

federführendes Amt:	Amt 20
Antragssteller:	Dezernat II
Datum:	15.03.2016

Beratungsfolge**Termin****Bemerkungen**

Kreisausschuss	16.03.2016	
Kreistag	06.04.2016	

Betreff:**Stellungnahmen zum Entwurf der Haushaltssatzung 2016 des Landkreises Oder-Spree****Beschlussvorschlag:**

Der Kreistag weist die in den Stellungnahmen der Städte Beeskow, Eisenhüttenstadt, Fürstenwalde, Storkow, Erkner, der Ämter Schlaubetal, Scharmützelsee, Brieskow-Finkenheerd und Neuzelle sowie der Gemeinde Schöneiche vorgebrachten Einwendungen zur Kreisumlage zurück.

Sachdarstellung:

Der Entwurf der Haushaltssatzung und des Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2016 wurde am 28. Januar 2016 im Amtsblatt Nr. 3/2016 des Landkreises Oder-Spree öffentlich bekannt gemacht und in der Zeit vom 11. 02. 2016 - 19. 02. 2016 öffentlich ausgelegt.

Der gedruckte Haushaltsplan 2016 wurde ab 10. 02. 2016 allen Kommunen zugesandt. Auf einer Beratung am 07. 03. 2016 wurde der Planentwurf 2016 mit Bürgermeistern und Amtsdirektoren sowie Kämmererleitern/innen der Städte, Gemeinden und Ämter erörtert. An dieser Beratung nahmen auch der Kreistagsvorsitzende und Vertreter der Fraktionen teil.

Gegen den Entwurf können kreisangehörige Gemeinden innerhalb einer Frist von einem Monat nach Beginn der Auslegung Einwendungen erheben. Fristablauf für die Einwendungen war der 10. März 2016.

In dieser Frist wurde von folgenden Kommunen eine Stellungnahme abgegeben:

- Stadt Beeskow Anlage 1
- Stadt Eisenhüttenstadt Anlage 2
- Stadt Storkow Anlage 3
- Stadt Fürstenwalde Anlage 4
- Stadt Erkner Anlage 5
- Amt Schlaubetal Anlage 6
- Amt Scharmützelsee Anlage 7
- Amt Brieskow-Finkenheerd Anlage 8
- Amt Neuzelle Anlage 9
- Gemeinde Schöneiche Anlage 10

In den Stellungnahmen beantragen die Kommunen eine Absenkung der Kreisumlage auf 38 %, die Stadt Erkner und Gemeinde Schöneiche sprechen sich für eine Beibehaltung des Hebesatzes 2015 von 39,8 % aus. Die Stellungnahmen sind in der Anlage im vollen Wortlaut beigefügt und werden als Einwendungen im Sinne des § 129 BbgKVerf gewertet.

Zu den in den Schreiben enthaltenen Forderungen, Vorschlägen bzw. Empfehlungen äußert sich die Verwaltung wie folgt:

1. Einmaleffekte 2016

Nach der Feststellung der Haushaltssatzung durch den Landrat am 20.01.2016 haben sich Erkenntnisse über zusätzliche Erträge im Jahr 2016 ergeben, insbesondere periodenfremden Erträgen. Über diese Entwicklung wurde in den Fachausschüssen und auch auf der Beratung am 07.03.2016 berichtet. Da der Haushaltsplan 2016 noch nicht beschlossen ist, besteht die Möglichkeit, diese Erträge noch in den Haushaltsplan 2016 aufzunehmen und zur Senkung der Kreisumlage oder Verringerung des Haushaltsfehlbedarfs zu verwenden. Die Gemeinden fordern eine Reduzierung der Kreisumlage um 2,5 % (4.393.800).

Die Verwaltung hat die Auswirkungen dieser zusätzlichen Erträge auf den Planentwurf 2016 berechnet. Am 14.03.2016 werden beide Varianten dem Ausschuss für Haushalt und Finanzen vorgestellt und erwartet, dass der Finanzausschuss eine Empfehlung an den Kreistag ausspricht. Letztendlich entscheidet der Kreistag über eine Absenkung der Kreisumlage. Aus diesem Grund empfiehlt die Verwaltung, diese Forderung der Gemeinden zurück zu weisen.

2. Investitionen 2016

Der Landkreis erhebt keine Kreisumlage zur Finanzierung von Investitionen und hat das auch in den Vorjahren nicht getan. Die Kreisumlage wird nur für den Ergebnishaushalt gebildet als Differenz zwischen ordentlichen Aufwendungen und Erträgen. Im Jahr 2016 ist der Ergebnishaushalt nicht ausgeglichen; er weist einen Fehlbetrag von 4.399.500 € auf.

Die Finanzierung der Investitionen erfolgt aus investiven Schlüsselzuweisungen, zweckgebundenen Fördermitteln und liquiden Mitteln, die aus den Jahresabschlüssen der Vorjahre resultieren. Die Frage der Städte und Gemeinden, ob durch den Landkreis erwirtschaftete Überschüsse bei der aktuellen Festsetzung der Kreisumlage zu berücksichtigen sind, war Gegenstand des Schiedsgutachtens. Der Gutachter hat eindeutig festgestellt, dass der Landkreis (und damit der Kreistag) darüber entscheidet, wie diese Überschüsse verwendet werden. Der Kreistag hat sich mit dem Beschluss 027/21/2012 vom 18.04.2012 dafür ausgesprochen, die investiven Schlüsselzuweisungen jährlich auf einen Betrag von 9,0 Mio € aufzustocken. Mit der ersten Prioritätenliste, die am 19.09.2012 beschlossen wurde, hat der Kreistag ein Investitionsprogramm festgelegt, das jährlich fortgeschrieben und ergänzt wird (letzter Beschluss zur Prioritätenliste am 30.09.2015).

Die Veranschlagung der investiven Baumaßnahmen im Haushaltsplan 2016 erfolgte auf der Grundlage des aktuellen Planungs- und Vorbereitungsstandes. Dieser ist in den gefassten Grundsatz- und Baubeschlüssen dargestellt. So werden für die Bildung der Planansätze u. a. die von den Ingenieurbüros erstellten Bauablaufpläne verwandt. Der Landkreis verkennt nicht, dass sich bei den Abläufen Verzögerungen ergeben können, die zu einem verspäteten Mittelabfluss führen. Dennoch ist es nicht sinnvoll, diese Mittel über eine Absenkung der Kreisumlage „auszuschütten“, da dadurch die Gesamtfinanzierung der Maßnahmen nicht mehr gesichert ist. Der Gesetzgeber hat das Problem bei der jährlichen Inanspruchnahme investiver Auszahlungen erkannt und im § 24 Abs. 2 der Kommunalen Haushalts- und Kassenverordnung (KomHKV) die Möglichkeit der Übertragung nicht in Anspruch genommener Haushaltsansätze in das Folgejahr geregelt. Dort heißt es: " Ermächtigungen für Investitionsauszahlungen bleiben bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar,".

Die Kommunen betonen in ihren Stellungnahmen, dass sie das kreisliche Investitionsprogramm unterstützen und nicht gefährden wollen. Die (ungesetzliche) Veranschlagung einer „pauschalen Minderauszahlung“ für Investitionen in Höhe von 3.500.000 € würde aber genau dazu führen. Dem Verweis auf die im Kassenbestand vorhandenen liquiden Mittel für Pensionsverpflichtungen muss widersprochen werden. Das Gutachten hat klargestellt, dass die Bildung der Pensions- und Beihilferückstellungen durch den Landkreis ordnungsgemäß vorgenommen wird. Die Verwendung dieser Mittel für die Finanzierung von Investitionen widerspricht dem geltenden Recht und muss aus diesem Grunde zurückgewiesen werden. Darüber hinaus übersehen die Gemeinden, dass die im Haushalts- und Finanzplan ausgewiesenen ordentlichen Fehlbeträge 2016 – 2019 in Höhe von 18,6 Mio € zu einer Verschlechterung der Liquidität führen werden. Die Finanzplanung weist für Ende 2019 einen voraussichtlichen negativen Kassenbestand von 4,7 Mio € aus (siehe Haushaltsplan Seite 116, Zeile 47.).

3. Ergebnisse der Vorjahre

Für die Ausschüttung von Kassenmitteln gibt es ebenso wie für die Ausschüttung von Rücklagen aus Überschüssen keine gesetzliche Verpflichtung. An dieser Stelle wird nochmals auf die Feststellungen des Schiedsgutachtens verwiesen. Der Vorschlag der Gemeinden, ein Drittel des in den Jahren 2012 - 2015 erwirtschafteten Kassenbestandes (4,6 Mio €) auszuschütten, berücksichtigt weder die Herkunft der Mittel (u. a. zweckgebundene Rücklagen und Mittel für Rückstellungen) noch die bis 2019 vorgesehene Verwendung der Mittel zur Finanzierung von Investitionen. Es wird auch nicht berücksichtigt, dass die Haushalte 2016 – 2019 nicht ausgeglichen sind.

Der Kassenbestand des Landkreises beträgt zum Stichtag 31.12.2015 54.659.700 € und ist im Vergleich zum Vorjahr (50.245.900 €) um rd. 4,4 Mio € angestiegen. Ein Grund dafür ist, dass Investitionen nicht wie im Haushaltsjahr 2015 geplant kassenwirksam geworden sind. Da die Maßnahmen im Jahr 2016 fortgesetzt werden, wurden Haushaltsermächtigungen für Investitionen in Höhe von 3.145,1 T€ (in Form von Haushaltsresten) in das Jahr 2016 übertragen (z. B. für Neubau KWU-Gebäude = 310,5 T€, Umbau Odersun-Hallen = 400,2 T€, Gestaltung Außenanlage Gesamtschule EH = 365,0 T€), die zu den entsprechenden Auszahlungen im Jahr 2016 führen werden. Darüber hinaus wurden Haushaltsreste für die Beschaffung von beweglichem Anlagevermögen sowie nicht verwendete zweckgebundene Mittel gebildet. Der Mittelabfluss für die gebildeten Haushaltsreste wird im Jahr 2016, zusätzlich zu den geplanten investiven Maßnahmen, erfolgen.

Eine fundierte Wertung des Kassenbestandes per 31.12.2015 ist erst auf der Grundlage der Abschlussbilanz, d. h. nach Aufstellung des Jahresabschlusses 2015 möglich. Die Auswertung für das Jahr 2014 ist im Vorbericht auf den Seiten 68/69 dargestellt. Eine analoge Auswertung wird für das Rechnungsjahr 2015 erfolgen.

Zusammen mit dem Punkt 2. bedeuten die Anregungen der Gemeinden einen Abbau von liquiden Mitteln des Landkreises in Höhe von rd. 8,0 Mio €. Folge wäre, dass das Investitionsprogramm des Landkreises um diese Summe gekürzt werden müsste. Aus diesem Grund empfiehlt die Verwaltung, diesen Einwand der Gemeinden zurück zu weisen.

4. Kreisliche Aufgaben – Flüchtlinge und Asyl

Die Finanzierung der Leistungen für die Betreuung und Unterbringung von Flüchtlingen/Asylbewerbern ist im Planentwurf 2016 mit einem Zuschussbedarf von 3.413.700 T€ enthalten. Der Haushaltsplan 2015 wies für diese Aufgaben einen Saldo von 701.800 T€ auf. Damit ergibt sich gegenüber 2015 eine Erhöhung des Saldos von 2,7 Mio €. Auch in den Vorjahren waren die Aufwendungen nicht zu 100 % durch Landeszuweisungen gedeckt. So erfolgen z.B. keine Erstattungen für geduldete Asylbewerber (Aufenthaltsdauer länger als 4 Jahre). Die Planung der Hilfe für Asylbewerber gestaltete sich sehr schwierig, da dem Landkreis keine konkreten Zahlen über die Zuweisung von Asylbewerbern durch das Land vorliegen. Für die Ermittlung der Planwerte wurde mit einem Zugang - analog der Prognose für das Jahr 2015 - von 2.300 Asylbewerbern gerechnet. Diese Prognose wurde auch bei der Ermittlung der Landeserstattungen zugrunde gelegt. Gemäß der Erstattungsverordnung vom 8.3.2006 werden für die zugewiesenen Asylbewerber im Jahr 2015 9.219 € als Jahrespauschale erstattet. Die Pauschale beinhaltet alle Leistungen nach dem AsylbLG einschließlich Unterbringung, Betreuung und Krankenhilfekosten. Mit dieser und weiterer Pauschalen wurden die Landeserstattungen für das Jahr 2016 berechnet. Auf der Grundlage der Pauschalen ergibt sich für das Jahr 2016 ein Erstattungsbetrag von 25.500.000 €. Zusätzlich zu diesem Betrag wurden 6.000.000 € veranschlagt, da der Landkreis mit zusätzlichen Erstattungen auf der Grundlage des Landesaufnahmegesetzes rechnet. Das Gesetz soll zum 1.4.2016 in Kraft treten.

Der Landkreis wird die Entwicklung der Aufwendungen und Erstattungen im Bereich Flüchtlinge/Asyl intensiv beobachten und auswerten. Wie auskömmlich die Finanzierung der Aufwendungen ist, wird sich nach der Verabschiedung des Landesaufnahmegesetzes und der auf dieser Grundlage zu erlassenden Erstattungsverordnung zeigen.

Die Gemeinden fordern, dass der Landkreis eine 100%ige Erstattung der Aufwendungen für Flüchtlinge/Asyl in den Haushaltsplan 2016 einstellt und gleichzeitig die Kreisumlage um 1,5 % absenkt. Sie verweisen in ihrer Argumentation auf das Schiedsgutachten, der Landkreis sollte sich das Geld beim Land holen.

Diese Forderung kann allerdings nicht aufgehen. Abgesehen davon, dass jedwede Forderung nach Einhaltung der Konnexität voraussetzt, dass der klageführende Aufgabenträger genau vorrechnet, das und aus welchen Gründen die finanzielle Dotierung der Aufgaben hinter den notwendigen Finanzbedarf zurückbleibt, wird die Verfahrensdauer sich über einen längeren Zeitraum hinziehen. Die Erhebung einer Verfassungsklage so zu sagen vorab wegen der Befürchtung - das Geld reiche nicht -, bleibt erfolglos. Dies ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt schon deshalb unmöglich, weil das Landesaufnahmegesetz und die dazu gehörigen Rechtsverordnungen noch nicht vom Land erlassen sind.

Da sich ein Klageverfahren vor dem Landesverfassungsgericht in der Regel über mehrere Jahre erstreckt, bleibt auch die Frage, wer eigentlich von welchem Geld die Forderungen der Vermieter (z. T. der Gemeinden) der Heimbetreiber und sonstigen Leistungserbringern bezahlt und beantwortet. Der Landkreis ist hier der Vertragspartner. Abgesehen davon, findet sich auch im Gutachten keine derart vereinfachende Aussage.

Diese Problematik ist rechtlich außerordentlich umstritten. Der rechtliche Standpunkt des Landes Brandenburg und im übrigen auch des Landkreistages ist vielmehr wie folgt:

Wesentliche Rechtmäßigkeitsanforderung an die Bemessung der Kreisumlage ist nach § 130 Abs. 1 BbgKVerf, dass hier ausschließlich der für die Aufgabenerfüllung *notwendige Finanzbedarf* Berücksichtigung findet. Anders als in anderen Landesgesetzen wird damit im Gesetzeswortlaut ausdrücklich eine so genannte „normative Verknüpfung“ zwischen dem umzulegenden Bedarf und der Aufgabenerfüllung durch den Landkreis hergestellt. Diese Verknüpfung berücksichtigt in der Sache, ob der Landkreis für die über die Umlage zu finanzierenden Aufgaben zuständig ist. Der Zuständigkeit des Landkreises unterfallen danach die ihm übertragenen Auftragsangelegenheiten, Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, pflichtige sowie freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben. Nach dem der Umlagebemessung zugrundeliegenden Gesamtdeckungsprinzip sind zudem auch Deckungslücken zu berücksichtigen, die sich bei der Finanzierung der Aufgabenwahrnehmung durch den Landrat als allgemeine untere Landesbehörde ergeben (vgl. § 132 Abs. 5 BbgKVerf). Somit darf der Landkreis die Kreisumlage zur Finanzierung ihm vom Land übertragener Aufgaben einsetzen, wenn die Landeserstattung hierfür nicht oder nicht mehr ausreicht.

Der Landkreis wird aber, sollte er eine Nichtauskömmlichkeit bei der Finanzierung seiner Aufgaben für Flüchtlinge/Asyl feststellen, entsprechende Forderungen gegenüber dem Land aufmachen bzw. rechtliche Schritte einleiten. Sollten sich daraus Erstattungen ergeben, werden diese bei der Festsetzung der Kreisumlage in zukünftigen Haushaltsplänen Berücksichtigung finden.

Der Einwand der Gemeinden ist abzulehnen.

.....
Landrat / Dezernent

10 Anlagen