



VERWALTUNGSGERICHT MAGDEBURG

Aktenzeichen: 9 A 580/21 MD

IM NAMEN DES VOLKES URTEIL

In der Verwaltungsrechtssache

der **Stadt Calbe (Saale)**, vertreten durch den Bürgermeister,
Markt 18, 39240 Calbe (Saale)

Prozessbevollmächtigte: Prof. Dr. **Dombert Rechtsanwälte Part mbB**, Campus
Jungfernsee,
Konrad-Zuse-Ring 12 A, 14469 Potsdam
(- 805/21 -)

Klägerin,

g e g e n

den **Salzlandkreis**, vertreten durch den Landrat,
Karlsplatz 37, 06406 Bernburg
(- 15-21-12-203 -)

Beklagter,

w e g e n

Finanzausgleichs (Kreisumlage 2021)

hat das Verwaltungsgericht Magdeburg - 9. Kammer - ohne mündliche Verhandlung am 27. März 2024 durch den Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichts Haack als Einzelrichter für Recht erkannt:

Der Bescheid des Beklagten vom 06.10.2021 wird insoweit aufgehoben, als darin eine Kreisumlage von mehr als 3.292.762,60 € fest-

gesetzt ist.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist für die Klägerin wegen der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand

Die Klägerin, eine kreisangehörige Gemeinde des Beklagten, wendet sich gegen die Festsetzung der Kreisumlage für das Jahr 2021.

Mit Schreiben vom 08.06.2020 bat der Beklagte seine kreisangehörigen Kommunen (vgl. zur Klägerin Bl. 1 f. Beiakte A) um die Darlegung ihrer Finanz- und Haushaltssituation. Als Ausgabe für die Kreisumlage wurde mangels anderweitiger Mitteilung durch den Beklagten zunächst der Betrag aus dem Jahr 2020 in Ansatz gebracht. Nachdem das Statistische Landesamt die sich mit Stand per 30.09.2020 ergebenden Angaben zur Festsetzung des Finanzausgleichs bekanntgegeben hatte, gab der Beklagte den Gemeinden nochmals Gelegenheit, die Datenblätter bis zum 06.11.2020 anzupassen und wertete diese mit ihnen aus.

Mit der Beschlussvorlage B/0213/2021 vom 02.02.2021 (Verwaltungsvorgang, VV Bl. 11 ff.) wurde den Mitgliedern des Kreistages sodann der Entwurf einer Haushaltssatzung nebst Haushaltsplan (Anlage 1) für das Haushaltsjahr 2021 vorgelegt, in welcher ein in Erträgen und Aufwendungen ausgeglichenes Ergebnis sowie ein Kreisumlagesatz in Höhe von 43,50 v. H. vorgesehen war. Zur Begründung wird in Bezug auf die Höhe des Kreisumlagesatzes ausgeführt, zum Erreichen des Haushaltsausgleichs wären Erträge aus der Kreisumlage i. H. v. 87,3 Mio. Euro erforderlich, was einen Kreisumlagehebesatz i. H. v. 46,75 vom Hundert bedingt hätte. Im Ergebnis des Abwägungsprozesses sei jedoch ein Kreisumlagesatz i. H. v. 45,51 vom Hundert ermittelt worden, der aus der Sicht des Kreises einen angemessenen Ausgleich zwischen den finanziellen Belangen der Gemeinden und des Kreises schaffe. Mit der Festsetzung dieses Hebesatzes in der Haushaltssatzung würden sich Einnahmen aus der Kreisumlage in Höhe von insgesamt 84.978.100 Euro ergeben, sodass der Haushalt einen Fehlbedarf i. H. v. 2.313.200 Euro ausweisen würde. Aufgrund der besonderen Coronasituation und den damit verbundenen Unsicherheiten, insbesondere im Aufgabenbereich der kreisangehörigen Gemeinden, werde dem Kreistag jedoch ein vom Abwägungsergebnis abweichender Kreisumlagehebesatz i. H. v. 43,50 vom Hundert vorgeschlagen. Verbunden mit diesem Kreisumlagehebesatz sei die Verwendung des dem Landkreis außerplanmäßig im Jahr 2020 zur Verfügung gestellten Einmalbetrages i. H. v. 6.064.000 Euro für erwartete Mehrbelastungen nach dem Gesetz für einen erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung im Rahmen des

Coronavirus. Als Anlage 2 (Bl. 468 ff. VV) waren der Beschlussvorlage B/0213/2021 Erwägungen zur Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes 2021 sowie weitere Unterlagen beigelegt.

Mit Schreiben vom 16.03.2021 teilte der Beklagte u. a. der Klägerin mit, dass vom Kreistag in seiner Sitzung am 03.03.2021 zwar eine Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2021 mit einem Kreisumlagehebesatz i. H. v. 43,50 vom Hundert beschlossen worden sei, gegen die der Landrat jedoch mit Schreiben vom 10.03.2021 Widerspruch eingelegt habe, sodass dem Kreistag für seine Sitzung am 05.05.2021 die Haushaltssatzung und der Haushaltsplan des Salzlandkreises für das Haushaltsjahr 2021 nach der entsprechenden Vorbereitung in den Ausschüssen erneut zur Beschlussfassung vorgelegt werde. Der vorgeschlagene Kreisumlagesatz solle unverändert 43,50 vom Hundert betragen.

Unter dem 19.04.2021 gab der Beklagte den Gemeinden erneut Gelegenheit, bis zum 26.04.2021 eingetretene gravierende Änderungen gegenüber der letzten Meldung mitzuteilen.

Daraufhin legte die Verwaltung des Beklagten dem Kreistag mit der Beschlussvorlage B/0226/2021 erneut Unterlagen zur Beschlussfassung vor, die mit denjenigen der Beschlussvorlage B/0213/2021 identisch waren. Mit einem Nachtrag zur Beschlussvorlage (B/0226/2021/1) vom 03.05.2021 stellte er unter Bezugnahme auf das von den Gemeinden mit Schreiben vom 19.04.2021 erbetene ergänzende Vorbringen, von dem 8 Gemeinden Gebrauch machten, dar, dass sich die Ermittlung der Leistungsfähigkeit geändert habe. Daraus ergebe sich bezogen auf alle 21 Gemeinden zunächst ein durchschnittlicher Kreisumlagehebesatz i. H. v. 40,20 v. H. (ursprünglich 42,87 vom Hundert). Der unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit des Beklagten gewichtete Kreisumlagesatz betrage sodann 44,46 % (ursprünglich 45,51 v. H.). Da der vorgeschlagene Kreisumlagesatz i. H. v. 43,50 v. H. unterhalb dessen liege, bedürfe es aufgrund der neuerlich von den Gemeinden mitgeteilten Daten keiner Korrektur. Zudem wurden die „Korrekturen bei der Ermittlung der Leistungsfähigkeit-Änderungen in der Abwägung 2021“ (Anlage 1) sowie die „Erwarteten Ergebnisse in den Kommunen für das Haushaltsjahr 2021“ (Anlage 2) vorgelegt. Aus letzterem ergab sich, dass voraussichtlich (weiterhin) 13 der 21 Gemeinden nicht im Stande sein werden, im Haushaltsjahr 2021 einen ausgeglichenen Haushalt aufzuweisen.

Auf dieser Grundlage beschloss der Kreistag in der öffentlichen Sitzung vom 05.05.2021 die Haushaltssatzung 2021 (Bl. 638 ff. VV). Diese weist in der Ergebnisplanung ordentliche Ergebnisse und Aufwendungen in Höhe von jeweils 401.721. 900 € aus. **§ 5** enthält folgende Regelung: „Der Umlagesatz der Kreisumlage beträgt **43,50 v. H.** für die Umlagegrundlagen gemäß § 19 in Verbindung mit § 12 und § 14 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) in der derzeit geltenden Fassung.“ Der Haushaltssatzung für das Jahr 2021 wurde am 16.06.2021 im Amtsblatt des Landkreises öf-

fentlich bekannt, nachdem das Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt mit Schreiben vom 09.06.2021 mitgeteilt hatte, dass von der Beanstandung des Haushaltes abgesehen werde.

Mit dem hier **streitigen Bescheid vom 06.10.2021** setzte der Beklagte die Kreisumlage für das Haushaltsjahr 2021 gegenüber der Klägerin auf 3.563.064,00 Euro fest. Zur Begründung führte er aus, der Kreisumlagesatz betrage gemäß § 5 der Haushaltssatzung 43,50 v. H. Weder der Kreisumlagesatz noch die gegenüber der Klägerin festgesetzte Kreisumlage führe zu einem Eingriff in die verfassungsrechtliche geschützte finanzielle Mindestausstattung.

Am 10.11.2021 hat die Klägerin Klage erhoben. Zur Begründung führt sie aus:

Der Beklagte habe die ihm aus dem Grundsatz des finanziellen Gleichrangs obliegenden Verfahrenspflichten verletzt. So sei bereits zweifelhaft, ob er sich der Funktion der Kreisumlage, nämlich als Bedarfsdeckungsabgabe zu dienen, hinreichend bewusst gewesen sei. Darüber hinaus habe er den von der Rechtsprechung zur Gewährleistung des Grundsatzes des finanziellen Gleichrangs geforderten „Bedarfsansatz“ einer jeden Kommune nicht hinreichend ermittelt, noch seien die insoweit zugrunde gelegten Daten hinreichend aktuell. Die durchgeführte Datenermittlung sei deshalb nicht ausreichend, weil diese nicht die wirklichen Finanzbedarfe der Gemeinde verkörpere. Der Beklagte verkenne mithin den von der Rechtsprechung im Zusammenhang mit dem Grundsatz des finanziellen Gleichrangs geprägten Begriff des gemeindlichen Finanzbedarfs. Denn in Abweichung von der finanziellen Leistungsfähigkeit, die im Rahmen der finanziellen Mindestausstattung zu berücksichtigen sei, gehe der Finanzbedarf der Gemeinden darüber hinaus. Dem Landkreis sei es zwar nicht verwehrt, einen Haushaltsausgleich anzustreben; der Erreichung würden jedoch Grenzen durch die finanziellen Belange der Gemeinden gesetzt. Auch wenn der Beklagte im April 2021 den Gemeinden nochmals Gelegenheit zur Aktualisierung ihrer Finanzdaten gegeben habe, genüge dies den rechtlichen Anforderungen nicht.

Darüber hinaus sei auch die Abwägung der Finanzbedarfe fehlerbehaftet. Die konkrete Situation der Gemeinden habe der Beklagte der Sicherung des Haushaltsausgleichs untergeordnet; dieses Vorgehen sei einseitig und rücksichtslos. Darüber hinaus habe der Beklagte nicht „gegeneinander abgewogen“, sondern den Kreisumlagesatz überwiegend „rechnerisch ermittelt“. Zudem habe er verkannt, dass die „Durchschnittsgemeinde“ nicht mit der von der Rechtsprechung geforderten „Querschnittsbetrachtung“ gleichzusetzen sei.

Der festgesetzte Kreisumlagesatz verletze die Klägerin auch in ihrem Recht auf Gewährleistung einer finanziellen Mindestausstattung.

Die Klägerin beantragt,

den Bescheid des Beklagten vom 06.10.2021 insoweit aufzuheben, als die darin festgesetzte Kreisumlage für das Haushaltsjahr 2021 den Betrag von 3.292.762,00 Euro übersteigt.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Die Erhebung der Kreisumlage sei rechtsfehlerfrei erfolgt. Ungeachtet der von der Klägerin zu Unrecht gezogenen Schlussfolgerungen aus dem Verfahrensablauf, sei der Beklagte den ihm obliegenden Ermittlungspflichten hinreichend nachgekommen. Die finanziellen Belange seien aufgrund des Inhalts und Umfangs der erfragten Finanzdaten hinlänglich bekannt gewesen. Diese Daten in ihrer Gesamtheit seien zudem geeignet gewesen, eine Querschnittsbetrachtung der finanziellen Lage der Gemeinden als Grundlage für die Abwägung vorzunehmen. Eine Verletzung des Grundsatzes des finanziellen Gleichrangs bestehe nicht. Denn zum Erreichen des Haushaltsausgleichs sei eigentlich ein Kreisumlagehebesatz in Höhe 46,75 v. H., was zu Einnahmen in Höhe von 87,3 Mio. Euro geführt hätte, ermöglicht erforderlich gewesen. Unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit von Gemeinden und Kreis habe sich jedoch ein gewichteter Kreisumlagesatz in Höhe von 45,51 v. H. bzw. 44,46 v. H. ergeben, was zu einem kreislichen Defizit i. H. v. 2.313.00 EUR geführt hätte. Auf Grund der besonderen Corona-Situation sei schlussendlich jedoch ein davon abweichender Kreisumlagesatz i. H. v. 43,50 v. H. festgesetzt worden, wobei insoweit die Verwendung der dem Landkreis außerplanmäßig im Jahr 2020 zur Verfügung gestellten pauschalen Einmalzahlung in Höhe von 6.064.000 EUR erfolgt sei. Die Art und Weise der Bestimmung des gewichteten Kreisumlagesatzes habe zudem zwischenzeitlich in der obergerichtlichen Rechtsprechung seine Bestätigung gefunden. Der Kreisumlagesatz sei auch nicht nur berechnet worden, da der Bestimmung der Leistungsfähigkeit von Gemeinden und Kreis und der darauf beruhenden Berechnung des gewichteten Kreisumlagesatzes noch eine Bewertung nachgeschaltet worden sei.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und den beigezogenen Verwaltungsvorgang des Beklagten Bezug genommen. Diese Unterlagen waren Gegenstand der Entscheidungsfindung.

Entscheidungsgründe

I.

Die zulässige Klage, über die im Einverständnis mit den Beteiligten ohne mündliche Verhandlung entschieden werden konnte (§ 101 Abs. 2 VwGO), ist begründet.

Der Bescheid des Beklagten vom 06.10.2021 über die Erhebung der Kreisumlage für das Haushaltsjahr 2021 (streitiger Bescheid) ist in dem angefochtenen Umfang rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten, weshalb er insoweit der Aufhebung unterliegt (§ 113 Abs. 1 S. 1 VwGO).

A.

Die Rechtmäßigkeit des streitigen Bescheides über die Erhebung der Kreisumlage, mithin auch die des von der Klägerin angefochtenen Teiles, beurteilt sich nach §§ 99 Abs. 3 KVG LSA, 19 FAG LSA i. V. m. § 5 der Haushaltssatzung des Beklagten für das Haushaltsjahr 2021 vom 05.05.2021 (HS 2021).

Nach § 99 Abs. 3 Satz 1 KVG LSA erhebt der Landkreis, soweit seine sonstigen Erträge und Einzahlungen nicht ausreichen, von den kreisangehörigen Gemeinden nach den dafür geltenden Vorschriften eine Umlage (Kreisumlage), um seinen erforderlichen Bedarf zu decken. Die Umlagesätze sind gemäß § 99 Abs. 3 S. 2 KVG LSA in der Haushaltssatzung für jedes Haushaltsjahr festzusetzen. Die Kreisumlage wird gemäß § 19 Abs. 1 FAG LSA in der Haushaltssatzung in Vomhundertsätzen der einzelnen Umlagegrundlagen (Umlagesätze) bemessen.

Ein den erforderlichen Bedarf deckender Kreisumlagehebesatzes muss darüber hinaus mit höherrangigem Recht - insbesondere mit dem aus Art. 28 Abs. 2 GG folgenden kommunalen Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden - vereinbar sein. Die von der höchstrichterlichen Rechtsprechung (vgl. BVerwG, U. v. 30.01.2013 - 8 C 1.12 -; v. 16.06.2015 - 10 C 13.14 -; v. 29.05.2019 - 10 C 6.18 -; v. 26.05.2020 - 8 C 20.19 -; v. 16.09.2020 - 8 B 22.20 -; v. 27.09.2021 - 8 C 29 u. 30.20; v. 29.11.2022 - 8 C 13/21 - sowie v. 20.09.2023 - 8 B 8.23 -; alle juris) sowie der obergerichtlichen Rechtsprechung (vgl. OVG LSA, U. v. 17.03.2020 - 4 L 184/18 -; v. 17.03.2020 - 4 L 14/19 -; v. 22.11.2022, - 4 L 30/21 -; v. 22.11.2022 - 4 L 98/21 -; v. 22.11.2022 - 4 L 239/21 -; v. 07.11.2023 - 4 L 21/23 - sowie B. v. 12.12.2023 - 4 L 245/23 -; alle juris) im Lichte dessen entwickelten Anforderung an die Festsetzung der Kreisumlage sowie die sich daraus ergebenden Inhalte des Grundsatzes des finanziellen Gleichrangs lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Dient die Kreisumlagefestsetzung nicht dazu, dem kommunalen Raum Finanzmittel zu entziehen, sondern dem Ausgleich der im kommunalen Raum konkurrierenden finanziellen Interessen, ergibt sich keine Vorrangposition eines einzelnen Verwaltungsträgers; vielmehr hat der Finanzbedarf eines jeden Verwaltungsträgers gleichen Rang. Auch innerhalb des kommunalen Raums lässt sich weder für den Finanzbedarf des Kreises noch für denjenigen der kreisangehörigen Gemeinden von Verfassung wegen ein Vorrang behaupten, woraus der Grundsatz des finanziellen Gleichrangs folgt. Aus diesem Grunde stellt die Wahrung der finanziellen Mindestausstattung nur die äußerste Grenze dar, die im Rahmen der Kreisumlageerhebung zu wahren ist, von der der Grundsatz des finanziellen Gleichrangs jedoch unabhängig wirkt.

Um dem Grundsatz des finanziellen Gleichrangs bei der Kreisumlageerhebung gerecht zu werden, hat der Landkreis vor der Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes sowohl seinen eigenen Finanzbedarf als auch den Finanzbedarf seiner kreisangehörigen Gemeinden zu ermitteln und die Entscheidung in geeigneter Form offenzulegen; es handelt sich dabei um selbstständige Verfahrenspflichten des Landkreises im Sinne einer Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für die Kreisumlageerhebung, welche im Zeitpunkt der Beschlussfassung des Kreistages über die Haushaltssatzung erfüllt sein müssen, um den Gemeinden und ggf. den Gerichten eine Überprüfung zu ermöglichen **(a)**. Darüber hinaus hat der Landkreis die finanziellen Belange bei der Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes angemessen im Sinne einer Abwägung zu berücksichtigen **(b)**.

a) Mangels landesgesetzlicher Vorgaben liegt die Verantwortung für die nähere Ausgestaltung der verfahrensrechtlichen Obliegenheiten bei den Landkreisen.

Die proaktiv zu gestaltende Ermittlung des gemeindlichen Finanzbedarfes dient dem Zweck, die Kreistagsmitglieder in die Lage zu versetzen, die Belange der Gemeinden bei der Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes sachangemessen berücksichtigen zu können; die erhobenen Finanzdaten müssen mithin diesbezüglich geeignet sein. Unter Finanzbedarf versteht die vorstehend zitierte obergerichtliche Rechtsprechung die Gesamtheit der finanziellen Mittel, die die Körperschaft zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt. Da verlässliche Kriterien dafür fehlen, ist maßgeblicher Indikator die Leistungsfähigkeit bzw. Gesamtsituation, die sich in der jeweiligen Haushaltssituation abbildet und über die der Haushaltsplan Auskunft gibt. Letztendlich müssen Finanzdaten ermittelt werden, die eine sachgerechte „Abwägung“ der gegenseitigen finanziellen Belange ermöglichen, da der Kreistag anhand derer in der Lage sein muss, sich die Tragweite seiner Entscheidung, mithin die Auswirkungen der Kreisumlage auf die Gemeinden, bewusst machen zu können.

Die insoweit zu ermittelnden Daten müssen aktuell und valide sowie für das jeweilige Haushaltsjahr aussagekräftig sein; für jede Gemeinde muss zumindest ein bezifferter Bedarfsansatz vorliegen.

Die Finanzdaten sind in einer für ein durchschnittliches Kreistagsmitglied verständlicher Weise aufzubereiten und ihm vor der Entscheidung über den Kreisumlagehebesatz zugänglich zu machen. Weicht der beschlossene Umlagesatz von dem vom Hauptverwaltungsbeamten des Kreises vorgeschlagenen Umlagesatz ab, bedarf es jedenfalls dann keiner aktualisierten Finanzdaten, wenn der Kreistag die daraus resultierenden Auswirkungen auf die Gemeinden z. B. durch einfache Rechenoperationen selbst beurteilen kann. Der Kreistag hat zudem die Finanzdaten, auf denen er seine Entscheidung gestützt hat, zum Zwecke einer nachfolgenden gemeindlichen und gerichtlichen Prüfung offenzulegen.

Bei den vorstehend bezeichneten Verfahrenspflichten handelt es sich eine eigenständige Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für den Kreisumlagesatz, die zum Zeitpunkt der Beschlussfassung vorliegen muss.

b) Aus dem Grundsatz des finanziellen Gleichrangs folgt darüber hinaus, dass der Landkreis seine eigenen finanziellen Belange gegenüber den finanziellen Belangen seiner kreisangehörigen Gemeinden nicht einseitig und rücksichtslos bevorzugen darf. Dies zu gewährleisten, ist Gegenstand der vom Landkreis bei der Festsetzung des Umlagesatzes vorzunehmenden Abwägung der gegenseitigen finanziellen Belange, bei der ihm jedoch ein gesetzlich nicht endgültig festgelegter Gestaltungsbe- reich zuzubilligen ist. So muss der Landkreis die gegenseitigen Bedarfe nicht - im Sinne des Planungsrechts - minutiös gegeneinander ergebnisoffenen abwägen. Dem vom Grundsatz des finanziellen Gleichrangs gebotenen Abwägungserfordernis der gegenseitigen Finanzbedarfe trägt der Landkreis bereits dann hinreichend Rechnung, wenn er die finanzielle Situation der Gemeinden erkennt und bei der Festsetzung des Kreisumlagesatzes berücksichtigt hat; einer verschriftlichten Abwägungsentscheidung bedarf es insoweit jedoch nicht.

Die Auswirkungen des geplanten Umlagesatzes auf die Finanzsituation des Kreises und der kreisangehörigen Gemeinden sind anhand bedarfsrelevanter Umstände im Rahmen einer Querschnittsbetrachtung der Gemeinden in den Blick zu nehmen. Sol- che können u. a. die Herbeiführung des Haushaltsausgleich, das Vorhandensein „freier Spitzen“ für die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben und Investitionen, die Be- lastung aus Kreditaufnahmen und eine sich daraus ergebende Pro-Kopf-Verschul- dung, Rücklagenbestände, verwertbare Vermögen, Abschöpfungsquote und Ergeb- nisse der Finanzplanung sein.

Maßstab für die gerichtliche Kontrolle des Kreisumlagesatzes ist jedoch allein, ob der Kreis dabei die finanziellen Belange der Gemeinden sachangemessen berücksichtigt hat und sich der Kreisumlagesatz im Lichte des Finanzbedarfs der Gemeinden nicht als offensichtlich fehlerhaft erweist, wobei es - eben wegen des dem Kreis insoweit zur Seite stehenden Gestaltungsspielraums - unbeachtlich ist, ob es sich dabei um den „einzig“ richtigen Umlagesatz handelt.

Im Lichte dessen hat die Rechtsprechung einen Kreisumlagesatz u. a. dann als Ver- stoß gegen den Grundsatz des finanziellen Gleichrangs angesehen, wenn bei seiner Festlegung die Interessen der Gemeinde unberücksichtigt geblieben sind oder die für die Berücksichtigung der finanziellen Belange der kreisangehörigen Gemeinden in Ansatz gebrachten maßgeblichen Erwägungen ungeeignet sind. Auch der Umstand, dass der Kreis einen ausgeglichenen Haushalt aufweist, hingegen etwa die Hälfte der Gemeinden nicht, ohne dass dafür ein sachlich gerechtfertigter Grund offengelegt wurde, stellt einen absoluten Abwägungsmangel dar, der zur Fehlerhaftigkeit des Kreisumlagesatzes führt. Hingegen ist ein Kreisumlagesatz u. a. nicht allein deshalb

einseitig und rücksichtslos, weil er bis an die Grenze der Leistungsfähigkeit der Gemeinden geht, der Kreis einen Haushaltsausgleich anstrebt, obwohl die Lage der Gemeinden (lediglich) angespannt ist, die Abwägung hinter planungsrechtliche Abwägungsmaßstäbe zurückbleibt bzw. infolge der Kreisumlage keine völlig gleichmäßige Möglichkeit der Bedarfsbefriedigung besteht.

B.

Im Lichte dieser Ausführungen stellt § 5 der Haushaltssatzung 2021 des Beklagten vom 05.05.2021 keine wirksame Rechtsgrundlage zur Erhebung der im Streit stehenden Kreisumlage für das Haushaltsjahr 2021 dar, da dieser nicht mit Art. 28 Abs. 2 GG sowie mit Art. 87 Verf. LSA vereinbar ist. Denn der Kreisumlagesatz 2021 verletzt den Grundsatz des finanziellen Gleichrangs deshalb, weil die finanziellen Belange der Gemeinden nicht in der gebotenen Weise berücksichtigt worden sind.

In der obergerichtlichen Rechtsprechung ist insoweit geklärt, allein der Umstand, dass der Kreis einen Haushaltsausgleich anstrebt bzw. erreicht, ist für sich genommen zwar nicht geeignet, eine Verletzung des Grundsatzes des finanziellen Gleichrangs zu bewirken (vgl. OVG LSA, seit U. v. 22.11.2022 - 4 L 30/21 -, a. a. O.). Anders verhält es sich jedoch hinsichtlich eines vom Kreis erreichten Haushaltsausgleichs dann, wenn „etwa die Hälfte“ der Gemeinden ein solcher nicht gelingt und dafür keine rechtfertigenden Gründe, die vom Kreistag offenzulegen sind, bestehen (vgl. OVG LSA seit U. v. 22.11.2022, a. a. O.; jüngst U. v. 07.11.2023 - 4 L 21/23 -, a. a. O.). Denn ein unter diesen Umständen zum Haushaltsausgleich führender Kreisumlagesatz bewirkt ein solches Ungleichgewicht der finanziellen Belange zwischen dem Kreis und den Gemeinden, welches nur mit „guten Gründen“ zu rechtfertigen ist. Vorliegend ist der Beklagte bei der Beschlussfassung über den Kreisumlagesatz davon ausgegangen, dass er damit in der Lage ist, einen ausgeglichenen Haushalt 2021 zu erreichen, jedoch 13 der 21 Gemeinden nicht in der Lage sein werden, ein solches Ergebnis zu erzielen (a), ohne dass rechtfertigende Gründe für das so bestehende Ungleichgewicht der finanziellen Belange im kommunalen Raum bestehen (b). Es kann deshalb dahinstehen, ob die zur Gewährleistung des Grundsatzes des finanziellen Gleichrangs erforderliche Berücksichtigung der gegenseitigen Belange vorliegend sachgerecht war (c).

a) Ausweislich von § 1 seiner Haushaltssatzung hat der Beklagte im Haushaltsjahr 2021 einen Haushaltsausgleich erreicht. Demgegenüber musste er auch unter Berücksichtigung der von ihm im April 2021 erfolgten „Nacherhebung von Finanzdaten“ zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Kreisumlagesatz davon ausgehen, dass bei dessen Festsetzung auf 43,50 v. H. 13 der 21 kreisangehörigen Gemeinden dazu nicht in der Lage sein werden (vgl. Übersicht Bl. 637 VV). Dieser „schlichte“ Befund kann - wie oben dargelegt - im Lichte der prinzipiellen Gleichwertigkeit kommunaler Haushalte Ausdruck dessen sein, dass der Kreis seine Interessen - einseitig und rücksichtslos - über die finanziellen Belange der kreisangehörigen Gemeinden

gestellt hat, obwohl für ihn ersichtlich ein Gestaltungsspielraum bestand, um den Interessen der Gemeinden Geltung zu verschaffen.

b) Die infolge des festgesetzten Kreisumlagesatzes so bewirkten ungleichen finanziellen Verhältnisse im kommunalen Raum werden im Haushaltsjahr 2021 auch nicht sachlichen Gründe gerechtfertigt.

Insoweit kann dahinstehen, ob zur Rechtfertigung eines durch den Kreisumlagesatz bewirkten Ungleichgewichts der finanziellen Verhältnisse nur solche Gründe beachtlich sein können, die sich der Kreistag ausdrücklich im Lichte einer ohne diese „guten Gründe“ bewirkten Unausgeglichenheit der finanziellen Belange zu eigen gemacht hat oder ob vom Gericht auch andere Erwägungen berücksichtigt werden können (vgl. VG Magdeburg, U. v. 28.10.2021 - 9 A 349/20 MD -, juris). Denn vorliegend lassen sich weder aus den der Beschlussfassung des Kreistages zugrundeliegenden Erwägungen rechtfertigende Gründe entnehmen, die geeignet wären, das durch den Kreisumlagesatz bewirkte finanzielle Ungleichgewicht zwischen Kreis und Gemeinden „wegzuwägen“ (aa) noch sind solche anderweitig ersichtlich (bb).

aa) Die diesbezüglich in Betracht kommenden Erwägungen ergeben sich (allenfalls) aus der Begründung der Haushaltssatzung sowie der Anlage „Festsetzung des Kreisumlagesatzes-Abwägung im Rahmen der Haushaltssatzung 2021“ zu den Beschlussvorlagen B/0213/2021 sowie B/0226/2021 (Bl. 468 ff. VV). Denn die darüber hinaus der Beschlussvorlage beigefügten Unterlagen stellen einerseits lediglich allgemeine Informationen über den Verfahrensablauf dar; andererseits scheidet ihre abwägungsrelevante Berücksichtigungsfähigkeit daran, dass die darin enthaltenen Finanzdaten nicht in angemessener Weise aufbereitet worden sind (vgl. VG Magdeburg, U. v. 20.09.2023 - 9 A 377/21 MD -).

Den Erwägungen ist zunächst zu entnehmen, dass der Beklagte infolge der Betrachtung der finanziellen Leistungsfähigkeit schlussendlich zu dem Ergebnis gelangt ist, bei drei Gemeinden sei wegen ihrer weggefallenen Leistungsfähigkeit davon auszugehen, dass sie den zur Bedarfsdeckung in Höhe von 87,3 Mio. Euro notwendigen Kreisumlagesatz in Höhe von 46,75 v. H. nicht leisten können; für achtzehn Gemeinden sei davon hingegen auszugehen. Dies zugrundegelegt, ist ein durchschnittlich leistbarer Kreisumlagesatz i. H. v. 42,87 vom Hundert bestimmt worden. Nachfolgend wurden sowohl der zum Haushaltsausgleich erforderliche Kreisumlagesatz als auch der von den Gemeinden durchschnittlich leistbare Kreisumlagesatz ins Verhältnis zu dem jeweils aus der Leistungsfähigkeit ermittelten „Wichtungsfaktor“ von -19 bzw. -8,9 gesetzt, aus dem sich ein „gewichteter Kreisumlagesatz“ in Höhe von 45,51 v H. ergab, der zu einem kreislichen Defizit in Höhe von 2.313.000 EUR geführt hätte.

Abweichend davon hat der Beklagte den Kreisumlagesatz schlussendlich jedoch lediglich i. H. v. 43,50 von Hundert deshalb festgesetzt, weil er Mittel in Höhe von 6.064.000 EUR aus dem Gesetz für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung

und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2 (Sozialschutz-Paket) vom 27.03.2021 (BGBl. I S. 575) bei seiner Abwägung berücksichtigt hat. So sollte einerseits das sich aus dem „gewichteten Kreisumlagesatz“ ergebende Defizit in Höhe von 2.313.000 EUR als auch dasjenige, welches sich in Höhe von 3.749.633 EUR aus der „Absenkung“ des Kreisumlagesatzes auf 43,50 v. H. ergab, kompensiert werden. Ungeachtet des Umstandes, ob die dem Kreis so zugeflossenen Landesmittel zur Absenkung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages zu verwenden gewesen wären (so Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt, Haushaltsverfügung vom 09.06.2021, S. 714 ff. VV), hätte der Beklagte diese jedenfalls bereits bei der Ermittlung des Finanzbedarfs i. S. v. § 99 Abs. 3 KVG LSA berücksichtigen müssen (vgl. OVG LSA, U. v. 07.11.2023, a. a. O., zu einer Investitionspauschale). Entscheidet er sich jedoch dazu, diese Mittel einerseits zur Beseitigung des Defizites, das bei der Festsetzung des „abgewogenen Kreisumlagesatzes“ entstanden wäre, und andererseits auch zur Absenkung des Kreisumlagesatzes einzusetzen, genügt es zur Rechtfertigung des schlussendlich festgesetzten (abgesenkten) Kreisumlagesatzes, nach welchem 13 von 21 Gemeinden anders als der Landkreis gleichwohl noch immer nicht in der Lage sind, einen Haushaltsausgleich zu erreichen, nicht, allein auf die Absenkung zu verweisen. Vielmehr ist bei der gerichtlichen Prüfung allein in den Blick zu nehmen, ob gerade auch für einen so ermittelten Kreisumlagesatz „gute Gründe“ streiten. Solche sind mithin in einer Fallgestaltung wie hier nicht allein in der „Absenkung“ zu sehen. Denn ist auch die Absenkung Teil der Abwägung des Kreisumlagesatzes, ist sie nur dann in der Lage, den festgesetzten Kreisumlagesatz zu rechtfertigen, wenn sie dazu führt, dass auch dieser Kreisumlagesatz aus der Sicht des Landkreises gleichwohl unabweisbar geboten und den Gemeinde ausnahmsweise zumutbar ist. Dass dies vorliegend der Fall ist, vermag das Gericht nicht zu erkennen.

bb) Rechtfertigende Gründe ergeben sich schlussendlich auch nicht daraus, dass zur Vermeidung des zuvor unter a) dargestellten Befundes ersichtlich ein Kreisumlagesatz hätte festgesetzt werden müssen, der zu einem erheblichen Defizit des Landkreises geführt hätte. Zwar ist in der oben angeführten Rechtsprechung anerkannt, dass der Landkreis sowohl einen Haushaltsausgleich anstreben darf und die Kreisumlage nicht zu einer völlig gleichen Bedarfsbefriedigung führen, der Kreis sich auch nicht zu Gunsten seiner Gemeinden (weiter) verschulden muss. Findet dies jedoch seine Grenze stets in den finanziellen Belangen der Gemeinden, muss er jedenfalls dann, wenn er im kommunalen Raum solche finanziellen Verhältnisse wie hier vorfindet, einen geringeren Kreisumlagesatz hinnehmen (vgl. VG Magdeburg, U. v. 20.09.2023 - 9 A 185/22 - sowie v. 14.11.2023 - 9 A 99/21 MD -).

c) Ist der Kreisumlagesatz bereits aus diesen Gründen rechtsfehlerhaft, kann dahinstehen, ob der Beklagte seinen Ermittlungspflichten in Bezug auf Art und Umfang der Finanzdaten sowie ihrer Aktualität, Vollständigkeit und Validität hinreichend nachge-

kommen ist und ob die zur Gewährleistung des Grundsatzes des finanziellen Gleichrangs ebenfalls erforderliche Berücksichtigung der gegenseitigen Belange sachgerecht war.

Das Gericht hat zu Letzterem in seinem, dem Urteil vom 20.09.2023 (Az.: 9 A 185/22 MD) beigefügten obiter dictum unter C. d) bereits ausgeführt, dass die Festsetzung des Kreisumlagesatzes nicht lediglich aufgrund einer mathematischen Betrachtung (Berechnung) erfolgen darf, da die Rechtsprechung nicht auf einen „durchschnittlichen“ Kreisumlagesatz abstellt, sondern nach einer Querschnittsbetrachtung der finanziellen Belange der kreisangehörigen Gemeinden verlangt. Dass die Berechnung eines durchschnittlichen Kreisumlagesatzes dem nicht gerecht wird, ist dem Umstand geschuldet, dass Durchschnittswerten die Eigenschaft zukommt, maßgebliche Umstände zu pauschalisieren und zu nivellieren (vgl. VG Magdeburg, U. v. 11.04.2013 - 9 A 158/11 MD -, zur Ermittlung einer Tiefenbegrenzung im Anschlussbeitragsrecht).

Auch wenn dem Kreis bei der Festsetzung des Kreisumlagesatzes ein vom Gericht nur eingeschränkt überprüfbarer Einschätzungsspielraum zur Seite steht, fragt es sich danach, ob die oben beschriebene Herangehensweise des Beklagten - die vorangestellte Geeignetheit der bei der Ermittlung der Leistungsfähigkeit in den Blick genommenen Parameter für den Finanzbedarf mit der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt unterstellt - geeignet ist, die finanziellen Belange der Gemeinden hinreichend zu berücksichtigen.

Zwar dürfte der Ausgangspunkt der Überlegung des Beklagten, zu prüfen, ob ein solcher Kreisumlagesatz festgesetzt werden kann, der zu einem Haushaltsausgleich führt, rechtlich nicht zu beanstanden sein. Gleichwohl dürfte der Umstand, dass Gemeinden mit völlig unterschiedlicher Leistungsfähigkeit in Bezug auf die Kreisumlage mit der gleichen Wertigkeit (... 18 Gemeinden sind in der Lage, den Kreisumlagesatz i. H. v. 46,75 vom Hundert zu erbringen) in die Abwägung eingestellt werden, obwohl die Auswirkungen ersichtlich sehr unterschiedlich sein können, auch im Lichte der von der Rechtsprechung insoweit für die Festsetzung des Kreisumlagesatzes entwickelten Fehlerfolgen nicht gänzlich frei von rechtlichen Bedenken sein. Gleiches dürfte gelten, soweit die teilweise weggefallene Leistungsfähigkeit einiger Gemeinden bei der Herleitung des Kreisumlagesatzes unberücksichtigt blieb, wohingegen diejenige des Kreises „mit vollem Gewicht (- 19)“ Beachtung gefunden hat.

d) Auf eine durch den Kreisumlagesatz ggf. bewirkte Verletzung der finanziellen Mindestausstattung der Klägerin kommt es deshalb nicht mehr entscheidungserheblich an.

II.

Die Kosten des Verfahrens trägt der Beklagte als Unterlegener (§ 154 Abs. 1 VwGO).

Die vorläufige Vollstreckbarkeit findet ihre Rechtsgrundlage in §§ 167 VwGO, 709 ZPO.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung zu, wenn sie von dem Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt zugelassen wird.

Die Zulassung der Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils zu beantragen. Der Antrag ist bei dem

Verwaltungsgericht Magdeburg,
Breiter Weg 203 – 206, 39104 Magdeburg,

zu stellen. Der Antrag muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses 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 des Landes Sachsen-Anhalt, Breiter Weg 203 – 206, 39104 Magdeburg, einzureichen.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird.

Als Bevollmächtigte vor dem Oberverwaltungsgericht sind zugelassen: Rechtsanwälte, Rechtslehrer im Sinne des § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO und die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen; eine Vertretung ist auch durch entsprechend beschäftigte Diplom-Juristen im höheren Verwaltungsdienst zulässig.

Ein Beteiligter, der nach Maßgabe des § 67 Abs. 4 Sätze 3 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

Haack

BESCHLUSS

Der Streitwert wird gemäß § 52 Abs. 3 GKG auf 270.301,40 EUR festgesetzt.

Rechtsmittelbelehrung:

Die Streitwertfestsetzung kann durch Beschwerde an das

Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt,
Magdeburg,

angefochten werden, wenn der Beschwerdewert 200 € (zweihundert Euro) übersteigt. Sie ist innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder sich das Verfahren anderweitig erledigt hat, bei dem

Verwaltungsgericht Magdeburg,
Breiter Weg 203 – 206, 39104 Magdeburg,

schriftlich oder zu Protokoll der Geschäftsstelle einzulegen.

Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann die Beschwerde noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Beschlusses eingelegt werden. Im Fall der formlosen Mitteilung gilt der Beschluss mit dem dritten Tag nach Aufgabe zur Post als bekannt gemacht.

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

Vorbereitende Schriftsätze und deren Anlagen sowie schriftlich einzureichende Anträge und Erklärungen, die durch einen Rechtsanwalt, durch eine Behörde oder durch eine juristische Person des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihr zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse eingereicht werden, sind als elektronisches Dokument zu übermitteln. Gleiches gilt für die nach der VwGO vertretungsberechtigten Personen, für die ein sicherer Übermittlungsweg nach § 55a Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 VwGO zur Verfügung steht. Ist eine Übermittlung aus technischen Gründen vorübergehend nicht möglich, bleibt die Übermittlung nach den allgemeinen Vorschriften zulässig. Die vorübergehende Unmöglichkeit ist bei der Ersatzeinreichung oder unverzüglich danach glaubhaft zu machen; auf Anforderung ist ein elektronisches Dokument nachzureichen.

Haack

Beglaubigt
Magdeburg, 28.03.2024

(elektronisch signiert)
Giesecke, Justizhauptsekretärin
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle