

Herausgeber: Prof. Dr. **Hans-Jörg Birk**, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Justiziar des Sächsischen Städte- und Gemeindetages, Stuttgart/Dresden; Prof. Dr. **Christoph Brüning**, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel; **Helmut Dedy**, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städtetages und geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Städtetages Nordrhein-Westfalen; Dr. **Franz Dirnberger**, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Bayerischen Gemeindetages; Prof. Dr. **Matthias Dombert**, Rechtsanwalt, Richter des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg a. D., Potsdam; Prof. Dr. **Curt M. Jeromin**, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht; Dr. **Bernd Köster**, Warendorf; Dr. **Gerd Landsberg**, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Berlin; **Michael Löher**, Geschäftsführer des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Berlin; Prof. Dr. **Thomas Mann**, Universität Göttingen; Dr. **Alfred Scheidler**, Regierungsdirektor, Neustadt an der Waldnaab; Prof. Dr. **Thorsten Ingo Schmidt**, Universität Potsdam; Dr. **Bernd Jürgen Schneider**, Hauptgeschäftsführer des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen; Prof. Dr. **Joachim Suerbaum**, Julius-Maximilians-Universität Würzburg; **Uwe Zimmermann**, Stellvertretender Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Berlin; Dr. **Andreas Zuber**, Verband kommunaler Unternehmen

Schriftleitung: Marc Elxnat, Referatsleiter (V.i.S.d.P) des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Berlin

AUFSÄTZE

Der öffentlich-rechtliche Vertrag und die Bestimmung der Kreisumlage

Professor Dr. Matthias Dombert, Potsdam*

Auf den ersten Blick scheinen die Stichworte der Überschrift schwer miteinander in Verbindung zu bringen: Die Kreisumlage ist eine Abgabe im Sinne des § 80 I Nr. 1 VwGO¹, da für sie damit das im allgemeinen Abgabenrecht geltende Vertragsformverbot zu beachten sein dürfte, wird eine Kreisumlage regelmäßig durch Verwaltungsakt zu erheben sein, nicht aber Regelungsgegenstand vertraglicher Gestaltung sein können.² Wenn damit also zu konstatieren ist, dass die Durchsetzung der Kreisumlage kein geeigneter Anwendungsbereich des öffentlich-rechtlichen Vertrages ist, ist damit noch nicht gesagt, dass diese konsensuale Handlungsform damit keinerlei Anwendungsbereich bei der Verteilung der Finanzmittel im kreisangehörigen Raum hätte. Tatsächlich gewinnt der Anwendungsbereich des öffentlich-rechtlichen Vertrages gerade im Zusammenhang mit der Bestimmung der Kreisumlage immer mehr an Bedeutung. Dies ist Folge der höchstrichterlichen Rechtsprechung. Was sich hieraus ergibt, warum der öffentlich-rechtliche Vertrag zwischen Landkreis und kreisangehörigen Kommunen durchaus ein Mittel zur rechtssicheren Bestimmung der Kreisumlage sein kann und eine Möglichkeit darstellt, Rechtssicherheit zu schaffen und damit Konflikte zu vermeiden, soll nachstehend dargelegt werden.

I. Der Ausgangspunkt: Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Kreisumlage

Nach der jüngeren Rechtsprechung insbesondere des BVerwG ist davon auszugehen, dass es mit der Bestimmung der Kreisumlage nicht um einen Eingriff des Landkreises in Selbstverwaltungsrechte der Mitgliedsgemeinden, sondern um die Verteilung der Finanzmittel im Landkreis, also im Verhältnis zwischen Kreis und kreisangehörigen Kommunen geht.³ Dem Landkreis kommt ein Gestaltungsspielraum zu. Er kann seinen eigenen Finanzbedarf bestimmen und damit auch die finanzielle Situation der Städte und Gemeinden im Landkreis beeinflussen. Diesen Gestaltungsspielraum darf er nicht „beliebig“ wahrnehmen.⁴ Stets muss er im Blick behalten, dass die Interessen der kreisangehörigen Kommunen gleichrangig sind. Ein Vorrang

* Der Verfasser ist Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht sowie Gründungspartner der ausschließlich öffentlich-rechtlich tätigen Dombert Rechtsanwälte Part mbB.

1 VGH Kassel, NVwZ-RR 1992, 378; Kk-VerwR/Bostedt, 3. Aufl. (2013), § 80 VwGO, Rn. 49

2 M.w.N. Hk-VerwR/Fehling (o.Fußn. 1), § 54 VwVfG, Rn. 49.

3 BVerwG, Urt. v. 29.5.2019 – 10 C 6.18, juris, Rn. 17.

4 BVerwG, Urt. v. 31.1.2013 – 8 C 1/12, juris, Rn. 14.

der eigenen finanziellen Interessen besteht nicht, so dass er gehalten ist, die Abwägung zwischen beiden Seiten mit sachlicher Rechtfertigung vorzunehmen, also nicht beliebig oder willkürlich verfahren darf. Äußere Grenzen sind ihm durch das Gebot finanzieller Mindestausstattung, das Nivellierungsverbot und das – hier so genannte – Abschöpfungsverbot gesetzt.⁵ Wenn allerdings der Eindruck nicht trügt, kennzeichnen die Schlagworte einen Rahmen, der in der Praxis selten bis gar nicht anzutreffen ist und damit die materiell-rechtlichen Aspekte der Kreisumlageerhebung dogmatisch und verfassungsrechtlich von Bedeutung sind, die Praxis aber eher nicht beschäftigen.

Tatsächlich wird die Praxis in der Handhabung der Kreisumlagebestimmung vor allem von jenen Aspekten geprägt, die das BVerwG vielleicht bei seinen ersten Entscheidungen gar nicht im Blick gehabt hat: nämlich die Verfahrensfragen. Ging es zunächst um die Frage nach einer förmlichen Anhörungspflicht, stehen nunmehr Inhalt und Reichweite der Beteiligung von Städten und Gemeinden bei Bestimmung der Kreisumlage im Mittelpunkt. Dies gilt erst recht, nachdem das BVerwG in seinem Urteil vom 29. 5. 2019 darauf verwiesen hat, Art. 28 II GG würde sich eine verfassungsrechtliche Pflicht zur förmlichen Anhörung⁶ nicht entnehmen lassen, maßgeblich für die Bestimmung der Verfahrenspflichten sei das Landesrecht.⁷ Das Landesrecht aber hält sich in vielen Fällen zurück⁸, so dass sich vor allem die Landkreise der Forderung des BVerwG ausgesetzt sehen, in einem solchen Fall ein Verfahren zu praktizieren, das die verfassungsrechtlichen Anforderungen wahrt. Dies schafft für die kommunale Ebene, für Landkreise wie Gemeinden gleichermaßen, besondere Herausforderungen.

II. Die praktischen Konsequenzen der höchstrichterlichen Rechtsprechung

Im Ergebnis der Judikatur müssen Landkreise und kreisangehörige Gemeinden davon ausgehen, dass sie sich in ihren finanziellen Interessen im rechtlichen Ausgangspunkt zunächst gleichrangig gegenüberstehen, der Landkreis also gehalten ist, die gegenseitigen finanziellen Interessen in einen sachlich gerechtfertigten Ausgleich zu bringen. Die kreisangehörigen Kommunen sind damit keinem finanzrechtlichen Diktat unterworfen. Je nach Landesrecht, zumindest aber nach einem verfassungsrechtlichen Mindeststandard stehen ihnen Beteiligungsrechte zu. Wie sie auszugestalten sind, in welchem Ausmaß sie Gelegenheit haben, ihre finanziellen Interessen zu artikulieren, ehe die Kreisumlage vom Kreistag festgesetzt wird, ist damit noch nicht gesagt. Dies schafft rechtliche Unsicherheiten. So kann die neuerdings in den Landkreisen auftretende Frage, ob es für eine ordnungsgemäße Beteiligung ausreicht, wenn Städte und Gemeinden Fragebögen erhalten, in denen ihnen Gelegenheit gegeben wird, Finanzdaten der zurückliegenden Jahre einzutragen⁹, Kreise und Gemeinden gleichermaßen vor Probleme stellen und für beide rechtliche Unsicherheiten schaffen.

Die verwaltungsgerichtliche Auseinandersetzung ist nur bedingt in der Lage, den kommunalen Interessen zu genügen. Das Streitverfahren ist nicht in der Lage, diese Fragen verlässlich zu

lösen. Denn entgegen einer manchmal auf Landkreisebene anzutreffenden Einschätzung, der Prozess sei gerade aus der Sicht der Anwaltschaft eine Art willkommene Arbeitsbeschaffung, muss gerade aus der professionellen anwaltlichen Analyse konstatiert werden, dass der Gerichtsprozess auch aus der Sicht von kreisangehörigen Kommunen regelmäßig nur als ultima ratio in Betracht kommt. Unabhängig von Kostenfragen ist es die Dauer der Prozesse vor den Verwaltungsgerichten, die dazu führt, dass die streitige Auseinandersetzung als Mittel kommunaler Interessenwahrnehmung nur die zweitbeste Möglichkeit ist.¹⁰ Zwar steht Kreisumlageschuldnern angesichts des Abgabencharakters der Kreisumlage und der damit gesetzlich angeordneten Vollziehbarkeit (§ 80 II Nr. 1 VwGO) die Möglichkeit eines Eilverfahrens nach § 80 V VwGO zur Verfügung, doch dürfte die Komplexität der mit der Kreisumlagebestimmung verbundenen Rechtsfragen einer Behandlung im Eilverfahren eher entgegenstehen; Fragen der Haushaltsplanung bedürfen regelmäßig ausführlicher und tiefergehender Bewertung. Nimmt aber die Gemeinde vom Eilverfahren Abstand, heißt das, dass aufgetretene Zweifel an der Wirksamkeit der Kreisumlagebestimmung erst nach einer jahrelangen Auseinandersetzung geklärt werden. Für die kommunale Praxis hilft dies wenig, denn würde man alles auf die Klärung durch den Richter konzentrieren, bliebe bei Fortbestehen der rechtlichen Zweifel nichts anderes übrig, als Jahr für Jahr Rechtsbehelfe zu ergreifen. Dies hilft der kommunalen Praxis regelmäßig nicht. Denn da oftmals Fragen umstritten sind, die alljährlich auftreten, bedeutet dies, dass die Unsicherheiten sich perpetuieren. Umso näher liegt es daher, gemeinsam im Gespräch den Versuch zu unternehmen, eine gemeinsame Sichtweise und Verfahrenshandhabung zu entwickeln. Schon dies legt es nahe, in der Praxis der Frage nachzugehen, ob nicht der öffentlich-rechtliche Vertrag eine Möglichkeit ist, die abstrakt-generellen Vorgaben der Rechtsprechung zu konkretisieren und damit für die kommunale Familie handhabbar zu machen.

III. Der Rahmen öffentlich-rechtlicher Verträge nach den §§ 54 ff. VwVfG

Die inhaltliche Reichweite der auch für Verträge zwischen Landkreis und Kommunen maßgeblichen §§ 54 ff. VwVfG lässt sich auf die Kurzformel bringen, dass auch öffentlich-rechtlichen Körperschaften Vertragsfreiheit zukommt, solange die Rechte Dritter nicht missachtet und gesetzliche Verbote beachtet werden.¹¹ Im konkreten Fall geht es mit der der kommunalen Familie zugewiesene-

5 Dazu näher BVerwG, Urt. v. 31.1.2013 – 8 C 1/12, juris.

6 In der Tat sind in Urteilen mehrfach Anhörungsrechte begründet, in den zugrundeliegenden Verfahren aber über eine bloße Anhörung hinausgehende Beteiligungsrechte geltend gemacht worden.

7 BVerwG, Urt. v. 29.5.2019 – 10 C 6.18, juris, Rn. 17.

8 S. §§ 15 NFAG, 130 BbgKVerf.

9 Das ist unzureichend, s. VG Halle, Urt. v. 16.12.2019 – 3 A 283/17 HAL, Bl. 12 UA (rk.).

10 Das OVG Weimar hat mit seinem Urt. vom 7.10.2016 – 3 KO 94/12, juris, rechtskräftig über einen Umlagebescheid aus dem Jahre 2007 entschieden.

11 S. beispielhaft zu Drittrechten und dem öffentlich-rechtlichen Vertrag *Mann*, in: *Mann/Sennekamp/Uechtritz*, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 2. Aufl. (2019), § 58, Rn. 1; zu gesetzlichen Verboten sowie zu Vertragsformverboten *Huck*, in: *Huck/Müller*, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 3. Aufl. (2020), § 59, Rn. 7 ff; BeckOK/Kämmerer, § 54, Rn. 66.

nen Vertragsfreiheit vor allem darum, verfahrensbezogene Absprachen zu treffen. Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Vertrages soll es sein, die Vorgaben zu konkretisieren und umzusetzen, die aus der aktuellen Rechtsprechung folgen. Zwei Eckpunkte skizzieren den durch diese Rechtsprechung geschaffenen Gestaltungsspielraum. Kreisangehörige Städte und Gemeinden haben Anspruch darauf, ihre Interessen als gleichrangig anerkannt zu sehen und beteiligt zu werden, eine Veto- oder Blockierposition kommt ihnen nicht zu. Beachtet der Landkreis alles, was er nach Lage der Dinge beachten muss, hat er Anspruch auf die von den kreisangehörigen Kommunen aufzubringende Kreisumlage. Klar muss auch sein, dass eine Vereinbarung nur vorbereitende Wirkung haben kann, die Bestimmung der Kreisumlage aber ausschließlich Sache des über die Haushaltssatzung beschließenden Kreistages ist. Der ihm damit zugewiesene Entscheidungsspielraum kann durch einen Vertrag nicht gebunden werden, entscheidungsvorbereitend kann ein solcher Vertrag aber durchaus wirken.

IV. Mögliche Vertragsinhalte

Auch im Zusammenhang mit der Kreisumlage gilt, dass es den öffentlich-rechtlichen Vertrag nicht gibt. Entscheidend ist der Einzelfall, so dass die Frage, was im Einzelnen zu regeln ist, nach der jeweiligen kommunalen Interessenanalyse zu beantworten ist. Was in dem einen Landkreis sinnvollerweise geregelt werden sollte, stellt sich im anderen als Frage überhaupt nicht. Schon hieraus folgt, dass Vertragsmustern mit Skepsis zu begegnen ist. Daher sind die nachstehenden Anmerkungen auch nur Beispiele, mit denen zu Ihrer Tauglichkeit im konkreten Landkreis noch nichts gesagt ist. Versucht man gleichwohl einen Überblick über gängige Vertragskonstellationen zu geben, sind in jedem Fall die nachstehenden Vertragsinhalte anzusprechen.

1. Die Vertragsparteien

Seine verfahrenssichernde Wirkung kann der hier zu erläuternde öffentlich-rechtliche Vertrag nur entfalten, wenn möglichst viele, im besten Fall: alle kreisangehörigen Kommunen Vertragspartner sind. Schließlich geht es darum, im Verhältnis zu allen Umlageschuldern eine berechenbare und rechtssichere Handhabung der Kreisumlagebestimmung zu erreichen. Daher dürfte eine Vereinbarung wohl kaum ein Mittel sein, um für einzelne Gemeinden abwägungsvorbereitend Sonderabsprachen zu treffen. Geht man aber davon aus, dass sämtliche kreisangehörigen Städte und Gemeinden Vertragspartner sind, kann dies aufgrund der kommunalen Strukturen mancher Bundesländer dazu führen, dass durchaus hundert Kommunen am Vertrag beteiligt sind. Handelt es sich um Bundesländer mit Ämterverfassung, bietet es sich aus Effektivitätsgründen an, die Ämter für die von ihnen vertretenen Gemeinden zu beteiligen.

2. Zeitpunkt und Ablauf der Beteiligung

Das Landesrecht trifft regelmäßig keine konkreten zeitlichen Vorgaben für die Beteiligung der kreisangehörigen Kommunen. Es ist daher Sache des Landkreises, in seiner Zeitplanung ins-

weit dem rechtlichen Stellenwert der Beteiligung Rechnung zu tragen. Er trägt damit auch das Risiko für eine ordnungsgemäße, zeitlich ausreichende Einbeziehung. Um hier für alle Beteiligten Klarheit und damit Rechtssicherheit zu schaffen, wird empfohlen, sich aufgrund öffentlich-rechtlicher Vereinbarung darüber zu verständigen, wie und wann die Beteiligung der Gemeinden erfolgt. Praktikabel kann es sein, dass bereits auf Fachamtsebene ein erster Austausch zwischen den Kämmereien erfolgt und der Landkreis bereits bei der zunächst verwaltungsinternen Planung seines Haushaltes über die eigenen Planungen der Städte und Gemeinden im Kreis informiert ist. Es wird auch empfohlen, dass die finanziellen Belange der Kommunen bereits im ersten Entwurf Berücksichtigung finden, der kreislichen Gremien vorgelegt wird. Damit wird vermieden, dass innerhalb der Kreisgremien kommunalpolitische Festlegungen erfolgen, die in Unkenntnis der gemeindlichen Finanzplanungen getroffen werden. Politische Korrekturen nach erfolgter Beteiligung der Städte und Gemeinden fallen in solchen Fällen manchmal schwer. Formuliert werden könnte:

„Um den Kommunen ausreichend Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, wird der Landkreis zukünftig und beginnend mit dem nächsten Jahr einen Entwurf des Haushaltsplanes für das kommende Haushaltsjahr jeweils spätestens zum 1. August des Vorjahres vorlegen. Den Kommunen ist bekannt, dass es sich hierbei entsprechend der üblichen Abläufe kommunaler Finanzplanung nur um einen von der Verwaltung erstellten Entwurf handeln kann, der die Kommunen aber in die Lage versetzen soll, dem Landkreis ihre Finanzinteressen zur Berücksichtigung im weiteren Verfahren vorzutragen.

Zwischen den Beteiligten dieser Vereinbarung besteht Einigkeit, dass die Kommunen Gelegenheit haben, zum Entwurf des Haushaltsplans binnen eines Zeitraumes von einem Monat nach Übermittlung des Entwurfes Stellung zu nehmen. Kommt es im weiteren Verfahren der Haushaltsaufstellung zu Abweichungen, die zulasten der Kommunen gehen, ist die Beteiligung entsprechend den vorstehenden Bestimmungen zu wiederholen.

Der Landkreis ist verpflichtet, Informationsbitten der Kommunen in Bezug auf den Entwurf des Haushaltsplanes nachzukommen (OVG Lüneburg, Urt. v. 7.7.2004 – 10 LB 4/02, juris, Rn. 31).“

3. Gegenstand der gemeindlichen Beteiligung

Immer wieder Gegenstand von Diskussionen ist die Frage, was Grundlage und Gegenstand der gemeindlichen Beteiligung ist. Das BVerwG geht davon aus, dass die Landkreise eine Transparenzpflicht trifft. Sie haben ihre Haushaltsansätze nebst (kurzer) Begründung offenzulegen. In einer Vereinbarung kann dies wie folgt festgehalten werden:

„Soweit den Kommunen Gelegenheit zu geben ist, ihre Finanzinteressen vorzutragen, damit diese vom Landkreis bei der Entscheidung über die Höhe des Umlagesatzes berücksichtigt werden können, stimmen die Vertragsparteien darin überein, dass diesem Zweck nur dann entsprochen wird, wenn – zum einen – den Kommunen die beabsichtigten Entscheidungen des

Kreises durch Übermittlung des Entwurfes des Haushaltsplanes nebst Begründung der Haushaltsansätze vorgelegt werden und – zum anderen – der Kreistag vor einer Entscheidung Kenntnis von den Finanzinteressen der Kommunen erhält.“

4. Beteiligungsformen

In manchen Fällen kann es sinnvoll sein, über besondere Beteiligungsformen nachzudenken. Dabei ist zu bekräftigen, dass eine Besprechung des Landrates mit den Bürgermeistern allein nicht ausreicht, um eine ordnungsgemäße Beteiligung zu gewährleisten.¹² Ist dies geboten, ist es rechtlich zulässig eine Art Vorbereitungsausschuss zu bilden, der sinnvollerweise paritätisch besetzt ist, bei dem auf gemeindlicher Seite aber eine repräsentative Zahl der von der Umlageerhebung betroffenen Städte und Gemeinden mit dabei sind. Die Einbeziehung von Kreistagsmitgliedern, etwa des Vorsitzenden des Finanzausschusses, kann im Einzelfall sinnvoll sein, weil damit von vornherein auch die kommunalpolitische Ebene sichtbar beteiligt wird.

5. Inhaltliche Aspekte

Auch wenn der Schwerpunkt dieser Betrachtung auf Verfahrensabsprachen liegt, wäre es lebensfremd so zu tun, als sei die Diskussion um die Kreisumlage ausschließlich von diesen Fragen geprägt. Kommunalpolitische Interessen prägen die Diskussion. Die Frage etwa, ob und in welchem Umfang Kreisaufgaben vom Landkreis zutreffend wahrgenommen werden und damit in der Lage sind, über den mit ihrer Wahrnehmung verbundenen Aufwand auch die Umlagemasse zu erhöhen, spielt eine große Rolle. Wie mit Rücklagen des Kreises umzugehen ist, ist rechtlich noch nicht abschließend geklärt, als Frage aber von hoher praktischer Relevanz. Vielfach wird die Praxis auch mit der Frage befasst, ob eigentlich für die Haushaltsplanung von Landkreis und Gemeinden eine Art Symmetriegebot¹³ gilt.

Auch diese Fragen können naturgemäß ihrer inhaltlichen Ausrichtung Gegenstand von Absprachen sein, ja: sie sollten es sogar sein. Wie gesagt: Verträge sind auch im Zusammenhang mit der Kreisumlage nur so gut, wie sie tatsächlich auf die gegenseitigen Interessenlagen eingehen und sie berücksichtigen. Deswegen ist es sinnvoll, und kann Streitvermeidend wirken, wenn man auch inhaltliche Fragen versucht, im Wege vertraglicher Gestaltung anzusprechen und zu regeln. Wenn die eigenen Beobachtungen nicht trügen, reicht es vielfach schon aus, unterschiedliche Sichtweisen offen anzusprechen und dann einer Lösung schon im Bewusstsein zuzuführen, dass im Zweifel der Streitentscheidende Verwaltungsrichter zeitnah zur Lösung wenig beitragen kann. Verständigt man sich dann im Rahmen von Verträgen über Wege zu einer möglichen Konfliktlösung, kann bereits dies die Grundlage zu einer Vergleichsmöglichkeit bereiten. Es fällt jedenfalls auf, dass in solchen Landkreisen Auseinandersetzungen um die Kreisumlage spärlich sind, ja nicht einmal mehr geführt werden, weil man sich vor Jahren auf der Grundlage von Verträgen über eine gemeinsame Herangehensweise verständigt hat.

V. Schlussbemerkung

Deutlich gemacht werden sollte, dass es Aufgabe der hier erläuterten öffentlich-rechtlichen Vereinbarung sein soll, einen rechtssicheren und handhabbaren Rahmen für die Entscheidung des Kreistages zu schaffen. Der Vertrag wirkt entscheidungsvorbereitend, nicht entscheidungsetzend. Diese Entscheidung obliegt dem Kreistag. Damit dieser rechtliche Rahmen bei aller konsensorientierten Herangehensweise nicht aus dem Blick gerät, kann es sinnvoll sein, dies auch in der Präambel oder an anderer Stelle im Vertrag deutlich werden zu lassen. Formuliert werden könnte etwa:

„Die Vertragsparteien wollen mit den nachstehenden von der von der Rechtsprechung anerkannten Möglichkeit Gebrauch machen, die Ermittlung und Bewertung der Entscheidungsgrundlagen zur Bestimmung der Kreisumlage zum Gegenstand vertraglicher Regelungen zwischen den beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften zu machen (so OVG Saarlouis, UrT. v. 12.11.2019 – 2 A 159/18, juris, Rn. 55).

Dabei besteht zwischen ihnen Einigkeit, dass durch diese Vereinbarung die allein dem Kreistag obliegende Entscheidung zur Umlagebestimmung nur vorbereitet, nicht aber vorweggenommen wird. Die Entscheidung des Kreistages bleibt alleine dem Gebot gerechter Abwägung unterworfen.

Die Gemeinden bekräftigen mit dieser Vereinbarung, dass ihnen bei Bestimmung der Kreisumlage keine Veto- oder Blockpositionen zukommen. Beachtet der Landkreis, was er nach Lage der Dinge zu beachten hat, erfüllt dies die Anforderungen der Rechtsprechung.“

Damit kann Irrtum entstehen: Der öffentlich-rechtliche Vertrag ist kein Allheilmittel. Mit ihm ist nicht gesagt, dass Fehler vermieden werden und Auseinandersetzungen ausbleiben. Er ist aber gleichwohl eine Möglichkeit, unterschiedliche Sichtweisen anzusprechen, zu fixieren und nach gemeinsamen Lösungen zu suchen. Er ist sichtbarer Ausdruck dessen, was der Präsident des BVerwG als richterliche Intention des ersten Umlageurteils vom 31.1.2013 beschrieben hat: „Wir wollten doch nur, dass man miteinander redet.“¹⁴

12 VGH München, Beschl. v. 14.12.2018 – 4 BV 14.2488, juris, Rn. 10.

13 Das Symmetriegebot erfordert im Zusammenhang mit dem kommunalen Finanzausgleich eine gleichmäßige Verteilung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel auf die unterschiedlichen Ebenen. Dazu etwa SHVerfG, UrT. v. 27.91.2917 – LVerfG 4/15, juris, Rn. 91.

14 PräSBVerwG Rennert, zitiert nach Hennecke, in: Der Neue Kämmerer vom 4.6.2019.