

Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt

4. Senat

Die Geschäftsstelle

Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt, Breiter Weg 203 - 206, 39104 Magdeburg

eureos gmbH steuerberatungsgesellschaft
rechtsanwaltsgesellschaft
Hegelstraße 3
39104 Magdeburg

eureos GmbH steuerberatungsgesellschaft rechtsanwaltsgesellschaft NL Magdeburg	
30. April 2020	
Eing.:	

Ihr Zeichen
00227-17

Aktenzeichen (Bitte stets angeben)
4 L 14/19

Telefon
(0391) 606-7067

Datum
28.04.2020

Sehr geehrte Damen und Herren,
in der Verwaltungsrechtssache

Gemeinde Barleben ./ Landkreis Börde

wird Ihnen das anliegende Schriftstück mit der Bitte um Kenntnisnahme übersandt:

- 1 Beglaubigte Abschrift des Urteils vom 17.03.2020 mit 1 Abschrift(en).

Mit freundlichen Grüßen

Die Geschäftsstelle
des Oberverwaltungsgerichts
des Landes Sachsen-Anhalt

Informationen zum Datenschutz finden Sie unter <https://lsauri.de/ovgdsgvo>.
Auf Wunsch senden wir Ihnen die Informationen auch postalisch zu.

Hausanschrift
Breiter Weg 203-206
39104 Magdeburg

Sprechzeiten
Montag - Freitag:
09:00 - 12:00 Uhr

Telefon
(0391) 606-0
Telefax
(0391) 606-7029

Überweisung an die Landeshauptkasse Sachsen-Anhalt
Deutsche Bundesbank, Filiale Magdeburg
IBAN DE3481 0000 0000 810 015 57
SWIFT/BIC: MARK DEF 1810
www.ovg.sachsen-anhalt.de

Zustellung gegen

Empfangsbekennnis

Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt, Breiter Weg 203 - 206, 39104 Magdeburg

eureos gmbH steuerberatungsgesellschaft
rechtsanwaltsgesellschaft
Hegelstraße 3
39104 Magdeburg

Ihr Zeichen:
00227-17

Aktenzeichen
4 L 14/19

Bei Zustellung per Telefax (§ 174 ZPO)
- Name des Justizbediensteten -

Empfangsbekennnis (EB) über eine Zustellung gemäß § 56 Abs. 2 VwGO i. V. m. § 174 ZPO

in der Verwaltungsrechtssache
Gemeinde Barleben ./ Landkreis Börde
ist hier heute folgendes Schriftstück eingegangen:

Beglaubigte Abschrift des Urteils vom 17.03.2020

(Datum, Stempel und Unterschrift)

Bitte dieses EB mit Eingangsdatum, Stempel und Unterschrift, Name in Druckschrift versehen und sofort per FAX oder im Original zurücksenden.

Fax: (0391) 606-7029

oder

Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt
Breiter Weg 203 - 206
39104 Magdeburg

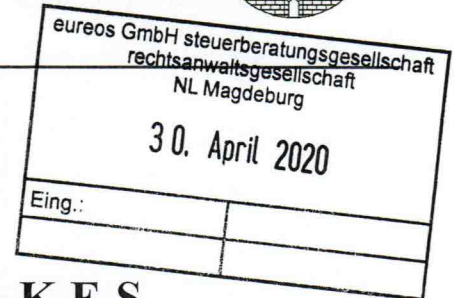
Abschrift

OBERVERWALTUNGSGERICHT

DES LANDES SACHSEN - ANHALT



4 L 14/19
9 A 135/17 MD



IM NAMEN DES VOLKES

U R T E I L

In der Verwaltungsrechtssache

der **Gemeinde Barleben**,
vertreten durch den Bürgermeister,
Ernst-Thälmann-Straße 22, 39179 Barleben,

**Klägerin und
Berufungsbeklagte,**

Prozessbevollmächtigte: eureos gmbH steuerberatungsgesellschaft,
rechtsanwalts-gesellschaft,
Hegelstraße 3, 39104 Magdeburg,

g e g e n

den **Landkreis Börde**,
vertreten durch den Landrat,
Gerikestraße 104, 39340 Haldensleben,

**Beklagten und
Berufungskläger,**

w e g e n

Kreisumlage für das Haushaltsjahr 2017
- Berufung -

hat das Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt - 4. Senat - ohne mündliche Verhandlung am 17. März 2020 durch die Vizepräsidentin des Oberverwaltungsgerichts Schmidt, den Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Bechler, die Richterin am Verwaltungsgericht Zirzlaff sowie die ehrenamtliche Richterin Pfau und die ehrenamtliche Richterin Ramdohr für Recht erkannt:

Die Berufung des Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Magdeburg - 9. Kammer - vom 21. November 2018 wird zurückgewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird nicht zugelassen.

T a t b e s t a n d :

Die Klägerin wendet sich mit ihrer Klage gegen die Festsetzung des Kreisumlagesatzes für das Haushaltsjahr 2017 durch den Beklagten.

Die Klägerin ist kreisangehörige Gemeinde des Beklagten. Der Beklagte ist ein Landkreis im Land Sachsen-Anhalt bestehend aus insgesamt 35 kreisangehörigen Städten und Gemeinden.

Mit Schreiben vom 23. Juni 2016 forderte der Beklagte im Rahmen der Erarbeitung seines Haushaltes 2017 die zuständigen Fachdienste auf, ihre Erträge und Aufwendungen anzumelden, um den Finanzbedarf des Beklagten zu ermitteln. Hierbei wurden die Fachdienste angehalten, alle Ertragsmöglichkeiten zu erschließen und die Aufwendungen möglichst effektiv einzusetzen. Der Beklagte wies darauf hin, dass der Planentwurf für das Haushaltsjahr 2017 ein Defizit von ca. 4 Millionen Euro ausweise, welches beim fehlenden Ausgleich die Pflicht zur Erstellung eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes ab dem Jahr 2017 zur Folge hätte.

Die Kreisverwaltung des Beklagten ermittelte auf der Grundlage der Zuarbeit der Fachdienste einen notwendigen, jedoch gegenüber dem Vorjahr um 0,4 % gesenkten Kreisumlagesatz in Höhe von 40,1 %.

Daraufhin kam der Fachdienst Finanzen am 12. August 2016 für das Haushaltsjahr 2017 zu dem Ergebnis, dass der Ergebnisplan mit Erträgen und Aufwendungen ausgeglichen aufgestellt werden könne. Dies beruhe auf erhöhten Erträgen, höheren Zuschüssen des Landes und der Erzielung einer in der Summe höheren Kreisumlage. Aufgrund der Erhöhung der Umlagegrundlagen um 16,4 Millionen Euro gegenüber dem Jahr 2016 sei trotz einer Reduzierung der Hebesätze auf nunmehr 40,1 % eine Erhöhung der Einnahmen um 6 Millionen Euro zu verzeichnen.

Im Zuge der Erarbeitung des Entwurfes der Haushaltssatzung 2017 beriet sich der zuständige Fachdienst Finanzen des Beklagten mit der Kommunalaufsicht über die zu erwartenden Auswirkungen des ermittelten Hebesatzes der Kreisumlage, wobei für jede kreisangehörige Gemeinde die konkreten Auswirkungen der Festsetzung des Kreisumlagesatzes auf die finanzielle Leistungsfähigkeit erörtert wurde.

Die Beschlussvorlage 2016/20/0327 vom 26. September 2016 zur Haushaltssatzung 2017 sah sodann einen Hebesatz der Kreisumlage in Höhe von 40,1 % vor. Die Anlage zum Beschlussentwurf enthielt dabei unter anderem den Haushaltsplan für das Jahr 2017, eine Übersicht zur Entwicklung der Kreisumlage 2016 und 2017 nach Gemeinden, sowie eine Stellungnahme des Städte- und Gemeindebundes zum Haushaltsplan des Beklagten vom 15. November 2016. Ausweislich der Begründung der Beschlussvorlage bildeten die Orientierungsdaten des Statistischen Landesamtes vom 20. September 2016 zum Finanzausgleichsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt die Grundlage für die Erarbeitung des Haushaltsplanes 2017. Die Umlagegrundlagen für die Kreisumlage seien im Jahr 2017 voraussichtlich wesentlich höher als 2016. Trotz einer Reduzierung der Hebesätze der Kreisumlage um 0,4 % auf 40,1 % würden Mehreinnahmen erzielt. Dabei würden nur die Kommunen höher belastet, die höhere Steuereinnahmen erzielt hätten.

In der 23. ordentlichen Sitzung des Kreisausschusses vom 19. Oktober 2016 erklärte der Fachbereichsleiter 2 des Fachdienstes Finanzen, dass der Ergebnisplan mit Erträgen und Aufwendungen ausgeglichen aufgestellt worden sei. Eine Entnahme aus dem Eigenkapital habe nicht erfolgen müssen, damit der Haushalt genehmigungsfähig sei. Im Rahmen der Darstellung der Schwerpunkte der Entwicklung der Erträge verwies er unter anderem auf die aus der Kreisumlage erhöhten Erträge in Höhe von 6 Millionen Euro. Insoweit werde auf die Anlage zur Beschlussvorlage hinsichtlich der Übersicht zu den Auswirkungen der Kreisumlage auf die Städte und Gemeinden des Beklagten verwiesen.

Des Weiteren waren die erhöhten Einnahmen durch die Kreisumlage unter anderem auch Gegenstand der öffentlichen Sitzung des Jugendhilfeausschusses vom 24. Oktober 2016 und des Kultur- und Sozialausschusses vom 2. November 2016.

In der 12. ordentlichen Sitzung am 23. November 2016 beschloss der Kreistag des Beklagten die Haushaltssatzung 2017 (Beschlussvorschlag 2016/20/0327).

Mit Schreiben vom 24. November 2016 setzte der Beklagte die kreisangehörigen Gemeinden über den in der Kreistagssitzung am 23. November 2016 beschlossenen Haushalt für das Jahr 2017 in Kenntnis, hierbei insbesondere über den in § 5 der Haushaltssatzung festgesetzten Hebesatz für die Kreisumlage in Höhe von 40,1 %.

Mit Bescheid vom 22. Dezember 2016 sah das Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt von einer Beanstandung des Beschlusses über die Haushaltssatzung des Beklagten für das Jahr 2017 ab.

Im Amtsblatt des Beklagten vom 1. März 2017 wurde die Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2017 bekannt gemacht.

Mit streitgegenständlichem Bescheid vom 24. April 2017 setzte der Beklagte gegenüber der Klägerin eine Kreisumlage für das Haushaltsjahr 2017 in Höhe von 5.784.933,- Euro auf der Grundlage des Kreisumlagesatzes in Höhe von 40,1 % der maßgeblichen Umlagegrundlagen fest.

Am 1. Juli 2017 hat die Klägerin vor dem Verwaltungsgericht Magdeburg Klage erhoben und zur Begründung ausgeführt, dass der streitgegenständliche Kreisumlagebescheid materiell rechtswidrig sei, da er auf einer unwirksamen Rechtsgrundlage beruhe. Denn § 5 der Haushaltssatzung 2017 des Beklagten sei nicht mit Art. 28 GG vereinbar, da er die verfassungsmäßigen Vorgaben bei der Berechnung des Kreisumlagesatzes nicht eingehalten habe. So habe der Beklagte die Kreisumlage allein nach seinen Bedürfnissen festgesetzt und die von der Rechtsprechung gestellten Anforderungen beim Beschluss über die Haushaltssatzung missachtet.

Der Beklagte habe unter Verletzung des Grundsatzes des finanziellen Gleichranges zur Entscheidungsfindung nur seinen eigenen Aufgabenbestand und seinen eigenen Finanzbedarf, nicht aber auch den Aufgabenbestand und den finanziellen Bedarf der kreisangehörigen Gemeinden ermittelt und zugrunde gelegt. Eine Darstellung des Finanzbedarfes der Klägerin sei sowohl bei den Sitzungen des Kreistages als auch in den Ausschüssen unterblieben. Bei der Kreisumlagefestsetzung des Beklagten selbst habe es sich um ein verwaltungsinternes Verfahren gehandelt, welches ohne Einbeziehung der kreisangehörigen Kommunen durchgeführt worden sei. Die kreisangehörigen Gemeinden seien nur über den bereits ausgearbeiteten Entwurf in Kenntnis gesetzt worden. Eine etwaige Anhörung des Haushaltsentwurfes des Beklagten im Rahmen der Sitzung des örtlichen Kreisverbandes ersetze eine Anhörung bzw. Einbeziehung der Gemeinden nicht, wobei auch in diesem Rahmen keine Abfrage des Aufgabenbestandes und des finanziellen Bedarfs der kreisangehörigen Kommunen erfolgt sei.

Durch die Kreisumlageerhebung werde auch ihre finanzielle Leistungsfähigkeit beeinträchtigt. Infolge eines erheblichen Gewerbesteuer einbruchs sei ab dem Jahr 2013 eine strukturelle Unterfinanzierung zu verzeichnen. Sie - die Klägerin - verfüge auf Dauer nur über eine unzureichende, ihrer Aufgabenstellung nicht gerecht werdende Finanzausstattung. Es handele sich um keine kurzfristige, durch Kassenkredit aufzufangende Sonder-situation. Der Steuereinbruch habe für sie strukturelle und langwierige Folgewirkungen, die trotz massiver Gegenmaßnahmen über lange Jahre die Erledigung der öffentlichen Aufgaben kennzeichnen werde. Zwar könne sie durchaus noch Beträge in einem erheblichen Ausmaß aufwenden, um freiwillige Aufgaben zu finanzieren. Sie sei jedoch wegen der mit dem Steuereinbruch einhergehenden Niveauverschiebung faktisch dazu nicht mehr in der Lage. Die Quote der ungebundenen Mittel der freiwilligen Aufgaben liege in den Jahren 2016 und 2017 bei nur 0,7 %.

Die Klägerin hat beantragt,

den Bescheid des Beklagten vom 24. April 2017 in Höhe von 4.918.233,- Euro aufzuheben.

Der Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen

und zur Begründung vorgetragen, dass er die Kreisumlage für das Haushaltsjahr 2017 entsprechend den gesetzlichen Vorgaben ermittelt habe, wobei er die Finanzsituation der kreisangehörigen Gemeinden in rechtskonformer Weise berücksichtigt habe. Der Kreisumlagebescheid sei insbesondere nicht wegen formeller Mängel im Festsetzungsverfahren nichtig. So treffe ihn - den Beklagten - keine Verpflichtung, die Klägerin durch ein förmliches Beteiligungsverfahren in die Ermittlung und Festsetzung des Kreisumlagesatzes einzubeziehen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts habe ein umlageberechtigter Landkreis vielmehr nur die finanzielle Ausstattung der kreisangehörigen Gemeinden angemessen zu berücksichtigen, ohne hierbei konkrete Verfahrenserfordernisse beachten zu müssen. Eine angemessene Berücksichtigung der Finanzsituation der kreisangehörigen Gemeinden im Rahmen der Haushaltsaufstellung und der Festsetzung des Kreisumlagesatzes sei erfolgt. Er - der Beklagte - habe haus-intern eine Betrachtung der Gemeindefinanzen durchgeführt und sei zu dem Schluss gekommen, dass mit dem beabsichtigten Kreisumlagesatz keine übermäßige Belastung der Kommunen einhergehe. Weiter sei im Rahmen einer gemeinsamen Betrachtung der Gemeindehaushalte mit der Kommunalaufsicht ein Eingriff in die finanzielle Mindestausstattung der kreisangehörigen Kommunen nicht festgestellt worden. Auf der Grundlage dieser Betrachtung der Gemeindefinanzen habe er bereits ein sehr genaues Bild von der Finanzausstattung der Gemeinden und der Auswirkung des Kreisumlagesatzes auf den jeweiligen Gemeindehaushalt. Im Ergebnis des Abwägungsprozesses zwischen den Finanzinteressen des Landkreises und dem Interesse der kreisangehörigen Gemeinden

an einer möglichst großen freien Finanzspitze habe er die Kreisumlage sogar um 0,4 % gesenkt und die Konsolidierungsbemühungen aktiv unterstützt. Zuletzt sei der Klägerin mit Schreiben vom 24. Oktober 2016 Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden, von welcher sie jedoch keinen Gebrauch gemacht habe. Damit habe sie zu erkennen gegeben, dass es keine vorrangig zu berücksichtigende Finanzinteressen gebe und eine Verletzung der finanziellen Mindestausstattung nicht zu befürchten sei.

Ungeachtet dessen rechtfertige allein eine fehlerhafte Vorgehensweise im Vorfeld der Festsetzung des Kreisumlagesatzes die Aufhebung des Umlagebescheides nicht, wenn sich der Umlagesatz - wie vorliegend - als richtig erweise. Denn die Einbeziehung der Gemeindeinteressen in das Kreisumlagesatzfestsetzungsverfahren diene allein der Sicherstellung, dass der festgesetzte Hebesatz nicht das Recht der Gemeinden auf eine finanzielle Mindestausstattung verletze. Sei eine solche Verletzung im Ergebnis nicht erkennbar, habe sich auch ein möglicher Fehler im Festsetzungsverfahren nicht ausgewirkt und könne somit eine Rechtswidrigkeit des festgesetzten Hebesatzes nicht rechtfertigen.

Die finanzielle Mindestausstattung der Klägerin sei durch die Kreisumlagesatzfestsetzung für das Jahr 2017 nicht gefährdet gewesen. Eine strukturelle Unterfinanzierung sei nicht erkennbar. So betrage insbesondere der Anteil der freiwilligen Leistungen gemessen an den Gesamtausgaben aus dem laufenden Haushalt im Jahr 2017 noch 21,5 %, obwohl sich die Klägerin in der Haushaltskonsolidierung befinde. Hierbei sei der Anteil der von der Klägerin angeführten gebundenen Mittel nicht zu berücksichtigen, da auch diese freiwillige Aufgaben seien.

Mit Urteil vom 21. November 2018 hat das Verwaltungsgericht der Klage stattgegeben, da die durch den Beklagten erfolgte Festsetzung des Kreisumlagesatzes für das Haushaltsjahr 2017 auf einer unwirksamen Rechtsgrundlage beruhe. Die konkrete Festsetzung des Kreisumlagesatzes in § 5 der Haushaltssatzung 2017 in Höhe von 40,1 % verstoße gegen höherrangiges Recht und sei damit nichtig. Der Beklagte habe bei der Festsetzung des Kreisumlagesatzes die ihm gemäß Art. 28 Abs. 2 GG bzw. Art. 87 Abs. 1 und 2 Verf LSA obliegenden verfahrensrechtlichen Anforderungen in Form von Ermittlungs- und Beteiligungspflichten einerseits und Abwägungspflichten andererseits nicht beachtet. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts stünden sich die Haushaltsinteressen des Landkreises und der Umlageschuldner gleichberechtigt gegenüber. Aus diesem Grund müsse wegen der bestehenden alleinigen Festsetzungskompetenz des Landkreises und der daraus resultierenden Gefahren des Vorzuges seiner finanziellen Belange in einer rechtlich überprüfbaren Weise sichergestellt werden, dass der vom Bundesverwaltungsgericht betonte Grundsatz des finanziellen Gleichranges beachtet werde. Aus diesem Grund seien an die Festsetzung des Kreisumlagesatzes verfahrensrechtliche Anforderungen zu stellen, die ungeachtet von der bestehenden Haushaltssituation der Umlageschuldner Geltung beanspruchen würden. Diese bestünden ei-

nerseits in einer Pflicht zur Ermittlung der kollidierenden Finanzbedarfe, welche zwingend eine Beteiligung der betroffenen Umlageschuldner erfordere. Andererseits habe der Landkreis die kollidierenden Haushaltsinteressen im Rahmen einer vorzunehmenden Abwägungsentscheidung in einen angemessenen Ausgleich zu bringen.

Auf der ersten Stufe habe der Kreis den Finanzbedarf der Umlageschuldner zu ermitteln. Dabei habe er die Umlageschuldner im Rahmen der diesen zustehenden Beteiligungsrechte zumindest anzuhören. Auf der zweiten Stufe habe der Kreis das gewonnene Wissen in seinen Haushaltsplan und folglich der Kreisumlagesatzfestsetzung im Rahmen einer erkennbaren Abwägungsentscheidung zu berücksichtigen und sich mit dieser auseinanderzusetzen. Legt dabei ein umlageberechtigter Kreis einen einheitlichen Umlagesatz für alle Umlageschuldner fest, habe er im Rahmen der ihm obliegenden Verfahrenspflichten die finanzielle Situation aller Umlageschuldner in den Blick zu nehmen und sich regelmäßig an der finanziell leistungsschwächsten Gemeinde zu orientieren, um insgesamt das Recht auf eine aufgabenadäquate Finanzausstattung zu wahren.

Eine ordnungsgemäße Abwägung setze dann einen Abwägungswillen und eine Abwägungsbereitschaft voraus. Zudem habe der Landkreis seine Entscheidung offenzulegen. Der Abwägungsvorgang müsse demnach mindestens erkennbar sein. Hierbei werde folglich eine verschriftlichte Auseinandersetzung unter Berücksichtigung des ermittelten abwägungsrelevanten Tatsachenmaterials, insbesondere die Verschriftlichung des Ergebnisweges verlangt. Weiter sei mindestens zu fordern, dass die schriftlichen Darlegungen der Abwägungsentscheidung Bestandteil der Beschlussvorlage für den Kreistag würden und folglich Bestandteil seiner Erwägungen.

Vorliegend sei der Beklagte diesen Anforderungen nicht nachgekommen. Vielmehr habe er die den Umlageschuldnern zukommenden Beteiligungsrechte grundsätzlich verkannt, denn er habe sie selbst ausweislich des Verwaltungsvorgangs und der eigenen Angaben im Klageverfahren auf keinerlei Weise an der Kreisumlagesatzfestsetzung aktiv beteiligt, sondern diese ausschließlich über den Stand der Beschlussfassung im Kreistag informiert.

Weiter habe der Beklagte seiner endgültigen Kreisumlagesatzfestsetzung keine offengelegte Abwägungsentscheidung zugrunde gelegt. Dies folge zum einen daraus, dass keine ordnungsgemäße Ermittlung des abwägungsrelevanten Materials erfolgt sei und es daher bereits nicht ausgeschlossen werden könne, dass der Beklagte erhebliche abwägungsrelevante Elemente übersehen habe. Andererseits habe der Beklagte verkannt, dass bei der Abwägungsentscheidung der Kreisumlagesatz an sich einer Prüfung zu unterziehen sei. Zuletzt mangle es aber an einer offengelegten und folglich verschriftlichten Auseinandersetzung mit dem ermittelten abwägungsrelevanten Material, insbesondere des Ergebnisweges. Weiter bestünden gewichtige Anhaltspunkte dafür, dass der Beklagte seine eigenen finanziellen Belange über die der umlagepflichtigen Städte und Gemeinden gestellt habe.

Der Kreistag des Beklagten beschloss in ordentlicher Sitzung am 26. Februar 2020 mit Beschluss-Nr. 0104/20/2020, dass er im Rahmen seiner Abwägung zur Festsetzung des Kreisumlagesatzes 2017 den mit Kreistagsbeschluss vom 23. November 2016 (Beschluss-Nr. 2016/20703279) in § 5 der Haushaltssatzung festgesetzten Hebesatz in Höhe von 40,1 % der Umlagegrundlagen bestätige. Gegenstand der Beschlussvorlage 0104/20/2020 war dabei auch eine Aufstellung der Finanzgrundlagen der kreisangehörigen Kommunen.

Der Beklagte hat am 8. Januar 2019 die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung erhoben.

Zur Begründung wiederholt und vertieft er sein Vorbringen aus dem erstinstanzlichen Verfahren. Er habe der Klägerin mit Schreiben vom 24. Oktober 2016 Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Eine Reaktion der Klägerin auf das Schreiben sei jedoch nicht erfolgt. Auch werde sein Haushaltsentwurf einschließlich des darin enthaltenen Kreisumlagesatzes jährlich vom Vorstand des Kreisverbandes Börde des Städte- und Gemeindebundes Sachsen-Anhalt beraten. Unter anderem ist der Bürgermeister der Klägerin Mitglied des Vorstandes und hat den Haushaltsentwurf entsprechend mit beraten. In seiner Stellungnahme vom 15. November 2016 habe der Vorstand des Kreisverbandes die Reduzierung des Hebesatzes der Kreisumlage positiv bewertet.

Die vom Verwaltungsgericht aufgestellten Verfahrensanforderungen seien überhöht und würden einer gesetzlichen Grundlage entbehren. Die für die Berechnung der Kreisumlage maßgeblichen Grundlagen würden vom Statistischen Landesamt regelmäßig erst Ende des ersten Quartals eines Jahres herausgegeben. Die Kommunalhaushalte würden oftmals erst im laufenden Haushaltsjahr wirksam. Wäre er - der Beklagte - verpflichtet, erst nach Vorliegen dieser Daten die Kreisumlage zu ermitteln, im Hause zu beraten, die einzelnen Gemeinden hierzu anzuhören, das Ergebnis in den Ausschüssen zu beraten und einen Kreistagsbeschluss herbeizuführen, würde das zu erheblichen Verzögerungen bei der Aufstellung des eigenen Haushaltes führen. Auch sei er - der Beklagte - nicht freigestellt, die Kreisumlage zu erheben. Vielmehr bestehe von Gesetzes wegen eine Verpflichtung zur Erhebung. Dabei komme ihm ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Gemeinden sei nicht zwingend ein formalisiertes Anhörungsverfahren erforderlich. Der Zweck der prozeduralen Anforderung könne ebenso gut oder sogar besser durch den Rückgriff auf bereits vorhandenes bzw. regelmäßig erhobenes Datenmaterial erreicht werden. Anstelle einer gesonderten Abfrage bei jeder einzelnen Gemeinde durch den Landkreis könne auch auf das bei der Kommunalaufsichtsbehörde bereits vorliegende Zahlenmaterial zurückgegriffen werden.

Weiter habe aufgrund der bekannten Finanzsituation der Klägerin kein Anlass bestanden, weitergehende Ermittlungsbemühungen zu unternehmen. Denn die Klägerin gehöre keinesfalls zu den notleidenden Gemeinden des Beklagten, sondern sei eine der

finanzstärksten im Land Sachsen-Anhalt. Insoweit liege auch keine Verletzung der finanziellen Mindestausstattung der Klägerin vor. Die Verletzung von Verfahrensvorschriften könne für sich allein genommen nicht genügen, um eine Rechtsverletzung des Umlageschuldners zu begründen. Die Verfahrensanforderungen würden keinen Selbstzweck darstellen, sondern ausschließlich den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie schützen. Den Prüfungsmaßstab bei der Beachtlichkeit des festgestellten Verfahrensverstößes bilde ausschließlich die Frage, ob die Verletzung des Rechts auf eine aufgabenadäquate Finanzausstattung offenkundig ausgeschlossen werden könne. Dabei werde der Kernbereich der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie nicht schon dann verletzt, wenn die Finanzausstattung der Gemeinde nicht nur in einem Jahr oder nur vorübergehend hinter dem verfassungsgebotenen Minimum zurückbleibe, sondern eine dauerhafte strukturelle Unterfinanzierung anzunehmen sei. Dies liege bei der Klägerin nicht vor.

Seine zu dem konkreten Umlagesatz führende Abwägung habe er nunmehr mit Beschluss des Kreistages vom 26. Februar 2020 verschriftlicht und damit zur besseren Überprüfung durch das Gericht nachträglich dokumentiert.

Der Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Magdeburg vom 21. November 2018 zu ändern und die Klage abzuweisen.

Die Klägerin beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Auch sie wiederholt und vertieft zur Begründung ihre Ausführungen aus dem erstinstanzlichen Verfahren. Daneben ist sie der Auffassung, dass der Beklagte nicht nur kein förmliches Verfahren zur Festsetzung des Kreisumlagesatzes durchgeführt, sondern sich überhaupt keines Verfahrens bemüht habe, das den verfassungsgemäßen Anforderungen gerecht werde. Insbesondere könne in dem Schreiben des Beklagten vom 21. Oktober 2016 keine Einbeziehung der Gemeinden gesehen werden. Vielmehr stelle das Schreiben eine schlichte Information über die vorgesehene Höhe des Hebesatzes dar. Eine ergebnisoffene Aufforderung, sich am Verfahren zu beteiligen, sei dem Schreiben nicht zu entnehmen und offensichtlich auch nicht beabsichtigt. Weiter sei schon die Verletzung der verfassungsrechtlich vorgegebenen Verfahrensvorgaben ausreichend, die Rechtswidrigkeit des Umlagebescheides zu begründen. Dies ergebe sich daraus, dass die verfassungsmäßigen Vorgaben andernfalls schlicht überflüssig und eine Verletzung der verfassungsgemäßen Verfahrensvorgaben ansonsten sanktionslos möglich wäre. Weiter sei der Beklagte auch nicht gezwungen, eine Kreisumlage zu erheben.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge des Beklagten Bezug genommen, die Gegenstand der Entscheidungsfindung des Gerichts gewesen sind.

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e :

Der Senat entscheidet gemäß § 101 Abs. 2 VwGO ohne mündliche Verhandlung über die Berufung des Beklagten, da die Beteiligten auf die Durchführung einer mündlichen Verhandlung verzichtet haben.

Die zulässige Berufung des Beklagten ist unbegründet.

Das Verwaltungsgericht hat der Klage im Ergebnis zu Recht stattgegeben, denn der Bescheid des Beklagten vom 24. April 2017 über die Erhebung der Kreisumlage für das Haushaltsjahr 2017 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

I. Rechtsgrundlage für die Berechtigung des Beklagten zur Erhebung einer Kreisumlage sind §§ 99 Abs. 3 KVG LSA, 19 FAG LSA i.V.m. § 5 der Haushaltssatzung des Beklagten für das Haushaltsjahr 2017 vom 23. November 2016 (Haushaltssatzung 2017). Nach § 99 Abs. 3 KVG LSA erhebt der Landkreis, soweit seine sonstigen Erträge und Einzahlungen nicht ausreichen, von den kreisangehörigen Gemeinden nach den hierfür geltenden Vorschriften eine Umlage (Kreisumlage), um seinen erforderlichen Bedarf zu decken. Die Umlagesätze sind in der Haushaltssatzung für jedes Haushaltsjahr festzusetzen. Gemäß § 19 Abs. 1 Satz 1 FAG LSA wird die Kreisumlage gemäß § 99 Abs. 3 KVG LSA in der Haushaltssatzung in Vomhundertsätzen der einzelnen Umlagegrundlagen (Umlagesätze) bemessen.

1. Gemäß § 5 der Haushaltssatzung 2017 beträgt der Umlagesatz der Kreisumlage 40,1 %. Wie bereits das Verwaltungsgericht im Ergebnis festgestellt hat, bildet § 5 der Haushaltssatzung 2017 keine wirksame Rechtsgrundlage zur Erhebung der hier streitgegenständlichen Kreisumlage

§ 5 der Haushaltssatzung 2017 ist schon deswegen nicht mit Art. 28 Abs. 2 GG sowie Art. 87 Verf LSA vereinbar, weil der Beklagte die verfassungsrechtlich gebotenen verfahrensrechtlichen Anforderungen bei der Festsetzung des Kreisumlagesatzes nicht beachtet hat, und verstößt damit gegen höherrangiges Recht.

1.1. Nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG sowie Art. 87 Abs. 1 und 2 Verf LSA muss den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Die Gewährleistung

der Selbstverwaltung umfasst nach Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle. Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistet den Gemeinden danach das Recht auf eine aufgabenadäquate Finanzausstattung. Die Finanzausstattung der Gemeinden wird dabei als Saldo aus Einnahmen und Abschöpfungen verstanden. Auf der Einnahmenseite tragen zur Finanzausstattung - neben Entgelten für spezielle Leistungen - Einnahmen aus Steuern (sog. Steuerkraft) sowie ergänzende Zuweisungen aus Landesmitteln nach Maßgabe des kommunalen Finanzausgleichs bei. Dem stehen in negativer Hinsicht Bestimmungen in den Finanzausgleichs- und anderen Gesetzen über Umlagen gegenüber, die den Gemeinden Finanzmittel zugunsten anderer - regelmäßig höherstufiger - Verwaltungsträger wieder entziehen.

Bei der Kreisumlage handelt es sich um ein anerkanntes Instrument, mit dem bestimmte Finanzmittel im kreisangehörigen Raum zwischen dem Kreis und den Gemeinden verteilt werden. Als solches muss sie den Anforderungen entsprechen, die das Verfassungsrecht für die Finanzausstattung der Gemeinden vorgibt und ihre Wirkung darf nicht dazu führen, dass die verfassungsgebote finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden unterschritten wird (BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 - 8 C 1.12 -, juris Rn. 12). Dem Gesetz- und sonstigen Normgeber kommt bei der Ausgestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Land, Kreisen und Gemeinden ein weiter Regelungsspielraum zu. Die Erhebung der Kreisumlage stellt insbesondere keinen rechtfertigungsbedürftigen staatlichen Eingriff in die Selbstverwaltungshoheit einzelner Gemeinden dar, sondern die Entscheidung einer kommunalen Gebietskörperschaft über die Verteilung der finanziellen Mittel innerhalb des kommunalen Raums zwischen Gemeinden und Landkreis. Bei dieser Entscheidung können sich sowohl der Landkreis, der über die Mittelverteilung entscheidet, als auch die Gemeinden, denen Finanzmittel entzogen werden, auf die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung und ihren daraus abgeleiteten Anspruch auf aufgabenadäquate Finanzierung aus Art. 28 Abs. 2 GG berufen. Die Festsetzung des Kreisumlagesatzes dient nicht dazu, dem kommunalen Raum Finanzmittel zu entziehen, sondern dem Ausgleich der im kommunalen Raum konkurrierenden finanziellen Interessen. Aus dem Grundgesetz lässt sich insofern keine Vorrangposition herleiten, vielmehr hat der Finanzbedarf eines jeden Verwaltungsträgers grundsätzlich gleichen Rang. Weder kommt dem Land für seinen eigenen Finanzbedarf ein Vorrang gegenüber dem kommunalen Bereich zu, noch lässt sich aus Art. 28 Abs. 2 GG umgekehrt ein Vorrang des kommunalen Finanzbedarfs gegenüber demjenigen des Staates herleiten. Auch innerhalb des kommunalen Raums lässt sich weder für den Finanzbedarf des Kreises noch für denjenigen der kreisangehörigen Gemeinden von Verfassung wegen ein Vorrang behaupten (BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013, a.a.O., juris Rn. 13). Die Verteilung der Finanzmittel muss daher gleichmäßig geschehen. Mit Blick auf die Kreisumlage kommt diesem Grundsatz des finanziellen Gleichranges zunächst vor allem Bedeutung für das vertikale Verhältnis des umlageberechtigten Kreises zu den umlageverpflichteten kreis-

angehörigen Gemeinden zu. Dabei ist von Bedeutung, dass der Kreis nicht nur die Befugnis zur einseitigen Erhebung der Kreisumlage hat, sondern dass er in bestimmter Hinsicht auch über das Ausmaß seiner Kreistätigkeit disponiert und damit seinen eigenen Finanzbedarf enger oder weiter stecken kann. Das darf er nicht beliebig; vielmehr muss er die grundsätzlich gleichrangigen Interessen der kreisangehörigen Gemeinden in Rechnung stellen (BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013, a.a.O., juris Rn. 14).

Die Erhebung einer Kreisumlage verletzt danach nicht nur dann das Selbstverwaltungsrecht der kreisangehörigen und umlagepflichtigen Gemeinden, wenn sie dazu führt, dass deren finanzielle Mindestausstattung unterschritten wird. Das Selbstverwaltungsrecht wird auch dann verletzt, wenn der Landkreis bei der Erhebung der Kreisumlage seine eigenen finanziellen Belange gegenüber den finanziellen Belangen seiner kreisangehörigen Gemeinden einseitig und rücksichtslos bevorzugt und damit den Grundsatz des Gleichrangs der finanziellen Interessen der kommunalen Gebietskörperschaften Gemeinden und Landkreis auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung verletzt (BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2019 - 10 C 6.18 -, juris Rn. 13 m.w.N.)

1.2. Aus dem Grundsatz des finanziellen Gleichrangs ergeben sich danach auch verfahrensrechtliche Anforderungen an die Erhebung der Kreisumlage: Der Landkreis hat vor der Festsetzung des Kreisumlagesatzes seinen eigenen Finanzbedarf sowie den Finanzbedarf der kreisangehörigen Gemeinden zu ermitteln und seine Entscheidungen in geeigneter Form - etwa im Wege einer Begründung der Ansätze seiner Haushaltssatzung - offenzulegen, um den Gemeinden und gegebenenfalls den Gerichten eine Überprüfung zu ermöglichen (BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2019, a.a.O.; Urteil vom 16. Juni 2015 - 10 C 13.14 -, juris Rn. 41; BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013, a.a.O., juris Rn. 14).

In welcher Weise der Landkreis seinen Verfahrenspflichten nachkommt, ist dabei entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts verfassungsrechtlich nicht im Einzelnen vorgegeben. Die Institutsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung bedarf der gesetzlichen Ausgestaltung und Formung; es obliegt daher dem jeweiligen Landesgesetzgeber, das Verfahren zur Erhebung der Kreisumlage zu regeln. Soweit derartige Regelungen - wie für das Land Sachsen-Anhalt - fehlen, haben die Landkreise die Befugnis zur Gestaltung ihrer Verfahrensweise. Sie tragen damit die Verantwortung dafür, hierbei ein Verfahren zu beobachten, welches sicherstellt, dass die verfassungsrechtlichen Anforderungen gewahrt werden (BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2019, a.a.O., Rn. 14).

1.3 Hingegen ist der Landkreis entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts nicht verpflichtet, vor der Festsetzung des Kreisumlagesatzes die kreisangehörigen Kommunen anzuhören. Eine Verpflichtung, die umlagepflichtigen Gemeinden vor der Entscheidung über die Höhe des Kreisumlagesatzes förmlich anzuhören, lässt sich dem Grundgesetz nicht entnehmen (BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2019, a.a.O., Rn. 15 ff.).

Auch andere Beteiligungsrechte der Gemeinden - wie von der Klägerin und dem Verwaltungsgericht angenommen - folgen weder aus Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 87 Verf LSA noch aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Weder die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden noch die landesgesetzlichen Regelungen geben eine Beteiligung der Gemeinden bei der Festsetzung des Kreisumlagesatzes vor. Eine solche ist auch nicht historisch gewachsen oder lässt sich aus dem Sinn und Zweck der Kreisumlage herleiten. Historisch ist die Kreisumlage Nachfolgerin der von den Gemeinden für den Kreis einzuziehenden Kreissteuern. Dabei handelte es sich letztlich um eine Besteuerung der Gemeinde- bzw. Kreisansässigen durch den Landkreis, die lediglich durch die Gemeinden vollzogen wurde. Nachdem die Gemeinden nach der Steuerreform unmittelbare Schuldner der nun Kreisabgaben genannten Kreissteuern geworden waren, entfiel ein wichtiges Wesensmerkmal der Steuer: Die Belastung einer Einzelperson in einem Über-/Unterordnungsverhältnis. An die Stelle der Besteuerung der Kreiseingesessenen trat nun die Gemeinde selbst und das Recht des Kreises zur Teilhabe an den Erträgen der Steuern kreisangehöriger Gemeinden. Von ihrem Wesen ist die Kreisumlage damit nie zur klassischen Umlage geworden. Sie erfüllt vielmehr weiterhin mehrere Tatbestandsmerkmale einer Steuer. Die Kreisumlage ist vor allem kein Mitgliedsbeitrag oder eine beitragsähnliche Abgabe im Sinne des Äquivalenzprinzips (BVerfG, Beschluss vom 21. Mai 1986 - 2 BvL 2/61 -, juris Rn. 42 ff.). Stattdessen ist sie von ihrem Ursprung her als Kreisanteil an den Einnahmequellen, die von den Kreisen und Gemeinden gemeinsam bewirtschaftet werden, zu betrachten. Entsprechend sind die Einnahmen der kreisangehörigen Gemeinden aus Steuern sozusagen mit der Kreisumlage vorbelastet, ihre Höhe steht also unter dem realisierenden Vorbehalt der Kreisumlageerhebung.

Auch bedarf es - anders als das Verwaltungsgericht meint - keiner eigenen verschriftlichten Abwägungsentscheidung in der Beschlussvorlage zur Festsetzung des Kreisumlagesatzes. Vielmehr genügt es, wenn sich die Abwägungsentscheidung aus den weiteren Unterlagen (wie z.B. aus dem Protokoll zur Kreistagssitzung) ergibt. Denn die Beachtung der sich aus der gemeindlichen Finanzhoheit der kreisangehörigen Kommunen ergebenden Grenzen für die Haushaltsaufstellung durch den insoweit „innerkommunal“ zur Entscheidung berufenen Landkreis ist keine Frage des Verfahrens, sondern eine inhaltliche Anforderung. Unter dem Gesichtspunkt der „Offenlegung“ kommt es allein darauf an, ob sich nach den Aufstellungsunterlagen eine ausreichende Grundlage für die Beurteilung der Einhaltung der verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Festlegung des Satzes für die Erhebung der Kreisumlage ergibt (OVG Saarland, Urteil vom 12. November 2019 - 2 A 159/18 -, juris Rn. 63).

Angesichts der in § 19 Abs. 1 FAG LSA geforderten Gleichbehandlung aller kreisangehörigen Gemeinden scheidet schließlich - entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichts - eine Berücksichtigung gemeindespezifischer Finanzbelange bei der Festsetzung des Umlagesatzes oder des konkreten Umlagebetrags von vornherein aus (so auch zum bayerischen Landesrecht: VGH Bayern, Beschluss vom 14. Dezember 2018 - 4 BV 17.2488 -, BeckRS 2018, 32713, Rn. 8). Aus diesem Grund hat der Landkreis - anders

als die Klägerin und das Verwaltungsgericht meinen - bei seiner Abwägungsentscheidung nicht die finanzschwächste Gemeinde in den Blick zu nehmen, sondern einen Querschnitt von allen kreisangehörigen Gemeinden vorzunehmen. Sofern sich für einzelne Gemeinden danach eine Gefährdung der finanziellen Mindestausstattung ergibt, kann dem etwa gemäß § 24 FAG LSA durch Stundung der Kreisumlage begegnet werden. Weiter hätte die Gemeinde zu erwägen, ob es noch andere erfolgversprechende Möglichkeiten gebe, zusätzliche Finanzmittel (z. B. Liquiditätsbeihilfen, Sanierungsbeihilfen) zu erlangen (so ausdrücklich: BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2019, a.a.O., Rn. 21). Hätte der Landkreis - wie das Verwaltungsgericht meint - die Höhe des Kreisumlagesatzes an der finanzschwächsten Gemeinde zu bemessen, würde dies dazu führen, dass er womöglich gehindert wäre, überhaupt eine Kreisumlage zu erheben, obwohl die Finanzsituation aller anderen kreisangehörigen Gemeinden dies zuließe.

2. Mit dem vom Beklagten gewählten Verfahren zur Festsetzung des Kreisumlagesatzes für das Haushaltsjahr 2017 hat der Beklagte die dargestellten - sich aus Art. 28 Abs. 2 GG ergebenden - verfahrensrechtlichen Anforderungen nicht beachtet. Der Beklagte hat die Finanzsituation der kreisangehörigen Kommunen bereits nicht hinreichend ermittelt.

Der Zweck der prozeduralen Anforderung der Ermittlungspflicht besteht darin, eine gesicherte Daten- und Informationsgrundlage für die Beschlussfassung der Kreisgremien über die Haushaltssatzung samt des darin vorgesehenen Umlagesatzes zu gewährleisten und eine nachträgliche Überprüfung zu ermöglichen. Wie der Landkreis sich die notwendigen Informationen beschafft, bleibt ihm überlassen. Für die erforderliche Querschnittsbetrachtung bedarf es insbesondere keiner Beteiligung der kreisangehörigen Kommunen. Vielmehr genügt der Rückgriff auf bereits zusammengetragene und gesicherte Daten zur Haushalts- und Finanzsituation aller kreisangehörigen Kommunen, anhand derer sich im Rahmen einer Gesamtschau die Entwicklung des gemeindlichen Finanzbedarfs generell einschätzen lässt. Die entsprechenden Informationen können beispielsweise den Haushaltssatzungen der Gemeinden mit den darin enthaltenen Festsetzungen und der jährlich fortgeschriebenen Finanzplanung entnommen werden. Anstelle einer gesonderten Abfrage bei jeder einzelnen Gemeinde darf der Landkreis im Wege der Informationshilfe auch auf das bei der Kommunalaufsichtsbehörde und dem Statistischen Landesamt bereits vorhandene Zahlenmaterial zurückgreifen. Ein formloser kommunalpolitischer Informationsaustausch genügt dagegen nicht, um dem Kreistag die notwendige fundierte Entscheidungsgrundlage zu verschaffen (VGH Bayern, Beschluss vom 14. Dezember 2018, a.a.O., Rn. 7).

Den ermittelten Finanzbedarf der Gemeinden hat der Landkreis den zur Entscheidung über die Kreisumlage berufenen Mitgliedern des Kreistages vor der Beschlussfassung in geeigneter Weise (z. B. tabellarisch) aufbereitet zur Verfügung zu stellen. Eine rein verwaltungsinterne Ermittlung und Bewertung des Finanzbedarfs der Gemeinden genügt

nicht. Vielmehr liegt in diesem Fall ein Ermittlungsdefizit vor, das einen absoluten Verfahrensfehler darstellt und zur Unwirksamkeit des festgesetzten Kreisumlagesatzes führt (vgl. VGH Bayern, Beschluss vom 14. Dezember 2018, a.a.O., Rn. 12).

So liegt es hier. Unbestritten waren die in den verwaltungsinternen Beratungen des Beklagten vermeintlich gewonnenen konkreten Informationen über den Finanzbedarf der kreisangehörigen Gemeinden weder Bestandteil der Beschlussvorlage 2016/20/0327 vom 26. September 2016 zur Haushaltssatzung 2017 noch Inhalt sonstiger dem Kreistag zur Verfügung gestellter Unterlagen. Insoweit konnte der Kreistag als maßgebliches Organ zur Festsetzung des Kreisumlagesatzes (§§ 102 Abs. 1, 99 Abs. 3, 36 Abs. 1 KVG LSA) den Finanzbedarf der kreisangehörigen Gemeinden bei seiner Beschlussfassung über die Haushaltssatzung 2017 weder beachten noch überprüfen. Dies genügt den Anforderungen an die Ermittlungspflicht nicht.

3. Bei den durch verfassungskonforme Auslegung der einschlägigen Rechtsnormen gewonnenen Verfahrensanforderungen handelt es sich nicht um bloße Obliegenheiten des Landkreises als Satzungsgeber, sondern um selbständige Verfahrenspflichten, die im Zeitpunkt der Beschlussfassung des Kreistags über die Haushaltssatzung erfüllt sein müssen. Abweichend von dem Grundsatz, dass der Satzungsgeber von Verfassungen wegen „nur“ eine wirksame Norm schuldet, stellt die Erfüllung der Ermittlungs- und Offenlegungspflicht eine Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für die Satzung dar. Die prozeduralen Anforderungen an den Satzungserlass tragen zu einer erhöhten Rationalität und Transparenz des kommunalen Entscheidungsprozesses bei; sie bieten damit einen notwendigen Ausgleich für die eingeschränkte gerichtliche Kontrolldichte bei der materiellrechtlichen Prüfung der Haushaltssatzung am Maßstab der verfassungsgebotenen finanziellen Mindestausstattung der Gemeinden (VGH Bayern, Beschluss vom 14. Dezember 2018, a.a.O., Rn. 6 m.w.N.).

4. Aus diesem Grund konnte der Beklagte den Verfahrensverstoß auch nicht mit Beschluss des Kreistages vom 27. Februar 2020 (Beschluss Nr. 0104/20/2020) heilen. Darin heißt es:

„Der Kreistag bestätigt im Rahmen seiner Abwägung zur Festsetzung der Kreisumlage 2017 den mit Kreistagsbeschluss vom 23. November 2016 (Beschluss-Nr. 2016/20703279) im § 5 der Haushaltssatzung festgesetzten Hebesatz von 40,1 v. H. der Umlagegrundlagen.“

Gegenstand der Beschlussvorlage 0104/20/2020 war dabei auch eine Aufstellung der Finanzgrundlagen der kreisangehörigen Kommunen. Entgegen der Ansicht des Beklagten kommt es - wie ausgeführt - verfahrensrechtlich nicht darauf an, dass der Kreistag des Beklagten seine Abwägung in dem Beschluss über seine Haushaltssatzung verschriftlicht, sondern dass er aufgrund eines ihm vorliegenden Datenmaterials überhaupt

in der Lage war, eine daran orientierte Abwägung vorzunehmen. Insoweit kam der Beklagte mit der Beschlussvorlage 0104/20/2020 vom 20. Januar 2020 erstmals vollständig seiner Ermittlungspflicht nach. Dies führt aber nicht zur Heilung des Verfahrensverstößes, da aufgrund des nunmehr dem Kreistag vorliegenden Zahlenmaterials keine Abwägungsentscheidung mehr vorgenommen werden konnte.

Der Verstoß gegen die verfassungsrechtlich begründeten Verfahrensanforderungen führt nach allgemeinen Grundsätzen zur Nichtigkeit der Haushaltssatzung. Maßgeblich für den Verfahrensverstoß ist der Zeitpunkt der Beschlussfassung über die Haushaltssatzung (OVG Saarland, Urteil vom 12. November 2019, a.a.O., Rn. 72). Denn aus dem Gleichrang der kommunalen Finanzinteressen folgt, dass der Landkreis vor der Festlegung seines eigenen, in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Umlagesoll stehenden Finanzbedarfs in der Haushaltssatzung eine Querschnittsbetrachtung des Finanzbedarfs aller kreisangehörigen Gemeinden anstellen muss, um im Rahmen einer Gesamtbetrachtung eine Obergrenze der Belastung der kreisangehörigen Gemeinden durch die Kreisumlage festzustellen und den eigenen Finanzbedarf damit in Einklang zu bringen (BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2019, a.a.O., Leitsatz; OVG Thüringen, Urteil vom 7. Oktober 2016 - 3 KO 94/12 -, juris Rn. 57). Die für Verwaltungsakte geltenden Vorschriften der §§ 45 f. VwVfG i. V. m. § 1 Abs. 1 VwVfG LSA finden auf Normsetzungsakte keine (entsprechende) Anwendung, so dass hier weder eine Heilung des Satzungsmangels durch Nachholung (allein) der unterbliebenen Verfahrenshandlung noch eine Unbeachtlichkeit des Ermittlungsdefizits wegen offensichtlich fehlender Entscheidungserheblichkeit in Betracht kommt (VGH Bayern, Beschluss vom 14. Dezember 2018, a.a.O., Rn. 12; a.A. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 24. April 2017 - 12 N 58.16 -, juris Rn. 8). Daneben setzt eine rechtmäßige Abwägungsentscheidung voraus, dass diese aufgrund der ermittelten Daten offen erfolgt, der Beklagte insoweit einen Abwägungswillen zu erkennen gibt. Eine solche offene Abwägungsentscheidung hätte vom Beklagten aber nicht mehr getroffen werden können. Als Folge der nachträglichen Herabsetzung oder Anhebung der Kreisumlage aufgrund einer erstmaligen offenen Abwägungsentscheidung wäre eine Änderung der Haushaltssatzung 2017 erforderlich. Einer solchen Änderung stünde jedoch im Zeitpunkt des Beschlusses des Beklagten am 27. Februar 2020 die Vorschrift des § 103 Abs. 1 KVG LSA entgegen, weil das Haushaltsjahr 2017 bereits abgeschlossen war und Änderungen nur bis zum 31. Dezember des Haushaltsjahres vorgenommen werden können. Zugleich hätte eine mögliche Verminderung des Kreisumlagesatzes zur Folge, dass der Haushalt nicht mehr ausgeglichen wäre. Auf der Einnahmeseite des Beklagten müsste das Defizit durch andere Einnahmen ausgeglichen oder auf der Ausgabenseite Kürzungen vorgenommen werden. Dies ist rückwirkend nach Abschluss des Haushaltsjahres für dieses Haushaltsjahr nicht mehr darstellbar.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. § 709 Sätze 1 und 2 ZPO.

Gründe für die Zulassung der Revision (§ 132 Abs. 2 VwGO) liegen nicht vor.

R e c h t s m i t t e l b e l e h r u n g :

Die Nicht-Zulassung der Revision kann innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteiles bei dem

Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt,
Breiter Weg 203 - 206, 39104 Magdeburg,

durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteiles zu begründen. Die Begründung ist beim Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt einzureichen. In der Begründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes, des Gemeinsamen Senates der Obersten Gerichtshöfe oder des Bundesverfassungsgerichtes, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Bei dem Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt können in allen Verfahrensarten auch elektronische Dokumente nach Maßgabe von § 55a VwGO und der auf Grund von § 55a Abs. 2 Satz 2, Abs. 4 Nr. 3 VwGO erlassenen Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung - ERVV) eingereicht werden.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind nur Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Vor dem Bundesverwaltungsgericht sind auch die in § 67 Absatz 2 Satz 2 Nr. 5 VwGO bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten juristischen Personen gemäß § 67 Absatz 2 Satz 2 Nr. 7 VwGO als Bevollmächtigte zugelassen, jedoch nur in Angelegenheiten, die Rechtsverhältnisse im Sinne des § 52 Nr. 4 VwGO betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 ArbGG stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten. Die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln. Ein Beteiligter, der hiernach zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechtes einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt

oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechtes einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen. Diplom-Juristen, die nach dem 3. Oktober 1990 im höheren Verwaltungsdienst beschäftigt wurden, stehen insoweit einer Person mit Befähigung zum Richteramt gleich.

Bei dem Bundesverwaltungsgericht können in allen Verfahrensarten auch elektronische Dokumente nach Maßgabe von § 55a VwGO und der auf Grund von § 55a Abs. 2 Satz 2, Abs. 4 Nr. 3 VwGO erlassenen Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung - ERVV) eingereicht werden.

Schmidt

Dr. Bechler

Zirzlaff

4 L 14/19

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Berufungsverfahren auf 4.918.233,- Euro festgesetzt.

G r ü n d e :

Die Festsetzung des Streitwertes folgt aus § 52 Abs. 3 GKG.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Schmidt

Dr. Bechler

Zirzlaff