



VERWALTUNGSGERICHT POTSDAM

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

VG 1 K 4994/16

In dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren

der Stadt Zossen, vertreten durch die Bürgermeisterin, Marktplatz 20/21,
15806 Zossen,

Klägerin,

Prozessbevollmächtigter: DOMBERT Rechtsanwälte Part mbB Campus Jungfern-
see,

g e g e n

die Landrätin des Landkreises Teltow-Fläming - Rechtsamt -, Am Nuthefließ 2,
14943 Luckenwalde, Az.: 30.80.20.107.16,

Beklagte,

wegen Finanzausgleichsrechts

hat die 1. Kammer des Verwaltungsgerichts Potsdam
ohne mündliche Verhandlung

am 30. April 2021

durch
die Richterin am Verwaltungsgericht Bastian als Berichterstatterin

für R e c h t erkannt: Der Bescheid der Beklagten vom 26. November 2015 und
der Widerspruchsbescheid vom 12. Dezember 2016 wer-
den aufgehoben.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Beklagte.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Berufung wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

Die Beteiligten streiten um die Rechtmäßigkeit der Kreisumlage für das Jahr 2015.

Die Klägerin ist eine kreisangehörige Gemeinde im Landkreis Teltow-Fläming.

Vom 5. Januar 2015 bis 16. Januar 2015 lagen der Haushaltsplan 2015 sowie das Haushaltssicherungskonzept des Landkreises Teltow-Fläming öffentlich aus. Mit E-Mail vom 15. Januar 2015 lud die Landrätin die kreisangehörigen Bürgermeister zur Dienstberatung zum Haushalt 2015 und übersandte die aktuellen Listen zum Gesamtergebnisplan 2015 sowie zu den freiwilligen Aufgaben, das Austauschblatt HASIKO, den Wirtschaftsplan BADC 2015, den Stellenplan 2015 und die Stellungnahme der Kämmerei zu den Anmerkungen der Bürgermeisterin der Stadt Zossen. Mit E-Mail vom 21. Januar 2015 wurde weiterhin das Änderungsblatt Gesamtfinanzplan, die Präsentation zum Haushalt 2015, die Präsentation zu ersten Erkenntnissen des Haushalts 2014, der Gesamtergebnis- und Gesamtfinanzplan sowie die Haushaltssatzung nachgereicht. Mit Schreiben vom 15. Januar 2015 gab die Bürgermeisterin der Stadt Zossen eine Stellungnahme zur Haushaltssatzung und zur Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzeptes des Landkreises Teltow-Fläming für das Jahr 2015 ab.

Mit Schreiben vom 5. Februar 2015 lud die Beklagte zur Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses gemeinsam mit den Bürgermeistern und den Amtsdirektoren sowie den Vorsitzenden der Fachausschüsse des Kreistags ein. Ausweislich der Niederschrift der Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 16. Februar 2020 nahm die Bürgermeisterin der Stadt Zossen an der Sitzung teil.



Mit Beschluss des Kreistags vom 23. Februar 2015 wurde die Haushaltssatzung des Landkreises Teltow-Fläming für das Haushaltsjahr 2015 beschlossen und am 18. Juni 2015 im Amtsblatt veröffentlicht. In § 4 der Haushaltssatzung wird der Hebesatz der Kreisumlage auf 47 v.H. der für das Haushaltsjahr 2015 geltenden Umlagegrundlagen festgesetzt.

Mit Bescheid vom 26. November 2015 zog die Beklagte die Klägerin zu einer Kreisumlage für das Haushaltsjahr 2015 von insgesamt 10.629.103,00 € heran. Der gegen diesen Bescheid eingelegte Widerspruch wurde mit Widerspruchsbescheid vom 12. Dezember 2016 zurückgewiesen.

Am 21. Dezember 2016 hat die Klägerin Klage erhoben. Zur Begründung trägt sie vor, der Bescheid sei bereits formell rechtswidrig. Der Beklagte habe gegen § 28 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) verstoßen. Die Klägerin sei vor Erlass des Bescheides nicht angehört worden. Darüber hinaus sei der Bescheid auch aus materiellen Gründen rechtswidrig. Die Beklagte sei bei Anwendung des § 130 der Brandenburger Kommunalverfassung (BbgKVerf) i. V. m. § 18 des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes (BbgFAG) jenen Pflichten nicht nachgekommen, die ihr schon von Verfassungs wegen oblägen. Die Beklagte habe sowohl beim Beschluss über die Haushaltssatzung als auch bei Erlass des darauf ruhenden Kreisumlagebescheides unterlassen, die finanzielle Situation der Klägerin zu berücksichtigen und die Festsetzung der Kreisumlage allein an ihren eigenen Bedürfnissen ausgerichtet. Die Beklagte habe übersehen, dass sie bei der Festsetzung der Kreisumlage in § 4 ihrer Satzung Verpflichtungen in zweifacher Hinsicht treffen. Sie sei verpflichtet, zum einen für eine ordnungsgemäße Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden zu sorgen und zum anderen sich auf der Grundlage des sie treffenden Abwägungsgebotes mit dem gemeindlichen Bedarf im Landkreis auseinanderzusetzen. Diese Pflichten seien Folgen des Instituts der kommunalen Selbstverwaltung aus Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG). Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sei keineswegs so zu verstehen, als ginge es lediglich darum, Maßgaben für den Fall zu formulieren, bei dem die Kreisumlage gegen den verfassungsrechtlich garantierten Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung verstoße. Vielmehr sei die grundlegende Bedeutung dieser Rechtsprechung in den inhaltlichen wie verfahrensbezogenen Pflichten zu sehen, die

der Landkreis bei der Festsetzung der Kreisumlage habe. Wesentlich sei, dass der Finanzbedarf eines jeden Verwaltungsträgers grundsätzlich den gleichen Rang habe. Aus der Verpflichtung zur Berücksichtigung der gemeindlichen Interessen folge die Verpflichtung zur ordnungsgemäßen Abwägung. Geschuldet sei zwar keine minutiöse Abwägung, die Berücksichtigung des gemeindlichen Finanzbedarfs und die Abwägung des Landkreises müsse allerdings erkennbar sein. Dies habe die Beklagte nicht beachtet. Die Beklagte habe sich ausweislich ihrer eigenen Nachhaltigkeitssatzung als gebunden angesehen. Dies gehe aus dem Widerspruchsbescheid hervor. Dies spreche für einen völligen Abwägungsausfall. Der Beklagten obliege eine Datenermittlungspflicht die Haushaltssituation der kreisangehörigen Gemeinden betreffend, die sich in zwei Phasen aufteile, und zwar vor und nach Erstellen des Haushaltsentwurfs. Die Beklagte habe die Haushaltssituation ihrer kreisangehörigen Gemeinden im Aufstellungsverfahren gänzlich außer Acht gelassen. Eine Diskussion im Rahmen der sogenannten Bürgermeisterrunde werde für nicht ausreichend gehalten. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sei der Kreis verpflichtet, nicht nur den eigenen Finanzbedarf, sondern auch den der umlagepflichtigen Gemeinden zu ermitteln und seine Entscheidung in geeigneter Form, etwa im Wege einer Begründung der Ansätze seiner Haushaltssatzung, offen zu legen, um den Gemeinden und gegebenenfalls den Gerichten eine Überprüfung zu ermöglichen. Der Landkreis habe seine Haushaltsansätze zu begründen und diese Begründung im Übrigen nicht nur den Gemeinden, sondern auch gegenüber den Kreisgremien, etwa dem Finanzkreisausschuss offen zu legen. Zudem müsse den Gemeinden Gelegenheit gegeben werden, ihre Bedarfssituation darzulegen. Dieser Ermittlungspflicht werde der Landkreis nur dann gerecht, wenn er den kreisangehörigen Gemeinden zielgerichtet und auch zeitlich ausreichend Gelegenheit gebe, ihre Bedarfssituation in einer für die anzustellende kreisweite Abwägung geeigneten Weise darzustellen. Allein die hier festgestellten Verfahrensverstöße reichten aus, der Klage zum Erfolg zu verhelfen. Aus verfassungsrechtlichen Grundsätzen sei herzuleiten, dass den Kreis Ermittlungs- und Anhörungspflichten vor der Festsetzung der Umlagen durch Satzung träfen. Letztlich könne nur so die Garantie der finanziellen Mindestausstattung aus Art.28 Absatz 2 GG für die kreisangehörigen Gemeinden im Verhältnis zum Kreis gewährleistet werden. Darüber hinaus ergebe sich die materielle Rechtswidrigkeit des Umlagebescheides aus der besonderen Situation der Klägerin. Würde die Beklagte befugt sein, ihre Umlageforderung durchzusetzen,



wäre das Gebot der finanziellen Mindestausstattung im Falle der Klägerin verletzt. Sowohl Art. 28 Abs. 2 GG als auch Art. 97, 99 der Landesverfassung gewährleisteten den Gemeinden eine aufgabenadäquate Finanzausstattung. Damit sei die Befugnis zu einer eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft im Rahmen eines gesetzlich geordneten Haushaltswesens verbunden. Dieser Kernbereich sei verletzt, wenn den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften die hierzu erforderlichen finanziellen Mittel fehlten. Diese Garantie gelte auch unmittelbar und uneingeschränkt im Verhältnis der Gemeinde zum Kreis. Vor der konkreten Festsetzung der Kreisumlage auf Grundlage der Haushaltssatzung bezüglich der einzelnen Gemeinden sei die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Anforderungen zu überprüfen. Auf einer zweiten Stufe des Umlageverfahrens müsse gegebenenfalls die Höhe der Umlageforderung im Einzelfall korrigiert werden. Selbst wenn die Festlegung des Umlagesatzes unter Berücksichtigung der Finanzbedarfe der kreisangehörigen Kommunen erfolgt wäre, könne die Umlageerhebung im Einzelfall die Gemeinde überfordern. Um dies zu verhindern, sei eine Anhörung selbst für den Fall geboten, dass ein solches Verfahren gesetzlich nicht vorgesehen sei. Durch die Pflicht zur Anhörung sei dem Landkreis ein Korrektiv an die Hand gegeben. Es sei nicht so, dass der Finanzbedarf der glücklichsten Gemeinde gleichzeitig die Obergrenze der Klageerhebung bestimmen. Den Bedürfnissen einer besonders notleidenden Gemeinde könne vielmehr durch Herabsetzung oder Erlass der Zahlungsverpflichtung im Verwaltungsverfahren begegnet werden. Die Klägerin werde mit der Geltendmachung der Kreisumlage in ihrer finanziellen Mindestausstattung verletzt. Ihr sei es in den letzten Jahren nur durch einen Zugriff auf die Rücklagen gelungen, den Haushalt auszugleichen. Dieser werde spätestens im Jahr 2018 aufgebraucht sein. Der Haushaltsausgleich sei in den vergangenen Haushaltsjahren nur deshalb möglich gewesen, weil die Klägerin den Kassenkredit zuletzt seit Dezember 2015 in voller Höhe ausgeschöpft habe. Ein Eingriff in den Kernbereich des Art. 28 Abs. 2 GG werde dann bejaht, wenn kein hinreichender Spielraum für die durch Art. 28 Abs. 2 GG gewährleisteten Hoheitsrechte mehr bleibe. Erforderlich sei, dass die Gemeinden über Finanzmittel verfügten, dass sie ihre Pflichtaufgaben erfüllen können und darüber hinaus noch eine sogenannte „freie Spitze“ zur Verfügung hätten, um zusätzliche freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben in einem erheblichen Umfang wahrnehmen zu können. Dies sei der Klägerin nicht möglich. Selbst wenn man für die Beurteilung, ob ein solcher Spielraum noch vorliege, auf absolute Zahlen

abstelle, deren starre Anwendung durchaus kritikwürdig sei, so zeige sich, dass die „freie Spitze“ der Klägerin unterhalb der in der Rechtsprechung vertretenen 5 % Grenze liege. Dies gelte für einen Zeitraum von mehr als 10 Jahren. Die Übernahme oder Ausweitung etwaiger Verpflichtungen im Bereich der freiwilligen Leistungen sei der Klägerin, auch wenn die Notwendigkeit hierfür bestehe, um das Gemeinwesen der Stadt aufrechtzuerhalten, nicht möglich.

Die Klägerin beantragt,

den Bescheid des Beklagten vom 26. November 2015 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 12. Dezember 2016 aufzuheben.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung trägt sie vor, Ermächtigungsgrundlage für den streitgegenständlichen Bescheid sei § 4 der Haushaltssatzung i. V. m. § 18 BbgFAG. Der Bescheid sei formell rechtmäßig. Dabei könne dahinstehen, ob eine Anhörung gemäß § 28 VwVfG erfolgt sei, denn durch Führung des Widerspruchsverfahrens habe eine Heilung stattgefunden. Der Bescheid sei auch materiell rechtmäßig. Gemäß § 18 Abs. 2 S. 1 und 2 BbgFAG seien als Umlagegrundlagen für die Festsetzung der Kreisumlage die Steuerkraftmesszahlen nach § 9 zuzüglich Ihrer Schlüsselzuweisungen nach § 6 Abs. 1 abzüglich der Finanzausgleichsumlage nach § 17 heranzuziehen. Die Umlagegrundlagen würden durch das Ministerium der Finanzen bekannt gemacht. Eine Pflicht zur allgemeinen Abwägung der finanziellen Ausstattung der Gemeinden und der Kommunen sei dem nicht zu entnehmen. Danach sei eine Umlage von den kreisangehörigen Gemeinden zu erheben, soweit die sonstigen Finanzmittel des Landkreises den für die Aufgabenerfüllung notwendigen Finanzbedarf nicht deckten. Die Kreisumlage sei eine öffentlich-rechtliche Geldleistung mit Ausgleichswirkung. Mithin sei die Umlage eine Fehlbedarfsfinanzierung. Die Voraussetzungen zur Forderung seien geknüpft an den Vorrang der sonstigen Finanzmittel sowie die Aufgabenerfüllung des Landkreises. Die Funktionen der Kreisumlage seien zum



einen die Alimentation des Landkreises und zum anderen der Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der kreisangehörigen Gemeinden. Unter Zugrundelegung dieser Funktionen der Kreisumlage sei die Folge, insbesondere die Minimierung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinde, hinnehmbar. Die Heranziehung des Instituts der kommunalen Selbstverwaltung und deren Ausgestaltung in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts würden nicht bestritten. Ausweislich der Verwaltungsvorgänge habe die Beklagte die Klägerin im Rahmen der frühzeitigen Einbeziehung und im Einwendungsverfahren ordnungsgemäß gemäß § 129 BbgKVerf beteiligt.

Bereits im Jahr 2013, nach dem Wechsel in der Person des Hauptverwaltungsbeamten des Landkreises, sei in den Kreistagssitzungen vom 21. Oktober 2013 und am 9. Dezember 2013 von dem Hauptverwaltungsbeamten der Beklagten die Vorgehensweise zur Haushaltsaufstellung, insbesondere zur Beteiligung der kreisangehörigen Kommunen, erläutert worden. Ziel sei gewesen, die kreisangehörigen Kommunen im Rahmen der Bildung einer kommunalen Familie transparent einzubeziehen und erst nach Einbeziehung diesen Haushalt einzubringen. Schließlich sei seit dem Jahr 2013 aufgrund der Haushaltslage der Beklagten geplant gewesen, eine Erhöhung der Kreisumlage auf 48 % der Umlagegrundlagen umzusetzen. In der Haushaltsaufstellung für das Jahr 2014 seien auch die Hauptverwaltungsbeamten der kreisangehörigen Kommunen in den Prozess der Haushaltsaufstellung einbezogen worden. Es seien Arbeitsgruppen eingerichtet worden. Dadurch habe der Konsolidierungswille der Beklagten verdeutlicht werden sollen und den Hauptverwaltungsbeamten der kreisangehörigen Gemeinden die Möglichkeit gegeben werden sollen, aktiv an der Haushaltsaufstellung mitzuwirken. Die Klägerin sei Mitglied in jeder Arbeitsgruppe gewesen. Der Haushalt für das Jahr 2014 und damit auch die mittelfristige Haushaltsplanung bis 2017 sollten im Prozess gemeinsam gestaltet werden. Die Klägerin habe den dargestellten Prozess mitgetragen und sich in den Prozess eingebracht. Damit hätten die kreisangehörigen Kommunen auch auf eine Anhörung und Prüfung der eigenen Haushalte verzichtet. Das Ministerium des Innern und für Kommunales habe mit Bescheid vom 21. März 2014 die Aufstellung des Haushaltssicherungskonzepts und dessen Prozess genehmigt. Unter Berücksichtigung dieses Umstandes und der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom

29. Mai 2019 sei die Beklagte einer Offenlegung des eigenen und des Finanzbedarfs der Klägerin nachgekommen.

Die Klägerin habe einen Überschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit und einen positiven Saldo aus Finanzierungstätigkeit nicht zur Rückzahlung des Kassenkredits eingesetzt, sondern zum Ausgleich des negativen Saldo aus Investitionstätigkeit. Im Rahmen des Finanzausgleichs habe es die Gemeinde in der Hand, sich durch die Festsetzung unterdurchschnittlicher Hebesätze einen Wettbewerbsvorteil für die Ansiedlung von Gewerbetreibenden zu schaffen und dadurch billiger in Kauf zu nehmen, eine schlechtere Position bei der Berechnung des Finanzausgleichs zu haben und geringere oder gänzlich ausbleibende Schlüsselzuweisungen zu verursachen. Den Ausführungen, dass im Jahr 2015 freiwillige Aufgaben nur mit einem Anteil von 1 % möglich gewesen seien, könne nicht gefolgt werden. Aus Presseberichten gehe hervor, dass die Einnahmen der Klägerin die Ausgaben deckten, obwohl in jedem Jahr zweistellige Millionenbeträge an den Kreis und das Land abgeführt werden müssten. In der Planung für das Haushaltsjahr 2019 werde das ordentliche Ergebnis als ausgeglichen dargestellt. Soweit die Klägerin vortrage, dass ihr eine „freie Spitze“ zur Verfügung stehen müsse, unabhängig davon, ob sie ihre Ertragsmöglichkeiten vollumfänglich ausschöpfe, sei dem entgegenzutreten. Das Hebesatzrecht sei zwar Bestandteil der Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen, ihnen könne nicht vorgegeben werden, in welcher Höhe sie Steuern erheben, die Klägerin müsse sich jedoch auch der Konsequenzen dieser Politik bewusst sein. Es sei nicht hinnehmbar, dass sie sich einerseits durch die Festsetzung unterdurchschnittlicher Hebesätze Wettbewerbsvorteile für die Ansiedlung von Gewerbebetrieben verschaffe, andererseits aber eine Berücksichtigung ihrer tatsächlichen Finanzausstattung bei der Umlageerhebung. Vor der Entscheidung über die Höhe der Steuerhebesätze müsse die Klägerin alle damit in Verbindung stehenden Auswirkungen beachten und das Für und Wider abwägen. Unter Berücksichtigung des Vorgenannten sei nicht ersichtlich, dass der Hebesatz von 47 % der Umlagegrundlagen gegen den gemäß Art. 28 Abs. 2 GG garantierten Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung der Klägerin verstoße. Die finanzielle Lage der Klägerin sei nicht Folge der Erhebung der Kreisumlage, sondern Folge der Entscheidungen der Klägerin selbst.



Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten sowie auf den von der Beklagten eingereichten Verwaltungsvorgang Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

Die Berichterstatterin konnte anstelle der Kammer und ohne mündliche Verhandlung entscheiden, da die Beteiligten zu dieser Verfahrensweise zu Protokoll in der mündlichen Verhandlung vom 24. November 2020 ihr Einverständnis erklärt haben.

Die Klage ist zulässig und begründet. Der angefochtene Bescheid der Beklagten vom 26. November 2015 und der Widerspruchsbescheid vom 12. Dezember 2016 sind rechtswidrig und verletzen die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 S. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung -VwGO-).

Entgegen der Auffassung der Klägerin liegt keine Verletzung des Anhörungsrechts der Klägerin nach § 28 VwVfG vor, denn die zunächst fehlende Anhörung ist jedenfalls im Widerspruchsverfahren nachgeholt und damit geheilt worden, § 45 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG.

Der angefochtene Bescheid beruht jedoch auf keiner wirksamen Ermächtigungsgrundlage. § 4 des durch den Kreistag des Landkreises Teltow-Fläming am 23. Februar 2015 beschlossenen Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2015 ist mit Art. 28 Abs. 2 GG nicht vereinbar und verstößt damit gegen höherrangiges Recht. Die Wirksamkeit der Haushaltssatzung hinsichtlich der Bestimmung der Kreisumlage ist materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzung des Umlagebescheides.

Der Bescheid findet seine landesrechtliche Rechtsgrundlage in § 130 Abs. 1 und Abs. 2 BbgKVerf und § 18 BbgFAG in Verbindung mit der Haushaltssatzung des Landkreises Teltow-Fläming für das Haushaltsjahr 2015.

Gemäß § 130 Abs. 1 BbgKVerf ist, soweit die sonstigen Finanzmittel des Landkreises den für die Aufgabenerfüllung notwendigen Finanzbedarf nicht decken, eine Umlage nach den hierfür geltenden Vorschriften von den kreisangehörigen

Gemeinden zu erheben (Kreisumlage). Nach § 130 Abs. 2 BbgKVerf ist die Kreisumlage für jedes Haushaltsjahr neu festzusetzen.

Nach § 18 Abs. 1 S. 1 BbgFAG wird die Kreisumlage in Hundertsätzen der Umlagegrundlagen festgesetzt. Umlagegrundlagen sind nach § 18 Abs. 2 S. 1 BbgFAG die Steuerkraftmesszahl nach § 9 BbgFAG zuzüglich ihrer Schlüsselzuweisungen nach § 6 Abs. 1 BbgFAG und abzüglich der Finanzausgleichsumlage nach § 17 Buchst. a. BbgFAG. Das für Finanzen zuständige Ministerium macht die Umlagegrundlagen bekannt (§ 18 Abs. 2 S. 2 BbgFAG).

Diese gesetzlichen Normen in Verbindung mit der Haushaltssatzung des Landkreises Teltow-Fläming bieten grundsätzlich eine hinreichende Ermächtigungsgrundlage für die Heranziehung der Klägerin zu einer Kreisumlage. § 130 BbgKVerf genügt dabei insbesondere dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot. Das Gesetz beschreibt in dem erforderlichen Umfang das Verfahren zur Ermittlung des Umlagesatzes auf einer generell-abstrakten Ebene. Diese Vorgaben werden durch die Haushaltssatzung ausgefüllt und durch den Umlagebescheid für den Einzelfall auf den konkreten Fall umgesetzt. Das Bestimmtheitsgebot verlangt nicht, dass ein Betroffener bereits aus der gesetzlichen Regelung entnehmen kann, mit welcher Belastung er centgenau zu rechnen hat. Vielmehr ist es zulässig, dass die gesetzlichen Vorgaben - auch im Wege der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe - nach Maßgabe untergesetzlicher Normen für den einzelnen Anwendungsfall umgesetzt werden. Sowohl die Regelung der Haushaltssatzung als auch deren Umsetzung ist dabei in vollem Umfang nach Maßgabe der gesetzlichen Vorgaben gerichtlich überprüfbar. Dies gilt auch für die Auslegung der im Gesetz enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe.

Vgl. VG Potsdam, Urteil vom 15. Mai 2018 - VG 1 K 4780/15 -, juris.

Mit der Kreisumlage soll erreicht werden, dass bestimmte Finanzmittel beim kreisangehörigen Raum zwischen dem Kreis und den Gemeinden verteilt werden. Besondere Bedeutung kommt hierbei dem Grundsatz des finanziellen Gleichrangs zu, denn aus der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG, die sich auch auf die Gewährleistung des Rechts auf eine aufgabenadäquate Finanzausstattung erstreckt, lässt sich weder für den Finanzbedarf des Kreises noch für denjenigen der



kreisangehörigen Gemeinden ein Vorrang herleiten. Vielmehr muss die Verteilung der Finanzmittel gleichmäßig geschehen. Der Kreis hat nicht nur die Befugnis zur einseitigen Erhebung der Kreisumlage, vielmehr hat er auch die Möglichkeit, über das Ausmaß seiner Kreistätigkeit zu disponieren und damit seinen eigenen Finanzbedarf enger oder weiter zu stecken. Das darf er nicht beliebig; vielmehr muss er die grundsätzlich gleichrangigen Interessen der kreisangehörigen Gemeinden in Rechnung stellen.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 – 8 C 1.12 –, juris.

Eine Verletzung des Selbstverwaltungsrechts der kreisangehörigen Gemeinden liegt nicht nur dann vor, wenn die Kreisumlage dazu führt, dass deren finanzielle Mindestausstattung unterschritten wird. Es ist bereits dann verletzt, wenn der Landkreis bei der Erhebung der Kreisumlage seine eigenen finanziellen Belange gegenüber den finanziellen Belangen seiner kreisangehörigen Gemeinden einseitig und rücksichtslos bevorzugt und damit den Grundsatz des Gleichrangs der finanziellen Interessen der kommunalen Gebietskörperschaften Gemeinden und Landkreis auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung verletzt.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2019 -10 C 6.18 -, juris.

Daraus folgt, dass der Landkreis bei der Festsetzung der Kreisumlage nicht nur seine eigenen Interessen berücksichtigen darf, wie dies der Wortlaut des § 130 Abs. 1 BbgKVerf nahelegen könnte. Vielmehr muss er die grundsätzlich gleichrangigen Interessen der kreisangehörigen Gemeinden in Rechnung stellen. Er ist also verpflichtet, nicht nur den eigenen Finanzbedarf, sondern auch denjenigen der umlagepflichtigen Gemeinden zu ermitteln und seine Entscheidung in geeigneter Form - etwa im Wege einer Begründung der Ansätze seiner Haushaltssatzung - offen zu legen, um den Gemeinden und gegebenenfalls den Gerichten eine Überprüfung zu ermöglichen.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013, a.a.O. Rn. 14 und Urteil vom 16. Juli 2015 - 10 C 13/14 -, juris Rn. 41.

Erst die Ermittlung des Finanzbedarfs der Gemeinden ermöglicht es, dass der Kreistag bei seiner Entscheidung über den Umlagesatz in Verbindung mit der

Aufstellung des Kreishaushalts eine Abwägungsentscheidung zwischen seinem eigenen Finanzbedarf und dem der kreisangehörigen Gemeinden treffen kann, ohne seine eigenen Interessen einseitig gegenüber den Aufgaben und Interessen der kreisangehörigen Gemeinden durchzusetzen. Eine solche Abwägung ist wesentlicher Bestandteil der Bestimmung des Umlagesatzes.

Vgl. OVG Weimar, Urteil vom 7. Oktober 2016 - 3 KO 94/12 -, juris Rn. 55.

Es kann hier dahingestellt bleiben, welchen Umfang die Ermittlungspflicht des Kreises hat, denn es ist verfassungsrechtlich nicht vorgegeben, wie der Landkreis seinen Ermittlungspflichten nachkommt. Es obliegt dem Landesgesetzgeber, das Verfahren zur Kreisumlage zu regeln.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2019, a.a.O.

Bei der Aufstellung des Haushaltes der Beklagten für das Jahr 2015 ist nicht erkennbar, dass die Beklagte den Finanzbedarf der kreisangehörigen Gemeinden überhaupt in irgendeiner Weise ermittelt hat und in den Blick genommen hat. Damit fehlt es bereits an der Grundlage für eine Abwägung zwischen den Finanzbedarf der Gemeinden und des Kreises. Es findet sich im Haushaltsplan keine Abwägung dieser Belange. Es ist auch nicht ersichtlich, dass eine solche Abwägung bei der Beratung des Kreishaushalts stattgefunden hätte. Zu den Einwendungen der Stadt Zossen zum Haushaltsplan 2015 finden sich Stellungnahmen, die jedoch nur beinhalten, dass man auf die Argumente nicht einzugehen braucht, da man schon zuvor entschieden habe, die 2014 umgesetzten Maßnahmen weiterzuführen. Letztendlich ist beschlossen worden, den Einwendungen nicht zu folgen. Diese Vorgehensweise lässt nur den Schluss zu, dass die Beklagte sich ihrer Verpflichtung zur Abwägung zwischen dem eigenen Finanzbedarf und dem gleichrangigen Finanzbedarf der kreisangehörigen Gemeinden gar nicht bewusst gewesen ist und das Verfahren daher an einem Abwägungsausfall, der zur Unwirksamkeit von § 4 der Haushaltssatzung führt, leidet.

Vgl. VG Potsdam, Urteil vom 15. Mai 2018, a.a.O, m. w. N.



Dem steht die Regelung des § 129 Abs. 1 BbgKVerf nicht entgegen. Die Ermittlungspflicht des Landkreises erschöpft sich nämlich nicht darin, das Verfahren nach § 129 BbgKVerf durchzuführen.

Dieses Verfahren ist zweistufig aufgebaut. Gemäß § 129 Abs. 1 BbgKVerf soll danach der Entwurf der Haushaltssatzung, in dem auch die Höhe der Kreisumlage enthalten ist, mit den amtsfreien Gemeinden und Ämtern frühzeitig erörtert werden. Darüber hinaus ist er mit seinen Anlagen nach vorheriger öffentlicher Bekanntgabe an sieben Tagen öffentlich auszulegen. Gegen den Entwurf können die kreisangehörigen Gemeinden innerhalb einer Frist von einem Monat nach Beginn der Auslegung Einwendungen erheben. Über die Einwendungen beschließt der Kreistag in öffentlicher Sitzung.

Die Beklagte hat den Entwurf des Haushaltsplans 2015 vom 5. Januar bis 16. Januar 2015 öffentlich ausgelegt und die Bürgermeister der kreisangehörigen Gemeinden sowie die Amtsdirektoren am 15. Januar 2015 zur Erörterung des Entwurfs der Haushaltssatzung eingeladen. Ausweislich der Protokolle hat die Klägerin an diesen Erörterungen teilgenommen und Stellungnahmen abgegeben.

Dies genügt jedoch nicht dem Erfordernis, dass die finanzielle Situation der kreisangehörigen Gemeinden Berücksichtigung finden muss.

Das Verfahren zur Aufstellung des Haushalts 2015 leidet daran, dass im Aufstellungs- und Beschlussverfahren nicht nur die finanzielle Situation einzelner Gemeinden, sondern die Gesamtsituation der Haushalte der kreisangehörigen Gemeinden nicht ermittelt und folgerichtig nicht in die Abwägung eingestellt wurde. Die Verpflichtung, den Finanzbedarf sämtlicher kreisangehöriger Gemeinden zu ermitteln folgt dabei auch aus dem Umstand, dass das brandenburgische Landesrecht grundsätzlich einen einheitlichen Umlagesatz für das Kreisgebiet vorsieht, welcher lediglich nach Maßgabe des § 130 Abs. 3 BbgKVerf modifiziert werden kann.

Die Pflicht, den Finanzbedarf der umlagepflichtigen Gemeinden im Grundsatz zu ermitteln,

vgl. BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 - 8 C 1/12 -, juris,

wird durch §129 BbgKVerf nicht berührt. Sie bildet vielmehr nach der Systematik des Gesetzes die Grundlage, auf der die Einzelsituation der kreisangehörigen Gemeinden berücksichtigt werden kann. Nach der Anhörung gemäß § 129 BbgKVerf kann auf dieser Grundlage beispielsweise entschieden werden, ob eine Gemeinde darauf verwiesen werden kann, von der Möglichkeit des § 130 Abs. 3 BbgKVerf Gebrauch zu machen, kommunale Steuern zu erhöhen oder ob im Heranziehungsverfahren der festzusetzende Betrag nach § 18 Abs. 1 BbgFAG aus Billigkeitsgründen reduziert werden muss.

Soweit die Beklagte vorträgt, die Klägerin sei im Vorfeld des Haushaltsplans umfassend in die Gestaltung einbezogen worden und habe letztendlich die Haushaltssatzung einschließlich der darin festgesetzten Kreisumlage mitgetragen, so ist dem entgegenzuhalten, dass eine derartige Beteiligung im Rahmen des Verfahrens nach § 129 BbgKVerf nicht die Ermittlung des Finanzbedarfs aller kreisangehöriger Gemeinden ersetzt. Darüber hinaus sind die Einwendungen der Klägerin von der Beklagten zurückgewiesen bzw. nicht beachtet worden. Eine Abwägung zwischen dem Finanzbedarf des Kreises und demjenigen der kreisangehörigen Gemeinden hat offensichtlich nicht stattgefunden. Etwas Anderes ergibt sich auch nicht aus den vorgelegten Sitzungsprotokollen oder Stellungnahmen.

Die Kreisumlage wird für jedes Haushaltsjahr festgesetzt, so dass es auch erforderlich ist, die jeweilige finanzielle Situation der Gemeinde jährlich erneut zu erfassen. Darüber hinaus kann auch die bloße Einbeziehung der Klägerin im Vorfeld der Haushaltsplanung nicht dazu führen, dass ihr nach der Verfassung zustehende Rechte abgeschnitten werden. Ein Verzicht auf die Berücksichtigung des Finanzbedarfs der Gemeinde kann nicht damit begründet werden, dass Vertreter der Klägerin an Ausschüssen teilgenommen haben.

Die finanzielle Situation der kreisangehörigen Gemeinden ist weder vor dem Entwurf der Haushaltssatzung noch anschließend von der Beklagten ermittelt worden. Es reicht nach der dargestellten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht aus, wenn die Gemeinde Gelegenheit hatte auf ihre schlechte finanzielle Situation hinzuweisen. Es ist vielmehr erforderlich, dass der Landkreis aktiv Unterlagen anfordert und auswertet, bevor er seine Entscheidung trifft. Von einem Ermittlungs-, Anhörungs- und Abwägungsvorgang kann daher keine Rede sein. Vielmehr hat die



Beklagte noch im gerichtlichen Verfahren zur Darlegung der finanziellen Situation der Klägerin auf Veröffentlichungen in der Presse Bezug genommen, ohne auch nur ansatzweise eigene Erkenntnisse darzulegen.

Entgegen der Auffassung der Beklagten ist nicht von vornherein ausgeschlossen, dass die Klägerin strukturell unterfinanziert ist. Die Klägerin hat in den Schriftsätzen ausführlich vorgetragen, dass es ihr nur durch die Inanspruchnahmen von Kassenkrediten möglich war, in der Vergangenheit die Kreisumlage zu zahlen. Eine Unterfinanzierung der Klägerin ist daher nicht auszuschließen. Ihre sogenannte „freie Spitze“ gab sie wiederholt mit deutlich unter 5% an. Darüber hinaus ist die Pflicht des Landkreises, den Finanzbedarf der Gemeinden des Kreises zu ermitteln. Es kann nicht darauf ankommen, ob die Gemeinden den Landkreis im Vorfeld von ihrer schlechten Finanzlage überzeugen.

Soweit die Beklagte darauf hinweist, dass die Klägerin für ihre finanzielle Situation selbst verantwortlich ist, da es ihr möglich wäre, den Hebesatz der Gewerbesteuer zu erhöhen, so ist dies grundsätzlich die politische Entscheidung der Gemeinde. Erforderlich ist es lediglich, dass der gesetzlich vorgegebene Rahmen eingehalten worden ist. Möglicherweise sind solche Erwägungen in die Abwägung der betroffenen finanziellen Belange einzustellen. Dies setzt aber voraus, dass eine Abwägung überhaupt stattgefunden hat.

Da sich die Bestimmung des § 4 der Haushaltssatzung 2015 demnach als unwirksam erweist, sind der angefochtene Bescheid und der Widerspruchsbescheid aufzuheben. Für eine nur teilweise Aufhebung der Kreisumlagenerhebung – etwa mit Blick auf einen etwaig zulässigen Hebesatz der Kreisumlage – gibt es aufgrund der vollständigen Unwirksamkeit der maßgeblichen Vorschrift der Haushaltssatzung keine rechtliche Grundlage.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 Abs. 2 VwGO.

Die Berufung war nicht zuzulassen, da keiner der in § 124 Abs. 2 VwGO genannten Gründe vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung zu, wenn sie von dem Oberverwaltungsgericht zugelassen wird.

Die Zulassung der Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils zu beantragen. Der Antrag ist bei dem Verwaltungsgericht Potsdam, Friedrich-Ebert-Straße 32, 14469 Potsdam, zu stellen. Der Antrag muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin, einzureichen.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten durch nach § 67 Abs. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung zugelassene Bevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für den Antrag auf Zulassung der Berufung.

Bastian

Beschluss:

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 10.629.103,00 Euro festgesetzt.

Gründe:

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 3 des Gerichtskostengesetzes.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen den Beschluss ist die Beschwerde zulässig, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200 Euro übersteigt oder die Beschwerde wegen grundsätzlicher Bedeutung der zur Entscheidung stehenden Frage zugelassen wird.

Die Beschwerde ist bei dem Verwaltungsgericht Potsdam, Friedrich-Ebert-Straße 32, 14469 Potsdam, innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, einzulegen.

Bastian

Beglaubigt



Verwaltungsgerichtsbeschäftigte

