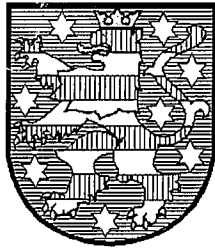


VERWALTUNGSGERICHT WEIMAR



IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

In dem Verwaltungsstreitverfahren

der Stadt Bleicherode,
vertreten durch den Bürgermeister,
Hauptstraße 37, 99752 Bleicherode

- Klägerin -

Prozessbevollm.:
Rechtsanwälte Dombert und Partner,
Mangerstraße 26, 14467 Potsdam

gegen

den Landkreis Nordhausen,
vertreten durch den Landrat,
Grimmelallee 23, 99734 Nordhausen

- Beklagter -

wegen
Finanzausgleichs

hat die 3. Kammer des Verwaltungsgerichts Weimar durch

den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht Packroff,
den Richter am Verwaltungsgericht Schmitt und
die Richterin am Verwaltungsgericht Pirk sowie
den ehrenamtlichen Richter Rothe und
die ehrenamtliche Richterin Werner

aufgrund der mündlichen Verhandlung am **14. Dezember 2011** für Recht erkannt:

1. Der Bescheid des Beklagten vom 17.01.2007 in Gestalt des Widerspruchsbescheides des Thüringer Landesverwaltungsamtes vom 22.07.2009 wird aufgehoben.
2. Der Beklagte hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.
3. Das Urteil ist wegen der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des vollstreckbaren Betrages vorläufig vollstreckbar.
4. Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand:

Die Beteiligten streiten um die Erhebung der Kreisumlage für das Jahr 2007. Der Kreistag des Beklagten beschloss am 19.12.2006 die Haushaltssatzung für das Jahr 2007. Dort wurden die Kreisumlage mit einem Umlagesoll in Höhe von 17.111.200,00 € und einem Umlagesatz von 31,98 % der Umlagegrundlagen und die Schulumlage mit einem Umlagesoll von 2.548.000,00 € und einem Umlagesatz von 10,48 % festgesetzt. Das Thüringer Landesverwaltungsamt genehmigte mit Bescheid vom 09.01.2007 das Kreisumlagesoll und den Kreisumlagesatz, das Schulumlagesoll und den Schulumlagesatz sowie den Höchstbetrag der Kassenkredite. In dem Bescheid wird unter anderem ausgeführt (vgl. Anmerkungen zu 1.), gemäß der Stellungnahme der Kommunalaufsicht des Beklagten seien bis zum 03. Januar 14 von 37 Haushalten vorgelegt worden. Von diesen hätten sich 3 Haushalte als defizitär erwiesen. Eine Kausalität zwischen der haushälterischen Schieflage und der Erhöhung der Kreisumlage lasse sich aber nicht herstellen.

Mit Bescheid vom 17.01.2007 erhob der Beklagte von der Klägerin eine Kreisumlage in Höhe von insgesamt 1.168.276 € sowie eine Schulumlage von 382.770,00 €. Der Bescheid wurde der Klägerin am 22.01.2007 bekannt gegeben. Hiergegen legte die Klägerin mit Schreiben vom 20.02.2007, bei dem Beklagten eingegangen per Telefax am 21.02.2007, Widerspruch ein, den das Thüringer Landesverwaltungsamt mit Widerspruchsbescheid vom 22.07.2009 zurückwies. Zur Begründung wurde dort ausgeführt, zwar sei bei der Berechnung fälschlicherweise der Aufwand für Zinsen und Tilgung von Krediten zur Finanzierung der Investitionen von Grund- und Regelschulen nicht in die Berechnung der Schulumlage eingegangen, obwohl dieser als Aufwand für Sach- und Schulaufwand anzusehen sei. Stattdessen sei er in die

Kreisumlage eingeflossen. Dem Landkreis sei aber eine unschädliche Fehlergrenze in Höhe von 1 % zuzubilligen, die der genannte Fehler nicht überschreite. Der Widerspruchsbescheid wurde der Klägerin am 19.08.2009 zugestellt.

Am 24.08.2009 hat sie Klage erhoben. Sie trägt vor, die in dem Widerspruchsverfahren behandelten Fragen zur Schulumlage habe sie nicht aufgeworfen. Ihr gehe es um die Klärung ganz anderer Rechtsfragen, die sie aber auch im Widerspruchsverfahren aufgezeigt hätte. Der angefochtene Bescheid verstoße nämlich gegen Artikel 28 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes bzw. Artikel 91 Abs. 1, Artikel 93 Abs. 1 Satz 1 Thüringer Landesverfassung und missachte das jeder Gemeinde zustehende Recht auf finanzielle Mindestausstattung. Die Grenze der Umlageerhebung sei regelmäßig dann erreicht, wenn die Kreisumlage geeignet sei, eine unzumutbare Belastung der Finanzkraft der Gemeinde zu bewirken, so dass diese die Möglichkeit zur kraftvollen eigenverantwortlichen Betätigung verliere. Dies schließe auch die Wahrnehmung von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ein. Wie man das geforderte Maß an freiwilliger Selbstverwaltung definiere, sei allerdings streitig. So werde hierzu etwa das sogenannte Quotenmodell vertreten, bei dem die Mindestausstattung einer Kommune mit Hilfe des Kriteriums der freien Spitze bewertet werde. Die Quote, die danach für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben zur Verfügung stehen müsse, werde mit etwa 5 % vom Verwaltungshaushalt angenommen. Vorliegend sei an Hand des Verwaltungshaushalts für das Jahr 2008 festzustellen, dass die Gesamtsumme ihrer Aufwendungen für freiwillige Leistungen von rund 240.000,00 € im Verwaltungshaushalt weniger als 5 % ausmache.

Auch die Tatsache, dass sie in den nachfolgenden Jahren einen ausgeglichenen Haushalt aufweise, ändere nichts daran, dass im Umlagezeitraum das Gebot finanzieller Mindestausstattung verletzt gewesen sei. Soweit in der Rechtsprechung gefordert werde, eine erdrosselnde Wirkung hätten Umlageerhebungen nur dann, wenn die Leistungsfähigkeit der Gemeinden auf Dauer gefährdet sei, überzeuge dies nicht. Denn es sei nicht ersichtlich, warum ein verfassungswidriger Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung erst dann anzunehmen sei, wenn er dauerhaft sei oder über einen längeren Zeitraum andauere. Ob eine Gemeinde nicht mehr in der Lage sei, freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen, müsse vielmehr mit Blick auf den Umlagezeitraum festgestellt werden.

Die Klägerin beantragt,

den Bescheid des Beklagten vom 17.01.2007 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 22.07.2009 aufzuheben.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er weist darauf hin, dass im Zuge jeder Erhöhung der Kreisumlage, und so auch im Haushaltsjahr 2007, vom Landesverwaltungsamt als kommunaler Aufsichtsbehörde gerade geprüft worden sei, ob durch die Erhöhung der Kreisumlage die dauernde Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden nicht mehr gewährleistet sei. Dies sei Gegenstand des Bescheides vom 09.01.2007. Nach dieser Prüfung finde bei ihm, dem Beklagten, eine weitere Prüfung zu einer etwaigen erdrosselnden Wirkung der Kreisumlage im Hinblick auf einzelne Gemeinden nicht mehr statt. Wenn sich die Klägerin im Übrigen auf ein Urteil des brandenburgischen Landesverfassungsgerichts stütze, so sehe dies offenbar erst dann einen Verstoß gegen die kommunale Selbstverwaltung, wenn in einer Gemeinde keinerlei freiwillige Selbstverwaltung mehr stattfinden könne. Gerade das sei jedoch auf Grund der Darstellung der Klägerin hier nicht der Fall. Aber auch wenn die Klägerin weiter vortrage, die Grenze des Gebots der finanziellen Mindestausstattung sei unterschritten, weil die Gesamtsumme ihrer freiwilligen Leistungen mit 240.000,00 € weniger als 5 % des Verwaltungshaushaltes ausmache, überzeuge dies nicht. Es falle vielmehr in die Entscheidungskompetenz der Gemeinden, sich in Zeiten knapper Einnahmen bei der Erfüllung der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben Beschränkungen aufzuerlegen und weniger als 5 % ihrer Mittel dafür aufzuwenden. Er, der Beklagte, vertrete vielmehr die Auffassung, dass es bei der Frage der Verletzung des Gebots der finanziellen Mindestausstattung durch die Kreisumlageerhebung zum einen um die Frage der Ursächlichkeit zwischen Kreisumlageerhebung und "Haushaltsschieflage" gehe. Zum anderen sei dabei eine Bewertung auf Grund einer Gesamtschau der vorhandenen Finanzdaten der Gemeinde vorzunehmen, wobei auch die berechtigten Finanzinteressen des Landkreises nicht unberücksichtigt zu lassen seien. Es sei deshalb zu fragen, ob durch die Erhebung der Kreisumlage die Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht mehr gewährleistet sei. Diese Frage nach der Kausalität sei hier jedoch zu verneinen, weil die Schieflage des Haushaltes der Klägerin u. a. ihre Ursache in dem Anwachsen des Fehlbetrages auf insgesamt 1,77 Millionen € in den Jahren 2001 bis 2004 gehabt habe. Eine Abkehr von der dauernden Leistungsfähigkeit habe schon im Jahr 2003 vorgelegen. Es werde auf den Genehmigungsbescheid des Landesverwaltungsamtes vom 09.01.2007 verwiesen, der eine Kausalität ausdrücklich verneint habe. Weiterhin sei darauf hinzuweisen, dass die besonderen Belastungen des Haushaltes der Klägerin insbesondere durch das Sanierungsverfahren für die Hausmülldeponie "Dachsberg" begründet seien. Diese Problematik habe die Klägerin jedoch teilweise selbst verschuldet. Ihre Sanie-

rungsverantwortung für diese Hausmülldeponie sei in einem Feststellungsbescheid des Landesverwaltungsamts vom 02.06.1994 begründet. Dieser sei rechtskräftig geworden, denn ein ursprünglich von der Klägerin eingelegter Widerspruch sei zurückgenommen worden, da die Klägerin seinerzeit geglaubt habe, die Mülldeponie sanieren zu können. Die hierzu ins Auge gefasste Variante habe sich jedoch im Nachhinein als umweltgefährdend erwiesen, so dass auf die Klägerin erhöhte Aufwendungen zugekommen seien, die sämtliche Haushalte negativ belastet hätten. Im Übrigen habe die Klägerin auch Finanzausweisungen vom Freistaat gerade auch für das Haushaltsjahr 2007 erhalten. Diese zusätzlichen Mittel zeigten, dass der Freistaat sich bemüht habe, die Klägerin "nicht im Stich" zu lassen. Demnach sei die Erhebung der Kreisumlage nur ein Aspekt des Finanzausgleichs in Thüringen. Sie sei eingebunden in ein System von Zuweisungen sowie rückzahlbaren und nicht rückzahlbaren Überbrückungshilfen des Freistaates. Außerdem sei die Erhebung der Kreis- und Schulumlage neben den Finanzausweisungen des Freistaats die einzige Finanzquelle eines Landkreises. Sie diene der Finanzierung seines ungedeckten Finanzbedarfs und garantiere ebenfalls die kommunale Selbstverwaltung eines Landkreises als Gemeindeverband nach Artikel 28 Abs. 2 Satz 2 und 3 Grundgesetz. Von einer strangulierenden Wirkung allein durch den Kreisumlagebescheid könne jedenfalls keine Rede sein. Der Klägerin sei zwar angesichts der defizitären Haushaltslage schon eine besondere Lage zuzugestehen. Die Belastungen aus der Kreisumlage dürften aber nicht isoliert betrachtet werden.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte sowie die beigezogenen Verwaltungsakten verwiesen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

Entscheidungsgründe:

Die zulässige Anfechtungsklage ist begründet. Der angefochtene Bescheid des Beklagten vom 17.01.2007 in Gestalt des Widerspruchsbescheides des Thüringer Landesverwaltungsamtes vom 22.07.2009 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (vgl. § 113 Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO).

Zwar ist der Beklagte grundsätzlich zur Erhebung der Kreisumlage berechtigt. Denn nach § 28 Abs. 1 Satz 1 Thüringer Finanzausgleichsgesetz - ThürFAG - legen die Landkreise ihren durch die sonstigen Einnahmen bei sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung nicht gedeckten Finanzbedarf auf die kreisangehörigen Gemeinden um (Kreisumlage). Der Beklag-

te darf dabei aber die Finanzen der Klägerin nicht soweit abschöpfen, dass er damit in den unantastbaren Kernbereich ihres kommunalen Selbstverwaltungsrechts eingreift. Obwohl hierfür im vorliegenden Fall Anhaltspunkte bestehen, hat der Beklagte dies vor Erlass des angegriffenen Kreisumlagebescheides nicht bzw. nur unzureichend geprüft und bei seiner Beurteilung zudem auch nicht sachgerechte Erwägungen zugrunde gelegt.

Nach der Rechtsprechung des ThürVerfGH gewährleistet die Thüringer Verfassung in Übereinstimmung mit Art. 28 Abs. 2 Satz 3 Grundgesetz, GG, eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände als notwendige Grundlage des kommunalen Selbstverwaltungsrechts und stellt so klar, dass mit der eigenen Aufgabenkompetenz der Kommunen nicht nur entsprechende Ausgabenbefugnisse, sondern auch Finanzierungsmöglichkeiten verbunden sein müssen (ThürVerfGH, Urteil vom 21.06.2005 - 28/03 - Juris Rdnr. 134). Indem Art. 93 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen - ThürVerf - eine Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände vorschreibt, die insgesamt so bemessen sein muss, dass diese die Personal- und Sachausgaben für die Pflichtaufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungskreis bestreiten können und ihnen darüber hinaus ein gewisser finanzieller Spielraum für Maßnahmen im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten verbleibt, garantiert die Norm den kommunalen Gebietskörperschaften eine der Gesamtheit ihrer Aufgaben angemessene Finanzausstattung als Grundlage ihres Selbstverwaltungsrechts. Damit regelt die Vorschrift den kommunalen Finanzausgleich im eigentlichen Sinne, welcher in seiner vertikalen, d.h. auf die Verteilung der Finanzmittel zwischen Land und Kommunen bezogenen Funktion die Aufgabe hat, die Finanzkraft der Kommunen, die ihre finanzielle Leistungsfähigkeit widerspiegelt und ihrem aus ihrer Aufgabenbelastung resultierenden Finanzbedarf gegenüber steht, so zu ergänzen und aufzustocken, dass ihnen die finanzielle Möglichkeit zu einer eigenverantwortlichen und sachgerechten freiwilligen Verwaltungstätigkeit gegeben ist. Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung ist jedenfalls dann nicht mehr gewahrt, wenn den Kommunen die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben infolge einer unzureichenden Finanzausstattung unmöglich ist, also ein finanzieller Spielraum für diese Aufgaben, bei denen die Kommunen autonom entscheiden können, ob und wie sie wahrgenommen werden, gar nicht mehr besteht. Hieraus ergibt sich die absolute Untergrenze der kommunalen Finanzausstattung: Diese muss es den Gemeinden und Gemeindeverbänden mindestens ermöglichen, nach Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben überhaupt noch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen, da ansonsten von einer kommunalen Selbstverwaltung im eigentlichen Sinne nicht mehr die Rede sein kann. Insbesondere ist das Selbstverwaltungsrecht nicht schon gewahrt, wenn die Kommunen gerade soweit mit Fi-

nanzmitteln ausgestattet sind, dass sie ihre pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben und die staatlichen Auftragsangelegenheiten wahrnehmen können. Denn kommunale Selbstverwaltung zielt auf eine Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten ab, also auf echte gemeindliche Initiative, die sowohl das "Ob" als auch das "Wie" der Aufgabenerfüllung umfasst. Wären die Gemeinden darauf beschränkt, nur eine standardisierte Struktur kommunaler Pflichtaufgaben abzuarbeiten, würden sie letztlich zu staatlichen Filialunternehmen degradiert. Das vom Grundgesetz geforderte Institut der kommunalen Selbstverwaltung wäre damit aufgegeben. Dementsprechend ist der - unantastbare - Kernbereich des kommunalen Selbstverwaltungsrechts verletzt, wenn die vom Land gewährte finanzielle Ausstattung der Kommunen nur die Wahrnehmung ihrer pflichtigen, d.h. fremdbestimmten Aufgaben abdeckt, ohne ihnen einen Bereich eigenbestimmter Mittelverwendung zu belassen. Indem das aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht folgende Finanzausstattungsgebot des Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf diesen finanziellen Spielraum für eine eigenverantwortliche kommunale Aufgabenerledigung fordert, schreibt es also eine finanzielle Mindestausstattung der Kommunen vor, die nicht unterschritten werden darf. *Diese, dem Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts zugehörige, durch die Aufgabenbelastung und den Finanzbedarf der Kommunen vorgegebene finanzielle Mindestausstattung ist als absolut geschützte Untergrenze nicht "verhandelbar", unterliegt also keinen Relativierungen durch andere öffentliche Belange. Wird sie - bei entsprechender Aufgabenbelastung und entsprechendem Finanzbedarf der Kommunen - nicht gewährt, ist das Selbstverwaltungsrecht verletzt, ohne dass dies durch andere Gründe als verhältnismäßig gerechtfertigt sein könnte.* Insbesondere kann sich das Land bei unveränderter Aufgabenbelastung seiner Kommunen nicht unter Hinweis auf seine eigene fehlende finanzielle Leistungsfähigkeit seiner Pflicht zur finanziellen Mindestausstattung der Kommunen entziehen. Die Gewährleistung der finanziellen Mindestausstattung der Kommunen steht also nicht unter dem Vorbehalt der Leistungskraft des Landes, sondern ist leistungskraftunabhängig (ThürVerfGH, a.a.O. Rdnrn. 137 - 141).

Die Kammer hat allerdings, wie in der mündlichen Verhandlung angesprochen, zunächst erwogen, ob die Klägerin den Schutz der Grundgesetzes und der Thüringer Verfassung überhaupt gegenüber dem Beklagten geltend machen kann, oder ob sich dieser Schutz nur gegen den Freistaat Thüringen als solchen richtet, mit der Folge, dass sich die Klägerin für den Fall dass sie infolge der Kreisumlage notleidend wird, um Unterstützung an das Land wenden müsste. Im Hinblick darauf, dass auch der Landkreis dringend auf die Finanzierung seiner Aufgaben angewiesen ist, wäre eine solche Lösung möglicherweise politisch wünschenswert, denn eine denkbare Hilfeleistung des Landes unmittelbar an eine notleidende Gemeinde wür-

de nur dieser Gemeinde zugute kommen, während eine solche Hilfeleistung an einen - infolge mangelnder Finanzierungsmöglichkeiten notleidenden - Landkreis im Wege einer verminderten Kreisumlage letztlich Auswirkungen für alle kreisangehörigen Gemeinden und nicht nur die notleidenden hätte.

Dafür, dass sich die Klägerin gegenüber dem Beklagten nicht auf ihr verfassungsrechtlich geschütztes Selbstverwaltungsrecht stützen kann, könnte zum einen sprechen, dass die vorgenannte Entscheidung des ThürVerfGH zum Verhältnis der Kommunen zum Land ergangen ist und dasjenige der Kommunen untereinander im engeren Sinne nicht betrifft.

Zum anderen stellt die Kreisumlage nach der Rechtsprechung des BVerwG keine Abgabe, auch nicht "im weiteren Sinne", sondern ein Instrument des Finanzausgleichs zwischen öffentlichen Aufgabenträgern dar. Umlagepflichtige und umlageberechtigte Körperschaft stehen sich dabei nicht wie abgabepflichtiger Bürger und Staat einander gegenüber (BVerwG, Beschluss vom 03.03.1997 - 8 B 130/96 - Juris Rdnr. 3 unter Hinweis auf BVerfG, Beschluss vom 07.02.1991, BVerfGE 83, 363, 391, hier zitiert nach Juris Rdnr. 98). Besteht damit aber zwischen den Beteiligten insoweit ein gleichrangiges Verhältnis, so wäre zu erwägen, ob es des verfassungsrechtlichen Schutzes der einen Körperschaft gegenüber der anderen überhaupt bedarf.

Demgegenüber hat allerdings zwar das BVerwG einerseits betont, dass es gesicherte Erkenntnis der Rechtsprechung ist, dass die Garantie des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG die Gemeinden auch vor solchen Eingriffen schützt, die zugunsten von Gemeindeverbänden vorgenommen werden und daher eine Ortsgemeinde auch im Verhältnis zu anderen Gemeinden vor Eingriffen in das ihr gewährleistete Selbstverwaltungsrecht schützt (vgl. BVerwG, Urteil vom 27.01.1984 - 8 C 128/81 - Juris Rdnr. 16 m.w.N.). Andererseits hat es aber die Frage, ob der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie eine interkommunale Geltung unmittelbar zukommt, in einer späteren Entscheidung ausdrücklich offen gelassen (BVerwG, Urteil vom 15.11.2006 - 8 C 18/05 - Juris Rdnr. 22).

Nach Ansicht der Kammer ist diese Frage dahingehend zu entscheiden, dass die Klägerin sich auch gegenüber der Kreisumlage auf ihr Selbstverwaltungsrecht berufen kann und zwar deshalb, weil es ihr nicht verwehrt werden kann, auf die vorliegende Weise im Wege der Klage gegen den Kreisumlagebescheid vorzugehen. Wenn das BVerwG in der genannten Entscheidung den Schutz des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG auch gegenüber Gemeinden und Gemeindeverbänden anerkennt, dann erschließt sich für die Kammer derzeit nicht, warum dieser Schutz

nicht auch im Falle einer Verletzung der kommunalen Selbstverwaltung durch die Kreisumlage gegenüber dem Landkreis zum Tragen kommen soll. Auch hier gilt es, einen verfassungswidrigen Zustand abzuwehren.

So hat das auch das BVerwG in Zusammenhang mit der Erhebung der Kreisumlage entschieden, dass die Kreise bei der Wahrnehmung von Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben darauf zu achten haben, dass den Gemeinden die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderliche finanzielle Mindestausstattung verbleibt (BVerwG, Beschluss vom 28.02.1997 - 8 N 1/96 - NVwZ 1998, 63, 65).

Auch haben sich verschiedene Obergerichte anderer Bundesländer dahingehend ausgesprochen, dass die Kreisumlage nicht in den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung eingreifen darf. Das OVG Schleswig-Holstein führt aus, dass nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Kreisumlage im Hinblick auf die gemeindliche Garantie der Finanzhoheit jedenfalls solange unschädlich ist, wie eine angemessene Finanzausstattung der Gemeinden nicht in Frage gestellt, d.h. nicht in den Kernbestand ihrer Finanzhoheit eingegriffen wird, ihnen mithin - wie den Kreisen - ein substantieller Finanzspielraum zur eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung verbleibt und das Umlageaufkommen als solches dem kommunalen Raum zugute kommt (OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 20.12.1994 - 2 K 4/94 - Juris Rdnr. 39). Nach dem OVG Brandenburg kann eine Kreisumlageerhebung eine unzulässige Beschränkung der Finanzhoheit der Gemeinden (erst und nur dann) darstellen, wenn sie eine Höhe erreicht, welche die finanzielle "Lebensfähigkeit" der Gemeinden antastet und in den Kern der Finanzhoheit der Gemeinden eingreift (OVG Brandenburg, Urteil vom 07.11.1996 - 1 D 34/94.NE - Juris Rdnr. 104). Auch das Niedersächsische OVG sieht eine Einschränkung der Bedarfsdeckung des Landkreises in dem von ihm zu wahren Gebot, auf die Finanzlage der ihm angehörenden Gemeinden im Einzelnen Rücksicht zu nehmen und seine Interessen sowie deren finanzielle Sicherung nicht einseitig zu Lasten der Gemeinden zu verfolgen. Insoweit sei die dort zur Kreisumlage ermächtigende Regelung nur dann mit der Finanzhoheit der kreisangehörigen Gemeinden und damit mit der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung zu vereinbaren, wenn die Festsetzung der Umlagesätze den Gemeinden eine angemessene Finanzausstattung belässt und ihnen ein substantieller Finanzspielraum zur eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung verbleibt (Niedersächsisches OVG, Urteil vom 07.07.2004 - 10 LB 4/02 - Juris Rdnr. 8; vom 03.09.2002 - 10 LB 3714/01 - Juris Rdnr. 51 und vom 27.01.1999 - 10 L 6960/95 - Juris Rdnr. 5).

Der Tatsache, dass die Rechtslage in den jeweiligen Bundesländern, zu der die vorgenannte Rechtsprechung ergangen ist, ebenfalls den Kreisen die Wahrnehmung von Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben gestattet, während dies in Thüringen nicht der Fall ist (vgl. ThürOVG, Urteil vom 20.07.1998 - 2 KO 143/97 - Juris Rdnrn. 57 ff.), misst die Kammer in dem vorliegenden Zusammenhang keine Bedeutung bei. Wenn die Kreisumlage zu einer Unterschreitung der verfassungsrechtlich gebotenen Mindestausstattung führt, so ist unerheblich, ob dies auf der (übermäßigen) Wahrnehmung von Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben beruht oder aber andere Ursachen hat. Denn die finanzielle Mindestausstattung unterliegt keinen Relativierungen durch andere öffentliche Belange. Wird sie nicht gewährt, ist das Selbstverwaltungsrecht verletzt, ohne dass dies durch andere Gründe als verhältnismäßig gerechtfertigt ist.

Weiterhin sieht auch der Niedersächsische StGH zwar einen verfassungsrechtlichen Anspruch der Kommunen auf Bereitstellung der für die Aufgabenwahrnehmung erforderlichen Mittel. Diesem Anspruch sei aber bereits dann Genüge getan, wenn den Kommunen Mittel in dem erforderlichen Mindestumfang zufließen, so dass diese neben den ihnen überantworteten Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis und den pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten auch einen Mindestbestand an freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten wahrnehmen könnten. Eine Unterschreitung dieser Grenze sei auf Grund des in Art. 58 Niedersächsische Verfassung - NV - verankerten Leistungsfähigkeitsvorbehalts als einer Anspruchsschranke jedoch dann zulässig, wenn das Land bei der Bemessung der Finanzmittel den Grundsatz der Verteilungssymmetrie beachtet habe. Die finanzielle Mindestausstattung sei jedenfalls dann nicht erreicht, wenn die Kommunen auf Grund ihrer finanziellen Situation außer Stande seien, überhaupt freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Nach dem eindeutigen Wortlaut der Art. 58 und Art. 57 Abs. 1 bis 3 NV stehe der einheitliche Anspruch der Kommunen auf Gewährung der für die Aufgabenwahrnehmung erforderlichen finanziellen Mittel durch das Land insgesamt nämlich unter dem Vorbehalt seiner finanziellen Leistungsfähigkeit. Der Anspruch der Kommunen aus Art. 58 NV werde nicht vorbehaltlos gewährt, wie das einschränkende Merkmal der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes zeige (vgl. Niedersächsischer StGH, Urteil vom 07.03.2008 - 2/05 - Juris Rdnrn. 64, 65 und 68).

So verhält es sich in Thüringen aber gerade nicht. Die Gewährleistung der finanziellen Mindestausstattung der Kommunen steht nicht unter dem Vorbehalt der Leistungskraft des Landes, sondern ist leistungskraftunabhängig. Sie ist als absolut geschützte Untergrenze nicht "verhandelbar", unterliegt also keinen Relativierungen durch andere öffentliche Belange. Wird sie nicht gewährt, ist das Selbstverwaltungsrecht verletzt, ohne dass dies durch andere

Gründe als verhältnismäßig gerechtfertigt sein könnte (vgl. nochmals ThürVerfGH, a.a.O. Rdnr. 141).

Dem entsprechend hat der Thüringer Gesetzgeber im Rahmen der Neufassung des ThürFAG, die durch die oben genannte Entscheidung des ThürVerfGH veranlasst war (vgl. den Gesetzentwurf der Landesregierung vom 04.07.2007, LTDrs. 4/3160, am Anfang), auch auf das oben zitierte Urteil des Niedersächsischen OVG vom 03.09.2002 Bezug genommen. Von der dort vertretenen engen Betrachtungsweise, dass ein Anteil von knapp zwei Prozent an den Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts noch ausreichend sei, um den verfassungsrechtlichen Vorgaben zu genügen, und dass es ausreichend sei, wenn die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben noch möglich sei, sieht der Gesetzentwurf aber bewusst ab [a.a.O., Begründung B. zu § 3 Abs. 1 IV b) aa) 5. Absatz].

Auch der Thüringer Gesetzgeber definiert aber eine Untergrenze für die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen nicht. Die Norm des § 28 Abs. 4 ThürFAG beinhaltet lediglich das Genehmigungserfordernis, insbesondere bei einer Erhöhung der Kreisumlage. Denn um sicherzustellen, dass bei einer Erhöhung der Kreisumlage die dauernde Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden nicht gefährdet wird, ist eine Erhöhung der Umlage der Rechtsaufsichtsbehörde zur Genehmigung vorzulegen (a.a.O., zu § 28).

Unmittelbar um die Genehmigung einer Erhöhung der Kreisumlage als solcher geht es vorliegend allerdings nicht Streitgegenstand ist der gegenüber der Klägerin ergangene Kreisumlagebescheid, weshalb auch die von den Beteiligten angesprochene Problematik einer Störung der dauerhaften Leistungsfähigkeit hier nicht zum Tragen kommt. Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach § 28 Abs. 4 Satz 2 ThürFAG ist es denkbar, dass die Gefährdung der dauernden Leistungsfähigkeit auch nur einer Gemeinde dazu führen kann, dass die Genehmigung der Kreisumlage insgesamt versagt wird, mit der Folge, dass ein niedrigerer Umlagesatz als ursprünglich vorgesehen festgesetzt werden muss (vgl. OVG des Saarlandes, Urteil vom 19.12.2001 - 9 R 5/00 - Juris Rdnr. 116). Die notleidende Gemeinde kann damit Einfluss auf die gesamte Kreisumlage haben. Deshalb mag es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sein, wenn der Gesetzgeber hierfür eine dauernde Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit (und in diesem Zusammenhang auch eine Berücksichtigung der Aufgaben des Landkreises) verlangt. Dies steht hier aber nicht zur Beurteilung an, denn es steht nicht die Rechtmäßigkeit der gesamten Kreisumlage in Streit, sondern nur der gegenüber der Klägerin erlassene Bescheid. Es spricht nichts dafür, dass dieser nicht bereits dann rechtswidrig wäre, wenn er nur

einmalig und nicht auf Dauer in die verfassungsrechtlich garantierten Rechte der Klägerin eingreift.

Der Beklagte hat demnach bei dem Erlass von Kreisumlagebescheiden zu berücksichtigen, ob er damit nicht die finanzielle Mindestausstattung der jeweiligen Gemeinde verletzt. Wann dies letztlich der Fall ist, also wie die Untergrenze der Finanzausstattung zu ermitteln ist, ist in der Rechtsprechung bislang nicht geklärt, zu den hierzu vertretenen Theorien sei wiederum auf die Auflistung in dem Gesetzentwurf der Landesregierung vom 04.07.2007 (a.a.O., Begründung B. zu § 3 Abs. 1 IV b) aa) 3. Absatz ff.] verwiesen. Zu berücksichtigen ist insoweit allerdings, dass das BVerfG mittlerweile die Feststellung einer finanziellen Mindestausstattung mittels der "freien Finanzspitze" und des verwendeten Anteils der Aufwendungen für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben an den bereinigten Ausgaben des Verwaltungshaushalts kritisch bewertet (BVerfG, Beschluss vom 09.03.2007 - 2 BvR 2215/01 - Juris: Rdnrn. 26 f.)

Der Beklagte hatte aber jedenfalls - was aus den vorgelegten Verwaltungsakten hervorgeht - hinreichende Anhaltspunkte dafür, dass die Klägerin notleidend war und dass sie möglicherweise nicht die mit dem Kreisumlagebescheid geltend gemachte Forderung erfüllen und gleichwohl ihre finanzielle Mindestausstattung wahren können. Er hätte demnach eine entsprechende Prüfung vornehmen müssen.

So wird in einem Schreiben des Beklagten an das Thüringer Landesverwaltungsamt vom 03.01.2007 (Blatt 42 der vom Thüringer Landesverwaltungsamt vorgelegten Verwaltungsakte) dargelegt:

"... Die Stadt Bleicherode konnte in den vergangenen Haushaltsjahren der Kommunalaufsicht keinen ausgeglichenen Haushalt vorlegen. Die Stadt Bleicherode muss als 'stark defizitär' eingeschätzt werden. Mit einer Erhöhung der Kreisumlage für das Haushaltsjahr 2007 ist der in diesem Jahr angestrebte Haushaltsausgleich wiederum gefährdet..."

In einem Vermerk zur "Leistungsfähigkeit der Stadt Bleicherode" (Blatt 44 der vom Thüringer Landesverwaltungsamt vorgelegten Verwaltungsakte) heißt es zur Situation der Klägerin:

"...Die Sparmaßnahmen der Stadt sind ausgeschöpft. Es kommen neue finanzielle Probleme, wie z.B. die Ausgaben für Sickerwasserentsorgung, weniger Schlüsselzuweisung, da Erhöhung der Steuereinnahmen, Erhöhung der Kreisumlage etc. hinzu. Es stellt sich die Frage, wie das Haushaltssicherungskonzept fortgeschrieben werden kann und in welchen Bereichen Mittel freigesetzt werden können um die zusätzlich 2006 bekannt gewordenen Pflichtaufgaben abzudecken. Wie dann

noch ein Abbau des Fehlbetrages in Höhe von insgesamt 1,77 Mio € erfolgen kann, ist derzeit die Frage...

...Für das Haushaltsjahr 2007 sind nun erneut finanzielle Nöte offensichtlich. Hervorgerufen werden diese durch die für Bleicherode im Vergleich zum Vorjahr erhöhte Zahlungsverpflichtung der Kreis- und Schulumlage sowie die Zahlungsverpflichtung zur Entsorgung des Sickerwassers der ehemaligen Deponie und die neue gesetzliche Regelung über Kindertagesstätten."

Weil es sich bei der Überprüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit einer Gemeinde für das Haushaltsjahr um eine komplexe Prognose handelt, wird dem Landkreis dabei eine die Kontrollichte des Gerichts einschränkende Einschätzungsprärogative zuzugestehen sein. Seine Beurteilung ist demnach nur auf Beurteilungsfehler hin überprüfbar (vgl. Niedersächsisches OVG, Urteil vom 03.09.2002, a.a.O. Rdnr. 58; OVG des Saarlandes, a.a.O. Juris Rdnrn. 77 ff. und Urteil vom 29.08.2001 - 9 R 2/00 - Juris Rdnrn. 97 ff.).

Der Beklagte hat vorliegend eine solche eingehende Prüfung nur unzureichend vorgenommen. Wie er selbst einräumt, findet nach der Prüfung des Landesverwaltungsamts bei einer Erhöhung der Kreisumlage eine weitere Prüfung zu einer etwaigen erdrosselnden Wirkung der Kreisumlage im Hinblick auf einzelne Gemeinden nicht mehr statt. Wenn er weiterhin darauf abstellt, dass die Kreisumlage nicht kausal für die Schieflage des Haushaltes der Klägerin sei, weil sie ihre Ursache unter anderem in dem Anwachsen des Fehlbetrages auf insgesamt 1,77 Millionen € in den Jahren 2001 bis 2004 gehabt und eine Abkehr von der dauernden Leistungsfähigkeit schon im Jahr 2003 vorgelegen habe, so hält die Kammer dies im Rahmen des Beurteilungsspielraums für eine nicht sachgerechte Überlegung. Es spricht nämlich nichts dafür, dass ein verfassungswidriger Zustand, so er denn bereits vor Erlass des Kreisumlagebescheids vorgelegen hätte, durch die Kreisumlage noch weiter vertieft werden dürfte. Es gilt doch, den verfassungswidrigen Zustand so weit als möglich zu verhindern. Die Frage der Kausalität der Kreisumlage wird nur insoweit von Relevanz sein, als es genügen muss, wenn sie als eine von mehreren Ursachen für die Haushaltsschieflage kausal ist. Es müssen dann alle diese kausalen Umstände verhindert oder beseitigt werden, um wieder einen verfassungsgemäßen Zustand herzustellen. Es kann nicht ein verfassungswidriger Zustand als gegeben hingenommen und dann noch zur Rechtfertigung für eine weitere Verschärfung dieses Zustandes herangezogen werden.

Der Beklagte stellt weiter darauf ab, die Klägerin könne doch freiwillige Aufgaben, wenn auch in geringem Umfang (in Höhe von 240.000,00 €) wahrnehmen, auch habe sie Finanzzuweisungen vom Freistaat gerade auch für das Haushaltsjahr 2007 erhalten. Indem er hieraus ableiten will, es liege gar kein Fall der Unterschreitung der finanziellen Mindestausstattung

vor, so steht zum einen dieses Argument mit dem obigen - dass eine dauernde Leistungsfähigkeit schon seit dem Jahr 2003 nicht mehr vorgelegen habe und die Kreisumlage deshalb hierfür nicht kausal sei - in Widerspruch. Zum anderen fehlen hier Überlegungen im Einzelnen, ob und insbesondere warum freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben doch in so ausreichendem Maße stattgefunden hätten, dass von einer echten Selbstverwaltung gesprochen werden kann. Der in Niedersachsen vertretenen engen Auffassung hinsichtlich einer ausreichenden Finanzausstattung der Gemeinden hat der Gesetzgeber ja eine Absage erteilt [vgl. nochmals den Gesetzentwurf, a.a.O., Begründung B. zu § 3 Abs. 1 IV b) aa) 5. Absatz].

Wenn der Beklagte meint, die Klägerin habe die aus dem Sanierungsverfahren für die Hausmülldeponie "Dachsberg" rührenden besonderen Belastungen ihres Haushalts teilweise selbst verschuldet, weil sie einen Widerspruch gegen den ihre Sanierungspflicht feststellenden Bescheid des Landesverwaltungsamts zurückgenommen habe, so teilt die Kammer diesen Ansatz ebenfalls nicht. Als Ursache für die Belastung muss doch der genannte Bescheid anzusehen sein und nicht die Tatsache, dass die Klägerin diesen im Ergebnis nicht angefochten hat. Das Akzeptieren eines Bescheids des Landesverwaltungsamtes kann die Klägerin nicht als Verschulden angelastet werden.

Wenn der Beklagte endlich seine eigenen finanziellen Interessen bei der Beurteilung der finanziellen Situation in die Überlegungen mit einstellen will, so hält die Kammer dies ebenfalls nicht für zulässig. Zwar genießt der Beklagte als Landkreis ebenfalls verfassungsrechtlichen Schutz. Um seinen Schutz geht es hier jedoch nicht, denn ein Eingriff eines anderen in seine Rechte steht nicht zu befürchten. Er will vielmehr in Rechte der Klägerin eingreifen. Deren finanzielle Mindestausstattung unterliegt aber keinen Relativierungen durch andere öffentliche Belange. Wird sie nicht gewährt, ist das Selbstverwaltungsrecht verletzt, ohne dass dies durch andere Gründe als verhältnismäßig gerechtfertigt sein könnte, (vgl. erneut Thür-VerfGH, a.a.O. Rdnr. 141).

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 1 VwGO i.V.m. § 709 Zivilprozessordnung, die Zulassung der Berufung auf §§ 124a Abs. 1 Satz 1, 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO.

R e c h t s m i t t e l b e l e h r u n g

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die **Berufung** an das Thüringer Obergerverwaltungsgericht zu.

Die Berufung ist innerhalb **eines Monats** nach Zustellung des Urteils beim Verwaltungsgericht Weimar einzulegen. Die Berufung ist innerhalb **zweier Monate** nach Zustellung des Urteils zu **begründen**. Die Begründung ist - wenn sie nicht bereits mit der Berufungseinlegung erfolgt - beim Thüringer Obergerverwaltungsgericht, Kaufstraße 2-4, 99423 Weimar, einzureichen.

Hinweis: Für das Berufungsverfahren besteht **Vertretungszwang** nach Maßgabe des § 67 Abs. 2 und 4 VwGO.

Packroff

Schmitt

Pirk

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 1.551.046,00 € festgesetzt (§ 52 Abs. 3 Gerichtskostengesetz).

R e c h t s m i t t e l b e l e h r u n g

Gegen den Streitwertbeschluss steht den Beteiligten und den sonst von der Entscheidung Betroffenen die **Beschwerde** an das Thüringer Obergerverwaltungsgericht zu.

Die Beschwerde ist bei dem **Verwaltungsgericht Weimar** einzulegen.

Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn sie innerhalb von **sechs Monaten** eingelegt wird, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat.

Packroff

Schmitt

Pirk