

Drucksachen-Nr. BV/050/2019	Datum 22.02.2019	
---------------------------------------	---------------------	--

Zuständiges Dezernat/Amt: Dezernat I / Amt für Finanzen

Beschlussvorlage

öffentliche Sitzung

Beratungsfolge	Datum	Stimmenverhältnis				Lt. Beschlussvorschlag	Abweichender Beschluss (s. beiliegendes Formblatt)
		Ja	Nein	Stimmenenthaltung	Ein-stimmig		
Ausschuss für Finanzen und Rechnungsprüfung	11.03.2019						
Kreisausschuss	19.03.2019						
Kreistag Uckermark	27.03.2019						

Inhalt:

Einwendungen der Gemeinden Berkholz-Meyenburg, Mark Landin, Passow, Pinnow und Schöneberg gegen den Entwurf der Haushaltssatzung des Landkreises Uckermark für die Jahre 2019/2020

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 zu 1. bis 5. und 7. bis 9. der Gemeinden Berkholz-Meyenburg, Mark Landin, Passow, Pinnow und Schöneberg vom 18. Februar 2019 gegen den Kreishaushalt für die Jahre 2019/2020 (vgl. Anlage) zurückzuweisen. Der Einwendung zu 6. wird durch die Tabelle „Investitionstätigkeit“ im Punkt 3.3. des Vorberichtes Rechnung getragen.

gez. Karina Dörk
Landrätin

gez. Bernd Brandenburg
Dezernent/in

Begründung:

Gem. § 129 Abs. 1 Satz 1 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (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 6. Februar 2019 statt. Die einwendenden Gemeinden waren an diesem Termin durch eine Mitarbeiterin des Amtes Oder-Welse vertreten. Gegen den Entwurf der Haushaltssatzung können kreisangehörige Gemeinden innerhalb einer Frist von einem Monat nach Beginn der Auslegung (hier: 21. Januar 2019) 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 18. Februar 2019 Einwendungen gegen den Entwurf der Haushaltssatzung 2019/2020 erhoben (vgl. Anlage). Die Abgabe der Stellungnahme der Gemeinden ist einheitlich durch den vertretungsberechtigten Amtsdirektor, Herrn Detlef Krause, 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.

1. Der Umlagebetrag steigt im Vergleich zum Vorjahr um über 5,4 Mio. €. Durch die gestiegenen Umlagegrundlagen tritt ein Mitnahmeeffekt ein, und es handelt sich eigentlich nicht nur um eine Erhöhung der Kreisumlage um einen Prozentpunkt, sondern vielmehr um eine beträchtliche absolute Erhöhung.

Die Kreisumlage berechnet sich aus der Steuerkraft der Gemeinden und den Schlüsselzuweisungen. Von dieser Umlagegrundlage wird ein bestimmter Vom-Hundert-Satz als Kreisumlage definiert. Die Zahlungen der Kreisumlagen dienen dazu, den nicht anderweitig gedeckten Finanzbedarf des Landkreises zu decken.

Mit Nachtragshaushalt 2018 betrug die Kreisumlage 41 v. H. der Umlagegrundlagen. Mit Haushaltsplanentwurf 2019/2020 beträgt der Kreisumlagehebesatz 42 v. H.; mithin liegt hier eine Steigerung um 1 Prozentpunkt und nicht, wie dargelegt, um 1 % vor.

In absoluten Beträgen bedeutet dies eine Steigerung in Höhe von 5.468.358,54 € für 2019 und in Höhe von 8.160.852,54 € für 2020, bezogen auf den absoluten Kreisumlagebetrag 2018.

2. Im Erörterungstermin wurde um Erläuterung gebeten, unter welchen Gesichtspunkten aus Sicht des Kämmers eine Gemeinde eine strukturelle Finanzschwäche aufweist. Im Erörterungstermin wurde durch den Kämmers lediglich festgestellt, dass auf die strukturelle Finanzschwäche umfangreich eingegangen wurde. Kriterien oder Maßstäbe o. ä. wurden seitens Herrn Brandenburg nicht dargelegt.

Im Erörterungstermin wurde auf die Anlage zum Vorbericht des Entwurfes des Haushaltsplanes des Landkreises Uckermark für den Doppelhaushalt 2019/2020 verwiesen. Darin wird ausführlich erläutert, welche Gesichtspunkte für die Beurteilung einer strukturellen Finanzschwäche heranzuziehen sind.

3. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes ist der Landkreis verpflichtet, den eigenen Finanzbedarf und denjenigen der umlagepflichtigen Gemeinden zu ermitteln, und er hat seine Entscheidung in geeigneter Form offen zu legen.

... Eine derartige rechtskonforme Abwägung in concreto wird mit der Einwendung als nicht gegeben gesehen.

Dem Grunde nach ist zum Zeitpunkt des Eingangs von Einwendungen der Gesamt-Abwägungsprozess noch nicht abgeschlossen.

Für das Land Brandenburg existieren im Hinblick auf den Umstand, dass der Kreisumlagehebesatz in der Haushaltssatzung festgelegt wird, besondere Beteiligungsrechte der kreisangehörigen Kommunen im Zusammenhang mit der Erarbeitung der Haushaltssatzung (vgl. § 129 Abs. 1 BbgKVerf). Die Norm regelt zwei unterschiedliche Beteiligungsverfahren:

Zum einen schreibt das Gesetz vor, dass der Entwurf der Haushaltssatzung mit den amtsfreien Gemeinden und den Ämtern frühzeitig zu erörtern ist. Zum anderen fordert § 129 Abs. 1 BbgKVerf, dass der Entwurf der Haushaltssatzung nach vorheriger öffentlicher Bekanntgabe an sieben Tagen öffentlich auszulegen ist. Gegen den Entwurf können kreisangehörige Gemeinden innerhalb einer Frist von einem Monat nach Beginn der Auslegung Einwendungen erheben.

Erst nach Ablauf dieses Beteiligungsverfahrens und Berücksichtigung der Ergebnisse aus Erörterung und Einwendungen sowie der Beschlussfassung durch den Kreistag kann der Abwägungsprozess als abgeschlossen gelten.

Ausgehend von diesem Ermittlungsgebot hat der Landkreis Uckermark im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsentwurfes bis zum Ablauf der Einwendungsfrist folgende Daten erhalten, eingeholt, ausgewertet und im Ergebnis in seine Abwägung mit einfließen lassen.

Mit Schreiben vom 05.04.2018 wurden die kreisangehörigen Gemeinden im Rahmen einer ersten Abfrage zur Einschätzung ihrer Finanzsituation in den Planungsprozess einbezogen. Rückantworten dazu gingen ein von den Städten Angermünde, Prenzlau und Templin sowie von den Ämtern Gerswalde und Brüssow.

Mit Schreiben vom 28.11.2018 erfolgte eine aktualisierte Umfrage, mit der den kreisangehörigen Gemeinden nochmals die Möglichkeit gegeben wurde, zu ihrer Finanzsituation Stellung zu nehmen. Von besonderem Interesse waren hierbei Informationen zum voraussichtlichen Jahresabschluss 2018 sowie zur Haushaltsplanung 2019/2020, vor allem zu den Eckwerten wie ordentliches und außerordentliches Ergebnis, Finanzergebnis, Rücklagen aus Überschüssen und Finanzmittelbestand. Zusätzlich wurde um Mitteilung gebeten, in welcher Höhe und mit welchem Hebesatz die Kreisumlage in die jeweilige Planung 2019/2020 eingeflossen ist. Rückantworten zu diesem Schreiben gingen mit Ausnahme des Amtes Gartz (Oder) von allen amtsfreien Gemeinden und Ämtern des Landkreises Uckermark ein.

Da im Rahmen der Beurteilung der Finanzsituation der Gemeinden nicht lediglich eine Momentaufnahme zugrunde gelegt werden soll, wurde unter Berücksichtigung der Rückantworten und zwischenzeitlich aktuell vorliegender Jahresabschlüsse und Haushaltsplanungen die mit der Nachtragsplanung 2018 begonnene 10-Jahres-Betrachtung zur Finanzsituation der kreisangehörigen Gemeinden fortgeschrieben. In den Fällen, in denen für 2019 noch keine Haushalte bzw. Angaben aus den Rückantworten vorlagen, wurde in der 10-Jahres-Betrachtung auf die mittelfristige Planung der Vorjahre zurückgegriffen.

Der Erörterungstermin beinhaltete eine ausführliche Präsentation zu den wesentlichen Eckdaten der Haushaltsplanaufstellung und Positionen des Haushaltsplanes. Sowohl während der Präsentation als auch im Anschluss hatten die Teilnehmer Gelegenheit Fragen zu stel-

len, Hinweise zu geben und ihr Recht auf Beteiligung wahrzunehmen. Auch auf die im Vorfeld schriftlich eingegangenen Fragen und Hinweise, u. a. aus dem Amt Oder-Welse, wurde im Rahmen der Diskussion bzw. anschließend eingegangen.

Im Ergebnis aller Überprüfungen und des Erörterungstermins lagen bis dahin keine Anzeichen von struktureller Finanzschwäche der kreisangehörigen Gemeinden vor.

Die hier vorliegende Einwendung gibt nunmehr auch keine weiteren konkreten Anhaltspunkte dafür, inwiefern der Landkreis seiner Verpflichtung nicht nachgekommen ist, den eigenen Finanzbedarf und denjenigen der umlagepflichtigen Gemeinden zu ermitteln.

Entsprechend § 129 Abs. 1 Satz 6 BbgKVerf beschließt der Kreistag über die Einwendungen der kreisangehörigen Gemeinden. Mit der Aufstellung des Entwurfes der Haushaltssatzung für die Jahre 2019 und 2020 (Drucksache BV/022/2019) liegen dem Kreistag alle Informationen zum durchgeführten Beteiligungsprozess vor, die für seine Entscheidungsfindung relevant sein können.

Demgemäß entscheidet der Kreistag nach rechtskonformer Abwägung über die Höhe des Hebesatzes der Kreisumlage.

4. Die tatsächlichen sonstigen ordentlichen Erträge und Transfererträge waren in den zurückliegenden Jahren weitaus positiver als in der Planung angenommen.

Bestätigte Jahresabschlüsse liegen für den Landkreis Uckermark nur bis 2015 vor.

Für 2016 liegt mit der Berichtsvorlage BR/755/2017 ein vorläufiges Ergebnis 2016 vor. In der Einwendung entsprechen die Ist-Angaben zu den sonstigen ordentlichen Erträgen nicht den Angaben der Berichtsvorlage.

Für 2017 und 2018 liegen gemäß Berichtsvorlagen BR/765/2017 und BR/153/2018 Prognosen vor. In der Einwendung entsprechen zu 2017 die Ist-Angaben zu den sonstigen Transfererträgen und zu den sonstigen ordentlichen Erträgen nicht den Angaben der Berichtsvorlage.

Im Erörterungstermin wurde die Aussage getroffen, dass den Ertragssteigerungen in ähnlichem Maße auch Aufwandssteigerungen gegenüberstehen. Dies war insbesondere bezogen auf periodenfremde Erträge, die gemäß § 14 Abs. 2 der Kommunalen Haushalts- und Kasernenverordnung des Landes Brandenburg (KomHKV) nur in dem Haushaltsjahr zu veranschlagen sind, dem sie wirtschaftlich zuzurechnen sind. Sie resultieren in der Regel aus Endabrechnungen zu Vorjahren, z. B. aus dem nachträglichen Spitzenausgleich zur Kostenerstattung nach AG-SGB XII.

Darüber hinaus bildet der Haushaltsplan lediglich eine möglichst genaue Berechnung und Schätzung der Ertrags- und Aufwandsituation der zu planenden Jahre auf Grundlage verlässlicher Daten ab. Mit der Planung 2019/2020 wurden die zu erwartenden Erträge und Aufwendungen sowie Einzahlungen und Auszahlungen veranschlagt. Inwieweit Konjunktur, Entlastungsmechanismen und Gesetzesänderungen auf die zukünftige tatsächliche Haushaltsdurchführung wirken, kann zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung nicht vorhergesehen werden. Daher können einzelne Ertrags- und auch Aufwandsveränderungen, die im Ist vom ursprünglichen Ansatz abweichen, auch nur im Gesamt-Kontext eines Jahresabschlusses beurteilt werden.

Mit den Jahresabschlüssen sind daher die wesentlichen Abweichungen des Jahresergebnisses zum Haushaltsansatz zu erläutern.

Nicht unerwähnt sollte an dieser Stelle sein, dass auch die Jahresabschlüsse der Gemeinden, auch die des Amtes Oder-Welse, soweit sie vorliegen, bis auf wenige Ausnahmen Verbesserungen gegenüber den Haushaltsplanungen aufweisen.

- 5. Im Doppelhaushalt 2017/2018 waren für die Haushaltsjahre 2019/2020 keine Investitionen für Kreisstraßenbaumaßnahmen ohne Zuordnung mehr veranschlagt. Im Doppelhaushalt 2019/2020 sind diese wiederum eingestellt. Gemäß § 16 KomHKV dürfen Baumaßnahmen erst veranschlagt werden, wenn Pläne, Kostenermittlungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Maßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtung sowie die voraussichtlichen Jahresraten unter Angabe der Kostenbeteiligung Dritter und ein Bauzeitplan im Einzelnen ersichtlich ist. Ausnahmen von Absatz 2 sind bei Vorhaben von geringer finanzieller Bedeutung und bei unabweisbaren aktivierungsfähigen Instandsetzungen zulässig; jedoch muss mindestens eine Kostenermittlung vorliegen. Die Notwendigkeit einer Ausnahme ist in den Erläuterungen zu begründen. Aus v.g. Gründen dürfte eine Veranschlagung ohne Zuordnung nicht zulässig sein.**

Die Norm gemäß § 16 KomHKV schreibt vor, welche Maßnahmen zu erfolgen haben, bevor Investitionen veranschlagt werden.

Im Erörterungstermin wurde dazu mitgeteilt, dass sich der Landkreis Uckermark bei der Veranschlagung der Auszahlungen und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen an die Vorgaben von § 16 KomHKV gehalten hat.

Gemäß § 65 Abs. 2 Ziff. 6 BbgKVerf enthält die Haushaltssatzung die Wertgrenze, ab der Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen einzeln darzustellen sind. Diese ist im Entwurf der Haushaltssatzung für 2019/2020 auf 300.000 € festgelegt. Daran hat sich der Landkreis Uckermark bei der Aufstellung des Planentwurfes 2019/2020 gehalten und Investitionen unterhalb dieser Wertgrenze „ohne Zuordnung“ zusammengefasst.

- 6. Des Weiteren soll gemäß § 10 KomHKV der Vorbericht insbesondere darstellen, wie sich die wichtigsten Ein- und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit in den dem Haushaltsjahr vorangegangenen zwei Haushaltsjahren entwickelt haben und welche haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen sich aus den Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen in den Folgejahren ergeben sowie in welchen Punkten der Haushaltsplan vom mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplan des Vorjahres abweicht. Diesbezüglich fehlen die entsprechenden Angaben.**

Dieser Hinweis wurde bereits im Erörterungstermin gegeben und daraufhin eine entsprechende Tabelle im Punkt 3.3 „Investitionstätigkeit“ des Vorberichtes eingefügt, was zu einer Abweichung gegenüber dem Auslegungsexemplar führt.

- 7. Im Vorbericht S. 104 – 112 wird ausgeführt, welche Auswirkungen die Erhöhung der Kreisumlage auf 42 % auf das Ergebnis der amtsangehörigen Gemeinden hätte. Es wird darauf hingewiesen, dass in der Finanzplanung der amtsangehörigen Gemeinden die Kreisumlage ab 2019 mit 39,8 % aufgrund steigender Umlagegrundlagen berücksichtigt wurde. Aufgrund dessen ist die tatsächliche Ergebnisverschlechterung weitaus höher als die vom Landkreis Uckermark ermittelte.**

Die Seiten 104 – 112 des Vorberichtes beinhalten die 10-Jahres-Betrachtung der dem Amt Oder-Welse angehörigen Gemeinden.

Darin wurden die aus Jahresabschlüssen und Haushaltsplanaufstellungen vorliegenden und die im Rahmen der Abfrage der Einschätzung der eigenen Finanzsituation vom Amt Oder-Welse gemachten Angaben zu den Haushaltsdaten der amtsangehörigen Gemeinden wiedergegeben. Bezogen auf die Angabe, dass die Haushaltsplanungen einen Hebesatz von 39,8 v. H. beinhalten würden, erfolgte lediglich die Angabe, welche Ergebnisverschlechterung sich für die jeweilige Gemeinde bei einer um 1 Prozentpunkt höheren Kreisumlage, ausgehend von den Umlagegrundlagen lt. Orientierungsdaten, ergeben würde, da zum Zeitpunkt der Zusammenstellung der Daten noch nicht absehbar war, welcher Hebesatz für die Planung der Kreisumlage zu berücksichtigen ist. Die tatsächlichen Ergebnisverschlechterungen lt. Einwendung ergeben sich daraus rechnerisch.

Im Übrigen wird auf die Beantwortung zu 1. verwiesen, wonach eine Erhöhung der Umlagegrundlagen nicht zwangsläufig zu einer entsprechenden Reduzierung des Hebesatzes der Kreisumlage führt. Insofern entbehrt die Annahme einer fiktiven Kreisumlage auf Basis eines Hebesatzes von 39,8 v. H. jeglicher Grundlage.

8. Die Festsetzung der Kreisumlage auf 42 % würde den Gemeinden Mittel entziehen, die notwendig sind für Unterhaltungs- und Instandhaltungsmaßnahmen in den Gemeinden bzw. würde zur Verzögerung bei der Wiederherstellung des Haushaltsausgleiches führen.

Aufgrund fehlender substantiiertes Darlegungen ist es dem Landkreis nicht möglich zu beurteilen, inwieweit die Festsetzung der Kreisumlage auf 42 Prozentpunkte dazu führt, dass den einwendenden Gemeinden Mittel entzogen werden, die notwendig sind für Unterhaltungs- und Instandhaltungsmaßnahmen, bzw. dass die Wiederherstellung des Haushaltsausgleiches verzögert wird. 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 und Ausschöpfen eigener Einnahmequellen – in dem erforderlichen Mindestmaß zu erfüllen.

Ebenfalls ist für die von den Gemeinden über die Amtsumlage zu finanzierenden Aufgaben nicht ersichtlich, welche „Standards“ sich die Gemeinden und das Amt bei der entsprechenden Aufgabenwahrnehmung durch das Amt tatsächlich leisten.

Darüber hinaus sei angemerkt, dass andere amtsangehörige Gemeinden mit zum Teil weit niedrigerer Steuereinnahmekraft durchaus Haushalte auszugleichen in der Lage sind.

Auch der Haushalt der zum Amt Oder-Welse gehörenden Gemeinde Pinnow ist seit dem Jahr 2016 laut Plan ausgeglichen. Für die übrigen Gemeinden des Amtes Oder-Welse ist der strukturelle Haushaltsausgleich (jährliches ordentliches Ergebnis) für eine Gemeinde 2018, für zwei Gemeinden 2019 und für eine Gemeinde 2025 erreicht.

Aus den im November bzw. Dezember 2018 beschlossenen Haushalten der Gemeinden Berkholz-Meyenburg, Mark Landin und Schöneberg für das Jahr 2018 ergibt sich, dass in der mittelfristigen Finanzplanung für die Amtsumlage im Jahr 2019 von 46,34 v. H. und für das Jahr 2020 von 45,98 v. H. ausgegangen wird. Der Hebesatz der Amtsumlage steigt somit gegenüber dem Jahr 2018 (44,78 v. H.) trotz der für das Amt Oder-Welse ebenfalls bestehenden Mitnahmeeffekte aus erhöhten Umlagegrundlagen. Der absolute Betrag der Amtsumlage erhöht sich dadurch von 2018 zu 2019 um 8,2 % und von 2018 zu 2020 um 7,4 %. So-

mit entzieht die Amtsumlage – und nicht die Kreisumlage – den Gemeinden die für die Wahrnehmung der Aufgaben erforderlichen Finanzmittel und konterkariert die Konsolidierungsbemühungen der Gemeinden.

9. Die einwendenden Gemeinden können sich den Ausführungen im Vorbericht auf Seite 42, dass den amtsangehörigen Gemeinden die direkte Einflussnahme auf die Art und den Umfang der Aufgabenerfüllung entzogen ist, nicht anschließen.

Die einwendenden Gemeinden argumentieren, dass sie über ihre gewählten Mitglieder im Amtsausschuss vertreten sind und damit über Art und Umfang der Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben beschließen. Über Art und Umfang des Winterdienstes wäre ebenso Einvernehmen mit den Gemeinden hergestellt. Die Wahrnehmung der Aufgaben durch den Bauhof wäre im Verhältnis zur Wahrnehmung durch Dritte kostengünstiger.

Es trifft zunächst zu, dass die amtsangehörigen Gemeinden im Amtsausschuss über ihre gewählten Vertreter vertreten sind. Allerdings bleibt darauf hinzuweisen, dass § 30 BbgKVerf auch auf das Wirken der Mitglieder des Amtsausschusses entsprechend Anwendung findet. Hiernach üben die Mitglieder des Amtsausschusses ihr Amt nach ihrer freien, dem Gemeinwohl verpflichteten Überzeugung aus. Da mithin ein imperatives Mandat nicht vorliegt, besteht folglich auch keine rechtliche Bindung an Beschlüsse der Gemeindevertretung.

Damit trifft es aber zu, dass mit der Aufgabenübertragung auf das Amt den Gemeinden die direkte und verbindliche Einflussnahme auf die Art und den Umfang der Aufgabenerfüllung entzogen ist.

Im Ergebnis sind die Einwendungen zu 1. bis 5. und 7. bis 9. der Gemeinden nicht geeignet, die Rechtmäßigkeit des Haushaltsentwurfes 2019/2020 in Zweifel zu ziehen. Demgemäß sind diese Einwendungen daher zurückzuweisen.

Anlagenverzeichnis:

Einwendungen der Gemeinden Berkholz-Meyenburg, Mark Landin, Passow, Pinnow und Schöneberg gegen den Entwurf der Haushaltssatzung des Landkreises Uckermark für die Jahre 2019-2020