

Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 12.07.2023 – 10 A 10425/19

ECLI:DE:OVGRLP:2023:0712.10A10425.19.00

Tenor

Unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts Neustadt an der Weinstraße vom 29. Oktober 2018 werden der Bescheid des Beklagten vom 5. November 2013 und der Widerspruchsbescheid des Kreisrechtsausschusses bei der Kreisverwaltung K... vom 12. März 2015 aufgehoben.

Der Beklagte hat die Kosten des Verfahrens beider Rechtszüge zu tragen, mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Rn. 1

Die Klägerin wendet sich gegen den Bescheid über die Festsetzung der Kreisumlage für das Haushaltsjahr 2013 auf 212.056 € bei einem Umlagesatz von 41,20 v.H.

Rn. 2

Sie ist eine Ortsgemeinde mit 776 Einwohnern (Stand: 31. Dezember 2013, Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Statistische Berichte, 2014, S. 32) und gehörte bis zum 30. Juni 2014 der Verbandsgemeinde O... an. Seit dem 1. Juli 2014 ist sie der Verbandsgemeinde O-Q... zugehörig.

Rn. 3

Der Haushalt der Klägerin ist seit Jahren unausgeglichen. Seit 2012 nimmt sie aufgrund des mit dem Beigeladenen am 31. Mai 2012 geschlossenen Konsolidierungsvertrags in der Fassung des Änderungsvertrags vom 10. Juli 2017 am Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP) teil.

Rn. 4

In ihrer Haushaltssatzung für die Jahre 2013 und 2014 setzte sie für das streitgegenständliche Jahr 2013 den Jahresfehlbetrag im Ergebnishaushalt auf

-127.772 €, den Saldo der ordentlichen Ein- und Auszahlungen im Finanzhaushalt auf -96.342 € und den „nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag“ auf

-820.990,59 € fest. Sie erwartete zum Ende des Haushaltsjahres 2013 eine Liquiditätskreditverschuldung in Höhe von 1.025.733 € (1.321,82 €/Einwohner) und eine freie Finanzspitze von -157.882 €.

Rn. 5

Ausweislich der – erst sukzessive ab dem 2. März 2017 vom Ortsgemeinderat beschlossenen – Jahresabschlüsse wies die Klägerin in dem Zeitraum von 2008 (in diesem Jahr führte sie die Doppik ein) bis 2017 in den Ergebnisrechnungen stets Jahresfehlbeträge auf. Der Jahresfehlbetrag, der jeweils dem ordentlichen Ergebnis entsprach, die laufenden Erträge aus der Verwaltungstätigkeit, die freie Finanzspitze und die Liquiditätskreditverschuldung der Klägerin entwickelten sich wie folgt:

Rn. 2012

Jahresfehlbetrag (in €)

-180.430,18

-118.039,56

-163.206,38

-137.711,57

- 74.737,12

Lfd. Erträge Vwtätigkeit (in €)

711.834,41

895.158,85

683.295,07

709.187,20

894.438,64

Freie Finanzspitze (in €)

-144.936,93

-134.071,58

-169.591,00

-198.730,24

- 90.421,02

Liquiditätskredit-

verschuldung (in €)

654.312,86

768.419,61

940.283,58

1.126.332,54

1.166.691,81

Einwohner (31.12., Statistisches Landesamt RLP)/ Liquiditätskredit-

verschuldung je

Einwohner (in €)

794 /

824,07

771 /

996,65

782 / 1.202,41

773 / 1.457,09

752 / 1.551,45

Rn. 2017

Jahresfehlbetrag (in €)

- 28.285,26

-100.068,38

- 93.181,57

-121.022,70

-83.855,47

Lfd. Erträge Vwtätigkeit (in €)

939.090,09

978.738,68

980.819,10

977.487,20

1.014.743,32

Freie Finanzspitze (in €)

- 50.697,06

- 259.700,83

+ 10.905,94

- 184.109,30

- 79.359,05

Liquiditätskredit-

verschuldung (in €)

1.192.804,84

1.679.649,20

1.708.938,49

1.900.769,94

2.001.786,20

Einwohner (31.12., Statistisches Landesamt RLP)/ Liquiditätskredit-

verschuldung je

Einwohner (in €)

776 / 1.537,12

746 / 2.251,54

708 / 2.413,75

764 / 2.487,92

750/ 2.669,05

Rn. 6

In der Schlussbilanz des Haushaltsjahres 2008 wies die Klägerin ausweislich des Jahresabschlusses noch ein positives Eigenkapital von 69.473,76 € aus, in den nachfolgenden Haushaltsjahren bis 2017 jedoch jeweils einen „nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag“ (2013: -452.506,13 €). Ihre Kapitalrücklage war in den Jahren 2008 bis 2013 jeweils mit 249.903,94 € ausgewiesen, 2016 lag sie erstmals im negativen Bereich (-13.963,76 €).

Rn. 7

Im Zeitraum 2008 bis 2017 erhob die Klägerin die Realsteuern nach den folgenden Hebesätzen (in Klammern: durchschnittliche Hebesätze im beklagten Landkreis/Nivellierungssätze, alle in Prozent):

Rn. 2012

Grundsteuer A

280 (275 / 269)

280 (275 / 269)

280 (275 / 269)

285 (283 / 285)

285 (290 / 285)

Grundsteuer B

320 (318 / 317)

320 (318 / 317)

320 (318 / 317)

340 (334 / 338)

370 (352 / 338)

Gewerbsteuer

352 (351 / 352)

352 (351 / 352)

352 (351 / 352)

352 (353 / 352)

355 (358 / 352)

Rn. 2017

Grundsteuer A

285 (300 / 285)

300 (313 / 300)

350 (323 / 300)

350 (337 / 300)

350 (357 / 300)

Grundsteuer B

370 (363 / 338)

370 (377 / 365)

430 (389 / 365)

430 (395 / 365)

430 (409 / 365)

Gewerbsteuer

355 (363 / 352)

380 (371 / 365)

380 (378 / 365)

380 (380 / 365)

380 (385 / 365)

Rn. 8

Die Klägerin unterhielt im streitgegenständlichen Jahr 2013 in ihrer kommunalen Trägerschaft einen Friedhof, eine Kindertagesstätte mit Spielplatz, eine Bibliothek, zwei weitere kommunale Spielplätze und ein Bürgerhaus. Sie beschäftigte insgesamt zehn Gemeindebedienstete (partiell in Teilzeit), darunter einen Gemeindearbeiter. Laut Auskunft des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz vom 9. Oktober 2020 lag die Klägerin einerseits bei ihren Personal- sowie Sach- und Dienstleistungsausgaben außerhalb des Aufgabenfeldes für Kindertagesstätten spürbar unter dem Durchschnitt der rheinland-pfälzischen Gemeinden der gleichen Größenklasse. Im Bereich der Kindertagesstätten wies die Klägerin danach andererseits jedoch etwas höhere Fehlbeträge auf als der Durchschnitt der Gemeinden ihrer Größenklasse.

Rn. 9

Von 1997 bis 2000 erschloss die Klägerin ein topografisch ungünstig gelegenes Baugebiet, dessen Bauplätze bis heute nicht vollständig veräußert werden konnten. Zur Abdeckung des dadurch im Vermögenshaushalt der Klägerin entstandenen Fehlbetrags musste sie im Jahr 2002 einen Kredit in Höhe von 767.105 € aufnehmen, wodurch sich ihre Schuldensituation früh verschärfte. Von 2009 bis 2011 erweiterte die Klägerin ihren Gemeindefriedhof, wodurch Kosten in Höhe von insgesamt 305.000 € entstanden, denen lediglich ein Landeszuschuss in Höhe von 136.000 € gegenüberstand.

Rn. 10

Der Beklagte ist ein aus sechs Verbandsgemeinden (B..., E..., L..., O-Q..., R..., W...) bestehender Landkreis, dem insgesamt 50 Ortsgemeinden – darunter die Klägerin – angehören. Im streitgegenständlichen Haushaltsjahr 2013 gehörten dem Beklagten neun Verbandsgemeinden (B..., E..., X..., K...-Süd, L..., O..., Q..., R... und W...) an.

Rn. 11

Von den kommunalen Gebietskörperschaften im beklagten Landkreis wiesen – abgestellt auf den Kenntnisstand am 5. August 2016 (vgl. Anlage CBH 1 zum Schriftsatz des Beklagten vom 11. November 2021), das heißt unter teilweiser Einbeziehung von Jahresergebnissen – im Zeitraum 2008 bis 2017 die Verbandsgemeinden L... (2011 bis 2017) und X... (2011 bis 2014) und die Ortsgemeinden Y... (2016 und 2017), F... (2013, 2014, 2016, 2017), H... (2010 bis 2017), Z... (2015 bis 2017), V... (2010, 2011, 2013 bis 2017), U... (2012 bis 2017), S... (2011 bis 2017), T... (2017), L... Stadt (2014 bis 2017), M... (2015 bis 2017), E... (2012 bis 2017), P... (2010 bis 2017), J... (2008 bis 2017), X... (2009 bis 2017), G... (2008 bis 2017), C... (2008 bis 2017), B... (2008 bis 2017) und D... (2009) Liquiditätskreditbestände von mehr als 1.000 € pro Einwohner auf.

Rn. 12

Auch der Beklagte ist finanziell notleidend und bereits seit den 1990er Jahren nicht mehr in der Lage, seinen Haushalt aus eigener Kraft auszugleichen. „Freie Finanzspitzen“ sind nicht vorhanden. Seit Jahren weist er hohe Fehlbeträge aus. Bereits mit der Einführung der Doppik zum 1. Januar 2008 wies der Beklagte ein Eigenkapital von -73.441.412 € aus, das zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2012 -152.234.752 € betrug. Das Volumen seiner Liquiditätskredite belief sich zum Jahresabschluss 2012 auf 167,76 Mio. € und war nach der Haushaltsplanung für 2013/2014 bis Ende 2014 mit 195,11 Mio. € prognostiziert. Der Haushaltsplan 2013 wies im Ergebnishaushalt einen Jahresfehlbetrag von

-15.903.471 € aus – und damit das höchste Defizit der rheinland-pfälzischen Landkreise. Zur Deckung des Finanzmittelbedarfs 2013, also zum Erreichen eines auf das Haushaltsjahr 2013 bezogenen ausgeglichenen Ergebnishaushalts hätte der Beklagte den Kreisumlagesatz auf 58,79 v.H. festsetzen müssen.

Rn. 13

Der Beklagte erhob die Kreisumlage indes jahrelang unter dem durchschnittlichen Umlagesatz in Rheinland-Pfalz (2012: 40,50 v.H. statt 42,57 v.H.). Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Trier – ADD – als Kommunalaufsichtsbehörde äußerte in verschiedenen Haushaltsverfügungen – insbesondere: vom 13. Februar 2008, vom 22. Januar 2009 und vom 4. November 2009 – ihre Erwartung, dass der Beklagte den Kreisumlagesatz deutlich anheben müsse. Teilweise stellte sie aufsichtsbehördliche Maßnahmen in Aussicht, sollte der Umlagesatz nicht der kommunalaufsichtlichen Forderung entsprechend angehoben werden. In der Verfügung vom 13. Februar 2008 erläuterte sie außerdem, dass den umlagepflichtigen Kommunen unter Berücksichtigung von Verbandsgemeinde- und Kreisumlage ein ausreichender finanzieller Handlungsspielraum gegeben sei. Schließlich erarbeiteten die ADD und der Beklagte einen bis in das Jahr 2015 reichenden Drei-Stufen-Plan, der eine (nur) schrittweise Anhebung des Umlagesatzes auf den Landesdurchschnitt und – auf Forderung des Landrats des Beklagten – zur Entlastung der kreisangehörigen Gemeinden eine Anrechnung der Gewinnausschüttung der Kreissparkasse auf die Kreisumlage vorsah. Daran anknüpfend verabschiedete der Kreistag des Beklagten am 22. Februar 2010 einen Grundsatzbeschluss zur Kreisumlage 2010 bis 2014, wonach der Kreisumlagesatz in den Jahren 2010 bis 2013/2014 gestaffelt angehoben (2010: um 2 % auf 39,75 %, 2011: auf 40,75 %, 2012: auf 41,75 %, 2013/2014: Anpassung an den jeweiligen Landesdurchschnitt) und – unter Anrechnung von 75 % der Gewinnausschüttung der Kreissparkasse – an den jeweiligen Landesdurchschnitt angepasst werden sollte. In der Beschlussvorlage wird dazu unter anderem ausgeführt, dass dieses Konzept die Finanzsituation der „gesamten kommunalen Familie im Landkreis K...“ berücksichtige. Bei der Beratung mit der Kommunalaufsicht sei das Kreisumlagethema unter Beachtung der defizitären Haushalts- und Finanzsituation des Beklagten, aber auch fast aller Orts- und Verbandsgemeinden im Landkreis ausgiebig erörtert worden. Die Ertragsseite des Beklagten für 2010 und die Folgejahre werde merklich verbessert und gleichzeitig würden die Orts- und Verbandsgemeinden durch die Kreisumlageerhöhung moderater belastet, als das aufgrund der ursprünglichen Ausführungen der Kommunalaufsicht zu erwarten gewesen sei.

Rn. 14

Der Kreistag des Beklagten beschloss in seiner Sitzung vom 12. Dezember 2011, ab dem Jahr 2012 am KEF-RP teilzunehmen. In der Beschlussvorlage hierzu heißt es unter anderem:

Rn. 15

„Aufgrund der finanziell extrem schlechten Lage des Landkreises K... verlangt die ADD grundsätzlich eine Anhebung unserer Kreisumlage auf einen Prozentpunkt über Landesdurchschnitt.“

Rn. 16

Die bisherige Vereinbarung, wonach eine eventuelle Ausschüttung der Kreissparkasse K... zu maximal 75 % kreisumlagemindernd anerkannt wird, wird auch weiterhin Gültigkeit behalten. [...]

Rn. 17

Durch weitere Verhandlungen konnte erreicht werden, dass die geforderte Steigerung der Kreisumlage auf einen Prozentpunkt über Landesdurchschnitt erst ab 2014 umgesetzt wird, in 2014 aber zunächst nur mit 0,5 Prozentpunkten. Erst in 2015, mit einer weiteren Anhebung um 0,5 Punkte, wird die ADD-Forderung komplett umgesetzt sein.

Rn. 18

Als Ergebnis kann man festhalten, dass mit diesen Maßnahmen der vom Landkreis zu leistende Konsolidierungsbeitrag mit 2.111.229 € schon im ersten Jahr erreicht wird. [...] Trotzdem wird nach dieser Vereinbarung die Kreisumlage bis ins Jahr 2026 nachhaltig immer um 0,25 %-Punkten unter Landesdurchschnitt liegen können [...].“

Rn. 19

Der Beschlussvorlage waren weitere Anlagen beigelegt, in denen insbesondere die

(Gesamt-)Umlagegrundlage und das Umlageaufkommen unter anderem für das Jahr 2013 sowie diverse weitere Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen des Beklagten und eine Gegenüberstellung des tatsächlichen Kreisumlageaufkommens des Beklagten mit dem bei einem landesdurchschnittlichen oder höheren Umlagesatz zu erzielenden Aufkommen (1990 bis 2012) angegeben waren. Der Beklagte verpflichtete sich sodann in dem am 11. Juni 2012 mit dem Beigeladenen geschlossenen Konsolidierungsvertrag (Laufzeitende: 2026), seinen jährlichen Konsolidierungsbeitrag in Höhe von 2.046.985 € (vgl. § 2 Abs. 2 Konsolidierungsvertrag) während der Vertragslaufzeit durch die Anhebung der Kreisumlage (zum 1. Januar 2012 um 0,75 Prozentpunkte, zum 1. Januar 2013 um weitere 0,75 Prozentpunkte, zum 1. Januar 2014 um weitere 0,5 Prozentpunkte und zum 1. Januar 2015 um weitere 0,5 Prozentpunkte, dann bis zum Ende der Vertragslaufzeit gleichbleibend), die Erhöhung der Gewinnausschüttung der Kreissparkasse und die Erhöhung der Pachteinnahmen für die Schilderprägestelle zu realisieren (vgl. § 3 Konsolidierungsvertrag). Weiter sieht § 3 Abs. 2 Alt. 2 Konsolidierungsvertrag vor, dass ausbleibende Konsolidierungseffekte durch alternative Maßnahmen aufgrund kommunalpolitischer Entscheidungen im Einvernehmen mit der ADD vollständig zu kompensieren sind, wenn durch spätere Entscheidungen der zuständigen kommunalen Organe Änderungen bei den vorgesehenen Konsolidierungsmaßnahmen eintreten. Wird schließlich unter Einbeziehung von Kompensationsmaßnahmen der erforderliche kommunale Konsolidierungsbeitrag gemäß § 2 Abs. 2 Konsolidierungsvertrag nicht realisiert und zwischen dem Landkreis und der ADD auch keine Einigung über einen nachträglichen Ausgleich erzielt, so kann der Konsolidierungsvertrag nach Anhörung des Landkreises vom Land ohne Einhaltung einer Frist gekündigt werden (vgl. § 4 Abs. 2 Satz 1 Konsolidierungsvertrag). Im Falle einer Kündigung kommen für das laufende Haushaltsjahr noch nicht ausgezahlte Bewilligungsmittel nicht mehr zur Auszahlung und eine Rückforderung bereits gezahlter Entschuldungshilfen nach Maßgabe der Regelungen des Zuwendungsbescheids bleibt vorbehalten (vgl. § 4 Abs. 2 Sätze 3 und 4 Konsolidierungsvertrag). Anstelle einer Kündigung kommt einmalig auch eine Aussetzung des Vertrags für ein Jahr in Betracht, wenn davon ausgegangen werden kann, dass der Landkreis seinen Konsolidierungsbeitrag nach Ablauf der Aussetzungsfrist wieder erbringt (vgl. § 4 Abs. 2 Satz 5 Konsolidierungsvertrag).

Rn. 20

Mit Schreiben der Kreisverwaltung des Beklagten vom 14. Dezember 2012 übersandte diese den Kreistagsmitgliedern zur Vorbereitung der Kreistagssitzung vom 4. Februar 2013 einen Entwurf der Haushaltssatzung 2013 mit Haushaltsplan 2013 nebst Anlagen sowie ein Eckdatenpapier zum Haushaltsplan 2013 – Eckdatenpapier –. Der Haushaltsplan umfasst unter anderem eine Kreisumlageliste für das Haushaltsjahr 2012 (endgültige Festsetzung) und für das Haushaltsjahr 2013 (vorläufige Festsetzung), die für jede kreisangehörige kommunale Gebietskörperschaft die Umlagegrundlagen einzeln sowie insgesamt sowie die sich aus dem jeweiligen Umlagesatz errechnende Kreisumlage in ihrer Höhe aufschlüsselt. Dem Entwurf der Haushaltssatzung 2013 und des Haushaltsplans 2013 war als Anlage eine „Übersicht über die Freien Finanzspitzen und Jahresergebnisse Ergebnishaushalt der kommunalen Gebietskörperschaften Haushaltsplan 2011/2012“ beigelegt. Dort werden für die Haushaltsjahre 2011 und 2012 für jede von der Kreisumlage betroffene Kommune die freie Finanzspitze gemäß Haushaltsplan (lfd. Nr. 3 des Musters 14 zu § 103 Abs. 2 Satz 3

Gemeindeordnung – GemO –), der negative Saldo des Finanzhaushalts in Prozent, das Jahresergebnis des Ergebnishaushalts gemäß Haushaltsplan (gem. § 2 Abs. 1 Nr. 31 Gemeindehaushaltsverordnung – GemHVO –), die Fehlbetragsquote in Prozent und die Hebesätze der jeweiligen Verbandsgemeindeumlage sowie der Grundsteuern A und B und der Gewerbesteuer ausgewiesen. Bei dem Eckdatenpapier handelt es sich im Wesentlichen um Übersichten zu den Finanzdaten des Beklagten, wobei insbesondere die Haushaltsplanung für das Jahr 2013 der des Jahres 2012 gegenübergestellt, Änderungen dargestellt und einzelne Aspekte näher erläutert werden. Hinsichtlich der Kreisumlage finden sich unter anderem Angaben zu ihrer Gesamthöhe und Entwicklung. In der Übersicht zur Entwicklung des Kreisumlageaufkommens 2012/2013 wird für jede umlagepflichtige Gebietskörperschaft das Kreisumlageaufkommen je Ortsgemeinde/Verbandsgemeinde für das Haushaltsjahr 2012 und 2013 angegeben.

Rn. 21

Der Kreistag des Beklagten beschloss in seiner Sitzung vom 4. Februar 2013 die Haushaltssatzung und den Haushaltsplan 2013 und setzte in § 7 der Haushaltssatzung 2013 den Umlagesatz für die Kreisumlage auf 41,20 v.H. fest. Das Kreisumlageaufkommen wird dort mit 34.430.991 € für das Jahr 2012 und mit 37.227.625 € für das Jahr 2013 angegeben. Die dazugehörige Beschlussvorlage vom 28. Januar 2013 enthält Angaben zu den veranschlagten Daten für den Ergebnishaushalt (Erträge, Aufwendungen, Jahresfehlbetrag) und den Finanzhaushalt des Beklagten (ordentliche und außerordentliche Ein- und Auszahlungen, Investitions- und Liquiditätskredite etc.), einschließlich des Höchstbetrags der Kassenkredite. Der Beschlussvorschlag verweist auf die Haushaltssatzung und den Haushaltsplan „mit den beigefügten Anlagen“ in der Fassung des vorliegenden Entwurfs. Ausweislich des Protokolls der Kreistagssitzung erläuterte der Landrat den Haushalt „anhand der beigefügten Präsentation“ und erteilte anschließend den Fraktionsvorsitzenden das Wort, die ihre Haushaltsreden hielten. Die vorgenannte Präsentation enthält unter anderem Eckdaten zum Haushalt und Finanzbedarf des Beklagten insbesondere für das Jahr 2013 (so zur Entwicklung des Kreisumlagesatzes, zum Ergebnis- und Finanzhaushalt), zu einzelnen Teilhaushalten, zu freiwilligen Leistungen, zur Entwicklung des Liquiditätskreditbestands, zum Stellenplan, zu geplanten Investitionen sowie – unter Punkt 3 – zur Kreisumlage. Zu Letzterer wird dargestellt und exemplarisch erläutert, wofür die Kreisumlage eingesetzt worden sei (beispielhaft für das Jahr 2011 für alle Verbandsgemeinden sowie eine Ortsgemeinde), dass die Gemeinden trotz deren Anstiegs letztlich zu wenig Kreisumlage bezahlten, die Liquiditätskredite des Landkreises stiegen und was aus Sicht des Beklagten die Gründe hierfür seien. Dabei wird auch problematisiert, dass eine Kreisumlage nicht dazu führen dürfe, dass den Gemeinden keine finanzielle Mindestausstattung zur Wahrnehmung ihrer Pflichtaufgaben sowie von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben mehr verbleibe.

Rn. 22

Die Haushaltssatzung des Beklagten für das Haushaltsjahr 2013 vom 4. Februar 2013 wurde durch die ADD als Kommunalaufsichtsbehörde genehmigt, ab dem 10. April 2013 öffentlich bekannt gemacht und ausgelegt.

Rn. 23

Auf der Grundlage des in § 7 der Haushaltssatzung 2013 enthaltenen Kreisumlagesatzes von 41,20 v.H. und einer Umlagegrundlage der Klägerin in Höhe von 514.701 € setzte der Beklagte mit Bescheid vom 5. November 2013 die Kreisumlage für das Haushaltsjahr 2013 gegenüber der Klägerin auf 212.056 € fest. Diesem Bescheid war als Bestandteil eine Aufstellung aller kreisangehörigen Gemeinden mit der Angabe der Höhe und Zusammensetzung der jeweiligen Umlagegrundlage beigefügt.

Rn. 24

Neben der Kreisumlage wurde die Klägerin im Jahr 2013 zur Zahlung einer – von ihr ebenfalls angegriffenen – Verbandsgemeindeumlage in Höhe von 231.615 € (Umlagesatz von 45 v.H.), einer Gewerbesteuerumlage in Höhe von 6.009,18 € (Umlagesatz von 1,12 v.H.) und einer Umlage zum Fonds „Deutsche Einheit“ in Höhe von 3.064 € (Umlagesatz von 0,6 v.H.) herangezogen.

Rn. 25

Die Klägerin erhob gegen den Kreisumlagebescheid vom 5. November 2013 mit Schreiben ihrer Bürgermeisterin vom 4. Dezember 2013 Widerspruch, der durch das Schreiben des Bürgermeisters der damaligen Verbandsgemeinde O... vom 9. Januar 2014 wiederholt wurde. Zur Widerspruchsbegründung führte die Klägerin unter Bezugnahme auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 31. Januar 2013 (8 C 1.12, BVerwGE 145, 378 = juris) aus, ein Kreis müsse bei der Festsetzung der Höhe der Umlage die gleichrangigen Interessen der Gemeinden in Rechnung stellen. Die angefochtene Kreisumlage 2013 nehme ihr jedoch die verfassungsrechtliche Mindestfinanzausstattung und greife damit in den geschützten Kernbereich des Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz – GG – ein. Bei einer Umlageanspannung von insgesamt 87,92 v.H. (Verbandsgemeindeumlage, Kreisumlage, Umlage Fonds der Deutschen Einheit, Gewerbesteuerumlage) im Jahr 2013 bleibe ihr kein Spielraum für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben in wenigstens bescheidenem Umfang. Sie sei strukturell unterfinanziert und überschuldet. Trotz all ihrer Bemühungen – etwa der Anhebung von Hebesätzen und der Verwirklichung hoher Sparanforderungen – sei es ihr nicht möglich, ihren Haushalt auszugleichen. Die Situation zwingt dazu, den Umlageschlüssel zu korrigieren beziehungsweise ihr die Beträge auf sonstige Weise zur Verfügung zu stellen.

Rn. 26

Im Widerspruchsverfahren stellte der Beklagte verschiedene Unterlagen für seine Stellungnahme an den Kreisrechtsausschuss zusammen, unter anderem eine Übersicht über die Umlageanspannung durch Verbandsgemeinde- und Kreisumlage im beklagten Landkreis in den Jahren 2003 bis 2014, eine Übersicht über die Entwicklung der Gemeindebilanzen (Bilanzsumme, Eigenkapital inkl. Ergebnis, Überschuss/Fehlbetrag, Investitionskredite, Verbindlichkeiten für Liquidität abzgl. Forderungen) für die Jahre 2009 bis 2014 – wobei allerdings für die Jahre 2013 und 2014 noch keine Zahlen vorlagen und die Angaben für den übrigen Zeitraum lückenhaft sind –, eine Übersicht über die Entwicklung der Steuerkraftmesszahl der Ortsgemeinden für die Jahre 2008 bis 2015, eine Übersicht über die freie Finanzspitze, das Jahresergebnis, die Fehlbetragsquote (jeweils gemäß Haushaltsplan), die Umlagesätze der Verbandsgemeinden und die Hebesätze aller kreisangehörigen Verbands- und Ortsgemeinden für die Jahre 2009 bis 2013, eine Übersicht über die Ermittlung des Umlagebedarfs, die Übersicht zur Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit des Beklagten mit Angaben für die Jahre 2013 bis 2018, die Übersicht zur Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit der Klägerin mit Angaben für die Jahre 2011 bis 2016, eine Gegenüberstellung von Kreisumlageertrag und Kosten je Verbandsgemeinde für das Jahr 2011 und eine Übersicht über die Entwicklung der Finanzmittelüberschüsse und -fehlbeträge der Klägerin für die Jahre 2008 bis 2016. Der Stellungnahme des Beklagten im Widerspruchsverfahren waren außerdem weitere Übersichten beigelegt, die vor allem seine Finanzlage zum Gegenstand hatten (unter anderem zur Entwicklung des Gesamtumlagebedarfs 2013-2014, zur Entwicklung der Jahresergebnisse, der Finanzmittelüberschüsse und -fehlbeträge, des Eigenkapitals und des Liquiditätskreditbestands des Beklagten).

Rn. 27

Mit Widerspruchsbescheid vom 12. März 2015 wies der Kreisrechtsausschuss bei dem Beklagten den Widerspruch zurück. Der Kreisrechtsausschuss sei zwar nicht gehindert, den verspätet erhobenen Widerspruch der Klägerin sachlich zu verbescheiden. Der Widerspruch sei jedoch unbegründet. Denn der Kreisrechtsausschuss habe keine Normverwerfungskompetenz bezüglich der Haushaltssatzung des

Beklagten und könne daher lediglich prüfen, ob die festgesetzte Kreisumlagehöhe für das Haushaltsjahr 2013 zutreffend berechnet worden sei. Dies sei der Fall.

Rn. 28

Die Klägerin hat am 8. April 2015 Klage erhoben. Zur Begründung hat sie ihren Vortrag aus dem Widerspruchsverfahren wiederholt und ergänzend vorgetragen, aufgrund der vom Beklagten mit Blick auf dessen eigenen Finanzbedarf einseitig und rücksichtslos festgesetzten Kreisumlage 2013 sei für sie eine ihren Aufgaben angemessene Finanzausstattung nicht mehr gegeben. Sie schaffe es nicht, ihren hohen zahlungswirksamen Kassenminusbestand der vergangenen Jahre und die Investitionskredite abzubauen und ihre Schulden wüchsen weiter an. Dabei habe sie ihre Einnahme- und Einsparpotentiale ausgeschöpft, insbesondere erhebe sie ihre Realsteuern nach höheren Hebesätzen als sie vom Land vorgesehen seien und sie nehme am KEF-RP teil.

Rn. 29

Die Klägerin hat beantragt,

Rn. 30

den Bescheid des Beklagten vom 5. November 2013 und den dazu ergangenen Widerspruchsbescheid vom 12. März 2015 aufzuheben.

Rn. 31

Der Beklagte hat beantragt,

Rn. 32

die Klage abzuweisen

Rn. 33

und ergänzend zu seinem Vorbringen im Widerspruchsverfahren ausgeführt, dass die Kreisumlageerhöhung 2013 auch im Hinblick auf seine Verpflichtungen aus dem Konsolidierungsvertrag unumgänglich gewesen sei.

Rn. 34

Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit Urteil vom 29. Oktober 2018 abgewiesen. Die Festlegung des Kreisumlagesatzes auf 41,20 v.H. verstoße nicht gegen Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 49 Landesverfassung Rheinland-Pfalz – LV –. Der Beklagte habe sich hinsichtlich der Höhe des Kreisumlagesatzes nicht an einem landesweiten Orientierungswert ausgerichtet, sondern bereits seit Jahren die ebenfalls schlechte Finanzlage seiner Kommunen im Blick gehabt und deshalb gegenüber der Kommunalaufsichtsbehörde den seit Jahren unterdurchschnittlichen Kreisumlagesatz verteidigt, indem er im Rahmen des mit der Kommunalaufsicht abgestimmten Drei-Stufen-Plans die Gewinnausschüttungen der Kreissparkasse auf die Kreisumlage anrechne. Bei der streitgegenständlichen Festsetzung habe der Beklagte in nicht zu beanstandender Weise sowohl den finanziellen Interessen seiner kreisangehörigen Gemeinden als auch seiner eigenen Finanznotlage Rechnung getragen. Er habe im Vorfeld der Beschlussfassung über die Haushaltssatzung 2013 seinen Finanzmittelbedarf ermittelt, außerdem aus den ihm als Kommunalaufsichtsbehörde bekannten gemeindlichen Haushaltsplänen über Informationen über seine kreisangehörigen Gemeinden verfügt und Übersichten bezüglich seiner kreisangehörigen Gemeinden erstellt (Steuerkraftmesszahl 2008-2015 [vorläufig], Beurteilung Leistungsfähigkeit 2013/14, Umlagegrundlage 2013, Umlageanspannung 2007-2014 [Plan], „freie Finanzspitzen“, Jahresergebnisse des Ergebnishaushalts gemäß dem jeweiligen Haushaltsplan, Realsteuersätze 2009-2014 [Plan] sowie – soweit vorhanden – Entwicklung der Gemeindebilanzen 2009-2014 [Plan]). Des Weiteren hätten die Kreistagsmitglieder, die unter Berücksichtigung dieser Daten über die Haushaltssatzung 2013 und den Kreisumlagesatz zu beschließen hatten und die häufig auch auf der Ebene der kreisangehörigen

Gemeinden politisch tätig seien, einen Überblick über die kommunale Finanzsituation gehabt. In der Sache sei der Klägerin ihre Umlagegrundlage weder durch die Kreisumlage allein noch im Zusammenwirken mit anderen Umlagen komplett entzogen worden. Die Umlageanspannung verstoße auch weder gegen das Gebot kommunaler Rücksichtnahme noch gegen den verfassungsrechtlich garantierten Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung. Denn die Umlageerhebung führe auch im Zusammenwirken mit anderen Umlagen nicht zu einer auf Dauer strukturellen Unterfinanzierung der Klägerin. Diese habe zumindest im Haushaltsjahr 2015 einmalig eine positive „freie Finanzspitze“ – und damit im Zeitraum von 2008 bis 2017 nicht durchweg negative „freie Finanzspitzen“ – erzielt. Außerdem habe der Klägerin im Zeitraum von 2008 bis 2013 eine gleichbleibende Kapitalrücklage in Höhe von 249.903,94 € zur Verfügung gestanden. Schließlich sei die Klägerin verpflichtet, durch eine angemessene weitere Erhöhung der Realsteuerhebesätze ihre Einnahmen zu optimieren und Fehlbeträge zu reduzieren. Sie habe außerdem die Erforderlichkeit und Finanzierbarkeit der von ihr wahrgenommenen freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben und der von ihr beschäftigten Anzahl von Gemeindebediensteten auf den Prüfstand zu stellen.

Rn. 35

Mit Schreiben vom 7. Dezember 2022 stellte die Klägerin bei dem Beklagten ausdrücklich einen Antrag auf Erlass eines angemessenen Teils der bereits geleisteten Kreisumlage für die Jahre 2013 bis 2022. Der Beklagte stellte die Verbescheidung dieses Antrags mit Blick auf das anhängige Berufungsverfahren zurück.

Rn. 36

Die Klägerin macht mit ihrer vom Senat zugelassenen Berufung vertiefend geltend, der Kreisumlagebescheid sei bereits deswegen rechtswidrig, weil der Beklagte es bei der Festsetzung des Kreisumlagesatzes versäumt habe, den aktuellen Finanzbedarf der kreisangehörigen Gemeinden für das Haushaltsjahr 2013 zu ermitteln und dem Kreistag zur Verfügung zu stellen. Dies folge in der Argumentation des Beklagten bereits daraus, dass er sich – unabhängig von der Finanzlage seiner Gemeinden – an die in dem Konsolidierungsvertrag eingegangene Verpflichtung zur Anhebung des Umlagesatzes gebunden gefühlt habe. Dem Kreistag hätten bei seiner Beschlussfassung auch tatsächlich keine aktuellen Bedarfsansätze seiner Gemeinden für das Haushaltsjahr 2013 zur Verfügung gestanden, sondern lediglich Angaben für die Jahre 2011 und 2012. Die Daten zurückliegender Jahre seien indes nicht hinreichend aktuell und könnten keine Erkenntnisse über den laufenden Finanzbedarf der Gemeinden bringen. Insbesondere könne nicht davon ausgegangen werden, dass sich die kommunalen Aufwendungen und Erträge von Jahr zu Jahr nicht wesentlich änderten. So liege die Schwankungsbreite der ordentlichen Ergebnisse der Klägerin in einem zehnjährigen Betrachtungszeitraum zwischen 100.550 € und 263.580 € (jeweils negativ). Außerdem könnten Übersichten über freie Finanzspitzen kein hinreichendes Bild über den Finanzbedarf einer Gemeinde vermitteln. Weiter sei die gebotene Ermittlung und Offenlegung des Finanzbedarfs der kreisangehörigen Gemeinden auch nicht zu einem früheren Zeitpunkt – etwa im Vorfeld des Abschlusses des Konsolidierungsvertrags – erfolgt. Schließlich sei eine Ermittlung und Offenlegung nicht aufgrund der Möglichkeit eines späteren (Teil-) Erlasses der Kreisumlage entbehrlich gewesen. Der Beklagte könne sich auch nicht auf (abweichende) landesrechtliche Verfahrensregelungen für die Kreisumlageerhebung berufen. Denn weder die Rechtsgrundlagen des KEF-RP noch der Konsolidierungsvertrag des Beklagten enthielten derartige Regelungen für die Ermittlung und Offenlegung des Finanzbedarfs der umlagepflichtigen Gemeinden. Ohnehin könnten aber weder der Konsolidierungsvertrag noch dessen Rechtsgrundlagen Geltungsvorrang gegenüber den unmittelbar aus Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 49 LV folgenden Anforderungen beanspruchen. Schließlich regule die (erst) zum 1. Januar 2019 in Kraft getretene zweite Landesverordnung zur Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung ersichtlich nicht das Umlageerhebungsverfahren für den angegriffenen Festsetzungsbescheid 2013. Die Änderungsverordnung genüge außerdem den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht, soweit

danach (nur) Daten aus dem Haushaltsvorvorjahr sowie das Kriterium der freien Finanzspitze heranzuziehen seien. Der Beklagte sei weiter nicht aufgrund der durch den Konsolidierungsvertrag begründeten Verpflichtung zur Erhöhung der Kreisumlage von den Ermittlungs- und Offenlegungspflichten befreit gewesen. Zum einen gehe von dem Konsolidierungsvertrag keine Bindungswirkung aus, die die Haushalts- und Satzungskompetenz des Kreistags einschränke. Zum anderen könnten durch den Konsolidierungsvertrag vorrangige verfassungsrechtliche Verfahrenspflichten des Beklagten, durch die Rechte der umlagepflichtigen Gemeinden geschützt würden, nicht außer Kraft gesetzt werden. Nichts anderes gelte, soweit sich der Beklagte auf eine Beteiligung der Kommunalaufsicht bei der Entwicklung eines mehrjährigen Gesamtkonzepts für die Kreisumlagefestsetzung berufe. Schließlich komme es nicht darauf an, ob die Erhöhung der Kreisumlage auf den von der Kommunalaufsicht ausgeübten Druck zurückzuführen sei, da einzig entscheidend sei, ob und in welchem Umfang der Beklagte bei den Verhandlungen die Interessen der kreisangehörigen Gemeinden im Blick gehabt und ob beziehungsweise in welchem Umfang er sich Klarheit über die Finanzsituation der kreisangehörigen Gemeinden verschafft habe. Die Beachtung der Verfahrensanforderungen sei auch weder unmöglich noch unzumutbar. So sei der durch die große Anzahl kreisangehöriger Gemeinden bedingte Aufwand hinzunehmen, da dieser zur Absicherung der Institutsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung erforderlich sei. Gegen die Pflicht zur Ermittlung und Vorlage aktueller, auf das betroffene Haushaltsjahr bezogener Daten könne weiter nicht eingewendet werden, Gemeinden würden entsprechend dem Vorsichtsprinzip geplante Auszahlungen hoch und geplante Einnahmen niedrig veranschlagen, wodurch oftmals Reserven entstünden. Denn auch der Landkreis verfare bei der Ermittlung seines Bedarfs, an dem die Höhe der Kreisumlage ausgerichtet sei, nach diesem Prinzip. Den Gemeinden könne außerdem nicht unterstellt werden, sie würden bewusst gegen Haushaltsgrundsätze verstoßen und ihren Bedarf so hoch wie möglich veranschlagen, um Umlagezahlungen niedrig zu halten. Es drohe weiter keine Verdopplung des Vollzugsaufwands, da eine Spitzabrechnung nach Ende des Haushaltsjahres haushaltsrechtlich ohnehin erforderlich sei. Wenn außerdem problematisiert werde, die kreisangehörigen Gemeinden legten der Aufsichtsbehörde ihre beschlossenen Haushaltssatzungen meist nicht bis zu dem in § 97 Abs. 2 Satz 1 2. Hs. GemO genannten Stichtag vor, so sei zu beachten, dass unter einem aktuellen bezifferten Bedarfsansatz nicht zwingend eine beschlossene Haushaltssatzung zu verstehen sei. Schließlich würden sich weitere praxisbezogene Fragen – etwa, ob ein festgesetzter Umlagesatz unterjährig an die tatsächliche Entwicklung der Ein- und Ausgaben anzupassen sei – in vorliegendem Zusammenhang nicht entscheidungserheblich stellen. Das Bundesverwaltungsgericht habe aber ohnehin keine permanente Beobachtungs- oder Anpassungspflicht statuiert. Des Weiteren hätte der Beklagte die Klägerin vor der Festsetzung des Umlagesatzes anhören müssen. Materiell wahre die Kreisumlage bereits auf der ersten Prüfungsstufe der Festsetzung des Umlagesatzes nicht die Grenzen der verfassungsrechtlich garantierten Mindestausstattung der Gemeinden. Im zehnjährigen Betrachtungszeitraum von 2007 bis 2016 hätten nämlich 26 % der umlagepflichtigen Gemeinden einen Liquiditätskreditbestand von mehr als 1.000 € pro Einwohner aufgewiesen. Dabei sei weder die Erfüllung der vom Senat geforderten Quote von einem Viertel noch das Vorliegen des Kriteriums eines Liquiditätskreditbestands von mehr als 1.000 € pro Einwohner – das inhaltlich keiner Korrekturen bedürfe – im gesamten Betrachtungszeitraum erforderlich. Vielmehr sei neben der Dauerhaftigkeit die Höhe der Liquiditätskreditbelastung zu betrachten und zu bewerten und diese sei überdies in Relation zur Einwohnerzahl zu setzen. Dabei sei auf die Planzahlen abzustellen, da die erst später ermittelten Rechnungsergebnisse dem jeweiligen Beschlussgremium bei seiner Beschlussfassung nicht hätten vorliegen können. Unter Berücksichtigung dessen sei die erforderliche Mindestausstattung speziell der Klägerin nicht gegeben, sie sei vielmehr dauerhaft strukturell unterfinanziert. Etwas anderes folge nicht allein daraus, dass ihr Liquiditätskreditbestand von 2007 bis 2009 noch unter 1.000 € pro Einwohner gelegen habe. Diese Schwelle müsse – wie ausgeführt – nicht im gesamten Betrachtungszeitraum überschritten sein. Hinzu komme, dass bei der Klägerin durchgängig seit 2008 die Liquiditätskredite höher gewesen seien als die Einnahmen der laufenden

Rechnung. Die Klägerin erziele außerdem im zehnjährigen Betrachtungszeitraum (2008 bis 2017) – insoweit sei ein Saldo zu bilden – eine durchschnittliche freie Finanzspitze von rund -130.000 €. Zudem könne aufgrund deren bilanztechnischer Funktionsweise aus einer zunächst unverändert gebliebenen Kapitalrücklage nicht geschlossen werden, der Klägerin sei der Erhalt ihrer Kapitalrücklage oder der Ausgleich von Verlusten durch die Kapitalrücklage gelungen. Weiter habe sie ihre Einnahmequellen und Einsparpotentiale angemessen ausgeschöpft. Ihre Hebesätze lägen nicht nur deutlich über den Nivellierungssätzen, sondern erreichten auch den Kreis- und Landesdurchschnitt vergleichbarer Gemeinden oder überstiegen diese deutlich. Hinsichtlich behaupteter Einsparpotentiale sei zu berücksichtigen, dass auch bei einer Beteiligung am Zweckverband Kindergarten und bei einem Einsatz von Fremdunternehmen anstatt des Gemeindearbeiters im Bereich der pflichtigen Selbstverwaltung Kosten entstanden wären. Auch könne der Klägerin nicht entgegengehalten werden, sie habe keinen Antrag auf (Teil-)Erlass der Kreisumlage gestellt. Der Festsetzungsbescheid sei nicht rechtskräftig, weshalb ein entsprechender Antrag noch im laufenden Verfahren habe gestellt werden können. Der Antrag auf (Teil-) Erlass sei dabei gerade auf der Stufe des Festsetzungsbescheids – und nicht in einem gesonderten Verfahren – zu berücksichtigen. Dabei müsse der Klägerin die Kreisumlage vollständig erlassen werden. Denn bei einer Liquiditätskreditbelastung im Jahr 2013 in Höhe von 1.539,10 € pro Einwohner wäre es zur Erreichung einer verfassungsgemäßen Finanzausstattung erforderlich, sie von Verbindlichkeiten in Höhe von 417.802,50 € ($539,10 \text{ €} \times 775 \text{ Einwohner}$) zu befreien. Selbst wenn man unter dem Gesichtspunkt des Gleichrangs der Umlagen auch die Verbandsgemeindeumlage in die Betrachtung einbezöge, müssten beide Umlagen um 94,17 % reduziert werden, das heißt, die Kreisumlage erwiese sich als rechtswidrig, soweit sie einen Betrag in Höhe von 12.362,87 € übersteige. Schließlich treffe es nicht zu, dass die Klägerin angesichts der zwischenzeitlich in Kraft getretenen Änderungen des Landesfinanzausgleichsgesetzes und des Landesgesetzes über die Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz vom 7. Februar 2023 (GVBl. S. 29) – LGPEK-RP –, das die Klägerin zur Teilnahme an einem weitgehenden Entschuldungsprogramm des Landes berechtige, im Falle einer Aufhebung des angegriffenen Festsetzungsbescheides doppelt privilegiert würde. Vielmehr würde im Falle des Klageerfolgs und einer dadurch ermöglichten Reduzierung von Liquiditätskrediten auch die auf Grundlage des LGPEK-RP mögliche Entlastung entsprechend geringer ausfallen. Rechtlich komme es darauf aber ohnehin nicht an, sondern es sei entscheidend, ob der Beklagte bei der Festsetzung der Kreisumlage den Anspruch der Klägerin auf angemessene Finanzausstattung und insbesondere ihren Finanzbedarf und die Auswirkungen der Kreisumlage auf ihren finanziellen Spielraum im Blick gehabt habe. Dies sei nicht der Fall gewesen.

Rn. 37

Die Klägerin beantragt,

Rn. 38

unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts Neustadt an der Weinstraße vom 29. Oktober 2018 den Bescheid des Beklagten vom 5. November 2013 und den Widerspruchsbescheid des Kreisrechtsausschusses bei der Kreisverwaltung K... vom 12. März 2015 aufzuheben.

Rn. 39

Der Beklagte beantragt,

Rn. 40

die Berufung zurückzuweisen

Rn. 41

und macht vertiefend geltend, er sei den verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht geworden. Die Verfahrensvoraussetzungen, die das Bundesverwaltungsgericht für die Erhebung der Kreisumlage aus

Art. 28 Abs. 2 GG abgeleitet habe, seien vorliegend nicht anwendbar. Denn das Kreisumlageerhebungsverfahren sei durch die Regelungen des KEF-RP landesrechtlich ausgestaltet. Der KEF-RP sei teilweise ausdrücklich gesetzlich geregelt. Im Übrigen beruhe er auf Regelungen (insbesondere dem Leitfaden „Kommunaler Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP)“ des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur vom 28. September 2011 – KEF-Leitfaden – https://fm.rlp.de/fileadmin/fm/PDF-Datei/Finanzen/Kommunale_Finanzen/Entschuldungsfonds/LeitfadenKommunalerEntschuldungsfonds.pdf, zuletzt aufgerufen am 18. Februar 2023), die gesetzlich zwar nicht fixiert seien, die aber angesichts der zwischen dem Beigeladenen und den Kommunen langjährig geübten Praxis und eines entsprechenden Rechtsgeltungswillens als Gewohnheitsrecht zu beachten seien. Der KEF-Leitfaden sehe vor, dass die Kommunen sich über mehrere Haushaltsjahre hinweg in einem Konsolidierungsvertrag zu einem Konsolidierungsbeitrag verpflichteten, wobei insoweit unter anderem die Erhöhung der Kreisumlage genannt werde. Da die Kreisumlage in der Praxis die bedeutendste, eigenverantwortlich ausschöpfbare Einnahmequelle der Landkreise sei, werde in den Konsolidierungsverträgen mit den Landkreisen im Regelfall eine sich über mehrere Haushaltsjahre erstreckende Verpflichtung vereinbart, einen bestimmten Kreisumlagesatz in der Haushaltssatzung festzusetzen. Da die Kreistage den Konsolidierungsverträgen vor deren Abschluss zustimmen müssten, hätten diese Bindungswirkung hinsichtlich der den Kreistagen obliegenden Haushalts- und Satzungskompetenz. Infolge dessen seien die Kreistage bei ihren jährlichen Beschlüssen der Haushaltssatzung hinsichtlich der Festsetzung des Kreisumlagesatzes nicht mehr frei. Die auf das jeweilige Haushaltsjahr bezogene Einzelfallentscheidung werde insoweit ersetzt durch ein mit der ADD als obere Kommunalaufsicht abgestimmtes, sich über mehrere Haushaltsjahre erstreckendes verbindliches Gesamtkonzept. Dieses Regelungssystem sei mit dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht der kreisangehörigen Gemeinden vereinbar. Es bestehe keine Gefahrenlage, die eine Beachtung der aus Art. 28 Abs. 2 GG abgeleiteten Verfahrensvorgaben notwendig erscheinen lasse. Denn schon die Gefahr, dass die Landkreise bei der Erhebung der Kreisumlage ihre eigenen finanziellen Belange gegenüber den finanziellen Belangen ihrer Gemeinden einseitig und rücksichtslos bevorzugen könnten, bestehe nicht. Der beklagte Landkreis habe nämlich nicht – wie in dem vom Bundesverwaltungsgericht entschiedenen Fall – eigenständig über den Kreisumlagesatz entschieden und dabei nur einer ex-post Kontrolle auf Rechtsfehler durch die Kommunalaufsicht unterstanden. Vielmehr habe die obere Kommunalaufsichtsbehörde gestaltend an der Festlegung des Kreisumlagesatzes mitgewirkt. Diese sei ihrerseits verpflichtet, die Rechte und berechtigten finanziellen Interesse (auch) der umlagepflichtigen Gemeinden zu wahren. Außerdem blieben diese ohnehin materiell durch Art. 28 Abs. 2 GG hinreichend geschützt. Unabhängig davon habe der Beklagte die Verfahrensanforderungen in der Sache erfüllt. Der Kreistag sei umfassend über die Haushaltssituation sowohl des Beklagten als auch der kreisangehörigen Gemeinden informiert gewesen. Ausgehend von dem Regelungszweck seien mit der vom Bundesverwaltungsgericht verwendeten Formulierung des „bezahlten Bedarfsansatzes“ Finanzdaten gemeint, die mit Blick auf die Festsetzung des Kreisumlagesatzes eine hinreichende Erkenntnis über den Finanzbedarf der einzelnen Gemeinden vermittelten. Hier hätten den Kreistagsmitgliedern ausreichende Informationen zur Verfügung gestanden, wobei verwiesen werde auf die Niederschriften über die Kreistagssitzungen vom 12. Dezember 2011 und vom 4. Februar 2013, auf die Beschlussvorlage Nr. 0224/2013, den Konsolidierungsvertrag, die Power-Point-Präsentation des Landrats des Beklagten aus der Sitzung vom 4. Februar 2013, das Eckdatenpapier, sowie auf die Übersicht über die freien Finanzspitzen und die Jahresergebnisse der Ergebnishaushalte der kommunalen Gebietskörperschaften Haushaltsplan 2011 und 2012 sowie die Realsteuerhebesätze der kreisangehörigen Gemeinden. Nach dem Regelungssystem des rheinland-pfälzischen kommunalen Haushaltsrechts werde gerade nach der freien Finanzspitze die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit einer (umlagepflichtigen) kommunalen Gebietskörperschaft beurteilt (siehe dazu auch die jetzige Fassung des § 1 Abs. 1 Nr. 9 GemHVO). Auch die Jahresergebnisse des Ergebnishaushalts seien besonders aussagekräftig hinsichtlich des Finanzbedarfs der umlagepflichtigen Gemeinden, da diese die

erwarteten Aufwendungen und Erträge einer Kommune im Haushaltsjahr angäben. Die in der Anlage zum Haushaltsplan 2013 ausgewiesenen Finanzdaten seien auch auf das Haushaltsjahr, für das der Kreisumlagesatz gelten sollte, bezogen und daher hinreichend aktuell. Im Übrigen erlaubten die Ergebnishaushalte der Vorjahre recht verlässliche Ausblicke auf die Ergebnishaushalte der folgenden Jahre, da sich weder die kommunalen Aufwendungen noch die kommunalen Erträge von Jahr zu Jahr wesentlich änderten. Weiter sei angesichts der kommunalen Organisationsstruktur, in der Landkreise mit mehreren Dutzend Gemeinden – im Schnitt habe ein Landkreis in Rheinland-Pfalz 96 kreisangehörige Gemeinden – keineswegs eine Ausnahme darstellten, eine weit ins Detail gehende Ermittlung des individuellen Finanzbedarfs einer jeden umlagepflichtigen Gemeinde faktisch gar nicht möglich. Hinzu komme, dass den umlageerhebenden Gebietskörperschaften die Haushaltssatzungen der umlagepflichtigen Kommunen für das jeweilige Haushaltsjahr bei der Festlegung des Umlagesatzes in der Regel noch nicht vorlägen. So hätten dem Beklagten für das Haushaltsjahr 2013 zum Stichtag am 30. November 2012 (§ 97 Abs. 2 Satz 1 2. Hs. GemO) lediglich von zehn seiner 50 Gemeinden und neun Verbandsgemeinden beschlossene Haushaltssatzungen nebst Haushaltsplänen vorgelegen. Auch zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über die Kreisumlageerhöhung am 4. Februar 2013 hätten dem Beklagten – hier der für die Genehmigung zuständigen Abteilung 2 – erst 15 Haushaltssatzungen zur Genehmigung vorgelegen. Unabhängig davon sei der Kreistag aber auch deswegen sehr gut über die Haushaltssituation der kreisangehörigen Gemeinden informiert gewesen, weil zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Haushalt 2013 mehr als die Hälfte seiner 42 Mitglieder zugleich Bürgermeister (acht), Beigeordnete (acht) und Ortsbürgermeister (sieben) dieser Kommunen gewesen seien. Außerdem sei den Mitgliedern des Kreistags des Beklagten die – teilweise – sehr schlechte Finanzsituation seiner Gemeinden ohnehin – jenseits der ihnen unmittelbar zur Vorbereitung des Beschlusses über den Haushaltsplan und die Haushaltssatzung 2013 zur Verfügung gestellten Informationen – gut bekannt gewesen. Denn die Finanznot des Beklagten und seiner Gemeinden und das hierdurch in Bezug auf die Kreisumlagehöhe verursachte Dilemma sei ein Dauerthema im Kreistag gewesen. Auch sei die – allen Beteiligten in vollem Umfang bestens bekannte – defizitäre Haushalts- und Finanzsituation fast aller Gemeinden des Beklagten wesentlicher Gegenstand der Verhandlungen des Konsolidierungsvertrags gewesen. Zwar sei eine konkrete Ermittlung des Finanzbedarfs der umlagepflichtigen Gemeinden gemäß den aktuellen Vorgaben des Bundesverwaltungsgerichts im Vorfeld des Abschlusses des Konsolidierungsvertrags nicht erfolgt. Zentrale Position des Beklagten in den Vertragsverhandlungen sei es aber gewesen, die von dem Beigeladenen als Konsolidierungsbeitrag für unerlässlich erachtete Erhöhung der Kreisumlage wegen der defizitären Haushalts- und Finanzsituation der kreisangehörigen Gemeinden so gering wie nur irgend möglich zu halten. Auch in materieller Hinsicht sei der festgesetzte Umlagesatz von 41,20 v.H. nicht rechtswidrig, da ein Eingriff in die finanzielle Mindestausstattung von mindestens einem Viertel der umlagepflichtigen Gemeinden nicht vorliege. In den Jahren 2007 bis 2016 hätten weit weniger als ein Viertel der 50 Gemeinden des Beklagten – nämlich nur 13 – einen Liquiditätskreditbestand von mehr als 1.000 € pro Einwohner aufgewiesen. Würden die jeweiligen Bankbestände und die durch Liquiditätskredite vorfinanzierten Investitionskredite abgezogen, seien es nur noch acht Gemeinden. Stelle man schließlich auf den Erkenntnisstand im November 2021 ab – auf die Rechnungsergebnisse, soweit diese vorlägen, anstatt auf Planzahlen –, seien zehn Gemeinden betroffen. Auch auf der zweiten Prüfungsstufe, auf der die individuelle Finanzsituation der Klägerin zu betrachten sei, erweise sich der angegriffene Festsetzungsbescheid nicht als rechtswidrig. Es fehle bereits an einem erforderlichen Antrag auf (Teil-)Erlass. Darüber hinaus führe ein etwaiger Anspruch auf (Teil-)Erlass auch nicht zur Rechtswidrigkeit des angefochtenen Festsetzungsbescheids. Vielmehr wäre über einen dahingehenden Anspruch – der im Wege einer Verpflichtungsklage geltend zu machen wäre – gesondert zu entscheiden. Angesichts des damit verbundenen Verwaltungsaufwands könne von den Landkreisen dagegen nicht verlangt werden, in Bezug auf alle Festsetzungsbescheide (von Amts wegen) einen möglichen Anspruch auf (Teil-)Erlass zu prüfen. Unabhängig davon habe die Klägerin in der Sache keinen Anspruch auf (Teil-)Erlass, da die Umlagefestsetzung nicht zu einem

Eingriff in ihre verfassungsrechtlich geschützte Finanzhoheit führe. Denn sie weise im maßgeblichen Zehnjahreszeitraum keineswegs einen kontinuierlichen Liquiditätskreditbestand von mehr als 1.000 € pro Einwohner auf, da sie von 2007 bis 2009 – im Jahr 2007 überdies noch sehr deutlich – unterhalb dieser Schwelle gelegen habe. Außerdem werde bezweifelt, dass die Klägerin hinsichtlich der Realsteuerhebesätze ihre Möglichkeiten ausgeschöpft habe. Der Beklagte habe die Kreisumlage auch nicht rücksichtslos erhoben. Vielmehr habe er trotz eigener Finanzmisere und der an ihn gerichteten Forderungen der Kommunalaufsicht sowie der eigenen Konsolidierungsbeiträge aus dem KEF-RP die finanziellen Belange der kreisangehörigen Gemeinden stets berücksichtigt und den Kreisumlagesatz für 2013 daher nur moderat erhöht und dabei zugunsten der umlagepflichtigen Gemeinden erreicht, dass die Gewinnausschüttungen der Kreissparkasse umlagemindernd eingerechnet werden durften. Die von der Klägerin bemängelte unzureichende Finanzausstattung durch das Land könne angesichts des auf den Beklagten seitens der Kommunalaufsicht ausgeübten erheblichen Drucks, die Umlagesätze zu erhöhen, und der drohenden Kündigung des Konsolidierungsvertrags – mit einem möglichen Ausfall von Bewilligungsmitteln in Höhe von 4.093.916 € – nicht dazu führen, dass er noch weiter auf eine Einnahmeausschöpfung verzichte und die Kreisumlage noch niedriger festsetze. Schließlich widerspreche eine Aufhebung des Festsetzungsbescheids dem Grundsatz von Treu und Glauben, da die Klägerin dadurch doppelt privilegiert werde. Dabei seien die zwischenzeitlich in Kraft getretenen Änderungen des Landesfinanzausgleichsgesetzes, von denen die Klägerin stark profitiere, und des Landesgesetzes über die Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz, das die Klägerin – wie auch den Beklagten selbst – zur Teilnahme an einem weitgehenden Entschuldungsprogramm des Landes berechtige, zu berücksichtigen. Insoweit sei angesichts der umfassenden gesetzgeberischen Gesamtlösung, die unter anderem darauf ausgerichtet sei, die Folgen einer unzureichenden Finanzausstattung der Kommunen in der Vergangenheit zu kompensieren, eine punktuelle Korrektur von haushaltsrechtlichen Maßnahmen der Vergangenheit nicht (mehr) erforderlich.

Rn. 42

Das beigeladene Land, das keinen Antrag stellt, macht unter Bezugnahme auf den KEF-Leitfaden geltend, dass die am KEF-RP teilnehmende Kommune im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung selbst entscheide, durch welche Maßnahme sie den von ihr geforderten Drittelanteil aufbringe, wobei die Aufsichtsbehörde der Kommune ergänzende Vorschläge unterbreiten könne. Insoweit sei seitens des Beigeladenen aufgrund der desolaten Haushalts- und Finanzsituation eine Erhöhung der Kreisumlage erwartet worden. Diese Forderung erscheine angesichts des gesetzlichen Gebots des Haushaltsausgleichs beziehungsweise der Pflicht, ein bestehendes Defizit zu minimieren und die – für einen Landkreis nur begrenzt – zur Verfügung stehenden Einnahmequellen auszuschöpfen, und vor dem Hintergrund, dass der Ergebnishaushalt des Beklagten 2013 das höchste Defizit der rheinland-pfälzischen Landkreise aufgewiesen habe, als angezeigt. Dabei lasse sich den damaligen Unterlagen entnehmen, dass der Beklagte bei den Vertragsverhandlungen die Interessen seiner Gemeinden im Blick gehabt habe. Weiter stelle der Konsolidierungsvertrag lediglich eine vertragliche Verpflichtung dar, welche nicht geeignet sei, den Grundsatz des Gleichrangs des Finanzbedarfs auszuhebeln. Zwar könne durch die Erwartungen des Beigeladenen, die Teilnahme am KEF-RP und die desolante Finanzlage des Beklagten ein Handlungsdruck hinsichtlich der Erhöhung der Kreisumlage entstanden sein. Die streitgegenständliche Frage, ob die Klägerin in ihrer verfassungsrechtlich gebotenen Mindestausstattung beschnitten worden sei, sei aber hiervon losgelöst zu bewerten. Die durch den Konsolidierungsvertrag begründete Pflicht zur Anhebung der Kreisumlage entbinde den Beklagten im Verhältnis zur Klägerin nicht von der Prüfung, ob die notwendige Finanzausstattung der kreisangehörigen Gemeinden gewährleistet sei. In der Sache begegne die Kreisumlageerhöhung indes keinen rechtlichen Bedenken, da sich vorliegend nur eine Ortsgemeinde hiergegen wende. Für derartige Einzelfälle stehe mit dem Instrumentarium des Teilerlasses ein adäquates Mittel zur Verfügung, um die verfassungsrechtlich vorgeschriebene Mindestausstattung einer einzelnen Gemeinde in Ansatz zu

bringen.

Rn. 43

Der Vertreter des öffentlichen Interesses, der keinen Antrag stellt, beteiligt sich an dem Verfahren. Nach einer Stellungnahme des Ministeriums des Innern und für Sport, der er sich anschließt, habe der Landesgesetzgeber von seinem Recht zur näheren Ausgestaltung des Verfahrens der Erhebung der Kreisumlage bislang keinen Gebrauch gemacht. Eine Hilfestellung hinsichtlich der Verfahrensausgestaltung sei inzwischen durch die Neufassung des § 1 Abs. 1 Nr. 9 GemHVO zum 1. Januar 2019 mit der Zweiten Landesverordnung zur Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung vom 7. Dezember 2016 (GVBl. S. 597) erfolgt. Danach seien dem Haushaltsplan für Landkreise eine Aufgliederung der Umlagegrundlagen und Umlagebeträge auf die einzelnen umlagepflichtigen kommunalen Gebietskörperschaften für das Haushaltsjahr sowie eine Darstellung der Finanzmittelbestände und der Beurteilung der dauernden finanziellen Leistungsfähigkeit (sogenannte „freie Finanzspitze“) der umlagepflichtigen kommunalen Gebietskörperschaften mindestens des Haushaltsvorvorjahres als Anlagen beizufügen. Wenn die „Beurteilung der dauernden finanziellen Leistungsfähigkeit“ zum Ergebnis einer „freien Finanzspitze“ komme, könne davon ausgegangen werden, dass es einer Gemeinde gelungen sei, alle ihre aufgabenbezogenen Bedarfe (gemessen an Ein- und Auszahlungen) zu decken. Soweit das Bundesverwaltungsgericht dagegen auf den geplanten Finanzbedarf der Gemeinden abstelle, sei dies in der kommunalen Praxis problematisch. So würden entsprechend dem Vorsichtsprinzip (vgl. Nr. 3.7 der VV zu § 93 GemO, § 33 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 GemHVO) die geplanten Aufwendungen beziehungsweise Auszahlungen von der Gemeinde hoch und die geplanten Erträge beziehungsweise Einzahlungen niedrig veranschlagt, wodurch tatsächlich oftmals Reserven entstünden, die unterjährig kurzfristig für ein zielgerichtetes Verwaltungshandeln genutzt werden könnten. Deshalb lieferten (nur) Ergebnisrechnung und Finanzrechnung im Jahresabschluss, die die Ist-Beträge nach dem Abschluss des Haushaltsjahres auswiesen, belastbare Daten über die tatsächliche Aufgabenerfüllung. Weiter bestehe bei der Berücksichtigung von Planungsdaten als „bezahlter Bedarfsansatz“ bei der Erhebung der Kreisumlage das Risiko, dass Gemeinden ihren Bedarf so hoch wie möglich veranschlagen könnten, um von Umlagezahlungen verschont zu werden. Ein Heranziehen aktueller Planungsdaten müsste dann um eine Spitzabrechnung nach Ende des Haushaltsjahres ergänzt werden, wodurch sich der Vollzugsaufwand verdoppeln würde. Problematisch wäre außerdem, wenn ein Gemeindeverband wegen des Abstellens auf (erhöhte) Planungsdaten auf eine Umlageerhebung verzichten würde, obwohl sich im Nachhinein herausstellte, dass ein solcher Verzicht nicht erforderlich gewesen wäre. Weiter sei zu klären, ob ein Gemeindeverband unterjährig verpflichtet wäre, seine Umlagesätze zu senken, wenn aktuelle Informationen zeigten, dass der bezifferte Bedarfsansatz der umlagepflichtigen Gemeinden unerwartet und unvorhersehbar zunehme. Auch eine permanente Beobachtungs- und Anpassungspflicht sei weder möglich noch zumutbar. Weiteres Problem sei, dass dem Landkreis die Haushaltssatzungen der umlagepflichtigen Gemeinden für das betroffene Haushaltsjahr bei der Festsetzung des Umlagesatzes in der Regel noch nicht vorlägen (vgl. § 97 Abs. 2 Satz 1 2. Hs. GemO, der für Gemeinden und Gemeindeverbände gleichermaßen gelte) und es deswegen in der Regel nicht möglich sei, unter Einhaltung der Frist für die Vorlage bei der Aufsichtsbehörde die vom Bundesverwaltungsgericht aufgeführten Verfahrensanforderungen einzuhalten. Deswegen stelle die Haushaltssatzung des betroffenen Haushaltsjahres keinen geeigneten Anknüpfungspunkt für den „bezahlten Bedarfsansatz“ dar. Vielmehr seien andere Informationen – wie etwa die Übersicht über die dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinden – geeignet und hinreichend, um den Finanzbedarf einer Gemeinde einschätzen zu können. Wann, wie und welche weitergehenden Informationen die Kreisverwaltung bei den kreisangehörigen Gemeinden einhole, obliege ihrer eigenen Entscheidung im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Schließlich stellten sich im Hinblick auf die große Anzahl der verbandsangehörigen Gemeinden in Rheinland-Pfalz praktische Probleme.

Rn. 44

Das Gericht hat das Statistische Landesamt Rheinland-Pfalz um Aufklärung ersucht zu den kommunalen Hebesätzen der Grundsteuern A und B sowie der Gewerbesteuer in Rheinland-Pfalz und in den anderen westdeutschen Flächenländern, bezogen auf kreisangehörige Gemeinden der Ortsgrößenklasse unter 1.000 Einwohnern in den Jahren 2007 bis 2016 sowie zu den von der Klägerin zu erzielenden zusätzlichen Einnahmen bei einer dementsprechenden Festsetzung. Das Gericht hat um weitere Sachaufklärung zu den Personalausgaben und der Personalausstattung der Klägerin allgemein und speziell des gemeindlichen Kindergartens in den Jahren 2007 bis 2016, insbesondere im Vergleich mit den Personalkosten der rheinland-pfälzischen Gemeinden in der gleichen Größenordnung, gebeten. Insoweit wird auf die beiden Sachaufklärungsberichte des Statistischen Landesamtes vom 11. September 2020 und vom 9. Oktober 2020 verwiesen.

Rn. 45

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der von den Beteiligten zur Gerichtsakte gereichten Schriftsätze und Unterlagen und der Verwaltungsakten des Beklagten einschließlich der Akten des Kreisrechtsausschusses bei dem Beklagten sowie auf den Inhalt der Gerichtsakte 3 K 295/15.NW und den Inhalt der im Berufungsverfahren 10 A 10426/19.OVG (Klage der Klägerin gegen die Verbandsgemeindeumlage 2013) vorliegenden Unterlagen verwiesen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren.

Entscheidungsgründe**Rn. 46**

Die zulässige Berufung der Klägerin ist begründet. Das Verwaltungsgericht hat die Klage auf Aufhebung des Kreisumlagebescheids für das Haushaltsjahr 2013 vom 5. November 2013 und des Widerspruchsbescheids vom 12. März 2015 zu Unrecht abgewiesen. Die zulässige Klage (vgl. zum Rechtsschutzbedürfnis OVG RP, Beschluss vom 22. September 2006 – 2 B 11072/06.OVG –, juris Rn. 5; OVG Saarl., Urteil vom 12. November 2019 – 2 A 159/18 –, juris Rn. 50; BayVGh, Urteil vom 21. März 2011 – 4 BV 10.108 –, juris Rn. 44; siehe auch BVerwG, Beschluss vom 29. Januar 1992 – 4 NB 22.90 –, juris Rn. 9; vgl. zur Sachbescheidungsbefugnis der Widerspruchsbehörde bei verspätetem Widerspruch BVerwG, Beschluss vom 12. Oktober 2006 – 8 B 21.06 –, juris Rn. 3 f. m.w.N.; Beschluss vom 31. August 2017 – 1 WRB 1.16 –, juris Rn. 20; OVG RP, Urteil vom 27. Juli 2006 – 7 A 11671/05.OVG –, juris Rn. 19; OVG NRW, Urteil vom 4. Dezember 2006 – 7 A 568/06 –, juris Rn. 38 ff.; a.A. Dolde/Porsch, in: Schoch/Schneider [Hrsg.], Verwaltungsrecht, Stand: 43. EL August 2022, § 70 VwGO Rn. 36 ff. m.w.N.) ist begründet. Die angegriffenen Bescheide sind rechtswidrig und verletzen die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO –).

Rn. 47

Der angegriffene Kreisumlagebescheid für das Jahr 2013 in Höhe von 212.056 € auf der Grundlage eines Umlagesatzes von 41,20 v.H. ist rechtswidrig, da die als Ermächtigungsgrundlage herangezogene Satzungsbestimmung in der Haushaltssatzung des Beklagten unwirksam ist.

Rn. 48

Rechtsgrundlage für den Festsetzungsbescheid ist § 58 Abs. 4 Landkreisordnung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 188) in der Fassung vom 7. April 2009 – LKO – i.V.m. § 25 Landesfinanzausgleichsgesetz vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415) in der Fassung vom 23. Dezember 2010 – LFAG a.F. – und § 7 der Haushaltssatzung des Beklagten für das Jahr 2013 – Haushaltssatzung 2013 –, in dem der Umlagesatz für die Kreisumlage 2013 auf 41,20 v.H. festgesetzt ist.

Rn. 49

Die Festsetzung des Kreisumlagesatzes in § 7 Haushaltssatzung 2013 ist wegen eines Verstoßes gegen Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz – GG – unwirksam, da bei dessen Erlass die unmittelbar aus dem Grundgesetz abzuleitenden verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen nicht hinreichend beachtet wurden. Die Festsetzung des Umlagesatzes beruht zwar auf einer verfassungskonformen Rechtsgrundlage (1.) und sie wurde durch das hierfür zuständige Organ unter Einhaltung der einfachgesetzlichen Verfahrensvorschriften beschlossen (2.). Die unmittelbar aus Art. 28 Abs. 2 GG abzuleitenden Ermittlungs- und Offenlegungspflichten wurden aber nicht genügend beachtet (3.). Diese Verletzung führt von Verfassungs wegen zur Unwirksamkeit der Satzungsnorm (4.). Ein Absehen von der inzidenten Feststellung der Unwirksamkeit der Satzung oder von der daraus resultierenden Aufhebung der auf ihr beruhenden Verwaltungsakte wegen der damit verbundenen Folgen kommt insoweit nicht in Betracht (5.). Die Aufhebung des Festsetzungsbescheids widerspricht auch nicht dem Grundsatz von Treu und Glauben (6.). Da keine Heilung der unwirksamen Satzungsbestimmung erfolgt ist, kommt es schließlich nicht mehr darauf an, ob diese materiell mit Verfassungsrecht in Einklang steht, und ob – im Falle der Verfassungsmäßigkeit der Satzungsbestimmung – die Klägerin einen Anspruch auf (Teil-)Erlass der Kreisumlage 2013 hätte beziehungsweise sie einen solchen in vorliegendem Verfahren geltend machen könnte (7.).

Rn. 50

1. Rechtsgrundlage für die Festsetzung des Kreisumlagesatzes für das Jahr 2013 auf 41,20 v.H. in § 7 Haushaltssatzung 2013 ist § 58 Abs. 4 LKO i.V.m. § 25 LFAG a.F. Nach § 58 Abs. 4 LKO erhebt der Landkreis, soweit Finanzmittel nach Absatz 2 und sonstige Finanzmittel den Finanzbedarf nicht decken, nach den näheren Bestimmungen des Landesfinanzausgleichsgesetzes jährlich eine Kreisumlage. Die Kreisumlage, die der Landkreis von den kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden erhebt, wird in Vomhundertsätzen (Umlagesätzen) der auf diese kommunalen Gebietskörperschaften entfallenden Umlagegrundlagen (Schlüsselzuweisung A nach § 8 LFAG a.F., soweit sie nicht für den Ausgleich einer negativen Steuerkraftmesszahl nach § 13 LFAG a.F. gewährt wird; Schlüsselzuweisung B nach § 9 Abs. 2 Nr. 2 LFAG a.F.; Steuerkraftmesszahl nach § 13 LFAG a.F.; bei Verbandsgemeinden zusätzlich die anteiligen Steuerkraftzahlen nach § 12 Abs. 3 LFAG a.F.) bemessen (§ 25 Abs. 1 LFAG a.F.). Die Umlagesätze sind in der Haushaltssatzung festzusetzen (§ 25 Abs. 2 Satz 1 LFAG a.F.). Diese Rechtsgrundlagen stehen mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben in Einklang.

Rn. 51

a) So lässt sich zwar dem Wortlaut des § 58 Abs. 4 LKO nicht ausdrücklich entnehmen, dass bei der Erhebung der Kreisumlage – unter Beachtung des verfassungsrechtlichen Gebots der Rücksichtnahme – auf den eigenen Finanzbedarf und die Finanzausstattung der umlagepflichtigen Gemeinden Rücksicht zu nehmen wäre. Die Vorschrift ist aber einer verfassungskonformen Auslegung zugänglich – und eine solche ist vorzunehmen –, wonach der Kreis zur Erhebung einer Kreisumlage ermächtigt wird, deren Höchstbetrag zwar durch seinen anderweitig nicht gedeckten Finanzbedarf begrenzt wird, mit der jedoch dieser ungedeckte Finanzbedarf nicht zwingend und jedenfalls dann nicht zur Gänze auf die umlagepflichtigen Gemeinden umgelegt werden müsste, wenn diesen dadurch weniger als die verfassungsgebotene Mindestausstattung verbliebe (vgl. BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 – 8 C 1.12 –, BVerwGE 145, 378 = juris Rn. 25; OVG RP, Urteil vom 17. Juli 2020 – 10 A 11208/18.OVG –, juris Rn. 87).

Rn. 52

b) Weiter bleibt es hinsichtlich der Anwendbarkeit des § 25 LFAG a.F. ohne Auswirkungen, dass der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz mit Urteil vom 14. Februar 2012 (VGH N 3/11, juris; siehe auch VerfGH RP, Urteil vom 16. Dezember 2020 – VGH N 12/19, VGH N 13/19, VGH N 14/19 –, juris für die nachfolgende Fassung des LFAG) die Bestimmungen der §§ 5 bis 13 des

Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 30. November 1999 in der Fassung des Dritten Landesgesetzes zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes vom 12. Juni 2007 sowie entsprechende Vorschriften über die Finanzausgleichsmasse und die Schlüsselzuweisungen sämtlicher Folgejahre für unvereinbar mit Art. 49 Abs. 6 i.V.m. Art. 49 Abs. 1 bis 3 Landesverfassung Rheinland-Pfalz – LV – erklärt hat (vgl. BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 – 8 C 1.12 –, BVerwGE 145, 378 = juris Rn. 24). Zwar nimmt § 25 LFAG a.F. unter anderem auf § 13 LFAG a.F. und damit auf für unvereinbar mit der Landesverfassung erklärte Vorschriften Bezug. Jedoch wird damit nicht die Gültigkeit der Bestimmungen über die Zuweisungen aus Landesmitteln zur Voraussetzung auch für die Gültigkeit der Bestimmungen über die Kreisumlage erhoben. Die Bezugnahme auf § 13 LFAG a.F. soll vielmehr lediglich die Umlagegrundlagen festlegen. Sie dient daher nur einer regelungstechnischen Vereinfachung, um eine eigenständige Wiederholung innerhalb des § 25 LFAG a.F. zu ersparen. In Ansehung der Umlagegrundlagen kann § 13 LFAG a.F. auch unabhängig von der Verfassungsmäßigkeit oder Verfassungswidrigkeit der Bestimmungen über die Zuweisungen aus Landesmitteln Bestand haben. Hinzu kommt, dass der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz die §§ 5 bis 13 LFAG a.F. zwar für unvereinbar mit der Landesverfassung, aber für das hier in Rede stehende Umlagejahr 2013 nicht auch für nichtig erklärt hat; das Gesetz verlor vielmehr erst ab dem 1. Januar 2014 seine Anwendbarkeit (vgl. BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 – 8 C 1.12 –, BVerwGE 145, 378 = juris Rn. 24).

Rn. 53

2. Die Haushaltssatzung 2013 wurde vom Kreistag des Beklagten in seiner Sitzung vom 4. Februar 2013 als dem zuständigen Organ (vgl. §§ 25 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1 und 2, 17 LKO, § 57 LKO i.V.m. § 97 Gemeindeordnung – GemO –) beschlossen (vgl. § 33 LKO), vom Landrat am 6. Februar 2013 unterzeichnet, kommunalaufsichtlich genehmigt (vgl. § 62 Abs. 1 LKO, § 57 LKO i.V.m. §§ 95 Abs. 4, 97 Abs. 2 GemO) und öffentlich bekannt gemacht (vgl. §§ 17 Abs. 3, 20 LKO, § 57 LKO i.V.m. § 97 GemO, §§ 2-5 Landesverordnung zur Durchführung der Landkreisordnung – LKODVO –) und begegnet insoweit keinen einfachgesetzlichen formellen Rechtmäßigkeitsbedenken.

Rn. 54

3. Der Beklagte ist aber bei dem Erlass der Haushaltssatzung 2013 hinsichtlich der Festsetzung des Kreisumlagesatzes seinen verfahrensrechtlichen Ermittlungs- und Offenlegungspflichten hinsichtlich des Finanzbedarfs der kreisangehörigen Gemeinden (a), deren konkrete Ausgestaltung vorliegend mangels (abschließender) landesrechtlicher Verfahrensregelung dem Beklagten selbst im Rahmen der unmittelbar durch Art. 28 Abs. 2 GG gesetzten Grenzen oblag (b), nicht hinreichend nachgekommen. Denn dem Kreistag als dem zuständigen Beschlussorgan lagen keine ausreichenden Informationen über den Finanzbedarf der umlagepflichtigen Gemeinden vor und solche wurden auch nicht offengelegt; insbesondere waren die offengelegten beziehungsweise die dem Kreistag bei der Beschlussfassung vorliegenden Informationen nicht hinreichend aktuell (c).

Rn. 55

a) Aus der in Art. 28 Abs. 2 GG wurzelnden Selbstverwaltungsgarantie sind für die Erhebung der Kreisumlage nicht nur materielle, sondern auch verfahrensrechtliche Anforderungen abzuleiten.

Rn. 56

In materieller Hinsicht wird das Selbstverwaltungsrecht einer umlagepflichtigen Gemeinde gemäß Art. 28 Abs. 2 GG nicht nur verletzt, wenn die Erhebung einer Kreisumlage dazu führt, dass ihre finanzielle Mindestausstattung unterschritten wird, sondern auch dann, wenn der Landkreis bei der Erhebung der Kreisumlage seine eigenen finanziellen Belange gegenüber den finanziellen Belangen seiner kreisangehörigen Gemeinden einseitig und rücksichtslos bevorzugt und damit den Grundsatz des Gleichrangs des Finanzbedarfs der kommunalen Gebietskörperschaften verletzt. So hat der Finanzbedarf eines jeden Verwaltungsträgers grundsätzlich gleichen Rang. Weder kommt dem Land für seinen

eigenen Finanzbedarf ein Vorrang gegenüber dem kommunalen Bereich zu, noch lässt sich aus Art. 28 Abs. 2 GG umgekehrt ein Vorrang des kommunalen Finanzbedarfs gegenüber demjenigen des Staates herleiten. Auch innerhalb des kreiskommunalen Raumes lässt sich weder für den Finanzbedarf des Kreises noch für denjenigen der kreisangehörigen Gemeinden von Verfassungen wegen ein Vorrang behaupten. Deshalb muss die mit der Kreisumlage zwischen dem Kreis und den Gemeinden erfolgende Verteilung bestimmter Finanzmittel im kreisangehörigen Raum gleichmäßig geschehen. Der Kreis, der die Befugnis zur einseitigen Erhebung der Kreisumlage hat, muss insoweit die grundsätzlich gleichrangigen finanziellen Interessen der kreisangehörigen Gemeinden in Rechnung stellen (vgl. BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 – 8 C 1.12 –, BVerwGE 145, 378 = juris Rn. 13 ff., 18 ff.; Urteil vom 16. Juni 2015 – 10 C 13.14 –, BVerwGE 152, 188 = juris Rn. 28; Urteil vom 29. Mai 2019 – 10 C 6.18 –, BVerwGE 165, 381 = juris Rn. 13; Urteil vom 26. Mai 2020 – 8 C 20.19 –, juris Rn. 13; Beschluss vom 16. September 2020 – 8 B 22.20 –, juris Rn. 13; Urteil vom 27. September 2021 – 8 C 29.20 –, juris Rn. 15; Urteil vom 29. November 2022 – 8 C 13.21 –, juris Rn. 29; OVG RP, Urteil vom 17. Juli 2020 – 10 A 11208/18.OVG –, juris Rn. 87; Urteil vom 21. Februar 2014 – 10 A 10515/13.OVG –, juris Rn. 35; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 17. Dezember 2019 – OVG 12 B 22.18 –, juris Rn. 25; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 22. November 2022 – 4 L 30/21 –, juris Rn. 64, 76; siehe auch VerfGH RP, Urteil vom 16. Dezember 2020 – VGH N 12/19, VGH N 13/19, VGH N 14/19 –, juris Rn. 53).

Rn. 57

In verfahrensrechtlicher Hinsicht verpflichtet der Grundsatz des Gleichrangs des Finanzbedarfs der kommunalen Gebietskörperschaften den Landkreis bei der Erhebung einer Kreisumlage vor diesem Hintergrund, nicht nur seinen eigenen Finanzbedarf, sondern auch denjenigen der umlagepflichtigen Gemeinden zu ermitteln, wobei die ermittelten Informationen dem Kreistag als dem für den Erlass der Haushaltssatzung beziehungsweise dem für die Umlagefestsetzung zuständigen Organ bei der Beschlussfassung über den Kreisumlagesatz vorliegen müssen (vgl. BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 – 8 C 1.12 –, BVerwGE 145, 378 = juris Rn. 14; Urteil vom 16. Juni 2015 – 10 C 13.14 –, BVerwGE 152, 188 = juris Rn. 41; Urteil vom 29. Mai 2019 – 10 C 6.18 –, BVerwGE 165, 381 = juris Rn. 13; Urteil vom 26. Mai 2020 – 8 C 20.19 –, juris Rn. 13; Beschluss vom 16. September 2020 – 8 B 22.20 –, juris Rn. 13; Urteil vom 27. September 2021 – 8 C 29.20 –, juris Rn. 15; Urteil vom 29. November 2022 – 8 C 13.21 –, juris Rn. 29; OVG RP, Urteil vom 17. Juli 2020 – 10 A 11208/18.OVG –, juris Rn. 91; Urteil vom 21. Februar 2014 – 10 A 10515/13.OVG –, juris Rn. 35; ThürOVG, Urteil vom 7. Oktober 2016 – 3 KO 94/12 –, juris Rn. 54; OVG Saarl., Urteil vom 12. November 2019 – 2 A 159/18 –, juris Rn. 55; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 17. Dezember 2019 – OVG 12 B 22.18 –, juris Rn. 25; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 22. November 2022 – 4 L 30/21 –, juris Rn. 64; siehe zu den Ermittlungspflichten des Landesgesetzgebers bei der gesetzlichen Regelung des Finanzausgleichsystems VerfGH RP, Urteil vom 16. Dezember 2020 – VGH N 12/19, VGH N 13/19, VGH N 14/19 –, juris Rn. 62 ff., 74 ff.). Daneben leitet sich aus Art. 28 Abs. 2 GG die Pflicht ab, die Entscheidung über die Umlagefestsetzung als Ergebnis der Gewichtung der finanziellen Belange in geeigneter Form – etwa im Wege einer Begründung der Ansätze der Haushaltssatzung – offenzulegen. Dies dient neben der gerichtlichen Kontrolle insbesondere auch der Überprüfung durch die betroffenen Gemeinden, ob der Kreis bei der Festsetzung des Kreisumlagesatzes durch den Kreistag die verfassungsrechtliche Vorgabe beachtet hat, seinen Finanzbedarf nicht einseitig und rücksichtslos gegenüber demjenigen der Gemeinden zu bevorzugen (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. September 2021 – 8 C 29.20 –, juris Rn. 17; Urteil vom 26. Mai 2020 – 8 C 20.19 –, juris Rn. 13; Urteil vom 31. Januar 2013 – 8 C 1.12 –, BVerwGE 145, 378 = juris Rn. 14; Urteil vom 16. Juni 2015 – 10 C 13.14 –, BVerwGE 152, 188 = juris Rn. 41; Urteil vom 29. Mai 2019 – 10 C 6.18 –, BVerwGE 165, 381 = juris Rn. 13; Beschluss vom 16. September 2020 – 8 B 22.20 –, juris Rn. 13; Urteil vom 29. November 2022 – 8 C 13.21 –, juris Rn. 29; OVG RP, Urteil vom 17. Juli 2020 – 10 A 11208/18.OVG –, juris Rn. 91; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 17. Dezember 2019 – OVG 12 B 22.18 –, juris Rn. 25; OVG

Rn. 58

b) Dem Beklagten oblag es hier in eigener Verantwortung, ein Verfahren zu beachten, welches sicherstellt, dass die von Verfassungen wegen gebotenen Verfahrensanforderungen gewahrt werden (aa), da zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über die streitgegenständliche Haushaltssatzung 2013 insoweit keine landesrechtlichen Regelungen bestanden (bb). Die Verfahrensgestaltung durch den Beklagten unterlag deswegen (insoweit nur) den unmittelbar durch die Verfassung gesetzten Grenzen (cc).

Rn. 59

aa) In welcher Art und Weise die Landkreise den Finanzbedarf ihrer Gemeinden zu ermitteln und offenzulegen haben und ob solchen Verfahrenspflichten entsprechende Verfahrensrechte der Gemeinden korrespondieren, ist Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und 3 GG nicht zu entnehmen, weil die Institutsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung der gesetzlichen Ausgestaltung und Formung bedarf. Es obliegt daher im Ausgangspunkt dem jeweiligen Landesgesetzgeber, das Verfahren der Erhebung von Kreisumlagen zu regeln. Nach landesrechtlichen Regelungen bestimmt sich dabei auch, durch welches Organ und auf welche Weise die für die Bewertung des Finanzbedarfs der Gemeinden erforderlichen Informationen innerhalb des Landkreises zusammengestellt werden. Soweit derartige Regelungen fehlen, haben die Landkreise die Befugnis zur Gestaltung ihrer Verfahrensweise. Sie tragen damit die Verantwortung dafür, hierbei ein Verfahren zu beobachten, welches sicherstellt, dass die verfassungsrechtlichen Anforderungen gewahrt werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2019 – 10 C 6.18 –, BVerwGE 165, 381 = juris Rn. 14; Urteil vom 26. Mai 2020 – 8 C 20.19 –, juris Rn. 14; Urteil vom 27. September 2021 – 8 C 29.20 –, juris Rn. 15, 17; Urteil vom 31. Januar 2013 – 8 C 1.12 –, BVerwGE 145, 378 = juris Rn. 13; OVG RP, Urteil vom 17. Juli 2020 – 10 A

11208/18.OVG –, juris Rn. 91; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 17. Dezember 2019 – OVG 12 B 22.18 –, juris Rn. 25; OVG Saarl., Urteil vom 12. November 2019 – 2 A 159/18 –, juris Rn. 55; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 22. November 2022 – 4 L 30/21 –, juris Rn. 65; siehe dazu auch Sander, LKV 2020, 65 [69 ff.]).

Rn. 60

bb) Der rheinland-pfälzische Landesgesetzgeber hat das Verfahren zur Erhebung der Kreisumlage für das streitgegenständliche Haushaltsjahr nicht – jedenfalls nicht abschließend – geregelt (so bereits OVG RP, Urteil vom 17. Juli 2020 – 10 A 11208/18.OVG –, juris Rn. 92; Henneke, DVBl. 2021, 69 [74]), so dass vorliegend der Beklagte zur Gestaltung der Verfahrensweise unter Wahrung der verfassungsrechtlichen Anforderungen befugt – und verpflichtet – war.

Rn. 61

(1) Landesgesetzliche Rechtsgrundlage für die Erhebung der Kreisumlage ist § 58 Abs. 4 LKO i.V.m. § 25 LFAG a.F. § 58 Abs. 4 LKO enthält indes keinerlei Verfahrensvorgaben und auch in §§ 25, 28, 29 ff. LFAG a.F. finden sich solche allenfalls rudimentär. So bestimmt § 25 Abs. 2 Satz 1 LFAG a.F., dass die Umlagesätze in der Haushaltssatzung festzusetzen sind. Nach § 28 LFAG a.F. darf die Kreisumlage nach dem 30. Juni des Haushaltsjahres nicht mehr erhöht werden. Weiter ist die Kreisumlage gemäß § 31 Abs. 2 LFAG a.F. in vierteljährlichen Teilbeträgen zu den jeweiligen Stichtagen an die zuständige Kasse zu zahlen, wobei sich die Höhe der vierteljährlichen Abschlagszahlungen bis zur endgültigen Festsetzung der Umlagen nach der Höhe des für das vorangegangene Haushaltsjahr festgesetzten Betrages richtet. Schließlich besteht zwar nach § 32 Abs. 1 LFAG a.F. (jetzt: § 38 LFAG) eine Auskunftspflicht, wonach die kommunalen Gebietskörperschaften und der Bezirksverband verpflichtet sind, den zuständigen obersten Landesbehörden, dem Statistischen Landesamt und den Aufsichtsbehörden alle Auskünfte zu erteilen, die für den Vollzug dieses Gesetzes notwendig sind. Weiter kann das fachlich zuständige Ministerium bestimmen, dass geschätzte Zahlen angewendet werden,

wenn die nach Absatz 1 notwendigen Auskünfte nicht oder nicht rechtzeitig erteilt werden. § 32 LFAG a.F. normiert aber nicht selbst den Inhalt einer Ermittlungspflicht des Landkreises, sondern regelt nur umgekehrt die Verpflichtung der kommunalen Gebietskörperschaften zur Erteilung von Auskünften an die genannten Stellen, ohne dass aber insoweit auch der Inhalt der Auskunftspflicht geregelt wäre. Spezifische Verfahrensregelungen, insbesondere zur Ermittlung und Offenlegung des Finanzbedarfs der umlagepflichtigen Gemeinden sind der Vorschrift nicht zu entnehmen. Auch die §§ 17, 33 LKO, § 57 LKO i.V.m. § 95-97 GemO enthalten keine diesbezüglichen Vorgaben. Dies gilt auch für § 97 Abs. 1 GemO. Danach ist der Entwurf der Haushaltssatzung mit dem Haushaltsplan und seinen Anlagen nach Zuleitung an den (Gemeinde-)Rat bis zur Beschlussfassung zur Einsichtnahme durch die Einwohner verfügbar zu halten. Dabei ist in der öffentlichen Bekanntmachung, mit der über Art, Ort und Zeit der Möglichkeit zur Einsichtnahme informiert wird, darauf hinzuweisen, dass Vorschläge zum Entwurf der Haushaltssatzung, des Haushaltsplans oder seiner Anlagen innerhalb einer Frist von 14 Tagen ab Bekanntmachung durch die Einwohner einzureichen sind, wobei eine Beschlussfassung über den Entwurf der Haushaltssatzung erst nach Ablauf dieser Frist erfolgen darf. § 97 Abs. 1 GemO eröffnet demnach zwar für Einwohner die Möglichkeit, noch vor der Beschlussfassung Einwendungen gegen einen Haushaltsentwurf vorzubringen. Selbst wenn aber in diesem Zusammenhang auch kreisangehörige Gemeinden die Berücksichtigung ihrer finanziellen Belange einfordern und diese darstellen könnten, wäre hierdurch die verfassungsrechtliche Pflicht des Kreises zur Ermittlung und Offenlegung des Finanzbedarfs der kreisangehörigen Gemeinden nicht hinreichend abgebildet. Die Ermittlung und Berücksichtigung der finanziellen Belange der Gemeinden hinge dann nämlich davon ab, dass dahingehende Einwendungen tatsächlich erhoben würden; ist dies nicht der Fall, könnte der Landkreis von einer eigenständigen Ermittlung und Berücksichtigung absehen. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und 3 GG gestattet einen derartigen völligen Verzicht nicht nur auf eigene Ermittlungen des Landkreises, sondern auch auf die inhaltliche Würdigung der finanziellen Belange der Gemeinde nicht (vgl. BVerwG, Beschluss vom 16. September 2020 – 8 B 22.20 –, juris Rn. 13). Die Verfassungsnorm fordert, dass eine einseitige Bevorzugung der Belange des Kreises vermieden wird, und verlangt damit eine Berücksichtigung der gemeindlichen Belange in der Sache nebst der Überprüfbarkeit der getroffenen Entscheidung. Die Einhaltung dieser Anforderungen wäre nicht gewährleistet, wenn sich der Landkreis darauf beschränken könnte, den Gemeinden zu der bereits im Entwurf vorliegenden, ohne Einstellung des gemeindlichen Finanzbedarfs gefertigten Entscheidung lediglich eine Gelegenheit zur Stellungnahme zu eröffnen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 16. September 2020 – 8 B 22.20 –, juris Rn. 13; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 17. Dezember 2019 – OVG 12 B 22.18 –, juris Rn. 32, beide zu § 129 Abs. 1 Kommunalverfassung des Landes Brandenburg). § 97 Abs. 2 GemO, wonach die vom (Gemeinde-)Rat beschlossene Haushaltssatzung vor ihrer öffentlichen Bekanntmachung mit dem Haushaltsplan und seinen Anlagen der Aufsichtsbehörde vorzulegen (und ggf. von dieser zu genehmigen) ist, bildet ebenso wenig eine insoweit taugliche Rechtsgrundlage. Zum einen hat sie ebenfalls keine Ermittlungs- und Offenlegungspflichten des Kreises hinsichtlich des Finanzbedarfs der kreisangehörigen Gebietskörperschaften zum Gegenstand. Zum anderen greift die Aufsicht erst nach der Beschlussfassung durch das hierfür zuständige Organ, wohingegen die Ermittlungs- und Offenlegungspflichten gerade im Zeitpunkt der Beschlussfassung gewahrt sein müssen.

Rn. 62

Schließlich ist das Verfahren zur Erhebung der Kreisumlage hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Ermittlungs- und Offenlegungspflichten in der Verwaltungsvorschrift zu § 58 LKO – VV zu § 58 LKO – i.V.m. der Verwaltungsvorschrift zu § 72 GemO – VV zu § 72 GemO – nicht hinreichend geregelt. Zwar befasst sich diese Verwaltungsvorschrift, auf die die VV zu § 58 LKO verweist, mit der Ermittlung des Umlagebedarfs der Landkreise beziehungsweise der Verbandsgemeinden. So ist nach Nr. 1 VV zu § 72 GemO maßgebliche Ausgangsgröße für die Umlageerhebung der Finanzbedarf der Verbandsgemeinde (beziehungsweise hier: des Landkreises). Der Finanzbedarf wird dabei definiert als Summe der

Finanzmittel, die die Verbandsgemeinde (hier: der Landkreis) zur Erfüllung ihrer (seiner) zulässigen Aufgaben benötigt. Weiter wird der Umlagebedarf umschrieben als der Umfang, in dem die eigenen Finanzmittel der Verbandsgemeinde (hier: des Landkreises), insbesondere aus sonstigen Erträgen und Einzahlungen sowie aus Entgelten und Abgaben, den Finanzbedarf nicht decken. Die Ermittlung des Umlagebedarfs erfolgt dabei nach Nr. 2 VV zu § 72 GemO in einem näher umschriebenen, abgestuften Verfahren. Im Ausgangspunkt spielt dabei indes der Finanzbedarf der umlagepflichtigen Gemeinden keine Rolle; auch ist das Verfahren zu dessen Ermittlung nicht geregelt. Lediglich in Nr. 2.3 und 2.4 VV zu § 72 GemO wird die Befugnis der Verbandsgemeinden (hier: der Landkreise), weitere Mittel in den eigenen Umlagebedarf einzubeziehen unter den Vorbehalt gestellt, dass dies unter Beachtung des Gebots der Rücksichtnahme auf die Finanzlage der Ortsgemeinden vertretbar ist. Eine vergleichbare Einschränkung findet sich für die Errechnung des zentralen Umlagebedarfs indes nicht. Ohnehin ergeben sich daraus aber auch keinerlei Vorgaben dazu, ob und ggf. wie der Finanzbedarf der umlagepflichtigen Gemeinden konkret zu ermitteln und in die Berechnung des Umlagebedarfs einzustellen wäre. Nichts anderes gilt für Nr. 4 VV zu § 72 GemO, in der lediglich allgemein darauf hingewiesen wird, dass die Umlageverbände bei der Festsetzung des Umlagesatzes neben dem Haushaltsausgleichsgebot auch das von Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG, Art. 49 Abs. 1 und 3 LV geschützte Selbstverwaltungsrecht der umlagepflichtigen Gemeinden beziehungsweise das Gebot kommunaler Rücksichtnahme zu beachten hätten.

Rn. 63

(2) Für das streitgegenständliche Haushaltsjahr 2013 ergibt sich eine landesrechtliche Regelung des Verfahrens zur Erhebung der Kreisumlage auch nicht aus § 1 Abs. 1 Nr. 9 Gemeindehaushaltsverordnung vom 18. Mai 2006 in der Fassung der Zweiten Landesverordnung zur Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung vom 7. Dezember 2016 – GemHVO –, die zum 1. Januar 2019 in Kraft getreten ist. Danach sind dem Haushaltsplan von Verbandsgemeinden und Landkreisen unter anderem eine Aufgliederung der Umlagegrundlagen und Umlagebeträge auf die einzelnen umlagepflichtigen kommunalen Gebietskörperschaften für das Haushaltsjahr sowie eine Darstellung der Finanzmittelbestände und der Beurteilung der dauernden finanziellen Leistungsfähigkeit (sogenannte „freie Finanzspitze“) der umlagepflichtigen kommunalen Gebietskörperschaften mindestens des Haushaltsvorvorjahres als Anlagen beizufügen. In der für die Festsetzung für das Jahr 2013 maßgeblichen, vom 31. Mai 2006 bis zum 31. Dezember 2018 gültigen Fassung des § 1 GemHVO vom 18. Mai 2006 war diese oder eine vergleichbare Regelung indes noch nicht enthalten. Vorgaben hinsichtlich der Ermittlung des Finanzbedarfs der umlagepflichtigen Gemeinden und einer diesbezüglichen Offenlegung finden sich dort nicht. Deshalb kann hier offen bleiben, ob § 1 Abs. 1 Nr. 9 GemHVO seinerseits als verfassungsgemäße Ausgestaltung der von Verfassungs wegen gebotenen Ermittlungs- und Offenlegungspflichten angesehen werden könnte (siehe dazu in der Sache aber unter 3. b) cc).

Rn. 64

(3) Eine landesgesetzliche Ausgestaltung des Verfahrens zur Erhebung der Kreisumlage findet sich – anders als der Beklagte meint – auch nicht in den Regelungen zum Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz. Offensichtlich ist dies zunächst, soweit der Kommunale Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz ausdrücklich gesetzlich geregelt ist, was ohnehin nur äußerst rudimentär der Fall ist beziehungsweise war. Der Beklagte verweist insoweit auf § 17b und § 7 Nr. 7 LFAG in der Fassung vom 13. März 2012 – LFAG 2012 –. Regelungen des Verfahrens zur Erhebung der Kreisumlage finden sich dort aber nicht ansatzweise. Nach § 17b LFAG 2012 können in Vollzug des Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP) in den Jahren 2012 bis 2026 Entschuldungshilfen gewährt werden, nach § 7 Nr. 7 LFAG 2012 werden aus den allgemeinen Finanzausweisungen unter anderem die Zuweisungen aus dem Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz bereitgestellt.

Rn. 65

Gleiches gilt für die auf Grundlage der Gemeinsamen Erklärung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz und der rheinland-pfälzischen Landesregierung zum Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP) vom 22. September 2010 – Gemeinsame Erklärung – und des Leitfadens „Kommunaler Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP)“ – KEF-Leitfaden – geübten Praxis zum Kommunalen Entschuldungsfonds. Daraus ließe sich selbst dann keine landesgesetzliche Ausgestaltung des Verfahrens zur Erhebung der Kreisumlage ablesen, wenn man dieser insoweit – wovon der Senat indes entgegen der vom Beklagten vertretenen Auffassung nicht ausgeht – die Qualität von Gewohnheitsrecht zuerkennen wollte. So wird in der Gemeinsamen Erklärung nur in sehr allgemeiner Form überhaupt auf die Kreisumlage Bezug genommen, wenn es im Kontext der Konsolidierungsmaßnahmen der teilnehmenden Kommunen heißt, dass die eigenen Ertragsquellen (insbesondere Abgaben und Umlagen) ausgeschöpft werden müssten (dort S. 6). Auch in dem KEF-Leitfaden finden sich nur äußerst allgemeine Bezugnahmen auf die Kreisumlage. So heißt es etwa in der Einführung, die Finanzierung des Fonds sei zu einem Drittel von den Kommunen selbst (z.B. durch Einsparungen im Haushalt, Steuer- oder Umlageerhöhungen etc.) zu leisten (dort S. 3). Zum Konsolidierungsbeitrag der teilnehmenden Kommunen wird unter den Maßnahmen auf der Einzahlungsseite unter anderem eine Anhebung der Kreisumlage genannt (S. 14). Weitere Ausführungen hierzu enthält der KEF-Leitfaden nicht. Auch finden sich unter der Darstellung des Verfahrens keinerlei Vorgaben zur Ermittlung der verfassungsrechtlich zulässigen Höhe der Kreisumlage oder speziell zu einer irgendwie gearteten Ermittlung oder Berücksichtigung des Finanzbedarfs der kreisangehörigen Gemeinden eines am KEF-RP teilnehmenden Landkreises (S. 4 ff.). In diesem Zusammenhang werden einzig die Finanzdaten der am KEF-RP teilnehmenden Gebietskörperschaft (insbesondere Haushaltspläne, Liquiditätsverschuldung) in den Blick genommen. Nichts anderes gilt schließlich für den zwischen dem Beigeladenen und dem Beklagten geschlossenen Konsolidierungsvertrag vom 11. Juni 2012. Darin ist zwar in § 3 als zentraler Konsolidierungsbeitrag des Beklagten die (schrittweise) Anhebung der Kreisumlage aufgeführt. Es finden sich aber keinerlei Hinweise dazu, ob hierzu im Vorfeld ein bestimmtes Verfahren beachtet wurde, insbesondere inwieweit (auch) die Finanzinteressen der umlagepflichtigen Gemeinden – in Gestalt aktueller bezifferter Bedarfsansätze – in den Blick genommen wurden. Eine landesrechtliche Ausgestaltung des Verfahrens der Erhebung der Kreisumlage lässt sich in alldem nicht erkennen. Selbst wenn man dies aber anders sähe und eine gewohnheitsrechtliche Ausgestaltung des Verfahrens der Kreisumlageerhebung durch die geübte Praxis zum KEF-RP annehmen wollte, ist darauf hinzuweisen, dass dies nicht die Beachtung der unmittelbar aus Art. 28 Abs. 2 GG abgeleiteten verfahrensrechtlichen Anforderungen – insbesondere hinsichtlich der Ermittlungs- und Offenlegungspflichten bezüglich des gemeindlichen Finanzbedarfs – suspendieren könnte. Vielmehr müssten die landesrechtlichen Vorgaben ihrerseits verfassungsgemäß ausgestaltet sein, also die durch Art. 28 Abs. 2 GG gesetzten Grenzen wahren. Dies ist indes hinsichtlich der nur äußerst rudimentären Ausgestaltung des Verfahrens der Erhebung der Kreisumlage, die sich letztlich darauf beschränkt, dass deren Erhöhung im Konsolidierungsvertrag – dessen Abschluss zwar einen Beschluss des Kreistags verlangt, der aber hinsichtlich der Ermittlung von Finanzdaten nur solche der teilnehmenden kommunalen Gebietskörperschaft in den Blick nimmt – als Konsolidierungsmaßnahme festgelegt werden kann, nicht der Fall. Denn Art. 28 Abs. 2 GG gestattet insbesondere keinen vollständigen Verzicht auf eine inhaltliche Würdigung der finanziellen Belange der Gemeinden, sondern verlangt eine Berücksichtigung der gemeindlichen Belange in der Sache nebst der Überprüfbarkeit der getroffenen Entscheidung (vgl. BVerwG, Beschluss vom 16. September 2020 – 8 B 22.20 –, juris Rn. 13; Urteil vom 27. September 2021 – 8 C 29.20 –, juris Rn. 15; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 22. November 2022 – 4 L 98/21 –, juris Rn. 42). Daran fehlt es den Vorgaben zum KEF-RP erkennbar. Deshalb könnte – selbst wenn entgegen der hier vertretenen Auffassung eine gewohnheitsrechtliche Ausgestaltung des Verfahrens der Erhebung der Kreisumlage durch die geübte Praxis zum KEF-RP anzunehmen wäre – eine auf dieser Grundlage ohne die Beachtung der verfassungsrechtlichen Ermittlungs- und Offenlegungspflichten festgesetzte

Kreisumlage wegen eines Verstoßes gegen Art. 28 Abs. 2 GG in der Sache keinen Bestand haben.

Rn. 66

cc) Die von dem Beklagten bei der eigenverantwortlichen Ausgestaltung des Verfahrens zur Erhebung der Kreisumlage zu beachtenden Maßgaben und Grenzen ergeben sich demnach unmittelbar aus Art. 28 Abs. 2 GG (siehe dazu auch BVerwG, Beschluss vom 16. September 2020 – 8 B 22/20 –, juris Rn. 13; Gundlach, LKV 2020, 212; andererseits kritisch etwa Sander, LKV 2020, 65 [69 ff.]; Meyer, NVwZ 2019, 1254).

Rn. 67

Darüber hinausgehende Anforderungen waren dagegen mangels entsprechender landesgesetzlicher Vorgaben nicht zu beachten. Insbesondere musste der Beklagte kein Anhörungsverfahren durchführen. Denn eine verfassungsrechtliche Pflicht, die Gemeinden im Verfahren zur Festsetzung des Kreisumlagesatzes anzuhören, besteht nicht (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2019 – 10 C 6.18 –, BVerwGE 165, 381 = juris Rn. 14 ff.; Urteil vom 26. Mai 2020 – 8 C 20.19 –, juris Rn. 14; Urteil vom 27. September 2021 – 8 C 29.20 –, juris Rn. 17; OVG RP, Urteil vom 17. Juli 2020 – 10 A 11208/18.OVG –, juris Rn. 90; OVG Saarl., Urteil vom 12. November 2019 – 2 A 159/18 –, juris Rn. 56; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 22. November 2022 – 4 L 30/21 –, juris Rn. 66; Urteil vom 17. März 2020 – 4 L 184/18 –, juris Rn. 55). Auch andere (spezielle) Beteiligungsrechte der Gemeinden lassen sich aus der Verfassung nicht ableiten (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 22. November 2022 – 4 L 98/21 –, juris Rn. 43; Urteil vom 22. November 2022 – 4 L 30/21 –, juris Rn. 66). Vielmehr darf etwa die Kreisverwaltung den gemeindlichen Finanzbedarf ermitteln und dazu (auch) auf vorhandene Daten zurückgreifen (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. September 2021 – 8 C 29.20 –, juris Rn. 17; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 22. November 2022 – 4 L 30/21 –, juris Rn. 66; Urteil vom 16. Juli 2020 – 4 L 176/19 –, juris Rn. 40).

Rn. 68

Der verfahrensrechtliche Spielraum des Beklagten wird durch Art. 28 Abs. 2 GG hinsichtlich der Verpflichtung zur Ermittlung des Finanzbedarfs (1), zur Vorlage bei dem zuständigen Beschlussorgan (2) und zu einer diesbezüglichen Offenlegung (3) begrenzt.

Rn. 69

(1) Der Kreis muss seinen eigenen Finanzbedarf und den der umlagepflichtigen Gebietskörperschaften ermitteln und zueinander ins Verhältnis setzen (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. November 2022 – 8 C 13.21 –, juris Rn. 30). Insoweit muss zumindest ein bezifferter Bedarfsansatz für jede kreisangehörige Gemeinde vorliegen (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. September 2021 – 8 C 29.20 –, juris Rn. 17; Urteil vom 27. September 2021 – 8 C 30.20 –, BVerwGE 173, 274 = juris Rn. 21).

Rn. 70

Deshalb ist es insbesondere nicht ausreichend, wenn sich der Landkreis bei der Festsetzung des Umlagesatzes allein auf einen landesweiten Orientierungswert stützt. Denn da der kreiseigene Finanzbedarf von diesem konkret ermittelt wird, kann für den gleichrangigen Bedarf der umlagepflichtigen Gemeinden nichts anderes gelten (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Juni 2015 – 10 C 13.14 –, BVerwGE 152, 188 = juris Rn. 41; OVG RP, Urteil vom 17. Juli 2020 – 10 A 11208/18.OVG –, juris Rn. 92; siehe auch OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 22. November 2022 – 4 L 239/21 –, juris Rn. 90). Ebenso wenig genügt deswegen auch der bloße Verweis auf (höhere) Umlagesätze anderer Landkreise den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Diese bemessen sich nach dem jeweiligen Finanzbedarf der entsprechenden Landkreise und ihrer Gemeinden und lassen keine hinreichenden Rückschlüsse auf den Finanzbedarf der kreisangehörigen Gemeinden in einem anderen Landkreis zu (siehe auch OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 22. November 2022 – 4 L 239/21 –, juris Rn. 90).

Rn. 71

Ebenfalls hinter den verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen zurück bliebe eine Verfahrensausgestaltung, in der sich der Landkreis darauf beschränken würde, den Gemeinden zu einer bereits im Entwurf vorliegenden, ohne Einstellung des gemeindlichen Finanzbedarfs gefertigten Entscheidung lediglich eine Gelegenheit zur Stellungnahme zu eröffnen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 16. September 2020 – 8 B 22.20 –, juris Rn. 13). Insoweit gestattet Art. 28 Abs. 2 GG keinen vollständigen Verzicht auf eigene Ermittlungen des Landkreises und eine inhaltliche Würdigung der finanziellen Belange der Gemeinden, sondern verlangt eine Berücksichtigung der gemeindlichen Belange in der Sache nebst der Überprüfbarkeit der getroffenen Entscheidung (vgl. BVerwG, Beschluss vom 16. September 2020 – 8 B 22.20 –, juris Rn. 13; Urteil vom 27. September 2021 – 8 C 29.20 –, juris Rn. 15; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 22. November 2022 – 4 L 30/21 –, juris Rn. 66).

Rn. 72

Art. 28 Abs. 2 GG enthält indes Vorgaben weder für eine bestimmte Methode der Bedarfsermittlung noch hinsichtlich der heranzuziehenden Datengrundlagen (siehe auch VerfGH RP, Urteil vom 16. Dezember 2020 – VGH N 12/19, VGH N 13/19, VGH N 14/19 –, juris Rn. 109 zu den aus dem Gebot eines aufgabengerechten Finanzausgleichs folgenden Ermittlungspflichten des Landesgesetzgebers). Vielmehr handelt es sich bei dem (kommunalen) „Finanzbedarf“ um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der allgemein die einer Körperschaft zur Erfüllung ihrer Ausgaben notwendigen oder erforderlichen Finanzmittel umschreibt (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 22. November 2022 – 4 L 98/21 –, juris Rn. 49; Urteil vom 22. November 2022 – 4 L 30/21 –, juris Rn. 74). Jedenfalls notwendig ist danach eine (realitätsnahe) Ermittlung anhand aussagekräftiger Kenndaten nicht nur zur Einnahmenseite der einzelnen umlagepflichtigen Gemeinden, sondern auch zu den Aufgaben- und Ausgabenlasten – insbesondere der Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung und der den Gemeinden übertragenen staatlichen Aufgaben –, da nur so der gemeindliche Finanzbedarf abgebildet werden kann; die Ermittlung nur der Finanzkraft oder der Umlagegrundlagen der einzelnen Gemeinden genügt nicht (vgl. OVG RP, Urteil vom 17. Juli 2020 – 10 A 11208/18.OVG –, juris Rn. 92; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 17. Dezember 2019 – OVG 12 B 22.18 –, juris Rn. 28; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 22. November 2022 – 4 L 98/21 –, juris Rn. 74; BayVGh, Beschluss vom 14. Dezember 2018 – 4 BV 17.2488 –, BeckRS 2018, 32713 Rn. 10; ThürOVG, Urteil vom 7. Oktober 2016 – 3 KO 94/12 –, juris Rn. 64; siehe auch VerfGH RP, Urteil vom 16. Dezember 2020 – VGH N 12/19, VGH N 13/19, VGH N 14/19 –, juris Rn. 78-80 zu den Ermittlungspflichten des Landesgesetzgebers hinsichtlich eines aufgabengerechten Finanzausgleichs). Nicht ausreichend wäre aufgrund ihrer nur eingeschränkten Aussagekraft außerdem die Heranziehung allein von Übersichten über die „freien Finanzspitzen“ (speziell mit Blick auf deren Errechnung nach dem rheinland-pfälzischen Muster 14 [zu § 103 Abs. 2 Satz 3 GemO]). So trifft die „freie Finanzspitze“ zwar eine Aussage über einen gegebenen Investitionsspielraum, lässt aber nicht erkennen, ob dieser etwa für Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises verbraucht werden muss oder für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben zur Verfügung steht; umgekehrt besagt das Fehlen einer „freien Spitze“ nichts darüber, dass freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben nicht wahrgenommen werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. März 2007 – 2 BvR 2215/01 –, juris Rn. 26; OVG RP, Urteil vom 17. Juli 2020 – 10 A 11208/18.OVG –, juris Rn. 110).

Rn. 73

Soweit – wie etwa in der Verwaltungsvorschrift zu § 58 LKO i.V.m. der Verwaltungsvorschrift zu § 72 GemO – die Ermittlung des Finanz- und Umlagebedarfs des Landkreises näher konkretisiert ist, spricht aus Sicht des Senats Vieles dafür, die Ermittlung des Finanzbedarfs der umlagepflichtigen Gebietskörperschaften jedenfalls an vergleichbaren Maßstäben auszurichten. Denn wenn der Grundsatz des Gleichrangs des Finanzbedarfs es gebietet, dass die mit der Kreisumlage zwischen dem Kreis und den Gemeinden erfolgende Verteilung bestimmter Finanzmittel im kreisangehörigen Raum gleichmäßig geschieht, dann muss letztlich auch der Maßstab zur Bemessung des jeweiligen Finanzbedarfs, an dem

diese gleichmäßige Verteilung ausgerichtet wird, zumindest vergleichbar sein (siehe auch BVerwG, Urteil vom 16. Juni 2015 – 10 C 13.14 –, BVerwGE 152, 188 = juris Rn. 41). Davon unberührt bleibt im Übrigen die Pflicht des Landkreises, anhand der dafür aussagekräftigen und relevanten Daten (unter anderem zur Liquiditätskreditverschuldung, vgl. OVG RP, Urteil vom 17. Juli 2020 – 10 A 11208/18.OVG –, juris Rn. 101 ff.) auch zu prüfen und beim Erlass der Haushaltssatzung sicherzustellen, dass das Recht der Gemeinden auf aufgabenadäquate Finanzausstattung ebenfalls gewahrt wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. November 2022 – 8 C 13.21 –, juris Rn. 31).

Rn. 74

Die erforderlichen Kenndaten können grundsätzlich insbesondere – was jedoch nicht zwingend ist – den Haushaltssatzungen mit Haushaltsplänen beziehungsweise den Entwürfen hierzu entnommen werden, wobei insoweit auf die wesentlichen Eckdaten der Haushaltssatzung abgestellt werden kann (vgl. BayVGh, Beschluss vom 14. Dezember 2018 – 4 BV 17.2488 –, BeckRS 2018, 32713 Rn. 7; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 22. November 2022 – 4 L 98/21 –, juris Rn. 49; Urteil vom 22. November 2022 – 4 L 30/21 –, juris Rn. 74; siehe dazu auch VG Magdeburg, Urteil vom 18. Februar 2021 – 9 A 164/18 –, juris Rn. 58; Sander LKV 2022, 253 (254); Henneke, DVBl. 2022, S. 421 [424 f.]; kritisch Gundlach, LKV 2020, 212 [213 f.]).

Rn. 75

Weiter müssen die Kenndaten hinreichend aktuell sein, das heißt, sie müssen insbesondere das von der Festsetzung des Umlagesatzes betroffene Haushaltsjahr (prognostisch) abbilden (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. September 2021 – 8 C 29.20 –, juris Rn. 19, 21; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 22. November 2022 – 4 L 98/21 –, juris Rn. 74; Urteil vom 22. November 2022 – 4 L 239/21 –, juris Rn. 89). Auch in diesem Zusammenhang ist nämlich zu beachten, dass der Kreis seinen kreiseigenen Finanzbeziehungsweise Umlagebedarf nicht nur konkret, sondern speziell für das betroffene Haushaltsjahr ermittelt. Nichts anderes kann dann für den gleichrangigen Bedarf der umlagepflichtigen Gemeinden gelten (so für die „konkrete“ Ermittlung BVerwG, Urteil vom 16. Juni 2015 – 10 C 13.14 –, BVerwGE 152, 188 = juris Rn. 41; OVG RP, Urteil vom 17. Juli 2020 – 10 A 11208/18.OVG –, juris Rn. 92). Insoweit trifft es – anders als der Beklagte meint – nicht zu, dass den Kenndaten des Vorjahres ohne Weiteres hinreichende Aussagekraft für das aktuelle Haushaltsjahr zukommen würde, denn die gemeindlichen Einnahmen und Aufwendungen können tatsächlich nicht unerheblichen jährlichen Schwankungen unterworfen sein (so auch OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 22. November 2022 – 4 L 98/21 –, juris Rn. 74; Urteil vom 22. November 2022 – 4 L 239/21 –, juris Rn. 89).

Rn. 76

(2) Die – etwa von der Kreisverwaltung – ermittelten Informationen über den gemeindlichen Finanzbedarf müssen dem Kreistag als dem für den Erlass der Haushaltssatzung beziehungsweise dem für die Umlagefestsetzung zuständigen Organ (vgl. §§ 25 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1 und 2, 17 LKO, § 57 LKO i.V.m. § 97 GemO) bei der Beschlussfassung über den Kreisumlagesatz vorliegen, damit er der Pflicht des Kreises nachkommen kann, diesen Finanzbedarf gemäß Art. 28 Abs. 2 GG gleichrangig mit dem eigenen zu berücksichtigen. Eine rein verwaltungsinterne Ermittlung und Bewertung des Finanzbedarfs der Gemeinden genügt nicht (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. September 2021 – 8 C 29.20 –, juris Rn. 17, 21; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 22. November 2022 – 4 L 98/21 –, juris Rn. 44; Urteil vom 22. November 2022 – 4 L 30/21 –, juris Rn. 66 f.; Urteil vom 16. Juli 2020 – 4 L 176/19 –, juris Rn. 41; BayVGh, Beschluss vom 14. Dezember 2018 – 4 BV 17.2488 –, BeckRS 2018, 32713 Rn. 10).

Rn. 77

Dazu muss dem Kreistag zumindest ein bezifferter Bedarfsansatz für jede kreisangehörige Gemeinde vorliegen (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. September 2021 – 8 C 29.20 –, juris Rn. 17; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 22. November 2022 – 4 L 30/21 –, juris Rn. 67). Die im Vorfeld

verwaltungsintern speziell ermittelten oder anderweitig bereits bekannten Kenndaten können dafür von der Kreisverwaltung (etwa tabellarisch) aufbereitet werden (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 22. November 2022 – 4 L 30/21 –, juris Rn. 67 Urteil vom 22. November 2022 – 4 L 98/21 –, juris Rn. 44; Urteil vom 16. Juli 2020 – 4 L 176/19 –, juris Rn. 41). Dabei ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass die Ermittlung des Finanzbedarfs sowohl des Landkreises als auch der kreisangehörigen kommunalen Gebietskörperschaften Grundlage für die Entscheidung über die Höhe des Umlagesatzes sein muss, weshalb es nicht ausreicht, wenn eine bereits getroffene Entscheidung bloß nachträglich durch eine entsprechende Ermittlung nachgezeichnet wird (siehe auch BVerwG, Urteil vom 27. September 2021 – 8 C 30.20 –, BVerwGE 173, 274 = juris Rn. 23; Urteil vom 29. November 2022 – 8 C 13.21 –, juris Rn. 31; ThürOVG, Urteil vom 7. Oktober 2016 – 3 KO 94/12 –, juris Rn. 66 f.).

Rn. 78

Weiter müssen nicht nur die von der Verwaltung ermittelten, sondern auch die dem Kreistag vorliegenden Informationen hinreichend aktuell sein und insbesondere das von dem Satzungsbeschluss betroffene Haushaltsjahr abbilden. Dies hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 27. September 2021 – wenn auch nicht entscheidungserheblich – ausdrücklich klargestellt und ausgeführt, dass der Rückgriff auf Daten zum gemeindlichen Finanzbedarf des Vorjahres nicht genüge (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. September 2021 – 8 C 29.20 –, juris Rn. 19, 21 zu einer Festsetzung für das abgeschlossene Haushaltsjahr 2017; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 22. November 2022 – 4 L 98/21 –, juris Rn. 43, 54, 74; Urteil vom 22. November 2022 – 4 L 30/21 –, juris Rn. 66). Dem schließt sich der erkennende Senat an, gerade auch mit Blick darauf, dass der Gleichrang des Finanzbedarfs insoweit auch einer Vergleichbarkeit in zeitlicher Hinsicht – z.B. bedingt durch gravierende äußere Umstände oder Entwicklungen – bedarf.

Rn. 79

(3) Um den Zweck der Offenlegung – die Möglichkeit der Kontrolle durch die betroffenen Gemeinden und gegebenenfalls die Gerichte – zu erreichen, müssen die der Beschlussfassung zugrunde gelegten Bedarfsansätze in der Beschlussvorlage oder, falls die Festsetzung davon abweicht, in anderer geeigneter Weise dokumentiert werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. September 2021 – 8 C 29.20 –, juris Rn. 17; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 22. November 2022 – 4 L 30/21 –, juris Rn. 67; siehe auch zu den Transparenzpflichten des Landesgesetzgebers hinsichtlich der aus dem Gebot eines aufgabengerechten Finanzausgleichs folgenden Ermittlungspflichten VerfGH RP, Urteil vom 16. Dezember 2020 – VGH N 12/19, VGH N 13/19, VGH N 14/19 –, juris Rn. 83; siehe aber OVG Saarl., Urteil vom 12. November 2019 – 2 A 159/18 –, juris Rn. 62 f.).

Rn. 80

c) Der Beklagte hat die dargestellten verfassungsrechtlichen Verfahrensanforderungen bei der Festsetzung des Umlagesatzes für das Jahr 2013 in der in der Kreistagssitzung vom 4. Februar 2013 beschlossenen Haushaltssatzung 2013 nicht gewahrt.

Rn. 81

aa) Maßgeblicher Zeitpunkt für die Bewertung der Rechtmäßigkeit der Haushaltssatzung – und die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Verfahrensanforderungen – ist der Zeitpunkt ihres Erlasses (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. November 2022 – 8 C 13.21 –, juris Rn. 31). Dabei kann bei regulärem Erlass einer Haushaltssatzung zwar in materiell-rechtlicher Hinsicht nur prognostisch eingeschätzt werden, welcher Umlagesatz dem finanziellen Gleichrang von Kreis und Gemeinden und dem Recht der Gemeinden auf finanzielle Mindestausstattung und Wahrung ihrer Steuerhoheit Rechnung trägt. Der Kreis hat aber – ohne dass die materiell-rechtlichen Gewährleistungen auf ein Erfordernis fehlerfreier Prognose reduziert wären – bei der Festlegung des Umlagesatzes die im Zeitpunkt der jeweiligen Beschlussfassung zur Verfügung stehenden, für die Wahrung der verfassungsrechtlichen Vorgaben

erheblichen Informationen über die finanzielle Situation des Kreises und der Gemeinden im betreffenden Haushaltsjahr zu berücksichtigen (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. November 2022 – 8 C 13.21 –, juris Rn. 31).

Rn. 82

Schon vor diesem Hintergrund und da die verfassungsrechtliche Pflicht zur gleichrangigen – und ergebnisoffenen – Berücksichtigung des Finanzbedarfs der umlagepflichtigen Gemeinden den Kreis bereits bei der Festsetzung des Kreisumlagesatzes durch den Kreistag als dem hierfür zuständigen Organ trifft, muss die Ermittlung im Vorfeld dieser Beschlussfassung erfolgen, wobei die ermittelten Informationen über den gemeindlichen Finanzbedarf – wie bereits ausgeführt – dem Kreistag bei der Beschlussfassung über den Kreisumlagesatz vorliegen müssen (vgl. BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 – 8 C 1.12 –, BVerwGE 145, 378 = juris Rn. 13 f.; Urteil vom 16. Juni 2015 – 10 C 13.14 –, BVerwGE 152, 188 = juris Rn. 28, 41; Urteil vom 29. Mai 2019 – 10 C 6.18 –, BVerwGE 165, 381 = juris Rn. 13; Urteil vom 26. Mai 2020 – 8 C 20.19 –, juris Rn. 13; Beschluss vom 16. September 2020 – 8 B 22.20 –, juris Rn. 13; Urteil vom 27. September 2021 – 8 C 29.20 –, juris Rn. 15, 17, 21; Urteil vom 29. November 2022 – 8 C 13.21 –, juris Rn. 29, 31; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 22. November 2022 – 4 L 98/21 –, juris Rn. 44; Urteil vom 22. November 2022 – 4 L 30/21 –, juris Rn. 66; Urteil vom 16. Juli 2020 – 4 L 176/19 –, juris Rn. 41). Eine Ermittlung erst auf der zweiten Stufe der Erhebung der Kreisumlage – der konkreten Festsetzung gegenüber den umlagepflichtigen Gemeinden durch die Verwaltung – genügt den verfassungsrechtlichen Vorgaben demnach nicht. Schon deshalb werden die (erstmalig) im Widerspruchsverfahren seitens der Verwaltung des Beklagten durchgeführten Ermittlungen hinsichtlich der Finanzsituation der kreisangehörigen Gemeinden den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht gerecht.

Rn. 83

bb) Der Beklagte war bei der Festsetzung des Kreisumlagesatzes in § 7 der Haushaltssatzung 2013 nicht aufgrund besonderer Umstände von der Beachtung der verfassungsrechtlich gebotenen verfahrensrechtlichen Ermittlungs- und Offenlegungspflichten befreit. So kann der Beklagte nicht mit Erfolg geltend machen, die Durchführung der geforderten Ermittlungen sei unmöglich oder unzumutbar (1). Weiter kann er sich nicht darauf berufen, die Kommunalaufsicht sei in die Entscheidung zur Erhöhung der Kreisumlage im Rahmen eines mehrjährigen Konzepts eingebunden gewesen (2) oder er sei aufgrund des Grundsatzbeschlusses seines Kreistags vom 22. Februar 2010 oder des Konsolidierungsvertrags hinsichtlich der Festsetzung des Umlagesatzes gebunden gewesen (3).

Rn. 84

(1) Die Pflicht zur Einhaltung der verfassungsrechtlichen Ermittlungs- und Offenlegungsanforderungen entfällt nicht deswegen, weil diese den Landkreisen in Rheinland-Pfalz generell – beziehungsweise speziell dem Beklagten – unmöglich oder unzumutbar wäre.

Rn. 85

Zwar ist dem Beklagten und dem Vertreter des öffentlichen Interesses zuzugeben, dass die Ermittlung des – auf das von der Umlagefestsetzung betroffene Haushaltsjahr bezogenen – Finanzbedarfs der umlagepflichtigen Gemeinden die Landkreise in Rheinland-Pfalz vor praktische Herausforderungen stellen mag (siehe auch Sander LKV 2022, 253 [255]; Henneke, DVBl. 2022, S. 421 [425]: „ein Ding der Unmöglichkeit“). So kann diese Ermittlung schon wegen der zum Teil sehr großen Anzahl der einem einzelnen Landkreis angehörenden kreisangehörigen Kommunen in Rheinland-Pfalz – durchschnittlich 96 Gemeinden pro Kreis (vgl. Henneke, DVBl. 2022, S. 421 [425]); gar fünf Verbandsgemeinden mit 233 Ortsgemeinden und eine verbandsfreie Stadt im Landkreis A... – einen nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand verursachen. Hinzu kommt, dass – wie der Beklagte und der Vertreter des öffentlichen Interesses unwidersprochen vorgetragen haben – die aktuellen Haushaltssatzungen der

umlagepflichtigen Gemeinden für das betroffene Haushaltsjahr bei der Festsetzung des Umlagesatzes in der Regel noch nicht vorliegen. So sollen die Landkreise die vom Kreistag beschlossene Haushaltssatzung mit Anlagen der Aufsichtsbehörde spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres vorlegen (vgl. § 57 LKO i.V.m. § 97 Abs. 2 Satz 1 GemO). Da für die umlagepflichtigen Kommunen indes die gleiche Frist gilt (§ 97 Abs. 2 Satz 1 GemO), liegen deren beschlossene Haushaltssatzungen häufig zu dem Zeitpunkt, in dem der Landkreis seine Haushaltssatzung beschließt, noch nicht vor. In der Praxis werden die beschlossenen Haushaltssatzungen nach dem Vorbringen des Beklagten regelmäßig sogar noch später vorgelegt. So lagen dem Beklagten für das Haushaltsjahr 2013 zum Stichtag am 30. November 2012 nur von zehn seiner neun Verbandsgemeinden und fünfzig Gemeinden beschlossene Haushaltssatzungen nebst Haushaltsplänen zur Genehmigung nach § 97 Abs. 2, § 118 Abs. 1 Satz 1 GemO vor; im Zeitpunkt der Beschlussfassung des Kreistags des Beklagten über den Umlagesatz am 4. Februar 2013 waren es 16.

Rn. 86

Nach alledem führt die Pflicht zur Ermittlung des Finanzbedarfs der umlagepflichtigen Gemeinden im Hinblick auf die potentiell große Anzahl umlagepflichtiger Gemeinden zwar zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand. Allerdings sichert die Ermittlungspflicht in prozeduraler Hinsicht die Wahrung des in Art. 28 Abs. 2 GG wurzelnden Grundsatzes des Gleichrangs des Finanzbedarfs der kommunalen Gebietskörperschaften, der in materiell-rechtlicher Hinsicht insbesondere verbietet, dass der Landkreis bei der Erhebung der Kreisumlage seine eigenen finanziellen Belange gegenüber den finanziellen Belangen seiner kreisangehörigen Gemeinden einseitig und rücksichtslos bevorzugt (vgl. BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 – 8 C 1.12 –, BVerwGE 145, 378 = juris Rn. 13 ff.; Urteil vom 16. Juni 2015 – 10 C 13.14 –, BVerwGE 152, 188 = juris Rn. 28; Urteil vom 29. Mai 2019 – 10 C 6.18 –, BVerwGE 165, 381 = juris Rn. 13; Urteil vom 26. Mai 2020 – 8 C 20.19 –, juris Rn. 13; Urteil vom 27. September 2021 – 8 C 29.20 –, juris Rn. 15). Der damit verbürgte verfassungsrechtliche Schutz des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts jeder einzelnen umlagepflichtigen Gemeinde, der gerade durch die Pflicht des Landkreises, auch deren Finanzbedarf zu ermitteln, abgesichert wird, kann nicht dadurch relativiert werden oder davon abhängen, wie viele Gemeinden von der Umlagepflicht betroffen sind. Gleiches gilt hinsichtlich der praktischen Schwierigkeiten, die dadurch entstehen, dass dem Landkreis bei der Festsetzung des Umlagesatzes nicht die beschlossenen Haushaltssatzungen aller umlagepflichtigen Kommunen für das betroffene Haushaltsjahr vorliegen. Dabei ist weiter zu berücksichtigen, dass das verfassungsrechtliche Gebot der Ermittlung und Offenlegung bezifferter Bedarfsansätze Spielräume hinsichtlich der erforderlichen Datengrundlagen belässt und jedenfalls nicht zwingend die Berücksichtigung bereits beschlossener Haushaltssatzungen einschließlich der Haushaltspläne verlangt. So steht es dem Landkreis im Rahmen der aufgezeigten verfassungsrechtlichen Grenzen frei, den praktischen Schwierigkeiten durch eine entsprechende Verfahrensgestaltung – beispielsweise die rechtzeitige Anforderung der notwendigen Kenndaten oder Entwürfe bei den umlagepflichtigen Gemeinden mit Fristsetzung, die den Landkreis seinerseits in den Stand setzt, rechtzeitig über seine Haushaltssatzung zu beschließen – Rechnung zu tragen. Legen die Gemeinden ihre aktuellen Kenndaten trotz Anforderung nicht fristgerecht vor, wäre es aus Sicht des Senats schwerlich als rücksichtslos anzusehen, wenn der Landkreis zur Ermittlung des aktuellen Finanzbedarfs der säumigen Gemeinde auf Kenndaten der vergangenen Jahre – die dem Kreis auf der Grundlage des § 97 Abs. 2, § 118 Abs. 1 Satz 1 GemO vorliegen – in Verbindung mit den vorhandenen lückenhaften aktuellen Daten sowie – ggf. nach der Entscheidung des fachlich zuständigen Ministeriums – Schätzungen für das aktuelle Haushaltsjahr zurückgreift (vgl. auch § 32 LFAG a.F.). Zwar trifft es im Ausgangspunkt zu, dass gerade die Haushaltssatzungen besonderen Aufschluss über den Finanzbedarf der Gemeinden geben, da es insoweit auch um die Ausübung eigenverantwortlicher kommunalpolitischer Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume der Gemeinden hinsichtlich ihrer Aufgaben und Einnahmemöglichkeiten für das bevorstehende Haushaltsjahr geht (vgl. Henneke, DVBl. 2022, S. 421 [424 f.]). Allerdings muss die

Verpflichtung des Landkreises zur Einstellung und Ermittlung der finanziellen Interessen der umlagepflichtigen Gemeinden dort ihre Grenze finden, wo dieser über keine weiteren Erkenntnis- oder Ermittlungsmöglichkeiten verfügt beziehungsweise er auf die Mitwirkung seiner Gemeinden angewiesen ist, eine solche aber verweigert wird (siehe auch VG Magdeburg, Urteil vom 28. Oktober 2021 – 9 A 349/20 MD –, juris Rn. 56; Sander, LKV 2022, 253 [254]; Henneke, DVBl. 2021, 69 [74]). Anderenfalls könnten die umlagepflichtigen Gemeinden die Erhebung einer Kreisumlage unterlaufen, wodurch ihrerseits das Gebot des Gleichrangs des Finanzbedarfs der kommunalen Gebietskörperschaften verletzt würde. Zwar befreit auch dies den Kreis nicht von seiner Pflicht zur Ermittlung und Berücksichtigung bezifferter Bedarfsansätze der kreisangehörigen Gemeinden für das von der Umlagefestsetzung betroffene Haushaltsjahr. Jedenfalls in einer solchen Konstellation dürfte insoweit aber ein Rückgriff auf – auf Grundlage des vorhandenen Datenmaterials ermittelte – Schätzungen genügen. Insoweit ist indes weiter zu berücksichtigen, dass in diesem Fall zwar auch Kenndaten der vergangenen Jahre herangezogen werden dürften, dies aber einen zusätzlichen Prüfungsschritt erforderte. Erforderlich wäre jedenfalls eine prognostische Einschätzung, ob diese Daten für das kommende, von der Festsetzung betroffene Haushaltsjahr noch hinreichend aussagekräftig sind oder die konkreten Umstände eine Anpassung erfordern.

Rn. 87

Soweit der Vertreter des öffentlichen Interesses und der Beklagte weiter darauf hinweisen, dass bei der Erarbeitung des Haushaltsplans nach dem Vorsichtsprinzip Einnahmen eher niedrig und Ausgaben eher hoch veranschlagt würden, wodurch sich im Jahresverlauf regelmäßig Reserven ergäben, kann sich der Beklagte unter dem Gesichtspunkt der gebotenen Rücksichtnahme darauf nicht berufen, da er selbst – dem ist er nicht entgegengetreten – ebenfalls nach diesem Prinzip verfährt. Auch der Einwand, es bestehe das Risiko, dass die umlagepflichtigen Gemeinden ihre Einnahmen bewusst niedriger und/oder ihre Ausgaben bewusst höher veranschlagen könnten, um dem Landkreis die Festsetzung eines höheren Umlagesatz zu versperren, greift nicht durch. So besteht zunächst auch dieses Risiko spiegelbildlich auf Seiten des Landkreises. Vor allem aber gilt für die kommunalen Gebietskörperschaften der Grundsatz der Haushaltswahrheit. Dieser verpflichtet dazu, einen möglichst bedarfsgerechten Haushalt aufzustellen und besagt, dass alle Ansätze exakt erfasst beziehungsweise in realistischer Höhe geschätzt werden müssen und dass keine Scheinansätze gebildet werden dürfen (vgl. OVG RP, Urteil vom 17. Juli 2020 – 10 A 11208/18.OVG –, juris Rn. 98 m.w.N.; § 9 Abs. 2 GemHVO; VG Magdeburg, Urteil vom 18. Februar 2021 – 9 A 164/18 –, juris Rn. 58; siehe auch Sander, LKV 2022, 253 [254]). Etwaige Verstöße sind insoweit reine Spekulation. Überdies kann der Landkreis als Aufsichtsbehörde im Verfahren nach § 97 Abs. 2, § 118 Abs. 1 Satz 1 GemO bei einem Verstoß Bedenken wegen Rechtsverletzung erheben.

Rn. 88

Der Pflicht zur Ermittlung aktueller, auf das von der Haushaltssatzung betroffene Haushaltsjahr bezogener Bedarfsansätze der umlagepflichtigen Gemeinden kann schließlich nicht mit Erfolg entgegengehalten werden, dadurch entstünde ein unzumutbarer Verwaltungsaufwand, da aufgrund der bloß prognostischen Bewertung zusätzlich eine spätere Endabrechnung anhand der jeweiligen Jahresabschlüsse erforderlich werde. Vielmehr bezieht sich die verfahrensrechtliche Ermittlungspflicht bereits im Ausgangspunkt – hinsichtlich des Finanzbedarfs sowohl des Kreises als auch der umlagepflichtigen Gebietskörperschaften – (nur) auf sämtliche im Zeitpunkt der jeweiligen Beschlussfassung zur Verfügung stehenden (prognostischen) Informationen über die finanzielle Situation des Kreises und der Gemeinden im betreffenden Haushaltsjahr. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Bewertung der Rechtmäßigkeit der Haushaltssatzung ist der Zeitpunkt ihres Erlasses (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. November 2022 – 8 C 13.21 –, juris Rn. 31). Deshalb wird die Satzung nicht nachträglich formell rechtswidrig, wenn die Ergebnisse im Jahresabschluss von den im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Umlagesatz prognostizierten Daten abweichen. Ebenso bestimmt sich die materiell-rechtliche Rechtmäßigkeit von Haushaltssatzungen nach dem Zeitpunkt ihres Erlasses, weshalb auch insoweit eine

Satzung, der eine ex ante-Prognose des Finanzbedarfs des Kreises und der kreisangehörigen Gemeinden zugrunde lag, nicht nachträglich aufgrund eines Auseinanderfallens von Prognose und Jahresabschluss fehlerhaft wird. Dadurch bedingte Veränderungen im jeweiligen Finanzbedarf schlagen vielmehr grundsätzlich erst in der nächsten zu erlassenden Haushaltssatzung zu Buche (siehe auch BVerwG, Urteil vom 29. November 2022 – 8 C 13.21 –, juris Rn. 33). Darauf, ob aus dem Grundsatz des Gleichrangs des Finanzbedarfs oder dem Anspruch der Gemeinden auf finanzielle Mindestausstattung im laufenden Haushaltsjahr auch eine Beobachtungs- und ggf. Anpassungspflicht bei einer Änderung der tatsächlichen Verhältnisse abzuleiten ist (vgl. dazu etwa OVG Saarl., Urteil vom 12. November 2019 – 2 A 159/18 –, juris Rn. 76; Urteil vom 19. Dezember 2001 – 9 R 5/00 –, juris Rn. 114 f.), kommt es vorliegend dagegen nicht streitentscheidend an.

Rn. 89

(2) Weiter entbindet der Umstand, dass die Kommunalaufsicht in die Erarbeitung eines mehrjährigen Gesamtkonzepts für eine Umlageerhöhung des Beklagten einbezogen wurde, nicht von der Wahrung der aus dem Grundsatz des Gleichrangs des Finanzbedarfs der kommunalen Gebietskörperschaften folgenden Verfahrensanforderungen.

Rn. 90

So gilt die verfassungsrechtliche Ermittlungspflicht in gleicher Weise für Festsetzungen des Umlagesatzes durch den Landkreis wie für Festsetzungen im Wege der Ersatzvornahme durch die Kommunalaufsichtsbehörde (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Mai 2020 – 8 C 20.19 –, juris Rn. 15; OVG RP, Urteil vom 17. Juli 2020 – 10 A 11208/18.OVG –, juris Rn. 91). Wird die Umlage nicht vom Landkreis selbst, sondern von der Kommunalaufsichtsbehörde festgesetzt oder wird der Landkreis von der Kommunalaufsicht zu einer konkreten Festsetzung angewiesen, hat diese die Einhaltung der Ermittlungs- und Offenlegungspflichten – unter Umständen durch eigene Ermittlungen – zu gewährleisten (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Mai 2020 – 8 C 20.19 –, juris Rn. 13; Urteil vom 16. Juni 2015 – 10 C 13.14 –, BVerwGE 152, 188 = juris Rn. 42). Allein die Beteiligung der Kommunalaufsichtsbehörde an der Festsetzung des Umlagesatzes vermag die Gefahr einer rücksichtslosen Durchsetzung eigener Interessen des Landkreises gegenüber denen der umlagepflichtigen Gemeinden nicht auszuschließen. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Beteiligung der Kommunalaufsicht vor oder nach der Beschlussfassung des Kreistags erfolgt und in welcher Weise – etwa im Wege einer Absprache, Weisung, Ersatzvornahme oder in sonstiger Weise – die Kommunalaufsicht auf den Landkreis einwirkt. Auch im Falle einer Beteiligung der Kommunalaufsicht muss die Beachtung des Grundsatzes des Gleichrangs deshalb prozedural abgesichert werden. Dabei greift insbesondere die vom Beklagten angeführte Pflicht der Kommunalaufsicht, die Rechte und berechtigten finanziellen Interessen (auch) der umlagepflichtigen Gemeinden zu wahren, nicht nur bei einer gestaltenden Beteiligung im Vorfeld, sondern auch bei einer Weisung oder Ersatzvornahme; eine unterschiedliche Beurteilung beider Konstellationen erscheint auch vor diesem Hintergrund nicht gerechtfertigt. Hinzu kommt, dass vorliegend allein der Kreistag – und eben nicht die Kommunalaufsichtsbehörde im Wege der Ersatzvornahme – verantwortlich über die Festsetzung des Umlagesatzes entschieden hat. Dieser Beschluss ist ohne Weiteres an den insoweit geltenden Rechtmäßigkeitsanforderungen zu messen. Vor diesem Hintergrund kann sich der Beklagte auch nicht darauf zurückziehen, die ADD habe Druck auf ihn ausgeübt, seinen Kreisumlagesatz anzuheben. Dies entbindet ihn nicht davon, vor der Festsetzung des Umlagesatzes seinen Ermittlungspflichten nachzukommen.

Rn. 91

(3) Der Beklagte war weiter nicht wegen des mit dem Beigeladenen abgeschlossenen Konsolidierungsvertrags vom 11. Juni 2012, dessen Abschluss der Kreistag in seiner Sitzung vom 12. Dezember 2011 beschlossen und in dem sich der beklagte Landkreis unter anderem zu einer schrittweisen Anhebung der Kreisumlage verpflichtet hat, von der Beachtung der verfassungsrechtlichen

Verfahrensanforderungen befreit. Gleiches gilt für den infolge von Beratungen mit der oberen Kommunalaufsicht gefassten Grundsatzbeschluss vom 22. Februar 2010, mit dem der Kreistag des Beklagten entschieden hat, den Kreisumlagesatz in den Jahren 2010 bis 2013/2014 staffelweise anzuheben, wobei 75 % der Gewinnausschüttung der Kreissparkasse auf die Kreisumlage angerechnet werden sollten.

Rn. 92

Der Beklagte hat sich zwar durch Abschluss des Konsolidierungsvertrags in dessen § 3 gegenüber dem Beigeladenen – im Ausgangspunkt verbindlich vertraglich – verpflichtet, die Kreisumlage im Haushaltsjahr 2013 auf 41,25 v.H. festzusetzen. Allerdings wird der Kreistag des Beklagten hierdurch in kommunalrechtlicher Hinsicht nicht in seiner Beschlussfassung derart gebunden, dass er keine von der vertraglichen Vereinbarung abweichende Entscheidung mehr treffen könnte. (Kommunal-)rechtlich ist dies vielmehr weiterhin zulässig, zieht allerdings die vertraglich vereinbarten Sanktionen nach sich (von einer Kompensationspflicht über den Verlust des Anspruchs auf Bewilligungsmittel bis hin zur Aussetzung oder Kündigung des Konsolidierungsvertrags durch den Beigeladenen, vgl. § 3 Abs. 2, § 4 Konsolidierungsvertrag). So sind derartige Vereinbarungen schon mit Blick auf die haushaltsrechtlichen Ge- und Verbote aus § 93 GemO weder abschließend noch gegenüber diesen vorrangig (vgl. OVG RP, Urteil vom 17. Juli 2020 – 10 A 11208/18.OVG –, juris Rn. 75). Weiter ist auch im Konsolidierungsvertrag selbst die Möglichkeit kommunaler Entscheidungen, die von den vertraglichen Vereinbarungen abweichen, bereits angelegt. So sieht § 3 Abs. 2 Alt. 2 Konsolidierungsvertrag vor, dass ausbleibende Konsolidierungseffekte durch alternative Maßnahmen aufgrund kommunalpolitischer Entscheidungen im Einvernehmen mit der ADD vollständig zu kompensieren sind, wenn nachträglich festgestellt wird, dass durch spätere Entscheidungen der zuständigen kommunalen Organe Änderungen bei den vorgesehenen Konsolidierungsmaßnahmen eintreten. Vor allem aber steht Verfassungsrecht einer anderen Bewertung entgegen. So darf die Erhebung der Kreisumlage die umlagepflichtigen Gemeinden nicht in ihrem Selbstverwaltungsrecht aus Art. 28 Abs. 2 GG verletzen. Insbesondere darf die Erhebung der Kreisumlage nicht dazu führen, dass die finanzielle Mindestausstattung der umlagepflichtigen Gemeinden unterschritten oder der Grundsatz des Gleichrangs des Finanzbedarfs der kommunalen Gebietskörperschaften verletzt wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 – 8 C 1.12 –, BVerwGE 145, 378 = juris Rn. 13 ff., 18 ff.; Urteil vom 16. Juni 2015 – 10 C 13.14 –, BVerwGE 152, 188 = juris Rn. 28; Urteil vom 29. Mai 2019 – 10 C 6.18 –, BVerwGE 165, 381 = juris Rn. 13; Urteil vom 26. Mai 2020 – 8 C 20.19 –, juris Rn. 13; Urteil vom 27. September 2021 – 8 C 29.20 –, juris Rn. 15). Dies führt nicht nur dazu, dass – wie gezeigt – § 58 Abs. 4 LKO dahingehend verfassungskonform auszulegen ist, dass der Kreis zur Erhebung einer Kreisumlage ermächtigt wird, deren Höchstbetrag zwar durch seinen anderweitig nicht gedeckten Finanzbedarf begrenzt wird, mit der jedoch dieser ungedeckte Finanzbedarf nicht zwingend und jedenfalls dann nicht zur Gänze auf die umlagepflichtigen Gemeinden umgelegt werden müsste, wenn diesen dadurch weniger als die verfassungsgebote Mindestausstattung verbliebe (vgl. BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 – 8 C 1.12 –, BVerwGE 145, 378 = juris Rn. 25; OVG RP, Urteil vom 17. Juli 2020 – 10 A 11208/18.OVG –, juris Rn. 87), sondern auch dazu, dass eine vertraglich in einem Konsolidierungsvertrag mit dem Ziel der Haushaltskonsolidierung eingegangene Verpflichtung zur Erhöhung der Kreisumlage oder ein früherer Beschluss des Kreistags zu einem mehrjährigen Umlagekonzept jedenfalls dann nicht umgesetzt werden darf, wenn dadurch die umlagepflichtigen Gemeinden in ihrem Selbstverwaltungsrecht verletzt würden. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass der Grundsatz des Gleichrangs des Finanzbedarfs der kommunalen Gebietskörperschaften aus Art. 28 Abs. 2 GG den Kreistag zu einer ergebnisoffenen Berücksichtigung und Gewichtung der finanziellen Belange der kreisangehörigen Gemeinden gegenüber denjenigen des Kreises verpflichtet (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. September 2021 – 8 C 30.20 –, BVerwGE 173, 274 = juris Rn. 23; Urteil vom 29. November 2022 – 8 C 13.21 –, juris Rn. 31). Von einer derart gebotenen ergebnisoffenen Berücksichtigung und Gewichtung kann nach der Rechtsprechung des

Bundesverwaltungsgerichts indes keine Rede sein, wenn der Kreistag landesrechtlich darauf beschränkt wäre, seinen zuvor gefassten Beschluss ohne die Möglichkeit einer inhaltlichen Änderung zu bestätigen (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. September 2021 – 8 C 30.20 –, BVerwGE 173, 274 = juris Rn. 23; Urteil vom 29. November 2022 – 8 C 13.21 –, juris Rn. 31). Eine vom Grundsatz des Gleichrangs des Finanzbedarfs geforderte ergebnisoffene Berücksichtigung wäre gerade ausgeschlossen, wenn sich der Beklagte durch den Abschluss eines Konsolidierungsvertrags oder durch vorausgehende Beschlüsse des Kreistags derart binden würde, dass er selbst dann nicht mehr abweichend hiervon entscheiden könnte, wenn dies zur Vermeidung einer Verletzung der umlagepflichtigen Gemeinden in ihrem Selbstverwaltungsrecht verfassungsrechtlich erforderlich wäre. Dies wäre mit Verfassungsrecht nicht zu vereinbaren. Vor diesem Hintergrund kann der Abschluss eines entsprechenden Vertrags – oder die Beschlussfassung über ein mehrjähriges Umlagekonzept – den Landkreis und dessen Kreistag nicht davon entbinden, seinen verfassungsrechtlichen Ermittlungs- und Offenlegungspflichten nachzukommen. Nur so kann er überhaupt feststellen, ob aufgrund der aktuellen Entwicklung des Finanzbedarfs der umlagepflichtigen Gemeinden und des Landkreises für das konkret betroffene Haushaltsjahr eine Abweichung von einer zu einem früheren Zeitpunkt vertraglich vereinbarten oder sonst im Rahmen eines mehrjährigen Konzepts beschlossenen Umlageerhöhung geboten beziehungsweise möglich ist. Selbst wenn daher im Übrigen von einer umfassenden Bindung des Kreistags an die mit dem Beigeladenen im Konsolidierungsvertrag getroffenen Vereinbarungen oder die Vorgaben aus seinem Grundsatzbeschluss vom 22. Februar 2010 auszugehen wäre, findet diese ihre Grenze im Verfassungsrecht.

Rn. 93

cc) Der Beklagte hat die dargestellten, unmittelbar aus Art. 28 Abs. 2 GG folgenden Grenzen bei der Gestaltung des Verfahrens zur Erhebung einer Kreisumlage nicht gewahrt. Die Ermittlungspflicht und insbesondere die damit verbundene Vorlagepflicht sind verletzt, da dem Kreistag des Beklagten als dem für den Erlass der Haushaltssatzung beziehungsweise die Umlagefestsetzung zuständigen Organ bei der Beschlussfassung über den Kreisumlagesatz 2013 in der Sitzung vom 4. Februar 2013 keine hinreichend aktuellen Informationen über den gemeindlichen Finanzbedarf der umlagepflichtigen Kommunen vorlagen. Solche Bedarfsansätze wurden außerdem nicht in der Beschlussvorlage oder in einem vergleichbaren Dokument dokumentiert, weshalb jedenfalls auch die Offenlegungspflicht verletzt ist. Aktuelle Informationen über den gemeindlichen Finanzbedarf der umlagepflichtigen Kommunen lassen sich weder dem Schreiben der Kreisverwaltung vom 14. Dezember 2012 beziehungsweise den diesem Schreiben beigefügten Anlagen (1) noch der Beschlussvorlage vom 28. Januar 2013 (2) oder der in der Kreistagssitzung vom 4. Februar 2013 dargestellten Präsentation (3) entnehmen. Der Beklagte hat seiner verfassungsrechtlichen Ermittlungs- und Vorlagepflicht auch nicht bereits im Zusammenhang früherer Kreistagsbeschlüsse hinreichend Rechnung getragen (4). Schließlich genügt eine anderweitige oder allgemeine Kenntnis der Kreistagsmitglieder von der Finanzsituation der umlagepflichtigen Gemeinden den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht (5).

Rn. 94

(1) Das den Kreistagsmitgliedern von der Kreisverwaltung des Beklagten zur Vorbereitung der Kreistagssitzung vom 4. Februar 2013 übersandte Schreiben vom 14. Dezember 2012, dem der Entwurf der Haushaltssatzung 2013 mit Haushaltsplan 2013 nebst Anlagen sowie ein Eckdatenpapier zum Haushaltsplan 2013 – Eckdatenpapier – beigefügt waren, enthält keine hinreichend aktuellen Informationen über den Finanzbedarf der umlagepflichtigen Kommunen.

Rn. 95

(a) Dies gilt zunächst für die im Entwurf der Haushaltssatzung 2013 und Haushaltsplan 2013 nebst Anlagen enthaltene Kreisumlageliste für das Haushaltsjahr 2012 (endgültige Festsetzung) und für das Haushaltsjahr 2013 (vorläufige Festsetzung). Diese schlüsselt lediglich für jede kreisangehörige kommunale Gebietskörperschaft die Umlagegrundlagen einzeln sowie insgesamt sowie die sich daraus

aus dem jeweiligen Umlagesatz errechnende Kreisumlage in ihrer Höhe auf. Dabei handelt es sich jedoch erkennbar nicht um bezifferte Bedarfsansätze der umlagepflichtigen Gemeinden, da es jedenfalls an einem Bezug zu deren Aufgaben- und Ausgabenlasten fehlt.

Rn. 96

Auch die in der „Übersicht über die Freien Finanzspitzen und Jahresergebnisse Ergebnishaushalt der kommunalen Gebietskörperschaften Haushaltsplan 2011/2012“ zu den einzelnen umlagepflichtigen Gebietskörperschaften aufgeführten Daten genügen den Anforderungen nicht. Dort werden für die Haushaltsjahre 2011 und 2012 für jede von der Kreisumlage betroffene Kommune die freie Finanzspitze gemäß Haushaltsplan (lfd. Nr. 3 des Musters 14 zu § 103 Abs. 2 Satz 3 GemO), der negative Saldo des Finanzhaushalts in Prozent, das Jahresergebnis des Ergebnishaushalts gemäß Haushaltsplan (gem. § 2 Abs. 1 Nr. 31 GemHVO), die Fehlbetragsquote in Prozent, die Hebesätze der jeweiligen Verbandsgemeindeumlage, sowie der Grundsteuern A und B und der Gewerbesteuer ausgewiesen. Diese Angaben genügen den verfassungsrechtlichen Anforderungen aber schon deswegen nicht, da sie nicht hinreichend aktuell sind. Sie decken nämlich ausschließlich die Jahre 2011 und 2012 ab, nicht aber prognostisch auch das von dem Satzungsbeschluss betroffene Haushaltsjahr 2013 (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. September 2021 – 8 C 29.20 –, juris Rn. 19, 21; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 22. November 2022 – 4 L 98/21 –, juris Rn. 54).

Rn. 97

Insoweit kann sich der Beklagte nicht darauf berufen, die Bedarfsansätze der Gemeinden für das Haushaltsjahr 2013 hätten der Entscheidung tatsächlich nicht zugrunde gelegt werden können, da diese ihm als Kommunalaufsichtsbehörde ihre Haushaltssatzungen nebst Haushaltsplänen entgegen ihrer Pflicht aus § 97 Abs. 2 Satz 1 GemO nicht rechtzeitig – das heißt bis zum 30. November 2012 – vorgelegt hätten. Denn jedenfalls hätte dies den Beklagten nicht davon entbunden, die aktuellen Kenndaten zumindest derjenigen (hier: 16) Gemeinden heranzuziehen, deren beschlossene Haushaltssatzungen und Haushaltspläne im Zeitpunkt der Beschlussfassung des Kreistags des Beklagten tatsächlich vorlagen. Außerdem wäre auch hinsichtlich der übrigen Gemeinden zumindest – d.h. selbst wenn im konkreten Einzelfall der Rückgriff auf Schätzungen zulässig gewesen wäre – eine Prognoseentscheidung zu treffen gewesen, ob die Daten der Jahre 2011 und 2012 auch für das Jahr 2013 hinreichend aussagekräftig sind. An beidem fehlt es hier. Unbeschadet dessen erscheint § 97 Abs. 2 Satz 1 GemO – beziehungsweise eine daran gemessen verspätete Vorlage der vom Gemeinderat beschlossenen Haushaltssatzung gegenüber der Aufsichtsbehörde – als Anknüpfungspunkt für ein Absehen von eigenen Ermittlungen des Landkreises ohnehin ungeeignet, da darin sowohl für die Gemeinden als auch für den Landkreis (über § 57 LKO) derselbe Stichtag für eine Vorlage der Haushaltssatzung gegenüber der Kommunalaufsichtsbehörde festgelegt wird, daran bemessen also auch eine rechtzeitige Vorlage ihrer Haushaltssatzungen nebst Haushaltsplänen durch die Gemeinden für den Landkreis zu spät käme.

Rn. 98

(b) Dem Eckdatenpapier zum Haushaltsplan 2013 lassen sich aktuelle bezifferte Bedarfsansätze der umlagepflichtigen Gemeinden nicht ansatzweise entnehmen. Im Wesentlichen handelt es sich um Übersichten zu den Finanzdaten des Beklagten, wobei insbesondere die Haushaltsplanung für das Jahr 2013 der für das Jahr 2012 gegenübergestellt und Änderungen dargestellt werden. Außerdem werden einzelne Teilhaushalte sowie maßgebliche Abweichungen näher erläutert sowie die Änderung der Stellenzahl 2013, eine Übersicht der freiwilligen Leistungen des Beklagten sowie maßgebliche Investitionen 2013 aufgeführt. All diese Informationen betreffen ausschließlich den Beklagten. Die Kreisumlage wird lediglich in ihrer Gesamthöhe sowie in der Differenz zum Vorjahr aufgrund der geplanten Anhebung des Umlagesatzes und des voraussichtlichen Anstiegs des Umlageaufkommens beziffert (siehe S. 1 und 2 Eckdatenpapier). Weiter wird unter Teilhaushalt 3 (Allgemeine

Finanzwirtschaft) kurz erläutert, dass das dortige Mehraufkommen insbesondere aus dem gestiegenen Kreisumlageaufkommen resultiere, wobei der Umlagesatz „in Abstimmung mit der ADD Trier (Vereinbarung KEF) 41,20 % (Vorjahr: 40,5 %)“ betrage und damit um 1,18 % unter dem Landesdurchschnitt (42,38 %) liege (S. 6 Eckdatenpapier). Speziell auf die Kreisumlage bezogene Informationen finden sich unter den Überschriften „Entwicklung Kreisumlageaufkommen 2012/2013“, „Gegenüberstellung Teilhaushalt 11/12 und Kreisumlage“ und „KEF-Konsolidierungsbeiträge (Stufe 1 bis 3)“, auch hier aber ohne eine Darstellung von (aktuellen) bezifferten Bedarfsansätzen aller umlagepflichtigen Gebietskörperschaften. In der Übersicht zur Entwicklung des Kreisumlageaufkommens 2012/2013 (S. 12-15 Eckdatenpapier) finden sich zwar Informationen zu sämtlichen umlagepflichtigen Gebietskörperschaften. Diese beschränken sich indes auf die vergleichende Angabe des Kreisumlageaufkommens je Ortsgemeinde/Verbandsgemeinde für das Haushaltsjahr 2012 und 2013 und die Höhe der Abweichung. Daneben sind lediglich der festgesetzte beziehungsweise geplante Kreisumlagesatz des Beklagten für die Jahre 2012 und 2013 sowie der Landesdurchschnitt der Jahre 2010 bis 2012 benannt. Soweit daneben auch die Veränderungen bei den einzelnen Umlagegrundlagen 2012-2013 dargestellt werden, beziehen sich die Zahlen auf den gesamten Landkreis, ohne dass nach den einzelnen Orts- und Verbandsgemeinden differenziert würde. Bezifferte Bedarfsansätze für die umlagepflichtigen Gemeinden lassen sich dem ersichtlich nicht entnehmen. Ein Bezug zum gemeindlichen Finanzbedarf – und eben nicht nur zur Einnahmeseite – findet sich nicht. Gleiches gilt für die Übersichten „Entwicklung Kreisumlage/Jahresfehlbeträge TH 11 Soziales und TH 12 Jugend“ und „Gegenüberstellung Nettobedarf 'Soziale Sicherung' und Kreisumlage 2008 - 2013“ (S. 20 f. Eckdatenpapier). Insbesondere beziehen sich diese Übersichten auf der Bedarfsseite lediglich auf den Finanzbedarf des Beklagten und stellen diesem die Kreisumlage und die hiervon nicht gedeckte Belastung bloß entgegen. Schließlich enthält das „Schaubild KEF-Konsolidierungsbeiträge Stufe 1-3“ (S. 22 f. Eckdatenpapier) keinerlei auf die einzelnen umlagepflichtigen Gebietskörperschaften bezogenen Bedarfsansätze, sondern lediglich für die Jahre 2009 bis 2015 allgemeine Angaben zum Gesamt-Umlageaufkommen, zum Umlagesatz, zur Anrechnung der Gewinnausschüttung der Kreissparkasse und der dadurch ermöglichten Reduzierung der Kreisumlage und zu dem sich daraus errechnenden Konsolidierungsbeitrag.

Rn. 99

(2) Die Beschlussvorlage vom 28. Januar 2013 enthält lediglich Angaben zu den veranschlagten Daten für den Ergebnishaushalt (Erträge, Aufwendungen, Jahresfehlbetrag) und den Finanzhaushalt (nur) des Beklagten (ordentliche und außerordentliche Ein- und Auszahlungen, Investitions- und Liquiditätskredite etc.), einschließlich des Höchstbetrags der Kassenkredite. Ausführungen oder Zahlenmaterial zur Frage der Höhe der Kreisumlage beziehungsweise speziell zur finanziellen Situation und zum Finanzbedarf der umlagepflichtigen Körperschaften lassen sich der Beschlussvorlage nicht entnehmen. Der Beschlussvorschlag verweist auf die Haushaltssatzung und den Haushaltsplan „mit den beigefügten Anlagen“ in der Fassung des vorliegenden Entwurfs. Wie gezeigt, enthalten aber auch diese keine aktuellen bezifferten Bedarfsansätze aller umlagepflichtigen Gemeinden.

Rn. 100

Daraus folgt zugleich, dass der Beklagte jedenfalls auch die Offenlegungspflicht nicht hinreichend beachtet hat. Ausgehend vom Zweck der Offenlegung – der Möglichkeit der Kontrolle durch die betroffenen Gemeinden und gegebenenfalls die Gerichte – müssen die der Beschlussfassung zugrunde gelegten Bedarfsansätze nämlich grundsätzlich in der Beschlussvorlage (oder den Anlagen hierzu) dokumentiert werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. September 2021 – 8 C 29.20 –, juris Rn. 17; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 22. November 2022 – 4 L 30/21 –, juris Rn. 67; siehe auch zu den Transparenzpflichten des Landesgesetzgebers hinsichtlich der aus dem Gebot eines aufgabengerechten Finanzausgleichs folgenden Ermittlungspflichten VerfGH RP, Urteil vom 16. Dezember 2020 – VGH N 12/19, VGH N 13/19, VGH N 14/19 –, juris Rn. 83; siehe aber OVG Saarl., Urteil vom 12. November 2019

– 2 A 159/18 –, juris Rn. 62 f.). Eine Dokumentation in anderer geeigneter Weise kommt grundsätzlich nur dann in Betracht, wenn die Festsetzung von der Beschlussvorlage abweicht (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. September 2021 – 8 C 29.20 –, juris Rn. 17), was hier indes nicht der Fall ist. Unbeschadet dessen, wurden die erforderlichen bezifferten Bedarfsansätze aber auch in anderen Dokumenten weder dem Kreistag vorgelegt noch dokumentiert.

Rn. 101

(3) Ausweislich des Protokolls der Kreistagssitzung erläuterte der Landrat den Haushalt „anhand der beigefügten Präsentation“ und erteilte anschließend den Fraktionsvorsitzenden das Wort, die ihre Haushaltsreden hielten. Die Präsentation enthält unter anderem Eckdaten zum Haushalt und Finanzbedarf des Beklagten insbesondere für das Jahr 2013 (so zum Ergebnis- und Finanzhaushalt, zu einzelnen Teilhaushalten, zu freiwilligen Leistungen, zur Entwicklung des Liquiditätskreditbestands, zum Stellenplan und zu Stellenstreichungen, zu wesentlichen Investitionen) sowie – unter Punkt 1.1 und 3 – zur Kreisumlage. Zu Letzterer wurde die Entwicklung der Kreisumlagesätze 2010 bis 2015 dargestellt und exemplarisch erläutert, wofür die Kreisumlage eingesetzt wurde (am Beispiel aller Verbandsgemeinden sowie einer Ortsgemeinde für das Jahr 2011), dass die Gemeinden trotz deren Anstiegs letztlich zu wenig Kreisumlage bezahlten, die Liquiditätskredite des Beklagten stiegen und was aus Sicht des Beklagten die Gründe hierfür seien (unzureichende Finanzausstattung durch das Land, Missachtung des Konnexitätsprinzips bei den Aufgabenzuweisungen durch Bund und Land). Dabei wird auch problematisiert, dass nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 31. Januar 2013 (8 C 1.12, BVerwGE 145, 378 = juris) eine Kreisumlage nicht dazu führen dürfe, dass den Gemeinden keine finanzielle Mindestausstattung zur Wahrnehmung ihrer Pflichtaufgaben sowie von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben mehr verbleibe. Angaben zur Belastung der zahlungspflichtigen Körperschaften durch die Kreisumlage oder Daten zu deren Finanzbedarf lassen sich der Präsentation indes nicht entnehmen. Solche Angaben finden sich auch nicht unter Punkt 4 der Präsentation zur Haushaltskonsolidierung durch den Konsolidierungsvertrag, unter dem insoweit lediglich die Umlagesätze und die Umlagegrundlage der Jahre 2009 bis 2015 dargestellt werden.

Rn. 102

(4) Der Beklagte hat seinen verfassungsrechtlichen Ermittlungs- und Offenlegungspflichten auch nicht bereits zu einem früheren Zeitpunkt – etwa im Kontext des Grundsatzbeschlusses des Kreistags des Beklagten vom 8. Februar 2010 oder des Kreistagsbeschlusses zur Teilnahme am KEF-RP vom 12. Dezember 2011 – hinreichend Rechnung getragen. Denn jedenfalls wurde in diesem Zusammenhang die Maßgabe, dass die dem für den Erlass der Haushaltssatzung beziehungsweise für die Umlagefestsetzung zuständigen Kreistag vorliegenden Informationen Auskunft über den aktuellen – insbesondere also (prognostisch) auf das betroffene Haushaltsjahr 2013 bezogenen – Finanzbedarf sowohl des Landkreises als auch aller kreisangehörigen Gebietskörperschaften geben müssen, nicht gewährt. Solche Finanzdaten der umlagepflichtigen Gemeinden lagen nicht vor; jedenfalls fehlt es an einer Offenlegung entsprechender Unterlagen. Letztlich lagen dem Kreistag im Zusammenhang der Gemeinderatsbeschlüsse vom 8. Februar 2010 und vom 12. Dezember 2011 (insbesondere in den jeweiligen Beschlussvorlagen nebst Anlagen) überhaupt keine bezifferten Bedarfsansätze der umlagepflichtigen Gemeinden vor beziehungsweise fehlt es an der gebotenen Offenlegung. Auch der Konsolidierungsvertrag und dessen Anlagen enthalten keine Daten zum Finanzbedarf der umlagepflichtigen Gemeinden. So finden sich Angaben hierzu allenfalls in ganz allgemeiner, pauschaler Weise (so wird etwa in der Beschlussvorlage zum Grundsatzbeschluss vom 8. Februar 2010 auf die defizitäre Haushalts- und Finanzsituation fast aller Orts- und Verbandsgemeinden im beklagten Landkreis verwiesen, die beachtet worden sei). Dies genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen ersichtlich nicht. Nichts anderes gilt für die mit dem Grundsatzbeschluss beabsichtigte schrittweise Anhebung des Kreisumlagesatzes auf den jeweiligen Landesdurchschnitt (BVerwG, Urteil vom 16. Juni 2015 – 10 C 13.14 –, BVerwGE 152, 188 = juris Rn. 41; OVG RP, Urteil vom 17. Juli 2020 – 10 A 11208/18.OVG –,

juris Rn. 92; siehe auch OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 22. November 2022 – 4 L 239/21 –, juris Rn. 90). Die Beachtung der Ermittlungs- und Offenlegungspflichten war in diesem Zusammenhang auch nicht deswegen entbehrlich, weil der Beklagte – wie er geltend macht – in der Sache in großem Ausmaß Rücksicht auf die finanziellen Interessen der umlagepflichtigen Gemeinden genommen habe, indem er – entgegen der massiven Forderungen seitens der Kommunalaufsicht – nur eine sehr moderate Erhöhung des Umlagesatzes vorgenommen, dabei zugunsten der Gemeinden eine Anrechnung der Gewinnausschüttungen der Kreissparkasse durchgesetzt, und schließlich einen Umlagesatz festgesetzt habe, mit dem er weit hinter seinem eigenen Bedarf zurückgeblieben sei. Zwar zeigt sich daran durchaus, dass der Beklagte die finanziellen Interessen seiner umlagepflichtigen Kommunen grundsätzlich im Blick hatte. Dies entbindet indes nicht von der Ermittlung und Offenlegung – und Berücksichtigung – deren konkreten und aktuellen Finanzbedarfs. Denn auch für seinen eigenen Finanzbedarf bezieht der Beklagte sich auf konkrete und aktuelle Zahlen. Gerade in einer Konstellation wie der vorliegenden, in der die Haushaltslage sowohl des Landkreises als auch zahlreicher umlagepflichtiger Kommunen äußerst angespannt ist, kann eine rücksichtsvolle, das heißt insbesondere gleichmäßige Verteilung der Finanzmittel im kreisangehörigen Raum nur erreicht werden, wenn der jeweilige Finanzbedarf im Wege konkreter Zahlen ermittelt, gegenübergestellt und berücksichtigt wird.

Rn. 103

Der Beklagte kann sich auch nicht darauf zurückziehen, die Kommunalaufsicht habe in ihrer Haushaltsverfügung vom 13. Februar 2008 darauf hingewiesen, dass unter Berücksichtigung von Verbandsgemeinde- und Kreisumlage den umlagepflichtigen Kommunen ein ausreichender finanzieller Handlungsspielraum gegeben sei. Zum einen fehlt es insoweit an einem aktuellen Bezug zu dem von der konkreten Umlagefestsetzung betroffenen Haushaltsjahr 2013 und zum anderen ergibt sich aus dieser allein auf die Gesamtumlagebelastung bezogenen Aussage nicht ansatzweise, dass eine Prüfung des Finanzbedarfs der umlagepflichtigen Gemeinden erfolgt wäre; außerdem ist auch hier die Offenlegungspflicht nicht gewahrt.

Rn. 104

(5) Schließlich genügt eine anderweitige oder allgemeine Kenntnis der Kreistagsmitglieder des Beklagten um die (schlechte) Haushaltssituation der umlagepflichtigen Gemeinden oder eine solche allgemeine Bezugnahme etwa in der Beschlussvorlage den verfassungsrechtlichen Verfahrensanforderungen nicht. Dies gilt auch dann, wenn – wie der Beklagte geltend macht – zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Umlagesatz mehr als die Hälfte der 42 Kreistagsmitglieder zugleich Bürgermeister (acht), Beigeordnete (acht) oder Ortsbürgermeister (sieben) der kreisangehörigen Gemeinden waren und außerdem die Finanznot des Beklagten und seiner Gemeinden in Bezug auf die Kreisumlage bereits jahrelang Thema im Kreistag des Beklagten war.

Rn. 105

Dies genügt den verfassungsrechtlichen Verfahrensanforderungen hinsichtlich der Ermittlung und Offenlegung des (aktuellen) Finanzbedarfs der umlagepflichtigen Gemeinden nicht und vermag diese auch nicht zu ersetzen (vgl. auch ThürOVG, Urteil vom 7. Oktober 2016 – 3 KO 94/12 –, juris Rn. 65 f.; siehe auch OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 16. Juli 2020 – 4 L 176/19 –, juris Rn. 35 zur Verbandsgemeindeumlage; soweit aus OVG RP, Urteil vom 21. Februar 2014 – 10 A 10515/13.OVG –, juris Rn. 35, wo dieser Aspekt allerdings nicht entscheidungstragend angeführt wird, etwas anderes zu folgern wäre, hält der Senat daran nicht fest). So mag es zwar zutreffen, dass ein Kreistagsmitglied, das zugleich (Orts-) Bürgermeister oder Beigeordneter einer kreisangehörigen Gemeinde ist, hinreichende Kenntnis von dem Finanzbedarf gerade dieser einen Gemeinde hat. Das genügt aber schon deswegen nicht, weil nicht davon ausgegangen werden kann, dass dieses Kreistagsmitglied damit zugleich auch den Finanzbedarf der übrigen umlagepflichtigen Gemeinden ausreichend kennt; die notwendigen Informationen über den Finanzbedarf sämtlicher Gemeinden müssen aber allen Mitgliedern des Kreistags

zur Verfügung gestanden haben (vgl. auch ThürOVG, Urteil vom 7. Oktober 2016 – 3 KO 94/12 –, juris Rn. 66; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 16. Juli 2020 – 4 L 176/19 –, juris Rn. 43 zur Verbandsgemeindeumlage). Unabhängig davon ist aber auch die Offenlegungspflicht und der mit ihr verfolgte Zweck, eine gerichtliche Kontrolle und eine Überprüfung durch die betroffenen Gemeinden zu ermöglichen (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. September 2021 – 8 C 29.20 –, juris Rn. 17), nicht gewährt, wenn auf eine tatsächliche oder vermeintliche Kenntnis einzelner Kreistagsmitglieder abgestellt wird, welche diese in anderen Zusammenhängen erworben haben. Schon aus diesem Grund kann auch nicht darauf verwiesen werden, dass die schlechte Finanzsituation der umlagepflichtigen Gemeinden den Kreistagsmitgliedern deshalb hinreichend bekannt gewesen sei, da die Problematik seit Jahren bestanden habe und immer wieder Thema im Kreistag gewesen sei. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass dem Kreistag bei der Beschlussfassung über die Haushaltssatzung einschließlich des Kreisumlagesatzes hinsichtlich der eigenen Bedarfsansätze ganz konkrete und aktuelle Zahlen vorliegen – und nicht nur ein allgemeines Wissen um eine schlechte Haushaltslage. Diesen Kennzahlen müssen zur Wahrung des Grundsatzes des Gleichrangs dann aber ebenfalls aktuelle, konkret bezifferte Bedarfsansätze zum Finanzbedarf der umlagepflichtigen Kommunen systematisch gegenübergestellt werden (siehe auch BVerwG, Urteil vom 16. Juni 2015 – 10 C 13.14 –, BVerwGE 152, 188 = juris Rn. 41; siehe auch ThürOVG, Urteil vom 7. Oktober 2016 – 3 KO 94/12 –, juris Rn. 65 f.; BayVGh, Beschluss vom 14. Dezember 2018 – 4 BV 17.2488 –, BeckRS 2018, 32713 Rn. 10).

Rn. 106

Schließlich genügt es für sich genommen nicht, dass die kreisangehörigen Gemeinden im Rahmen der Kommunalaufsicht zur Vorlage ihrer Haushaltssatzungen und -pläne gegenüber dem Landkreis verpflichtet sind (soweit aus OVG RP, Urteil vom 21. Februar 2014 – 10 A 10515/13.OVG –, juris Rn. 35, wo dieser Aspekt allerdings nicht entscheidungstragend angeführt wird, etwas anderes zu folgern wäre, hält der Senat daran nicht fest). Dagegen spricht schon in tatsächlicher Hinsicht, dass die gemeindlichen Haushaltssatzungen und -pläne – wie der Vertreter des öffentlichen Interesses und der Beklagte ausgeführt haben – der Kreisverwaltung häufig nicht rechtzeitig vor der Beschlussfassung über den Kreisumlagesatz vorliegen. Selbst wenn dies aber der Fall wäre, ist damit allein noch nicht sichergestellt, dass die erforderlichen Informationen auch dem Kreistag des Beklagten als dem für den Erlass der Haushaltssatzung beziehungsweise des Umlagesatzes zuständigen Organ (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. September 2021 – 8 C 29.20 –, juris Rn. 17, 21; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 22. November 2022 – 4 L 98/21 –, juris Rn. 44; siehe auch BayVGh, Beschluss vom 14. Dezember 2018 – 4 BV 17.2488 –, BeckRS 2018, 32713 Rn. 10) im Zeitpunkt seiner Beschlussfassung – soweit erforderlich in aufbereiteter Form – zur Verfügung stehen.

Rn. 107

4. Die Festsetzung des Kreisumlagesatzes in § 7 der Haushaltssatzung 2013 des Beklagten ist wegen der mangelnden Beachtung der Ermittlungs- und Offenlegungspflicht des Kreises hinsichtlich des Finanzbedarfs der kreisangehörigen Gemeinden unwirksam. Denn die Verletzung der aus dem in Art. 28 Abs. 2 GG wurzelnden Grundsatz des Gleichrangs des Finanzbedarfs der kommunalen Gebietskörperschaften folgenden verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeitsvoraussetzung der Festsetzung des Kreisumlagesatzes, die im Zeitpunkt der Beschlussfassung des Kreistags über die Haushaltssatzung erfüllt sein muss, führt von Verfassungs wegen zur Unwirksamkeit der Satzungsnorm (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. September 2021 – 8 C 29.20 –, juris Rn. 18; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 22. November 2022 – 4 L 30/21 –, juris Rn. 68; Urteil vom 16. Juli 2020 – 4 L 176/19 –, juris Rn. 41, 44; Urteil vom 17. März 2020 – 4 L 14/19 –, juris Rn. 60 ff.; BayVGh, Beschluss vom 14. Dezember 2018 – 4 BV 17.2488 –, BeckRS 2018, 32713 Rn. 6; a.A. noch OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 24. April 2017 – OVG 12 N 58.16 –, juris Rn. 8). Da sich diese Rechtsfolge unmittelbar aus der Verletzung von Verfassungsrecht ergibt, kommt die spezielle Fehlerfolgenregelung des § 17 Abs. 6 LKO vorliegend nicht zur Anwendung.

Rn. 108

5. Ohne Erfolg bleibt auch der Einwand des Beklagten in der mündlichen Verhandlung, wonach die inzidente Feststellung der Unwirksamkeit der Satzungsnorm mit den Erfordernissen einer geordneten Finanz- und Haushaltswirtschaft unvereinbar wäre, insbesondere, da dadurch in bereits abgeschlossene Haushalte eingegriffen und ein Zustand geschaffen würde, der von der verfassungsmäßigen Ordnung noch weiter entfernt wäre als der bisherige. Die vom Beklagten insoweit in Bezug genommenen Ausführungen des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz (Urteil vom 16. Dezember 2020 – VGH N 12/19, VGH N 13/19, VGH N 14/19 –, juris Rn. 124; ebenso Urteil vom 14. Februar 2012 – VGH N 3/11 –, juris Rn. 101) dienen nämlich ausschließlich der Begründung der Weitergeltungsanordnung eines für verfassungswidrig erklärten formellen Gesetzes. Die Befugnis zum Erlass derartiger Anordnungen über die Art und Weise der Vollstreckung seiner Entscheidungen steht dem Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz auf Grundlage des § 20 Abs. 3 des Landesgesetzes über den Verfassungsgerichtshof – Verfassungsgerichtshofgesetz, VerfGHG – zu (ebenso für das Bundesverfassungsgericht auf Grundlage des § 35 Bundesverfassungsgerichtsgesetz – BVerfGG – beziehungsweise der § 31 Abs. 2 und § 79 Abs. 1 BVerfGG; siehe dazu OVG RP, Beschluss vom 27. Mai 2022 – 10 A 11418/21.OVG –, juris Rn. 12). Demgegenüber ist es den Verwaltungsgerichten nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts – der der Senat folgt – bei Anfechtungsklagen (ebenso wie im Normenkontrollverfahren, vgl. BVerwG, Urteil vom 9. Juni 2010 – 9 CN 1.09 –, BVerwGE 137, 123 = juris Rn. 29) aber grundsätzlich verwehrt, von der inzidenten Feststellung der Unwirksamkeit einer Satzung oder von der daraus resultierenden Aufhebung der auf ihr beruhenden Verwaltungsakte wegen der damit verbundenen Folgen abzusehen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 10. Februar 2000 – 11 B 54.99 –, juris Rn. 7; Beschluss vom 26. Januar 1995 – 8 B 193.94 –, juris Rn. 8 f.; OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 26. November 2002 – 2 M 96/02 –, juris Rn. 9; Hess. VGH, Beschluss vom 6. Oktober 2010 – 5 A 2593/09.Z –, juris Rn. 6; nicht vergleichbar dagegen etwa die Konstellationen im Prüfungsrecht, in denen es an einer hinreichenden rechtssatzmäßigen Festsetzung des Prüfungsverfahrens fehlt und zur Vermeidung einer verfassungsferneren Regelungslücke und zur Wahrung der Berufsfreiheit bis zur notwendigen rechtssatzmäßigen Schließung der Regelungslücke eine verwaltungsgerichtlich getroffene Übergangsregelung unerlässlich ist, vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 10. April 2019 – 6 C 19.18 –, BVerwGE 165, 202 = juris Rn. 14). Denn die Verwaltungsgerichtsordnung bietet hierfür – insbesondere in § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO – keinen gesetzlichen Anknüpfungspunkt.

Rn. 109

Ob von diesem Grundsatz in besonderen Fällen Ausnahmen zugelassen werden können, wenn die Feststellung der Unwirksamkeit einer Satzung und die Aufhebung darauf gestützter Bescheide zu unlösbaren und unver tretbaren Schwierigkeiten für die Gebietskörperschaft führten beziehungsweise einen „Notstand“ zur Folge hätten (vgl. dazu BVerwG, Beschluss vom 26. Januar 1995 – 8 B 193.94 –, juris Rn. 8-10; Beschluss vom 10. Februar 2000 – 11 B 54.99 –, juris Rn. 8; Urteil vom 9. Juni 2010 – 9 CN 1.09 –, BVerwGE 137, 123 = juris Rn. 29; OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 26. November 2002 – 2 M 96/02 –, juris Rn. 9; Hess. VGH, Beschluss vom 6. Oktober 2010 – 5 A 2593/09.Z –, juris Rn. 6, diese Frage jeweils offenlassend), bedarf hier keiner Entscheidung, da jedenfalls vorliegend keine Notwendigkeit für die Zulassung einer solchen Ausnahme besteht. Die Aufhebung der angegriffenen Bescheide bringt hier keine unlösbaren und unver tretbaren Schwierigkeiten (vgl. BVerwG, Beschluss vom 26. Januar 1995 – 8 B 193.94 –, juris Rn. 9) für den Beklagten mit sich. Dies folgt schon daraus, dass von der inzidenten Feststellung der Unwirksamkeit des Kreisumlagesatzes in § 7 Haushaltssatzung 2013 des Beklagten nur die angefochtenen Bescheide – dies sind hier nach seinen Angaben nur die Kreisumlagefestsetzungen für zwei Ortsgemeinden – betroffen sind, wohingegen eine Pflicht zur Überprüfung und Anpassung bereits bestandskräftiger Bescheide grundsätzlich nicht besteht (vgl. BVerwG, Beschluss vom 26. Januar 1995 – 8 B 193.94 –, juris Rn. 9). Bei einem Gesamtaufkommen aus der Kreisumlage für das Jahr 2013 in Höhe von 37.604.684 € haben nach dem Vorbringen des Beklagten

im Schriftsatz vom 20. Februar 2019 von den damals insgesamt 50 kreisangehörigen Gemeinden und neun Verbandsgemeinden nur die Klägerin (Kreisumlagefestsetzung 2013: 212.056 €) und die Ortsgemeinde S... (Kreisumlagefestsetzung 2013: 123.170 €) Widerspruch gegen die Festsetzung der Kreisumlage 2013 erhoben. Betroffen ist damit weniger als 1 Prozent des gesamten Umlageaufkommens des Beklagten für das Jahr 2013.

Rn. 110

Unbeschadet dessen spricht darüber hinaus einiges dafür, dass die Annahme eines besonderen Ausnahmefalls, der ein Absehen von der Regelfolge der Unwirksamkeit der Satzungsbestimmung und damit der Aufhebung der angegriffenen Bescheide nach § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO rechtfertigen würde, außerdem im Hinblick auf die Möglichkeit einer rückwirkenden Heilung der unwirksamen Satzungsbestimmung zur Festsetzung des Kreisumlagesatzes ausscheiden dürfte (vgl. BVerwG, Beschluss vom 26. Januar 1995 – 8 B 193.94 –, juris Rn. 9; Urteil vom 9. Juni 2010 – 9 CN 1.09 –, BVerwGE 137, 123 = juris Rn. 29; OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 26. November 2002 – 2 M 96/02 –, juris Rn. 9; Hess. VGH, Beschluss vom 6. Oktober 2010 – 5 A 2593/09.Z –, juris Rn. 6). Denn auch bezogen auf fehlerhafte Haushaltssatzungen dürfte ein rückwirkender Neuerlass zur Heilung der unwirksamen Satzungsbestimmung zulässig sein. Eine solche rückwirkende Heilung fehlerhafter Haushaltssatzungen nach Ablauf des betreffenden Haushaltsjahres ist nach Bundesrecht weder – etwa aus Art. 28 Abs. 2 GG – geboten (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. September 2021 – 8 C 30.20 –, BVerwGE 173, 274 = juris Rn. 23) noch – insbesondere aufgrund des haushaltsrechtlichen Jährlichkeitsprinzips oder nach Maßgabe des Art. 28 Abs. 2 GG – ausgeschlossen (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. November 2022 – 8 C 13.21 –, juris Rn. 25). Auch verstieße eine rückwirkende Heilung der Satzung in einer Konstellation wie der vorliegenden grundsätzlich – das heißt jedenfalls bis zu dem rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens zur Erhebung der Kreisumlage – nicht gegen das aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) abzuleitende Verbot der Rückbewirkung von Rechtsfolgen, insbesondere nicht gegen den rechtsstaatlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. November 2022 – 8 C 13.21 –, juris Rn. 23 f.; Urteil vom 27. September 2021 – 8 C 30.20 –, BVerwGE 173, 274 = juris Rn. 17; siehe dazu allgemein auch etwa BVerfG, Beschluss vom 3. September 2009 – 1 BvR 2384/08 –, BVerfGK 16, 162 = juris Rn. 18 ff.). Demnach bestimmt sich die Zulässigkeit der rückwirkenden Heilung einer unwirksamen Haushaltssatzung nach Ablauf des Haushaltsjahres nach Landesrecht (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. September 2021 – 8 C 30.20 –, BVerwGE 173, 274 = juris Rn. 23), das vorliegend einer solchen soweit ersichtlich wohl nicht entgegenstehen dürfte (so auch BayVGH, Beschluss vom 14. Dezember 2018 – 4 BV 17.2488 –, BeckRS 2018, 32713 Rn. 14 m.w.N.; ThürOVG, Urteil vom 18. Dezember 2008 – 2 KO 994/06 –, juris Rn. 36 ff.; anders dagegen OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 17. März 2020 – 4 L 14/19 –, juris Rn. 64). So entspricht es zunächst allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätzen, dass eine Satzung rückwirkend erlassen werden kann, wenn diese eine ungültige Satzung ersetzen soll (vgl. BayVGH, Beschluss vom 14. Dezember 2018 – 4 BV 17.2488 –, BeckRS 2018, 32713 Rn. 14 m.w.N.; ThürOVG, Urteil vom 18. Dezember 2008 – 2 KO 994/06 –, juris Rn. 37 m.w.N.). Dies dürfte für Haushaltssatzungen nach Ablauf des Haushaltsjahres insbesondere dann gelten, wenn es um die Heilung eines Verfahrensmangels geht und noch nicht alle für das betroffene Jahr ergangenen Kreisumlagebescheide bestandskräftig sind. In diesem Zusammenhang dürfte hierfür im Hinblick auf das interkommunale Gebot der Gleichbehandlung und den Grundsatz des Gleichrangs des Finanzbedarfs der kommunalen Gebietskörperschaften, nach dem nicht nur der Finanzbedarf der kreisangehörigen Gemeinden, sondern auch der des Landkreises gleichrangig zu berücksichtigen ist, und unter Berücksichtigung von § 58 Abs. 4 LKO auch ein besonderes Bedürfnis bestehen. Dem dürften haushaltsrechtliche Vorgaben, insbesondere das Jährlichkeitsprinzip (vgl. § 98 Abs. 1 Satz 1 GemO, § 95 Abs. 1, Abs. 5 GemO), nicht entgegenstehen (vgl. BayVGH, Beschluss vom 14. Dezember 2018 – 4 BV 17.2488 –, BeckRS 2018, 32713 Rn. 14; ThürOVG, Urteil vom 18. Dezember 2008 – 2 KO 994/06 –, juris Rn. 38 ff.). Schließlich dürften der Heilungsmöglichkeit allerdings insofern Grenzen zu ziehen sein, als

der Grundsatz des Gleichrangs des Finanzbedarfs der kommunalen Gebietskörperschaften aus Art. 28 Abs. 2 GG es verböte, wäre der Kreistag auf eine Bestätigung des ursprünglich festgesetzten Umlagesatzes beschränkt; eine ergebnisoffene Berücksichtigung und Gewichtung der finanziellen Belange der kreisangehörigen Gemeinden gegenüber denjenigen des Kreises müsste vielmehr weiterhin möglich sein (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. September 2021 – 8 C 30.20 –, BVerwGE 173, 274 = juris Rn. 23).

Rn. 111

6. Die Aufhebung des angegriffenen Festsetzungsbescheids widerspricht schließlich nicht dem Grundsatz von Treu und Glauben. Der Beklagte macht insoweit geltend, dass die Klägerin im Falle einer Aufhebung der angegriffenen Bescheide doppelt profitieren würde, da sich ihre Finanzlage ohnehin deutlich verbessern werde, da jüngst sowohl die Änderungen des Landesfinanzausgleichsgesetzes, von denen die Klägerin stark profitiere, als auch das Landesgesetz über die Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz vom 7. Februar 2023 (GVBl. S. 29) – LGPEK-RP –, das die Klägerin – wie auch den Beklagten selbst – zur Teilnahme an einem weitgehenden Entschuldungsprogramm des Landes berechtige, in Kraft getreten seien. Selbst wenn die Kreisumlage zu hoch gewesen und hierdurch eine entsprechende Belastung der Klägerin mit Liquiditätskrediten entstanden wäre, würde – so der Beklagte – diese Belastung nunmehr auf Grundlage des LGPEK-RP von der Klägerin genommen, weshalb angesichts der umfassenden gesetzgeberischen Gesamtlösung, die unter anderem darauf ausgerichtet sei, die Folgen einer unzureichenden Finanzausstattung der Kommunen in der Vergangenheit zu kompensieren, eine punktuelle Korrektur von haushaltsrechtlichen Maßnahmen der Vergangenheit, wie sie die Klägerin geltend mache, nicht (mehr) erforderlich sei.

Rn. 112

Der Senat vermag darin indes einen Verstoß gegen den Grundsatz von Treu und Glauben nicht zu erkennen. So kommt es unter Berücksichtigung des maßgeblichen Zeitpunkts für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Haushaltssatzung als Rechtsgrundlage für den angefochtenen Bescheid – dem Zeitpunkt ihres Erlasses – schon im rechtlichen Ausgangspunkt nicht auf die erst jüngst in Kraft getretenen Änderungen des Landesfinanzausgleichsgesetzes und das LGPEK-RP an. Unbeschadet dessen droht auch keine doppelte Privilegierung der Klägerin, da eine anteilige Entschuldung durch das Land nach § 3 Abs. 2 LGPEK-RP nur erfolgt, soweit die Kommune ihre Liquiditätskredite nicht aufgrund eigener finanzieller Mittel selbstständig zurückführen kann. Schließlich erscheint eine Aufhebung des Festsetzungsbescheids auch unter Wertungsgesichtspunkten nicht als treuwidrig. So obliegt es im Falle einer unzureichenden Finanzausstattung sowohl der kreisangehörigen Kommunen als auch des Landkreises gerade dem Landkreis – und nicht den umlagepflichtigen Kommunen – sich seinerseits an das Land (den Landesgesetzgeber) zu halten; der Landkreis kann seine Finanznot nicht auf die kreisangehörigen Gemeinden abwälzen (vgl. BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 – 8 C 1/12 –, BVerwGE 145, 378 = juris Rn. 37) und diesen damit abverlangen, sich ihrerseits an das Land zu wenden. Gerade diese Folge träte aber ein, würde auf eine Aufhebung der angegriffenen Bescheide verzichtet.

Rn. 113

7. Da die den angegriffenen Bescheiden zugrundeliegende Satzungsnorm bereits wegen der Verletzung der unmittelbar aus Art. 28 Abs. 2 GG abzuleitenden verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen unwirksam ist und auch nicht geheilt wurde (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 27. September 2021 – 8 C 30.20 –, BVerwGE 173, 274 = juris Rn. 14 ff., 23; Urteil vom 29. November 2022 – 8 C 13.21 –, juris Rn. 21 ff.; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 17. März 2020 – 4 L 14/19 –, juris Rn. 61 ff.; BayVGh, Beschluss vom 14. Dezember 2018 – 4 BV 17.2488 –, BeckRS 2018, 32713 Rn. 14 m.w.N.; VG Magdeburg, Urteil vom 15. Dezember 2020 – 9 A 367/19 –, juris Rn. 36 ff.; siehe auch Sander LKV 2022, 253 [255]; Henneke, DVBl. 2021, 69 [76]; Oster, in: Gabler et al., PdK GemO, 13. Fssg. 2022, § 95 Ziff. 3.1) und die Bescheide bereits deswegen rechtswidrig sind, bedarf es

vorliegend keiner Entscheidung darüber, ob die Haushaltssatzung 2013 oder der angegriffene Festsetzungsbescheid daneben auch in materiell-rechtlicher Hinsicht gegen Gewährleistungen des Art. 28 Abs. 2 GG verstoßen, insbesondere ob der Grundsatz des Gleichrangs des Finanzbedarfs der kommunalen Gebietskörperschaften sowie der verfassungsrechtliche Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung beziehungsweise aufgabenangemessene Finanzausstattung sowohl auf der ersten Stufe der Festsetzung des Kreisumlagesatzes als auch auf der zweiten Stufe der Erhebung der Kreisumlage in materiell-rechtlicher Hinsicht beachtet wurden. Insoweit weist der Senat aber darauf hin, dass es – anders als der Beklagte geltend macht – auf der zweiten Stufe der Erhebung der Kreisumlage jedenfalls nicht genügen dürfte, die Frage der Unterschreitung der verfassungsrechtlich gebotenen finanziellen Mindestausstattung der Klägerin unter Verweis auf einen (rein theoretisch) möglichen, in einem gesonderten Verfahren geltend zu machenden Anspruch auf (Teil-)Erlass offen zu lassen. Vielmehr muss sich bereits der Satzungsgeber vergewissern, dass eine notleidende Gemeinde im konkreten Fall eine anderweitige Finanzierungsmöglichkeit erlangen kann, das heißt, dass sie im maßgeblichen Zeitpunkt des Satzungserlasses einen verfahrensrechtlich noch zu verwirklichenden Anspruch auf ausreichende zusätzliche Finanzmittel oder auf eine Befreiung von der Umlage hat. Nach der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts müssen die Voraussetzungen eines solchen Anspruchs bereits bei der Heranziehung zur Kreisumlage geprüft werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. November 2022 – 8 C 13.21 –, juris Rn. 35-37). Das von dem Beklagten angeregte Verfahren, zunächst die Kreisumlage gegenüber der Klägerin festzusetzen und einen möglichen Erlassanspruch nicht schon in diesem Verfahren, sondern ausschließlich in einem gesonderten Verfahren zu prüfen, wäre danach unzureichend.

Rn. 114

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1, § 162 Abs. 3 VwGO. Es entspricht der Billigkeit, die Kosten des Beigeladenen nicht für erstattungsfähig zu erklären, weil er durch Verzicht auf eine eigene Antragstellung kein Kostenrisiko (vgl. § 154 Abs. 3 VwGO) eingegangen ist.

Rn. 115

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit des Urteils wegen der Kosten findet ihre Rechtsgrundlage in § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. Zivilprozessordnung.

Rn. 116

Die Revision war nicht zuzulassen, weil Gründe nach § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

Beschluss

Rn. 117

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Berufungsverfahren auf 212.056,00 € festgesetzt (§§ 47 Abs. 1, 52 Abs. 3 Satz 1 GKG).

Zitiervorschlag: Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 12.07.2023 – 10 A 10425/19, ECLI:DE:OVGRLP:2023:0712.10A10425.19.00

Quelle: Open Legal Data, abgerufen 09.07.2026

Entscheidungstext bereitgestellt über Open Legal Data (openlegaldata.io), lizenziert unter der Open Database License (ODbL) v1.0.

Nicht-amtliche Fassung — maßgeblich ist die Ausfertigung des Gerichts

Dieses Dokument: <https://recht.nulegal.eu/rechtsprechung/ovg-rheinland-pfalz/2023-07-12/10-a-10425-19>