



Verkündet am: 15.05.2018

Ganzer  
Verwaltungsgerichtsbeschäftigte als  
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

VERWALTUNGSGERICHT POTSDAM  
IM NAMEN DES VOLKES  
URTEIL

VG 1 K 4780/15

In dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren

hat die 1. Kammer des Verwaltungsgerichts Potsdam  
aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 15. Mai 2018

den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht Dr. Deppe,  
die Richterin am Verwaltungsgericht Bastian,  
die Richterin am Verwaltungsgericht Fischer-Krüger,  
den ehrenamtlichen Richter Altenburg und  
den ehrenamtlichen Richter Annas

für R e c h t erkannt:

1. Der Heranziehungsbescheid des Beklagten für das Haushaltsjahr 2015 vom 25. August 2015 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 14. Oktober 2015 wird insoweit aufgehoben, als die festgesetzte Kreisumlage den Betrag von 359.584,92 € übersteigt.
2. Der Beklagte wird verurteilt, an die Klägerin 40.975,96 € nebst Zinsen i.H.v. 5 Prozentpunkten über dem Basiszinssatz seit Rechtshängigkeit zu zahlen.
3. Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens; insoweit ist das Urteil vorläufig vollstreckbar.
4. Die Berufung wird zugelassen.

**Tatbestand:**

Die Beteiligten streiten über die Höhe der Kreisumlage für das Haushaltsjahr 2015. Die Klägerin ist eine kreisangehörige Gemeinde des Landkreises Uckermark und gehört dem Amt Oder-Welse an.

Mit Schreiben vom 25. September 2014 lud der Beklagte die Amtsdirektoren und Bürgermeister der amtsfreien Gemeinden des Landkreises zur Erörterung des Entwurfs der Haushaltssatzung des Kreises für die Jahre 2015/16 in die Kreisverwaltung nach Prenzlau ein. Dieses Schreiben enthielt den Hinweis, dass der Haushaltsentwurf mit allen Anlagen auf der Internetseite des Landkreises eingestellt worden sei. Zeitgleich wurde im Uckermark-Kurier vom 25. September 2014, Ausgaben Templin und Prenzlau, auf die Auslegung des Entwurfs der Haushaltssatzung und des Haushaltsplans vom 1. bis zum 10. Oktober 2014 in den Räumen der Kreisverwaltung hingewiesen. An dem Erörterungstermin vom 16. Oktober 2014 nahm kein Vertreter der Klägerin teil. Es wurden auch keinerlei Einwände gegen den Entwurf der Haushaltssatzung und des Haushaltsplanes geltend gemacht.

Es gibt einen Vorbericht zum Haushaltsplan des Landkreises Uckermark für die Haushaltsjahre 2015-2016, der unter Punkt 2.4 die Entwicklung der Zuwendungen und allgemeinen Umlagen (Kontengruppe 41) darstellt und für die Kreisumlage wie folgt lautet:

Kreisumlage	Ergebnis 2013	Plan 2014	Plan 2015	Plan 2016
Umlagebetrag	54.336.514	54.300.000	57.500.000	57.500.000
Hebesatz	47,90 %	47,90 %	47,90 %	47,90 %

„Für die Planung des Umlagebetrages 2015 wurden die Orientierungsdaten des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg vom 23.07.2014 zu Grunde gelegt“. Daneben gibt es ein Haushaltssicherungskonzept für den Landkreis Uckermark für die Jahre 2013-2019.

Sowohl die Haushaltssatzung für die Haushaltsjahre 2015 und 2016 als auch das Haushaltssicherungskonzept für die Jahre 2013-2019 wurden von den Mitgliedern

des Kreistages des Landkreises Uckermark in ihrer Sitzung vom 10. Dezember 2014 (BV-Nr. 155/2014) beschlossen. Die im Amtsblatt für den Landkreis Uckermark vom 18. Dezember 2014 veröffentlichte Haushaltssatzung setzt in § 4 für die Haushaltsjahre 2015 und 2016 eine Kreisumlage von einheitlich 47,90 v.H. der Umlagegrundlagen fest.

Mit Bescheid vom 25. August 2015 zog der Beklagte die Klägerin zu einer Kreisumlage i.H.v. 400.560,88 € heran, die diese bezahlte. Den dagegen erhobenen Widerspruch der Klägerin vom 14. September 2015 wies der Beklagte mit Widerspruchsbescheid vom 14. Oktober 2015 zurück.

Hiergegen richtet sich die rechtzeitig erhobene Klage, zu deren Begründung die Klägerin im Wesentlichen vorträgt:

Es fehle bereits an einer Ermächtigungsgrundlage für den Heranziehungsbescheid. Zwar stütze der Beklagte die Kreisumlage auf § 130 Abs. 1 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) i.V.m. § 4 seiner Haushaltssatzung, doch seien diesen Normen keine tatbestandlichen Voraussetzungen zu entnehmen, nach denen kreisangehörige Gemeinden berechenbar erkennen könnten, ob und in welcher Höhe der Landkreis seinen Finanzbedarf durch die Erhebung einer Kreisumlage zu decken berechtigt sei. Insbesondere sei völlig offen, welcher Finanzbedarf „notwendig“ sei. Das Rechtsstaatsprinzip verpflichte den Gesetzgeber, Rechtsnormen, die zu Eingriffen ermächtigen, so zu gestalten, dass jeder Rechtsunterworfenen in der Lage sei, dem Gesetz ohne Rücksicht auf andere Erkenntnisquellen zu entnehmen, was auf ihn zukomme und womit der zu rechnen habe.

Außerdem sei der angefochtene Kreisumlagebescheid formell rechtswidrig. Der Beklagte habe seine Ermittlungspflichten bezüglich der Höhe der Kreisumlage verletzt.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sei der Landkreis verpflichtet, den eigenen Finanzbedarf und denjenigen der umlagepflichtigen Gemeinden zu ermitteln, wobei beide Finanzbedarfe gleichrangig seien, und seine Entscheidung in geeigneter Form offen zu legen, um den Gemeinden und gegebenenfalls den Gerichten eine Überprüfung zu ermöglichen. Dies bedeute, dass der Landkreis die

Finanzbedarfe konkret gegeneinander abzuwägen habe, so dass die Ermittlungspflichten mit formalisierten Darlegungspflichten verknüpft seien. Dabei genüge nicht nur eine rein rechnerische Darstellung; diese sei auch intensiv verbal zu begründen. Weder die Haushaltssatzung noch dem Vorbericht des Haushaltsplanes des Landkreises Uckermark für den Doppelhaushalt 2015/2016, der einen geeigneten Ort für eine entsprechende verbale und/oder rechnerische Darstellung und Begründung abgegeben hätte, seien nähere Ausführungen zur Berechnung der Kreisumlage zu entnehmen.

Bei Durchsicht der Haushaltssatzung des Beklagten (Kreishaushalt) sei nicht nachvollziehbar, dass unter Beibehaltung des Hebesatzes für die Kreisumlage der vergangenen Jahre in Höhe von 47,90 v.H. der Umlagegrundlagen ein ausgeglichener Haushalt (Ergebnis 0,00 €) dargestellt werde. Nach dem Gesetz der Logik lassen die Vorgehensweise des Beklagten nur den Schluss zu, dass der Beklagte erst die Kreisumlage vom Volumen her bestimme und später die Erträge und Aufwendungen anpasse. Richtigerweise dürfe er aber nur den verbleibenden Finanzsaldo zur Ermittlung des Kreisumlagesatzes heranziehen.

Außerdem mangle es an einer sachlichen Begründung für die Abweichung von den Orientierungsdaten, die das Ministerium der Finanzen zur kommunalen Haushaltsplanung 2015 an die Kommunalverwaltungen übersandt habe. Die willkürliche Abweichung von den Orientierungsdaten senke die Erträge des Landkreises.

Überdies sei ihr Recht auf kommunale Selbstverwaltung verletzt, weil durch die Kreisumlage eine aufgabenadäquate Finanzausstattung fehle. Dem Grundgesetz sei eine Mindestgarantie zu entnehmen, wonach die Gemeinden mindestens über so große Finanzmittel verfügen müssten, dass sie ihre pflichtigen Aufgaben ohne Kreditaufnahme erfüllen könnten und darüber hinaus noch über eine „freie Spitze“ verfügen könnten, um zusätzlich freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben in einem bescheidenen, aber doch merklichen Umfang wahrnehmen zu können. Soweit das Grundgesetz den Gemeinden selbst Steuerkraft zuerkenne, dürfe der Landkreis ihnen diese nicht wieder zur Gänze entziehen. Der Mindestfinanzbedarf der Kommunen stelle einen abwägungsfesten Mindestposten im öffentlichen Finanzwesen des jeweiligen Landes dar, insbesondere, wenn die Erhebung der Kreisumlage objektiv geeignet

sei, die Finanzkraft der Gemeinde soweit zu belasten, dass sie „die Möglichkeit zur kraftvollen eigenverantwortlichen Betätigung verliere“. Der Gemeinde müsse nach der Rechtsprechung eine „freie Spitze“ von 5 bis 10 % der insgesamt verfügbaren Mittel für freiwillige Aufgaben zustehen. Diese anzulegende Untergrenze sei von der Klägerin, was dem Beklagten auch bekannt sei, seit mehreren Jahren unterschritten.

Ihre Haushaltslage sei stark defizitär. Für 2015 weise die Haushaltssatzung einen Fehlbedarf von 333.200 € aus. Der voraussichtliche Bestand an Zahlungsmitteln zum Ende des Haushaltsjahres 2015 sei mit minus 401.100 € veranschlagt und werde lediglich über Kassenkredite abgedeckt. Es sei mit einer weiteren Deckungslücke zu rechnen. Für die Erfüllung freiwilliger Aufgaben hätten in den vorangegangenen 10 Jahren deutlich weniger als 5 % zur Verfügung gestanden. Ausweislich der Finanzrechnung für das Haushaltsjahr 2015 würden die Einnahmen durch die Kreis- und die Amtsumlage fast vollständig aufgezehrt. Diese wird im einzelnen dargelegt. Damit sei sie in ihrer Finanzhoheit und in ihrem kommunalen Selbstverwaltungsrecht verletzt.

Außerdem würden dem Beklagten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung die entsprechenden Kosten vollständig aus Bundesmitteln erstattet. Diese Entlastung des Kreishaushalts hätte bei der Kreisumlage zwingend zu ihrer Entlastung führen müssen, an der es ohne nähere Begründung fehle. Des Weiteren diene die Kreisumlage zur Deckung eines Finanzbedarfs des Beklagten, den dieser durch die Wahrnehmung kreisfremder Aufgaben ausgelöst habe. Nach der Bildungsförderrichtlinie des Beklagten fördere diese Investitionen für die digitale Schule. Damit nehme er eine freiwillige Aufgabe wahr, die grundsätzlich den kreisangehörigen Gemeinden zustehe.

Es sei nicht erklärlich, warum der Beklagte die Rücklage in Höhe von 17 Mio. € - unter Berücksichtigung der in Anspruch genommenen Kassenkredite in Höhe von 15 Mio. € - nicht wenigstens anteilig eingesetzt habe, um die Kreisumlage zu senken. Zudem sei die Deckungsreserve zu hoch bemessen und nicht nachvollziehbar.

Der vom Beklagten zugrunde gelegte Umlagesatz von 47,90 v.H. der Umlagegrundlagen weiche von dem durchschnittlichen Vomhundertsatz der Kreisumlage in Brandenburg, der im Jahr 2015 bei 44,90 v.H. gelegen habe, deutlich ab und nähere sich

damit der in der Literatur genannten kritischen absoluten Überlastungsgrenze von 50 v.H. an. Der rechtmäßig anzusetzende Vomhundertsatz der Kreisumlage betrage äußerstenfalls 43 v.H. der maßgeblichen Umlagegrundlage.

Die Klägerin beantragt,

1. den Heranziehungsbescheid des Beklagten für das Haushaltsjahr 2015 vom 25. August 2015 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 14. Oktober 2015 insoweit aufzuheben, als die festgesetzte Kreisumlage den Betrag von 359.584,92 € übersteigt,
2. den Beklagten zu verurteilen, an sie 40.975,96 € nebst Zinsen i.H.v. 5 Prozentpunkten über dem Basiszinssatz seit Rechtshängigkeit zu zahlen,
3. die Zuziehung eines Bevollmächtigten für das Vorverfahren für notwendig zu erklären.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Dieser Antrag wird im Wesentlichen wie folgt begründet:

Die Regelung in § 130 BbgVerfG sei verfassungsgemäß. Der Regelungsmechanismus der Kreisumlage bestehe aus einem Zusammenspiel aus gesetzlicher Grundlage, haushaltssatzungsrechtlicher Bestimmung und dem konkreten Heranziehungsbescheid. Diese Regelung sei der bisher nirgendwo kritisierten Konstruktion bei der Erhebung von Kommunalabgaben vergleichbar. Auch hier ergebe sich die Belastung nicht schon aus der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage zur Erhebung von Kommunalabgaben, sondern erst aus der darauf aufbauenden Abgabensatzung und dem Abgabenbescheid. Aus dem in der Haushaltssatzung des Beklagten festgesetzten Umlagesatz sei es für die Klägerin ohne weiteres möglich, die konkrete Höhe der von ihr geschuldeten Kreisumlage centgenau zu berechnen.

Die Haushaltssatzung, insbesondere dessen § 4, sei formell wirksam zu Stande gekommen. Es habe im Vorfeld der Festsetzung des Kreisumlagesatzes eine ordnungsgemäße Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden stattgefunden. Auch seien die Ansätze im Haushaltsplan hinreichend begründet und nachvollziehbar dargestellt gewesen.

Soweit es darum gehe, dass auch der Finanzbedarf der umlagepflichtigen Gemeinden bei der Festsetzung der Kreisumlage hinreichend ermittelt und berücksichtigt werden müsse, blende die Klägerin in ihrem Vortrag aus, dass es in § 129 der Brandenburgischen Kommunalverfassung ein landesgesetzlich normiertes Erörterungs- und Beteiligungsverfahren gebe, das den Anforderungen, die das Bundesverwaltungsgericht an die Festsetzung der Kreisumlage stelle, genüge. Dies fehle in anderen Bundesländern, so dass die dazu ergangene Rechtsprechung mit der Rechtslage in Brandenburg nicht vergleichbar sei. Es gebe in Brandenburg ein zweistufig angelegtes Beteiligungsrecht der kreisangehörigen Gemeinden im Rahmen der Aufstellung des Haushalts des Landkreises, so dass die Gemeinden gerade im Hinblick auf die in der Haushaltssatzung festzusetzende Kreisumlage ihre Interessen frühzeitig einbringen könnten. Von diesen gesetzlich vorgesehenen Beteiligungsrechten habe die Klägerin keinerlei Gebrauch gemacht. Weder sei der Amtsdirektor als Vertreter der Klägerin der Einladung des Beklagten zu Erörterung des Entwurfs des Haushalts vom 24. September 2014 gefolgt noch habe sie nach Auslegung der Entwürfe Anregung oder Bedenken bis zur Verabschiedung des Kreishaushalts vorgetragen. Damit habe eine hinreichende Möglichkeit bestanden, sich an dem Verfahren zur Ermittlung des Kreisumlagesatzes zu beteiligen. Eine darüber hinausgehende bundesrechtliche Regelung zur Ausgestaltung des Verfahrens zur Festsetzung der Kreisumlage in der Haushaltssatzung gebe es nicht. Zu berücksichtigen sei schließlich, dass die Beklagte nur auf die Umstände im Zeitpunkt des Beschlusses der Haushaltssatzung habe abstellen können. Zu diesem Zeitpunkt hätten keine geprüften Jahresabschlüsse seit dem Jahr 2011 vorgelegen.

Der Beklagte habe seine Bedarfsermittlung auch hinreichend begründet. Dass der Beklagte sich für seine Haushaltsplanung gerade nicht „blind“ auf die vom Land herausgegebenen Orientierungswerte gestützt habe, sondern diese Werte einer eigenen

kritischen Prüfung und Bewertung unterzogen habe, spreche gerade für eine Auseinandersetzung mit dem vorliegenden Zahlenmaterial.

Soweit die Klägerin in ihrer Klage auf die Erstattung der Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter Erwerbsminderung Bezug nehme, sei unklar, worauf diese Argumentation abziele. Es sei zutreffend, dass die Erstattung des Bundes nach § 46 a SGB II sich von 2012 bis 2014 schrittweise gesteigert habe. Gleichzeitig hätten sich die Ausgaben in diesem Bereich in gleicher Weise gesteigert. Insoweit sei eine Gesamtschau sämtlicher Finanzierungsmittel und sämtlichen prognostizierten Finanzbedarfs erforderlich.

Für eine „Weitergabe“ der Rücklage an amtsangehörige Gemeinden zum Zwecke der Senkung der Kreisumlage bestehe rechtlich kein Raum. Dies ergebe sich schon aus den haushaltsrechtlichen Vorschriften. Die Verwendung von Rücklagen diene dem Haushaltsausgleich, wenn dieser durch Fehlbeträge des ordentlichen Ergebnisses aus den Vorjahren gefährdet sei. Ein Einsatz von Rücklagen zur Absenkung der Kreisumlage sei rechtlich nicht vorgesehen.

Vorsorglich sei dem unzutreffenden Eindruck entgegenzutreten, dass der Landkreis, der Rücklagen bilde, letztlich nicht auf die Erhebung von Umlagen angewiesen sei. Für den Beklagten habe sich mit Aufstellung der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2009 (Stichtag zur Einführung der Doppik) ergeben, dass die Schuldenseite die Vermögensseite überstiegen habe. Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag spiegele sich in der fehlenden Liquidität wider. Diese zwingt ihn dazu, sich in erheblichem Maße über Kassenkredite kurzfristig Liquidität zu verschaffen. Er sei auch, anders als die Klägerin meine, befugt, Deckungsreserven zu veranschlagen. Von dieser Möglichkeit habe er im Doppelhaushalt 2015/2016 Gebrauch gemacht. Er habe eine Steigerung von 655.000 € für die zusätzliche Betreuung von 125 Kindern sowie zusätzliche Kosten i.H.v. 4,1 Millionen € für die Erhöhung der Entgelte für die Beschäftigten im Sozial- und Erziehungsdienst auf sich zukommen sehen, die er im Rahmen eines noch ausgeglichenen Haushaltes mit den verfügbaren Mitteln von 3.942.255 € als Deckungsreserve eingestellt habe.

Die Klägerin könne dem Landkreis auch nicht entgegenhalten, dass er Aufgaben wahrnehme, für die er nicht zuständig sei. Die Bildungsförderrichtlinie führe nicht zu einer „bevormundenden“ Förderung von Investitionen in die digitale Grundschule, die eigentlich der Klägerin vorbehalten seien. Er sei Träger von weiterführenden allgemeinbildenden Schulen und auch der örtliche Träger der Jugendhilfe. In beiden Bereichen sei er ohne weiteres befugt, zusätzliche Bildungsangebote zu fördern. Der Haushaltsansatz habe keine Festlegung auf Projekte an Grundschulen vorgesehen. Außerdem sei es letztlich die (freie) Entscheidung jeder Kommune, sich um Fördermittel zu bewerben.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf die zwischen ihnen gewechselten Schriftsätze, den sonstigen Inhalt der Gerichtsakte und auf die Verwaltungsvorgänge der Beteiligten Bezug genommen. Diese Unterlagen waren Gegenstand der mündlichen Verhandlung

#### **Entscheidungsgründe:**

Die Klage ist zulässig und begründet. Der angefochtene Bescheid über die Kreisumlage für das Haushaltsjahr 2015 vom 25. August 2015 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 14. Oktober 2015 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 S. 1 Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO -; dazu unter 1.). Der Bescheid war daher in dem mit dem Antrag der Klägerin zu 1. begehrten Umfang aufzuheben. Auf den Antrag zu 2. war der Beklagte zu verpflichten der Klägerin den damit rechtsgrundlos gezahlten Anteil der Kreisumlage zurückzuzahlen (dazu unter 2.).

1. Der Bescheid vom 25. August 2015 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 14. Oktober 2015 erweist sich als rechtswidrig, weil er auf keiner hinreichenden Ermächtigunggrundlage beruht. § 4 der durch den Kreistag des Landkreises Uckermark am 10. Dezember 2014 beschlossenen Haushaltssatzung für die Haushaltsjahre 2015 und 2016 ist nicht mit Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) 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 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) und § 18 des Gesetzes über den allgemeinen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Land Brandenburg (Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz - BbgFAG -) in Verbindung mit der Haushaltssatzung des Landkreises Uckermark für die Haushaltsjahre 2015 und 2016.

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).

Im Gegensatz zur Ansicht der Klägerin bieten diese gesetzlichen Normen in Verbindung mit der Haushaltssatzung des Beklagten 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 Maß-

gabe 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.

Der nach Maßgabe des § 130 Abs. 1 BbgKVerf in § 4 des Doppelhaushalt 2015/1016 festgesetzte Satz der Kreisumlage ist jedoch nicht mit Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) vereinbar, denn der Beklagte ist bei der Festsetzung der Kreisumlage seinen verfassungsrechtlich gebotenen Ermittlungspflichten nicht nachgekommen. Demzufolge fehlt es auch an der von Verfassung wegen gebotenen Berücksichtigung der finanziellen Belange der kreisangehörigen Gemeinden.

Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistet den Gemeinden das Recht auf eine aufgabenadäquate Finanzausstattung. Die Finanzausstattung der Gemeinden ist dabei ein Saldo aus Einnahmen und Abschöpfungen, unter anderem durch Abgaben an den Landkreis. Die Kreisumlage erweist sich damit nicht nur als zulässiges Instrument zur Finanzierung der Kreise, sie entzieht zugleich den kreisangehörigen Gemeinden Finanzmittel und zählt insoweit 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 Auswirkungen dürfen nicht dazu führen, dass die verfassungsgebote finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden unterschritten wird. Weder dem Finanzbedarf der Gemeinden noch demjenigen des Kreises kommt dabei ein Vorrang zu (BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 - 8 C 1/12 -, juris, Rn. 12 f.).

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.

(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 aber wesentlicher Bestandteil der Bestimmung des Umlagesatzes (OVG Weimar, Urteil vom 7. Oktober 2016 - 3 KO 94/12 -, juris Rn. 55).

Es kann dahingestellt bleiben, welchen Umfang die Ermittlungspflicht des Kreises hat (vgl. dazu VG Schwerin, Urteil vom 20. Juli 2016 - 1 A 387/14 -, juris). Dafür dürfte es jedenfalls nicht ausreichen, wenn sich der Kreis allein auf landesweite Orientierungswerte stützt (BVerwG, Urteil vom 16. Juli 2015, a.a.O.). Es ist auch nicht erforderlich, dass dem Landkreis geprüfte Jahresabschlüsse zur Verfügung stehen. Jedenfalls sind die Haushaltspläne der kreisangehörigen Gemeinden bekannt (§ 67 Abs. 4 und 5 BbgKVerf), welche Einblick in deren Finanzlage ermöglichen.

Hier kommt es auf den Umfang der Ermittlungspflicht deswegen nicht an, weil sich aus den dem Gericht vorliegenden Haushaltsplan, dem Vorbericht und den sonstigen Unterlagen nicht ergibt, dass der Landkreis im Rahmen der Aufstellung des Doppelhaushalts 2015/2016 den Finanzbedarf der kreisangehörigen Gemeinden überhaupt in irgendeiner Weise ermittelt und in den Blick genommen hat. Damit fehlt aber bereits die Grundlage für eine Abwägung zwischen dem Finanzbedarf der Gemeinden und des Kreises (vgl. dazu OVG Weimar, a.a.O.). Folgerichtig findet sich in dem Haushaltsplan und seiner Begründung auch keine Abwägung dieser Belange. Es ist auch nicht ersichtlich, dass eine solche Abwägung bei der Beratung des Kreishaushalts stattgefunden hätte.

Es spricht vielmehr alles dafür, dass sich der Landkreis Uckermark bei der Aufstellung seines Haushaltsplans 2015/16 seiner Verpflichtung zur Abwägung zwischen dem eigenen Finanzbedarf und dem gleichrangigen Finanzbedarf der kreisangehöri-

gen Gemeinden (BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 - 8 C 1/12 -, juris Rn. 14; OVG Weimar, a.a.O. Rn. 52 ff.) gar nicht bewusst war. Dadurch leidet das Verfahren an einem Abwägungsausfall (vgl. Dombert, Aktuelles zum Recht der Kreisumlage, KommJur 2017, 165, 168), der zur Unwirksamkeit von § 4 der Haushaltssatzung führt.

Dem steht die Regelung in § 129 Abs. 1 BgKVerf nicht entgegen. Im Gegensatz zur Ansicht des Beklagten erschöpft sich die Ermittlungspflicht des Landkreises nach Auffassung der Kammer 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.

Mit Schreiben vom 25. September 2014 lud der Beklagte die Amtsdirektoren und Bürgermeister der amtsfreien Gemeinden des Landkreises zur Erörterung des Entwurfs der Haushaltssatzung des Kreises für die Jahre 2015/16 in die Kreisverwaltung nach Prenzlau ein. Dieses Schreiben enthielt den Hinweis, dass der Haushaltsentwurf mit allen Anlagen auf der Internetseite des Landkreises eingestellt worden sei. Zeitgleich wurde im Uckermark-Kurier, Ausgaben Templin und Prenzlau vom 25. September 2014, auf die Auslegung des Entwurfs der Haushaltssatzung und des Haushaltsplans vom 1. bis zum 10. Oktober 2014 in den Räumen der Kreisverwaltung hingewiesen. An dem Erörterungstermin vom 16. Oktober 2014 nahm kein Vertreter der Klägerin teil. Es wurden auch keinerlei Einwände gegen den Entwurf der Haushaltssatzung und des Haushaltsplanes geltend gemacht.

Dadurch, dass sich die Klägerin weder an dem Erörterungsverfahren beteiligt hat noch Einwendungen gegen den Haushalt einschließlich der Kreisumlage erhoben hat

ist sie für das gerichtliche Verfahren mit solchen Einwendungen weder verfahrensmäßig noch materiell präkludiert (so bereits: OVG Frankfurt (Oder), Urteil vom 7. November 1996 - 1 D 31/94.NE -, juris Rn. 94 zu § 64 Landkreisordnung - LkrO). Es spricht zwar vieles dafür, dass sie im Klageverfahren mit Einwendungen, die ihre spezifische eigene Finanzlage betreffen, nicht mehr gehört werden kann, wenn diese Einwendungen nicht bereits im Anhörungsverfahren geltend gemacht wurden. So hat das Oberverwaltungsgericht Frankfurt (Oder) in seinem Urteil vom 7. November 1996 entschieden, dass es die Pflichten des Landkreises überspannen würde, wenn man von ihm verlangen wollte, wegen der Möglichkeit einer Mehr- oder Minderbelastung nach § 65 Abs. 3 LKrO (jetzt § 130 Abs. 3 BbgKVerf) flächendeckend die Voraussetzung für eine Umlagendifferenzierung zu ermitteln und gleichsam - von Amts wegen - in Bezug auf jede einzelne kreisangehörige Gemeinde eine Ermessensentscheidung zu treffen (a.a.O.).

Darum geht es hier aber nicht. Das Verfahren zur Aufstellung des Doppelhaushalts 2015/2016 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 damit folgerichtig in keine 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 (BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 - 8 C 1/12 -, juris Rn. 14) 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 (vgl. OVG Weimar, a.a.O. Rn. 71 f.; Dombert, a.a.O.).

Auf diese Finanzlage einer kreisangehörigen Gemeinde im Einzelfall dürfte sich auch der Beschluss des OVG Berlin-Brandenburg vom 24. April 2017 (OVG 12 N 58.16, juris, im Anschluss an das Urteil der Kammer vom 7. April 2016 - 1 K 4195/13 -) beziehen. Das Oberverwaltungsgericht hat darin ausgeführt, dass die Festlegung einer Kreisumlage, bezogen auf den Maßstab der Willkürfreiheit und der Überprüfbarkeit der Bestimmung des Umlagesatzes, ohne vorherige Ermittlung des Finanzbedarfs der umlagepflichtigen Gemeinden und ohne Offenlegung der Entscheidung des Kreises nicht zwangsläufig zur Rechtswidrigkeit führt. Fehlen von vornherein Anzeichen dafür, dass die konkrete Festlegung der Kreisumlage zu einer strukturellen Unterfinanzierung der klagenden Gemeinde und damit zu einer Verletzung der Selbstverwaltungsgarantie führt, rechtfertigt allein eine fehlerhafte Vorgehensweise im Vorfeld der Festlegung nach Auffassung des Oberverwaltungsgerichts die Aufhebung des Umlagebescheides nicht (a.a.O. Rn. 8).

Im Gegensatz zu dem der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg zu Grunde liegenden Sachverhalt fehlen hier jedenfalls nicht von vornherein jegliche Anzeichen für eine durch eine strukturelle Unterfinanzierung ausgelösten Finanzbedarf der kreisangehörigen Gemeinden einschließlich der Klägerin, welche in eine Abwägung einzustellen wären. Die Klägerin hat dazu im Klageverfahren zu ihrer eigenen finanziellen Situation ausführlich vorgetragen. Daraus kann nach dem ersten Anschein auf eine Unterfinanzierung geschlossen werden. Eine solche ist jedenfalls nicht auszuschließen. Die Klägerin hat auch vorgetragen, dass ihr über einen längeren Zeitraum nur sehr geringe Mittel für die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben („freie Spitze“) zur Verfügung gestanden hätten. Für die kreisangehörigen Gemeinden, die nicht dem Amt Oder-Welse angehören, fehlen jegliche Erkenntnisse.

Zur Klarstellung weist die Kammer darauf hin, dass es auf dieser Ebene der Bestimmung des Satzes der Kreisumlage nicht darauf ankommt, ob die kreisangehörigen Gemeinden in der Lage und gegebenenfalls verpflichtet wären, ihren Finanzbedarf auf andere Weise zu decken, etwa durch Inanspruchnahme von Leistungen aus dem Ausgleichsfonds gemäß § 16 BbgFAG oder die Erhöhung des Hebesatzes für die Grundsteuer. Solche Erwägungen sind in die Abwägung der betroffenen finanziellen

Belange einzustellen. Dies setzt aber voraus, dass die finanziellen Belange der kreisangehörigen Gemeinden überhaupt ermittelt werden und eine Abwägung tatsächlich stattfindet. Daran fehlt es hier.

Da sich die Bestimmung des Umlagesatzes in § 4 der durch den Kreistag des Landkreises Uckermark am 10. Dezember 2014 beschlossenen Haushaltssatzung mithin als unwirksam erweist führt dies zur Rechtswidrigkeit der mit dem angefochtenen Bescheid festgesetzten Kreisumlage. Da die Klägerin ihre Klage aber der Höhe nach begrenzt hat, soweit sich die Umlage gemäß § 18 BbgFAG nach einem Umlagesatz von mehr als 43 v.H. berechnet, war der Klage - nur - in dem beantragten Umfang stattzugeben.

Auf die weiteren Einwendungen gegen den angefochtenen Bescheid kommt es nach alledem nicht mehr an.

2. Der Klägerin steht damit auch der mit dem Antrag zu 2. geltend gemachte öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch (vgl. dazu Kopp/Schenke, VwGO, 22. Auflage, 2016, § 113 Rn. 82 m. w. N.) in der beantragten Höhe zu. In dieser Höhe fehlt dem Beklagten das Recht, die bereits gezahlte Umlage zu behalten. Nach dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung ist der Betrag zurückzuzahlen. Er ergibt sich der Höhe nach aus der Differenz zwischen der Vervielfältigung der Umlagegrundlagen (§ 18 Abs. 2 BbgFAG) mit dem Umlagesatz von 46,7 v.H. zu 43,0 v.H.. Der mit der Klage geltend gemachte Zinsanspruch ergibt sich aus § 286 Abs. 1 S. 2 BGB.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 Abs. 2 VwGO. Die Zuziehung eines Bevollmächtigten für das Vorverfahren konnte gemäß § 162 Abs. 2 S. 2 VwGO nicht für notwendig erklärt werden, da für die Klägerin in dem hier maßgeblichen Vorverfahren kein Bevollmächtigter tätig war, sie dieses Verfahren vielmehr, vertreten durch den Amtsdirektor, selbst geführt hat.

Die Berufung gegen dieses Urteil wird nach § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zugelassen. In einem Berufungsverfahren

kann unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg geklärt werden, in welcher Weise und in welchem Umfang der Landkreis bei der Festsetzung des Umlagesatzes der Kreisumlage den Finanzbedarf der kreisangehörigen Gemeinden, insbesondere unter Berücksichtigung des Verfahrens nach § 129 BbgKVerf, gemäß § 130 Abs. 1 BbgKVerf zu ermitteln hat.

### **Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung zu.

Die Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils bei dem Verwaltungsgericht Potsdam, Friedrich-Ebert-Straße 32, 14469 Potsdam, einzulegen. Sie muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils ist die Berufung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin, einzureichen. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung.

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

Dr. Deppe

Dr. Deppe

Dr. Deppe

(Richterin am VG Fischer-Krüger ist wegen  
Versetzung an ein anderes Gericht an der  
Beifügung der Unterschrift gehindert)

(Richterin am VG Bastian ist wegen  
ihres Urlaubs an der Beifügung der  
Unterschrift gehindert)

### **Beschluss:**

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 40.975,96 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.

Dr. Deppe

Dr. Deppe

Dr. Deppe

(Richterin am VG Fischer-Krüger ist wegen  
Versetzung an ein anderes Gericht an der  
Beifügung der Unterschrift gehindert)

(Richterin am VG Bastian ist wegen  
ihres Urlaubs an der Beifügung der  
Unterschrift gehindert)