



14.02.2022

Wichtige neue Entscheidung

Kommunalrecht: Zu den Verfahrensanforderungen bei der Festsetzung der Höhe der Kreisumlage durch den Kreistag

Art. 28 Abs. 2 GG

Kreisumlage
Ermittlungspflicht
Kreistag

Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 27.09.2021, Az. 8 C 30.20

Leitsätze:

1. Das bundesverfassungsrechtliche Rückwirkungsverbot steht der Ermächtigung zur rückwirkenden Festsetzung des Kreisumlagesatzes zur Fehlerbehebung gemäß § 100 Abs. 1 Satz 5 KVG LSA nicht entgegen.
2. Der Grundsatz des Gleichrangs der finanziellen Interessen der kommunalen Gebietskörperschaften (Art. 28 Abs. 2 GG) verpflichtet den Landkreis, bei der Erhebung der Kreisumlage den Finanzbedarf der umlagepflichtigen Gemeinden zu ermitteln und ihn gleichrangig mit dem eigenen zu berücksichtigen. Dazu müssen die ermittelten Bedarfsansätze der Gemeinden dem für die Entscheidung über die Kreisumlage zuständigen Organ bei der Beschlussfassung vorliegen.

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite sowie Twitter (@LA_Bayern) eingestellt.

Hinweise:

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hatte erneut Gelegenheit, sich mit den Anforderungen an die Ermittlungspflicht des Kreises bei der Erhebung der Kreisumlage zu befassen.

Das BVerwG bestätigt in seiner Entscheidung u.a. die Rechtsauffassung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes (BayVGH), wonach Ermittlungsdefizite bei der Festsetzung der Kreisumlage einen absoluten Verfahrensfehler darstellen und zur Unwirksamkeit des festgesetzten Kreisumlagesatzes führen (vgl. BayVGH, Beschluss vom 14.12.2018, Az. 4 BV 17.2488, BeckRS 2018, 32713 Rn. 12).

1. Erneut weist das BVerwG unter Bezugnahme auf seine bisherige Rechtsprechung (Urteil vom 29.05.2019, Az. 10 C 6.18, juris) darauf hin, dass keine verfassungsrechtliche Pflicht besteht, die Gemeinden vor Festsetzung der Kreisumlage anzuhören. Jedoch verpflichtet der Grundsatz des Gleichrangs des Finanzbedarfs der kommunalen Gebietskörperschaften den Landkreis dazu, bei der Erhebung einer Kreisumlage, nicht nur seinen eigenen Finanzbedarf, sondern auch denjenigen der umlagepflichtigen Gemeinden zu ermitteln, wobei es dem Landkreis überlassen bleibt, wie er sich die notwendigen Informationen zum Finanzbedarf der umlagepflichtigen Gemeinden beschafft (vgl. hierzu BayVGH, Beschluss vom 14.12.2018, Az. 4 BV 17.2488, BeckRS 2018, 32713 Rn. 4 ff.).
2. Es bedarf zwar keiner verschriftlichten Abwägungsentscheidung in der Beschlussvorlage zur Festsetzung des Kreisumlagesatzes, jedoch hat der Landkreis 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 (stRsp. des BVerwG, vgl. Urteil vom 30.01.2013, Az. 8 C 1.12, juris, Rn. 14; Urteil vom 16.06.2015, Az. 10 C 13.14, juris Rn. 41; Urteil vom 29.05.2019, Az. 10 C 6.18, juris Rn. 13).
3. Das BVerwG stellt klar, dass eine rein verwaltungsinterne Ermittlung und Bewertung des Finanzbedarfs der Gemeinden nicht genügt. Der Landkreis muss den ermittelten Finanzbedarf der Gemeinden den zur Entscheidung über die Kreisum-

lage berufenen Mitgliedern des Kreistages vor der Beschlussfassung – in geeigneter Weise aufbereitet – zur Verfügung stellen, damit diese bei der Beschlussfassung über den Kreisumlagesatz ihrer Verpflichtung, den Finanzbedarf der Gemeinden gemäß Art. 28 Abs. 2 GG gleichrangig mit dem eigenen zu berücksichtigen, nachkommen können. Hierbei handelt es sich um eine selbständige Verfahrenspflicht, bei deren Nichtbeachtung ein Ermittlungsdefizit vorliegt, das einen absoluten Verfahrensfehler darstellt und zur Unwirksamkeit des festgesetzten Kreisumlagesatzes führt (vgl. BayVGH, Beschluss vom 14.12.2018, Az. 4 BV 17.2488, BeckRS 2018, 32713 Rn. 12).

Simmerlein
Oberlandesanwältin



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 8 C 30.20
OVG 4 L 14/19

Verkündet
am 27. September 2021

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache



ECLI:DE:BVerwG:2021:270921U8C30.20.0

hat der 8. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 27. September 2021
durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Held-Daab,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Hooock,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Keller,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Rublack und
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Seegmüller

für Recht erkannt:

Soweit die Klägerin ihre Klage vor dem Verwaltungsgericht teilweise - durch Reduzierung des Anfechtungsbetrages auf 4 918 233 € - zurückgenommen hat, wird das Verfahren eingestellt. Im Übrigen wird das Urteil des Oberverwaltungsgerichts aufgehoben und die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht zurückverwiesen.

Die Kostenentscheidung bleibt der Schlussentscheidung vorbehalten.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin, eine Kommune des beklagten Landkreises, wendet sich gegen die Festsetzung der Kreisumlage für das Haushaltsjahr 2017.
- 2 Der Fachdienst Finanzen des Beklagten ermittelte dessen Finanzbedarf für das Haushaltsjahr 2017 und erörterte mit der Kommunalaufsicht die zu erwartenden Auswirkungen des geplanten Umlagesatzes auf die finanzielle Leistungsfähigkeit jeder kreisangehörigen Gemeinde. In der Beschlussvorlage an den Kreistag schlug die Kreisverwaltung eine Senkung des Kreisumlagesatzes um 0,4 % auf 40,1 % vor und verwies auf Orientierungsdaten des Statistischen Landesamtes zum Finanzausgleichsgesetz des Landes. Der Kreistag beschloss die Haushaltssatzung entsprechend diesem Vorschlag am 23. November 2016.
- 3 Mit Bescheid vom 24. April 2017 setzte der Beklagte für die Klägerin für das Haushaltsjahr 2017 eine Kreisumlage in Höhe von 5 784 933 € fest. Das Verwaltungsgericht hat den Bescheid in der von der Klägerin zuletzt angegriffenen Höhe von 4 918 233 € aufgehoben.
- 4 Mit Beschluss vom 26. Februar 2020 hat der Kreistag den für das Jahr 2017 festgesetzten Umlagesatz bestätigt. Die Beschlussvorlage der Kreisverwaltung hierzu enthielt auch Informationen über die Finanzlage der kreisangehörigen Kommunen.
- 5 Das Oberverwaltungsgericht hat die Berufung des Beklagten gegen das verwaltungsgerichtliche Urteil zurückgewiesen. Die Festsetzung des Umlagesatzes in der Haushaltssatzung 2017 sei unwirksam. Der Beklagte habe die aus dem Grundsatz des finanziellen Gleichrangs kommunaler Finanzbedarfe gemäß Art. 28 Abs. 2 GG abzuleitenden verfahrensrechtlichen Anforderungen nicht beachtet und die Finanzsituation seiner Gemeinden nicht hinreichend ermittelt. Er habe zwar auf bei ihm, bei der Kommunalaufsichtsbehörde und dem Statistischen Landesamt bereits vorhandene Informationen zurückgreifen dürfen. Der ermittelte Finanzbedarf der Gemeinden müsse den Mitgliedern des Kreistages

jedoch vor deren Beschlussfassung über die Haushaltssatzung in geeigneter Weise (z.B. tabellarisch) aufbereitet zur Verfügung stehen. Daran fehle es hier. Der Kreistag als für die Festsetzung des Umlagesatzes zuständiges Organ habe den Finanzbedarf der Gemeinden bei seiner Beschlussfassung weder beachten noch überprüfen können. Eine rein verwaltungsinterne Ermittlung und Bewertung dieses Finanzbedarfs reiche nicht aus, sondern begründe einen Verfahrensfehler, der zur Unwirksamkeit des festgesetzten Kreisumlagesatzes führe.

- 6 Der Verfahrensverstoß habe mit dem Beschluss des Kreistages vom 26. Februar 2020 nicht geheilt werden können. Zwar sei der Beklagte seiner Ermittlungspflicht mit der dazu erstellten Beschlussvorlage erstmals nachgekommen. Der Kreistag habe jedoch keine ergebnisoffene Abwägungsentscheidung mehr vornehmen können.
- 7 Zur Begründung seiner vom Senat zugelassenen Revision hat der Beklagte im Wesentlichen vorgetragen, aus Art. 28 Abs. 2 GG ließen sich keine Vorgaben zur Zuordnung von Organkompetenzen innerhalb des Kreises ableiten. Es bleibe dem Kreistag überlassen, inwieweit er sich zur Ermittlung des Finanzbedarfs der kreisangehörigen Gemeinden der Kreisverwaltung bediene. Dazu stünden ihm einfachgesetzliche Informationsrechte zur Verfügung. Seine Funktionsfähigkeit dürfe nicht durch ungeschriebene Verfahrenspflichten erschwert werden. Der nach Art. 28 Abs. 2 GG gebotene Ausgleich der Rechte im kommunalen Raum werde durch einen Ausschluss nachträglicher Heilung etwaiger verfahrensrechtlicher Defizite verfehlt. Im Übrigen habe der Kreistag die Abwägung zum Kreisumlagesatz für das Haushaltsjahr 2017 am 2. Dezember 2020 auf der Grundlage des zwischenzeitlich geschaffenen § 100 Abs. 1 Satz 5 des Kommunalverfassungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA) nochmals durchgeführt und den Kreisumlagesatz mit der Änderungssatzung zur Haushaltssatzung in der Fassung der Nachtragssatzung für das Haushaltsjahr 2017 vorsorglich rückwirkend in gleicher Höhe erneut beschlossen.
- 8 Der Beklagte beantragt,
das Urteil des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt vom 17. März 2020 und das Urteil des Verwaltungsgerichts Magdeburg vom 21. November 2018 zu ändern, das Verfahren im Umfang der teilweisen Klagerücknahme einzustellen und die Klage im Übrigen abzuweisen.

9 Die Klägerin beantragt,

das Verfahren im Umfang der teilweisen Klagerücknahme einzustellen und die Revision im Übrigen zurückzuweisen.

10 Sie verteidigt das Berufungsurteil. Auch der Kreistagsbeschluss vom 2. Dezember 2020 habe keine Heilung des Sitzungsmangels herbeigeführt, da § 100 Abs. 1 Satz 5 KVG LSA für Nachtragssatzungen nicht gelte. Die Ansprüche des Beklagten auf Kreisumlage für das Jahr 2017 seien verjährt, jedenfalls aber verwirkt.

11 Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht verteidigt ebenfalls das Berufungsurteil.

II

12 1. Soweit die Klägerin ihre Klage vor dem Verwaltungsgericht auf die Anfechtung des Bescheides in Höhe von 4 918 233 € reduziert hat, war das Verfahren im Umfang der darin liegenden teilweisen Klagerücknahme einzustellen (§ 92 Abs. 3 VwGO).

13 2. Die zulässige Revision des Beklagten ist begründet und führt zur Aufhebung des Berufungsurteils und Zurückverweisung der Sache an das Berufungsgericht (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO). Das Berufungsurteil steht nicht im Einklang mit Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Seine Annahme, der angegriffene Bescheid sei rechtswidrig, kann wegen der inzwischen erlassenen, revisionsrechtlich zu berücksichtigenden rückwirkenden Änderung der Haushaltssatzung des Beklagten für das Jahr 2017 nicht mehr allein auf Mängel der ursprünglichen Satzung gestützt werden (a). Aus anderen Gründen kann sich das Urteil gemäß § 144 Abs. 4 VwGO nur als richtig erweisen, wenn der angegriffene Bescheid seine Rechtsgrundlage weder in der geänderten Satzung findet noch - bei deren Unwirksamkeit - in der ursprünglichen Haushaltssatzung. Die erste Voraussetzung ist revisionsgerichtlich nicht abschließend zu beurteilen, weil die Wirksamkeit der Satzungsänderung von Auslegungsfragen des irrevisiblen Landesrechts abhängt, deren Klärung dem Oberverwaltungsgericht vorbehalten ist

(b). Der Senat kann auch nicht unabhängig davon in der Sache selbst entscheiden. Das wäre nur möglich, wenn der angegriffene Bescheid bei Unwirksamkeit der Satzungsänderung - jedenfalls - durch die ursprüngliche Satzung getragen würde. Diese verstößt jedoch, wie das Berufungsgericht zutreffend angenommen hat, gegen Art. 28 Abs. 2 GG (c); der Beschluss des Kreistages vom 26. Februar 2020 konnte diesen Verstoß nicht heilen (d). Das zwingt zur Zurückverweisung der Sache an das Berufungsgericht, das die Wirksamkeit der geänderten Satzung zu klären haben wird.

- 14 a) Das Berufungsurteil hat als Rechtsgrundlage für den angegriffenen Kreisumlagebescheid die landesgesetzlichen Regelungen der § 99 Abs. 3 des Kommunalverfassungsgesetzes (KVG LSA) und § 19 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG LSA) des Landes Sachsen-Anhalt in Verbindung mit § 5 der Haushaltssatzung des Beklagten für das Haushaltsjahr 2017 vom 23. November 2016 herangezogen. Es konnte die erst am 2. Dezember 2020 vom Kreistag beschlossene und am 17. Januar 2021 bekanntgemachte Änderungssatzung für das Haushaltsjahr 2017 noch nicht berücksichtigen, welche den Kreisumlagesatz in § 5 der Haushaltssatzung erneut in gleicher Höhe wie die ursprüngliche Satzung festsetzt. Das Revisionsgericht hat eine Änderung des Landesrechts nach Erlass des Berufungsurteils zu beachten, wenn das Berufungsgericht bei einer Entscheidung im Zeitpunkt der Revisionsverhandlung auf die entsprechenden Regelungen abzustellen hätte (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Februar 1990 - 1 C 30.86 - Buchholz 402.41 Allgemeines Polizeirecht Nr. 47 S. 21) und von der Anwendung des geänderten irrevisiblen Rechts die richtige Anwendung des revisiblen Rechts abhängt (vgl. Neumann/Korbmacher, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 137 Rn. 24 m.w.N.). So liegt der Fall hier. Die Änderungssatzung misst sich Rückwirkung für das genannte Haushaltsjahr bei und ist deshalb als Rechtsgrundlage für den angefochtenen Kreisumlagebescheid vorrangig in den Blick zu nehmen sowie an den einschlägigen landes- und bundesrechtlichen Maßstäben zu messen.
- 15 b) Ob das Berufungsurteil sich aus anderen Gründen als richtig darstellt (§ 144 Abs. 4 VwGO), weil der angegriffene Bescheid sich auch nach dem jetzt anzuwendenden Recht als rechtswidrig erweist, kann der Senat nicht abschließend beurteilen. Dafür bedarf es einer Auslegung irrevisiblen Landesrechts, die dem

Oberverwaltungsgericht vorbehalten ist (vgl. § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 563 Abs. 4 ZPO), sowie tatsächlicher Feststellungen, die im Revisionsverfahren nicht getroffen werden können (§ 137 Abs. 2 VwGO).

- 16 aa) Die Wirksamkeit des mit der Änderungssatzung erneut beschlossenen § 5 der Haushaltssatzung für das Jahr 2017 hängt von der Auslegung der am 10. November 2020 in Kraft getretenen Neufassung der § 100 Abs. 1, § 103 Abs. 1 KVG LSA ab, die - auch nach Auffassung der Beteiligten - verschiedene Auslegungen - mit hier verschiedenen Ergebnissen - zulassen. Nach § 100 Abs. 1 Satz 5 KVG LSA kann eine Haushaltssatzung zur Behebung von Fehlern auch nach Ablauf des Haushaltsjahres geändert oder erlassen werden. Nach § 103 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 KVG LSA findet § 100 Abs. 1 Satz 5 KVG LSA auf Nachtragshaushaltssatzungen allerdings keine Anwendung. Für das Haushaltsjahr 2017 hat der Beklagte eine Nachtragshaushaltssatzung erlassen. Hinzu kommt, dass die Bekanntmachung im Amtsblatt vom 17. Januar 2021 die neue Satzung - wohl unzutreffend - als "Nachtragshaushaltssatzung" und nicht als Änderung der Haushaltssatzung in der Fassung der Nachtragshaushaltssatzung ausweist.
- 17 bb) Eine dem Oberverwaltungsgericht vorbehaltene Klärung der Auslegungsfragen, die sich bei der Anwendung der neuen Satzungsnorm und des geänderten, ebenfalls irrevisiblen Kommunalverfassungsgesetzes stellen, erübrigt sich nicht etwa, weil die neue Satzung schon wegen des bundesverfassungsrechtlichen Rückwirkungsverbots unwirksam wäre. Dieses findet im rechtsstaatlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht nur seinen Grund, sondern auch seine Grenze. Seine Anwendung setzt einen belastenden Eingriff in ein vom Berechtigten auf der Grundlage der Rechtsordnung erworbenes Recht voraus. Es schützt das Vertrauen in eine dem Normadressaten zugewiesene, individuell verliehene Rechtsposition (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. November 2020 - 8 C 21.19 - NWVBl 2021, 462 Rn. 13 m.w.N.). Eine solche Rechtsposition kommt der Klägerin nach Art. 28 Abs. 2 GG gegenüber der Heranziehung zur Kreisumlage als Mittel des kommunalen Finanzausgleichs nicht zu. Aus der Garantie kommunaler Selbstverwaltung lässt sich kein Recht der Gemeinde herleiten, von einer Heranziehung zur Kreisumlage dauerhaft verschont zu bleiben. Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistet eine aufgabenangemessene Finanzausstattung der

Kommunen, die sich nach Maßgabe des Finanzverfassungs- und Finanzausgleichsrechts aus dem Zusammenwirken von Einnahmen, Zuweisungen und Umlagen ergibt. Er trifft jedoch keine zusätzliche und eigenständige Regelung zur Verteilung öffentlicher Mittel (BVerwG, Urteil vom 30. Januar 2013 - 8 C 1.12 - BVerwGE 145, 378 Rn. 12 f.).

- 18 c) Sollte sich die neu erlassene Satzungsnorm über den Kreisumlagesatz für das Jahr 2017 als unwirksam erweisen, wird der angegriffene Bescheid auch nicht durch § 5 der am 23. November 2016 erlassenen ursprünglichen Satzung getragen. Dieser sollte zwar erkennbar für den Fall der Unwirksamkeit des neuen Satzungsbeschlusses subsidiär fortgelten. Das Berufungsgericht hat jedoch zutreffend angenommen, dass die ursprüngliche Satzungsnorm über den Kreisumlagesatz wegen eines Verstoßes gegen Art. 28 Abs. 2 GG unwirksam ist. Der Beklagte ist bei ihrem Erlass seiner aus Art. 28 Abs. 2 GG folgenden verfahrensrechtlichen Pflicht zur Ermittlung des Finanzbedarfs der kreisangehörigen Gemeinden nicht hinreichend nachgekommen, weil dem Kreistag nach den für den Senat bindenden Tatsachenfeststellungen des Berufungsgerichts (§ 137 Abs. 2 VwGO) keine Informationen über den Finanzbedarf der umlagepflichtigen Gemeinden vorlagen.
- 19 In Übereinstimmung mit revisiblem Recht nimmt das Berufungsgericht an, das Selbstverwaltungsrecht der Klägerin gemäß Art. 28 Abs. 2 GG werde nicht nur verletzt, wenn die Erhebung einer Kreisumlage dazu führt, dass ihre finanzielle Mindestausstattung unterschritten wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 30. Januar 2013 - 8 C 1.12 - BVerwGE 145, 378 Rn. 18 ff.), sondern auch dann, wenn der Landkreis bei der Erhebung der Kreisumlage seine eigenen finanziellen Belange gegenüber den finanziellen Belangen seiner kreisangehörigen Gemeinden einseitig und rücksichtslos bevorzugt und damit den Grundsatz des Gleichrangs des Finanzbedarfs der kommunalen Gebietskörperschaften verletzt (vgl. BVerwG, Urteil vom 30. Januar 2013 - 8 C 1.12 - BVerwGE 145, 378 Rn. 13 ff.). Die Wahrung dieses Grundsatzes verpflichtet den Landkreis bei der Erhebung einer Kreisumlage, nicht nur seinen eigenen Finanzbedarf, sondern auch denjenigen der umlagepflichtigen Gemeinden zu ermitteln und seine Entscheidungen in geeigneter Form - etwa im Wege einer Begründung der Ansätze seiner Haus-

haltungssatzung - offenzulegen, um den Gemeinden und gegebenenfalls den Gerichten eine Überprüfung zu ermöglichen (BVerwG, Urteile vom 30. Januar 2013 - 8 C 1.12 - a.a.O. Rn. 14, vom 16. Juni 2015 - 10 C 13.14 - BVerwGE 152, 188 Rn. 41 und vom 29. Mai 2019 - 10 C 6.18 - Buchholz 415.1 AllgKommR Nr. 198 Rn. 13). In welcher Art und Weise die Landkreise den Finanzbedarf ihrer Gemeinden zu ermitteln und offenzulegen haben, ist Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und 3 GG allerdings nicht zu entnehmen, weil die Institutsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung der gesetzlichen Ausgestaltung und Formung bedarf (vgl. BVerwG, Urteil vom 30. Januar 2013 - 8 C 1.12 - a.a.O. Rn. 13). Es obliegt daher dem jeweiligen Landesgesetzgeber, das Verfahren der Erhebung von Kreisumlagen zu regeln. Soweit derartige Regelungen fehlen, haben die Landkreise die Befugnis zur Gestaltung ihrer Verfahrensweise. Sie tragen damit die Verantwortung dafür, hierbei ein Verfahren zu beobachten, welches sicherstellt, dass die verfassungsrechtlichen Anforderungen gewahrt werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2019 - 10 C 6.18 - a.a.O. Rn. 14). Art. 28 Abs. 2 GG gestattet insbesondere keinen vollständigen Verzicht auf eine inhaltliche Würdigung der finanziellen Belange der Gemeinden (BVerwG, Beschluss vom 16. September 2020 - 8 B 22.20 - ZKF 2021, 89 <91>).

- 20 Mit diesen Vorgaben steht das Berufungsurteil in Einklang. Seine Annahme, die maßgeblichen Daten über den Finanzbedarf der Gemeinden müssten dem Kreistag als dem landesrechtlich für die Festsetzung der Kreisumlage zuständigen Organ in geeigneter Weise zur Verfügung stehen, weil dabei andernfalls die Beachtung und Überprüfung des gemeindlichen Bedarfs nicht möglich sei, konkretisiert die aus Art. 28 Abs. 2 GG abzuleitende Ermittlungspflicht des Beklagten in bundesrechtlich nicht zu beanstandender Weise.
- 21 Durch welches Organ und auf welche Weise die für die Bewertung des Finanzbedarfs der Gemeinden erforderlichen Informationen innerhalb des Landkreises zusammengestellt werden, bestimmt sich nach landesrechtlichen Regelungen und unterliegt, sofern solche Regelungen fehlen, der Befugnis des Landkreises, das Verfahren im Rahmen der verfassungsrechtlichen Grenzen auszugestalten. Das Berufungsgericht ist ohne Verstoß gegen Bundesrecht davon ausgegangen, dass die Kreisverwaltung den gemeindlichen Finanzbedarf ermitteln und dazu auf vorhandene Daten zurückgreifen darf. Eine verfassungsrechtliche

Pflicht, die Gemeinden anzuhören, besteht dabei nicht (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2019 - 10 C 6.18 - Buchholz 415.1 AllgKommR Nr. 198 Rn. 14 ff.). Die von ihr ermittelten Informationen über den gemeindlichen Finanzbedarf müssen dem Kreistag als dem für den Erlass der Haushaltssatzung zuständigen Organ (§ 45 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 4 KVG LSA) bei der Beschlussfassung über den Kreisumlagesatz vorliegen, damit er der Pflicht des Kreises nachkommen kann, diesen Finanzbedarf gemäß Art. 28 Abs. 2 GG gleichrangig mit dem eigenen zu berücksichtigen. Dazu muss dem Kreistag zumindest ein bezifferter Bedarfsansatz für jede kreisangehörige Gemeinde vorliegen. Wegen der ebenfalls aus Art. 28 Abs. 2 GG abzuleitenden Pflicht, die Entscheidung über die Umlagefestsetzung als Ergebnis der Gewichtung der finanziellen Belange offenzulegen, müssen die der Beschlussfassung zugrunde gelegten Bedarfsansätze in der Beschlussvorlage oder, falls die Festsetzung davon abweicht, in anderer geeigneter Weise dokumentiert werden. Dies dient neben der gerichtlichen Kontrolle insbesondere auch der Überprüfung durch die betroffenen Gemeinden, ob der Kreis bei der Festsetzung des Kreisumlagesatzes durch den Kreistag die verfassungsrechtliche Vorgabe beachtet hat, seinen Finanzbedarf nicht einseitig und rücksichtslos gegenüber demjenigen der Gemeinden zu bevorzugen.

- 22 Ebenfalls zutreffend geht das Berufungsurteil davon aus, dass die Beachtung der aus Art. 28 Abs. 2 GG folgenden Ermittlungs- und Offenlegungspflicht des Kreises eine verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeitsvoraussetzung der Festsetzung des Kreisumlagesatzes darstellt, deren Verletzung von Verfassungs wegen zur Unwirksamkeit der Satzungsnorm führt. Das Berufungsgericht hat diese Grundsätze in bundesrechtlich nicht zu beanstandender Weise angewandt. Nach seinen tatsächlichen Feststellungen lagen dem Kreistag bei seiner ursprünglichen Beschlussfassung über die Haushaltssatzung für das Jahr 2017 am 23. November 2016 keine Informationen über den gemeindlichen Finanzbedarf vor.
- 23 d) Das angegriffene Berufungsurteil hat eine Heilung der unwirksamen ursprünglichen Satzungsnorm durch den sie bestätigenden Beschluss des Kreistages vom 26. Februar 2020 in Auslegung irrevisiblen Landesrechts, an die das Revisionsgericht gebunden ist (§ 173 VwGO i.V.m. § 560 ZPO), verneint. Seine Erwägung, § 103 Abs. 1 KVG LSA habe in dem maßgeblichen Zeitpunkt des

Kreistagsbeschlusses einer erneuten Sachentscheidung über die Haushaltssatzung nach Ablauf des Haushaltsjahres entgegengestanden, verstößt nicht gegen Bundesrecht. Art. 28 Abs. 2 GG gebietet nicht, nach Ablauf des betreffenden Haushaltsjahres die Heilung eines unwirksamen Beschlusses über den Kreisumlagesatz zu ermöglichen. Vielmehr ist es Sache des Landesgesetzgebers, die dafür und dagegen sprechenden Gesichtspunkte zu würdigen und die zeitlichen Grenzen des Erlasses und der Änderung einer Haushaltssatzung festzulegen. Dass er die Finanzierung der Kreise gerade durch eine Ermächtigung zur zeitlich unbegrenzt rückwirkenden Erhebung der Kreisumlage sicherzustellen hätte, lässt sich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG nicht entnehmen. Die weitere Erwägung des Oberverwaltungsgerichts, eine Heilung scheide aus, wenn eine offene Entscheidung des Kreistages über die Höhe des Kreisumlagesatzes aus rechtlichen Gründen nicht mehr möglich sei und nur noch eine Bestätigung des ursprünglich festgesetzten Umlagesatzes in Betracht komme, steht ebenfalls in Einklang mit Bundesrecht. Der Grundsatz des Gleichranges des Finanzbedarfs der kommunalen Gebietskörperschaften aus Art. 28 Abs. 2 GG verpflichtet den Kreistag zu einer ergebnisoffenen Berücksichtigung und Gewichtung der finanziellen Belange der kreisangehörigen Gemeinden gegenüber denjenigen des Kreises; davon kann keine Rede sein, wenn dieser landesrechtlich darauf beschränkt ist, seinen zuvor gefassten Beschluss ohne die Möglichkeit einer inhaltlichen Änderung zu bestätigen.

- 24 3. Der Senat kann im Hinblick auf die vom Oberverwaltungsgericht vorzunehmende Auslegung irrevisiblen Landesrechts und mangels hinreichender tatsächlicher Feststellungen zur Wahrung der Ermittlungspflicht des Beklagten beim Erlass der Satzung vom 2. Dezember 2020 sowie zu deren materiell-rechtlicher Rechtmäßigkeit nicht in der Sache selbst entscheiden (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO). Sollte sich die am 2. Dezember 2020 erlassene Satzungsnorm über den Kreisumlagesatz als wirksam erweisen, bleibt zu prüfen, ob der Anspruch des Beklagten gegenüber der Klägerin wegen abgabenrechtlicher Verjährung erloschen ist. Dies hängt von der Auslegung der irrevisiblen landesrechtlichen Vorschrift des § 27 Finanzausgleichsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt - FAG LSA - in der Fassung vom 28. März 2017 (GVBl. LSA 2017 S. 60, 61) ab, die dem Oberverwaltungsgericht obliegt. Das gilt auch für die in § 27 Abs. 3 FAG

LSA angeordnete entsprechende Geltung der §§ 230 bis 232 der Abgabenordnung (AO), welche kraft des Rechtsanwendungsbefehls der landesrechtlichen Verweisungsnorm in das Landesrecht inkorporiert werden und insoweit dessen nicht revisiblen Rechtscharakter teilen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 14. August 2019 - 9 B 13.19 - Buchholz 346 LandesVerwVollstrR Nr. 6 Rn. 6 m.w.N.).

- 25 Das angefochtene Berufungsurteil ist deshalb aufzuheben und der Rechtsstreit zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Berufungsgericht zurückzuverweisen (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO). Der Senat weist darauf hin, dass die Pflicht gemäß Art. 28 Abs. 2 GG, den Finanzbedarf der Gemeinden gleichrangig mit dem des Kreises zu berücksichtigen, keine Abwägungsentscheidung verlangt, wie sie aus dem Planungsrecht geläufig ist und dort den Maßgaben der Abwägungsfehlerlehre unterliegt. Stattdessen ist nach Art. 28 Abs. 2 GG in materiell-rechtlicher Hinsicht zu überprüfen, ob die Umlagenfestsetzung das Recht der betroffenen Gemeinden auf eine finanzielle Mindestausstattung wahrt und darüber hinaus Finanzinteressen des Kreises nicht einseitig und rücksichtslos gegenüber denen der Gemeinden bevorzugt.

Dr. Held-Daab

Hoock

Dr. Keller

Dr. Rublack

Dr. Seegmüller

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird - unter Abänderung der erstinstanzlichen Festsetzung gemäß § 63 Abs. 3 GKG - für das erstinstanzliche Verfahren bis zur Teilklagerücknahme auf 5 784 933 € und für das Verfahren seither einschließlich des Revisionsverfahrens auf 4 918 233 € festgesetzt.

Dr. Held-Daab

Hoock

Dr. Keller

Dr. Rublack

Dr. Seegmüller