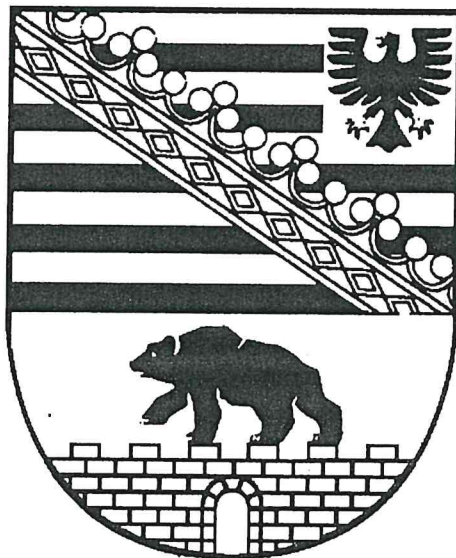




Oberverwaltungsgericht
des Landes Sachsen-Anhalt

Beglaubigte Abschrift

OBERVERWALTUNGSGERICHT

DES LANDES SACHSEN-ANHALT



4 L 176/19
3 A 476/16 HAL

Verkündet am 16.06. 2020
Rohde, Justizangestellte als Ur-
kundsbeamtin der Geschäftsstelle

IM NAMEN DES VOLKES

U R T E I L

In der Verwaltungsrechtssache

der [REDACTED]
[REDACTED]

Klägerin und
Berufungsklägerin,

Prozessbevollmächtigte: [REDACTED]

g e g e n

die [REDACTED]
[REDACTED]

Beklagte und
Berufungsbeklagte,

w e g e n

Verbandsgemeindeumlage
- Berufung -

hat das Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt - 4. Senat - durch die Vizepräsidentin des Oberverwaltungsgerichts Schmidt, den Richter am Oberverwaltungsgericht Schneider und die Richterin am Verwaltungsgericht Zirzlaß sowie die ehrenamtliche Richterin Schwenzer und den ehrenamtlichen Richter Neuhaus auf die mündliche Verhandlung vom 16. Juni 2020 für Recht erkannt:

Auf die Berufung der Klägerin wird das auf die mündliche Verhandlung vom 11. April 2019 ergangene Urteil des Verwaltungsgerichts Halle - 3. Kammer - geändert. Der Bescheid der Beklagten vom 2. August 2016 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 18. Oktober 2016 wird aufgehoben.

Die Beklagte trägt die Kosten beider Rechtszüge.

Das Urteil ist wegen der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird nicht zugelassen.

T a t b e s t a n d :

Die Klägerin wendet sich mit ihrer Klage gegen die Erhebung der Verbandsgemeindeumlage für das Haushaltsjahr 2016 durch die Beklagte.

Die Klägerin ist Mitgliedsgemeinde der Beklagten. Die Beklagte ist eine Verbandsgemeinde im Land Sachsen-Anhalt bestehend aus insgesamt fünf Mitgliedsgemeinden.

Für das Haushaltsjahr 2016 erarbeitete die Verwaltung der Beklagten den Entwurf zum Haushaltsplan und zur Haushaltssatzung vom 3. November 2015 (Vorlage-Nr. VGR/053/2015), welcher einen im Vergleich zum Vorjahr erhöhten Verbandsgemeindeumlagesatz in Höhe von 62 % der Umlagegrundlagen vorsah.

In der Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses des Verbandsgemeinderates der Beklagten am 11. Februar 2016 wurde der Entwurf zum Haushaltsplan und zur Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2016 beraten. Dabei wurde den Mitgliedern des Ausschusses eine Übersicht zur Erdrosselungswirkung der erhöhten Verbandsgemeindeumlage zur Verfügung gestellt, welche vorab den Fraktionsvorsitzenden des Verbandsgemeinderates zur Kenntnis gegeben wurde. Nach dieser Übersicht würde die Verbandsgemeindeumlage mit dem vorgeschlagenen Umlagesatz in Höhe von 62 % allein bei der Mitgliedsgemeinde [REDACTED] eine erdrosselnde Wirkung entfalten.

Nachdem die Beklagte die Klägerin mit Schreiben vom 29. März 2016 über die beabsichtigte Erhöhung der Verbandsgemeindeumlage informiert hatte, beschloss der Verbandsgemeinderat der Beklagten in seiner Sitzung am 19. Mai 2016 die Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2016 (Vorlage-Nr. VGR/053/2015). In § 6 der Haushaltssatzung wurde ein Verbandsgemeindeumlagesatz in Höhe von einheitlich 62 % der jeweiligen Umlagegrundlagen festgesetzt. Hierüber informierte die Beklagte die Klägerin abermals mit Schreiben vom 24. Mai 2016.

Mit Bescheid vom 4. Juli 2016 genehmigte die Kommunalaufsichtsbehörde die in § 6 der Haushaltssatzung der Beklagten für das Haushaltsjahr 2016 festgesetzte Verbandsgemeindeumlage von einheitlich 62 % der jeweiligen Umlagegrundlagen. Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens sei durch die Kommunalaufsichtsbehörde die Prüfung einer möglichen Erdrosselungswirkung durch die Umlagefestsetzung erfolgt. Hierbei seien die allgemeinen Deckungsmittel den Pflichtausgaben gegenübergestellt und dabei zu dem Ergebnis gelangt worden, dass der für das Haushaltsjahr 2016 festgesetzte Umlagesatz lediglich bei einer Mitgliedsgemeinde der Beklagten eine erdrosselnde Wirkung entfalte.

Die Bekanntmachung der Haushaltssatzung der Beklagten für das Haushaltsjahr 2016 erfolgte im Amtsblatt der Beklagten vom 30. Juli 2016.

Mit streitgegenständlichem Bescheid vom 2. August 2016 teilte die Beklagte der Klägerin die endgültige Festsetzung der Umlagesätze für die Verbandsgemeindeumlage für das Haushaltsjahr 2016 mit und setzte die Verbandsgemeindeumlage für die Klägerin auf insgesamt 417.635,- Euro für das Haushaltsjahr 2016 fest.

Mit Schreiben vom 28. August 2016 erhob die Klägerin Widerspruch gegen den streitgegenständlichen Bescheid. Zur Begründung führte sie aus, dass trotz drastischer Einsparungen und Reduzierungen im Haushaltsplan die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel nicht ausreichend seien, um notwendige Aufgaben zu erledigen. Eine finanzielle „Erdrosselung“ stehe kurz bevor und sie sei bereits jetzt handlungsunfähig. Der Investitionsstau sei erheblich. Daneben habe die Beklagte ihre Einnahmemöglichkeiten nicht hinreichend ausgeschöpft.

Mit Widerspruchsbescheid vom 18. Oktober 2016 wies die Beklagte den Widerspruch der Klägerin zurück. Sie - die Beklagte - habe sämtliche eigenen Einnahmen vollständig ausgeschöpft. Mangels eigener Steuereinnahmen verbleibe danach nur noch die Umlage zur Finanzierung ihrer Aufgaben.

Am 7. November 2016 hat die Klägerin vor dem Verwaltungsgericht Halle Klage erhoben und zur Begründung ausgeführt, der streitgegenständliche Verbandsgemeindeumlagebescheid sei materiell rechtswidrig, da er auf einer unwirksamen Rechtsgrundlage beruhe. Denn § 6 der Haushaltssatzung der Beklagten für das Haushaltsjahr 2016 sei

nicht mit Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 88 Verf LSA vereinbar. Die Beklagte habe die Verbandsgemeindeumlage allein nach ihren Bedürfnissen festgesetzt und die von der Rechtsprechung gestellten Anforderungen zur Festsetzung des Kreisumlagesatzes, die auch für den Verbandsgemeindeumlagesatz gelten würden, missachtet. Die Erhebung der Verbandsgemeindeumlage stelle die Inanspruchnahme eines Instruments des Finanzausgleichs dar. An diese Inanspruchnahme seien die gleichen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen gebunden wie bei der Erhebung der Kreisumlage. Auch Mitgliedsgemeinden in Verbandsgemeinden blieben Gemeinden im Sinne des Art. 28 Abs. 2 GG. Dabei komme es nicht darauf an, dass die Beklagte auch örtliche öffentliche Aufgaben erledige oder womöglich umfangreichere Aufgaben zu erfüllen habe als die Klägerin. Entscheidend sei, dass der kommunale Aufgabenbestand durch den Gesetzgeber zwischen Verbandsgemeinde und Mitgliedsgemeinde aufgeteilt und konkret festgelegt sei. Damit müssten beide Körperschaften als vollwertige Kommunen anerkannt werden und den Schutzbereich der Art. 28 Abs. 2, Art. 106 GG in Anspruch nehmen können. Insbesondere handele es sich bei der Verbandsgemeindeumlage nicht um einen Kostenersatz, der darauf basiere, dass die Klägerin der Beklagten freiwillig Aufgaben übertragen habe und eine Kostenersatzung für geleistete Dienste zu leisten habe, sondern schlicht um ein gesetzlich vorgegebenes Instrument des kommunalen Finanzausgleichs. Die Inanspruchnahme eines solchen hoheitlichen Instruments müsse dann aber an den verfassungsmäßigen Grundsätzen gemessen werden. Dies folge nicht zuletzt aus dem Willkürverbot.

Zwar habe die Beklagte als Verwaltung der Mitgliedsgemeinden auch einen Überblick über die Haushalte der Mitgliedsgemeinden. Um einen umfassenden Überblick über den Aufgabenbestand der Mitgliedsgemeinden zu erhalten, hätten aber die Mitgliedsgemeinden dahingehend abgefragt werden müssen, welche Aufgaben im Jahr 2016 angestanden hätten und aus Sicht der jeweiligen Kommune hätten erledigt werden müssen.

Weiter hätten die Mitglieder des Verbandsgemeinderates der Beklagten in den entsprechenden Sitzungen nicht über die notwendigen Informationen verfügt, die eine verfassungsgemäße Beschlussfassung über den Verbandsgemeindeumlagesatz voraussetzen würden. Dabei sei es nicht ausreichend, dass allein die Verbandsgemeindeverwaltung in Vorbereitung der Haushaltssatzung Kenntnisse über den Finanzbedarf der Mitgliedsgemeinden ermittelt habe, da der Verbandsgemeinderat und nicht die Verbandsgemeindeverwaltung hinsichtlich der Festsetzung des konkreten Umlagesatzes eine Abwägungsentscheidung zu treffen habe. In jedem Fall habe die Beklagte ihre Entscheidung aber nicht hinreichend offengelegt. Nach der Rechtsprechung sei es unerheblich, ob die Festsetzung des Umlagesatzes die verfassungsmäßige Mindestausstattung der zur Umlage herangezogenen Mitgliedsgemeinde verletze, sofern das Verfahren zur Festsetzung des Umlagesatzes bereits fehlerhaft sei.

Daneben sei aber auch die Abwägungsentscheidung der Beklagten fehlerhaft, da sie ungeprüft gelassen habe, ob ihr - der Klägerin - durch die Festsetzung des Umlagesatzes die Umlagegrundlagen praktisch zur Gänze entzogen werden würden. Insoweit hätte die Beklagte zu betrachten gehabt, inwieweit die Mitgliedsgemeinden bereits durch andere Umlagepflichten - wie die Kreisumlage - belastet seien.

Die Klägerin hat beantragt,

den Bescheid über die endgültige Festsetzung der Verbandsgemeindeumlage für das Haushaltsjahr 2016 vom 2. August 2016 in Gestalt des Widerspruchsbescheides der Beklagten vom 18. Oktober 2016 aufzuheben.

Die Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie - die Beklagte - verfüge über keine eigenen Steuereinnahmen. Diese blieben den Mitgliedsgemeinden vorbehalten. Der Klägerin blieben für das Haushaltsjahr 2016 zur Finanzierung ihrer Aufgaben unter Berücksichtigung der Verbandsgemeindeumlage 32.100,- Euro. Zwar sei im Haushaltsjahr 2016 mit der Kreis- und Verbandsgemeindeumlage ein Anteil von 100,23 % der Steuerkraftmesszahl und der allgemeinen Zuweisung erhoben worden. Dabei sei jedoch zu berücksichtigen, dass in der Verbandsgemeindeumlage auch Kostenerstattungen enthalten seien, wovon 16.000,- Euro auf die Klägerin entfielen. Damit habe die Verbandsgemeindeumlage keine erdrosselnde Wirkung für die Klägerin. Bereits im Vorfeld der Beschlussfassung des Haushalts sei die entsprechende Prüfung durchgeführt worden. Daneben sei die zur Erhebung einer Kreisumlage entwickelte Rechtsprechung nicht auf die Verbandsgemeindeumlage anwendbar, da die Mitgliedsgemeinden durch ihre Entscheidungen direkten Einfluss auf den notwendigen Verwaltungsaufwand nehmen würden.

Mit Urteil vom 11. April 2019 hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen. Die Klage sei zulässig aber unbegründet. Der streitgegenständliche Bescheid der Beklagten in Gestalt des Widerspruchsbescheides sei rechtmäßig und verletze die Klägerin nicht in ihren Rechten, da die durch die Beklagte erfolgte Festsetzung des Verbandsgemeindeumlagesatzes für das Haushaltsjahr 2016 auf einer wirksamen Rechtsgrundlage beruhe, nämlich § 6 der Haushaltssatzung 2016. Zwar sei im Kern die Rechtsprechung zur Kreisumlageerhebung auf die Verbandsgemeindeumlageerhebung übertragbar. Aufgrund der Struktur der Verbandsgemeinde und der Art ihrer Aufgabenwahrnehmung im Verhältnis zur Gemeinde seien die vom Bundesverwaltungsgericht entwickelten verfahrensrechtlichen Grundsätze zum Beschluss über die Festsetzung des Kreisumlagesatzes aber nicht auf das Verhältnis Mitgliedsgemeinde und Verbandsgemeinde übertragbar. Die landesrechtliche Pflicht zur vorherigen Information über die beabsichtigte Höhe des Umlagesatzes sei ausreichend, um den Mitgliedsge-

meinden die Gelegenheit zu geben, ihren Standpunkt vorzutragen und in diesem Zusammenhang auch zusätzliche Finanzierungswünsche, die über den Haushaltsplan hinausgingen, geltend zu machen. Im Rahmen der vertrauensvollen Zusammenarbeit könne von den Mitgliedsgemeinden verlangt werden und überfordere diese auch nicht, von sich aus ihre weitergehenden Finanzierungswünsche für eine aus ihrer Sicht wünschenswerte freiwillige Aufgabenwahrnehmung gegenüber der Beklagten und auch dem Verbandsgemeinderat der Beklagten geltend zu machen. Es sei davon auszugehen, dass im Verbandsgemeinderat Bürger aller Mitgliedsgemeinden vertreten seien, häufig sogar die Bürgermeister der Mitgliedsgemeinden zugleich gewählte Mitglieder im Verbandsgemeinderat seien. Informationsdefizite könnten deshalb von vornherein und ohne weiteres vermieden werden. Zu berücksichtigen sei ferner, dass die Verwaltung der Beklagten die Haushaltsaufstellung der Mitgliedsgemeinden verwaltungstechnisch begleite und den jeweiligen Haushaltsplan technisch erstelle. Es bestehe deshalb zwischen Mitgliedsgemeinde und Verbandsgemeinde eine sehr viel größere Nähe und seien sehr viel genauere Kenntnisse über die jeweils inneren Verhältnisse vorhanden, als dies im Verhältnis zwischen Landkreis und kreisangehöriger Gemeinden der Fall sei. Im Weiteren sei es die freie Entscheidung der Mitglieder des Verbandsgemeinderates, ob ihnen der Informationsstand für eine Entscheidung über die Umlagesätze ausreiche oder ob sie die Verbandsgemeindeverwaltung zur Vorlage weiterer Information auffordere.

Allein die Erhebung der Verbandsgemeindeumlage führe bei der Klägerin nicht zur Unterschreitung der ihr nach Art. 28 GG und Art. 87, 88 Verf LSA zu belassenden finanziellen Mindestausstattung. Es obliege dem Landkreis, die Folgen des Zusammenwirkens mehrerer Umlageerhebungen bei den Mitgliedsgemeinden auf den Erhalt der finanziellen Mindestausstattung der Gemeinden bei der Festsetzung der Kreisumlage zu berücksichtigen.

Die Klägerin hat am 15. Juli 2019 die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung erhoben.

Zur Begründung wiederholt und vertieft sie ihr Vorbringen aus dem erstinstanzlichen Verfahren. Daneben gehe der vom Gericht gezogene Vergleich mit der Einheitsgemeinde, die auch nur einmal den Schutz des Art. 28 GG für sich in Anspruch nehmen könne, fehl. In Bezug auf die Einheitsgemeinde handele es sich bei dem Streit um die Verteilung der Finanzmittel lediglich um eine interne Auseinandersetzung von unselbstständigen Abteilungen. Im Verhältnis zwischen Verbandsgemeinde und Mitgliedsgemeinde stünden sich aber zwei Rechtssubjekte gegenüber, wobei dem einen Rechtssubjekt durch das FAG LSA einseitig die Möglichkeit eröffnet werde, sich durch eine Umlage zulasten des anderen Rechtssubjektes zu finanzieren. Die Annahme des Verwaltungsgerichts, dass sie - die Klägerin - vorrangig die Kreisumlage hätte gerichtlich angreifen müssen, ergebe sich weder aus Art. 28 GG noch aus einer anderen gesetzlichen Regelung. Im Gegenteil: Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsge-

richts seien Aufgaben der Verwaltungsträger grundsätzlich gleichwertig und damit gleichrangig. Hieraus folge auch, dass sich kein Vorrang der finanziellen Interessen der Verbandsgemeinde im Verhältnis zur Mitgliedsgemeinde ergebe. Auch könne eine Verletzung der finanziellen Mindestausstattung der Mitgliedsgemeinden durch die Verbandsgemeinde nicht mit dem Argument gerechtfertigt werden, dass die Kommunalaufsicht hätte einschreiten können. Denn vorliegend sei sie eben nicht eingeschritten. Dadurch könne ihr - der Klägerin - nicht der Schutz aus Art. 28 GG entzogen werden oder etwa in das Ermessen der Kommunalaufsichtsbehörde gestellt werden.

Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Halle vom 11. April 2019 zu ändern und den Bescheid der Beklagten vom 2. August 2016 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 18. Oktober 2016 aufzuheben.

Die Beklagte stellt keinen Antrag und äußert sich auch sonst nicht.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten Bezug genommen, die Gegenstand der Entscheidungsfindung des Gerichts waren.

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e :

Die zulässige Berufung der Klägerin ist begründet.

Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts hat die Klage Erfolg, denn der Bescheid der Beklagten vom 2. August 2016 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 18. Oktober 2016 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

I. Rechtsgrundlage für die Berechtigung der Beklagten zur Erhebung einer Verbandsgemeindeumlage sind §§ 99 Abs. 4 KVG LSA, 23 FAG LSA i.V.m. § 19 FAG LSA in der jeweils im Zeitpunkt des Erlasses des streitgegenständlichen Bescheides geltenden Fassung und § 6 der Haushaltssatzung der Beklagten für das Haushaltsjahr 2016 vom 19. Mai 2016 (im Folgenden: Haushaltssatzung 2016). Gemäß § 99 Abs. 4 KVG LSA erhebt die Verbandsgemeinde, soweit ihre sonstigen Erträge nicht ausreichen, von den Mitgliedsgemeinden nach den hierfür geltenden Vorschriften eine Umlage (Verbandsgemeindeumlage), um ihren erforderlichen Bedarf zu decken. Nach § 23 Satz 1 FAG LSA in der hier maßgeblichen Fassung vom 17. Dezember 2014 (im Folgenden: FAG LSA 2014) gelten für die Festsetzung und Erhöhung der Verbandsge-

meindeumlage gemäß § 99 Abs. 4 KVG LSA die §§ 19 bis 21 FAG LSA und damit die Vorschriften über die Erhebung der Kreisumlage entsprechend.

Unabhängig davon, ob den Mitgliedsgemeinden der Schutz des Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 87 Verf LSA im Rahmen der Verbandsgemeindeumlageerhebung zukommt (wie vom Verwaltungsgericht angenommen, aber verneinend zu Samtgemeinden in Niedersachsen: BVerwG, Urteil vom 15. November 2006 - 8 C 18.05 -, juris Rn. 22 ff.), hat sich der Landesgesetzgeber Sachsen-Anhalts durch die Regelung des § 23 Satz 1 FAG LSA für einen verfahrensrechtlichen Gleichklang der Verbandsgemeindeumlagefestsetzung und der Festsetzung der Kreisumlage entschieden. Nach der Gesetzesbegründung zu § 23 Satz 1 FAG LSA 2014 sollte die Regelung diejenigen Regelungen der Vorgängergesetze lediglich fortführen (LT-Drs. 6/1410, S. 98). Nach der Begründung des Gesetzesentwurfs der bis zum 30. Juni 2014 geltenden Vorschrift des § 10 des Verbandsgemeindengesetzes LSA vom 14. Februar 2008, wonach die Verbandsgemeinde zur Deckung ihres Finanzbedarfs von den Mitgliedsgemeinden in entsprechender Anwendung der Vorschriften über die Kreisumlage eine Umlage erheben konnte, soweit ihre eigenen Einnahmen nicht ausreichen, entschied sich der Landesgesetzgeber ausdrücklich für den Verweis auf die Regelungen zur Kreisumlage, um eine einseitig die Finanzierungsinteressen der Verbandsgemeinde in den Vordergrund stellende und die Belange der Mitgliedsgemeinden nicht umfassend berücksichtigende Umlageerhebung zu vermeiden (LT-Drs. 5/902, S. 71). In der Gesetzesbegründung zu § 99 Abs. 4 KVG LSA heißt es weiter, die Norm solle als Reaktion auf das auf die mündliche Verhandlung vom 30. Januar 2013 ergangene Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 31. Januar 2013 (- 8 C 1.12 -, juris) gefasst werden, in welchem die bisherige Rechtsauffassung zur Kreisumlage und damit zum Erdrosselungsverbot bestätigt worden sei (LT-Drs. 6/2247, S. 226). Im Weiteren wurde auf die Begründung zu § 99 Abs. 3 KVG LSA - also zur Erhebung der Kreisumlage - Bezug genommen. Darin heißt es, in dem vorbenannten Urteil habe das Bundesverwaltungsgericht bestätigt, dass der Landkreis nicht befugt sei, willkürlich und rücksichtslos zulasten der kreisangehörigen Gemeinden seine kreispolitischen Interessen zu verfolgen und die Finanzkraft der Gemeinden in der Weise unzumutbar zu belasten, dass sie die Möglichkeit zur kraftvollen eigenverantwortlichen Betätigung verlieren (LT-Drs. 6/2247, S. 225 f.).

Hieraus folgt, dass der Landesgesetzgeber durch den landesgesetzlichen Verweis auf die entsprechende Anwendung der Vorschriften über die Kreisumlage sowie die hierzu entwickelte Rechtsprechung einen Gleichklang bei der Erhebung der Kreisumlage und der Verbandsgemeindeumlage in Sachsen-Anhalt regeln wollte. Aus diesem Gleichklang folgt auch eine verfahrensrechtliche Gleichbehandlung. Hierfür spricht neben den landesrechtlichen Regelungen auch der vom Bundesverwaltungsgericht herausgearbeitete Gleichrang der finanziellen Interessen im kommunalen Raum (BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 - 8 C 1.12 -, juris Rn. 13). Auch für das Verhältnis zwischen Verbandsgemeinde und Mitgliedsgemeinde gilt nach Überzeugung des Senats, dass weder die Aufgaben der Verbandsgemeinde noch die der Mitgliedsgemeinde höherwertig

ger sind und damit ein Finanzierungsvorrang bestehen würde. Das bedeutet, dass die Verteilung der Mittel gleichmäßig geschehen muss und die Verbandsgemeinde ihre Aufgaben und Interessen nicht einseitig und rücksichtslos gegenüber den Aufgaben der Mitgliedsgemeinden durchsetzen darf.

Wie der erkennende Senat in seinen Urteilen vom 17. März 2020 (- 4 L 14/19 und 4 L 184/18 -, beide: juris) bezogen auf die Festsetzung eines Kreisumlagesatzes bereits für Recht erkannt hat, folgt aus der Verpflichtung des Umlageberechtigten, seine eigenen Aufgaben und Interessen nicht einseitig und rücksichtslos gegenüber den Aufgaben und Interessen des Umlageverpflichteten durchzusetzen, dass der Umlageberechtigte nicht nur den eigenen Finanzbedarf, sondern auch denjenigen des Umlagepflichtigen zu ermitteln und seine Entscheidung in geeigneter Form - etwa im Wege einer Begründung seiner Haushaltsansätze - offenzulegen hat, um den Umlagepflichtigen und gegebenenfalls den Gerichten eine Überprüfung zu ermöglichen.

Eine andere Betrachtung ergibt sich entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichts nicht aus der Struktur der Verbandsgemeinde und der Art ihrer Aufgabenwahrnehmung im Verhältnis zur Mitgliedsgemeinde. Soweit sich das Verwaltungsgericht darauf bezieht, dass die Informationspflichten der Verbandsgemeinde gegenüber den Mitgliedsgemeinden aus § 23 Satz 1 i. V. m. § 20 Abs. 1 FAG LSA 2014 ausreichen, um die (finanziellen) Interessen der Mitgliedsgemeinden zu beachten, vermag der Senat den Unterschied zum Verhältnis Landkreis und kreisangehöriger Gemeinde nicht zu erkennen, da den Landkreis dieselben Informationspflichten aus § 20 Abs. 1 FAG LSA treffen. Daneben sollen die Verfahrenspflichten die gleichrangigen finanziellen Interessen der Mitgliedsgemeinden sichern, indem diesen durch die Ermittlung und Offenlegung auch eine Überprüfung des Festsetzungsverfahrens ermöglicht wird (BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013, a.a.O., Rn. 14). Dieser Zweck kann durch eine schlichte Information der Mitgliedsgemeinden über den beabsichtigten Umlagesatz nicht erreicht werden. Aus diesem Grund geht auch das Argument des Verwaltungsgerichts fehl, der Verbandsgemeinderat könne sich bei Bedarf jederzeit weitere Informationen zur Finanzlage der Mitgliedsgemeinden einholen. Diese im Ermessen des Verbandsgemeinderates stehende Möglichkeit erfüllt den benannten Zweck ebenso wenig.

Auch der Umstand, dass der Verbandsgemeinderat aus Bürgerinnen und Bürgern der Mitgliedsgemeinden bestehe, häufig sogar aus deren Bürgermeistern, rechtfertigt keine Unterscheidung hinsichtlich der Verfahrensanforderungen. Auch der Kreistag besteht ausschließlich aus Bürgerinnen und Bürgern der kreisangehörigen Gemeinden. Dass zuweilen Bürgermeister der Mitgliedsgemeinden zugleich Mitglied im Verbandsgemeinderat sind, ist landesrechtlich nicht vorgegeben. Denn Bürgermeister der Mitgliedsgemeinden sind keine geborenen Mitglieder des Verbandsgemeinderates; wählbar ist nach § 40 Abs. 1 KVG LSA vielmehr jeder Bürger der Verbandsgemeinde, der am Wahltag das 18. Lebensjahr vollendet hat und für den keine Hinderungsgründe nach § 41 KVG LSA vorliegen.

Soweit das Verwaltungsgericht einen weiteren Unterschied darin sieht, dass die Verwaltung der Verbandsgemeinde den Entwurf des Haushaltsbeschlusses der Mitgliedsgemeinden vorbereitet und insoweit die finanziellen Belange der Mitgliedsgemeinden der Verbandsgemeinde(verwaltung) bekannt seien, gilt dies vergleichbar auch für das Verhältnis zwischen Landkreis und kreisangehöriger Gemeinde. Denn die kreisangehörigen Gemeinden haben dem Landkreis als untere Kommunalaufsichtsbehörde (§ 144 Abs. 1 KVG LSA) ihre Haushaltssatzung gemäß § 102 Abs. 1 KVG LSA vorzulegen. Insoweit verfügt die Kreisverwaltung über denselben Wissensstand wie die Verbandsverwaltung.

Der Beklagten ist zwar zuzugeben, dass sie neben ihren eigenen Aufgaben nach § 90 KVG LSA gemäß § 91 Abs. 2 KVG LSA auch die Verwaltungsgeschäfte aller Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden in deren Namen und in deren Auftrag erfüllt. Durch diese Wahrnehmung der Verwaltungsgeschäfte entstehen der Beklagten auch Ausgaben, auf die nicht sie, sondern die Mitgliedsgemeinden - so auch die Klägerin - unmittelbar Einfluss nehmen. Dieser Aufgabenbereich erfasst aber nur einen Teil der Aufgabenzuweisung der Beklagten. Ihren Aufgabenbereich nach § 90 KVG LSA erfüllt sie hingegen eigenverantwortlich und kann in diesem Rahmen ihre Ausgaben enger oder weiter stecken, ohne dass die Mitgliedsgemeinden hierauf Einfluss nehmen könnten.

II. Sind danach bei der Festsetzung des Verbandsumlagesatzes keine gewichtigen Unterschiede im Vergleich zur Festsetzung des Kreisumlagesatzes festzustellen, sind in Anwendung der Vorschriften über die Erhebung der Kreisumlage nach § 23 Satz 1 FAG LSA auch die verfahrensrechtlichen Anforderungen bei Erhebung der Verbandsumlage im gleichen Umfange zu beachten, nämlich - wie bereits ausgeführt - die Ermittlung des Finanzbedarfes der Mitgliedsgemeinden und die Offenlegung der Entscheidung über den Umlagesatz. In welcher Weise der Umlageberechtigte seinen Ermittlungspflichten dabei nachkommt, ist landesrechtlich für das Land Sachsen-Anhalt nicht spezifisch geregelt und obliegt daher der Verantwortung des Umlageberechtigten (OVG Sachsen-Anhalt, Urteile vom 17. März 2020 - 4 L 184/18 -, juris Rn. 50 und - 4 L 14/19 -, juris, Rn. 52).

Mit dem von ihr gewählten Verfahren zur Festsetzung des Verbandsgemeindeumlagesatzes für das Haushaltsjahr 2016 hat die Beklagte diese verfahrensrechtlichen Anforderungen nicht beachtet, da sie die Finanzsituation ihrer Mitgliedsgemeinden bereits nicht hinreichend ermittelt hat.

Der Zweck der prozeduralen Anforderung der Ermittlungspflicht besteht darin, eine gesicherte Daten- und Informationsgrundlage für die Beschlussfassung der jeweilig zuständigen Gremien über die Haushaltssatzung samt des darin vorgesehenen Umlagesatzes zu gewährleisten und eine nachträgliche Überprüfung zu ermöglichen. Wie der Umlageberechtigte sich die notwendigen Informationen beschafft, bleibt ihm über-

lassen. Dabei genügt der Rückgriff auf bereits zusammengetragene und gesicherte Daten zur Haushalts- und Finanzsituation aller Umlagepflichtigen, anhand derer sich im Rahmen einer Gesamtschau die Entwicklung des gemeindlichen Finanzbedarfs generell einschätzen lässt. Die entsprechenden Informationen können beispielsweise den Haushaltssatzungen der (Mitglieds-)Gemeinden mit den darin enthaltenen Festsetzungen und der jährlich fortgeschriebenen Finanzplanung entnommen werden. Anstelle einer gesonderten Abfrage bei jeder einzelnen Mitgliedsgemeinde darf die Verbandsgemeinde als nach § 91 Abs. 2 KVG LSA für die Vorbereitung des Entwurfs der Haushaltssatzung und des Haushaltsplanes der jeweiligen Mitgliedsgemeinde zuständige Verwaltung auch auf ihre eigenen Informationen und eigenes vorhandenes Zahlenmaterial zurückgreifen (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Urteile vom 17. März 2020 - 4 L 184/18 -, juris Rn. 55 und - 4 L 14/19 -, juris Rn. 57).

Den ermittelten Finanzbedarf der Mitgliedsgemeinden hat die Verbandsgemeinde den zur Entscheidung über die Verbandsgemeindeumlage berufenen Mitgliedern des Verbandsgemeinderates vor der Beschlussfassung in geeigneter Weise (z. B. tabellarisch) aufbereitet zur Verfügung zu stellen. Eine rein verwaltungsinterne Ermittlung und Bewertung des Finanzbedarfs der Mitgliedsgemeinden genügt nicht. Vielmehr liegt in diesem Fall ein Ermittlungsdefizit vor, das einen absoluten Verfahrensfehler darstellt und zur Unwirksamkeit des festgesetzten Verbandsgemeindeumlagesatzes führt (so zur Kreisumlage: OVG Sachsen-Anhalt, Urteile vom 17. März 2020 - 4 L 184/18 -, juris Rn. 56 und - 4 L 14/19 -, juris Rn. 58 sowie VGH Bayern, Beschluss vom 14. Dezember 2018 - 4 BV 17.2488 -, juris Rn. 12).

Ein solcher Fall unzureichender Ermittlung ist hier gegeben. Unbestritten waren die in den verwaltungsinternen Betrachtungen vor Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs und des Entwurfs über die Haushaltssatzung 2016 der Beklagten vermeintlich gewonnenen konkreten Informationen über den Finanzbedarf der Mitgliedsgemeinden weder Bestandteil der Beschlussvorlage VGR/053/2015 vom 3. November 2015 zur Haushaltssatzung 2016 noch Inhalt sonstiger dem Verbandsgemeinderat zur Verfügung gestellter Unterlagen. Insoweit konnte der Verbandsgemeinderat als maßgebliches Organ zur Festsetzung des Verbandsgemeindeumlagesatzes (§§ 102 Abs. 1, 99 Abs. 3 und Abs. 4, § 7 Abs. 2 Nr. 2 KVG LSA) den Finanzbedarf der Mitgliedsgemeinden bei seiner Beschlussfassung über die Haushaltssatzung 2016 weder beachten noch überprüfen.

Ebenfalls unzureichend ist die Zurverfügungstellung einer Übersicht zur Erdrosselungswirkung der Verbandsgemeindeumlage nur der Mitglieder des Haupt- und Finanzausschusses in der Sitzung am 11. Februar 2016 sowie der Fraktionsvorsitzenden. Denn zum einen wurde diese Übersicht nicht allen Mitgliedern des Verbandsgemeinderates zur Verfügung gestellt, sondern nur den Mitgliedern des Ausschusses sowie den Fraktionsvorsitzenden. Auf der anderen Seite ist diese Übersicht nicht Bestandteil der Aufstellungsunterlagen zur Haushaltssatzung 2016 geworden und auch

sonst weder in den Verwaltungsvorgängen noch im elektronischen Ratsinformationssystem der Beklagten auffindbar und damit nicht offengelegt.

Hat die Beklagte das aus § 23 FAG LSA unter entsprechender Anwendung der Grundsätze für die Festsetzung des Kreisumlagesatzes folgende Verfahren nicht beachtet, folgt hieraus auch eine Rechtsverletzung der Klägerin. Denn bei den durch Auslegung der einschlägigen Rechtsnormen gewonnenen Verfahrensanforderungen handelt es sich nicht um bloße Obliegenheiten der Verbandsgemeinde als Satzungsgeber, sondern um selbstständige Verfahrenspflichten, die im Zeitpunkt der Beschlussfassung des Verbandsgemeinderates über die Haushaltssatzung erfüllt sein müssen. Abweichend von dem Grundsatz, dass der Satzungsgeber nur eine wirksame Norm schuldet, stellt die Erfüllung der Ermittlungs- und Offenlegungspflicht eine Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für die Satzung dar. Die prozeduralen Anforderungen an den Satzungsgeber tragen zu einer erhöhten Rationalität und Transparenz des kommunalen Entscheidungsprozesses bei; sie bieten damit einen notwendigen Ausgleich für die eingeschränkte gerichtliche Kontrolldichte bei der materiell-rechtlichen Prüfung der Haushaltssatzung (zum Ganzen in Bezug auf die Festsetzung des Kreisumlagesatzes: OVG Sachsen-Anhalt, Urteile vom 17. März 2020 - 4 L 184/18 -, juris Rn. 59 und - 4 L 14/19 -, juris Rn. 60).

III. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. § 709 Sätze 1 und 2 ZPO.

Gründe für die Zulassung der Revision (§ 132 Abs. 2 VwGO) liegen nicht vor.

R e c h t s m i t t e l b e l e h r u n g :

Die Nicht-Zulassung der Revision kann innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteiles bei dem

Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt,
Breiter Weg 203 - 206, 39104 Magdeburg,

durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteiles zu begründen. Die Begründung ist beim Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt einzureichen. In der Begründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes, des Gemeinsamen Senates der Obersten Gerichtshöfe oder des Bundesverfassungsgerichtes, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Bei dem Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt können in allen Verfahrensarten auch elektronische Dokumente nach Maßgabe von § 55a VwGO und der auf Grund von § 55a 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.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfungsverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind nur Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Vor dem Bundesverwaltungsgericht sind auch die in § 67 Absatz 2 Satz 2 Nr. 5 VwGO bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten juristischen Personen gemäß § 67 Absatz 2 Satz 2 Nr. 7 VwGO als Bevollmächtigte zugelassen, jedoch nur in Angelegenheiten, die Rechtsverhältnisse im Sinne des § 52 Nr. 4 VwGO betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 ArbGG stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten. Die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln. Ein Beteiligter, der hiernach zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechtes 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 Rechtes einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen. Diplom-Juristen, die nach dem 3. Oktober 1990 im höheren Verwaltungsdienst beschäftigt wurden, stehen insoweit einer Person mit Befähigung zum Richteramt gleich.

Bei dem Bundesverwaltungsgericht können in allen Verfahrensarten auch elektronische Dokumente nach Maßgabe von § 55a VwGO und der auf Grund von § 55a 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.

Schmidt

Schneider

Zirzlaff