

# Aktuelles zum Recht der Kreisumlage

Professor Dr. Matthias Dombert, Potsdam\*

*Die wirtschaftliche Bedeutung der Kreisumlage kann für die Landkreise, freilich auch für die zahlungspflichtigen Städte und Gemeinden, gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Im rechtlichen Fokus hat die Kreisumlageerhebung in den vergangenen Jahren eher selten gestanden. Rechtliche Zweifelsfragen, Auffassungsunterschiede zur Handhabung insbesondere der Umlagebestimmung beschäftigen die Praxis erst seit dem Urteil des BVerwG vom 31.1.2016 (8 C 1.12). Nun hat mit dem OVG Weimar erstmals die zweite Instanz die Anforderungen des BVerwG für die kommunale Praxis konkretisiert. Da diese Konkretisierung auch für die kommunale Praxis anderer Bundesländer Bedeutung hat, stellt der nachstehende Aufsatz die wesentlichen Aussagen des Urteils erläuternd dar.*

## I. Einleitung

Dem BVerwG kommt das Verdienst zu, mit seinem Urteil vom 31.1.2013<sup>1</sup> vor allem mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Grundlagen den Rahmen beschrieben zu haben, den Landkreise bei Festsetzung und Geltendmachung der Kreisumlage zu beachten haben. Abgesehen von der – zum Leitsatz erhabenen – Feststellung, dass die Erhebung einer Kreisumlage dann gegen den in Art. 28 II GG garantierten Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden verstößt, wenn die gemeindliche Verwaltungsebene allein dadurch oder im Zusammenwirken mit anderen Umlagen auf Dauer strukturell unterfinanziert ist<sup>2</sup>, war zwar die vom BVerwG daneben betonte Verpflichtung des Landkreises zur Berücksichtigung

gemeindlicher Interessen bei Ermittlung der Umlagebelastung für sich genommen nicht neu<sup>3</sup>, stellte für die kommunale Praxis aber doch eine Akzentuierung dar, die für manchen Landkreis Neuigkeitswert hatte. Die betraf nicht nur die Folgen des den Landkreis treffenden Abwägungsgebotes, sondern auch die verfahrensrechtliche Stellung, die kreisangehörigen Gemeinden bei Bestimmung der Kreisumlage zukommt. Eine Konkretisierung dieses revisionsrichterlichen Pflichtenkataloges für die landesrechtliche Ebene hat es – klammert man die infolge der vom BVerwG ausgesprochenen Zurückverweisung anschließende Entscheidung des OVG Koblenz aus<sup>4</sup> – freilich soweit ersichtlich bisher nicht gegeben:

Das hier vorzustellende, aktuelle Urteil des OVG Weimar vom 7.10.2016<sup>5</sup> macht den Anfang und stellt eine der ersten Entscheidungen in Umsetzung der aktuellen Rechtsprechung des BVerwG dar – Anlass genug, seine Aussagen näher darzustellen.

\* Der Verfasser ist Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Gründungspartner von DombertRechtsanwälte Potsdam und war Mitglied des Verfassungsgerichts Brandenburg. Er war Verfahrensbevollmächtigter in jenem Verfahren, das mit dem vorzustellenden Urteil abgeschlossen worden ist.

1 BVerwG, Urt. v. 31.1.2013 – 8 C 1.12, juris = NVwZ 2013, 1078; dazu etwa Henneke, DVBl. 2013, 652; ders., DVBl. 2014, 594; Delseroth, juris, PR-BVerwG, 19/2013, Anm. 1.

2 BVerwG, Urt. v. 31.1.2013 – 8 C 1.12, juris Rn. 18.

3 Die Notwendigkeit zur Abwägung zwischen Landkreisen und Gemeinden hatte bereits das OVG Schleswig, Urt. v. 20.12.1994 – 2 K 4/94, juris, Rn. 41 betont.

4 Mit Ausnahme des dem Urteil vom 31.1.2013 folgenden OVG Koblenz, LKRZ 2014, 301.

5 OVG Weimar, Urt. v. 7.10.2016 – 3 KO 4/94/12, juris.

## II. Das Urteil des BVerwG vom 31.1.2013 – 8 C 1/12

Nach der Rechtsprechung des BVerwG muss jede Kreisumlageerhebung den Anforderungen entsprechen, die das Verfassungsrecht für die Finanzausstattung der Gemeinden vorgibt.<sup>6</sup> Danach hat der Finanzbedarf eines jeden Verwaltungsträgers grundsätzlich gleichen Rang.<sup>7</sup> Dieser finanzielle Gleichrang gilt auch bei Erhebung der Kreisumlage für das Verhältnis des umlageberechtigten Kreises zu den umlageverpflichteten kreisangehörigen Gemeinden. Durch die Kreisumlage werden bestimmte Mittel im kreisangehörigen Raum zwischen dem Kreis und den Gemeinden verteilt – dies muss gleichmäßig geschehen.<sup>8</sup> Diesem Gleichrang hat – sozusagen als erste Stufe der Prüfung – auch das Vorgehen des Landkreises bei Bestimmung der Kreisumlage zu entsprechen. In den Worten des BVerwG<sup>9</sup>:

„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.“

Schon mit dieser Feststellung geht die Betonung des Abwägungsgebotes auch im Recht der Kreisumlage einher. Es würde gegen die Pflicht zur Abwägung verstoßen, wenn der Landkreis „seine eigenen Aufgaben und Interessen ... einseitig und rücksichtslos gegenüber den Aufgaben und Interessen der kreisangehörigen Gemeinden durchsetzen“ würde.<sup>10</sup> Der mit diesem Abwägungsgebot dem Landkreis überantwortete Gestaltungsspielraum ist naturgemäß Schranken ausgesetzt.

Die Erhebung der Kreisumlage darf weder dazu führen, dass Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden eingeebnet oder gar die Steuerkraft verändert wird<sup>11</sup>, die Erhebung der Kreisumlage darf auch nicht dazu führen, dass die eigene gemeindliche Steuerhoheit entwertet wird.<sup>12</sup> Daneben dürfen die verschiedenen Instrumente zur Gestaltung der Finanzausstattung der Gemeinden weder allein noch in ihrem Zusammenhang dazu führen, dass die verfassungsgebote finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden unterschritten wird. Insofern zieht Art. 28 II GG auch der Kreisumlageerhebung eine absolute Grenze. Diese Grenze sieht das BVerwG im Fall der Kreisumlageerhebung im Kriterium der verfassungsgeborenen finanziellen Mindestausstattung der Gemeinde. In Übereinstimmung mit der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte der Länder geht auch das BVerwG davon aus, dass Gemeinden stets über mindestens so große Finanzmittel verfügen müssen, dass sie ihre pflichtigen (Fremd- wie Selbstverwaltungs-) Aufgaben ohne (nicht nur vorübergehende) Kreditaufnahme erfüllen können und darüber hinaus noch über eine „freie Spitze“ verfügen, um zusätzlich freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben in einem bescheidenen, aber doch merklichen Umfang wahrzunehmen.<sup>13</sup> Diesen Mindestfinanzbedarf wertet das

BVerwG als „abwägungsfesten Mindestposten im öffentlichen Finanzwesen“. Er darf auch bei Erhebung der Kreisumlage nicht verletzt werden. Für die Kommunen bedeutet dies, dass damit eine Relativierung nicht stattfindet, etwa eine strukturelle Unterfinanzierung von Gemeinden mit dem Hinweis darauf gerechtfertigt werden könnte, dass auch die Haushaltslage des Landkreises notleidend sei.<sup>14</sup> Ist die eigene Finanzausstattung des Kreises unzureichend, so muss er sich seinerseits an das Land halten; er kann seine Finanznot nicht auf die kreisangehörigen Gemeinden abwälzen.<sup>15</sup> Neben dem Gebot zur Wahrung der finanziellen Mindestausstattung betont das BVerwG die gemeindliche Steuerhoheit.

Da freilich die Einhaltung des Abwägungsgebotes in Bezug auf die kreislichen wie gemeindlichen Interessen verfahrensrechtlicher Absicherung, nämlich eines ordnungsgemäß ermittelten Abwägungsmaterials bedarf, betont das BVerwG auch die verfahrensrechtliche Pflichten des Kreises. Der Senat hält hierzu kurz, aber deutlich wörtlich fest<sup>16</sup>:

„(Das Berufungsgericht) ... ist allenfalls dahin zu ergänzen, dass der Kreis auch verpflichtet ist, nicht nur den eigenen Finanzbedarf, sondern auch denjenigen der umlagepflichtigen Gemeinden zu ermitteln und seine Entscheidungen in geeigneter Form – etwa im Wege einer Begründung der Ansätze seiner Haushaltssatzung – offen zu legen, um den Gemeinden und gegebenenfalls den Gerichten eine Überprüfung zu ermöglichen.“

Es liegt in der Natur der Sache, dass die Konkretisierung dieser Feststellung im Lichte des jeweiligen Landesrechts den Tatsacheninstanzen vorbehalten bleiben muss. Eine erste Konkretisierung hat jetzt das OVG Weimar im Urteil vom 7.10.2016 – 3 KO 94/12 – für die Rechtslage Thüringens vorgenommen, und Feststellungen getroffen, die auch außerhalb des Freistaats Beachtung verdienen.

## III. Das Urteil des OVG Weimar vom 7.10.2016 – 3 KO 94/12

Dabei liegt die besondere Bedeutung des Urteils des OVG Weimar in dem Umstand begründet, dass es den vom BVerwG beschriebenen Rahmen nachzeichnet, aber in der Darstellung der praktischen Folgerungen deutlich über die revisionsgerichtliche Entscheidung hinausgeht. Diese – insoweit so zu kennzeichnende – Fortentwicklung der höchstrichterlichen Judikatur zeigt sich auch und vor allem an den verfahrensrechtlichen Maßgaben des Senats.

6 BVerwG, Urt. v. 31.1.2013 – 8 C 1.12, juris, Rn. 12.  
 7 BVerwG, Urt. v. 31.1.2013 – 8 C 1.12, juris, Rn. 13.  
 8 Unter Hinweis auf MVVerfG, Urt. v. 26.1.2001 – 33/10, juris, Rn. 80, s. BVerwG, Urt. v. 31.1.2013 – 8 C 1.12, juris, Rn. 14.  
 9 BVerwG, Urt. v. 31.1.2013 – 8 C 1.12, juris, Rn. 14.  
 10 BVerwG, Urt. v. 31.1.2013 – 8 C 1.12, juris, Rn. 14.  
 11 BVerwG, Urt. v. 31.1.2013 – 8 C 1.12, juris, Rn. 15.  
 12 BVerwG, Urt. v. 31.1.2013 – 8 C 1.12, juris, Rn. 17.  
 13 BVerwG, Urt. v. 31.1.2013 – 8 C 1.12, juris, Rn. 19.  
 14 BVerwG, Urt. v. 31.1.2013 – 8 C 1.12, juris, Rn. 22.  
 15 BVerwG, Urt. v. 31.1.2013 – 8 C 1.12, juris, Rn. 37.  
 16 BVerwG, Urt. v. 31.1.2013 – 8 C 1.12, juris, Rn. 14.

## 1. Zur Beteiligung der Gemeinden bei Festsetzung der Kreisumlage

Soweit bereits das BVerwG dem Transparenzgebot folgend gefordert hatte, der Kreis müsse nicht nur den eigenen Finanzbedarf, sondern auch denjenigen der umlagepflichtigen Gemeinden ermitteln, zudem seine Entscheidungen „in geeigneter Form – etwa im Wege einer Begründung der Ansätze seiner Haushaltssatzung – offenlegen“, greift das OVG Weimar diese Feststellung auf und formuliert weitere Anforderungen an die Verfahrensgestaltung des Landkreises bei Bestimmung der Kreisumlage.

## 2. Zum Verfahren der Umlagebestimmung

Die Pflicht zur Beteiligung der Gemeinden entspringt dabei verfassungsrechtlichen Grundlagen. Auch wenn einzelne Kommunalverfassungen der Länder ausdrückliche Beteiligungsrechte vorsehen<sup>17</sup>, ist es letztendlich Art. 28 GG, der Gemeinden in die Lage versetzt, rechtzeitige Beteiligung und Berücksichtigung ihrer Interessen verlangen zu können. Aus dem Inhalt und der Struktur der kommunalen Finanzgarantie ergibt sich, welche Belange der Kreis als Haushaltssatzungsgeber mit welchem Gewicht bei seiner Entscheidung zu berücksichtigen hat, welche Ermittlungs- und Beobachtungspflichten ihn dabei treffen und welche Beurteilungs- und Gestaltungsspielräume ihm im Einzelnen verbleiben. Diese, mit hinreichender Genauigkeit unmittelbar aus der Verfassung abzuleitenden verfahrensmäßigen Vorgaben kann der Kreis schlicht praktizieren, ohne dass dies zwingend gesetzlich institutionalisiert vorgeschrieben werden muss.<sup>18</sup>

Die Ermittlung und Berücksichtigung der gemeindlichen Finanzlage hat „planvoll und organisiert“ zu erfolgen.<sup>19</sup> Der Landkreis darf über die Festsetzung der Kreisumlage nicht allein „im Rahmen politischer Diskussionen“ entscheiden, eine Feststellung, mit der den in der Praxis vielfach anzutreffenden Bürgermeisterbesprechungen mit dem Landrat/der Landrätin der Boden entzogen wird. Der Forderung des Senats nach „planvollen und organisierten“ Vorgehen ist dadurch Rechnung zu tragen, dass der Landkreis schrittweise vorzugehen hat.

In einem ersten Schritt hat er die Gemeinden daher auf der Grundlage des Entwurfes der Haushaltssatzung sowie des Haushaltsplanes zu beteiligen. Damit ist einer schlichten – in der Praxis oft anzutreffenden – „Anhörung der Gemeinden“ durch einfaches Schreiben der Boden entzogen, im Übrigen reicht auch eine „Abfrage“ der finanziellen Situation der umlageverpflichteten Gemeinden nicht aus. Auch kann der Landkreis an die Stelle der gemeindlichen Beteiligung nicht etwa die Verwendung von Daten des Landesamtes für Statistik oder Erkenntnisse der Kommunalaufsicht setzen.<sup>20</sup> Der Landkreis muss zudem seine Haushaltsansätze begründen und diese Begründung im Übrigen nicht nur gegenüber den Gemeinden, sondern auch gegenüber den Kreisgremien offenlegen.<sup>21</sup>

In einem zweiten Schritt muss den Gemeinden Gelegenheit gegeben werden, ihre Bedarfssituation darzulegen. Hierfür ist ihnen ausreichend Zeit einzuräumen.<sup>22</sup> Seiner Ermittlungs-

pflicht wird der Landkreis nur dann gerecht, „wenn er den kreisangehörigen Gemeinden zielgerichtet und auch zeitlich ausreichend Gelegenheit gibt, ihre Bedarfssituation in einer für die anzustellende kreisweite Abwägung geeigneten Weise darzustellen“.<sup>23</sup> Damit ist nicht gesagt, dass etwa Erkenntnisse der Kommunalaufsicht zur wirtschaftlichen Situation der umlageverpflichteten Gemeinden keine Bedeutung hätten, ergänzend kann durchaus auch auf Daten des Landesamtes für Statistik zurückgegriffen werden, allerdings dürfen sie nicht ausschließliche Grundlage der vom Landkreis zu treffenden Entscheidung und Bewertung der kommunalen Bedarfssituation sein.

Die Ergebnisse der gemeindlichen Beteiligung haben – dritter Schritt – in den Entwurf von Haushaltsplan und Haushaltssatzung einzufließen. Sie bilden die Grundlage für die Abwägungsentscheidung des Kreistages. Das OVG Weimar hat festgehalten, dass Grundlage der Entscheidung im Kreistag ein Entwurf sein muss, der bereits die Abwägung der finanziellen Bedürfnisse von Landkreis und Gemeinden enthält.<sup>24</sup>

## 3. Zur Bedeutung des Verfahrensrechts bei Bestimmung der Kreisumlage

Es ist gerade die Darstellung der verfahrensrechtlichen Aspekte, die in der kommunalen Praxis manchmal auf Verwunderung stößt, ja gerade auch bei gemeindlichen Vertretern zu dem Hinweis führt, mit diesen Anforderungen würden praktische Gegebenheiten verkannt und die Anforderungen überspannt. Tatsache ist, dass gegenwärtig die Beteiligung der Gemeinden oftmals nicht nur unzureichend erfolgt, vielfach ganz ausfällt und ebenso vielen unter ungeheurem Zeitdruck stehen. Derart „eingefahrene Gleise“ und ein sicherlich dann und wann anzutreffendes kommunales Beharrungsvermögen auf liebgewonnene Strukturen und Handlungsstränge ändern aber nichts daran, dass mit der Betonung der verfahrensrechtlichen Komponente durch BVerwG und dem nachfolgend durch das OVG Weimar gerade den kreisangehörigen Gemeinden gegenwärtig ein nicht unerhebliches Gestaltungspotenzial in die Hand gegeben wird. Die kreisangehörigen Gemeinden sind es, die unter Berufung auf diese Rechtsprechung durchaus ihre verfahrensbezogenen Rechte gegenüber dem Landkreis wahren können, eingedenk der Tatsache, dass sich letztendlich die Betonung der verfahrensrechtlichen Positionen als Ausprägung des „Rechtsschutzes durch Verfahren“ darstellt. Dabei darf man wiederum auf die Betonung des Verfahrensrechts nicht überschätzen. Es ist keine zu gewagte Prognose, wenn man darauf hinweist, dass die Praxis insbesondere Landkreise in wenigen Jahren hinreichende Konsequenzen aus den dargestellten verfahrensrechtlichen Anforderungen gezogen haben wird.

17 Dazu etwa zu § 55 I 1 NWKrO, OVG Münster, Beschl. v. 20.5.2010 – 15 A 15/09, juris.

18 OVG Weimar, Urt. v. 7.10.2016 – 3 KO 4/94/12, juris Rn. 60.

19 OVG Weimar, Urt. v. 7.10.2016 – 3 KO 94/12, juris Rn. 65, 66.

20 OVG Weimar, Urt. v. 7.10.2016 – 3 KO 4/94/12, juris Rn. 64.

21 OVG Weimar, Urt. v. 7.10.2016 – 3 KO 4/94/12, juris Rn. 54.

22 OVG Weimar, Urt. v. 7.10.2016 – 3 KO 4/94/12, juris Rn. 55.

23 OVG Weimar, Urt. v. 7.10.2016 – 3 KO 4/94/12, juris Rn. 55.

24 OVG Weimar, Urt. v. 7.10.2016 – 3 KO 4/94/12, juris Rn. 66.

#### 4. Inhaltliche Anforderungen an die Bestimmung der Kreisumlage

Ausgehend von der Rechtsprechung des BVerwG, dass bei der Bestimmung der Kreisumlage von der Gleichrangigkeit kreislicher wie gemeindlicher Interessen auszugehen ist<sup>25</sup> und die gleichrangigen Interessen den kreisangehörigen Gemeinden in Rechnung zu stellen sind, betont das OVG Weimar zunächst das dem Landkreis treffende Abwägungsgebot. Das Abwägungsgebot kennzeichnet den Gestaltungsspielraum des Landkreises, der auch nach Auffassung des OVG Weimar gesetzlich nicht endgültig festgelegt ist.<sup>26</sup> Freilich lässt der Senat es ausreichend sein, wenn die Berücksichtigung des gemeindlichen Finanzbedarf und die Abwägung des Landkreises „erkennbar“ ist, der Landkreis braucht in diesem Zusammenhang nach dem OVG Weimar keine „minutiöse Abwägung“ vornehmen.<sup>27</sup>

Was hierunter zu verstehen ist, muss in der Praxis geklärt werden. Ganz sicherlich auf rechtssicherer Seite bewegt sich der Landkreis, wenn er sich bei der ihn treffenden Abwägung an den Vorgaben orientiert, die in anderem (etwa planungsrechtlichen) Zusammenhang ganz allgemein zum Abwägungsgebot formuliert worden sind.<sup>28</sup> Danach ist auch im Verfahren zur Bestimmung der Kreisumlage davon auszugehen, dass sich der Landkreis zunächst einmal überhaupt seines Abwägungsspielraumes bewusst sein muss. Kreistagsprotokolle, aus denen hervorgeht, der Landrat habe darauf hingewiesen, die Erhöhung der Kreisumlage sei „alternativlos“, der Landkreis habe „gar keine andere Wahl“ oder – sinngemäß formuliert – es könne „nicht sein, dass der Landkreis sich nach den Gemeinden richte“, sind Beleg für einen – zur Rechtswidrigkeit der Kreisumlageerhebung führenden – Abwägungsausfall.

Auf der zweiten Stufe des Abwägungsvorganges ist es Aufgabe des Beteiligungsverfahrens, durch die Beteiligung all das an Belangen in Erfahrung zu bringen, was nach Lage der Dinge zum Bedarf der Gemeinden in die Entscheidung eingestellt werden muss: Hierzu kann entweder der Hinweis auf die eigene finanzielle Situation der Gemeinden gehören, hierzu kann die Geltendmachung von Sonderbelastungen zählen, hierzu kann auch die Darlegung eigener Investitionsabsichten gehören. Wenn das OVG Weimar keine „minutiöse Abwägung“ verlangt, ist damit der Fall angesprochen, dass keine Auseinandersetzung mit jedem einzelnen individuellen gemeindlichen Belang geschuldet ist, vielmehr es dem Landkreis erlaubt sein muss, unter Bildung von Gruppenkriterien und der Hinnahme einer gewissen Pauschalierung sich mit einzelnen Einwendungen auseinanderzusetzen. Bei dieser Auseinandersetzung ist darauf zu achten, dass – dritte Stufe der Abwägung – ein Ausgleich erfolgt, der nicht außer Verhältnis zum tatsächlichen Gewicht der Belange steht. Damit ist aus Gemeindesicht vor allem eines angesprochen: Gemeinden kommt – wie üblich – keine Blockier- oder Vetoposition bei Geltendmachung ihrer Belange zu. Sie haben lediglich ein Recht auf abwägungsfehlerfreie Entscheidung. Wenn der Landkreis unter näherer Auseinandersetzung mit den kommunalen Einwendungen sich gleichwohl dazu entschließt, einer bestimmten Aufgabenwahrnehmung und damit verbundener Ausgabenbelastung den Vorrang zu

geben, steht dies in Einklang mit der vom Landkreis geforderten Abwägung dieser Belange.

#### 5. Zur Festsetzung der Kreisumlage

Von der Festsetzung der Kreisumlage ist deren Durchsetzung zu trennen. Daher differenziert auch das Urteil des OVG Weimar vom 7.10.2016 in Bezug auf die rechtlichen Anforderungen deutlich zwischen den einzelnen Verfahrensstufen.

Bei Festsetzung der Kreisumlage sind es vor allem Anforderungen an den Umlagebescheid, die zu beachten sind. Bei Geltendmachung der Kreisumlage nämlich, also im Erhebungsverfahren, muss festgestellt werden, ob die Umlageforderung die Untergrenze der gemeindlichen Finanzausstattung durchbricht.<sup>29</sup> Gegebenenfalls kann dies dazu führen, dass auf dieser zweiten Stufe des Umlageverfahrens gegebenenfalls die Höhe der Umlageforderung im Einzelnen zu korrigieren ist.<sup>30</sup>

Zeigt eine Gemeinde bei der durch § 28 I VwVfG vorgeschriebenen Anhörung den Verlust ihrer finanziellen Handlungsfähigkeit an, trifft den Landkreis eine Prüfungspflicht, freilich hat die Gemeinde die Obliegenheit, die Einschränkung ihrer Handlungsfähigkeit im Anhörungsverfahren anzuzeigen.<sup>31</sup> In den Mittelpunkt der Prüfung rückt damit das Kriterium der finanziellen Mindestausstattung. Es war gerade Verdienst der Entscheidung des BVerwG vom 31.1.2013<sup>32</sup>, dass eben das Gebot finanzieller Mindestausstattung als Begrenzung für die Gestaltungsfreiheit des Landkreises bei Festsetzung der Kreisumlage herangezogen wurde. Das Kriterium liest sich gut, freilich muss auch nach dem Urteil des OVG Weimar vom 7.10.2016 darauf hingewiesen werden, dass es in der Praxis hohe Voraussetzungen bedarf, ehe man tatsächlich von einer Verletzung dieses Prinzips sprechen kann. Dargelegt und geprüft werden muss, ob und in welchem Umfang die Leistungsfähigkeit der Gemeinde eingeschränkt und die zu schützende Mindestausstattung unterschritten wird. Der unantastbare Kernbereich des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung ist auch nach der Auffassung des OVG Weimar – zutreffend – dann verletzt, wenn den Kommunen die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben in Folge einer unzureichenden Finanzausstattung überhaupt nicht mehr möglich ist.<sup>33</sup> Wie sich diese Prüfung der individuellen Leistungsfähigkeit zu gestalten hat, steht auch nach dem Urteil des OVG Weimar nicht fest. Auch das OVG Weimar allerdings fordert ähnlich wie bereits die frühere Entscheidung des OVG Koblenz<sup>34</sup>, dass die finanzielle Mindestausstattung nur dann als verletzt anzusehen ist, wenn ein strukturelles Defizit gegeben ist, das über einen mehrjährigen Zeitraum das Minimum unterschreitet. Der Kernbereich der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie wird nicht schon dann

25 BVerwG, Urt. v. 31.1.2013 – 8 C 1.12, juris.

26 OVG Weimar, Urt. v. 7.10.2016 – 3 KO 4/94/12, juris Rn. 65.

27 OVG Weimar, Urt. v. 7.10.2016 – 3 KO 4/94/12, juris Rn. 53.

28 BVerwGE 34, 304 (309 ff.).

29 OVG Weimar, Urt. v. 7.10.2016 – 3 KO 4/94/12, juris Rn. 70.

30 OVG Weimar, Urt. v. 7.10.2016 – 3 KO 4/94/12, juris Rn. 71.

31 OVG Weimar, Urt. v. 7.10.2016 – 3 KO 4/94/12, juris Rn. 73.

32 BVerwG, Urt. v. 31.1.2013 – 8 C 1.12, juris.

33 OVG Weimar, Urt. v. 7.10.2016 – 3 KO 4/94/12, juris Rn. 74.

34 OVG Koblenz, LKRZ 2014, 301

verletzt, wenn die Finanzausstattung einer Gemeinde nur in einem Jahr oder nur für einen vorübergehenden Zeitraum hinter dem verfassungsgebotenen Minimum zurückbleibt. Zur Überbrückung – darauf weist das OVG hin – derartiger Notlagen steht der Gemeinde die Befugnis zur Aufnahme von Kassenkrediten zur Verfügung. Die Gemeinde muss strukturell und auf Dauer außerstande sein, ihr Recht auf eigenverantwortliche Erfüllung auch freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Ob allein diese Betrachtung ausreicht, wird für die Praxis eher skeptisch zu beurteilen sein. Qualitative Elemente treten hinzu. Die Rechtsprechung etwa des BbgVerfG hat bereits darauf hingewiesen, dass von einer Verletzung des Gebots finanzieller Mindestausstattung nur dann die Rede sein kann, wenn die Gemeinde „sparsamste Wirtschaftsführung“ gewährleistet und gleichzeitig dartut, alle „Einnahmemöglichkeiten auszuschöpfen“.<sup>35</sup> Für die Praxis bedeutet dies, dass mit der Geltendmachung der verletzten Mindestausstattung hohe Darlegungsanforderungen verbunden sind.

## 6. Ausblick

Das Urteil des OVG Weimar konturiert die Rechtsprechung des BVerwG und ist gerade in Bezug auf die verfahrensrechtlichen Aussagen bei Festsetzung der Kreisumlage von erheblicher Bedeutung. Fragen bleiben darüber hinaus gleichwohl. So wird wohl die Frage weiteren Verfahren überantwortet werden, wie eigentlich mit den Fällen umzugehen ist, in denen – unter Zugrundelegung der hohen Anforderungen – tatsächlich bei einzelnen oder mehreren Gemeinden von einer finanziellen Mindestausstattung auszugehen ist. Den Stellenwert des Urteils vom 7.10.2016 mindert dies nicht. Es ist für die Praxis der Kreisumlageerhebung eine wichtige Etappe auf dem Weg zu rechtssicherer Handhabung.

---

35 BbgVerfG, Urt. v. 16. 9. 1999 – 28/98, juris Rn. 114