



VERWALTUNGSGERICHT MAGDEBURG

Aktenzeichen: 9 A 357/20 MD

IM NAMEN DES VOLKES URTEIL

In der Verwaltungsrechtssache

der **Stadt Hecklingen**, vertreten durch den Bürgermeister,
Hermann-Danz-Straße 46, 39444 Stadt Hecklingen

Prozessbevollmächtigte:

Prof. Dr. Dombert Rechtsanwälte Part mbB, Campus
Jungfernsee,
Konrad-Zuse-Ring 12 A, 14469 Potsdam
(- 795/20SW02 -)

Klägerin,

g e g e n

den **Salzlandkreis**, vertreten durch den Landrat,
Karlsplatz 37, 06406 Bernburg
(- 20322013/2020 -)

Beklagter,

w e g e n

Finanzausgleich (Kreisumlage 2020)

hat das Verwaltungsgericht Magdeburg - 9. Kammer - auf die mündliche Verhandlung vom 13. Dezember 2022 durch den Richter Granda als Einzelrichter für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist für den Beklagten wegen der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand

Die Klägerin, eine kreisangehörige Gemeinde des Beklagten, wendet sich gegen die Festsetzung der Kreisumlage für das Jahr 2020.

Im Rahmen der Haushaltsaufstellung und der Planung der Festsetzung eines Kreisumlagehebesatzes für das Haushaltsjahr 2020 bat der Beklagte seine kreisangehörigen Kommunen mit jeweiligen Schreiben vom 26.06.2019 um die Darlegung ihrer Finanz- und Haushaltssituation. Den Schreiben waren Formblätter beigelegt, mit welchen der Beklagte unter anderem den Stand der Haushaltsplanung für die Jahre 2019 und 2020, die Haushaltssicherung bzw. die Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes, die Realsteuerhebesätze für das Jahr 2020 sowie Angaben aus der Ergebnisplanung/-rechnung der Kalenderjahre 2014 – 2023 und der Finanzplanung/-rechnung für 2020 abfragte. Darüber hinaus bezog sich die Anfrage auf den Stand der Verbindlichkeiten, die Rücklagen aus der Eröffnungsbilanz und den Stand bzw. Umfang der von den Kommunen wahrgenommenen freiwilligen Aufgaben. Die entsprechenden Datenblätter (Verwaltungsvorgang, Bl. 514 - 602) wurden von allen 21 kreisangehörigen Kommunen ausgefüllt und an den Beklagten zurückübersandt. Die Klägerin übersandte die ausgefüllten Datenblätter mit Schreiben vom 13.08.2019 an den Beklagten. Mit weiterem Schreiben vom 18.09.2019 übersandte sie dem Beklagten nochmals aktualisierte Datenblätter.

Im September 2019 führte der Beklagte in Vorbereitung des Abwägungsprozesses zur Festsetzung des Kreisumlagesatzes mit dem Großteil der kreisangehörigen Kommunen Gespräche zur gemeindlichen Einzelbeteiligung durch. Am 11.09.2019 fand ein solches Anhörungsgespräch zwischen der Klägerin und dem Beklagten statt. An diesem nahm unter anderem der damalige Bürgermeister der Klägerin teil.

Mit E-Mail vom 07.10.2019 teilte der Beklagte der Klägerin und den übrigen kreisangehörigen Gemeinden mit, dass die Datenermittlung einschließlich der Einzelgespräche zur Durchführung des Abwägungsprozesses für die Festsetzung eines angemessenen Kreisumlagesatzes für das Haushaltsjahr 2020 abgeschlossen sei. Er übersandte den Kommunen die erstellten Datenblätter und eine Übersicht zur Darstellung seiner eigenen Haushaltssituation. Diese umfasste Erläuterungen zur Haushaltssatzung 2019, welche vom Landesverwaltungsamt beanstandet wurde, sowie Zahlen zur Haushaltsplanung für das Jahr 2020 und eine Übersicht zur Entwicklung der Erträge (Kreisumlage und Zuweisungen FAG), Aufwendungen und Zuschüsse in den Jahren 2012 bis 2020. Der Beklagte führte aus, dass für seinen Haushaltsausgleich im Haushaltsjahr 2020 Erträge aus der Kreisumlage in Höhe von 84,3 Mio. Euro erforderlich seien. Er wies zugleich darauf hin,

dass er wegen der Kürzung der SGB II-Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen davon ausgehe, dass sich die für das Haushaltsjahr 2020 dargelegten ordentlichen Erträge in Höhe von 306,7 Mio. Euro (ohne Kreisumlage) um voraussichtlich 3,3 Mio. Euro auf 303,4 Mio. Euro verringern dürften. Er bat die kreisangehörigen Gemeinden um die abschließende Prüfung der erstellten Datenblätter, wobei er ihnen für den Fall erforderlicher Änderungen oder Ergänzungen eine Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 18.10.2019 einräumte. Während dies einige Gemeinden dazu nutzten, sich nochmals schriftlich gegenüber dem Beklagten zu ihrer Haushalts- bzw. Finanzsituation zu äußern, erfolgte von Seiten der Klägerin keine weitergehende Stellungnahme.

Unter Berücksichtigung der vorgenannten Kürzungen der Sonderbedarfszuweisungen ging der Beklagte letztlich als „Ausgangslage“ (Verwaltungsvorgang, Bl. 5) von einem eigenen Fehlbedarf von 87,5 Mio. Euro aus. In Vorbereitung des Abwägungsprozesses zur Festsetzung der Kreisumlage stellte er fest, dass zum Erreichen eines Haushaltsausgleiches im Jahr 2020 ein Kreisumlagehebesatz in Höhe von 47,90 v. H. notwendig wäre.

Auf Grundlage der zuvor erfassten haushaltsrechtlichen Eckdaten der Kommunen nahm der Beklagte in Anlehnung an das im Land Sachsen-Anhalt geltende Haushaltskennzahlensystem eine Punktebewertung vor. Dabei schätzte er die finanzielle Situation seiner Gemeinden anhand der folgenden zehn Kennzahlen bzw. Kriterien ein:

1. Eigenkapital Eröffnungsbilanz
2. Struktureller Ausgleich des Haushalts / Fehlbeträge Vorjahr
3. Struktureller Ausgleich des Haushalts / Fehlbetrag Betrachtungsjahr
4. Struktureller Ausgleich des Haushalts / Fehlbeträge Folgejahre
5. Kumulierter Ausgleich unter Berücksichtigung der Rücklagen aus der Eröffnungsbilanz zum Ende Vorjahr / Ende laufendes Jahr / Ende Folgejahre
6. Verpflichtung zur Aufstellung eines Konzeptes zur Haushaltskonsolidierung
7. Tilgung – Erwirtschaftung der Tilgung im Rahmen der laufenden Verwaltungstätigkeit
8. Stehen nach Abzug der Tilgung weitere Finanzmittel zur Verfügung?
9. Pro-Kopf-Verschuldung Investitionskredit (im Vergleich zum Landesdurchschnitt)
10. Pro-Kopf-Verschuldung Liquiditätskredit/-hilfen in den Vorjahren

Die einzelnen Kennzahlen wurden mit +2 Punkten bis teilweise zu -4 Punkten bewertet. Darüber hinaus wurden ergänzende Informationen der Kommunen zu den Realsteuerhebesätzen, der Inanspruchnahme von Konsolidierungshilfen, der Abschöpfungsquote, der Investitionstätigkeit und dem Umfang von freiwilligen Aufgaben in die Betrachtung einbezogen. Für die Gegenüberstellung der finanziellen Leistungsfähigkeiten bzw. der Finanzausstattungen zwischen Gemeinden und Landkreis arbeitete der Beklagte seine Haushaltssituation unter den gleichen Gesichtspunkten auf. Die Finanzsituation des Landkreises und der kreisangehörigen Kommunen wurde sodann anhand der erreichten Gesamtpunktzahl (von +13 bis zu -25) abschließend beurteilt. Dabei galt Folgendes:

- +13 bis +5 Punkte: finanzielle Leistungsfähigkeit gesichert;
- +4 bis -5 Punkte: finanzielle Leistungsfähigkeit eingeschränkt;

- 6 bis -15 Punkte: finanzielle Leistungsfähigkeit gefährdet;
- 16 bis -25 Punkte: finanzielle Leistungsfähigkeit weggefallen.

Daraus ergab sich, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit bei keiner Gemeinde gesichert, bei 8 Gemeinden eingeschränkt, bei 7 Gemeinden gefährdet und bei 6 Gemeinden im Landkreis weggefallen war (Verwaltungsvorgang, Bl. 10). Zudem verzeichneten 11 der 21 Kommunen in ihrer Haushaltsplanung für das Jahr 2020 einen Fehlbetrag. Im Durchschnitt erreichten die kreisangehörigen Kommunen -9,8 Punkte (finanzielle Leistungsfähigkeit gefährdet) und der Landkreis -19 Punkte (finanzielle Leistungsfähigkeit weggefallen).

Das Ergebnis veranlasste den Landkreis dazu, für die 6 Kommunen mit weggefallener Leistungsfähigkeit im Einzelnen zu ermitteln, wie hoch der Kreisumlagehebesatz sein dürfte, damit auch diese Gemeinden im Jahr 2020 einen Haushaltsausgleich erreichen können. Diese individuell leistbaren Umlagesätze (u. a. 2,69 v. H. bei der Stadt Alsleben, und 8,19 v. H. bei der Gemeinde Borne) wurden in die anschließende Berechnung eines „durchschnittlichen Kreisumlagehebesatzes“ eingestellt. Für die übrigen 15 Gemeinden mit eingeschränkter und gefährdeter Leistungsfähigkeit nahm der Beklagte an, dass sich diese den aus seiner Sicht zum Haushaltsausgleich erforderlichen Kreisumlagesatz in Höhe von 47,90 v. H. leisten können (Verwaltungsvorgang, Bl. 11). Auch für die Stadt Nienburg, die sich trotz des Wegfalls der finanziellen Leistungsfähigkeit in 2020 eine höhere Kreisumlage leisten konnte, als es der Bedarf des Beklagten erforderte, erfolgte die weitere Berechnung des Beklagten mit 47,90 v. H. Auf dieser Grundlage kam er zu der Erkenntnis, dass sich die durchschnittliche Kommune des Landkreises im Haushaltsjahr 2020 einen Kreisumlagehebesatz in Höhe von 41,21 v. H. (sog. durchschnittlicher Kreisumlagehebesatz) leisten könnte.

Innerhalb des Abwägungsprozesses zur Gegenüberstellung des vom Landkreis für den Haushaltsausgleich benötigten Umlagesatzes in Höhe von 47,90 v. H. und dem ermittelten „durchschnittlichen Kreisumlagehebesatz“ in Höhe von 41,21 v. H. nahm der Beklagte anschließend unter Berücksichtigung der zuvor festgestellten Leistungsfähigkeiten eine Wichtung dieser Kreisumlagehebesätze mittels folgender Rechnung vor:

	Leistungsfähigkeit = Wichtungsfaktor	Kreisumlage- satz	Rechenweg
Salzlandkreis	- 19	47,90 v. H.	(47,90 x 19 + 41,21 x 9,8) / 28,8
Durchschnitts- kommune	- 9,8	41,21 v. H.	
	- 28,8		45,62 %

Auf diese Weise errechnete der Beklagte „im Ergebnis des Abwägungsprozesses“ für das Haushaltsjahr 2020 einen Kreisumlagehebesatz von 45,62 v. H. (Verwaltungsvorgang, Bl. 12). Daraus ergab sich ein Kreisumlagesoll in Höhe von 83.301.400 Euro und ein daraus resultierender Fehlbedarf des Landkreises in Höhe von 4.160.600 Euro.

Mit jeweiligem Schreiben vom 13.11.2019 (Verwaltungsvorgang, Bl. 603 - 668) teilte der Beklagte den Gemeinden mit, dass er dem Kreistag in der kommenden Kreistagssitzung zur Beratung und Beschlussfassung der Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2020 nach Auswertung der erfassten Daten und umfangreicher Abwägung einen Kreisumlagesatz in Höhe von 45,62 v. H. vorschlagen werde. Er informierte die Gemeinden über das Ergebnis der Gesamtabwägung, wobei er auch Ausführungen zur Darlegung der Einzelabwägung für die jeweiligen Kommunen vornahm. Dabei stellte er das Ergebnis seiner Datenermittlung sowie die Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit anhand des von ihm angewandten Punktesystems dar. Demnach wurde die Leistungsfähigkeit der Klägerin als weggefallen eingeschätzt. Außerdem errechnete er für die einzelnen Kommunen die sich aus der Kreisumlage ergebende Abschöpfungsquote. Während die Abschöpfungsquote bei der Klägerin im betreffenden Haushaltsjahr bei 36,46 v. H. lag, überschritt diese bei der Stadt Alsleben und der Gemeinde Borne unter Berücksichtigung der weiteren Abschöpfung durch die Verbandsgemeindeumlage einen Betrag von über 100 %. Zudem informierte der Beklagte die Klägerin in dem Schreiben darüber, dass der Kreisumlagehebesatz bei nur 26,14 v. H. liegen würde, sofern sich der Beklagte bei der Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes ausschließlich an ihrem strukturellen Ergebnis für das Haushaltsjahr 2020 orientiert hätte.

Am 14.11.2019 fand in Vorbereitung der bevorstehenden Kreistagssitzung ein weiteres Beratungsgespräch statt, in dem der Beklagte die Hauptverwaltungsbeamten seiner kreisangehörigen Kommunen über die Haushaltsplanung und das Abwägungsergebnis im Kreisumlageverfahren informierte. Nachdem die Beratung der Haushaltssatzung und des Haushaltsplanes des Landkreises für das Haushaltsjahr 2020 im Kreistag vom 11.12.2019 auf die Sitzung am 27.05.2020 verschoben wurde, teilte der Beklagte den Kommunen zwischenzeitlich mit, dass er dem Kreistag unverändert einen Umlagesatz in Höhe von 45,62 v. H. vorschlagen werde.

Mit Beschlussvorlage B/0064/2019 vom 05.05.2020 (Verwaltungsvorgang, Bl. 502 ff.) wurde den Mitgliedern des Kreistages die Haushaltssatzung sowie der Haushaltsplan des Beklagten für das Haushaltsjahr 2020 vorgelegt. Die Beschlussvorlage beinhaltete eine Anlage bestehend aus ca. 170 Seiten mit Informationen zur Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes bzw. zur Abwägung im Rahmen der Haushaltssatzung 2020. Die Anlage umfasste zudem eine 11-seitige schriftliche Erläuterung zum Abwägungsprozess und Abwägungsergebnis (Verwaltungsvorgang, Bl. 503 - 513) sowie die Datenblätter der Kommunen (Verwaltungsvorgang, Bl. 514 - 602), die jeweiligen Schreiben der Beklagten vom 13.11.2019 zur sog. Einzelabwägung (Verwaltungsvorgang, Bl. 603 - 668) und eine zahlentechnische Gesamtübersicht zur Abwägung (Verwaltungsvorgang, Bl. 669 - 672). Im Rahmen seiner einleitenden Ausführungen zu den Grundlagen des Abwägungsprozesses nahm der Beklagte auch rechtliche Erläuterungen vor. Dabei verwies er unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, U. v. 31.01.2013, - 8 C 1.12 -; BVerwG, U. v. 29.05.2019, - 10 C 6.18 -) zunächst darauf, dass die Festsetzung des Kreisumlagesatzes nicht dazu führen dürfe,

dass den Gemeinden keine finanzielle Mindestausstattung zur Wahrnehmung ihrer Pflichtaufgaben und freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben verbleibt und der Landkreis demnach verpflichtet sei, nicht nur seinen eigenen Finanzbedarf, sondern auch den seiner umlagepflichtigen Kommunen zu ermitteln. Weiterhin führte er aus, der Landkreis habe die kollidierenden Haushaltsinteressen im Rahmen einer vorzunehmenden Abwägungsentscheidung bei der Festsetzung eines konkreten Umlagesatzes in einen angemessenen Ausgleich zu bringen, wobei eine erkennbare Gewichtung der sich insoweit gegenüberstehenden finanziellen Belange erfolgen müsse, da sich die Interessen der Kommunen und des Landkreises grundsätzlich gleichrangig gegenüberstehen würden. Hieran schlossen sich weitere rechtliche Ausführungen zum Grundsatz der finanziellen Mindestausstattung und eine mehrseitige Darstellung des Verfahrens zur Ermittlung eines angemessenen Kreisumlagehebesatzes an. Im Hinblick auf das Ergebnis des Abwägungsprozesses (Verwaltungsvorgang, Bl. 513) führte der Beklagte abschließend wie folgt aus:

“Im Ergebnis des Abwägungsprozesses wurde unter Berücksichtigung der Finanzlage aller kreisangehörigen Gemeinden und unter Berücksichtigung der prekären finanziellen Situation des Salzlandkreises ein Kreisumlagehebesatz von 45,62 v. H. als angemessen erachtet. Dieser Kreisumlagehebesatz ermöglicht es dem Landkreis unter gewissen Einschränkungen seinen gesetzlichen Aufgaben gerecht zu werden, ohne die Gemeinden über die Maßen in ihren Selbstverwaltungsrechten zu beeinträchtigen. Mit dem Kreisumlagesatz achtet der Landkreis seine Verantwortung gegenüber dem kreisangehörigen Raum, ohne seine eigenen Verpflichtungen in Bezug auf die haushaltsrechtlichen Vorschriften aus den Augen zu verlieren.

Letztlich ist die Festsetzung der Kreisumlage eine Selbstverwaltungsangelegenheit des Kreises, die durch Art. 28 Abs. 2 Sätze 2 und 3 GG garantiert wird.”

Am 18.05.2020 stimmte der Haushaltsausschuss über die Haushaltssatzung und den Haushaltsplan des Beklagten für das Haushaltsjahr 2020 ab. Hierbei wurde auch der Abwägungsprozess zur Kreisumlage thematisiert, wobei unter anderem Herr Hause als Mitglied des Haushaltsausschusses äußerte, dass der vorgeschlagene Kreisumlagesatz im Widerspruch zur eingeschränkten Leistungsfähigkeit der Kommunen stehe. Der Haushaltsausschuss stimmte einstimmig dagegen, dem Kreistag den Beschluss der Haushaltssatzung 2020 des Beklagten zu empfehlen (Verwaltungsvorgang, Bl. 683).

In der öffentlichen Kreistagssitzung vom 27.05.2020 (Verwaltungsvorgang, Bl. 688 ff.) fanden vor der Abstimmung Diskussionen zur Thematik Kreisumlage und dem in § 5 der Haushaltssatzung vorgesehenen Kreisumlagehebesatz in Höhe von 45,62 v. H. statt. Im Rahmen der Debatte wies Frau Dirlich von der Fraktion DIE LINKE unter Bezugnahme auf ihren Vortrag aus den Vorjahren zunächst auf die finanzielle Notlage der Gemeinden und deren Verschärfung durch die Corona-Krise hin. Anschließend äußerte Herr Dittrich von der FDP/WIDAB-Fraktion, dass seine Fraktion die Beschlussfassung der Haushaltssatzung (auch) wegen des vorgeschlagenen Kreisumlagehebesatzes ablehne. Zwar seien ihm die Altfehlbeträge des Landkreises bekannt, allerdings wäre die Erhöhung der

Kreisumlage um 4,2 Mio. Euro im Vergleich zum Vorjahr für die Städte und Gemeinden nicht realisierbar. Demgegenüber hätte die Unterfinanzierung der „kommunalen Familie“ die Beibehaltung des zuletzt beschlossenen Hebesatzes von 43,7 v. H. gerechtfertigt. Ein solcher Kreisumlagesatz wäre innerhalb seiner Fraktion auf Zustimmung gestoßen. Danach bewertete Herr Hause im Namen der Fraktion SPD/GRÜNE die Fleißarbeit im Rahmen der Vorbereitung des Abwägungsprozesses als positiv. Er verwies aber darauf, dass die Pandemie eine Aktualisierung des Zahlenwerkes und eine spätere Beschlussfassung der Kreisumlage erforderlich mache, da die Beschlussfassung sonst gerichtlich angreifbar sein dürfte. Aus diesem Grund stellte er den Geschäftsordnungsantrag, die Beschlussvorlage zur Haushaltssatzung 2020 zur Aktualisierung des Kreisumlagehebesatzes zurück an die Verwaltung zu verweisen, um dadurch „Schaden vom Landkreis abzuwenden“. Der Antrag wurde mit 13 Ja-Stimmen, 17 Nein-Stimmen und 13 Enthaltungen mehrheitlich abgelehnt (Verwaltungsvorgang, Bl. 695). Im weiteren Verlauf der Debatte lobte Herr Rausch (AfD-Fraktion) ebenfalls die Arbeit der Verwaltung. Sodann verlangte er jedoch unter Ankündigung der Ablehnung der Beschlussfassung, dass der Beklagte in Anbetracht der unzureichenden finanziellen Ausstattung durch das Land aktiver werde und gegenüber dem Land Druck ausübe. Demgegenüber forderte Herr Bieling von der CDU-Fraktion den Kreistag abschließend zur Beschlussfassung der Haushaltssatzung 2020 auf. Nach Beendigung der Debatte wurde die Haushaltssatzung des Beklagten, deren Bestandteil der Haushaltsplan ist, für das Haushaltsjahr 2020 mit einem Abstimmungsergebnis von 22 Ja-Stimmen, 21 Nein-Stimmen und 3 Enthaltungen (Verwaltungsvorgang, Bl. 699) beschlossen.

Die Haushaltssatzung enthält in **§ 5** folgende Regelung: „Der Umlagesatz der Kreisumlage beträgt **45,62 v. H.** für die Umlagegrundlagen gemäß § 19 in Verbindung mit § 12 und § 14 des Finanzausgleichgesetzes (FAG) in der derzeit geltenden Fassung.“

Mit Schreiben vom 29.05.2020 informierte der Beklagte die Gemeinden über die Festsetzung des einheitlichen Kreisumlagehebesatzes in Höhe von 45,62 v. H. Am selben Tag legte er dem Landesverwaltungsamt die Beschlüsse aus der Kreistagssitzung vor.

Mit Schreiben vom 23.06.2020 äußerte das Landesverwaltungsamt, dass eine Beanstandung des Beschlusses über die Haushaltssatzung 2020 wegen des Verstoßes gegen die Vorgabe zum Haushaltsausgleich nach § 98 Abs. 3 KVG LSA beabsichtigt sei. Nachdem der Beklagte im Rahmen der Anhörung darauf hinwies, dass es ihm aufgrund der kritischen Finanzsituation der kreisangehörigen Kommunen im Abwägungsverfahren nicht möglich gewesen sei, den gesetzlichen Anforderungen zum Haushaltsausgleich im Haushaltsjahr 2020 nachzukommen, sah das Landesverwaltungsamt mit Bescheid vom 26.06.2020 (Verwaltungsvorgang, Bl. 727 ff.) schließlich von einer Beanstandung des Beschlusses zur Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2020 ab. Mit Schreiben vom 29.06.2020 (Verwaltungsvorgang, Bl. 736 f.) stellte es gegenüber dem Beklagten klar, dass es nur „ausnahmsweise“ von einer Beanstandung habe absehen können, wobei dafür Umstände ausschlaggebend gewesen seien, die der Beklagte im Wesentlichen habe nicht beeinflussen können.

Der Beklagte gab die Haushaltssatzung für das Jahr 2020 am 01.07.2020 im Amtsblatt des Landkreises öffentlich bekannt.

Mit **streitigem Bescheid vom 26.11.2020** setzte der Beklagte die Kreisumlage für das Haushaltsjahr 2020 gegenüber der Klägerin endgültig auf 2.409.899,00 Euro fest. Zur Begründung führte er aus, dass der Kreisumlagesatz gemäß § 5 der Haushaltssatzung 45,62 v. H. betrage und dieser Umlagesatz keinen Eingriff in den absolut geschützten Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie der Klägerin darstelle.

Die Klägerin hat am 23.12.2020 Klage erhoben. Sie begehrt die vollständige Aufhebung des Kreisumlagebescheides vom 26.11.2020. Die Klägerin ist der Auffassung, dass es bereits an einer wirksamen Rechtsgrundlage fehle, da § 5 der Haushaltssatzung 2020 nicht mit Art. 28 GG vereinbar sei. Der Beklagte habe bei der Festsetzung der Kreisumlage die verfassungsmäßigen Vorgaben und den Grundsatz des finanziellen Gleichrangs verletzt. Zudem habe er auch die sich aus diesem Grundsatz ergebenden und von der Rechtsprechung entwickelten verfahrensrechtlichen Mindestanforderungen missachtet. Insbesondere sei er seiner aktiven Ermittlungspflicht nicht nachgekommen. Er sei in der Vorbereitung des Abwägungsprozesses dazu verpflichtet gewesen, die Aufgaben und die Planungen der kreisangehörigen Gemeinden für 2020 aktiv abzufragen und den sich aus diesen ergebenden (tatsächlichen) Finanzbedarf konkret zu ermitteln. Stattdessen habe er den tatsächlichen Finanzbedarf der Gemeinden außer Acht gelassen und nur deren allgemeine Finanzlage und finanzielle Mindestausstattung betrachtet. Die von ihm ermittelten Haushalts- und Finanzdaten seien unzureichend, da sie keinen Bezug zum aktuellen Finanzbedarf der Gemeinden im betreffenden Haushaltsjahr 2020 aufweisen würden und sich der Finanzbedarf gerade bei finanzschwachen Gemeinden - wie denen im Landkreis des Beklagten - nicht allein aus Haushaltszähle herleite. Der Beklagte habe es versäumt, bei seiner Bedarfsermittlung auf aktuelle Planansätze zurückzugreifen. Die im Sommer 2019 erhobenen Daten seien zum Zeitpunkt der Beschlussfassung am 27.05.2020 jedenfalls längst überholt gewesen. Wegen des langen Zeitablaufs sei eine Aktualisierung der ermittelten Daten dringend geboten gewesen, zumal sich der Bedarf der kreisangehörigen Kommunen und des Kreises in der Zwischenzeit bereits durch die finanziellen Auswirkungen der Pandemie erheblich geändert habe. Darüber hinaus sei die Ermittlung der Finanzbedarfe auch fehlerhaft, da der Beklagte nur Zahlenmaterial erhoben habe und keine (auf die Zukunft gerichtete) Abfrage des kommunalpolitischen Arbeitsprogramms der einzelnen Kommunen erfolgt sei. Auch habe der Beklagte im Rahmen der Ermittlung und Offenlegung verkannt, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts für jede Kommune ein bezifferter Bedarfsansatz ermittelt und den Kreistagsmitgliedern vorgelegt werden müsse. Der Beklagte habe auch seinen eigenen Finanzbedarf nicht hinreichend ermittelt, da er seine Einnahmepotentiale nicht überprüft und seine Bedarfsansätze vor der Beschlussfassung nicht erneut aktualisiert habe. Die Verletzung der Ermittlungspflicht führe zu einem absoluten Verfahrensfehler, da der (tatsächliche und aktuelle) Finanzbedarf der Gemeinden entgegen der Vorgaben der Rechtsprechung so von vornherein nicht im Rahmen der Abwägung berücksichtigt

worden wäre bzw. überhaupt nicht berücksichtigt werden konnte. Stattdessen habe der Beklagte nur seinen eigenen Finanzbedarf in den Blick genommen. Im Übrigen habe er seiner Offenlegungspflicht nicht genüge getan. Durch die rechtlichen Ausführungen in der Beschlussvorlage sei im Kreistag der falsche Eindruck erweckt worden, dass es bei der Festsetzung der Kreisumlage ausschließlich auf die Gewährleistung der finanziellen Mindestausstattung der Kommunen ankäme. Dies habe zur Folge gehabt, dass die Kreistagsmitglieder in Unkenntnis der tatsächlichen Rechtslage schon gar nicht dazu in der Lage gewesen seien, den maßgebenden Grundsatz des finanziellen Gleichrangs zu erfassen und eine daran orientierte sachgerechte und ergebnisoffene Abwägung im Sinne der verfassungsmäßigen Anforderungen vorzunehmen. Der Abwägungsvorgang sei den rechtlichen Anforderungen nicht gerecht geworden. Das Abwägungsergebnis sei auf eine rein mathematische Vorgehensweise des Beklagten zurückzuführen. Insoweit fehle es schon an einer inhaltlichen und sachgerechten Abwägung der gegenseitigen Finanzbedarfe. Ein „Für“ und „Wider“ des letztlich beschlossenen Kreisumlagesatzes sei nicht diskutiert worden. Darüber hinaus sei die Rechnung und Gewichtung, welche der Beklagte vorgenommen habe, in keiner Weise nachvollziehbar. Denn der Beklagte sei dabei von Annahmen ausgegangen, die im Widerspruch zu seiner vorherigen Ermittlung gestanden hätten. Der mangelhafte Abwägungsvorgang und das Abwägungsergebnis in Form des Kreisumlagesatzes von 45,62 v. H. verdeutlichen, dass es dem Landkreis nur um seinen eigenen Haushaltsausgleich gegangen sei. Er habe die finanziellen Bedarfe der Kommunen trotz der schwierigen finanziellen Lage im kommunalen Sektor außer Acht gelassen und einen Kreisumlagesatz festgesetzt, der für mehr als die Hälfte der Gemeinden nicht trag- bzw. leistbar gewesen sei. Daraus folge ein Verstoß gegen das Einseitigkeitsverbot und Rücksichtnahmegebot. Zudem sei der Kreisumlagesatz auch deshalb unangemessen und rechtswidrig, weil er die Gemeinden in ihrer finanziellen Mindestausstattung verletze und deren finanzielle Lage völlig missachte. Anstatt sich im Wege der „Bedarfszuweisung“ an das Land zu halten, habe der Beklagte mit der Erhebung der Kreisumlage seine eigenen finanziellen Probleme einseitig und rücksichtslos auf die kreisangehörigen Kommunen abgewälzt. Insoweit hätte er jedenfalls bei finanzschwachen Kommunen gemeindespezifische Belange berücksichtigen müssen. Bei der Kreisumlagefestsetzung sei eine entsprechende (sachlich begründete) Differenzierung zwischen den Gemeinden in Betracht gekommen, um zur finanzieller Entlastung von finanzschwächeren Kommunen - wie der Klägerin - beizutragen. Stattdessen habe er aus der weggefallenen Leistungsfähigkeit der Klägerin keine Konsequenz gezogen und ihre allenfalls tragbare Belastung von 26,14 v. H. außer Acht gelassen.

Die Klägerin beantragt,

den Bescheid des Beklagten über die endgültige Festsetzung der Kreisumlage für das Haushaltsjahr 2020 vom 26.11.2020 aufzuheben.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er ist der Auffassung, der Bescheid sei rechtmäßig und die in § 5 der Haushaltssatzung 2020 beschlossene Festsetzung eines Kreisumlagehebesatzes in Höhe von 45,62 v. H. wirksam. Insbesondere habe er die Ermittlungs-, Offenlegungs- und Abwägungspflichten unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Obergerichtes des Landes Sachsen-Anhalt erfüllt. Er habe ein strukturiertes, aufwändiges und umfassend dokumentiertes Verfahren zur Datenermittlung entwickelt und dieses unter Einbeziehung der Kommunen durchgeführt. Insoweit bleibe es den Landkreisen überlassen, in welcher Art und Weise sie das Verfahren zur Erhebung der Kreisumlage gestalten. Dabei sei die Erhebung der kommunalen Haushaltseckdaten und die anschließende Bewertung mittels des Punktesystems dazu geeignet gewesen, sowohl die dauerhafte finanzielle Leistungsfähigkeit als auch den Finanzbedarf seiner Kommunen zutreffend einschätzen zu können. Der Finanzbedarf werde nach dem sog. Grundsatz der Haushaltswahrheit aus den jeweiligen Haushaltsplanungen ersichtlich. Der ordnungsgemäßen Bedarfsermittlung stehe nicht entgegen, dass für die Beurteilung der Leistungsfähigkeit nicht nur die aktuellen Haushaltsdaten zugrunde gelegt wurden. Insofern könne der finanzielle Bedarf einer Gemeinde auch anhand von Zahlen aus der Vergangenheit abgelesen werden. Zudem liege es in der Verantwortung der Kommunen, dem Landkreis möglichst aktuelle und verlässliche Daten zu senden. Nach der Ermittlung der Haushalts- bzw. Finanzsituation seien alle erforderlichen Daten zum Abwägungsprozess gegenüber den Kreistagsmitgliedern offengelegt worden. Diese seien auch zutreffend und umfassend über die rechtlichen Grundlagen zur Kreisumlagefestsetzung informiert worden. Die umfangreiche Diskussion innerhalb der Kreistagssitzung sowie das knappe Abstimmungsergebnis verdeutlichen, dass eine ergebnisoffene und inhaltliche Abwägung im Kreistag stattgefunden habe. Dabei sei zu berücksichtigen, dass der Beklagte letztlich einen Kreisumlagehebesatz beschlossen hat, der im Ergebnis nicht einmal seinen eigenen Bedarf deckt. Er habe somit zu Gunsten der Interessen der kreisangehörigen Gemeinden einen unausgeglichenen Haushalt sowie eine etwaige Beanstandung der Haushaltssatzung in Kauf genommen. Von einer einseitigen und rücksichtslosen Bevorzugung der kreislichen Interessen könne deshalb keine Rede sein. Der Kreisumlagehebesatz von 45,62 v. H. sei bei einer Querschnittsbetrachtung der Finanzbedarfe der kreisangehörigen Kommunen und des Landkreises angemessen und berücksichtige den Grundsatz des finanziellen Gleichrangs. Im Übrigen sei es der Klägerin angesichts der in § 19 Abs. 1 FAG LSA geforderten Gleichberechtigung aller kreisangehörigen Gemeinden verwehrt, eine Einzelprüfung ihrer gemeindespezifischen Belange zu verlangen. Der Umlagesatz dürfe sich nicht am strukturellen Ergebnis der einzelnen Gemeinden orientieren.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und den beigezogenen Verwaltungsvorgang des Beklagten Bezug genommen. Diese Unterlagen waren Gegenstand der mündlichen Verhandlung und Entscheidungsfindung.

Entscheidungsgründe

I.

Die zulässige Klage ist unbegründet.

Der Bescheid des Beklagten vom 26.11.2020 über die Erhebung der Kreisumlage für das Haushaltsjahr 2020 (streitiger Bescheid) ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 S. 1 VwGO).

1. Der Beklagte war dazu berechtigt, von seinen kreisangehörigen Gemeinden eine Kreisumlage für das Haushaltsjahr 2020 zu erheben. Die Rechtsgrundlage zur Erhebung der Kreisumlage ergibt sich aus §§ 99 Abs. 3 KVG LSA, 19 FAG LSA i. V. m. § 5 der Haushaltssatzung des Beklagten für das Haushaltsjahr 2020 vom 27.05.2020.

Nach § 99 Abs. 3 Satz 1 KVG LSA erhebt der Landkreis, soweit seine sonstigen Erträge und Einzahlungen nicht ausreichen, von den kreisangehörigen Gemeinden nach den dafür geltenden Vorschriften eine Umlage (Kreisumlage), um seinen erforderlichen Bedarf zu decken. Die Umlagesätze sind gemäß § 99 Abs. 3 S. 2 KVG LSA in der Haushaltssatzung für jedes Haushaltsjahr festzusetzen. Die Kreisumlage wird gemäß § 19 Abs. 1 FAG LSA in der Haushaltssatzung in Vomhundertsätzen der einzelnen Umlagegrundlagen (Umlagesätze) bemessen.

Die Höhe des festgesetzten Kreisumlagehebesatzes muss aber mit höherrangigem Recht - insbesondere mit dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden - vereinbar sein. Nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG sowie Art. 87 Abs. 1 und 2 Verf. LSA muss den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie umfasst nach Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung. Diese sind notwendiges Korrelat der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung (BVerwG, U. v. 16.06.2015 - 10 C 13.14 -, juris). Demnach gewährleistet Art. 28 Abs. 2 GG den Gemeinden das Recht auf eine aufgabenadäquate Finanzausstattung. Die Finanzausstattung der Gemeinden wird dabei als Saldo aus Einnahmen und Abschöpfungen verstanden. Auf der Einnahmenseite tragen zur Finanzausstattung – neben Entgelten für spezielle Leistungen – Einnahmen aus Steuern (sog. 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. Bei der Kreisumlage handelt es sich um ein anerkanntes Instrument, mit dem bestimmte Finanzmittel im kreisangehörigen Raum zwischen dem Kreis und den Gemeinden verteilt werden. Als solches muss sie den

Anforderungen entsprechen, die das Verfassungsrecht für die Finanzausstattung der Gemeinden vorgibt und ihre Wirkung darf nicht dazu führen, dass die verfassungsgebundene finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden unterschritten wird (BVerwG, U. v. 31.01.2013 - 8 C 1.12 -, juris). Bei der Ausgestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Land, Kreisen und Gemeinden kommt dem Gesetz- und sonstigen Normgeber ein weiter Regelungsspielraum zu. Die Erhebung der Kreisumlage stellt insbesondere keinen rechtfertigungsbedürftigen staatlichen Eingriff in die Selbstverwaltungshoheit der einzelnen Gemeinden dar, sondern die Entscheidung einer kommunalen Gebietskörperschaft über die Verteilung der finanziellen Mittel innerhalb des kommunalen Raums zwischen Gemeinden und Landkreis. Bei dieser Entscheidung können sich sowohl der Landkreis, der über die Mittelverteilung entscheidet, als auch die Gemeinden, denen Finanzmittel entzogen werden, auf die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung und ihren daraus abgeleiteten Anspruch auf aufgabenadäquate Finanzierung aus Art. 28 Abs. 2 GG berufen. Die Festsetzung des Kreisumlagesatzes dient also nicht dazu, dem kommunalen Raum Finanzmittel zu entziehen, sondern dem Ausgleich der im kommunalen Raum konkurrierenden finanziellen Interessen. Aus dem Grundgesetz lässt sich insofern keine Vorrangposition 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 kommunalen Raums lässt sich weder für den Finanzbedarf des Kreises noch für denjenigen seiner kreisangehörigen Gemeinden von Verfassung wegen ein Vorrang behaupten (BVerwG, U. v. 31.01.2013, a. a. O.). Die Verteilung der Finanzmittel muss demzufolge gleichmäßig geschehen. Mit Blick auf die Kreisumlage kommt diesem Grundsatz des finanziellen Gleichrangs zunächst vor allem Bedeutung für das vertikale Verhältnis des umlageberechtigten Kreises zu den umlageverpflichteten kreisangehörigen Gemeinden zu. 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; vielmehr muss er die grundsätzlich gleichrangigen Interessen der kreisangehörigen Gemeinden in Rechnung stellen, um dem Grundsatz des finanziellen Gleichrangs gerecht zu werden (OVG LSA, U. v. 17.03.2020 - 4 L 14/19 -, juris).

2. Im Lichte dieser Ausführungen stellt § 5 der Haushaltssatzung 2020 des Beklagten vom 27.05.2020 eine wirksame Rechtsgrundlage zur Erhebung der im Streit stehenden Kreisumlage für das Haushaltsjahr 2020 dar, da dieser mit Art. 28 Abs. 2 GG sowie mit Art. 87 Verf. LSA vereinbar ist.

Der für das Haushaltsjahr 2020 beschlossene Kreisumlagesatz in Höhe von 45,62 v. H. verstößt nicht gegen den Grundsatz des finanziellen Gleichrangs (**2.1.**) und verletzt auch im Übrigen kein höherrangiges Recht (**2.2.**).

2.1. Der Beklagte hat bei der Kreisumlagefestsetzung für das Haushaltsjahr 2020 die sich aus dem Grundsatz des finanziellen Gleichrangs ergebenden verfahrensrechtlichen Anforderungen erfüllt und sowohl seiner Ermittlungspflicht **(a)** als auch seiner Offenlegungspflicht **(b)** hinreichend genüge getan; auch bestehen keine rechtlichen Bedenken gegen die erfolgte Abwägung **(c)**.

Um dem Grundsatz des finanziellen Gleichrangs bei der Kreisumlageerhebung gerecht zu werden, hat der Landkreis vor der Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes sowohl seinen eigenen Finanzbedarf als auch den Finanzbedarf seiner kreisangehörigen Gemeinden zu ermitteln und die Entscheidung in geeigneter Form - etwa im Wege einer Begründung der Ansätze seiner Haushaltssatzung - offenzulegen, um den Gemeinden und ggf. den Gerichten eine Überprüfung zu ermöglichen (BVerwG, U. v. 29.05.2019 - 10 C 6.18 -; OVG LSA, U. v. 17.03.2020, a. a. O.; beide juris).

Bei der Ermittlungspflicht und der Offenlegungspflicht handelt es sich um selbstständige Verfahrenspflichten des Landkreises, welche im Zeitpunkt der Beschlussfassung des Kreistages über die Haushaltssatzung erfüllt sein müssen. Auf welche Art und Weise der Landkreis diesen Verfahrenspflichten nachzukommen hat, lässt sich Art. 28 Abs. 2 und Abs. 3 GG nicht entnehmen. Es obliegt daher dem jeweiligen Landesgesetzgeber, Regelungen für das Verfahren zur Erhebung von Kreisumlagen zu treffen. Wenn solche Regelungen - wie hier für das Land Sachsen-Anhalt - fehlen, haben die Landkreise die Befugnis zur Gestaltung ihrer Verfahrensweise (BVerwG, U. v. 27.09.2021 - 8 C 29.20 - , juris). Sie tragen damit die Verantwortung dafür, hierbei ein Verfahren zu beobachten, welches sicherstellt, dass die verfahrensrechtlichen Anforderungen gewährt werden (vgl. BVerwG, U. v. 29.05.2019, a. a. O.). Insoweit stellt die Erfüllung der Ermittlungs- und Offenlegungspflicht nicht nur eine bloße Obliegenheit des Landkreises, sondern eine Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für die Festsetzung des Kreisumlagesatzes dar (BVerwG, U. v. 27.09.2021, OVG LSA, U. v. 17.03.2020, jeweils a. a. O.). Werden die verfahrensrechtlichen Anforderungen zur Ermittlung und Offenlegung verletzt, führt dies schon von Verfassungs wegen zur Unwirksamkeit der entsprechenden Satzungsnorm (vgl. BVerwG, U. v. 27.09.2021, a. a. O.)

a) Der Beklagte ist seiner Ermittlungspflicht nachgekommen. Er hat den Finanzbedarf der kreisangehörigen Kommunen **(aa)** und den eigenen Finanzbedarf **(bb)** hinreichend ermittelt.

aa) Die Ermittlung des gemeindlichen Finanzbedarfes erfüllt die verfahrensrechtlichen Anforderungen.

(1) Bei der Ermittlung des gemeindlichen Finanzbedarfes wird von den Landkreisen ein "proaktives" Verhalten verlangt. Das bedeutet, dass sich der Landkreis schon vor der Festlegung seines eigenen Finanzbedarfes Kenntnis über die finanziellen Belange der Gemeinden verschaffen muss, damit er im Rahmen des Abwägungsprozesses dazu in der Lage ist, eine Querschnittsbetrachtung des Finanzbedarfes aller kreisangehörigen

Gemeinden vorzunehmen. Eine verfassungsrechtliche Verpflichtung des Landkreises, die Kommunen am Verfahren zur Ermittlung der Finanzbedarfe zu beteiligen, besteht jedoch nicht (BVerwG, U. v. 29.05.2019, a. a. O.). Insoweit folgt weder aus Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 87 Verf. LSA noch aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (siehe zuletzt auch U. v. 27.09.2021, a. a. O.) eine Verpflichtung, die Gemeinden anzuhören oder sie in sonstiger Weise zu beteiligen. Mangels Vorgaben des Landesgesetzgebers kommt es daher nicht darauf an, wie sich der Landkreis die Informationen zum Finanzbedarf seiner Kommunen beschafft. Er kann seiner aktiven Ermittlungspflicht auch durch den Rückgriff auf bereits zusammengetragene und gesicherte Daten zur Haushalts- und Finanzsituation aller kreisangehörigen Kommunen, anhand derer sich im Rahmen einer Gesamtschau die Entwicklung des gemeindlichen Finanzbedarfes generell einschätzen lässt, nachkommen (VG Magdeburg, U. v. 15.12.2020 - 9 A 367/19 -, juris). Diese entsprechenden Daten können beispielsweise den Haushaltssatzungen der Gemeinden mit den darin enthaltenen Festsetzungen und der jährlich fortgeschriebenen Finanzplanung entnommen werden. Einer gesonderten Abfrage bei allen Gemeinden bedarf es nicht. Es kommt nur darauf an, dass der Landkreis solche Daten und Zahlen ermittelt und zusammenträgt, welche im Einzelfall geeignet sind, den Finanzbedarf der Gemeinden beurteilen zu können. Die Ermittlung soll dazu führen, dass der Kreistag dem Gebot des finanziellen Gleichrangs innerhalb des Abwägungsvorgangs hinreichend Rechnung tragen kann. Erforderlich ist dabei, dass sich die Daten in ihrer Gesamtheit auf das aktuelle Haushaltsjahr beziehen. Insoweit müssen dem Kreistag für das von dem Satzungsbeschluss betroffene Haushaltsjahr aktuelle Informationen vorliegen, sodass ein bloßer Rückgriff auf Daten zum Finanzbedarf des Vorjahres nicht ausreicht (vgl. BVerwG, U. v. 27.09.2021, a. a. O.). Damit der Kreistag in der Lage ist, den Finanzbedarf der kreisangehörigen Gemeinden hinreichend einzuschätzen und diesen gemäß Art. 28 Abs. 2 GG gleichrangig mit dem des Kreises zu berücksichtigen, muss ihm zumindest ein bezifferter Bedarfsansatz für jede kreisangehörige Gemeinde vorliegen (BVerwG, U. v. 27.09.2021, a. a. O.).

Darüber hinaus ist es für die Wirksamkeit des Kreisumlagesatzes zwar auch erforderlich, solche Finanzdaten der Gemeinden zu ermitteln, welche gleichzeitig einen Bezug zu deren finanzieller Mindestausstattung aufweisen. Wurden derartige (insoweit nicht nur vom aktuellen Haushaltsjahr ablesbare) Finanzdaten jedoch nicht vollständig erhoben, hat dies jedenfalls im Zusammenhang mit dem Grundsatz des finanziellen Gleichrangs keine Auswirkungen. Denn anders als der Grundsatz des finanziellen Gleichrangs ist die Gewährleistung des Verbleibs der finanziellen Mindestausstattung „abwägungsfest“ (VG Magdeburg, U. v. 15.12.2020, a. a. O.).

(2) Der Beklagte hat diese von der Rechtsprechung entwickelten Anforderungen an die Ermittlungspflicht erfüllt. Er hat mit einer strukturierten und systematischen Vorgehensweise eine umfangreiche und aktuelle Datengrundlage bezüglich aller kreisangehörigen Kommunen zusammengestellt und war anhand der abgefragten Daten und Zahlen in der Lage, die gemeindlichen Bedarfe im Rahmen einer Querschnittsbetrachtung zu erfassen und sachgerecht zu beurteilen.

Der von dem Beklagten entwickelte Prozess zur Bedarfsermittlung war nicht nur von einem hohen Aufwand, sondern auch von einem „proaktiven“ Verhalten geprägt. Dies zeigt sich daran, dass sich der Beklagte nicht auf einen Rückgriff ihm bereits bekannter Haushalts- und Finanzdaten beschränkte. Vielmehr hat er bereits im Juni 2019 und damit vor der Ermittlung des eigenen Finanzbedarfes von allen kreisangehörigen Kommunen umfangreiche und aktuelle Daten zu deren jeweiliger finanzieller Situation abgefragt. Diese frühzeitige Abfrage mittels vorbereiteter Formblätter bezog sich nicht nur auf die Planung der Kommunen zum Haushaltsjahr 2020. Vielmehr wurden auch Daten und Zahlen aus vergangenen Haushaltsjahren und längerfristige Planungen berücksichtigt. Für die Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit wurden sowohl die (vorläufigen) Ergebnisse der Haushaltsjahresergebnisse von 2014 – 2019 als auch die mittelfristigen Planungen für die Jahre 2021 - 2023 einbezogen. Darüber hinaus hat der Beklagte im Rahmen der Abfrage auch weitere Faktoren, wie die Erhebung der Realsteuerhebesätze und eine ggf. bestehende Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes, betrachtet. Der Ermittlung wurden die Rücklagen aus der Eröffnungsbilanz, der Stand der Verbindlichkeiten, die Investitionstätigkeit, die voraussichtliche Pro-Kopf-Verschuldung innerhalb der Gemeinde und der Anteil der freiwilligen Aufgaben zugrunde gelegt. Mit der überobligatorischen Beteiligung der Gemeinden hat der Beklagte nicht nur für eine verlässliche Datengrundlage gesorgt, sondern ebenfalls sichergestellt, dass die Finanzsituation der kreisangehörigen Gemeinden nach denselben Kriterien bewertet wird. Anhand der Fülle der übermittelten Daten und der Vielfältigkeit der Kriterien war er nach Abschluss der Ermittlung dazu in der Lage, sich einen ausreichenden Eindruck über die Finanzsituation der Gemeinden zu verschaffen und auch den gemeindlichen Finanzbedarf hinreichend einzuschätzen.

Dem lässt sich nicht entgegenhalten, dass der Beklagte den Finanzbedarf seiner kreisangehörigen Gemeinden in erster Linie aus Haushalts- und Finanzdaten abgelesen hat. Soweit die Klägerin die Auffassung vertritt, dass die insoweit erhobenen Haushalts- und Finanzdaten nicht den tatsächlichen Finanzbedarf der Gemeinden abbilden würden, sondern diese nur etwas zur allgemeinen Finanzlage und finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen aussagen könnten, folgt das Gericht dem schon deshalb nicht, weil für eine zutreffende Beurteilung des Finanzbedarfes (auch) die konkrete Kenntnis der allgemeinen Finanzsituation der Gemeinden zwingend erforderlich ist. Eine Betrachtung von Haushaltszahlen ist bei der Ermittlung des Finanzbedarfes mithin unumgänglich, da der finanzielle Bedarf einer Kommune nicht abgekoppelt von deren aktueller Finanzlage und Haushaltssituation eingeschätzt werden kann. Vor dem Hintergrund, dass anerkannte, verlässliche Kriterien zur objektiven Bestimmung des Finanzbedarfes von Gemeinden fehlen (vgl. hierzu BVerfG, U. v. 27.05.1992 - 2 BvF 1, 2/88 und 1/89 -, juris), ist eine Einschätzung des Finanzbedarfes nur mittels eines Überblickes über die finanzielle Gesamtsituation der Gemeinden möglich. Insoweit hängt der Finanzbedarf einer Gemeinde maßgeblich von deren finanzieller Lage ab.

Daher ergibt sich ein Verstoß gegen die Ermittlungspflicht insbesondere nicht daraus, dass der Beklagte die kreisangehörigen Kommunen nicht gezielt nach deren zukünftigen Planungen, Aufgabenbeständen und kommunalpolitischen Arbeitsprogrammen im Haushaltsjahr 2020 befragt hat. Insofern ist es für den Landkreis innerhalb der von ihm vorzunehmenden Querschnittsbetrachtung schon gar nicht geboten, alle (ggf. aus dem Haushalt nicht ersichtlichen) gemeindespezifischen Aufgabenbestände und Planungen der Gemeinden zu ermitteln bzw. diese im Einzelnen zu kennen. Ungeachtet dessen, dass derartige Abfragen für den Landkreis in der Praxis wohl mit einem kaum leistbaren Aufwand verbunden wären und eine ausufernde Ermittlungspflicht zur Folge hätten, ergibt sich ein solches Erfordernis nicht aus den von der Rechtsprechung entwickelten verfahrensrechtlichen Anforderungen zur Ermittlungspflicht. Anders gewendet: Soweit bereits eine Beteiligung der Kommunen für nicht erforderlich erachtet wird und für eine aktive Ermittlung des Finanzbedarfes der Gemeinden ein Rückgriff auf bekannte und verlässliche Haushalts- und Finanzdaten ausreichen soll, kann von den Landkreisen im Umkehrschluss erst recht nicht verlangt werden, dass diese die kreisangehörigen Kommunen gezielt nach deren Aufgabenbeständen und Planungen befragen. Vielmehr darf der Landkreis infolge des sog. Grundsatzes der Haushaltswahrheit davon ausgehen, dass der tatsächliche Aufgabenbestand der Gemeinden seinen Niederschlag in den aufgestellten Haushaltsplänen findet. Handelt es sich bei einer Haushaltssatzung mithin um den zu Recht erhobenen (politischen) Gestaltungswillen der Kommunen hinsichtlich der Art und Weise ihrer Aufgabenerledigung, spiegelt sich darin auch der finanzielle Bedarf der Kommunen hinreichend wieder (VG Magdeburg, U. v. 15.12.2020, a. a. O.). Eine darüberhinausgehende Betrachtung aller einzelnen und insoweit ggf. aus dem Haushaltsplan nicht ersichtlichen Aufgabenbestände ist nicht erforderlich.

Diesen Erwägungen steht auch der Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 22.07.2021 nicht entgegen. Soweit § 101 Abs. 1 KVG LSA demnach aus Sicht des Ministeriums keine Verpflichtung enthält, alle voraussichtlich anfallenden Aufwendungen in den Haushalt aufzunehmen, sind die Kommunen nach der Auffassung des Gerichts gleichwohl noch dazu verpflichtet, zumindest solche Bedarfe in ihrem Haushaltsplan zu dokumentieren, die unabweisbar sind. Denn nach § 9 Abs. 1 KomHVO LSA sind in dem Haushaltsplan alle für die Aufgabenerledigung erforderlichen Erträge, Aufwendungen, Einzahlungen und Auszahlungen zu veranschlagen. Demnach sind die Kommunen dazu angehalten, einen möglichst bedarfsgerechten Haushalt aufzustellen, was zur Folge hat, dass alle Haushaltsansätze exakt erfasst bzw. in realistischer Höhe geschätzt werden müssen (vgl. OVG Rheinland-Pfalz, U. v. 17.07.2020 - 10 A 11208/18 -, juris). Dabei verkennt das Gericht zwar nicht, dass es sich bei dem Großteil der kreisangehörigen Gemeinden des Beklagten um vergleichsweise finanzschwächere Gemeinden handelt, sodass diese im Lichte der Erlasslage und ihrer knappen Finanzmittel ggf. nicht dazu in der Lage sind, ihren wirklichen Aufgabenbestand vollumfänglich in ihrer Haushaltsplanung abzubilden. Gleichwohl kann dies nicht zu einer Erweiterung der Ermittlungspflicht des Landkreises bei der Festsetzung der Kreisumlage führen. Insofern richtet sich der Runderlass vom 22.07.2021 nicht nur an die Gemeinden, sondern auch an die Landkreise, welche von Gesetzes wegen ebenso zum Haushaltsausgleich verpflichtet sind.

Dem Beklagten ist es daher im Regelfall genauso unmöglich, seinen wunschgemäßen Aufgabenbestand ohne jegliche Abstriche im Haushaltsplan abzubilden. Eine etwaige Reduzierung der Haushaltsansätze auf die sog. unabweisbaren Bedarfe betrifft daher sowohl die kreisangehörigen Kommunen als auch den Landkreis selbst.

Soweit die Klägerin meint, dass der Beklagte ihren Finanzbedarf nicht aus den erfassten Finanz- und Haushaltsdaten habe herleiten können, war es ihr - ungeachtet der damit einhergehenden rechtlichen Relevanz - unbenommen, dem Beklagten entsprechende Planungen und ergänzende Informationen im Rahmen seiner Ermittlungen mitzuteilen. Insofern hat dieser den Gemeinden mit den Beratungsgesprächen und der Mitteilung des Abschlusses des Ermittlungsprozesses ausreichend Gelegenheit zur Stellungnahme und Überprüfung der ermittelten Haushaltsdaten eingeräumt. Mithin stand es der Klägerin frei, weitergehende Ausführungen zu ihrem Finanzbedarf vorzunehmen. Zwar bleibt es die Aufgabe des Landkreises, den Finanzbedarf seiner Kommunen hinreichend und sicher zu ermitteln. Insbesondere kann dieser die Ermittlungspflicht nicht auf die kreisangehörigen Gemeinden übertragen. Entscheidet er sich aber - wie vorliegend - im Rahmen seiner aktiven Ermittlungspflicht bei der ihm obliegenden Gestaltung der Verfahrensweise dazu, die Gemeinden bei der Ermittlung zu beteiligen, treffen diese zumindest Mitwirkungspflichten dahingehend, aktuelle und sichere Daten zu übermitteln sowie zutreffende Ausführungen zu ihrer Finanzsituation vorzunehmen. Der Beklagte darf jedenfalls davon ausgehen, dass die ihm übermittelten Haushalts- und Finanzdaten den aktuellen Planungsstand wiedergeben und vollständig bzw. verlässlich sind. Sofern die konkreten Planungen, Aufgaben und Vorhaben für das betreffende Haushaltsjahr 2020 keine hinreichende Beachtung in den Planansätzen gefunden haben bzw. dort finden konnten, stand es ihr ohne weiteres offen, dies gegenüber dem Beklagten (gesondert) mitzuteilen. Eine solche - ganz konkret auf den Finanzbedarf der Klägerin gerichtete - Mitteilung ist hier aber nicht erfolgt.

Entgegen der Auffassung der Klägerin waren die von dem Beklagten erhobenen Daten sowohl im Zeitpunkt der Ermittlung als auch im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Umlagesatz hinreichend aktuell.

Der hinreichenden Aktualität der ermittelten Daten steht einerseits nicht schon entgegen, dass der Beklagte im Rahmen seiner Ermittlung auch auf haushaltswirtschaftliche Daten aus früheren Jahren zurückgegriffen hat. Zwar müssen dem Kreistag - wie hier - für das von seinem Satzungsbeschluss betroffene Haushaltsjahr aktuelle Informationen über den (aktuellen) Finanzbedarf der Gemeinden vorliegen und nicht lediglich Daten zum Finanzbedarf des Vorjahres (vgl. BVerwG, U. v. 27.09.2021 - 8 C 29.20 -, juris). Daraus folgt aber nicht im Umkehrschluss, dass Daten des Vorjahres bei der Ermittlung des Finanzbedarfes für das aktuelle Haushaltsjahr gänzlich außer Betracht bleiben müssen. Ungeachtet dessen sind die Haushaltszahlen der vergangenen Jahre zumindest dazu geeignet, sich einen zutreffenden Gesamtüberblick über die finanzielle Situation und Mindestausstattung der jeweiligen Gemeinde zu verschaffen. Darüber hinaus kann unter anderem ein Vergleich von früheren Haushaltsplanungen und Haushaltsergebnissen

entsprechende Rückschlüsse auf den tatsächlichen Finanzbedarf der Kommune in dem vom Satzungsbeschluss betroffenen Haushaltsjahr liefern.

Soweit der Beklagte im Rahmen seiner Ermittlung auch Daten und Zahlen aus früheren Haushaltsjahren herangezogen hat, kann ihm dies im Übrigen schon deshalb nicht zum Nachteil gereichen, weil ihm (noch) nicht von allen kreisangehörigen Kommunen alle aktuelle Zahlen in Bezug auf das Haushaltsjahr 2020 übersandt werden konnten. Der Beklagte war aus zeitlichen Gründen schlichtweg darauf angewiesen, auch auf Daten und Zahlen aus den Vorjahren bzw. auf noch nicht verfestigte Haushaltsplanansätze der Gemeinden zurückzugreifen. Der Umstand, dass ein Großteil der kreisangehörigen Kommunen zum Zeitpunkt der Datenabfrage im Sommer 2019 noch keine verfestigten Haushaltsansätze an den Beklagten übersenden konnte, liegt nicht in der Sphäre des Beklagten und hat keine Auswirkungen auf die Erfüllung der Ermittlungspflicht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ihm ein Zuwarten bis zur endgültigen Beschlussfassung aller gemeindlichen Haushalte nicht zuzumuten war. Unabhängig davon, dass eine möglichst frühe Datenabfrage und rechtzeitige Festsetzung der Kreisumlage auch aus Gründen der Planungssicherheit grundsätzlich im Interesse der Gemeinden erfolgen dürfte, war der Beklagte daran gehindert, die Datenabfrage und den Beginn seiner Ermittlung auf einen wesentlich späteren Zeitpunkt zu verschieben, da er für die rechtzeitige Beschlussfassung seiner Haushaltssatzung ebenfalls darauf angewiesen ist, seine Ermittlungen zum Kreisumlageverfahren möglichst frühzeitig einzuleiten. Anders gewendet: Würde der Landkreis mit der Bedarfsermittlung zuwarten, bis alle kreisangehörigen Gemeinden ihren Haushaltsplan für das den Satzungsbeschluss betreffende Haushaltsjahr beschlossen haben, wäre ihm eine rechtzeitige Aufstellung des eigenen Haushaltsplanes de facto selbst nicht mehr möglich. Aus diesem Grund können die Einwände gegen den frühen Zeitpunkt der Datenabfrage nicht durchdringen. Dies gilt hier erst recht vor dem Hintergrund, dass der Beklagte den Gemeinden ausdrücklich die Möglichkeit eröffnet, hat, bis Mitte Oktober 2019 Datenkorrekturen vorzunehmen oder die Haushaltsplanung nachzureichen.

Im Übrigen ist auch davon auszugehen, dass die mit der Datenabfrage erhobenen Daten und Informationen zum Zeitpunkt der Beschlussfassung (27.05.2020) noch hinreichend aktuell waren. Insoweit ergeben sich aus dem Vorbringen der Klägerin keine konkreten Anhaltspunkte, welche der hinreichenden Aktualität der ermittelten Daten zum Zeitpunkt der Beschlussfassung entgegenstehen. Es ist auch nicht anzunehmen, dass die im Juni 2019 abgefragten Haushaltsdaten zum Zeitpunkt der Beschlussfassung im Mai 2020 längst veraltet oder nicht mehr hinreichend aussagekräftig gewesen sind. Insbesondere geht das Gericht nicht davon aus, dass die umfassend ermittelten und auf den Angaben der jeweiligen Gemeinden beruhenden Daten zum (späteren) Zeitpunkt der Beschlussfassung (völlig) unzutreffend waren. Vielmehr bezogen sich diese Daten auf das aktuelle Haushaltsjahr, sodass der Beklagte den von der Rechtsprechung entwickelten Anforderungen an die Aktualität der Informationen und Daten (siehe BVerwG, U. v. 27.09.2021, a. a. O.) hinreichend genüge getan hat.

In diesem Zusammenhang verkennt das Gericht zwar nicht, dass zwischen dem Beginn der Ermittlung des Beklagten und der Beschlussfassung der Haushaltssatzung ein nicht unerheblicher Zeitraum von elf Monaten vergangen ist. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass der Beklagte die Datenermittlung erst im Oktober 2021 abgeschlossen hat. Soweit danach ein Zeitraum von ca. sieben Monaten bis zur Beschlussfassung vergangen ist, ist wohl anzunehmen, dass ein erheblicher Teil der kreisangehörigen Kommunen seinen Haushaltsplan 2020 zwischenzeitlich weiterentwickelt oder sogar beschlossen hat und diesen Kommunen zum Zeitpunkt der Beschlussfassung ggf. auch sicherere und verlässlichere Daten zur Verfügung gestanden haben, als dies noch im Rahmen der Prognose im Sommer 2019 der Fall gewesen war. Dass die ermittelten Haushaltsdaten und Zahlen innerhalb dieses Zeitraums aber eine sich erheblich auf den Finanzbedarf der Gemeinden auswirkende Änderung erfahren haben, ist nicht ersichtlich. Auch ist nicht festzustellen, dass andere Gründe den Beklagten dazu veranlassen mussten, die von ihm erhobenen Daten vor der Beschlussfassung nochmals zu hinterfragen bzw. zu aktualisieren. Eine entsprechende Veranlassung bestand auch nicht wegen der im März 2020 ausgebrochenen Corona-Pandemie. Diese stellte zwar eine besondere Ausnahmesituation dar, die sich auch (jedenfalls teilweise) auf die jeweiligen Finanzbedarfe der kreisangehörigen Kommunen und des Landkreises ausgewirkt hat. Allerdings ist zu beachten, dass die finanziellen und haushaltstechnischen Auswirkungen der Pandemie zum Zeitpunkt der Beschlussfassung weder für den Landkreis noch für seine Gemeinden hinreichend abschätzbar waren. Eine sichere Datengrundlage unter entsprechender Einbeziehung der pandemiebedingten Auswirkungen konnte im Mai 2020 daher noch nicht ermittelt werden. Ungeachtet dessen hätten sich etwaige pandemiebedingte, finanzielle Auswirkungen ohnehin noch nicht in den insoweit für die Ermittlung der Finanzbedarfe maßgeblichen Haushaltsplänen für das Haushaltsjahr 2020 wiedergespiegelt. Im Lichte dessen war der Beklagte auch nicht pandemiebedingt zur Datenaktualisierung verpflichtet, zumal ihm schon eine verlässliche Datengrundlage zur Verfügung stand und ihm andernfalls eine rechtzeitige Beschlussfassung wegen der (auch pandemiebedingten) Verlegung der Kreistagssitzung auf Mai 2020 anschließend wohl kaum noch möglich gewesen wäre.

Unabhängig davon weist das Gericht darauf hin, dass eine haargenaue Aktualität der ermittelten Daten und Informationen der kreisangehörigen Kommunen zum Zeitpunkt der Beschlussfassung in der Praxis wohl kaum zu bewältigen sein dürfte, da sich deren Haushaltsplanungen stetig weiterentwickeln und so auch zwischen der Erstellung der Beschlussvorlage und der Beschlussfassung selbst Änderungen der ermittelten Bedarfe eintreten können. Daher ist schon grundsätzlich - ungeachtet der pandemischen Sondersituation - keine nochmalige Datenermittlung bzw. Datenaktualisierung in Form eines „Zwischenschrittes“ unmittelbar vor der Beschlussfassung erforderlich, zumal diese stets auch zu weiteren erheblichen Verzögerungen bei der Festsetzung eines konkreten Kreisumlagesatzes führen würde.

bb) Der Beklagte hat auch seinen eigenen Finanzbedarf für das Haushaltsjahr 2020 in nicht zu beanstandender Weise ermittelt.

Es sind keine substantiierten Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass der Beklagte seinen eigenen Finanzbedarf unzutreffend ermittelt oder diesen (bewusst) zu hoch eingeschätzt hat. Insbesondere ist nicht erkennbar, dass er in der Beschlussvorlage oder im Zeitpunkt der Beschlussfassung wegen aktueller Erkenntnisse nicht mehr von einem Fehlbetrag in Höhe von 87,5 Millionen Euro (ohne Hinzurechnung der Kreisumlage) ausgehen durfte. Dass dem Beklagten insoweit abweichende Finanzdaten vorlagen, aus denen sich zum Zeitpunkt der Beschlussfassung ein geringerer Fehlbetrag ergeben hätte, wurde nicht konkret vorgetragen.

Soweit die Klägerin in der mündlichen Verhandlung unter anderem darauf hingewiesen hat, dass der Beklagte in den vorherigen Haushaltsjahren regelmäßig einen (hohen) Fehlbetrag in der Haushaltsplanung aufgewiesen, schließlich aber nahezu ausnahmslos einen positiven Haushaltssaldo erzielt habe, ist schon nicht ersichtlich, dass der Beklagte diesen Umstand bei der prognostischen Berechnung seines Fehlbetrages für das Haushaltsjahr 2020 nicht berücksichtigt hat. Insoweit kann auch der Einwand der Klägerin, wonach der Beklagte auch im betreffenden Haushaltsjahr 2020 statt des ausgewiesenen Fehlbetrages einen Haushaltsüberschuss von 12,2 Mio. Euro erzielt habe, dahinstehen. Denn einerseits ist dieses positive Haushaltsergebnis schon in erheblichem Maße auf sog. Corona-Zuschüsse zurückzuführen, welche im Rahmen der Haushaltsplanung zwangsläufig noch keine Beachtung finden konnten. Andererseits lässt ein positives Haushaltsergebnis in der Regel nicht zwangsläufig den Schluss zu, dass die vorherige Prognose eines Haushaltsdefizites fehlerhaft gewesen ist. Denn die Richtigkeit einer Prognoseentscheidung begründet sich einzig und allein aus den zum Prognosezeitpunkt vorhandenen Entscheidungsgrundlagen. Daher müssen selbst dann, wenn eine nicht unbeachtliche Diskrepanz zwischen Prognose und Jahresergebnis vorliegt, zusätzliche Anhaltspunkte für eine fehlerhafte Ermittlung des eigenen Bedarfes hinzutreten. Diese sind hier jedoch nicht ersichtlich. Insbesondere vermag das Gericht nicht erkennen, dass der Beklagte seinen Fehlbetrag in der Haushaltsplanung regelmäßig (bewusst) zu hoch einschätzt. Diese Annahme ist auch nicht angesichts der positiven Haushaltsergebnisse des Beklagten in den vergangenen Haushaltsjahren gerechtfertigt, da sich die jeweiligen Diskrepanzen zwischen dem prognostizierten Haushaltsdefizit und dem tatsächlichen Ergebnis bei Berücksichtigung des Haushaltsvolumens des Beklagten nur im niedrigen einstelligen Prozentbereich bewegen und diese - wie im vorliegenden Haushaltsjahr 2020 - auch auf nicht vorhersehbare Umstände zurückzuführen waren.

Letztlich kann auch das Vorbringen der Klägerin in der mündlichen Verhandlung, wonach dem Beklagten infolge des am 15.10.2020 in Kraft getretenen Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder Mehreinnahmen in Höhe von ca. 7,8 Millionen Euro im Haushaltsjahr 2020 zur Verfügung gestanden hätten, keinen Verstoß gegen die Ermittlungspflicht begründen. Denn das entsprechende Gesetz wurde erst am 06.10.2020 und damit nach der amtlichen Bekanntgabe der Haushaltssatzung für das Jahr 2020 bekanntgegeben, sodass es der Beklagte im Rahmen der Ermittlung seines eigenen Finanzbedarfes und des sich daran anschließenden Abwägungsvorgangs bei

der Festsetzung des Kreisumlagesatzes schon gar nicht berücksichtigen konnte. Er war entgegen der Auffassung der Klägerin auch nicht dazu angehalten oder verpflichtet, eine Nachtragssatzung zu erlassen, da der Ermittlungs- und Abwägungsvorgang mit der Festsetzung der Kreisumlage abgeschlossen ist und spätere Mehreinnahmen nicht (bzw. ggf. erst im Rahmen des kommenden Haushaltsjahres) zu berücksichtigen sind. Anderenfalls wäre ein endgültiger Abschluss des Kreisumlageverfahrens in der Praxis schlichtweg nicht möglich, da der Beklagte dann bei sämtlichen (hohen) Mehreinnahmen oder Mehrausgaben des Kreises und der kreisangehörigen Kommunen verpflichtet wäre, die jeweiligen Bedarfe neu zu ermitteln und den Kreisumlagesatz zu ändern.

b) Der Beklagte ist auch seinen Offenlegungspflichten nachgekommen.

aa) In Anbetracht der umfangreich ermittelten und bereitgestellten Haushalts- und Finanzdaten waren die Kreistagsmitglieder in Vorbereitung auf die Kreistagsitzung am 27.05.2020 in der Lage, sich einen zutreffenden Überblick über den gemeindlichen und kreislichen Finanzbedarf zu verschaffen. Ihnen war es auch möglich, die jeweiligen Bedarfe innerhalb des Abwägungsprozesses hinreichend zu berücksichtigen (vgl. dazu BVerwG, U. v. 27.09.2021, a.a.O.).

Den Kreistagsmitgliedern wurden die Datenblätter sowie die Schreiben des Beklagten vom 13.11.2019 einschließlich der Ausführungen zu den jeweiligen Einzelabwägungen als Anlagen 2.1 und 2.2. zur Beschlussvorlage für die Haushaltssatzung 2020 rechtzeitig vor der Kreistagsitzung zugänglich gemacht. Die Anlage 2.1 beinhaltete umfangreiches Zahlenmaterial zu allen kreisangehörigen Kommunen, wobei diese Zahlen in der als „Gesamtübersicht“ bezeichneten Anlage 2.3 nochmals auf drei Seiten zusammengefasst wurden. Mithin erhielten die Kreistagsmitglieder nicht nur Kenntnis von den ermittelten Haushaltsdaten aller kreisangehörigen Gemeinden. Vielmehr lag ihnen auch für jede kreisangehörige Gemeinde ein bezifferter Bedarfsansatz vor. Insoweit konnten sie aus den abgefragten und erfassten Daten den Finanzbedarf der jeweiligen kreisangehörigen Kommunen für das Haushaltsjahr 2020 ablesen. Die für die Ermittlung der Finanzbedarfe maßgeblichen Daten wurden dem Kreistag in tabellarisch aufbereiteter und geeigneter Form zur Verfügung gestellt. Dem steht insbesondere nicht entgegen, dass sich die Anlage insgesamt über mehr als 170 Seiten erstreckte. Denn die Kreisverwaltung war im Rahmen der Offenlegung dazu verpflichtet, den Kreistagsmitgliedern die Zahlen aller Kommunen zugänglich zu machen und ihnen dementsprechend einen bezifferten Bedarfsansatz vorzulegen. Sie war ebenso dazu angehalten, den Kreistag umfassend über den Verfahrensablauf der Ermittlung zu informieren. Darüber hinaus ließ sich anhand des umfangreich zur Verfügung gestellten Zahlenmaterials die von der Kreisverwaltung vorab vorgenommene Querschnittsbetrachtung (besser) nachvollziehen.

Von einer etwaigen Überforderung der Kreistagsmitglieder aufgrund der Fülle des Materials kann deshalb nicht ausgegangen werden, da die Grundsätze und das Verfahren zur Kreisumlagefestsetzung auf den ersten 11 Seiten der Anlage (Verwaltungsvorgang,

Bl. 503 – 513) verständlich und übersichtlich zusammengefasst wurden. Die Zusammenfassung beinhaltete neben rechtlichen Darstellungen und ausführlichen Schilderungen zum Verfahren auch einen begründeten Vorschlag der Kreisverwaltung zur Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes in Höhe von 45,62 v. H. Das verständige Kreistagsmitglied konnte bereits anhand dieser Ausführungen die wesentlichen Eckpunkte des Abwägungsvorgangs nachvollziehen. Insoweit konnte durch die einleitenden rechtlichen Ausführungen des Beklagten auch nicht der Eindruck entstehen, dass bei der Erhebung der Kreisumlage allein der Verbleib der finanziellen Mindestausstattung der Kommunen zu berücksichtigen sei. Zwar ist innerhalb der Erläuterungen zu den rechtlichen Grundlagen des Abwägungsprozesses wohl eine teilweise Vermischung des Begriffs der finanziellen Mindestausstattung und des für die Abwägungsentscheidung maßgeblichen Grundsatzes des finanziellen Gleichrangs zu erkennen. Insoweit konnten die überwiegenden Ausführungen zur finanziellen Mindestausstattung für sich genommen fälschlicherweise den Anschein erwecken, dass diese „abwägungsfeste“ Position bei dem Abwägungsprozess zu berücksichtigen sei. Jedoch waren die Erläuterungen des Beklagten rechtlich zutreffend und in ihrer Gesamtheit (jedenfalls gerade noch) dazu geeignet, dass die Kreistagsmitglieder den Inhalt des Grundsatzes des finanziellen Gleichrangs als solchen haben beurteilen können. Auch wenn der Grundsatz innerhalb der rechtlichen Grundlagen an keiner Stelle ausdrücklich als solcher bezeichnet wurde, durfte das verständige Kreistagsmitglied infolge der Rechtsausführungen erkennen, dass es die Abwägungsentscheidung am Maßstab des Grundsatzes des finanziellen Gleichrangs auszurichten hat. Denn der Beklagte hat nicht nur darauf hingewiesen, dass von den Gerichten das Erfordernis eines Abwägungsprozesses gesehen wurde, sondern auch ausdrücklich zu verstehen gegeben, dass im Rahmen der Abwägungsentscheidung eine erkennbare Gewichtung der sich gegenüberstehenden finanziellen Belange der Umlageschuldner und des Umlagegläubigers vorzunehmen ist, die in der Festsetzung eines konkreten Umlagesatzes mündet (Verwaltungsvorgang, Bl. 504). Hiermit hat er den Grundsatz des finanziellen Gleichrangs hinreichend deutlich umschrieben, zumal er anschließend nochmals darauf verwiesen hat, dass sich die Interessen der kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise bei der Abwägung grundsätzlich gleichrangig gegenüberstehen und im Ergebnis ein Umlagesatz zu finden ist, der einen sachgerechten Ausgleich dieser Interessen darstellt. Dadurch findet der Grundsatz des finanziellen Gleichrangs hinreichende Berücksichtigung in den Unterlagen, welche den Kreistagsmitgliedern von der Kreisverwaltung zugänglich gemacht worden sind. Diesen musste nach dem Lesen der rechtlichen Grundlagen bewusst sein, dass bei der Festsetzung eines konkreten Kreisumlagesatzes eine sachgerechte Abwägung der gleichrangigen Aufgaben und Interessen von Kreis und Kommunen vorzunehmen ist. Die Ausführungen waren neben den übrigen Unterlagen in ihrer Gesamtheit dazu geeignet, eine an dem Grundsatz des finanziellen Gleichrangs orientierte Abwägungsentscheidung zu treffen.

bb) Der Beklagte hat auch seine Offenlegungspflicht gegenüber den kreisangehörigen Kommunen und dem Gericht erfüllt. Unter der „Offenlegung“ in diesem Sinne kommt es darauf an, ob sich nach den Aufstellungsunterlagen eine ausreichende Grundlage für

die Beurteilung der Einhaltung der verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Festlegung des Satzes für die Erhebung der Kreisumlage ergibt (OVG LSA, U. v. 17.03.2020, a. a. O.). Ausweislich der dem Gericht vorgelegten Unterlagen ist dies der Fall. Unter den Unterlagen befinden sich die Beschlussvorlage sowie das Protokoll der Haushaltsausschusssitzung und das Protokoll der Kreistagssitzung. Darüber hinaus wurden dem Gericht sämtliche Unterlagen über die finanzielle Situation der Gemeinden zur Verfügung gestellt, welche auch dem Kreistag bei der Festsetzung des Kreisumlagesatzes vorlagen. Damit hat der Beklagte seine Tatsachenermittlung, den Prozess zur Abwägung sowie seine Entscheidung in geeigneter Form offengelegt (vgl. BVerwG, U. v. 31.03.2013, a. a. O.). Sowohl das Gericht als auch die kreisangehörigen Kommunen verfügen demnach über eine hinreichende Grundlage, um den Gang des Verfahrens zur Kreisumlageerhebung und die für die Entscheidung über die konkrete Höhe des Umlagesatzes maßgeblichen Gesichtspunkte nachvollziehen und die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Anforderungen beurteilen zu können.

c) Der konkret festgesetzte Kreisumlagesatz für das Haushaltsjahr 2020 in Höhe von 45,62 v. H. wahrt den aus dem gemeindlichen Selbstverwaltungsrecht abzuleitenden Grundsatz des finanziellen Gleichrangs auch in materiell-rechtlicher Hinsicht, da er das Ergebnis einer sach- und interessensgerechten Abwägung darstellt.

aa) Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (siehe BVerwG, U. v. 16.06.2015, a. a. O.) ist das Selbstverwaltungsrecht einer Gemeinde nicht nur verletzt, wenn die Erhebung einer Kreisumlage dazu führt, dass deren finanzielle Mindestausstattung unterschritten wird, sondern schon dann, wenn der Kreis bei der Erhebung der Kreisumlage den Grundsatz des finanziellen Gleichrangs der finanziellen Interessen der kommunalen Gebietskörperschaften auf eine auskömmliche Finanzausstattung verletzt. Dies ist der Fall, wenn er seine eigenen finanziellen Belange gegenüber den finanziellen Belangen seiner kreisangehörigen Gemeinden einseitig und rücksichtslos bevorzugt. Dem Grundsatz des finanziellen Gleichrangs ist insoweit ein Einseitigkeitsverbot und Rücksichtnahmegebot der Landkreise in der Weise zu entnehmen, dass diese auch bei einem eigenen unabweisbaren Bedarf, der sich in den Haushaltsansätzen objektiviert, bei der Kreisumlageerhebung und Festsetzung eines konkreten Umlagehebesatzes die finanziellen Belange der Gemeinden hinreichend zu wahren haben. Anders gewendet: Selbst wenn der Finanzbedarf des Landkreises es rechtfertigt, darf und muss dieser selbst im Lichte von § 98 Abs. 3 S. 1 KVG LSA im Rahmen der Kreisumlage nicht alles das, was den Gemeinden (ggf. gerade noch) zumutbar ist, in jedem Falle ausschöpfen. Den insoweit bestehenden Handlungsspielraum zu bewerten und damit den Grundsatz des finanziellen Gleichrangs zu gewährleisten, ist Gegenstand der vom Landkreis bei der Festsetzung des Umlagesatzes vorzunehmenden Abwägung der gegenseitigen finanziellen Belange. Dem Landkreis ist bei der Ausschöpfung dieses Handlungsrahmens eine Einschätzungsprärogative zuzubilligen, die vom Gericht nur daraufhin überprüfbar ist, ob bei der Festsetzung des Kreisumlagesatzes das Einseitigkeitsverbot bzw. Gebot der Rücksichtnahme eingehalten wurde. Bei der Abwägung handelt es sich insoweit nicht um einen formalisierten Vorgang, sondern um ein materiell-rechtliches Erfordernis,

wobei allein deren Einhaltung Gegenstand einer gerichtlichen Prüfung ist. Eine Prüfung des Abwägungsvorgangs als solchen findet indes nicht statt. Dies folgt daraus, dass mit dem Grundsatz des finanziellen Gleichrangs die Rechte der Gemeinden „im Vorfeld der finanziellen Mindestausstattung“ insbesondere im Lichte der allein dem Landkreis obliegenden Festsetzungsbefugnis einerseits gestärkt werden sollen, das Finanzierungsrecht des Landkreises andererseits aber nicht unangemessen eingeengt werden darf. Die Festsetzung der Kreisumlage ist deshalb nur dann mangelbehaftet, wenn sie einseitig und rücksichtslos zu Lasten der kreisangehörigen Kommunen erfolgt ist (VG Magdeburg, U. v. 15.12.2020, a. a. O.).

Dies vorangestellt, darf angenommen werden, dass eine den verfahrensrechtlichen Anforderungen gerecht werdende Ermittlung und Offenlegung der jeweiligen Finanzbedarfe regelmäßig impliziert, dass diese Bedarfe sodann auch im Abwägungsprozess vom Landkreis berücksichtigt wurden. Von dieser Vermutung ist jedoch mit der Folge, dass sich der Kreisumlagesatz als offensichtlich einseitig und rücksichtslos erweist, dann nicht auszugehen, wenn sich aus dem Vorbringen der klagenden Gemeinde bzw. den Unterlagen zur Aufstellung des Haushaltes des Kreises hinreichend konkrete Anhaltspunkte dafür ergeben, dass dieser die finanziellen Belange der Gemeinden letztlich dennoch unberücksichtigt gelassen hat. Insoweit kann dahinstehen, ob es sich dabei um einen Abwägungsausfall oder um ein strukturelles Abwägungsdefizit handelt. Denn in beiden Fällen mangelt es der Kreisumlagefestsetzung an der erforderlichen Abwägung.

Hingegen verstößt ein Umlagesatz, mit dem die finanzielle Mindestausstattung gewährleistet wird - im Falle einer ordnungsgemäßen Abwägung - wegen der dem Landkreis insoweit zustehenden Einschätzungsprärogative nicht schon allein wegen seiner Höhe gegen den Grundsatz des Gleichrangs der finanziellen Interessen. Die gerichtliche Überprüfung ist demzufolge nicht auf die Ergebnisrichtigkeit der Höhe des konkreten Kreisumlagesatzes ausgerichtet, zumal eine sach- und interessengerechte Abwägung ihren Ausdruck nicht nur in einer bestimmten Höhe haben kann. Demnach kann sich die klagende Gemeinde nicht ausschließlich darauf berufen, dass ein sich im Rahmen der Fehlbedarfsdeckung haltender Kreisumlagesatz aus ihrer Sicht zu hoch ausfalle, wenn die Höhe des Umlagesatzes durch eine rechtlich einwandfreie Abwägung hinreichend legitimiert ist.

In Anbetracht dieser Gesichtspunkte kann dem Landkreis ein seine eigenen finanziellen Belange einseitig berücksichtigendes und damit rücksichtsloses Verhalten nur dann vorgeworfen werden, wenn die finanziellen Belange der Gemeinden in der Abwägung keine oder nur unzureichende Beachtung gefunden haben. Dabei besteht für den Landkreis umso mehr Veranlassung zur Berücksichtigung der Finanzbedarfe, je angespannter sich die finanzielle Situation der Gemeinden des Landkreises im Rahmen einer Querschnittsbetrachtung darstellt. Ob im Einzelfall Anhaltspunkte für ein einseitiges bzw. rücksichtsloses Vorgehen des Kreises vorliegen, ist Gegenstand der gerichtlichen Überprüfung. Die Abwägung am Maßstab des Grundsatzes des finanziellen Gleichrangs stellt eine inhaltliche Anforderung an den Landkreis dar, wobei es aber keiner Verschriftlichung der

Abwägungsentscheidung bedarf (vgl. OVG LSA, U. v. 17.03.2020, a. a. O.). Stattdessen genügt es, wenn sich die Abwägungsentscheidung aus weiteren - dem Gericht insoweit bereitgestellten - Unterlagen ergibt. Zur Beurteilung können beispielsweise die Ergebnisse des Ermittlungsprozesses zur Finanzsituation der Kommunen, der objektive Verfahrensablauf, die Vorschläge der Kreisverwaltung und das Protokoll der Sitzung des Kreistages herangezogen werden. Können die (inneren) Beweggründe, welche für die Mehrheit der Kreistagsmitglieder bei der konkreten Festsetzung des Kreisumlagesatzes entscheidend waren, nicht der Maßstab für die Beurteilung der Rücksichtslosigkeit sein und verlangt das Abwägungsergebnis nicht nach einer Verschriftlichung, muss das Gericht anhand aller Unterlagen, die dem Kreistag zugänglich gemacht und nachfolgend dem Gericht durch den Beklagten zur Verfügung gestellt wurden, beurteilen, ob sich aus diesen derartige Anhaltspunkte ergeben. Wird der Umlagesatz letztlich so beschlossen, wie dies die Beschlussvorlage bzw. der Vorschlag der Kreisverwaltung vorsah, ist für die Beurteilung der Abwägungsentscheidung insbesondere der Inhalt solcher Unterlagen beachtlich, die in Vorbereitung der Beschlussfassung von der Kreisverwaltung erstellt wurden (VG Magdeburg, U. v. 15.12.2020, a. a. O.).

bb) Bei Anwendung dieser Grundsätze verstößt der unter § 5 der Haushaltssatzung 2020 festgesetzte Kreisumlagesatz in Höhe von 45,62 v. H. nicht gegen den Grundsatz des Gleichrangs der finanziellen Interessen zwischen Landkreis und kreisangehörigen Gemeinden. Aus den dem Gericht vollumfänglich zur Verfügung gestellten Unterlagen, ergeben sich keine hinreichend konkreten Anhaltspunkte dafür, dass der Beklagte die finanziellen Belange seiner Kommunen im Rahmen der Abwägungsentscheidung unberücksichtigt gelassen und einen Kreisumlagehebesatz festgesetzt hat, der offensichtlich einseitig zugunsten seiner finanziellen Bedürfnisse getroffen wurde.

(1) Für den Beklagten, der seinen Verfahrenspflichten hinreichend nachgekommen ist, bestand im Ergebnis seiner Ermittlungen Veranlassung dazu, die finanziellen Belange der kreisangehörigen Kommunen bei der von ihm vorzunehmenden Abwägungsentscheidung in einem besonderen Maße zu berücksichtigen. Insoweit war aufgrund der Ermittlungsergebnisse und der sich daraus ergebenden Finanzsituation der Kommunen eine besondere Rücksichtnahme geboten.

Unabhängig davon, dass die Kreisumlage ausweislich der Abschöpfungsquoten schon von sich aus einen erheblichen Anteil der Ausgaben der Kommunen ausmacht, musste der Beklagte anhand der von ihm ermittelten Zahlen und Daten ohne weiteres zu der Einschätzung gelangen, dass die finanzielle Situation der Gemeinden zum Zeitpunkt der Datenerhebung (nach wie vor) sehr angespannt war. Der Beklagte selbst kam bei der Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen zu dem Ergebnis, dass diese bei keiner der 21 Gemeinden des Landkreises gesichert war. Vielmehr war diese nach seiner Einschätzung bei 8 Gemeinden nur noch eingeschränkt vorhanden, bei 7 Gemeinden gefährdet und bei 6 Gemeinden sogar weggefallen. Demnach beurteilte er die finanzielle Leistungsfähigkeit der Durchschnittsgemeinde als gefährdet. Im Übrigen stellte der Beklagte fest, dass der von ihm in Aussicht gestellte Kreisumlagehebesatz in

Höhe von 45,62 v. H. im Ergebnis dazu führen würde, dass 11 der 21 Gemeinden im streitgegenständlichen Haushaltsjahr 2020 einen Fehlbetrag erwirtschaften würden. Selbst wenn dies eine leichte Verbesserung zu den Vorjahren darstellte, konnte dies den Beklagten nicht dazu veranlassen, von einer wesentlichen Verbesserung der finanziellen Situation der kreisangehörigen Kommunen auszugehen. Vielmehr drängte sich mittels der von ihm ermittelten Haushaltsdaten die auch im Haushaltsjahr 2020 andauernde kritische Finanzlage der Gemeinden nahezu auf. Auch die im Rahmen der Datenabfrage berücksichtigten weiteren Kriterien waren in objektiver Hinsicht zur Verdeutlichung der finanziellen Notlage der Kommunen geeignet. Zum Zeitpunkt der Datenermittlung waren im Landkreis nur 4 der 21 Gemeinden nicht zur Aufstellung eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes verpflichtet. Im Übrigen wiesen alle Gemeinden Verbindlichkeiten aus Investitions- und Liquiditätskrediten auf. Da es keiner einzigen Gemeinde gelungen ist, in den Haushaltsjahren zwischen 2014 und 2019 ausschließlich positive Jahresergebnisse zu generieren; die Gemeinden in diesem Zeitraum stattdessen weit überwiegend Fehlbeträge in den Haushaltsplanungen aufwiesen; veranlasste auch die Betrachtung der Ergebnisse der vergangenen Haushaltsjahre zur Rücksichtnahme in besonderem Maße. Dem Beklagten wurde nicht zuletzt anhand der von ihm ermittelten Zahlen vor Augen geführt, dass die ihm angehörigen Kommunen sowohl im betreffenden Haushaltsjahr 2020 als auch in der Vergangenheit nicht dazu in der Lage sind bzw. nicht dazu in der Lage waren, ihre Bedarfe ausreichend zu finanzieren. Dieses Gesamtbild wurde durch die Zahlen zur mittelfristigen Planung für die Haushaltsjahre 2020 – 2023, im Rahmen derer ebenfalls eine Vielzahl von einkalkulierten Fehlbeträgen ersichtlich wurde, bestätigt. Insoweit ließ sich für den Beklagten bei einer Gesamtbetrachtung aller Parameter im Zeitraum von 2014 - 2023 konstatieren, dass sowohl die Erwirtschaftung von Fehlbeträgen als auch die Inanspruchnahme von Krediten innerhalb der Gemeinden keine Ausnahme war, sondern vielmehr den Regelfall darstellte. Mithin konnte und durfte ihm die besonders kritische Finanzsituation seiner Kommunen auch innerhalb einer Querschnittsbetrachtung nicht verborgen bleiben.

(2) Die Festsetzung des Kreisumlagesatzes 2020 in Höhe von 45,62 v. H. hält (auch im Lichte dieser insoweit erhöhten Anforderungen) einer gerichtlichen Überprüfung stand. Denn der Beklagte hat eine sachgerechte Abwägung der gegenseitigen Bedarfe am Maßstab des finanziellen Gleichrangs vorgenommen **(2.1)** und im Ergebnis der Abwägung einen angemessenen Kreisumlagesatz **(2.2)** festgesetzt.

(2.1.) Es liegen schon keine hinreichenden Anhaltspunkte für einen Abwägungsausfall oder offensichtlichen Abwägungsfehler vor. Von einem Abwägungsausfall wäre nur dann auszugehen, wenn der Beklagte bei der Kreisumlagefestsetzung ausschließlich seinen eigenen Haushaltsausgleich im Sinne des § 99 Abs. 3 S. 1 KVG LSA in den Blick genommen und die Interessen der kreisangehörigen Kommunen gänzlich unberücksichtigt gelassen hätte. Davon kann hier schon deshalb nicht ausgegangen werden, weil er sich - im Gegensatz zu vorangegangenen Jahren - letztlich für die Festsetzung eines Kreisumlagehebesatzes entschieden hat, der seinen zuvor errechneten Fehlbedarf in Höhe von 87,5 Mio. Euro entgegen der Vorschrift des § 99 Abs. 3 S. 1 KVG LSA nicht

vollumfänglich deckt. Hierfür wäre seinen Berechnungen zufolge die Erhebung einer Kreisumlage mit einem Umlagesatz von 47,90 v. H. erforderlich gewesen. Ausweislich der dem Gericht zur Verfügung gestellten Unterlagen hat der Beklagte den Beschluss eines solchen Kreisumlagehebesatzes aber von Beginn an nicht in Betracht gezogen. Vielmehr hat die Kreisverwaltung dem Kreistag trotz der sehr kritischen Finanzsituation des Beklagten einen wesentlich geringeren Kreisumlagesatz vorgeschlagen. Damit hat der Beklagte nicht nur einen Fehlbetrag von über 4,2 Mio. € in seiner Haushaltsplanung in Kauf genommen, sondern zugleich auch eine Beanstandung seines Haushaltes durch das Landesverwaltungsamt wegen eines Verstoßes gegen die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich nach § 98 Abs. 3 KVG LSA (bewusst) riskiert. Es ging dem Beklagten bei der Erhebung der Kreisumlage also keineswegs darum, einen Haushaltsausgleich „um jeden Preis“ zu erzielen. Das Absehen von dem Erreichen eines Haushaltsausgleichs spricht bereits dafür, dass er die gleichrangigen Interessen im kommunalen Raum im Rahmen der ihm zustehenden Entscheidungsprärogative hinreichend berücksichtigt hat.

Gegen eine mangelbehaftete Abwägung und für eine hinreichende Berücksichtigung der gemeindlichen Bedarfe spricht ebenfalls, dass in der Kreistagssitzung vom 27.05.2020 (Verwaltungsvorgang, Bl. 688 ff.) eine umfangreiche Debatte über den von der Verwaltung vorgeschlagenen Kreisumlagehebesatz stattgefunden hat. Dabei wurde über das Für und Wider eines einheitlichen Kreisumlagesatzes in Höhe von 45,62 v. H. debattiert. Die Belange der kreisangehörigen Kommunen wurden von mehreren Fraktionsrednern in den Blick genommen und den übrigen Kreistagsmitgliedern so nochmals im Vorfeld der Entscheidung vor Augen geführt. Im Kreistag wurde die Angemessenheit des von der Kreisverwaltung vorgeschlagenen Umlagesatzes vor dem Hintergrund der zu dem Zeitpunkt der Sitzung noch nicht abschätzbaren Auswirkungen der Corona-Pandemie thematisiert. Insoweit das Kreistagsmitglied Hause den Geschäftsordnungsantrag stellte, die Beschlussvorlage nicht zuletzt im Hinblick auf die pandemiebedingte Lage an die Kreisverwaltung zurückzuverweisen, um „Schaden vom Landkreis abzuwenden“, ist - ungeachtet dessen, dass der Antrag letztlich abgelehnt wurde - zu erkennen, dass die Einwände der Gemeinden bei der Abwägungsentscheidung jedenfalls Berücksichtigung fanden. Zudem wurde vereinzelt eine Senkung des Kreisumlagehebesatzes empfohlen. Die Gesamtschau dieser Umstände und das sehr knappe Abstimmungsergebnis zeigen, dass der Grundsatz des finanziellen Gleichrangs innerhalb der vom Kreistag getroffenen Abwägungsentscheidung hinreichend Beachtung fand. Entgegen der Auffassung der Klägerin kann das knappe Abstimmungsergebnis aufgrund der vorherigen inhaltlichen Debatte im Kreistag gerade nicht als Indikator dafür gewertet werden, dass der Beklagte den Kreisumlagesatz einseitig und rücksichtslos zu Lasten der finanziellen Belange der kreisangehörigen Kommunen festgesetzt hat. Vielmehr verdeutlicht es, dass sich die Kreistagsmitglieder bei der Abwägungsentscheidung sowohl der Finanzsituation der Gemeinden als auch der finanziellen Notlage des Landkreises bewusst waren und auf die beidseitigen Finanzbedarfe Rücksicht genommen haben.

Ungeachtet der Frage der rechtlichen Relevanz wird eine hinreichende Berücksichtigung der finanziellen Belange der kreisangehörigen Kommunen auch aus dem Protokoll der

Sitzung des Haushaltsausschusses vom 18.05.2020 (Verwaltungsvorgang, Bl. 680 ff.) deutlich. Insoweit hat der Haushaltsausschuss in besonderem Maße auf die finanzielle Situation der kreisangehörigen Kommunen Rücksicht genommen, indem er nicht zuletzt auch wegen deren eingeschränkter Leistungsfähigkeit einstimmig dagegen gestimmt hat, dem Kreistag die Beschlussfassung der Haushaltssatzung 2020 mit dem darin enthaltenen Kreisumlagehebesatz von 45,62 v. H. zu empfehlen.

Aus dem Vorstehenden und dem Umstand der unvollständigen „Fehlbedarfsdeckung“ folgt zwar nicht zwangsläufig, dass der Abwägungsvorgang zur Festsetzung der Kreisumlage fehlerfrei erfolgt ist. Unterschreitet der beschlossene Kreisumlagehebesatz aber den Kreisumlagehebesatz, welcher für das Erreichen eines Haushaltsausgleiches erforderlich gewesen wäre, müssen bei einer Gesamtbetrachtung jedenfalls greifbare Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass es dennoch das oberste Ziel des Landkreises war, seine eigenen Interessen einseitig und rücksichtslos zu bevorzugen. Da der Landkreis für den Fall, dass eine Haushaltsnotlage einen vollständigen Ausgleich im betreffenden Haushaltsjahr nicht zulässt, gesetzlich dazu verpflichtet ist, sein Haushaltsdefizit bzw. seinen Fehlbetrag zumindest so gering wie möglich zu halten, liefert allein der Umstand, dass er eine möglichst weitgehende Annäherung an den Haushaltsausgleich ins Auge gefasst hat, keinen solchen Anhaltspunkt. Vielmehr war dieses Vorgehen hinreichend legitimiert. Aus dem Kreisumlageverfahren des Beklagten ergeben sich auch keine anderweitigen objektiven Anhaltspunkte dafür, dass er seine eigenen Interessen einseitig bevorzugt und die finanziellen Belange der Gemeinden rücksichtslos benachteiligt hat. Den vorliegenden Unterlagen lässt sich vielmehr entnehmen, dass das Verfahren zur Festsetzung der Kreisumlage für das Haushaltsjahr 2020 von der Einsicht des Beklagten getragen war, eine am Grundsatz des finanziellen Gleichrangs orientierte Abwägung vorzunehmen und einen Kreisumlagehebesatz zu beschließen, welcher die Rechte der Gemeinden aus Art. 28 Abs. 2 GG wahrt. Soweit ihn (auch) gerichtliche Entscheidungen aus den Vorjahren dazu bewegt haben, sich bei der Kreisumlagefestsetzung nicht von dem aus seiner Sicht rechnerisch höchstmöglichen Kreisumlagesatz (hier: 47,90 v. H.) leiten zu lassen, kann ihm dies nicht zum Nachteil gereichen. Denn es war schlichtweg die Aufgabe des Beklagten, die Vorgaben der Rechtsprechung im Rahmen des Abwägungsvorgangs entsprechend umzusetzen und einen rechtswirksamen Kreisumlagesatz zu beschließen.

Auch wird der Grundsatz des finanziellen Gleichrangs nicht dadurch verletzt, dass der Landkreis seiner eigenen finanziellen Situation im Rahmen des Abwägungsvorgangs (besondere) Bedeutung zugemessen hat. Denn daraus lässt sich nicht herleiten, dass er seiner eigenen Finanzsituation eine höhere Bedeutung als der der kreisangehörigen Gemeinden eingeräumt hat. Insofern ist es unbedenklich, wenn der Kreis - wie hier - prüft, inwieweit der seinerseits veranschlagte Kreisumlagesatz auch seinen Belangen und Interessen gerecht werden kann. Denn bei der Suche nach einem angemessenen Kreisumlagehebesatz geht es darum, die sich gegenüberstehenden gleichrangigen Interessen zu gewichten und in einen sachgerechten Ausgleich zu bringen. Dabei ist keine „minutiöse Abwägung“ der jeweiligen Finanzbedarfe erforderlich (vgl. BVerwG, B. v.

16.09.2020 – 8 B 22/20 -, juris). Vielmehr kommt es darauf an, die finanziellen Belange der Gemeinden zu erkennen und als solche zu würdigen, aber auch die gesetzlichen Aufgaben und haushaltsrechtlichen Verpflichtungen des Landkreises entsprechend zu berücksichtigen. Aus dem Grundsatz des finanziellen Gleichrangs im interkommunalen Raum folgt daher, dass der Landkreis die Verantwortung dafür trägt, dass der konkret festgesetzte Kreisumlagesatz nicht nur die gleichrangigen Interessen der Gemeinden berücksichtigt, sondern er selbst mit diesem Umlagesatz auch dazu in der Lage ist, die eigene Aufgabenwahrnehmung zu gewährleisten. Soweit von Verfassung wegen weder ein Vorrang für den (finanziellen) Bedarf des Landkreises noch für denjenigen der kreisangehörigen Gemeinden vorgesehen ist (BVerwG, U. v. 31.01.2013, a. a. o.), darf und muss das Abwägungsergebnis genauso die finanzielle Situation des Landkreises berücksichtigen. Der Umlagesatz darf daher weder für die kreisangehörigen Gemeinden noch für den Kreis selbst die Grenze des (ggf. gerade noch) Zumutbaren überschreiten.

Der Einwand der Klägerin, der Beklagte habe (fernab der Sitzung im Kreistag) schon keine inhaltliche Abwägung der jeweiligen Bedarfe vorgenommen, verfängt bei einer Auswertung aller dem Gericht vorliegenden Unterlagen nicht. Soweit dieser zunächst eine Berechnung zur Gewichtung der sich insoweit gegenüberstehenden Finanzbedarfe vorgenommen hat, steht dies einer ordnungsgemäßen Abwägung nicht entgegen.

Der Beklagte hat neben dem von ihm zur Deckung seines Finanzbedarfes benötigten Kreisumlagesatz in Höhe von 47,90 v. H. auch den für die sog. Durchschnittskommune des Kreises leistbaren Kreisumlagesatz von 41,21 v. H. ermittelt und letzteren innerhalb seines vorgeschlagenen Kreisumlagesatzes berücksichtigt. Insoweit lässt sich bei der Berechnung des sog. „durchschnittlichen Kreisumlagesatzes“ zwar nicht ohne weiteres nachvollziehen, wie er zu der - zumindest zweifelhaften - Annahme gelangt ist, dass sich sämtliche Gemeinden, deren finanzielle Leistungsfähigkeit im Ergebnis der Ermittlung nicht weggefallen war, einen Kreisumlagesatz von 47,90 v. H. im Haushaltsjahr 2020 leisten könnten. Diese Annahme begegnet jedenfalls Bedenken, zumal er selbst zuvor ermittelte, dass auch die finanzielle Leistungsfähigkeit dieser Kommunen eingeschränkt oder gar gefährdet war. Gleichwohl folgt aus dieser Herleitung eines angemessenen Kreisumlagehebesatzes kein (im Rahmen der gerichtlichen Überprüfung) beachtlicher Abwägungsfehler. Denn es liegen schon keine konkreten Anhaltspunkte dafür vor, dass diese Einschätzung des Beklagten - unabhängig von ihrer Richtigkeit - dazu dienen sollte, den Kreisumlagesatz möglichst nahe an den Fehlbedarf des Kreises anzupassen.

Vor dem Hintergrund, dass die Abwägung im Rahmen des Kreisumlageverfahrens keine „minutiöse Abwägung“ erfordert und vom Gericht wegen der Einschätzungsprärogative des Landkreises nur dahingehend zu beurteilen ist, ob dieser die Kommunen einseitig und rücksichtslos benachteiligt hat, ist auch der von der Kreisverwaltung des Beklagten im weiteren Verfahren verwendete Rechenweg zur Berechnung des Umlagesatzes von 45,62 v. H. (Verwaltungsvorgang, Bl. 12) nicht zu beanstanden. Denn dieser Rechenweg stellt sich weder als sachwidrig noch als rücksichtslos zu Lasten der kreisangehörigen Gemeinden dar. Vielmehr berücksichtigt er nur die zuvor ermittelten Finanzbedarfe des

Landkreises und der kreisangehörigen Kommunen, wobei der Beklagte eine - zumindest rechnerisch nachvollziehbare - Gewichtung der zuvor ermittelten Daten vorgenommen hat. Sofern der auf diese Art und Weise ermittelte Kreisumlagesatz im Ergebnis näher an dem von dem Landkreis zum Haushaltsausgleich benötigten Kreisumlagesatz in Höhe von 47,90 v. H. als an dem der sog. Durchschnittskommune von 41,21 v. H. liegt, ergibt sich allein daraus keine Missachtung der sich gleichrangig gegenüberstehenden finanziellen Interessen. Denn ungeachtet des Umstandes, dass eine entsprechende rechnerische Gewichtung zu Gunsten des Landkreises infolge des (zuvor ermittelten) Wegfalls der finanziellen Leistungsfähigkeit durchaus sachlich gerechtfertigt erscheint, weil sich dessen Finanzsituation eben noch prekärer darstellte als die der sog. Durchschnittskommune, obliegt es dem Gericht - wie bereits erläutert - ohnehin nicht, den Kreisumlagesatz auf seine Ergebnisrichtigkeit in Form der absoluten Umlagehöhe zu überprüfen. In Anbetracht dessen stellt sich die von der Kreisverwaltung vorgenommene Berechnung und Gewichtung jedenfalls nicht als willkürlich und daher nicht als einseitig und rücksichtslos dar. Dass der Beklagte bei der Suche nach einem angemessenen Kreisumlagehebesatz jedenfalls zunächst (auch aus Gründen der Transparenz) auf eine Rechnung bzw. mathematische Formel zurückgegriffen hat, ist insoweit unbedenklich, da diese zumindest ergebnisoffen gestaltet war und sich für das Gericht sowohl sachlich als auch rechnerisch nachvollziehen lässt.

In diesem Zusammenhang sei zwar darauf hingewiesen, dass die Abwägung zur Überzeugung des Gerichts grundsätzlich nicht nur auf einer bloßen Berechnung beruhen darf, da dies für die erforderliche materielle und sach- bzw. interessengerechten Abwägung der Bedarfe von kreisangehörigen Kommunen und Landkreis nicht ausreicht. Vielmehr muss der Abwägungsvorgang in jedem Fall auch eine inhaltliche Auseinandersetzung erfahren. Gleichwohl ist die Inanspruchnahme einer mathematischen Formel im Rahmen der Abwägung aber jedenfalls dann unschädlich, wenn das Ergebnis der Berechnung nochmals selbst zum Gegenstand einer materiellen Abwägung gemacht wird. Das heißt, dass der auf Grundlage der Rechnung „ermittelte“ Kreisumlagesatz einer inhaltlichen Überprüfung dahingehend unterzogen werden muss, ob er sich auch aus sachlichen Gründen als angemessen darstellt.

Gemessen an diesem Maßstab hat der Beklagte die Anforderungen an eine inhaltliche und sachgerechte Abwägung hier im Ergebnis (gerade noch) erfüllt. Zwar hat er den von ihm errechneten Kreisumlagesatz in Höhe von 45,62 v. H. ohne weitere Ausführungen schlichtweg als das „Ergebnis des Abwägungsprozesses“ (Verwaltungsvorgang, Bl. 12) bezeichnet. Dagegen kann den abschließenden Erläuterungen der Beschlussvorlage aber entnommen werden, dass der dem Kreistag vorgeschlagene Kreisumlagehebesatz einer inhaltlichen Überprüfung unterzogen wurde. Der Beklagte hat ausgeführt, dass „der Kreisumlagesatz unter Berücksichtigung der Finanzlage aller kreisangehörigen Gemeinden sowie unter Berücksichtigung der prekären finanziellen Situation des Landkreises aus seiner Sicht angemessen ist, da er es dem Landkreis ermögliche unter gewissen Einschränkungen seinen gesetzlichen Aufgaben gerecht zu werden, ohne die Gemein-

den über die Maßen in ihren Selbstverwaltungsrechten zu beeinträchtigen“ (Verwaltungsvorgang, Bl. 513). Aus diesen Ausführungen geht hervor, dass sich der Beklagte seiner Verantwortung gegenüber dem kreisangehörigen Raum und dem Grundsatz des finanziellen Gleichrangs bewusst war und letzteren im Rahmen seiner Abwägungsentscheidung auch hinreichend berücksichtigt hat. Der Umstand, dass er die besonders angespannte finanzielle Situation des Kreises innerhalb dieser Ausführungen nochmals hervorgehoben hat, begründet keinen Verstoß gegen das Einseitigkeitsverbot bzw. Rücksichtnahmegebot, da der Beklagte auf den vorhergehenden Seiten in der Beschlussvorlage umfassend auf die Situation der Kommunen eingegangen ist und deren angespannte finanzielle Situation für die zur Entscheidung befugten Kreistagsmitglieder damit hinreichend ersichtlich wurde.

Zuletzt lassen sich auch aus der vorgenommenen Punktebewertung zur Einschätzung der finanziellen Situation der Gemeinden keine greifbaren Anhaltspunkte für ein einseitiges und rücksichtsloses Vorgehen des Beklagten herleiten. Ungeachtet dessen, dass das an das Haushaltskennzahlensystem des Landes Sachsen-Anhalt angelehnte Punktesystem für die Beurteilung der gegenseitigen Finanzbedarfe geeignet war, hat der Beklagte dieses sowohl für die Beurteilung seiner finanziellen Situation als auch für die der kreisangehörigen Kommunen zugrunde gelegt. Demnach hat er die finanziellen Bedarfe der kreisangehörigen Kommunen denen des Landkreises anhand derselben Maßstäbe gegenübergestellt. Dabei ist es im Rahmen der Abwägung auch unschädlich, dass er vor der Gegenüberstellung der finanziellen Bedarfe schon intern berechnet hat, welcher konkrete Kreisumlagehebesatz für seinen Haushaltsausgleich erforderlich wäre. Einerseits diene dieser (planerische) Umlagesatz in Höhe von 47,90 v. H. nur als Richtwert und Ausgangslage des Abwägungsprozesses. Andererseits erhebt der Landkreis nach § 99 Abs. 3 S. 1 KVG LSA die Kreisumlage, um seinen erforderlichen Bedarf zu decken. Es liegt somit in der Natur der Sache, dass zunächst ermittelt werden muss, welcher Kreisumlagehebesatz für eine vollumfängliche Bedarfsdeckung des Kreises notwendig wäre, zumal der Beklagte gegenüber seinen kreisangehörigen Kommunen hier auch zu keinem Zeitpunkt den Anschein erweckt hat, dass von ihm die Erhebung eines Kreisumlagesatzes in dieser Höhe beabsichtigt wäre. Auch der Umstand, dass den Kennzahlen innerhalb der Punktebewertung eine verschiedene Gewichtung zukam, kann dahinstehen. Insoweit ist nicht erkennbar, dass der Beklagte die zu Grunde gelegte Punktebewertung willkürlich und einseitig zu seinen Gunsten vorgenommen hat. Vielmehr hat er in rechtlich nicht zu beanstandender Weise mit dem vom Land Sachsen-Anhalt auf Grundlage der Verordnung über die Erhebung kommunaler Haushaltseckdaten (KomHKSVO) vom 22.02.2020 entwickelten Haushaltskennzahlensystem ein gängiges und transparentes Beurteilungsinstrument zur Hilfe genommen, das aufgrund seiner Vielfältigkeit und sachlichen Nachvollziehbarkeit dazu geeignet war, sich ein zutreffendes und umfassendes Bild über die finanziellen Bedarfe der Gemeinden zu verschaffen. Im Lichte der vorstehenden Ausführungen hat der Beklagte der Kreisumlagehebesatz für das Haushaltsjahr 2020 in nicht zu beanstandender Weise festgesetzt.

(2.2) Im Übrigen stößt auch das Abwägungsergebnis auf keine rechtlichen Bedenken, da sich der Kreisumlagesatz von 45,62 v. H. unter Berücksichtigung der beidseitigen Interessen von kreisangehörigen Kommunen und Landkreis weder als einseitig und rücksichtslos noch als offensichtlich fehlerhaft erweist.

Bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit des konkret festgesetzten Kreisumlagesatzes kommt es weder darauf an, wie sich der Kreisumlagesatz im Vergleich zu den Vorjahren entwickelt hat noch darauf, ob dieser im Vergleich zu anderen Landkreisen besonders hoch oder gering ausfällt. Das Gericht hat den Kreisumlagesatz, der das Ergebnis des (hier fehlerfreien) Abwägungsvorgangs darstellt, auch nicht dahingehend zu prüfen, ob dieser „exakt“ richtig ist oder er den „einzig korrekten“ Kreisumlagesatz darstellt. Die gerichtliche Überprüfung beschränkt sich insoweit darauf, ob der in der Höhe konkret festgesetzte Umlagesatz zu einer einseitigen Bevorzugung der kreislichen Interessen und einer Verletzung des Rücksichtnahmegebotes führt, was dann der Fall wäre, wenn sich der Umlagesatz als offensichtlich fehlerhaft darstellt.

Der für das Haushaltsjahr 2020 festgesetzte Kreisumlagesatz von 45,62 v. H. stellt das Ergebnis einer sachgerechten Abwägung dar und ist nicht offensichtlich fehlerhaft. Er verstößt auch nicht gegen das aus dem Grundsatz des finanziellen Gleichrangs folgende Einseitigkeitsverbot und Rücksichtnahmegebot.

Eine einseitige und rücksichtslose Kreisumlagefestsetzung durch den Landkreis kommt nach der Auffassung des erkennenden Gerichts unter anderem dann in Betracht, wenn mindestens die Hälfte der kreisangehörigen Gemeinden unter Berücksichtigung des Kreisumlagesatzes ein negatives Jahresergebnis aufweisen (VG Magdeburg, U. v. 18.02.2021, a. a. O.). Dies ist im Haushaltsjahr 2020 bei dem Beklagten zwar der Fall, da ausweislich seiner Ermittlungen 11 der 21 Kommunen in der Haushaltsplanung einen Fehlbetrag ausgewiesen haben. Dennoch kann auch in diesen Fällen der Grundsatz des finanziellen Gleichrangs gewahrt sein, wenn der Landkreis nachvollziehbare und gute Gründe dafür hat, die sein Vorgehen und die Festlegung eines solchen Umlagesatzes rechtfertigen (vgl. VG Magdeburg, U. v. 18.02.2021, a. a. O.).

Vor diesem Hintergrund erweist sich das hiesige Abwägungsergebnis nicht als einseitig und rücksichtslos, da dem Beklagten die Festlegung eines (wesentlich) geringeren Kreisumlagesatzes im Haushaltsjahr 2020 nicht zumutbar gewesen wäre. Insoweit sei zwar darauf verwiesen, dass die Stadt Nienburg bei einer geringfügigen Senkung des Kreisumlagesatzes von 45,62 v. H. auf 45,00 v. H. im betreffenden Haushaltsjahr keinen Fehlbetrag verzeichnet hätte. Dies ist jedoch unbeachtlich, da auch bei dieser geringfügigen Senkung des Umlagesatzes immer noch 10 der 21 Gemeinden - mithin nach wie vor nahezu die Hälfte aller kreisangehörigen Kommunen - ein negatives Jahresergebnis erzielt hätten. Die Beurteilung der Einseitigkeit und Rücksichtslosigkeit kann nach der Auffassung des Gerichts nicht vom Jahresergebnis einer einzelnen Kommune abhängig gemacht werden. Daraus folgt, dass eine entsprechende Festsetzung eines geringeren Kreisumlagesatzes im Ergebnis auch bei weiteren Kommunen zur Vermeidung eines

Fehlbetrages im Haushaltsjahr 2020 hätte führen müssen. Dies wäre jedoch erst dann der Fall gewesen, sofern der Beklagte einen Kreisumlagesatz von unter 40,00 v. H. im Rahmen der Haushaltssatzung 2020 beschlossen hätte. Ein - auch im Vergleich zu den Vorjahren – derart geringer Umlagesatz hätte aus Sicht des Landkreises nicht nur bei weitem die Grenze des Zumutbaren unterschritten, sondern darüber hinaus auch die finanziellen Belange und Interessen des Beklagten sowie dessen haushaltstechnische Verpflichtungen missachtet. Insofern hätte der Beklagte bei diesem Vorgehen einen Fehlbetrag in zweistelliger Millionenhöhe erwirtschaftet. Unabhängig davon, dass ein solcher Beschluss zur Haushaltssatzung mit an Sicherheit angrenzender Wahrscheinlichkeit von der Kommunalaufsicht beanstandet worden wäre, hätte dieser auch zum Verlust der finanziellen Handlungsfähigkeit des Beklagten geführt. Vor dem Hintergrund der ursprünglich beabsichtigten Beanstandung durch das Landesverwaltungsamt war die Abwägungsentscheidung des Beklagten nicht zuletzt auch deshalb tragfähig, weil die Erhebung einer geringen Kreisumlage nicht nur die Wahrnehmung der gesetzlichen Aufgaben gefährdet, sondern diese wohl zur erneuten Beanstandung des Haushaltes mit den sich daraus ergebenden Einschränkungen für die Handlungsfähigkeit des Beklagten geführt hätte. Daher war die Festsetzung eines Kreisumlagesatzes in Höhe von 45,62 v. H. auch unter Berücksichtigung der finanziellen Belange und Interessen der kreisangehörigen Kommunen sachlich gerechtfertigt und durch die ordnungsgemäße Abwägung hinreichend legitimiert.

Im Hinblick auf das Abwägungsergebnis kann sich die Klägerin nicht darauf berufen, dass der Beklagte ihr gegenüber wegen ihres strukturellen Ergebnisses im Jahr 2020 eine geringere Kreisumlage hätte festsetzen müssen. Zwar hat der Beklagte in seinem Schreiben vom 13.11.2019 insoweit ausgeführt, dass der Kreisumlagesatz lediglich bei 26,14 liegen würde, wenn er sich nur am strukturellen Ergebnis 2020 der Klägerin orientiert hätte. Dies kann aber dahinstehen, da der Landkreis bei der Festsetzung eines einheitlichen Kreisumlagesatzes eine Querschnittsbetrachtung aller kreisangehörigen Kommunen vorzunehmen hat, wobei weder zuvorderst die finanzschwächste Gemeinde in den Blick zu nehmen ist (vgl. OVG LSA, U. v. 17.03.2020 - 4 L 184/18 -, juris) noch die strukturellen Ergebnisse und einzelnen Begehren der Kommunen zu berücksichtigen sind. Da die Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt insoweit die Festsetzung von unterschiedlichen Hebesätzen für die einzelnen Mitgliedsgemeinden nicht zulassen und die Gleichbehandlung aller kreisangehörigen Gemeinden erfordern, müssen gemeindespezifische Belange bei der Festlegung des Kreisumlagehebesatzes außer Acht bleiben. Soweit die Klägerin eine Differenzierung hinsichtlich der Höhe des Kreisumlagesatzes zu ihrer finanziellen Entlastung gefordert hat, war diese dem Beklagten damit schon gar nicht möglich.

2.2. Die Kreisumlageerhebung mit einem Umlagesatz von 45,62 v. H. verletzt auch nicht den sich für die Gemeinden aus Art. 28 Abs. 2 GG ergebenden Anspruch auf Verbleib ihrer finanziellen Mindestausstattung **(a)** und führt in diesem Zusammenhang nicht zu einer Entwertung der gemeindlichen Steuerhoheit **(b)**.

a) Die finanzielle Mindestausstattung, die zum Kernbereich der aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG folgenden Selbstverwaltungsgarantie gehört, ist gewährleistet, wenn die Finanzausstattung der Gemeinden ausreicht, um nicht nur die Pflichtangaben des übertragenen Wirkungskreises und die pflichtigen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises zu finanzieren, sondern darüber hinaus auch die Wahrnehmung von freien Aufgaben des eigenen Wirkungskreises möglich ist. Indes ist der Kerngehalt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie dann verletzt, wenn von einer kommunalen Selbstverwaltung vielleicht de jure, aber jedenfalls nicht mehr de facto die Rede sein kann, weil den Körperschaften der kommunalen Selbstverwaltung die hierzu erforderlichen finanziellen Mittel fehlen. Davon ist auszugehen, wenn die Gemeinden strukturell und dauerhaft außer Stande sind, ihr Recht auf eigenverantwortliche Erfüllung auch freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Insoweit wird der Kreisumlage eine absolute Grenze gezogen; ihre Erhebung darf nicht dazu führen, dass das absolute Minimum der Finanzausstattung der kreisangehörigen Gemeinden unterschritten wird (vgl. dazu BVerwG, U. v. 31.03.2013, a. a. O.).

Der Kernbereich der verfassungsrechtlich gebotenen Selbstverwaltungsgarantie ist aber nicht schon dann verletzt, wenn die Finanzausstattung einer Gemeinde nur in einem Jahr oder nur für einen vorübergehenden Zeitraum hinter dem verfassungsgebotenen Minimum zurückbleibt (siehe BVerwG, U. v. 31.03.2013, a. a. O.). Vielmehr muss die Kommune strukturell und auf Dauer mehr nicht dazu in der Lage sein, ihren Haushalt auszugleichen und insoweit auch außerstande sein, ihr Recht auf eine eigenverantwortliche Erfüllung auch freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Dabei wird für die zutreffende Beurteilung einer dauerhaften und strukturellen Unterfinanzierung häufig ein Zeitraum von zehn Jahren angesetzt wird (so etwa OVG Koblenz, U. v. 21.02.2014, - 10 A 10515/13 -, juris).

Eine Verletzung der finanziellen Mindestausstattung sowie eine etwaige Entwertung der Steuerhoheit ist in Bezug auf die Rechtmäßigkeit des festgesetzten Kreisumlagesatzes aber nur dann beachtlich, wenn diese eine Vielzahl von Gemeinden betreffen. Hingegen kann eine einzelne Gemeinde angesichts der erforderlichen Gleichbehandlung aller kreisangehörigen Kommunen gegen die Rechtmäßigkeit der Kreisumlagefestsetzung nicht mit Erfolg einwenden, dass diese lediglich zur Unterschreitung ihrer finanziellen Mindestausstattung führe (VG Magdeburg, U. v. 15.12.2020, a. a. O.). Denn eine Berücksichtigung von gemeindespezifischen Finanzbelangen scheidet auch bei der Festsetzung des konkreten Umlagebetrages aus (OVG LSA, U. v. 17.03.2020, a. a. O.; VGH München, B. v. 14.12.2018 - 4 BV 17.2488 -, beide juris), zumal das Verfahren zur Festsetzung der Kreisumlage ansonsten kaum noch handhabbar wäre (OVG Koblenz, U. v. 17.07.2020 - 10 A 11208/18.OVG -, juris). Es kommt demnach nicht darauf an, ob sich die Festsetzung der Kreisumlage konkret auf die Mindestausstattung und Steuerhoheit der klagenden Gemeinde ausgewirkt hat. Sofern dies der Fall sein sollte, kann die Verletzung der finanziellen Mindestausstattung und Steuerhoheit dieser Gemeinde einzig und allein im Rahmen eines nachfolgenden Billigkeitsverfahrens berücksichtigt werden, wobei ihr ggf. mit Billigkeitsmaßnahmen (beispielsweise Teilerlass oder Stundung)

Rechnung getragen werden kann (vgl. OVG LSA, U. v. 17.03.2020, a. a. O.; OVG Koblenz, U. v. 17.07.2020, a. a. O.). Auf die Festsetzung des Kreisumlagesatzes als solchen haben die Rechtsverletzungen demgegenüber nur dann Auswirkungen, wenn diese nicht nur bei wenigen Gemeinden anzutreffen sind, sondern eine in quantitativer Sicht beachtliche Größe erreichen. Insoweit dürfte die Grenze jedenfalls dann überschritten sein, wenn mehr als ein Viertel der umlagepflichtigen Gemeinden die Kreisumlage ohne Eingriff in ihre verfassungsrechtlich gebotene Mindestausstattung nicht vollständig erbringen könnte (vgl. OVG Rheinland-Pfalz, U. v. 17.07.2020 - 10 A 11208/18 -, juris; VG Magdeburg, U. v. 15.12.2020, a. a. O.).

Im Lichte dessen führt die Erhebung einer Kreisumlage mit einem Umlagesatz in Höhe von 45,62 v. H. im betreffenden Haushaltsjahr 2020 zu keiner im Rahmen der gerichtlichen Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Kreisumlagesatzes beachtlichen Verletzung der finanziellen Mindestausstattung der kreisangehörigen Gemeinden.

Denn die Kreisumlageerhebung führt jedenfalls nicht dazu, dass bei einer Vielzahl der kreisangehörigen Gemeinden des Beklagten das absolute Minimum der Finanzausstattung unterschritten wird. Dies hat die Klägerin weder konkret vorgetragen noch ergeben sich aus den dem Gericht vorliegenden Unterlagen objektiv greifbare Anhaltspunkte, die das Gericht zu einer Überprüfung der Finanzausstattung des kommunalen Raumes veranlassen mussten. Die - insoweit weitestgehend allgemein gehaltenen - Ausführungen der Klägerin haben sich lediglich auf ihre eigene finanzielle Lage und eine vermeintliche Verletzung ihrer finanziellen Mindestausstattung bezogen. Ungeachtet der Frage, ob der für das Haushaltsjahr 2020 festgelegte Kreisumlagesatz zu einer Unterschreitung der finanziellen Mindestausstattung der Klägerin führt, liegen jedenfalls keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür vor, dass dieser Kreisumlagesatz eine Unterfinanzierung von einer in quantitativer Sicht beachtlichen Anzahl der Gemeinden zur Folge hat. Insbesondere ist nicht festzustellen, dass die finanzielle Mindestausstattung bei mehr als einem Viertel der kreisangehörigen Gemeinden des Beklagten strukturell und auf Dauer weggefallen ist. Zwar verkennt das Gericht insoweit nicht, dass die finanzielle Lage bei einem nicht unbeachtlichen Teil der Kommunen seit mehreren Jahren durchaus als kritisch eingeschätzt werden muss. Vor dem Hintergrund, dass für die Annahme einer dauerhaften und strukturellen Unterfinanzierung aber nicht nur ein vorübergehender Zeitraum, sondern ein bis zu zehnjähriger Zeitraum zu betrachten ist und seit 2014 mit der Klägerin nur eine einzige der 21 Kommunen des Beklagten jedes Jahr Defizite im Haushalt ausgewiesen hat, fehlt es an konkreten Anhaltspunkten dafür, dass die Festsetzung der Kreisumlage eine Vielzahl der Gemeinden in ihrem Anspruch auf Gewährleistung der finanziellen Mindestausstattung verletzt.

b) Durch den Kreisumlagesatz wird nicht die gemeindliche Steuerhoheit einer Vielzahl der kreisangehörigen Gemeinden entwertet.

Soweit das Grundgesetz den Gemeinden selbst Steuerkraft (in Form der Ertragshoheit) zuerkennt, darf der Landesgesetzgeber - oder der Landkreis auf landesgesetzlicher

Grundlage - ihnen diese nicht wieder zur Gänze entziehen. Zwar erlaubt Art. 106 Abs. 6 S. 4 und 5 GG eine Umlage zu Gunsten des Landes und des Bundes auf den Ertrag der Gewerbesteuer. Dadurch darf jedoch nur ein Teil des Gewerbesteuerertrags entzogen werden; ein Umlagesatz von 100 % wäre jedenfalls unzulässig. Ähnliches gilt für Art. 106 Abs. 6 S. 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, dass sich Art. 106 Abs. 6 S. 6 GG ein besonderer Normgehalt nicht entnehmen lasse, weshalb die Vorschrift von Teilen der Literatur sogar für überflüssig erachtet wird. Die Frage eines Totalentzuges der Umlagegrundlagen war jedoch nicht Gegenstand dieser Entscheidung (BVerwG, U. v. 31.01.2013, a. a. O.).

In Anbetracht dieser Ausführungen kann keine Entwertung der Steuerhoheit der Klägerin festgestellt werden. Ausweislich des Schreiben des Beklagten vom 13.11.2019 ergab sich für die Klägerin durch die Erhebung der streitgegenständlichen Kreisumlage im Haushaltsjahr 2020 eine Abschöpfungsquote von 36,46 v. H.; damit liegt eine vollständige Abschöpfung der der Klägerin zugewiesenen Steuern nicht vor.

Soweit die Kreisumlageerhebung im Übrigen bei zwei Mitgliedsgemeinden (Gemeinde Borne und Stadt Alsleben) von Verbandsgemeinden unter Berücksichtigung der insoweit ebenfalls anfallenden Verbandsgemeindeumlage eine Abschöpfungsquote von weit über 100 % zur Folge hat, kann dies dahinstehen. Insofern müssen die Landkreise bei der Bemessung der Kreisumlage zwar die anderen Umlagepflichten der kreisangehörigen Gemeinden in Rechnung stellen. Bei der nötigen Gesamtbetrachtung zur Einhaltung der Steuer- und Ertragshoheit kann demnach auch die Verbandsgemeindeumlage nicht ausgeblendet werden (BVerwG, U. v. 31.01.2013, a. a. O), da die Mitgliedsgemeinden über ihre Mitgliedschaft in der Verbandsgemeinde nicht frei entscheiden können (vgl. dazu § 94 KVG LSA) und ihnen Art. 106 Abs. 6 GG die Ertragshoheit gewährt. Würden ihnen sämtliche Steuereinnahmen entzogen, so wären die Mitgliedsgemeinden kaum mehr als die unterste Verwaltungsebene des Staates. Dies stünde mit dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht aus Art. 28 Abs. 2 GG nicht in Einklang. Doch selbst wenn die Kreisumlage hier bei zwei Gemeinden des Landkreises dazu führt, dass deren Umlagegrundlagen ausweislich der Abschöpfungsquoten zur Gänze entzogen werden, wirkt sich dies nicht auf die Rechtmäßigkeit der Erhebung der Kreisumlage aus. Denn insoweit betrifft die Entwertung der Steuerhoheit wiederum keine Vielzahl der kreisangehörigen Kommunen.

3. Schließlich ist der auf der Grundlage der Festsetzung der Kreisumlage erhobene, streitgegenständliche Umlagebescheid vom 26.11.2020 rechtmäßig.

Hinsichtlich der Frage, ob die Kreisumlage gegenüber einer kreisangehörigen Gemeinde rechtmäßig festgesetzt wurde, beschränkt sich die gerichtliche Prüfung auf die Frage,

ob neben den allgemeinen Voraussetzungen für die Rechtmäßigkeit eines Bescheides auch die Voraussetzungen der §§ 19 ff. FAG LSA eingehalten wurden, da der Umlagebescheid nur die rechnerische Umsetzung der durch die Haushaltssatzung bereits abschließend vorgezeichneten Kreisumlagefestsetzung darstellt. Der Bescheid, mit dem die von der Klägerin zu entrichtende Kreisumlage für das Haushaltsjahr 2020 konkret auf 2.409.899,00 Euro festgesetzt wurde, erfüllt diese Voraussetzungen.

II.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Klägerin als Unterlegene (§ 154 Abs. 1 VwGO).

Die vorläufige Vollstreckbarkeit findet ihre Rechtsgrundlage in §§ 167 VwGO, 709 ZPO.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung zu, wenn sie von dem Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt zugelassen wird.

Die Zulassung der Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils zu beantragen. Der Antrag ist bei dem

Verwaltungsgericht Magdeburg,
Breiter Weg 203 – 206, 39104 Magdeburg,

zu stellen. Der Antrag muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist.

Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt, Breiter Weg 203 – 206, 39104 Magdeburg, einzureichen.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird.

Als Bevollmächtigte vor dem Oberverwaltungsgericht sind zugelassen: Rechtsanwälte, Rechtslehrer im Sinne des § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO und die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen; eine Vertretung ist auch durch entsprechend beschäftigte Diplom-Juristen im höheren Verwaltungsdienst zulässig.

Ein Beteiligter, der nach Maßgabe des § 67 Abs. 4 Sätze 3 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

Granda

BESCHLUSS

Der Streitwert wird gemäß § 52 Abs. 3 GKG auf 2.409.899,00 EUR festgesetzt.

Rechtsmittelbelehrung:

Die Streitwertfestsetzung kann durch Beschwerde an das

Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt,
Magdeburg,

angefochten werden, wenn der Beschwerdewert 200 € (zweihundert Euro) übersteigt. Sie ist innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder sich das Verfahren anderweitig erledigt hat, bei dem

Verwaltungsgericht Magdeburg,
Breiter Weg 203 – 206, 39104 Magdeburg,

schriftlich oder zu Protokoll der Geschäftsstelle einzulegen.

Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann die Beschwerde noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Beschlusses eingelegt werden. Im Fall der formlosen Mitteilung gilt der Beschluss mit dem dritten Tag nach Aufgabe zur Post als bekannt gemacht.

Bei dem Verwaltungsgericht Magdeburg und beim Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt können in allen Verfahren auch elektronische Dokumente nach Maßgabe von § 55 a VwGO und der nach § 55 a Abs. 2 Satz 2, Abs. 4 Nr. 3 VwGO erlassenen Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) eingereicht werden.

Vorbereitende Schriftsätze und deren Anlagen sowie schriftlich einzureichende Anträge und Erklärungen, die durch einen Rechtsanwalt, durch eine Behörde oder durch eine juristische Person des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihr zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse eingereicht werden, sind als elektronisches Dokument zu übermitteln. Gleiches gilt für die nach der VwGO vertretungsberechtigten Personen, für die ein sicherer Übermittlungsweg nach § 55a Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 VwGO zur Verfügung steht. Ist eine Übermittlung aus technischen Gründen vorübergehend nicht möglich, bleibt die Übermittlung nach den allgemeinen Vorschriften zulässig. Die vorübergehende Unmöglichkeit ist bei der Ersatzeinreichung oder unverzüglich danach glaubhaft zu machen; auf Anforderung ist ein elektronisches Dokument nachzureichen.

Granda

Beglaubigt
Magdeburg, 30.12.2022

(elektronisch signiert)
Giesecke, Justizhauptsekretärin
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle