

## Klarstellende Änderung des § 42 SächsKomZG im Gesetzgebungsverfahren

In der kommunalen Verwaltungspraxis kommt es aus unterschiedlichen Gründen vermehrt zu Unsicherheiten bei der Berechnung und Erhebung von Verwaltungsgemeinschaftsumlagen. In diesem Zusammenhang verweisen wir zunächst auf die rechtlichen Besonderheiten der im Freistaat Sachsen etablierten Verwaltungsgemeinschaften.

In Sachsen und wenigen andern Bundesländern gilt die Besonderheit, dass Verwaltungsgemeinschaften als Kooperationsform ohne eigenständige Kooperations - Körperschaft existent sind. Darüber hinaus ist nur in Sachsen eine Finanzierung durch Umlageerhebung vorgesehen. Das Rechtsproblem der Bestimmung des Finanzbedarfs der Verwaltungsgemeinschaften besteht deshalb vornehmlich nach sächsischem Recht.

Die Verwaltungsgemeinschaften finanzieren den für ihre Aufgabenerfüllung notwendigen Finanzbedarf über Umlagen, welche nach Maßgabe des Gesetzes und der Gemeinschaftsvereinbarung zu berechnen und zu erheben sind (vgl. § 25 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 42 SächsKomZG). Umlagen sind zunächst nicht nach Abgabenrecht zu betrachten, sondern als „Instrumente des Finanzausgleichs“ zwischen Körperschaften des

öffentlichen Rechts zu verstehen (vgl. Az.: 2 BvL 24/84, BVerfG vom 07. Februar 1991). Gemäß SächsKomZG sind diese Umlagen nach dem tatsächlichen Finanzbedarf der Umlagen erhebenden Körperschaft zu bemessen. Die zur Umlageberechnung und Umlageerhebung befugte Körperschaft ist dabei mitgliedschaftlich entsprechend des SächsKomZG organisiert. Die Verbandsmitglieder haften einschränkungslos für die Verbindlichkeiten ihres Verbandes und sind im Innenverhältnis ohne beitragsmäßige Begrenzung, entsprechend der Gemeinschaftsvereinbarung zur Umlagefinanzierung verpflichtet. Dies gilt durch den Verweis auf das Verwaltungsverbandsrecht auch für Verwaltungsgemeinschaften (vgl. Feist, M., & Martensen, M. Erhebung von Verwaltungsgemeinschaftsumlagen). Umlagen sollen dabei getrennt nach betrieblichen Kosten und investiven Aufwendungen berechnet und erhoben werden.

Der Gesamtbetrag der zu erhebenden Umlagen wird auf Beschluss des Gemeinschaftsausschusses (vgl. § 41 Abs. 1 SächsKomZG) in der Hauptsatzung der erfüllenden Gemeinde für das jeweilige Haushaltsjahr festgesetzt (vgl. SächsKomZG, § 25 Abs. 1, Satz 3 u. § 42).

Das grundsätzliche Recht und die Pflicht der Erhebung des Beschlusses über die Höhe der Umlage durch den Gemeinschaftsausschuss ist nicht mit den Befugnissen der für die Umlageberechnung und Umlageerhebung berechtigten Körperschaft zu verwechseln oder zu vermengen. Der Gemeinschaftsausschuss besitzt keine Befugnis zur Bestimmung der Umlagehöhe. Bestehen unterschiedliche Auffassungen zur Umlageerhebung durch die befugte Körperschaft, kann der notwendige Beschluss des Gemeinschaftsausschusses durch die Verwaltungsgemeinschaftsmitglieder bei triftigem Grund versagt werden, bzw. der bestehende Beschluss im Zweifel in Drei-Wochen-Frist mit Einspruch angegriffen werden (vgl. Feist, M., & Martensen, M. Erhebung von Verwaltungsgemeinschaftsumlagen, S. 2). Dabei wäre aber wie bereits ausgeführt zu bedenken, dass die Verbandsmitglieder für ihre Verbindlichkeiten gemeinschaftlich haften. Hieran ändert z. B. die Versagung eines geeigneten Umlagebeschlusses, ein Ausscheiden aus der Verwaltungsgemeinschaft oder die Auflösung dieser nichts.

In der Praxis wird zum Teil, trotz aufsichtsrechtlicher Klarstellung zur Ausführung der Geschäfte der laufenden Verwaltung innerhalb der erfüllenden Gemeinde u. a. in der Praxis der Versuch unternommen, die Kosten der sog. Querschnittsaufgaben nach dem Maßstab zu trennen, für welche Gemeinde welche Leistungen erbracht wurden. Dies widerspricht jedoch dem Umlagerecht zu Grunde liegenden Solidarprinzip und wird den von der erfüllenden Gemeinde vereinbarungsgemäß übernommenen Geschäften der laufenden Verwaltung, welche die ganz überwiegende Mehrheit aller auszu-

führenden Aufgaben einer kommunalen Verwaltung darstellen, nicht gerecht. Dies gilt auch für die gemäß § 8 Abs. 1 SächsKomZG nur zur Erledigung übertragenen Aufgaben. Die erfüllende Gemeinde führt beispielsweise mit der Personalverwaltung der Mitarbeiter der nicht erfüllenden Gemeinden aber auch der eigenen Mitarbeiter, eine Aufgabe der Verwaltungsgemeinschaft gemäß § 8 Abs. 1 Nr. 2 SächsKomZG (Geschäfte der laufenden Verwaltung) aus. Auch der gesamte daraus entstehende Finanzbedarf ist grundsätzlich Finanzbedarf der Verwaltungsgemeinschaft, ganz unabhängig davon, für welche Mitgliedsgemeinden diese Kosten im Einzelnen angefallen sind (vgl. vgl. Feist, M., & Martensen, M. Erhebung von Verwaltungsgemeinschaftsumlagen, S. 3). Es ist dabei auch zu berücksichtigen, dass die erfüllende Gemeinde gleichwohl mitgliederschaftlich in der Verwaltungsgemeinschaft organisiert ist und in der Regel den höchsten Umlageanteil bestreitet.

Darüber hinaus ergeben sich erfahrungsgemäß auch bei den umzulegenden Kosten für Verwaltungsgebäude Meinungsverschiedenheiten zwischen erfüllender Gemeinde und den Mitgliedsgemeinden. Einerseits deshalb, weil die gesamten Kosten der Ratsarbeit der erfüllenden Gemeinde der Verwaltungsgemeinschaft nur schwer zugeordnet werden können und zum anderen, weil im Rathaus u. U. Räume vermietet sind oder anderweitig genutzt werden. Soweit die Kosten im Haushalt nicht entsprechend getrennt dargestellt werden, wird man nicht umhin kommen, die Kosten nach Maßgabe der Beanspruchung für die Aufgaben der Verwaltungsgemeinschaft sehr sorgfältig und genau zu berechnen.

Jedoch zum Grundsatz, dass die Kosten und investiven Aufwendungen für von den in Anspruch genommenen Verwaltungsgebäuden in der Umlage zu berücksichtigen sind, bestehen sowohl theoretisch als auch praktisch keinerlei ernsthafte Zweifel.

Letztlich wird sich die Bemessung des umlagefähigen Finanzbedarfes der Verwaltungsgemeinschaft immer als außerordentlich kompliziert erweisen, wozu auch unterschiedliche Auffassungen und vor allem unterschiedliche Interessenlagen, welche sich z. T. diametral entgegenstehen können, bestehen. Dieser Widerspruch ist in der Grundkonstruktion der Verwaltungsgemeinschaften bereits allgemein begründet. Auch hier ist aber zu bedenken, dass die Verwaltungsgemeinschaften neben den bekannten, in der Kooperationsform selbst, immanent bedingten Nachteilen auch eine Reihe von Vorteilen für Ihre Mitglieder bieten und weiterhin bieten. Einerseits kann z. B. die gemeinschaftliche Erledigung kommunaler Aufgaben von Vorteil sein, weil insbesondere kleinere Mitgliedsgemeinden eine selbstständige Aufgabenerledigung kommunaler Aufgaben nicht mehr allein haushaltswirtschaftlich erledigen könnten und andererseits u. U. das Recht zum Erhalt der Selbstständigkeit der Gemeinden wiederum an die Mitgliedschaft einer Verwaltungsgemeinschaft gebunden sein kann. Eine gemeinschaftliche Aufgabenerledigung wird, wenn diese sorgfältig und prioritär unter haushaltswirtschaftlichen Gesichtspunkten geplant ist und bestehende Synergieeffekte genutzt werden, für alle mitgliedschaftlich organisierten Gebietskörperschaften von erheblichem wirtschaftlichem Vorteil sein. Dagegen wird eine einseitige Verschiebung des Investitions- und Verwaltungsaufwandes

oder eine dauerhafte Unterschreitung des umlagefähigen Finanzbedarfs, hin zur Erfüllenden Gemeinde, durch das sächsische kommunale Haushaltsrecht begrenzt sein, da die Deckung der Ausgaben bereits durch die SächsGemO regelmäßig vorgesehen ist. Insoweit ist die erfüllende Gemeinde auch an geltendes Haushaltsrecht gebunden und wird anhaltende wirtschaftliche Nachteile im Rahmen einer Verwaltungsgemeinschaft auch im Interesse der eigenen Bürger und deren Verschuldung nicht hinnehmen können. Hier besteht in einer Vielzahl von Verwaltungsgemeinschaften aktueller Handlungsbedarf, da sich durch die Entwicklungen der anhaltenden Finanz- und Wirtschaftskrise die Haushaltssituation, insbesondere in den sehr kleinen Gemeinden weiter zugespitzt hat und eine Reihe von Gemeinden in den Verwaltungsgemeinschaften die notwendige Leistungsfähigkeit zur angemessenen und solidarischen Unterstützung des Finanzbedarfes der Verwaltungsgemeinschaften z. T. dauerhaft verloren hat.....

....Eine Orientierungshilfe kann der Versuch eines Vergleichs zur Verwaltungsgemeinschaftsumlage darstellen und ist nicht als Benchmark zu verstehen. Bei einem Vergleich der Umlagehöhen von Verwaltungsgemeinschaften ist zu beachten, dass ein solcher, die kritische Betrachtung der jeweiligen Einflussfaktoren erfordert. So unterscheiden sich nicht nur die Grundlagen der Berechnung (durchschnittliche vs. reale Personalkosten). Einige Verwaltungsgemeinschaften vereinbaren noch den Ansatz von Festbeträgen oder auch Pauschalen in der Gemeinschaftsvereinbarung. Im Wesentlichen unterscheiden sich die in der Verwaltungsgemeinschaft auszuführenden Aufgaben nach deren Art und Umfang.

Für die Erhebung von Daten wurden insgesamt 21 sächsische Verwaltungsgemeinschaften in einer Größenordnung von 10000 – 25000 EW befragt. 15 Verwaltungsgemeinschaften haben sich daran beteiligt. Das nachfolgende Ergebnis der Datenerhebung weißt die Umlage je Einwohner in den jeweiligen Verwaltungsgemeinschaften, welche namentlich hier nicht erkenntlich sind, aus:

| <b>lfd. Nr.</b> | <b>Anzahl EW ca.</b> | <b>Umlage/ EW</b> |
|-----------------|----------------------|-------------------|
| <b>VWG1</b>     | 19000                | 116,63 €          |
| <b>VWG2</b>     | 23000                | 76,50 €           |
| <b>VWG3</b>     | 22000                | 38,89 €           |
| <b>VWG4</b>     | 12000                | 117,50 €          |
| <b>VWG5</b>     | 22000                | 95,00 €           |
| <b>VWG6</b>     | 15000                | 93,31 €           |
| <b>VWG7</b>     | 23000                | 5,00 €            |
| <b>VWG8</b>     | 16000                | 78,78 €           |
| <b>VWG9</b>     | 17000                | 99,71 €           |
| <b>VWG10</b>    | 11000                | 133,31 €          |
| <b>VWG11</b>    | 13000                | 129,59 €          |
| <b>VWG12</b>    | 24000                | 107,40 €          |
| <b>VWG13</b>    | 21000                | 101,29 €          |
| <b>VWG14</b>    | 15000                | 137,31 €          |
| <b>VWG15</b>    | 16000                | 0,00 €            |

Dieser ersten Datenerhebung folgende Orientierungshilfe wird erst dann möglich, wenn die o. g. inhaltlichen Faktoren herangezogen werden und eine entsprechende Zuordnung zur Umlagegestaltung vollzogen wird. Zu warnen ist jedoch vor der Vorstellung, dass ein klassischer interkommunaler Vergleich erstellt werden kann, von welchem Wirkungen eines Benchmark abgeleitet werden könnten. Dies scheint, zumindest gegenwärtig, wegen der sehr großen, inhaltlichen Ungleichheiten und differenzierten Herangehensweisen zur Umlageberechnung nicht möglich.

Grundsätzlich sei aber darauf hingewiesen, dass die erfüllende Gemeinde im Freistaat Sachsen, nach der hier vertretenden Auffassung, darüber hinaus in der Pflicht zu stehen scheint, den Finanzbedarf der Verwaltungsgemeinschaft vollständig zu ermitteln und eine Umlage zur Deckung des Finanzbedarfes zu erheben. Der Gesetzgeber hat sich zur Deckung des Finanzbedarfes bei den Verwaltungsgemeinschaften für eine Umlage entschieden. Mit dem § 42 SächsKomZG wurden bisher keine näheren Regelungen zur Gestaltung der Umlage getroffen. Diese Umlage-regelung, welche in Deutschland ohne weiteres Vorbild ist, hat nunmehr in der Praxis und in verwaltungsrechtlichen Entscheidungen zu unterschiedlichen Auslegungen geführt, so dass der Gesetzgeber mit einer klarstellenden Änderung zum § 42 ein Gesetzgebungsverfahren in Gang gesetzt hat. Dieses soll die bestehenden Unsicherheiten zur Verwaltungsgemeinschaftsumlage nunmehr ausräumen. Ein Rückgriff auf bestehendes materielles Recht, kann aber bereits jetzt genügend Orientierung geben. Das Grundgesetz definiert den Begriff der „Umlage“ zwar nicht, aber setzt ihn in Art. 106 Abs. 6 GG voraus. Herkömmlich versteht man [im System des Finanzausgleichs zwischen Staat und Kommunen sowie zwischen Gemeindeverbänden (respektive Gemeindeverwaltungen) und Gemeinden] unter Umlagen Finanzierungslasten, die öffentlichen Gebietskörperschaften von einer anderen öffentlichen Gebietskörperschaft ... auferlegt werden (vgl. Vogel/ Walter in: Bonner Kommentare, Rdnr. 82 zu Art. 106 GG; Pagenkopf, Der Finanzausgleich im Bundesstaat, 1981, s. 63 ff). Demnach sind Verwaltungsgemeinschaftsumlagen als Instrument des Finanzausgleichs unter öffentlichen Körperschaften anzusehen. Sie

lenken die zur Aufgabenerfüllung unab-  
weisbaren Finanzströme. Sowohl horizontal  
als auch vertikal wirkende Umlagen können  
für einen allgemeinen als auch für einen  
besonderen Zweck erhoben werden. Damit  
wird einerseits festzuhalten sein, dass sich  
die Verwaltungsgemeinschaftsumlage ei-  
nerseits streng an den tatsächlichen  
Aufwendungen und Kosten der nach  
materiellem Recht und im Rahmen der  
Gemeinschaftsvereinbarung übertragenen  
Aufgaben zu orientieren hat, somit keiner  
Gewinnerzielungsabsicht nachgehen darf.  
Andererseits ist die erfüllende Gemeinde  
nach hiesiger Auffassung an die  
Umlagepflicht gebunden. Die Umlagepflicht  
knüpft an die Aufgabenträgerschaft der  
nach SächsKomZG und jeweiligen Re-  
gungen der Gemeinschaftsvereinbarung  
an. Die erfüllende Gemeinde hat eine  
Umlage zu erheben, welche die Deckung  
derjenigen Kosten erwarten lässt, welche  
für die Erfüllung der übertragenen  
Aufgaben als unabweisbar gelten können.  
Dies folgt dem Art. 28 Abs. 1 Satz 1  
Grundgesetz. Hiernach sind zunächst die  
Gemeinden von den Bundesländer aber  
auch die Gemeinden untereinander  
verfassungsrechtlich verpflichtet, eine  
Gleichbehandlung zu gewährleisten. Der  
Gleichbehandlungsgrundsatz gilt nicht nur  
gegenüber dem Bürger, sondern, als  
Ausfluss des Rechtsstaatsgebotes, auch im  
Verhältnis der Hoheitsträger untereinander  
(vgl. BVerfGE 23, 353 [372 f]; 26, 228  
[244], 76, 107 [119]). Bereits dieser Gleich-  
heitsgrundsatz wird als verletzt gelten  
müssen, wenn die Mitgliedsgemeinden der  
Verwaltungsgemeinschaften im Freistaat  
Sachsen z. B. durch die Zuwendung von  
investiven und allgemeinen Schlüssel-  
zuweisungen durch den Freistaat Sachsen  
eine verfassungsmäßig gesicherte Gleich-  
stellung erfahren, diese aber durch den  
Ausbleib oder die unzulässige Verkürzung

einer Verwaltungsgemeinschaftsumlage (im  
Innenverhältnis der Verwaltungsgemein-  
schaft) faktisch ausgehöhlt ist. Nicht nur die  
erfüllende Gemeinde, sondern auch die  
Bürgerschaft dieser sind damit schlechter  
gestellt, als jene der nicht zur Erfüllung der  
Verwaltungsaufgaben heranzuziehenden  
Gemeinden der Verwaltungsgemeinschaft.  
Darüber hinaus greift der in der  
Sächsischen Gemeindeordnung be-  
stimmte Einnahmegrundsatz und auch die  
Reihenfolge der zu erhebenden Einnahmen  
grundsätzlich für jede Gemeinde (ob  
mitgliedschaftlich organisiert oder nicht).  
Demnach sind die Mittel, welche in Form  
der Verwaltungsgemeinschaftsumlage er-  
hoben werden, prioritär, gleichwohl wie  
Entgelte, nach Maßgabe der Erledigung  
übertragener Aufgaben von der erfüllenden  
Gemeinde einzunehmen.

Die Unabhängigkeit von Mitgliedsgemein-  
den der sächsischen Verwaltungsgemein-  
schaften hat damit einen Preis – die  
Verwaltungsgemeinschaftsumlage, welche  
weder verhandelbar noch pauschalierbar  
erscheint, denn Sie ist mit ihren  
unabweisbaren Aufwendungen und Kosten  
so heranzuziehen, dass der verfassungs-  
gemäße Gleichheitsgrundsatz sowohl für  
die Bürger als auch für alle Hoheitsträger  
gewahrt bleibt. Deshalb ist zu empfehlen,  
die Verwaltungsgemeinschaftsumlage be-  
ständig einer intensiven Prüfung und auch  
Evaluation zu unterziehen. Dies nicht  
zuletzt deshalb, da eine ungenügend  
deckende Umlage zwangsläufig bei den  
erfüllenden Gemeinden zu Verbindlich-  
keiten innerhalb der Verwaltungsgemein-  
schaft führen muss, für welche alle  
Mitgliedsgemeinden, gemeinschaftlich haf-  
ten. Dies ganz abgesehen davon, ab wann  
diese Verbindlichkeit bestand und welche  
Beschlüsse des Gemeinschaftsausschus-  
ses zur Umlagehöhe bestehen. Ander-

erseits dürfen die mitgliedschaftlich organisierten Körperschaften auch nicht überfordert werden, das Maß der Verhältnismäßigkeit ist einzuhalten und die Höhe der Umlage kann nicht gewillkürt werden. Zur Vereinfachung der z. T. außerordentlich kompliziert auszuführenden Berechnung der Gemeinschaftsverwaltungsumlage beabsichtigt der sächsische Gesetzgeber mit Haushaltbegleitgesetz 2011/ 2012 auch darüber zu entscheiden, ob und inwieweit es möglich sein wird, in denjenigen Fällen, wo die bisherigen Umlageberechnungen an die bekannten Grenzen stoßen, anderweitige, als die gegenwärtig gängigen Berechnungsverfahren zuzulassen. So sind z. B. Regelungen zu einem betriebswirtschaftlichen Ausschlussverfahren vorgesehen.

Zu den aktuellen Entwicklungen zur Arbeit der Verwaltungsgemeinschaften im Freistaat Sachsen sei, lediglich der guten Ordnung halber, auf den Beschluss des OVG Bautzen vom 11. März 2010 (Az. 4 B 194/08) zur Auslegung des § 42 SächsKomZG verwiesen. Das OVG hatte sich in einem im einstweiligen Rechtsschutzverfahren ergangenen Beschluss vom 11. März 2010 der Auffassung angeschlossen, wonach für die Berechnung des Finanzbedarfs ein Methodenwahlrecht bestehe, dieses aber grundsätzlich nur in der Gemeinschaftsvereinbarung ausgeübt werden könne. Nach der Rechtsprechung des OVG hätte nunmehr die ganz überwiegende Anzahl der erfüllenden Gemeinden in Sachsen z. Z. keine Ansprüche auf Verwaltungsgemeinschaftsumlagen. Die sächsische Staatsregierung folgt dieser Anschauung des OVG nicht vorbehaltlos. Auch aus diesem Grunde hat der sächsische Gesetzgeber mit Haushaltbegleitgesetz 2011/ 2012 u. a. darüber zu entscheiden,

ob durch Änderung des § 42 SächsKomZG klargestellt werden soll, dass die Mitglieder der Verwaltungsgemeinschaften die Gemeinschaftsvereinbarung unabhängig von der v. g. Entscheidungen vom 11. März 2010 interpretieren können. Mit der in Aussicht stehenden Änderung des § 42 SächsKomZG sollen die Mitglieder der Verwaltungsgemeinschaften nunmehr aber berechtigt sein, die Methode zur Berechnung des Finanzbedarfs der Verwaltungsgemeinschaft und den Umlagemaßstab vertraglich zum eigenen, gegenseitigen Verständnis und zur Schaffung expliziter, vertraglicher Sicherheiten zu fixieren, jedoch eine zusätzliche Regelungspflicht soll hierzu nicht entstehen.

Haushaltswirtschaftlich erscheint die v. g. Entscheidung des OVG u. U. insbesondere deshalb als sehr bedenklich, da die bestehende und noch anhaltende Finanz- und Wirtschaftskrise zu erheblichen Einnahmerückgängen der Kommunen geführt haben und insbesondere sehr kleine, außerordentlich leistungsschwache Gemeinden ihrer erfüllenden Gemeinde die unabweislichen Verwaltungskosten der Verwaltungsgemeinschaft gegenwärtig z. T. überlassen und so die mitgliedschaftlichen Pflichten nicht mehr erfüllen. Mit einer solchen Pflichtverletzung kann u. U. die Selbstständigkeit kleinerer Gemeinden in den Verwaltungsgemeinschaften in Ausnahmefällen zum wirtschaftlichen Nachteil der erfüllenden Gemeinden ausgeübt werden. Bekanntlich ist auch aus diesem Grunde die Klarstellung des § 42 SächsKomZG im Gesetzgebungsverfahren beabsichtigt. Dies wäre auch aus unserer Sicht sehr hilfreich für viele Kommunen und vor allem für eine gedeihliche Arbeit in den Verwaltungsgemeinschaften nützlich. Bis dahin wäre zu empfehlen, eine Evaluierung zur Verwaltungsumlage auszuführen, wenn

dies noch nicht erfolgt sein sollte. Zur Begrenzung der Risiken empfehlen wir daher zusätzlich eine zeitnahe Überprüfung

und ggf. eine Überarbeitung der Gemeinschaftsvereinbarung zu veranlassen.

**Alexander Glas, Dieter W. Glas, (2010)**

Auszug einer Veröffentlichung vom  
20.08.2010, veröffentlicht in  
[www.kommunalberatung-rcu.de](http://www.kommunalberatung-rcu.de)