VG Augsburg, Urteil v. 09.11.2026 – Au 7 K 25.1469

Titel:

Kreisumlage, Umlagebescheid, rechtsfehlerfreie Festsetzung des Umlagesatzes in der Haushaltssatzung des Landkreises (verneint), Ermittlung und Darstellung des Finanzbedarfs der Gemeinden, hinreichende Aktualität der ermittelten Daten (verneint), Haushaltssatzung, Finanzbedarfsermittlung, Aktualitätsgebot, Verfahrensfehler, kommunale Selbstverwaltung, Datenoffenlegung

Normenketten:

GG Art. 28 Abs. 2
BV Art. 11 Abs. 2 S. 2
BayFAG Art. 18
LKrO Art. 56
FAGDV § 17

Schlagworte:

Kreisumlage, Umlagebescheid, rechtsfehlerfreie Festsetzung des Umlagesatzes in der Haushaltssatzung des Landkreises (verneint), Ermittlung und Darstellung des Finanzbedarfs der Gemeinden, hinreichende Aktualität der ermittelten Daten (verneint), Haushaltssatzung, Finanzbedarfsermittlung, Aktualitätsgebot, Verfahrensfehler, kommunale Selbstverwaltung, Datenoffenlegung

Tenor

I. Der Bescheid des Landratsamts X. vom 30. April 2025 wird aufgehoben.

II. Die Kosten des Verfahrens hat der Beklagte zu tragen.

III. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht der Kläger vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

IV. Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

1
Der Kläger, eine Marktgemeinde des beklagten Landkreises, wendet sich gegen seine Heranziehung zur Kreisumlage für das Jahr 2025.

2
1. Der Beklagte setzte den Kreisumlagesatz für das Jahr 2025 in seiner Haushaltssatzung vom 25. April 2025 auf 51,8% der Umlagegrundlagen fest. Die Haushaltssatzung wurde in der Kreistagssitzung vom 21. März 2025 beschlossen. In der den Kreisräten durch den Beklagten mit der Ladung vom 10. März 2025 übersandten Sitzungsvorlage ist u.a. ausgeführt, dass der Beklagte die Kreisumlage für die Erfüllung der Pflichtaufgaben sowie für politisch beschlossene Vorhaben verwende. Die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Aufwendungen seien im Jahr 2025 teilweise deutlich angestiegen. So erhöhe sich die durch den Beklagten zu leistende Bezirksumlage um 3,8% bzw. EUR 16.260.000,-. Mit der Anhebung des Kreisumlagehebesatzes steige das Kreisumlageaufkommen im Vergleich zu 2024 um EUR 20.086.592,- auf EUR 151.536.179,-. Um die Kommunen im Landkreis nicht mit der Kreisumlage zu überlasten, schlage die Kreisverwaltung vor, einen Prozentpunkt der Erhöhung der Bezirksumlage abzufedern und den Kreisumlagesatz 2025 um 2,8% auf 51,8% zu erhöhen. Vor Beginn der Haushaltsberatung der Kreisgremien war der Haushaltsentwurf den Bürgermeistern der umlagepflichtigen Gemeinden sowie den Fraktionsvorsitzenden und Fraktionen des Kreistags vorgestellt worden.

3
Der Sitzungsvorlage war als „Anlage 1“ eine Beurteilung der Haushalts- und Finanzsituation aller umlagepflichtigen Kommunen des Beklagten beigefügt. Hierin wird u.a. ausgeführt, dass es aufgrund der

Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs erforderlich und angemessen erscheine, die von der Rechtsprechung entwickelte förmliche Berücksichtigung der finanziellen Lage der umlagepflichtigen Gemeinden zur Sicherung deren finanzieller Mindestausstattung in einem noch stärker formalisierten Verfahren bei Erlass der Haushaltssatzung zu berücksichtigen und verbindlich einzubeziehen. Der Abwägungsprozess sei sachgerecht vorzunehmen und solle sowohl für die Städte, Märkte und Gemeinden als auch für den Landkreis zu einem vertretbaren Ergebnis führen. Ein zu hoher Verwaltungsaufwand sei dabei zu vermeiden. Dementsprechend erhebe und verwende die Kreisfinanzverwaltung die bei der Kommunalaufsichtsbehörde und der Staatlichen Rechnungsprüfungsstelle des Landratsamts vorhandenen Zahlen und Informationsmaterialien zur Beurteilung der finanzwirtschaftlichen Situation der kreisangehörigen Gemeinden. Hierzu würden die Finanzzahlen der Jahre 2017 bis 2025 betrachtet. Die Zahlen der Jahre 2017 bis 2022 ergäben sich aus den jeweiligen Ist-Ergebnissen der Jahresrechnung. Bei den Werten der Jahre 2023 und 2024 handele es sich um die Planzahlen aus dem jeweiligen Haushalt der Kommune. Die Planwerte für das Jahr 2025 seien aus den Haushaltsplänen des Jahres 2024 entnommen. Bei der Erstellung dieser Bewertung hätten die Haushaltspläne 2025 der Kommunen größtenteils noch nicht vorgelegen, weshalb für das Jahr 2025 auf die Werte der mittelfristigen Finanzplanung aus dem Jahr 2024 zurückgegriffen worden sei. Es sei jedoch zu beachten, dass diese Werte zum Teil deutlich von den Werten der letztlichen Haushaltspläne 2025 abweichen können. Aus diesem Grund werde der Schwerpunkt der Beurteilung auf die Jahre 2017 bis 2024 gelegt. Dadurch erfolge eine konkrete und individuelle Abwägung zwischen den finanzwirtschaftlichen Interessen des Landkreises als umlageberechtigte Körperschaft und den umlagepflichtigen Städten, Märkten und Gemeinden. Somit sei eine sachgerechte Gesamtentscheidung bei der Festsetzung der Höhe des Kreisumlagesatzes gegeben, die das Selbstverwaltungsrecht und die Finanzhoheit jeder einzelnen Kommune berücksichtigt.

4
In der „Anlage 1“ zur Sitzungsvorlage erfolgte sodann unter der Überschrift

„Beurteilungskriterien“ eine eingehende Darstellung zu folgenden Punkten:

5
 Verschulden in Relation zum Volumen VwHH (Maastrichtkriterium)

6
 Entwicklung des Schuldenstandes: Verschuldung im Verhältnis zum Landesschnitt

7
 Bedarfszuweisungen und/oder Stabilisierungshilfen

8
 Zuführungshöhe zum Vermögenshaushalt gemäß § 22 KommHV-K

9
 Anteil der Kreisumlage am Verwaltungshaushalt

10
 Steuer- und Finanzkraft

11
 Dauernde Leistungsfähigkeit

12
 Entwicklung der Umlagekraft und Kreisumlage der Kommunen im Landkreis

13
In einem „Fazit“ wurde ausgeführt, dass der Beklagte Anstrengungen für eine sparsame Haushaltsführungen unternommen habe, es aber dennoch zu Fehlbeträgen komme, die eine Erhöhung der Kreisumlage erforderlich machten. Hierbei würden aber auch die Belastung und finanziellen Grenzen der umlagepflichtigen Kommunen im Blick behalten.

14

Der Beschlussvorlage ebenfalls beigefügt waren in Tabellen und Diagrammen aufbereitete Daten der einzelnen umlagepflichtigen Kommunen, u.a. zu:

15
 Volumen Verwaltungshaushalt

16
 Volumen Vermögenshaushalt

17
 Zuführungen zum Vermögenshaushalt

18
 allgemeine Rücklagen

19
 Verschuldung

20
 Tilgung

21
 Darlehensaufnahme

22
 Verschuldensquote in Bezug zum Vermögenshaushalt

23
 Verschuldungshöhe je Einwohner

24
 Steuerkraft

25
 Schlüsselzuweisungen

26
 Umlagekraft

27
 Finanzkraft

28
2. Mit Bescheid des Landratsamts X. vom 30. April 2025, zugestellt am 7. Mai 2025, zog der Beklagte den Kläger sodann für das Jahr 2025 zu einer Kreisumlage i.H.v. EUR 5.018.927,90 heran.

29
Zur Begründung wurde u.a. ausgeführt, dass der Kreistag das Umlagesoll auf EUR 151.536.178,95 festgesetzt habe. Anhand der vom Bayerischen Landesamt für Statistik mitgeteilten Steuerkraftzahlen und des einheitlichen Umlagesatzes von 51,8% ergebe sich für den Kläger das festgesetzte Umlagesoll 2025.

30
3. Hiergegen hat der Kläger am 6. Juni 2025 Klage erhoben. Beantragt wird,

31
den Bescheid des Landratsamts X. vom 30. April 2025 aufzuheben.

32
Die Haushaltssatzung als Rechtsgrundlage für den Umlagebescheid sei unwirksam. Dies folge bereits aus einer unzureichenden Beteiligung der umlagepflichtigen Gemeinden vor der Festsetzung der Kreisumlage. Die vom Beklagten durchgeführte „Bürgermeisterrunde“ sei hierfür nicht ausreichend. Aus den Verwaltungsvorgängen lasse sich nicht entnehmen, dass in den Haushaltsentwurf und die Festlegung des Umlagesatzes der Finanzbedarf der umlagepflichtigen Gemeinden eingeflossen ist und den Planungen des Beklagten auch die Interessen der kreisangehörigen Kommunen zugrunde gelegt wurden. Zudem sei bei

der Festlegung des Kreisumlagesatzes der (verfassungs-)rechtliche Gehalt der Umlagebestimmung verkannt worden, was dazu geführt habe, dass der Beklagte seinen Gestaltungspielraum bei der Festlegung des Kreisumlagesatzes nicht gesehen habe. Den Ermittlungen hätte zugrunde gelegt werden müssen, dass der Finanzbedarf der umlagepflichtigen Gemeinden und der Finanzbedarf des Landkreises gleichrangig seien. Ein Landkreis dürfe seine eigenen Aufgaben und Interessen nicht einseitig und rücksichtslos gegenüber den Aufgaben und Interessen der umlagepflichtigen Gemeinden durchsetzen. Dies sei jedoch vorliegend erfolgt. Der beschließende Kreistag sei von einem Automatismus ausgegangen und habe seinen Gestaltungspielraum verkannt. Dies zeige die Formulierung in der Sitzungsvorlage zum „TOP 15“ der Sitzung des Kreistags vom 21. März 2025, wonach eine deutliche Erhöhung des Kreisumlagesatzes „notwendig“ sei, um die Pflichtaufgaben zu erfüllen. Auch habe der Beklagte die Möglichkeit nicht gesehen, etwa freiwillig übernommene Kreisaufgaben zu reduzieren. Des Weiteren zeige der vom Beklagten angenommene Automatismus, dass die Kreisumlage ausschließlich dazu dienen soll, die Kosten für die Erfüllung der ihm obliegenden Pflichtaufgaben bzw. Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zu decken. Die Kreisumlage sei jedoch nicht dazu da, den insoweit zur Aufgabenfinanzierung verpflichteten Freistaat Bayern zu entlasten. Die defizitäre staatliche Aufgabenfinanzierung zeige sich in den Ausführungen des Beklagten zum „Teilhaushalt 611“. Die Belastung der umlageverpflichteten Gemeinden mit solchen Kosten stelle für diese eine unzumutbare Belastung ihrer Haushalte dar. Um dem Charakter als Deckung eines verbleibenden Fehlbedarfs Rechnung zu tragen, gehöre es zu den Obliegenheiten des Beklagten, ihm zustehende verfassungsrechtliche Ansprüche auch gegenüber dem Freistaat Bayern durchzusetzen (vgl. BVerwG, U.v. 16.6.2015 – 10 C 13.14 – Rn. 28), was hier nicht erfolgt sei. Darüber hinaus spreche gegen eine ordnungsgemäße Abwägung, dass der Kreistag nicht unvoreingenommen und unter Berücksichtigung des Finanzbedarfs der umlagepflichtigen Gemeinden habe entscheiden können. Der Umlagesatz sei bereits festgelegt gewesen, noch bevor der Finanzbedarf der kreisangehörigen Gemeinden ermittelt worden war. Die Entscheidung über die konkrete Höhe sei dabei in der Kreisverwaltung ohne Rücksicht auf die Belange der Städte und Gemeinden getroffen worden. Eine nachvollziehbare Abwägungsentscheidung lasse sich dem Verwaltungsverfahren nicht entnehmen. Ebenfalls fehle es an einer Darstellung des erforderlichen bezifferten Bedarfsansatzes für jede Gemeinde, um den Kreistagsmitgliedern – aber auch den Gerichten – zu ermöglichen, die maßgeblichen Faktoren der Abwägungsentscheidung nachvollziehen zu können (vgl. OVG RhPf, U.v. 12.7.2023 – 10 A 10425/19 – Rn. 100). Daneben sei es unzulässig, die Bestimmung der Umlagehöhe an der Leistungsfähigkeit insbesondere des Klägers auszurichten. Vielmehr sei der Finanzbedarf der umlagebelasteten Gemeinden in den Blick zu nehmen gewesen. Ein Fehler im Abwägungsprozess ergebe sich daraus, dass der Beklagte zur Vermeidung von zu hohem Verwaltungsaufwand von einer möglichst realitätsnahen Ermittlung des Finanzbedarfs abgesehen habe. Schließlich sei auch rechtswidrig, dass der Beklagte bei der Ermittlung des Finanzbedarfs nicht auf aktuelle Zahlen – hier des Haushaltsjahres 2025 – zurückgegriffen habe. Der Rückgriff auf die Daten des Vorjahres sei nicht ausreichend (vgl. BVerwG, U. v. 27.9.2021 – 8 C 29.20 – Rn. 19). Gegebenenfalls sei der aktuelle Finanzbedarf zu schätzen.

33
4. Der Beklagte beantragt,

34
die Klage abzuweisen.

35
Die dem Umlagebescheid zugrunde liegende Haushaltssatzung des Beklagten für das Jahr 2025 sei wirksam. Der gerichtliche Prüfungsmaßstab sei auf Rechtsfehler begrenzt. Maßgeblich sei, ob der Beklagte die verfassungsrechtlich gebotene Berücksichtigung der finanziellen Belange der umlagepflichtigen Gemeinden auf einer tragfähigen Informationsgrundlage vorgenommen und das Ergebnis nicht einseitig und rücksichtslos zulasten der Gemeinden gestaltet habe. Aus der fehlenden förmlichen Anhörung der Gemeinden ergebe sich kein Verfahrensfehler, da eine solche zur Ermittlung und Dokumentation des gemeindlichen Finanzbedarfs nicht zwingend geboten sei. Die Art und Weise der Erfüllung der Verfahrenspflichten stehe vielmehr im pflichtgemäßen Ermessen des Beklagten (vgl. BayVGH, B.v. 4.12.2018 – 4 BV 17.2488). Hier habe der Beklagte anstelle einer gesonderten Abfrage bei jeder einzelnen Gemeinde zulässigerweise die im Landratsamt (Kommunalaufsicht, staatliche Rechnungsprüfungsstelle) vorhandenen Zahlen verwendet. Das erhobene Daten- und Informationsmaterial sei aggregiert, konsolidiert und in einer landkreisweiten Gesamtschau („Querschnittsbetrachtung“) aufbereitet sowie bewertet und den

Mandatsträgern des beschließenden Kreistags zur Sitzungsvorbereitung im Rahmen der Übersendung der Sitzungsvorlagen rechtzeitig und vor der Beschlussfassung zur Verfügung gestellt worden. Bei der Abwägung sei eine Querschnittsbetrachtung hinsichtlich aller umlagepflichtigen Gemeinden vorzunehmen, eine Einzelfallbetrachtung des jeweiligen gemeindlichen Finanzbedarfs sei grundsätzlich mit Blick auf das Gleichbehandlungsgebot aus Art. 18 f. BayFAG nicht zulässig. Des Weiteren bedürfe es nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs weder einer ausdrücklichen Begründung des festgesetzten Umlagesatzes noch einer gesonderten Begründung der einzelnen Haushaltsansätze (vgl. BayVGH, B.v. 4.12.2018 – 4 BV 17.2488). Des Weiteren sei die klägerseitige Interpretation einzelner Formulierungen in der Beschlussvorlage unzutreffend, wonach es zu einer Verkennung des Gestaltungsspielraums bei der Festlegung des Kreisumlagesatzes gekommen sei. Der Kreistag habe seine Haushalts- und Umlageentscheidung nicht “automatisch” getroffen, sondern im Rahmen seiner Gestaltungsverantwortung die Einnahmen- und Ausgabenseite sowie Konsolidierungsbeiträge berücksichtigt. Auch habe der Kläger nicht substantiiert dargelegt, dass in die Kreisumlage Kosten eingeflossen seien, die durch die Wahrnehmung „landkreisfremder“ Aufgaben entstanden seien. Für die staatliche Aufgabenerfüllung erhalte der Beklagte auf Grundlage des Bayerischen Finanzausgleichsgesetzes finanzielle Mittel und zudem staatliches Personal. Die steigenden Aufwendungen seien im Gespräch der Vertreter der Kommunen und des Freistaats zum kommunalen Finanzausgleich 2025 berücksichtigt worden. Des Weiteren führe die festgesetzte Kreisumlage nicht zur dauerhaften strukturellen Unterfinanzierung der kreisangehörigen Gemeinden und überschreite damit nicht die verfassungsrechtlichen Grenzen. Auch sei der Beschluss des Kreistags über den Kreisumlagesatz ordnungsgemäß unter Berücksichtigung des Finanzbedarfs der umlagepflichtigen Gemeinden erfolgt. Der Vorschlag der Kreisverwaltung, der unter Beachtung der finanziellen Leistungsfähigkeit der umlagepflichtigen Gemeinden erarbeitet worden sei, stelle keine Vorfestlegung des Kreisumlagesatzes dar. Zudem müsse nicht für jede Gemeinde ein bezifferter Bedarfsansatz in der Beschlussvorlage dargestellt werden. Ein einseitiger Blick auf die Einnahmeseite der Gemeinden sei nicht erfolgt, auch die Ausgabenseite sei in die Bewertung mit einbezogen worden. Dabei hätten es die Gemeinden selbst in der Hand, durch die Erhebung von Abgaben Einfluss auf ihre Steuereinnahmen zu nehmen. Der Beklagte sei auch nicht gehalten gewesen, bei der Ermittlung des Finanzbedarfs der einzelnen umlagepflichtigen Gemeinden die Beschlussfassung über die jeweilige gemeindliche Haushaltssatzung 2025 abzuwarten. Die vom Kläger vorgeschlagene Schätzung der Haushaltszahlen 2025 der umlagepflichtigen Gemeinden durch den Beklagten wäre völlig willkürlich und weder aussagekräftig noch belastbar gewesen. Zudem habe der Beklagte zukunftsgerichtet auch die mittelfristige Finanzplanung der Gemeinden mitberücksichtigt.

36
5. Hierzu erwiderte die Klägerseite, dass kein Anspruch auf eine förmliche Anhörung geltend gemacht werde. Auch werde nicht die Bewertung des „Gemeinde-Einzelfalls“ verlangt. Auch rüge der Kläger keine Mittelverwendung für sog. „landkreisfremde“ Aufgaben oder eine strukturelle Unterfinanzierung. Erforderlich sei jedoch eine Prognose zum Finanzbedarf der umlagepflichtigen Gemeinden, die der Beklagte mit Blick auf die durch ihn erfolgte Auswertung der Finanzdaten aus der Vergangenheit nicht vorgenommen habe, sowie eine den rechtlichen Vorgaben entsprechende Abwägung. Auch sei der Begriff des Finanzbedarfs missachtet worden. Weiterhin sei festzustellen, dass ein bezifferter Bedarfsansatz für jede Gemeinde fehle. Eine Verletzung des Konnexitätsprinzips (Art. 83 Abs. 3 BV) sei hinreichend dargelegt. Denn der Beklagte räume diese selbst ein, indem er ausführe, dass er ohne die Erhöhung des Kreisumlagesatzes nicht in der Lage sei, seine Pflichtaufgaben zu erfüllen. Diesen verfassungswidrigen Aufwand dürfe der Beklagte nicht über die Kreisumlage an die Gemeinden durchreichen. Vielmehr bestehe für ihn die Obliegenheit, dieses Defizit gegenüber dem Freistaat Bayern durchzusetzen. Die eigene finanzielle Notlage stelle den Beklagten nicht von der Pflicht zur Beachtung des Kernbereichs der gemeindlichen Selbstverwaltung frei (BVerwG, U.v. 31.1.2013 – 8 C 1.12 – Rn. 37; U.v. 16.6.2015 – 10 C 13.14 – Rn. 28).

37
Der Beklagte führte hierzu ergänzend aus, dass sehr wohl eine Abwägung unter Berücksichtigung des Finanzbedarfs der Gemeinden erfolgt und dokumentiert sei. Dabei bilde sich der Finanzbedarf einer Gemeinde oder eines Landkreises an der finanziellen Gesamtsituation bzw. der jeweiligen Haushaltssituation ab. Dieser könne demnach nicht anhand einer einzigen Kennzahl beurteilt werden. Dabei könne sich eine Prognose lediglich auf die Daten stützen, die zum Zeitpunkt der Entscheidung (Kreistagsbeschluss am 21.3.2025) verfügbar sind. Die letzte Haushaltssatzung 2025 einer umlagepflichtigen Gemeinde sei erst im Juni 2025 beschlossen worden. Aus diesem Grund habe der

Beklagte die Planwerte für das Jahr 2025 aus der mittelfristigen Finanzplanung der beschlossenen Haushalte 2024 der umlagepflichtigen Gemeinden zugrunde gelegt. Die Darstellung zum Finanzbedarf enthalte u.a. umfangreiche Kennzahlen sowohl zur Einnahmen- als auch zur Ausgabenseite. Zudem sei die Abwägung durch den Kreistag und nicht durch die Kreisverwaltung erfolgt, wobei sich die Beachtung des Gleichrangs der Finanzinteressen des Landkreises und der umlagepflichtigen Gemeinden daran zeige, dass der Beklagte wiederkehrend mit negativen Jahresergebnissen plane, um seine kreisangehörigen Gemeinden nicht mit der Kreisumlage zu überlasten. Mehraufwendungen im sozialen Bereich (Bezirksumlage) fange er ab. Auch sei nicht zutreffend, dass der Beklagte die Erhöhung des Kreisumlagesatzes ausschließlich mit der überdurchschnittlichen Steigerung der Umlagekraft 2025 gerechtfertigt habe. Der Verweis auf eine Obliegenheit des Beklagten zur Durchsetzung von Ansprüchen gegenüber dem Freistaat Bayern wegen finanzieller Unterdeckung gehe fehl. Der Beklagte als Landkreis erfülle sowohl Aufgaben des eigenen Wirkungskreises als auch staatliche Verwaltungsaufgaben im Rahmen des übertragenen Wirkungskreises; zudem habe das Landratsamt Zuständigkeiten als Staatsbehörde. Der Landkreis bilde demnach in seinem Haushalt zwangsläufig Aufwendungen ab, die in Erfüllung der staatlichen Aufgaben des Landratsamts anfallen. Diese Aufwendungen würden über die Bereitstellung von Staatspersonal, Einnahmen aus Verwaltungsgebühren und den kommunalen Finanzausgleich (insbesondere Schlüsselzuweisungen) vom Freistaat Bayern gegenfinanziert, die ebenfalls im Kreishaushalt Berücksichtigung fänden. Beim kommunalen Finanzausgleich seien dabei die kommunalen Spitzenverbände und nicht der einzelne Landkreis Verhandlungspartner. Unabhängig davon habe der Kläger weder eine konkrete Aufgabe noch konkrete Aufwendungen oder gar einen konkreten Betrag benannt, der vom Freistaat Bayern zu tragen wäre und daher nicht in die Umlagemasse hätte mit einfließen dürfen.

38
Mit Schreiben vom 5. November 2026 übermittelte der Beklagte auf Nachfrage des Gerichts noch eine Aufstellung zu den Terminen der Haushaltsberatungen 2025 sowie Daten zum Erlass der Haushaltssatzungen 2025 der umlagepflichtigen

Gemeinden.

39
6. Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Behördenakte sowie auf das Protokoll zur mündlichen Verhandlung vom 9. November 2026 Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

40
Die Klage hat Erfolg.

41
1. Der Bescheid des Landratsamts X* vom 30. April 2025 ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO).

42
Rechtsgrundlage des Umlagebescheids ist Art. 18 f. des Bayerischen Finanzausgleichsgesetzes (BayFAG) i.V.m. Art. 56 f. der Bayerischen Landkreisordnung (LKrO) und § 17 der Durchführungsverordnung zum Bayerischen Finanzausgleichsgesetz (FAGDV).

43
a) Hiervon ausgehend ist der Bescheid zwar formell rechtmäßig.

44
Zwar sieht § 17 Abs. 2 Nr. 2 FAGDV für den Fall, dass – wie hier – das Umlagesoll gegenüber dem Vorjahr erhöht worden ist, eine kurze Darlegung der Umstände vor, welche die Erhöhung notwendig machen. Dem wird der streitgegenständliche Bescheid nicht gerecht, da sich darin keinerlei Ausführungen hierzu finden. Jedoch wurde dieser Fehler durch die Ausführungen des Beklagten im gerichtlichen Verfahren geheilt (Art. 45 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes – BayVwVfG).

45

b) Der Umlagebescheid ist jedoch materiell rechtswidrig.

46
Grund hierfür ist, dass die der Festsetzung der Kreisumlage 2025 zugrunde liegende Haushaltssatzung des Beklagten vom 25. April 2025 nebst der dortigen Festlegung des Kreisumlagesatzes auf 51,8% unwirksam ist.

47
Maßgeblicher Zeitpunkt für die rechtliche Bewertung der Haushaltssatzung ist der Zeitpunkt ihres Erlasses, d.h. der Zeitpunkt des Kreistagsbeschlusses (BVerwG, B.v. 25.7.2024 – 8 B 9.23 – juris Rn. 7).

48
Die Landkreise legen gemäß Art. 18 Abs. 1 BayFAG i.V.m. Art. 56 Abs. 2 Nr. 2 LKrO ihren durch die sonstigen Einnahmen nicht gedeckten Bedarf auf die kreisangehörigen Gemeinden um (Kreisumlage). Die Kreisumlage wird dabei in Prozentsätzen der Umlagegrundlagen bemessen. Umlagegrundlagen für die Kreisumlage sind die für die kreisangehörigen Gemeinden geltenden Steuerkraftzahlen sowie 80% der Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden des vorangegangenen Haushaltsjahres (Art. 18 Abs. 3 Satz 1 und 2 BayFAG). Die Kreisumlage (Umlagesoll und Umlagesätze) wird dabei für jedes Haushaltsjahr im Rahmen der Haushaltssatzung neu festgesetzt (Art. 57 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 LKrO i.V.m. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 BayFAG). Zu berücksichtigen ist ferner, dass in Bezug auf die Kreisumlage 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 des Grundgesetzes (GG) und Art. 11 Abs. 2 der Bayerischen Verfassung (BV) berufen können. Die Festsetzung des Kreisumlagesatzes dient dabei dem Ausgleich der im kommunalen Raum konkurrierenden finanziellen Interessen (BVerwG, U.v. 29.5.2019 – 10 C 6.18 – juris Rn. 17). Da für die Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs besondere prozedurale Anforderungen gerade deshalb gelten, weil die Höhe des Umlagesatzes in Ermangelung quantifizierbarer Prüfungsmaßstäbe nur einer eingeschränkten materiellrechtlichen Kontrolle unterliegt, führt ein Fehler hierbei unmittelbar zur Unwirksamkeit der Umlagebestimmung, ohne dass es auf eine Entscheidungserheblichkeit für das Abwägungsergebnis ankommt („Grundrechtsschutz durch Verfahren“; vgl. BayVGH, B.v. 14.12.2018 – 4 BV 17.2488 – beckonline Rn. 12).

49
aa) Hiervon ausgehend ist die Haushaltssatzung 2025 des Beklagten wegen eines beachtlichen Verfahrensfehlers formell rechtswidrig und damit unwirksam.

50
(1) Im Hinblick auf die verfassungsrechtlich gewährleistete Finanzhoheit der umlagepflichtigen Gemeinden treffen den Landkreis bei der Bestimmung der Höhe der Kreisumlage besondere Pflichten. Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV gewährleisten den Gemeinden das Recht auf eine aufgabenadäquate Finanzausstattung. Denn die in diesen Vorschriften festgeschriebene kommunale Selbstverwaltungsgarantie beinhaltet die kommunale Finanzhoheit und damit die Befugnis zu einer eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft im Rahmen eines gesetzlich geordneten Haushaltswesens (BVerfG, B.v. 21.5.1968 – 2 BvL 2/61 – juris Rn. 41; B.v. 27.1.2010 – 2 BvR 2185/04 – juris Rn. 65 ff.; BayVerfGH, E.v. 28.11.2007 – Vf. 15-VII-05 – juris Rn. 201). Die Gewährleistung der finanziellen Eigenverantwortung ist durch die ergänzende Regelung in Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG und Art. 83 Abs. 2 Satz 3 BV materiellrechtlich verstärkt worden (BVerfG, B.v. 27.1.2010 – 2 BvR 2185/04 – juris Rn. 69 ff.; BVerwG, U.v. 27.10.2010 – 8 C 43.09 – juris Rn. 18; BVerwG, U.v. 31.1.2013 – 8 C 1.12 – juris Rn. 11, 21; Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaats Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 83 Rn. 50 f.). Die Garantie der finanziellen Mindestausstattung aus Art. 28 Abs. 2 GG gilt unmittelbar und uneingeschränkt auch im Verhältnis der Gemeinde zum Landkreis als einem öffentlichrechtlich organisierten Gemeindeverband. In diesem Zusammenhang zählt u.a. die Kreisumlage als rechtlich zulässiges Instrument zur Finanzierung der Landkreise zu den die Finanzausstattung einer kreisangehörigen Gemeinde negativ beeinflussenden Faktoren (vgl. BVerwG, U.v. 31.1.2013 – 8 C 1.12 – juris Rn. 12; U.v. 16.6.2015 – 10 C 13.14 – juris Rn. 28).

51

Allgemein gilt, dass bei der Ausgestaltung der Finanzbeziehungen dem Gesetz- und sonstigen Normgeber auch im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden ein weiter Regelungsspielraum zukommt (vgl. zuletzt BVerwG, B.v. 20.9.2023 – 8 B 8.23 – juris Rn. 8). Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Finanzbedarf einer jeden Kommune im Lichte von Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV grundsätzlich gleichen Rang hat. Dieser Grundsatz des finanziellen Gleichrangs hat vor allem Bedeutung für das vertikale Verhältnis des jeweiligen Landkreises zu den umlagepflichtigen kreisangehörigen Gemeinden. Die Verteilung der Finanzmittel zwischen dem Landkreis und den kreisangehörigen Gemeinden muss mithin gleichmäßig geschehen. Demgemäß darf der Landkreis seinen eigenen Finanzrahmen nicht beliebig enger oder weiter stecken, sondern muss die gleichrangigen Interessen der kreisangehörigen Gemeinden berücksichtigen. Er darf insbesondere seine eigenen Aufgaben und Interessen nicht einseitig und rücksichtslos gegenüber den Aufgaben und Interessen der kreisangehörigen Gemeinden durchsetzen. Daher ist der Landkreis gehalten, den Finanzbedarf der umlagepflichtigen Gemeinden zu ermitteln und seine Entscheidungen in geeigneter Form – etwa im Wege einer Begründung der Ansätze seiner Haushaltssatzung – offenzulegen, um den Gemeinden und ggf. den Gerichten eine Überprüfung zu ermöglichen (BVerwG, U.v. 31.1.2013 – 8 C 1.12 – juris Rn. 13 f.; U.v. 16.6.2015 – 10 C 13.14 – juris Rn. 41; OVG RhPf, U.v. 21.2.2014 – 10 A 10515/13 – juris Rn. 35; ThürOVG, U.v. 7.10.2016 – 3 KO 94/12 – juris Rn. 54).

52
Zudem müssen die vom Landkreis ermittelten Informationen über den gemeindlichen Finanzbedarf dem Kreistag als dem für den Erlass der Haushaltssatzung zuständigen Organ (Art. 22, Art. 30 Nr. 14 LKrO) bei der Beschlussfassung über den Kreisumlagesatz vorliegen, damit er der Pflicht des Landkreises nachkommen kann, diesen Finanzbedarf gemäß Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 11 Abs. 2 BV gleichrangig mit dem eigenen Finanzbedarf zu berücksichtigen. Dazu muss dem Kreistag zumindest ein bezifferter Bedarfsansatz für jede kreisangehörige Gemeinde vorliegen. Wegen der ebenfalls aus Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 11 Abs. 2 BV abzuleitenden Pflicht, die Entscheidung über die Umlagefestsetzung als Ergebnis der Gewichtung der finanziellen Belange offenzulegen, müssen die der Beschlussfassung zugrunde gelegten Bedarfsansätze in der Beschlussvorlage oder – falls die Festsetzung davon abweicht – in anderer geeigneter Weise dokumentiert werden (BVerwG, U.v. 27.9.2021 – 8 C 30.20 – juris Rn. 21).

53
Bei der Erhebung der Kreisumlage ist ferner zu berücksichtigen, dass Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 11 Abs. 2 BV eine absolute Grenze ziehen. Demnach dürfen die verschiedenen Instrumente zur Gestaltung der Finanzausstattung der Gemeinden weder allein noch in ihrem Zusammenwirken dazu führen, dass die verfassungsrechtlich gebotene finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden unterschritten wird (BVerwG, U.v. 31.1.2013 – 8 C 1.12 – juris Rn. 18). Die Gemeinden müssen somit zumindest über so große Finanzmittel verfügen, dass sie ihre Pflichtaufgaben (eigener und übertragener Wirkungskreis) 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 (BVerwG, U.v. 31.1.2013 – 8 C 1.12 – juris Rn. 19 m.w.N.; vgl. BayVerfGH, E.v. 28.11.2007 – Vf. 15-VII-05 – juris Rn. 217; ThürOVG, U.v. 7.10.2016 – 3 KO 94/12 – juris Rn. 49 f.).

54
(2) Unter Berücksichtigung obiger Vorgaben und Grundsätze ist die Festsetzung des Kreisumlagesatzes in der Haushaltssatzung 2025 des Beklagten auf 51,8% aufgrund eines Verfahrensfehlers unwirksam.

55
Der Beklagte hat den Finanzbedarf der umlageverpflichteten Gemeinden nicht hinreichend ermittelt. Hierbei waren die erhobenen Daten zwar grundsätzlich geeignet, den gemeindlichen Finanzbedarf abzubilden. Jedoch waren sie nicht hinreichend aktuell.

56
(a) Zunächst ist grundsätzlich nichts dagegen einzuwenden, dass der Beklagte für die Ermittlung der Finanzdaten auf das bei der Kommunalaufsicht und der staatlichen Rechnungsprüfungsstelle im Landratsamt vorhandene Datenmaterial zurückgegriffen hat. Ein formalisiertes Anhörungsverfahren ist hierbei grundsätzlich nicht erforderlich gewesen (BVerwG, U.v. 29.5.2019 – 10 C 6.18 – juris Rn. 14 f.).

57

Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und 3 GG ist nicht zu entnehmen, in welcher Art und Weise die Landkreise den Finanzbedarf ihrer Gemeinden zu ermitteln und offenzulegen haben und ob mit solchen Verfahrenspflichten entsprechende Verfahrensrechte der betroffenen Gemeinden korrespondieren. Die Verpflichtung des Landkreises zur Ermittlung und Offenlegung des finanziellen Bedarfs seiner kreisangehörigen Gemeinden hat das Bundesverwaltungsgericht aus der Institutsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung abgeleitet, die der gesetzlichen Ausgestaltung und Formung bedarf (vgl. BVerwG, U.v. 30.1.2013 – 8 C 1.12 – juris Rn. 13). Es obliegt daher dem jeweiligen Landesgesetzgeber, das Verfahren der Erhebung von Kreisumlagen zu regeln. Soweit – wie in Bayern – derartige Regelungen fehlen, haben die Landkreise die Befugnis zur Gestaltung ihrer Verfahrensweise. Sie tragen damit jedoch die Verantwortung dafür, hierbei ein Verfahren zu beobachten, welches sicherstellt, dass die verfassungsrechtlichen Anforderungen gewahrt werden (vgl. BVerwG, U.v. 29.5.2019 – 10 C 6.18 – juris Rn. 14).

58
Dabei kommt dem umlageerhebenden Landkreis bei der Erfüllung der ungeschriebenen Ermittlungs- und Offenlegungspflicht ein weites Verfahrensermessen zu. Der Zweck der prozeduralen Anforderungen, eine gesicherte Daten- und Informationsgrundlage für die Beschlussfassung der Kreisgremien über die Haushaltssatzung samt des darin vorgesehenen Umlagesatzes zu gewährleisten und eine nachträgliche Überprüfung zu ermöglichen, kann grundsätzlich ebenso gut oder sogar besser als durch eine formalisiertes Anhörungsverfahren durch den Rückgriff auf bereits vorhandenes bzw. regelmäßig erhobenes Datenmaterial erreicht werden. Für die erforderliche Querschnittsbetrachtung bedarf es aggregierter und konsolidierter Daten zur Haushalts- und Finanzsituation aller kreisangehörigen Gemeinden, anhand derer sich im Rahmen einer landkreisweiten Gesamtschau die Entwicklung des gemeindlichen Finanzbedarfs sowohl in den zurückliegenden Jahren als auch in absehbarer Zukunft generell einschätzen lässt. Die entsprechenden Informationen können beispielsweise den Haushaltssatzungen der Gemeinden mit den darin enthaltenen Festsetzungen (Art. 63 Abs. 2 GO) und der jährlich fortgeschriebenen fünfjährigen Finanzplanung (Art. 70 GO) entnommen werden. Anstelle einer gesonderten Abfrage bei jeder einzelnen Gemeinde dürfte der Landkreis insoweit im Wege der Informationshilfe (Art. 4, Art. 5 Abs. 1 Nr. 5 BayVwVfG) auch auf das bei der Kommunalaufsichtsbehörde und der Staatlichen Rechnungsprüfungsstelle des Landratsamts bereits vorhandene Zahlenmaterial zurückgreifen können (vgl. BayVGH, B.v. 14.12.2018 – 4 BV 17.2488 – beckonline Rn. 7).

59
Hiervon ausgehend ist es im Ausgangspunkt grundsätzlich zulässig, dass der Beklagte anstelle einer gesonderten Abfrage bei jeder einzelnen Gemeinde die bei der Kommunalaufsichtsbehörde und der Staatlichen Rechnungsprüfungsstelle vorhandenen Zahlen beigezogen und dem Verfahren zur Bestimmung des Kreisumlagesatzes zugrunde gelegt hat. Dass der Beklagte darüber hinaus in einer sog. Bürgermeisterrunde die Vertreter der umlagepflichtigen Gemeinden über die Pläne zur Festsetzung der Kreisumlage in Kenntnis gesetzt und die Möglichkeit zum Austausch gegeben hat, ist dementsprechend nicht zu beanstanden. Der vom Kläger gerügte Verweis in der Beschlussvorlage zur Kreistagssitzung vom 21. März 2025 auf eine „Vermeidung unnötigen Verwaltungsaufwands“ ist dabei nur als ein allgemeiner Hinweis auf eine möglichst effiziente Vorgehensweise bei der Datenermittlung zu sehen und für sich genommen unschädlich.

60
(b) Der Beklagte hat sowohl den eigenen Finanzbedarf als auch denjenigen der umlagepflichtigen Gemeinden hinsichtlich der in den Blick genommenen Parameter und Indikatoren hinreichend ermittelt und die Datengrundlage seiner Entscheidung in geeigneter Form offengelegt.

61
Beim (kommunalen) „Finanzbedarf“ handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der allgemein die einer Körperschaft zur Erfüllung ihrer Ausgaben notwendigen oder erforderlichen Finanzmittel umschreibt. Maßgeblicher Indikator für die Fähigkeit der Aufgabenerfüllung und damit für den – im Rahmen der Festsetzung des Kreisumlagesatzes relevanten – Finanzbedarf ist die finanzielle Leistungsfähigkeit bzw. die finanzielle Gesamtsituation der Gemeinden und des Landkreises, die sich in der jeweiligen Haushaltssituation abbildet (OVG LSA, U.v. 22.11.2022 – 4 L 30/21 – juris Rn. 74). Wegen der aus Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 11 Abs. 2 BV abzuleitenden Pflicht, die Entscheidung über die Umlagefestsetzung als Ergebnis der Gewichtung der finanziellen Belange offenzulegen, müssen dabei die der Beschlussfassung zugrunde gelegten Bedarfsansätze in der Beschlussvorlage oder – falls die Festsetzung davon abweicht –

in anderer geeigneter Weise dokumentiert werden (BVerwG, U.v. 27.9.2021 – 8 C 29.20 – juris Rn. 17). Die bezifferten Bedarfsansätze müssen dabei nicht in einer einzelnen Kennzahl wiedergegeben werden (OVG RhPf, U.v. 17.7.2020 – 10 A 11208/18 – juris Rn. 92).

Angesichts des Gleichrangs der Finanzbedarfe von Gemeinden und Landkreis sind diese grundsätzlich in vergleichbarer Methodik und Detailtiefe zu ermitteln (vgl. BVerwG, U.v. 16.6.2015 – 10 C 13.14 – juris Rn. 41 a.E.).

62
Die Offenlegung des Finanzbedarfs des Beklagten und der umlageverpflichteten Gemeinden ist vorliegend dergestalt erfolgt, dass der Beklagte in der Sitzungsvorlage für die Kreistagsmitglieder zur Beschlussfassung über den Kreishaushalt und die Kreisumlage am 21. März 2025 neben einer textlichen Bewertung in tabellarischer Form bezifferte Angaben zur finanziellen Situation sowohl des Landkreises als auch der umlageverpflichteten Gemeinden gemacht hat. Hierbei hat der Beklagte für jede der Gemeinden einen bezifferten Bedarfsansatz in Form von Finanzdaten zum Volumen des Verwaltungs- und Vermögenshaushalts, Zuführungen zum Vermögenshaushalt, allgemeine Rücklagen, Verschuldung, Tilgung, Darlehensaufnahme, Verschuldensquote in Bezug zum Vermögenshaushalt, Verschuldungshöhe je Einwohner, Steuerkraft, Schlüsselzuweisungen und Umlagekraft ausgewiesen.

63
Diese Daten beinhalteten nicht nur Kenndaten zur jeweiligen Finanzkraft, d.h. zur Einnahmeseite, sondern auch – weitergehend – zum Finanzbedarf. Insoweit trifft die Auffassung des Klägers nicht zu, dass der Beklagte nur Daten zur Leistungsfähigkeit und nicht zum Finanzbedarf der umlageverpflichteten Gemeinden ermittelt habe; denn insbesondere die Erhebungen zur Verschuldenssituation und zu freien Mitteln sind geeignete Parameter für den Finanzbedarf (vgl. OVG LSA, U.v. 22.11.2022 – 4 L 30/21 – juris Rn. 84 f.). So lässt sich mit der Darstellung des Haushaltsvolumens, d.h. der Einnahmen und Ausgaben, die nicht dem Vermögenshaushalt zugeordnet sind (vgl. § 1 KommHV-Kameralistik), sowie der Zuführung zum Vermögenshaushalt eine Einschätzung der finanziellen Belastung der Gemeinde durch die laufende Verwaltung treffen. Die Entwicklung der Kennzahlen zu vorhandenen Rücklagen und zur Verschuldung geben ebenfalls Hinweise auf bestehende Belastungen, auch wenn hierbei nicht ohne weiteres ersichtlich ist, ob es sich um einmalige Kredite zur Tätigung einer Investition oder um ein strukturelles Defizit handelt. Zu letzterem Aspekt hat der Beklagte jedoch ergänzend Daten zu Bedarfszuweisungen bzw. Stabilisierungshilfen (vgl. Art. 11 BayFAG) erhoben und textlich ausgewertet. Diese Daten geben einen aussagekräftigen Hinweis hinsichtlich einer möglichen finanziellen Überlastung der jeweiligen Gemeinde bzw. eines möglichen Eingriffs in den Kernbereich der finanziellen Selbstverwaltung. Dieser Kernbereich ist dabei erst dann verletzt, wenn die Gemeinde strukturell und auf Dauer außerstande ist, ihr Recht auf eine eigenverantwortliche Erfüllung auch freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen (BVerwG, U.v. 31.1.2013 – 8 C 1.12 – juris Rn. 41).

64
Insgesamt hat der Beklagte somit ausreichend aussagekräftige Parameter und Indikatoren zum Finanzbedarf der umlagepflichtigen Gemeinden erhoben. Die Heranziehung weiterer Kriterien, beispielsweise zum Umfang freiwilliger Aufwendungen und des Investitionsvolumens oder der allgemeinen Abschöpfungsquote (vgl. BVerwG, B.v. 25.7.2024 – 8 B 9.23 – juris Rn. 11), wäre zwar durchaus zielführend gewesen; zwingend erforderlich war dies jedoch nicht.

65
(c) Die vom Beklagten den Kreistagsmitgliedern mit der Ladung zur Kreistagssitzung vom 21. März 2025 zur Verfügung gestellten Kennzahlen waren jedoch im maßgeblichen Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Umlagesatz nicht hinreichend aktuell.

66
Gemäß der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hat der Beklagte bei der Festlegung des Umlagesatzes die im Zeitpunkt der Beschlussfassung des Kreistags zur Verfügung stehenden Informationen zu berücksichtigen (vgl. BVerwG, B.v. 25.7.2024 – 8 B 9.23 – juris Rn. 7; U.v. 29.11.2022 – 8 C 13.21 – juris Rn. 30). Dies bedeutet konkret, dass dem Kreistag für das von seinem Satzungsbeschluss betroffene Haushaltsjahr aktuelle Informationen und nicht etwa lediglich Daten zum Finanzbedarf des Vorjahres vorliegen müssen (BVerwG, U.v. 27.9.2021 – 8 C 29.20 – juris Rn. 19). Soweit hierzu

verlässlichere Daten fehlen, können zwar prognostische Haushaltszahlen für das aktuelle Haushaltsjahr ausreichend sein.

Jedoch sind die im maßgeblichen Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Umlagesatz zwischenzeitlich angefallenen Daten zu berücksichtigen (vgl. BVerwG, B.v. 25.7.2024 – 8 B 9.23 – juris Rn. 7; U.v. 27.9.2021 – 8 C 29.20 – juris Rn. 19; U.v. 29.11.2022 – 8 C 13.21 – juris Rn. 31).

67
Diesem Aktualitätsgebot ist der Beklagte bei der Beschlussfassung über den Kreisumlagesatz 2025 in der Kreistagssitzung vom 21. März 2025 nicht gerecht geworden.

68
(aa) Zwar ist dem Beklagten im Ausgangspunkt zuzustimmen, dass nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs ein Rückgriff auf Daten der mittelfristigen Finanzplanung (Art. 70 GO) für das aktuelle Haushaltsjahr grundsätzlich zulässig ist (BayVGH, B.v. 14.12.2018 – 4 BV 17.2488 – beckonline Rn. 7). Im Lichte des aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts folgenden Aktualitätsgebots kann dies jedoch nur insoweit Geltung beanspruchen, als verlässlichere Daten im maßgeblichen Zeitpunkt der Beschlussfassung des Kreistags über den Umlagesatz nicht verfügbar sind. Solche verlässlicheren Daten im Vergleich zu den im Zeitpunkt des Kreistagsbeschlusses am 21. März 2025 bereits ca. ein Jahr alten Prognosedaten aus der mittelfristigen Finanzplanung sind insbesondere die Festsetzungen in den gemeindlichen Haushaltssatzungen für das betreffende Jahr. Dabei hat ein Landkreis die aktuellen Kenndaten zumindest derjenigen Gemeinden heranzuziehen, deren beschlossene Haushaltssatzungen und Haushaltspläne im Zeitpunkt der Beschlussfassung des Kreistags tatsächlich vorliegen. Dem Landkreis trifft insoweit eine Aktualisierungspflicht (vgl. zum Ganzen OVG LSA, B.v. 7.9.2023 – 4 L 22/22 – juris Rn. 25; U.v. 22.11.2022 – 4 L 98/21 – juris Rn. 54/71; OVG RhPf, U.v. 12.7.2023 – 10 A 10425/19 – juris Rn. 97).

69
Zwar liegt zwischen dem Versand der Beschlussvorschlage im Zuge der Ladung der Kreistagsmitglieder und der letztlichen Festsetzung des Umlagesatzes in der Kreistagssitzung zwangsläufig ein gewisser Zeitraum, der dazu führen kann, dass der Umlagesatz nicht auf der Grundlage der „aktuellsten“ Zahlen beschlossen wird. Dies ist jedoch dem Beschlussverfahren im Kreistag – hier insbesondere den zu beachtenden rechtlichen Vorgaben im Zusammenhang mit der ordnungsgemäßen Ladung von Kommunalvertretungen – geschuldet und hinzunehmen, solange eine Berücksichtigung der finanziellen Belange der umlagepflichtigen Gemeinden durch noch hinreichend aktuelle Daten, die sich auf das von dem Satzungsbeschluss betroffene Haushaltsjahr beziehen, gesichert ist (vgl. OVG LSA, U.v. 22.11.2022 – 4 L 98/21 – juris Rn. 54). Danach folgt aus der Aktualisierungspflicht des Landkreises zwar keine Pflicht zur (mehrfachen) Nachfrage bei den Gemeinden, jedoch muss der Landkreis sicherstellen, dass dem Kreistagsbeschluss über den Umlagesatz zu diesem Zeitpunkt aktuelle Finanzdaten der Gemeinden zugrunde liegen. Dies kann entweder durch eine zeitnahe Festsetzung des Umlagesatzes nach Abschluss der Datenerhebung erfolgen, bei einem längeren Zeitraum oder sonstigen für Ermittlung der Finanzbedarfe relevanten Umständen (z.B. des zwischenzeitlichen Beschlusses von Haushaltssatzungen der kreisangehörigen Gemeinden) kann dies aber auch eine Aktualisierung der Datengrundlage erforderlich machen (vgl. OVG LSA, B.v. 16.4.2024 – 4 L 272/23.Z – juris Rn. 9). Wie der Landkreis sich die erforderlichen aktuellen Informationen beschafft, bleibt dabei ihm überlassen; die entsprechenden Informationen können z.B. den Haushaltssatzungen der Gemeinden entnommen werden (vgl. OVG LSA, U.v. 17.3.2020 – 4 L 184/18 – juris Rn. 55). Aktuelle Daten können durch den Landkreis aber auch auf andere Weise mit zumutbaren Verwaltungsaufwand gewonnen werden. Hier wäre etwa daran zu denken, dass die Kämmerei des Landkreises die Kämmereien der umlagepflichtigen Gemeinden bereits zu Beginn der Vorbereitung der Haushaltssatzung frühzeitig bittet, die mit der Ladung zu den Stadt- bzw. Gemeinderatssitzungen versandte Beschlussvorlage zur Haushaltssatzung dem Landkreis per E-Mail in Kopie zu übersenden und im Nachgang ebenfalls per E-Mail über die letztlich beschlossene Fassung zu informieren. Angesichts der Übermittlung bereits der mit der Ladung versandten Beschlussvorlage zur Haushaltssatzung wäre es bei einer gerichtsbekannt üblichen Ladungsfrist von etwa sieben Tagen für die Kämmerei des Landkreises ohne weiteres möglich, die wesentlichen Grunddaten der später beschlossenen gemeindlichen Haushaltssatzung bereits auf Grundlage der Beschlussvorlage frühzeitig in seine Beschlussvorlage für den Kreistag aufzunehmen und seiner Beurteilung des Finanzbedarfs der umlagepflichtigen Gemeinden zugrunde zu legen. Auf diese Weise wäre es grundsätzlich möglich, auch

noch wenige Tage vor der Ladung zur Kreistagssitzung beschlossene gemeindliche Haushaltssatzungen in der Beschlussvorlage für die Kreistagsmitglieder zu berücksichtigen.

70
Wie dargelegt kann somit die Aktualisierungspflicht des Landkreises mit der Gewährleistung einer ordnungsgemäßen und praktikablen Durchführung der Beschlussfassung im Kreistag in Einklang gebracht werden. Insoweit sind – wie ausgeführt – nur diejenigen gemeindlichen Haushaltsatzungen als aktuelle Daten zu berücksichtigen, die im Zeitpunkt der Ladung für die Kreistagssitzung unter Versand der Beschlussvorlage bereits durch die Gemeinden beschlossen sind. Demgegenüber ist eine weitere Vorverlagerung – etwa auf den Zeitpunkt der Ladung der vorbereitenden Ausschüsse – nicht geboten, da es sich bei der Haushaltsaufstellung um einen dynamischen Prozess handelt, dem naturgemäß eine Änderung der anfänglichen Daten innewohnt und der letztlich erst mit dem Kreistagsbeschluss rechtsverbindlich abgeschlossen wird (vgl. Gundlach, LKV 2023,103/107). Nicht erforderlich ist auch, dass die gemeindlichen Haushaltssatzungen zum maßgeblichen Zeitpunkt der Ladung des Kreistags bereits durch die Rechtsaufsichtsbehörde gewürdigt bzw. genehmigt wurden. Denn eine beschlossene Haushaltssatzung enthält jedenfalls die aus Sicht einer Gemeinde für das maßgebliche Haushaltsjahr relevanten Ansätze, die der Beklagte auch bei einer – nach der Rechtsprechung ebenfalls zulässigen – gesonderten Abfrage zur Kreisumlage erhalten hätte. Es handelt sich insoweit um aktuelle Daten, die durch die erfolgte Beschlussfassung im Stadt- bzw. Gemeinderat bereits eine gewisse Verbindlichkeit erlangt haben. Überdies ist festzustellen, dass die vorliegend als Alternative in mitten stehenden Daten aus der mittelfristigen Finanzplanung des Vorjahres – deren grundsätzliche Eignung als Datengrundlage bei Nichtvorliegen aktuellerer Daten in der Rechtsprechung geklärt ist (BayVGH, B.v. 14.12.2018 – 4 BV 17.2488 – beck-online Rn. 7) – ebenfalls rechtsaufsichtlich nicht genehmigt sind.

71
(bb) Unter Berücksichtigung obiger Grundsätze waren die Daten zum Finanzbedarf der umlagepflichtigen Gemeinden in der Sitzungsvorlage für die Kreistagssitzung am 21. März 2025 nicht hinreichend aktuell.

72
So wurden in der Sitzungsvorlage neben den Finanzzahlen der Jahre 2017 bis 2022 aus den jeweiligen Ist-Ergebnissen der Jahresrechnung für die Jahre 2023 und 2024 die Planzahlen aus der jeweiligen Haushaltssatzung der Gemeinden herangezogen, was nicht zu beanstanden ist.

73
Die Planwerte für das inmitten stehende Haushaltsjahr 2025 wurden hingegen aus den Haushaltsplänen des Jahres 2024 (Werte der mittelfristigen Finanzplanung i.S.v. Art. 70 der Gemeindeordnung – GO) entnommen. Begründet wurde die Heranziehung der prognostischen Werte für das Jahr 2024 damit, dass bei der Erstellung der Übersicht die Haushaltspläne der Kommunen „größtenteils“ noch nicht vorgelegen hätten (S. 2 der Anlage 1 zur Haushaltsberatung des Kreistags; S. 722/1021 der Behördenakte). Diese Zugrundelegung der prognostischen Daten für das betreffende Haushaltsjahr 2025 bei allen umlagepflichtigen Gemeinden war indes rechtlich fehlerhaft, da diese Prognosedaten im maßgeblichen Zeitpunkt (Kreistagssitzung am 21.3.2025) bereits etwa ein Jahr alt und damit nicht mehr hinreichend aktuell waren.

74
Denn im Zeitpunkt der Ladung der Kreistagsmitglieder und des Versands der Sitzungsvorlage am 10. März 2025 lagen bereits in sechs der siebzehn umlagepflichtigen Städte und Gemeinden die Haushaltssatzungen für das Jahr 2025 vor:

75
 Gem. A., B.v. 27.2.2025

76
 Gem. B., B.v. 11.12.2024

77
 Stadt X., B.v. 18.12.2024

78
 Gem. C., B.v. 30.1.2025

79
 Stadt D., B.v. 18.2.2025

80
 Stadt E., B.v. 26.2.2025

81
Diese gemeindlichen Haushaltssatzungen waren als aktuellere Daten im Vergleich zu den Prognosedaten aus 2024 beim Kreistagsbeschluss vom 21. März 2025 heranzuziehen. Dies ist jedoch fehlerhafterweise unterblieben, obwohl dem Beklagten ausweislich der Sitzungsvorlage das Vorhandensein aktueller Haushaltssatzungen in einigen Kommunen grundsätzlich bekannt war (siehe Formulierung „größtenteils“; S. 2 der Anlage 1 zur Haushaltsberatung des Kreistags; S. 722/1021 der

Behördenakte). Die Tragweite der mangelnden Aktualität der Daten wird noch dadurch unterstrichen, dass die oben genannten umlagepflichtigen Gemeinden,

deren Haushaltssatzung bereits vorlag, zusammen ca. 63% des gesamten Kreisumlageaufkommens ausmachen (siehe Beträge der Kommunen in Anlage 1 zur Haushaltsberatung des Kreistags).

82
Am Befund nicht hinreichend aktueller Daten änderte sich auch dann nichts, würde man insoweit als Stichtag nicht wie das Gericht auf die Frist zur Ladung des Kreistags, sondern – wie vom Beklagten in der mündlichen Verhandlung vertreten – auf den Zeitpunkt der Abgabe der Sitzungsvorlagen für den Kreisausschuss (21.2.2025) abstellen. Denn auch zu diesem Zeitpunkt lag insbesondere bereits die Haushaltssatzung der Stadt X. vor, die immerhin für knapp ein Drittel des gesamten Kreisumlageaufkommens verantwortlich zeichnet. Angesichts dessen führt jedenfalls die Nichtberücksichtigung dieser Haushaltssatzung, die bereits etwa sechs Wochen vor der Kreistagssitzung vom 21. März 2025 rechtsaufsichtlich gewürdigt bzw. genehmigt worden war, zu einem relevanten Verfahrensfehler.

83
Der Berücksichtigungsfähigkeit der bereits vorliegenden Daten aus den gemeindlichen Haushaltssatzungen 2025 steht auch nicht eine fehlende Kompatibilität mit den Daten für die sonstigen Gemeinden aus der mittelfristigen Finanzplanung entgegen. Denn bei dem zu ermittelnden Finanzbedarf handelt es sich naturgemäß um einen Annährungswert, bei dem das nur teilweise Vorhandensein aktuellerer Daten das anzustrebende realistischste Ergebnis nur präzisiert und nicht etwa verfälscht. Letztlich war sich auch der Beklagte der geringeren Aussagekraft der Daten aus der mittelfristigen Finanzplanung für das Jahr 2025 bewusst, weshalb er den Schwerpunkt seiner Bewertung der Finanzsituation der Kommunen bei den Jahren 2017 bis 2024 sah (S. 2 der Anlage 1 zur Haushaltsberatung des Kreistags; S. 722/1021 der Behördenakte). Eine solcher Ansatz vermag jedoch bereits deshalb nicht zu überzeugen, weil vorliegend gerade dem Jahr 2025 als dem Haushaltsjahr, für das die Kreisumlage inmitten steht, besondere Bedeutung zukommt (vgl. BVerwG, U.v. 27.9.2021 – 8 C 29.20 – juris Rn. 19).

84
(d) Die fehlende Berücksichtigung der aktuellen Finanzdaten aus den bereits vorliegenden gemeindlichen Haushaltssatzungen 2025 beim Kreistagsbeschluss vom 21. März 2025 hat die Unwirksamkeit des in der Haushaltssatzung 2025 festgesetzten Kreisumlagesatzes zur Folge. Denn die Beachtung der aus Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 11 Abs. 2 BV folgenden Ermittlungs- und Offenlegungspflicht des Landkreises stellt gerade angesichts der eingeschränkten materiellrechtlichen gerichtlichen Kontrolle eine verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeitsvoraussetzung der Festsetzung des Kreisumlagesatzes dar, deren Verletzung von Verfassungs wegen zur Unwirksamkeit der Satzungsnorm führt. Insoweit kommt es nicht darauf an, ob der Fehler relevante Auswirkungen auf das Abwägungsergebnis besitzt (vgl. BVerwG, B.v. 26.7.2024 – 8 B 69.23 – juris Rn. 4; U.v. 27.9.2021 – 8 C 30.20 – juris Rn. 18, 21 f.; BayVGH, B.v. 14.12.2018 – 4 BV 17.2488 – beckonline Rn. 12 m.w.N.).

85
Für das vorliegende Verfahren kann mangels Entscheidungserheblichkeit offen bleiben, ob der absolute Verfahrensfehler mit Blick auf die Auswirkungen der Höhe der Kreisumlage zur Gesamtnichtigkeit der Haushaltssatzung 2025 des Beklagten führt (in diese Richtung BayVGH, B.v. 14.12.2018 – 4 BV 17.2488 – beckonline Rn. 12, wo jedoch zugleich auf die fehlende praktische Bedeutung hingewiesen wird, da die

Haushaltssatzung nach Ablauf des Haushaltsjahres mit Ausnahme des Umlagebescheids ja bereits vollzogen ist). Denn vorliegend ist allein entscheidungserheblich, dass jedenfalls die Haushaltssatzung 2025 hinsichtlich der Festlegung des Kreisumlagesatzung (teil-)nichtig ist.

86
bb) Angesichts der bereits bestehenden formellen Rechtswidrigkeit ist den weiteren Rügen des Klägers zur materiellen Rechtswidrigkeit der Haushaltssatzung des Beklagten nicht mehr nachzugehen.

87
c) Nach alledem ist der streitgegenständliche Umlagebescheid mangels wirksamen Kreisumlagesatzes materiell rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten aus Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 11 Abs. 2 BV.

88
Der Klage war daher stattzugeben.

89
2. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 711 ZPO.

90
3. Die Berufung war gemäß § 124a Abs. 1 Satz 1, § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zuzulassen.

91
Die Frage, ob mit Blick auf das aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts folgende Aktualisierungsgebot (BVerwG, B.v. 25.7.2024 – 8 B 9.23 – juris Rn. 7; U.v. 29.11.2022 – 8 C 13.21 – juris Rn. 30; U.v. 27.9.2021 – 8 C 29.20 – juris Rn. 19) durch den Landkreis jedenfalls für diejenigen umlagepflichtigen Gemeinden die Daten aus den Haushaltssatzungen des aktuellen Jahres heranzuziehen sind, die bei Beschlussfassung des Kreistags über den Kreisumlagesatz vorliegen (so OVG LSA, B.v. 16.4.2024 – 4 L 272/23.Z – juris Rn. 8; OVG RhPf, U.v. 12.7.2023 – 10 A 10425/19 – juris Rn. 97), besitzt über den vorliegenden Einzelfall hinaus Bedeutung und ist – soweit ersichtlich – bislang weder höchstrichterlich durch das Bundesverwaltungsgericht noch obergerichtlich durch den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof entschieden.