

# Themenbeitrag

## Landkreise – Haushaltsausgleich, Kreisumlage und Kommunalaufsicht

Über die Rechtswidrigkeit von kommunalen Haushaltsdefiziten und die Rolle der überörtlichen Prüfung hat sich der Rechnungshof in einem Beitrag im Dezember 2019 unter besonderer Berücksichtigung städtischer Haushalte befasst.<sup>1</sup> Auch Landkreise sind gesetzlich **verpflichtet**, ihren Haushalt in Planung und Rechnung **auszugleichen**.<sup>2</sup> Somit haben sie grundsätzlich im Ergebnishaushalt/in der Ergebnisrechnung einen Jahresfehlbetrag<sup>3</sup> und im Finanzhaushalt/in der Finanzrechnung negative freie Finanzspitzen<sup>4</sup> zu vermeiden.<sup>5</sup> Erweist sich dies als objektiv unmöglich, ist es geboten, das Defizit auf ein unabweisbares Ausmaß zu begrenzen.<sup>6</sup>

Defizitäre Kreishaushalte gelten als nicht ausgeglichen, wenn der Landkreis seine Einsparungsmöglichkeiten noch nicht ausgeschöpft hat oder es ihm rechtlich möglich ist, als Ultima Ratio die **Kreisumlage anzuheben**. In diesem Fall fehlt es an der Unabweisbarkeit des ausgewiesenen Defizits.<sup>7</sup> Zur Rolle der Kreisumlage bei der Erfüllung des Haushaltsausgleichsgebots hatte sich das OVG Rheinland-Pfalz zuletzt 2020<sup>8</sup> grundsätzlich geäußert. Die Entscheidung ist seit Juni 2021 rechtskräftig<sup>9</sup>. Demnach ist nunmehr von Folgendem auszugehen:

---

<sup>1</sup> <https://rechnungshof.rlp.de/de/themenbeitrag-des-rechnungshofs-rechnungshof-und-kommunalhaushalte-dezember-2019/>

<sup>2</sup> § 57 LKO i. V. m. § 93 Abs. 4 GemO.

<sup>3</sup> Ein Jahresfehlbetrag entsteht, wenn die Aufwendungen die Erträge übersteigen.

<sup>4</sup> Eine negative freie Finanzspitze liegt vor, wenn die planmäßigen Tilgungen nicht aus dem Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen finanziert werden können.

<sup>5</sup> § 18 Abs. 1 Nr. 1 und 2 und Abs. 2 Nr. 1 und 2 GemHVO. Darüber hinaus setzt der Ausgleich der Rechnung voraus, dass in der Bilanz kein negatives Eigenkapital ausgewiesen ist (§ 18 Abs. 2 Nr. 3 GemHVO). Andernfalls verstößt der Landkreis zugleich gegen das Überschuldungsverbot (§ 93 Abs. 6 GemO).

<sup>6</sup> BVerwG, Urteil vom 16. Juni 2015, – 10 C 13/14 –, juris Rn. 21.

<sup>7</sup> BVerwG, Urteil vom 16. Juni 2015, a. a. O. juris Rn. 26f.

<sup>8</sup> Urteil vom 17. Juli 2020 – 10 A 11208/18, juris.

<sup>9</sup> Die Beschwerde des Landes gegen die Nichtzulassung der Revision hat das Bundesverwaltungsgericht mit Beschluss vom 29. Juni 2021 – 8 B 58.20 – zurückgewiesen.

Eine Anhebung der Kreisumlage ist verfassungsrechtlich erst dann unzulässig, wenn sie in die **Steuerertragshoheit**<sup>10</sup> oder das **Recht auf finanzielle Mindestausstattung**<sup>11</sup> der kreisangehörigen Gemeinden eingreift.<sup>12</sup>

Ein Eingriff in die **Steuerertragshoheit** ist nach einer Entscheidung des OVG aus dem Jahr 2014<sup>13</sup> jedenfalls so lange ausgeschlossen, wie die Kreisumlage zusammen mit anderen Umlagen<sup>14</sup> nicht mehr als 96 % der Umlagegrundlagen<sup>15</sup> der kreisangehörigen Gemeinden abschöpft.<sup>16</sup> 2015 bis 2018<sup>17</sup> traf dies bei 46 von 65 defizitär beschlossenen Kreishaushalten für keine einzige kreisangehörige Gemeinde, im Übrigen nur für vereinzelte Gemeinden zu. Die durchschnittlichen Umlagebelastungen der Ortsgemeinden in den einzelnen Landkreisen reichten 2018 von 68,1 % in Mainz-Bingen bis 88,6 % im Donnersbergkreis (vgl. Anlage für die Jahre 2015 bis 2018).

Nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs steht daher in den seltensten Fällen die Steuerertragshoheit der kreisangehörigen Gemeinden einer Erhöhung von Kreisumlagen entgegen.

Sobald sich auch sparsam und wirtschaftlich aufgestellte Kreishaushalte flächendeckend nicht mehr ausgleichen lassen, weil keine Möglichkeit besteht, die Kreisumlage ohne Eingriff in die Steuerertragshoheit der kreisangehörigen Gemeinden zu erhöhen, wäre ggf. **das Land** aufgerufen, die Umlagegrundlagen der Landkreise durch Anhebung der seit

---

<sup>10</sup> Vgl. Art. 106 Abs. 6 GG.

<sup>11</sup> Vgl. Art. 28 Abs. 2 GG.

<sup>12</sup> BVerwG, Urteil vom 16. Juni 2015, a. a. O. juris Rn. 28.

<sup>13</sup> Urteil vom 21. Februar 2014 – 10 A 10515/13, juris Rn. 44.

<sup>14</sup> Verbandsgemeindeumlage, Finanzausgleichumlage. Die Umlage zur Finanzierung des Fonds Deutsche Einheit ist seit 2019 weggefallen.

<sup>15</sup> Hierzu gehören die Schlüsselzuweisungen des Landes, die Realsteuern (Grund- und Gewerbesteuer), die Einzahlungen aus den Gemeindeanteilen an der Umsatz- und Einkommensteuer sowie Ausgleichsleistungen aus Umsatzsteuermehreinnahmen des Landes (§ 25 Abs. 1 Satz 2 LFAG). Dabei werden die Realsteuern auf sogenannte Nivellierungssätze umgerechnet. Dies sind fiktive Hebesätze, die der Gesetzgeber in § 13 Abs. 2 LFAG festgelegt hat. Sie werden von Zeit zu Zeit an die durchschnittlichen Hebesätze der Gemeinden angepasst. Setzt eine Gemeinde Hebesätze fest, die höher sind als die Nivellierungssätze, verbleiben ihr die darauf entfallenden Einnahmen im vollen Umfang. Nicht über die Kreisumlage anteilig abgeschöpft werden z. B. Einnahmen aus sonstigen Steuern (z. B. Hundesteuer, Vergnügungssteuer), Mieten, Pachten, Gebühren und Zuweisungen des Landes für laufende Zwecke. Die Umlagegrundlagen beliefen sich in 2018 auf rund 72 % der Gesamteinnahmen aller Kommunen.

<sup>16</sup> In dem der Entscheidung zu Grunde liegenden Fall erreichte die Umlageanspannung 96 %. Das Gericht hat ausgeführt, dass eine Abschöpfung von mehr als 100 % indessen rechtswidrig ist (OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 13. Dezember 1978 – 7 A 72/77, AS 15, S. 157 ff.).

<sup>17</sup> Neuere Daten liegen derzeit nicht vor.

1. Januar 2014 unveränderten **Nivellierungssätze** für die Realsteuern (§ 13 Abs. 2 LFAG) auszuweiten.

Auch Abschöpfungsgrade von unter 100 % können das Recht auf **finanzielle Mindestausstattung** der Gemeinden verletzen, wenn sie zu deren dauerhafter struktureller Unterfinanzierung führen. Maßgeblich hierfür sind nach Entscheidungen des OVG aus den Jahren 2014 und 2020 die Betrachtung eines Zehn-Jahres-Zeitraums<sup>18</sup> sowie als wesentlicher Indikator die **Entwicklung der Liquiditätskredite**.<sup>19</sup> Eine Unterfinanzierung ist jedenfalls dann anzunehmen, wenn eine Gemeinde trotz mindestens den Nivellierungssätzen entsprechenden<sup>20</sup> Realsteuerhebesätzen dauerhaft Liquiditätskredite von über 1.000 € je Einwohner aufweist.<sup>21</sup>

Die Erhebung einer höheren Kreisumlage ist allerdings dennoch möglich, wenn sie **nur bei einzelnen kreisangehörigen Gemeinden** in die Steuerertragshoheit eingreift oder zu einer strukturellen Unterfinanzierung führt. Diesen Fällen ist nach dem OVG durch Teilerlass der Kreisumlage auf der Erhebungsebene Rechnung zu tragen.<sup>22</sup> Erst bei Betroffenheit von mehr als einem **Viertel der kreisangehörigen Gemeinden** wird die verfassungsrechtliche Zulässigkeitschwelle überschritten.<sup>23</sup> Dies war – wie bereits ausgeführt – bei der Steuerertragshoheit nie der Fall. Bei der Liquiditätskreditbelastung lag der Anteil der kreisangehörigen Gemeinden 2015 bis 2018<sup>17</sup> nur bei vier Landkreisen höher als ein Viertel<sup>24</sup>, bei zwei davon nur in einem bzw. zwei Jahren.

Eine **Liquiditätskreditbelastung** kreisangehöriger Gemeinden, die ggf. die Erhebung der Kreisumlage begrenzen kann, resultiert aus deren **unausgeglichenen Finanzrechnungen**. Diese sind immer dann rechtswidrig, wenn die Gemeinde den Haushaltsausgleich durch Festsetzung höherer **Realsteuerhebesätze** erreichen kann. Verfassungsrechtlich zulässig sind Hebesätze weit oberhalb der Nivellierungssätze.<sup>25</sup>

---

<sup>18</sup> OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 21. Februar 2014, a. a. O., juris Rn 53; Urteil vom 17. Juli 2020, a. a. O. juris Rn. 102.

<sup>19</sup> OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 17. Juli 2020, a. a. O., juris Rn. 113.

<sup>20</sup> OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 17. Juli 2020, a. a. O. juris Rn. 136.

<sup>21</sup> OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 17. Juli 2020, a. a. O. juris Rn. 118 und 123.

<sup>22</sup> OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 17. Juli 2020, a. a. O. juris Rn. 98.

<sup>23</sup> OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 17. Juli 2020, a. a. O. juris Rn. 100.

<sup>24</sup> 26,42 % bis 51,49 %.

<sup>25</sup> Vgl. hierzu Fn 1 und VG Darmstadt, Beschluss vom 22. August 2019 – 4 L 1004/19, juris, zur Zulässigkeit eines Hebesatzes der Grundsteuer B von 995 %. Tatsächlich erreichten die durchschnittlichen Hebesätze z. B. der Grundsteuer B der kreisangehörigen Gemeinden in Rheinland-Pfalz 2019 mit 383 % nicht einmal den diesbezüglichen Durchschnittshebesatz der anderen Flächenländer (423 %).

Zwar muss der **Landkreis** bei der Berechnung der **Kreisumlage** stets von den Nivellierungssätzen ausgehen.<sup>26</sup> Der **Kreisverwaltung** obliegt jedoch als unterer Behörde der allgemeinen Landesverwaltung<sup>27</sup> die **Kommunalaufsicht** über die kreisangehörigen Gemeinden.<sup>28</sup> In dieser Eigenschaft hat sie gegen deren **unausgeglichene** und daher **rechtswidrige** Haushalte einzuschreiten.<sup>29</sup> Erfüllt sie diese Rechtspflicht, hat dies – ggf. durch erhöhte Realsteuerhebesätze – ausgeglichene Haushalte der kreisangehörigen Gemeinden zur Folge. Sind diese durch den Haushaltsausgleich nicht mehr auf langfristige Liquiditätskredite angewiesen, ergeben sich für den Landkreis erweiterte Möglichkeiten zur Erhebung der Kreisumlage.

Ein defizitärer **Kreishaushalt** ist daher **rechtswidrig**, wenn eine Erhöhung der Kreisumlage möglich ist, ohne dass bei mehr als einem Viertel der kreisangehörigen Gemeinden die Umlagegrundlagen abgeschöpft werden oder eine strukturelle Unterfinanzierung eintritt.

Die **Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD)** hat als für die **Landkreise** zuständige Kommunalaufsichtsbehörde<sup>30</sup> rechtswidrige Kreishaushalte **zu beanstanden**.<sup>31</sup> Daher ist sie verpflichtet, sich die verfassungsrechtliche Unzulässigkeit einer Umlageerhöhung von defizitär planenden Landkreisen nachweisen zu lassen.

Diese gesetzlichen Aufgaben nahm die ADD – wie vom Rechnungshof im Jahresbericht 2021, Nr. 11 ausführlich dargestellt – bisher kaum wahr. Dass sich dies auch aktuell noch nicht umfassend geändert hat, zeigt exemplarisch der Umgang der ADD mit dem 2021 beschlossenen Haushalt eines Landkreises im nördlichen Rheinland-Pfalz:

*Dieser hatte 2013 bis 2019 stets eine Kreisumlage zwischen 44,0 % und 44,8 % erhoben. 2019 war es ihm gelungen, seine vor Jahren eingetretene, rechtswidrige bilanzielle Überschuldung zu beseitigen. Nach einer ausgeglichenen Planung für 2020 legte der Landkreis für 2021 der ADD einen Haushalt mit einem Defizit von 1,5 Mio. € vor. Ursächlich hierfür war eine Senkung der Kreisumlage auf 43 %, die der Kreistag gegen den Vorschlag der Verwaltung beschlossen hatte. Dass diese Senkung im Hinblick auf die Steu-*

---

<sup>26</sup> § 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 i. V. m. § 13 Abs. 2 LFAG.

<sup>27</sup> § 55 Abs. 2 Nr. 1 LKO.

<sup>28</sup> § 118 Abs. 1 Satz 1 GemO.

<sup>29</sup> VGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16. Dezember 2020 – VGH N 12-14/19; juris Rn. 106 und BVerwG, Urteil vom 29. Mai 2019 – 10 C 1/18, juris Rn. 22.

<sup>30</sup> § 61 Abs. 1 LKO.

<sup>31</sup> Vgl. Fn 23.

*erertragshoheit und die Garantie einer finanziellen Mindestausstattung der kreisangehörigen Gemeinden verfassungsrechtlich geboten war, hatte weder der Landkreis geltend gemacht noch war dies ersichtlich. Konnte daher nicht der geringste Zweifel an der Rechtswidrigkeit des Haushalts bestehen, verzichtete die ADD gleichwohl auf dessen Beanstandung und nahm die für dessen Rechtswidrigkeit ursächliche Kreisumlagesenkung lediglich „zur Kenntnis“.*

Nach § 60 Satz 1 LKO hat die ADD im Rahmen der Kommunalaufsicht über die Landkreise sicherzustellen, dass deren Verwaltung **im Einklang mit dem geltenden Recht geführt wird**. Die bloße Kenntnisnahme von offensichtlichen Rechtsverstößen eines Landkreises steht in **eklatantem Widerspruch** zu diesem gesetzlichen Auftrag.

Soweit der Rechnungshof für die Prüfung kreisangehöriger Kommunen zuständig ist, fordert er bei seinen Prüfungen regelmäßig die seinen Prüfungszeitraum betreffenden kommunalaufsichtlichen Haushaltsverfügungen an. Nach deren Inhalt scheint die im Jahresbericht 2021, Nr. 11 beschriebene Aufsichtspraxis der ADD **überwiegend auch das Vorgehen der Kreisverwaltungen als Kommunalaufsichtsbehörden der kreisangehörigen Gemeinden zu prägen**. Die umfassende rechtswidrige Tolerierung unausgeglichener Kommunalhaushalte durch die Kreisverwaltungen als untere Landesbehörden engt die Dispositionsmöglichkeiten der Landkreise bei der Erhebung von Kreisumlagen selbst ein.

Die ADD ist als obere Kommunalaufsichtsbehörde der kreisangehörigen Gemeinden (§ 118 Abs. 2 GemO) gegenüber den **Kreisverwaltungen** als unteren Kommunalaufsichtsbehörden **weisungsbefugt**. Schreiten die Kreisverwaltungen pflichtwidrig nicht gegen defizitäre Haushalte kreisangehöriger Gemeinden ein, kann die ADD sie hierzu anweisen. Anweisungen der ADD an die Kreisverwaltungen, pflichtgemäß gegen defizitäre Haushalte kreisangehöriger Gemeinden einzuschreiten, sind zumindest dem Rechnungshof nicht bekannt geworden.

Zudem ist festzustellen, dass mindestens neun der 24 Landkreise gemäß der im Internet veröffentlichten Verwaltungsgliederungspläne/Organigramme<sup>32</sup> die Kommunalaufsicht **nicht** dem Geschäftsbereich des **Leitenden staatlichen Beamten** zugeordnet haben. Nach § 56 Abs. 1 Satz 1 LKO bestellt das Innenministerium einen staatlichen Beamten „für die Erledigung der Aufgaben der Kreisverwaltung als unterer Behörde der allgemeinen Landesverwaltung“. Nach Satz 3 der Vorschrift **sollen** zu seinem Geschäftsbereich

---

<sup>32</sup> Stand: 5. März 2021.

**insbesondere** Aufgaben nach § 55 Abs. 2 LKO gehören. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um die **Kommunalaufsicht** und die **überörtliche Gemeindeprüfung**. Für letztere sind die mit den örtlichen Rechnungsprüfungsämtern organisatorisch zu verbindenden Gemeindeprüfungsämter zuständig. Sie unterstehen von Rechts wegen unmittelbar dem Landrat (§ 1 GemPrÄmterV). Daher kann der gesetzlichen Sollvorschrift des § 55 Abs. 2 LKO in der Regel nur genügt werden, wenn zumindest die staatliche Kommunalaufsicht dem Leitenden staatlichen Beamten übertragen wird, dessen Aufsichtsführung ausschließlich auf die Gewährleistung einer gesetzmäßigen Verwaltung kreisangehöriger Gemeinden ausgerichtet ist.

# Anlage



