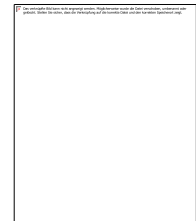


# Landkreis Teltow-Fläming

Die Landrätin



---

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

Mit ihrem Schreiben vom 11. November 2019; Posteingang am 18. November 2019 erhob die Stadt Jüterbog 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 und gleichberechtigten Zusammenarbeit.

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 Jüterbog: Chronologisch betrachtet stiegen die Aufwendungen des Landkreises seit 2014 um fast 50% auf 306,5 Mio. Euro für das Haushaltsjahr 2020 an. Neu bei der Haushaltsplanung 2020 ist, dass sich der Kreis zur Eindämmung der Haushaltsauswüchse einen Sparzwang auferlegt hat. Die allgemeine Herangehensweise zur Haushaltsplanung 2020, mit der Vorgabe die Ist-Zahlen aus 2018 plus max.5% „Inflationsaufschlag“ bzw. einer detaillierten Begründung für höhere Aufwandsanmeldungen, ist grundsätzlich zu begrüßen. Die Selbstverpflichtung, einen aus den Vorjahren tatsächlich nachgewiesenen Bedarf nicht (oder nur gering in einer fest definierten Größenordnung) zu überschreiten, sollte zumindest zu einer Eingrenzung der stetig aufwachsenden Aufwandsseite führen. Mit dem Vorliegen der Planzahlen 2020 sind auch die vorläufigen Ist-Zahlen 2018 einsehbar. Auffallend ist dabei, dass in der Finanzrechnung ein positiver Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit von ca. 30,7 Mio. Euro ausgewiesen wird. Anders als die Ergebnisrechnung ist die Finanzrechnung mit dem Ende des*

---

\* 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

Konto-Nr: 3633027598

BIC: WELADED1PMB

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>

*jeweiligen Jahres nicht mehr veränderbar. Damit weist der Landkreis in 2018 eine Überzahlung von über 30 Mio. Euro unter Berücksichtigung der Investitionsmaßnahmen und von ca. 27 Mio. Euro unter Berücksichtigung der Tilgung aus. Im Vergleich der ursprünglichen Haushaltsansätze 2018 zu dem ausgewiesenen Finanzergebnis 2018 lässt sich feststellen, dass über 10 Mio. Euro Mehreinzahlungen und ca. 20 Mio. Euro Minderauszahlungen generiert wurden. Da hinter allen Ein- und Auszahlungen auch Erträge und Aufwendungen stehen ist davon auszugehen, dass in der ursprünglichen Haushaltsplanung 10 Mio. Euro an Einnahmen nicht erfasst und 20 Mio. Euro an Aufwendungen zu hoch angesetzt wurden. Der Vergleich der vorläufigen Finanz- mit der vorläufigen Ergebnisrechnung verdeutlicht, dass im Rahmen der Abschlussbuchungen für den Jahresabschluss 2018 noch eine Minderung der Aufwandsseite von bis zu 20 Mio. Euro zu erwarten ist. Davon ausgehend, dass die vorläufigen Ist-Ansätze noch mit 20 Mio. Euro überbewertet sind und die Neuansätze diese noch um 5% übersteigen dürfen, ist eine wirksamen Eingrenzung der auswuchernden Aufwandsseite nicht erreicht worden. Der direkte Vergleich der vorläufigen Ist-Daten für 2018 und der Ansätze für 2020 offenbart dann auch noch eine Steigerungsrate von 14% im Aufwands- und nur 12,7 % im Ertragsbereich. Die Idee, den überproportionalen Aufwuchs der Mittelanmeldungen in der Planung auf ca. 5% der Ist-Werte des Vorjahres zu begrenzen ist aus zweifacher Sicht fehlgeschlagen. Zum einen sind die vorläufigen Ist-Werte aus 2018 aufwandseitig um ca. 20 Mio. Euro zu hoch angesetzt und zum anderen entspricht die Steigerungsrate mit 14% auf die schon zu hoch angesetzten Aufwendungen aus 2018 dem dreifachen der Selbstverpflichtung. Der eingebrachte Haushalt wird damit, wie auch schon in den Vorjahren, in der Planung durch die Aufblähung der Aufwendungen ein Finanzierungsdefizit darstellen, welches in der Realität der Haushaltsumsetzung nicht existiert aber für die Berechnung der Kreisumlage eine unnötige zusätzliche Belastung der kreisangehörigen Gemeinden verursacht.*

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 einem durchschnittlichen Wachstum des Gesamthaushalts 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 des Anteils „freie Spitze“**

*Einwendung der Stadt Jüterbog: So entsprechen die den Gemeinden zugestandenen Zuschussbedarfe für freiwilligen Aufgaben in Höhe von 3% der Gesamteinnahmen nicht der Rechtsprechung der letzten Jahre. Zur Wahrung der in Art. 28 II GG festgeschriebene Finanzhoheit der Kommunen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung ist nach aktueller Rechtsprechung von einer „freien Spitze“ von 5% - 10% auszugehen. Die von Ihnen angeführten Begründungen für die Festlegung der Zuschussquote auf 3% habe ich in meinem Schreiben vom 28.10.2019 schon hinlänglich widerlegt. Ihre Argumentation, dass mit dem vereinfachten Analyseverfahren ja nicht alle freiwilligen Leistungen der betroffenen Kommunen erfasst werden und daher eine „freie Spitze“ von 3% als angemessen gelten kann, ist auf der Dienstberatung der Bürgermeister schon dahingehend widerlegt worden, dass auch eindeutig pflichtige Aufwendungen durch die Vereinfachung der Analyse dem freiwilligen Bereich zugeordnet werden (z.B. Schulsporthallen) und damit die Nichterfassung von freiwilligen Leistungen ausgeglichen wird. [...] Aus meiner Sicht verstößt ein Abwägungskriterium von unter 5% Zuschussbedarf für freiwillige Leistungen gegen das, im Art. 28 II GG verankerte Recht auf kommunale Selbstverwaltung.*

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 höchststrichterlich 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 fest, 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 Verzerrungseffekte 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 ein 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.

Im Übrigen wurde die Nutzung von Schulsporthallen für den Schulsport (Produktbereich 21) nicht in die Analyse der „freien Spitze“ einbezogen. Eine möglicherweise ortsspezifische anteilige Nutzung von Schulsporthallen für den Breitensport stellt hingegen eine freiwillige Aufgabe dar, deren Kosten nach § 7 Abs. 2 KomHKV i.V.m. § 20 Abs. 5 KomHKV im entsprechenden Produktbereich (hier PB 42) darzustellen sind. Diese freiwilligen Aufwandsbestandteile wurden daher folgerichtig in die Analyse der „freien Spitze“ integriert.

### **Zur Kritik der Bezugsbasis für die Berechnung der „freien Spitze“**

*Einwendung der Stadt Jüterbog: Des Weiteren suggerieren Sie, dass bei der prozentualen Berechnung der freiwilligen Leistungen nur der Zuschussbedarf und nicht der reine Aufwand dem Gesamtertrag gegenübergestellt wird und daher eine Besserstellung der betroffenen Städte und Gemeinden erfolgt, welche den geringeren Maximalprozentsatz der freiwilligen Leistungen rechtfertige. In der Rechtsprechung wird für die „freie Spitze“ explizit auf den Finanzbedarf der Kommune zur Erfüllung sogenannter freiwilliger Leistungen verwiesen. Da sich der Finanzbedarf*

*aus den notwendigen Auszahlungen minus den dazugehörigen Einzahlungen errechnet, ist für die Darstellung der Mindestausstattung der Kommune auch nur der Zuschuss als Differenz von Aufwand und Ertrag anzusetzen.*

Das beschriebene Fehlen einer einheitlichen Methodik zur Berechnung der „freien Spitze“ schließt auch die Definition der Basis mit ein. Es ist keineswegs in den angesprochenen Urteilen geklärt, wie Dividend und Divisor des Quotienten „Anteil freiwilliger Aufgaben“ zu berechnen sind. Der Terminus „Finanzbedarf“ für freiwillige Aufgaben lässt offen, ob es sich hierbei lediglich um den unmittelbaren Ressourcenverbrauch handelt oder der Nettoeffekt nach Abzug der erzielten Erlöse heranzuziehen ist. So betrachtet der Runderlass des MI Bbg. in kommunalen Angelegenheiten Nr. 1/2013 in seinem Vorschlag zur Analyse der freiwilligen Leistungen einer Kommune lediglich die „[...] direkten [...] und [...] indirekten Aufwendungen [...]“, jedoch keine mit den freiwilligen Leistungen erzielten Erlöse. Der Landkreis Teltow-Fläming hat sich im Rahmen der Abwägung der Tragfähigkeit der Kreisumlage für eine Betrachtung der Nettobelastung für freiwillige Aufwendungen entschieden. Durch diese die Kommunen begünstigende Herangehensweise würde bereits früher als nur durch die Betrachtung der reinen Aufwendungen für freiwillige Leistungen einer Kommune eine nicht mehr ausreichende „freie Spitze“ attestiert werden. Somit gesteht der Landkreis in seiner Kreisumlagentragfähigkeitsanalyse den Kommunen effektiv einen höheren Anteil an Aufwendungen für freiwilligen Aufgaben zu, als nur der Wert von 3% Zuschussbedarf anzeigt.

### **Zur Kritik der Nichteinhaltung des Konnexitätsprinzips**

*Einwendung der Stadt Jüterbog: In Konsequenz Ihres Abwägungsprozesses erlassen Sie den Kommunen, welche die von Ihnen festgesetzten Kriterien erfüllen, die Kreisumlage bis zur Grenze der von Ihnen zugebilligten Maximalhöhe der freiwilligen Leistungen. Kommunen die durch die Zahlung der Kreisumlage nicht einmal ihren pflichtigen Aufgaben nachkommen können, wird damit nur theoretisch eine „freie Spitze eingeräumt, da die eingesparten Mittel zuerst für die vernachlässigten Pflichtaufgaben genutzt werden müssen. Eine Abwägung kreislicher und gemeindlicher Interessen kann daher nicht bei der gesetzten Höchstgrenze der freiwilligen Aufgaben enden, sondern muss im Vorfeld auf die Sicherstellung der Pflichtaufgaben abzielen.*

Dem Einwand, der Landkreis möge im Rahmen der Tragfähigkeitsanalyse der Kreisumlage auch eine mögliche Unterfinanzierung der kreisangehörigen Kommunen für die Wahrnehmung von Pflichtaufgaben wie auch übertragenen Aufgaben vornehmen fehlt die legitime Basis. In den oben angesprochenen Urteilen wird im Rahmen des Abwägungsprozesses von Landkreisen lediglich verlangt, dass eine Abwägung zwischen den grundsätzlich gleichberechtigten Finanzinteressen von Landkreis und kreisangehörigen Kommunen vorgenommen werden soll. Dieser Abwägungsprozess soll sicherstellen, dass den Kommunen eine finanzielle Mindestausstattung zur Wahrung ihrer freiwilligen nach Abzug der Kreisumlage verfügbar bleibt. Eine mögliche Verletzung des Konnexitätsprinzips hingegen, wonach den Kommunen entgegen § 2 Abs. 5 BbgKVerf die Kosten für Pflichtaufgaben und übertragene Aufgaben nicht ausreichend vom Land erstattet werden, ist nicht Teil des Abwägungsprozesses der Kreisumlage und kann auch nicht vom Landkreis vorgenommen werden.

### **Zur Kritik der Nichtberücksichtigung von Zentrumsfunktionen**

*Einwendung der Stadt Jüterbog: Als Mittelzentrum stehen Jüterbog 800 TEuro für gemeindeübergreifende Aufgaben zur Verfügung. Die dazu veranschlagten Mittel werden vor allem zur Vorhaltung von Leistungen über die Stadtgrenzen hinaus in den Bereichen Kultur, Sportförderung, Wirtschaftsförderung und „Pendlerdrehkreuz“ verwendet. Die aufgezählten Leistungen schlagen sich fast 100% im freiwilligen Bereich nieder. Damit verzerrt sich das Bild der prozentualen Verteilung von freiwilligen und pflichtigen Aufgaben. Würde ich Ihrem bisherigen Schema folgend max. 3% meiner Gesamterträge als Zuschuss in den freiwilligen Bereich investieren, lägen meine erlaubten Zuschüsse bei 750.054,- € und damit noch unterhalb der mir zugewiesenen 800.000,- Euro. Mit anderen Worten müsste ich ca. 50.000 Euro zweckentfremdet einsetzen und keinerlei weiteren städtische Mittel für den freiwilligen Bereich bereitstellen, um das von Ihnen geforderte 3% Kriterium einzuhalten.*

Die Festlegung einer einheitlichen Betrachtung der finanziellen Mindestausstattung von Kommunen über einen festen Prozentsatz für vordefinierte, freiwillige Aufgabenbereiche lässt unterschiedliche Funktionstypen von Kommunen unberücksichtigt. Die einheitlichen Grundlagen für den Abwägungsprozess zur Tragfähigkeit der Kreisumlage unterliegen einem Prozess und können weiter entwickelt werden. Dazu wird der Landkreis auch vor der Haushaltsaufstellung 2021 die Gemeinden und Städte einbeziehen. Das Thema Mittelzuweisungen für Zentrumsfunktionen und Finanzierung freiwilliger Aufgabenbereiche - bezogen auf die Abwägung der Kreisumlage werden wir in die Arbeit des Landkreistages aufnehmen. Gleichermaßen sollte hier auch der Gemeinde- und Städtebund genutzt werden. Letztendlich geht es um die Frage, ob ein entsprechender ortsspezifischer Grenzwert für die „freie Spitze“ je (Zentrums)Kommune anzulegen wäre.

In diesem Zusammenhang sei nochmal darauf verwiesen, dass der Abwägungsprozess zur Tragfähigkeit der Kreisumlage als Ergebnis nicht eine Kürzung der freiwilligen Aufwendungen im Falle der Überschreitung der 3%-Grenze für die „freie Spritze“ fordert, sondern einen Nachlass auf die Höhe der Kreisumlage vorsieht, wenn die 3%-Grenze unterschritten wird. Somit besteht also bei einer etwaigen Überschreitung der 3%-Grenze durch die Mittelzuweisung für Zentrumsfunktionen unter keinen Umständen die Gefahr der Schlechterstellung in Frage kommender Kommunen.

### **Zur Kritik der Fehlbedarfsfinanzierung des Landkreises**

*Einwendung der Stadt Jüterbog: Wie auch schon im Einwand zum Haushalt des Landkreises 2019 betont, begründet sich der generelle Nachteil der Fehlbedarfsfinanzierung darin, dass der Inanspruchnehmer derartiger Zuschüsse keinen daraus resultierenden Sparzwängen unterworfen ist, da sein Fehlbedarf unabhängig vom wirtschaftlichen Umgang mit den Ressourcen und den daraus resultierenden Kostensteigerungen durch den/die Zuschussgeber zu finanzieren ist.*

Die Entscheidung über die Form der Finanzierung der Landkreise hat der Landesgesetzgeber getroffen und im § 130 BbgKVerf konstituiert. Etwaige Bedenken gegen diesen spezifischen Kompensationsmechanismus sind daher über die Städte- und Gemeindevertretung dem Land gegenüber vorzubringen.

Wehlan