



Landkreistag Rheinland-Pfalz

Mainz, den 05.10.2023
Az.: 968-020 He/Sä
☎ 06131 28655-219

Sonderrundschreiben S 882/2023

An die Kreisverwaltungen in Rheinland-Pfalz
z. H. der Damen und Herren Landräte

An den Bezirksverband Pfalz
z. H. des Herrn Vorsitzenden

Ermittlung bezifferter Bedarfsansätze der umlagepflichtigen Städte und Gemeinden vor Festlegung des Kreis- bzw. Verbandsgemeindeumlagesatzes

LKT-Sonderrundschreiben S 770/2023 vom 28.08.2023

1 Anlage

Sehr geehrte Damen und Herren,

in der **Anlage** erhalten Sie ein gemeinsames Schreiben von Gemeinde- und Städtebund sowie Landkreistag Rheinland-Pfalz zur Ermittlung bezifferter Bedarfsansätze der umlagepflichtigen Städte und Gemeinden vor Festlegung des Kreis- bzw. Verbandsgemeindeumlagesatzes. Die Bedarfsansätze sind entsprechend einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichtes Rheinland-Pfalz (vgl. Bezugsrundschreiben) den Mitgliedern des Kreistages bzw. des Rates der Verbandsgemeinde vor Beschlussfassung über die Haushaltssatzung und damit den Umlagesatz zur Kenntnis zu bringen.

Wir bitten um Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

Jürgen Hesch
Beigeordneter



GStB

Gemeinde- und Städtebund
Rheinland-Pfalz

Freiherr-vom-Stein-Haus, Deutschhausplatz 1, 55116 Mainz
Telefon: 06131 2398-0 · Telefax: 06131 2398-139
E-Mail: info@gstbrp.de · Internet: www.gstb-rlp.de



Landkreistag Rheinland-Pfalz

Freiherr-vom-Stein-Haus, Deutschhausplatz 1, 55116 Mainz
Telefon: 06131 28655-0 · Telefax: 06131 28655-228
E-Mail: post@landkreistag.rlp.de · Internet: www.landkreistag.rlp.de

Mainz, den 05.10.2023

Az. LKT: 968-020 He/Sä

An alle Mitgliedskommunen des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz

An die Kreisverwaltungen in Rheinland-Pfalz

Urteile des Oberverwaltungsgerichtes Rheinland-Pfalz zur Kreis- und Verbandsgemeindeumlage

1 Anlage

Sehr geehrte Damen und Herren,

das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz hat mit Urteilen vom 12.07.2023 entschieden, dass vor Festlegung des Umlagesatzes in der Haushaltssatzung den Mitgliedern des Kreistages bzw. des Verbandsgemeinderates sog. bezifferte Bedarfsansätze des Landkreises/der Verbandsgemeinde sowie aller umlagepflichtigen Städte und Gemeinden vorzulegen sind.

In beiden Entscheidungen war nicht näher ausgeführt, welchen inhaltlichen Anforderungen ein bezifferter Bedarfsansatz genügen muss.

Als **Anlage** erhalten Sie nunmehr ein gemeinsam von Gemeinde- und Städtebund sowie Landkreistag erarbeitetes Muster für die Ermittlung bezifferter Bedarfsansätze der Ortsgemeinden. Dem Muster liegen vorherige Beratungen in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe der beiden Verbände zugrunde. Gemeinde- und Städtebund sowie Landkreistag bedanken sich bei den Mitgliedern der Arbeitsgruppe für die konstruktive Zusammenarbeit,

Gemeinde- und Städtebund sowie Landkreistag sind sich bewusst, dass - allein aufgrund der Kürze der Zeit - das Muster nicht alle durch das Urteil des Obergerichtes aufgeworfene Fragen beantworten kann. Das Muster wird daher in der Folgezeit voraussichtlich fortgeschrieben werden müssen.

Das Muster ist aus Sicht beider Verbände auf die Ermittlung bezifferter Bedarfsansätze für Gemeinden sowie verbandsfreie Städte und Gemeinden übertragbar.

Bei Rückfragen stehen Ihnen die Geschäftsstellen von Gemeinde- und Städtebund sowie Landkreistag gerne zur Verfügung.

Wir bitten um Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Karl-Heinz Frieden
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied



Jürgen Hesch
Beigeordneter



GStB

Gemeinde- und Städtebund
Rheinland-Pfalz

Freiherr-vom-Stein-Haus, Deutschhausplatz 1, 55116 Mainz
Telefon: 06131 2398-0 · Telefax: 06131 2398-139
E-Mail: info@gstbrp.de · Internet: www.gstb-rlp.de



Landkreistag Rheinland-Pfalz

Freiherr-vom-Stein-Haus, Deutschhausplatz 1, 55116 Mainz
Telefon: 06131 28655-0 · Telefax: 06131 28655-228
E-Mail: post@landkreistag.rlp.de · Internet: www.landkreistag.rlp.de

Mainz, den 05.10.2023

Vermerk

Ermittlung bezifferter Bedarfsansätze der Ortsgemeinden vor Festlegung der Kreis- und Verbandsgemeindeumlage

2 Anlagen

I.

Die Ortsgemeinde Hirschhorn hat gegen die Umlageforderungen 2013 des Landkreises Kaiserslautern sowie der Verbandsgemeinde Otterbach-Otterberg zunächst Widerspruch und anschließend Klage eingereicht.

Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz hat mit Urteilen von 12.07.2023 (Az.: 10 A 10425/19.OVG sowie 10 A 10426/19.OVG) den jeweiligen Klagen stattgegeben. Der jeweilige Wortlaut der beiden Urteile ist dieser Abhandlung als **Anlagen 1a und 1b** beigefügt.

Die Kernaussagen des Urteils lauten - knapp zusammengefasst - wie folgt:

1. Den Klagen der Ortsgemeinde Hirschhorn wurde stattgegeben, die jeweiligen Haushalts-satzungen und damit die Höhe der Umlagesätze für rechtswidrig erklärt. Gleichwohl treffen die Urteile keine Aussagen zur Höhe des jeweiligen Umlagesatzes und damit der Umlageforderung, sondern befassen sich ausschließlich mit verfahrensrechtlichen Fragen.
2. Weder Kreis noch Verbandsgemeinde mussten vor Festlegung des jeweiligen Umlagesatzes ein Anhörungsverfahren durchführen.
3. Allerdings sind nunmehr vor Festlegung des Umlagesatzes in der Haushaltssatzung den Mitgliedern des Kreistages bzw. des Rates der Verbandsgemeinde sog. bezifferte Bedarfsansätze der umlagehebenden als auch aller umlagepflichtigen Kommunen vorzulegen. Der Inhalt eines bezifferten Bedarfsansatzes ist im Urteil nicht näher festgelegt.
4. Der Bedarfsansatz soll auf aktuelle Zahlen aus dem kreis- bzw. verbandsangehörigen Raum beruhen; wenn diese fehlen, ist der Rückgriff auf Vorjahres- oder Schätzwerte eröffnet.
5. Eine rückwirkende Festlegung des Kreis- oder Verbandsgemeindeumlagesatzes ist im Fall seiner Rechtswidrigkeit auch nach Abschluss des Haushalts möglich. Bestandskräftige Umlageforderungen müssen allerdings nicht nachträglich aufgehoben werden.

Das Gericht verwendet in seinen Urteilen die Begriffe „bezahlter Bedarfsansatz“ sowie „Finanzbedarf“, ohne dass deutlich wird, ob diese synonym zu verstehen sind.

II.

Die bezahlten Bedarfsansätze von Landkreis und Verbandsgemeinde beruhen grundsätzlich auf der Verwaltungsvorschrift zu § 72 der Gemeindeordnung (GemO).

III.

Gemeinde- und Städtebund und Landkreistag haben darüber hinaus in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe den Versuch unternommen, näher zu definieren, wie bezahlte Bedarfsansätze der Ortsgemeinden errechnet werden können.

Grundlage war dabei die folgende Feststellung des Gerichtes, nunmehr wörtlich aus dem Urteil zur Kreisumlage wiedergegeben (Az.: 10 A 10425/19.OVG, S. 41):

„Soweit - wie etwa in der Verwaltungsvorschrift zu § 58 LKO i. V. m. mit der Verwaltungsvorschrift zu § 72 GemO - die Ermittlung des Finanz- und Umlagebedarfs des Landkreises näher konkretisiert ist, spricht aus Sicht des Senats viel dafür, die Ermittlungen des Finanzbedarfs der umlagepflichtigen Gebietskörperschaften jedenfalls an vergleichbaren Maßstäben auszurichten.“

Die VV zu § 72 ist dieser Abhandlung als **Anlage 2** beigelegt.

Die Formel zur Berechnung des Bedarfsansatzes der Ortsgemeinde lautet daher gemäß den Ergebnissen der gemeinsamen Arbeitsgruppe wie folgt:

	<i>Summe der laufenden Auszahlungen aus Verwaltungstätigkeit (F 15)</i>
+	<i>Zins- und sonstige Finanzauszahlungen (F 18)</i>
+	<i>außerordentliche Auszahlungen (F 21)</i>
+	<i>planmäßige Tilgung von Investitionskrediten (F 36)</i>
+	<i>Mindest-Rückführungsbetrag nach § 105 Abs. 4 Satz 2 GemO (F 45)</i>
=	<i>Auszahlungen</i>
abzgl.	<i>Summe der laufenden Auszahlungen für Kreis- und Verbandsgemeindeumlage</i>
abzgl.	<i>Summe der laufenden Einzahlungen aus Verwaltungstätigkeit</i>
abzgl.	<i>Summe der Zins- und sonstigen Finanzeinzahlungen (F 17)</i>
abzgl.	<i>Summe der außerordentlichen Einzahlungen (F 21)</i>
=	<i>Schritt 1</i>
abzgl.	<i>Zahlungsmittelbestand (jederzeit verfügbare Bankguthaben und Kassenbestände) zu Beginn des Haushaltsjahres</i>
+	<i>Auszahlungen zur geplanten Tilgung von Liquiditätskrediten (F 39)</i>
=	<i>Schritt 2</i>
+	<i>Zunahme der liquiden Mittel (z. B. zweckgebundene Mittel für künftige Maßnahmen) (F 38)</i>
+	<i>Saldo der Ein- und Auszahlungen für Investitionstätigkeit (F 33)</i>
=	<i>Bedarfsansatz</i>

Im Ergebnis verbleibt nach dieser Berechnung bei der Gemeinde ein bestimmter Betrag vor Abzug der Auszahlungen für die Kreis- und Verbandsgemeindeumlage (s. dazu IX.).

IV.

Zu dieser Formel sind nach übereinstimmender Auffassung der Arbeitsgruppe folgende Hinweise erforderlich:

- Sofern der Kreis oder die Verbandsgemeinde bei der Berechnung ihres Bedarfsansatzes nur den Umlagebedarf 1 oder 1 und 2 nach der VV zu § 72 GemO berücksichtigen, endet spiegelbildlich auch die Berechnung des Bedarfsansatzes der Ortsgemeinde nach Schritt 1 bzw. 2.
- Die Höhe der Auszahlungen für die Kreis- und Verbandsgemeindeumlage dürfte regelmäßig noch nicht feststehen, sodass diese Position regelmäßig ein bloßer Merkposten ist.
- Mit Blick auf die Höhe der freiwilligen Leistungen wird grundsätzlich der vorliegende Haushaltsplan bzw. dessen Entwurf akzeptiert. Weicht indes die Höhe in besonderer Weise von den Vorjahren ab, ist von Kreis und Verbandsgemeinde zu hinterfragen, aus welchem Grund diese Abweichung vorliegt. Sofern keine plausible Darlegung erfolgt, kann im Ausnahmefall der ermittelte Bedarfsansatz korrigiert werden.
- Mit Blick auf die Realsteuern (Grundsteuer A, Grundsteuer B, Gewerbesteuer) ist bei der Ermittlung des Bedarfsansatzes die Höhe der Ist-Einzahlungen zugrunde zu legen. Nur, soweit die Realsteuerhebesätze der Gemeinde unter den sog. Nivellierungssätzen nach § 17 Abs. 2 Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) liegen, erfolgt eine Korrektur. Maßgeblich ist dann die fiktive Höhe der Realsteuereinzahlungen, wenn die Gemeinde Hebesätze in Höhe der Nivellierungssätze beschlossen hätte.
- Der Arbeitsgruppe ist bewusst, dass Ein- oder Auszahlungen für Investitionstätigkeit zum Teil unterschiedlich in den jeweiligen Kommunalhaushalten verbucht werden. Hier ist nach Möglichkeit eine einheitliche Praxis anzustreben. Ein entsprechender Vorschlag soll 2024 vorgelegt werden.

V.

Der bezifferte Bedarfsansatz wird grundsätzlich nicht in Betrachtung eines Mehrjahreszeitraums, sondern nur bezogen auf das Planjahr ermittelt. Das Gericht führt hierzu aus (Urteil zur Kreisumlage, s. o., S. 42):

„Weiter müssen die Kenndaten hinreichend aktuell sein, das heißt, sie müssen insbesondere das von der Festlegung des Umlagesatzes betroffene Haushaltsjahr (prognostisch) abbilden (...). Auch in diesem Zusammenhang ist nämlich zu beachten, dass der Kreis seinen kreiseigenen Finanz- beziehungsweise Umlagebedarf nicht nur konkret, sondern speziell für das betroffene Haushaltsjahr ermittelt. Nichts anderes kann dann für den gleichrangigen Bedarf der umlagepflichtigen Gemeinden gelten (...).“

Ergänzend auf den Seiten 49/50 des Urteils zur Kreisumlage:

„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.“

VI.

Die erforderlichen Kenndaten sollen, so die Richtersprüche - auch wenn dies nicht zwingend sei -, den Haushaltssatzungen mit Haushaltsplänen beziehungsweise den Entwürfen hierzu entnommen werden, wobei auf die wesentlichen Eckdaten der Haushaltssatzungen abgestellt werden könne (vgl. S. 42 des Urteils zur Kreisumlage, s.o.). Dem Landkreis/der Verbandsgemeinde - in der Praxis also dem Landkreis, da die Verbandsgemeinde die Haushaltssatzungen und -pläne der Ortsgemeinden erstellt - steht es dabei nach dem Urteil frei, diese notwendigen Kenndaten und Entwürfe bei den umlagepflichtigen Gemeinden mit einer Fristsetzung, die den Landkreis in den Stand versetzt, rechtzeitig über seine Haushaltssatzung zu beschließen, anzufordern (vgl. S. 48 des Urteils zur Kreisumlage, s.o.).

Allerdings müsse die Verpflichtung des Landkreises zur Einstellung und Ermittlung der finanziellen Interessen der umlagepflichtigen Gemeinden dort ihre Grenze finden, wo der Landkreis über keine weiteren Erkenntnisse oder Erkenntnismöglichkeiten verfügt bzw. der Landkreis auf die Mitwirkung seiner Gemeinden angewiesen ist, eine solche aber verweigert wird (bzw., so die Anmerkung der Arbeitsgruppe, zu diesem Zeitpunkt noch nicht möglich ist). Zwar befreie auch dies nicht von der 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 (vgl. S. 48 des Urteils zur Kreisumlage).

Die Arbeitsgruppe ist der Auffassung, dass Grundlage möglicher Schätzungen die im aktuellen Haushaltsplan mitgeteilten Daten für das kommende, in Rede stehende Planjahr sein kann.

Allerdings ist ein zusätzlicher Prüfungsschritt erforderlich, der eine prognostische Einschätzung ermöglicht, ob diese Daten für das kommende Haushaltsjahr noch hinreichend aussagekräftig sind (vgl. S. 49 des Urteils zur Kreisumlage). In der Praxis dürfte in diesen Fällen regelmäßig eine Rückfrage bei den Kämmerern der Verbandsgemeinde ausreichen, ob in den Ortsgemeinden besondere Maßnahmen von außergewöhnlicher finanzieller Bedeutung (z. B. Neubau einer Kindertagesstätte, Sanierung eines Sportplatzes etc.) unmittelbar anstehen und wie sich diese auf den Bedarfsansatz unter III. auswirken.

VII.

Die Arbeitsgruppe ist sich einig, dass im Zuge der Haushaltsplanung 2024 die Anforderung von Unterlagen bei den umlagepflichtigen Gemeinden nach Veröffentlichung dieses Papiers erfolgt. Eine damit verbundene Fristsetzung sollte angemessen sein.

Die Zeitschiene für die Folgejahre soll durch die Arbeitsgruppe in 2024 erarbeitet werden.

VIII.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt darüber hinaus, den Mitgliedern des Kreistages bzw. des Verbandsgemeinderates weitere Kenndaten zu den umlagepflichtigen Gemeinden zur Verfügung zu stellen. Im Einzelnen könnten dies sein:

1. Gesamtbetrag der Aufwendungen (E 15 + E 18), gesondert dargestellt die Aufwendungen für die Kreis- und Verbandsgemeinde- sowie Gewerbesteuerumlage
2. Jahresüberschuss oder -fehlbetrag (E 23)
3. Ordentliche Tilgung (F 36)
4. Freie Finanzspritze (Muster 14)
5. Fehlbetrag der freiwilligen Produkte (Finanzhaushalt)
6. Realsteuerhebesätze sowie Ist-Einzahlungen der Realsteuerhebesätze
7. Umlagesätze des Landkreises und der Verbandsgemeinde
8. Liquiditätskredite (Verbindlichkeiten gegenüber der Einheitskasse) in € sowie in € je Einwohner, jeweils zum 31.12. des Jahres
9. Investitionskredite in € sowie in € je Einwohner, jeweils zum 31.12. des Jahres
10. Eigenkapital in € sowie in € je Einwohner zum 31.12. des Jahres
11. Liquide Mittel in € sowie in € je Einwohner zum 31.12. des Jahres
12. Teilnahme am Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP)
13. Teilnahme an der Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz (PEK-RP)
14. Leistungen der Verbandsgemeinde für die Ortsgemeinde nach § 67 Abs. 3 bis 5 GemO

Nach Möglichkeit sollten diese Kenndaten der Haushaltsrechnung oder, soweit noch nicht vorliegend, dem Haushaltsplan entnommen werden. Es sollte zudem ein längerfristiger Betrachtungszeitraum dargestellt werden, der die finanzielle Entwicklung der Gemeinde dokumentiert. Mit der Zeit könnte dieser längerfristige Betrachtungszeitraum die vergangenen acht Haushaltsjahre, das aktuelle Haushaltsjahr sowie das anstehende Planjahr umfassen. Aktuell genügen aus Sicht der Arbeitsgruppe die Haushaltrechnung 2022, der Haushaltsplan 2023 sowie das Planjahr 2024.

Im Fall einer Teilnahme am KEF-RP sollte noch zusätzlich angegeben werden, ob die Teilnahme der Ortsgemeinde in 2024 aufgrund des PEK-RP endet oder diese bis 2026 fortgeführt wird.

IX.

Der bezifferte Bedarfsansatz des Kreises bzw. der Verbandsgemeinde sowie die bezifferten Bedarfsansätze der Ortsgemeinden sind zueinander ins Verhältnis zu setzen. Die Arbeitsgruppe wird hierzu keinen Vorschlag vorlegen, da es letztlich Aufgabe des Kreistages bzw. des Rates der Verbandsgemeinde ist, dieses Verhältnis herzustellen und daraus resultierend einen Umlagesatz zu beschließen.

Wie unter III. erwähnt, verbleibt im Ergebnis nach dieser Berechnung bei der Gemeinde ein bestimmter Betrag vor Abzug der Auszahlungen für die Kreis- und Verbandsgemeindeumlage. Bei Anlegung der Umlagesätze kann nunmehr dargestellt werden, wie sich diese Abzüge auf den Finanzbedarf der Ortsgemeinde auswirken, ob bei diesen also nach dem Haushaltsplan Überschüsse entstehen oder ein Fehlbedarf vorliegt, der u. a. die Aufnahme eigentlich rechtswidriger Liquiditätskredite und/oder den Antrag auf Teil-Erlass der Umlageforderung zur Folge hätte.

Die Arbeitsgruppe hat sich darauf verständigt, nach Möglichkeit ein Muster zu entwickeln, wie die bezifferten Bedarfsansätze in einer Beschlussvorlage/einem Haushaltsplan abgebildet werden können. Ein Zeithorizont kann hierfür aktuell nicht in Aussicht gestellt werden.

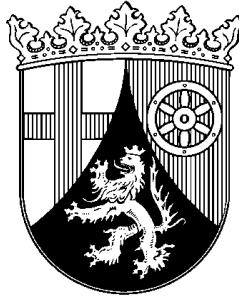
X.

Die Arbeitsgruppe ist sich darüber einig, dass das Verfahren zur Festlegung bezifferter Bedarfsansätze in künftigen Jahren möglichst automatisiert, abgeleitet aus den Haushalts- und Kassensystemen von Kreis und Verbandsgemeinde, abgewickelt werden sollte. Die eingerichtete Arbeitsgruppe wird daher Anfang 2024 ihre Tätigkeit auch unter diesem Aspekt fortsetzen. Für die Haushaltsplanung 2024 ist die Definition eines automatisierten Verfahrens aus Zeitgründen nicht möglich.

XI.

Gemeinde- und Städtebund sowie Landkreistag sind sich bewusst, dass mit diesem Papier eine absolute Rechtssicherheit mit Blick auf die Umsetzung der vom Oberverwaltungsgericht in seinen Urteilen gestellten verfahrensrechtlichen Anforderungen nicht gegeben ist, auch aufgrund der Kürze der Zeit, in der dieses Papier wegen der Haushaltsplanungen 2024 erstellt werden musste. Insoweit wird diese Abhandlung auch künftig Veränderungen unterliegen.

Gleichwohl sind beide Verbände der Auffassung, dass bei Umsetzung der hier vorgeschlagenen Vorgehensweise das Risiko einer rechtswidrigen Verfahrensgestaltung minimiert ist.



OBERVERWALTUNGSGERICHT RHEINLAND-PFALZ

URTEIL

IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verwaltungsrechtsstreit

der Ortsgemeinde Hirschhorn, vertreten durch den Bürgermeister der
Verbandsgemeinde Otterbach-Otterberg, Hauptstraße 27, 67697 Otterberg,

- Klägerin und Berufungsklägerin -

Prozessbevollmächtigter: Born Rechtsanwaltssozietät, Hauptstraße 7,
66482 Zweibrücken,

g e g e n

den Landkreis Kaiserslautern, vertreten durch den Landrat, Lauterstraße 8,
67657 Kaiserslautern,

- Beklagter und Berufungsbeklagter -

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte Cornelius Bartenbach Haesemann &
Partner, Habsburgerring 24, 50674 Köln,

beigeladen:

das Land Rheinland-Pfalz, vertreten durch den Präsidenten der Aufsichts- und
Dienstleistungsdirektion, Willy-Brandt-Platz 3, 54290 Trier,

beteiligt:

Vertreter des öffentlichen Interesses, Ministerium der Justiz, Ernst-Ludwig-
Straße 3, 55116 Mainz,

w e g e n Kreisumlage 2013

hat der 10. Senat des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz in Koblenz aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 12. Juli 2023, an der teilgenommen haben

Vorsitzende Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. Wabnitz
Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. Lindemann
Richter am Oberverwaltungsgericht Vogel
ehrenamtlicher Richter Wirtschaftsingenieur Dr. Werth
ehrenamtlicher Richter Augenoptikermeister Gansauer

für Recht erkannt:

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 Kaiserslautern 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.

T a t b e s t a n d

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.

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 Otterbach an. Seit dem 1. Juli 2014 ist sie der Verbandsgemeinde Otterbach-Otterberg zugehörig.

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.

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 €.

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:

	2008	2009	2010	2011	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
Liquiditätskreditverschuldung (in €)	654.312,86	768.419,61	940.283,58	1.126.332,54	1.166.691,81
Einwohner (31.12., Statistisches Landesamt RLP)/ Liquiditätskreditverschuldung je Einwohner (in €)	794 / 824,07	771 / 996,65	782 / 1.202,41	773 / 1.457,09	752 / 1.551,45

	2013	2014	2015	2016	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
Liquiditätskreditverschuldung (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)/ Liquiditätskreditverschuldung je Einwohner (in €)	776 / 1.537,12	746 / 2.251,54	708 / 2.413,75	764 / 2.487,92	750 / 2.669,05

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 €).

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):

	2008	2009	2010	2011	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)

	2013	2014	2015	2016	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)

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.

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 € aufneh-

men, 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.

Der Beklagte ist ein aus sechs Verbandsgemeinden (Bruchmühlbach-Miesau, Enkenbach-Alsenborn, Landstuhl, Otterbach-Otterberg, Ramstein-Miesenbach, Weilerbach) bestehender Landkreis, dem insgesamt 50 Ortsgemeinden – darunter die Klägerin – angehören. Im streitgegenständlichen Haushaltsjahr 2013 gehörten dem Beklagten neun Verbandsgemeinden (Bruchmühlbach-Miesau, Enkenbach-Alsenborn, Hochspeyer, Kaiserslautern-Süd, Landstuhl, Otterbach, Otterberg, Ramstein-Miesenbach und Weilerbach) an.

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 Landstuhl (2011 bis 2017) und Hochspeyer (2011 bis 2014) und die Ortsgemeinden Linden (2016 und 2017), Frankelbach (2013, 2014, 2016, 2017), Hirschhorn (2010 bis 2017), Katzweiler (2015 bis 2017), Mehlbach (2010, 2011, 2013 bis 2017), Olsbrücken (2012 bis 2017), Sulzbachtal (2011 bis 2017), Hauptstuhl (2017), Landstuhl Stadt (2014 bis 2017), Mittelbrunn (2015 bis 2017), Enkenbach-Alsenborn (2012 bis 2017), Fischbach (2010 bis 2017), Frankenstein (2008 bis 2017), Hochspeyer (2009 bis 2017), Sembach (2008 bis 2017), Waldleiningen (2008 bis 2017), Bruchmühlbach-Miesau (2008 bis 2017) und Langwieden (2009) Liquiditätskreditbestände von mehr als 1.000 € pro Einwohner auf.

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.

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 Kaiserslautern“ 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.

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:

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

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

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.

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 [...].“

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 Er-

höhung 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 ausgezahlter 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).

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 (Ifd. 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.

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.

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.

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 beigelegt.

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.

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 Otterbach 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.

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).

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.

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.

Die Klägerin hat beantragt,

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

Der Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen

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

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 Dreistufen-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.

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.

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 Kreisumlageer-

hebung 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 regelte 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 ver-

fahre 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 über-

schritten 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 einbezüge, 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.

Die Klägerin beantragt,

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 Kaiserslautern vom 12. März 2015 aufzuheben.

Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen

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.

Das beige ladene 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 Kom-

mune 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 desolate 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.

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 gelingen 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.

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. Insofern wird auf die beiden Sachaufklärungsberichte des Statistischen Landesamtes vom 11. September 2020 und vom 9. Oktober 2020 verwiesen.

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

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 –).

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.

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.

Die Festsetzung des Kreisumlagesatzes in § 7 Haushaltssatzung 2013 ist wegen eines Verstoßes gegen Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz – GG – unwirksam, da bei des-

sen 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.).

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.

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).

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 Zuwei-

sungen 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).

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.

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).

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.

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 Verfassungs 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).

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 Sachsen-Anhalt, Urteil vom 22. November 2022 – 4 L 30/21 –, juris Rn. 64, 67).

b) Dem Beklagten oblag es hier in eigener Verantwortung, ein Verfahren zu beachten, welches sicherstellt, dass die von Verfassungs 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).

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.]).

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.

(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.

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.

(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 Haushaltsvorjahres 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 Verfassungen wegen gebotenen Ermittlungs- und Offenlegungspflichten angesehen werden könnte (siehe dazu in der Sache aber unter 3. b) cc).

(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 Finanzzuweisungen unter anderem die Zuweisungen aus dem Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz bereitgestellt.

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.

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).

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).

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.

(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).

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).

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).

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).

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).

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.]).

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 Finanz- beziehungsweise 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).

(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).

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.).

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.

(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.).

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.

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 Haushalts-satzung 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).

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.

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).

(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.

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 Bitburg-Prüm – 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.

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 ver-

langt. 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.

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.

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.

(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.

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.

(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.

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 Umlagekon-

zept – 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 Beigela- denen im Konsolidierungsvertrag getroffenen Vereinbarungen oder die Vorgaben aus seinem Grundsatzbeschluss vom 22. Februar 2010 auszugehen wäre, findet diese ihre Grenze im Verfassungsrecht.

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 Kreistags- sitzung vom 4. Februar 2013 dargestellten Präsentation (3) entnehmen. Der Be- klagte hat seiner verfassungsrechtlichen Ermittlungs- und Vorlagepflicht auch nicht bereits im Zusammenhang früherer Kreistagsbeschlüsse hinreichend Rechnung ge- tragen (4). Schließlich genügt eine anderweitige oder allgemeine Kenntnis der Kreistagsmitglieder von der Finanzsituation der umlagepflichtigen Gemeinden den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht (5).

(1) Das den Kreistagsmitgliedern von der Kreisverwaltung des Beklagten zur Vor- bereitung der Kreistagsitzung 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 – beigelegt waren, enthält keine hinreichend aktuellen Informationen über den Finanzbedarf der umlagepflichtigen Kommunen.

(a) Dies gilt zunächst für die im Entwurf der Haushaltssatzung 2013 und Haushaltsplan 2013 nebst Anlagen enthaltene Kreisumlage 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.

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).

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.

(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.

(2) Die Beschlussvorlage vom 28. Januar 2013 enthält lediglich Angaben zu den veranschlagten Daten für den Ergebnishaushalt (Erträge, Aufwendungen, Jahres-

fehlbetrag) 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.

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.

(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 Liquiditätskredit-

bestands, 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.

(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 gewahrt. 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.

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.

(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.

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 gewahrt, 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).

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.

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.

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 verfassungsfernen 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.

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 unvertretbaren 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 offlassend), bedarf hier keiner Entscheidung, da jedenfalls vorliegend keine Notwen-

digkeit für die Zulassung einer solchen Ausnahme besteht. Die Aufhebung der angegriffenen Bescheide bringt hier keine unlösbaren und unvertretbaren 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 Sulzbachtal (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.

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. Dezem-

ber 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).

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.

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 Ent-

schuldung 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.

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 Haushaltsatzung 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.

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.

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.

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

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch **Beschwerde** zum Bundesverwaltungsgericht angefochten werden.

Die Beschwerde ist **innerhalb eines Monats** nach Zustellung dieses Urteils bei dem **Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz**, Deinhardpassage 1, 56068 Koblenz, schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a VwGO als elektronisches Dokument einzulegen. Sie muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist **innerhalb von zwei Monaten** nach Zustellung des Urteils zu **begründen**. Die Begründung ist ebenfalls bei dem **Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz** schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a VwGO als elektronisches Dokument einzureichen. In der Begründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senates der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder ein Verfahrensmangel, auf dem das Urteil beruhen kann, bezeichnet werden.

Die Einlegung und die Begründung der Beschwerde müssen durch einen Rechtsanwalt oder eine sonstige nach Maßgabe des § 67 VwGO vertretungsbefugte Person oder Organisation erfolgen. In den Fällen des § 55d VwGO ist ein elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a VwGO zu übermitteln.

gez. Dr. Wabnitz

gez. Dr. Lindemann

gez. Vogel

B e s c h l u s s

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

gez. Dr. Wabnitz

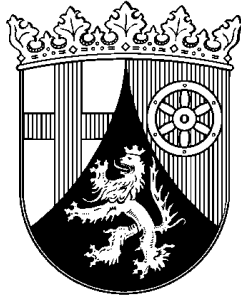
gez. Dr. Lindemann

gez. Vogel

Beglaubigt

Neusius, Justizbeschäftigte

als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle



OBERVERWALTUNGSGERICHT RHEINLAND-PFALZ

URTEIL

IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verwaltungsrechtsstreit

der Ortsgemeinde Hirschhorn, vertreten durch die Ortsbürgermeisterin,
Jahnstraße 48, 67732 Hirschhorn,

- Klägerin und Berufungsklägerin -

Prozessbevollmächtigter: Born Rechtsanwaltssozietät, Hauptstraße 7,
66482 Zweibrücken,

g e g e n

die Verbandsgemeinde Otterbach-Otterberg, vertreten durch den Bürgermeister,
Hauptstraße 27, 67697 Otterberg,

- Beklagte und Berufungsbeklagte -

Prozessbevollmächtigte: Meiborg Rechtsanwälte, Hindenburgplatz 3,
55118 Mainz,

beigeladen:

das Land Rheinland-Pfalz, vertreten durch die Kreisverwaltung Kaiserslautern,
diese vertreten durch den Landrat, Lauterstraße 8, 67657 Kaiserslautern,

beteiligt:

Vertreter des öffentlichen Interesses, Ministerium der Justiz, Ernst-Ludwig-
Straße 3, 55116 Mainz,

w e g e n Verbandsgemeindeumlage 2013

hat der 10. Senat des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz in Koblenz aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 12. Juli 2023, an der teilgenommen haben

Vorsitzende Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. Wabnitz
Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. Lindemann
Richter am Oberverwaltungsgericht Vogel
ehrenamtlicher Richter Wirtschaftsingenieur Dr. Werth
ehrenamtlicher Richter Augenoptikermeister Gansauer

für Recht erkannt:

Unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts Neustadt an der Weinstraße vom 29. Oktober 2018 werden der Bescheid der Verbandsgemeinde Otterbach vom 11. November 2013 und der Widerspruchsbescheid des Kreisrechtsausschusses bei der Kreisverwaltung Kaiserslautern vom 9. März 2015 aufgehoben.

Die 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.

T a t b e s t a n d

Die Klägerin wendet sich gegen den Bescheid über die Festsetzung der Verbandsgemeindeumlage für das Haushaltsjahr 2013 auf 231.615 € bei einem Umlagesatz von 45,00 v.H.

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

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.

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 €.

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:

	2008	2009	2010	2011	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
Liquiditätskreditverschuldung (in €)	654.312,86	768.419,61	940.283,58	1.126.332,54	1.166.691,81
Einwohner (31.12., Statistisches Landesamt RLP)/ Liquiditätskreditverschuldung je Einwohner (in €)	794 / 824,07	771 / 996,65	782 / 1.202,41	773 / 1.457,09	752 / 1.551,45

	2013	2014	2015	2016	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
Liquiditätskreditverschuldung (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)/ Liquiditätskreditverschuldung je Einwohner (in €)	776 / 1.537,12	746 / 2.251,54	708 / 2.413,75	764 / 2.487,92	750 / 2.669,05

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 €).

Im Zeitraum 2008 bis 2017 erhob die Klägerin die Realsteuern nach den folgenden Hebesätzen (in Klammern: durchschnittliche Hebesätze im Landkreis Kaiserslautern, Nivellierungssätze, durchschnittliche Hebesätze in den Ortsgemeinden der Verbandsgemeinde Otterbach beziehungsweise der Beklagten, alle in Prozent):

	2008	2009	2010	2011	2012
Grundsteuer A	280 (275 / 269) (280 / 281)	280 (275 / 269) (280 / 281)	280 (275 / 269) (280 / 281)	285 (283 / 285) (286 / 284)	285 (290 / 285) (287 / 289)
Grundsteuer B	320 (318 / 317) (320 / 321)	320 (318 / 317) (320 / 321)	320 (318 / 317) (320 / 321)	340 (334 / 338) (340 / 332)	370 (352 / 338) (363 / 360)
Gewerbsteuer	352 (351 / 352) (352 / 354)	352 (351 / 352) (352 / 354)	352 (351 / 352) (352 / 354)	352 (353 / 352) (352 / 354)	355 (358 / 352) (359 / 360)

	2013	2014	2015	2016	2017
Grundsteuer A	285 (300 / 285) (302 / 298)	300 (313 / 300) (326 / 318)	350 (323 / 300) (344 / 335)	350 (337 / 300) (346 / 337)	350 (357 / 300) (k.A. / 348)
Grundsteuer B	370 (363 / 338) (373 / 366)	370 (377 / 365) (394 / 385)	430 (389 / 365) (416 / 405)	430 (395 / 365) (417 / 406)	430 (409 / 365) (k.A. / 419)
Gewerbsteuer	355 (363 / 352) (365 / 363)	380 (371 / 365) (379 / 375)	380 (378 / 365) (385 / 381)	380 (380 / 365) (386 / 383)	380 (385 / 365) (k.A. / 386)

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.

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 € aufneh-

men, wodurch sich ihre Schuldsituation 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.

Die Beklagte wurde zum 1. Juli 2014 aus den Verbandsgemeinden Otterbach und Otterberg gebildet (siehe Landesgesetz über die freiwillige Bildung der neuen Verbandsgemeinde Otterbach-Otterberg vom 20. Dezember 2011, GVBl. S. 420) und ist damit Rechtsnachfolgerin der Verbandsgemeinde Otterbach (bestehend aus den Ortsgemeinden Frankelbach, Katzweiler, Mehlbach, Olsbrücken, Otterbach, Sulzbachtal sowie der Klägerin).

Im Zeitraum 2008 bis 2017 wiesen von den Ortsgemeinden der früheren Verbandsgemeinde Otterbach die Gemeinden Frankelbach (2013, 2014, 2016, 2017), Hirschhorn (2010-2017), Katzweiler (2015-2017), Mehlbach (2010, 2011, 2013-2017), Olsbrücken (2012-2017) und Sulzbachtal (2011-2017) Liquiditätskreditbestände von mehr als 1.000 € pro Einwohner auf.

Die Verbandsgemeinde Otterbach war ebenfalls finanziell notleidend und wies über Jahre einen unausgeglichene Haushalt auf. Auch im streitgegenständlichen Haushaltsjahr 2013 konnte sie (trotz einer Verbesserung) ihren Ergebnis- und Finanzhaushalt nicht ausgleichen. Im Ergebnishaushalt des Haushaltsplans 2013 ist der Jahresfehlbetrag mit -90.075 € angegeben (vgl. § 1 der Haushaltssatzung der Verbandsgemeinde Otterbach für das Jahr 2013 vom 14. Januar 2013 – Haushaltssatzung 2013 –). Das seinerzeitige Eigenkapital der Verbandsgemeinde Otterbach in Höhe von 2.659.536,85 € zum Jahresende 2008 war für Ende 2013 noch in Höhe von 582.271,88 € veranschlagt (vgl. § 12 Haushaltssatzung 2013). Im Haushaltsplan 2013 ist der zum Jahresende 2013 erwartete Stand der Liquiditätskreditverschuldung der Verbandsgemeinde Otterbach mit 2.470.598 € (264,49 €/pro Kopf), für 2014 mit 2.322.364 €, für 2015 mit 2.337.917 € und für 2016 mit 2.125.404 € angegeben (vgl. S. 50, 52 des Haushaltsplans). Für das Jahr 2013 wurde eine freie Finanzspitze in Höhe von -45.598 €, für das Jahr 2014 in Höhe von 69.834 € erwartet (S. 50 des Haushaltsplans).

Die Kommunalaufsichtsbehörde bei der Kreisverwaltung Kaiserslautern wies die Verbandsgemeinde Otterbach bereits in der staatsaufsichtlichen Genehmigung der Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2010 – mit ebenfalls nicht ausgeglichenem Ergebnis- und Finanzhaushalt – vom 11. Mai 2010 auf das Gebot des Haushaltsausgleichs sowie darauf hin, dass zu den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit die Ausschöpfung aller Ertrags- und Einzahlungsmöglichkeiten durch die Gemeinde zähle. Im Regelfall werde erst ab einem Umlagesatz von 45 v.H. die angemessene Ausschöpfung der eigenen Einnahmemöglichkeiten unterstellt; das Umlageaufkommen pro Einwohner im Vergleich zu anderen Verbandsgemeinden zeige, dass noch ein Spielraum für eine Erhöhung der Umlage bestehe. Ein Verzicht, die Einnahmemöglichkeiten bei der bedeutendsten, von der Verbandsgemeinde selbst gestaltbaren Einnahmequelle auszuschöpfen, könne bei einem nicht ausgeglichenen Haushalt auf Dauer nicht hingenommen werden. Dabei erscheine die Belastung der Ortsgemeinden mit Beträgen zwischen 2.072 € und 23.709 € je Prozentpunkt der Umlage als – auch unter dem Gesichtspunkt der gegenseitigen Rücksichtnahme – noch vertretbar. Daran anknüpfend wurde in der staatsaufsichtlichen Genehmigung der Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2011 – wiederum mit nicht ausgeglichenem Ergebnis- und Finanzhaushalt – vom 27. April 2011 darauf hingewiesen, dass die Erhöhung des Umlagesatzes für die Verbandsgemeindeumlage in zwei Schritten von je 1,0 v.H. eine geeignete Maßnahme zur Verringerung des Jahresfehlbetrags darstelle. Weiter werde darauf aufmerksam gemacht, dass hinsichtlich des Haushalts 2012 Rechtsbedenken geltend und gegebenenfalls vom Beanstandungsrecht Gebrauch gemacht werde, wenn die Forderungen nicht erkennbar umgesetzt würden. In der staatsaufsichtlichen Genehmigung der Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2012 – wiederum mit nicht ausgeglichenem Ergebnis- und Finanzhaushalt – vom 10. April 2012 wurde erneut ausgeführt, dass die Erhöhung des Umlagesatzes für die Verbandsgemeindeumlage in zwei Schritten von je 1,0 v.H. eine geeignete Maßnahme zur Verringerung des Jahresfehlbetrags darstelle.

Der Rat der Verbandsgemeinde Otterbach beschloss in seiner Sitzung vom 23. Februar 2012 die Teilnahme am Kommunalen Entschuldungsfonds (KEF-RP). Die Verbandsgemeinde Otterbach verpflichtete sich sodann in dem mit dem Beigeladenen am 24. April 2012 geschlossenen Konsolidierungsvertrag (vorgesehene

Laufzeit: 1. Januar 2012 bis spätestens 31. Dezember 2026), ihren jährlichen Konsolidierungsbeitrag in Höhe von 31.121 € (vgl. § 2 Abs. 2 Konsolidierungsvertrag) während der Vertragslaufzeit unter anderem durch die Anhebung der Verbandsgemeindeumlage von 44 v.H. auf 45 v.H. (vermindert um Mehrauszahlungen durch eine Erhöhung des Umlagesatzes der Kreisumlage) zu realisieren (vgl. § 3 Abs. 1 Konsolidierungsvertrag). Für die Anhebung des Verbandsgemeindeumlagesatzes wurden Mehreinnahmen in Höhe von 56.262 € veranschlagt (vgl. § 3 Abs. 1 Konsolidierungsvertrag). Weiter sieht § 3 Abs. 2 Alt. 2 Konsolidierungsvertrag vor, dass ausbleibende Konsolidierungseffekte durch alternative Maßnahmen aufgrund kommunalpolitischer Entscheidungen im Einvernehmen mit der Kommunalaufsichtsbehörde 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 der teilnehmenden Kommune und der Aufsichtsbehörde auch keine Einigung über einen nachträglichen Ausgleich erzielt, so kann der Konsolidierungsvertrag nach Anhörung der teilnehmenden Kommune 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 ausgezahlter 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 die teilnehmende Gemeinde ihren Konsolidierungsbeitrag nach Ablauf der Aussetzungsfrist wieder erbringt (vgl. § 4 Abs. 2 Satz 5 Konsolidierungsvertrag).

Für die in der Haushaltssatzung 2013 festzusetzende Höhe des Verbandsgemeindeumlagesatzes ermittelte die Verbandsgemeinde Otterbach im Vorfeld des Verbandsgemeinderatsbeschlusses ihren – nach § 72 Gemeindeordnung (GemO) i.V.m. der Verwaltungsvorschrift zu § 72 GemO (VV zu § 72 GemO) auf den Ausgleich des Finanzhaushalts und des Ergebnishaushalts zielenden – Umlagebedarf mit 3.051.183 €, wie er auch im Vorbericht des Haushaltsplans 2013 dargestellt

wird. Zur Deckung dieses Umlagebedarfs hätte der Umlagesatz für das Haushaltsjahr 2013 auf 47,094 v.H. festgesetzt werden müssen.

Den Mitgliedern des Rats der Verbandsgemeinde Otterbach wurde im Vorfeld der Beschlussfassung über den Haushalt 2013 eine Beschlussvorlage hierzu nebst Haushaltsplan 2013 übersandt. In dem Haushaltsplan wird neben ganz allgemeinen Ausführungen zur schlechten Finanzlage der Kommunen in Rheinland-Pfalz erläutert, dass die Anhebung des Verbandsgemeindeumlagesatzes von 44 v.H. auf 45 v.H. im Jahre 2012 – auch aufgrund gestiegener Umlagegrundlagen – zu einer Erhöhung des Aufkommens im Vergleich zum Vorjahr um 130.560 € führe und dass auch „im Hinblick auf die prognostizierte Verbesserung der Ertragssituation in den kommenden Jahren, [...] keine Spielräume für eine Senkung des Umlagesatzes [bestünden]. Im Vordergrund [müsse] der Abbau der Verschuldung der Verbandsgemeinde stehen“ (S. 13, siehe auch S. 17). Der Haushaltsplan 2013 enthält in seinem Vorbericht außerdem einige Darstellungen und Übersichten zur Verbandsgemeindeumlage (zur Berechnung des Umlagebedarfs der Verbandsgemeinde; zu den im Einzelnen – auch nach den umlagepflichtigen Gemeinden – aufgegliederten Umlagegrundlagen und zu der Höhe der Verbandsgemeindeumlage für jede Gemeinde und insgesamt; zur Entwicklung der Verbandsgemeindeumlage, der Schlüsselzuweisungen B 1 und B 2, des – auf die einzelnen umlagepflichtigen Gemeinden bezogenen – Aufkommens der Verbandsgemeindeumlage, sowie der Kreisumlage 2008 bis 2013, S. 25 bis 27).

Der Rat der Verbandsgemeinde Otterbach beschloss in seiner Sitzung vom 13. Dezember 2012 die Haushaltssatzung und den Haushaltsplan 2013 und setzte in § 5 Haushaltssatzung 2013 den Umlagesatz für die Verbandsgemeindeumlage – wie schon 2012 – auf 45 v.H. fest. In dem Auszug aus der Niederschrift über die öffentliche Sitzung des Verbandsgemeinderats Otterbach vom 13. Dezember 2012 werden die zentralen Festsetzungen des Entwurfs der Haushaltssatzung 2013 wiedergegeben (Ergebnishaushalt: Erträge, Aufwendungen, Jahresfehlbetrag; Finanzhaushalt: Ein- und Auszahlungen, Saldo). Weiter wird festgehalten, dass die Vorsitzenden der im Rat vertretenen Fraktionen mit der finanziellen Entwicklung der Verbandsgemeinde zufrieden seien, wenngleich die Finanzlage immer noch kritisch sei.

Die Kreisverwaltung Kaiserslautern genehmigte als zuständige Kommunalaufsichtsbehörde die Haushaltssatzung 2013 der Verbandsgemeinde Otterbach mit Bescheid vom 4. Januar 2013, allerdings unter Hinweis auf die gesetzliche Verpflichtung zum Haushaltsausgleich nur mit der Maßgabe, dass zur Haushaltskonsolidierung im Haushaltsjahr 2013 Verbesserungen im Ergebnishaushalt in Höhe von 50.000 € zu erzielen und entsprechende Maßnahmen (im Bereich der freiwilligen Aufwendungen oder durch rechtlich zulässige Erträge oder an anderer Stelle) zu veranlassen seien. Die Haushaltssatzung 2013 wurde am 17. Januar 2013 öffentlich bekannt gemacht und im Anschluss daran öffentlich ausgelegt.

Für die Klägerin errechnete sich unter Zugrundelegung des Umlagesatzes von 45,00 v.H. eine von ihr in 2013 zu zahlende Verbandsgemeindeumlage in Höhe von 231.615 € (= Umlagegrundlage 514.701 € x 45 v.H.), die mit Bescheid vom 11. November 2013 festgesetzt wurde.

Neben der Verbandsgemeindeumlage wurde die Klägerin im Jahr 2013 zur Zahlung einer – von ihr ebenfalls angegriffenen – Kreisumlage in Höhe von 212.056 € (Umlagesatz von 41,20 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.

Die Klägerin erhob gegen den Verbandsgemeindeumlagebescheid vom 11. November 2013 mit Schreiben ihrer Bürgermeisterin vom 4. Dezember 2013 Widerspruch und beantragte, die Verbandsgemeindeumlage angemessen zu reduzieren. Zur Begründung führte sie aus, die Umlage nehme ihr die verfassungsgebote finanzielle Mindestausstattung und greife damit in den geschützten Kernbereich des Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz – GG – ein; insoweit könne auf die zur Kreisumlage ergangene Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts abgestellt werden. Die Situation zwingt dazu, den Umlageschlüssel zu korrigieren beziehungsweise ihr die Beträge auf sonstige Weise zur Verfügung zu stellen. 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. Obwohl sie die Hebesätze für die Grund- und Gewerbesteuer angehoben

habe, würden sich ihre Schulden aufgrund vorhandener Belastungen und anstehender Maßnahmen jährlich um 100.000 € erhöhen.

Mit Widerspruchsbescheid vom 9. März 2015 – zugestellt am 11. März 2015 – wies der Kreisrechtsausschuss bei dem Landkreis Kaiserslautern den Widerspruch zurück. Er habe keine Normverwerfungskompetenz bezüglich der Haushaltssatzung der Verbandsgemeinde und könne daher lediglich prüfen, ob die festgesetzte Verbandsgemeindeumlagehöhe für das Haushaltsjahr 2013 zutreffend berechnet worden sei. Dies sei der Fall.

Nachdem der Umfang der Liquiditätskredite der Verbandsgemeinde Otterbach unter Berücksichtigung der auf den eigenen Haushalt entfallenden Zahlungsmittelbestände zum 31. Dezember 2015 erstmals auf ein Drittel des Standes zum 31. Dezember 2009 vermindert wurde, endete der Konsolidierungsvertrag der Verbandsgemeinde (vgl. § 6 Konsolidierungsvertrag). Zu weiteren Einzelheiten hierzu wird auf den Bericht zur „Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Verbandsgemeinde Otterbach-Otterberg“ hinsichtlich der Jahre 2010 bis 2017 des Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamtes der Kreisverwaltung Kaiserslautern vom 6. Dezember 2018 verwiesen.

Die Klägerin hat am 8. April 2015 Klage erhoben. Zur Begründung hat sie ihren Vortrag aus dem Widerspruchsverfahren wiederholt und ergänzend vorgetragen, die Verbandsgemeinde Otterbach habe sich bei der Festsetzung des Umlagesatzes ausschließlich an ihrem eigenen Finanzbedarf orientiert, ohne auf die Belange der Ortsgemeinden Rücksicht zu nehmen. Die Verbandsgemeinde Otterbach sei auch nicht aufgrund des mit dem Beigeladenen geschlossenen Konsolidierungsvertrags an der Festsetzung eines niedrigeren Umlagesatzes gehindert gewesen, da die verfassungsrechtlich gebotene Mindestausstattung der Gemeinden Vorrang genieße. Die Verbandsgemeindeumlage 2013 sei materiell rechtswidrig, da sie im Zusammenwirken mit den anderen Umlagen bei der Klägerin dazu führe, dass sie über keinerlei Spielraum für zusätzliche freie Selbstverwaltungsaufgaben verfüge. Sie sei gezwungen, ihre Fremdverwaltungsaufgaben sowie ihre pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben dauerhaft durch Kreditmittel zu finanzieren. Dabei sei die Unterdeckung ihres Haushalts deutlich höher gewesen als die des Haushalts der Verbandsgemeinde Otterbach. Von 2008 bis 2016 sei ihre freie Finanzspitze – insoweit

sei aufgrund ihrer überobligationsmäßigen Realsteuerhebesätze eine Korrektur anhand der Nivellierungssätze vorzunehmen – durchgängig negativ gewesen. Außerdem erhebe die Klägerin – abgesehen von der Ortsgemeinde Sulzbachtal – die höchsten Realsteuersätze innerhalb der neu gebildeten Beklagten und liege oberhalb sowohl der Nivellierungssätze als auch des Durchschnitts für Gemeinden gleicher Größenklasse in Rheinland-Pfalz. Schließlich wäre es selbst bei einer Ausschöpfung der von der Beklagten behaupteten Einsparpotentiale durchgängig bei einer negativen Finanzspitze verblieben. Die Klägerin sei außerdem bemüht, ihre Kosten gering zu halten beziehungsweise weiter zu senken (etwa durch: Kündigung des Gemeindecassiers, Kostenminimierung beim Friedhofsausbau, Senkung des Gemeindeanteils bei der Erhebung der wiederkehrenden Beiträge für den Ausbau von Verkehrsanlagen). Außerdem sei zu berücksichtigen, dass hinsichtlich der Kindertagesstätte – einer pflichtigen Selbstverwaltungsaufgabe – auch bei einem Beitritt zum Zweckverband Kindergarten Kosten entstanden wären, weshalb diesbezüglich signifikante Kosteneinsparpotentiale bezweifelt würden. Hinsichtlich der Verantwortung für die schlechte finanzielle Lage der Klägerin sei außerdem darauf hinzuweisen, dass sie aufgrund einer Fehleinschätzung der Beklagten Kassenkredite mit einem deutlich über dem aktuellen Zinssatz liegenden Zinssatz verzinsen müsse, was zu jährlichen Mehrausgaben in Höhe von ca. 25.000 € führe.

Die Klägerin hat beantragt,

den Bescheid der Verbandsgemeindeverwaltung Otterbach vom 11. November 2013 über die Festsetzung der Verbandsgemeindeumlage 2013 und den dazu ergangenen Widerspruchsbescheid vom 9. März 2015 aufzuheben.

Die Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung hat sie als Rechtsnachfolgerin der Verbandsgemeinde Otterbach ausgeführt, maßgebliche Ausgangsgröße für die Umlageerhebung sei nach Ziffer 1 der Verwaltungsvorschrift zu § 72 GemO der Finanzbedarf der Verbandsgemeinde. Dieser sei zugleich die finanzielle Situation ihrer Ortsgemeinden hinreichend bekannt gewesen, da die vollständige Haushaltssachbearbeitung durch sie wahrgenommen werde. Auch den Mitgliedern des Verbandsgemeinderats sei bekannt gewesen, dass jede verbandsangehörige Ortsgemeinde unausgeglichene Haushalte

ausweise. Der Verbandsgemeinderat habe im Hinblick auf die finanzielle Situation der Ortsgemeinden beschlossen, den Umlagesatz unter dem für einen ausgeglichenen Haushalt erforderlichen Satz von 47,094 v.H. festzusetzen. Ein Ermessen, einen noch niedrigeren Umlagesatz zu beschließen, habe aufgrund der vertraglichen Verpflichtung im Konsolidierungsvertrag zur Festsetzung eines Satzes von 45 v.H. nicht bestanden. Weiter dürfe bei der materiellen Beurteilung der finanziellen Situation der Klägerin nur der „bereinigte“ Schuldenstand berücksichtigt werden, das heißt insbesondere, dass Vorfinanzierungen von Investitionsauszahlungen, bereits bewilligten Investitionszuwendungen und Entgelten und Abgaben aus Erschließungs- und Ausbaumaßnahmen herauszurechnen seien. Außerdem schöpfe die Klägerin Einnahmemöglichkeiten – vor allem hinsichtlich der Realsteuerhebesätze – nicht aus. Gleiches gelte für ihre Einsparpotentiale. So hätte die Klägerin ihre Ausgaben senken können (etwa durch einen Anschluss an den Kindergartenzweckverband, einen Verzicht auf die Beschäftigung eines Gemeindearbeiters sowie auf die Friedhofserweiterung, eine frühere Senkung des Gemeindeanteils bei der Erhebung der wiederkehrenden Beiträge für den Ausbau von Verkehrsanlagen). Schließlich sei infolge der Fusion der Verbandsgemeinde Otterbach mit der Verbandsgemeinde Otterberg zur Beklagten der Umlagesatz für die Verbandsgemeindeumlage für die Haushaltsjahre 2015 und 2016 auf nur noch 42 v.H. bzw. 42,5 v.H. abgesenkt worden.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit Urteil vom 29. Oktober 2018 abgewiesen. Die Festlegung des Verbandsgemeindeumlagesatzes auf 45 v.H. verstoße nicht gegen Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 49 Landesverfassung Rheinland-Pfalz – LV –. Die Verbandsgemeinde Otterbach habe dem Gebot der Rücksichtnahme Rechnung getragen und der finanzielle Handlungsspielraum der Klägerin werde nicht über den verfassungsrechtlich zulässigen Rahmen hinaus eingeschränkt. Insbesondere seien sowohl die eigene finanzielle Situation der Verbandsgemeinde als auch die durchweg ebenfalls angespannte Finanzlage der Ortsgemeinden in nicht zu beanstandender Weise berücksichtigt worden. Denn die Verbandsgemeinde habe den Umlagesatz (nur) auf 45 v.H. anstatt auf den zur Deckung des errechneten Finanzbedarfs erforderlichen Umlagesatz von 47,094 v.H. festgesetzt. Eine vorherige Anhörung der Ortsgemeinden sei nicht erforderlich gewesen, da der Verbandsgemeinde Otterbach die schlechte finanzielle Situation ihrer Ortsgemeinden umfassend bekannt gewesen sei. Auch den Mitgliedern des Verbandsgemeinderats

sei bekannt gewesen, dass jede der Ortsgemeinden einen unausgeglichenen Haushalt ausweise. Zudem seien die Bürgermeister der Ortsgemeinden aufgrund ihres Rechts aus § 69 Abs. 3 GemO, an den Sitzungen des Verbandsgemeinderats sowie den Ausschusssitzungen des Rats mit beratender Stimme teilzunehmen, in die Planungen betreffend die Haushaltssatzung 2013 eingebunden gewesen, ohne dass jedoch ersichtlich sei, dass die Klägerin – oder sonst ein Ortsbürgermeister – Einlassungen gegen den beabsichtigten Umlagesatz 2013 vorgebracht hätte. In der Sache sei der Klägerin die Umlagegrundlage weder durch die Verbandsgemeindeumlage allein noch im Zusammenwirken mit anderen Umlagen komplett entzogen worden. Die Erhebung der Verbandsgemeindeumlage verstoße weiter nicht gegen den verfassungsrechtlich garantierten Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung, weil die Umlageerhebung auch im Zusammenwirken mit anderen Umlagen nicht zu einer auf Dauer strukturellen Unterfinanzierung der Klägerin führe. 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.

Die Klägerin macht mit ihrer vom Senat zugelassenen Berufung vertiefend geltend, der Verbandsgemeindeumlagebescheid sei bereits deswegen rechtswidrig, weil die Verbandsgemeinde es bei der Beschlussfassung über den Umlagesatz versäumt habe, bezifferte Bedarfsansätze jeder umlagepflichtigen Ortsgemeinde zu ermitteln und heranzuziehen. Den Ratsmitgliedern hätten keinerlei – weder im Entwurf des Haushaltsplans noch in den von der Beklagten angeführten Dokumenten – konkrete Informationen über den aktuellen Finanzbedarf der jeweiligen Ortsgemeinden im Haushaltsjahr 2013 zur Verfügung gestanden. Informationen etwa aus Tageszeitungen würden den vom Bundesverwaltungsgericht in seiner Rechtsprechung herausgearbeiteten Ermittlungsanforderungen per se nicht gerecht. Tatsächlich sei ausschließlich der Finanzierungsbedarf der Verbandsgemeinde in den Blick genom-

men worden. Weiter sei das Verfahren zur Erhebung der Verbandsgemeindeumlage landesrechtlich nicht ausgestaltet, insbesondere sei die zum 1. Januar 2019 in Kraft getretene zweite Landesverordnung zur Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung – GemHVO – nicht einschlägig. Die Änderungsverordnung genüge außerdem den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht, da danach (nur) Daten aus dem Haushaltsvorvorjahr sowie das Kriterium der freien Finanzspitze heranzuziehen seien. Auch soweit in § 69 Abs. 3 und 4 GemO Erörterungs- und Unterrichtungspflichten landesrechtlich normiert seien, hätten – wie die Beklagte selbst einräume – Erörterungen mit den Ortsbürgermeistern tatsächlich nicht stattgefunden. Man sei vielmehr davon ausgegangen, dass die Finanzlage der Gemeinden bekannt sei beziehungsweise aufgrund des Konsolidierungsvertrags ohnehin – und unabhängig von den Auswirkungen des Umlagesatzes auf die Haushalte der umlagepflichtigen Ortsgemeinden – eine Verpflichtung zur Anhebung der Verbandsgemeindeumlage bestehe. Daraus ergebe sich letztlich sogar ein Abwägungsausfall. Die Beachtung der Verfahrensanforderungen sei weder unmöglich noch unzumutbar. So sei der durch die – in Rheinland-Pfalz ohnehin überschaubare – Anzahl verbandsangehöriger 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 die Verbandsgemeinde verfare bei der Ermittlung ihres Bedarfs, an dem die Höhe der Verbandsgemeindeumlage ausgerichtet sei, nach diesem Prinzip. Den Gemeinden könne weiter nicht unterstellt werden, sie würden bewusst gegen Haushaltssgrundsätze verstoßen und ihren Bedarf so hoch wie möglich veranschlagen, um Umlagezahlungen niedrig zu halten. Es drohe außerdem keine Verdopplung des Vollzugsaufwands, da eine Spitzabrechnung nach Ende des Haushaltsjahres haushaltsrechtlich ohnehin erforderlich sei. Halte die jeweilige Verbandsgemeinde zukunftsgerichtete Plandaten für nicht hinreichend aussagekräftig, stehe es ihr frei, weitere Kriterien wie etwa die von der Beklagten angeführte Finanzkraftmesszahl ergänzend zu berücksichtigen. Wenn außerdem problematisiert werde, die Ortsgemeinden 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. Weitere praxisbezogene Fragen – etwa, ob ein festgesetzter Umlagesatz unterjährig an die tatsächliche Entwicklung der Ein- und Ausgaben anzupassen sei – stellten sich in vorliegendem Zusammenhang nicht entscheidungserheblich. Das Bundesverwaltungsgericht habe aber ohnehin keine permanente Beobachtungs- oder Anpassungspflicht statuiert. Schließlich hätte die Klägerin vor der Festsetzung des Umlagesatzes angehört werden müssen. In materiell-rechtlicher Hinsicht zeige schon die Summe der Fehlbeträge in den Ergebnishaushalten der Ortsgemeinden – die 10,5 Umlagepunkten entsprächen –, dass die Verbandsgemeinde Otterbach dem Grundsatz des Gleichrangs nicht allein durch ein Absehen von einer Anhebung des Umlagesatzes auf den zur Schließung ihrer Deckungslücke erforderlichen Satz von rund 47 v.H. habe Rechnung tragen können. Unter dem Aspekt der gebotenen Rücksichtnahme sei die Verbandsgemeinde weiter nicht berechtigt gewesen, auf Kosten ihrer Ortsgemeinden ein frühzeitiges Ende ihres Konsolidierungsvertrags – mit der Folge eines Ausfalls von Zahlungen aus dem KEF-RP in Höhe von insgesamt 685.000 € – herbeizuführen, wie dies aus dem Prüfbericht der Kreisverwaltung Kaiserslautern zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Beklagten vom 6. Dezember 2018 folge. Des Weiteren wahre die Verbandsgemeindeumlage materiell bereits auf der ersten Prüfungsstufe der Festsetzung des Umlagesatzes nicht die Grenzen der verfassungsrechtlich garantierten Mindestausstattung der Gemeinden. Konkret werde durch den Umlagesatz die finanzielle Mindestausstattung von mindestens einem Viertel – im Jahr 2013 von ca. 42 % – der umlagepflichtigen Gemeinden verletzt. Dabei müsse der in der Rechtsprechung für diese Betrachtung geforderte Liquiditätskreditbestand von mehr als 1.000 € pro Einwohner nicht im gesamten Betrachtungszeitraum vorliegen. Vielmehr sei neben der Dauerhaftigkeit die Höhe der Liquiditätskreditbelastung zu betrachten und zu bewerten und diese sei überdies in Relation zur Einwohnerzahl zu setzen. Daran gemessen sei auch die Klägerin dauerhaft unterfinanziert und ihr bleibe kein Spielraum für die Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben in nennenswertem Umfang. Sie habe im zehnjährigen Betrachtungszeitraum durchgängig Liquiditätskredite in Anspruch nehmen müssen. Ihr durchschnittlicher zusätzlicher Kreditmittelbedarf belaufe sich auf rund 134.750 € jährlich. Im Jahr 2013 sei die Summe der Liquiditätskredite bereits doppelt so hoch gewesen wie ihre laufenden Einnahmen. Die Klägerin erziele außerdem im zehnjährigen Betrachtungszeitraum – insoweit sei ein Saldo zu bilden – eine durchschnittliche freie Finanzspitze von rund -130.000 €. Auch sei ihr

Ergebnishaushalt im gesamten Betrachtungszeitraum negativ. Außerdem 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. Sie habe ihre Einnahmequellen und Einsparpotentiale angemessen ausgeschöpft. Ihre Hebesätze lägen nicht nur deutlich über den Nivellierungssätzen, sondern erreichten auch den Verbandsgemeinde- und Landesdurchschnitt vergleichbarer Gemeinden oder überstiegen diese deutlich. Hinsichtlich behaupteter Einsparpotentiale sei zu berücksichtigen, dass die Klägerin inzwischen Personal abgebaut und den Gemeindeanteil für den Straßenausbaubeitrag auf 25 % herabgesetzt habe und dass auch bei einer Beteiligung am Zweckverband Kindergarten und bei einem Einsatz von Fremdunternehmen anstatt des Gemeindearbeiters im Bereich der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben Kosten entstanden wären. Weiter könne der Klägerin nicht entgegengehalten werden, sie habe keinen Antrag auf (Teil-)Erlass der Verbandsgemeindeumlage gestellt. Der Festsetzungsbescheid sei nicht rechtskräftig, weshalb ein entsprechender Antrag noch im laufenden Verfahren habe gestellt werden können. Dieser sei dabei gerade auf der Stufe des Festsetzungsbescheids – und nicht in einem gesonderten Verfahren – zu berücksichtigen. Dabei müsse der Klägerin die Verbandsgemeindeumlage 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 € x 775 Einwohner) zu befreien. Selbst wenn man unter dem Gesichtspunkt des Gleichrangs der Umlagen auch die Kreisumlage in die Betrachtung einbezüge, müssten beide Umlagen um 94,17 % reduziert werden, das heißt, die Verbandsgemeindeumlage erwiese sich als rechtswidrig, soweit sie einen Betrag in Höhe von 13.503,15 € übersteige.

Die Klägerin beantragt,

unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts Neustadt an der Weinstraße vom 29. Oktober 2018 den Bescheid der Verbandsgemeinde Otterbach vom 11. November 2013 und den Widerspruchsbescheid des Kreisrechtsausschusses bei der Kreisverwaltung Kaiserslautern vom 9. März 2015 aufzuheben.

Die Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Sie macht in Ergänzung ihres bisherigen Vortrags geltend, die Verbandsgemeinde Otterbach sei ihrer Pflicht zur Berücksichtigung des Finanzbedarfs der betroffenen Gemeinden nachgekommen. Das Verfahren zur Erhebung der Verbandsgemeindeumlage sei landesrechtlich nicht ausgestaltet, insbesondere sei die zum 1. Januar 2019 in Kraft getretene zweite Landesverordnung zur Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung nicht einschlägig. Deshalb habe es der Verbandsgemeinde oblegen, das Verfahren zur Erhebung der Verbandsgemeindeumlage ausreichend transparent und nachvollziehbar zu gestalten, wobei keine Pflicht zur Anhörung der umlagepflichtigen Ortsgemeinden bestanden habe. Da das Bundesverwaltungsgericht bislang nicht konkretisiert habe, in welcher Art und Weise den Ratsmitgliedern ein bezifferter Bedarfsansatz für jede umlagepflichtige Gemeinde vorliegen müsse, habe als Ausgangspunkt für die Beurteilung der Ausgleichsbedürftigkeit und Leistungsfähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften auf die Finanzkraftmesszahl abgestellt werden dürfen. Aus verwaltungsökonomischen Gründen sei dagegen ein Heranziehen zukunftsgerichteter Plandaten nicht erforderlich, da dies eine spätere Spitzabrechnung erforderlich machen und damit zusätzlichen Verwaltungsaufwand verursachen würde. Die Berücksichtigung von Plandaten sei außerdem problematisch, da in der kommunalen Praxis entsprechend dem Vorsichtsprinzip Aufwendungen beziehungsweise Auszahlungen der Gemeinde eher hoch und Erträge beziehungsweise Einzahlungen eher niedrig veranschlagt würden, weshalb regelmäßig eine Reserve entstehe, die zugunsten der Gemeinde vom ursprünglichen Planansatz abweiche. Vorliegend sei – wenngleich insoweit keine Verschriftlichungen vorlägen – der Verbandsgemeinderat im Rahmen der Haushaltsberatungen 2013 über die Finanzsituation der Ortsgemeinden informiert gewesen und das Thema Verbandsgemeindeumlage 2013 sei äußerst kontrovers diskutiert worden. Die kommunalaufsichtlichen Ermahnungen der Kreisverwaltung zur Erhöhung der Umlage hätten überdies dazu geführt, dass sich die Gremien der Verbandsgemeinde sowohl bei der Haushaltsplanung als auch in der Nachlese mit der Notwendigkeit der Anhebung der Umlage und ihren Auswirkungen intensiv auseinandergesetzt hätten. Des Weiteren werde insbesondere verwiesen auf einen Auszug aus dem Amtsblatt der Verbandsgemeinden Otterbach und Otterberg vom 11. März 2010, einen Auszug aus der Niederschrift über die öffentliche Sitzung des

Verbandsgemeinderats Otterbach vom 20. Mai 2010, eine Power-Point-Präsentation zur Sitzung des Verbandsgemeinderats Otterbach am 24. Februar 2011, Auszüge aus der Tageszeitung „Die Rheinpfalz“ vom 11. Januar 2012, vom 23. Februar 2012 und vom 25. Februar 2012, die staatsaufsichtlichen Genehmigungen der Haushaltssatzungen vom 11. Mai 2010, vom 27. April 2011 und vom 10. April 2012, sowie die den Ratsmitgliedern zum Jahresanfang zur Verfügung gestellten Jahresberichte 2010 bis 2014. Auch ansonsten hätten ausreichende Berichtspflichten und Mitwirkungsmöglichkeiten bestanden. So seien die Vertreter der Ortsgemeinden nach § 69 GemO berechtigt, an allen Sitzungen des Verbandsgemeinderats und seiner Ausschüsse mit beratender Stimme teilzunehmen. Des Weiteren gehörten Satzungen der Verbandsgemeinden zu den wichtigen Angelegenheiten, die in den Bürgermeisterdienstbesprechungen besprochen würden. Unbeschadet dessen sei der Verbandsgemeinde Otterbach die finanzielle Situation ihrer Ortsgemeinden deshalb hinreichend bekannt gewesen, da die Finanzausgleichsberechnungen jährlich aufzustellen seien und alle Haushaltspläne der Ortsgemeinden durch die Verbandsgemeindeverwaltung erstellt würden. Schließlich hätten zum damaligen Zeitpunkt sämtliche Ortsbürgermeister dem Verbandsgemeinderat angehört. Auch in der Sache sei die Festsetzung des Umlagesatzes nicht rücksichtslos erfolgt. Obwohl ein Ausgleich des Verbandsgemeindehaushalts eine Anhebung des Umlagesatzes auf 47,094 v.H. erfordert hätte, habe der Verbandsgemeinderat im Hinblick auf die finanzielle Situation der Ortsgemeinden von einer weiteren Erhöhung abgesehen. Auch sei die vorzeitige Beendigung des Konsolidierungsvertrags nicht der Beklagten anzulasten, sondern auf die Strukturschwäche des KEF-RP zurückzuführen. Die Klägerin könne sich schließlich nicht darauf berufen, ihr verbleibe keine ausreichende freie Finanzspitze für die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben, da sie ihre Einnahmequellen und Einsparpotentiale nicht ausgeschöpft habe. So verfüge die Klägerin – auch oberhalb der Nivellierungssätze – noch über einen großen Spielraum für die Festsetzung ihrer Realsteuerhebesätze, wobei Hebesätze von 400 bis 600 v.H. in Deutschland keine Seltenheit seien. Eine deutliche Anhebung ihrer Hebesätze sei der Klägerin auch unter Berücksichtigung der hierzu ergangenen Rechtsprechung möglich und zumutbar gewesen. Über weitere Einnahmepotentiale verfüge die Klägerin etwa im Bereich der Friedhofsgebühren oder der wiederkehrenden Ausbaubeiträge für Verkehrsanlagen. Insgesamt beachte sie das haushaltsrechtliche Subsidiaritätsgebot

des § 94 Abs. 2 GemO (Vorrang von Leistungsentgelten vor Steuern) nicht hinreichend.

Das beigeladene Land, das keinen Antrag stellt, macht unter Bezugnahme auf den zwischen ihm und der Verbandsgemeinde Otterbach geschlossenen Konsolidierungsvertrag geltend, dieser – einschließlich der Vereinbarung über die Anhebung der Verbandsgemeindeumlage auf 45 v.H. – sei für die Kommunalaufsicht im Rahmen der staatsaufsichtlichen Genehmigung der Haushaltssatzung bindend gewesen. Dabei habe der Konsolidierungsvertrag die Verbandsgemeinde Otterbach nicht nur zur Realisierung der vereinbarten Konsolidierungsmaßnahmen zwecks Erzielung des Konsolidierungsbeitrags verpflichtet, sondern auch zur Erzielung des Konsolidierungsergebnisses, also der deutlichen Verringerung des Bestands an Liquiditätskrediten. Anhaltspunkte dafür, dass die Erhöhung der Verbandsgemeindeumlage von 44 v.H. auf 45 v.H. den zugehörigen Gemeinden – auch unter Berücksichtigung der Kreisumlage – ihre Umlagegrundlage entzogen oder die gemeindliche Steuer- bzw. Ertragshoheit der Klägerin entwertet hätte, seien nicht gegeben gewesen. Deswegen habe in diesem Zusammenhang seitens der Kommunalaufsicht kein Grund bestanden, die Konsolidierungsvereinbarung in Frage zu stellen. Aus den der Kommunalaufsicht vorliegenden Unterlagen sei nicht ersichtlich, ob beziehungsweise inwieweit im Vorfeld des Abschlusses des Konsolidierungsvertrags der Finanzbedarf der umlagepflichtigen Ortsgemeinden ermittelt worden sei.

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 Verbandsgemeindeumlage 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 Verbandsgemeinden 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 Haushaltsvorjahres 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 tatsächlichen 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 Verbandsgemeindeumlage 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. Ein weiteres Problem sei, dass der Verbandsgemeinde 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 verbandsangehörigen Gemeinde einschätzen zu können. Wann, wie und welche weitergehenden Informationen die Verwaltung bei ihren 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.

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. Insofern wird auf die beiden Sachaufklärungsberichte des Statistischen Landesamtes vom 11. September 2020 und vom 9. Oktober 2020 verwiesen.

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 der Beklagten einschließlich der Akten des Kreisrechtsausschusses bei dem Landkreis Kaiserslautern sowie auf den Inhalt der im Berufungsverfahren 10 A 10425/19.OVG (Klage der Klägerin gegen die Kreisumlage 2013) vorliegenden Unterlagen verwiesen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Berufung der Klägerin ist begründet. Das Verwaltungsgericht hat die Klage auf Aufhebung des Verbandsgemeindeumlagebescheids für das Haushaltsjahr 2013 vom 11. November 2013 und des Widerspruchsbescheids vom 9. 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) ist begründet. Die angegriffenen Bescheide sind rechtswidrig und verletzen die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO –).

Der angegriffene Verbandsgemeindeumlagebescheid für das Jahr 2013 in Höhe von 231.615 € auf der Grundlage eines Umlagesatzes von 45,00 v.H. ist rechtswidrig, da die als Ermächtigungsgrundlage herangezogene Satzungsbestimmung in der Haushaltssatzung der Verbandsgemeinde Otterbach unwirksam ist.

Rechtsgrundlage für den Festsetzungsbescheid ist § 72 Satz 1 Gemeindeordnung – GemO – i.V.m. § 26 Abs. 1, § 25 Landesfinanzausgleichsgesetz vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415) in der Fassung vom 23. Dezember 2010 – LFAG a.F. – und § 5 der Haushaltssatzung der Verbandsgemeinde Otterbach für das Jahr 2013 – Haushaltssatzung 2013 –, in dem der Umlagesatz für die Verbandsgemeindeumlage 2013 auf 45,00 v.H. festgesetzt ist.

Die Festsetzung des Verbandsgemeindeumlagesatzes in § 5 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 Verbandsgemeindeumlage 2013 hätte beziehungsweise sie einen solchen in vorliegendem Verfahren geltend machen könnte (7.).

1. Rechtsgrundlage für die Festsetzung des Verbandsgemeindeumlagesatzes auf 45,00 v.H. in § 5 Haushaltssatzung 2013 ist § 72 Satz 1 GemO i.V.m. § 26 Abs. 1, § 25 LFAG a.F. Nach § 72 Satz 1 GemO werden die von der Verbandsgemeinde benötigten Mittel als Umlage von den Ortsgemeinden aufgebracht, soweit die eigenen Finanzmittel der Verbandsgemeinde nicht ausreichen. Das Nähere bestimmt das Landesfinanzausgleichsgesetz (§ 72 Satz 2 GemO), wonach die Bestimmungen über die Erhebung der Kreisumlage (§ 25 Abs. 1 und 2 LFAG a.F.) mit Ausnahme von § 25 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 LFAG a.F. entsprechend für die Verbandsgemeindeumlage gelten (§ 26 Abs. 1 LFAG a.F.). Danach wird die Verbandsgemeindeumlage in Vomhundertsätzen (Umlagesätzen) der auf die verbandsangehörigen 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.

a) Dies gilt zunächst auch dann, wenn sich die Ortsgemeinden gegenüber der Verbandsgemeinde auf den Grundsatz des Gleichrangs des Finanzbedarfs der kommunalen Gebietskörperschaften und den Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung, die beide in Art. 28 Abs. 2 GG wurzeln, berufen können (siehe dazu unter

3. b). Denn dem Wortlaut des § 72 Satz 1 GemO lässt sich zwar nicht ausdrücklich entnehmen, dass bei der Erhebung der Verbandsgemeindeumlage – 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, wonach die Verbandsgemeinde zur Erhebung einer Verbandsgemeindeumlage ermächtigt wird, deren Höchstbetrag zwar durch ihren 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, beide zu § 58 Abs. 4 Landkreisordnung – LKO –).

b) Weiter bleibt es hinsichtlich der Anwendbarkeit der § 26 Abs. 1, § 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 § 26 Abs. 1 i.V.m. § 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 Verbandsgemeindeumlage 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).

2. Die Haushaltssatzung 2013 wurde vom Rat der Verbandsgemeinde Otterbach in seiner Sitzung vom 13. Dezember 2012 als dem zuständigen Organ (vgl. § 24 Abs. 2, § 32 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1 und 2, § 97 Abs. 2 GemO) beschlossen (vgl. § 40 GemO), vom Bürgermeister der Verbandsgemeinde Otterbach am 14. Januar 2013 unterzeichnet, kommunalaufsichtlich genehmigt (vgl. § 95 Abs. 4, § 97 Abs. 2 GemO) und am 17. Januar 2013 öffentlich bekannt gemacht (vgl. § 24 Abs. 3, § 27, § 97 GemO, §§ 7-10 Landesverordnung zur Durchführung der Gemeindeordnung – GemODVO –, § 1 Hauptsatzung der Verbandsgemeinde Otterbach), im Anschluss daran öffentlich ausgelegt (§ 97 Abs. 3 GemO) und begegnet insoweit keinen einfachgesetzlichen formellen Rechtmäßigkeitsbedenken.

3. Die Verbandsgemeinde Otterbach ist aber bei dem Erlass der Haushaltssatzung 2013 hinsichtlich der Festsetzung des Verbandsgemeindeumlagesatzes den von der Rechtsprechung für die Erhebung der Kreisumlage aus Art. 28 Abs. 2 GG abgeleiteten verfahrensrechtlichen Ermittlungs- und Offenlegungspflichten hinsichtlich des Finanzbedarfs der umlagepflichtigen Gemeinden (a), die bei der Erhebung der Verbandsgemeindeumlage im Verhältnis zwischen der Verbandsgemeinde und ihren Ortsgemeinden zu beachten sind (b) und deren konkrete Ausgestaltung vorliegend mangels (abschließender) landesrechtlicher Verfahrensregelung der Verbandsgemeinde selbst im Rahmen der unmittelbar durch Art. 28 Abs. 2 GG gesetzten Grenzen oblag (c), nicht hinreichend nachgekommen. Denn dem Verbandsgemeinderat als dem zuständigen Beschlussorgan lagen keine ausreichenden Informationen über den Finanzbedarf der umlagepflichtigen Ortsgemeinden vor und solche wurden auch nicht offengelegt; insbesondere waren die offengelegten beziehungsweise die dem Verbandsgemeinderat bei der Beschlussfassung vorliegenden Informationen nicht hinreichend aktuell (d).

a) Für die Kreisumlage ist in der Rechtsprechung geklärt, dass aus der in Art. 28 Abs. 2 GG wurzelnden Selbstverwaltungsgarantie für deren Erhebung sowohl materielle als auch verfahrensrechtliche Anforderungen abzuleiten sind.

Danach wird das Selbstverwaltungsrecht einer umlagepflichtigen Gemeinde gemäß Art. 28 Abs. 2 GG in materieller Hinsicht 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 Verfassungs 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).

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 Sachsen-Anhalt, Urteil vom 22. November 2022 – 4 L 30/21 –, juris Rn. 64, 67).

b) Diese Rechtsprechung zu den im Verfahren der Kreisumlageerhebung zu beachtenden verfassungsrechtlichen Ermittlungs- und Offenlegungspflichten ist auf das Verfahren der Erhebung der Verbandsgemeindeumlage übertragbar (so im Ergebnis auch OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 16. Juli 2020 – 4 L 176/19 –, juris Rn. 30 ff.; VG Halle (Saale), Urteil vom 11. April 2019 – 3 A 476/16 –, juris Rn. 57 ff.; Schaaf, in: Gabler et al., PdK GemO RP, 13. Fssg. 2022, § 72 Ziff. 2). Dafür spricht, dass die Verfahrensanforderung zur Ermittlung und Offenlegung des Finanzbedarfs – wie gezeigt – in dem Grundsatz des Gleichrangs des Finanzbedarfs der kommunalen Gebietskörperschaften wurzelt. Wenn nach Maßgabe des Art. 28 Abs. 2 GG der Finanzbedarf eines jeden Verwaltungsträgers – auch im kommunalen Raum – grundsätzlich gleichen Rang hat, sind auch der Finanzbedarf der Verbandsgemeinde auf der einen Seite und der Finanzbedarf ihrer Ortsgemeinden auf der anderen Seite als grundsätzlich gleichrangig anzusehen (siehe auch BVerwG, Urteil vom 15. November 2006 – 8 C 18.05 –, BVerwGE 127, 155 = juris Rn. 30: Gleichwertigkeit der Aufgaben; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 16. Juli 2020 – 4 L 176/19 –, juris Rn. 32), weshalb auch hier eine Verteilung bestimmter Finanzmittel im Ausgangspunkt gleichmäßig geschehen muss. Da auch die Verbandsgemeinde – ebenso wie der Landkreis für die Kreisumlage – die Befugnis zur einseitigen Erhebung der Verbandsgemeindeumlage hat, muss sie – ebenso wie der Landkreis – hierbei die grundsätzlich gleichrangigen finanziellen Interessen der verbandsangehörigen Ortsgemeinden in Rechnung stellen. Gerade dies erfordert in verfahrensrechtlicher Hinsicht nicht nur die Ermittlung des eigenen Finanzbedarfs der Verbandsgemeinde, sondern auch desjenigen der umlagepflichtigen Gemeinden.

Dem kann nicht entgegengehalten werden, die Ortsgemeinden könnten sich im Verhältnis zur Verbandsgemeinde nicht auf Art. 28 Abs. 2 GG berufen, da es sich bei der Umlagefestsetzung nicht um einen rechtfertigungsbedürftigen staatlichen Eingriff in ihre Selbstverwaltungshoheit handele (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Januar 1984 – 8 C 128.81 –, juris Rn. 16 zum Schutz von Ortsgemeinden im Verhältnis zur Verbandsgemeinde durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG vor staatlichen Eingriffen; siehe

auch BVerwG, Urteil vom 15. November 2006 – 8 C 18.05 –, BVerwGE 127, 155 = juris Rn. 22; OVG RP, Urteil vom 4. Dezember 2007 – 2 A 10846/07.OVG –, juris Rn. 49; Urteil vom 28. Februar 2007 – 2 C 11426/06.OVG –, juris Rn. 175). Denn auch bei der Festsetzung des Kreisumlagesatzes geht es im Ausgangspunkt nicht um einen solchen Eingriff, sondern um die Entscheidung einer kommunalen Gebietskörperschaft über die Verteilung der finanziellen Mittel innerhalb des kommunalen Raums zwischen Gemeinden und Landkreis. Beide können sich insoweit auf die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung und ihren daraus abgeleiteten Anspruch auf aufgabenadäquate Finanzierung aus Art. 28 Abs. 2 GG berufen. Dabei dient die Festsetzung des Kreisumlagesatzes nicht dazu, dem kommunalen Raum Finanzmittel zu entziehen, sondern dem Ausgleich der im kommunalen Raum konkurrierenden finanziellen Interessen (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2019 – 10 C 6.18 –, BVerwGE 165, 381 = juris Rn. 17). In diesem Sinne erweist sich die Verbandsgemeindeumlage ebenso wie die Kreisumlage als Instrument zur Finanzierung der jeweiligen kommunalen Gebietskörperschaft, wobei es sich bei der Verbandsgemeinde ebenso wie bei dem Landkreis um einen Gemeindeverband im Sinne des Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG, Art. 49 Abs. 2 LV handelt (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 8. Juni 2015 – VGH N 18/14 –, juris Rn. 71; Ernst, in: v.Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 28 Rn. 181; Engels, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 28 Rn. 78, 80; Stamm, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2. Aufl. 2022, Art. 49 Rn. 16; Lahmann, in: ders. et al., PdK Verfassung für Rheinland-Pfalz, Stand: Juni 2021, Art. 49 Ziff. Rn. 5; offengelassen in BVerwG, Urteil vom 27. Januar 1984 – 8 C 128.81 –, juris Rn. 16; Beschluss vom 21. August 2008 – 8 B 27.08 –, juris Rn. 4; siehe auch Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 28 Rn. 240 f.; Hellermann, in: Epping/Hillgruber, GG, Stand: 15. November 2022, Art. 28 Rn. 23.1a f.). Beide Umlagen entziehen zugleich den jeweiligen verbandsangehörigen Gemeinden Finanzmittel und zählen insofern zu den Instrumenten, welche in ihrem Zusammenwirken die Finanzausstattung der Gemeinden festlegen (vgl. BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 – 8 C 1.12 –, BVerwGE 145, 378 = juris Rn. 12 zur Kreisumlage). Als solche muss die Verbandsgemeindeumlage ebenso wie die Kreisumlage den Anforderungen entsprechen, die das Verfassungsrecht für die Finanzausstattung der Gemeinden vorgibt.

Etwas anderes folgt schließlich nicht aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 15. November 2006 (8 C 18.05, BVerwGE 127, 155 = juris Rn. 22 f.). Danach

fällt die Erhebung der Samtgemeindeumlage durch Samtgemeinden nach der Niedersächsischen Gemeindeordnung aus dem Gewährleistungsbereich von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG heraus. Zwar dient auch die Verbandsgemeindeumlage nach rheinland-pfälzischem Recht der Finanzierung gemeindlicher Aufgaben und kommt damit den Ortsgemeinden selbst zugute (vgl. BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 – 8 C 1.12 –, BVerwGE 145, 378 = juris Rn. 34); die Verbandsgemeinde führt die Verwaltungsgeschäfte der Ortsgemeinden in deren Namen und in deren Auftrag (vgl. § 68 Abs. 1 und 5 GemO) und erfüllt die den Ortsgemeinden übertragenen staatlichen Aufgaben im eigenen Namen (vgl. § 68 Abs. 3 GemO). Die Verbandsgemeinde und die verbandsangehörigen Gemeinden nehmen – anders als dies im Verhältnis von Landkreis und kreisangehörigen Kommunen der Fall ist – nebeneinander in horizontaler Aufteilung gemeindliche Aufgaben wahr (vgl. VG Halle (Saale), Urteil vom 11. April 2019 – 3 A 476/16 –, juris Rn. 60). Allerdings hat das Bundesverwaltungsgericht zur Begründung seiner Entscheidung zur Samtgemeindeumlage nach der Niedersächsischen Gemeindeordnung insbesondere darauf abgestellt, dass sich die – freiwillig durch die Entscheidung der Mitgliedsgemeinden gebildeten und ausschließlich deren Aufgaben wahrnehmenden – niedersächsischen Samtgemeinden durch die Abwesenheit von Fremdbestimmung und die Freiwilligkeit ihres Zusammenschlusses kennzeichneten, weshalb der durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleistete Aufgabenbestand („alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“) und die garantierte Regelungsweise („in eigener Verantwortung“) durch den konkreten durch Umlage erfolgten Finanzausgleich nicht nachteilig berührt sein könnten (vgl. BVerwG, Urteil vom 15. November 2006 – 8 C 18.05 –, BVerwGE 127, 155 = juris Rn. 23). Gerade hinsichtlich der – für die Bewertung der Samtgemeindeumlage ausschlaggebenden – Kriterien der Abwesenheit von Fremdbestimmung und der Freiwilligkeit des Zusammenschlusses unterscheiden sich die rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinden allerdings von den Samtgemeinden nach niedersächsischem Recht grundlegend. Denn die einzelne Ortsgemeinde kann weder über ihre Mitgliedschaft in der Verbandsgemeinde (vgl. § 64 Abs. 1 GemO) noch über den Umfang der von dieser wahrgenommenen örtlichen Aufgaben frei entscheiden. Vielmehr sind die von der Verbandsgemeinde wahrzunehmenden Selbstverwaltungsangelegenheiten gesetzlich festgelegt und auch eine mögliche, im dringenden öffentlichen Interesse liegende Übernahme weiterer Aufgaben setzt nicht die Zustimmung aller betroffenen Ortsgemeinden voraus (§§ 67, 68 GemO; vgl. BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 – 8 C 1.12 –, BVerwGE

145, 378 = juris Rn. 34). Die Verbandsgemeinde nimmt ihre Aufgaben als eigene Aufgaben eigenverantwortlich wahr und kann in diesem Rahmen ihre Ausgaben enger oder weiter stecken, ohne dass die Mitgliedsgemeinden hierauf Einfluss nehmen könnten (siehe auch OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 16. Juli 2020 – 4 L 176/19 –, juris Rn. 37). Schließlich ist auf der anderen Seite nur die Ortsgemeinde, nicht aber die Verbandsgemeinde, Inhaberin des verfassungsrechtlichen Aufgabenzugriffsrechts, also des Rechts, sich jeder „unbesetzten“ öffentlichen Aufgabe der örtlichen Gemeinschaft aus eigenem Willensentschluss anzunehmen und nur dieser stünde auch eine „freie Finanzspitze“ zu (vgl. BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 – 8 C 1.12 –, BVerwGE 145, 378 = juris Rn. 34). Aus vorgenannten Gründen darf nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bei der Bemessung der Kreisumlage die Verbandsgemeindeumlage auch nicht ausgeblendet werden, obwohl sie der Finanzierung gemeindlicher Aufgaben dient und damit letztlich der Ortsgemeinde selbst zugute kommt (BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 – 8 C 1.12 –, BVerwGE 145, 378 = juris Rn. 34; auch OVG RP, Urteil vom 21. Februar 2014 – 10 A 10515/13.OVG –, juris Rn. 43).

c) Der Verbandsgemeinde Otterbach oblag es in eigener Verantwortung, ein Verfahren zu beachten, welches sicherstellt, dass die demnach von Verfassungs 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 die Verbandsgemeinde Otterbach unterlag deswegen (insoweit nur) den unmittelbar durch die Verfassung gesetzten Grenzen (cc).

aa) In welcher Art und Weise die Verbandsgemeinden den Finanzbedarf ihrer Ortsgemeinden zu ermitteln und offenzulegen haben und ob solchen Verfahrenspflichten entsprechende Verfahrensrechte der Ortsgemeinden 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 Umlageerhebung 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 zusam-

mengestellt werden. Soweit derartige Regelungen fehlen, haben die Verbandsgemeinden 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 (siehe zur Kreisumlage 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.]).

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

(1) Landesgesetzliche Rechtsgrundlage für die Erhebung der Verbandsgemeindeumlage ist § 72 Satz 1 GemO i.V.m. § 26 Abs. 1, § 25 LFAG a.F. § 72 Satz 1 GemO enthält indes keinerlei Verfahrensvorgaben und auch in §§ 25, 26, 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 Verbandsgemeindeumlage nach dem 30. Juni des Haushaltsjahres nicht mehr erhöht werden. Weiter ist die Umlage 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, 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 § 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 Gemeinderat 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 umlagepflichtige Gemeinden die Berücksichtigung ihrer finanziellen Belange einfordern und diese darstellen könnten, wäre hierdurch die verfassungsrechtliche Pflicht der Verbandsgemeinde zur Ermittlung und Offenlegung des Finanzbedarfs der Ortsgemeinden 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 die Verbandsgemeinde 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, 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 zur Kreisumlage). Die Verfassungsnorm fordert, dass eine einseitige Bevorzugung der Belange des Verbands vermieden wird, und verlangt damit eine Berücksichti-

gung der gemeindlichen Belange in der Sache nebst der Überprüfbarkeit der getroffenen Entscheidung. Die Einhaltung dieser Anforderungen wäre nicht gewährleistet, wenn sich die Verbandsgemeinde darauf beschränken könnte, den Ortsgemeinden 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, jeweils zur Kreisumlage, hier zu § 129 Abs. 1 Kommunalverfassung des Landes Brandenburg). § 97 Abs. 2 GemO, wonach die vom Gemeinderat beschlossene Haushaltssatzung vor ihrer öffentlichen Bekanntmachung mit dem Haushaltsplan und seinen Anlagen der Aufsichtsbehörde vorzulegen (und ggf. zu genehmigen) ist, bildet ebenso wenig eine insoweit taugliche Rechtsgrundlage. Zum einen hat sie ebenfalls keine Ermittlungs- und Offenlegungspflichten des Verbands hinsichtlich des Finanzbedarfs der verbandsangehörigen Gemeinden 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.

Des Weiteren wird das Verfahren zur Festsetzung der Verbandsgemeindeumlage hinsichtlich der die Verbandsgemeinde treffenden Ermittlungs- und Offenlegungspflichten durch § 69 Abs. 3 und 4 GemO nicht (abschließend) ausgestaltet. Gemäß § 69 Abs. 3 GemO können die Ortsbürgermeister an den Sitzungen des Verbandsgemeinderats und an den Sitzungen der Ausschüsse des Verbandsgemeinderats, in denen Belange ihrer Ortsgemeinden berührt werden, mit beratender Stimme teilnehmen (siehe dazu auch Nr. 3.1 der Verwaltungsvorschrift zu § 69 GemO – VV zu § 69 GemO –). Nach § 69 Abs. 4 Satz 1 und 2 GemO hat der Bürgermeister der Verbandsgemeinde mit den Ortsbürgermeistern in regelmäßigen Besprechungen wichtige Angelegenheiten der Verbandsgemeinde und der Ortsgemeinden zu erörtern, wobei dies insbesondere für die Entwürfe zu dem Haushaltsplan und nach Nr. 3.2.2. der VV zu § 69 GemO auch für alle Satzungen der Verbandsgemeinde gilt. Ferner hat der Bürgermeister gemäß § 69 Abs. 4 Satz 3 GemO die Ortsbürgermeister über alle wichtigen Angelegenheiten, welche die Belange der Ortsgemeinden berühren – insbesondere über die Ausführung des Haushaltsplans sowie über

Maßnahmen, die von der Verbandsgemeindeverwaltung im Gebiet einer Ortsgemeinde durchgeführt werden – rechtzeitig zu unterrichten. Auch nach diesen Regelungen könnte die Verbandsgemeinde aber von einer (eigenständigen) Ermittlung und Berücksichtigung der finanziellen Belange der Ortsgemeinden absehen, wenn die Ortsbürgermeister diese in den Sitzungen des Verbandsgemeinderats beziehungsweise seiner Ausschüsse oder in den Besprechungen mit dem Bürgermeister nicht von sich aus einbringen. Wie bereits dargestellt, genügte dies den Verfahrensanforderungen schon im Ansatzpunkt nicht (siehe im Ergebnis auch OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 16. Juli 2020 – 4 L 176/19 –, juris Rn. 34). Zwar bezieht sich die Unterrichtungspflicht nach Nr. 3.2.2 der VV zu § 69 GemO auch auf den Stand der Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans der einzelnen Ortsgemeinden. Daraus ergibt sich aber schon nicht, dass dies – auf Grundlage einer Ermittlung der aktuellen Bedarfsansätze – im Vorfeld der Beschlussfassung über die Verbandsgemeindeumlage zu erfolgen hätte und insbesondere auch der Verbandsgemeinderat entsprechend zu informieren wäre.

Schließlich ist das Verfahren zur Erhebung der Verbandsgemeindeumlage hinsichtlich der Ermittlungs- und Offenlegungspflichten in der Verwaltungsvorschrift zu § 72 GemO – VV zu § 72 GemO – nicht hinreichend geregelt. Zwar befasst sich diese Verwaltungsvorschrift mit der Ermittlung des Umlagebedarfs der Verbandsgemeinden. So ist nach Nr. 1 VV zu § 72 GemO maßgebliche Ausgangsgröße für die Umlageerhebung der Finanzbedarf der Verbandsgemeinde. Der Finanzbedarf wird dabei definiert als Summe der Finanzmittel, die die Verbandsgemeinde zur Erfüllung ihrer zulässigen Aufgaben benötigt. Weiter wird der Umlagebedarf umschrieben als der Umfang, in dem die eigenen Finanzmittel der Verbandsgemeinde, 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 Ortsgemeinden 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, 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.

(2) Für das streitgegenständliche Haushaltsjahr 2013 ergibt sich eine landesrechtliche Regelung des Verfahrens zur Erhebung der Verbandsgemeindeumlage 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. c) cc).

(3) Eine landesgesetzliche Ausgestaltung des Verfahrens zur Erhebung der Verbandsgemeindeumlage findet sich 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. Regelungen des Verfahrens zur Erhebung der Verbandsgemeindeumlage finden sich insbesondere in § 17b und § 7 Nr. 7 LFAG in der Fassung vom 13. März 2012 – LFAG 2012 – 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 Finanzzuweisungen unter anderem die Zuweisungen aus dem Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz bereitgestellt.

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 Verbandsgemeindeumlage ablesen, wenn man dieser insoweit – wovon der Senat indes nicht ausgeht – die Qualität von Gewohnheitsrecht zuerkennen wollte. So wird in der Gemeinsamen Erklärung nur in sehr allgemeiner Form überhaupt auf die Verbandsgemeindeumlage 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 Verbandsgemeindeumlage. 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 Verbandsgemeindeumlage genannt (S. 14). Weitere Ausführungen hierzu enthält der KEF-Leitfaden nicht. Auch finden sich unter der Darstellung des Verfahrens keinerlei Vorgaben zur Ermittlung der zulässigen Höhe der Verbandsgemeindeumlage oder speziell zu einer irgendwie gearteten Ermittlung oder Berücksichtigung des Finanzbedarfs der umlagepflichtigen Ortsgemeinden einer am KEF-RP teilnehmenden Verbandsgemeinde (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 der Verbandsgemeinde Otterbach geschlossenen Konsolidierungsvertrag vom 24. April 2012. Darin ist zwar in § 3 als zentraler Konsolidierungsbeitrag der Verbandsgemeinde die Anhebung der Verbandsgemeindeumlage aufgeführt. Es finden sich aber keinerlei Hinweise dazu, ob hierzu im Vorfeld ein bestimmtes Verfahren beachtet wurde, insbesondere inwieweit (auch) die Finanzinteressen der umlagepflichtigen Ortsgemeinden – in Gestalt aktueller bezifferter Bedarfsansätze – in den Blick genommen wurden. Eine landesrechtliche Ausgestaltung des Verfahrens der Erhebung der Verbandsgemeindeumlage lässt sich in alldem nicht erkennen. Selbst wenn man dies aber anders sähe und eine gewohnheitsrechtliche Ausgestaltung des Verfahrens der Verbandsgemeindeumlageerhebung 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 Verbandsgemeindeumlage, die sich letztlich darauf beschränkt, dass deren Erhöhung im Konsolidierungsvertrag – dessen Abschluss zwar einen Beschluss des Gemeinderats 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 Verbandsgemeindeumlage durch die geübte Praxis zum KEF-RP anzunehmen wäre – eine auf dieser Grundlage ohne die Be-

achtung der verfassungsrechtlichen Ermittlungs- und Offenlegungspflichten festgesetzte Verbandsgemeindeumlage wegen eines Verstoßes gegen den Grundsatz des Gleichrangs des Finanzbedarfs der kommunalen Gebietskörperschaften in der Sache keinen Bestand haben.

cc) Die von der Verbandsgemeinde Otterbach bei der eigenverantwortlichen Ausgestaltung des Verfahrens zur Erhebung der Verbandsgemeindeumlage 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, jeweils zur Kreisumlage).

Darüber hinausgehende Anforderungen waren dagegen mangels entsprechender landesgesetzlicher Vorgaben nicht zu beachten. Insbesondere musste die Verbandsgemeinde Otterbach kein Anhörungsverfahren durchführen. Denn eine verfassungsrechtliche Pflicht, die umlagepflichtigen Gemeinden im Verfahren zur Festsetzung des Verbandsgemeindeumlagesatzes 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, jeweils zur Kreisumlage). 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, jeweils zur Kreisumlage). Vielmehr darf etwa die Verwaltung 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, jeweils zur Kreisumlage; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 16. Juli 2020 – 4 L 176/19 –, juris Rn. 40).

Der verfahrensrechtliche Spielraum der Verbandsgemeinde wird durch den Grundsatz des Gleichrangs des Finanzbedarfs hinsichtlich der Verpflichtung zur Ermittlung des Finanzbedarfs (1), zur Vorlage bei dem zuständigen Beschlussorgan (2) und zu einer diesbezüglichen Offenlegung (3) begrenzt.

(1) Die Verbandsgemeinde muss ihren eigenen Finanzbedarf und den der umlagepflichtigen Gemeinden ermitteln und zueinander ins Verhältnis setzen (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. November 2022 – 8 C 13.21 –, juris Rn. 30 zur Kreisumlage). Insofern muss zumindest ein bezifferter Bedarfsansatz für jede umlagepflichtige 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, jeweils zur Kreisumlage).

Deshalb ist es insbesondere nicht ausreichend, wenn sich die Verbandsgemeinde bei der Festsetzung des Umlagesatzes allein auf einen landesweiten Orientierungswert stützt. Denn da der verbandsgemeindeeigene Finanzbedarf von dieser 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, jeweils zur Kreisumlage). Ebenso wenig genügt deswegen auch der bloße Verweis auf (höhere) Umlagesätze anderer Verbandsgemeinden den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Diese bemessen sich nach dem jeweiligen Finanzbedarf der entsprechenden Verbandsgemeinde und ihrer Ortsgemeinden und lassen keine hinreichenden Rückschlüsse auf den Finanzbedarf der umlagepflichtigen Gemeinden in einer anderen Verbandsgemeinde zu (siehe auch OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 22. November 2022 – 4 L 239/21 –, juris Rn. 90 zur Kreisumlage).

Ebenfalls hinter den verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen zurück bliebe eine Verfahrensausgestaltung, in der sich die Verbandsgemeinde darauf beschränken würde, den Ortsgemeinden 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 zur Kreisumlage). Insoweit gestattet

Art. 28 Abs. 2 GG keinen vollständigen Verzicht auf eigene Ermittlungen der Verbandsgemeinde 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, jeweils zur Kreisumlage).

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, jeweils zur Kreisumlage; 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).

Soweit – wie etwa in der Verwaltungsvorschrift zu § 72 GemO – die Ermittlung des Finanz- und Umlagebedarfs der Verbandsgemeinde näher konkretisiert ist, spricht aus Sicht des Senats Vieles dafür, die Ermittlung des Finanzbedarfs der umlagepflichtigen Ortsgemeinden jedenfalls an vergleichbaren Maßstäben auszurichten. Denn wenn der Grundsatz des Gleichrangs des Finanzbedarfs es gebietet, dass die mit der Verbandsgemeindeumlage zwischen der Verbandsgemeinde und ihren Ortsgemeinden erfolgende Verteilung bestimmter Finanzmittel im verbandsangehörigen 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 zur Kreisumlage).

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.], jeweils zur Kreisumlage).

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, jeweils zur Kreisumlage). Auch in diesem Zusammenhang ist nämlich zu beachten, dass die Verbandsgemeinde ihren eigenen Finanz- beziehungsweise 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, jeweils zur Kreisumlage). Dabei kommt den Kenndaten des Vorjahres nicht ohne Weiteres hinreichende Aussagekraft für das aktuelle Haushaltsjahr zu, 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, jeweils zur Kreisumlage).

(2) Die – etwa von der Verbandsgemeindeverwaltung – ermittelten Informationen über den gemeindlichen Finanzbedarf müssen dem Verbandsgemeinderat als dem für den Erlass der Haushaltssatzung beziehungsweise dem für die Umlagefestsetzung zuständigen Organ (vgl. § 24 Abs. 2, § 32 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1 und 2, § 97 Abs. 2 GemO) bei der Beschlussfassung über den Verbandsgemeindeumlagesatz vorliegen, damit er der Pflicht der Verbandsgemeinde 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.; BayVGH, Beschluss vom 14. Dezember 2018 – 4 BV 17.2488 –, BeckRS 2018, 32713 Rn. 10, jeweils zur Kreisumlage; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 16. Juli 2020 – 4 L 176/19 –, juris Rn. 41).

Dazu muss dem Verbandsgemeinderat zumindest ein bezifferter Bedarfsansatz für jede verbandsangehörige 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, jeweils zur Kreisumlage). Die im Vorfeld

verwaltungsintern speziell ermittelten oder anderweitig bereits bekannten Kenn-
daten können dafür von der Verbandsgemeindeverwaltung (etwa tabellarisch) auf-
bereitet 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, jeweils zur Kreisumlage; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 16. Juli 2020 – 4 L 176/19 –, juris Rn. 41). Dabei ist in diesem Zusammenhang zu berücksich-
tigen, dass die Ermittlung des Finanzbedarfs sowohl der Verbandsgemeinde als
auch der verbandsangehörigen Ortsgemeinden 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 Ermitt-
lung 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., jeweils zur Kreisumlage).

Weiter müssen nicht nur die von der Verwaltung ermittelten, sondern auch die dem
Verbandsgemeinderat vorliegenden Informationen hinreichend aktuell sein und ins-
besondere das von dem Satzungsbeschluss betroffene Haushaltsjahr abbilden.
Dies hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 27. September 2021
– wenn auch nicht entscheidungserheblich – für die Kreisumlage ausdrücklich klar-
gestellt und ausgeführt, dass der Rückgriff auf Daten zum gemeindlichen Finanzbe-
darf 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 Haus-
haltsjahr 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, jeweils zur Kreisumlage). 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.

(3) Um den Zweck der Offenlegung – die Möglichkeit der Kontrolle durch die be-
troffenen 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 dokumen-
tiert 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, jeweils zur Kreisumlage; 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.).

d) Die Verbandsgemeinde Otterbach hat die dargestellten verfassungsrechtlichen Verfahrensanforderungen bei der Festsetzung des Umlagesatzes für das Jahr 2013 in der in der Verbandsgemeinderatssitzung vom 13. Dezember 2012 beschlossenen Haushaltssatzung 2013 nicht gewahrt.

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 zur Kreisumlage). Dabei kann bei regulärem Erlass einer Haushaltssatzung zwar in materiell-rechtlicher Hinsicht nur prognostisch eingeschätzt werden, welcher Umlagesatz dem finanziellen Gleichrang von Verbandsgemeinde und Ortsgemeinden und dem Recht der Gemeinden auf finanzielle Mindestausstattung und Wahrung ihrer Steuerhoheit Rechnung trägt. Die Verbandsgemeinde 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 der Verbandsgemeinden und ihrer Ortsgemeinden im betreffenden Haushaltsjahr zu berücksichtigen (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. November 2022 – 8 C 13.21 –, juris Rn. 31 zur Kreisumlage).

Schon vor diesem Hintergrund und da die verfassungsrechtliche Pflicht zur gleichrangigen – und ergebnisoffenen – Berücksichtigung des Finanzbedarfs der umlagepflichtigen Gemeinden die Verbandsgemeinde bereits bei der Festsetzung des Verbandsgemeindeumlagesatzes durch den Verbandsgemeinderat 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 Verbandsgemeinderat bei der Beschlussfassung

über den Verbandsgemeindeumlagesatz 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, jeweils zur Kreisumlage; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 16. Juli 2020 – 4 L 176/19 –, juris Rn. 41). Eine Ermittlung erst auf der zweiten Stufe der Erhebung der Verbandsgemeindeumlage – der konkreten Festsetzung gegenüber den umlagepflichtigen Gemeinden durch die Verwaltung – genügt den verfassungsrechtlichen Vorgaben demnach nicht.

bb) Die Verbandsgemeinde Otterbach war bei der Festsetzung des Verbandsgemeindeumlagesatzes in § 5 der Haushaltssatzung 2013 nicht aufgrund besonderer Umstände von der Beachtung der verfassungsrechtlichen Verfahrensanforderungen befreit. So kann die Beklagte nicht mit Erfolg geltend machen, die Durchführung der geforderten Ermittlungen sei unmöglich oder unzumutbar (1). Weiter kann sie sich nicht darauf berufen, die Kommunalaufsicht sei in die Entscheidung zur Erhöhung der Verbandsgemeindeumlage eingebunden gewesen (2) oder die Verbandsgemeinde Otterbach sei aufgrund des Konsolidierungsvertrags hinsichtlich der Festsetzung des Umlagesatzes gebunden gewesen (3).

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

Zwar ist der 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 Verbandsgemeinden 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“, jeweils zur Kreisumlage). So kann diese Ermittlung einen nicht

unerheblichen Verwaltungsaufwand verursachen. Hinzu kommt, dass – wie der Vertreter des öffentlichen Interesses unwidersprochen vorgetragen hat – die aktuellen Haushaltssatzungen der umlagepflichtigen Gemeinden für das betroffene Haushaltsjahr bei der Festsetzung des Umlagesatzes in der Regel noch nicht vorliegen. So sollen die Verbandsgemeinden die vom Verbandsgemeinderat beschlossene Haushaltssatzung mit Anlagen der Aufsichtsbehörde spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres vorlegen (vgl. § 97 Abs. 2 Satz 1 GemO). Da für die umlagepflichtigen Ortsgemeinden indes die gleiche Frist gilt, liegen deren beschlossene Haushaltssatzungen häufig zu dem Zeitpunkt, in dem die Verbandsgemeinde ihre Haushaltssatzung beschließt, noch nicht vor. So lagen der Verbandsgemeinde Otterbach zum Zeitpunkt der Beschlussfassung des Verbandsgemeinderats über den Umlagesatz für das Haushaltsjahr 2013 am 13. Dezember 2012 erst von vier ihrer sieben Ortsgemeinden beschlossene Haushaltssatzungen nebst Haushaltsplänen vor (jeweils Doppelhaushalte 2012/2013).

Nach alledem führt die Pflicht zur Ermittlung des Finanzbedarfs der umlagepflichtigen 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 die Verbandsgemeinde bei der Erhebung der Verbandsgemeindeumlage ihre eigenen finanziellen Belange gegenüber den finanziellen Belangen ihrer verbandsangehörigen 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, jeweils zur Kreisumlage). Der damit verbürgte verfassungsrechtliche Schutz des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts jeder einzelnen umlagepflichtigen Gemeinde, der gerade durch die Pflicht der Verbandsgemeinde, 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 der Verbandsgemeinde 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 der Verbandsgemeinde 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 die Verbandsgemeinde ihrerseits in den Stand setzt, rechtzeitig über ihre 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 die Verbandsgemeinde zur Ermittlung des aktuellen Finanzbedarfs der säumigen Gemeinde auf Kenndaten der vergangenen Jahre 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.] zur Kreisumlage). Allerdings muss die Verpflichtung der Verbandsgemeinde zur Einstellung und Ermittlung der finanziellen Interessen der umlagepflichtigen Gemeinden dort ihre Grenze finden, wo diese über keine weiteren Erkenntnis- oder Ermittlungsmöglichkeiten verfügt beziehungsweise sie auf die Mitwirkung ihrer Ortsgemeinden 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 Verbandsgemeindeumlage unterlaufen, wodurch ihrerseits das Gebot des Gleichrangs des Finanzbedarfs der kommunalen Gebietskörperschaften verletzt würde. Zwar befreit auch dies die Verbandsgemeinde nicht von ihrer Pflicht zur Ermittlung und Berücksichtigung bezifferter Bedarfsansätze der verbandsangehörigen 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.

Soweit der Vertreter des öffentlichen Interesses und die 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 die Beklagte unter dem Gesichtspunkt der gebotenen Rücksichtnahme darauf nicht berufen, da sie selbst – dem ist sie 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 der Verbandsgemeinde die Festsetzung eines höheren Umlagesatz zu versperren, greift nicht durch. So besteht zunächst auch dieses Risiko spiegelbildlich auf Seiten der Verbandsgemeinde. 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. § 9 Abs. 2 GemHVO; OVG RP, Urteil vom 17. Juli 2020 – 10 A 11208/18.OVG –, juris Rn. 98 m.w.N.; 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 die Aufsichtsbehörde im Verfahren nach § 97 Abs. 2 GemO bei einem Verstoß Bedenken wegen Rechtsverletzung erheben.

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 der Verbandsgemeinde als auch der umlagepflichtigen Ortsgemeinden – (nur) auf sämtliche im Zeitpunkt der jeweiligen Beschlussfassung zur Verfügung stehenden (prognostischen) Informationen über die finanzielle Situation der Verbandsgemeinde und ihrer Ortsgemeinden 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 zur Kreisumlage). 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 der Verbandsgemeinde und ihrer Ortsgemeinden 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.

(2) Weiter entbindet der Umstand, dass die Kommunalaufsicht in ihren staatsaufsichtlichen Genehmigungen der vorangegangenen Haushaltssatzungen auf die Anhebung der Verbandsgemeindeumlage durch die Verbandsgemeinde Otterbach hingewirkt hat, nicht von der Wahrung der aus dem Grundsatz des Gleichrangs des Finanzbedarfs der kommunalen Gebietskörperschaften folgenden Verfahrensanforderungen.

So gilt die verfassungsrechtliche Ermittlungspflicht in gleicher Weise für Festsetzungen des Umlagesatzes 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, jeweils zur Kreisumlage). Wird die Umlage nicht von der Verbandsgemeinde selbst, sondern von der Kommunalaufsichtsbehörde festgesetzt oder wird die Verbandsgemeinde 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, jeweils zur Kreisumlage). Allein die Beteiligung der Kommunalaufsichtsbehörde an der Festsetzung des Umlagesatzes vermag die Gefahr einer rücksichtslosen Durchsetzung eigener Interessen der Verbandsgemeinden gegenüber denen der umlagepflichtigen Gemeinden nicht auszuschließen. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Beteiligung der Kommunalaufsicht vor oder nach der Beschlussfassung des Verbandsgemeinderats erfolgt und in welcher Weise – etwa im Wege einer Absprache, Weisung, Ersatzvornahme oder in sonstiger Weiser – die Kommunalaufsicht auf die Verbandsgemeinde einwirkt. Auch im Falle einer Beteiligung der Kommunalaufsicht muss die Beachtung des Grundsatzes des Gleichrangs deshalb prozedural abgesichert werden. Hinzu kommt, dass vorliegend allein der Verbandsgemeinderat – 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 die Beklagte auch nicht darauf zurückziehen, die Kommunalaufsicht habe Druck auf die Verbandsgemeinde ausgeübt, ihren Umlagesatz anzuheben. Dies entbindet Letztere nicht davon, vor der Festsetzung des Umlagesatzes ihren Ermittlungspflichten nachzukommen.

(3) Die Verbandsgemeinde Otterbach war weiter nicht wegen des mit dem Beigeladenen abgeschlossenen Konsolidierungsvertrags vom 24. April 2012, dessen Abschluss der Verbandsgemeinderat in seiner Sitzung vom 23. Februar 2012 beschlossen und in dem sich die Verbandsgemeinde Otterbach unter anderem zu einer Anhebung der Verbandsgemeindeumlage verpflichtet hat, von der Beachtung der verfassungsrechtlichen Verfahrensanforderungen befreit.

Die Verbandsgemeinde Otterbach hat sich zwar durch Abschluss des Konsolidierungsvertrags in dessen § 3 gegenüber dem Beigeladenen – im Ausgangspunkt

verbindlich vertraglich – verpflichtet, die Verbandsgemeindeumlage im Haushaltsjahr 2013 auf 45 v.H. festzusetzen. Allerdings wird der Verbandsgemeinderat 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 Kommunalaufsichtsbehörde 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 Verbandsgemeindeumlage die umlagepflichtigen Gemeinden nicht in ihrem Selbstverwaltungsrecht aus Art. 28 Abs. 2 GG verletzen. Insbesondere darf die Erhebung der Verbandsgemeindeumlage nicht dazu führen, dass der Grundsatz des Gleichrangs des Finanzbedarfs der kommunalen Gebietskörperschaften verletzt oder die finanzielle Mindestausstattung der umlagepflichtigen Gemeinden unterschritten 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, jeweils zur Kreisumlage). Dies führt dazu, dass eine vertraglich in einem Konsolidierungsvertrag mit dem Ziel der Haushaltskonsolidierung eingegangene Verpflichtung zur Erhöhung der Verbandsgemeindeumlage 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 Verbandsgemeinderat zu einer ergebnisoffenen Berücksichtigung und Gewichtung der finanziellen Belange der verbandsangehörigen Gemeinden gegenüber denjenigen der Verbandsgemeinde 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, jeweils zur Kreisumlage). Von einer derart gebotenen ergebnisoffenen Berücksichtigung und Gewichtung kann indes keine Rede sein, wenn der Verbandsgemeinderat 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, jeweils zur Kreisumlage). Eine vom Grundsatz des Gleichrangs des Finanzbedarfs geforderte ergebnisoffene Berücksichtigung wäre gerade ausgeschlossen, wenn sich die Verbandsgemeinde durch den Abschluss eines Konsolidierungsvertrags derart binden würde, dass sie selbst dann nicht mehr abweichend hiervon entscheiden könnte, wenn dies unter Beachtung des Grundsatzes des Gleichrangs des Finanzbedarfs verfassungsrechtlich erforderlich wäre. Dies wäre mit Verfassungsrecht nicht zu vereinbaren. Vor diesem Hintergrund kann der Abschluss eines entsprechenden Konsolidierungsvertrags die Verbandsgemeinde und dessen Verbandsgemeinderat nicht davon entbinden, den verfassungsrechtlichen Ermittlungs- und Offenlegungspflichten nachzukommen. Nur so kann überhaupt festgestellt werden, ob aufgrund der aktuellen Entwicklung des Finanzbedarfs der umlagepflichtigen Gemeinden und der Verbandsgemeinde für das konkret betroffene Haushaltsjahr eine Abweichung von einer zu einem früheren Zeitpunkt vertraglich vereinbarten Umlageerhöhung geboten beziehungsweise möglich ist. Selbst wenn daher im Übrigen von einer umfassenden Bindung des Verbandsgemeinderats an die mit dem Beigeladenen im Konsolidierungsvertrag getroffenen Vereinbarungen auszugehen wäre, findet diese ihre Grenze im Verfassungsrecht.

cc) Die Verbandsgemeinde hat die dargestellten, in dem verfassungsrechtlichen Grundsatz des Gleichrangs des Finanzbedarfs wurzelnden Maßgaben und Grenzen bei der Gestaltung des Verfahrens zur Erhebung einer Verbandsgemeindeumlage nicht gewahrt. Die Ermittlungspflicht und insbesondere die damit verbundene Vorla-

gepflicht sind verletzt, da dem Verbandsgemeinderat der Verbandsgemeinde Otterbach als dem für den Erlass der Haushaltssatzung beziehungsweise die Umlagefestsetzung zuständigen Organ bei der Beschlussfassung über den Verbandsgemeindeumlagesatz 2013 in der Sitzung vom 13. Dezember 2012 keine hinreichend aktuellen Informationen über den gemeindlichen Finanzbedarf der umlagepflichtigen Ortsgemeinden 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 Gemeinden lassen sich weder dem Entwurf zur Haushaltssatzung und zum Haushaltsplan beziehungsweise der Beschlussvorlage hierzu (1) noch der Niederschrift über die öffentliche Sitzung des Verbandsgemeinderats vom 13. Dezember 2012 (2) oder den von der Beklagten angeführten weiteren Dokumenten (3) entnehmen. Die Verbandsgemeinde hat ihrer verfassungsrechtlichen Ermittlungs- und Vorlagepflicht auch nicht bereits im Zusammenhang früherer Verbandsgemeinderatsbeschlüsse hinreichend Rechnung getragen (4). Auch der Umstand, dass die Verbandsgemeinde und ihre Ortsgemeinden eine einheitliche Kasse führen und die Verbandsgemeindeverwaltung im Namen und Auftrag der Ortsgemeinden für diese insbesondere auch das Rechnungswesen führt, die Haushaltssatzung und den Haushaltsplan sowie die Jahresabschlüsse erstellt, entbindet sie nicht von der Beachtung der verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen (5). Schließlich genügt eine anderweitige oder allgemeine Kenntnis der Verbandsgemeinderatsmitglieder von der Finanzsituation der umlagepflichtigen Gemeinden den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht (6).

(1) Die den Ratsmitgliedern der Verbandsgemeinde Otterbach im Vorfeld der Beschlussfassung über den Haushalt 2013 übersandte Beschlussvorlage zur Haushaltssatzung nebst Haushaltsplan 2013 enthält keine hinreichend aktuellen Informationen über den Finanzbedarf der umlagepflichtigen Gemeinden. Die Dokumente beschränken sich überwiegend auf die Angaben zum Finanzbedarf der Verbandsgemeinde. Zur Finanzsituation der umlagepflichtigen Gemeinden finden sich allenfalls sehr allgemeine Ausführungen, etwa allgemein zur schlechten Finanzlage und zur hohen, über dem Durchschnittswert der Kommunen der anderen Flächenländer liegenden Liquiditätskreditverschuldung sowie der pro-Kopf-Verschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz (S. 10), zur Notwendigkeit der Beachtung eines strikten

Haushaltskonsolidierungskurses, wonach alle gestaltbaren Möglichkeiten zur Ausgabenreduzierung und zur Ausschöpfung der eigenen Einnahmequellen zu nutzen seien (S. 11) und zum Handlungsbedarf bei den Realsteuerhebesätzen, wonach erhebliche mögliche Mehreinnahmen der Kommunen erzielbar seien (S. 12). Speziell zur Verbandsgemeindeumlage wird weiter erläutert, dass die Anhebung des Verbandsgemeindeumlagesatzes von 44 v.H. auf 45 v.H. im Jahr 2012 dazu führe, dass sich das Aufkommen im Vergleich zum Vorjahr, auch aufgrund gestiegener Umlagegrundlagen, um 130.560 € erhöhe, wobei die Erträge ohne die Erhöhung rund 65.000 € geringer wären und dass auch „im Hinblick auf die prognostizierte Verbesserung der Ertragssituation in den kommenden Jahren, [...] keine Spielräume für eine Senkung des Umlagesatzes [bestünden]. Im Vordergrund [müsse] der Abbau der Verschuldung der Verbandsgemeinde stehen“ (S. 13, siehe auch S. 17). Der Haushaltsplan 2013 enthält in seinem Vorbericht außerdem einige Darstellungen und Übersichten zur Verbandsgemeindeumlage (zur Berechnung des Umlagebedarfs der Verbandsgemeinde; zu den im Einzelnen – auch nach den umlagepflichtigen Gemeinden – aufgegliederten Umlagegrundlagen und zu der Höhe der Verbandsgemeindeumlage für jede Gemeinde und insgesamt; zur Entwicklung der Verbandsgemeindeumlage, der Schlüsselzuweisungen B 1 und B 2, des – auf die einzelnen umlagepflichtigen Gemeinden bezogenen – Aufkommens der Verbandsgemeindeumlage, sowie der Kreisumlage 2008 bis 2013, S. 25 bis 27). Konkrete Erläuterungen – geschweige denn bezifferte Bedarfsansätze – zum aktuellen, das Haushaltsjahr 2013 betreffenden Finanzbedarf der umlagepflichtigen Ortsgemeinden finden sich darin nicht. Soweit zwar die Umlagegrundlagen der Gemeinden und die jeweilige Höhe der Verbandsgemeindeumlage in den Blick genommen werden, fehlt es auf der anderen Seite aber jedenfalls an Angaben zu deren Aufgaben- und Ausgabenlasten.

Insoweit kann sich die Verbandsgemeinde nicht darauf berufen, die Bedarfsansätze der Ortsgemeinden für das Haushaltsjahr 2013 hätten der Entscheidung tatsächlich nicht zugrunde gelegt werden können, da diese im Zeitpunkt der Beschlussfassung über die eigene Haushaltssatzung am 13. Dezember 2012 – trotz der sowohl die Verbandsgemeinde als auch die Ortsgemeinden treffenden Pflicht aus § 97 Abs. 2 Satz 1 GemO zur Vorlage gegenüber der Kommunalaufsichtsbehörde bis zum 30. November 2012 – noch nicht erstellt gewesen wären. Denn jedenfalls hätte dies die Verbandsgemeinde Otterbach nicht davon entbunden, die aktuellen Kenndaten

zumindest derjenigen (hier: vier) Ortsgemeinden heranzuziehen, deren beschlossene Haushaltssatzungen und Haushaltspläne (Doppelhaushalte 2012/2013) im Zeitpunkt der Beschlussfassung des Verbandsgemeinderats tatsächlich vorlagen. Außerdem wären auch hinsichtlich der übrigen Gemeinden zumindest – d.h. selbst wenn im konkreten Einzelfall der Rückgriff auf Schätzungen zulässig gewesen wäre – die Kenndaten zum Finanzbedarf des Vorjahres, verbunden mit einer Prognoseentscheidung, ob die Daten der Jahre 2011 und 2012 für das Jahr 2013 hinreichend aussagekräftig sind, heranzuziehen gewesen. 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 der Verbandsgemeinde ohnehin ungeeignet, da darin sowohl für die Gemeinden als auch für die Verbandsgemeinde 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 die Verbandsgemeinde zu spät käme.

Da es demnach in der Beschlussvorlage nebst dem Entwurf zur Haushaltssatzung und zum Haushaltsplan 2013 an der Angabe von aktuellen bezifferten Bedarfsansätzen der Ortsgemeinden fehlt, hat die Verbandsgemeinde Otterbach zugleich auch die Offenlegungspflicht verletzt. 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, jeweils zur Kreisumlage; 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, zur Kreisumlage), was hier indes

nicht der Fall ist. Unbeschadet dessen, wurden die erforderlichen bezifferten Bedarfsansätze aber auch in anderen Dokumenten weder dem Verbandsgemeinderat vorgelegt noch dokumentiert.

(2) Auch die Niederschrift über die öffentliche Sitzung des Verbandsgemeinderats vom 13. Dezember 2012 enthält keine hinreichenden Angaben zum Finanzbedarf der umlagepflichtigen Ortsgemeinden. Denn dort werden lediglich die zentralen Festsetzungen des Entwurfs der Haushaltssatzung 2013 der Verbandsgemeinde wiedergegeben (Ergebnishaushalt: Erträge, Aufwendungen, Jahresfehlbetrag; Finanzhaushalt: Ein- und Auszahlungen, Saldo). Im Übrigen wird festgehalten, dass die Vorsitzenden der im Rat vertretenen Fraktionen mit der finanziellen Entwicklung der Verbandsgemeinde zufrieden seien, wenn auch die Finanzlage immer noch kritisch sei. Eine Erläuterung hinsichtlich der finanziellen Situation der umlagepflichtigen Ortsgemeinden oder des Zustandekommens des Verbandsgemeindeumlagesatzes findet sich dort nicht.

(3) Weiter lassen sich auch den von der Beklagten angeführten Dokumenten keine aktuellen bezifferten Bedarfsansätze der umlagepflichtigen Ortsgemeinden entnehmen.

Dies gilt zunächst für den Auszug aus dem Amtsblatt der Verbandsgemeinden Otterbach und Otterberg vom 11. März 2010. Dieser Auszug betrifft (nur) den Haushalt der Verbandsgemeinde für das Jahr 2010, weshalb sich daraus schon im Ansatzpunkt keine aktuellen Bedarfsansätze für das streitgegenständliche Haushaltsjahr 2013 ergeben können. Ohnehin enthält der Auszug aber auch keine substantiellen Angaben zu den Ortsgemeinden. Im Wesentlichen werden die Eckdaten zum Haushalt der Verbandsgemeinde, einschließlich der Gesamt-Umlagehöhe, wiedergegeben.

Auch der Auszug aus der Niederschrift über die öffentliche Sitzung des Verbandsgemeinderats Otterbach vom 20. Mai 2010, der eine Resolution des Verbandsgemeinderats zur Finanzsituation der Kommunen zum Gegenstand hat, enthält ersichtlich keine hinreichenden Angaben zum Finanzbedarf der Ortsgemeinden. Es fehlt auch hier an der gebotenen Aktualität, aber auch an der Angabe konkreten

Zahlenmaterials. Es finden sich lediglich allgemeine Ausführungen zur unzureichenden Finanzausstattung und zur „exorbitant hohen Liquiditätskreditverschuldung“ sowie zur hohen und weiter ansteigenden Umlagebelastung der Gemeinden.

Die vorgelegte Power-Point-Präsentation zur Sitzung des Verbandsgemeinderats Otterbach am 24. Februar 2011 enthält ebenfalls nicht die notwendigen Informationen. Diese betraf die Beschlussfassung über die Haushaltssatzung 2011. Auch die dortigen Angaben sind demnach offensichtlich bereits nicht mehr aktuell. Im Übrigen sind aber auch hier die Ausführungen zur Verbandsgemeindeumlage zu allgemein, wenn es dort (lediglich) heißt, die Umlage, die 2007 aufgrund der guten wirtschaftlichen Entwicklung gesenkt worden sei, müsse aufgrund des wirtschaftlichen Einbruchs und der fehlenden Steuereinnahmen erhöht werden, wobei die Umlage bei 45 v.H. grundsätzlich als ausgereizt gelte.

Die Auszüge aus der Tageszeitung „Die Rheinpfalz“ vom 11. Januar 2012, vom 23. Februar 2012 und vom 25. Februar 2012 werden den Anforderungen ebenfalls nicht gerecht. Tageszeitungsartikel können die Funktion, die Ratsmitglieder über den jeweiligen Finanzbedarf zu informieren, per se nicht erfüllen, da schon nicht sichergestellt ist, dass diese allen Ratsmitgliedern zugänglich sind. Aber auch in der Sache genügen die in den Zeitungsartikeln enthaltenen Informationen den Anforderungen nicht, da sie zum einen nicht hinreichend aktuell sind und zum anderen keine konkreten Bedarfsansätze der Ortsgemeinden enthalten. Soweit darin überhaupt konkrete Finanzdaten genannt werden, beziehen diese sich auf die Situation der Verbandsgemeinde.

Auch die staatsaufsichtlichen Genehmigungen der Haushaltssatzung der Verbandsgemeinde Otterbach vom 11. Mai 2010, vom 27. April 2011 und vom 10. April 2012 geben keinen Aufschluss über aktuelle bezifferte Bedarfsansätze der umlagepflichtigen Ortsgemeinden.

Schließlich kann die Beklagte nicht mit Erfolg geltend machen, Mitglieder des Verbandsgemeinderats seien aufgrund der Jahresberichte 2010 bis 2014, die unter anderem Übersichten über die Liquiditätskreditverschuldung aller Ortsgemeinden enthielten und die die Ratsmitglieder am jeweiligen Jahresanfang erhalten hätten, hinreichend über den Finanzbedarf der Ortsgemeinden informiert gewesen. Dem steht

bereits entgegen, dass die Ratsmitglieder – wobei die Beklagte außerdem eingeräumt hat, es sei nicht klar, ob alle Ratsmitglieder die Berichte erhalten hätten – den Jahresbericht 2013, der Daten für das von der Haushaltssatzung betroffene Jahr 2013 enthält, erst im Januar 2013 und damit nach der Beschlussfassung am 13. Dezember 2012 erhalten haben. Überdies enthalten auch die Jahresberichte überwiegend Eckdaten zu der Haushalts- und Finanzlage der Verbandsgemeinde, wohingegen es hinsichtlich der Ortsgemeinden insbesondere an Kenndaten zu deren Ausgaben- beziehungsweise Aufgabenlasten fehlt. Insbesondere die Angabe nur zu dem Verbandsgemeindeumlageaufkommen je Ortsgemeinde und zu den auf die einzelnen Ortsgemeinden entfallenden Anteilen an den Liquiditätskrediten genügt insoweit nicht den dargestellten Erfordernissen.

(4) Die Verbandsgemeinde Otterbach hat ihren verfassungsrechtlichen Ermittlungs- und Offenlegungspflichten auch nicht bereits zu einem früheren Zeitpunkt – etwa im Kontext des Verbandsgemeinderatsbeschlusses zur Teilnahme am Kommunalen Entschuldungsfonds vom 23. Februar 2012 – hinreichend Rechnung getragen. Denn in diesem Zusammenhang wurde jedenfalls die Maßgabe, dass die dem für den Erlass der Haushaltssatzung beziehungsweise für die Umlagefestsetzung zuständigen Verbandsgemeinderat vorliegenden Informationen Auskunft über den aktuellen – insbesondere also (prognostisch) auf das betroffene Haushaltsjahr 2013 bezogenen – Finanzbedarf sowohl der Verbandsgemeinde als auch aller ihrer Ortsgemeinden geben müssen, nicht gewahrt. Solche Finanzdaten der umlagepflichtigen Gemeinden lagen nicht vor; jedenfalls fehlt es an einer Offenlegung entsprechender Unterlagen. Auch der Konsolidierungsvertrag und dessen Anlagen enthalten keine konkreten Daten zum Finanzbedarf der umlagepflichtigen Gemeinden. Dies genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen ersichtlich nicht. Die Beachtung der Ermittlungs- und Offenlegungspflichten war in diesem Zusammenhang auch nicht deswegen entbehrlich, weil die Verbandsgemeinde – wie sie geltend macht – in der Sache Rücksicht auf die finanziellen Interessen der umlagepflichtigen Gemeinden genommen habe, indem sie einen Umlagesatz festgesetzt habe, mit dem sie hinter ihrem eigenen Bedarf zurückgeblieben sei. Dies entbindet nicht von der Ermittlung und Offenlegung – und Berücksichtigung – des konkreten und aktuellen Finanzbedarfs der umlagepflichtigen Ortsgemeinden. Denn auch für ihren eigenen Finanzbedarf bezieht die Verbandsgemeinde sich auf konkrete und aktuelle Zahlen. Gerade in einer Konstellation wie der vorliegenden, in der die

Haushaltssituation sowohl der Verbandsgemeinde als auch vieler umlagepflichtiger Ortsgemeinden angespannt ist, kann eine rücksichtsvolle, das heißt insbesondere gleichmäßige Verteilung der Finanzmittel im kommunalen Raum nur erreicht werden, wenn der jeweilige Finanzbedarf im Wege konkreter Zahlen ermittelt, gegenübergestellt und berücksichtigt wird.

Die Beklagte kann sich auch nicht darauf zurückziehen, die Kommunalaufsicht habe in ihrer Haushaltsverfügung vom 11. Mai 2010 darauf hingewiesen, dass bei einer Erhöhung der Verbandsgemeindeumlage auf 45 v.H. die Belastung der Ortsgemeinden mit Beträgen zwischen 2.072 € und 23.709 € je Prozentpunkt der Umlage als – auch unter dem Gesichtspunkt der gegenseitigen Rücksichtnahme – noch vertretbar erscheine. 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 zusätzliche Umlagebelastung bezogenen Aussage nicht ansatzweise, dass eine Prüfung des Finanzbedarfs der umlagepflichtigen Gemeinden erfolgt wäre; außerdem ist auch hier die Offenlegungspflicht nicht gewahrt.

(5) Nicht ausreichend ist schließlich, dass die Verbandsgemeinde gemäß § 68 Abs. 1 GemO die Verwaltungsgeschäfte der Ortsgemeinden führt, wozu nach § 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 GemO insbesondere auch die Führung des Rechnungswesens, die Erstellung der Haushaltssatzung und des Haushaltsplans mit seinen Anlagen, die Erteilung der Kassenanordnungen sowie die Erstellung des Jahresabschlusses und des Gesamtabchlusses zählen, und außerdem gemäß § 68 Abs. 4 GemO die Kasse der Verbandsgemeinde mit den Kassen der Ortsgemeinde eine einheitliche Kasse bildet und etwa Kredite zur Liquiditätssicherung nur von der Verbandsgemeinde aufgenommen werden können (siehe auch OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 16. Juli 2020 – 4 L 176/19 –, juris Rn. 34 ff.). Dies gilt auch dann, wenn – wie die Beklagte in der mündlichen Verhandlung geltend gemacht hat – innerhalb der Verbandsgemeindeverwaltung sogar dieselbe Stelle die Haushalte sowohl der Verbandsgemeinde als auch der Ortsgemeinden erstellt hat. Denn allein dadurch ist nicht sichergestellt, dass die erforderlichen Informationen dem Verbandsgemeinderat als dem für den Erlass der Haushaltssatzung bzw. des Umlagesatzes zuständigen Organ (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 16. Juli 2020 – 4 L 176/19 –, juris Rn. 36; zur Kreisumlage 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. Dies ist auch im Hinblick auf die gemeinsame Kassenführung von Verbandsgemeinde und Ortsgemeinden nicht entbehrlich. Denn dadurch wird nicht die Selbständigkeit und Eigenverantwortung der Ortsgemeinden für ihren Haushalt aufgehoben; vielmehr handelt es sich bei der gemeinsamen Kassenführung (lediglich) um eine organisatorische Regelung im Hinblick darauf, dass die Ortsgemeinden über keine eigene professionelle Verwaltung, mithin auch nicht über ein eigenes organisiertes Kassenwesen verfügen (vgl. OVG RP, Urteil vom 8. März 1994 – 7 A 11649/93.OVG –, juris Rn. 29).

(6) Schließlich genügt eine anderweitige oder allgemeine Kenntnis der Mitglieder des Verbandsgemeinderats Otterbach 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 die Beklagte geltend macht – zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Umlagesatz sämtliche Ortsbürgermeister dem Verbandsgemeinderat angehört haben und außerdem die Finanzsituation der Ortsgemeinden und die Problematik der Verbandsgemeindeumlage – auch im Hinblick auf die damals unmittelbar bevorstehende Fusion mit der Verbandsgemeinde Otterberg zur Beklagten und unter Berücksichtigung der vorgelegten Unterlagen (dazu bereits oben unter 3) – im Verbandsgemeinderat äußerst präsent und Gegenstand zahlreicher Diskussion gewesen sei, wobei auch von den Möglichkeiten des § 69 GemO rege Gebrauch gemacht worden sei.

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. zur Kreisumlage; siehe auch OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 16. Juli 2020 – 4 L 176/19 –, juris Rn. 35; 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 Verbandsgemeinderatsmitglied, das zugleich Ortsbürgermeister einer umlagepflichtigen 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 Verbandsgemeinderatsmitglied damit zugleich auch den Finanzbedarf der übrigen umlagepflichtigen Gemeinden ausreichend kennt; die notwendigen Informationen über den Finanzbedarf sämtlicher Gemeinden müssen aber allen Mitgliedern des Verbandsgemeinderats zur Verfügung gestanden haben (vgl. auch ThürOVG, Urteil vom 7. Oktober 2016 – 3 KO 94/12 –, juris Rn. 66 zur Kreisumlage; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 16. Juli 2020 – 4 L 176/19 –, juris Rn. 43). Unabhängig davon ist durch eine tatsächliche oder vermeintliche Kenntnis der Ratsmitglieder 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 zur Kreisumlage), nicht gewahrt. Schon aus diesem Grund kann auch nicht darauf verwiesen werden, dass die schlechte Finanzsituation der umlagepflichtigen Gemeinden den Verbandsgemeinderatsmitgliedern deshalb hinreichend bekannt gewesen sei, da die Problematik immer wieder – und akut im Hinblick auf die bevorstehende Fusion mit der Verbandsgemeinde Otterberg zur Beklagten – Thema im Verbandsgemeinderat gewesen sei. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass dem Verbandsgemeinderat bei der Beschlussfassung über die Haushaltssatzung einschließlich des Verbandsgemeindeumlagesatzes 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 Gemeinden 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, jeweils zur Kreisumlage).

4. Die Festsetzung des Verbandsgemeindeumlagesatzes in § 5 der Haushaltssatzung 2013 der Verbandsgemeinde Otterbach ist wegen der mangelnden Beachtung der Ermittlungs- und Offenlegungspflicht der Verbandsgemeinde hinsichtlich des Finanzbedarfs ihrer Ortsgemeinden 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 Verbandsgemeindeumlagesatzes, die im Zeitpunkt der Beschlussfassung des Verbandsgemeinderats 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 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, jeweils zur Kreisumlage; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 16. Juli 2020 – 4 L 176/19 –, juris Rn. 41, 44; 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 des verfassungsrechtlichen Grundsatzes des Gleichrangs des Finanzbedarfs ergibt, kommt die spezielle Fehlerfolgenregelung des § 24 Abs. 6 GemO vorliegend nicht zur Anwendung.

5. Es kann auch nicht mit Erfolg eingewendet werden, die inzidente Feststellung der Unwirksamkeit der Satzungsnorm sei mit den Erfordernissen einer geordneten Finanz- und Haushaltswirtschaft unvereinbar, 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. Soweit der Verfassungsgerichtshof 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) auf diese Aspekte verweist, dienen die Ausführungen 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 Bundesverwaltungs-

gerichts – 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 abzu-
sehen (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.

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 unvertretbaren 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. Denn die Beklagte hat vorliegend nicht aufgezeigt, dass die Aufhebung der angegriffenen Bescheide hier mit unlösbaren und unvertretbaren Schwierigkeiten (vgl. BVerwG, Beschluss vom 26. Januar 1995 – 8 B 193.94 –, juris Rn. 9) für sie verbunden wäre. Hinzu kommt, dass von der inzidenten Feststellung der Unwirksamkeit des Verbandsgemeindeumlagesatzes in § 5 Haushaltssatzung 2013 der Verbandsgemeinde Otterbach

nur die angefochtenen Bescheide 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).

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 Verbandsgemeindeumlagesatzes 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 zur Kreisumlage) 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 zur Kreisumlage). 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 Verbandsgemeindeumlage – 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 Verbandsgemeindeumlagebescheide 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 verbandsangehörigen Ortsgemeinden, sondern auch der der Verbandsgemeinde gleichrangig zu berücksichtigen ist, und unter Berücksichtigung von § 72 GemO 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 Verbandsgemeinderat auf eine Bestätigung des ursprünglich festgesetzten Umlagesatzes beschränkt; eine ergebnisoffene Berücksichtigung und Gewichtung der finanziellen Belange der umlagepflichtigen Gemeinden gegenüber denjenigen der Verbandsgemeinde müsste vielmehr weiterhin möglich sein (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. September 2021 – 8 C 30.20 –, BVerwGE 173, 274 = juris Rn. 23).

6. Die Aufhebung des angegriffenen Festsetzungsbescheids widerspricht schließlich nicht dem Grundsatz von Treu und Glauben. Dies gilt auch im Hinblick auf die jüngst 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 Entschuldungsprogramm des Landes berechtigt. Auch wenn die Klägerin von diesen Änderungen profitieren kann, vermag der Senat darin 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, da es der Verbandsgemeinde – ebenso wie dem Landkreis – grundsätzlich nicht gestattet ist, eine eigene Finanznot auf seine Ortsgemeinden abzuwälzen (vgl. BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 – 8 C 1/12 –, BVerwGE 145, 378 = juris Rn. 37 zur Kreisumlage) und diesen damit abzuverlangen, sich ihrerseits an das Land zu wenden. Gerade diese Folge träte aber ein, würde auf eine Aufhebung der angegriffenen Bescheide verzichtet.

7. Da die den angegriffenen Bescheiden zugrundeliegende Satzungsnorm bereits wegen der Verletzung der 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, jeweils zur Kreisumlage) 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 Verbandsgemeindeumlagesatzes als auch auf der zweiten Stufe der Erhebung der Verbandsgemeindeumlage in materiell-rechtlicher Hinsicht beachtet wurden. Insoweit weist der Senat aber darauf hin, dass eine Ortsgemeinde auf der zweiten Stufe der Erhebung der Umlage hinsichtlich etwaiger Ansprüche auf Beachtung der finanziellen Mindestausstattung wohl nicht auf einen (nur rein theoretisch) möglichen, in einem gesonderten Verfahren geltend zu machenden Anspruch auf (Teil-)Erlass verwiesen werden dürfte (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. November 2022 – 8 C 13.21 –, juris Rn. 35-37 zur Kreisumlage).

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.

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.

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

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch **Beschwerde** zum Bundesverwaltungsgericht angefochten werden.

Die Beschwerde ist **innerhalb eines Monats** nach Zustellung dieses Urteils bei dem **Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz**, Deinhardpassage 1, 56068 Koblenz, schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a VwGO als elektronisches Dokument einzulegen. Sie muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist **innerhalb von zwei Monaten** nach Zustellung des Urteils zu **begründen**. Die Begründung ist ebenfalls bei dem **Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz** schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a VwGO als elektronisches Dokument einzureichen. In der Begründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senates der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder ein Verfahrensmangel, auf dem das Urteil beruhen kann, bezeichnet werden.

Die Einlegung und die Begründung der Beschwerde müssen durch einen Rechtsanwalt oder eine sonstige nach Maßgabe des § 67 VwGO vertretungsbefugte Person oder Organisation erfolgen. In den Fällen des § 55d VwGO ist ein elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a VwGO zu übermitteln.

gez. Dr. Wabnitz

gez. Dr. Lindemann

gez. Vogel

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Berufungsverfahren auf 231.615,00 € festgesetzt (§§ 47 Abs. 1, 52 Abs. 3 Satz 1 GKG).

gez. Dr. Wabnitz

gez. Dr. Lindemann

gez. Vogel

Beglaubigt

Neusius, Justizbeschäftigte

als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

VV zu § 72 GemO

1. Die Verbandsgemeinden sind berechtigt, nach näherer Maßgabe des § 26 LFAG jährlich eine Verbandsgemeindeumlage von den Ortsgemeinden zu erheben, soweit ihre eigenen Finanzmittel nicht ausreichen. Maßgebliche Ausgangsgröße für die Umlageerhebung ist der Finanzbedarf der Verbandsgemeinde. Der Finanzbedarf ist die Summe der Finanzmittel, die die Verbandsgemeinde zur Erfüllung ihrer zulässigen Aufgaben benötigt. In dem Umfang, in dem die eigenen Finanzmittel der Verbandsgemeinde, insbesondere aus sonstigen Erträgen und Einzahlungen sowie aus Entgelten und Abgaben, den Finanzbedarf nicht decken (Umlagebedarf), werden die Ortsgemeinden zur Verbandsgemeindeumlage herangezogen.
2. Die konkrete Ermittlung des Umlagebedarfs erfolgt in einem abgestuften Verfahren (vgl. (vergleiche) Nr. (Nummer(n)) 2.1 bis 2.4). Hierzu ist zunächst der Umlagebedarf zum Ausgleich des Finanzhaushalts zu ermitteln. Der sich ergebende Betrag ist sodann als Ertrag (Konto 4162) im Ergebnishaushalt einzusetzen. Wird der Ausgleich des Ergebnishaushalts nicht erreicht, soll der Betrag entsprechend erhöht und sodann als Umlagebedarf in den Finanzhaushalt (Konto 6162) übernommen werden; dort entsteht ein entsprechender Überschuss. Nach Maßgabe der Nummern 2.2 bis 2.4 kann der Umlagebedarf noch verändert werden.
 - 2.1 Die von der Verbandsgemeinde einzuplanenden Einzahlungen aus der Verbandsgemeindeumlage gemäß § 26 Abs. (Absatz) 1 LFAG sind als Umlagebedarf mindestens so zu bemessen, dass im Finanzhaushalt der Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen (§ 2 Abs. (Absatz) 1 Satz 1 Posten F 23 GemHVO) ausreicht, um die Auszahlungen zur planmäßigen Tilgung von Investitionskrediten (in § 2 Abs. (Absatz) 1 Satz 1 Posten F 36 GemHVO mit enthalten) zu decken. Einzahlungen aus Sonderumlagen gemäß § 26 Abs. (Absatz) 2 LFAG sowie Auszahlungen für Aufgaben, für die Sonderumlagen erhoben werden, sind dabei nicht aus dem Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen herauszurechnen. Im Übrigen sollen die von der Verbandsgemeinde einzuplanenden Erträge aus der Verbandsgemeindeumlage gemäß § 26 Abs. (Absatz) 1 LFAG grundsätzlich so bemessen sein, dass im Ergebnishaushalt mindestens ein ausgeglichenes Jahresergebnis (§ 2 Abs. (Absatz) 1 Satz 1 Posten E 23 GemHVO) ausgewiesen wird (Umlagebedarf 1).
 - 2.2 Der Umlagebedarf kann vermindert werden um den Zahlungsmittelbestand zum Beginn des Haushaltsjahres, soweit dieser nicht zweckgebunden für künftige Maßnahmen oder zur Aufrechterhaltung der jederzeitigen Zahlungsfähigkeit der Verbandsgemeinde benötigt wird. Im Umlagebedarf sollen angemessene Beträge zur Tilgung der zum Beginn des Haushaltsjahres bestehenden Kredite zur Liquiditätssicherung vorgesehen werden (Umlagebedarf 2).
 - 2.3 Soweit unter Beachtung des Gebots der Rücksichtnahme auf die Finanzlage der Ortsgemeinden vertretbar, können in den Umlagebedarf in angemessenem Umfang zusätzlich zweckgebundene Mittel für künftige Maßnahmen (Investitionen oder Unterhaltung) einbezogen werden. Dies führt zu einer Erhöhung des Zahlungsmittelbestandes im Haushaltsjahr. Die Mittel können in den Folgejahren grundsätzlich nur zweckgebunden verwendet werden. Sie müssen bis zur Verwendung verfügbar sein. Unter der Voraussetzung des Satzes 1, 1. Halbsatz können in den Umlagebedarf auch Mittel zur anteiligen Finanzierung der Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen des Haushaltsjahres zusätzlich einbezogen werden. Die Höhe wird begrenzt durch die geplanten Investitionsauszahlungen abzüglich der geplanten Investitionseinzahlungen des Haushaltsjahres (Umlagebedarf 3).
 - 2.4 Soweit unter Beachtung des Gebots der Rücksichtnahme auf die Finanzlage der Ortsgemeinden vertretbar, können in den Umlagebedarf Mittel zur außerplanmäßigen Tilgung von Investitionskrediten einbezogen werden (Umlagebedarf 4).
3. Die Umlage erhöht bei der Verbandsgemeinde in voller Höhe die Erträge und die entsprechenden Einzahlungen. In der Ortsgemeinde erhöht die Umlage die laufenden Aufwendungen und die korrespondierenden Auszahlungen.

Muster zur Ermittlung des Umlagebedarfs:

Rechtsnorm <u>GemHVO</u>	Bezeichnung	Betrag in €*
§ 2 <u>Abs. (Absatz) 1 Satz 1 Posten F 15</u>	+ Summe der laufenden Auszahlungen aus Verwaltungstätigkeit	
§ 2 <u>Abs. (Absatz) 1 Satz 1 Posten F 18</u>	+ Zins- und sonstige Finanzauszahlungen	
aus § 2 <u>Abs. (Absatz) 1 Satz 1 Posten F 21</u>	+ außerordentliche Auszahlungen	
aus § 2 <u>Abs. (Absatz) 1 Satz 1 Posten F 36</u>	+ planmäßige Tilgung von Investitionskrediten	
	= zu deckende Auszahlungen	
aus § 2 <u>Abs. (Absatz) 1 Satz 1 Posten F 7</u>	./ Summe der laufenden Einzahlungen aus Verwaltungstätigkeit (ohne VG-Umlage gem. (gemäß) § 26 <u>Abs. (Absatz) 1 LFAG</u>)	
§ 2 <u>Abs. (Absatz) 1 Satz 1 Posten F 17</u>	./ Zins- und sonstige Finanzeinzahlungen	
aus § 2 <u>Abs. (Absatz) 1 Satz 1 Posten F 21</u>	./ außerordentliche Einzahlungen	
§ 2 <u>Abs. (Absatz) 1 Satz 1 Posten E 23</u>	+ Erhöhung zum Ausgleich des Ergebnishaushalts (falls negativ)	
	= Umlagebedarf 1	
	./ Zahlungsmittelbestand (jederzeit verfügbare Bankguthaben und Kassenbestände) zu Beginn des Haushaltsjahres	
aus § 2 <u>Abs. (Absatz) 1 Satz 1 Posten F 39</u>	+ Auszahlungen zur geplanten Tilgung von Krediten zur Liquiditätssicherung	
	= Umlagebedarf 2	

aus § 2 <u>Abs. (Absatz) 1 Satz 1 Posten F 38</u>	+	Zunahme der liquiden Mittel (z. B. (zum Beispiel) zweckgebundene Mittel für künftige Maßnahmen)
§ 2 <u>Abs. (Absatz) 1 Satz 1 Posten F 33</u>	+	Saldo der Ein- und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit
	=	Umlagebedarf 3
aus § 2 <u>Abs. (Absatz) 1 Satz 1 Posten F 36</u>	+	Auszahlungen zur außerplanmäßigen Tilgung von Investitionskrediten
	=	Umlagebedarf 4

* Angaben können auch in 1.000 € erfolgen

4. Aus haushaltsrechtlicher Sicht dient die Umlage dem Ziel, die Deckungslücke zum erforderlichen Haushaltsausgleich zu schließen. Auch die umlageberechtigten Körperschaften sind grundsätzlich gehalten, sowohl den Finanz- als auch den Ergebnishaushalt auszugleichen. Allerdings haben die Umlageverbände bei der Festsetzung des Umlagesatzes neben dem Haushaltsausgleichsgebot auch das von Art. (Artikel) 28 Abs. (Absatz) 2 Satz 3 GG, Art. (Artikel) 49 Abs. (Absatz) 1 und 3 LV geschützte Selbstverwaltungsrecht der umlagepflichtigen Gemeinden (vgl. (vergleiche) OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 8. Dezember 1998, AS 27, 279, 292) bzw. das Gebot kommunaler Rücksichtnahme (vgl. (vergleiche) OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 13. Dezember 1978, AS 15, 157, 160 und Urteil vom 25. September 1985, DVBl. 1986, 249, 253) zu beachten.

[Drucken Teilen \(mailto:?\)](#)

[subject=Empfehlung%20einer%20Seite&body=Guten%20Tag%2C%20ich%20habe%20etwas%20gelesen%2C%20was%20Sie%20interessieren%20k%C3%B6nnte.%20%20gemo%2F3-kapitel-besondere-bestimmungen-fuer-verbandsgemeinden-und-ortsgemeinden%2F72-Finanzen%2Fw%2F](#)