

- **VG Schwerin: Strukturelle Unterfinanzierung der Gemeinden durch Fortsetzung der Kreisumlage verfassungswidrig**

1. Bei der Festsetzung des konkreten Kreisumlagesatzes hat der Haushaltssatzungsgeber gleichermaßen die gleichrangigen Interessen der einzelnen kreisangehörigen Gemeinden und des Kreises an einer auskömmlichen Finanzausstattung zu beachten.

2. Auch im Anwendungsbereich des § 23 FAG M-V kann sich jede einzelne Gemeinde auf das ihr von der Verfassung gewährleistete Recht auf eine finanzielle Mindestausstattung berufen. Damit ist nicht die adäquate Finanzausstattung der Gesamtheit aller kreisangehörigen Gemeinden für die Rechtmäßigkeit des festgesetzten Kreisumlagesatzes, sondern die auskömmliche Finanzausstattung jeder einzelnen kreisangehörigen Gemeinde entscheidend.

3. Ein in der Haushaltssatzung festgesetzter Kreisumlagesatz ist überdies rechtswidrig und damit nichtig, wenn die betroffene Gemeinde allein durch die Heranziehung zur Kreisumlage oder im Zusammenwirken mit anderen Umlagen auf Dauer strukturell unterfinanziert ist.

**4. Eine Gemeinde ist dauerhaft strukturell unterfinanziert, wenn sie über einen mehrjährigen Zeitraum nicht über eine freie Finanzspitze von mindestens 5 Prozentpunkten ihres Gesamthaushaltes für die Übernahme freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben verfügt. Wie lange der Zeitraum sein muss, bleibt offen. Ein 10 Jahreszeitraum ist jedenfalls ausreichend.
(Leitsätze des Gerichts)**

Verwaltungsgericht Schwerin, Urteil der 1. Kammer vom 20. Juli 2016 - 1 A 387/14

Zum Sachverhalt:

Die Klägerin wendet sich gegen die Heranziehung zur Kreisumlage für das Jahr 2013 und begehrt die Rückzahlung eines einbehaltenen Betrages in Höhe von 95.594,02 Euro.

Mit Bescheid vom 9. September 2013 hat die Beklagte die Klägerin zu einer Kreisumlage für das Jahr 2013 in Höhe von 95.594,02 Euro herangezogen. Hierbei legte die Beklagte der Kreisumlage 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 hieraus ergebenden Kreisumlagegrundlage im Umfang von insgesamt 218.900,89 Euro forderte die Klägerin die in der Haushaltssatzung der Beklagten für das Jahr 2013 festgesetzte Kreisumlage in Höhe von 43,67 v.H., was 95.594,02 Euro entspricht. Der streitige Beitrag ist durch Verrechnung mit den Schlüsselzuweisungen bereits innerhalb des Jahres 2013 in vollem Umfang vom Landkreis einbehalten worden.

Hiergegen hat die Klägerin am 12. September 2013 und erneut am 26. September 2013 Widerspruch eingelegt. Sie vertrat die Ansicht, dass die Finanzausstattung der Gemeinden weder allein noch in Zusammenwirken mit anderen Instrumenten dazu führen dürfte, dass die von der Verfassung gebotene finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden unterschritten werde. Art. 28 Abs. 2 GG ziehe insoweit auch für die Kreisumlage eine absolute Grenze. Die in Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG garantierte finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden sei bereits in den Jahren 2010, 2011, 2012 und nun auch im Jahr 2013 durch die erhobene Kreisumlage nicht mehr gewahrt gewesen, so dass die Klägerin inzwischen dauerhaft strukturell unterfinanziert sei und damit im Kernbereich ihrer finanziellen Eigenverantwortung verletzt werde. Selbst pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben könne sie inzwischen nicht mehr ohne die dauerhafte Inanspruchnahme von Krediten finanzieren. Alle Möglichkeiten, die Einnahmenmaximierung und Ausgabenminimierung zu optimieren, seien ohne eine Verbesserung der bestehenden Haushaltsslage ergriffen und ausgeschöpft worden. Auch würden sämtliche Steuererhebesätze zumindest im Landesdurchschnitt liegen, ein Haushaltssicherungskonzept sei ebenfalls erstellt worden. Eine für das Haushaltsjahr 2010 beantragte Fehlbetragszuweisung sei vom Ministerium mit dem Argument abgelehnt worden, dass die Finanzplanung der Klägerin bis einschließlich 2014 neue Fehlbeträge ausweise. Über die Gewährung einer Konsolidierungsbeihilfe, nur eine solche komme nach Auffassung des Ministeriums bei der bestehenden andauernden Haushaltsslage noch in Betracht, sei bisher nicht entschieden worden.

Darüber hinaus hätte die Beklagte bei der Festlegung des Kreisumlagesatzes nicht nur ihren eigenen Finanzbedarf, sondern auch den der umlagepflichtigen Städte und Gemeinden mit in den Blick nehmen müssen. Ob dies der Fall gewesen sei, könne aufgrund fehlender Einsicht in die hierzu geführten Verwaltungsvorgänge nicht beurteilt werden. Zweifel bestünden aber auch dahingehend, ob es durch Erhebung der Kreisumlage für das Jahr 2013 zu einer unzulässigen Einebnung der Steuerkraftunterschiede und/oder zu einer Veränderung der Steuerkraftreihenfolge der Gemeinden gekommen sei.

Bereits am 21. Februar 2014 hat die Klägerin die vorliegende Klage erhoben.

Während des anhängigen Verfahrens wies die Beklagte den Widerspruch sodann mit Widerspruchsbescheid vom 28. Mai 2015 zurück. Die Festlegung eines Kreisumlagesatzes in Höhe von 43,67 v. H. sei in Anbetracht eines Jahresfehlbetrags im Ergebnishaushalt der Beklagten für das Jahr 2013 in Höhe von 55.181.800,-- Euro erforderlich gewesen. Für einen vollständig ausgeglichenen Haushalt hätte es zudem eines Kreisumlagesatzes von 47,94 v. H. bedurft. Hiervon habe man nach abwägender Beratung in den Fachausschüssen und im Kreistag - auch angesichts der Finanzausstattung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden - Abstand genommen. Bei dem festgelegten Umlagesatz belaufe sich der Jahresfehlbetrag für das Haushaltsjahr 2013 nunmehr immer noch auf 4.911.200,-- Euro.

Im Übrigen sei der Kreisumlagebescheid auch formell und materiell rechtmäßig. § 23 FAG M-V sehe vor, dass nur ein einheitlicher Kreisumlagesatz festgesetzt werden dürfe. Einen Ermessensspielraum, hinsichtlich des Kreisumlagesatzes zwischen den einzelnen kreisangehörigen Gemeinden zu differenzieren, habe der Gesetzgeber gerade nicht vorgesehen. Darüber hinaus sei die Beklagte aber auch verpflichtet, eine Kreisumlage zu erheben, wenn sie ihren Finanzbedarf nicht aus eigenen Mitteln decken könne. Dies treffe für das Haushaltsjahr 2013 zu. Die Beklagte habe alle Möglichkeiten, ihre Erträge und Einzahlungen zu erhöhen, ausgeschöpft und gleichzeitig Aufwendungen und Auszahlungen auf das Nötigste reduziert. Freiwillige Aufgaben seien auf ein kaum noch zu vertretendes Maß beschränkt worden.

Letztendlich sei die Klägerin aber auch gar nicht strukturell unterfinanziert gewesen, so dass eine Verletzung des Kernbereiches der Selbstverwaltungsgarantie auch in tatsächlicher Hinsicht vorgelegen habe. Es sei nicht erkennbar, dass die Klägerin strukturell und auf Dauer außer Stande sei, ihr Recht auf eine eigenverantwortliche Erfüllung auch freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Aus den vorgelegten Zahlen ergebe sich dies jedenfalls nicht. Eine strukturelle Unterfinanzierung sei, so die Rechtsprechung, allenfalls erst dann gegeben, wenn die betreffende Gemeinde über einen Zeitraum von mindestens 10 Jahren zur eigenverantwortlichen Erfüllung ihrer freiwilligen Aufgaben nicht mehr in der Lage sei. Dies lasse sich den vorgelegten Zahlen jedoch nicht entnehmen. Insbesondere habe die Klägerin für den Zeitraum 2008 bis 2013 nicht hinreichend dargelegt, welche Mittel für pflichtige und welche für freiwillige Aufgaben verwandt worden seien. Auch könne der Darstellung nicht entnommen werden, welche Ausgaben oder Aufwendungen aus der Übernahme freiwilliger Leistungen aus davorliegenden Jahren resultierten. Nicht zu erkennen sei ebenfalls, welche Einnahmen und Erträge sie im Betrachtungszeitraum erzielt habe oder es unterlassen habe zu erzielen, obwohl dies gesetzlich geboten gewesen sei. So habe die Klägerin beispielsweise auch davon abgesehen, die ihr zustehenden Steuerquellen besser auszuschöpfen.

Im Übrigen komme es für die Rechtmäßigkeit der erhobenen Kreisumlage - auch bei einer unterstellten dauerhaften strukturellen Unterfinanzierung der Klägerin - nicht darauf an, dass nur eine (oder einige) der kreisangehörigen Gemeinden dauerhaft strukturell unterfinanziert seien. Entscheidend sei vielmehr, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gesamtheit aller kreisangehörigen Städte und Gemeinden gewahrt bleibe, denn die Kreisumlage könne sich nicht an der finanziell am schlechtesten ausgestatteten Gemeinde orientieren. Dass die Finanzausstattung der Gesamtheit aller kreisangehörigen Gemeinden und Städte jedoch zum hier streitgegenständlichen Zeitpunkt gegeben gewesen sei, daran bestünde, auch wenn die finanzielle Situation der Gemeinden dauerhaft angespannt bleibe, kein Zweifel. Dies habe im Übrigen auch die oberste Rechtsaufsichtsbehörde in ihrer Begründung der am 1. August 2012 erteilten Genehmigung der genehmigungsbedürftigen Teile der Haushaltssatzung 2012 vertreten.

Zur Klagebegründung trägt die Klägerin ergänzend vor, dass § 23 FAG M-V als Rechtsgrundlage für die Erhebung der hier streitgegenständlichen Kreisumlage verfassungswidrig sei und eine Vorlage des Gerichts an das Landesverfassungsgericht daher für geboten erachtet werde.

Die Verfassungswidrigkeit des § 23 FAG M-V folge daraus, dass die Kreisumlage für jedes Haushaltsjahr an einem bestimmten Prozentsatz der Umlagegrundlage bemessen werde. Umlagegrundlage seien zum einen die Steuerkraftmesszahlen und zum anderen die Schlüsselzuweisungen des Vorjahres abzüglich der Finanzausgleichsumlage. Die Abschöpfung der Gemeinden sei damit aber vollständig an virtuellen Maßstäben orientiert, denn allein die Einnahmen der Gemeinde (nicht jedoch ihre Ausgaben oder die Wertverluste) würden bei der Festsetzung der Kreisumlage berücksichtigt. Nach der Umstellung auf die gemeindliche Doppik (abgeschlossen 2013) sei dieses Vorgehen allerdings verfassungswidrig. Die Gemeinden wären nunmehr dazu verpflichtet, auch Abschreibungen auf Sachwerte vorzunehmen. Dies bedeute, dass die gewinnmindernden Wertverluste (Abschreibungen) angespart werden müssten, um auch im Zeitpunkt einer vollständigen Abschreibung hinreichende finanzielle Mittel für Reparaturen oder ähnliches des abgeschriebenen Gegenstandes zur Verfügung zu haben. Diese Abschreibungen müssten zwar in den Jahresabschlüssen berücksichtigt werden, bei der Festlegung der Kreisumlage fänden sie indes keinen Niederschlag. Dies widerspreche jedoch

der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie gemäß Art. 28 Abs. 2 GG und Art 72 und 73 LV M-V. Das angewendete System biete nach Einführung der doppischen Haushaltsführung nämlich keinen geeigneten Ansatzpunkt mehr. Finanzmittel, für die erst in einem späteren Zeitpunkt ein Bedarf bestehe, würden bei dieser Art der Abschöpfung unberücksichtigt bleiben. Darin bestünde jedoch ein Verstoß gegen die verfassungsrechtlich verankerte Systemgerechtigkeit. Im Weiteren sei aber auch das Konnexitätsprinzip, das zu Gunsten der Gemeinden festlege, dass das Land den Kommunen hinreichende Mittel für die Aufgabenbewältigung zur Verfügung stellen müsse, nicht mehr gewahrt. Ziel des Konnexitätsprinzips sei es, zu verhindern, dass der Staat beliebig Aufgaben zu Lasten der Kommune verschiebe, ohne gleichzeitig für eine entsprechende Finanzierung der Aufgaben zu sorgen. Hierzu zählten aber auch solche Finanzbedarfe, die erst durch eine Gesetzesänderung aufgedeckt würden. Mit Einführung der doppischen Haushaltsführung seien bestimmte Finanzbedarfe erstmals sichtbar geworden. Werde eine solche Sichtbarkeit aber erst durch das Land hergestellt, so sei nach der Auffassung der Klägerin das Land aber auch dazu verpflichtet, alle weiteren Systeme des Finanzausgleiches hieran anzupassen. Dies gelte auch für die nach § 23 FAG zu erhebende Kreisumlage.

Darüber hinaus tritt sie, die Klägerin, der Auffassung der Beklagten, die strukturelle Unterfinanzierung müsse über einen zurückliegenden Zeitraum von mindestens 10 Jahren bestanden haben, mit dem Argument entgegen, dass die Rechtsprechung des OVG Rheinland-Pfalz (Urteil vom 21. Februar 2014 - 10 A 10515 -) auf die die Beklagte sich hier berufe, auf landesrechtliche Normen - und zwar die der Gemeindehaushaltsverordnung Rheinland-Pfalz - abgestellt habe, diese gelte im hiesigen Anwendungsbereich jedoch nicht. Eine vergleichbare Regelung sei in der Gemeindehaushaltsverordnung von Mecklenburg-Vorpommern nicht enthalten.

In der GemHVO M-V sei in § 17 Abs. 2 ausschließlich normiert, dass Jahresfehlbeträge mit bestehenden Jahresüberschüssen zu verrechnen seien und etwaige verbleibende Fehlbeträge auf neue Rechnung vorzutragen und innerhalb des Finanzplanungszeitraums auszugleichen seien. Dabei verstehe die GemHVO M-V unter „Finanzplanungszeitraum“ in prognostischer Hinsicht die auf das Haushaltsjahr folgenden drei Haushaltsjahre.

Unabhängig davon sei die strukturelle Unterfinanzierung für den Zeitraum von 2003 bis 2013 gegeben gewesen. Für die Haushaltsjahre 2007 bis 2009 habe nur deshalb ein ausgeglichener Haushalt bestanden, weil die Klägerin eine zusätzliche Zuweisung in Form eines Konsolidierungsbetrages erhalten habe. Diese habe aber nur das bestehende Defizit ausgleichen können, eine freie Finanzspitze, die für freiwillige Ausgaben hätte verwendet werden können, habe auch danach nicht in ausreichendem Maße bestanden. Überdies habe man Überschüsse in all den Jahren nicht erreichen können.

Insgesamt stelle sich das Jahresendergebnis für die Jahre 2003 – 2017 wie folgt dar:

Jahr	Haushaltsergebnis in Euro	Freiwillige Ausgaben an den Gesamtausgabe in Prozent	Anteil der freiwilligen Leistungen	Freier Finanzspielraum
2003		5781,84	2,41	
2004	0	5.785,28	2,52	
2005	-5.091,49	7.406,74	2,77	
2006	-6.522,01	5.701,83	2,21	
2007	0	4.892,00	1,8	Ja
2008	0	3.441,00	1,2	Ja
2009	0	1.977,00	0,7	
2010	-23.649,99	4.891,71	1,53	
2011	-99.621,91	4449,28	1,1	
2012	-10.616,67	8.200,00	2,51	
2013	-41.088,83	6.100,00	1,76	
2014	-112.900,00			
2015	-15.700,00			
2016	-10.300,00			

2017	-9.200,00			
------	-----------	--	--	--

Vorträge nach § 16 GemHVO seien für den streitgegenständlichen Zeitraum ebenfalls nicht erfolgt.

Im Weiteren ist die Klägerin der Auffassung, dass der Willensbildungsprozess der Kreistagsmitglieder bei Beschlussfassung des Kreisumlagesatzes schon deshalb fehlerhaft gewesen sei, weil die Auswirkungen der Festsetzung der konkreten Kreisumlage auf die einzelnen Gemeinden und deren verfassungsrechtlich garantierten Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung nicht ausreichend in den Blick genommen worden sei. Auch wenn, wie zwischen den Beteiligten im Ergebnis unstreitig sei, auf der Ebene des Kreistages ein zweigleisiges Informationssystem bestehe – bestehend aus Informationspflichten und Informationsrechten der Kreistagsmitglieder - habe weder eine konkrete Ermittlung der Finanzbedarfe der einzelnen Gemeinden noch deren Erörterung durch die Kreistagsmitglieder stattgefunden. Vielmehr habe man lediglich allgemeine Haushaltszahlen und die Auswirkungen der Erhöhung der Kreisumlage auf den Haushalt des Kreises in den jeweiligen Ausschüssen und im Kreistag thematisiert.

In einem Schreiben an die Kreistagsmitglieder vom 9. August 2012 sei darüber hinaus folgender Hinweis enthalten gewesen:

„Insbesondere mit Blick auf die kommenden Haushaltsjahre hat [die Haushaltssatzung] auch die Erhebung einer auskömmlichen Kreisumlage zu umfassen, die ihre Grenzen in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gesamtheit aller kreisangehörigen Gemeinden findet (d.h. die ggf. wegfallende [sic] dauernde Leistungsfähigkeit einer einzelnen Gemeinde ist nachrangig gegenüber dem Ganzen [sic].“

Dieser Ansatz widerspreche aber dem vom Bundesverwaltungsgericht entwickelten Leitbild, wonach es gerade nicht auf die Leistungsfähigkeit der Gesamtheit der Gemeinden ankomme, sondern der Finanzbedarf jeder einzelnen Gemeinde zu ermitteln sei, auch unter dem Gesichtspunkt, ob die finanzielle Leistungsfähigkeit jeder einzelnen Gemeinde für sich bestehe. Aufgrund dessen, dass die Beklagte fehlerhaft davon ausgegangen sei, dass die Interessen des Kreises höher zu bewerten seien als die konkreten Interessen der einzelnen Gemeinden, weise die Beschlussvorlage, die den Kreistagsmitgliedern bei Beschlussfassung über die Festsetzung des Kreisumlagesatzes vorgelegen habe, bereits die falschen Vorzeichen auf. Selbst wenn mit den Kreistagsmitgliedern die Auswirkung des festzusetzenden Kreisumlagesatzes auf die Gemeindefinanzierung anhand von konkretem Zahlenmaterial erörtert worden sei, habe bei den Kreistagsmitgliedern aufgrund der fehlerhaften Beschlussvorlage bereits die falsche Vorstellung bestanden, dass es nur auf die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Gesamtheit aller Gemeinden ankomme.

Letztendlich seien die Mitglieder des Kreistages und die entsprechenden Ausschüsse aber auch tatsächlich nicht hinreichend mit konkreten Finanzdaten der Gemeinden versehen worden. Weder mit Versand des Schreiben vom 7. Januar 2013, dem ein umfangreiches Paket von Haushaltsdaten angefügt gewesen sei, noch in den Sitzungen der einzelnen Ausschüsse seien konkrete Zahlen oder Berechnungen zur Finanzausstattung der Gemeinden vorgelegt oder erörtert worden. Gleiches gelte für die Ladung der Mitglieder zur Kreistagsitzung. Auch bei der Übermittlung weiterer Informationen in den Fraktionsberatungen sei es, anders als die Beklagte meine, stets nur um die Höhe des Kreisumlagesatzes bzw. die anvisierte Erhöhung um weitere drei Prozent gegangen. Dass es dabei zu kontroversen Diskussionen gekommen sei, auch weil Kreistagsmitglieder oftmals zugleich Stadt- und Gemeindevertreter seien, sei in Hinblick darauf, dass sie auch die Interessen der von ihnen vertretenen Körperschaften verfolgten, selbstverständlich. Dies ersetze aber nicht die erforderliche Information über die Finanzausstattung der Gemeinden im Einzelnen.

Die Klägerin beantragt,

1. den Kreisumlagebescheid der Beklagten vom 9. September 2013 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 28. Mai 2015 aufzuheben.
2. die Beklagte zu verurteilen, an die Klägerin 95.594,02 € zzgl. Zinsen i.H.v. 5 Prozentpunkten über dem jeweiligen Basiszinssatz seit Rechtshängigkeit zu zahlen;
3. festzustellen, dass die Hinzuziehung eines Bevollmächtigten für das Verfahren notwendig war.

Die Beklagte beantragt, die Klage abzuweisen.

Sie trägt in Ergänzung zum Ausgangs- und Widerspruchsbescheid vor, dass sich aus den vorhandenen Unterlagen und Dokumentationen entnehmen ließe, dass sie die Mitglieder des Kreistages und seiner Ausschüsse umfassend mit Informationen über die finanzielle Lage des Kreises und der Gemeinden informiert habe. Dabei habe man sich, in Anbetracht der Komplexität der kommunalen Haushaltsdaten, der hohen Zahl der kreisangehörigen Gemeinden (90) und der Vielzahl von Kreistagsmitgliedern (69), von einer praktischen Konkordanz zwischen Detailreichtum und nicht mehr zu verarbeitender Fülle an Informationen leiten lassen.

Die umfangreichen schriftlichen Informationen seien überdies durch Präsentationen und zahlreiche Einzelgespräche ergänzt worden. Dieses Vorgehen entspreche auch den Vorgaben der Kommunalverfassung, die die Übermittlung von Informationen an die Kreistagsmitglieder von Amts wegen nicht absolut setze. Dies gelte auch bei Erlass einer Haushaltssatzung. Insbesondere sehe die Kommunalverfassung keine derartige Begründungspflicht im Umkreis der §§ 107, 120, 42b ff KV M-V vor, wie es in anderen Kontexten der Kommunalverfassung der Fall sei.

Im Weiteren ist die Beklagte der Ansicht, dass das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung vom 16. Mai 2015, anders als die Klägerin meine, die Belastungsobergrenze erst aus einer wertenden Gesamtbetrachtung aller oder jedenfalls mehrerer kreisangehöriger Gemeinden entnommen habe, und damit nicht auf einzelne beliebige Gemeinden abgestellt werden dürfe. Das Bundesverwaltungsgericht habe in seiner Entscheidung bei der Beantwortung der Frage, wann eine Erhöhung der Kreisumlage gegenüber den Gemeinden „hinreichend rücksichtsvoll sei“, nur dem Rückgriff auf einen landesweiten Erfahrungs- bzw. Orientierungswert eine Absage erteilt. Dies bedeute aber keineswegs, dass das Bundesverwaltungsgericht nun ins andere Extrem verfallen sei und isoliert auf eine beliebige kreisangehörige Gemeinde abstelle. Der gesamte diesbezügliche Kontext in den Entscheidungsgründen zeige eindeutig, dass der gedachte Gegensatz zu einem landesweiten Orientierungswert die „Verhältnisse im klägerischen Landkreis seien“. Wenn das Bundesverwaltungsgericht die Grenzen der Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden in den Blick nehme, lasse es erkennen, dass sich die Belastungsobergrenze erst aus einer wertenden Gesamtbetrachtung aller oder jedenfalls mehrerer kreisangehöriger Gemeinden ergebe. Dieser Auffassung sei zu folgen. Zweifel daran, dass die Beklagte im Rahmen der Festsetzung des Kreisumlagesatzes zu einem fehlerhaften Abwägungsergebnis gekommen sei, bestünden mithin nicht.

Soweit die Klägerin sich inzwischen darauf berufe, dass auch die Kommunalaufsicht mit Schreiben vom 17. Oktober 2012 geäußert habe, die Leistungsfähigkeit vieler Gemeinden sei inzwischen weggefallen, verkenne sie die damit verbundene Aussage. In dem Schreiben der Kommunalaufsicht beziehe sich das Adjektiv „dauerhaft“ auf die „Leistungsfähigkeit“. Diese Terminologie folge aus der GemHVO-Doppik und den hierzu ergangenen Verwaltungsvorschriften des Innenministeriums. Ob die dauerhafte Leistungsfähigkeit weggefallen sei, ließe sich bereits auf Basis einer Momentaufnahme für ein konkretes Haushaltsjahr bestimmen. Diese Perspektive sei aber streng von den Maßstäben, wie sie vom Bundesverwaltungsgericht in der Entscheidung vom 31. Januar 2013 zum Aktenzeichen 8 C 1/12 vertreten worden seien, zu trennen. Danach sei der Eingriff in die gemeindliche Finanzhoheit erst dann rechtswidrig, „wenn die Gemeinden strukturell und auf Dauer außerstande seien, ihr Recht auf eine eigenverantwortliche Erfüllung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen.“ Sprachlogisch bestehe zwischen dem Wegfall der dauerhaften Leistungsfähigkeit und dem dauerhaften Wegfall der Leistungsfähigkeit ein rechtlich erheblicher Unterschied. Die „dauerhafte Leistungsfähigkeit“ sei ein Terminus des Landeshaushaltsrechts, auf diesen komme es hier aber nicht an. Anders der hier zu berücksichtigende Maßstab des Bundesverwaltungsgerichts, wonach die Kreisumlage erst dann rechtswidrig werde, wenn der Wegfall der finanziellen Leistungsfähigkeit dauerhaft wäre. Daraus folge dann auch der von der Rechtsprechung zugrunde gelegte 10-Jahreszeitraum, der von der Klägerin – wie dargelegt – nicht erfüllt werde.

Aus Sicht der Beklagten seien darüber hinaus auch andere optionale Finanzströme in den Blick zu nehmen. Zwar sei, so die Darlegung des zuständigen Fachamtes, auch durch Hebung der Steuerhebesätze ein ausgeglichener Haushalt der Klägerin nicht zu erreichen, jedoch habe die Klägerin es unterlassen, die von ihr beim Land gestellten Anträge auf ergänzende Finanzierungshilfe konsequent zum Erreichen des dauernden Haushaltsausgleiches zu verfolgen. Eine solche Möglichkeit, eine Konsolidierungsbeihilfe vom Land zu beantragen, bestehe für die Beklagte nicht. Zwar sehe § 22 FAG M-V vor, dass auch für die Landkreise die Möglichkeit bestehe, eine Hilfe zu beantragen. Dies sei aber nur dann erfolgversprechend, wenn eine andere Finanzierung nicht zu erreichen sei. Soweit es der Beklagten möglich gewesen sei, zusätzliche Mittel vom Land zu akquirieren, seien diese Möglichkeiten erfolgreich verfolgt worden. Auch diese so gewonnenen zusätzlichen Mittel verringerten den Druck auf die Kreisumlage.

Neben den laufenden Einnahmen und Ausgaben der Klägerin komme es aber auch auf deren Vermögenslage an, die ebenfalls von der Garantie des Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG erfasst werde. Der Blick auf die Eigenkapitalquote zeige, dass die Klägerin deutlich besser dastehe als die Beklagte. Auch daraus folge im Ergebnis, dass die Klägerin sich nicht auf die Verfassungswidrigkeit der erhobenen Kreisumlage berufen könne.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten sowie der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten (ein Ordner) Bezug genommen.

Aus den Gründen:

Die Klage zu 1. (I.) und die Klage zu 2. (II.) sind zulässig und begründet.

I. Die als Anfechtungsklage statthafte Klage zu 1.) ist auch im Übrigen zulässig und hat in der Sache Erfolg. Der angefochtene Bescheid vom 9. September 2013 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 28. Mai 2015 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO).

Der angegriffene Kreisumlagebescheid findet seine Rechtsgrundlage in § 120 Abs. 2 Ziffer 3 der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (KV M-V) i. V. m. § 23 Abs. 1 Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (FAG M-V) und § 5 der Haushaltssatzung des Landkreises Nordwestmecklenburg für das Haushaltsjahr 2013 (Haushaltssatzung). Danach erhebt die Beklagte im Jahr 2013 von allen kreisangehörigen Gemeinden eine Kreisumlage aufgrund eines Kreisumlagesatzes von 43,67 v.H.

Hieran gemessen bestehen für die Kammer keine Bedenken, dass der Ausgangsbescheid vom 9. September 2013 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 28. Mai 2015 – wie im Übrigen auch zwischen den Beteiligten unstreitig ist – den materiell-rechtlichen Vorgaben der Haushaltssatzung und sonstigem einfachen Gesetzesrecht entspricht. Insbesondere ist der angefochtene Bescheid rechnerisch richtig.

Bedenken an der Verfassungsmäßigkeit des § 23 FAG M-V bestehen für die Kammer nicht (1.). Dass der angegriffene Kreisumlagebescheid dennoch rechtswidrig ist und die Klägerin in ihren subjektiven Rechten verletzt, folgt aus der infolge eines Verstoßes gegen höherrangiges Recht bedingten Nichtigkeit des § 5 der Haushaltssatzung, mithin fehlt es für die rechtmäßige Erhebung der hier streitgegenständlichen Kreisumlage an einer Rechtsgrundlage (2.).

1. § 23 FAG M-V, der den Kreis, soweit er seinen Finanzbedarf nicht anderweitig decken kann, zur Erhebung einer Kreisumlage verpflichtet, ist verfassungsgemäß. Das Verfahren war mithin nicht gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG auszusetzen und § 23 FAG M-V zur Überprüfung dem Landesverfassungsgericht vorzulegen. Eine solche Vorlage an das Landesverfassungsgericht kommt gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG allein dann in Betracht, wenn das vorliegende Gericht die streitentscheidende Norm mit höherrangigem Recht – sei es Verfassungsrecht (Art. 100 Abs. 1 Satz 1 und 2 Alt. 1 GG) oder Bundesrecht (Art. 100 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 GG) – für unvereinbar hält. Bloße Zweifel an der Unvereinbarkeit reichen dabei nicht aus, vielmehr muss das vorliegende Gericht selbst von der Inkompatibilität überzeugt sein (vgl. BVerfG, Urteil vom 20. März 1952 – 1 BvL 12/51, 1 BvL 15/51, 1 BvL 16/51, 1 BvL 24/51, 1 BvL 28/51 –, juris). Die Überzeugung anderer, etwa der Verfahrensbeteiligten, anderer Gerichte oder einer vorherrschenden Literaturauffassung reichen insoweit nicht aus. Darüber hinaus muss die vorzulegende Norm auch entscheidungserheblich sein. Hieran gemessen hat die Kammer keine Veranlassung gesehen, § 23 FAG M-V dem Landesverfassungsgericht zur Überprüfung vorzulegen.

Eine Verfassungswidrigkeit von § 23 FAG M-V wäre allenfalls dann gegeben, wenn ein durch das Recht und die Pflicht zur Erhebung einer Kreisumlage bedingter etwaiger Konflikt mit der in Art. 28 Abs. 2 GG und gleichfalls in Art. 72 Abs. 1 und Art. 73 Abs. 1 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LVerf M-V) gewährleisteten Finanzhoheit der Gemeinden nicht auf der Ebene der konkreten Festsetzung der Kreisumlage geheilt werden könnte. So ist es hier aber nicht. Die Anwendung des § 23 FAG führt bei verfassungskonformer Auslegung nicht zu einem zwingenden Verstoß gegen die Selbstverwaltungsgarantie. Daran ändert, anders als die Klägerin meint, auch die für die Gemeinden nunmehr seit 2012 verbindliche Einführung der doppischen Haushaltsführung nichts. Es obliegt nämlich dem Haushaltssatzungsgeber, nur den Grundsätzen der Verfassung entsprechende Kreisumlagesätze festzulegen und damit einen hinreichenden Ausgleich zwischen den widerstreitenden Interessen des Kreises und den kreisangehörigen Städten und Gemeinden zu schaffen und für eine auskömmliche Haushaltssituation der Gemeinden Sorge zu tragen. Nach verfassungskonformer Auslegung ist der Kreis zur Erhebung einer Kreisumlage ermächtigt, deren Höchstbetrag durch seinen anderweitig nicht gedeckten Finanzbedarf begrenzt wird. Damit geht jedoch nicht einher, dass ein ungedeckter Finanzbedarf zwingend und jedenfalls dann zur Gänze auf die umlagepflichtigen Gemeinden umgelegt werden muss, wenn diesen dadurch weniger als die verfassungsgebote Mindestausstattung verbleibt (vgl. BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013, a.a.O. Rn. 25). Dass sich der konkrete Kreisumlagesatz nach der derzeitigen Fassung des § 23 FAG M-V dabei letztendlich an der wirtschaftlich am schlechtesten dastehenden Gemeinde zu orientieren hat, da § 23 FAG M-V nur die Festsetzung eines einheitlichen Kreisumlagesatzes vorsieht, um den verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht zu werden, mag in tatsächlicher Hinsicht für die finanzielle Ausstattung des Kreises von besonderer Bedeutung sein, ändert im Ergebnis aber nichts. Dieses daraus resultierende Spannungsverhältnis, das geeignet ist, die Finanzsituation des Kreises maßgeblich zu beeinflussen, kann letzten Endes nur durch eine entsprechende Gesetzesänderung aufgelöst werden, eine Verfassungswidrigkeit von § 23 FAG M-V folgt daraus aber nicht.

Soweit die Klägerin die Ansicht ist, dass die Verfassungswidrigkeit daraus folge, dass nach Einführung der doppischen Haushaltsführung § 23 FAG M-V nunmehr gegen die in Art. 72 und Art. 73 LVerf M-V enthaltenden

Grundsätzen der Systemgerechtigkeit und des Konnexitätsprinzips verstoße, weil der Gesetzgeber es unterlassen habe, § 23 FAG M-V entsprechend anzupassen, verkennt sie, dass allein der Umstand, dass der Gesetzgeber in einem anderem Regelungszusammenhang – hier die Einführung der doppischen Haushaltsführung mit der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik vom 25. Februar 2008 (GVOBl. M-V 2008, S. 34) – Veränderungen vorgenommen hat, ihn nicht zwangsläufig verpflichtet, gesetzgeberische Folgemaßnahmen in anderen Regelungskontexten zu veranlassen. Dies gilt insbesondere dann, wenn wie hier im Rahmen der konkreten Umsetzung die verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechte im Wege einer konkreten Ausgestaltung des Kreisumlagesatzes durch den Haushaltsgesetzgeber gewahrt werden können.

2. Die konkrete Ausgestaltung des Kreisumlagesatzes in § 5 der Haushaltssatzung verstößt indes gegen Art. 28 Abs. 2 GG und die insoweit regelungsgleichen landesrechtlichen Vorschriften der Art. 72 Abs. 1 und 73 Abs. 1 LVerf M-V und ist damit nichtig. Damit fehlt es an der für eine Heranziehung der Klägerin zur Zahlung einer Kreisumlage in Höhe von 95.594,02 Euro erforderlichen Rechtsgrundlage.

Dies folgt daraus, dass die Beklagte es unterlassen hat, die grundsätzlich gleichrangigen Interessen der kreisangehörigen Gemeinden bei Festsetzung des Kreisumlagesatzes hinreichend zu berücksichtigen. So war den Kreistagsmitgliedern zum einen der Finanzbedarf der umlagepflichtigen Gemeinden nur unzureichend bekannt. Zum anderen wurden sie bei Beschlussfassung fehlerhaft von der Annahme geleitet, nicht die auskömmliche Finanzausstattung jeder einzelnen Gemeinde, sondern nur die der Gesamtheit aller kreisangehörigen Gemeinde müsse gewährleistet bleiben. Mithin leidet § 5 der Haushaltssatzung an einem Abwägungsdefizit (a). Schließlich verstößt § 5 der Haushaltssatzung aber auch gegen den in Art. 28 Abs. 2 GG garantierten Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung, weil die Klägerin ausgehend vom streitgegenständlichen Jahr 2013 durch die Kreisumlage allein oder in Zusammenwirken mit anderen Umlagen auf Dauer strukturell unterfinanziert ist (b).

a) Nach § 120 KV M-V i.V.m. § 23 FAG M-V ist der Landkreis verpflichtet, soweit er nicht in der Lage ist, seinen Finanzbedarf durch sonstigen Erträge und Einzahlungen zu decken, eine Kreisumlage von den kreisangehörigen Gemeinden zu erheben. Dabei ist die in § 23 FAG M-V enthaltene Ermächtigung zur Erhebung einer Kreisumlage unter Beachtung der in Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 72 Abs. 1 sowie 73 Abs. 1 LVerf M-V gewährleisteten Rechte verfassungskonform auszulegen, wie in Ziffer 1. der Entscheidungsgründe dargelegt.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gewährleistet Art. 28 Abs. 2 GG den Gemeinden das Recht auf eine aufgabenadäquate Finanzausstattung. Das ergibt sich schon aus Satz 1 der Garantie. Das Recht der Gemeinden, grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln, setzt voraus, dass die Gemeinden über eine Finanzausstattung verfügen, die sie hierzu in den Stand setzt. Dies wurde im Übrigen durch die Anfügung von Satz 3 der Garantie bestätigt und noch materiell rechtlich verstärkt (vgl. BVerwG, Urteile vom 25. März 1998 - 8 C 11.97 -, und vom 15. November 2006 - 8 C 18.05 -, juris).

Die Finanzausstattung der Gemeinden ist Ergebnis einer Saldierung der Einnahmen und Ausgaben. Auf der Einnahmenseite tragen zur Finanzausstattung - neben Entgelten für spezielle Leistungen - Einnahmen aus Steuern (sogenannte Steuerkraft) sowie ergänzende Zuweisungen aus Landesmitteln nach Maßgabe des kommunalen Finanzausgleichs bei. Dem stehen in negativer Hinsicht Abschöpfungen nach den Bestimmungen in den Finanzausgleichs- und anderen Gesetzen über Umlagen gegenüber, die den Gemeinden Finanzmittel zugunsten anderer - regelmäßig höherstufiger - Verwaltungsträger wieder entziehen, sei es zugunsten der Kreise (Kreisumlage), sei es zugunsten von anderen Gemeindeverbänden (wie die Verbandsgemeindeumlage), sei es schließlich zugunsten von Land oder Bund (Finanzausgleichsumlage; Gewerbesteuerumlage). Die Kreisumlage erweist sich damit nicht nur als - herkömmliches und als solches fraglos zulässiges - Instrument zur Finanzierung der Kreise, sondern entzieht zugleich den kreisangehörigen Gemeinden Finanzmittel und zählt insofern zu den Instrumenten, welche in ihrem Zusammenwirken die Finanzausstattung der Gemeinden festlegen. Als solches muss sie den Anforderungen entsprechen, die das Verfassungsrecht für die Finanzausstattung der Gemeinden vorgibt, und ihre Wirkungen dürfen nicht dazu führen, dass die verfassungsgebote finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden unterschritten wird. Der Schutz und Garantiegeltehalt des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und 3 GG gilt dabei zugunsten der Gemeinden auch in deren Verhältnis zum Kreis. Für den „kommunalen Raum“, also die Gesamtheit von Kreis und kreisangehörigen Gemeinden, besteht mithin kein abweichendes Sonderrecht (vgl. BVerwG Urteil vom 31. Januar 2013 - 8 C 1/12 -, juris Rn. 36 m.w.N.).

Daraus folgt zugleich, dass sich jede einzelne Gemeinde - auch im Anwendungsbereich des § 23 FAG M-V - auf dieses ihr von der Verfassung garantierte Recht berufen kann. So kann im Ergebnis nicht die adäquate Finanzausstattung der Gesamtheit aller kreisangehörigen Gemeinden für die Rechtmäßigkeit des mit § 5 Haushaltssatzung festgesetzten Kreisumlagesatzes, sondern allein die auskömmliche Finanzausstattung jeder einzelnen kreisangehörigen Gemeinde entscheidend sein. Denn jede Gemeinde kann sich unabhängig

der Finanzausstattung aller anderen kreisangehörigen Gemeinden auf ihr Recht aus Art. 28 Abs. 2 GG berufen. Dabei gilt, dass der Kreis selbst dann nicht von der Beachtung dieses Kernbereiches der gemeindlichen Selbstverwaltung frei wird, wenn er sich auf eine eigene finanzielle Notlage berufen kann. Vielmehr obliegt es dem Kreis, sich bei eigener unzureichender Finanzausstattung an das Land (bzw. den Landesgesetzgeber) zu halten. Die Abwälzung der eigenen Finanznot auf die kreisangehörigen Gemeinden unter Missachtung ihres von der Verfassung garantierten Rechtes auf Gewährung einer finanziellen Mindestausstattung ist indes unstatthaft (vgl. BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 a.a.O. Rn.37). Dass dem Kreis bereits von Gesetzes wegen der Weg eröffnet ist, finanzielle Unterstützung vom Land zu erreichen, ergibt sich aus § 22 FAG M-V. Dabei kann es weder darauf ankommen, dass dieser Weg auch den Gemeinden eröffnet ist, noch, dass die Gewährung entsprechender Konsolidierungsbeihilfen an hohe Voraussetzungen geknüpft wird, die im Übrigen gleichermaßen auch von den Gemeinden zu erfüllen sind. Die Beklagte kann sich mithin nicht mit Erfolg darauf berufen, der Weg, finanzielle Mittel vom Land zu erlangen, sei ihr im Gegensatz zu den Gemeinden verwehrt.

Dieses insoweit gleichrangige Interesse an einer auskömmlichen Finanzausstattung des Kreises und der einzelnen Gemeinden - aus dem Grundgesetz lassen sich nämlich keine Vorrangpositionen hinsichtlich des einen oder des anderen herleiten – ist bei Festsetzung des Kreisumlagesatzes zwingend zu beachten. Deshalb muss der Landkreis die grundsätzlich gleichrangigen Interessen der kreisangehörigen Gemeinden bei der Festlegung des Umlagesatzes in Rechnung stellen und dabei nicht nur den eigenen Finanzbedarf, sondern auch denjenigen der umlagepflichtigen Gemeinden ermitteln und seine Entscheidungen in geeigneter Form - etwa im Wege einer Begründung der Ansätze seiner Haushaltssatzung - offenlegen, um den Gemeinden und gegebenenfalls den Gerichten eine Überprüfung zu ermöglichen (vgl. OVG Rheinland-Pfalz Urteil vom 21. Februar 2014 – 10 A 10515/13 -, juris Rn. 35). Anders als es die Rechtsprechung des OVG Rheinland-Pfalz nahelegt, genügt es nach Auffassung der Kammer dabei nicht, dass sich allein der Kreis, mithin die Kreisverwaltung oder die Landrätin, Kenntnis über die Finanzausstattung der kreisangehörigen Gemeinden verschafft und diese hierdurch in die vorbereitende Beschlussvorlage Einfluss findet. Zwar fällt es in den Aufgabenbereich der Kreisverwaltung, die Beschlussvorlage zur Festsetzung des Kreisumlagesatzes in der jeweiligen Haushaltssatzung zu erarbeiten und demnach auch den Finanzbedarf des Kreises und der umlagepflichtigen Gemeinden hinreichend zu ermitteln. Dies kann aber den sich aus Art. 28 Abs. 2 GG ergebenden Abwägungserfordernissen allein nicht genügen, weil weder die Kreisverwaltung noch die Landrätin berechtigt sind, über die Festsetzung des konkreten Umlagesatzes letztverbindlich zu beschließen.

Gemäß § 120 Abs. 1 i.V.m. § 47 Abs. 1 KV M-V wird die Haushaltssatzung des Kreises mit ihren Anlagen in öffentlicher Sitzung beraten und beschlossen. Demnach sind es die Kreistagsmitglieder, die, geleitet durch die von der Kreisverwaltung erarbeitete Beschlussvorlage und sonstige im Vorfeld der Haushaltssatzungsgebung erfolgten Haushaltsberatungen, über die Festsetzung des konkreten Kreisumlagesatzes befinden. Sind aber weder spätestens durch die Beschlussvorlage selbst noch innerhalb vorangegangener Beratungen im Kreistag oder in den Ausschüssen die Finanzbedarfe sowohl des Kreises als auch der (einzelnen) kreisangehörigen Gemeinden in hinreichendem Maße für die Kreistagsmitglieder offengelegt, verstößt der konkrete Kreisumlagesatz gegen die verfassungsrechtlich gebotene Berücksichtigung der insoweit gleichrangigen Interessen des Kreises und der kreisangehörigen Gemeinden, weil sie in den unmittelbaren Abwägungsvorgang nur unzureichend Eingang gefunden haben. Dass der Kommunalverfassung selbst keine weitreichenden Informationspflichten der Kreistagsmitglieder zu entnehmen sind, vermag an den Anforderungen, die sich unmittelbar aus der Verfassung ergeben, nichts zu ändern. Die Informationspflicht der Kreistagsmitglieder entfällt auch nicht deshalb, weil ihnen ein eigenes Informationsrecht zukommt. Auch wenn sie berechtigt sind, weitere Informationen zu verlangen, auch um ihren Entscheidungsprozess in die eine oder andere Richtung unter Berücksichtigung aller damit verbundenen Konsequenzen abwägen zu können, entbindet dies nicht von einer im Vorwege der Beschlussfassung erforderlichen Information der Kreistagsmitglieder über Finanzausstattung von Kreis und Gemeinden.

Gemessen daran fehlt es im Vorliegenden an einer ausreichenden Information der Kreistagsmitglieder. Dass den Kreistagsmitgliedern hinreichende Erkenntnisquellen zur Finanzsituation der Gemeinden bei Beschlussfassung vorlagen, ist, auch nachdem die Beklagte im Verlauf des Verwaltungsstreitverfahrens weitere umfangreiche Unterlagen beigebracht hat, nicht ersichtlich. Der Beschlussvorlage 113/BV KT/2012 vom 17. Dezember 2012, die sowohl Beratungsgegenstand in verschiedenen Ausschüssen als auch im Kreistag selbst war, ist eine Aufstellung der Finanzbedarfe jeder einzelnen Gemeinden nicht zu entnehmen. Dies wäre aber jedenfalls dann unschädlich, wenn sich für die Kreistagsmitglieder zumindest die Finanzausstattung der Gemeinden aus anderen allen Kreistagsmitgliedern zur Verfügung gestellten Auskunftsquellen ergeben hätte. So ist es hier aber nicht. Zwar wurden den Mitgliedern mit Schreiben der Verwaltung vom 7. Januar 2013 auch der Entwurf der Haushaltssatzung, der Haushaltsplan (Teile I und II), das Haushaltssicherungskonzept sowie der Vorbericht zum Haushalt 2013 zur weiteren Beratung in den Ausschüssen und Fraktionen übersandt. In den jeweiligen Ausschusssitzungen erfolgte zudem eine weitergehende Information – unterstützt durch eine umfangreiche Powerpointpräsentation - durch die Landrätin bzw. die Leiterin des Fachdienstes Finanzen und Controlling. Auch wenn hierin die Finanzausstattung des Kreises vertiefend und ausführlich dargestellt und

auch im Kontext der anvisierten Erhöhung der Kreisumlage analysiert wurde, sind eindeutige Angaben zu der tatsächlichen Finanzausstattung der einzelnen Gemeinden (mit Angaben zur Einnahmen- und Ausgabensituation sowie dem Anteil einer für freiwillige Aufgaben zur Verfügung stehenden „freien Spitze“ am Gesamthaushalt) in diesen Materialien nicht enthalten. Gleiches gilt im Ergebnis auch für eine fachliche Einschätzung der finanzwirtschaftlichen Lage der kreisangehörigen Gemeinden durch den Fachdienst der Kommunalaufsicht vom 17. Oktober 2012 und vom 18. Januar 2013, die die Leiterin des Fachdienstes Finanzen zu den einzelnen Beratungen in den jeweiligen Fachausschüssen nach Angaben der Beklagten zur Einsicht mitführte. In der Stellungnahme vom 17. Oktober 2012 zur Haushaltssituation 2012 heißt insoweit nur:

„Aufgrund der weggefallenden finanziellen Leistungsfähigkeit vieler Gemeinden können Investitionskredite nur noch bei rentierlichen Vorhaben oder im Falle einer Finanzierung sachlich und zeitlich unabweisbarer notwendiger Ersatzinvestitionen, soweit diese nicht aus Eigenmitteln finanziert werden können, genehmigt werden.“

Eine klare Aufschlüsselung der Finanzbedarfe oder die Darstellung von freien Finanzspitzen ist aber weder den benannten Stellungnahmen selbst noch den dazu beigereichten tabellarischen Aufstellung zu entnehmen.

Soweit die Beklagte im Weiteren meint, dass zumindest der Finanzausschuss mit Schreiben der Landrätin vom 31. Januar 2013 und den anliegenden Anlagen über die Finanzausstattung der einzelnen Gemeinden hinreichend informiert gewesen sei, so verkennt sie, dass sich auch hieraus der konkrete Finanzbedarf bzw. die finanzielle Ausstattung der Gemeinden nicht entnehmen lässt. Im Wesentlichen enthalten die anliegenden Tabellen nämlich nur Informationen zu der Umlagegrundlage und zur Entwicklung der hier nicht Streitgegenständlichen Amtsumlagen. Letztendlich ergibt sich aber aus den weiteren Unterlagen und Protokollen darüber hinaus nur, dass die Erhöhung der Kreisumlage tatsächlich Anlass von Nachfragen und Diskussion war, nicht aber, dass der Finanzbedarf oder die Finanzausstattung der einzelnen Gemeinden in die Haushaltsberatungen Einfluss gefunden hat.

Im Ergebnis folgt aus alledem, dass die Kreistagsmitglieder im Zeitpunkt ihrer Beschlussfassung über den mit § 5 der Haushaltsatzung 2013 festgesetzten Kreisumlagesatz selbst nur unzureichend über die Finanzsituation der einzelnen kreisangehörigen Gemeinden informiert waren. Mithin konnten sie nicht dazu befähigt sein, die gleichrangigen Interessen ausreichend in ihren Abwägungsprozess mit einzubeziehen. Dass zumindest einige Kreistagsmitglieder, etwa aufgrund eigener Mitwirkung in den jeweiligen Gemeindevertretungen, Kenntnis über die jeweiligen Finanzausstattungen der Gemeinden hatten, ist jedenfalls nicht ausreichend. Dieser aufgrund eigener Interessenslagen bedingte Wissensvorsprung Einzelner kann bei entsprechender sachgerechter Berücksichtigung der sich aus Art. 28 Abs. 2 GG ergebenden Anforderungen, die widerstreitenden Interessen gleichrangig in den Abwägungsprozess einzustellen, nicht die Informationspflicht entfallen lassen. Im Übrigen ist nichts dafür ersichtlich, dass gerade die maßgebliche Finanzausstattung der hier klagenden Gemeinde in den Blick genommen worden ist.

b.) Sind die Kreistagsmitglieder überdies, wie hier, bei der Festsetzung der Kreisumlage irrtümlich von der Vorstellung geleitet gewesen, dass es nicht auf die auskömmliche Finanzausstattung jeder einzelnen Gemeinde, sondern nur auf die der Gesamtheit aller kreisangehörigen Gemeinden ankomme, leidet die festgesetzte Kreisumlagesatz schon allein aus diesem Grund an einem beachtlichen Abwägungsmangel. Ob die Umlage in der konkreten Höhe auch rechtmäßig hätte zustande kommen können oder die Kreistagsmitglieder hinreichend über die Finanzausstattung des Kreises und der kreisangehörigen Gemeinden informiert waren, ist für die rechtliche Bewertung an dieser Stelle ohne Belang.

Die Auffassung der Beklagten, zur Wahrung des in Art. 28 Abs. 2 GG garantierten Rechts auf eine auskömmliche Finanzausstattung nicht auf die Finanzausstattung jeder einzelnen Gemeinde, sondern nur auf die der Gesamtheit aller kreisangehörigen Gemeinden abzustellen, überzeugt - wie dargelegt - nicht.

Dass diese rechtsfehlerhafte Auffassung der Beklagten auch unmittelbar Einfluss in den Abwägungsprozess gefunden hat, ergibt sich aus der mit Schreiben vom 7. Januar 2013 an alle Kreistagsmitglieder übersandten Beschlussvorlage. Hierin heißt es auf der Seite fünf unter dem Punkt „Kreisumlage“ ausdrücklich:

„Mit Stellungnahme der unteren Rechtsaufsichtsbehörde vom 17. Oktober 2012 wurde eingeschätzt, dass die Finanzsituation der Städte und Gemeinden nach wie vor als außerordentlich schwierig angesehen wird. Unter Berücksichtigung und Würdigung der kommunalen Haushaltslage, aber auch unter dem Aspekt, dass die Kreisumlage die Existenz des Landkreises sicherstellen muss, kommt die Kommunalaufsicht zu der Feststellung, dass eine Kreisumlage die finanzielle Lage der Gemeinden zusätzlich belastet.

Im Hinblick auf die Festsetzung des Kreisumlagesatzes hat das Ministerium für Inneres und Sport in seinem Genehmigungserlass zur Haushaltsatzung 2012 des Landkreises Nordwestmecklenburg ausgeführt: „Insbesondere der Blick auf die kommenden Haushaltsjahre hat auch die Erhebung einer auskömmlichen

Kreisumlage zu umfassen, die ihre Grenzen in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gesamtheit aller kreisangehörigen Gemeinden findet (d.h. die ggf. weggefallene Leistungsfähigkeit einer einzelnen Gemeinde ist nachrangig über dem Ganzen).“

Dadurch, dass die Beklagte die Rechtsauffassung des Ministeriums für Inneres und Sport zum Gegenstand der Beschlussvorlage gemacht hat, hat sie den Abwägungsprozess der Kreistagsmitglieder entsprechend beeinflusst. Letztlich konnte sich daraus für die Kreistagsmitglieder nur noch die logische Schlussfolgerung ergeben, dass es für die Rechtmäßigkeit des konkreten Umlagesatzes auf die Finanzausstattung der einzelnen Gemeinden gar nicht ankäme.

2. Im Übrigen verstößt § 5 Haushaltssatzung aber auch deshalb gegen Art. 28 Abs. 2 GG, weil die Klägerin allein durch die Kreisumlage oder zumindest im Zusammenhang mit anderen Umlagen inzwischen dauerhaft strukturell unterfinanziert ist und damit in ihrem verfassungsrechtlich garantierten Recht auf finanzielle Mindestausstattung verletzt wird.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts müssen den Gemeinden mindestens so große Finanzmittel zustehen, dass sie ihre pflichtigen (Fremd- wie Selbstverwaltungs-) Aufgaben ohne (nicht nur vorübergehende) Kreditaufnahme erfüllen können und darüber hinaus noch über eine „freie Spitze“ verfügen, um zusätzliche freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben in einem bescheidenen, aber noch merklichen Umfang wahrzunehmen zu können. Diesen Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung haben die Landkreise auch im Verhältnis zu den kreisangehörigen Gemeinden und damit bei der Erhebung der Kreisumlage zu beachten (vgl. BVerwG, Urteil vom 30. Januar 2013, a.a.O. Rn. 13ff.). Die Rechtsprechung hat bisher offen gelassen, wann diese für eine noch auskömmliche Finanzausstattung der Gemeinden notwendige Untergrenze in tatsächlicher Hinsicht unterschritten ist. In der Literatur wird hingegen für die Gewährleistung einer finanziellen Mindestausstattung gefordert, dass der Gemeinde eine „freie Spitze“ von 5 bis 10 Prozent der insgesamt verfügbaren Mittel für freiwillige Aufgaben zustehen (Dreier in Dreier, Grundgesetz Kommentar Bd. 2, 1998, Art. 28 Rn. 145). Dieser Ansicht folgt die Kammer insoweit, dass zumindest dann, wenn eine „freie Spitze“ unterhalb einer 5- Prozentgrenze liegt, das gemeindliche Recht auf eine finanzielle Mindestausstattung verletzt ist. Jeder noch geringere Betrag wäre nämlich kaum noch ausreichend, freiwillige Aufgaben in sinnvoller Art und Weise übernehmen zu können. Im Ergebnis offen lassen konnte die Kammer dagegen, ob der in der Rechtsprechung für eine dauerhafte strukturelle Unterfinanzierung geforderte 10-Jahreszeitraum (vgl. OVG Rheinland-Pfalz Urteil vom 21. Februar 2014, a.a.O. Rn. 35), gemessen an den Anforderungen der hiesigen Gemeindehaushaltsordnung, Anwendung findet, denn die Klägerin hat ausweislich der vorgelegten Haushaltsdaten bereits seit mindestens 10 Jahren die hier anzulegende Untergrenze von 5 Prozent dauerhaft unterschritten. Aus den Haushaltsdaten der Klägerin ergibt sich, ungeachtet des Umstandes, dass der Haushalt letztendlich nur aufgrund einer gewährten Konsolidierungsbeihilfe in den Jahren 2007 bis 2009 ausgeglichen war und sonst ein Defizit aufweist, dass sich der Anteil der freiwilligen Ausgaben am Gesamthaushalt der Klägerin mit einem Wert zwischen 0,7 bis 2,77 Prozent stets unterhalb der hier anzusetzenden Untergrenze von 5 Prozentpunkten befand. Dass die Klägerin es schuldhaft unterlassen haben könnte, Maßnahmen zur Stabilisierung ihres Haushalts zu ergreifen und damit auch den Anteil an freiwilligen Leistungen merklich und dauerhaft zu erhöhen, ist nicht ersichtlich. Insbesondere hat die Klägerin für die Kammer nachvollziehbar und von der Beklagten insoweit auch unbestritten dargelegt, dass auch durch eine etwaige Anhebung der Hebesätze, die im Übrigen auch jetzt schon im Landesdurchschnitt oder darüber liegen, ein Ausgleich des bestehenden Haushaltsdefizits nicht zu erreichen gewesen wäre. Offen lassen konnte das Gericht indes die Frage, ob die Klägerin es schuldhaft unterlassen hat, die beim Land beantragte und bisher nicht bewilligte Konsolidierungsbeihilfe weiter zu verfolgen, denn auch im Erfolgsfalle würde dies allenfalls zum Ausgleich des defizitären Haushalts führen. Die darüber hinausgehende „freie Spitze“ für freiwillige Aufgaben wäre aber auch durch etwaige Hilfen des Landes nicht abgedeckt.

II. Die als Leistungsklage statthafte und im Übrigen zulässige Klage zu 2.) ist ebenfalls begründet.

Die Voraussetzungen des § 113 Abs. 1 Sätze 2 und 3 VwGO liegen vor, da seitens des Beklagten bislang eine Rückzahlung der hier Streitgegenständlichen Kreisumlage unterblieben ist. Die Klägerin hat auch den erforderlichen Antrag gestellt. Auch ist der Verwaltungsakt bereits "vollzogen", da die Klägerin den eingeklagten Betrag nach übereinstimmenden Angaben der Beteiligten vollständig bis zum Zeitpunkt der Klageerhebung gezahlt hat. Ein von § 113 Abs. 1 Satz 2 VwGO vorausgesetzter öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch (bzw. Folgenbeseitigungsanspruch), der auf die Rückgewährung rechtsgrundlos erlangter Leistungen gerichtet ist und eine öffentlich-rechtliche Entsprechung zum privatrechtlichen Bereicherungsanspruch darstellt und überwiegend aus dem Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung abgeleitet wird, das den Ausgleich einer mit dem Recht nicht (mehr) übereinstimmenden Vermögenslage fordert, ist, mit der unter I. getroffenen Entscheidung, ebenfalls gegeben. Nach Maßgabe der vorstehenden Erwägungen besteht kein Rechtsgrund mehr, der es der Beklagten erlaubt, die von der Klägerin gezahlte Kreisumlage zu behalten.

Der Zinsanspruch folgt aus entsprechender Anwendung von § 291 i.V.m. § 288 BGB.

Az: 917-00

Mitt. StGB Bbg. 05/2017