Landkreis Teltow-Fläming

Die Landrätin

Luckenwalde, 14.04.2021

Stellungnahme der Verwaltung zu den Einwendungen der Stadt Zossen gegen den Entwurf der Haushaltssatzung des Landkreises Teltow-Fläming 2021

Die Stadt Zossen hat fristgemäß von ihrem Recht Gebrauch gemacht, Einwendungen gegen den Entwurf der Haushaltssatzung des Landkreises Teltow-Fläming einzulegen.

Die Kreisverwaltung nimmt zu den aufgeworfenen Fragen und Feststellungen wie folgt Stellung:

Punkt 1: Stadt Zossen – Präsentation des Haushaltes 2021
Wir halten es für unzureichend, wenn die Eckdaten des Kreishaushalts 2021 den Hauptverwaltungsbeamten in einer Telefonkonferenz am 05. Februar durch den Kämmerer der Kreisverwaltung präsentiert wurden, und am 19.02.2021 in einer Präsensveranstaltung eine Gegenüberstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden zu der des Landkreises wiederum durch den Kreiskämmerer erfolgte.

In der Abwägung sind die Finanzbedarfe des Landkreises und der kreisangehörigen Kommunen ermittelt worden. Eine Offenlegung der Entscheidung zur Abwägung ist gegenüber den Hauptverwaltungsbeamt*innen im Rahmen der frühzeitigen Einbeziehung und gegenüber dem Kreistag im Rahmen der Darstellungen im Vorbericht zum Haushaltsplan mithin durchgeführt worden.

Die frühzeitige Erörterung zum Haushaltsplanentwurfs 2021 erfolgte am 05. Februar 2021 im Rahmen der Dienstberatung der Landrätin mit den Hauptverwaltungsbeamt*innen der kreisangehörigen Kommunen als Telefonkonferenz.

Der Beigeordnete und Kämmerer Herr Ferdinand erläuterte anhand einer PowerPoint-Präsentation dazu den aktuellen Aufstellungsstand mit Gesamtergebnis- und Gesamtfinanzrechnung, den Prozess zur Ermittlung des Finanzbedarfs und die daraus resultierende Festsetzung der Höhe der Kreisumlage auf 41%. Diese steht, wie bereits in den Vorjahren, im zentralen Fokus der Haushaltsdiskussion 2021 mit den kreisangehörigen Kommunen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Rechtsprechung verlangt, dass den Gemeinden der Haushaltsplan „nebst Begründung“ zur Verfügung gestellt wird, um den Gemeinden und dem Gericht eine Überprüfung zu ermöglichen. Dies ist bisher nicht geschehen. Wir kritisieren, dass die Gegenüberstellung ausschließlich auf der Grundlage von Planzahlen vergangener Haushalte erfolgt ist. Die Haushaltsplanung bezieht sich wie jede Planung auf die Zukunft. Zahlen vergangener Haushalte scheiden nach der Rechtsprechung als Anknüpfungspunkt für die zukünftige Planung aus. Bei der Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden geht es um den auf zukünftige Haushalte ausgerichteten Finanzbedarf des Kreises und der kreisangehörigen Kommunen. Im konkreten Fall wäre die Tatsache zu berücksichtigen gewesen, dass sich die Stadt

Zossen in der Haushaltssicherung befindet. Schon deswegen hätten wir uns gewünscht, dass die aktuellen Daten bei der Aufstellung des Haushaltes berücksichtigt würden.
Dem Abwägungsprozess der Tragfähigkeit der Kreisumlage der Kommunen des Landkreises Teltow-Fläming lagen die individuell beschlossenen Haushaltsplandaten des Haushaltsjahres 2020 zu Grunde. Dem Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung (BVerwG 8 C 1.12) entsprechend Rechnung tragend, sind unter anderem die Haushaltsdaten in einheitlicher Form abzurufen, um dem Abwägungsprozess eine Grundlage zu bieten. Dabei gilt es sich, auf ein identisches Verfahren zu stützen. Weiterhin wird der Abwägungsprozess in einem Zeitraum vollzogen, in dem sich die Gemeinden bereits vollumfänglich in der Haushaltsplanung des Folgejahres befinden. Eine Beschlussfassung steht zu diesem Zeitpunkt noch aus.

Ergänzend sei ausgeführt, dass der brandenburgische Gesetzgeber die Erhebung der Kreisumlage gemäß § 130 Abs. 1 BbgKVerf als Fehlbedarfsfinanzierung ausgestaltet hat.

Unter Berücksichtigung des Vorgenannten führt dies jedoch trotzdem dazu, dass sich die Prozesse, wie von der Stadt Zossen dargestellt, ebenso im Landkreis gestalten. Der Ermittlung des durch die Kreisumlage zu deckenden Finanzbedarfes des Landkreises gehen eine Aufgabenkritik und eine Kürzung der Aufwendungen auf das notwendige Mindestmaß voraus.

Wie in der Präsentation zu den Abwägungen der einzelnen Kommunen wurde bei der Stadt Zossen aufgezeigt, dass Sie sich durch Ihren niedrigen Steuersatz der Gewerbesteuer in der Haushaltssicherung befinden. Durch Anhebung der Gewerbesteuersätze an den Landesdurchschnitt, könnte die Stadt Zossen 20 Mio. Euro mehr an Steuereinnahmen verzeichnen. Durch diese Angleichung wäre die Stadt Zossen nicht mehr in der Haushaltssicherung.

Dass die vom Landkreis vorgenommene Gegenüberstellung - so wie sie in der Dienstberatung mit den Hauptverwaltungsbeamten am 5. Februar erläutert worden ist - nicht überzeugt, zeigt sich am Beispiel der coronabedingten Mehraufwendungen. Die Unterlage, die uns überlassen worden ist, weist daraufhin, es handele sich für das vor uns liegende Haushaltsjahr um „überzeugend vorgebrachte Mittelanforderungen“. Der Landkreis plant also in die Zukunft. Den Gemeinden wird dies verwehrt. Auch die Gemeinden verzeichnen für das laufende Haushaltsjahr Mehraufwendungen, die von der Pandemie ausgelöst worden sind. Inwieweit diese Mehraufwendungen in die Betrachtung des Landkreises eingestellt worden sind, ist unklar. Bei den Unterlagen geht es ersichtlich nur um die Ermittlung der finanziellen Leistungsfähigkeit, nicht um die zu erwartenden Mehraufwendungen. Damit ist klar, dass der Landkreis für sich beansprucht, was er den Gemeinden verwehrt. Das ist rechtswidrig.

Die Fragen in welcher Weise und in welchem Umfang die Ermittlungspflicht der kreisangehörigen Gemeinden für den Landkreis besteht und welchen konkreten Umfang die verfassungsrechtlich geschützte finanzielle Mindestausstattung der Gemeinde haben muss, sind höchstrichterlich bisher nicht umfassend beantwortet.

Die finanzielle Mindestausstattung sieht der Landkreis dann als gegeben, wenn die Gemeinden im zurückliegenden Planjahr (2020) und in der darauf aufbauenden mittelfristigen Planung den Haushaltsausgleich in der Ergebnisplanung sowie die Kredittilgung in der Finanzplanung erreichen. Hier wird das Vorliegen der dauernden Leistungsfähigkeit geprüft.

Eine Berücksichtigung von zukünftigen Mittelanmeldungen im Rahmen der Haushaltsplanung der Gemeinden würde bedeuten, dass die Verabschiedung des Kreishaushaltes erst frühestens zu Beginn des 2. Halbjahres des laufenden Planjahres stattfinden könnte. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass der Abwägungsprozess die Grundlage für die aufzustellende Haushaltssatzung bildet.

Aus der Rechtsprechung der vergangenen Jahre geht weiterhin hervor, dass die Abwägung des Finanzbedarfs der umlagepflichtigen Gemeinden mit dem des Landkreises nicht auf eine minutiöse Art und Weise zu erfolgen hat.

Es ist festzustellen, dass auch der Haushalt 2021 in den Kreistag eingebracht wird, ohne die Stadt Zossen aktiv in die Abwägung zur Leistungsfähigkeit des Landkreises gegenüber derer der Gemeinden einzubeziehen. Dies in Zeiten, in denen die Einnahmen der Gemeinden massiv unter den Auswirkungen der Covid 19-Pandemie leiden! Die uns vertretenden Rechtsanwälte weisen darauf hin, dass eine Kreisumlage nur ordnungsgemäß festgesetzt wird, wenn Informationsbitten der kreisangehörigen Kommunen entsprochen wird ((OVG Lüneburg, Urteil vom 07. Juli 2004 - 10 LB 4/02 Rn. 31, juris). Wir bitten uns vor der Entscheidung im Kreistag Gelegenheit zu geben, den Haushaltsplan des Kreises im Entwurf zu erhalten und prüfen zu können.

Gemäß § 129 Abs. 1 BbgKVerf ist der Entwurf der Haushaltssatzung frühzeitig mit den amtsfreien Gemeinden zu erörtern. Dies ist am 05. Und 19. Februar 2021 im Rahmen der Dienstberatung der Landrätin mit den kreisangehörigen Kommunen als Telefonkonferenz, sowohl als Präsenzveranstaltung durchgeführt worden. Des Weiteren ist die Haushaltssatzung mit seinen Anlagen nach vorheriger öffentlicher Bekanntgabe an sieben Tagen öffentlich auszulegen. Die öffentliche Bekanntmachung erfolgte mit dem Amtsblatt am 25. Februar 2021. Der Zeitraum zur Einsichtnahme endete am 08. März 2021.

Erfolgt die Abwägung so wie sich dies jetzt abzeichnet, ist sie rechtswidrig. Die Abwägung hat sich nicht nur an einer finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden auszurichten. Abzuwägen sind die gegenseitigen Bedarfe. Bedarf ist mehr als finanzwirtschaftliche Lage einer Gemeinde. Berücksichtigt werden müssen daher auch die Aufgaben, die die Gemeinden im zukünftigen Haushaltsjahr zu bewältigen haben. Nur so wird man der Forderung der Rechtsprechung gerecht, dass der Landkreis sehr wohl seine Ausgaben auch niedriger ansetzen und so zu einer niedrigeren Kreisumlage beitragen kam. Schon bei der Aufstellung des Kreishaushalts war eine lineare Erhöhung der Ausgaben auf Amtsebene um 2,5 Prozent Planungsgrundlage. Nachdem dies auch bereits 2020 erfolgte, kann von einer Abwägung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Kreises und der Gemeinden nicht ausgegangen werden. Ferner entspricht dies auch nicht dem Grundsatz der Sparsamkeit. Es widerspricht einer ordnungsgemäßen Abwägung, wenn der Landkreis zur Begründung des Kreisumlagesatzes auf die gestiegenen Fallzahlen und die damit verbundenen finanziellen Mehrbedarf verweist. Die Bezugnahme darauf kann nicht als Abwägungsgrundlage einseitig dargestellt werden, da diese nicht mit den Mehraufwendungen der Gemeinden abgewogen wurden. Zudem wurden Mehraufwendungen mit Beschlüssen des Kreistags begründet. Auch hierbei wurde nicht näher darauf eingegangen, inwieweit bei den Kreistagsbeschlüssen eine Abwägung tatsächlich erfolgte.

Die Gerichtsentscheidungen der vergangenen Jahre, insbesondere die richterliche Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes aus dem Jahre 2013 orientiert sich an der verfassungsrechtlich geschützten finanziellen Mindestausstattung bei der Abwägung der Tragfähigkeit der Kreisumlage Demnach müssen die Gemeinden 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. Hiernach kann bei einem erhöhten Anteil an freiwilligen Leistungen das Vorliegen der finanziellen Mindestausstattung unterstellt werden. Der Anteil an freiwilligen Leistungen der Stadt Zossen liegt derzeit bei 5,37 Prozent im Verhältnis zu den ordentlichen Erträgen des Gesamtergebnishaushaltes und somit über der zugebilligten „freie Spitze“ für freiwillige Leistungen in Höhe von 3 Prozent.

Eine minutiöse Abwägung der einzelnen Bedarfe ist nicht Ziel eines Abwägungsprozesses. Vielmehr würde dies im Ergebnis zu einem Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 GG der Gemeinden und des Landkreises führen.

Im Rahmen einer gut ausgestatteten kommunalen Infrastruktur werden Maßnahmen anlässlich aktueller Themen und Bedarfe durch den Kreistag verabschiedet. Dabei geht es vorrangig um das Wohl der Einwohner und die kontinuierliche Weiterentwicklung des Landkreises in ausschlaggebenden Bereichen. Wer, wenn nicht die Abgeordneten des Kreistages als Vertreter des Volkes könnten darüber besser entscheiden.

Punkt 2: Stadt Zossen – Schulkosten Gemeinden (Zossen/Dabendorf; Blankenfelde)
Wie aus der Präsentation „Aktueller Aufstellungsstand Dienstberatung mit den Hauptverwaltungsbeamten am 5. Februar 2021“ auf Seite 8 zu entnehmen ist, werden Schulkosten Gemeinden (Zossen/Dabendorf; Blankenfelde) mit +4,7 Mio. EUR angegeben. Aktuell stehen uns keine Informationen zur Verfügung, die uns sagen, mit welchem Teil, wir als Stadt Zossen rechnen können. Auf der Dienstbesprechung vom 12.03.2021 wurde uns nur mitgeteilt, dass der Anteil für die Stadt Zossen weiter reduziert werden soll.

Der Schulkostenbeitrag ist dem Brandenburgischen Schulgesetz (BbgSchulG) zufolge ein öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch, der durch einfache Leistungsanforderung und bei Säumigkeit durch allgemeine Leistungsklage geltend gemacht werden kann. Die Geltendmachung des Schulkostenbeitrages je Schüler mit Wohnsitz im Landkreis Teltow-Fläming der Gesamtschule Zossen/Dabendorf obliegt daher allein der Stadt Zossen als leistungsberechtigter Schulträger durch eine Schulkostenbeitragsrechnung. Für die Schulkostenbeitragsrechnung sind die laufenden Aufwendungen abzüglich der damit im Zusammenhang stehenden Erträge einschließlich des Schullastenausgleichs relevant. Da diese erst nach Ablauf des Haushaltsjahres 2021 also rückwirkend abgerechnet werden können, steht der Umfang der Leistung, den die Stadt Zossen für 2021 gemäß § 116 BbgSchulG vom Landkreis erstattet bekommt, noch nicht fest.

Um die kreisangehörigen Schulträger aber im laufenden Haushaltsjahr finanziell zu entlasten, zahlt der Landkreis Schulkosten im Voraus in Form von Abschlagszahlungen auf der Basis der letzten Ist-Abrechnung. Da die Fertigstellung des Neubaus bevorsteht und die Schüler der Gesamtschule Zossen/Dabendorf ab dem Schuljahr 2021/2022 in diesem Neubau beschult werden, ist mit einer deutlichen Erhöhung der Leistungsverpflichtung durch den Landkreis zu rechnen. Erst auf Nachfrage bei der Stadt Zossen wurden die zu erwartenden Mehraufwendungen der Schule dem Landkreis benannt. Schließlich sind diese Mehraufwendungen im Haushaltsplan zur Haushaltsvorsorge abzubilden. Im Planansatz der Aufwendungen „Schulkosten an Gemeinden“ (243010.545200) sind deshalb rund 4,5 Mio. € für Mietkosten, Personalkosten, Betriebskosten, Kosten für Ausstattungen bzw. Abschreibungen aktivierungspflichtiger Ausstattungen für die Gesamtschule ab dem Haushaltsjahr 2021 zusätzlich veranschlagt. Ob diese dann in der geplanten Höhe bezahlt werden müssen, wird sich erst nach Vorlage der Abrechnung der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen für das Jahr 2021 und erfolgter Prüfung durch das Fachamt des Landkreises ergeben.

Derzeit prüft das Fachamt in welcher Höhe Abschlagszahlungen in 2021 erfolgen, um höhere Nachzahlungen aufgrund der Ist-Abrechnung ab 2022 zu vermeiden. Aus diesem Grund mussten von der Stadt Zossen weitere Zuarbeiten abgefordert werden, die noch ausstehen. Es soll bereits vorab eingeschätzt werden, in welchem Umfang der errichtete Schulkomplex und die von der Stadt für die Planung angezeigten Miet- und Betriebskosten für einen geordneten Schulbetrieb erforderlich bzw. angemessen sind. Es entspricht nicht dem Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, dass hier eine Schule errichtet wurde, deren Raumbestand die Raumbedarfsempfehlungen des Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport offensichtlich überschreitet. Deshalb muss die Stadt Zossen damit rechnen, dass die angezeigten Mehraufwendungen für die Haushaltsplanung sich nicht im vollen Umfang in den Abschlagszahlungen für das II. Halbjahr 2021 wiederfinden werden. Da die Beschulung der Schüler an dem neuen Standort ab dem Schuljahr 2021/2022 erfolgen soll, sind im Rahmen des Schulkostenbeitrages für 2021 auch nur die Aufwendungen ab diesem Zeitpunkt erstattungsfähig. Gemäß § 43 Abs. 1 BbgSchulG beginnt ein Schuljahr zum 1. August eines Jahres.

Punkt 3: Stadt Zossen – dringende Investitionen
Abwägungsrelevant ist auch der Umstand, dass die Sanierung mit dem Umbau an dem bestehenden Kita-Gebäude ist zwingend notwendig ist, um dem Bedarf an Kinder-Betreuungsplätzen am Standort Zossen gerecht zu werden.

Die Kita Bummi verfügt grundsätzlich über eine Kapazität von 104 Betreuungsplätzen. Durch eine befristete Ausnahmegenehmigung vom Ministerium für Bildung Jugend und Sport (MBJS), bis zum 30.09.2023, hat die Stadt Zossen die Kapazitätserweiterung auf 120 Betreuungsplätzen erreichen können, jedoch ist auch diese Kapazität bereits erreicht und es liegen bis dato weitere 30 Neuanmeldungen für diese Einrichtung vor. Sollte die Ausnahmegenehmigung für die Kita Bummi 2023 verstreichen, ohne das neue Kitaplätze geschaffen wurden, wird es lt. MBJS auch keine weiteren Ausnahmegenehmigungen für diese Einrichtung geben.
Die Stadt Zossen hat noch 2 weite Baumaßnahmen die dringend durchgeführt werden müssen, um die Sicherheit der Kinder nicht zu gefährden oder die Auslauffläche nicht zu reduzieren. Hierbei handelt es sich zum einen um den 2. Flucht- und Rettungsweg der für die Grundschule in Zossen. Bei diesem Bauvorhaben muss eine Außentreppe angebaut werden, um die Flucht- und Rettungswege sicherzustellen. Des Weiteren müssen die aktuell vorhandenen Türen ausgebaut werden und durch neue Brandschutztüren ersetzt werden.

Der Landkreis kann die Sorge zur Finanzierung geplanter Investitionen der Gemeinden durchaus nachvollziehen. Jedoch verlangt der Abwägungsprozess zur Tragfähigkeit der Kreisumlage eine Einheitlichkeit in ihrer Vollziehung. Im Zuge der angewandten Methodik des Abwägungsprozesses wurden die individuell beschlossenen Haushaltsplandaten 2020 dem Abwägungsprozess zugrunde gelegt. Dem Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung entsprechend Rechnung tragend, können einzelne, für die jeweilige Gemeinde als unverzichtbar geltende Maßnahmen, nicht in dem gewünschten Ausmaß berücksichtigt werden.

Im Zuge der Prüfung der Haushaltsplandaten auf Nachlassfähigkeit wurde außerdem wiederholt ersichtlich, dass der Gewerbesteuerhebesatz weit unter dem Landesdurchschnitt liegt und somit zu erheblichen Gewerbesteuereinbußen führt. Ein Umdenken könnte hier zur Stärkung der finanziellen Handlungsfähigkeit im investiven Bereich führen.

Die Verwaltung empfiehlt, die Einwendungen der Stadt Zossen gegen die Haushaltssatzung des Landkreises Teltow-Fläming 2021 abzulehnen.

Wehlan