

Drucksachen-Nr. BV/631/2016	Datum 10.11.2016	
---------------------------------------	---------------------	--

Zuständiges Dezernat/Amt: Dezernat I / Amt für Finanzen und Beteiligungsmanagement

Beschlussvorlage

öffentliche Sitzung

Beratungsfolge	Datum	Stimmenverhältnis				Lt. Beschlussvorschlag	Abweichender Beschluss (s. beiliegendes Formblatt)
		Ja	Nein	Stimmenenthaltung	Ein-stimmig		
Ausschuss für Finanzen und Rechnungsprüfung	22.11.2016						
Kreisausschuss	29.11.2016						
Kreistag Uckermark	07.12.2016						

Inhalt:

Einwendungen der Gemeinden Berkholz-Meyenburg, Passow, Pinnow, Schöneberg und Mark Landin zur Aufstellung des Kreishaushaltes für die Jahre 2017/2018

Wenn Kosten entstehen:

Kosten €	Produktkonto	Haushaltsjahr	<input type="checkbox"/> Mittel stehen zur Verfügung
<input type="checkbox"/> Mittel stehen nicht zur Verfügung <input type="checkbox"/> Mittel stehen nur in folgender Höhe zur Verfügung: €	Deckungsvorschlag:		

Beschlussvorschlag:

Der Kreistag beschließt, die Einwendungen der Gemeinden Berkholz-Meyenburg, Passow, Pinnow, Schöneberg und Mark Landin vom 24. Oktober 2016 gegen den Kreishaushalt für die Jahre 2017/2018 (vgl. Anlage) zurückzuweisen.

gez. i. V. Bernd Brandenburg
Landrat

gez. Bernd Brandenburg
Dezernent/in

Begründung:

Gem. § 129 Abs. 1 Satz 1 BbgKVerf soll der Entwurf der Haushaltssatzung mit den amtsfreien Gemeinden und Ämtern frühzeitig erörtert werden. Ein entsprechender Erörterungstermin mit den Gemeinden und Ämtern fand hier am 11. Oktober 2016 statt. Die einwendenden Gemeinden hatten an diesem Termin nicht teilgenommen.

Gegen den Entwurf der Haushaltssatzung können kreisangehörige Gemeinden innerhalb einer Frist von einem Monat nach Beginn der Auslegung (hier: 27. September 2016) Einwendungen erheben. Über die Einwendungen hat der Kreistag in öffentlicher Sitzung zu beschließen (vgl. § 129 Abs. 1 Satz 6 BbgKVerf).

Die Gemeinden Berkholz-Meyenburg, Passow, Pinnow, Schöneberg und Mark Landin haben fristgemäß mit Schreiben vom 24. Oktober 2016 Einwendungen gegen den Entwurf der Haushaltssatzung 2017/2018 erhoben (vgl. Anlage). Die Abgabe der Stellungnahme der Gemeinden ist einheitlich durch den Prozessbevollmächtigten, Herrn Rechtsanwalt Barthel, erfolgt. Demgemäß erscheint es auch sachgerecht, die Einwendungen einheitlich zu erörtern und zu bescheiden. Dabei soll sich die Darlegung der Begründung auf die Reihenfolge der vorgebrachten Einwendungen beziehen. Dass die im anwaltlichen Schreiben geäußerten Auffassungen als Stellungnahme bezeichnet werden, steht der Annahme einer Einwendung i. S. v. § 129 BbgKVerf nicht entgegen, da der Begriff der Einwendung weit zu verstehen ist.

1. Wirtschaftspläne

Zum Zeitpunkt von Aufstellung und Feststellung des Haushaltsplanes lagen die Wirtschaftspläne der Unternehmen und Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit und an denen die Gemeinde mit mehr als 50 Prozent beteiligt ist, noch nicht vor.

Da zum Zeitpunkt der Aufstellung des Haushaltsplanentwurfes regelmäßig die Wirtschaftspläne noch nicht vorliegen, wird im Vorbericht des Haushaltsplanentwurfes des Landkreises Uckermark auf die nachträgliche Vervollständigung hingewiesen.

Die einwendenden Gemeinden bitten um Vorlage der entsprechenden Pläne.

Zwischenzeitlich wurde der Wirtschaftsplan der Uckermärkischen Dienstleistungsgesellschaft mbH (UDG) durch die Aufsichtsratssitzung vom 27.10.2016 der Gesellschafterversammlung zur Beschlussfassung empfohlen. Nach Vorliegen des Gesellschafterbeschlusses werden der Haushaltsplanentwurf des Landkreises Uckermark für die Haushaltsjahre 2017/2018 umgehend vervollständigt sowie alle Kreistagsabgeordneten, sachkundigen Einwohner und Amtsdirektoren und Bürgermeister der kreisangehörigen Gemeinden entsprechend der Verfahrensweise der Vorjahre über die Bereitstellung im Internet informiert.

Der Wirtschaftsplan der Uckermärkischen Rettungsdienstgesellschaft mbH (URG) steht zur Beschlussempfehlung der Aufsichtsratssitzung am 10.11.2016 auf der Tagesordnung. Für die Uckermärkische Verkehrsgesellschaft mbH (UVG) betrifft dies den 24.11.2016.

Auch für diese beiden Unternehmen werden die Wirtschaftspläne nach Rechtskräftigkeit durch die entsprechenden Beschlüsse gemäß des oben genannten Verfahrens unverzüglich nachgereicht.

Vervollständigend sei hier darauf hingewiesen, dass aufgrund des Charakters des Doppelhaushaltes die Wirtschaftspläne für 2018 voraussichtlich erst im vierten Quartal 2017 vorliegen werden.

2. Kreisumlage-Hebesatz

Die einwendenden Gemeinden können sich zunächst den Ausführungen in dem Vorbericht zum Haushaltsplan 2017/2018 bezogen auf die anzuwendenden Maßstäbe zur Ermittlung des Finanzbedarfes bei der Festsetzung der Kreisumlage der kreisangehörigen Gemeinden ohne weiteres anschließen. Zutreffend werde festgestellt, dass die Finanzsituation der einwendenden Gemeinden durchaus als angespannt zu bezeichnen ist. Die vermeintlichen Ursachen verortet der Landkreis in der Übertragung bestimmter gemeindlicher Aufgaben auf das Amt Oder-Welse. Letztlich mache der Landkreis die Höhe der Amtsumlage dafür verantwortlich, dass sich die Gemeinden in finanzieller Not befänden. Von einer künstlichen Überhöhung der Amtsumlage könne dabei indes nicht die Rede sein. Es sei im Übrigen nicht dargetan, dass der Gemeindehaushalt, hätte die Aufgabenwahrnehmung durch das Amt nicht stattgefunden, besser dastünde.

Diese Ausführungen bedürfen einer Klar- bzw. Richtigstellung.

Zur Klarstellung sei zunächst angemerkt, dass andere amtsangehörige Gemeinden mit zum Teil weit niedriger Steuerkraftmesszahl bzw. Ertragskraft durchaus Haushalte auszugleichen in der Lage sind. Nur die amtsangehörigen Gemeinden des Amtes Oder-Welse konnten in den letzten Jahren tatsächlich den Haushaltsausgleich nicht erreichen.

Im Übrigen ist nochmals deutlich darauf hinzuweisen, dass in den vorliegenden Fällen die Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben auf das Amt die Höhe der tatsächlichen Aufwendungen für Selbstverwaltungsaufgaben verschleiert. Denn die Aufwendungen aus übertragenen Aufgaben sind im Amtshaushalt, im Wesentlichen im Produkt „Bauhof“, mit enthalten. Damit ist nicht mehr ersichtlich, in welchem Umfang Leistungen für die einzelnen Gemeinden bzw. für welche Aufgaben Leistungen erbracht werden. Eine gesonderte Aufschlüsselung über die entsprechend freiwilligen Aufgaben ist nicht vorhanden. Demzufolge ist es dem Landkreis anhand der Haushaltspläne und (unvollständigen) Haushaltssicherungskonzepte nicht möglich, den Umfang der freiwilligen Leistungen im Einzelnen zu ermitteln. Damit kann auch nicht beurteilt werden, welche „Standards“ sich die Gemeinden bei der entsprechenden Aufgabenwahrnehmung durch das Amt tatsächlich leisten.

In diesem Zusammenhang sei auch darauf hingewiesen, dass nach dem Runderlass des Ministeriums des Innern in kommunalen Angelegenheiten Nr. 1/2013 („Maßnahmen und Verfahren der Haushaltssicherung und der vorläufigen Haushaltsführung“) dem Haushaltssicherungskonzept, sofern ein Haushaltsausgleich – so wie hier – innerhalb des mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanungszeitraumes nicht dargestellt werden kann, eine fortzuschreibende Übersicht der wahrgenommenen freiwilligen Aufgaben beizufügen ist. Mit der Übersicht ist hiernach über die durchgeführte Aufgabenkritik bzw. eingeleitete Maßnahmen zu informieren. Darüber hinaus ist eine Übersicht darüber beizufügen, in welchem Umfang auf Erträge verzichtet wird. Ferner sollte mit dem Haushaltssicherungskonzept eine Übersicht vorgelegt werden, mit der die freiwilligen Anteile bei pflichtigen Aufgaben und somit das vorhandene Konsolidierungspotential darzulegen sind, um eine umfassende Einschätzung des Konsolidierungspotentials und des Konsolidierungswillens vornehmen zu können. Ein etwaiges Konsolidierungspotential wurde von den hier in Rede stehenden Gemeinden nicht aufgezeigt.

Demzufolge ist es dem Landkreis von vornherein gar nicht möglich, den Umfang der freiwilligen Leistungen ermitteln zu können. Hierzu ist der Landkreis indes überdies auch gar nicht angehalten. Denn durch die Rechtsprechung ist insofern abgesichert, dass die substantiierten Darlegungslasten bei den Gemeinden und nicht bei dem Landkreis liegen. Es wäre überdies dem Kreis auch unmöglich und verwehrt, sich an die Stelle der kreisangehörigen Gemeinde zu setzen und unter Einschluss der Möglichkeiten der Gestaltung des gemeindlichen Ausgabeverhaltens zu prüfen, ob gerade die Kreisumlage zu einer Verletzung der gemeindlichen Finanzhoheit führt. Insofern haben die Gemeinden ihrerseits selbst nachvollziehbar zu begründen, inwiefern sie durch die Höhe der Kreisumlage objektiv gehindert sind, die ihnen obliegenden Aufgaben – ggf. nach einem Überdenken der Prioritäten – in dem erforderlichen Mindestmaß zu erfüllen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit seiner jüngsten Rechtsprechung lediglich darauf hingewiesen, dass der Landkreis mit Blick auf die nicht antastbare Mindestausstattung der Gemeinden auch verpflichtet sei, nicht nur den eigenen Finanzbedarf, sondern auch denjenigen der umlagepflichtigen Gemeinden zu ermitteln und seine Entscheidung offenzulegen. Dies bedeutet indes nicht, dass der Kreis sozusagen minutiös die Finanzbedarfe des Kreises und seiner kreisangehörigen Gemeinden (rechnerisch) gegeneinander abzuwägen hätte. In Anknüpfung an diese Rechtsprechung hat sich sodann herausgebildet, dass der Landkreis bei seiner Haushaltsplanung mit Aufstellungen über die Steuerkraftmesszahl, die Schlüsselzuweisungen, den Bestand der Rücklagen und der freien Finanzspitzen seiner Ermittlungspflicht ausreichend nachkommt. Der Landkreis Uckermark ist mit der Aufstellung des Haushaltsentwurfes 2017/2018 diesen Pflichten in nachvollziehbarer Weise gerecht geworden.

Die einwendenden Gemeinden verkennen insofern die Rechtsprechung zu den Darlegungslasten der Gemeinden.

a./b. Erhöhung der Umlagegrundlagen/Reduzierungen aufgrund der Orientierungsdaten

In der Einwendung wird ein Vergleich der Umlagegrundlagen 2017 und 2018 zum Vorjahr 2016 gezogen.

Für 2017 und 2018 wird dabei auf die Umlagegrundlagen in Höhe von 128.519.782 € Bezug genommen. Dieser Wert entspricht den Orientierungsdaten gemäß Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 28.06.2016 und liegt der Haushaltsplanung des Landkreises Uckermark nur für das Haushaltsjahr 2017 zugrunde. Multipliziert mit dem in der Planung berücksichtigten Hebesatz von 45,9 % war ein Planwert für die zu erwartende Kreisumlage in Höhe von 58.990.580 € für 2017 einzustellen.

Die Planung für 2018 und Folgejahre erfolgte auf der Grundlage der Prognose zur Entwicklung der Umlagegrundlagen auf der Basis der Steuerschätzungen November 2015 (Rundschreiben des Landkreistages 656/2015) und Mai 2016 (Rundschreiben des Landkreistages 257/2016), aus denen sich eine Fortschreibung der Umlagegrundlagen und damit des Kreisumlage-Planwertes ergab.

Für 2016 bezieht sich der ausgeführte Vergleich auf die Umlagegrundlagen in Höhe von 122.685.153 € lt. Orientierungsdaten des Ministeriums der Finanzen vom 06.08.2015, was bei einem Hebesatz von 47,9 % rechnerisch einen absoluten Kreisumlageertrag von 58.766.188,29 € ergeben würde.

Gerechtfertigt wäre hier allerdings nur ein Vergleich zu den endgültigen Umlagegrundlagen und somit zu den tatsächlichen Erträgen aus Kreisumlage für 2016.

Gemäß Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 23.03.2016 wurden die Umlagegrundlagen für den Landkreis Uckermark für 2016 auf 123.313.216 € festgesetzt, was bei einem Hebesatz von 47,9 % für die Kreisumlage eine Gesamterhebung der Kreisumlage von 59.067.030,46 € ergibt.

Bei dem Vergleich des Planansatzes 2017 zum Vorjahr 2016 muss also anstatt eines absoluten Mehrertrages von 224.391,94 € auf einen absoluten Minderertrag in Höhe von 76.450,46 € für den Landkreis Uckermark abgestellt werden.

Die Aussage, dass sich keine Senkung des absoluten Ertrages der Kreisumlage ergibt, ist demzufolge unzutreffend.

Im Übrigen wären die Schlussfolgerungen der einwendenden Gemeinden auch bei einem Vergleich der Umlagegrundlagen 2017 zu den Umlagegrundlagen lt. Orientierungsdaten des Ministeriums der Finanzen vom 06.08.2015 unrichtig.

Denn die absoluten Mehrbelastungen aus der Kreisumlage 2017 im Vergleich zu den Umlagegrundlagen lt. Orientierungsdaten des Ministeriums der Finanzen vom 06.08.2015 für 2016 resultieren aus höheren Umlagegrundlagen der Gemeinden, mithin aus ihrer gesteigerten Finanzkraft. Bereits die Steuerkraftmesszahlen und damit die eigene Ertragskraft sind (außer bei Passow) gestiegen. Trotz Verringerung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen bei Berkholz-Meyenburg und Mark Landin verbleibt auch diesen Gemeinden ein Überschuss aus den gestiegenen Umlagegrundlagen. Bei Passow wird die geringere Steuerkraft durch erhöhte Schlüsselzuweisungen und eine absolute Entlastung bei der Kreisumlage ausgeglichen. Hiernach ist festzustellen, dass allen Gemeinden letztlich eine höhere Finanzkraft verbleibt.

Im Gegensatz zu den unter a. gemachten Ausführungen werden unter b. beim Vergleich innerhalb der amtsangehörigen Gemeinden nunmehr für 2016 die festgesetzten Umlagegrundlagen herangezogen.

Der Vorbericht stellt jedoch gegenüber, welche Minderaufwendungen sich für die besagten Gemeinden im Rahmen der für 2017 vorliegenden Orientierungsdaten aufgrund der Senkung des Hebesatzes um 2 Prozentpunkte ergeben.

Auch hier ist die Aussage der Einwendung demzufolge falsch, dass die Ausführungen im Vorbericht unzutreffend seien.

Die vorgenannten Ausführungen lassen sich mit folgender Übersicht nochmals zusammenfassend nachvollziehen:

	Umlagegrundlagen	Kreisumlage	Hebesatz
Orientierungsdaten für 2015 vom 25.07.2014 (Grundlage der Planung Doppelhaushalt 2015/2016)	120.131.292,00 €	57.542.888,87 €	47,90%
Orientierungsdaten für 2016 vom 06.08.2015	122.685.153,00 €	58.766.188,29 €	47,90%
tatsächliche Festsetzung für 2016 vom 23.03.2016	123.313.216,00 €	59.067.030,46 €	47,90%
Orientierungsdaten für 2017 vom 28.06.2016 (Grundlage der Planung für 2017)	128.519.782,00 €	58.990.579,94 €	45,90%
lt. Prognose Entwicklung Umlagegrundlagen (Grundlage der Planung 2018 auf Basis der Steuerschätzungen November 2015 (RS LKT 656/2015) und Mai 2016 (RS LKT 257/2016)	133.636.928,00 €	61.339.349,95 €	45,90%

c. Mangelhafte Ausschöpfung anderer Finanzquellen des Landkreises

Die einwendenden Gemeinden sind der Auffassung, dass der Landkreis Uckermark es versäumt habe, unter Beachtung der gesetzlichen Vorschriften festzustellen, welche sonstigen Finanzmittel zur Deckung des für die Aufgabenerfüllung notwendigen Finanzbedarfes zur Verfügung stünden und in welchem Umfang ein notwendiger Finanzbedarf durch die Wahrnehmung von Aufgaben des Landkreises bestehe.

Hier ist zunächst festzustellen, dass die Auffassung nicht näher substantiiert wird. Dessen ungeachtet muss sich die Auffassung als rechtsfehlerhaft erweisen.

Gem. § 130 Abs. 1 BbgKVerf ist, soweit die sonstigen Finanzmittel des Landkreises den für die Aufgabenerfüllung notwendigen Finanzbedarf nicht decken, eine Umlage nach den hierfür geltenden Vorschriften von den kreisangehörigen Gemeinden zu erheben (Kreisumlage). Diese vorgeschriebene Rangordnung der Einnahmebeschaffung bedeutet aber nach ständiger Rechtsprechung nicht, dass die Kreise die für ihre Aufgabenerledigung vorrangigen Deckungsmittel bis zur Grenze des Möglichen auszuschöpfen hätten, bevor sie berechtigterweise die Kreisumlage erheben bzw. erhöhen. Grundsätzlich ist es allerdings den Kreisen verwehrt, die gesetzlich angelegte Rangordnung dadurch zu unterlaufen, dass sie die von ihnen eigenverantwortlich bestimmbaren Einnahmequellen bewusst zu Lasten der Kreisumlage verschonen bzw. fehlerhaft veranschlagen. Davon kann hier jedoch keine Rede sein. Nicht einmal ansatzweise wird hier dargetan, dass der Landkreis Einnahmequellen zu Lasten der Kreisumlage verschonen würde. Der Vortrag entbehrt hier insofern jeder Substanz.

In der Einwendung wird ausgeführt, dass (im Haushalt 2017/2018 des Landkreises) keine Benutzungsgebühren mehr für Volkshochschule in Ansatz gebracht würden, wobei zuvor (2016) noch 100.000 € eingestellt worden seien.

Die Benutzungsgebühren für die Kreisvolkshochschule werden im Landkreis Uckermark in Höhe von 187.000 € geplant, so dass bereits im Ansatz nicht nachvollzogen werden kann, an welcher Stelle des Haushaltsplanes die 100.000 € abgelesen wurden.

Bei Betrachtung des Produktblattes 27110 – Kreisvolkshochschule Uckermark (Seite 233 des Haushaltsplanes 2017/2018) wird deutlich, dass lediglich eine Änderung in der Kontenzuord-

nung vorgenommen wurde. Insgesamt wurden auf diesem Produkt bei einem Vergleich zu 100.000 € im Gegenteil nicht weniger, sondern sogar noch mehr Erträge geplant:

**Teilergebnishaushalt
- EUR -**

Ertrags- und Aufwandsarten		Ansatz VJ	Ansatz	Ansatz	Planung	Planung	Planung
		2016	2017	2018	2019	2020	2021
		1	2	3	4	5	6
1.	Steuern und ähnliche Abgaben	0	0	0	0	0	0
2.	Zuwendungen und allgemeine Umlagen	52.962	61.975	52.108	51.321	50.512	50.512
3.	Sonstige Transfererträge	0	0	0	0	0	0
4.	Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	187.000	0	0	0	0	0
5.	Privatrechtliche Leistungsentgelte	15	187.000	187.000	187.000	187.000	187.000
6.	Kostenerstattungen und Kostenumlagen	85.400	150.000	150.000	150.000	150.000	150.000
7.	Sonstige ordentliche Erträge	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000
8.	Aktiviert Eigenleistungen	0	0	0	0	0	0
9.	Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	0
10.	= Erträge aus laufender Verwaltungstätigkeit	<u>328.377</u>	<u>401.975</u>	<u>392.108</u>	<u>391.321</u>	<u>390.512</u>	<u>390.512</u>

Der Änderung der Kontenzuordnung lag im Rahmen des Forderungsmanagements und in Zusammenarbeit mit den Fachämtern eine entsprechende Prüfung zur richtigen Einordnung aller Ertrags- und Forderungskonten in den kommunalen Kontenrahmen zugrunde. Im Ergebnis wurde festgestellt, dass die Erträge für die Nutzung von Räumen, Sporthallen, Aula, Mehrzweckhallen der Schulen sowie der Entgelte der Kursgebühren an der Kreisvolkshochschule Uckermark den privatrechtlichen Forderungen zuzuordnen sind, da die Nutzungsentgelte über Benutzer- und Entgeltordnungen erhoben werden. Die Entgelte der Kreismusikschule Uckermark sind dagegen über eine Gebührensatzung geregelt und somit den öffentlich-rechtlichen Forderungen zuzuordnen.

3. Deckungsreserve

Mit der Einwendung werden Zweifel erhoben, ob die zu veranschlagende Höhe der Deckungsreserve als sachgerecht zu beurteilen ist, obwohl eine differenzierte Beurteilung aller Risiken gerade entsprechend der in der Einwendung ausgeführten gesetzlichen Grundlagen erfolgt ist. Gemäß § 17 Abs. 2 KomHKV dürfen Mittel zur Deckung über- und außerplanmäßiger Aufwendungen und Auszahlungen als Deckungsreserve veranschlagt werden. Von dieser Möglichkeit hat der Landkreis Uckermark bei der Haushaltsplanaufstellung 2017/2018 Gebrauch gemacht, um gegen unvorhersehbare Risiken gewappnet zu sein.

Ausführungen dazu wurden im Vorbericht auf den Seiten 8, 23 und 24 des Haushaltsplanes 2017/2018 des Landkreises Uckermark ausführlich dargelegt.

Jede einzelne Position, die der Deckungsreserve im Rahmen einer Risiken- und Chancen-Betrachtung zugrunde liegt, wurde sowohl mit Vorlage des Haushaltsplanes im Vorbericht als auch im Erörterungsgespräch mit den amtsfreien Gemeinden und Ämtern gemäß § 129 BbgKVerf offen gelegt und erläutert.

Leider sind Vertreter der hier Stellung genommenen Gemeinden des Amtes Oder-Welse der Einladung des Landkreises zu diesem Erörterungstermin nicht gefolgt.

Erst nach der kritischen Betrachtung aller Risiken, wie mögliche Mehrbelastungen im Kita- und Jugendhilfe-Bereich, mögliche Ertragseinbußen aufgrund des Auslaufens des Solidarpaktes, und Chancen, wie zukünftige voraussichtliche, aber noch nicht gesetzlich definierte,

kommunale Entlastungen, ergab sich der verbleibende Finanzbedarf des Landkreises Uckermark, dem die Bemessung der Kreisumlage zugrunde lag.

Von einer willkürlichen Festlegung eines zusätzlichen Aufwandes im Rahmen einer Deckungsreserve, um somit den Kreisumlage-Hebesatz auf 45,9 % zu steuern, kann also keine Rede sein.

Gerade dagegen spricht die Einplanung von Jahresüberschüssen in den Ergebnishaushalten 2017 bis 2020, zumal sich die hier Stellung genommenen Gemeinden in ihrer Einwendung auch auf die Jahres-Plan-Ergebnisse der Vorjahre von 0 € und das beim Verwaltungsgericht Potsdam anhängige Klageverfahren gegen die Festsetzung der Kreisumlage 2015 beziehen.

Daher wird hier auch in Bezug auf die Vorjahre klargestellt, dass keineswegs nicht benötigte Mittel in einer Deckungsreserve veranschlagt wurden, um den Haushalt auszugleichen. In den Verfahren der Vorjahre waren dagegen Risiken angezeigt, deren vollständiger Ausgleich eine weitere Erhöhung der Kreisumlage erforderlich gemacht hätte. Eine Erhöhung der Kreisumlage durch Anhebung des Hebesatzes von den dort veranschlagten 47,9 % wurde jedoch als nicht vertretbar eingeschätzt, so dass lediglich eine Deckungsreserve in Höhe der im Rahmen eines noch ausgeglichenen Haushaltes verfügbaren Mittel eingestellt wurde.

4. Wahrnehmung freiwilliger und/oder kreisfremder Aufgaben

Entgegen der Auffassung der einwendenden Gemeinden hat der Landkreis bei den Haushaltsansätzen seinen Kompetenzrahmen nicht missbräuchlich überschritten.

Richtig ist zunächst, dass die Kreisumlage im Wege einer normativen Verknüpfung mit der rechtlichen Zulässigkeit der Aufgabenerfüllung des Kreises gekoppelt ist. Aufgaben, die der Kreis wahrnimmt, obwohl sie nicht in seinen Zuständigkeitsbereich fallen, lösen keinen Finanzbedarf im Sinne der genannten Bestimmung des § 130 BbgKVerf aus. Zu den Aufgaben des Landkreises gehören neben den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung sowie den Auftragsangelegenheiten auch die sog. freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben. Nach § 122 Abs. 2 Satz 1 BbgKVerf erfüllt der Landkreis in seinem Gebiet in eigener Verantwortung alle die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden und Ämter übersteigenden öffentlichen Aufgaben, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen und die Aufgaben nicht durch kommunale Zusammenarbeit erfüllt werden. In diesem Zusammenhang ist bereits höchstrichterlich geklärt, dass der Kreis, soweit er nicht zur Aufgabenwahrnehmung verpflichtet ist, den Umfang der von ihm wahrgenommenen Aufgaben und die Intensität der Aufgabenwahrnehmung auf der Grundlage seines Selbstverwaltungsrechts in eigener Verantwortung bestimmt. Die eigenverantwortliche Aufgabenbestimmung des Landkreises haben die kreisangehörigen Gemeinden damit im Grundsatz als rechtmäßig hinzunehmen.

Vor diesem Hintergrund darf die Rechtmäßigkeit der festgesetzten Kreisumlage – so wie hier – nicht lediglich pauschal und abstrakt angegriffen werden. Selbst dann, wenn eine unzulässige Aufgabenwahrnehmung durch den Kreis behauptet wird, bedarf es einer substantiierten Darlegung konkreter Anhaltspunkte, dass der dem Landkreis zustehende weite Gestaltungsspielraum überschritten worden ist.

Die einwendenden Gemeinden können der Erhebung der Kreisumlage nicht entgegenhalten, der Landkreis nehme Aufgaben wahr, für die er nicht zuständig sei. Die Gemeinden beziehen sich insoweit auf die Bildungsförderrichtlinie des Landkreises und rügen, dass diese Richtlinie eine (die Gemeinden „bevormundende“) Förderung von Investitionen in die digitale

Grundschule ermögliche. Dies ist bereits im Ansatz verfehlt. Maßgeblich für den Finanzbedarf sind nicht Richtlinien des Landkreises, sondern – im Rahmen der Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Kreisumlage – die Ansätze im Haushaltsplan. Maßgebliche Prüfgröße ist allein der Haushaltsplan des Landkreises als Verbindungslinie zwischen der zulässigen Aufgabenwahrnehmung durch den Landkreis auf der einen und der Höhe der Kreisumlage auf der anderen Seite. Die Mittel, auf die sich die Bildungsrichtlinie bezieht, finden sich im Produkt 57110.531811 des Haushaltsplanes. Der Landkreis ist Träger von weiterführenden allgemeinbildenden Schulen. In diesem Bereich ist er ohne weiteres befugt, entsprechende Angebote zu fördern. Der Haushaltsansatz – der im übrigen von den einwendenden Gemeinden selbst gar nicht gerügt wird – sieht überdies keine Festlegung auf Projekte an Grundschulen vor. Darüber hinaus ist die von den Gemeinden bemängelte, nach der Richtlinie bestehende Fördermöglichkeit im Grundschulbereich auch schlicht als kreisliche Ausgleichs- oder Ergänzungsaufgabe i. S. v. § 122 Abs. 2 Satz 3 BbgKVerf zu qualifizieren.

Zu guter Letzt sei erwähnt, dass die von den Gemeinden gewählte Formulierung einer „bevormundenden“ Förderung zumindest Befremden auslöst. Es ist nämlich letztlich die (freie) Entscheidung jeder Kommune, sich um Fördermittel zu bewerben. Nur der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass die Gemeinde Schöneberg und die Gemeinde Passow in der Vergangenheit durchaus entsprechende Förderanträge gestellt hatten.

Demzufolge kann nicht davon die Rede sein, dass der Landkreis hier zu Lasten der Gemeinden kreisfremde Aufgaben wahrnimmt.

5. Verletzung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden

Entgegen der Auffassung der einwendenden Gemeinden würde die Erhebung der Kreisumlage in dem im Entwurf zum Haushaltsplan 2017/2018 vorgesehenen Umfang die kreisangehörigen Gemeinden im Amt Oder-Welse nicht in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung verletzen. Diese Behauptung wird in keiner Weise untermauert und muss sich demzufolge als gänzlich unsubstantiiert erweisen.

Hierzu sei zunächst festgehalten, dass nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts für die Höhe der Kreisumlage keine feste Obergrenze anzunehmen ist. Vielmehr ist das Recht der kommunalen Selbstverwaltung erst dann verletzt, wenn die Kreisumlagequote jedes vernünftige Maß übersteigt, der Kreis mit ihr willkürlich und rücksichtslos zu Lasten der Gemeinden seine kreispolitischen Interessen verfolgt und die Kreisumlage objektiv geeignet ist, eine unzumutbare Belastung der Finanzkraft der Gemeinde dergestalt zu bewirken, dass sie die Möglichkeit zur eigenverantwortlichen Betätigung verliert. Dies hat das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 23.11.1988 – 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83 entschieden. Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Rechtsprechung stets aufgegriffen (vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 16.06.2013, 10 C 13.14).

Die Rechtsprechung konkretisiert den Kernbereich kommunaler Mindestausstattung dahingehend, dass die Gemeinden mindestens über so große Finanzmittel verfügen müssen, dass sie ihre pflichtigen Aufgaben ohne Kreditaufnahme erfüllen können und darüber hinaus noch über eine „freie Spitze“ verfügen, um zusätzlich freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben in einem bescheidenen, aber doch merklichen Umfang wahrzunehmen. Dies ist (auch) bei den einwendenden Gemeinden der Fall. Denn stellt man hier die Steuerkraftmesszahl und die Schlüsselzuweisungen der Gemeinden jeweils dem Umlagesoll gegenüber, bleibt festzustellen, dass in jedem Fall die von der Rechtsprechung geforderte „freie Spitze“ verbleibt.

Nach alledem kann von einem Eingriff in den Kernbereich der kommunalen Finanzhoheit hier keine Rede sein. Da die Kreisumlage sich insofern als rechtmäßig erweist erübrigt sich auch eine weitere Auseinandersetzung mit der – nicht näher begründeten - Anregung, den Kreisumlagesatz hier höchstens auf 43 % festzusetzen.

Im Ergebnis sind die Einwendungen der Gemeinden nicht geeignet, die Rechtmäßigkeit des Haushaltsentwurfes 2017/2018 in Zweifel zu ziehen. Demgemäß sind die Einwendungen daher zurückzuweisen.

Anlagenverzeichnis:

Einwendungen der Gemeinden Berkholz-Meyenburg, Passow, Pinnow, Schöneberg, Mark Landin zum Kreishaushalt 2017-2018