

Sehr geehrte Frau Landrätin Wehlan,

wie bereits am 19.02.2021 in Ihrer Dienstberatung mit den Hauptverwaltungsbeamten der kreisangehörigen Kommunen zur Haushaltseinbringung 2021 besprochen, möchte ich Ihnen noch einige aufgeworfene Fragen und Rechtsauffassungen verschriftlicht darlegen und um Beantwortung bitten.

Mit Erstaunen habe ich zur Kenntnis genommen, dass Sie bei Entscheidungen des Kreistages zu den Abwägungen des kreislichen mit den gemeindlichen Haushalten, generell keine Beschlüsse, auf Grund der verfassungsgemäßen Rechte der Kreistagsabgeordneten auf Selbstverwaltung, beanstanden werden. Wie schon in meinem Schreiben vom 16.09.2020 möchte ich darauf hinweisen, dass auch Beschlüsse die das verfassungsmäßige Recht auf Selbstverwaltung Ihrer kreisangehörigen Städte und Gemeinden negieren aus meiner Sicht zu beanstanden sind.

Berechnung der freien Spitze von 3%

Zu Ihren Ausführungen die Mittelzentren und die 3% Maximalzuschuss für freiwillige Aufgaben betreffen, konnte ich Ihrer Argumentation nicht folgen. Der Umstand, dass eventuell nicht alle Mittel des Zuschussbedarfes im freiwilligen Bereich zum Tragen kommen und der Umstand, dass die Mittelzentrenzuschüsse nicht der Umlagegrundlage zugerechnet werden und somit nicht in der „Abwägung“ zum Tragen kommen sollen, ist insoweit unzutreffend, als dass im Ergebnis Ihrer „Abwägung“ die aus dem Zuschuss verwendeten Finanzmittel das Kriterium freiwillige Leistungen stark verzerren. Auch, wenn die 800 T€ Mittelzentrenzuschuss nicht direkt durch die Kreisumlage gemindert werden (da sie nicht der Umlagegrundlage zugerechnet werden), führt sie im Ergebnis Ihrer „Abwägung“ zur Verweigerung eines Nachlasses an Kreisumlage durch die Anhebung des Zuschusses zu den freiwilligen Leistungen. Dies gilt selbstredend auch für Kommunen welche als Grundzentren Mittel für den freiwilligen Bereich verausgaben. Aus meiner Sicht sind die zusätzlichen Finanzmittel für Grund- und Mittelzentren jeweils von den Zuschüssen zu den freiwilligen Leistungen abzuziehen und nur die Differenz als reale freie Spitze einer Kommune zu den ordentlichen Erträgen als prozentualer Zuschussanteil ins Verhältnis zu setzen. Sollte der Landkreis die Grund- und Mittelzentrenzulagen nicht zu 100% in den freiwilligen Aufgabenbereich verorten, so müsste dieses nachvollziehbar begründet und zu einer anteiligen Anrechnung führen. Sollte der Landkreis nachvollziehbar nur 80% der Zulage im freiwilligen Bereich sehen, müsste die Rechnung lauten: Zuschussbedarf an freiwilligen Leistungen – 640 T€ (80% von 800 T€ für Mittelzentrum) = gemeindlicher Zuschuss (als Rechengrundlage für die freie Spitze einer Gemeinde – nicht als Mittelzentrum).

Die Grundlage der Abwägung der kreislichen und gemeindlichen Interessen

Nach dem Urteil des BVerwG (2013:310113U8C1.12.0) darf „(...) der Kreis seine eigenen Aufgaben und Interessen nicht einseitig und rücksichtslos gegenüber den Auf-

gaben und Interessen der kreisangehörigen Gemeinden durchsetzen (darf). Es ist allenfalls dahin zu ergänzen, dass der Kreis auch verpflichtet ist, nicht nur den eigenen Finanzbedarf, sondern auch denjenigen der umlagepflichtigen Gemeinden zu ermitteln und seine Entscheidungen in geeigneter Form (...) offenzulegen, um den Gemeinden und gegebenenfalls den Gerichten eine Überprüfung zu ermöglichen.“

Trotzdem nach einer Einzelmeinung die Aktualität der Darstellung der Gemeindedaten kritisiert wurde, möchte ich wiederholt die Herangehensweise und Darstellung des Landkreises loben. Dass der Landkreis nicht auf die Haushalte jeder einzelnen kreisangehörigen Kommune warten kann und die Städte und Gemeinden nicht schon im ersten Halbjahr die Planung für das folgende Haushaltsjahr fertiggestellt haben können ist für mich vollkommen nachvollziehbar. Eine Abwägung auf Grundlage der Datenlage der gemeindlichen Planzahlen des Vorjahres ist der einzig sinnvolle Weg der Umsetzung. Auch die Darstellung und die Einbeziehung der Ergebnis- und Finanzhaushalte in den Abwägungsprozess, sowie die Einbeziehung der freiwilligen Leistungen zeigen eine umfassende Datenerhebung auf.

Die Ermittlung und offene Darstellung der Finanzbedarfe der angehörigen Gemeinden ist damit vordergründig durch den Landkreis erfüllt.

Eine Verzerrung der Ergebnisse ergibt sich aber aus dem Umstand, dass der Landkreis mit dem Rückgriff auf die Vorjahresplandaten der Gemeinden nicht den realen Finanzbedarf der Gemeinden darstellt sondern einen, schon durch Einsparungen teilweise bis ins unerträgliche minimierten Finanzbedarf zur Abwägung nutzt. Am Beispiel von Jüterbog kann ich Ihnen versichern, dass die von Ihnen genutzten Zahlen aus 2020 schon um ca. 3 Mio.€ gekürzt in Ihre Darstellung eingeflossen sind. Dies entspricht annähernd 12% der gesamten ordentlichen Erträge. Um zu den von Ihnen dargestellten Zahlen zu gelangen, wurden also in der Haushaltsplanung schon zwingend notwendige Maßnahmen minimiert bzw. verschoben. Unter anderem betrifft dies Instandsetzung und Instandhaltung von Straßen, Brücken, Kindertagesstätten, Schulen und Verwaltungsgebäuden. Auch gesetzliche Regelungen zum Brand- und zum Emissionsschutz wurden aus finanziellen Gründen schon seit Jahren verschoben. Der sich daraus ergebene Investitionsstau hat eine Dimension erreicht, die weit über ein gesamtes Jahresbudget geht und die unter den bisherigen finanziellen Voraussetzungen nicht nur nicht abgebaut werden kann, sondern absehbar bis zur Handlungsunfähigkeit anwachsen wird.

Um Ihnen die Möglichkeit einer ausgewogenen und gerechten Abwägung zu geben, wurden in diesem Jahr die Haushaltsanmeldungen vor der Kürzung zur Haushaltskonsolidierung und die vollständige Liste der notwendigen Investitionen ohne die Kürzung auf Grund der fehlenden Liquidität und Finanzierbarkeit an Sie weitergeleitet.

Die Abwägung und ihr Ergebnis

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts verpflichtet den Landkreis aber nicht nur die Finanzbedarfe der angehörigen Gemeinden zu ermitteln, sondern anhand dieser

Daten nachzuweisen, dass die eigenen Aufgaben und Interessen und der damit verbunden eigene Finanzbedarf nicht einseitig und rücksichtslos gegenüber den Aufgaben und Interessen der Gemeinden durchgesetzt werden. Weiterhin führt das Gericht aus, dass

„Die verschiedenen Instrumente zur Gestaltung der Finanzausstattung der Gemeinden dürfen weder allein noch in ihrem Zusammenwirken dazu führen, dass die verfassungsgebote finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden unterschritten wird. Insofern zieht Art. 28 Abs. 2 GG auch der Kreisumlageerhebung eine absolute Grenze.“

Weiterhin vertieft das Gericht diesen Grundsatz mit der Aussage:

„(...) die Gemeinden müssen hiernach mindestens über so große Finanzmittel verfügen, dass sie ihre pflichtigen (Fremd- wie Selbstverwaltungs-) Aufgaben ohne (nicht nur vorübergehende) Kreditaufnahme erfüllen können und darüber hinaus noch über eine „freie Spitze“ verfügen, um zusätzlich freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben in einem bescheidenen, aber doch merklichen Umfang wahrzunehmen (...).

Mit diesen Aussagen wird eindeutig festgestellt, dass sowohl pflichtige als auch freiwillige Aufgaben durch die Gemeinden erfüllt werden müssen und der damit verbundene Finanzbedarf auch durch die Erhebung von Umlagen nicht unterschritten werden darf. Daraus folgend, ist der Landkreis verpflichtet sowohl die eigenen pflichtigen als auch freiwilligen Aufgaben mit denen der Gemeinden abzuwägen.

Die durch den Landkreis vorgenommene Reduzierung der Kreisumlage auf die Differenz des Zuschussanteils zu den freiwilligen Aufgaben bis 3%, greift hier auf alle Fälle zu kurz und verstößt damit – nach den Ausführungen des Gerichts - offensichtlich gegen Art.28 Abs.2 GG. Dies ist schon daran erkennbar, dass selbst für die Gemeinden unterhalb der 3% Hürde an freiwilligen Aufgaben eine Prüfung der Erfüllung aller pflichtigen Aufgaben durch den Landkreis nicht erfolgt.

Die Annahme, dass die Gemeinden selber erst ihre Pflichtaufgaben erfüllen, bevor sogenannte „freiwillige Aufgaben“ finanziert werden ist Realitätsfern und kann nicht ernsthaft als Argument herangezogen werden. Zum einen beinhalten freiwillige Aufgaben häufig Pflichtanteile und zum anderen sind freiwillige Aufgaben nicht von heute auf morgen zurückzufahren (Abschreibung auf Gebäude, Kündigungsschutz der Mitarbeiter etc.).

Die Berechnung einer Minderung der Kreisumlagenzahlung im Rahmen einer Abwägung muss sich daher zu allererst auf die finanzielle Mindestausstattung zur Wahrnehmung der pflichtigen (Fremd- und Selbstverwaltungs-) Aufgaben beziehen. In einem zweiten Schritt kann dann, der damit ausgewiesene Finanzbedarf der Gemeinde um den, nach Berechnung des Landkreises übergebührligen freiwilligen Zuschussbedarf gekürzt werden, um somit einen Höchstsatz an Kreisumlagenzahlung der einzelnen Gemeinde auszuweisen.

„Der Schutz- und Garantiegehalt des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 (und 3) GG gilt zugunsten der Gemeinden auch in deren Verhältnis zum Kreis.(..) Damit wird auch der Kreisumlage eine absolute Grenze gezogen; ihre Erhebung darf nicht dazu führen, dass das

absolute Minimum der Finanzausstattung der kreisangehörigen Gemeinden unterschritten wird.“ (Urteil des BVerwG (2013:310113U8C1.12.0))

Konsequenzen einer ordnungsgemäßen Abwägung.

Es ist davon auszugehen, dass mit der Abwägung und der damit verbundenen Minimierung der Einnahmen des Landkreises, die Finanzausstattung des Landkreises nicht mehr den im Grundgesetz verankerten Selbstverwaltungsrecht entsprechen wird. dazu führt das Gericht im benannten Urteil aus:

„(...) dass der Landesgesetzgeber dieses System des Finanzausgleichs als Ganzes zu verantworten hat; er ist verpflichtet, eine angemessene Finanzausstattung, wenigstens aber die Mindestausstattung der Gemeinden im Gesamt seines Regelwerks zu gewährleisten.“ und weiter „So wenig wie das Land kann sich der Kreis von der Beachtung des „Kernbereichs“ der gemeindlichen Selbstverwaltung unter Hinweis auf seine eigene Haushaltslage dispensieren. (...) Ist die eigene Finanzausstattung des Kreises unzureichend, so muss er sich seinerseits an das Land (den Landesgesetzgeber) halten; er kann seine Finanznot nicht auf die kreisangehörigen Gemeinden abwälzen.“

Dem Gericht war bei der Urteilsverkündung also durchaus bewusst, dass die Abwägung kreislicher und gemeindlicher Interessen in ihrer Konsequenz nicht zu einer Abwälzung der Finanzierungslücke des Landkreises auf die verbleibenden potenten Gemeinden führen darf, sondern, dass sich der Landkreis - ähnlich wie die angehörigen Gemeinden bei ihm – mit dem Land auseinandersetzen muss, um das eigene Selbstverwaltungsrecht durchzusetzen.