



Beschlussvorlage 2018/212	Referat	Finanzreferat
	Abteilung	Abt. 20, Finanzreferat
	Verfasser(in)	Finanzreferat

Gremium	Termin	Vorlagenstatus
Stadtrat	14.06.2018	öffentlich

Erhebung der Kreisumlage im Landkreis Aichach-Friedberg; Festlegung der künftigen städtischen Verfahrensregeln zum Erlass des Umlagebescheides

Beschlussvorschlag:

Zur Anfrage des Landkreises Aichach-Friedberg zur Sicherung der finanziellen Mindestausstattung der Gemeinden wird folgende städtische Rückantwort gegeben:

(Auswahl:)

- Eine dauerhafte strukturelle Unterfinanzierung besteht nicht.
- Die Gemeinde ist der Auffassung, nach verfassungsrechtlichen Kriterien dauerhaft strukturell unterfinanziert zu sein. Eine detaillierte Begründung sowie eine Beschreibung der darauf gestützten Erwartungen an den Landkreis sind beigefügt.
- Um eine Anhörung vor Erlass der Haushaltssatzungen des Landkreises wird gebeten. Die zeitlichen und inhaltlichen Wünsche sind in der Anlage beschrieben.
- Die Gemeinde möchte vor Erlass der Kreisumlagebescheide angehört werden.
- Auf eine Anhörung vor Erlass der Kreisumlagebescheide wird verzichtet.
- Zur Erhebung der Kreisumlage bestehen die in der Anlage näher bezeichneten weiteren formellen oder materiellen Erwartungen.

anwesend:	für den Beschluss:	gegen den Beschluss:
-----------	--------------------	----------------------



Sachverhalt:

1. Ausgangslage

Die Klägerin, eine Große Kreisstadt mit 30.657 Einwohnern (Stand: 30.6.2013), gehört dem beklagten Landkreis Forchheim an; wendete sich gegen die Festsetzung der Kreisumlage für das Jahr 2014 mit Klage vor dem Verwaltungsgericht Bayreuth, das mit Urteil vom 10. Oktober 2017 den ergangenen Kreisumlagenbescheid für rechtswidrig erklärte. Das Berufungsverfahren vor dem Bayer. Verwaltungsgerichtshof in München wird noch einige Zeit in Anspruch nehmen.

Im Wesentlichen wurde in der Urteilsbegründung (☞ Anlage 3) argumentiert, dass die Haushaltssatzung des Landkreises Forchheim jedoch materiell rechtlich nicht mit Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz (GG), Art. 11 Abs. 2 Satz 2 der Verfassung des Freistaates Bayern (BV) vereinbar ist und somit gegen höherrangiges Recht verstößt.

Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV gewährleisten den Gemeinden das Recht auf eine aufgabenadäquate Finanzausstattung. Diese Garantie der finanziellen Mindestausstattung aus Art. 28 Abs. 2 GG gilt unmittelbar und uneingeschränkt auch im Verhältnis der Gemeinde zum Landkreis als einem öffentlich-rechtlich organisierten Gemeindeverband. Daraus folgt, dass die Kreisumlage den verfassungsrechtlichen, sich insbesondere aus Art. 28 Abs. 2 GG ergebenden Anforderungen entsprechen muss und nicht zu einer Unterschreitung der verfassungsrechtlich gebotenen finanziellen Mindestausstattung führen darf.

Demgemäß darf der Landkreis seinen eigenen Finanzrahmen nicht beliebig enger oder weiter stecken, sondern muss die gleichrangigen Interessen der kreisangehörigen Gemeinden berücksichtigen. Er darf insbesondere seine eigenen Aufgaben und Interessen nicht einseitig und rücksichtslos gegenüber den Aufgaben und Interessen der kreisangehörigen Gemeinden durchsetzen. Somit ist der Landkreis gehalten, auch den Finanzbedarf der umlagepflichtigen Gemeinden zu ermitteln und seine Entscheidungen in geeigneter Form - etwa im Wege einer Begründung der Ansätze seiner Haushaltssatzung - offenzulegen, um den Gemeinden und gegebenenfalls den Gerichten eine Überprüfung zu ermöglichen.

Die Gemeinden müssen somit zumindest 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. Demnach ist der Kernbereich der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie jedoch (erst) dann verletzt, wenn die Gemeinde strukturell und auf Dauer außerstande ist, ihr Recht auf eine eigenverantwortliche Erfüllung auch freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Darüber hinaus ist die Quote, d.h. der Anteil der Mittel, die eine Kommune für freiwillige Aufgaben aufwenden können muss, ebenfalls weithin gerichtlich ungeklärt; in der Literatur werden insoweit Quoten zwischen 5 und 10 v.H. diskutiert.

Daraus folgt, dass der Landkreis in seiner Eigenschaft als Normgeber zum einen bereits bei der Haushaltsaufstellung, d.h. vor Erlass der Haushaltssatzung verpflichtet ist, einerseits den



Finanzbedarf der umlagepflichtigen Gemeinden konkret zu ermitteln und andererseits seine darauf basierende Entscheidung offenzulegen hat. Zum anderen muss der Landkreis in dem gebotenen, im Rahmen des zum Satzungserlass führenden Verfahrens durchzuführenden Abwägungsprozess erkennen lassen, dass er die nach seinen Möglichkeiten erkennbare Verletzung der finanziellen Mindestausstattung der Gemeinden abwägend berücksichtigt hat. Dieser Ermittlungspflicht wird der Landkreis nur dann gerecht, wenn er den kreisangehörigen Gemeinden zielgerichtet und zeitlich ausreichend Gelegenheit gibt, ihre Bedarfssituation in einer für die anzustellende landkreisweite Abwägung geeigneten Weise darzustellen. Das VG Bayreuth argumentiert, dass jedenfalls sich aus den o.g. Vorgaben eine Verpflichtung der Landkreise zur umfassenden Datenermittlung, eine Pflicht zur doppelten Anhörung der umlagepflichtigen Gemeinden, d.h. vor und nach Erstellung des Entwurfs der Haushaltssatzung und die Pflicht zur Bereitstellung der erforderlichen Daten an alle Kreistagsmitglieder ableiten lässt.

2. Auswirkungen

Aufgrund dieser Entwicklung ist auch der Landkreis Aichach-Friedberg gehalten, im Lichte dieser noch nicht endgültig rechtskräftigen gerichtlichen Entscheidung eine Verfahrensbeteiligung der kreisangehörigen Gemeinden zumindest ab dem Haushaltsjahr 2019 vorzusehen bzw. einzuführen.

Der Landkreis Aichach-Friedberg hat sich deshalb mit Schreiben vom 7. Mai 2018 (☞ Anlage 1) an die kreisangehörigen Gemeinden gewandt und um eine Rückmeldung zum Verfahren und der Angaben zu den finanziellen Verhältnissen gebeten (☞ Anlage 2)

3. Weiteres Procedere

Aus der Sicht des Finanzreferates sind die vom Gericht geforderten Mindestanforderungen an die „freien“ Finanzspannen im Falle der Stadt Friedberg in den letzten Jahren stets erreicht bzw. übertroffen:



Übersicht über die Entwicklung der Zuführung des Verwaltungshaushaltes an den Vermögenshaushalt							
Jahr	Berechnung der Pflichtzuführung			Verbleibender Investitionsbeitrag			
	Gesamt-zuführung	Tilgungen	Pflichtzuführung	Investitions-beitrag	% - Anteil am		
					Netto-steuer-aufkom.	VWHH	VMHH
	€	€	€	€	%	%	%
1	2	3	6	7	8	9	10
2005	7.970.374	543.409	543.409	7.426.965	39,93	18,15	55,3
2006	8.430.923	668.922	668.922	7.762.001	39,64	18,87	54,1
2007	4.791.705	629.750	629.750	4.161.955	24,97	9,88	25,9
2008	10.700.867	638.592	638.592	10.062.275	43,45	20,97	45,8
2009	5.193.448	617.983	617.983	4.575.465	23,55	10,47	37,4
2010	3.440.083	705.521	705.521	2.734.562	16,00	6,06	22,7
2011	7.433.621	3.777.330	3.777.330	3.656.291	16,23	7,38	19,7
2012	6.996.981	3.775.503	3.775.503	3.221.478	14,02	6,27	16,5
2013	5.871.391	613.282	613.282	5.258.109	24,04	10,06	32,9
2014	6.490.661	593.389	593.389	5.897.272	24,91	10,60	35,8
2015	6.627.093	608.192	608.192	6.018.901	22,39	9,95	21,7
2016	5.876.258	615.430	615.430	5.260.828	19,33	8,21	27,4

Damit stünden wohl keine rechtlich relevanten Hinderungsgründe im Friedberger Fall dem Erlass des Kreisumlagenbescheids in den kommenden Jahren entgegen. Die Kennzahlen im engeren Sinne, die auch der Rechtsaufsichtsbehörde zur Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit dienen, bestätigen im Lichte der KommHV eine ausreichende finanzielle Ausstattung der Stadt Friedberg.

Dennoch sind jedoch nicht alle notwendigen bzw. erforderlichen Bauunterhaltsmaßnahmen, so z.B. im Straßenbau, im städtischen Haushalt eingestellt bzw. einstellbar. Dies würde tatsächlich die personelle und finanzielle Leistungsfähigkeit der Stadt Friedberg zur Gänze überfordern. Somit ist auch aus finanzpolitischer Sicht die Bandbreite von Leistbarem und Notwendigen bis zum Wünschenswerten breitgefächert und eine Verbesserung der städtischen finanziellen Ressourcen zugunsten des Erhalts des kommunalen Vermögens stets anzustreben.

Fazit: Folgende Rückmeldung an den Landkreis Aichach-Friedberg wäre somit aus der Sicht der Verwaltung denkbar:

- ✓ ○ Eine dauerhafte strukturelle Unterfinanzierung besteht nicht.
- ~~○ Die Gemeinde ist der Auffassung, nach verfassungsrechtlichen Kriterien dauerhaft strukturell unterfinanziert zu sein. Eine detaillierte Begründung sowie eine Beschreibung der darauf gestützten Erwartungen an den Landkreis sind beigelegt.~~
- ~~○ Um eine Anhörung vor Erlass der Haushaltssatzungen des Landkreises wird gebeten. Die zeitlichen und inhaltlichen Wünsche sind in der Anlage beschrieben.~~
- ✓ ○ Die Gemeinde möchte vor Erlass der Kreisumlagebescheide angehört werden.
- ~~○ Auf eine Anhörung vor Erlass der Kreisumlagebescheide wird verzichtet.~~



- ~~Zur Erhebung der Kreisumlage bestehen die in der Anlage näher bezeichneten weiteren formellen oder materiellen Erwartungen.~~