

Gericht: VGH
Aktenzeichen: 4 BV 17.2488
Sachgebietsschlüssel: 144

Rechtsquellen:

Art. 28 Abs. 2 GG;
Art. 18 ff. BayFAG;
Art. 57 ff. LKrO

Hauptpunkte:

Erhebung der Kreisumlage;
Ermittlungspflicht des Landkreises;
Nichtigkeit der Haushaltssatzung;
rückwirkender Neuerlass;
gemeindliche Finanzhoheit;
finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden

Leitsätze:

Beschluss des 4. Senats vom 14. Dezember 2018
(VG Bayreuth, Entscheidung vom 10. Oktober 2017, Az.: B 5 K 15.701)

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 4. Senat,
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Zöllner,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Stadlöder,
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Dr. Schübel-Pfister

ohne mündliche Verhandlung am **14. Dezember 2018**
folgenden

Beschluss:

Den Beteiligten wird vorgeschlagen, zur gütlichen Beilegung des Rechtsstreits gemäß § 106 Satz 2 VwGO folgenden prozessbeendenden **Vergleich** zu schließen:

1. Der Beklagte zahlt einen Betrag in Höhe von 350.000 Euro an die Klägerin zurück.
2. Der Beklagte trägt die Verfahrenskosten beider Instanzen.
3. Die Beteiligten erklären die Hauptsache insgesamt übereinstimmend für erledigt.

Der Vergleich kommt zustande, wenn die Beteiligten diesen Vorschlag schriftlich gegenüber dem Gericht annehmen (§ 106 Satz 2 VwGO). Die Schriftsätze müssen bis **Montag, den 18. Februar 2019** beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof eingegangen sein. Diese Frist kann auf Antrag im Einvernehmen mit der jeweiligen Gegenseite verlängert werden.

Gründe:

I.

- 1 Die Klägerin, eine Große Kreisstadt, wendet sich gegen die Kreisumlage für das Jahr 2014, die der beklagte Landkreis mit Bescheid vom 26. März 2014 auf 14.231.537,76 Euro festgesetzt hat. Die Höhe der Umlageforderung geht zurück auf die Haushaltssatzung des Beklagten, die ein Umlagesoll von rund 47 Mio. Euro und einen Umlagesatz von 52,5 v.H. ausweist. Das Verwaltungsgericht hat den Umlage-

bescheid mit der Begründung aufgehoben, dass der Beklagte bei Erlass der Haushaltssatzung seinen verfassungsrechtlich begründeten Anhörungs- und Ermittlungspflichten bezüglich des Finanzbedarfs der umlagepflichtigen Gemeinden nicht hinreichend nachgekommen sei. Der Beklagte hat die vom Ausgangsgericht zugelassene Berufung zum Verwaltungsgerichtshof eingelegt.

II.

- 2 Nach dem Sach- und Streitstand, wie er sich dem Verwaltungsgerichtshof aufgrund der vorgelegten Akten sowie der mündlichen Verhandlung vom 28. November 2018 darstellt, dürfte das erstinstanzliche Urteil im Ergebnis Bestand haben, so dass die Berufung des Beklagten zurückzuweisen wäre. Wie vom Senat in der mündlichen Verhandlung dargelegt, ergeben sich aus der Verfassung Verfahrensanforderungen für die Festsetzung des Umlagesatzes, die der Beklagte im streitgegenständlichen Haushaltsjahr 2014 nicht eingehalten hat (dazu 1.). Dies führt zur Nichtigkeit der Haushaltssatzung, welche der Beklagte aber wohl rückwirkend neu erlassen kann (dazu 2.). Da zweifelhaft ist, ob sich dabei eine ins Gewicht fallende Verringerung des Umlagesatzes ergäbe, erscheint es zur gütlichen Beilegung des Rechtsstreits sachgerecht, dass der Beklagte an die Klägerin den von ihr ursprünglich ins Auge gefassten Betrag von 350.000 Euro zurückzahlt (dazu 3.). Mit Rücksicht auf die Erfolgsaussichten der vorliegenden Anfechtungsklage hält es der Senat für angemessen, dass der Beklagte im Fall einer Einigung die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen trägt (dazu 4.).
- 3 1. Nach vorläufiger Rechtsauffassung des Senats hat der Beklagte die in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts entwickelten ungeschriebenen Verfahrensanforderungen bei der Festsetzung des Umlagesatzes verfehlt. Zwar kommt dem Beklagten nach Ansicht des Verwaltungsgerichtshofs ein weites Verfahrensermessen bei der Ermittlung des gemeindlichen Finanzbedarfs zu, das er entweder durch Anhörung der umlagepflichtigen Gemeinden oder auf sonstige Weise ausüben kann (dazu a). Die Handhabung des Beklagten bei Erlass der Haushaltssatzung für das Jahr 2014 genügt diesen prozeduralen Mindestanforderungen jedoch nicht (dazu b).
- 4 a) Bei der Festsetzung des Umlagesatzes bestehen ungeschriebene Verfahrensanforderungen, denen der Landkreis wahlweise durch Anhörung der Gemeinden oder im Wege der Nutzung anderer Informationsquellen nachkommen kann.

- 5 aa) Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist der Landkreis verpflichtet, 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 (BVerwG, U.v. 31.1.2013 – 8 C 1.12 – BVerwGE 145, 378 Rn. 14; U.v. 16.6.2015 – 10 C 13.14 – BVerwGE 152, 188 Rn. 41). Diese ungeschriebene Verfahrensanforderung, die in den einfachrechtlichen bayerischen Vorschriften (vgl. Art. 18 ff. BayFAG, Art. 57 ff. LKrO) – im Unterschied zur Rechtslage in anderen Bundesländern – keinen normativen Anknüpfungspunkt findet, ergibt sich aus der Gewährleistung des gemeindlichen Rechts auf eine aufgabenadäquate Finanzausstattung als Bestandteil der Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 GG, die auch gegenüber dem Landkreis gilt.
- 6 Bei der durch verfassungskonforme Auslegung der einschlägigen Rechtsnormen gewonnenen Verfahrensanforderung handelt es sich nicht um eine bloße Obliegenheit des Landkreises als Satzungsgeber, sondern um eine selbständige Verfahrenspflicht, die im Zeitpunkt der Beschlussfassung des Kreistags über die Haushaltssatzung erfüllt sein muss. Abweichend von dem Grundsatz, dass der Satzungsgeber – ebenso wie der Gesetzgeber – von Verfassungs wegen „nur“ eine wirksame Norm schuldet (vgl. BVerfG, U.v. 14.2.2012 – 2 BvL 4/10 – BVerfGE 130, 263 Rn. 164), stellt die Erfüllung der genannten Verfahrenspflicht eine Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für die Satzung dar. Die prozeduralen Anforderungen an den Satzungserlass tragen zu einer erhöhten Rationalität und Transparenz des kommunalen Entscheidungsprozesses bei; sie bieten damit einen notwendigen Ausgleich für die eingeschränkte gerichtliche Kontrolldichte bei der materiellrechtlichen Prüfung der Haushaltssatzung am Maßstab der verfassungsgebotenen finanziellen Mindestausstattung der Gemeinden (vgl. BayVerfGH, E.v. 28.11.2007 – Vf. 15-VII-05 – VerfGH n.F. 60, 184/219; BVerwG, U.v. 31.1.2013 – 8 C 1.12 – BVerwGE 145, 378 Rn. 18 ff.; BayVGH, U.v. 21.3.2011 – 4 BV 10.108 – VGH n.F. 64, 42 Rn. 47 ff., 76 ff.; 81 ff. = BayVBI 2011, 632 ff.).
- 7 bb) Bei der Erfüllung der ungeschriebenen Ermittlungs- und Offenlegungspflicht kommt dem Landkreis nach Auffassung des Senats ein weites Verfahrensermessen zu. Insbesondere hält der Bayerische Verwaltungsgeschichtshof – anders als das Erst-

gericht und einige außerbayerische Instanzgerichte (vgl. ThürOVG, U.v. 7.10.2016 – 3 KO 94/12 – ZKF 2017, 91; OVG MV, U.v. 18.7.2018 – 2 L 463/16) – die Durchführung eines formalisierten Anhörungsverfahrens, bei dem wegen des dreistufigen kommunalen Aufbaus im Freistaat drei kommunale Ebenen zeitlich zu koordinieren wären, zur Ermittlung und Dokumentation des gemeindlichen Finanzbedarfs nicht für unabdingbar geboten. Weder ist eine solche Anhörung in den geltenden landesrechtlichen Vorschriften vorgesehen noch wird sie vom Bundesverwaltungsgericht als zwingendes Erfordernis zur Erfüllung der prozeduralen Pflichten des Landkreises postuliert. Der Zweck der prozeduralen Anforderungen, eine gesicherte Daten- und Informationsgrundlage für die Beschlussfassung der Kreisgremien über die Haushaltssatzung samt des darin vorgesehenen Umlagesatzes zu gewährleisten und eine nachträgliche Überprüfung zu ermöglichen, kann ebenso gut oder sogar besser durch den Rückgriff auf bereits vorhandenes bzw. regelmäßig erhobenes Datenmaterial erreicht werden. Für die erforderliche Querschnittsbetrachtung bedarf es aggregierter und konsolidierter Daten zur Haushalts- und Finanzsituation aller kreisangehörigen Gemeinden, anhand derer sich im Rahmen einer landkreisweiten Gesamtschau die Entwicklung des gemeindlichen Finanzbedarfs sowohl in den zurückliegenden Jahren als auch in absehbarer Zukunft generell einschätzen lässt. Die entsprechenden Informationen können beispielsweise den Haushaltssatzungen der Gemeinden mit den darin enthaltenen Festsetzungen (Art. 63 Abs. 2 GO) und der jährlich fortgeschriebenen fünfjährigen Finanzplanung (Art. 70 GO) entnommen werden. Anstelle einer gesonderten Abfrage bei jeder einzelnen Gemeinde dürfte der Landkreis insoweit im Wege der Informationshilfe (Art. 4, Art. 5 Abs. 1 Nr. 5 BayVwVfG) auch auf das bei der Kommunalaufsichtsbehörde und der Staatlichen Rechnungsprüfungsstelle des Landratsamts bereits vorhandene Zahlenmaterial zurückgreifen können. Ein formloser kommunalpolitischer Informationsaustausch zwischen Organen des Landkreises und der Gemeinden genügt dagegen nicht, um dem Kreistag die notwendige fundierte Entscheidungsgrundlage zu verschaffen.

- 8 Entscheidet sich der Landkreis für die Durchführung eines strukturierten Anhörungsverfahrens, um den gemeindlichen Finanzbedarf festzustellen, so müssen die von den einzelnen Gemeinden übermittelten Zahlen in geeigneter Weise (z. B. tabellarisch) aufbereitet und den Mandatsträgern zur Verfügung gestellt werden. Ausreichend ist dafür eine rechtzeitig vor der Beschlussfassung in den Kreisgremien stattfindende einmalige Anhörung bzw. Abfrage, die allerdings nicht kollektiv für alle Gemeinden – etwa anlässlich einer Bürgermeisterdienstbesprechung –, sondern nur

individuell in schriftlicher Form stattfinden kann. Eine nochmalige Anhörung vor Erlass der einzelnen Umlagebescheide ist gemäß Art. 28 Abs. 2 BayVwVfG „nach den Umständen des Einzelfalls nicht geboten“, weil der Umlagebescheid lediglich die in der Haushaltssatzung bereits abschließend vorgenommene Festsetzung der Kreisumlage (vgl. Art. 19 BayFAG) rechnerisch umsetzt. Angesichts der in den Art. 18 ff. BayFAG geforderten Gleichbehandlung aller kreisangehörigen Gemeinden scheidet eine Berücksichtigung gemeindespezifischer Finanzbelange bei der Festsetzung der Umlagesatzes oder des konkreten Umlagebetrags von vornherein aus.

- 9 Im Übrigen bedarf es im Verfahren der Haushaltsaufstellung einer über die Ermittlung und Zusammenstellung der entscheidungsrelevanten Finanzdaten von Landkreis und Gemeinden hinausgehenden ausdrücklichen Begründung des festgesetzten Umlagesatzes ebenso wenig wie einer gesonderten Begründung der einzelnen Haushaltsansätze. Die kreisangehörigen Gemeinden können die Rechtmäßigkeit konkreter Ausgabenpositionen im Haushaltsplan des Landkreises nicht unter formellen Gesichtspunkten in Frage stellen, sondern nur im Rahmen der materiellen Prüfung des Umlagebescheids mit dem Einwand, dass damit landkreisfremde Aufgaben finanziert würden (vgl. dazu unten 3.).
- 10 b) Diesen Verfahrensanforderungen hat der Beklagte bei der Festsetzung des Umlagesatzes für das Haushaltsjahr 2014 nicht entsprochen. Weder hat er ein strukturiertes Anhörungsverfahren durchgeführt noch hat er auf andere Weise den gemeindlichen Finanzbedarf als Beurteilungs- und Entscheidungsgrundlage für die Kreisgremien hinreichend ermittelt. Das in den Verfahrensakten genannte formlose Vorgespräch mit den Fraktionsvorsitzenden im Kreistag (vgl. Bl. 18 der Akte „Haushalt 2014“) ist hierfür ebenso wenig ausreichend wie die von der Beklagtenseite im Erörterungstermin vor dem Verwaltungsgericht (Bl. 136 der VG-Akte B 5 K 15.701) erwähnte Bürgermeisterdienstbesprechung, zu der sich in den Akten keine Unterlagen finden. Dass den Kreistagsmitgliedern zu keinem Zeitpunkt aggregiertes Daten- und Zahlenmaterial über die gemeindliche Finanzsituation zugänglich gemacht wurde, ist zwischen den Verfahrensbeteiligten unstrittig. Zwar hat der Beklagte im Berufungsverfahren darauf verwiesen, dass dem Fachbereich Kommunalaufsicht im Landratsamt die Haushaltssituation der Klägerin und der übrigen Gemeinden – etwa über die jährlichen Stellungnahmen der Staatlichen Rechnungsprüfungsstelle – bekannt gewesen sei. Dies vermag jedoch die erforderliche Aufbereitung und Bereitstellung der Informationen für die zur Beschlussfassung über die Haushaltssatzung berufenen Kreis-

gremien nicht zu ersetzen. Auch genügt es nicht, dass in der von der Verwaltung erarbeiteten Beschlussvorlage für den Kreistag sowie in der Haushaltsrede des Landrats in ganz allgemeiner Form auf die finanzielle Situation der kreisangehörigen Gemeinden Bezug genommen wurde. Zu keinem anderen Ergebnis führt der Umstand, dass bei der Berechnung der Kreisumlage nach Gemeinden (vgl. Bl. 160 der Akte „Haushalt 2014“) die maßgeblichen Kenngrößen in Gestalt der Umlagegrundlagen (vgl. Art. 18 Abs. 3 BayFAG) zugrunde gelegt wurden. Diese Zahlen spiegeln lediglich die Einnahmesituation der Gemeinden im Referenzjahr wider und treffen zu ihrer Finanzkraft für sich genommen keine hinreichende Aussage. Die prozeduralen Ermittlungspflichten des Landkreises können sich daher nicht auf das bloße Zur-Kennntnis-Nehmen der Umlagekraftzahlen beziehen bzw. sich darin erschöpfen.

- 11 2. Aus den vorgenannten Gründen dürfte hier zwar ein absoluter Verfahrensfehler vorliegen, der zur Nichtigkeit der Haushaltssatzung insgesamt führt und damit dem klägerischen Anfechtungsbegehren im Falle einer streitigen Entscheidung zum Erfolg verhelfen würde (dazu a). Der Senat erachtet jedoch einen rückwirkenden Neuerlass der Haushaltssatzung als zulässig, so dass ein Klageerfolg im vorliegenden Verfahren nicht zwangsläufig zu einer Rückzahlungsverpflichtung führt (dazu b).
- 12 a) Der Verstoß gegen die verfassungsrechtlich begründeten Verfahrensanforderungen führt nach allgemeinen Grundsätzen zur Nichtigkeit der Haushaltssatzung. Die für Verwaltungsakte geltenden Vorschriften der Art. 45 f. BayVwVfG finden auf Normsetzungsakte keine (entsprechende) Anwendung, so dass hier weder eine Heilung des Satzungsmangels durch Nachholung (allein) der unterbliebenen Verfahrenshandlung noch eine Unbeachtlichkeit des Ermittlungsdefizits wegen offensichtlich fehlender Entscheidungserheblichkeit in Betracht kommt (vgl. ThürOVG, U.v. 7.10.2016 – 3 KO 94/12 – ZKF 2017, 91; anders wohl OVG Berlin-Bbg, B.v. 24.4.2017 – 12 N 58.16 – ZKF 2017, 188). Da für die Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs besondere prozedurale Anforderungen gerade deshalb gelten, weil die Höhe des Umlagesatzes in Ermangelung quantifizierbarer Prüfungsmaßstäbe nur einer eingeschränkten materiellrechtlichen Kontrolle unterliegt, kann ein festgestellter Verfahrensverstoß nicht wegen eines „im Ergebnis richtigen“ Umlagesatzes als unbeachtlich angesehen werden. Der absolute Verfahrensfehler dürfte die Gesamtnichtigkeit und nicht lediglich die Teilnichtigkeit der Haushaltssatzung zur Folge haben, weil sich die Höhe der Kreisumlage auf das gesamte Zahlenwerk auswirkt bzw. damit im untrennbaren Zusammenhang steht. Dieser Frage kommt hier allerdings nach Ablauf

des Haushaltsjahres 2014 wohl keine praktische Bedeutung mehr zu, da die Haushaltssatzung – mit Ausnahme des streitgegenständlichen Umlagebescheids – bereits vollzogen ist.

- 13 Die verfahrensfehlerhafte Vorgehensweise des Beklagten bei der Festsetzung des Umlagesatzes rechtfertigt somit bereits für sich genommen die Aufhebung des darauf gestützten Umlagebescheids, ohne dass es noch auf die von der Klägerin erhobenen materiellen Rügen hinsichtlich der Umlagesatzhöhe ankäme. Im Falle einer streitigen Entscheidung wäre daher das stattgebende erstinstanzliche Urteil zwar nicht in der Begründung, jedoch im Ergebnis vollumfänglich zu bestätigen; die Berufung des Beklagten wäre zurückzuweisen.
- 14 b) Der gerichtliche Vergleichsvorschlag kann allerdings nicht unberücksichtigt lassen, dass nach der in der mündlichen Verhandlung geäußerten vorläufigen Rechtsauffassung des Senats ein rückwirkender Neuerlass der Haushaltssatzung zulässig wäre (bejahend auch ThürOVG, U.v. 18.12.2008 – 2 KO 994/06 – ThürVBl 2009, 179 = juris Rn. 37; verneinend OVG MV, U.v. 18.7.2018 – 2 L 463/16 – UA S. 7 ff.). Nach allgemeinen Grundsätzen kann eine Satzung rückwirkend erlassen werden, wenn sie eine ungültige bzw. rechtlich zweifelhafte Satzung ersetzen soll und keine Vertrauensschutzgründe entgegenstehen. Dies muss auch für Haushaltssatzungen gelten mit der Folge, dass darauf beruhende fehlerhafte Kreisumlagebescheide geheilt werden können (vgl. BayVGH, U.v. 2.8.1996 – 4 B 94.1200 – juris Rn. 28 zum rückwirkenden Inkrafttreten einer verspätet erlassenen Haushaltssatzung). Die Nachholung des Satzungserlasses erscheint auch nach Ablauf des Haushaltsjahres vor allem dann möglich und geboten, wenn ein bloßer Verfahrensfehler vorliegt und noch nicht alle für das betreffende Jahr ergangenen Kreisumlagebescheide in Bestandskraft erwachsen sind. In diesem Fall besteht ein unabweisbares Bedürfnis nach einem Neuerlass der Satzung mit rechtswirksamer Festsetzung des Umlagesatzes, zumal der Landkreis nach Art. 56 Abs. 2 Nr. 2 LKrO i. V. m. Art. 18 Abs. 1 BayFAG verpflichtet ist, seinen durch die sonstigen Einnahmen nicht gedeckten Finanzbedarf auf die kreisangehörigen Gemeinden umzulegen. Durch die nachträgliche Neufestsetzung des Umlagesatzes kann dem Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung bei der Heranziehung zur Kreisumlage im Ergebnis Rechnung getragen werden. Haushaltsrechtliche Vorgaben, insbesondere das Jährlichkeitsprinzip des Art. 62 Abs. 1 Satz 1 LKrO, stehen einem solchen rückwirkenden Satzungserlass jedenfalls

nach bayerischem Landesrecht nicht entgegen (vgl. auch ThürOVG, U.v. 18.12.2008 – 2 KO 994/06 – ThürVBI 2009, 179 = juris Rn. 38).

- 15 3. Ob es im Fall eines rückwirkenden Neuerlasses der Haushaltssatzung zwingend zur Festsetzung eines niedrigeren Umlagesatzes und damit am Ende zu einer geringeren Umlageforderung gegenüber der Klägerin (und den übrigen kreisangehörigen Gemeinden) kommen müsste, erscheint dem Senat nach derzeitigem Sach- und Streitstand zumindest zweifelhaft. Bei der Beurteilung der insoweit von der Klägerin erhobenen Einwände hinsichtlich einzelner Haushaltsansätze ist der eingeschränkte gerichtliche Prüfungsmaßstab zu beachten (dazu a). Hieran gemessen dürften die bisher vorgebrachten materiellen Rügen in einem etwaigen weiteren Rechtsstreit nicht oder allenfalls in vergleichsweise geringem Umfang durchgreifen (dazu b). Vor diesem Hintergrund erscheint eine Teilerstattung der Kreisumlage in Form einer „Anerkennungszahlung“ von 350.000 Euro angemessen (dazu c).
- 16 a) Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs können die Gemeinden Kreisumlagebescheide oder Haushaltssatzungen des Landkreises mit der Begründung angreifen, dass der Kreishaushalt – in einem Umfang, der sich auf den Umlagesatz mit mindestens einem Prozentpunkt auswirkt – Ausgaben für landkreisfremde Zwecke vorsieht. Sie können sich dagegen nicht auf Rechtsverstöße bei der Erfüllung von Landkreisaufgaben berufen (BayVGH, U.v. 21.3.2011 – 4 BV 10.108 – VGH n.F. 64, 42/50 f. = BayVBI 2011, 632/635). Dass die Rügemöglichkeit auf Überschreitungen der Verbandskompetenz des Landkreises – also auf eine Ultra-vires-Kontrolle – bezogen und insoweit grundsätzlich begrenzt ist, folgt aus dem Umstand, dass die beiden kommunalen Ebenen selbständig und mit eigenen Aufgaben nebeneinander stehen (BayVGH, U.v. 4.11.1992 – 4 B 90.718 – VGH n.F. 45, 115/116 f. = NVwZ-RR 1993, 574). Die Rechtmäßigkeit der einzelnen Haushaltsansätze ist somit keine Voraussetzung für die Erhebung der Kreisumlage; eine „rechtsaufsichtsähnliche“ Kontrolle der Gemeinden gegenüber der Haushaltsplanung des Landkreises findet nicht statt.
- 17 Diese an der Ausgabenseite der Landkreise ansetzende Rechtsprechungslinie wird ergänzt durch die an die Einnahmenseite anknüpfende Judikatur des Bundesverwaltungsgerichts zur Gewährleistung einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung der Gemeinden. Danach folgen aus Art. 28 Abs. 2 GG neben den oben genannten prozeduralen Anforderungen materiellrechtliche Schranken in Form einer relativen und

einer absoluten Grenze. In relativer Hinsicht darf der Landkreis seinen eigenen Finanzbedarf nicht beliebig ausweiten, mithin seine eigenen Aufgaben und Interessen nicht einseitig und rücksichtslos gegenüber den Aufgaben und Interessen der kreisangehörigen Gemeinden durchsetzen. Zugleich zieht Art. 28 Abs. 2 GG der Kreisumlageerhebung eine absolute Grenze dahingehend, dass die Umlage – zusammen mit den anderen Instrumenten zur Gestaltung der gemeindlichen Finanzausstattung – nicht zu einem Unterschreiten der verfassungsgebodenen finanziellen Mindestausstattung der Gemeinden führen darf (BVerwG, U.v. 31.1.2013 – 8 C 1.12 – BVerwGE 145, 378 Rn. 14 und 18 ff.; U.v. 16.6.2015 – 10 C 13.14 – BVerwGE 152, 188 Rn. 28).

- 18 b) Hieran gemessen erscheint fraglich, ob und inwieweit die materiellen Einwände der Klägerin in einem späteren verwaltungsgerichtlichen Verfahren relevant werden und die Rechtmäßigkeit der Umlageerhebung in Frage stellen könnten. Dies betrifft sowohl die allgemeinen Rügen zur finanziellen Mindestausstattung der Klägerin im Verhältnis zur Finanzausstattung des Beklagten als auch die speziellen Einwände, die namentlich im Zusammenhang mit der Umstellung auf die doppische Haushaltsführung stehen.
- 19 aa) Soweit die Klägerin geltend macht, dass der Beklagte unangemessen hohe Rücklagen im Umfang von rund 17,3 Mio. Euro zu Beginn des Haushaltsjahres 2014 angesetzt habe, hat die Kreiskämmerin in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgerichtshof die Entstehung und Zusammensetzung des Betrags sowie seine Abschmelzung im Laufe des Jahres 2014 nachvollziehbar und plausibel erläutert. Danach handelt es sich bei dem Teil der Rücklage, der dem Abfallwirtschaftsbetrieb des Beklagten zuzuordnen ist (Deponierücklage in Höhe von 11 Mio. Euro sowie Gebührenaussgleichsrücklage), um Finanzmittel, die weder aus früheren Kreisumlagezahlungen resultieren noch dem Beklagten für andere Aufgaben zur Verfügung stehen. Im Übrigen kann das Ansammeln von Rücklagen im Kreishaushalt für sich genommen von der Klägerin nicht beanstandet werden; vielmehr ist der (auch künftige) Finanzbedarf des Landkreises im Vergleich zur gemeindlichen Finanzlage zu würdigen. Unabhängig von der bislang ungeklärten Grundsatzfrage, wie die verfassungsfeste finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden – etwa im Hinblick auf das Kriterium der „freien Spitze“ – konkret bestimmt werden kann, bedürfte es jedenfalls der hinreichenden Darlegung einer strukturellen Unterfinanzierung der betroffenen Gemeinden, die der Senat derzeit nicht als gegeben ansieht. Diese Darlegung müss-

te sich auf alle oder jedenfalls die Mehrzahl der kreisangehörigen Gemeinden beziehen und einen längeren, zumindest mehrjährigen Zeitraum abdecken (vgl. BVerwG, U.v. 31.1.2013 – 8 C 1.12 – BVerwGE 145, 378 Rn. 41; U.v. 16.6.2015 – 10 C 13.14 – BVerwGE 152, 188 Rn. 28, 31). Angesichts der hierfür generell geltenden hohen Substantiierungsanforderungen (vgl. etwa BVerfG, B.v. 9.3.2007 – 2 BvR 2215/01 – BVerfGK 10, 365 = NVwZ-RR 2007, 435) liegt es nicht auf der Hand, dass die Klägerin mit ihrer allein auf die eigene finanzielle Mindestausstattung bezogenen Rüge in einem weiteren Gerichtsverfahren Erfolg haben könnte.

- 20 bb) Gleiches gilt für die speziellen Einwände der Klägerin betreffend die Umstellung der Haushaltswirtschaft des Kreises von der Kameralistik auf die Grundsätze der doppelten kommunalen Buchführung (Art. 55 Abs. 4 LKrO) und die damit verbundenen Übergangsprobleme bei der Veranschlagung der Abschreibungen, der Pensionsrückstellungen und der Deponierücklage. Hier erscheint aus den oben genannten Gründen bereits zweifelhaft, ob eine solche Detailkontrolle der Haushaltsplanung – die dann im Übrigen wohl wechselseitig wäre, also eine Überprüfung der gemeindlichen Haushaltsansätze durch den Landkreis einschließen müsste – überhaupt verlangt werden kann. Im Übrigen verweist der Senat auf die überzeugenden Ausführungen im erstinstanzlichen Urteil, das unter Auswertung der einschlägigen rechtlichen Vorgaben sowie des heterogenen Meinungsbilds in der Fachliteratur detailliert dargelegt hat, warum die von der Klägerin erhobenen Rügen voraussichtlich nicht durchgreifen. Dass der bayerische Gesetz- bzw. Ordnungsgeber – abweichend von der Rechtslage in anderen Bundesländern – die Folgen der Systemumstellung von der Kameralistik auf die Doppik nicht gesondert geregelt und den Kommunen damit im Haushaltsvollzug gewisse Spielräume eröffnet hat, haben die Beteiligten in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgerichtshof nicht in Zweifel gezogen.
- 21 c) Die vom Senat in Anbetracht dieser Unwägbarkeiten zur gütlichen Beilegung des Rechtsstreits vorgeschlagene Rückzahlung eines Pauschalbetrags von 350.000 Euro an die Klägerin erscheint im Hinblick auf das beiderseitige Prozessrisiko interessengerecht; weitere (gerichtliche oder kommunalpolitische) Auseinandersetzungen über die angemessene Höhe der Kreisumlage 2014 können damit vermieden werden. Dabei wird der Umstand berücksichtigt, dass die Klägerin die streitgegenständliche Umlageforderung bereits vollständig erfüllt und in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgerichtshof ihre grundsätzliche Finanzierungsverantwortung gegen-

über dem Beklagten auch für das Haushaltsjahr 2014 anerkannt hat. Der vorgeschlagene Betrag von 350.000 Euro orientiert sich an der vorläufigen Streitwertfestsetzung des Verwaltungsgerichts, die ausweislich des gerichtlichen Aktenvermerks vom 30. April 2014 (Bl. 7 Rücksl. der VG-Akte B 5 K 14.303) auf einer mündlichen Auskunft der Klägerseite zu ihrem wirtschaftlichen Klageziel beruht. Da die vorliegende Klage nur auf Aufhebung des Umlagebescheids und nicht (auch) auf Rückzahlung des entrichteten Betrags gerichtet ist, sind Rechtshängigkeitszinsen nicht angefallen und somit bei der Bemessung des zu zahlenden Betrags nicht zu berücksichtigen.

- 22 4. Mit Blick auf die Erfolgsaussichten des Rechtsschutzbegehrens im anhängigen Verfahren hält es der Senat für angemessen, dass der Beklagte die Kosten dieses Verfahrens in beiden Rechtszügen trägt. Im Falle einer streitigen Entscheidung wäre zwar wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache die Revision zuzulassen. Angesichts der oben zitierten Äußerungen des Bundesverwaltungsgerichts zu den verfahrensrechtlichen Anforderungen an die Festsetzung von Kreisumlagesätzen bestünden aber für den Beklagten in einem möglichen Revisionsverfahren wohl nur geringe Erfolgsaussichten; zudem würden dadurch weitere Verfahrenskosten in sechsstelliger Höhe anfallen. Auch ein rückwirkender Neuerlass der formell rechtwidrig zustande gekommenen Haushaltssatzung für das Jahr 2014 wäre für den Beklagten – über den bloßen Verfahrensaufwand hinaus – mit nicht unbeträchtlichen finanziellen Risiken verbunden. Denn käme der Kreistag aufgrund einer Neubewertung des Finanzbedarfs der Gemeinden zu einem geringeren als dem bisher festgesetzten Kreisumlagesatz, so müsste die damit verbundene Entlastung wohl nicht nur der Klägerin, sondern im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz auch den übrigen Gemeinden zugutekommen.
- 23 5. Für die endgültige Streitwertfestsetzung im vorliegenden Verfahren ist angesichts der vollumfänglichen Anfechtung des Umlagebescheids der darin genannte Betrag maßgebend (§ 52 Abs. 3 Satz 1 GKG); für eine Beschränkung z. B. auf den in der mündlichen Verhandlung diskutierten Differenzbetrag zur Umlageforderung des Vorjahres ist angesichts der eindeutigen gesetzlichen Regelung kein Raum.
- 24 Nach Abschluss dieses Vergleichs und der damit verbundenen einvernehmlichen Prozessbeendigung wird der Senat das Klageverfahren deklaratorisch einstellen und das erstinstanzliche Urteil für wirkungslos erklären; der angefochtene Kreisumlage-

bescheid wird damit bestandskräftig. Da die Einigung auch die Kosten des Verfahrens umfasst, bedarf es keiner gerichtlichen Kostenentscheidung mehr.

25 Dr. Zöllner

Stadlöder

Dr. Schübel-Pfister