

STADT NORDEN

Sitzungsvorlage	Wahlperiode	Beschluss-Nr:	Status
	2016 - 2021	1690/2021/1.1	öffentlich
<u>Tagesordnungspunkt:</u> Umsetzung der Ergebnisse der Arbeitsgruppe Haushaltsoptimierung; AG-Besprechung vom 03.05.2021 AG-Besprechung vom 14.06.2021			
<u>Beratungsfolge:</u>			
01.07.2021	Finanz- und Personalausschuss		öffentlich
07.07.2021	Verwaltungsausschuss		nicht öffentlich
13.07.2021	Rat der Stadt Norden		öffentlich
<u>Sachbearbeitung/Produktverantwortlich:</u>		<u>Organisationseinheit:</u>	
Team Kämmerei		Finanzen	

Beschlussvorschlag:

1. Die Verwaltung und die ehrenamtlichen Mandatsträger (Politik) der Stadt Norden wirken gemeinsam darauf hin, dass die Jahresüberschüsse des Landkreises Aurich für die Jahre 2018 bis 2020 von voraussichtlich insgesamt 25.300.000 Euro zu 50 % nach der Quotelung der gezahlten Kreisumlage wieder an die kreisangehörigen Kommunen ausgeschüttet werden.
2. Die Verwaltung und die ehrenamtlichen Mandatsträger (Politik) der Stadt Norden wirken gemeinsam darauf hin, dass bei der Festsetzung der Kreisumlage die Belange der Kommunen entsprechend dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29.05.2019 – 10 c 6/18-juris – berücksichtigt werden.

Sach- und Rechtslage:

Haushaltskonsolidierung beschäftigt die Stadt Norden seit vielen Jahren. **Am erfolgreichsten war Haushaltskonsolidierung immer dann, wenn Politik und Verwaltung gemeinsam Wege zu einer strategischen Haushaltskonsolidierung beraten und beschlossen haben.**

In der Vergangenheit sind folgende Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung von Verwaltung und Politik entwickelt und beschlossen worden:

- **Strategisches Stadtleitbild 2003“, „Kontrakt 2007 – Wir sichern gemeinsam die Zukunft der Stadt Norden,**
- **Kontrakt 2012 – Strategische Haushaltssanierung – Generationengerecht die Zukunft der Stadt Norden gestalten,**
- **Kontrakt 2016 – Strategische Haushaltskonsolidierung,**
- **13 Maßnahmen zur Haushaltsoptimierung – Beschlüsse des Rates vom 26.06.2019 und 22.09.2020.**

In all diesen Jahren wurde die Stadt Norden regelmäßig vom Landrat des Landkreises Aurich als untere staatliche Kommunalaufsichtsbehörde im Rahmen der Haushaltsgenehmigung aufgefordert, Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung zu entwickeln und die Leistungsstandards zu überprüfen. Zuletzt hat der Landrat den Haushalt der Stadt Norden für das Jahr 2021 am 03.02.2021 genehmigt und die Stadt Norden gebeten, kurzfristige Haushaltsoptimierungsmaßnahmen umzusetzen, ihre Ausgaben und Investitionen zu überprüfen und auch die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den städtischen Haushalt zu ermitteln.

➤ **Gleichrangigkeit der Belange des Landkreises und der kreisangehörigen Kommunen**

Die Arbeitsgruppe Haushaltsoptimierung der Stadt Norden, bestehend aus Vertreterinnen und Vertreter aller Fraktionen im Rat der Stadt Norden, dem Bürgermeister und der Kämmerei, hat am 04.05.2021 zunächst über den Jahresabschluss des Landkreises Aurich für das Jahr 2017, der einen Überschuss in Höhe von 9.972.563,61 € ausweist und über den der Kreistag des Landkreises zwei Tage später am 06.05.2021 entscheiden sollte, beraten. **Dies aus dem Grund, weil die Beschlussvorlage des Landkreises Aurich für den Kreistag eine Beteiligung der kreisangehörigen Kommunen am Jahresüberschuss nicht vorsah.**

Bereits am 22.09.2020 (Sitzungsvorlage 1336/2020/1.1 und Ergänzungsvorlage 1336/2020/1.1/1) hatte der Rat der Stadt Norden in öffentlicher Sitzung **den Beschluss gefasst, dass die Verwaltung auf eine gleichheitgerechte und abgabengerechte Beteiligung der kreisangehörigen Kommunen am Jahresabschluss des Landkreises und bei der Festlegung des Kreisumlagesatzes durch den Landkreis Aurich (Gleichrangigkeit der Belange der Kommunen und des Landkreises Aurich) hinwirken soll.**

Der Bürgermeister hat daraufhin in der Einleitung zum Haushalt 2021, den der Rat der Stadt Norden am 15.12.2020 in seiner öffentlichen Sitzung beschlossen hat, u.a. folgendes angemerkt:

„Die Verwaltung bittet - entsprechend des Beschlusses des Rates der Stadt Norden vom 22.09.2020 (Umsetzung der Ergebnisse der Arbeitsgruppe Haushaltsoptimierung 1336/2020/1.1 und 1336/2020/1.1/1) - den Landkreis Aurich, dass er die kreisangehörigen Kommunen an den Jahresüberschüssen aus den Jahresabschlüssen 2017 bis 2020 ff. gleichheitgerecht und abgabengerecht beteiligt und bei der Festlegung des Kreisumlagesatzes durch den Landkreis Aurich die Gleichrangigkeit der Belange der Kommunen und des Landkreises beachtet“.

Am 05.01.2021 hat der Bürgermeister dem Landrat den beschlossenen Haushaltsplan 2021 samt Einleitung mit der Bitte um Genehmigung übersandt. Der Landrat genehmigte den Haushalts 2021 der Stadt Norden am 03.02.2021.

Am 23.04.2021 hat der Bürgermeister den Landrat schriftlich kontaktiert, weil er die Beschlussvorlage des Landkreises (**IX/2021/043 für den Jahresabschluss 2017**) (abschließende Beratung im Kreistag am 06. Mai 2021) **gelesen hatte, wonach der Landkreis den Jahresüberschuss 2017 in Höhe von 9.972.563,61 € für Zwecke des Landkreises Aurich (Reduzierung von Alt-Fehlbeiträgen aus kameraler Zeit) verwenden will und demnach die kreisangehörigen Kommunen nicht an dem Jahresüberschuss beteiligt werden sollen.**

Es wurde nochmals auf die Beschlusslage des Rates der Stadt Norden vom 22.09.2020 und die Anmerkungen in der Einleitung zum Haushalt 2021 hingewiesen. Auch wurde darauf aufmerksam gemacht, dass die in *der genannten Beschlussvorlage* des Landkreises Aurich über den Jahresabschluss 2017 herangezogene Gesetzgrundlage (Artikel 6 Abs. 9 des Gesetzes zur Neuordnung des Gemeindehaushaltsrechts - sog. Neuordnungsgesetz) sich in seiner Gültigkeit vom 25.05.2006 bis 31.12.2014 durch Zeitablauf erledigt habe. Mit Verweis auf das Finanzausgleichsgesetz (FAG), das die Kreisumlage als Fehlbedarfsfinanzierungsinstrument festlegt, wurde erläutert, dass Jahresüberschüsse beim Landkreis Aurich durch überzahlte Kreisumlageanteile der kreisangehörigen Kommunen entstehen. Der Landrat wurde gebeten, im Rahmen der verbleibenden Beratungszeit, den Beschlussvorschlag des Landkreises zum Jahresabschluss 2017 so abzuändern, dass die Kommunen gleichheitsgerecht und abgabengerecht bei diesem Jahresüberschuss und bei künftigen Jahresüberschüssen des Landkreises zu 50 % beteiligt werden.

Der Kreistag hat am 06.05.2021 den Jahresabschluss 2017 des Landkreises Aurich mit einem Jahresüberschuss in Höhe von 9.972.563,61 € beschlossen, ohne einen Teil dieses Überschusses an die kreisangehörigen Kommunen wieder auszuschütten.

Dadurch sind rund 510.000 € (= 50 % des überzahlten Kreisumlageanteils der Stadt Norden für 2017) vollständig im Haushalt des Landkreises verblieben und nicht an die Stadt Norden zurückgeflossen.

Die Jahresabschlüsse des Landkreises Aurich für die Jahre 2014 bis 2017 haben mit Jahresüberschüssen von insgesamt 28,6 Mio. Euro abgeschlossen, die – ohne Beteiligung der kreisangehörigen Kommunen - vollständig im Haushalt des Landkreises Aurich verblieben sind.

Der Landkreis holt aktuell die weiteren Jahresabschlüsse nach. Für die Jahresabschlüsse 2018 bis 2020 erwartet er Jahresüberschüsse von insgesamt 25,3 Mio. Euro (2018: 9.300.000 €, 2019: 2.000.000 €, 2020: 14.000.000 €). 50 % des überzahlten Kreisumlageanteils der Stadt Norden für diesen Zeitraum bedeuteten eine noch mögliche Ausschüttung an die Stadt Norden in Höhe von rund 1,5 Mio. Euro. Im Vorgriff auf den tatsächlichen Jahresabschluss 2020 hat der Landkreis einen Betrag von 2.250.000 € an die kreisangehörigen Kommunen ausgeschüttet. Maximal will er für das Jahr 2020 – nach erfolgter Abrechnung – noch 1.250.000 € an die kreisangehörigen Kommunen (insgesamt: 3.500.000 Euro) ausschütten. Im Haushalt des Landkreises Aurich würde demnach für das Jahr 2020 ein Jahresüberschuss von 10.500.000 Euro verbleiben. Auf die detaillierte Anlage „Verteilungssymmetrie-Beteiligung an Jahresüberschüssen des Landkreises“ wird verwiesen.

Letztlich würden die Jahresüberschüsse des Landkreises (nach Ausschüttung) für die Jahre 2014 bis 2020 dann insgesamt 50.456.583 € betragen, die den kreisangehörigen Kommunen durch überzahlte Kreisumlageanteile entzogen worden wären. Diese Jahresüberschüsse verdeutlichen sehr anschaulich, dass der Kreisumlagehebesatz für die Jahre 2014 bis 2020 mit 53,5 Prozentpunkte zu hoch festgesetzt worden ist.

Die Arbeitsgruppe Haushaltsoptimierung hatte in einer seiner vorherigen Besprechungen festgestellt, dass im Nachbar-Landkreis Friesland eine Verfahrensweise getroffen worden ist, wonach 50 Prozent des Jahresüberschusses beim Landkreis verbleiben und die übrigen 50 Prozent gleichheits- und abgabengerecht entsprechend der Quotelung der gezahlten Kreisumlageanteile wieder an die kreisangehörigen Kommunen ausgeschüttet werden.

Gemäß Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes und dem Finanzausgleichsgesetz unterliegt der Landkreis dem Gebot der Verteilungssymmetrie. Danach wird der Finanzbedarf des Landkreises, der nicht über die Mindestausstattung der Schlüsselzuweisungen durch das Land gedeckt ist, dementsprechend über die Kreisumlage regelmäßig mit linear gleichem Maßstab auf die kreisangehörigen Kommunen umgelegt. Nach dem Gebot der Verteilungssymmetrie wären im Rahmen des Jahresabschlusses die Jahresüberschüsse/Jahresfehlbeträge wieder gleichheitsgerecht und abgabengerecht auf die Beteiligten (kreisangehörige Kommunen und Landkreis) zu verteilen.

Allerdings hat der Landrat der Stadt Norden im Mai 2021 mitgeteilt, dass sich vorerst die Frage erübrige, ob die kreisangehörigen Kommunen zukünftig Rückzahlungen aus Überschüssen erhalten, weil er für den Haushalt 2021 und die Haushaltsjahre des Planungszeitraumes – bei unveränderter Kreisumlage (Hinweis: zum 01.01.2021 wurde die Kreisumlage um 3 Prozentpunkte von 53,5 Prozentpunkte auf 50,5 Prozentpunkte abgesenkt) - ein Fehl von über 30 Mio. € erwarte.

Diese Verfahrensweise widerspricht dem Gebot der Verteilungssymmetrie. Die Kreisumlage dient nur dazu, den finanziellen Bedarf des Kreises zu decken, eine Vermögensbildung (Rücklagen) zählt nicht dazu.

In der Arbeitsgruppe Haushaltsoptimierung wurde der Entschluss gefasst, dass die Verwaltung und die ehrenamtlichen Mandatsträger (Politik) der Stadt Norden gemeinsam darauf hinwirken sollen, dass die Jahresüberschüsse des Landkreises Aurich für die Jahre 2018 bis 2020 von voraussichtlich insgesamt 25.300.000 Euro zu 50 % nach der Quotelung der gezahlten Kreisumlage wieder an die kreisangehörigen Kommunen ausgeschüttet werden.

➤ **Verfahrensänderung zur Festsetzung der Kreisumlage**

Das Bundesverwaltungsgericht hat in einem Urteil vom 29.05.2019 – 10 c 6/18-juris - festgestellt, dass umfangreiche Pflichten und verfahrensrechtliche Besonderheiten von Seiten der Landkreise zu beachten sind, um die Kreisumlage rechtsfehlerfrei und wirksam festzusetzen.

Zunächst seien die Landkreise verpflichtet, neben dem eigenen Finanzierungsbedarf auch denjenigen der umlagepflichtigen Kommunen zu ermitteln. Sodann seien diese Bedarfe in der Abwägung der grundsätzlich gleichrangigen, finanziellen Interessenlagen der Kommunen und des Landkreises einzustellen. Zudem müssten die Landkreise ihren Finanzbedarf und ihre Entscheidung über die Kreisumlage – etwa in Form einer Begründung der Ansätze ihrer Haushaltssatzung – offenlegen. Die Ausgestaltung des konkreten Verfahrens obliege den Landkreisen. Es müsse jedoch so ausgestaltet sein, dass es den genannten gleichsam materiellen Anforderungen Rechnung trägt und **den Kommunen die Mitwirkung im Rahmen einer Anhörung vor der Festsetzung der Kreisumlage** ermöglicht. Sogenannte „Bürgermeisterrunden“, die in der Praxis häufig anzutreffen seien, reichten für die Ermittlung des Finanzbedarfs, der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials und der Berücksichtigung der Bedürfnisse der zu belastenden Kommunen jedoch nicht aus.

Die Arbeitsgruppe Haushaltsoptimierung hat sich mit der vorgenannten Thematik beschäftigt und diese wurde den Teilnehmenden am Beispiel des Landkreises Dithmarschen seitens der Kämmerei erläutert. Beim Landkreis Dithmarschen war die Festsetzung der Kreisumlage rechtswidrig, weil der Landkreis dort seiner Anhörungspflicht der kreisangehörigen Kommunen vor der Festsetzung der Kreisumlage im Kreistag nicht nachgekommen war. Im Landkreis Dithmarschen haben sich der Landkreis und die kreisangehörigen Kommunen im Dialog auf eine „Gemeinsame Erklärung des Kreises Dithmarschen (Kreis) und der Städte und Gemeinden im Kreis Dithmarschen (Kommunen)“ verständigt und durch die jeweiligen Gremien des Landkreises/der Kommunen (Kreistag/Rat) beschließen lassen.

Es wurde festgestellt, dass vor der Festsetzung der Kreisumlage von Seiten des Landkreises Aurich eine schriftliche Anhörung der Kommunen im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bisher nicht durchgeführt wird. Wie bei vielen anderen Landkreisen auch, wurde in den vergangenen Jahren vom Landkreis Aurich regelmäßig zur sogenannten „Bürgermeisterrunde“ eingeladen. Bei diesem Termin wurde der Entwurf des Haushalts des Landkreises Aurich vorgestellt. Die anwesenden Bürgermeister konnten dann mündlich zum Haushaltsentwurf des Landkreises Aurich und zur Höhe der Kreisumlage Stellung nehmen.

Ziel der Arbeitsgruppe Haushaltsoptimierung ist es, im Dialog und auf Augenhöhe zwischen dem Landkreis Aurich und den kreisangehörigen Kommunen eine Verfahrensänderung zur rechtmäßigen Festsetzung der Kreisumlage durch den Landkreis Aurich zu erreichen.

Die Arbeitsgruppe Haushaltsoptimierung empfiehlt, dass die Verwaltung und die ehrenamtlichen Mandatsträger (Politik) der Stadt Norden gemeinsam darauf hinwirken, dass vor der Festsetzung der Kreisumlage die Belange der Kommunen entsprechend dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29.05.2019 – 10 c 6/18-juris – berücksichtigt werden.

Die Kämmerei bittet, den gemeinsamen Weg von Politik und Verwaltung zur Verbesserung der Haushaltslage fortzusetzen. Sie hat die Empfehlungen der Arbeitsgruppe Haushaltsoptimierung in dieser Sitzungsvorlage aufbereitet und legt sie den Gremien der Stadt Norden zur Beratung und Beschlussfassung vor.

Anlagen:

„Verteilungssymmetrie-Beteiligung an Jahresüberschüssen des Landkreises“