

Progressive Kreisumlagesätze

Lechleitner, Marc

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lechleitner, M. (2018). *Progressive Kreisumlagesätze*. (Wahlperiode Brandenburg, 6/46). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59182-6>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

Progressive Kreisumlagesätze

Bearbeiter: Marc Lechleitner

Datum: 4. September 2018

Die Ausarbeitungen des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A.	Auftrag.....	3
B.	Stellungnahme	3
I.	Derzeitige Rechtslage in Brandenburg	3
1.	Kreisumlage	3
a)	Berechnung der Kreisumlage.....	3
b)	Zulässigkeit differenzierter Kreisumlagesätze	4
2.	Weitere Umlagen.....	5
II.	Gesetzliche Regelungen eines progressiven Kreisumlagesatzes in anderen Ländern.....	6
1.	Landesfinanzausgleichsgesetz Rheinland-Pfalz	6
2.	Abweichendes Regelungsmodell: Vorbelastungsregelung.....	6
III.	Verfassungsrechtliche Anforderungen.....	7
1.	Anforderungen an die gesetzliche Regelung.....	7
a)	Selbstverwaltungsrecht der Landkreise	7
aa)	Festsetzung des Umlagesatzes.....	7
bb)	Ausgleichsaufgabe	8
cc)	Zulässigkeit einer Pflichtregelung	8
b)	Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden	9
aa)	Selbstverwaltungsgarantie und Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers	11
bb)	Schutz des Kernbereichs und der finanziellen Mindestausstattung.....	12
cc)	Steuerertragshoheit	15
dd)	Hebesatzrecht	15
ee)	Nivellierungsverbot	17
ff)	Interkommunale Gleichbehandlung	20
gg)	Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.....	22
2.	Anforderungen an die Festsetzung des Umlagesatzes durch den Landkreis.....	23
IV.	Zusammenfassung	25

A. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst wurde gebeten zu untersuchen, in welchem Rahmen die Erhebung einer progressiven Kreisumlage im Land Brandenburg möglich ist. In diesem Zusammenhang soll auch geprüft werden, inwieweit eine progressive Kreisumlage im Zusammenwirken mit anderen Umlagen wie der Amts- bzw. Verbandsgemeindeumlage, der Finanzausgleichsumlage oder der Gewerbesteuerumlage die Grenzen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie verletzen könnte.

B. Stellungnahme

I. Derzeitige Rechtslage in Brandenburg

1. Kreisumlage

a) Berechnung der Kreisumlage

Die Rechtsgrundlagen für die Erhebung der Kreisumlage finden sich in § 130 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) und § 18 des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes (BbgFAG).

Nach § 130 Abs. 1 BbgKVerf ist eine Kreisumlage zu erheben, soweit die sonstigen Finanzmittel des Landkreises den für die Aufgabenerfüllung notwendigen Finanzbedarf nicht decken. Die Kreisumlage setzen die Landkreise gem. § 18 Abs. 1 Satz 1 BbgFAG als Prozentsatz der Umlagegrundlagen fest.

Umlagegrundlagen sind die Steuerkraftmesszahlen und die allgemeinen Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden abzüglich einer ggf. zu zahlenden Finanzausgleichsumlage (§ 18 Abs. 2 Satz 1 BbgFAG). Die Steuerkraftmesszahl wiederum wird nach § 9 BbgFAG ermittelt. Hierfür wird das Aufkommen der Gemeinden aus der Grundsteuer, der Gewerbesteuer (abzüglich der Gewerbesteuerumlage), der Einkommensteuer, der Umsatzsteuer (jeweils des vorvergangenen Jahres) und aus dem Familienleistungsausgleich addiert. Bei der Grundsteuer und der Gewerbesteuer, für die den Gemeinden das Hebesatzrecht zusteht, wird allerdings nicht das Ist-Aufkommen berücksichtigt, sondern es wird ein fiktiver Hebesatz zugrunde gelegt, der sich aus dem gewogenen Durchschnittshebesatz aller Gemeinden berechnet (Nivellierungshebesatz). Liegt der Hebesatz einer Gemeinde unter diesem Nivellierungshebesatz, sind die Umlagegrundlagen also höher als die tatsächlichen Einnahmen aus diesen Steuern.

Setzt der Landkreis einen Kreisumlagesatz von beispielsweise 40 % fest, bedeutet das für eine Gemeinde, deren Hebesätze den Nivellierungshebesätzen entsprechen und die keine Finanzausgleichumlage für besonders leistungsfähige Gemeinden zahlt, dass die Gemeinde 40 % ihrer Einnahmen aus den genannten Steuern, den allgemeinen Schlüsselzuweisungen und dem Familienleistungsausgleich an den Landkreis abzuführen hat.

Weitere Einnahmen der Gemeinden – etwa aus anderen Zuweisungen nach dem Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetz, aus anderen Steuern (insbesondere aus örtlichen Aufwandsteuern wie der Zweitwohnungssteuer, der Hundesteuer oder der Vergnügungssteuer), aus zweckgebundenen Fördermitteln, aus Gebühren und Beiträgen oder Gewinnabführungen der kommunalen Unternehmen – werden in die Kreisumlage nicht einbezogen.

b) Zulässigkeit differenzierter Kreisumlagesätze

Die Landkreise können grundsätzlich nur einen für alle Gemeinden einheitlichen Umlagesatz festsetzen. Zwar wird in § 18 Abs. 1 Satz 1 BbgFAG im Plural von „Hundertsätzen“ gesprochen. In den folgenden Bestimmungen wird der Begriff „Umlagesatz“ jedoch ausschließlich im Singular verwendet. Zudem handelt es sich bei der Einführung eines progressiven Umlagesatzes um eine für das System der Kommunalfinanzierung und damit für die Gewährleistung der finanziellen Grundlagen der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung wesentliche Entscheidung, so dass es hierfür einer gesetzlichen Grundlage bedarf, die die wesentlichen Vorgaben zur Ausgestaltung der Progression selbst regelt.¹ Eine solche Ausnahme regelt lediglich § 130 Abs. 3 Satz 1 BbgKVerf für den Fall, dass Einrichtungen oder Leistungen des Landkreises ausschließlich in besonders großem oder in besonders geringem Maße einzelnen Teilen des Landkreises zustattenkommen. Hier kann der Kreistag eine ausschließliche Belastung oder eine nach dem Umfang näher zu bestimmende Mehr- oder Minderbelastung dieser Landkreisteile beschließen (gespaltene Kreisumlage). Eine Differenzierung des Kreisumlagesatzes, die an die Leistungsfähigkeit der Gemeinden anknüpft, ist daher nach derzeitiger Rechtslage nicht zulässig.

¹ Vgl. zur Finanzausgleichsabgabe VerfgBbg, Urt. vom 6. Aug. 2013, Az. 53/11, juris, Rn. 53; allgemein zum Vorbehalt des Gesetzes im kommunalen Haushaltsrecht *Pünder*, Haushaltsrecht im Umbruch, 2003, S. 38.

2. Weitere Umlagen

Neben der Kreisumlage kann die kreisangehörigen Gemeinden die Pflicht zur Zahlung weiterer Umlagen treffen, dazu zählen z.B. die Gewerbesteuerumlage nach § 6 Gemeindefinanzreformgesetz,² die Amtsumlage für amtsangehörige Gemeinden nach § 139 BbgKVerf, die Finanzausgleichsumlage für besonders leistungsfähige Gemeinden nach § 17a BbgFAG, Umlagen für den Kommunalen Versorgungsverband Brandenburg nach §§ 13, 17 des Gesetzes über den Kommunalen Versorgungsverband Brandenburg oder Umlagen für Zweckverbände nach § 29 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg.

Sofern in Brandenburg, wie von der Landesregierung im kürzlich vorgelegten Entwurf für ein Gesetz zur Weiterentwicklung der gemeindlichen Ebene vorgeschlagen,³ das neue Gemeindemodell der Verbandsgemeinde⁴ eingeführt wird, wird von den Ortsgemeinden eine Verbandsgemeindeumlage zu zahlen sein⁵ und die Verbandsgemeinde wird ihrerseits an der Kreisumlagezahlung beteiligt.⁶ Zudem dürfte es erforderlich sein, dass die Verbandsgemeinde am Finanzausgleich des Landes beteiligt wird.⁷ Vorschläge für die Ausgestaltung finden sich im Entwurf der Landesregierung für ein Siebentes Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes.⁸ Danach sollen für die Ortsgemeinden die Kreisumlagegrundlagen um die Verbandsgemeindeumlage reduziert werden. In der Konsequenz sollen sich die Kreisumlagegrundlagen für die Verbandsgemeinden aus den allgemeinen Schlüsselzuweisungen und den Verbandsgemeindeumlagen zusammensetzen.⁹

² Gemeindefinanzreformgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. März 2009 (BGBl. I S. 502), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 21. Nov. 2016 (BGBl. I S. 2613).

³ LT-Drs. 6/8594.

⁴ Siehe den Entwurf der Landesregierung für ein Verbandsgemeinde- und Mitverwaltungsgesetz (VgMvG) als Art. 1 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der gemeindlichen Ebene, LT-Drs. 6/8594.

⁵ Siehe § 14 Abs. 2 bis 4 E-VgMvG.

⁶ Siehe die entsprechende Ergänzung des § 130 BbgKVerf in Art. 3 Nr. 10 des Gesetzentwurfs.

⁷ Siehe § 14 Abs. 1 E-VgMvG.

⁸ LT-Drs. 6/9192.

⁹ Siehe § 18 Abs. 2 E-BbgFAG.

II. Gesetzliche Regelungen eines progressiven Kreisumlagesatzes in anderen Ländern

1. Landesfinanzausgleichsgesetz Rheinland-Pfalz

Soweit ersichtlich, ist die Möglichkeit zur Festsetzung eines progressiven Kreisumlagesatzes derzeit nur in Rheinland-Pfalz vorgesehen. Nach § 25 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 des Landesfinanzausgleichsgesetzes können die Umlagesätze für Gemeinden mit einer über dem Landesdurchschnitt liegenden Steuerkraftmesszahl progressiv festgesetzt werden. Dazu kann der Eingangsumlagesatz für je begonnene 10 Prozent der über dem Landesdurchschnitt liegenden Steuerkraftmesszahl um bis zu 10 Prozent erhöht werden. Der Umlagesatz darf jedoch in der höchsten Progressionsstufe 150 Prozent des Eingangsumlagesatzes nicht übersteigen. Ob eine Progression eingeführt wird, liegt also im Ermessen des Landkreises. Ebenso kann dieser die Progressionsstufen in einem vorgegebenen Rahmen eigenverantwortlich festlegen.

Nach der Rechtsprechung des OVG Rheinland-Pfalz¹⁰ und des Bundesverwaltungsgerichts¹¹ ist diese Regelung verfassungsgemäß.

2. Abweichendes Regelungsmodell: Vorbelastungsregelung

Ein abweichendes Regelungsmodell stellte die Vorbelastungsregelung nach dem Hessischen Finanzausgleichsgesetz (HessFAG) von 1958¹² dar. Diese Regelung knüpfte nicht an die Umlagesätze, sondern an die Umlagegrundlagen an. Nach § 14 Abs. 2 Nr. 1 HessFAG 1958 wurden die Steuerkraftmesszahlen um den Betrag erhöht, um den die Steuerkraftmesszahlen einzelner Gemeinden 160 Prozent der Bedarfsmesszahlen übersteigen. Im Ergebnis wurden also auch nach diesem Regelungsmodell besonders steuerstarke Gemeinden in erhöhtem Maße zur Finanzierung der Landkreise herangezogen.

Das Bundesverfassungsgericht hat diese Regelung als grundgesetzkonform angesehen.¹³

¹⁰ OVG RP, Urt. vom 21. Feb. 2014, Az. 10 A 10515/13, juris, Rn. 28 ff.

¹¹ BVerwG, Urt. vom 31. Jan. 2013, Az. 8 C 1/12, juris, Rn. 23 ff.

¹² Finanzausgleichsgesetz in der Fassung vom 27. März 1958, GVBl. S. 43 ff.

¹³ BVerfG, Beschl. vom 21. Mai 1968, Az. 2 BvL 2/61, juris.

III. Verfassungsrechtliche Anforderungen

Im Folgenden wird – wie im Auftrag vorgegeben – allein auf eine Regelung zu progressiven Kreisumlagesätzen nach rheinland-pfälzischem Vorbild eingegangen. Das Beispiel der hessischen Vorbelastungsregelung zeigt aber, dass zur Differenzierung der Kreisumlage nach der Finanzkraft der Gemeinden auch andere Modelle denkbar sind.

1. Anforderungen an die gesetzliche Regelung

Eine gesetzliche Regelung zur progressiven Kreisumlage muss mit dem verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrecht der Landkreise (a) und der kreisangehörigen Gemeinden (b) vereinbar sein.

a) Selbstverwaltungsrecht der Landkreise

Das Selbstverwaltungsrecht der Landkreise ist betroffen, wenn der Gesetzgeber die Landkreise verpflichten würde, einen progressiven Umlagesatz festzusetzen.

aa) Festsetzung des Umlagesatzes

Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg ist das Recht auf eigenständige Festsetzung des Satzes der Kreisumlage vom Selbstverwaltungsrecht der Landkreise nach Art. 97 Abs. 1 Satz 1 LV geschützt.¹⁴ Kommunale Selbstverwaltung im Sinne des Art. 97 LV bedeute die eigenverantwortliche Wahrnehmung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Hierzu gehöre die Finanzhoheit, also die Befugnis zu einer eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft im Rahmen eines gesetzlich geordneten Haushaltswesens. Zur Finanzhoheit zähle die Befugnis, sich die Mittel zur Bestreitung der Aufgabenwahrnehmung zumindest teilweise aus eigenem Recht zu verschaffen. Dazu trage bei den Landkreisen in besonderem Maße die Kreisumlage bei, die ein wesentliches Finanzierungselement der Landkreise sei. Angesichts ihrer Bedeutung für die Landkreise und ihrer weit zurückreichenden kommunalrechtlichen Tradition zähle das Recht zur eigenverantwortlichen Erhebung der Kreisumlage zur Finanzhoheit der Landkreise und unterfalle damit der kommunalen Selbstverwaltung. Neben der Befugnis zur Erhebung der Kreisumlage an sich sei auch das Recht zur eigenverantwortlichen Festsetzung des Umlagesatzes eingeschlossen. Auch das Recht zur Festsetzung

¹⁴ VerfGBbg, Urt. vom 15. Okt. 1998, Az. 38/97, juris, Rn. 38 ff.

individueller Mehr- oder Minderbelastungen könne zum verfassungsrechtlichen Schutzbereich der Finanzhoheit gezählt werden.

bb) Ausgleichsaufgabe

Eine progressive Kreisumlage führt zu einer stärkeren Belastung leistungsstarker kreisangehöriger Gemeinden und zu einer Entlastung der leistungsschwächeren Gemeinden.¹⁵ Damit steht die progressive Kreisumlage in einem engen Zusammenhang mit der Ausgleichsaufgabe der Landkreise. Nach § 122 Abs. 2 Satz 2 BbgKVerf gehört es zu den Aufgaben der Landkreise, zu einem gerechten Ausgleich der unterschiedlichen Belastungen der Gemeinden beizutragen. Das Landesverfassungsgericht¹⁶ hat auch diese Ausgleichsaufgabe dem Schutz der Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 97 Abs. 1 Satz 1 LV unterstellt, da diese traditionell zu den von den Kreisen wahrgenommenen Angelegenheiten zähle. Dabei hat das Gericht darauf hingewiesen, dass jeder Landkreis im Rahmen seiner Ausgleichsaufgaben eigenverantwortlich über Art und Maß der finanziellen Erleichterungen für seine kreisangehörigen Gemeinden bestimme. Er könne einzelnen kreisangehörigen Gemeinden wegen besonderer Belastungen zweckgebundene Zuweisungen oder finanzielle Erleichterungen zu Gute kommen lassen. Das Recht der eigenverantwortlichen Wahrnehmung dieser Aufgabe beinhalte die Möglichkeit, selbst pflichtgemäß darüber zu entscheiden, ob eine solche Unterstützung aus Kreismitteln erfolgt oder nicht.

cc) Zulässigkeit einer Pflichtregelung

Würde der Gesetzgeber die Landkreise verpflichten, progressive Kreisumlagesätze festzusetzen, würde er damit sowohl in das Recht zur eigenständigen Umlagefestsetzung als auch in das Recht auf eigenverantwortliche Wahrnehmung der Ausgleichsaufgaben eingreifen. Da ein solcher Eingriff nicht den unantastbaren Kern des Selbstverwaltungsrechts berühren würde, kann er aus Gründen des öffentlichen Wohls unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu rechtfertigen sein.¹⁷ Ein Eingriff muss, so das Landesverfassungsgericht, den Gestaltungsspielraum der Landkreise so weit wie möglich und vertretbar wahren und darf ihn nicht durch gesetzliche Festlegungen, für die in dieser Regelungsdichte keine triftigen Gründe bestehen, auf Null schrumpfen lassen. Der Ge-

¹⁵ Bei einem feststehenden Finanzierungsbedarf ist der Eingangsumlagesatz der progressiven Kreisumlage wegen der höheren Belastung finanzstarker Gemeinden niedriger als ein einheitlicher Umlagesatz.

¹⁶ Vgl. VerfGBbg, Urt. vom 15. Okt. 1998, Az. 38/97, juris, Rn. 47 ff.

¹⁷ VerfGBbg, Urt. vom 15. Okt. 1998, Az. 38/97, juris, Rn. 57 f.

setzgeber könne der Wahrnehmung der Selbstverwaltungsaufgaben durch die Kommunen zwar Richtung und Rahmen vorgeben. Er dürfe sich jedoch nicht ohne Not gewissermaßen an die Stelle der Selbstverwaltungskörperschaft setzen und eine ihr obliegende Angelegenheit gleichsam "durchentscheiden".¹⁸

Daraus folgt, dass eine Pflichtregelung, wenn überhaupt, nur zu rechtfertigen ist, wenn den Landkreisen ausreichende Spielräume zur Ausgestaltung der Progression verbleiben. Da der Gesetzgeber wegen der Bedeutung der progressiven Kreisumlage für das Selbstverwaltungsrecht der kreisangehörigen Gemeinden zugleich, wie dargelegt, verpflichtet ist, die wesentlichen Vorgaben für die Ausgestaltung selbst zu treffen, bewegt er sich im Falle einer Pflichtregelung verfassungsrechtlich auf einem schmalen Grat zwischen einem Zuviel und einem Zuwenig an Vorgaben. Soll eine progressive Kreisumlage geregelt werden, bestehen daher gute verfassungsrechtliche Gründe für den Gesetzgeber, die Entscheidung darüber, ob ein progressiver Kreisumlagesatz festgesetzt wird oder nicht, in das Ermessen des jeweiligen Landkreises zu stellen.

b) Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden

Die Einführung progressiver Kreisumlagesätze führt zu einer höheren Belastung der von der Progression betroffenen (finanzstarken) Gemeinden sowohl im Vergleich zur bisherigen Belastung mit einer einheitlichen Kreisumlage als auch im Vergleich zu Gemeinden, die von der Progression nicht betroffen sind. Damit stellt sich die Frage, inwieweit eine gesetzliche Ermächtigung an die Landkreise zur progressiven Ausgestaltung der Kreisumlagesätze mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben zum Schutz des Selbstverwaltungsrechts der betroffenen Gemeinden vereinbar ist.

Diese Frage stellt sich auch, wenn der Gesetzgeber wie in Rheinland-Pfalz die Einführung der Progression in das Ermessen der Landkreise stellt und zudem Spielraum bei der näheren Ausgestaltung lässt. Zwar muss in diesem Fall auch und insbesondere die Ausfüllung der Spielräume durch den jeweiligen Landkreis im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Maßstäben stehen (dazu unter III.2.), gleichwohl unterliegt die gesetzliche Grundentscheidung, dass ein progressiver Umlagesatz zulässig ist, ebenso den verfas-

¹⁸ VerfGBbg, Urt. vom 15. Okt. 1998, Az. 38/97, juris, Rn. 62.

sungsrechtlichen Bindungen wie etwaige im Gesetz selbst getroffene Bestimmungen zur Ausgestaltung der Progression.

Dabei hat der Brandenburger Gesetzgeber die Vorgaben sowohl des Grundgesetzes als auch der Landesverfassung zu beachten. Rechtsprechung zur Vereinbarkeit einer progressiven Kreisumlage mit der Verfassung des Landes Brandenburg existiert mangels einschlägiger Regelungen bislang nicht. Allerdings hat das Landesverfassungsgericht sich mit der Finanzausgleichsumlage nach § 17a BbgFAG, die zu einer vergleichbaren Belastung finanzstarker Gemeinden führt, bereits befasst und diese Umlage als verfassungskonform angesehen.¹⁹ Im Hinblick auf die Vorgaben des Grundgesetzes kann auf die bereits erwähnte Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte zur rheinland-pfälzischen Regelung²⁰ und auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur hessischen Vorbelastungsregelung²¹ zurückgegriffen werden. Die Entscheidungen sind, auch aus prozessualen Gründen,²² in Bezug auf die begriffliche und systematische Zuordnung der aus der Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 97 Abs. 1 Satz 1 LV abzuleitenden Einzelrechte und der weiteren Vorgaben des Grundgesetzes und der Landesverfassung zur Kommunalfinanzierung nicht immer einheitlich. Im Kern besteht aber Übereinstimmung, dass zunächst der Gehalt der Selbstverwaltungsgarantie sowie die Ausgestaltungsbefugnisse des Gesetzgebers in den Blick zu nehmen sind (aa) und dass die Regelungsbefugnis des Gesetzgebers begrenzt ist durch die Unantastbarkeit des Kernbereichs der Selbstverwaltungsgarantie und das Gebot einer finanziellen Mindestausstattung (bb), das Verbot der vollständigen Entziehung der Steuererträge (cc), das Verbot der Entwertung des Hebesatzrechts (dd), das Nivellierungsverbot (ee), das Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung (ff) und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (gg).

¹⁹ VerfGBbg, Urt. vom 6. Aug. 2013, Az. 53/11, juris.

²⁰ BVerwG, Urt. vom 31. Jan. 2013, Az. 8 C 1/12, juris, Rn. 23 ff.; OVG RP, Urt. vom 21. Feb. 2014, Az. 10 A 10515/13, juris, Rn. 28 ff.

²¹ BVerfG, Beschl. vom 21. Mai 1968, Az. 2 BvL 2/61, juris.

²² So kann eine Gemeinde nach Art. 100 LV eine kommunale Verfassungsbeschwerde vor dem Landesverfassungsgericht (nur) mit der Behauptung erheben, dass ein Gesetz des Landes ihr Recht auf Selbstverwaltung nach der Landesverfassung verletzt. Über die Bindung des Landesgesetzgebers an das Bundesrecht gem. Art. 2 Abs. 5 Satz 2 LV kann das Landesverfassungsgericht Normen des Grundgesetzes nur in die Prüfung einbeziehen, wenn sie das verfassungsrechtliche Bild der Selbstverwaltung mitzubestimmen geeignet sind. Demgemäß hat das Landesverfassungsgericht in der Entscheidung zur Finanzausgleichsumlage ausführlich geprüft, ob das Hebesatzrecht aus Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG und die steuerliche Ertragshoheit aus Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG als Verfassungsnormen in diesem Sinne zu qualifizieren sind; VerfGBbg, Urt. vom 6. Aug. 2013, Az. 53/11, juris, Rn. 62 ff.

aa) Selbstverwaltungsgarantie und Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers

Art. 97 Abs. 1 und 2 LV und Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleisten den Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung. Den Gemeinden ist damit die grundsätzliche Befugnis zu eigenverantwortlicher Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zugewiesen. Dies erfordert eine zur Erfüllung der Aufgaben ausreichende Ausstattung mit finanziellen Mitteln und die Möglichkeit, den Mitteleinsatz eigenverantwortlich zu bestimmen. Die Finanzhoheit ist daher ein prägender Bestandteil der Selbstverwaltungsgarantie.²³ Allerdings besteht diese Garantie nicht uneingeschränkt, sondern unterfällt der gesetzlichen Ausgestaltung und Beschränkung (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG: „im Rahmen der Gesetze“; Art. 97 Abs. 5 LV: „Das Nähere regelt ein Gesetz.“).

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts schützt die grundgesetzliche Finanzhoheit die Gemeinden nur davor, dass ihnen das eigene Wirtschaften mit Einnahmen und Ausgaben aus der Hand genommen wird, nicht jedoch vor dem Entzug einzelner Einnahmen.²⁴ So hat das Gericht in Bezug auf die Kreisumlage darauf hingewiesen, dass die Pflicht zur Zahlung der Kreisumlage der Gemeinde keine Kompetenzen für Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, sondern nur Finanzmittel zur Bewältigung solcher Aufgaben entziehe. Art. 28 Abs. 2 GG biete gegen die Auferlegung einzelner Ausgabepflichten aber keinen Schutz, solange die Finanzausstattung selbst nicht in Frage gestellt wird.²⁵

Dagegen hat das Landesverfassungsgericht zu Art. 97 LV entschieden, dass die landesverfassungsrechtliche Finanzhoheit sich nicht darin erschöpfe, einen Schutz vor der vollkommenen Beseitigung der finanziellen Grundlagen zu gewährleisten. Eine Einschränkung der Gewährleistung liege bereits dann vor, wenn abundanten Gemeinden durch eine Umlage Haushaltsmittel und damit die Freiheit, hierüber nach eigenen Zwecksetzungen zu disponieren, entzogen werden.²⁶

²³ VerfGBbg, Urt. vom 6. Aug. 2013, Az. 53/11, juris, Rn. 34, 40; BVerfG, Beschl. vom 27. Jan. 2010, Az. 2 BvR 2185/04, juris, Rn. 67 ff.

²⁴ BVerfG, Beschl. vom 7. Jan. 1999, Az. 2 BvR 929/97, juris, Rn. 43 ff.

²⁵ BVerfG, Beschl. vom 26. Feb. 1999, Az. 2 BvR 1268/96, juris, Rn. 4.

²⁶ VerfGBbg, Urt. vom 6. Aug. 2013, Az. 53/11, juris, Rn. 40.

In seiner Entscheidung zur progressiven Kreisumlage nach rheinland-pfälzischem Recht vermeidet das Bundesverwaltungsgericht die Diskussion um die genaue Bestimmung der Reichweite der Finanzhoheit im Fall der Verpflichtung zur Zahlung von Umlagen, indem es darauf hinweist, dass die Kreisumlage den kreisangehörigen Gemeinden Finanzmittel entziehe und insofern zu den Instrumenten zähle, die in ihrem Zusammenwirken die Finanzausstattung der Gemeinden festlegten und die wegen des durch Art. 28 Abs. 2 GG gewährleisteten Rechts auf eine aufgabenadäquate Finanzausstattung den Anforderungen entsprechen müssten, die das Verfassungsrecht für die Finanzausstattung vorgibt.²⁷

Da sich auch das Bundesverfassungsgericht bei der Prüfung der Verfassungskonformität einer Umlageerhebung nicht mit dem Hinweis auf den eingeschränkten Schutz vor finanziellen Belastungen begnügt, sondern neben der Gewährleistung der Finanzausstattung als solcher beispielsweise auch die Beachtung des Gleichheitssatzes durch den Gesetzgeber prüft,²⁸ kann als gemeinsamer Nenner der Rechtsprechung festgehalten werden, dass der Gesetzgeber die Finanzausstattung der Gemeinden zwar beeinflussen darf, indem er die Landkreise zur Erhebung einer progressiven Kreisumlage ermächtigt, dass diese gesetzliche Ermächtigung aber die weiteren verfassungsrechtlichen Vorgaben beachten muss.

bb) Schutz des Kernbereichs und der finanziellen Mindestausstattung

Der Gesetzgeber darf den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie nicht antasten.²⁹ Da eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung ausreichende finanzielle Mittel voraussetzt, ist von dieser Kernbereichsgarantie auch eine finanzielle Mindestausstattung umfasst. Erforderlich ist eine Ausstattung, die es den Gemeinden ermöglicht, neben den pflichtigen Aufgaben auch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben in einem gewissen Umfang wahrzunehmen, das heißt, die Einnahmen müssen so hoch sein, dass nach Abzug der Ausgaben für pflichtige Aufgaben eine „freie Spitze“ zu Finanzierung freiwilliger Aufga-

²⁷ BVerwG, Urt. vom 31. Jan. 2013, Az. 8 C 1/12, juris, Rn. 12.

²⁸ BVerfG, Beschl. vom 21. Mai 1968, Az. 2 BvL 2/61, juris, Rn. 60 ff.

²⁹ BVerfG, Beschl. vom 21. Mai 1968, Az. 2 BvL 2/61, juris; *Lieber*, in: *Lieber/Iwers/Ernst*, *Verfassung des Landes Brandenburg*, 2012, S. 589.

ben vorhanden ist.³⁰ Dabei hat die Gemeinde die Möglichkeiten zur Erzielung von Einnahmen auszuschöpfen und Einsparpotenziale zu nutzen.³¹

Die gesetzliche Ermächtigung zur Erhebung einer progressiven Kreisumlage betrifft diese Garantie der finanziellen Mindestausstattung nicht. Denn die Höhe der Abschöpfung der finanziellen Mittel der kreisangehörigen Gemeinden wird hierdurch nicht vorgegeben. Vielmehr wird lediglich ermöglicht, dass steuerstarke Gemeinden einen höheren Anteil der Umlagegrundlagen an den Landkreis abzuführen haben als weniger finanzkräftige Gemeinden desselben Landkreises. Durch eine Deckelung der Progression (in Rheinland-Pfalz bei 150 % des Eingangsumlagesatzes) kann erreicht werden, dass dieser Anteil nicht unbegrenzt steigt. Zudem sind lediglich die in die jeweilige Progressionsstufe fallenden Mehreinnahmen von dem höheren Umlagesatz betroffen, sodass der durchschnittliche Umlagesatz niedriger ist als der Grenzumlagesatz. Es ist also denkbar, dass eine abundante Gemeinde in einem Landkreis, der eine progressive Kreisumlage erhebt, wegen eines niedrigen Eingangsumlagesatzes in diesem Landkreis (beispielsweise von 40 %) mit einem durchschnittlichen Umlagesatz von beispielsweise 44 % belastet wird und eine andere, nicht abundante Gemeinde in einem anderen Landkreis, der eine einheitliche Kreisumlage erhebt, mit einem Umlagesatz von beispielsweise 48 % belastet wird. Dies zeigt, dass die Problematik der Berücksichtigung der Mindestausstattung bei der Abschöpfung der Finanzmittel durch die Kreisumlage keine Frage der Ausgestaltung des Umlagetarifs (linear oder progressiv) ist, sondern eine Frage des durch die Umlage zu deckenden Finanzbedarfs des Landkreises. Hierzu hat das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung zur rheinland-pfälzischen Regelung entschieden, dass die gesetzliche Verpflichtung zur Erhebung einer Kreisumlage zur Deckung des Finanzbedarfs (in Brandenburg § 130 Abs. 1 BbgKVerf) so auszulegen ist, dass der Landkreis seinen ungedeckten Finanzbedarf nicht vollständig auf die umlagepflichtigen Gemeinden umlegen *muss*, wenn den Gemeinden dadurch weniger als die verfassungsrechtlich gebotene Mindestausstattung verbliebe.³² Aus der Mindestausstattungsgarantie folgert das Bundesverwaltungsge-

³⁰ VerfGBbg, Urt. vom 6. Aug. 2013, Az. 53/11, juris, Rn. 48; BVerwG, Urt. vom 31. Jan. 2013, Az. 8 C 1/12, juris, Rn. 18 ff. m.w.N.

³¹ VerfGBbg, Urt. vom 16. Sept. 1999, Az. 28/98, juris, Rn. 114; VerfGBbg, Urt. vom 6. Aug. 2013, Az. 53/11, juris, Rn. 49.

³² BVerwG, Urt. vom 31. Jan. 2013, Az. 8 C 1/12, juris, Rn. 25; zur Problematik, wie die Kreisumlage festzusetzen ist, wenn nur eine oder wenige Gemeinden durch einen am Finanzbedarf des Kreises orien-

richt weiter, dass der Landkreis den ungedeckten Finanzbedarf auf die kreisangehörigen Gemeinden auch nicht umlegen *darf*, soweit die Gemeinde strukturell und auf Dauer³³ außerstande ist, ihr Recht auf eine eigenverantwortliche Erfüllung auch freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen.³⁴

Eine gesetzliche Ermächtigung zur Erhebung einer progressiven Kreisumlage berührt die Garantie der finanziellen Mindestausstattung auch nicht dadurch, dass eine progressive Kreisumlage die abundanten Gemeinden zusätzlich zu der schon in § 17a BbgFAG vorgesehenen Finanzausgleichsumlage belastet. Denn nach § 18 Abs. 2 BbgFAG ist die Finanzausgleichsumlage von den Umlagegrundlagen der betroffenen Gemeinden abzuziehen.³⁵ Gleiches gilt für die Gewerbesteuerumlage, da diese gemäß § 9 Abs. 2 Nr. 2 BbgFAG beim Ansatz der Steuerkraftmesszahl der Gewerbesteuer berücksichtigt wird.³⁶ Weitere Umlagen, wie die Amtsumlage, Umlagen für Zweckverbände oder den Kommunalen Versorgungsverband, werden im Wesentlichen für die Wahrnehmung gemeindlicher Aufgaben gezahlt und sind daher bei der die Garantie der Mindestausstattung währenden Festsetzung des Umlagesatzes durch den Landkreis insoweit nicht einzubeziehen. Die Verbandsgemeindeumlage³⁷ schließlich soll nach dem oben dargelegten, von der Landesregierung vorgeschlagenen Regelungsmodell von den Kreisumlagegrundlagen abzuziehen sein, so dass diese Zahlungspflichten der Ortsgemeinden vollständig berücksichtigt werden.

Schließlich wird die Mindestausstattungsgarantie nicht dadurch tangiert, dass die Umlagegrundlagen aufgrund nivellierter Hebesätze berechnet werden. Dies kann zwar dazu zu führen, dass die tatsächlichen Einnahmen niedriger sind als die der Kreisumlageerhebung zugrunde liegenden Rechnungsgrößen, sodass die verbleibenden finanziellen Mittel möglicherweise nicht ausreichen. Dies ist aber zum einen keine Frage, die spezifisch mit der

tierten Umlagesatz über keine ausreichende Mindestausstattung verfügen, vgl. ThürOVG, Urt. vom 7. Okt. 2016, Az. 3 KO 94/12, juris, Rn. 57.

³³ Das OVG RP (Urt. vom 21. Feb. 2014, Az. 10 A 10515/13, juris, Rn. 47, 53) geht von einem Zehnjahreszeitraum aus.

³⁴ BVerwG, Urt. vom 31. Jan. 2013, Az. 8 C 1/12, juris, Rn. 33, 36, 41.

³⁵ Vgl. VerfGBbg, Urt. vom 6. Aug. 2013, Az. 53/11, juris, Rn. 76.

³⁶ Vgl. OVG RP, Urt. vom 21. Feb. 2014, Az. 10 A 10515/13, juris, Rn. 43.

³⁷ Zur Pflicht zur Berücksichtigung der Verbandsgemeindeumlage nach rheinland-pfälzischem Recht im Unterschied zur Samtgemeindeumlage nach niedersächsischem Recht BVerwG, Urt. vom 31. Jan. 2013, Az. 8 C 1/12, juris, Rn. 34.

progressiven Kreisumlage zusammenhängt, sondern allgemein mit dem Ansatz nivellierter Hebesätze, zum anderen und insbesondere aber kann eine Gemeinde sich nicht auf die Garantie der Mindestausstattung berufen, wenn sie die ihr zu Gebote stehenden Mittel zur Erhöhung der Einnahmen nicht ausnutzt, hier also die Hebesätze nicht erhöht.³⁸

cc) Steuerertragshoheit

Von dem Recht auf angemessene Mindestausstattung zu unterscheiden³⁹ ist das Verbot der vollständigen Abschöpfung der verfassungsrechtlich vorgesehenen Steuerzuweisungen an die Gemeinden. Nach Art. 106 Abs. 5 und 5a GG erhalten die Gemeinden einen Anteil des Aufkommens der Einkommen- und der Umsatzsteuer sowie nach Art. 106 Abs. 6 GG das Aufkommen der Grund- und der Gewerbesteuer. Die Erhebung einer Umlage wie der Kreisumlage, die sich nach dem Aufkommen dieser Steuern bemisst, ist zwar gemäß Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG zulässig.⁴⁰ Ein Finanzausgleich, der dazu führen würde, dass diese Zuweisungen den Gemeinden vollständig entzogen werden, stünde aber mit dieser verfassungsrechtlichen Grundentscheidung nicht in Einklang.⁴¹ Wie bereits im Rahmen der Erörterung der Garantie der finanziellen Mindestausstattung erläutert, ist dies jedoch keine Frage der gesetzlichen Regelung, sondern ist bei der Bemessung des Umlagesatzes durch den Landkreis zu berücksichtigen.⁴² Das Abschöpfungsverbot steht einer gesetzlichen Normierung einer im Ermessen des jeweiligen Landkreises stehenden progressiven Kreisumlage daher nicht entgegen.

dd) Hebesatzrecht

Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG gewährleistet den Gemeinden eine wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle mit Hebesatzrecht. Nach Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG ist den Gemeinden das Recht einzuräumen, die Hebesätze der Grundsteuer und Gewerbesteuer im Rahmen der Gesetze festzusetzen. Diesem Hebesatzrecht könnte eine gesetzliche Regelung widersprechen, die die Grundlagen für die Berechnung der Höhe der Kreisumlage nicht an den

³⁸ Zur Pflicht zur Anhebung der Hebesätze vgl. OVG RP, Urt. vom 21. Feb. 2014, Az. 10 A 10515/13, juris, Rn. 42.

³⁹ Zutreffend OVG RP, Urt. vom 21. Feb. 2014, Az. 10 A 10515/13, juris, Rn. 36.

⁴⁰ Vgl. VerfGBbg, Urt. vom 6. Aug. 2013, Az. 53/11, juris, Rn. 65 ff.; BVerfG, Urt. vom 7. Feb. 1991, Az. 2 BvL 24/84, juris, Rn. 95; OVG RP, Urt. vom 21. Feb. 2014, Az. 10 A 10515/13, juris, Rn. 57 f.

⁴¹ BVerwG, Urt. vom 31. Jan. 2013, Az. 8 C 1/12, juris, Rn. 16.

⁴² Zur Berechnung vgl. OVG RP, Urt. vom 21. Feb. 2014, Az. 10 A 10515/13, juris, Rn. 38 ff., 45 f.

konkret festgesetzten Hebesatz der jeweiligen Gemeinde anknüpft, sondern wie das Brandenburgische FAG an einen Durchschnittshebesatz. Ein solcher nivellierter Hebesatz bewirkt für Gemeinden, die einen darunter liegenden Hebesatz festgesetzt haben, dass die Grundlagen für die Berechnung der Kreisumlage höher angesetzt werden, als sie tatsächlich sind. Dies wiederum kann die Gemeinden dazu veranlassen, zur Vermeidung von Finanzierungslücken den Hebesatz künftig höher anzusetzen.⁴³ Hierbei handelt es sich allerdings nicht um eine Problematik, die spezifisch mit der Berechnung der Kreisumlage oder einer progressiven Kreisumlage zusammenhängt, sondern um eine allgemeine Frage des Finanzausgleichs. Bei Erhebung einer progressiven Kreisumlage kann der Anpassungsdruck auf eine einzelne Gemeinde allerdings verstärkt werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in seiner Entscheidung aus dem Jahr 1968 zur besonderen Belastung abundanter Gemeinden bei der Berechnung der Kreisumlage herausgearbeitet, dass die Anknüpfung an einen nivellierten Hebesatz zulässig ist.⁴⁴ Aus der kommunalen Finanzhoheit ergebe sich auch, dass die Gemeinde sich in eigenverantwortlicher Regelung ihrer Finanzen auf die ihr obliegenden Verpflichtungen einstelle. Sie müsse – abgesehen von einer etwaigen Schaffung von Rücklagen – vor allem die Hebesätze nach realistischen Gesichtspunkten festsetzen. Wenn eine Gemeinde einen weit unter Durchschnitt liegenden Hebesatz für die Gewerbesteuer festsetze und dadurch eine besonders hohe Belastung der Gemeinde entstehe, sei dies eine von der Gemeinde selbst herbeigeführte Folge, die nichts gegen die Zulässigkeit der gesetzlichen Regelung als solcher besage. Vielmehr sei die Gemeinde bei Festsetzung der Hebesätze nicht völlig frei, sondern sie müsse hierbei auch ihre Stellung innerhalb der Selbstverwaltung des modernen Verwaltungsstaates und die sich daraus ergebende Notwendigkeit des Finanzausgleichs in Betracht ziehen. Die dadurch entstehende mittelbare Verpflichtung, den Gewerbesteuerhebesatz nicht zu niedrig zu halten, sei auch durch das Anliegen des Landesgesetzgebers gerechtfertigt, die Bildung von Steueroasen zu verhindern und die Streuung der Niederlassung von Gewerbebetrieben über das ganze Land hinweg zu fördern. Zudem biete die Schematisierung den Vorteil, dass sie den sonst jährlich wiederkehrenden Streit um die Finanzierung der verschiedenen Körperschaften vermeide und eine Disposition auf längere Dauer ermögliche.

⁴³ VerfGBbg, Urt. vom 6. Aug. 2013, Az. 53/11, juris, Rn. 84.

⁴⁴ BVerfG, Beschl. vom 21. Mai 1968, Az. 2 BvL 2/61, juris, Rn. 50 ff.; zur Zulässigkeit der gesetzlichen Regelung eines Mindesthebesatzes siehe BVerfG, Beschl. vom 27. Jan. 2010, Az. 2 BvR 2185/04, juris.

Diese Überlegungen des Bundesverfassungsgerichts zur Reichweite der Hebesatzfreiheit lassen sich auch auf die Festsetzung der Hebesätze für die Grundsteuer übertragen.⁴⁵

Die Ansetzung eines durchschnittlichen Hebesatzes als Grundlage zur Berechnung der Kreisumlage und die durch eine progressive Kreisumlage bewirkte Verstärkung des Anpassungsdrucks verstoßen daher nicht gegen das Hebesatzrecht der Gemeinden.

ee) Nivellierungsverbot

Aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz, der den Landesgesetzgeber auch bezüglich des Verhältnisses der Gemeinden untereinander bindet,⁴⁶ und dem daraus folgenden Verbot, wesentlich Ungleiches ohne sachlichen Grund gleich zu behandeln, hat die Rechtsprechung ein spezielles Nivellierungsverbot abgeleitet. Danach dürfen gesetzliche (Finanzausgleichs-)Regelungen grundsätzlich nicht dazu führen, dass Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden eingeebnet werden oder gar eine Übernivellierung stattfindet, also eine finanzschwächere Gemeinde nach dem Finanzausgleich eine stärkere Finanzkraft aufweist als eine vor dem Finanzausgleich finanzstärkere Gemeinde.⁴⁷

Bei einer Normierung der progressiven Kreisumlage nach dem rheinland-pfälzischen Modell und gleichen Hebesätzen kann eine solche unzulässige Nivellierung nicht erfolgen: Eine Nivellierung oder gar Rangplatzvertauschung zwischen den abundanten Gemeinden eines Landkreises erfolgt nicht, da alle abundanten Gemeinden gleichermaßen betroffen sind. Eine übermäßige Nivellierung im Verhältnis der abundanten Gemeinden zu den anderen Gemeinden wird dadurch vermieden, dass ein Progressionstarif festgesetzt wird, der eine höhere Belastung nur für den über der jeweiligen Stufe liegenden Betrag der Umlagegrundlagen vorsieht.

⁴⁵ Das BVerwG (Urt. vom 31. Jan. 2013, Az. 8 C 1/12, juris, Rn. 17) sieht die rheinland-pfälzischen Bestimmungen über die Bemessung der Kreisumlage, die einen allgemeinen nivellierten Hebesatz zugrunde legen, als „einwandfrei“ an und lässt sogar ausdrücklich offen, ob andere Bemessungsweisen gleichermaßen zulässig wären.

⁴⁶ Vgl. VerfGBbg, Urt. vom 16. Sept. 1999, Az. 28/99, juris, Rn. 97 f.; VerfGBbg, Urt. vom 22. Nov. 2007, Az. 75/05, juris, Rn. 145; BVerfG, Urt. vom 7. Feb. 1991, Az. 2 BvL 24/84, juris, Rn. 99.

⁴⁷ VerfGBbg, Urt. vom 16. Sept. 1999, Az. 28/98, juris, Rn. 105; VerfGBbg, Urt. vom 6. Aug. 2013, Az. 53/11, juris, Rn. 87; BayVerfGH, Entsch. vom 28. Nov. 2007, Az. Vf. 15-VII-05, juris, Rn. 239; BVerwG, Urt. vom 31. Jan. 2013, Az. 8 C 1/12, juris, Rn. 15, 31: Maßgeblich ist dabei nicht die absolute Höhe der Steuereinnahmen, sondern die Steuerkraft in Relation zur jeweiligen Einwohnerzahl.

Jedoch kann sich eine Nivellierung ergeben, wenn man Gemeinden unterschiedlicher Landkreise vergleicht und ein Landkreis eine progressive Kreisumlage festsetzt und ein anderer nicht. Die Nivellierung folgt hier jedoch nicht aus der landesgesetzlichen Regelung, sondern aus den unterschiedlichen Festsetzungen der Landkreise im Rahmen ihrer Regelungskompetenz. Der Gleichheitssatz und damit das daraus abzuleitende Nivellierungsverbot gilt jedoch nicht für unterschiedliche Normgeber.⁴⁸ Ebenso wenig wie eine Gemeinde daher einen (einheitlichen) Kreisumlagesatz ihres Landkreises mit der Begründung angreifen kann, dass ein anderer Landkreis eine niedrigere Kreisumlage erhebe und sie daher gegenüber den Gemeinden dieses Landkreises schlechter gestellt werde, kann die Gemeinde sich gegen die Erhebung einer progressiven Kreisumlage unter Verweis auf eine Einebnung der Finanzkraft im Vergleich zu Gemeinden anderer Landkreise auf das Nivellierungsverbot berufen.

Haben die Gemeinden eines Landkreises unterschiedliche Hebesätze festgesetzt, kann es jedoch zu einer Nivellierung oder Übernivellierung innerhalb des Landkreises kommen. Dies gilt allerdings nicht nur, wenn eine progressive Kreisumlage erhoben wird, sondern auch für eine einheitliche Kreisumlage. Die progressive Kreisumlage kann den Nivellierungseffekt jedoch verstärken. Ursache für die (Über-)Nivellierung ist dabei nicht die Erhebung der Kreisumlage als solche, sondern die gesetzliche Festlegung der Umlagegrundlagen und der Heranziehung eines fiktiven nivellierten Hebesatzes. Dies ist, wie gezeigt, mit der gemeindlichen Finanzhoheit und dem Hebesatzrecht vereinbar. Daher spricht einiges dafür, dass auch für die Prüfung, ob eine unzulässige Nivellierung vorliegt, auf die fiktiven Hebesätze abzustellen ist und nicht auf die tatsächlichen Einnahmen.⁴⁹ Eine Gemeinde könnte sich dann gegenüber dem Gesetzgeber und gegenüber der Festsetzung des Kreisumlagesatzes durch den Landkreis nicht auf das Nivellierungsverbot berufen, wenn sie die Möglichkeit hat, durch Anspannung der Hebesätze einer solchen Einebnung zu entgehen.

⁴⁸ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 15. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 13; vgl. auch OVG RP, Urt. vom 21. Feb. 2014, Az. 10 A 10515/13, juris, Rn. 41 ff.

⁴⁹ So zur Finanzausgleichsumlage beispielweise VerfG MV, Urt. vom 26. Jan. 2012, Az. 18/10, juris, Rn. 93 ff.

Jedoch hat das Landesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Finanzausgleichsumlage Einschränkungen gemacht.⁵⁰ Zwar hat es wie das Bundesverfassungsgericht die Anknüpfung der Umlage an Durchschnittshebesätze für mit der Landesverfassung vereinbar angesehen.⁵¹ Jedoch hat es festgestellt, dass durch die Finanzausgleichsumlage Nivellierungen oder Übernivellierungen möglich sind, wenn man zur Ermittlung der Finanzkraft nicht das tatsächliche Aufkommen von Grund- und Gewerbesteuer heranzieht, da abundante Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Hebesätzen durch die nach Durchschnittssätzen ermittelte Finanzausgleichsumlage verhältnismäßig stärker belastet werden als abundante Gemeinden mit durchschnittlichen oder überdurchschnittlichen Sätzen. Im zu entscheidenden Fall traten die nivellierenden Effekte jedoch nur vereinzelt auf und fielen nach Auffassung des Landesverfassungsgerichts bei der gebotenen generalisierenden Betrachtung nicht ins Gewicht. Sie seien in diesem geringfügigen Umfang gerechtfertigt durch den mit der Anwendung von Durchschnittshebesätzen verfolgten Zweck, das System des Finanzausgleichs vor einer Strategieanfälligkeit abzuschirmen, wie sie drohte, wenn einzelne Gemeinden durch ihre Hebesätze unmittelbaren Einfluss auf die Feststellung ihrer Bedürftigkeit bzw. das Ob und den Umfang ihrer Umlagepflichtigkeit nehmen könnten.

Das Gericht sagt zwar nicht ausdrücklich, dass bei einem größeren Umfang von Nivellierungseffekten eine Unzulässigkeit der zusätzlichen Finanzbelastung der abundanten Gemeinden anzunehmen sei, jedoch erklären sich nur unter dieser Annahme die Ausführungen zum geringen Umfang der Nivellierung im konkreten Fall. Zu beachten ist aber, dass die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts eine gesetzliche Regelung zu einer vom Land zu erhebenden Umlage betraf. Ein Ermessensspielraum des Landes bezüglich des Ob und der Höhe der Umlage sieht das Gesetz nicht vor. Die Entscheidung ist daher nicht ohne weiteres zu übertragen auf eine gesetzliche Regelung zur Ausgestaltung der Kreisumlage, die den Landkreisen für die Einführung und Ausgestaltung einer Progression Gestaltungsspielräume einräumt. Es ist dann Aufgabe des Landkreises zu prüfen, ob Nivellierungen oder Übernivellierungen über einen geringen Umfang hinaus erfolgen und ob demzufolge die Progression zu verringern oder von ihr gänzlich abzusehen ist.⁵² Treten

⁵⁰ VerfGBbg, Urt. vom 6. Aug. 2013, Az. 53/11, juris, Rn. 83 ff.

⁵¹ Allgemein zur Zulässigkeit der Ermittlung der gemeindlichen Steuerkraftmesszahl anhand von Nivellierungshebesätzen bereits VerfGBbg, Urt. vom 16. Sept. 1999, Az. 28/98, juris, Rn. 103.

⁵² Vgl. auch VerfGH RP, Entsch. vom 30. Jan. 1998, Az. VGH N 2/97, juris, Rn. 40.

Nivellierungseffekte auf Grundlage einer einheitlichen Kreisumlage auf, dürften diese auch nach der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts zulässig sein. Denn das Gericht zieht in seiner Entscheidung zur Finanzausgleichsumlage gerade die Kreisumlage als Beispiel dafür heran, dass dem kommunalen Finanzausgleich die zumindest partielle Anknüpfung an eine fiktive Steuerkraft für die Bemessung von Umlagen nicht fremd sei, da die auf der Grundlage fiktiver Hebesätze ermittelte Realsteuerkraft seit jeher zu den Umlagegrundlagen für die Kreisumlage gehöre.⁵³

Das Nivellierungsverbot steht der gesetzlichen Normierung einer Progressionsmöglichkeit daher nicht entgegen.

ff) Interkommunale Gleichbehandlung

Eine progressive Kreisumlage muss auch mit dem allgemeinen interkommunalen Gleichbehandlungsgebot vereinbar sein. In seiner Entscheidung zum rheinland-pfälzischen Recht sieht das Bundesverwaltungsgericht hier Erörterungsbedarf, weil ein progressiver Umlagesatz die Gemeinden unterschiedlich behandelt.⁵⁴ Ein einheitlicher Umlagesatz sei stets zulässig, eine Progression bedürfe jedoch einer Rechtfertigung. Die Rechtfertigung liege darin, dass nach rheinland-pfälzischem Recht die höhere Finanzkraft einiger Gemeinden dazu führe, dass die Landkreise weniger Zuweisungen des Landes erhalten und damit der Finanzbedarf des Landkreises, der durch die Kreisumlage zu decken ist, steigt. Die finanzstarken Gemeinden verursachten daher eine höhere Kreisumlage. Ohne Progression komme es somit zu einer stärkeren Belastung der finanzschwächeren Gemeinden. Diese Verursachung rechtfertige es, die finanzstarken Gemeinden mit einem höheren Umlagesatz heranzuziehen.

Diese Ausführungen können durchaus in einigen Punkten hinterfragt werden. Zum einen dürfte auch ein nach Prozentsätzen berechneter einheitlicher Umlagesatz vor dem Hintergrund der interkommunalen Gleichbehandlung eines sachlichen Grundes bedürfen, da ein einheitlicher Umlagesatz bei unterschiedlichen Umlagegrundlagen zu unterschiedlichen Umlagehöhen und damit zu einer unterschiedlichen Belastung der Gemeinden führt. Zum anderen erscheint eine pauschale Rechtfertigung differenzierter Umlagesätze aufgrund von Verursachungs- oder Vorteilsüberlegungen nicht unproblematisch, weil der Kreisum-

⁵³ VerfGBbg, Urt. vom 6. Aug. 2013, Az. 53/11, juris, Rn. 83.

⁵⁴ BVerwG, Urt. vom 31. Jan. 2013, Az. 8 C 1/12, juris, Rn. 15, 30.

lage grundsätzlich keine Äquivalenzgesichtspunkte zugrunde liegen.⁵⁵ Vielmehr ist die Kreisumlage ein Mittel der allgemeinen Finanzbeschaffung der Landkreise. Ihre Höhe ist daher grundsätzlich nicht abhängig von Verursachungsbeiträgen der kreisangehörigen Gemeinden.⁵⁶

Jedenfalls für die Brandenburger Rechtslage greifen diese Überlegungen ohnehin nicht, weil nach der derzeit geltenden Ausgleichssystematik die Finanzstärke einiger kreisangehöriger Gemeinden nicht notwendigerweise zu einer stärkeren Belastung der finanzschwächeren Gemeinden desselben Landkreises aufgrund eines höheren Umlagebedarfs des Landkreises führt. Eine höhere Steuerkraftmesszahl einer kreisangehörigen Gemeinde führt zwar auch zu einer höheren Umlagekraftmesszahl des Landkreises und damit zu geringeren allgemeinen Schlüsselzuweisungen an den Landkreis und einem höheren Umlagebedarf des Landkreises.⁵⁷ Dieser erhöhte Umlagebedarf führt jedoch nicht notwendigerweise zu einer verstärkten Heranziehung der finanzschwächeren Gemeinden. Vielmehr kann der Zuwachs an Steuerkraft einer einzelnen Gemeinde sogar zu einer Herabsetzung des Kreisumlagesatzes und damit zu einer Entlastung der anderen Gemeinden führen, weil die finanzstärkere Gemeinde ggf. auch bei einer Herabsetzung des Umlagesatzes einen höheren (absoluten) Umlagebetrag zahlt. Dies wird offensichtlich, wenn man annimmt, dass die Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde so stark steigt, dass zwar weder die Gemeinde noch der Landkreis allgemeine Schlüsselzuweisungen erhalten, der Finanzbedarf des Landkreises aber bei Beibehaltung des bisherigen Umlagesatzes allein durch die Umlagezahlung dieser finanzstarken Gemeinde gedeckt würde.

Ob und unter welchen Umständen vor diesem Hintergrund der Verursachungsgedanke im derzeitigen Finanzausgleichssystem des Landes Brandenburg zur Rechtfertigung progressiver Kreisumlagen überhaupt herangezogen werden kann, ist an dieser Stelle nicht

⁵⁵ So bereits BVerfG, Beschl. vom 21. Mai 1968, Az. 2 BvL 2/61, juris, Rn. 44; BVerfG, Urt. vom 7. Feb. 1991, Az. 2 BvL 24/84, juris, Rn. 98.

⁵⁶ Eine Ausnahme stellt die gespaltene Kreisumlage (§ 130 Abs. 3 BbgKVerf) dar; dazu OVG Brandenburg, Urt. vom 7. Nov. 1996, Az. 1 D 34/94.NE, juris, Rn. 98 ff.

⁵⁷ Zwar gehören zu den Umlagegrundlagen neben den Steuerkraftmesszahlen auch die allgemeinen Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden. Steigt die Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde, sinken die allgemeinen Schlüsselzuweisungen an diese Gemeinde und insoweit auch die Umlagegrundlagen des Landkreises. Da gemäß § 6 Abs. 1 BbgFAG die allgemeinen Schlüsselzuweisungen den Unterschiedsbetrag zwischen Bedarfsmesszahl und Steuerkraftmesszahl aber nur zu 75 % ausgleichen, führt bei gleichbleibender Bedarfsmesszahl ein Zuwachs bei der Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde im Saldo zu einer Erhöhung der Umlagekraftmesszahl des Landkreises.

vertieft zu prüfen. Denn es bedarf des Verursachungsgedankens nicht, um eine progressive Kreisumlage zu rechtfertigen. Es ist anerkannt, dass der Kreisumlage neben der Finanzierungsfunktion für den Landkreis auch eine Finanzausgleichsfunktion innerhalb des Landkreises zukommt.⁵⁸ Finanzstärkere Gemeinden können daher zu Gunsten der finanzschwächeren Gemeinden verstärkt herangezogen werden.⁵⁹ Somit rechtfertigt sich eine Umlageprogression aus dem Gedanken der Nutzbarmachung der besonderen Leistungskraft einzelner Gemeinden zugunsten der anderen Gemeinden des Landkreises.⁶⁰ Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht im Beschluss zur hessischen Vorbelastungsregelung entschieden, dass ein sachlicher Grund dafür, die besonders steuerstarken Gemeinden in erhöhtem Maße zur Finanzierung der Kreise heranzuziehen, in dem allgemeinen Grundsatz zu finden sei, dass notwendige Lasten nach der Leistungsfähigkeit differenziert werden dürfen.⁶¹

Die durch die Erhebung einer progressiven Kreisumlage bewirkte unterschiedliche Umlagebelastung der kreisangehörigen Gemeinden ist daher mit dem Grundsatz der interkommunalen Gleichbehandlung vereinbar.

gg) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

Nach der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts stellt die Pflicht zur Zahlung der Kreisumlage einen Eingriff in die durch Art. 97 LV garantierte kommunale Finanzhoheit dar.⁶² Eine gesetzliche Ermächtigung zu einem solchen Eingriff ist mit der Landesverfassung nur vereinbar, wenn die Regelung dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügt.⁶³ Dazu muss sie einen legitimen Zweck verfolgen und zur Erreichung dieses Zwecks geeignet und erforderlich sein. Zudem darf die Intensität des Eingriffs nicht außer Verhältnis zu

⁵⁸ F. Kirchhof, Die Rechtsmaßstäbe der Kreisumlage, 1995, S. 37, 52 f.; Henneke, Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder, 4. Auf. 2008, S. 314.

⁵⁹ Vgl. VerfGH NRW, Urt. vom 30. Aug. 2016, Az. 34/14, juris, Rn. 119 ff.

⁶⁰ Vgl. BVerfG, Beschl. vom 21. Mai 1968, Az. 2 BvL 2/61, juris, 62; vgl. auch allgemein zu Umlagen BVerfG, Urt. vom 7. Feb. 1991, Az. 2 BvL 24/84, juris, Rn. 98: „... die Umlage unter Gebietskörperschaften ist keine Abgabe ..., sondern ein Instrument des Finanzausgleichs zwischen öffentlichen Aufgabenträgern. Daraus ergibt sich ..., daß mit einer Umlage stets auch allgemeine Finanzausgleichseffekte erzielt werden dürfen, ohne daß dies insoweit einer speziellen Aufgaben- oder Ausgabenverantwortung oder -entlastung korrespondieren müßte.“

⁶¹ BVerfG, Beschl. vom 21. Mai 1968, Az. 2 BvL 2/61, juris, Rn. 54.

⁶² VerfGBbg, Urt. vom 6. Aug. 2013, Az. 53/11, juris, Rn. 40.

⁶³ VerfGBbg, Urt. vom 15. Okt. 1998, Az. 38/97, juris, Rn. 58; VerfGBbg, Urt. vom 6. Aug. 2013, Az. 53/11, juris, Rn. 50 ff.

dem damit verfolgten Ziele stehen. Zweck der Regelung einer progressiven Kreisumlage ist es, die Landkreise in die Lage zu versetzen, im Rahmen der Deckung des eigenen Finanzbedarfs die unterschiedliche Leistungskraft der einzelnen Gemeinden zu berücksichtigen und durch Festsetzung höherer Umlagesätze für finanzstarke Gemeinden einen kreisinternen Finanzausgleich herbeizuführen. Dies ist legitim.⁶⁴ Die Regelung einer progressiven Kreisumlage ist zur Förderung dieses Ziels geeignet. Eine solche Regelung ist auch erforderlich, weil ein ebenso geeignetes, aber milderes Mittel nicht ersichtlich ist. Zwar haben die Landkreise bereits nach derzeitiger Rechtslage, wie dargelegt, die Möglichkeit, einen innerkreislichen Finanzausgleich herbeizuführen, indem sie in Wahrnehmung ihrer Ausgleichsaufgabe Zuwendungen an einzelne bedürftige Gemeinden zahlen. Dies kann zu den gleichen Effekten führen wie die Erhebung einer progressiven Kreisumlage. Damit handelt es sich jedoch nicht um ein milderes Mittel, das die Erforderlichkeit im rechtlichen Sinne entfallen lässt. Die bereits nach geltender Rechtslage bestehende Möglichkeit, die Ziele einer progressiven Kreisumlage zu erreichen, kann allenfalls dazu führen zu hinterfragen, ob die Einführung einer progressiven Kreisumlage im politischen Sinne erforderlich ist.

Eine Progression nach rheinland-pfälzischem Regelungsmodell steht auch nicht außer Verhältnis zu den damit verfolgten Zielen. Dies ergibt sich daraus, dass zum einen die Höhe der Progression gesetzlich begrenzt ist und dass zum anderen die Höhe des Progressionssatzes in das Ermessen des jeweiligen Landkreises gestellt wird, so dass dieser aufgrund der konkreten Umstände im Landkreis über die Progression entscheiden kann.

Eine gesetzliche Einführung einer Progressionsmöglichkeit steht daher mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in Einklang.

2. Anforderungen an die Festsetzung des Umlagesatzes durch den Landkreis

Wie oben gezeigt, kann im Einzelfall die Festsetzung eines progressiven Kreisumlagesatzes mit den verfassungsrechtlichen Garantien zugunsten der kreisangehörigen Gemeinden in Konflikt geraten. Wenn und soweit der Gesetzgeber die Entscheidung über eine Progression und deren Ausgestaltung den Landkreisen zuweist, obliegt es daher dem jeweiligen Landkreis, die Vereinbarkeit einer Progression mit diesen Verfassungsgrundsät-

⁶⁴ Siehe allgemein zur Zulässigkeit eines interkommunalen Finanzausgleichs VerfGBbg, Urt. vom 6. Aug. 2013, Az. 53/11, juris, Rn. 58; BVerfG, Urt. vom 7. Feb. 1991, Az. 2 BvL 24/84, juris, Rn. 88.

zen zu gewährleisten. Der Landkreis muss also sicherstellen, dass die Garantie der finanziellen Mindestausstattung, das Verbot der Abschöpfung der Steuergrundlagen, das Nivellierungsverbot und schließlich der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt sind. Daraus erwächst zugleich die Pflicht des Landkreises, vor der Entscheidung die jeweiligen Belange der Gemeinden durch Anhörung der Gemeinden zu ermitteln und die Auswirkungen einer Progression in die erforderliche Abwägung der Belange der Gemeinden untereinander und der eigenen Belange einzustellen; zudem muss er seine Entscheidungen in geeigneter Form – beispielsweise im Wege einer Begründung der Ansätze seiner Haushaltssatzung – offenlegen.⁶⁵

⁶⁵ BVerwG, Urt. vom 31. Jan. 2013, Az. 8 C 1/12, juris, Rn. 14; OVG RP, Urt. vom 21. Feb. 2014, Az. 10 A 10515/13, juris, Rn. 35; zu Verfahrensanforderungen siehe auch *Henneke*, „Die Kreisumlage darf nicht zu einer nachhaltigen Verkürzung der gemeindeeigenen Finanzbasis führen“, DVBl. 2018, S. 133, 142; ThürOVG, Urt. vom 7. Okt. 2016, Az. 3 KO 94/12, juris, Rn. 52 ff.

IV. Zusammenfassung

1. In Brandenburg dürfen die Landkreise derzeit keine Kreisumlagesätze festsetzen, die nach Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden progressiv gestaffelt sind.

2. Schafft der Landesgesetzgeber eine Rechtsgrundlage für die Festsetzung progressiver Kreisumlagesätze, ist eine gesetzliche Verpflichtung der Landkreise zur Erhebung einer progressiven Kreisumlage nur unter Wahrung der aus Art. 97 LV abzuleitenden Rechte der Landkreise zur eigenständigen Umlagefestsetzung und eigenverantwortlichen Wahrnehmung der Ausgleichsaufgaben zulässig. Daher bestehen gute verfassungsrechtliche Gründe für den Gesetzgeber, im Fall der gesetzlichen Regelung der progressiven Kreisumlage die Entscheidung über die Erhebung einer progressiven Kreisumlage in das Ermessen des jeweiligen Landkreises zu stellen.

3. Eine landesgesetzliche Regelung der Progression nach dem Modell des § 25 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 des Landesfinanzausgleichsgesetzes des Landes Rheinland-Pfalz, das den Landkreisen für die Ausgestaltung progressiver Kreisumlagesätze ausreichende Spielräume belässt, zugleich aber Grenzen für den Umlagesatz in der höchsten Progressionsstufe setzt, ist mit dem Grundgesetz und der Landesverfassung vereinbar.

a) Eine solche Regelung verstößt – auch unter Einbeziehung weiterer Umlagen wie der Finanzausgleichsumlage, der Gewerbesteuerumlage, der Amtsumlage oder einer künftigen Verbandsgemeindeumlage nach den von der Landesregierung vorgelegten Geszentwürfen – nicht gegen die Garantie einer finanziellen Mindestausstattung und das Verbot der vollständigen Abschöpfung der grundgesetzlich vorgesehenen Steuerzuweisungen. Allerdings ist § 130 Abs. 1 BbgKVerf, der die Landkreise zur Erhebung einer Kreisumlage zur Deckung des Finanzbedarfs verpflichtet, verfassungskonform so auszuulegen, dass ein Landkreis bei Festsetzung des Umlagesatzes die Garantie der finanziellen Mindestausstattung und das Abschöpfungsverbot beachten muss und daher ggf. nicht den gesamten ungedeckten Finanzbedarf auf die kreisangehörigen Gemeinden umlegen darf.

b) Ein durch Einführung einer progressiven Kreisumlage verstärkter Anpassungsdruck auf Gemeinden mit niedrigen Hebesätzen, der wegen der Anknüpfung der Umlagegrundlagen an Nivellierungshebesätze denkbar ist, ist mit dem verfassungsrechtlichen Hebesatzrecht der kreisangehörigen Gemeinden vereinbar.

c) Das aus dem Gleichheitssatz abzuleitende Verbot einer Nivellierung oder Übernivellierung der Finanzkraft der Gemeinden steht der Schaffung einer Rechtsgrundlage zur Festsetzung progressiver Kreisumlagesätze nicht entgegen, wenn für die Einführung der Progression und ihre Ausgestaltung ein Spielraum für den jeweiligen Landkreis besteht. Zwar kann eine progressive Kreisumlage im Zusammenspiel mit der Ansetzung von Durchschnittshebesätzen Nivellierungseffekte verstärken. Dies ist jedoch nach der Rechtsprechung jedenfalls dann verfassungsrechtlich zulässig, wenn Nivellierungen nur vereinzelt auftreten. Es liegt dann in der Verantwortung des Landkreises zu prüfen, ob Nivellierungen oder Übernivellierungen über einen geringen Umfang hinaus erfolgen und ob demzufolge die Progression zu verringern oder von ihr gänzlich abzusehen ist.

d) Die Belastung mit unterschiedlichen Kreisumlagesätzen ist mit dem interkommunalen Gleichbehandlungsgebot vereinbar. Die Ungleichbehandlung rechtfertigt sich aus der Finanzausgleichsfunktion der Kreisumlage und dem allgemeinen Grundsatz, dass notwendige Lasten nach der Leistungsfähigkeit differenziert werden dürfen.

e) In der Erhebung einer progressiven Kreisumlage liegt ein Eingriff in die gemeindliche Finanzhoheit, der dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen muss. Die Erforderlichkeit der Regelung im rechtlichen Sinne entfällt nicht dadurch, dass die Landkreise in Wahrnehmung ihrer Ausgleichsaufgabe nach § 122 Abs. 2 Satz 2 BbgKVerf durch Zuweisungen an finanzschwache Gemeinden einen kreisinternen Finanzausgleich herbeiführen und damit gleiche Effekte wie bei Erhebung einer progressiven Kreisumlage erzielen können. Dies kann allenfalls dazu führen, die Erforderlichkeit einer solchen Regelung im politischen Sinne zu hinterfragen. Eine Progression nach rheinland-pfälzischem Regelungsmodell steht auch nicht außer Verhältnis zu den damit verfolgten Zielen, weil die Höhe der Progression gesetzlich begrenzt ist und die Höhe des Progressionssatzes in das Ermessen des jeweiligen Landkreises gestellt wird, so dass dieser aufgrund der konkreten Umstände im Landkreis über die Progression entscheiden kann.

f) Wenn und soweit der Gesetzgeber die Entscheidung über eine Progression und deren Ausgestaltung den Landkreisen zuweist, obliegt es dem jeweiligen Landkreis, die Vereinbarkeit einer Progression mit der Garantie der finanziellen Mindestausstattung, dem Verbot der Abschöpfung der Steuergrundlagen, dem Nivellierungsverbot und schließlich dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sicherzustellen. Daraus erwächst zugleich die Pflicht des Landkreises, vor der Entscheidung die jeweiligen Belange der Gemeinden durch Anhörung zu ermitteln und seine Entscheidungen in geeigneter Form offenzulegen.