



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 Oberverwaltungsgerichtes 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 bezifferten 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 bezifferte 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 Obergericht 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.