

Historie der Regelungen zur Finanzausgleichsumlage in Sachsen-Anhalt

- I. Einführung der FAU durch das Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichs vom 21.12.2004 (GVBl. 2004, S. 840 ff).

„§ 19a Finanzausgleichsumlage

(1) Übersteigt die Steuerkraftmesszahl (§ 8) einer kreisangehörigen Gemeinde ihre Bedarfsmesszahl (§ 7) um mehr als 50 v. H., führt sie 30 v. H. des über diesem Grenzwert liegenden Betrages in monatlichen Raten zum letzten Tag des Monats als Finanzausgleichsumlage ab. Die Finanzausgleichsumlage wird dem Ausgleichsstock (§ 12) zugeführt. Jahresbeträge unter 1 000 Euro sind nicht abzuführen. Davon ausgenommen sind die Gemeinden, deren Verschuldung das Eineinhalbfache der durchschnittlichen Verschuldung der Gemeinden der entsprechenden Gemeindegrößenklasse übersteigt.

(2) Die Finanzausgleichsumlage verändert die Bemessungsgrundlage für die Erhebung der Kreis- und Verwaltungsgemeinschaftsumlage nicht.“

- II. Mit Urteil vom 13.06.2006 (LVG 21/05) hielt das LVerfG fest, dass § 19a des Finanzausgleichsgesetzes des Landes vom 21.12.2004 mit der Landesverfassung nicht vereinbar ist.

Leitsatz:

1. Art. 2 Abs. 3 und Art. 87 Abs. 1 der Landesverfassung schützen in ihrer Ausprägung als Finanzhoheit die Gemeinden davor, dass ihnen Finanzmittel genommen werden, die ihnen von Verfassungswegen zustehen.

2. Ein interkommunaler Finanzausgleich, der durch Art. 88 Abs. 2 Satz 1 der Landesverfassung zugelassen ist, darf bei einer Gemeinde, die leistungspflichtig ist, nicht dazu führen, dass sie ihre Mindest-Finanzausstattung verliert oder dass die „abgeschöpfte“ Gemeinde gleiche oder gar weniger Finanzmittel behält als eine durch den Finanzausgleich begünstigte erhält. Wahrt die gesetzliche abstrakte Regelung diese verfassungsrechtliche Grenze nicht hinreichend, so muss der Gesetzgeber eine Einzelfallregelung schaffen oder zulassen.

3. § 19a des Finanzausgleichsgesetzes ist mangels einer die Einzelfallrichtigkeit sichernden Regelung mit dem Recht auf Selbstverwaltung unvereinbar.

4. Das Verfassungsgericht erklärt eine der Verfassung widersprechende Regelung für unvereinbar und nicht für nichtig, wenn der Gesetzgeber verschiedene Möglichkeiten hat, einen verfassungswidrigen Zustand zu beseitigen, und wenn die Wirkungen der verfassungswidrigen Regelung auf den Finanzausgleich faktisch nicht mehr rückgängig gemacht werden können. In Sachsen-Anhalt besteht keine gesetzliche Ermächtigung für das Landesverfassungsgericht, dem Gesetzgeber zur Herstellung der Verfassungsmäßigkeit eine Frist zu setzen.

Das Gericht hält im Urteil fest:

- Es liegt kein verfassungswidriger Eingriff in die kommunale finanzielle Selbstverwaltung, vor, wenn das Land von einer Gruppe reicher Gemeinden zur Stützung armer Gemeinden eine Umlage erhebt.
- Ein solcher interkommunaler Finanzausgleich ist durch Art. 88 der Landesverfassung gedeckt.
- Es ist notwendig, dass das Aufkommen im kommunalen Raum verbleibt.
- Die Regelung zur Finanzausgleichsumlage ist mit dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung nicht vereinbar, weil das FAG keine Vorsorge dagegen trifft, dass eine kreisangehörige Gemeinde im Einzelfall über die verfassungsrechtlichen Grenzen hinaus abgeschöpft oder sie in eine Position nivelliert wird, welche sie im Vergleich zu den verschonten Gemeinden erheblich schlechter stellt.
- Die **Gefahr des übermäßigen Eingriffs** erfolgt bei der Ermittlung der Umlage durch den Ansatz fiktiver Hebesätze und/oder die Anrechnung der Gewerbesteuerumlage (Bruttoprinzip) und/oder die Kumulation von Umlagen.
- Das Gesetz muss Vorsorge gegen die Gefahr des übermäßigen Eingriffs selbst regeln oder eine Ermächtigung dafür schaffen, um so im Einzelfall der Grenzüberschreitung von der Erhebung der Finanzausgleichsabgabe abzusehen oder sie zu mindern.
- Der Landesgesetzgeber kann gesetzgeberisches Defizit mit Aufnahme einer Ausnahmeregelung in das FAG, einer Änderung des Berechnungsmodus oder dem Verzicht auf die Abgabe begegnen.

III. Durch das **Zweite Gesetz Änderung FAG** vom 20.03.2007 (GVBl. LSA 2007, S. 42 ff) wurden Änderungen bei der Kreisumlageermittlung (§ 16) sowie der Umlageberechnung (19a) vorgenommen.

„ § 16 Abs.2 Kreisumlage

Umlagegrundlagen sind die Steuerkraftzahlen der kreisangehörigen Gemeinden nach § 8 unter Abzug der Finanzausgleichsumlage im Verhältnis der ihr zugrunde liegenden Steuerarten sowie 80 v. H. der an sie geflossene allgemeinen Zuweisungen im vorvergangenen Jahr. ...“

„§ 19a Finanzausgleichsumlage

(1) Gemeinden sind zur Zahlung einer Finanzausgleichsumlage verpflichtet.

(2) Für die Bemessung der Finanzausgleichsumlage wird eine gesonderte Steuerkraftberechnung durchgeführt. Sie erfolgt auf der Grundlage des § 8 mit der Besonderheit, dass zur Ermittlung der Steuerkraftzahl für die Gewerbesteuer die Gewerbesteuerumlage vom Ist-Aufkommen der Gewerbesteuer abzuziehen ist.

(3) Übersteigt bei einer Gemeinde die Steuerkraftmesszahl nach Absatz 2 die Bedarfsmesszahl nach § 7 um mehr als 50 v. H. führt die betroffene Gemeinde 30 v. H. des über diesem Grenzwert liegenden Betrages als Finanzausgleichsumlage ab. Davon ausgenommen sind Gemeinden, deren Kreditmarktschulden im Sinne der amtlichen Statistik der Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände (Schuldenstatistik)

im Vergleich zum Durchschnitt der Gemeinden der entsprechenden Größenklasse das Eineinhalbfache übersteigen. Führt die Verpflichtung zur Abführung der Finanzausgleichsumlage zu einer unangemessenen Veränderung der Finanzkraft einer Gemeinde, entfällt die Verpflichtung zur Abführung der Umlage, soweit dies zur Sicherung einer angemessenen Finanzkraft der Gemeinde erforderlich ist.

(4) Die Finanzausgleichsumlage ist in monatlichen Raten zum letzten Tag des Monats an das Land abzuführen. Jahresbeträge unter 5 000 Euro werden nicht erhoben. Die Finanzausgleichsumlage wird dem Ausgleichsstock (§ 12) zugeführt.“

- IV. Mit Urteil vom 16.02.2010 (LVG 9/08) hatte das LVerfG Sachsen-Anhalt (LVG 9/08) die Regelung des § 19a FAG zur Erhebung einer Finanzausgleichsumlage in der bis zum Ende des Jahres 2009 gültigen Fassung als verfassungswidrig angesehen.

Leitsatz:

1. Eine echte Rückwirkung eines Gesetzes ist verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn der Betroffene mit einer rückwirkenden Regelung rechnen musste und darum kein schutzwürdiges Vertrauen entwickeln konnte. Dies gilt auch dann, wenn der Betroffene im Zeitpunkt der Verkündung des Gesetzes mit einer Rückwirkungsanordnung keine Möglichkeit mehr hatte, Dispositionen zu treffen.

2. Die Landesverfassung bietet keine Rechtsgrundlage die Erhebung der interkommunalen Finanzausgleichsumlage für die betroffenen Gemeinden auf Kosten der Landkreise zu reduzieren. Es ist vielmehr von der rechtlichen Eigenständigkeit jeder Ebene auszugehen. Insbesondere muss der Schutz der Finanzhoheit jeder Ebene separat gewährleistet bleiben.

3. Regelungen des interkommunalen Finanzausgleichs müssen ihre Grundlage in verlässlichen und objektivierbaren Indikatoren im Gesetz selbst finden. Ansprüche und Verbindlichkeiten müssen für die betroffenen Gemeinden schon aufgrund des Gesetzes berechenbar sein. Die Konkretisierung darf nicht der Exekutive überlassen bleiben.

Das Landesverfassungsgericht beanstandet § 19a des FAG in zwei wesentlichen Punkten:

- Die Berücksichtigung der Finanzausgleichsumlagezahlung abundanter Kommunen bei Ermittlung der Kreisumlage greife in die Finanzhoheit der Landkreise ein. Diese Inpflichtnahme der Landkreise ist nach Auffassung des Landesverfassungsgerichts unzulässig.
- Die Härteklausel sei zu unbestimmt..

- V. Aufgrund des Urteils vom 16.02.2010 (LVG 9/08) hatte die Landesregierung mit Datum vom 23.04.2010 entschieden die Regelung im FAG auszusetzen, bis Effekte der Gemeindegebietsreform abgeschätzt werden können. In der Folge kommt es in den FAG Jahren 2010 - 2012 zu keiner Anwendung einer Finanzausgleichsumlageregelung.

VI. Gutachten Ingolf Deubel: „Der kommunale Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt - Bestandsaufnahme und Perspektiven bis zum Jahr 2020“

„ ... Das Fehlen einer Finanzausgleichsumlage führt dazu, dass der für die allgemeinen Zuweisungen verbleibende Anteil der Finanzausgleichsmasse zu gering werden kann um für sehr steuerschwache Gemeinden eine angemessene Finanzausstattung zu ermöglichen. ...“

„ ... Eine allgemeine Finanzausgleichsumlage nach dem Vorbild Baden-Württembergs hätte den Vorteil, dass sie nicht mit der bisherigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichts zur Umsetzung einer selektiven Abundanzumlage kollidieren dürfte und auch technisch sehr viel einfacher handhabbar wäre. ...“

VII. Gesetzes zur Ablösung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze vom 18. Dezember 2012 (GVBl. LSA S. 641)

„§ 12Abs. 3 und 4

...

(3) Zur Milderung der Unterschiede in der Finanzkraft zahlen kreisangehörige Gemeinden eine Umlage von 10 v. H. der Summe aus der Steuerkraftmesszahl für Gemeinden gemäß § 14 und den Schlüsselzuweisungen A und B. Zur Verteilung der Umlage wird die Finanzmasse für die Schlüsselzuweisungen B um die Umlagemasse nach Satz 1 erhöht und anschließend eine Neuberechnung entsprechend Absatz 2 Satz 6 vorgenommen. Der nach Satz 1 ermittelte Betrag wird mit den Zahlungen des Landes nach diesem Gesetz verrechnet. Übersteigende Beträge sind in gleich großen Teilbeträgen zu den Terminen nach Absatz 5 an das Land abzuführen. Die auf Grundlage dieses Absatzes ergehenden Verwaltungsakte sind sofort vollziehbar.

(4) Soweit eine kreisangehörige Gemeinde wegen des Umlageverfahrens nach Absatz 3 Mittel aus dem Ausgleichsstock erhalten müsste, wird sie von der Zahlung auf Antrag befreit. Wird der Anspruch auf Befreiung erst nachträglich festgestellt, erfolgt keine Änderung der Bescheide der übrigen Gemeinden und Landkreise für das jeweilige Haushaltsjahr, sondern das Land tritt mit Mitteln des Ausgleichsstocks in Vorleistung und erhält diese bei der nächsten Durchführung des Umlageverfahrens durch einen Vorwegabzug aus der Umlagemasse erstattet.

...“

Aktueller Stand beantragte STARK II - Förderbeträge

Der Auswertung liegen Daten der Investitionsbank Sachsen-Anhalt mit Datum vom 21.05.2013 zugrunde. Hintergrund der Auswertung ist die abgelaufene Antragsfrist zum 31.03.2013.

- Beantragte Förderbeträge: 1.208.343.110 Euro
davon 30 % Tilgungszuschüsse: 362.502.933 Euro
- Beantragte Förderbeträge differenziert nach Jahren:

2010	119.214.482 Euro
2011	228.450.787 Euro
2012	170.630.336 Euro
2013	240.759.992 Euro
2014	163.010.250 Euro
2015	127.508.596 Euro
2016	87.245.050 Euro
2017	28.117.386 Euro
2018	19.679.288 Euro
2019	19.559.867 Euro
2020	4.167.075 Euro
- offene Förderbeträge¹: 63.600.584 Euro
davon 30 % Tilgungszuschüsse: 19.080.175 Euro
- nicht beantragte offene Förderbeträge: 57.889.156 Euro
davon 30 % Tilgungszuschüsse: 17.366.747 Euro
- 182 Antragsteller von 189 insgesamt Antragsberechtigten
 - Kreisfreie Städte 3 von 3 (100 %)
 - Landkreise 11 von 11 (100%)
 - kreisangehörige Gemeinde 168 von 175 (96 %)
- Ausnutzung Förderhöchstbetrag bei Antragstellern bis 2016 /(unter Einbeziehung Vor-
fälligkeitsentschädigung nach 2016)²
 - Kreisfreie Städte: alle drei zu 100 %
 - Landkreise: differenziert

¹ Aufgrund Nichtbeantragung und / oder offener Fragen wegen Vorfälligkeitsentschädigung

² Es besteht die Möglichkeit, auch Darlehen deren Zinsbindung nach dem 31.12.2016 unter Berücksichtigung der Vorfälligkeitsentschädigung in STARK II einzubeziehen. Dies kann die Ausnutzung noch erhöhen.

Altmarkkreis Salzwedel	100 % / (100 %)
Landkreis Anhalt-Bitterfeld	88 % / (100 %)
Landkreis Börde	96 % / (100 %)
Burgenlandkreis	100 % / (100 %)
Landkreis Harz	100 % / (100 %)
Landkreis Jerichower Land	97 % / (97 %)
Landkreis Mansfeld-Südharz	93 % / (93 %)
Landkreis Saalekreis	100 % / (100 %)
Salzlandkreis	100 % / (100 %)
Landkreise Stendal	100 % / (100 %)
Landkreis Wittenberg	56 % / (100 %)

- kreisangehörige Gemeinde: differenziert

Fazit:

- Das Programm wird bisher sehr gut angenommen. Lediglich 7 antragsberechtigte kreisangehörigen Städte und Gemeinden haben das Programm nicht in Anspruch genommen bzw. bis zum 31.03.2013 keinen Antrag gestellt.
- Die Antragsstände lassen eine erhebliche Abschöpfung des angedachten Tilgungsanspruchs erkennen.
- Sofern nicht im Verlauf des STARK II-Programms in nennenswertem Umfang zunächst für STARK II beantragte Darlehen nicht abgelöst werden, ist von einer verhältnismäßig geringen Nicht-Inanspruchnahme der Tilgungsleistungen auszugehen. Für eine solche verstärkte Nicht-Inanspruchnahme beantragter Darlehen im weiteren Verlauf des STARK-II-Programms gibt es derzeit keine Anzeichen.
- Die Unterschiede in der Ausnutzungsmöglichkeit der Förderhöchstbeträge, auch unter Berücksichtigung eventueller Vorfälligkeitsentschädigungen für Darlehen nach dem 31.12.2016, sind fast ausschließlich und in einem erheblichen Größen-Ausmaß bei den kreisangehörigen Gemeinden vorzufinden.



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 8 C 1.12
OVG 2 A 11423/10

Verkündet
am 31. Januar 2013
Hänig
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 8. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 30. Januar 2013
durch den Vizepräsidenten des Bundesverwaltungsgerichts
Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Deiseroth
und die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Dr. Hauser,
Dr. Held-Daab und Dr. Rudolph

für Recht erkannt:

Das aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 28. April
2011 ergangene Urteil des Oberverwaltungsgerichts
Rheinland-Pfalz wird aufgehoben. Die Sache wird zur an-
derweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Ober-
verwaltungsgericht zurückverwiesen.

Die Kostenentscheidung bleibt der Schlussentscheidung
vorbehalten.

G r ü n d e :

I

- 1 Zwischen den Beteiligten ist die Kreisumlage für das Jahr 2009 streitig.
- 2 Die Klägerin, eine kleine kreisangehörige Ortsgemeinde in Rheinland-Pfalz, wurde für das Jahr 2009 vom beklagten Landkreis mit Bescheid vom 17. August 2009 zu einer Kreisumlage herangezogen, die bei Gemeinden mit überdurchschnittlicher Steuerkraft einen progressiven Anteil enthält. Dagegen hat die Klägerin geklagt, weil die Progression der Umlageerhebung im Zusammenwirken mit anderen Umlagen (Verbandsgemeindeumlage, Finanzausgleichumlage, Gewerbesteuerumlage) dazu führe, dass ihr Ist-Aufkommen an Steuern und Zu-

weisungen zu mehr als 100 % (genau: zu 108,2 %) abgeschöpft werde. Sie müsse deshalb allein zur Finanzierung ihrer Umlageverpflichtung Kassenkredite aufnehmen; zur Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben verbleibe ihr kein Spielraum.

- 3 Das Verwaltungsgericht hat die Klage abgewiesen. Die Berufung der Klägerin hat das Oberverwaltungsgericht zurückgewiesen. Der angefochtene Kreisumlagebescheid sei rechtmäßig. Die gesetzlichen Bestimmungen über die Kreisumlage seien verfassungsgemäß, auch soweit sie den Landkreisen die Festsetzung eines progressiven Umlagesatzes erlaubten. Die Rheinland-Pfälzische Verfassung schreibe kein bestimmtes Verteilungssystem vor. Dem Gesetzgeber sei in dieser Hinsicht ein weites Ermessen eingeräumt, das seine Grenze im Gebot interkommunaler Gleichbehandlung und damit letztlich im Willkürverbot finde. Über diesen allgemeinen Maßstab hinaus müsse die gesetzliche Regelung berücksichtigen, dass Finanzkraftunterschiede im Wege des Finanzausgleichs grundsätzlich nur abgemildert, nicht aber eingeebnet oder gar umgekehrt werden dürften. Die Kreisumlage als solche erweise sich als notwendiger Bestandteil des derzeitigen Finanzausgleichssystems. Auch die im Landesfinanzausgleichsgesetz vorgesehene Möglichkeit einer progressiven Staffelung der Umlagesätze stehe im Einklang mit den vorgenannten Maßstäben. Die Regelung beruhe auf sachlichen Gründen und füge sich folgerichtig in das geltende Konzept des Finanzausgleichs ein. Es erscheine vom Grundsatz her sachgerecht, wenn das Gesetz den Kreisen die Möglichkeit einräume, die überdurchschnittliche Steuerkraft einzelner Gemeinden durch eine progressive Staffelung des Umlagesatzes teilweise abzuschöpfen und so ihren Nachteil bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen verursachergerecht auszugleichen. Eine progressive Staffelung der Umlagesätze führe für sich genommen auch nicht zu einer unverhältnismäßigen Nivellierung von Finanzkraftunterschieden oder gar zu einer Reihenfolgeumkehr unter den kreisangehörigen Gemeinden. Das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung sei auch nicht deshalb verletzt, weil eine solche Progression Gemeinden mit geringer Einwohnerzahl, aber gleichwohl hohen Steuereinnahmen besonders treffe. Auch die Ausgestaltung der Umlagesätze in § 6 der Haushaltssatzung des Beklagten für das Jahr 2009 sei rechtlich nicht zu beanstanden. Es gebe keine allgemeine Grenze des Umlage-

satzes unabhängig vom Aufgabenbestand des Kreises einerseits und der Gemeinde andererseits. Ein progressiv gestaffelter Umlagesatz, der für einzelne kreisangehörige Gemeinden nivellierend und übernivellierend wirke, sei mithin dann noch verfassungskonform, wenn für die Festsetzung sachlich einleuchtende Gründe vorlägen und diese auch sonst nicht als willkürlich oder rücksichtslos erschienen. Davon könne vorliegend nicht die Rede sein. Nicht nur die Klägerin, sondern auch der Beklagte hätte im Jahre 2009 mit erheblichen finanziellen Engpässen zu kämpfen gehabt. Auch die von der Haushaltssatzung angeordnete Progression des Kreisumlagesatzes sei unbedenklich. Auf der Grundlage des vorliegenden Zahlenmaterials bestünden keine greifbaren Anhaltspunkte dafür, dass es hierdurch zu einer unverhältnismäßigen Nivellierung der Finanzkraft unter den kreisangehörigen Gemeinden oder gar zu einer Reihenfolgeumkehr gekommen sei. Selbst wenn die Progression eine solche Wirkung gezeigt haben sollte, wäre die Klägerin hierdurch nicht in ihrer Finanzhoheit verletzt. Aus Sicht des Kreises sprächen hierfür nämlich sachlich einleuchtende Gründe. Im beklagten Landkreis stünden einige wenige finanzstarke Gemeinden einer großen Zahl von Gemeinden mit weit unterdurchschnittlicher Finanzkraft gegenüber. Bei einem Verzicht auf die Progression wäre dem Beklagten zur Vermeidung eines noch größeren eigenen Haushaltsdefizits nichts anderes übriggeblieben, als den dann einheitlichen Umlagesatz weiter anzuheben. Hierdurch wären auch die ohnehin unterdurchschnittlich finanzkräftigen Gemeinden weiter geschwächt worden. Die Ausgestaltung des progressiven Umlagesatzes erscheine gegenüber den betroffenen Gemeinden auch nicht rücksichtslos. Insoweit sei zu berücksichtigen, dass die angeordnete Progression in Steigung und Höchstsatz hinter dem nach dem Landesfinanzausgleichsgesetz zulässigen Maß zurückbleibe. Der Beklagte habe bei der Bemessung seines über die Kreisumlage zu deckenden Finanzbedarfs auch keine Ausgaben für landkreisfremde Aufgaben berücksichtigt. Die von der Klägerin beanstandeten Mittelansätze beträfen allesamt Angelegenheiten, die der Beklagte nach der Landkreisordnung als überörtliche Aufgaben der freien Selbstverwaltung wahrnehmen dürfe. Die Frage, inwieweit ein Landkreis unterstützend und ausgleichend im Bereich der allgemeinen Angelegenheiten tätig werden dürfe, stelle sich im vorliegenden Falle nicht.

- 4 Im Revisionsverfahren beantragt die Klägerin,

das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 28. April 2011 und das Urteil des Verwaltungsgerichts Trier vom 16. November 2010 zu ändern und den Bescheid des Beklagten vom 17. August 2009 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 9. Februar 2010 aufzuheben.

- 5 Zur Begründung ihrer Revision macht sie geltend, der Beklagte nehme unzulässig gemeindliche Aufgaben wahr. Dies führe zu einem entsprechend überhöhten Finanzbedarf und zu einem überhöhten Umlagesoll. Die Wahl eines progressiven Umlagesatzes bewirke eine vollständige Einebnung der Finanzkraftunterschiede unter den umlagepflichtigen Gemeinden oder sogar eine Veränderung der Finanzkraftreihenfolge. Die Erhebung der Kreisumlage in ihrer konkreten Ausgestaltung führe im Zusammenwirken mit anderen Umlagen dazu, dass ihr die Umlagegrundlagen zur Gänze entzogen würden und sie zur Umlagefinanzierung sogar Kredite aufnehmen müsse. Das Vorgehen des Beklagten sei mit Art. 28 Abs. 2 und Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar.

- 6 Der Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

- 7 Er verteidigt das Urteil des Oberverwaltungsgerichts.

- 8 Der Vertreter des Bundesinteresses stellt keinen Antrag. Er ist der Auffassung, dass eine progressive Kreisumlage mit Art. 28 Abs. 2 GG dann nicht mehr vereinbar sei, wenn die verfassungsrechtlich gewährleistete aufgabenadäquate finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden strukturell nicht mehr gewahrt werde.

II

- 9 Die Revision der Klägerin hat Erfolg. Das Berufungsurteil wird den Anforderungen aus Art. 28 Abs. 2 GG nicht in jeder Hinsicht gerecht und verletzt damit Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO).
- 10 Das Berufungsgericht geht zutreffend davon aus, dass der angefochtene Kreisumlagebescheid einer Rechtsgrundlage bedarf, dass er diese nur in § 58 Abs. 4 Landkreisordnung (LKO) i.V.m. § 25 Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) sowie in § 6 der Haushaltssatzung des Beklagten für das Jahr 2009 finden kann und dass deren Gültigkeit voraussetzt, dass sie mit höherem Recht, namentlich mit Verfassungsrecht vereinbar sind. Insofern hat das Berufungsgericht allein das Verfassungsrecht des Landes Rheinland-Pfalz, nämlich Art. 49 LVerf in den Blick genommen und keinen Grund zur Beanstandung finden können; insoweit unterliegt sein Urteil nicht der revisionsgerichtlichen Überprüfung. Das Berufungsgericht hat indes ungeprüft gelassen, ob die erwähnten Rechtsgrundlagen auch mit Bundesverfassungsrecht, vornehmlich mit Art. 28 Abs. 2, aber auch mit Art. 106 Abs. 5 bis 6 GG vereinbar sind. Dies gilt es nachzuholen. Hierzu müssen zunächst die verfassungsrechtlichen Maßstäbe entfaltet werden (1.). Daran gemessen, erweisen sich die Erwägungen des Berufungsgerichts teilweise als beanstandungsfrei (2. und 3.), in anderer Hinsicht jedoch als unzureichend (4.). Da eine abschließende Entscheidung weitere tatsächliche Feststellungen voraussetzt, die zudem landesrechtliche Rechtsfragen aufwerfen können, muss die Sache an das Berufungsgericht zurückverwiesen werden (5.).
- 11 1. Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistet 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. Es wurde im Übrigen durch die Anfügung von Satz 3 der Garantie bestätigt und noch materiellrechtlich verstärkt. Das ist in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts anerkannt (Urteile vom 25. März 1998 - BVerwG 8 C 11.97 - BVerwGE 106, 280 <287> = Buchholz 415.1 Allg.KommR Nr. 146 und

vom 15. November 2006 - BVerwG 8 C 18.05 - BVerwGE 127, 155 <Rn. 21> = Buchholz 415.1 Allg.KommR Nr. 161).

- 12 Die Finanzausstattung der Gemeinden ist ein Saldo aus Einnahmen und Abschöpfungen. 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 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. Sie 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 (a); und ihre Wirkungen dürfen nicht dazu führen, dass die verfassungsgebote finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden unterschritten wird (b).
- 13 a) Dem Gesetz- und sonstigen Normgeber kommt bei der Ausgestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Land, Kreisen und Gemeinden ein weiterer Regelungsspielraum zu. Aus dem Grundgesetz lassen sich insofern keine Vorrangpositionen herleiten; vielmehr hat der Finanzbedarf eines jeden Verwaltungsträgers grundsätzlich gleichen Rang. Weder kommt dem Land für seinen eigenen Finanzbedarf ein Vorrang gegenüber dem kommunalen Bereich zu, noch lässt sich aus Art. 28 Abs. 2 GG umgekehrt ein Vorrang des kommunalen Finanzbedarfs gegenüber demjenigen des Staates herleiten. Auch innerhalb des kreiskommunalen Raumes lässt sich weder für den Finanzbedarf des Kreises noch für denjenigen der kreisangehörigen Gemeinden von Verfassungs wegen ein Vorrang behaupten. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht Art. 28 Abs. 2 GG

auch das sogenannte dezentrale Aufgabenverteilungsprinzip entnommen. Hier-
nach muss der Gesetzgeber berücksichtigen, dass der Verfassungsgeber sich
dafür entschieden hat, dass örtlich bezogene öffentliche Aufgaben möglichst
dezentral, im Zweifel also auf der gemeindlichen Ebene erledigt werden sollen
(BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 - 2 BvR 1619/83 u.a. - BVerfGE
79, 127 <147 ff., 156>). Daraus lässt sich jedoch kein Vorrangprinzip zugunsten
der gemeindlichen Ebene auch in Ansehung der Verteilung knapper finanzieller
Ressourcen herleiten. Das dezentrale Aufgabenverteilungsprinzip bewirkt eine
im Zweifel gemeindliche Aufgabenzuständigkeit und begründet in der Folge
eine gemeindliche Ausgabenlast. Deshalb ist der hierdurch begründete Finanz-
bedarf der Gemeinden jedoch nicht gewichtiger als der Finanzbedarf anderer
(höherstufiger) Verwaltungsträger, der diesen aus den ihnen (verfassungsge-
mäß) zugewiesenen öffentlichen Aufgaben erwächst (vgl. auch Beschluss vom
3. März 1997 - BVerwG 8 B 130.96 - Buchholz 11 Art. 28 GG Nr. 109). Art. 28
Abs. 2 GG regelt eine Kompetenzverteilung und gewährleistet gleichsam ak-
zessorisch eine aufgabenangemessene Finanzausstattung, trifft jedoch keine
von der Aufgabenverteilung losgelöste, zusätzliche und eigenständige Rege-
lung zur Verteilung öffentlicher Mittel.

- 14 Mit Blick auf die Kreisumlage kommt dem Grundsatz des finanziellen Gleich-
rangs zunächst und vor allem Bedeutung für das vertikale Verhältnis des umla-
geberechtigten Kreises zu den umlageverpflichteten kreisangehörigen Gemein-
den zu. Mit der Kreisumlage werden bestimmte Finanzmittel im kreisangehö-
rigen Raum zwischen dem Kreis und den Gemeinden verteilt. Das muss gleich-
mäßig geschehen (zum Gebot interkommunaler Gleichbehandlung: LVerfG
Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 26. Januar 2012 - 33/10 - juris Rn. 80).
Dabei ist von Bedeutung, dass der Kreis nicht nur die Befugnis zur einseitigen
Erhebung der Kreisumlage hat, sondern dass er in bestimmter Hinsicht auch
über das Ausmaß seiner Kreistätigkeit disponiert und damit seinen eigenen
Finanzbedarf enger oder weiter stecken kann. Das darf er nicht beliebig; viel-
mehr muss er die grundsätzlich gleichrangigen Interessen der kreisangehörigen
Gemeinden in Rechnung stellen. Dem Berufungsgericht ist deshalb darin bei-
zupflichten, dass der Kreis seine eigenen Aufgaben und Interessen nicht einsei-
tig und rücksichtslos gegenüber den Aufgaben und Interessen der kreisangehö-

rigen Gemeinden durchsetzen darf. Es ist allenfalls dahin zu ergänzen, dass der Kreis auch verpflichtet ist, nicht nur den eigenen Finanzbedarf, sondern auch denjenigen der umlagepflichtigen Gemeinden zu ermitteln und seine Entscheidungen in geeigneter Form - etwa im Wege einer Begründung der Ansätze seiner Haushaltssatzung - offenzulegen, um den Gemeinden und gegebenenfalls den Gerichten eine Überprüfung zu ermöglichen.

- 15 Die Erhebung der Kreisumlage muss den allgemeinen Gleichheitssatz auch in horizontaler Dimension im Verhältnis der umlagepflichtigen Gemeinden zueinander beachten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. Februar 1991 - 2 BvL 24/84 - BVerfGE 83, 363 <393>; BVerwG, Urteil vom 25. März 1998 a.a.O. <287>). Fraglos zulässig ist es, den Finanzbedarf des Kreises nach linear gleichem Maßstab auf die kreisangehörigen Gemeinden umzulegen. Häufig werden steuerstärkere Gemeinden jedoch stärker herangezogen als steuerschwächere; dadurch erzielt die Kreisumlage zugleich einen steuerkraftausgleichenden Effekt. Hierfür bedarf es eines sachlichen Grundes. Außerdem darf dies nicht so weit gehen, dass die Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden einge ebnet oder gar die Steuerkraftreihenfolge verändert wird. Dies hat das Bundesverfassungsgericht aus dem Gebot der Gleichbehandlung der Länder im Länderfinanzausgleich hergeleitet (BVerfG, Urteil vom 27. Mai 1992 - 2 BvF 1/88 u.a. - BVerfGE 86, 148 <250 f., 253 f.>); es gilt gleichermaßen in Ansehung des Gebots der Gleichbehandlung der kreisangehörigen Gemeinden bei der Kreisumlage.
- 16 Schließlich darf die Erhebung der Kreisumlage nicht dazu führen, dass die verfassungsrechtliche Grundentscheidung für eine eigene gemeindliche Steuerhoheit entwertet wird. Das meint zunächst die Ertragshoheit. Soweit das Grundgesetz den Gemeinden selbst Steuerkraft zuerkennt, darf der Landesgesetzgeber - oder der Kreis auf landesgesetzlicher Grundlage - ihnen diese nicht wieder zur Gänze entziehen. Zwar erlaubt Art. 106 Abs. 6 Satz 4 und 5 GG eine Umlage zugunsten des Landes und des Bundes auf den Ertrag der Gewerbesteuer. Dadurch darf jedoch nur ein Teil des Gewerbesteuerertrages entzogen werden; ein Umlagesatz von 100 % wäre jedenfalls unzulässig. Ähnliches gilt für Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG. Hiernach können die Länder die Erträge der Gemeinden

aus den Realsteuern, aus der Einkommen- und aus der Umsatzsteuer zur Grundlage für weitere Umlagen nehmen. Auch dies darf nur einen Teil der gemeindlichen Steuerkraft erfassen; unzulässig wäre es, den Gemeinden die genannten Umlagegrundlagen praktisch zur Gänze zu entziehen. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar gelegentlich bemerkt, Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG lasse sich ein besonderer Normgehalt nicht entnehmen, weshalb die Vorschrift von Teilen der Literatur sogar für überflüssig erachtet wird (BVerfG, Beschluss vom 7. Februar 1991 a.a.O. <391 f.>). Die Frage eines Totalentzugs der Umlagegrundlagen war jedoch nicht Gegenstand dieser Entscheidung.

- 17 Die Steuerhoheit umfasst neben der Ertragshoheit auch eine gewisse Regelungsbefugnis. Insofern gewährleistet das Grundgesetz den Gemeinden in Ansehung der Realsteuern und - nach Maßgabe von Bundesrecht - auch in Ansehung ihres Anteils an der Einkommensteuer (Art. 106 Abs. 5 Satz 3, Abs. 6 Satz 2 GG) eine eigene Regelungsbefugnis als Grundlage einer örtlichen Wirtschafts- und Steuerpolitik im Sinne einer „finanziellen Eigenverantwortung“ (Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG; vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. Januar 2010 - 2 BvR 2185/04 u.a. - BVerfGE 125, 141 <160 ff.>). Die Erhebung von Umlagen darf nicht dazu führen, dass die eigenverantwortliche Ausübung der gemeindlichen Steuerhoheit entwertet wird. Die rheinland-pfälzischen Bestimmungen über die Bemessung der Kreisumlage sehen deshalb vor, dass die Gemeinden nicht mit ihren tatsächlichen, sondern mit fiktiven Steuereinnahmen veranschlagt werden, denen ein einheitlicher und allgemein als jedenfalls zumutbar angesehener Hebesatz zugrunde gelegt wird. Dieses Verfahren ist einwandfrei. Ob andere Bemessungsweisen gleichermaßen zulässig wären, bedarf keiner Entscheidung.
- 18 b) Die verschiedenen Instrumente zur Gestaltung der Finanzausstattung der Gemeinden dürfen weder allein noch in ihrem Zusammenwirken dazu führen, dass die verfassungsgeboteene finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden unterschritten wird. Insofern zieht Art. 28 Abs. 2 GG auch der Kreisumlageerhebung eine absolute Grenze.

- 19 Ob es eine verfassungsfeste finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden gibt, hinter die der (Landes-)Gesetzgeber auch bei einer allgemeinen Notlage der öffentlichen Haushalte nicht zurückgehen darf, haben das Bundesverfassungsgericht (Beschlüsse vom 10. Juni 1969 - 2 BvR 480/61 - BVerfGE 26, 172 <181> und vom 7. Februar 1991 a.a.O. <386>; vgl. aber auch Beschluss vom 27. Januar 2010 - 2 BvR 2185, 2189/04 - BVerfGE 125, 141 <168>) und das Bundesverwaltungsgericht (vgl. aber Urteil vom 15. Juni 2011 - BVerwG 9 C 4.10 - BVerwGE 140, 34 <Rn. 22> = Buchholz 11 Art. 28 GG Nr. 161) bislang nicht entschieden. Die Verfassungsgerichte der Länder haben ihren jeweiligen Landesverfassungen derartige Mindestgarantien entnommen und dies - soweit die Ausstattung aus Landesmitteln in Rede steht - allenfalls gelegentlich unter einen Vorbehalt der eigenen Leistungsfähigkeit des Landes gestellt; die Gemeinden müssen hiernach mindestens über so große Finanzmittel verfügen, 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 zusätzlich freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben in einem bescheidenen, aber doch merklichen Umfang wahrzunehmen (VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteile vom 5. Dezember 1977 - VGH 2/74 - DVBl 1978, 802 <805> und vom 18. März 1992 - VGH 3/91 - NVwZ 1993, 159 <160> m.w.N.; StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10. Mai 1999 - 2/97 - ESVGH 49, 242; Bayerischer VerfGH, Entscheidungen vom 27. Februar 1997 - Vf. 17 VII-94 - VerfGHE BY 50, 15 <41> und vom 28. November 2007 - Vf. 15-VII-05 - VerfGHE BY 60, 184; VerfG des Landes Brandenburg, Urteil vom 16. September 1999 - 28/98 - NVwZ-RR 2000, 129 <130>; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteile vom 11. Mai 2006 - 1/05 u.a. - LKV 2006, 461 und vom 26. Januar 2012 - 33/10 - juris; Niedersächsischer StGH, Urteile vom 15. August 1995 - 2/93 u.a. - OVGE 45, 486, vom 25. November 1997 - 14/95 u.a. - OVGE 47, 497 und vom 7. März 2008 - 2/05 - NdsVBl 2008, 152 <156 f.>; VerfGH Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 13. Januar 2004 - 16/02 - OVGE 50, 306; Urteile vom 11. Dezember 2007 - 10/06 - OVGE 51, 272 und vom 19. Juli 2011 - 32/08 - DVBl 2011, 1155; VerfGH Saarland, Urteile vom 10. Januar 1994 - Lv 2/92 - NVwZ-RR 1995, 153 <154> und vom 13. März 2006 - Lv 2/05 - juris; VerfGH des Freistaates Sachsen, Urteil vom 23. November 2000 - Vf. 53-II-97 - LKV 2001, 223 <224>; LVerfG des Landes Sachsen-Anhalt, Urteil vom

13. Juni 2006 - LVG 7/05 - NVwZ 2007, 78; Thüringer VerfGH, Urteile vom 12. Oktober 2004 - 16/02 - DVBl 2005, 443, vom 21. Juni 2005 - 28/03 - NVwZ-RR 2005, 665 <667> und vom 18. März 2010 - 52/08 - LKV 2010, 220; aus der Literatur: Tettinger/Schwarz, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl. 2010, Art. 28 Abs. 2 Rn. 248 ff.; Dreier, in: Dreier, GG, 2. Aufl. 2006, Art. 28 Rn. 156; Hellermann, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Stand 1. Januar 2013, Art. 28 Rn. 53; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 12. Aufl. 2011, Art. 28 Rn. 102; Hufen, DÖV 1998, 276 <280>).

20 Dieser Rechtsprechung ist für das Bundesverfassungsrecht beizupflichten. Aus Art. 28 Abs. 2 Satz 3 Halbs. 1 GG ergibt sich, dass der anerkannte „Kernbereich“ der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG auf die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung zu erstrecken ist. Der Gesetzgeber muss die öffentliche Verwaltung also so organisieren, dass unterhalb der (staatlichen) Landesebene eine kommunale Verwaltungsebene eingerichtet wird, der ein eigenständiges, eigenverantwortliches Verwaltungshandeln nicht nur in singulären Angelegenheiten, sondern grundsätzlich universell ermöglicht wird (BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 a.a.O. <146 f.>). Dieser kommunale Bereich darf nicht nur auf dem Papier bestehen, sondern muss auch finanziell ermöglicht werden. Der Kerngehalt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie wäre mithin (auch) dann verletzt, wenn von einer kommunalen Selbstverwaltung zwar vielleicht de jure, aber jedenfalls nicht mehr de facto die Rede sein könnte, weil den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften die hierzu erforderlichen finanziellen Mittel fehlen.

21 Hiergegen kann nicht angeführt werden, dass der Bundesverfassungsgesetzgeber den Gemeinden in Art. 106 Abs. 5 bis 6 GG bestimmte Steuereinnahmen zuerkannt und damit die gemeindliche Finanzausstattung zu einem Teil bereits von Bundesverfassungsrechts wegen gesichert hat. Daraus lässt sich nicht folgern, dass eine weitergehende bundesverfassungsrechtliche Sicherung nicht gewollt gewesen sei. Das Gegenteil ist richtig. Dass Art. 28 Abs. 2 GG die gemeindliche Selbstverwaltung in ihrem Kernbereich absolut schützt und dass dies auch deren finanzielle Voraussetzungen umfasst, gilt ungeachtet der zusätzlichen Garantien des Art. 106 GG; diese treten noch hinzu. Auch die Einfü-

gung des Satzes 3 in Art. 28 Abs. 2 GG belegt die Überzeugung des verfassungsändernden Gesetzgebers, dass die Selbstverwaltungsgarantie angesichts zunehmender Überbürdung kostenträchtiger Aufgaben auf die Kommunen gerade in finanzieller Hinsicht noch zusätzlicher Verstärkung bedurfte.

- 22 Klargestellt werden muss, dass dieser „Kerngehalt“ die äußerste Grenze des verfassungsrechtlich Hinnehmbaren - das verfassungsrechtliche Minimum - bezeichnet, das einer weiteren Relativierung nicht zugänglich ist. Der Landesgesetzgeber könnte also eine strukturelle Unterfinanzierung der Gemeinden in diesem Sinne nicht mit Hinweis darauf rechtfertigen, dass auch die Haushaltslage des Landes notleidend ist. Der Mindestfinanzbedarf der Kommunen stellt vielmehr einen abwägungsfesten Mindestposten im öffentlichen Finanzwesen des jeweiligen Landes dar (so auch Tettinger/Schwarz, a.a.O. Rn. 248 ff.). Ob anderes gelten kann, wenn das Land selbst unter Ausschöpfung aller eigenen Steuerquellen und unter möglicher Verminderung ausgaben-trächtiger öffentlicher Aufgaben des Landes und der Kommunen zur Erfüllung dieser verfassungsrechtlichen Mindestpflicht außerstande wäre, bedarf keiner Entscheidung. Eine solche Lage ist nicht erkennbar; der Beklagte macht nur eine eigene Haushaltsnotlage geltend, nicht aber einen Haushaltsnotstand des gesamten Landes.
- 23 2. Der angefochtene Kreisumlagebescheid beruht auf der gesetzlichen Grundlage in § 58 Abs. 4 LKO, § 25 LFAG. Das Berufungsgericht ist fraglos davon ausgegangen, dass diese Bestimmungen den genannten verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen. Das hält den Einwänden, die namentlich der Vertreter des Bundesinteresses erhebt, im Ergebnis stand.
- 24 a) Der Vertreter des Bundesinteresses weist zum einen darauf hin, dass der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz mit Urteil vom 14. Februar 2012 (- VGH N 3/11 - NVwZ 2012, 1034 = DVBl 2012, 432) die Bestimmungen des Landesfinanzausgleichsgesetzes über die Zuweisungen aus Landesmitteln (§§ 7 bis 18 LFAG) für verfassungswidrig erklärt hat. Das bleibt freilich für den vorliegenden Rechtsstreit ohne Auswirkung. Zwar nimmt § 25 LFAG auf § 13 LFAG und damit auf eine der für verfassungswidrig erklärten Vorschriften Be-

zug. Jedoch wird damit nicht die Gültigkeit der Bestimmungen über die Zuweisungen aus Landesmitteln zur Voraussetzung auch für die Gültigkeit der Bestimmungen über die Kreisumlage erhoben. Die Bezugnahme auf § 13 LFAG soll vielmehr lediglich die Umlagegrundlagen festlegen. Sie dient daher nur einer regelungstechnischen Vereinfachung, um eine eigenständige Wiederholung innerhalb des § 25 LFAG zu ersparen. In Ansehung der Umlagegrundlagen kann § 13 LFAG auch unabhängig von der Verfassungsmäßigkeit oder Verfassungswidrigkeit der Bestimmungen über die Zuweisungen aus Landesmitteln Bestand haben. Hinzu kommt, dass das Landesverfassungsgericht die §§ 7 bis 18 LFAG zwar für verfassungswidrig, aber für das hier in Rede stehende Umlagejahr 2009 nicht auch für nichtig erklärt hat; das Gesetz verliert vielmehr erst Ende 2013 seine Gültigkeit, wenn der Gesetzgeber bis dahin den verfassungsrechtlichen Einwänden nicht Rechnung getragen hat.

- 25 b) Der Vertreter des Bundesinteresses bemängelt zum anderen, dass § 58 Abs. 4 LKO zu weit gefasst sei. Nach dieser Vorschrift erhebt der Kreis eine Kreisumlage, soweit seine sonstigen Finanzquellen seinen Finanzbedarf nicht decken. Damit macht sie den Kreisen die Erhebung einer Kreisumlage zur Pflicht, deren Soll-Aufkommen sich nach ihrem Wortlaut allein nach dem gesamten ungedeckten Finanzbedarf des Kreises bemisst, ohne hierbei die gebotene Rücksicht auf den eigenen Finanzbedarf und die Finanzausstattung der umlagepflichtigen Gemeinden zu nehmen. Mit diesem Inhalt könnte die Vorschrift tatsächlich keinen Bestand haben; sie würde den Grundsatz des Gleichrangs zwischen dem Finanzbedarf des Kreises und demjenigen der kreisangehörigen Gemeinden und damit das interkommunale Gleichbehandlungsgebot in vertikaler Hinsicht verletzen und im Extremfall dazu führen, dass der Kreis eine eigene Unterfinanzierung stets auf die kreisangehörigen Gemeinden abwälzen dürfte oder gar müsste, selbst wenn diesen dadurch nicht einmal mehr die verfassungsrechtlich gebotene Mindestausstattung verbliebe. Die Vorschrift zwingt jedoch nicht zu einer solchen Interpretation. Sie ist vielmehr für eine verfassungskonforme Auslegung offen, wonach der Kreis zur Erhebung einer Kreisumlage ermächtigt wird, deren Höchstbetrag zwar durch seinen anderweitig nicht gedeckten Finanzbedarf begrenzt wird, mit der jedoch dieser ungedeckte Finanzbedarf nicht zwingend und jedenfalls dann nicht zur Gänze auf die umla-

gepflichtigen Gemeinden umgelegt werden müsste, wenn diesen dadurch weniger als die verfassungsgebotene Mindestausstattung verbliebe.

- 26 3. Die Klägerin hat gegen die Haushaltssatzung des Beklagten für das Jahr 2009 zum einen eingewendet, der Beklagte finanziere die Wahrnehmung von Aufgaben, für die ihm die Zuständigkeit fehle; zum anderen verletze der gewählte progressive Umlagesatz das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung in dessen horizontaler Dimension. Das Berufungsgericht hat diese Einwände zurückgewiesen. Das hält den Angriffen der Revision stand.
- 27 a) Die Klägerin bemängelt, der Beklagte nehme Aufgaben der Tourismus- und Wirtschaftsförderung wahr, für die ihm die Zuständigkeit fehle, was zu einem entsprechend überhöhten Finanzbedarf und dementsprechend zu einem überhöhten Umlagesoll führe. Dieser Einwand verfährt nicht. Das Berufungsgericht hat angenommen, dass sämtliche von der Klägerin insofern angesprochenen Aufgaben kreisörtlicher Natur („auf das Kreisgebiet bezogen“) sind und deshalb vom Beklagten nach § 2 Abs. 1 LKO wahrgenommen werden dürfen. Die dem zugrunde liegenden tatsächlichen Feststellungen hat die Klägerin nicht mit Verfahrensrügen angegriffen. Dann aber steht fest, dass es sich nicht um gemeindliche Aufgaben handelt, die der Kreis lediglich im Rahmen seiner Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion (nach § 2 Abs. 5 LKO) oder gar in Wahrnehmung seiner „Kompetenzkompetenz“ (nach § 2 Abs. 3 und 4 LKO) übernehmen dürfte. Damit stellt sich auch die verfassungsrechtliche Frage nicht, ob es mit Art. 28 Abs. 2 GG vereinbar wäre, wenn der Kreis gemeindliche Aufgaben an sich zieht, die Gemeinden aber zugleich über die Kreisumlage zu deren Finanzierung heranzieht.
- 28 b) Die Angriffe der Revision bleiben auch insoweit ohne Erfolg, als sie den progressiven Umlagesatz als solchen betreffen.
- 29 Der Umlagesatz besagt als solcher noch nichts über die den Gemeinden nach Erhebung der Umlage verbleibende Finanzausstattung. Die Progression führt auch nicht dazu, dass die Umlagegrundlagen zur Gänze entzogen werden; im vorliegenden Fall liegt der Grenzsatz bei $37,1 \times 150 = 55,65$ v.H. und der

Durchschnittssatz bei der Klägerin bei etwa 45 v.H. Der Umlagesatz ist deshalb nur daraufhin zu überprüfen, ob er den Gleichbehandlungsgrundsatz wahrt und ob er Steuerkraftunterschiede zwischen den umlagepflichtigen Gemeinden übermäßig nivelliert. Insofern sind Einwände nicht zu erheben.

- 30 Ein einheitlicher Umlagesatz wahrt den Gleichbehandlungsgrundsatz ohne Weiteres (vgl. § 25 Abs. 2 Satz 2 LFAG), ein progressiver Satz wahrt ihn, wenn für die Progression ein sachlicher Grund besteht (vgl. Urteil vom 25. März 1998 - BVerwG 8 C 11.97 - BVerwGE 106, 280 <288 f.> = Buchholz 415.1 Allg.KommR Nr. 146). Das Oberverwaltungsgericht hat festgestellt, dass die Progression - der nur überdurchschnittlich steuerstarke Gemeinden unterliegen - dem Verursachungsprinzip Rechnung tragen soll; diese Gemeinden werden auf diese Weise verstärkt herangezogen, weil ihre besondere Steuerkraft zugleich die Ursache für geringere Schlüsselzuweisungen an die Kreise ist, was ohne Progression zu einer stärkeren Belastung der finanzschwächeren Gemeinden führen müsste. Darin hat es beanstandungsfrei einen zureichenden sachlichen Grund für den progressiven Umlagesatz gesehen.
- 31 Dessen Anwendung führt auch nicht dazu, dass die Steuerkraftunterschiede unter den umlagepflichtigen Gemeinden vollständig eingeebnet würden oder gar ihre Steuerkraftreihenfolge verändert würde. Das ist bei der gewählten stufenweisen Anhebung des in Prozent ausgedrückten Umlagesatzes schon rechnerisch ausgeschlossen. Es ist auch tatsächlich nicht der Fall; die Klägerin ist auch nach Durchführung der Umlage die steuerstärkste Gemeinde im Kreis. Dass sie selbst zu anderen Ergebnissen gelangt, ist darauf zurückzuführen, dass sie auf ihre absoluten Steuereinnahmen abstellt und diese nicht ins Verhältnis zu ihrer - geringen - Einwohnerzahl setzt. Dem ist das Berufungsgericht mit Recht nicht gefolgt. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gibt den Gemeinden das Recht auf eine angemessene Finanzausstattung. Was angemessen ist, bestimmt sich zuvörderst nach dem Finanzbedarf, dieser aber ist maßgeblich abhängig von der Einwohnerzahl. Deshalb ist es nicht zu beanstanden, wenn das Berufungsgericht den Finanzkraftvergleich zwischen den verschiedenen kreisangehörigen Gemeinden nach Maßgabe der Steuerkraft in Relation zur jeweiligen Einwohnerzahl vornimmt.

- 32 4. Die Klägerin hatte aber drittens und vor allem geltend gemacht, die Erhebung der Kreisumlage entziehe ihr - im Zusammenwirken mit anderen Umlagen - praktisch ihre gesamte Finanzausstattung und belasse ihr damit nicht einmal mehr die verfassungsgebote Mindestausstattung. Hiermit hat sich das Berufungsgericht bislang nur unzureichend auseinandergesetzt.
- 33 a) Vorab ist festzuhalten, dass der Einwand der Klägerin beachtlich ist. Der Beklagte muss bei der Bemessung der Kreisumlage die anderen Umlagepflichten der kreisangehörigen Gemeinden in Rechnung stellen. Der Landesgesetzgeber stellt die Kreisumlage in ein System aus mehreren Instrumenten des Finanzausgleichs zwischen Gemeinden, Kreisen und Land; Instrumenten der Finanzzuweisungen zugunsten der Gemeinden (insbesondere Schlüsselzuweisungen) stehen gegenläufige Instrumente der Finanzabschöpfungen (insbesondere Umlagen) gegenüber. Insofern tritt die Kreisumlage neben andere Umlagen unter Gemeinden. Der Vertreter des Bundesinteresses weist zutreffend darauf hin, dass der Landesgesetzgeber dieses System des Finanzausgleichs als Ganzes zu verantworten hat; er ist verpflichtet, eine angemessene Finanzausstattung, wenigstens aber die Mindestausstattung der Gemeinden im Gesamt seines Regelwerks zu gewährleisten. Dabei muss er diejenigen Vorgaben beachten, die vom Bundesgesetzgeber selbst und damit von einem vorrangigen Normgeber gesetzt werden. Deshalb muss er auch die Belastungen der Gemeinden aus der Gewerbesteuerumlage in Rechnung stellen.
- 34 Bei der nötigen Gesamtbetrachtung kann die Verbandsgemeindeumlage (§ 26 LFAG) nicht ausgeblendet werden. Sie dient zwar der Finanzierung gemeindlicher Aufgaben und kommt der Klägerin - einer Ortsgemeinde - damit selbst zugute. Die Klägerin kann jedoch über ihre Mitgliedschaft in der Verbandsgemeinde nicht frei entscheiden und kann auch den Umfang der von dieser wahrgenommenen örtlichen Aufgaben nicht beeinflussen. Vielmehr werden die Verbandsgemeinden aus Gründen des Gemeinwohls gebildet (vgl. § 64 GemO) und nehmen bestimmte Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft aufgrund Gesetzes an Stelle der Ortsgemeinden wahr (§§ 67, 68 GemO). Insofern liegt die Sache anders als bei der Samtgemeindeumlage nach niedersächsischem

Recht (vgl. Urteil vom 15. November 2006 - BVerwG 8 C 18.05 - BVerwGE 127, 155 = Buchholz 415.1 Allg.KommR Nr. 161). Vor allem aber stünde eine „freie Spitze“ nicht der Verbandsgemeinde, sondern unverändert der Ortsgemeinde zu, die auch nur selbst Inhaberin des verfassungsrechtlichen Aufgabenzugriffsrechts, also des Rechts ist, sich jeder „unbesetzten“ öffentlichen Aufgabe der örtlichen Gemeinschaft aus eigenem Willensentschluss anzunehmen.

- 35 b) Das Berufungsgericht ist auf den Einwand der Klägerin bislang nur unter Anlegung eines unzureichenden und teilweise fehlerhaften verfassungsrechtlichen Maßstabs eingegangen. Es hat den Kreis nämlich von der Pflicht zur Beachtung der verfassungsgebotenen Mindestausstattung der kreisangehörigen Gemeinden dispensiert und angenommen, die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie werde in jedem Fall erst dann verletzt, wenn der Kreis seine eigenen Interessen einseitig und willkürlich gegenüber den Interessen der kreisangehörigen Gemeinden durchsetze. Das wird den Anforderungen des Art. 28 Abs. 2 GG nicht gerecht.
- 36 Der Schutz- und Garantiegehalt des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 (und 3) GG gilt zugunsten der Gemeinden auch in deren Verhältnis zum Kreis. Für „den kommunalen Raum“, also das Gesamt von Kreis und kreisangehörigen Gemeinden, besteht kein abweichendes Sonderrecht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 - 2 BvR 1619/83 u.a. - BVerfGE 79, 127 <150 f., 152>). Daraus folgt, dass der oben umschriebene „Kernbereich“ der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie auch nicht zugunsten des jeweiligen Kreises angetastet werden darf. Das gilt für jedwede Finanzregelung, gleichgültig ob sie vom Land oder vom Kreis selbst erlassen wurde; weder darf eine Regelung des Landesgesetzgebers zu einer strukturell unzureichenden Finanzausstattung der Gemeinden führen, noch darf eine Regelung eines Kreises diese Wirkung haben. Damit wird auch der Kreisumlage eine absolute Grenze gezogen; ihre Erhebung darf nicht dazu führen, dass das absolute Minimum der Finanzausstattung der kreisangehörigen Gemeinden unterschritten wird.
- 37 Demgegenüber will das Berufungsgericht die Kreise bei Erlass von Bestimmungen über die Erhebung der Kreisumlage von der Pflicht zur Beachtung des

„Kernbereichs“ jedenfalls dann dispensieren, wenn der kommunale Sektor insgesamt unterfinanziert ist; die Regelungsbefugnis des Kreises sei auch in diesem Falle erst überschritten, wenn der Kreis seine Interessen willkürlich und rücksichtslos zulasten der Gemeinden verfolgt. Das ist mit Art. 28 Abs. 2 GG unvereinbar. So wenig wie das Land kann sich der Kreis von der Beachtung des „Kernbereichs“ der gemeindlichen Selbstverwaltung unter Hinweis auf seine eigene Haushaltslage dispensieren. Richtig ist, dass der Kreis - anders als das Land - regelmäßig nicht über eine nennenswerte Kompetenz zur Erschließung zusätzlicher Steuerquellen verfügt, um seine Finanznot zu lindern (dazu Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 12. Aufl. 2011, Art. 28 Rn. 115 f.). Das suspendiert indes nicht die Geltung der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie. Ist die eigene Finanzausstattung des Kreises unzureichend, so muss er sich seinerseits an das Land (den Landesgesetzgeber) halten; er kann seine Finanznot nicht auf die kreisangehörigen Gemeinden abwälzen. Darauf weist der Vertreter des Bundesinteresses zutreffend hin.

- 38 Das angefochtene Urteil beruht auf diesen Defiziten, da es einen Haupteinwand der Klägerin - die Kreisumlage entziehe ihr die verfassungsgebotene finanzielle Mindestausstattung - auf unzureichender Grundlage zurückgewiesen hat.
- 39 5. Der Senat kann über die Sache nicht abschließend entscheiden. Hierzu muss noch auf Vorbringen des Beklagten eingegangen werden, was zusätzliche tatsächliche Feststellungen erfordert, die zudem landesrechtliche Würdigungen voraussetzen. Das ist dem Bundesverwaltungsgericht verschlossen; deshalb muss die Sache an das Oberverwaltungsgericht zurückverwiesen werden.
- 40 a) Zum einen bestreitet der Beklagte, dass im Zusammenwirken der Kreisumlage mit anderen Umlagen sämtliche Steuereinnahmen der Klägerin abgeschöpft würden und die Klägerin darüber hinaus noch zur Kreditaufnahme gezwungen werde, um ihre Umlageverpflichtungen zu erfüllen. Er meint, dass die Gewerbesteuerumlage nicht gesondert und zusätzlich zu berücksichtigen sei, weil sie bereits bei Festlegung der Nivellierungssätze als Höchstgrenze für die Umlagezahlungen Berücksichtigung finde. Ob das zutrifft, wird zu prüfen sein.

- 41 b) Zum anderen - und vor allem - behauptet der Beklagte, die Kumulation von Umlagepflichten habe für die Klägerin nur im Jahr 2009 zu einer derart hohen Belastung geführt. Die Erhebungsmethode habe in diesem Jahr zu einem überdurchschnittlich hohen Umlagebetrag geführt, dem jedoch im Folgejahr ein entsprechend niedrigerer Betrag gefolgt sei. Auch dem wird das Berufungsgericht nachzugehen haben. Der Kernbereich der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie wird nicht schon dann verletzt, wenn die Finanzausstattung einer Gemeinde nur in einem Jahr oder nur für einen vorübergehenden Zeitraum hinter dem verfassungsgebotenen Minimum zurückbleibt; zur Überbrückung derartiger Notlagen steht der Gemeinde die Befugnis zur Aufnahme von Kassenkrediten zur Verfügung. Der Kernbereich der Garantie ist vielmehr erst dann verletzt, wenn die Gemeinde strukturell und auf Dauer außerstande ist, ihr Recht auf eine eigenverantwortliche Erfüllung auch freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen.

Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert

Dr. Deiseroth

Dr. Hauser

Dr. Held-Daab

Dr. Rudolph

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 305 151 € festgesetzt.

Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert

Dr. Deiseroth

Dr. Hauser

Dr. Held-Daab

Dr. Rudolph

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Kommunalrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

GG	Art. 3 Abs. 1, Art. 28 Abs. 2, Art. 106 Abs. 5, 6 und 7
LKO Rheinland-Pfalz	§ 58 Abs. 4, § 2
LFAG Rheinland-Pfalz	§ 25

Stichworte:

Gemeinde; Kreis; kreisangehörige Gemeinden; Aufgabe; Vorrang; Umlage; Kreisumlage; Gesamtumlagebelastung; Umlagenbelastung; Progression; Umlagesatz; Umlageerhebung; finanzielle Mindestausstattung; gemeindliche Selbstverwaltung; Kernbereich; Gesetzgeber; Satzungsgeber; Einschätzungsprärogative; Grenze; absolut; relativ; Eingriff; Abwägung; abwägungsfest; Abschöpfung; Nivellierung; Finanzausgleich; horizontal; vertikal; Willkür; Rücksicht; aufgabenangemessen; Finanzausstattung; Gewerbesteuerumlage; strukturell; Unterfinanzierung; Maßstab.

Leitsätze:

1. Die Erhebung einer Kreisumlage mit progressivem Anteil verstößt dann gegen den in Art. 28 Abs. 2 GG garantierten Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden, wenn die gemeindliche Verwaltungsebene allein dadurch oder im Zusammenwirken mit anderen Umlagen auf Dauer strukturell unterfinanziert ist.

2. Die verfassungsrechtliche Gewährleistung aus Art. 28 Abs. 2 GG verpflichtet den Landesgesetzgeber und die Kreise als Satzungsgeber gleichermaßen.

Urteil des 8. Senats vom 31. Januar 2013 - BVerwG 8 C 1.12

I. VG Trier vom 16.11.2010 - Az.: VG 1 K 100/10.TR -
II. OVG Koblenz vom 28.04.2011 - Az.: OVG 2 A 11423/10.OVG -