

Ministerium für Inneres und Bau Mecklenburg-Vorpommern



Ministerium für Inneres und Bau
Mecklenburg-Vorpommern 19048 Schwerin

Nur per E-Mail

An die
Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern

Bearbeiter: Frau OARin
Anne O`lgwe
Telefon: +49 385 588 12324
Telefax: +49 385 509 12324
E-Mail: anne.oigwe@im.mv-regierung.de
Geschäftszeichen: II 320-174-59000-2011/008-017
Datum: Schwerin, 24. Juli 2025

nachrichtlich:

Städte- und Gemeindetag M-V e.V.
Bertha-von-Suttner-Str. 5
19061 Schwerin

Landkreistag M-V e.V.
Bertha-von-Suttner-Str. 5
19061 Schwerin

Landesrechnungshof M-V
Mühlentwiete 4
19059 Schwerin

Hinweise zur Festsetzung und Erhebung der Kreisumlage unter Berücksichtigung der aktuellen Rechtsprechung

Vor dem Hintergrund aktueller verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen, insbesondere der Urteile des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 29. Mai 2019 und 29. November 2022 sowie des Oberverwaltungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern (OVG M-V) vom 28. Oktober 2020 und 6. März 2024 zur Kreisumlage, ergehen die nachfolgenden rechtsaufsichtlichen Hinweise. Diese zielen darauf ab, eine rechtssichere Praxis zu fördern und Ermessensspielräume im Lichte der Rechtsprechung auszulegen. Sie sollen dazu beitragen, Unsicherheiten in der Verwaltungspraxis zu vermeiden und die kommunale Selbstverwaltung auf allen Ebenen zu stärken. Dieses Hinweisschreiben greift insoweit auch die diesbezüglichen Empfehlungen aus dem Kommunalfinanzbericht 2024 des Landesrechnungshofs auf¹.

Klarstellend mache ich darauf aufmerksam, dass die bisher praktizierten Verfahren der Landkreise durch die nachfolgenden Hinweise rechtlich nicht infrage gestellt werden. Ich empfehle gleichwohl, die künftige Praxis eng an den nunmehr richterlich entwickelten Maßstäben auszurichten, um künftige gerichtliche Auseinandersetzungen möglichst zu verhindern und den Rechtsfrieden zu fördern.

¹ Vgl. Jahresbericht Teil 2 - Kommunalfinanzbericht, Beitrag „Erhebung der Kreisumlage“, Ziffern 115 ff.

Hausanschrift:
Ministerium für Inneres und Bau
Mecklenburg-Vorpommern
Arsenal am Pfaffenteich
Alexandrinestraße 1 · 19055 Schwerin

Postanschrift:
Ministerium für Inneres und Bau
Mecklenburg-Vorpommern
19048 Schwerin

Telefon: +49 385 5880
Telefax: +49 385 588-12972
E-Mail: poststelle@im.mv-regierung.de
Internet: www.im.mv-regierung.de

1. Grundsätze

Die Kreisumlage stellt ein subsidiäres Finanzierungsinstrument der Landkreise dar. So regelt § 120 Absatz 2 KV M-V, dass der Landkreis die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Erträge und Einzahlungen, soweit vertretbar und geboten, aus Entgelten für die von ihm erbrachten Leistungen, aus Steuern und im Übrigen aus einer Kreisumlage nach den Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern (FAG M-V) zu beschaffen hat, soweit die sonstigen Erträge und Einzahlungen nicht ausreichen.

In § 30 FAG M-V ist diesbezüglich ebenso geregelt, dass der Landkreis, soweit die sonstigen Erträge und Einzahlungen seinen Bedarf nicht decken, eine Umlage von den kreisangehörigen Gemeinden (Kreisumlage) erhebt.

Die Kreisumlage wird für jedes Haushaltsjahr in einem Vomhundertsatz der Umlagegrundlagen (Umlagesatz) bemessen. Der Umlagesatz ist in der Haushaltssatzung festzusetzen. Die Umlagegrundlagen entsprechen der Finanzkraft nach § 16 Absatz 7 Satz 1 FAG M-V.

Die Erhebung der Kreisumlage nach § 120 Absatz 2 KV M-V i.V.m. § 30 FAG M-V stellt im Ergebnis einen durch das Gesetz vorgegebenen, dem politischen Gestaltungsspielraum entzogenen Mechanismus der Bedarfsdeckung dar.

Unter Wahrung der verfassungsrechtlichen Grenzen, die sich aus einer möglichen Verletzung der finanziellen Mindestfinanzausstattung der kreisangehörigen Gemeinden und des Verbots ergeben, die eigenen finanziellen Belange gegenüber den finanziellen Belangen der kreisangehörigen Gemeinden einseitig und rücksichtslos zu bevorzugen, hat der Landkreis seinen Finanzbedarf aus der Kreisumlage zu decken.

2. Verfahren

Strittig war in den verwaltungsgerichtlichen Verfahren u.a., ob die kreisangehörigen Gemeinden vor Festsetzung der Kreisumlage aus verfassungsrechtlichen Gründen anzuhören sind, um deren Finanzbedarf bestimmen zu können.

§ 30 FAG M-V trifft keine ausdrücklichen Verfahrensbestimmungen zur Festsetzung der Kreisumlage. Das BVerwG hat diesbezüglich entschieden, dass der Landkreis vor der Festlegung der Höhe des Kreisumlagesatzes zwar verpflichtet ist, auch den Finanzbedarf der umlagepflichtigen Gemeinden zu ermitteln und seine Entscheidungen offenzulegen, eine Verpflichtung zu einer förmlichen Anhörung auf der Grundlage von Artikel 28 Absatz 2 GG sei damit aber nicht verbunden (vgl. BVerwG 10 C 6.18 vom 29. Mai 2019). Dies hatte das OVG M-V in seiner Entscheidung vom 23. Juli 2018 (OVG 2 L 463/16) aus Artikel 28 GG und Artikel 72 LV zunächst hergeleitet, zu dieser Frage jedoch die Revision zugelassen.

Die Entscheidung des OVG M-V wurde daher aufgehoben und die Sache zurückverwiesen. Der Senat des OVG M-V hatte in der am 18. Dezember 2019 durchgeführten mündlichen Verhandlung im Berufungsverfahren des Landkreises Nordwestmecklenburg gegen die Gemeinde Perlin erkennen lassen, dass er erwäge, aus Artikel 72 Absatz 1 LV eine Verpflichtung des Kreises zur Anhörung der Gemeinden vor Festsetzung der Kreisumlage abzuleiten. Für eine solche Verpflichtung, zumindest aber eine Pflicht zu einer anderweitigen Beteiligung der Gemeinden vor

Festsetzung der Kreisumlage, könne sprechen, dass der Landesverfassungsgeber die finanzielle Autonomie und Handlungsfähigkeit der kommunalen Körperschaften deutlich stärker und präziser betone als Artikel 28 Absatz 2 GG. In den Urteilen vom 28. Oktober 2020 (OVG 2 L 463/16) und 6. März 2024 (OVG 2 L 463/16) ist diese Frage aber offengeblieben.

Gleichwohl hat der Landkreis auch ohne eine förmliche Anhörungspflicht aus Art. 28 Absatz 2 GG den Finanzbedarf der umlagepflichtigen Gemeinden zu ermitteln und bei der Entscheidung über die Höhe des Umlagesatzes zu berücksichtigen. Das BVerwG hat in seinen Urteilen (BVerwG 10 C 6.18 vom 29. Mai 2019, BVerwG 8 C 30.20 vom 27. September 2021) folgende Grundsätze bestätigt:

- Das Selbstverwaltungsrecht der kreisangehörigen Gemeinden wird nicht nur verletzt, wenn die Erhebung einer Kreisumlage dazu führt, dass deren finanzielle Mindestausstattung unterschritten wird, sondern auch dann, 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 Landkreise auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung verletzt (vgl. auch BVerwG, Urteil vom 30. Januar 2013 - 8 C 1.12 - BVerwGE 145, 378 Rn. 13 ff.).
- Die Wahrung des Grundsatzes des Gleichrangs der finanziellen Interessen der kommunalen Gebietskörperschaften verpflichtet den Landkreis bei der Erhebung einer Kreisumlage, nicht nur seinen eigenen Finanzbedarf, sondern auch denjenigen der umlagepflichtigen 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.

In welcher Art und Weise die Landkreise den Finanzbedarf ihrer Gemeinden zu ermitteln und offenzulegen haben, ist Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 und 3 GG dem BVerwG zufolge allerdings nicht zu entnehmen, weil die Institutsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung der gesetzlichen Ausgestaltung und Formung bedürfe. Es obliege daher dem jeweiligen Landesgesetzgeber, das Verfahren der Erhebung von Kreisumlagen zu regeln. Soweit derartige Regelungen fehlen, haben die Landkreise die Befugnis zur Gestaltung ihrer Verfahrensweise. Sie tragen damit die Verantwortung dafür, hierbei ein Verfahren zu beachten, welches sicherstellt, dass die verfassungsrechtlichen Anforderungen gewahrt werden.

Im Ergebnis ist auch ohne ein formelles Anhörungsrecht der kreisangehörigen Gemeinden ein Verfahren zu wählen, das die Interessen der Gemeinden wahrt und die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Umlageentscheidung gewährleistet. Die Gemeinden sollen dabei die Möglichkeit erhalten, sich informiert mit der vorgesehenen Umlageentscheidung auseinandersetzen zu können, etwa durch frühzeitige Informationen und erläuternde Schreiben. Es wird dabei empfohlen, den Gemeinden Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, auch damit diese ihre aktuellen Finanzbedarfe gegenüber dem Landkreis geltend machen können, insbesondere, wenn noch keine gemeindliche Haushaltssatzung für das relevante Haushaltsjahr vorliegen sollte. Im Ergebnis wird eine frühzeitige Beteiligung der Gemeinden in einem formalisierten Verfahren

empfohlen, damit die gemeindlichen Finanzbedarfe bei der Festsetzung der Umlage im Sinne eines gleichrangigen Interessenausgleichs angemessene Berücksichtigung finden können.

Nach hiesiger Auffassung zielt die Beteiligung der Gemeinden nach ihrem Sinn und Zweck im Verfahrensstadium der Aufstellung des kreislichen Haushalts nicht darauf ab, den Gemeinden Gelegenheit zur Stellungnahme zum Finanzbedarf des Landkreises zu geben. Die eigenverantwortliche Planung und Bewirtschaftung der zur Verfügung stehenden Mittel gehört zur ebenfalls verfassungsrechtlich geschützten Finanzhoheit des Landkreises im Rahmen seiner kommunalen Selbstverwaltung (§ 88 Absatz 2 Satz 1 KV M-V). Es handelt sich mithin um keine umfassende Beteiligung der Gemeinden sowohl zu den eigenen Finanzbedarfen als auch zur Haushaltsplanung des Landkreises, auch wenn der sich in seiner Haushaltsplanung konkretisierende Finanzbedarf des Landkreises für die Abwägungsentscheidung zur Höhe des Kreisumlagesatzes relevant ist. Auch ein formelles Anhörungsrecht, wie es das OVG M-V erwogen hat (s.o.), wäre - nach Maßgabe der vom BVerwG aufgezeigten Grundsätze (s.o.) - ausschließlich darauf gerichtet, die gemeindlichen Finanzbedarfe zu ermitteln, um diese bei der Abwägung angemessen berücksichtigen zu können. Gleichwohl bleibt es dem Landkreis im Rahmen seiner Verfahrenshoheit unbenommen, die Beteiligung der Gemeinden thematisch weiter zu fassen oder beispielsweise in ergänzenden Gesprächsrunden auch den eigenen Finanzbedarf mit Vertretern der kreisangehörigen Gemeinden zu erörtern und ggf. hierzu Stellungnahmen der Gemeinden entgegenzunehmen und in die eigene Entscheidungsfindung informell einzubeziehen. Sofern Gemeinden die Abwägungsentscheidung durch den Kreistag für rechtswidrig halten, können sie gegen den Kreisumlagebescheid Rechtsbehelfe einlegen. Die für die Bewertung und Überprüfung – auch des Finanzbedarfs des Landkreises - erforderlichen Unterlagen stehen den Gemeinden spätestens in diesem Verfahrensstadium aufgrund der öffentlichen Bekanntmachung der Haushaltssatzung und ihrer Anlagen zur Verfügung (vgl. §§ 3,4 KV-DVO). Gleichwohl wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass das OVG M-V auf der Grundlage seiner Erwägung, ein formelles Anhörungsrecht aus Artikel 72 LV herzuleiten, zu der Frage, ob die Gemeinden auch zum Finanzbedarf des Landkreises anzuhören sind, bisher keine Aussagen getroffen hat. Das OVG Thüringen geht – in Übereinstimmung mit der hier vertretenen Auffassung - in seinem Urteil vom 13. Mai 2023 (2K 572/21) auf der Grundlage einer in Thüringen im Finanzausgleichsgesetz geregelten formellen Anhörungspflicht davon aus, dass es im Beteiligungsverfahren der Gemeinden nicht darum gehe, diesen bereits die Gelegenheit zu geben, den Kreishaushalt zu hinterfragen und ggf. zu beanstanden. Vielmehr gehe es nur darum, dass der Landkreis vor der Beschlussfassung über die Haushaltssatzung die Finanzsituation der Gemeinden einschätzen müsse. Denn auch die Gemeinden hätten zu akzeptieren, dass der Landkreis eigenverantwortlich seine Aufgabenwahrnehmung und Ausgaben plane. Um dem Informationsbedürfnis der Gemeinden Rechnung zu tragen, sei es ausreichend, wenn der Landkreis die wesentlichen Eckdaten des Haushaltsplanes offenlege, beispielsweise, indem er den Gemeinden den Entwurf des Haushaltsplans zur Kenntnis gebe. Damit stimmen die obigen Ausführungen überein, dass die Gemeinden die Möglichkeit erhalten sollen, sich aufgrund transparenter und nachvollziehbarer Informationen mit der vorgesehenen Umlageentscheidung auseinanderzusetzen.

Es besteht in Vorbereitung der Beschlussfassung der Haushaltssatzung seitens des Landkreises die Verpflichtung zur Darstellung der gemeindlichen und kreislichen Haushaltslage sowie zu den ermittelten Finanzbedarfen. Die Datenerhebung soll dabei für den Betrachtungszeitraum sowohl gemeindebezogene als auch zusammenfassende Daten zur Haushaltslage umfassen, um dem

Kreistag eine qualifizierte Befassung im Rahmen der vorzunehmenden Abwägung zu ermöglichen. Die Haushaltsplanung muss eine nachvollziehbare Begründung der Umlagehöhe enthalten. Die Datengrundlagen, Berechnungen und Erwägungen sind transparent darzulegen. Dazu gehören auch Stellungnahmen der Gemeinden und der Verwaltung. Die Dokumentation muss so aufbereitet sein, dass auf dieser Grundlage auch eine gerichtliche Überprüfung der Umlageentscheidung möglich ist.

3. Prüfung einer möglichen Verletzung der finanziellen Mindestfinanzausstattung

„Die Erhebung einer Kreisumlage darf nicht zur strukturellen Unterfinanzierung der Gemeinden führen und muss deren Mindestfinanzausstattung wahren.“

(BVerwG, Urteil vom 29.05.2019 – 10 C 1.18)

Nach der Rechtsprechung des BVerwG, der sich das OVG M-V in seinem o.a. Urteil anschließt, ist Voraussetzung für eine mögliche Verletzung der Gemeinde in ihrer Finanzautonomie gemäß Artikel 28 Absatz 2 GG, 72 Absatz 1 LV M-V, dass diese strukturell unterfinanziert ist. Dies setzt voraus, dass sie auf Dauer unter Ausschöpfung aller zumutbaren Konsolidierungspotentiale und der zur Verfügung stehenden Einnahmequellen nicht in der Lage ist, ihren Haushalt auszugleichen und deshalb zur Finanzierung ihrer Aufgaben einschließlich eines Minimums freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben dauerhaft auf Kassenkredite angewiesen ist (BVerwG, Urteil vom 31.01.2013, 8 C 1.12, Rn. 41; Urteil vom 16.06.2015, 10 C 13.14, Rn. 28, juris).

a) Datengrundlagen

Für die verfassungsrechtliche Bewertung einer möglichen Verletzung der finanziellen Mindestausstattung kommt es vorrangig auf den Finanzhaushalt an. Dies ergibt sich aus der Rechtsprechung, wonach die Gemeinden über eine ausreichende Liquidität zur Aufgabenerfüllung verfügen müssen und nicht dauerhaft auf Kassenkredite² angewiesen sein dürfen.

Das OVG Rheinland-Pfalz (OVG RP) führt zur Relevanz kalkulatorischer Kosten für die Mindestfinanzausstattung wie folgt aus (Urteil vom 17. Juli 2020, 10 A 11208/18.OVG):

„Auch wenn sich – wie der Beklagte geltend macht – in § 18 Abs. 4 Nr. 3 GemHVO a.F. widerspiegeln, dass der Gesetzgeber das Konzept des Haushaltsausgleichs gerade auf den Ressourcenverbrauch anpassen wollte und überdies auch im Jahresfehlbetrag nicht zahlungswirksame Aufwendungen wie z.B. Abschreibungen enthalten sind, lassen sich daraus kaum Schlüsse auf nach Art. 28 Abs. 2 GG erforderliche Spielräume für Selbstverwaltungsaufgaben ziehen. (...) Demgegenüber ist für die Frage, ob umlageverpflichtete Körperschaften auf Dauer strukturell unterfinanziert sind, besonders deren Liquiditätskreditbelastung maßgebend, weil die verfassungsrechtlich geschützten finanziellen Spielräume für die Vornahme freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben nicht auf Dauer kreditfinanziert sein dürfen.“

² Eine dauerhafte Finanzierung aus Kassenkrediten liegt nach dem Gemeindehaushaltsrecht M-V in der Regel vor, wenn eine Kommune längerfristig einen negativen Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen im Finanzhaushalt ausweisen muss. Auf die nachfolgenden weitergehenden Ausführungen wird verwiesen.

Diese Auslegung lässt sich auch aus der systematischen Einordnung der Regelungen zur Erhebung der Kreisumlage in das FAG M-V ableiten. Das FAG M-V untersetzt finanziell die Bestimmungen der Landesverfassung zur Sicherstellung der kommunalen Selbstverwaltung und einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen. Das FAG M-V stellt hierbei ausschließlich auf Finanzströme ab. Diese finden sich im gemeindlichen Finanzhaushalt wieder, während der Ergebnishaushalt den Ressourcenverbrauch abbildet.

b) Betrachtungszeitraum

Bereits zuvor hatte sich in der Rechtsprechung gezeigt, dass es für eine Verletzung der finanziellen Mindestfinanzausstattung nicht auf ein einzelnes Haushaltsjahr ankäme, sondern ein mehrjähriger Betrachtungszeitraum zu Grunde zu legen sei.

Das OVG M-V konkretisiert dies in seiner o.a. Entscheidung vom 6. März 2024 dahingehend, dass die im Verfahren geäußerten Überlegungen, bei der Prüfung einer denkbaren Verletzung der finanziellen Mindestfinanzausstattung der kreisangehörigen Gemeinden in einem gewissen Umfang in die Vergangenheit und in die Zukunft zu blicken und konkret beim Blick in die Zukunft den Finanzplanungszeitraum von drei Jahren und beim Blick in die Vergangenheit den doppelten Ansatz (sechs Jahre) zu wählen, so dass einschließlich des jeweils betroffenen Haushaltsjahres eine Gesamtdauer von zehn Jahren zustande kommt, im Ausgangspunkt plausibel sei. Das betroffene Haushaltsjahr ist dabei das Haushaltsjahr, für das die Haushaltsplanung aktuell erfolgt, auch wenn das Haushaltsvorjahr zum Planungszeitpunkt in der Regel noch nicht abgeschlossen ist und damit aufgrund noch ausstehender Ist-Daten nur eingeschränkt einen Blick in die Vergangenheit eröffnet. Ich bitte darum, bei der Datenerhebung und -auswertung künftig aus Gründen der Rechtssicherheit diesen Betrachtungszeitraum zu Grunde zu legen.

Ähnlich hatte auch das OVG RP (Urteil vom 17. Juli 2020, 10 A 11208/18.OVG) geurteilt und die Aussagen zum Betrachtungszeitraum wie folgt präzisiert und folgende Feststellungen getroffen:

„Der Schwerpunkt des Betrachtungszeitraums sollte danach in der Vergangenheit liegen [...]. Prognostizierte Daten [für Folgejahre] sind tendenziell weniger belastbar. [...] Um eine denkbare Veränderung [...] in den Blick zu nehmen, sollten indes abrundend auch Haushaltsfolgejahre, z. B. drei Folgejahre, zur Beurteilung herangezogen werden.“

Die Einschätzung, dass Ist-Daten eine deutlich bessere Grundlage als Plandaten für die Beurteilung der gemeindlichen Finanzlage bilden, wird auch mit Blick auf die in der Gesamtbetrachtung durchaus erheblichen positiven Plan-Ist-Abweichungen geteilt. Diese sind als Ausdruck der allgemeinen Planungsgrundsätze, wonach für die Veranschlagung von Einzahlungen und Erträge sowie Auszahlungen und Aufwendungen das Vorsichtsprinzip gilt, systemimmanent. Im Ergebnis ist daher festzuhalten, dass Folgejahre zwar im Sinne eines Frühwarnsystems für die Beurteilung mit heranzuziehen sind, nicht aber die Hauptgrundlage der Bewertung bilden sollten.

Für die Praxis empfehle ich daher zunächst eine Auswertung der Gemeindefinanzen für die sechs zurückliegenden Haushaltsjahre vorzunehmen, wobei für das Haushaltsvorjahr, in dem die Planung in der Regel erfolgt, grundsätzlich nur Planungsdaten vorliegen dürften (siehe oben).

Um eine mögliche Verletzung der finanziellen Mindestfinanzausstattung zu verneinen, ist eine vertiefende Prüfung vorzunehmen, wenn eine Gemeinde im Betrachtungszeitraum mehrfach den

Ausgleich des Finanzhaushalts weder jahresbezogen noch insgesamt erreicht hat. Das OVG führt in seinem Urteil vom 6. März 2024 zu der Frage, ob in einzelnen Haushaltsjahren erzielte Überschüsse bereits prinzipiell der Annahme einer dauerhaft strukturellen Unterfinanzierung entgegenstehen, aus, dass ein längerer Zeitraum gerade deswegen herangezogen werde, um zufällig eintretende Einmal-Effekte ausblenden zu können. Es spreche insoweit manches dafür, dass zumindest ein einmaliger Jahresüberschuss der Annahme einer dauerhaft strukturellen Unterfinanzierung nicht entgegenstehe. Ich bitte daher darum, auch die Gemeinden in die nähere Prüfung einer möglichen strukturellen Unterfinanzierung einzubeziehen, die in dem Betrachtungszeitraum jahresbezogen (nur) in einem Jahr über einen positiven Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen verfügten.

Eine tiefergehende Betrachtung der weiteren vier Jahre (aktuelle Haushalts- und Finanzplanung) erscheint nur für Gemeinden angezeigt, bei denen eine mögliche Verletzung der finanziellen Mindestfinanzausstattung (im Ergebnis der Auswertung der zurückliegenden sechs Jahre) überhaupt in Betracht kommt. Die Einbeziehung der Plandaten dient im Ergebnis insbesondere dazu, Fehleinschätzungen bezüglich einer drohenden Verletzung der finanziellen Mindestfinanzausstattung zu vermeiden, wenn sich beispielsweise perspektivisch positive Entwicklungen abzeichnen. Eine Erhöhung der Anzahl der Gemeinden, bei denen eine mögliche Verletzung der Mindestfinanzausstattung in Betracht kommt, ist durch die Einbeziehung der weiteren vier Jahre denklogisch ausgeschlossen.

Es wird empfohlen, die Haushaltsdaten im Betrachtungszeitraum um darin enthaltene Konsolidierungshilfen und Sonderzuweisungen zu bereinigen, zumal diese rechtssystematisch nicht der Erreichung des Haushaltsausgleichs des Haushaltsjahres dienen, in dem sie gezahlt wurden, sondern in Vorjahren entstandene negative Salden (teilweise) ausgleichen sollen. Gegen eine Einbeziehung dieser Hilfen im Rahmen der Prüfung einer möglichen Verletzung der finanziellen Mindestausstattung spricht nach hiesiger Auffassung, dass diese Hilfen nach Sinn und Zweck als Auffanginstrument für Einzelfälle dienen. Daher erschiene es verfassungsrechtlich bedenklich, die Kreisumlage so festzusetzen, dass ein erheblicher Teil der Gemeinden nicht mehr in der Lage wäre, den Haushaltsausgleich aus eigener Kraft zu erreichen.

c) Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben

Zu beachten ist bei der Auswertung, dass den Gemeinden die Wahrnehmung eines Minimums freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben möglich sein muss, damit keine Verletzung der finanziellen Mindestfinanzausstattung vorliegt. Der Umfang des Minimums an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ist durch die Rechtsprechung nicht genauer definiert worden. Er kann nicht abstrakt, d. h. unabhängig vom Finanzbedarf des Landkreises durch zahlenmäßig festgelegte Beträge, bestimmte Quoten oder sonstige allgemeine Maßstäbe bestimmt werden. Gleichwohl ist zu prüfen, ob die kreisangehörigen Gemeinden im Betrachtungszeitraum einen Teil ihrer Finanzmittel für freiwillige Aufgaben genutzt haben bzw. hätten nutzen können. Sofern mithin im Ausnahmefall eine Gemeinde aufgrund der Haushaltsdaten mehrjährig nur deshalb mindestens jahresbezogen den Haushaltsausgleich erreicht hat, weil auf die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben verzichtet wurde, wäre auch für diese Gemeinde eine mögliche Verletzung der finanziellen Mindestfinanzausstattung näher zu untersuchen.

d) Angemessene Nutzung von Einnahmepotenzialen

Eine Verletzung der finanziellen Mindestfinanzausstattung kann zudem nur geltend gemacht werden, wenn eine Gemeinde trotz angemessener Ausschöpfung vorhandener Einnahmepotenziale den Ausgleich des Finanzhaushalts dauerhaft nicht erreichen konnte. Eine pauschale Ermittlung nicht ausgeschöpfter Einnahmepotenziale über alle kreisangehörigen Gemeinden ist aufgrund der Subsidiarität von Steuern gegenüber anderen Einnahmemöglichkeiten (vgl. § 44 KV M-V) nicht angezeigt, insbesondere, wenn Gemeinden im jeweiligen Haushaltsjahr den Haushaltsausgleich erreicht haben, mithin auf höhere Steuereinnahmen insoweit nicht angewiesen waren.

Mithin sollte grundsätzlich nur für Gemeinden, bei denen aufgrund der Analyse der Haushaltsdaten eine Verletzung der finanziellen Mindestfinanzausstattung überhaupt in Betracht kommt, untersucht werden, ob Einnahmepotenziale aus Steuern angemessen genutzt worden sind. Das OVG M-V hat in seinem Urteil ausgeführt, dass die Berücksichtigung fiktiver Hebesätze legitim erscheint, die ausgehend von dem insoweit bei vergleichbaren Gemeinden Üblichen berechnet werden. Mit Blick auf solche fiktiven Hebesätze sei allerdings auch zu berücksichtigen, dass die Festsetzung der Hebesätze Bestandteil der kommunalen Autonomie ist. Von daher spreche vieles dafür, dass es primär auf das jeweils zu erzielende Finanzvolumen insgesamt ankomme, eine Gemeinde also schadlos einen Hebesatz niedriger ansetzen könne, wenn sie durch einen besonders hohen Hebesatz an anderer Stelle finanziell insoweit einen entsprechenden Ausgleich erziele, wie dies in § 27 FAG M-V auch vorgesehen sei. Mit Blick auf diese Ausführungen wird empfohlen, bei der Untersuchung von Einnahmepotenzialen aus Realsteuern eine Gesamtbetrachtung über alle Steuerarten vorzunehmen und die fiktiven Hebesätze analog zu den Regelungen in § 27 FAG M-V nicht pauschal mittels der Nivellierungshebesätze, sondern gemeindegrößenabhängig zu bestimmen. Herangezogen werden können hierbei beispielsweise als Grundlage die Durchschnittshebesätze aus dem Realsteuervergleich des Statistischen Amtes zuzüglich eines angemessenen Zuschlags. So ist eine Gemeinde bei nicht erreichtem Haushaltsausgleich verpflichtet, vorhandene Einnahmepotenziale angemessen auszuschöpfen, so dass zur Deckung des eigenen Finanzbedarfs auch die Festsetzung überdurchschnittlicher Hebesätze angezeigt sein kann. Für die abstrakte generelle-Betrachtung könnte diesbezüglich der auch für Sonderzuweisungen nach § 27 FAG M-V zu Grunde gelegte Zuschlag von 20 Prozentpunkten auf die Hebesätze des Vorjahres³ herangezogen werden. Neben Einnahmepotenzialen aus den erwähnten Realsteuern sind auch andere Gemeindesteuern, aber gemäß § 44 KV M-V auch Entgelte für erbrachte Leistungen (z.B. Gebühren, Beiträge, Mieten und Pachten) angemessen zu nutzen.

e) Abstrakt-generelle Bewertung

Zugrunde zu legen ist in der abstrakt-generellen Betrachtung auf Ebene der Haushaltssatzung die Gesamtschau auf alle Gemeinden und nicht die Finanzsituation der „schwächsten“ Gemeinden. Sofern einzelne Gemeinden möglicherweise in ihrer finanziellen Mindestausstattung verletzt sein können, hat das OVG M-V in seiner Entscheidung vom 28. Oktober 2020 ausdrücklich bestätigt, dass diesen Fällen auf der Grundlage des § 22 GemHVO-Doppik auf der Vollzugs- bzw. Erhebungsebene durch einen Teilerlass Rechnung getragen werden könne. Gleichwohl darf der

³ In 2025 und 2026 sind die Besonderheiten der Grundsteuerreform zu beachten.

Umlagesatz nicht so bemessen sein, dass für einen signifikanten Anteil der Gemeinden ein Teilerlass der Kreisumlage erforderlich wird. Dies würde die Vollziehbarkeit der Festsetzung des Umlagesatzes dem Grunde nach in Frage stellen. Der Entscheidung des OVG M-V lag konkret zu Grunde, dass sieben von rund 89 Gemeinden im Rahmen der Anhörung vorgetragen hatten, möglicherweise in ihrer finanziellen Mindestausstattung verletzt zu sein. Dies wurde seitens des Gerichts für hinnehmbar und einer Nachsteuerung durch Einzelfallentscheidung für zugänglich erachtet.

Das OVG RP betrachtet im dortigen Urteil vom 17. Juli 2020 (Az. 10 A 11208/18) die Grenze für überschritten, wenn mehr als rd. ein Viertel der umlagepflichtigen Gebietskörperschaften die Kreisumlage ohne Eingriff in ihre verfassungsrechtliche Mindestausstattung nicht vollständig erbringen könnte. Liegt die ermittelte Anzahl an Gemeinden, für die eine Verletzung Mindestfinanzausstattung möglich erscheint, unterhalb dieser Grenze, ist grundsätzlich nicht von einer Verfassungswidrigkeit der Kreisumlagefestsetzung aus diesem Grund auszugehen.

4. Entwertung der Steuerhoheit

Das OVG M-V hat sich in seiner Entscheidung vom 6. März 2024 vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des BVerwG auch mit der Thematik einer möglichen Entwertung der Steuerhoheit durch die Umlageerhebung befasst. Das Gericht führt hierzu unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des BVerwG u.a. wie folgt aus:

„Die Steuerhoheit umfasst neben der Ertragshoheit auch eine gewisse Regelungsbefugnis. Insofern gewährleistet das Grundgesetz den Gemeinden in Ansehung der Realsteuern und – nach Maßgabe von Bundesrecht – auch in Ansehung ihres Anteils an der Einkommensteuer (Art. 106 Abs. 5 Satz 3, Abs. 6 Satz 2 GG) eine eigene Regelungsbefugnis als Grundlage einer örtlichen Wirtschafts- und Steuerpolitik im Sinne einer ‚finanziellen Eigenverantwortung‘ (Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG; vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. Januar 2010 - 2 BvR 2185/04 u.a. - BVerfGE 125, 141 <160 ff.>). Die Erhebung von Umlagen darf nicht dazu führen, dass die eigenverantwortliche Ausübung der gemeindlichen Steuerhoheit entwertet wird. (...) Vor diesem Hintergrund ergibt sich als Konsequenz für das Festsetzungsverfahren, dass insgesamt auch zu prüfen ist, ob die von der Gemeinde zu zahlenden Umlagen höher sind als das, was sich insoweit als Steuereinnahme zugrunde zu legen ist.“

Finanzausgleichsrechtlich sind diese Ausführungen wie folgt einzuordnen:

Die Kreisumlagen werden anhand der Umlagegrundlagen berechnet (§ 30 Absatz 2 Satz 1 FAG M-V). Die Umlagegrundlage eines Landkreises entspricht der aufsummierten Finanzkraft aller kreisangehörigen Gemeinden des Landkreises (§ 30 Absatz 2 Satz 3 FAG M-V). Die Finanzkraft einer Gemeinde ergibt sich wiederum aus der Summe der Schlüsselzuweisung und der Steuerkraftmesszahl abzüglich der Finanzausgleichsumlage (§ 16 Absatz 7 Satz 1 FAG M-V). Die Kreisumlage wird daher rechnerisch sowohl auf die Steuerkraft als auch auf die zugewiesene

Schlüsselzuweisung erhoben, wobei eine eventuell erhobene Finanzausgleichsumlage die Bemessungsgrundlage reduziert.

Weiterhin erkennt das OVG M-V – mit Blick auf die Rechtsprechung des BVerwG – die Notwendigkeit, im kommunalen Finanzausgleich nivellierte Hebesätze zur Ermittlung der Steuerkraft heranzuziehen, an. Damit werden die Hebesätze und die korrespondierenden Realsteuereinnahmen einer Gemeinde vollständig vom kommunalen Finanzausgleich entkoppelt. Das OVG RP betonte 2014, dass bei einem Vergleich mit den Umlagen auf Einnahmen abzustellen ist, *„welche bei Festsetzung der Nivellierungssätze [...] hätten erzielt werden können, damit die Klägerin mit Blick auf die Verfassungsmäßigkeit der Umlagen keine ungerechtfertigten Vorteile aus der Festsetzung niedriger Hebesätze herleiten kann“*. Diese Herangehensweise entspricht in M-V im Wesentlichen einem Vergleich mit der Steuerkraft. Folglich ist die Aussage des OVG M-V zu dem Betrag, der *„insoweit als Steuereinnahme zugrunde zu legen ist“* dahingehend zu verstehen, dass die Steuereinnahmen gemeint sind, *„welche bei Festsetzung der Nivellierungssätze [...] hätten erzielt werden können“*. Damit ist in der Auslegung der Ausführungen im Kontext von der Steuerkraft auszugehen (siehe hierzu auch OVG RP, Urteil vom 21.02.2014 - 10 A 10515/13, Rn. 44)

Bei der Betrachtung der eigenen Einnahmen ist die Schlüsselzuweisung im Sinne des Gesamtdeckungsprinzips zur Steuerkraft hinzuzurechnen (Finanzkraft). Das Gesamtdeckungsprinzip besagt, dass Steuerkraft und Schlüsselzuweisung gleichermaßen zur Deckung von Ausgaben zur Verfügung stehen. Es gibt keine haushaltsrechtliche Grundlage für die Annahme, dass zum Beispiel die Kreisumlage zunächst aus eigenen Steuereinnahmen zu finanzieren ist. Eine derartige Regelung gibt es seit Abschaffung der Kreissteuer / Kreisabgabe im Jahr 1931 nicht.

Das OVG M-V stellt hinsichtlich der Gegenüberstellung der Steuern an mehreren Stellen auf die von den Gemeinden zu entrichtenden Umlagen ab. Sofern auf Artikel 106 Absatz 6 Satz 6 GG abgestellt wird, sind landesrechtliche Umlagen zum Ausgleich der allgemeinen Finanzkraft und Zweckumlagen umfasst. In Mecklenburg-Vorpommern erfüllen die Finanzausgleichsumlage, die Kreisumlage und bedingt die Amtsumlage diese Kriterien. Eine Sonderrolle nimmt dabei die Amtsumlage ein, die in der Kommunalverfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern und nicht im FAG M-V geregelt ist. Die Amtsumlage ist nur von amtsangehörigen Gemeinden zu entrichten. Sie ist bei amtsangehörigen Gemeinden das Pendant zu den Kosten der hauptamtlichen Verwaltung bei amtsfreien Gemeinden. Daher würde eine Einbeziehung der Amtsumlage in die Vergleichsbetrachtung zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung von amtsangehörigen und amtsfreien Gemeinden bei der Ermittlung der Umlagelast führen.

Die Hinzuziehung weiterer Umlagen, wie zum Beispiel die Schulumlage, scheidet von vorneherein aus, da sie die Voraussetzungen von Artikel 106 Absatz 6 Satz 6 GG nicht erfüllen.

Im Ergebnis sind die Kreisumlage und die Finanzausgleichsumlage die für den kommunalen Finanzausgleich maßgebliche Umlagen, wobei – wie dargestellt – die Finanzausgleichsumlage die Umlagegrundlage zur Berechnung der Kreisumlage reduziert. Die Hinzuziehung weiterer Umlagen bei der Bewertung der Kreisumlage ist aus Sicht des Innenministeriums nicht sachgerecht.

Angesichts des Umstandes, dass die Kreisumlage sowohl auf die Steuerkraft als auch die Schlüsselzuweisungen entrichtet werden muss, ist die Kreisumlage auch im Verhältnis zur Summe aus Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen (Finanzkraft) zu bewerten. Da sich die Kreisumlage nach den Regelungen des FAG M-V nur auf einen prozentualen Anteil an der Finanzkraft belaufen kann, gilt stets, dass die Kreisumlage (deutlich) geringer ist als die Finanzkraft.

Das bedeutet, dass sowohl die Steuerkraft als auch die Schlüsselzuweisungen niemals auch nur annähernd vollständig durch die Kreisumlage (und ggf. in Verbindung mit der Finanzausgleichsumlage) abgeschöpft werden können. Damit wird die Vorgabe des OVG M-V erfüllt, dass die Gemeinde *„rechnerisch auch einen Anteil der eigenen Einnahmen behalten können muss“* und *„die Gemeinde für den ihr verbleibenden Anteil an den Finanzen nicht alleine auf einen Betrag verwiesen werden darf, der sich aus nicht im Rahmen ihrer Selbstverwaltung gewonnenen Einnahmen speist, also insbesondere den Schlüsselzuweisungen“*. Dabei ist zu beachten, dass der Vergleich mit der Steuerkraft stets nur mit dem Teil der Kreisumlage, der auf die Steuerkraft entfällt, erfolgen darf. Ein Vergleich der gesamten Kreisumlage – also einschließlich des Teils, der auf die Schlüsselzuweisungen entfällt – nur mit der Steuerkraft ist unzulässig. Das gilt grundsätzlich mit Blick auf die Systematik, darüber hinaus aber auch mit Blick auf die hohe Spreizung des Anteils der Schlüsselzuweisungen an der Finanzkraft der jeweiligen Gemeinde.

Die Aussage des OVG M-V, dass insgesamt auch zu prüfen sei, ob die von der Gemeinde zu zahlenden Umlagen höher seien als das, was insoweit als Steuereinnahme zugrunde zu legen sei, entspricht folglich der finanzausgleichsrechtlichen Formulierung, dass zu prüfen ist, ob der Teil der Kreisumlage, der auf die Steuerkraft entfällt, die Steuerkraft selbst übersteigt. Da dies finanzausgleichsrechtlich ausgeschlossen ist, bedarf es diesbezüglich keiner gesonderten Prüfung im Rahmen der Kreisumlagefestsetzung.

5. Bestimmung der Finanzbedarfe und Festsetzung der Kreisumlage

Auch wenn die finanzielle Mindestfinanzausstattung der kreisangehörigen Gemeinden nicht verletzt ist, kann die Erhebung der Kreisumlage verfassungswidrig sein, 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 Landkreise auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung verletzt (vgl. auch BVerwG, Urteil vom 30. Januar 2013 - 8 C 1.12 - BVerwGE 145, 378 Rn. 13 ff.).

Die Wahrung des Grundsatzes des Gleichrangs der finanziellen Interessen der kommunalen Gebietskörperschaften verpflichtet den Landkreis bei der Erhebung einer Kreisumlage, nicht nur seinen eigenen Finanzbedarf, sondern auch denjenigen der umlagepflichtigen 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.

a) Datengrundlagen

Die Ermittlung des Finanzbedarfs erfolgt sowohl für den Landkreis als auch für die kreisangehörigen Gemeinden auf der Grundlage der Haushaltsplanung für das aktuelle

Haushaltsjahr. Es ist davon auszugehen, dass die Finanzbedarfe der kreisangehörigen Gemeinden und der Landkreise in die beschlossenen Haushaltsplanungen eingegangen sind.

Hiervon geht auch das OVG M-V aus. Zwar könne es sein, dass Gemeinden ihre Möglichkeiten zur Erzielung von Einnahmen beispielsweise durch entsprechende Hebesätze, nicht angemessen ausschöpften. Dadurch könnte der geplante Finanzbedarf überzeichnet sein. Letztendlich sei aber davon auszugehen, dass sich die Gemeinden bemühen, ihren Bedarf zu befriedigen. Zudem könne die Möglichkeit bestehen, dass der geplante Bedarf den tatsächlichen Bedarf nicht vollumfänglich abbilde. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn nach Inkrafttreten der Haushaltssatzung Entwicklungen eintreten, die einen zusätzlichen Finanzbedarf auslösen. Hierauf könnten die Gemeinden aber - so das OVG M-V - im Rahmen ihrer Beteiligung hinweisen.

Liegen die beschlossenen Haushalte der kreisangehörigen Gemeinden zum Zeitpunkt der Datenerhebung zur Kreisumlage noch nicht vor, wird empfohlen, hilfsweise auf die Finanzplanung aus dem Haushaltsvorjahr für das aktuelle Haushaltsjahr abzustellen, sofern die Gemeinden im Verfahren nichts Anderes vortragen.

Nach der Rechtsprechung des BVerwG, die das OVG M-V aufgreift, erfordert die Ermittlung des gemeindlichen Finanzbedarfs die Bestimmung eines sog. „bezahlten Bedarfsansatzes“ zu jeder einzelnen Gemeinde. Das OVG M-V versteht die Rechtsprechung des BVerwG so, dass die Mitglieder des Kreistags bei ihrer Abwägung für jede Gemeinde einen nach gleichen Vorgaben ermittelten Ansatz zur Kenntnis nehmen und bei ihrer Entscheidung berücksichtigen sollen; sie sollen nicht gezwungen sein, sich durch eine Vielzahl von Einzelzahlen, die erst zusammengefasst Aussagekraft haben, durchzuarbeiten, um die zusammenfassende Zahl, den „Bedarfsansatz“, zu ermitteln.

Wie seinen weiteren Ausführungen zu entnehmen ist, nimmt das OVG M-V zur Konkretisierung des „bezahlten Bedarfsansatzes“ auf das sich aus der Haushaltsplanung ergebende Verhältnis der Ausgaben zu den Einnahmen Bezug. Damit entspricht auf der Grundlage kommunalhaushaltsrechtlicher Begrifflichkeiten der „bezahlte Bedarfsansatz“ im Finanzhaushalt dem Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen und im Ergebnishaushalt dem Ergebnis (Überschuss/Fehlbetrag) zum 31. Dezember des Haushaltsjahres (§ 3 Absatz 1 Nr. 39 bzw. § 2 Absatz 1 Nr. 27 GemHVO-Doppik). Beide Haushalte sind auszugleichen, um den Finanzbedarf zu decken.

Unter Berücksichtigung der dargestellten Rechtsprechung wird empfohlen, die für den Landkreis und für die Gemeinden zu ermittelnden und im Rahmen der Abwägung gegenüberzustellenden Finanzbedarfe an den für den Haushaltsausgleich maßgeblichen Kriterien auszurichten. Dies schließt nicht aus, den Kreistagsmitgliedern ergänzend sonstige Informationen zur Finanzsituation zur Verfügung zu stellen, um diesen ein umfassendes Bild von der Finanzlage der kreisangehörigen Gemeinden zu vermitteln, sofern die Zentrierung auf den „bezahlten Bedarfsansatz“ erkennbar bleibt. Bei der Ermittlung der Finanzbedarfe der Gemeinden sollten - bei nicht erreichtem Haushaltsausgleich - nicht genutzte aber zumutbare Einnahmepotenziale Berücksichtigung finden.

Da die zu erhebende Kreisumlage sowohl der Deckung der Bedarfe des Finanz- als auch des Ergebnishaushalts dient, wird zur Vermeidung eines Abwägungsdefizits empfohlen, die Daten

sowohl auf Gemeinde- als auch auf Kreisebene auch für die Ergebnishaushalte entsprechend zu ermitteln und gegenüberzustellen. Gleichwohl ist die Einbeziehung der Ergebnishaushalte in die Bewertung des Finanzbedarfs der kreisangehörigen Gemeinden derzeit wegen fehlender festgestellter Jahresabschlüsse weitumfänglich nicht belastbar möglich. Vorläufige Ergebnisrechnungen zu Haushaltsvorjahren sind im Gegensatz zu vorläufigen Finanzrechnungen nicht hinreichend belastbar, weil erst im Zusammenhang mit den Jahresabschlussarbeiten die Abschreibungen abschließend ermittelt und ergebnisverbessernde Entnahmen aus Rücklagen geprüft werden. Gemeinden, die aus den Daten zum Ergebnishaushalt einen im Vergleich zu den Daten zum Finanzhaushalt höheren Finanzbedarf herleiten möchten, sind gehalten, zunächst ihren Verpflichtungen nach § 60 Absatz 5 KV M-V zur fristgemäßen Feststellung der Jahresabschlüsse nachzukommen,

Entwicklungen im zehnjährigen Betrachtungszeitraum dienen primär dem Erkennen längerfristiger Entwicklungstendenzen und insbesondere der Einschätzung der Tragfähigkeit der für das aktuelle Haushaltsjahr auf der Grundlage der Haushaltsplanung ermittelten Finanzbedarfe, insbesondere bei in Haushaltsvorjahren nach den nach hiesigen Auswertungen festzustellenden erheblichen, in der Regel positiven Plan-Ist-Abweichungen⁴. Um eine möglichst realistische Grundlage zu erhalten, sind die in Haushaltsvorjahren auf Gemeinde- und Kreisebene zu verzeichnenden durchschnittlichen Abweichungen - ggf. mit einem Sicherheitsabschlag - zu ermitteln und die planungsseitig ausgewiesenen aktuellen Finanzbedarfe des Haushaltsjahres entsprechend zu bereinigen oder die Abweichungen zumindest für den Abwägungsprozess transparent auszuweisen. Soweit Jahresabschlüsse bereits festgestellt wurden, ist den Eintragungen in RUBIKON zu entnehmen, dass sich die für den Finanzhaushalt ergebenden erheblichen positiven Plan-/Ist-Abweichungen auch in den Ergebnishaushalten zeigen.

Der Finanzbedarf des Landkreises ist haushaltsrechtlich gedeckt, wenn der Haushaltsausgleich erreicht wird. Die Kreisumlage sollte mit Blick auf ihre Subsidiarität auch unter Einbeziehung von Vorträgen aus Haushaltsvorjahren maximal so hoch festgesetzt werden, dass der vollständige Haushaltsausgleich im Haushaltsjahr erreicht wird.

Im Rahmen der abstrakt-generellen Betrachtung sollte die Haushaltsplanung der Gemeinden nicht nur einzeln dargestellt, sondern auch kumuliert ausgewertet und der Haushaltslage des Landkreises gegenübergestellt werden, um dem Kreistag die Abwägung zu erleichtern. Dabei ist auf einheitliche Datengrundlagen zu achten. Sofern beispielsweise der Landkreis übertragene Ermächtigungen aus Haushaltsvorjahren in seinen Finanzbedarf einbeziehen sollte, wären entsprechende Daten auch für die Gemeindeebene zu erheben und zu betrachten.

b) Bestimmung der Finanzbedarfe und Abwägung

Der Landkreis darf seinen Finanzbedarf nicht einseitig und rücksichtslos zu Lasten des Finanzbedarfs der kreisangehörigen Gemeinden durchsetzen (s.o.). Die gleichrangigen Interessen sind einem den beiderseitigen Interessenlagen angemessenen Ausgleich zuzuführen. Der Landkreis muss nachvollziehbar darlegen, dass die Umlagehöhe – in Abwägung mit seinem eigenen Finanzbedarf - nicht zu einer im Sinne des Interessenausgleichs unzumutbaren Belastung

⁴ Nach der hiesigen Saldenliste betragen die positiven Plan-Ist-Abweichungen der kreisangehörigen Gemeinden im Finanzhaushalt im Haushaltsjahr 2022 saldiert rund 348,2 Mio. Euro und im Haushaltsjahr 2023 rund 304,2 Mio. Euro.

der kreisangehörigen Kommunen führt. Da es bei der Kreisumlage darum geht, bestimmte Finanzmittel zwischen dem Landkreis und den kreisangehörigen Gemeinden – dem Gleichrang entsprechend – angemessen zu verteilen, sind die jeweiligen Finanzbedarfe in Beziehung zu setzen bzw. gegeneinander abzuwägen. Insoweit hat auch der Landkreis mit Blick auf seine Verpflichtung, eine Kreisumlage zu erheben, soweit die sonstigen Erträge und Einzahlungen den Bedarf nicht decken (§ 120 Absatz 2 KV M-V, § 30 FAG M-V), seinen eigenen Finanzbedarf angemessen in die Abwägung einzubringen. Auch wenn die Abwägung insoweit Beurteilungsspielräume zulassen sollte, handelt es sich um einen an dem gesetzlich und verfassungsrechtlich vorgegebenen Rechtsrahmen orientierten Entscheidungsprozess, der sich, wie bereits zu Punkt 1 dargelegt, einem „politischen Ermessen“ insoweit entzieht.

Ergibt sich aus der o.a. empfohlenen Gegenüberstellung bei einem bedarfsgerechten Umlagesatz für die Gemeinden insgesamt oder für einen signifikanten Anteil der kreisangehörigen Gemeinden eine defizitäre Haushaltslage bzw. würde sich diese deutlich verschlechtern, während der Landkreis seinen Haushalt ausgleichen könnte, wäre der Landkreis gehalten, seinen eigenen Finanzbedarf zu überprüfen und ggf. enger zu stecken. Wäre die sich danach rechnerisch ergebende Kreisumlage dennoch so hoch, dass diese von einem signifikanten Anteil der kreisangehörigen Gemeinden auch unter Berücksichtigung von zumutbaren Verbesserungspotenzialen (insbesondere durch die Festsetzung angemessener Hebesätze) nicht getragen werden kann, wäre aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben die Festsetzung einer Kreisumlage auch unterhalb des ermittelten Bedarfs vorzunehmen. Dies gilt insbesondere dann, wenn nicht nur einzelne Gemeinden, sondern die kreisangehörigen Gemeinden auch saldiert in der Gesamtbetrachtung den Haushaltsausgleich nicht darstellen können.

Stellt sich die Haushalts- und Finanzlage der kreisangehörigen Gemeinden hingegen sowohl in der Gesamtbetrachtung als auch für einen sehr hohen Anteil in der Einzelbetrachtung überwiegend deutlich positiv dar, bestehen auch auf Kreisebene größere Handlungsspielräume bei der Aufgabenerfüllung, wobei auch hier der ermittelte Finanzbedarf durch die Kreisumlagefestsetzung nicht überschritten werden darf.

Die Umlageentscheidung muss im Ergebnis durch eine dokumentierte Abwägung erfolgen, bei der sowohl der eigene Finanzbedarf des Kreises als auch die Finanzbedarfe der Gemeinden systematisch einbezogen werden. Pauschale oder schematische Ansätze werden den rechtlichen Anforderungen nicht gerecht.

Wenn ein Landkreis eine Haushaltssatzung für zwei aufeinanderfolgende Haushaltsjahre (sogenannter „Doppelhaushalt“) beschließt, sind die Datengrundlagen zur Bestimmung der Finanzbedarfe des Landkreises und der kreisangehörigen Gemeinden oftmals zum Zeitpunkt der Beschlussfassung noch stärker durch prognostische Einschätzungen und Unsicherheiten geprägt. Mit Blick auf die in der Rechtsprechung wiederholt betonte Aktualität der für die Festsetzung der Kreisumlage zu Grunde zu legenden Datengrundlagen (vgl. u.a. OVG M-V, Urteil vom 6. März 2024, L 463/16, insbesondere bei der Heilung von Haushaltssatzungen für zurückliegende Haushaltsjahre, OVG RP, Urteil vom 17. Juli 2020, 10 A 11208/18), wird eine Überprüfung der Kreisumlagefestsetzung für das zweite Haushaltsjahr empfohlen. Diese sollte insbesondere dann erfolgen, wenn sich abzeichnet, dass im ersten Haushaltsjahr erhebliche Verbesserungen gegenüber der Planung erreicht worden sind, die möglicherweise dazu führen, dass die

festgesetzte Kreisumlage den Finanzbedarf des Landkreises im zweiten Haushaltsjahr übersteigt. Eine Überprüfung wird ebenfalls empfohlen, wenn Erkenntnisse dazu vorliegen, dass sich die gemeindliche Finanzlage gegenüber der Prognose aufgrund neuer gesetzlicher Rahmenbedingungen oder sonstiger aktueller Entwicklungen erheblich verschlechtert hat. In diesen Fällen sollte die Beschlussfassung einer Nachtragshaushaltssatzung erwogen werden. Auf die Absicht zur Überprüfung der Entscheidung sollte bereits im Rahmen der Kreisumlageabwägung zum Doppelhaushalt hingewiesen werden. Es wird empfohlen, das Ergebnis der Überprüfung zu dokumentieren und dem Kreistag zur Kenntnis zu geben.

6. Heilung von Haushaltssatzungen nach § 45 Absatz 7 KV M-V

Das OVG M-V hat in seinem Urteilen vom 28. Oktober 2020 und 6. März 2024 die Möglichkeit einer rückwirkenden Heilung von Haushaltssatzungen auf Grundlage von § 45 Absatz 7 KV M-V anerkannt. Für den Erlass einer Heilungssatzung gelten grundsätzlich die o.a. Hinweise entsprechend.

Bezüglich der zu Grunde zu legenden Finanzsituation des Landkreises und seiner Gemeinden ist dabei nach der Rechtsprechung des BVerwG (vgl. BVerwG 8 C 30.20 vom 27. September 2021, Rn. 16), die das OVG M-V in seiner Entscheidung vom 6. März 2024 (OVG 2 L 463/16) aufgreift, der aktuelle Kenntnisstand zum Zeitpunkt der Heilung zu Grunde zu legen. Liegen mithin für das Haushaltsjahr, für das die Heilung erfolgen soll, bereits aktuellere Daten als zum Zeitpunkt des Erlasses der ursprünglichen Haushaltssatzung vor, sind diese Daten für die Bestimmung der Finanzbedarfe des Landkreises und der kreisangehörigen Gemeinden heranzuziehen.

Sofern im Rahmen der Überprüfung festgestellt wird, dass der ursprünglich festgesetzte Kreisumlagehebesatz abzusenken ist, entstehen die finanziellen Folgen durch mögliche Rückzahlungen im aktuellen Haushaltsjahr. Dabei wird die Rechtmäßigkeit von Haushaltssatzungen, die auf das Haushaltsjahr, für das die Heilung erfolgt ist, folgen, nicht berührt (vgl. BVerwG 8 C 30.20 vom 27. September 2021, Rn. 33).

Die sich aus der Rückzahlung ergebenden Auszahlungen und Aufwendungen wären bei der Bemessung des kreislichen Bedarfs bei der Festsetzung der Kreisumlage für das aktuelle Haushaltsjahr zu berücksichtigen.

7. Kreisumlagebescheid

In seiner Entscheidung vom 6. März 2024 hat das OVG M-V ausgeführt, dass beim Erlass eines Heranziehungsbescheides geprüft werden kann, ob der Gemeinde letztlich ausreichend Finanzmittel zur Verfügung stehen.

Sofern mithin im Rahmen der Kreisumlagefestsetzung für einzelne Gemeinden eine Verletzung der finanziellen Mindestfinanzausstattung möglich erschien, wäre dies einzelfallbezogen im Rahmen der Heranziehung zur Kreisumlage zu prüfen. Auf die Berücksichtigungsfähigkeit der Möglichkeit der Erlangung von Hilfen nach § 27 FAG M-V hat das Gericht in diesem Zusammenhang ausdrücklich hingewiesen. Hat mithin eine Gemeinde beispielsweise die Möglichkeit, einen durch

die Heranziehung zur Kreisumlage im aktuellen Haushaltsjahr entstehenden jahresbezogenen negativen Saldo im Folgejahr durch die Gewährung einer Sonderzuweisung vollständig auszugleichen, könnte die Kreisumlage dennoch erhoben werden. Dass die Gemeinde zur Erlangung der Hilfen bestimmte Voraussetzungen zu erfüllen hat, um ihre eigenen Konsolidierungsbemühungen zu belegen, ist durch das OVG M-V ausdrücklich als zumutbar anerkannt worden. Dass die Hilfen erst nach Ablauf des Haushaltsjahres erlangt werden können, steht dabei der Erhebung der Kreisumlage nicht entgegen, zumal der geltende haushaltsrechtliche Rechtsrahmen die gemeindliche Aufgabenerfüllung einschließlich eines angemessenen Umfangs freiwilliger Leistungen auch bei nicht erreichtem Haushaltsausgleich sichert, die ebenfalls ausgleichsfähig wären.

Sofern Hilfen nach § 27 FAG M-V im Ausnahmefall nicht in Betracht kommen sollten, was auf Grundlage der gesetzlichen Auffangregelungen, die bereits unterhalb einer Verletzung der finanziellen Mindestfinanzausstattung zum Tragen kommen, nahezu ausgeschlossen erscheint, käme grundsätzlich auf Antrag der Gemeinde eine Stundung oder ein (Teil-)Erlass der Forderung im Zuge einer Billigkeitsentscheidung nach § 22 GemHVO-Doppik in Betracht.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

gez. Susanne Bielenberg