

Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Übersetzung: nein

Kommunalrecht, einschließlich des Kommunalwahlrechts

Rechtsquelle/n:

GG Art. 19 Abs. 4, Art. 28 Abs. 1 und 2, Art. 103 Abs. 1, Art. 110 Abs. 2
KV M-V § 5 Abs. 4 Satz 3, § 45 Abs. 5 und 7
VwGO § 144 Abs. 6

Titelzeile:

Heranziehung zur Kreisumlage auf der Grundlage einer rückwirkenden Haushaltssatzung

Leitsatz:

Art. 28 Abs. 2 GG verpflichtet den Landkreis, bei der Festsetzung des Kreisumlagesatzes in einer nach Ablauf des Haushaltsjahres erlassenen rückwirkenden Haushaltssatzung die im Zeitpunkt ihres Erlasses vorhandenen Informationen über den Finanzbedarf des Kreises und der kreisangehörigen Gemeinden im betreffenden abgelaufenen Haushaltsjahr zu ermitteln und zu berücksichtigen.

Urteil des 8. Senats vom 29. November 2022 - BVerwG 8 C 13.21

- I. VG Schwerin vom 20. Juli 2016
Az: 1 A 387/14 SN
- II. OVG Greifswald vom 28. Oktober 2020
Az: 2 L 463/16



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 8 C 13.21
2 L 463/16

Verkündet
am 29. November 2022

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache



ECLI:DE:BVerwG:2022:291122U8C13.21.0

hat der 8. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 29. November 2022
durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Held-Daab,
die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Hooch und Dr. Rublack sowie
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Seegmüller und Dr. Meister

für Recht erkannt:

Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Mecklenburg-
Vorpommern vom 28. Oktober 2020 wird aufgehoben.

Der Rechtsstreit wird zur anderweitigen Verhandlung und
Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht zurückver-
wiesen.

Die Kostenentscheidung bleibt der Schlussentscheidung
vorbehalten.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin wendet sich gegen ihre Heranziehung zur Kreisumlage für das Jahr 2013.

- 2 Der vom Beklagten vertretene Landkreis setzte den Kreisumlagesatz für das Jahr 2013 in seiner Haushaltssatzung vom 21. Februar 2013 auf 43,67 % der Umlagegrundlagen fest. Mit Bescheid vom 9. September 2013 zog der Beklagte die Klägerin für das Jahr 2013 zu einer Kreisumlage in Höhe von 95 594,02 € heran und behielt den Betrag durch Verrechnung mit den Schlüsselzuweisungen ein.
- 3 Auf die nach erfolglosem Widerspruch erhobene Klage hat das Verwaltungsgericht den Bescheid aufgehoben. Die Festsetzung des Umlagesatzes in der Haushaltssatzung sei nichtig, weil sie den Grundsatz des Gleichrangs der finanziellen Interessen des Kreises und der kreisangehörigen Gemeinden sowie die Gewährleistung einer finanziellen Mindestausstattung der Klägerin aus Art. 28 Abs. 2 GG verletze. Die Mitglieder des Kreistages seien nicht hinreichend über den Finanzbedarf der Gemeinden informiert gewesen.
- 4 Während des Berufungsverfahrens hat der Kreistag am 22. Februar 2018 den Kreisumlagesatz für das Jahr 2013 rückwirkend erneut in gleicher Höhe beschlossen. Das Oberverwaltungsgericht hat die Berufung zurückgewiesen. Die 2013 erlassene Satzungsnorm über den Kreisumlagesatz sei nichtig, weil der Beklagte die verfassungsrechtliche Pflicht zur vorherigen förmlichen Anhörung der umlagepflichtigen Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 72 LVerf M-V) verletzt habe. Die 2018 erlassene Satzung verstoße gegen § 48 Abs. 1 i. V. m. § 120 KV M-V, die eine Änderung der Haushaltssatzung nur innerhalb des laufenden Haushaltsjahres durch Nachtragshaushaltssatzung zuließen.
- 5 Das Bundesverwaltungsgericht hat dieses Berufungsurteil mit Urteil vom 29. Mai 2019 aufgehoben und die Sache an das Oberverwaltungsgericht zurückverwiesen. Art. 28 Abs. 2 GG verpflichte zwar den Landkreis, vor der Festlegung der Höhe des Kreisumlagesatzes auch den Finanzbedarf der umlagepflichtigen Gemeinden zu ermitteln und seine Entscheidungen offenzulegen. Ihm sei jedoch keine Verpflichtung zur förmlichen Anhörung der Gemeinden zu entnehmen.
- 6 Nachdem der Landesgesetzgeber mit § 45 Abs. 7 KV M-V eine Ermächtigungsgrundlage für den Erlass einer Satzung zur Behebung von Satzungsfehlern auch

nach Ablauf des Haushaltsjahres geschaffen hatte, beschloss der Kreistag am 20. Februar 2020 nach Anhörung der kreisangehörigen Gemeinden die gesamte Haushaltssatzung für das Jahr 2013 erneut mit gleichem Kreisumlagesatz. Mit Bescheid vom 28. Oktober 2020 lehnte der Beklagte es ab, von Amts wegen eine Billigkeitsmaßnahme zu der Heranziehung der Klägerin zur Kreisumlage für das Jahr 2013 zu erlassen.

- 7 Das Oberverwaltungsgericht hat die Klage abgewiesen. Der angefochtene Bescheid finde seine Rechtsgrundlage in § 5 der 2020 verfahrensfehlerfrei beschlossenen und wirksamen rückwirkenden Haushaltssatzung für das Jahr 2013. Die Satzung wahre den rechtsstaatlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes und sei mit Art. 28 Abs. 2 GG vereinbar. Es bestünden keine Anhaltspunkte dafür, dass der Kreistag sich einseitig und rücksichtslos über die Belange der Gemeinden hinweggesetzt habe, da er die ursprünglich angedachte Erhöhung des Umlagesatzes trotz der Verschuldung des Kreises halbiert habe. Dass die Klägerin möglicherweise durch die finanzielle Belastung infolge der Umlage nicht mehr über die durch Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 72 LVerf M-V gebotenen Finanzmittel verfüge, führe nicht schon zur Rechtswidrigkeit des Umlagesatzes. Dafür komme es auf die finanzielle Gesamtsituation der Gemeinde an, bei der auch anderweitig zu erlangende Zuschüsse sowie Möglichkeiten einer Befreiung von der Umlage zu berücksichtigen seien. Für die Rechtmäßigkeit des Kreisumlagesatzes reiche es aus, dass § 22 GemHVO Doppik M-V als Ermächtigung zur Befreiung von der Umlage anwendbar sei. Ob ein Teil der kreisangehörigen Gemeinden tatsächlich strukturell unterfinanziert sei, könne ebenso offenbleiben wie die Frage, ob die Klägerin einen Anspruch auf Befreiung habe. Angesichts der Tatsache, dass die Klägerin noch in der letzten mündlichen Verhandlung eine Billigkeitsentscheidung abgelehnt habe, sei der Beklagte nicht verpflichtet gewesen, darüber in dem Verfahren zur Festsetzung der Kreisumlage zu entscheiden.
- 8 Die Klägerin macht mit ihrer Revision geltend, das Berufungsurteil übergehe ihren Vortrag zu den beim Erlass der rückwirkenden Haushaltssatzung bekannten Haushaltsüberschüssen des Kreises im Jahr 2013, zur Unterschreitung ihrer finanziellen Mindestausstattung und zur Entwertung ihrer Steuerhoheit durch die 2013 auf sie entfallenden Umlagen. Es missachte die Bindungswirkung des

zurückverweisenden Revisionsurteils, weil es keine Feststellungen zur Unterschreitung ihrer Mindestausstattung treffe. Die berufsgerichtliche Annahme einer Rückwirkung der 2020 beschlossenen Satzung sei rechtsstaatswidrig und stehe in Widerspruch zu dem in der Satzung und in § 5 Abs. 4 KV M-V bestimmten Zeitpunkt des Inkrafttretens. Das Urteil verletze Art. 28 Abs. 2 GG, weil es weder eine strukturelle Unterfinanzierung noch erfolgversprechende Möglichkeiten der Klägerin prüfe, anderweitige Finanzmittel oder eine Befreiung zu erlangen. Die Ablehnung einer Billigkeitsentscheidung durch den Beklagten blende es aus und unterstelle fehlerhaft einen endgültigen Verzicht der Klägerin auf eine Befreiung.

9 Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Obergerichtes Mecklenburg-Vorpommern vom 28. Oktober 2020 zu ändern und die Berufung zurückzuweisen.

10 Der Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

11 Er verteidigt das Berufungsurteil. Es gehe in Übereinstimmung mit dem Demokratie- und dem Rechtsstaatsprinzip und mit Art. 110 Abs. 2 GG konkludent davon aus, dass für die rechtliche Bewertung der rückwirkenden Heilungssatzung nur die im Zeitpunkt des Erlasses der ursprünglichen Satzung bekannten Daten zur finanziellen Situation des Kreises und der Gemeinden zu berücksichtigen seien. Art. 28 Abs. 2 GG erfordere nicht, aktualisierte Informationen nach Ende des Haushaltsjahres zu berücksichtigen. Die praktische Konkordanz des haushaltsrechtlichen Grundsatzes materieller ex ante-Periodizität und des Gebots der Heilbarkeit formeller Fehler spreche dafür, die nachträgliche Heilung von Verfahrens- und Formfehlern zuzulassen, ohne den Kreis bei Erlass der Heilungssatzung zur Berücksichtigung nachträglicher Erkenntnisse über die Haushaltslage zu verpflichten. Eine Betrachtung der Finanzsituation ex post müsste auch die Folgejahre des streitgegenständlichen Haushaltsjahres einbeziehen und führte kaskadenartig zur Aufhebung von Kreisumlagebescheiden sowie zu einer Doppelbelastung der kreisangehörigen Gemeinden für ein und denselben Bedarf des Kreises.

12 Die Vertreterin des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht hält eine rückwirkende Heilung von Haushaltssatzungen auf der Grundlage einer entsprechenden landesrechtlichen Ermächtigung für verfassungsrechtlich zulässig. Nachträgliche Erkenntnisse über die Haushaltslage in dem betreffenden Haushaltsjahr seien dabei nicht zu berücksichtigen.

II

13 Die zulässige Revision ist begründet. Das angegriffene Urteil beruht auf der Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Ob es sich aus anderen Gründen als richtig erweist (§ 144 Abs. 4 VwGO), kann der Senat mangels ausreichender tatsächlicher Feststellungen nicht abschließend beurteilen (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1, Abs. 4 VwGO). Daher war das angegriffene Urteil aufzuheben und die Sache an das Berufungsgericht zurückzuverweisen (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO).

14 1. Das Berufungsurteil leidet an von der Klägerin geltend gemachten Verfahrensfehlern und beruht auf ihnen.

15 a) Die Rüge der Klägerin, das Urteil verletze ihren Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG), greift durch, soweit sie das Übergehen ihres Vorbringens zu Überschüssen des Kreises und zur Entwertung ihrer Steuerhoheit beanstandet.

16 aa) Das Oberverwaltungsgericht hat den Vortrag der Klägerin im Schriftsatz vom 8. Juni 2020 übergangen, dem Kreistag sei im Zeitpunkt des Erlasses der Satzung vom 20. Februar 2020 zur Behebung von Fehlern der Haushaltssatzung für das Jahr 2013 (im Folgenden: Satzung 2020) bekannt gewesen, dass der Kreis seinem Jahresabschluss für 2013 zufolge ein positives Ergebnis in Millionenhöhe erzielt habe. Es erwähnt ihn weder im Tatbestand seines Urteils noch geht es in den Entscheidungsgründen auf ihn ein, obwohl er nach seiner materiellen Rechtsauffassung entscheidungserheblich war. Das Urteil zieht die Satzung 2020 als Rechtsgrundlage für den angefochtenen Bescheid heran und misst den darin festgesetzten Kreisumlagesatz an dem aus Art. 28 Abs. 2 GG

und Art. 72 LVerf M-V abgeleiteten Verbot, sich einseitig und rücksichtslos über die Belange der Gemeinden hinwegzusetzen. Anhaltspunkte dafür, dass das Berufungsgericht dennoch nicht auf den Zeitpunkt des Erlasses der Satzung 2020, sondern auf denjenigen des Erlasses der ursprünglichen Haushaltssatzung für 2013 am 21. Februar 2013 abgestellt hätte, liegen nicht vor. Sie lassen sich entgegen der Auffassung des Beklagten auch nicht aus den Ausführungen zur fehlenden Schutzwürdigkeit eines Vertrauens der Klägerin darauf ableiten, bei Unwirksamkeit der Haushaltssatzung von einer Heranziehung zur Umlage verschont zu bleiben (UA S. 13). Der Hinweis des Berufungsgerichts, ein durch die Unwirksamkeit einer Satzung verursachtes Defizit des Kreises werde in die Berechnung der Umlage für künftige Haushaltsjahre einfließen, gibt für ein solches Verständnis nichts her.

- 17 bb) Auch die Rüge der Klägerin, das Oberverwaltungsgericht habe ihren Einwand übergangen, die Heranziehung zur Kreisumlage führe zusammen mit anderen Umlagen zur vollständigen Entwertung ihrer Steuerhoheit, trifft zu. Dieses Vorbringen der Klägerin findet im angegriffenen Urteil weder Erwähnung noch inhaltliche Berücksichtigung. Dass es nach der materiellen Rechtsauffassung des Oberverwaltungsgerichts entscheidungserheblich war, zeigt dessen Bezugnahme auf die im ersten Revisionsurteil aus Art. 28 Abs. 2 GG entwickelten Maßstäbe, die ihrerseits die Grundsätze aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 31. Januar 2013 - 8 C 1.12 - (BVerwGE 145, 378 Rn. 16 f.) übernehmen. Danach darf die Erhebung der Kreisumlage auch die eigenverantwortliche Ausübung der gemeindlichen Steuerhoheit nicht entwerten.
- 18 cc) Der Einwand der Klägerin, das Berufungsurteil übergehe ihren Vortrag zur strukturellen und dauerhaften Unterfinanzierung, legt dagegen keine Gehörverletzung dar. Ob der Kreisumlagesatz zu einer Verletzung der verfassungsrechtlichen Gewährleistung einer finanziellen Mindestausstattung der Klägerin führt, war für das Oberverwaltungsgericht nicht entscheidungserheblich. Nach seiner für das Vorliegen eines Verfahrensfehlers maßgeblichen materiell-rechtlichen Auffassung konnte es offenlassen, ob eine Unterfinanzierung vorlag, weil es eine Verletzung des Rechts auf Mindestausstattung bereits wegen der Anwendbarkeit einer Ermächtigungsgrundlage für eine Befreiung von der

Kreisumlage für ausgeschlossen hielt. Soweit dem Revisionsvorbringen der Klägerin auch die Rüge zu entnehmen sein sollte, das Berufungsgericht habe ihre Unterfinanzierung nicht aufgeklärt, wäre diese deshalb ebenfalls unbegründet.

- 19 b) Das angegriffene Urteil verletzt weder den Überzeugungsgrundsatz (§ 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO) noch die Bindungswirkung des zurückverweisenden Revisionsurteils (§ 144 Abs. 6 VwGO). Seine Erwägung, die Klägerin habe ersichtlich eine Billigkeitsentscheidung abgelehnt, lässt nicht erkennen, dass es aktenwidrig von ihrem endgültigen Verzicht auf eine solche Entscheidung ausgegangen wäre. Sie lässt sich ohne Weiteres mit dem Vorbringen der Klägerin vereinbaren, vor einem Antrag auf Befreiung zunächst die Rechtmäßigkeit des Heranziehungsbescheides klären lassen zu wollen. Dass es nicht geprüft hat, ob die Klägerin unterfinanziert ist, verletzt nicht die Bindung des Berufungsgerichts an die rechtliche Beurteilung des Revisionsgerichts in dem zurückverweisenden Revisionsurteil vom 29. Mai 2019. Dieses stellt nicht entscheidungstragend auf das Verbot einer Unterschreitung der Mindestausstattung der Klägerin ab, sondern erwähnt es lediglich in seinen rechtlichen Hinweisen für das erneute Berufungsverfahren, welche an der Bindungswirkung des § 144 Abs. 6 VwGO nicht teilnehmen (stRspr, vgl. BVerwG, Beschluss vom 23. November 2020 - 6 B 33.20 - juris Rn. 7 m. w. N.; Urteil vom 27. April 2016 - 6 C 5.15 - BVerwGE 155, 58 Rn. 16).
- 20 2. Das Berufungsurteil steht auch mit materiellem revisiblem Recht nicht in jeder Hinsicht in Einklang.
- 21 a) Soweit es den angefochtenen Heranziehungsbescheid auf die Ermächtigungsgrundlage der Satzung 2020 gestützt, deren Rückwirkung auf das Haushaltsjahr 2013 angenommen und diese für rechtlich unbedenklich gehalten hat, ist dagegen revisionsrechtlich nichts zu erinnern.
- 22 aa) Weder die berufsgerichtliche Auslegung der Satzung als rückwirkend noch die Auslegung von § 45 Abs. 7 KV M-V als Ermächtigungsgrundlage hierfür verletzen das rechtsstaatliche Willkürverbot. Die Auslegung von Landesrecht einschließlich landesrechtlicher untergesetzlicher Vorschriften durch das Oberverwaltungsgericht ist für das Revisionsgericht bindend (§ 173 Satz 1

VwGO i. V. m. § 560 ZPO). Dieses hat nur zu prüfen, ob sie sich so weit vom zugrunde liegenden Gesetz entfernt hat, dass der Zusammenhang mit ihm nicht mehr hinreichend erkennbar und unter keinem denkbaren Gesichtspunkt – auch nicht als richterliche Rechtsfortbildung – verständlich ist (vgl. BVerwG, Beschluss vom 7. Januar 2008 - 9 B 81.07 - Buchholz 401.0 § 171 AO Nr. 1 Rn. 8). Das ist hier nicht der Fall. Die Satzung 2020 konnte ihren Zweck einer Behebung von Fehlern der ursprünglichen Haushaltssatzung für 2013 nur durch Rückwirkung auf jenes Haushaltsjahr erfüllen. Die Annahme des Berufungsgerichts, sie messe sich trotz Fehlens einer ausdrücklichen Regelung Rückwirkung bei, war deshalb naheliegend und nicht willkürlich. Aus § 5 Abs. 4 Satz 3 KV M-V, wonach Satzungen am Tag nach ihrer Bekanntmachung in Kraft treten, wenn kein anderer Zeitpunkt bestimmt ist, ergibt sich nichts anderes. Diese allgemeine Regelung wird durch die speziellere in § 45 Abs. 5 KV M-V verdrängt, die auch auf Satzungen nach § 45 Abs. 7 KV M-V zur Fehlerbehebung nach Ablauf des Haushaltsjahres Anwendung findet. Nach ihr tritt die Haushaltssatzung mit Beginn des Haushaltsjahres in Kraft und gilt für das Haushaltsjahr, hier also für das Jahr 2013.

23 bb) Die berufsgerichtliche Annahme der Rückwirkung der Satzung 2020 für das Haushaltsjahr 2013 verstößt nicht gegen das aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) abzuleitende Verbot der Rückbewirkung von Rechtsfolgen (vgl. dazu BVerfG, Beschluss vom 17. Dezember 2013 - 1 BvL 5/08 - BVerfGE 135, 1 Rn. 38). Dieses findet im Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht nur seinen Grund, sondern auch seine Grenze. Seine Anwendung setzt einen belastenden Eingriff in eine vom Berechtigten auf der Grundlage der Rechtsordnung erworbene individuelle Rechtsposition voraus. Es gilt nicht, soweit sich ausnahmsweise kein Vertrauen auf den Bestand des geltenden Rechts bilden konnte oder ein Vertrauen auf eine bestimmte Rechtslage nicht schutzwürdig war (stRspr, vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Dezember 2013 - 1 BvL 5/08 - BVerfGE 135, 1 Rn. 61; Beschluss vom 7. April 2022 - 2 BvR 2194/21 - DVBl. 2022, 1030 Rn. 81 m. w. N.; BVerwG, Urteil vom 25. November 2020 - 8 C 21.19 - Buchholz 11 Art. 20 GG Nr. 236 Rn. 16).

24 Hier durfte die Klägerin zu keinem Zeitpunkt darauf vertrauen, von der Heranziehung zur Kreisumlage für das Haushaltsjahr 2013 verschont zu bleiben.

Art. 28 Abs. 2 GG verleiht einer Gemeinde keine individuelle Rechtsposition gegenüber einer solchen Heranziehung (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 25. November 2020 - 8 C 21.19 - Buchholz 11 Art. 20 GG Nr. 236 Rn. 14). Anderes mag allenfalls gelten, wenn das Verfahren zur Erhebung der Kreisumlage gegenüber einer Gemeinde mit für sie günstigem Ergebnis rechtskräftig abgeschlossen ist. Das ist hier nicht der Fall. Ein etwaiges Vertrauen der Klägerin auf den Fortbestand der Rechtslage bis zum Erlass von § 45 Abs. 7 KV M-V, nach der keine landesrechtliche Grundlage für die Behebung von Fehlern einer Haushaltssatzung nach Ablauf des Haushaltsjahres bestand, wäre ebenfalls nicht schutzwürdig (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 25. November 2020 - 8 C 21.19 - Buchholz 11 Art. 20 GG Nr. 236 Rn. 13).

- 25 cc) Ein über den rechtsstaatlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes hinausgehender Schutz vor einer rückwirkenden Änderung der Haushaltssatzung nach Ablauf des Haushaltsjahres folgt auch nicht aus dem haushaltsrechtlichen Jährlichkeitsprinzip. Nach der für das Revisionsgericht bindenden Auslegung von Landesrecht durch das Oberverwaltungsgericht (§ 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 560 ZPO) ermächtigt § 45 Abs. 7 KV M-V auch nach Ablauf eines Haushaltsjahres zu einer rückwirkenden Änderung einer Haushaltssatzung zur Behebung von Fehlern. Dem Bundesrecht sind keine Regelungen zu entnehmen, die dem entgegenstünden. Art. 110 Abs. 2 GG enthält zur Jährlichkeit und ihren möglichen Durchbrechungen lediglich Vorgaben für den Haushaltsplan des Bundes, die nicht vom Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG erfasst werden. Auch aus Art. 28 Abs. 2 GG ist kein absolutes Verbot von der Fehlerbehebung dienenden rückwirkenden Haushaltsbeschlüssen nach Ablauf des betreffenden Haushaltsjahres herzuleiten.
- 26 b) Das Urteil verletzt nicht die Gewährleistung wirksamen Rechtsschutzes gegen Akte der öffentlichen Gewalt (Art. 19 Abs. 4 GG). Es unterzieht den angefochtenen Heranziehungsbescheid der danach gebotenen (vgl. BVerfG, Urteil vom 20. Februar 2001 - 2 BvR 1444/00 - BVerfGE 103, 142 <156 f.> m. w. N.) vollständigen rechtlichen Überprüfung. Seine Erwägung, die Klägerin habe bei Unwirksamkeit des Umlagesatzes nicht von einer dauerhaften und vollständigen Ersparnis ausgehen dürfen (UA S. 13), schränkt nicht die Reichweite seiner

gerichtlichen Überprüfung ein, sondern begründet das Verneinen schutzwürdigen Vertrauens.

- 27 c) Die Annahme des Oberverwaltungsgerichts, der auf die Satzung 2020 gestützte Heranziehungsbescheid stehe in Einklang mit den Gewährleistungen des Rechts der Klägerin auf finanzielle Eigenverantwortung, verstößt in mehrfacher Hinsicht gegen Art. 28 Abs. 2 GG.
- 28 aa) Das Berufungsurteil hält die Anforderungen des Grundsatzes des finanziellen Gleichrangs der Belange des Kreises und der kreisangehörigen Gemeinden auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung aus Art. 28 Abs. 2 GG aufgrund von Erwägungen für gewahrt, die einer revisionsrechtlichen Überprüfung nicht standhalten.
- 29 Der Grundsatz des finanziellen Gleichrangs aus Art. 28 Abs. 2 GG verpflichtet den Kreis, die grundsätzlich gleichrangigen finanziellen Interessen der Gemeinden in Rechnung zu stellen, und verbietet ihm, seine eigenen Aufgaben und Interessen einseitig und rücksichtslos gegenüber deren Interessen und Aufgaben zu bevorzugen. Er verpflichtet den Kreis dazu, sowohl den eigenen als auch den Finanzbedarf der umlagepflichtigen Gemeinden zu ermitteln und seine Entscheidungen in geeigneter Form offenzulegen, um den Gemeinden und gegebenenfalls den Gerichten eine Überprüfung zu ermöglichen (BVerwG, Urteile vom 31. Januar 2013 - 8 C 1.12 - BVerwGE 145, 378 Rn. 13 f., vom 29. Mai 2019 - 10 C 6.18 - BVerwGE 165, 381 Rn. 13 und vom 27. September 2021 - 8 C 30.20 - BVerwGE 173, 274 Rn. 19). Das Berufungsurteil wendet diese Maßstäbe fehlerhaft an, weil es ihre Beachtung schon wegen der Halbierung der ursprünglich angedachten Erhöhung des Kreisumlagesatzes bejaht, ohne die von der Klägerin vorgetragene Millionenüberschüsse des Kreises für das betreffende Haushaltsjahr 2013 zu berücksichtigen.
- 30 Art. 28 Abs. 2 GG gebietet einen Ausgleich konkurrierender finanzieller Interessen im kreiskommunalen Raum (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2019 - 10 C 6.18 - BVerwGE 165, 381 Rn. 17). Dafür hat der Kreis die jeweiligen Finanzbedarfe zu ermitteln und zueinander ins Verhältnis zu setzen. Danach sind nam-

hafte Überschüsse im Haushaltsergebnis des Kreises für das betreffende Haushaltsjahr bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Heranziehung zur Kreisumlage zu berücksichtigen, wenn sie im Zeitpunkt der Beschlussfassung des Kreistages über die den Bescheid tragende Haushaltssatzung bekannt waren. Die von der Klägerin in Bezug genommenen Überschüsse in Millionenhöhe waren den Mitgliedern des Kreistages vor ihrer Beschlussfassung über die Satzung 2020 von einer kreisangehörigen Gemeinde vorgetragen worden. Solche Überschüsse waren in die Ermittlungen des Kreises und in die Abwägung des beschlussfassenden Kreistages einzubeziehen, weil sie den Finanzbedarf des Kreises im Verhältnis zu demjenigen der Gemeinden mindern konnten. Sie sind auch bei der inzidenten gerichtlichen Überprüfung der satzungsrechtlichen Umlage als Rechtsgrundlage der Heranziehung der Klägerin durch den angefochtenen Bescheid zu berücksichtigen.

- 31 Dagegen spricht nicht, dass die Überschüsse aus der ex ante-Sicht der Beschlussfassung über die ursprüngliche Haushaltssatzung im Februar 2013 noch nicht absehbar gewesen sein mögen. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Bewertung der Rechtmäßigkeit der Haushaltssatzung ist der Zeitpunkt ihres Erlasses. Nichts anderes gilt für eine Satzung, die nach Ablauf des betreffenden Haushaltsjahres rückwirkend zur Behebung von Fehlern der ursprünglichen Haushaltssatzung erlassen wird. Die landesrechtliche Ermächtigungsgrundlage für den Erlass einer solchen Satzung in § 45 Abs. 7 KV M-V bietet keine Grundlage dafür, den für ihre rechtliche Beurteilung maßgeblichen Zeitpunkt auf denjenigen des Erlasses einer vorherigen Haushaltssatzung zurück zu verlagern. Die auch vom Oberverwaltungsgericht zugrunde gelegte Pflicht des Kreises, die im Vorfeld des Satzungsbeschlusses vom 20. Februar 2020 ermittelten finanziellen Bedarfe zu berücksichtigen, trägt dem Gebot des Art. 28 Abs. 2 GG Rechnung, beim Erlass der Haushaltssatzung sicherzustellen, dass das Recht der Gemeinden auf aufgabenadäquate Finanzausstattung gewahrt wird. Erlaubt das Landesrecht zur Fehlerbehebung den erneuten Beschluss einer Haushaltssatzung auch nach Ablauf des Haushaltsjahres, hat die Ermittlung, Berücksichtigung und Gewichtung der finanziellen Belange des Kreises und der kreisangehörigen Gemeinden ergebnisoffen zu erfolgen; sie darf nicht von vornherein auf eine Bestätigung des zuvor gefassten Beschlusses beschränkt sein (vgl. BVerwG, Urteil

vom 27. September 2021 - 8 C 30.20 - BVerwGE 173, 274 Rn. 23). Diese Ergebnisoffenheit setzt voraus, dass alle im Zeitpunkt der Beschlussfassung vorliegenden Informationen über die finanzielle Situation des Kreises und der Gemeinden im betreffenden Haushaltsjahr betrachtet und in die Gewichtung einbezogen werden, auch wenn sie über die bei Erlass der ursprünglichen Haushaltssatzung aus der damaligen prognostischen ex ante-Sicht bekannten Informationen hinausgehen. Dass bei regulärem Erlass einer Haushaltssatzung nur prognostisch eingeschätzt werden kann, welcher Umlagesatz dem finanziellen Gleichrang von Kreis und Gemeinden und dem Recht der Gemeinden auf finanzielle Mindestausstattung und Wahrung ihrer Steuerhoheit Rechnung trägt, reduziert diese materiell-rechtlichen Gewährleistungen nicht auf ein Erfordernis fehlerfreier Prognose. Vielmehr hat der Kreis bei der Festlegung des Umlagesatzes die im Zeitpunkt der jeweiligen Beschlussfassung zur Verfügung stehenden, für die Wahrung der verfassungsrechtlichen Vorgaben erheblichen Informationen zu berücksichtigen. Bei rückwirkenden Haushaltssatzungen zur Fehlerbehebung schließt dies eine Berücksichtigung der zwischenzeitlich angefallenen, bei Erlass dieser Satzungen verfügbaren Daten mit ein.

- 32 Die Berücksichtigung von nach Ablauf des betreffenden Haushaltsjahres bekannt gewordenen Informationen begegnet keinen Bedenken im Hinblick auf ein haushaltsrechtliches Periodizitätsprinzip. Unabhängig von der Frage, ob Bundesrecht der kommunalverfassungsrechtlichen Haushaltsaufstellung ein solches Prinzip vorgibt, wäre dieses bei rückwirkendem Sitzungserlass durch die Einbeziehung zwischenzeitlicher Erkenntnisse über die damalige Finanzlage nicht berührt. § 45 Abs. 7 KV M-V begrenzt den Regelungsgegenstand von Satzungen zur Fehlerbehebung auf das betreffende Haushaltsjahr und hält damit die für die ursprüngliche Haushaltssatzung maßgebliche Periode ein.
- 33 Die vom Beklagten vorgetragene Praktikabilitätserwägung stellt die Pflicht zur Berücksichtigung zwischenzeitlich gewonnener Erkenntnisse nicht in Frage. Eine Korrektur des Umlagesatzes für das betreffende Haushaltsjahr führt nicht dazu, dass die Haushaltssatzungen und Heranziehungsbescheide für die nachfolgenden Haushaltsjahre aufzuheben und an veränderte Bedarfszahlen anzupassen wären. Die materiell-rechtliche Rechtmäßigkeit von Haushaltssatzungen bestimmt sich nach dem Zeitpunkt ihres Erlasses; diejenige der auf ihrer

Grundlage ergangenen Heranziehungsbescheide richtet sich nach dem Zeitpunkt der letzten Verwaltungsentscheidung. Satzungen, denen eine ex ante-Prognose des Finanzbedarfs des Kreises und der kreisangehörigen Gemeinden zugrunde lag, und die auf ihrer Grundlage ergangenen Bescheide werden deshalb nicht nachträglich fehlerhaft, wenn der Umlagesatz für ein vorangehendes Haushaltsjahr durch eine rückwirkende Satzung zur Fehlerbehebung gemäß § 45 Abs. 7 KV M-V verändert wird. Dadurch geminderte Einnahmen des Kreises und etwaige Verpflichtungen zur Rückerstattung überzahlter Umlagen an die Gemeinden schlagen erst in der nächsten zu erlassenden Haushaltssatzung zu Buche.

- 34 bb) Darüber hinaus versäumt das Berufungsurteil, die Vereinbarkeit der Satzung 2020 mit dem Verbot einer Entwertung der gemeindlichen Steuerhoheit zu prüfen. Soweit das Grundgesetz den Gemeinden selbst Steuerkraft zuerkennt, darf der Landesgesetzgeber – oder der Kreis auf landesgesetzlicher Grundlage – ihnen diese nicht wieder zur Gänze entziehen. Neben dem Schutz der gemeindlichen Ertragshoheit darf die Erhebung von Umlagen auch nicht dazu führen, dass die gemeindliche Regelungsbefugnis als Grundlage einer örtlichen Wirtschafts- und Steuerpolitik im Sinne einer "finanziellen Eigenverantwortung" (Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG) entwertet wird (BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 - 8 C 1.12 - BVerwGE 145, 378 Rn. 16 f.). Anlass zu einer solchen Prüfung bot der Vortrag der Klägerin, ihre Belastung durch Umlagen habe im Haushaltsjahr 2013 ihre Steuereinnahmen überstiegen.
- 35 cc) Schließlich durfte das Oberverwaltungsgericht nicht offenlassen, ob und gegebenenfalls in welchem Ausmaß die durch Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistete finanzielle Mindestausstattung der Klägerin durch die Heranziehung zur Kreisumlage unterschritten wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 - 8 C 1.12 - BVerwGE 145, 378 Rn. 18 ff.). Im Ansatz zutreffend geht es davon aus, dass die aufgabenadäquate Finanzausstattung der jeweiligen Gemeinde zu prüfen ist. Es stellt auch zu Recht auf die finanzielle Gesamtsituation der Klägerin ab und nimmt an, dass dabei Möglichkeiten der Kompensation einer strukturellen und dauerhaften Unterfinanzierung durch Zuschüsse oder eine Befreiung von der Umlageerhebung zu berücksichtigen sind (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2019 - 10 C 6.18 - BVerwGE 165, 381 Rn. 21). Das Urteil schließt einen

Verstoß gegen Art. 28 Abs. 2 GG jedoch rechtsfehlerhaft trotz für möglich gehaltener struktureller und dauerhafter Unterfinanzierung schon aus, wenn eine Ermächtigung zur Befreiung kreisangehöriger Gemeinden von der Umlageerhebung besteht, ohne auf die Erfolgsaussichten eines Befreiungsantrags abzustellen. Dabei übersieht es, dass nur für die betroffene, unterfinanzierte Gemeinde erfolversprechende Möglichkeiten zusätzliche Finanzmittel oder eine Befreiung von der Umlage zu erlangen, eine Verletzung von Art. 28 Abs. 2 GG ausschließen können (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2019 - 10 C 6.18 - BVerwGE 165, 381 Rn. 21).

- 36 Um einen solchen Verfassungsverstoß abzuwenden, muss sich der Satzungsgeber vergewissern, dass eine notleidende Gemeinde im konkreten Fall anderweitige Finanzierungsmöglichkeiten erlangen kann. Dies setzt voraus, dass sie im maßgeblichen Zeitpunkt des Satzungserlasses einen verfahrensrechtlich noch zu verwirklichenden Anspruch auf ausreichende zusätzliche Finanzmittel oder auf eine Befreiung von der Umlage hat. Dessen Voraussetzungen müssen bereits bei der Heranziehung zur Kreisumlage geprüft werden. Nur so ist zu verhindern, dass der angegriffene Heranziehungsbescheid in Bestandskraft erwächst, obwohl die unterfinanzierte Gemeinde – bei Fehlen der Anspruchsvoraussetzungen – in ihren verfassungsrechtlich garantierten Rechten verletzt wird.
- 37 Von tatsächlichen Feststellungen zum Vorliegen und zum Ausmaß einer strukturellen und dauerhaften Unterfinanzierung hätte das Oberverwaltungsgericht nur bei einem Anspruch der Klägerin auf eine vollständige Befreiung von der streitgegenständlichen Kreisumlage absehen dürfen. Einen solchen Anspruch hat das Oberverwaltungsgericht jedoch gerade nicht angenommen, sondern – ohne nähere Erläuterung – im Grundsatz lediglich einen Teilerlass der Umlage für möglich gehalten.
- 38 3. Das Urteil beruht auf den dargestellten Verstößen gegen Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 VwGO). Ob es sich aus anderen Gründen als richtig erweist (§ 144 Abs. 4 VwGO), kann der Senat mangels hinreichender tatsächlicher Feststellungen nicht entscheiden. Die vom Oberverwaltungsgericht bislang festgestellten Tatsachen erlauben nicht zu beurteilen, ob der Grundsatz des Gleichrangs der finanziellen Belange des Kreises und der kreisangehörigen Gemeinden aus Art. 28

Abs. 2 GG wegen eines erheblichen Überschusses des Kreises für das Haushaltsjahr 2013 verletzt ist und ob der Umlagesatz die Steuerhoheit der Klägerin entwertet. Ebenso wenig kann bislang entschieden werden, ob die Umlageerhebung zu einer strukturellen und dauerhaften Unterschreitung ihrer finanziellen Mindestausstattung führt und ob diese gegebenenfalls durch einen Anspruch auf anderweitige Finanzmittel oder eine Umlagebefreiung abgewendet werden kann. Die Sache ist daher nochmals zur erneuten Verhandlung und Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht zurückzuverweisen, damit es die erforderlichen Feststellungen im Rahmen der ihm obliegenden Sachaufklärung (§ 86 Abs. 1 VwGO) treffen kann.

Dr. Held-Daab

Hoock

Dr. Rublack

Dr. Seegmüller

Dr. Meister

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 95 594,02 € festgesetzt.

Dr. Held-Daab

Hoock

Dr. Rublack

Dr. Seegmüller

Dr. Meister