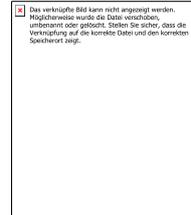


# Landkreis Teltow-Fläming

## Die Landrätin



---

### Stellungnahme der Verwaltung zu den Einwendungen der Stadt Zossen gegen den Entwurf der Haushaltssatzung 2020 des Landkreises Teltow-Fläming

Mit ihrem Schreiben vom 28. Oktober 2019; Posteingang am 04. November 2019 erhob die Stadt Zossen fristgerecht Einwendungen gegen den Entwurf der Haushaltssatzung des Landkreises Teltow-Fläming, insbesondere gegen die Abwägung der Tragfähigkeit der Kreisumlage.

Im Streben nach einem den Anforderungen aus Art. 28 II GG berücksichtigenden Abwägungsprozess zur Wahrung der finanziellen Mindestausstattung von Kommunen bei Erhebung der Kreisumlage hat der Landkreis für die Haushaltssatzung 2020 den bereits zugrunde gelegten Ansatz einheitlicher Kriterien weiterentwickelt. Der gewählte Abwägungsprozess berücksichtigt die finanzielle Lage einer Kommune sowie das Vorhandensein einer finanziellen Mindestausstattung zur Finanzierung freiwilliger Aufgaben. Bei Feststellung einer Verletzung der dauernden Leistungsfähigkeit/Haushaltsausgleich in Kombination mit einem Unterschreiten der „freien Spitze“ einer Kommune wird ein äquivalenter Betrag auf die Kreisumlage erlassen, um die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommune i.S. einer Mindestfinanzausstattung für die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben zu sichern.

Der Landkreis begrüßt zunächst die von den Kommunen in ihren Schreiben zum Ausdruck gebrachte positive Bewertung der Weiterentwicklung des Abwägungsprozesses gegenüber der bisherigen Vorgehensweise. Ebenso nimmt der Landkreis gerne konstruktive Vorschläge zur weiteren Verbesserung des Abwägungsprozesses der Tragfähigkeit der Kreisumlage entgegen und erkennt hierin den von allen Seiten gewünschten Geist einer kooperativen kommunalen Familie.

Bezüglich der konkreten Einwendungen gegenüber der aktuellen Abwägung der Tragfähigkeit der Kreisumlage und der skizzierten Vorschläge zur Verbesserung des Abwägungsprozesses nimmt der Landkreis wie folgt Stellung:

#### Zur Kritik der Berechnungsgrundlagen

*Einwendung der Stadt Zossen: Anzumerken ist, dass die Haushaltssatzung 2020 formal nicht den Erfordernissen der KomHKV entspricht, denn es fehlen in den Teilplänen die Angaben zum vorläufigen Jahresergebnis 2018. Dies erschwert zudem die Beurteilung der Planzahlen 2020 im Vergleich zum Ist 2018. In der Präsentation des Haushaltsentwurfes 2020 hat die Landkreisverwaltung betont, stringente Maßstäbe anzusetzen und einen 5 %igen Aufschlag auf das Rechnungsergebnis 2018 als Planansätze 2020 veranschlagt hat. Nur in Einzelfällen - bei besonderen und schlüssig begründeten abweichenden Mittelanforderungen - seien höhere Ansätze anerkannt worden, weil die Notwendigkeit der Aufwendungen unstrittig gewesen sei.*

*Die Zahlen sehen mithin anders aus.*

---

\* Die genannte E-Mail Adresse dient nur zum Empfang einfacher Mitteilungen ohne Signatur und/oder Verschlüsselung.

**Öffnungszeiten:**

Montag und Dienstag 09:00 - 12:00 Uhr und 13:00 - 15:00 Uhr  
Donnerstag 09:00 - 12:00 Uhr und 13:00 - 17:30 Uhr  
Freitag 09:00 - 12:00 Uhr

Telefon: 03371 608-0  
Telefax: 03371 608-9100  
UST-IdNr.: DE162693698

**Bankverbindung:**

Mittelbrandenburgische Sparkasse in Potsdam  
BLZ: 160 500 00 BIC: WELADED1PMB  
Konto-Nr: 3633027598 IBAN: DE86 1605 0000 3633 0275 98

Einzelne Beratungsdienste haben andere Öffnungszeiten. Diese erfahren Sie über die Telefonzentrale oder im Internet.  
Sie können Ihr Anliegen nach Absprache mit dem Mitarbeiter auch Mo, Di, Mi, Do bis 19:00 Uhr und Fr bis 16:00 Uhr in der Kreisverwaltung erledigen.

Internet: <http://www.teltow-flaeming.de>

1. *Gemäß Gesamtfinanzplan 2020 ff. übersteigt das Haushaltsvolumen 2020 (306,8 Millionen EUR) das Rechnungsergebnis 2018 (267,8 Millionen EUR um 14,6 %. Das ist sehr weit entfernt von den 5 % zzgl. einiger Ausnahmen.*
2. *Der reine Finanzbedarf für die laufende Verwaltungstätigkeit - damit die Kreisumlage – muss 2020 gemäß Gesamtfinanzplan des Landkreises um mindestens 1,9 Millionen EUR gesenkt werden.*

Die von den Kommunen beklagte erhebliche Kostensteigerung des Landkreises von etwa 210 Mio. Euro in 2014 auf etwa 307 Mio. Euro (Plan-Werte) in 2020 entspricht einer durchschnittlichen Kostensteigerung von 5,6 % p.a., die u.a. aus den stetig gestiegenen Soziallasten resultiert und damit den Bedarf des Landkreises für die Wahrnehmung seiner Pflichtaufgaben unmittelbar widerspiegelt. Diese Entwicklung ist nicht untypisch und betrifft alle Landkreise in Brandenburg. Die Ist-Daten 2018 sind vorläufig, da der Jahresabschluss 2018 noch nicht vorliegt und folglich der Einfluss spezifischer Bilanzpositionen (Abschreibungen, Rückstellungsänderungen, investive Schlüsselzuweisungen, Übertragungen, etc.) nicht final feststeht. Es werden aber seitens des Landkreises alle Anstrengungen unternommen, die fehlenden Jahresabschlüsse aufzuholen (aktueller Stand ist 2016), um mehr Sicherheit bezüglich der Mittelbedarfsentwicklung zu haben. Eine entsprechende Projektplanung liegt vor, eine professionelle Unterstützung steht zur Verfügung.

### **Zur Kritik der Rücklagenbildung durch den Landkreis**

*Einwendung der Stadt Zossen: Der Landkreis war aufgrund der zu hohen Kreisumlagezahlungen der Kommunen in der Lage, seinen Kassenkredit vollständig abzubauen und einen enormen Liquiditätsüberschuss „zu erwirtschaften“: 2018: 23,4 Millionen EUR Ist, 2019: 19,3 Millionen EUR Plan, 2020: 14,4 Millionen EUR Plan. Es ist völlig unstrittig, dass hier eine Überzahlung des Landkreises aus der Kreisumlage stattgefunden hat, denn allein in 2018 hat der Landkreis einen Finanzmittelüberschuss aus reiner Verwaltungstätigkeit - und hier gehört die Kreisumlage dazu - in Höhe von 30,7 Millionen EUR „erwirtschaftet“. Jeder Cent Rücklage des Landkreises resultiert aus zu viel gezahlter Kreisumlage der kreisangehörigen Gemeinden und ist zurück zu zahlen.*

Zunächst ist nochmal festzuhalten, dass das Jahresergebnis 2018 aufgrund fehlender Vorjahresabschlüsse nur vorläufig ist. Im vorläufigen Jahresergebnis sind v.a. zahlungswirksame Aspekte der Haushaltswirtschaft erfasst, da diese auch ohne Jahresabschluss aufgrund ihrer Kassenwirksamkeit festgestellt werden können. Nicht zahlungswirksame Aspekte wie Abschreibungen, Sonderpostenaufösungen bestimmte Rückstellungsänderungen sind erst abschließend zu bewerten, wenn die Vorjahresabschlüsse erstellt sind. Insbesondere aber die Unterbesetzung der Bedarfspersonalstellen sowie die damit verbundene Verschiebung konsumtiver Vorhaben in Folgehaushaltsjahre lassen das vorläufige Jahresergebnis 2018 wesentlich höher ausfallen, als es unter den geplanten Umständen zu erwarten war. Der Landkreis führt ebenso wie die kreisangehörigen Kommunen einen erheblichen Stau an Aufgaben mit, der durch die Rücklagen aus vergangenen Jahren zu finanzieren ist. Somit drückt sich in der Rücklage des Landkreises weniger ein „Gewinn“ aus, sondern vielmehr ein „Arbeitsstau“.

### **Zur Kritik des Anteils „freie Spitze“**

*Einwendung der Stadt Zossen: Zudem gesteht der Landkreis Kommunen willkürlich einen Anteil an freiwilligen Leistungen in Höhe von 3 % des Haushaltsvolumens zu, obwohl der gerichtlich ausgeurteilte Anteil zwischen 5 und 10 % betragen darf. Hier liegt somit ein unzulässiger Eingriff in die im Grundgesetz verankerte Wahrung der kommunalen Finanzhoheit vor. In den Beratungen bei der Landrätin zum Haushalt 2020 wurde deutlich, dass die Kreisverwaltung selbst nicht transparent dargestellt hat, wie hoch ihre freiwilligen Leistungen tatsächlich sind, denn es sind nicht alle freiwilligen Leistungen bei der Berechnung des Anteils dieser am Haushaltsvolumen berücksichtigt worden. Es mag unbestritten sein, dass sich viele freiwillige Leistungen (ÖPNV, Schülerbeförderung etc.) wie pflichtige Leistungen anfühlen, aber sie bleiben trotzdem freiwillig und sind daher zwingend in der Berechnung der freiwilligen Leistungen des Landkreises mit zu berücksichtigen. Erst dann kann man tatsächlich beurteilen, was sich der Landkreis leistet und was den Kommunen gleichberechtigt zugestanden werden muss.*

Die Wahrung einer finanziellen Mindestausstattung für Kommunen entsprechend Art. 28 II GG wird in der Literatur schon länger debattiert und ist in der Rechtsprechung spätestens mit dem Urteil des BVerwG vom 31. Januar 2013 Gegenstand einer gerichtlichen Bewertung. Eine einheitliche und etablierte Methodik zur Analyse der finanziellen Mindestausstattung und der Tragfähigkeit der Kreisumlage liegen indes höchstrichterlich nicht vor.

So fokussiert das Urteil vom BVerwG vom 31. Januar 2013 das Verhältnis von spezifischen Erträgen und der Umlagehöhe einer Kommunen und beschließt lediglich, dass im mittelfristigen Zeitraum die Erhebung der Umlagen von einer Kommune nicht deren spezifischen Erträge übersteigen darf. Dieses grundsätzliche Urteil fordert einen nachvollziehbaren und fairen Abwägungsprozess zwischen dem Finanzbedarf des Landkreises und der Wahrung der finanziellen Mindestausstattung der kreisangehörigen Kommunen. Wie hoch jedoch der Finanzbedarf einer Kommune zur Wahrnehmung eines Mindestanteils freiwilliger Aufgaben („freie Spitze“) sei, wird in dem Urteil nicht erklärt. Hierzu passend stellt das VG Bayreuth in einem Urteil vom 10. Oktober 2017 festgestellt, dass nicht nur „[...] die Quote, d.h. der Anteil der Mittel, die eine Kommune für freiwillige Aufgaben aufwenden können muss [...]“ ungeklärt sei, sondern deren Berechnung auch erschwert wird durch Verzehrungseffekte wie dem Umstand, dass freiwilligen Aufgaben auch über privatrechtlich verfasste Tochterunternehmen wahrgenommen werden können und somit die Analyse der Aufwendungen für freiwillige Aufgaben nicht allein auf den Kernhaushalt beschränkt bleiben dürfe. Weiterhin liegt eine abschließende Definition von freiwilligen Aufgaben in Kommunen nicht vor. Auch der Runderlass des MI Bbg. in kommunalen Angelegenheiten Nr. 1/2013 gibt keine positive Definition klassischer freiwilliger Aufgaben von Kommunen vor. Zudem besteht neben den klassischen freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ein nicht unerheblicher Spielraum bezüglich der freiwilligen Ausgestaltung von Pflichtaufgaben einer Kommune, wie bspw. das Betreiben einer Jugendfeuerwehr, das Vorhalten von ungenutzten Friedhofskapazitäten oder auch das nicht kostendeckende Reinigen von Anliegerstraßen durch die Kommunen. Erschwerend variieren etwaige freiwillige Standarderhöhungen im Rahmen der Erbringung von Pflichtaufgaben zwischen den Kommunen stark.

In einem Urteil des Verwaltungsgerichtes Schwerin vom 20. Juli 2016 wird als Untergrenze zur Wahrung der finanziellen Mindestausstattung von kreisangehörigen Kommunen einen Referenzwert in Höhe von 5 % „freie Spitze“ des Gesamthaushaltes vorgegeben. Eine finanzielle Mindestausstattung sei nicht mehr gegeben, wenn dieser Wert über einen mehrjährigen Zeitraum nicht erreicht werden kann; konkret benennt das Urteil einen Betrachtungszeitraum von 10 Jahren.

Eingedenk der beschriebenen Unsicherheiten in Definition und Berechnung der Höhe der freiwilligen Aufwendungen einer Kommune hat sich der Landkreis Teltow-Fläming entschieden, den Abwägungsprozess zur Tragfähigkeit der Kreisumlage auf ein praktikables und nachvollziehbares Maß zu beschränken. Der konkrete freiwillige Aufgabenbestand, der in die Ermittlung des Umfangs an Freiwilligkeit einfließen soll, wurde eingegrenzt. Vor dem Hintergrund dieser Beschränkung der Freiwilligkeitsanalyse wurde konsequenter Weise auch das Niveau an zugestandener „freier Spitze“ auf 3 % abgesenkt. Diese Methodik wurde in der Analyse des freiwilligen Aufgabenanteils in den kreisangehörigen Kommunen sowie im Landkreis selbst einheitlich angewandt und stellt damit aus Sicht des Landkreises eine plausible und faire Konkretisierung des erforderlichen Finanzbedarfsabwägungsprozesses dar.

### **Zur Kritik der Nutzung von durchschnittlichen Steuerhebesätzen**

*Einwendung der Stadt Zossen: Für die Berechnung der sogenannten „freien Spitze“ der Kommunen wurden nicht die tatsächlichen Hebesätze für Grund- und Gewerbesteuer angewandt, sondern die Hebesätze im Landesdurchschnitt. Die Stadt Zossen ist sich bewusst, dass der Gewerbesteuerhebesatz 200 % nicht in allen Belangen von Vorteil ist. Allerdings kann es nicht sein, dass der nivellierte Landesdurchschnitt als Kriterium für Berechnungen des Landkreises zur Anwendung kommen darf. Der Landesdurchschnitt der Steuerhebesätze findet bereits Anwendung bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen, bei der Berechnung der Umlagegrundlagen für die Kreisumlage und bei der Berechnung der Finanzausgleichsumlage und soll nun noch zur Berechnung der „freien Spitze“ herangezogen werden. Dies führt im Ergebnis zu einer in*

*Deutschland unzulässigen „Mehrfachbesteuerung“ von Erträgen und der Überschreitung des Spitzensteuersatzes für Einkünfte (jeglicher Art).*

Die Nutzung nivellierter Steuerhebesätze ist lange Tradition in der (Um)Verteilung kommunaler Finanzen und folgt dem Gedanken, dass eigene Einnahmepotenziale zunächst vollends auszuschöpfen sind, bevor Dritte für die Finanzierung von Kommunen aufkommen müssen. Niederschlag findet diese Sichtweise im § 64 KVerf Bbg., der in absteigender Prioritätenfolge Abgaben, Entgelte und Steuern als mögliche Ertragsquellen benennt. Diesem Ansatz folgend nutzt der Landkreis auch für die Ermittlung der „freien Spitze“ nivellierte Steuerhebesätze und begünstigt Kommunen, die gegenüber dem Landesdurchschnitt höhere örtliche Hebesätze verwenden, da diese den Grundsätzen der kommunalen Einnahmenbeschaffung folgend ihre Ertragsquellen weitgehend auszuschöpfen versuchen. Denjenigen Kommunen aber, die freiwillig niedrigere Steuerhebesätze gegenüber dem Landesdurchschnitt festsetzen, werden im Abwägungsprozess zur Kreisumlage tragfähigkeit kalkulatorische Erträge bis zur Höhe der landesdurchschnittlichen Steuerhebesätze angerechnet. Der freiwillige Verzicht auf Steuereinnahmen stellt eine Eigenverschuldung im Falle einer potenziellen Unterschreitung der 3 % „freie Spitze“ dar. Hierfür dürfen andere Kommunen, auch im Sinne der Gleichrangigkeit von Finanzbedarf und Ertragserwirtschaftung, nicht aufkommen müssen. Somit sieht der Landkreis insbesondere durch die Anwendung nivellierter Steuerhebesätze die Finanzbedarfe und Eigenverantwortlichkeiten der kreisangehörigen Kommunen im Rahmen des Abwägungsprozesses zur Tragfähigkeit der Kreisumlage besonders berücksichtigt.

Wehlan