

Gemeinde Perlin gewinnt Klage gegen die Kreisumlage

Die Gemeinde Perlin, Amt Lützwitz-Lübstorf, hat nach mehr als 10 Jahren Rechtsstreit die Klage gegen die Festsetzung der Kreisumlage 2013 des Landkreises Nordwestmecklenburg gewonnen. Das Oberverwaltungsgericht (OVG) Greifswald hat am 19.4.2024 die Berufung des Landkreises gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Schwerin, dass der Klage der Gemeinde stattgegeben hatte, abgelehnt. Die Entscheidung des OVG Greifswald ist rechtskräftig.

Zur Einordnung:

Die Gemeinde Perlin hatte aus strukturellen Gründen eine defizitäre Haushaltslage. So gibt es in der kleinen Gemeinde Perlin u.a. wunderbare alte Alleen, deren naturschutzgerechte Pflege und Unterhaltung sehr viel Geld kostet. Anträge auf finanzielle Hilfen dazu sowie ein Antrag auf Fehlbetragszuweisungen zur Erreichung des Haushaltsausgleichs waren nicht erfolgreich. Die Gemeinde sah sich nicht in der Lage, die Kreisumlage 2013 aufzubringen und widersprach der Festsetzung der Kreisumlage. Erst die Androhung einer Untätigkeitsklage führte zu einem Widerspruchsbescheid des Landkreises, der dann beklagt wurde. Das Verwaltungsgericht gab der Klage der Gemeinde Perlin Recht. U.a. weil das Verwaltungsgericht die Mindestfinanzgarantie der Gemeinde Perlin verletzt sah und der Kreistag bei der Festsetzung der Kreisumlage die Finanzbedarfe des Landkreises nicht richtig mit den Finanzbedarfen der Gemeinden insbesondere der Gemeinde Perlin abgewogen hatte. Es folgte eine Berufung vor dem OVG, in der das Innenministerium erfolglos versuchte, sich beiladen zu lassen. Aus Sicht unseres Verbandes wollte das Innenministerium vermeiden, dass die Festsetzung der Kreisumlage für rechtswidrig erklärt wird und in der Folge der unausgeglichene Kreishaushalt dazu führte, dass der Landkreis seinerseits eine unzureichende Finanzausstattung gegenüber dem Land geltend machte. Die Berufung hatte keinen Erfolg, da das OVG davon ausgegangen war, dass die Gemeinde zunächst nicht korrekt angehört worden war und eine nach erneuter Anhörung der Gemeinde rückwirkende Neufestsetzung des Kreisumlagesatzes in der Haushaltssatzung 2013 gegen das Jährlichkeitsgebot der Kommunalverfassung verstieß. Die dagegen eingelegte (vom OVG zugelassene) Revision des Landkreises führte zur Aufhebung der OVG-Entscheidung mit der Maßgabe, dass das OVG neu zu entscheiden hatte. Zwischenzeitlich hatte das Land auf Vorschlag des Innenministeriums durch Änderung der Kommunalverfassung eine gesetzliche Möglichkeit geschaffen, mit einer sog. Heilungssatzung Fehler bei der Kreisumlagefestsetzung nachträglich rückwirkend ohne zeitliche Beschränkung zu heilen. Der Landkreis ließ 2020 eine solche Heilungssatzung mit dem exakt gleichen Kreisumlagesatz wie 2013, obgleich sich der Kreishaushalt im Ergebnis am Ende des Jahres 2013 anders darstellte als nach Maßgabe der Planzahlen, die Grundlage der ursprünglichen Festsetzung des Kreisumlagesatzes waren. Damit war jedoch dem Anliegen der Gemeinde Perlin nicht Rechnung getragen und der Streit ging vor dem OVG, das der Berufung des Landkreises aufgrund der nunmehr angeblich rechtmäßigen nachträglichen Neufestsetzung stattgab, weiter und noch einmal bis zum Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), das die Revision auf entsprechende Beschwerde der Gemeinde zuließ. Dort sah sich die Gemeinde Perlin dann auch Vertretern des Landkreistages gegenüber, die auch das Verfahren im Landkreis zu rechtfertigen versuchten. Das BVerwG wiederholte und konkretisierte seine Anforderungen zur Festsetzung der Kreisumlage insbesondere zur gleichberechtigten Abwägung der Finanzbedarfe des Landkreises und der Gemeinden bei der Festsetzung der Kreisumlage und verwies den Fall erneut an das OVG zurück. Auf dieser Basis hat das OVG Greifswald nun festgestellt, dass auch die erneute Heilungssatzung nicht ordnungsgemäß zustande gekommen ist, weil z.B. die Finanzplanungszahlen des Landkreises den Finanzrechnungen der Gemeinden gegenübergestellt worden sind, obwohl auch die besseren Rechnungsergebnisse des Landkreises hätten berücksichtigt werden müssen.

Bemerkenswert war, dass das Innenministerium versuchte, kurz vor der mündlichen Verhandlung vor dem OVG die Gemeinde mit zusätzlichen Finanzausgaben zu bewegen, aus gemeindlicher Sicht den Rechtsstreit für beendet zu erklären. Dieses hätte allerdings die Streitursachen nicht geklärt.

Das OVG hat nunmehr mit seiner Entscheidung, wie das BVerwG zuvor, die Rechte der kreisangehörigen Gemeinden gestärkt, weil es ein faires Verfahren verlangt.

Das OVG hat allerdings durch zusätzliche Hinweise deutlich gemacht, wann aus seiner Sicht möglicherweise die gemeindliche Mindestfinanzgarantie dauerhaft verletzt sein kann und wie ein faires Verfahren zur Kreisumlagefestsetzung ausgestaltet sein soll.

Der Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern hält daran fest, dass auf dieser Grundlage gemeinsam zwischen kreislicher und kreisgemeindlicher Ebene zu treffende Vereinbarungen zum Verfahren über die Festsetzung der Kreisumlagen erfolgen müssen. Es darf nicht eine Ebene zu Lasten der anderen überfordert werden. Dabei muss auch in den Blick genommen werden, dass dafür nicht nur Planzahlen entscheidend sein dürfen, weil in der Vergangenheit häufig auch die Kreishaushalte im Ergebnis besser aussahen als die Planungen und damit die ursprünglich erhobene Kreisumlage gar nicht benötigt worden wäre.

Aus dem Urteil wird auch deutlich, dass auch die Hilfsmöglichkeiten nach dem neuen § 27 FAG dazu eingesetzt werden können, die finanzielle Leistungsfähigkeit auch besonders strukturschwacher Gemeinden dauerhaft zu gewährleisten.

Aus den Gründen:

Die Berufung der Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Schwerin vom 20. Juli 2016 wird zurückgewiesen.

Die Beklagten tragen die Kosten des Berufungsverfahrens gesamtschuldnerisch.

Das Urteil ist im Kostenpunkt gegen Sicherheitsleistung in Höhe der vom Gericht festgesetzten Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

Die Klägerin wendet sich gegen die Heranziehung zur Kreisumlage für das Jahr 2013 durch den Beklagten zu 1. in Höhe von 95.594,02 Euro und begehrt die Rückzahlung dieses Betrages, der vom Beklagten zu 2. einbehalten worden war, sowie die Zahlung von Prozesszinsen auf diesen Betrag.

Die Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2013 wurde vom Kreistag des Landkreises Nordwestmecklenburg am 21.02.2013 beschlossen. § 5 der Haushaltssatzung legte eine Kreisumlage in Höhe von 43,67 vom Hundert fest. Mit Bescheid vom 09.09.2013 setzte der Beklagte zu 1. diese Umlage gegenüber der Klägerin fest. Dabei legte er für das Jahr 2013 eine Steuerkraftmesszahl in Höhe von 111.203,84 Euro sowie eine Schlüsselzuweisung in Höhe von 107.697,05 Euro zugrunde. Von der sich daraus ergebenden Kreisumlagegrundlage im Umfang von insgesamt 218.900,89 Euro forderte der Beklagte zu 1. einen Betrag von 95.594,02 Euro als Kreisumlage von der Klägerin. Diesen Betrag behielt der Beklagte zu 2. durch Verrechnung mit den Schlüsselzuweisungen bereits innerhalb des Jahres 2013 in vollem Umfang ein.

Gegen die Festsetzung der Kreisumlage erhob die Klägerin zunächst Widerspruch und dann Untätigkeitsklage, die nach Zurückweisung des Widerspruchs mit Widerspruchsbescheid vom 28.05.2015 fortgeführt wurde; außerdem wurde durch Klage der fragliche Betrag nebst Zinsen zurückgefordert.

Zur Begründung ihrer Klage verwies die Klägerin vor allem darauf, dass die festgesetzte Umlage ihre finanziellen Möglichkeiten übersteige. Die ihr gemäß Art. 28 Abs. 2 GG sowie Art. 72 Abs. 1 Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LV) garantierte finanzielle Mindestausstattung sei bereits seit 2010 nicht mehr gewahrt, sodass sie inzwischen dauerhaft strukturell unterfinanziert sei und damit im Kernbereich ihrer finanziellen Eigenverantwortung verletzt werde. Selbst wichtige Selbstverwaltungsaufgaben könne sie inzwischen nicht mehr ohne die dauerhafte Inanspruchnahme von Krediten finanzieren. Für freiwillige Aufgaben stünden nur 2,41 % ihres Haushalts und damit deutlich weniger als die insoweit zu fordernden 5 % zur Verfügung. Alle Möglichkeiten der Einnahmemaximierung und Ausgabenminimierung seien ausgeschöpft. Sämtliche Steuerhebesätze würden zumindest im Landesdurchschnitt liegen, ein Haushaltssicherungskonzept sei erstellt. Zudem hätte der Beklagte zu 1. bei der Festlegung des Kreisumlagesatzes anders als tatsächlich geschehen die Lage aller einzelnen umlagepflichtigen Gemeinden in den Blick nehmen müssen. Schließlich seien die die Finanzkraft der Gemeinden betreffenden Unterlagen nicht allen Kreistagsmitgliedern übermittelt worden.

Die Beklagten hielten der Klägerin entgegen, dass diese nicht strukturell unterfinanziert sei, weil eine entsprechende Feststellung frühestens nach zehn Jahren defizitärer Haushalte getroffen werden könne. Außerdem sei die Umlage sogar im Vergleich zum Vorjahr nicht wie zu einer aufgabenadäquaten Finanzierung des Beklagten zu 2. eigentlich notwendig und zunächst geplant um 3 %, sondern mit Rücksicht auf die finanzschwachen Gemeinden nur um 1,5 % erhöht worden. Daher habe der Beklagte zu 2. weitere Schulden aufnehmen müssen und für freiwillige Leistungen nur rund 0,7 % seines Budgets und damit etwas weniger zur Verfügung gehabt, als Kredite aufgenommen worden seien.

Schließlich sei die Willensbildung im Kreistag korrekt abgelaufen. Die Verwaltung habe die Finanzlage auch der einzelnen Gemeinden umfangreich aufgearbeitet und diese Informationen den Mitgliedern des Kreistages zur Verfügung gestellt.

Mit Urteil vom 20.07.2016 hob das Verwaltungsgericht Schwerin den Kreisumlagebescheid vom 09.09.2013 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 28.05.2015 auf und verurteilte den Beklagten zu 2. zur Zahlung von 95.594,02 € zuzüglich Zinsen in Höhe von 5 Prozentpunkten über dem Basiszinssatz seit Rechtshängigkeit an die Klägerin. Zudem erklärte es die Hinzuziehung eines Bevollmächtigten für das Vorverfahren für notwendig. Zur Begründung führte es aus: Der angegriffene Umlagebescheid sei zwar als solches rechtmäßig. Die ihm zugrundeliegende Ermächtigungsgrundlage, § 5 der Haushaltssatzung des Kreises, sei jedoch wegen Verstoßes gegen Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 72 Abs. 1 LV rechtswidrig. Der Beschluss über die Haushaltssatzung sei zunächst deswegen fehlerhaft, weil nicht allen Kreistagsmitgliedern im gebotenen Ausmaß Informationen über die Finanzlage der umlagepflichtigen Gemeinden gegeben worden seien. Außerdem sei der Kreistag insofern von einer falschen Prämisse ausgegangen, weil er sich nur gefragt habe, ob die Finanzkraft der Gesamtheit der Gemeinden durch die Kreisumlage unangemessen beeinträchtigt würde; stattdessen wäre aber eine Betrachtung jeder einzelnen Gemeinde notwendig gewesen.

Unabhängig davon sei die Festsetzung der Kreisumlage in der vorgesehenen Höhe rechtswidrig, weil jede Gemeinde aus der Verfassung einen Anspruch darauf habe, in einem angemessenen Umfang zwecks Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben auch über freie Mittel zu verfügen. Dieser sei mit 5 % der verfügbaren Mittel anzusetzen. Da die zu erwartenden Möglichkeiten der Verbesserung der Einnahmesituation der Klägerin

ausgeschöpft seien und die Kreisumlage den genannten Spielraum nicht zuließe, sei die Festsetzung rechtswidrig. Der Klägerin stehe ein öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch bzw. ein Folgenbeseitigungsanspruch auf Zahlung des eingeklagten Betrages zu, nachdem dieser Betrag ohne Rechtsgrund von dem Beklagten zu 2. einbehalten worden sei. Der Zinsanspruch folge aus §§ 291, 288 BGB analog. Das Verwaltungsgericht ließ die Berufung gegen dieses Urteil zu, die die Beklagten einlegten.

Anfang 2018 beschloss der Beklagte zu 2., ein Satzungsgebungsverfahren mit dem Ziel einzuleiten, eventuellen formellen Mängeln der Bestimmung der Kreisumlage in der Haushaltssatzung 2013 dadurch abzuwehren, dass § 5 der Haushaltssatzung neu beschlossen wird. In diesem Rahmen führte er zunächst eine Anhörung der Gemeinden durch, deren Ergebnisse dann zusammengestellt und ausgewertet wurden. Diese Unterlagen sowie die im Zusammenhang mit den Beratungen über die Haushaltssatzung 2013 erstellten Unterlagen wurden allen Kreistagsmitgliedern übermittelt. Zugleich wies der Beklagte zu 1. darauf hin, dass wegen des Rückwirkungsverbots eine höhere Festsetzung der Kreisumlage als 2013 unzulässig sei. Im Übrigen sei eine offene Diskussion möglich und geboten. Bei der Entscheidung seien allerdings auch die Probleme zu beachten, die im Falle einer niedrigeren Festsetzung der Kreisumlage entstünden.

Der erkennende Senat wies mit Urteil vom 18.07.2018 die Berufung zurück, weil das Verwaltungsgericht der Klage zu Recht stattgegeben habe. Die Änderungssatzung zur Haushaltssatzung 2013 sei wegen Verstoßes gegen § 48 Abs. 1 i.V.m. § 120 Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern (KV M-V) nichtig. Es habe vorliegend auch keine Heilung gegeben. Unabhängig davon, ob eine solche prinzipiell möglich sei, scheitere diese vorliegend daran, dass der Kreistag eine Änderungssatzung beschlossen habe. Das Ergebnis, dass für das entsprechende Haushaltsjahr kein wirksamer Haushaltsplan vorliege, sei hin- zunehmen.

Weiterhin sei auch die ursprüngliche Festsetzung der Kreisumlage durch die Haushaltssatzung im Jahre 2013 nichtig. Sie leide an einem Verfahrensfehler, denn der Beschluss für die Haushaltssatzung hätte einer vorherigen formalisierten Anhörung aller Gemeinden durch den Beklagten zu 2. bedurft, die vorliegend nicht erfolgt sei. Diese Pflicht sei aus Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 72 Abs. 1 LV abzuleiten. Aus diesen Bestimmungen sei auch eine Gewährleistung der finanziellen Handlungsfähigkeit der Gemeinden abzuleiten. Dem- entsprechend sei der Kreis verpflichtet, bei der Festlegung der Kreisumlage auch den Finanzbedarf der Gemeinden zu ermitteln und diesen in einen sachgerechten Ausgleich mit dem eigenen Bedarf zu bringen. Angesichts der funktionalen Grenzen, die einer gerichtlichen Kontrolle der vorgenannten Entscheidung Grenzen setzen, und der damit verbundenen geringen Aussagekraft des materiellen Rechts sei aus den genannten Normen eine Verfahrenspflicht dahingehend abzuleiten, dass die Gemeinden zuvor anzuhören sind.

Dieses aber sei vorliegend nicht erfolgt.

Auf die vom Senat zugelassene Revision der Beklagten hob das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 29.05.2019 – 10 C 6.18 – das Urteil des Senats auf und wies die Sache an das Oberverwaltungsgericht zurück. Die Autonomie nach Art. 28 Abs. 2 GG be- dürfe gesetzlicher Ausgestaltung, und eine gesetzliche Regelung, die eine Verpflichtung der Kreise zur Anhörung der Gemeinden begründe, bestehe nicht. Auch im Übrigen bestehe kein Anlass zur Ableitung einer solchen Anhörungspflicht unmittelbar aus der Verfassung. Vorliegend ginge es um eine angemessene Verteilung von Finanzmitteln im Rahmen des kommunalen Raumes, aber nicht darum, diesem Raum Finanzmittel zu entziehen. Die Fälle, in denen das BVerfG eine Anhörungspflicht aus Art. 28 Abs. 2 GG abgeleitet habe, seien mit der vorliegend zu treffenden Entscheidung nicht vergleichbar. Es bestünden auch keine besonderen Schwierigkeiten gerichtlicher Kontrolle, die eine solche Ableitung rechtfertigen würden. Vielmehr sei nun zu klären, ob die Gemeinde in ihrer finanziellen Ausstattung strukturell und auf Dauer unterhalb des verfassungsgebotenen Minimums verblieben sei und ob daraus dann auch tatsächlich eine Unwirksamkeit des fest- gesetzten Umlagesatzes abzuleiten sei oder ob dies erst dann angenommen werden könne, wenn es für die Klägerin keine erfolgsversprechende Möglichkeit gäbe, zusätzliche Finanzmittel oder eine Befreiung von der Umlageerhebung zu erlangen.

Nachdem der erkennende Senat in einer am 18.12.2019 durchgeführten mündlichen Verhandlung hatte erkennen lassen, dass er erwägt, allein aus Art. 72 Abs. 1 LV eine Verpflichtung des Beklagten zu 2. zur Anhörung der Gemeinden vor Festsetzung der Kreisumlage abzuleiten, beschloss der Kreistag mit Hinweis auf die zwischenzeitlich er- folgte ausdrückliche Regelung der Heilungsmöglichkeit von Haushaltssatzungen (§ 45 Abs. 7 KV MV) am 20.02.2020 eine als Heilungssatzung deklarierte, gegenüber 2013 inhaltlich unveränderte Haushaltssatzung. Nach Prüfung durch das Innenministerium wurde die Satzung veröffentlicht. Im Vorfeld waren die kreisangehörigen Gemeinden zur beabsichtigten Festsetzung der Kreisumlage angehört worden. Dabei hatten etliche Gemeinden vorgetragen, strukturell unterfinanziert zu sein: im Amt Dorf Mecklenburg die Gemeinden Barnekow und Bobitz, im Amt Grevesmühlen die Gemeinden Testorf-Steinfurt, Warnow und Plüschow, im Amt Lützwitz-Lübstorf die Gemeinde Perlin, im Amt Schönburger Land die Gemeinden Menzendorf und Niendorf sowie die Hansestadt Wismar. Die Kreisverwaltung hatte diese Stellungnahmen zusammengestellt und ausgewertet und war dabei aber zu der Schlussfolgerung gekommen, eine strukturelle Unterfinanzierung liege jeweils nicht vor. Diese Auswertung sowie zahlreiche weitere Unterlagen zur finanziellen Lage der Gemeinden im Kreis wurden zunächst dem Finanzausschuss und dann dem Kreistag zur Verfügung gestellt.

Während der mündlichen Verhandlung des erkennenden Senats am 28.10.2020 erstellte der Beklagte zu 1. einen Bescheid, wonach vom Erlass einer Billigkeitsentscheidung nach

§ 22 GemHVO-Doppik abgesehen werde. Die Klägerin habe ausdrücklich erklärt, eine solche Entscheidung nicht zu wollen. Zudem wäre, wenn eine solche Entscheidung getroffen würde, die im Jahre 2020 erfolgte

Konsolidierungszuweisung des Finanzministeriums an die Klägerin nach § 27 Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern i.d.F. vom 10.11.2009 - GVBl. S. 606 (FAG) in Höhe von 77.908,27 Euro zu kürzen, weswegen auch eine Entscheidung von Amts wegen nicht in Betracht komme. Dieser Bescheid wurde dem Bürgermeister der Klägerin in der mündlichen Verhandlung übergeben.

Zur weiteren Begründung ihrer Berufung machten die Beklagten nach der Aufhebung des Urteils des Senats und Zurückverweisung durch das BVerwG geltend, dass mit der Satzung aus dem Jahre 2020 eine wirksame Ermächtigungsgrundlage für den Kreisumlagebescheid bestehe. Ihrer Ansicht nach bestehe zwar keine Pflicht zur Anhörung der Gemeinden im Vorfeld der Festsetzung der Umlage, doch sei diese vorliegend dennoch durchgeführt worden. Auch sei die Satzung materiellrechtlich wirksam. Bei der Festsetzung der Kreisumlage könne nicht die Finanzlage jeder Gemeinde in den Blick genommen werden, da in diesem Fall nach dem „Geleitzugprinzip“ die finanziell schwächste Gemeinde die maximale Höhe der Kreisumlage und damit die Möglichkeiten des Kreises, sich insoweit zu finanzieren, bestimme.

Besonders finanzschwachen Gemeinden könnte zudem nach Maßgabe von § 22 GemHVO-Doppik geholfen werden. Allerdings sei darüber in einem vom Verfahren der Festsetzung der Kreisumlage unabhängigen Verfahren zu entscheiden. Ein Erlass komme wenn überhaupt, dann ohnehin erst nach Feststellung des Haushaltsabschlusses in Betracht; eine Stundung sei im Normalfall mit einer Zinsbelastung verbunden. Angesichts der Tatsache, dass entsprechende Entscheidungen gegebenenfalls auch Rückwirkungen auf die Möglichkeiten einer Gemeinde hätten, beim Land ergänzende Finanzzuweisungen zu erhalten, könne eine Entscheidung nach § 22 GemHVO-Doppik auch nicht ohne Antrag der Gemeinde ergehen, an dem es vorliegend gefehlt habe.

In jedem Fall sei die tatsächliche finanzielle Lage der Klägerin besser, als dies vom Verwaltungsgericht angenommen worden sei. Dies zeige schon der tatsächliche Jahresabschluss des Jahres 2013. Zudem habe die Klägerin im Jahre 2020 vom Finanzministerium eine Konsolidierungszuweisung nach § 27 FAG in Höhe von 77.908,27 Euro erhalten; hinzu komme eine Fehlbetragszuweisung in Höhe von 9.510,17 Euro. Deutlich betonen die Beklagten die aus ihrer Sicht bestehende Notwendigkeit einer Entscheidung zur materiellen Rechtslage.

Die Klägerin trug vor, die Satzung aus dem Jahre 2020 sei unwirksam, weil sie gegen das Rückwirkungsverbot verstoße. Im Übrigen verwies sie im Wesentlichen auf ihre bereits vor dem Verwaltungsgericht vorgetragenen Argumente zu ihrer schwachen Finanzlage und die ihrer Ansicht nach überzeugenden Ausführungen des Verwaltungsgerichts und des Oberverwaltungsgerichts in seinem ersten Urteil. Da sie den Bescheid für vollständig rechtswidrig erachte, komme eine Billigkeitsentscheidung derzeit auch aus ihrer Sicht nicht in Betracht.

Mit Urteil vom 28.10.2020 änderte das Oberverwaltungsgericht das Urteil des Verwaltungsgerichts Schwerin und wies die Klage ab. Mit Revisionsurteil vom 29.11.2022 hat das Bundesverwaltungsgericht dieses Urteil aufgehoben und den Rechtsstreit an das Oberverwaltungsgericht zurückverwiesen. Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts verletze den Anspruch der Klägerin auf rechtliches Gehör, weil ihr Vortrag, dem Kreistag sei im Zeitpunkt des Erlasses der Satzung vom 20.02.2020 bekannt gewesen, dass der Beklagte zu 2. seinem Jahresabschluss für 2013 zufolge ein positives Ergebnis in Millionenhöhe erzielt habe, übergangen worden sei. Auch habe das Oberverwaltungsgericht den Einwand der Klägerin übergangen, die Heranziehung zur Kreisumlage führe zusammen mit anderen Umlagen zur vollständigen Entwertung ihrer Steuerhoheit. Revisionsrechtlich sei gegen die Rückwirkung der Satzung 2020 auf das Haushaltsjahr 2013 nichts zu erinnern. Die Heranziehung von § 45 Abs. 7 KV M-V als Ermächtigungsgrundlage für den Satzungserlass verletze nicht das rechtsstaatliche Willkürverbot. Rechtsfehlerhaft habe das Oberverwaltungsgericht die im Jahr 2013 erzielten Überschüsse des Beklagten zu 2. nicht berücksichtigt. Diese seien im Zeitpunkt des Satzungserlasses den Mitgliedern des Kreistages bekannt gewesen und hätten in die Entscheidungsfindung des Kreistages ein- gestellt werden müssen, denn maßgeblicher Zeitpunkt für die Beschlussfassung sei der Zeitpunkt derselben, nicht der der Beschlussfassung über die ursprüngliche Haushaltssatzung im Februar 2013. Versäumt habe das Oberverwaltungsgericht die Prüfung der Vereinbarkeit der Satzung 2020 mit dem Verbot der Entwertung der gemeindlichen Steuerhoheit. Das Oberverwaltungsgericht habe auch nicht offenlassen dürfen, ob und gegebenenfalls in welchem Ausmaß die durch Art 28 Abs. 2 GG gewährleistete Mindestausstattung der Klägerin durch die Heranziehung zur Kreisumlage unterschritten wird. Von tatsächlichen Feststellungen zum Vorliegen und zum Ausmaß einer strukturellen und dauerhaften Unterfinanzierung hätte nur bei einem Anspruch der Klägerin auf eine vollständige Befreiung von der streitgegenständlichen Kreisumlage oder bei erfolgversprechenden Möglichkeiten zusätzlicher Finanzmittel abgesehen dürfen.

In den nach der zweiten Zurückverweisung gewechselten Schriftsätzen der Beteiligten führen die Beklagten aus, die Klagen seien mangels Rechtsschutzbedürfnis mittlerweile unzulässig. Die Klägerin habe ihr offenstehende Möglichkeiten der finanziellen Konsolidierung durch das Land nicht in Anspruch genommen. Dies lasse den Rückschluss zu, dass es der Klägerin nicht um die Belastung durch die Kreisumlage 2013 gehe, sondern um ein gerichtliches Gutachten. Außerdem sei die Klage unbegründet. Die Beklagten bestreiten unter Verweis auf die Erläuterung der Ergebnisrechnung 2013 des Beklagten zu 2. Einen Überschuss im Kreishaushalt für das Jahr 2013. Es sei lediglich ein – formal – ausgeglichener Haushalt erzielt worden. Materiell sei der Beklagte zu 2. 2013 unterfinanziert gewesen. Diese Unterfinanzierung (so genanntes ordentliches Ergebnis) betrage 2.486.448,31 € gegenüber 2013 prognostizierten 6.203.100,00 €. Die unveränderte Höhe der Kreisumlage rechtfertige sich aus der Unterfinanzierung. Die gemeindliche Steuerhoheit im Sinne der Rechtsprechung des BVerwG umfasse nicht nur die Gemeindesteuern, sondern alle den Gemeinden zufließenden Steuereinnahmen, also auch die Anteile an Landes- und Bundessteuern, die an die Gemeinden verteilt werden. Maßgebend sei die Steuerkraft, also das für

die Gemeinde bei Ausschöpfung ihrer Hebekraftpolitik mögliche Steueraufkommen, nicht nur das reale Steueraufkommen aufgrund der gemeindlichen Steuererhebung (nebst den übrigen Einnahmen aus Steuern). Eine Kreisumlage in Höhe von 43,65 % entziehe die Steuerkraft von vorneherein auch nicht praktisch zur Gänze.

Eine dauerhafte oder gar strukturelle Unterfinanzierung habe in dem maßgeblichen Zehn-Jahres-Zeitraum 2007 – 2016 nicht bestanden. Dies sei bereits in einem früheren Verfahrensstadium dargelegt worden. Zudem habe die Klägerin Konsolidierungszuweisungen des Landes erhalten, die eine Beschwerde der Klägerin wegfallen ließen. Die Bedarfsanalyse der Gemeinden sei entsprechend den Vorgaben der GemHVO-Doppik erfolgt.

Die Beklagten beantragen, das Urteil des Verwaltungsgerichts Schwerin vom 20.07.2016 zu ändern und die Klagen abzuweisen.

Die Klägerin beantragt, die Berufung zurückzuweisen.

Sie führt im Wesentlichen aus: Der Beklagte zu 2. habe 2013 erhebliche Überschüsse erzielt, die bei dem Beschluss über die Haushaltssatzung für das Jahr 2013 am 20.02.2020 nicht berücksichtigt worden seien. Die gemeindliche Steuerhoheit der Klägerin sei entwertet worden, weil im Jahr 2013 die Gesamtzahlungen für Umlagen durch die Klägerin ihre eigenen Steuereinnahmen überstiegen hätten. In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sei geklärt, dass unter der gemeindlichen Steuerhoheit ausschließlich die von der Gemeinde eigenverantwortlich erhobenen Steuern zu verstehen seien. Den eigenen Steuereinnahmen in Höhe von 138.907,37 € stünden Umlagen in Höhe von 203.910,26 € gegenüber. Ihr verfassungsrechtlich gewährtes Recht auf finanzielle Mindestausstattung bleibe verletzt. Auf ihre im bisherigen Verfahren eingereichten Schriftsätze nehme sie Bezug. Sie sei strukturell unterfinanziert, weil in den Jahren zwischen 2012 bis 2023 mit Ausnahme der Jahre 2019 – 2021 deutlich negative Ergebnisse mit einem stetig anwachsenden negativen Ergebnisvortrag erzielt worden seien.

In der mündlichen Verhandlung haben die Beklagten die Wiedergabe der persönlichen Erklärung des Kreistagsmitglieds Thomas Beyer in der Sitzung vom 20.02.2020, die in dem dem Gericht übermittelten Verwaltungsvorgang nicht enthalten gewesen war, überreicht.

Ergänzend wird auf die Gerichtsakte und die beigezogenen Verwaltungsvorgänge verwiesen.

Entscheidungsgründe:

Die Berufung gegen das angegriffene Urteil des Verwaltungsgerichts Schwerin ist zulässig, aber unbegründet. Die Klagen sind zulässig und begründet.

Die objektive Klagehäufung ist zulässig (§§ 44, 113 Abs. 4 VwGO). Zwar richtet sich formal die Anfechtungsklage gegen den Landrat des Kreises und die Leistungsklage gegen den Landkreis, doch wird nach Sinn und Zweck von § 44 VwGO auch diese Fallgestaltung erfasst (Buchheister, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), Verwaltungsrecht, § 44 VwGO Rn. 6).

Den Klagen steht insbesondere nicht ein fehlendes Rechtsschutzbedürfnis entgegen. Mit Blick auf die gegen den Kreisumlagebescheid gerichtete Klage, die zunächst als Untätigkeitsklage (§ 75 VwGO) erhoben und nach Erlass des Widerspruchsbescheids als Anfechtungsklage fortgeführt wurde, ergibt sich das Rechtsschutzbedürfnis schon daraus, dass die Klägerin wegen der anderenfalls eintretenden Bestandskraft des angegriffenen Bescheids über die Kreisumlage für das Jahr 2013 formell beschwert ist. Der Umstand, dass die Klägerin mittlerweile anderweitig zusätzlich Finanzmittel erhalten hat, ändert daran nichts, zumal diese Finanzmittel keinen unmittelbaren Bezug zur Kreisumlage des Jahres 2013 aufweisen. Dies würde selbst dann gelten, wenn ein Erfolg der Klage letztlich keine Verbesserung ihrer finanziellen Lage herbeiführt, weil sie bei einem Erfolg andere Ausgleichsmöglichkeiten verlieren würde.

Mit Blick auf die Leistungsklage, gerichtet auf Auskehrung des vom Beklagten zu 2. bisher einbehaltenen Betrages der Kreisumlage für das Jahr 2013, steht dem Rechtsschutzbedürfnis insbesondere nicht der Umstand entgegen, dass von einer Stelle der öffentlichen Verwaltung erwartet werden kann, dass sie gerichtlich festgestellte Verpflichtungen auch erfüllt. Vorliegend ist insbesondere eine gerichtliche Entscheidung herbeizuführen, weil die Klägerin neben der Zahlung der einbehaltenen Summe in Höhe der vom Beklagten zu

1. festgesetzten Kreisumlage für das Jahr 2013 auch einen Zinsanspruch auf diese Summe geltend macht.

Der Antrag auf Feststellung der Notwendigkeit der Hinzuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren ist als selbständiger Antrag im Kostenfestsetzungsverfahren zulässig.

Beide Klagen sind begründet.

Für die Anfechtungsklage ergibt sich dies daraus, dass der angegriffene Kreisumlagebescheid rechtswidrig ist und die Klägerin in ihren Rechten verletzt. Ihm fehlt es an einer gültigen Ermächtigungsgrundlage. Insoweit kommen nur §§ 120 Abs. 2 Ziff. 3 KV M-V i.V.m. 23 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 und 2 FAG und i.V.m. § 5 der vom Kreistag am 20.02.2020 beschlossenen „Heilungssatzung“ in Betracht. Gemäß dieser Norm wird die Kreisumlage auf 43,67 v.H. der Umlagegrundlagen festgesetzt. Diese Satzung ist jedoch verfahrensfehlerhaft zustande gekommen.

Im Gegensatz zur Auffassung der Klägerin ist die Satzung allerdings nicht schon wegen Verstoßes gegen das verfassungsrechtliche Rückwirkungsverbot unabhängig von ihrem konkreten Inhalt rechtswidrig. Die der rückwirkenden Beschlussfassung einer Haushaltssatzung zugrundeliegende Bestimmung des § 45 Abs. 7 KV M-V

ist nicht verfassungswidrig. Dies hat der Senat in seinem Urteil vom 28.10.2020 festgestellt, und dem ist das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 29.11.2022 - 8 C 13.21 -, mit einer ausführlichen Begründung, auch unter Erörterung des haushaltsrechtlichen Jährlichkeitsgebots, mit Blick auf das Bundesrecht gefolgt (dort Rn. 23 ff.). Der Vortrag der Klägerin gibt keinen Anlass, diese Rechtsprechung zu ändern. Die von der Klägerin beanspruchte Rechtsposition war und ist im Streit; Vertrauensschutz auf ihren Erhalt konnte daher nicht entstehen.

Die fragliche Satzung ist jedoch fehlerhaft zustande gekommen, weil der Kreistag vorliegend zum Teil, nämlich mit Blick auf seinen eigenen Finanzbedarf, veraltete Zahlen zugrunde gelegt hat. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Satzung ist der Zeitpunkt ihres Beschlusses. Dementsprechend müssen die zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Zahlen herangezogen werden. Dies ergibt sich für den Senat schon revisionsrechtlich bindend aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29.11.2022 - 8 C 13.21 -, Rn. 31. Diese Anforderungen verfehlt die am 20.02.2020 erfolgte Beschlussfassung des Kreistages. In der von der Kreisverwaltung – naturgemäß ohne Kenntnis der nachfolgenden Rechtsprechung des BVerwG – erstellten Beschlussvorlage waren nämlich ausdrücklich als solche ausgewiesene „Planzahlen“ für die Einnahmen und Ausgaben des Landkreises enthalten, und zwar dieselben, die bereits im Entwurf für die im Jahre 2013 erfolgte Beschlussfassung der ursprünglichen Haushaltssatzung enthalten waren. Tatsächlich aber lagen am 20.02.2020 aktuellere Zahlen vor; bereits am 03.12.2016 hatte der Kreistag die Ergebnisrechnung für das Jahr 2013 beschlossen. Diese wies zwar wie der im Jahre 2013 beschlossene Haushaltsplan höhere Ausgaben aus als Einnahmen, doch lag die Differenz deutlich unter dem, was ursprünglich beschlossen und dann unverändert in die Beschlussfassung des Jahres 2020 übernommen worden war. Auch im Einzelnen gab es – wenig überraschend – zahlreiche Abweichungen von der Planung.

In der fraglichen Sitzung des Kreistages wurde allerdings in der Diskussion von einem Mitglied auf die im Jahre 2016 beschlossene Ergebnisrechnung verwiesen und mit der Behauptung verbunden, dass diese keinen Verlust, sondern einen Überschuss in Millionenhöhe ausweise. Diese Ergebnisrechnung hat nach Angaben der Beklagten den Kreistagsmitgliedern auch zum Zeitpunkt der Beschlussfassung elektronisch zur Verfügung gestanden. Allerdings waren die von dem genannten Mitglied in seiner Erklärung genannten Zahlen ersichtlich unzutreffend. Im Übrigen gibt es weder im Protokoll der Sitzung noch sonst irgendwo einen Anhaltspunkt dafür, dass der Kreistag insgesamt diesen Gedanken aufgegriffen und auch nur darüber diskutiert hat, ob im Lichte der Ergebnisrechnung die Haushaltsansätze zu korrigieren seien. Der Senat ist daher davon überzeugt, dass der Kreistag bei seiner Entscheidung die Planung des Jahres 2013 und damit veraltete Zahlen zugrunde gelegt hat. Richtigerweise wären die Zahlen der Ergebnisrechnung für das Haushaltsjahr 2013 heranzuziehen gewesen.

Die Beklagten halten dem zwar entgegen, dass sich bei einer Berücksichtigung der Zahlen aus der Ergebnisrechnung haushaltsrechtliche Verwerfungen daraus ergeben, dass dann auch in den Folgejahren in den Haushaltsplänen Fehler auftreten, weil die verschiedenen Haushalte jeweils aufeinander Bezug nehmen und aneinander anschließen. Auch wenn dieses Problem sicherlich besteht, resultiert es jedoch nicht aus der Verpflichtung, aktuelle Zahlen zu berücksichtigen, sondern ist prinzipiell mit dem rückwirkenden Beschluss einer Haushaltssatzung verbunden. Soll eine rückwirkende Haushaltssatzung den Mangel einer zunächst fristgerecht beschlossenen Haushaltssatzung beseitigen, muss der entsprechende Beschluss ergebnisoffen gefasst werden. Anderenfalls wäre der neue Beschluss eine reine rechtlich wertlose Formalität (BVerwG, Urte. v. 27.09.2021 - 8 C 30.20 -, BVerwGE 173, 274 Rn. 23; Urte. v. 29.11.2022 - 8 C 13.21 -, Rn. 31).

Im vorliegenden Fall ergibt sich die Fehlerhaftigkeit des Zustandekommens der Satzung weiter aus Folgendem: Wie das Bundesverwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung betont, darf der Kreistag bei der Festlegung der Kreisumlage nicht allein die Bedürfnisse des Kreises berücksichtigen, sondern muss auch die finanziellen Bedürfnisse der umlagepflichtigen Gemeinden berücksichtigen und insoweit einen angemessenen Ausgleich herstellen (BVerwG, Urte. v. 13.01.2013 - 8 C 1.12 -, BVerwGE 145, 378 Rn. 13 ff.; Urte. v. 29.11.2022 - 8 C 13.21 -, Rn. 29). Dies ergibt sich aus dem Gleichrang der finanziellen Bedürfnisse der verschiedenen in Art. 28 Abs. 2 GG und 72 Abs. 1 LV genannten kommunalen Gebietskörperschaften. Dementsprechend ist der Kreis dazu verpflichtet, sowohl den eigenen als auch den Finanzbedarf der umlagepflichtigen Gemeinden zu ermitteln und seine Entscheidungen in geeigneter Form offenzulegen, um den Gemeinden und gegebenenfalls den Gerichten eine Überprüfung zu ermöglichen.

Um dem zu entsprechen, wurde vorliegend zwar dem Kreistag eine ausführliche Gemeindefinanzanalyse vorgelegt (Bl. 387 ff. BA D). Diese beruht allerdings ersichtlich nicht auf den mit Blick auf das Haushaltsjahr 2013 von einzelnen Gemeinden angestellten Planungen, sondern auf den jeweils für die Kreisverwaltung verfügbaren aktuellsten Zahlen für dieses Haushaltsjahr. Dies ergibt sich daraus, dass bei den Zahlen jeweils exakte Euro-Beträge ausgewiesen sind, wie sie regelmäßig nicht bei planerischen Ansätzen zugrunde gelegt werden. Letztlich wurden also mit Blick auf die Gemeinden aktuelle Zahlen verwendet, mit Blick auf den Beklagten zu 2. jedoch Planansätze aus dem Jahr 2013. Nun ist zwischen den Beteiligten unstreitig, dass sich sowohl auf der kreislichen Ebene als auch, jedenfalls insgesamt betrachtet, auf der gemeindlichen Ebene die finanzielle Situation im Jahr 2013 jeweils besser entwickelt hat als geplant. Das vom Beklagten zu 2. gewählte Verfahren hat zur Konsequenz, dass er sich im Verhältnis zu den Gemeinden finanziell als schlechter dargestellt hat, als dies bei einem Vergleich der Ergebniszahlen der Fall gewesen wäre. Damit verfehlt die Satzung auch das Gebot, einen fairen Ausgleich zwischen den finanziellen Bedürfnissen des Kreises und der Gemeinden herzustellen, und ist auch aus diesem Grund rechtswidrig.

Der Senat sieht sich zu den folgenden weiteren nicht entscheidungstragenden Ausführungen veranlasst, um den

Beteiligten im Rahmen des Möglichen Hinweise zu geben, damit der bereits seit über 10 Jahren andauernde Streit beendet werden kann.

a) Zweifel an der Rechtmäßigkeit der „Heilungssatzung“ bestehen auch deshalb, weil die bereits erwähnte Gemeindefinanzanalyse zwar zahlreiche Zahlen zu allen einzelnen Gemeinden enthält, aber keine Zahl, die als „bezahlter Bedarfsansatz“ ausgewiesen ist.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts fordert jedoch die bereits erwähnte Pflicht zur Ermittlung des gemeindlichen Finanzbedarfes einen solchen Ansatz (BVerwG, Urt. v. 27.09.2021 - 8 C 29.20, Rn. 17). Abgesehen davon, dass damit ersichtlich gemeinscharfe Zahlen verlangt werden, definiert das Bundesverwaltungsgericht allerdings nicht näher, welche Anforderungen an einen solchen „bezahlten Bedarfsansatz“ zu stellen sind. Nichts spricht dagegen, diese Formulierung wörtlich zu nehmen, weil sie ermöglicht, dass die Kreistagsabgeordneten vor ihrer Entscheidung für jede Gemeinde eine nach gleichen Vorgaben ermittelte Zahl zur Kenntnis nehmen und bei ihrer Entscheidung berücksichtigen können und nicht gezwungen sind, sich durch eine Vielzahl von Einzelzahlen, die erst zusammengefasst Aussagekraft haben, durchzuarbeiten und die zusammenfassende Zahl, den bezahlten Bedarfsansatz, selbst zu ermitteln.

Vorliegend liegen nun sogar zahlreiche gemeinscharfe Zahlen vor. Insbesondere wurde in der Anlage 6 zur Gemeindefinanzanalyse eine Übersicht über Einnahmen und Ausgaben der einzelnen Gemeinden wiedergegeben. Was eine Gemeinde – vor dem Hintergrund ihrer finanziellen Möglichkeiten – letztlich geplant hat, und was eigentlich ihr Bedarf ist, muss jedoch nicht zwingend identisch sein. Die von der Kreisverwaltung vorgelegten Zahlen zu den Hebesätzen bei den Realsteuern (Anlage 5 der Analyse) lassen auch deren Einschätzung deutlich werden, dass zahlreiche Gemeinden ihre Möglichkeiten zur Erzielung von Einnahmen nicht angemessen ausschöpfen. Diese Zahlen haben allerdings den Nachteil, dass sie nicht berücksichtigen, ob in einem Punkt vergleichsweise niedrige Hebesätze durch an anderer Stelle vergleichsweise hohe Hebesätze ausgeglichen werden (vgl. demgegenüber § 27 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 Halbsatz 2, Absatz 2 Satz 2 Nr. 1 Halbsatz 2 FAG). Allerdings kann man letztlich davon ausgehen, dass sich eine Gemeinde im Rahmen des Möglichen bemüht, ihren Bedarf zu befriedigen. Außerdem bestand vorliegend die Möglichkeit, im Rahmen der Anhörung geltend zu machen, dass die vorgelegten Zahlen den Finanzbedarf der Gemeinden nur unzureichend abbilden. Einige, wenn auch wenige Gemeinden haben in diesem Sinne eine entsprechende Stellungnahme abgegeben. Insgesamt spricht aus der Sicht des Senats daher mehr dafür, dass insoweit kein Mangel bei der Beschlussfassung vorgelegen hat.

b) Wie schon erwähnt darf sich ein Kreis nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht einseitig und rücksichtslos mit seinen Finanzbedürfnissen über die Bedürfnisse der Gemeinden hinwegsetzen. Sieht man einmal davon ab, dass der Beklagte zu 2. wie erwähnt für die eigenen Finanzbedürfnisse den planerischen Ansatz für das Jahr 2013 und für die Gemeinden die realen Zahlen herangezogen und damit die Gemeinden benachteiligt hat, sieht der Senat weiterhin keinen weiteren Anhaltspunkt dafür, dass der Beklagte zu 2. bei Beschluss seiner Satzung die berechtigten Belange der Gemeinden vernachlässigt hat. Dass dem Beklagten zu 2. 2020 – wie schon 2013 – die Schwierigkeiten der Finanzlage der Gemeinden bewusst waren, ergibt sich schon daraus, dass entgegen des Vorschlages der Verwaltung, die Kreisumlage um 3 % zu erhöhen, der Kreistag nur eine Erhöhung um 1,5 % vorgenommen hat.

c) Entgegen des Vorbringens der Klägerin, wonach der Beklagte zu 2. einen Millionenüberschuss erwirtschaftet habe, das sich auf eine – wie schon darstellt – unzutreffende Behauptung eines Kreistagsmitglieds in der Diskussion um die Heilungssatzung 2020 stützt, hat der Beklagte zu 2. im Jahre 2013, wie die Ergebnisrechnung des Jahres 2016 deutlich macht, ein kassenmäßiges Defizit erzielt, weil die Ausgaben höher lagen als die Einnahmen, auch wenn die Differenz nicht so hoch ausgefallen ist, wie dies ursprünglich geplant war. Der Umstand, dass auch rund die Hälfte der Gemeinden ein Defizit gemacht hat, führt also nicht für sich genommen zur Annahme, dass die vorliegende Festsetzung rücksichtslos gewesen ist (vgl. zu einer entsprechenden Konstellation OVG Magdeburg, Beschl. v. 07.11. 2023 – 4 L 93/22 -, juris Rn. 73 ff.).

d) Der Kreisumlagebescheid wiederum ist nur rechtmäßig, wenn er nicht zu einer unangemessenen Beeinträchtigung der in Art. 28 GG und 72 LV-MV verankerten Selbstverwaltungsgarantie führt. Ist dies anzunehmen, ist der geschuldete Betrag gemäß § 22 GemHVO-Doppik ganz oder teilweise zu erlassen.

aa) Das Bundesverwaltungsgericht fordert in diesem Zusammenhang insbesondere zunächst, dass einer Gemeinde durch die Erhebung von Umlagen ihre Steuerhoheit nicht vollständig genommen werden darf (BVerwG, Urt. v. 13.01.2013 - 8 C 1.12 -, BVerwGE 145, 378 Rn. 16 f.; Urt. v. 29.11.2022 - 8 C 13.21 -, Rn. 34). Wie diese Aussage im Einzelnen zu verstehen ist, hat das Bundesverwaltungsgericht bisher allerdings nicht deutlich gemacht. Die Klägerin hat in der mündlichen Verhandlung diese Anforderung in der Weise definiert, dass sie sich auf alle Steuereinnahmen bezieht, also kommunale Realsteuern, sonstige Steuern sowie den Anteil an der Einkommens- und der Abgeltungssteuer. Hieraus hat sie die Schlussfolgerung gezogen, dass wenn die von ihr zu leistenden Umlagen insgesamt höher liegen als dieser Betrag, die Kreisumlage verfassungswidrig sei; vorliegend sei das der Fall.

Im Gegensatz dazu haben die Beklagten den Begriff so definiert, dass er nur verlange, dass, wenn die Gemeinde Änderungen bei den Steuereinnahmen, bei denen sie die Bemessungsgrundlage selbst bestimmen kann, vornimmt, sichergestellt ist, dass bei Erhöhungen zumindest ein gewisser Anteil auch der Gemeinde zugutekommt. Mit anderen Worten muss gewährleistet sein, dass das mit Erhöhungen gewonnene zusätzliche Finanzvolumen zumindest zum Teil der Gemeinde zukommt. Angesichts der Tatsache, dass die Kreisumlage im Land Mecklenburg-Vorpommern nicht an die in den einzelnen Gemeinden erwirtschafteten konkreten Steuereinnahmen

anknüpft, sondern auf fiktive Durchschnittswerte abgestellt wird, könne das vom Bundesverwaltungsgericht angesprochene Problem im Land Mecklenburg-Vorpommern gar nicht auftreten.

Die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts lassen sich letztlich für beide Ansichten fruchtbar machen. Am Ende von Rn. 34 des Urteils vom 29.11.2022 führt es aus, dass Anlass zu einer solchen Prüfung der Vortrag der Klägerin geboten hätte, dass ihre Belastung durch Umlagen im Haushaltsjahr 2013 ihre Steuereinnahmen überstiegen habe. Dies spricht in der Tendenz eher für den klägerischen Ansatz. Zuvor heißt es in dem Urteil, dass die Erhebung von Umlagen auch nicht dazu führen darf, „dass die gemeindliche Regelungsbefugnis als Grundlage einer örtlichen Wirtschafts- und Steuerpolitik im Sinne einer „finanziellen Eigenverantwortung“ (Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG) entwertet wird. Den Hinweis auf die Regelungsbefugnis kann man aber auch für die Ansicht der Beklagten fruchtbar machen; der anschließende Hinweis auf die finanzielle Eigenverantwortung lässt sich für beide Ansichten anführen.

Das Bundesverwaltungsgericht verweist dabei auf sein Urteil vom 31.01. 2013 - 8 C 1.12 -, BVerwGE 145, 378. Dort findet sich die Aussage zum Schutz der gemeindlichen Steuerhoheit zum ersten Mal. Mit Hinweis auf die nach Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG zulässigen Umlagen wird in Rn. 16 betont, dass diese nur einen Teil der gemeindlichen Steuerkraft erfassen dürfen; „unzulässig wäre es, den Gemeinden die genannten Umlagegrundlagen praktisch zur Gänze zu entziehen. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar gelegentlich bemerkt, Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG lasse sich ein besonderer Normgehalt nicht entnehmen, weshalb die Vorschrift von Teilen der Literatur sogar für überflüssig erachtet wird (BVerfG, Beschluss vom 7. Februar 1991 a.a.O. <391 f.>). Die Frage eines Totalentzugs der Umlagegrundlagen war jedoch nicht Gegenstand dieser Entscheidung.“ Die Ausführungen sprechen hier für die klägerische Ansicht.

Anschließend fährt das Bundesverwaltungsgericht (Rn. 17) fort: „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. Die rheinland-pfälzischen Bestimmungen über die Bemessung der Kreisumlage sehen deshalb vor, dass die Gemeinden nicht mit ihren tatsächlichen, sondern mit fiktiven Steuereinnahmen veranschlagt werden, denen ein einheitlicher und allgemein als jedenfalls zumutbar angesehener Hebesatz zugrunde gelegt wird.“ Dies kann man für die Ansicht der Beklagten fruchtbar machen.

Nach Auffassung des Senats dürfte einiges dafür sprechen, dass auch gewährleistet sein muss, dass 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. Vielmehr muss sie rechnerisch auch einen Anteil der eigenen Einnahmen behalten können.

bb) Allerdings muss auch die Gemeinde bei der von ihr zu verantwortenden Steuerpolitik auf die Finanzbedürfnisse des Kreises Rücksicht nehmen. Daher gibt es gute Argumente für die Annahme, dass es im Grundsatz legitim ist, in diesem Kontext etwa fiktive Hebesätze zu berücksichtigen, die ausgehend von dem insoweit bei vergleichbaren Gemeinden Üblichen berechnet werden. Mit Blick auf solche fiktiven Hebesätze ist allerdings auch zu berücksichtigen, dass die Festsetzung der Hebesätze Bestandteil der kommunalen Autonomie ist. Von daher spricht vieles dafür, dass es primär auf das jeweils zu erzielende Finanzvolumen insgesamt ankommt, eine Gemeinde also schadlos einen Hebesatz niedriger ansetzen kann, wenn sie durch einen besonders hohen Hebesatz an anderer Stelle finanziell insoweit einen entsprechenden Ausgleich erzielt, wie dies wie erwähnt in § 27 FAG auch vorgesehen ist.

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.

cc) Eine weitere, bereits seit langem in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts enthaltene Anforderung besteht darin, dass sichergestellt sein muss, dass der Gemeinde die von Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistete finanzielle Mindestausstattung durch die Heranziehung zur Kreisumlage nicht unterschritten wird. Dementsprechend ist die aufgabenadäquate Finanzausstattung der jeweiligen Gemeinde zu prüfen (vgl. BVerwG, Ur. v. 31.01. 2013 - 8 C 1.12 -, BVerwGE 145, 378 Rn. 18 ff.; Ur. v. 29.05.2019 - 10 C 6.18 -, BVerwGE 165, 381 Rn. 21; Ur. v. 22.11.2022 - 8 C 13.21 Rn. 35). Wenn und soweit die Kreisumlage – angesichts einerseits der weiteren von der Klägerin zu zahlenden Umlagen und der andererseits von der Klägerin anderweitig zu erlangenden Zuschüsse und Einnahmen – diesen Anforderungen nicht genügt, ist sie verfassungswidrig.

Allerdings kommt es insbesondere wegen immer denkbarer Einmaleffekte nicht allein auf das jeweils konkret relevante Haushaltsjahr an. Vielmehr ist zu fragen, ob eine Gemeinde strukturell und dauerhaft unterfinanziert ist (vgl. BVerwG, Ur. v. 29.05.2019 - 10 C 6.18, BVerwGE 165, 381 Rn. 21; Ur. v. 29.11.2022 – 8 C 13.21 -, Rn. 35). Auch insoweit fehlt es in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts an einer konkreten Definition. Evident geht es um eine Betrachtung eines längeren Zeitraums, um insbesondere Zufälligkeiten im Ablauf eines Haushaltsjahres wie insbesondere Einmaleffekte zu vermeiden. Auch der Hinweis auf die strukturelle Unterfinanzierung einer Gemeinde dürfte in diesem Sinne zu verstehen sein; vor allem aber dürfte es dabei um die Frage gehen, ob die Unterfinanzierung im Grundsatz an von der Gemeinde nicht zu beeinflussenden Umständen liegt, oder ob sie aus eigener Kraft, etwa durch eine Verbesserung ihrer Einnahmesituation, die Unterfinanzierung

beseitigen könnte.

Mit Blick auf die Zeit überzeugt der Hinweis der Klägerin in der mündlichen Verhandlung auf den Finanzplanungszeitraum des Landes von 3 Jahren nicht; der von den Beklagten angeführte, auch in der Rechtsprechung zum Teil angenommene Zeitraum von 10 Jahren liegt deutlich näher. Auch die von den Beklagten geäußerte Überlegung, in einem gewissen Umfang in die Vergangenheit und in die Zukunft zu blicken und konkret beim Blick in die Zukunft dem Finanzplanungszeitraum von 3 Jahren und beim Blick in die Vergangenheit den doppelten Ansatz (6 Jahre) zu nehmen, sodass einschließlich des jeweils betroffenen Haushaltsjahrs eine Gesamtdauer von 10 Jahren zustande kommt, ist im Ausgangspunkt plausibel.

Aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ergibt sich bisher nicht, wie bei einer rückwirkend in Kraft zu setzenden Haushaltssatzung der Bezugspunkt zu wählen ist. Vorliegend spricht für das Jahr 2013, dass es am Ende um den Haushalt und den Bescheid für das Jahr 2013 geht. Für das Jahr 2020 spricht, dass nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts in diesem Kontext auch gegebenenfalls bestehende anderweitige Finanzierungsmöglichkeiten zu berücksichtigen sind und es in diesem Kontext auf den Zeitpunkt der Beschlussfassung, hier also auf das Jahr 2020, abstellt. Diese Frage kann man jedoch offenlassen, wenn sich mit Blick auf beide Zeitpunkte das gleiche Ergebnis ergibt. Außerdem stellt sich die Frage, ob in einzelnen Haushaltsjahren erzielte Überschüsse bereits prinzipiell der Annahme einer dauerhaft strukturellen Unterfinanzierung entgegenstehen. Wird ein längerer Zeitraum gerade deswegen herangezogen, um zufällig eintretende Einmal-Effekte ausblenden zu können, spricht manches dafür, dass zumindest ein einmaliger Jahresüberschuss einer solchen Annahme nicht entgegensteht. Mit Blick auf die strukturellen Gründe der Unterfinanzierung ist nach den Möglichkeiten der Einnahmeverbesserung zu fragen. Dabei dürfte aber allein die Feststellung, dass ein bestimmter Hebesatz unterdurchschnittliche Höhe aufweist, für eine solche Feststellung nicht ausreichen. Vielmehr dürfte es, wie es das Landesrecht im Kontext von § 27 FAG auch vorsieht, auf die Einnahmen aus den Realsteuern insgesamt ankommen.

Vorliegend sind soweit ersichtlich von der Klägerin zumindest in 2 Haushaltsjahren vor den Jahren 2013 und 2020 positive Ergebnisse erzielt worden. Insoweit wären die Ursachen genauer zu untersuchen. Für den Fall, dass letztlich eine dauerhaft strukturelle Unterfinanzierung festgestellt wird, muss die Kreisumlage entsprechend reduziert werden, es sei denn, dass die Klägerin über anderweitige Finanzierungsmöglichkeiten verfügt.

Dies setzt voraus, dass die Klägerin im maßgeblichen Zeitpunkt des Satzungserlasses einen verfahrensrechtlich noch zu verwirklichenden Anspruch auf ausreichende zusätzliche Finanzmittel oder auf eine Befreiung von der Umlage hat. Dessen Voraussetzungen müssen bereits bei der Heranziehung zur Kreisumlage geprüft werden. Nur so ist zu verhindern, dass der angegriffene Heranziehungsbescheid in Bestandskraft erwächst, obwohl die unterfinanzierte Gemeinde – bei Fehlen der Anspruchsvoraussetzungen – in ihren verfassungsrechtlich garantierten Rechten verletzt wird (BVerwG, Urt. v. 29.11.2022 - 8 C 13.21 - Rn. 36).

Wie bereits dargelegt, bestand zum Zeitpunkt des Erlasses der Satzung in jedem Fall die Möglichkeit, die Kreisumlage ganz oder teilweise zu erlassen. Hinzugekommen sind die im Jahre 2020 auch für kleinere Gemeinden geschaffenen Möglichkeiten, zusätzliche Finanzierungen nach § 27 FAG zu erhalten. Diese Regelungen wurden zwar zuerst nach Erlass der Heilungssatzung beschlossen. Das entsprechende Gesetz ist aber rückwirkend zum 1. Januar 2020 in Kraft getreten. Im Übrigen haben diese Hilfen zwar zur Voraussetzung, dass im Einzelnen näher definierte „angemessene“ Hebesätze praktiziert werden. Dieses ist jedoch grundsätzlich nicht zu beanstanden. Beim Erlass eines Heranziehungsbescheides kann geprüft werden, ob der Gemeinde letztlich ausreichend Finanzmittel zur Verfügung stehen.

Die Leistungsklage gegen den Beklagten zu 2. ist begründet, da die Anfechtungsklage gegen den angefochtenen Kreisumlagebescheid erfolgreich ist, der Bescheid also aufgehoben worden ist, so dass es nunmehr an einer rechtlichen Grundlage für die Einbehaltung des Betrages fehlt. Die Pflicht zur Verzinsung des auszugehenden Betrages ergibt sich aus §§ 291, 288 BGB analog.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf §§ 167 VwGO, 708 ff. ZPO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, da keiner der in § 132 Abs. 2 VwGO vorgesehenen Gründe vorliegt.

(StGT M-V 06/2024)

Schlagworte: Rechtsprechung zur Kreisumlage