Festsetzung der Kreisumlage 2025 im Rahmen der

Nachtragshaushaltssatzung

des Landkreises Vorpommern-Greifswald

Inhalt

1 RECHTLICHE GRUNDLAGEN DER KREISUMLAGE IN MECKLENBURG-VORPOMMERN 4

1.1 Kommunalverfassung MV (KV M-V):.....4

1.2 Finanzausgleichsgesetz MV (§ 23 FAG M-V):.....4

2 FINANZPOLITISCHE KRITERIEN ZUR BESTIMMUNG DER UMLAGEHÖHE.....5

2.1 Leistungsfähigkeit der Gemeinden: (Zahlen/Daten und Analysen – siehe Datei Gemeindefinanzanalyse) 5

2.2 Aufgaben- und Ausgabenbedarf des Landkreises:.....6

2.3 Orientierung am Gesamthaushalt und Pflicht zur Wirtschaftlichkeit:.....8

3 RECHTSPRECHUNG ZU KREISUMLAGEN UND KOMMUNALER BELASTBARKEIT.....8

3.1 Verfassungsrechtliche Grenze – finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden:.....8

3.4 Praxisrelevanz 18

4 PRAXISBEISPIELE AUS VERGLEICHBAREN LANDKREISEN 18

4.1 Mecklenburg-Vorpommern – Beispiel Nordwestmecklenburg 2021:.....18

4.2 Sachsen-Anhalt – Beispiel Landkreis Mansfeld-Südharz: 18

4.3 Hessen – Beispiel Landkreis Kassel: 19

4.4 Unterschiedliche Umlagepraxis in Flächenländern:.....19

5 BEWERTUNG DER HAUSHALTSNOTLAGE DES LANDKREISES – UMLAGESENKUNG TROTZ FEHLBETRÄGEN.....19

5.1 Haushaltsausgleich als Grundsatz: 19

5.2 Abwägung Kreisnot vs. Gemeindefinanzen:.....20

5.3 Kriterien und Voraussetzungen für Umlagesenkung in Notlage.....20

5.4 Konsolidierungsmaßnahmen:.....21

5.5 Rücklagen und Einmaleffekte.....21

5.6 Landesmittel und Finanzausgleichshilfen.....21

5.7 Minimalerhalt der Kreisfunktionen 21

5.8 Fazit zur Notlagensituation.....22

6 MODELLE ZUR BERECHNUNG DER UMLAGE 22

6.1 Umlagegrundlagen und Umlagesatz 22

6.2 Rechenmodell 2025 für VG 23

7 AUSWIRKUNGEN AUF FINANZKRAFT UND ENTWICKLUNGSMÖGLICHKEITEN DER GEMEINDEN 23

7.1 Stärkung der gemeindlichen Finanzkraft 23

7.2 Erhalt der Handlungsfähigkeit und Entwicklungschancen 23

7.3 Verbesserung der Gemeindefinanzen in Kennzahlen 24

7.4 Risikominderung für Gemeinden 24

7.5 Nebenwirkungen und langfristige Effekte 24

7.6 Fokus auf Gleichrangigkeit 24

8 ANFORDERUNGEN DER KOMMUNALAUFSICHT BEI GEPLANTER UMLAGESENKUNG TROTZ HAUSHALTSNOTLAGE 25

8.1 Rolle der Kommunalaufsicht (Rechtsaufsicht) 25

8.2 Pflicht zum Haushaltsausgleich vs. Ausnahmen 25

8.3 Untersuchung der Gemeindebelange 25

8.4 Mögliche Auflagen und Grenzen 26

8.5 Vergleich mit den anderen Landkreisen in MV 26

9 FAZIT 27

1 Rechtliche Grundlagen der Kreisumlage in Mecklenburg-Vorpommern

1.1 Kommunalverfassung MV (KV M-V):

Regelt die Finanzhoheit der Landkreise. § 120 Abs. 2 KV M-V bestimmt, dass der Kreis zur Aufgabenerfüllung notwendige Mittel vorrangig aus Entgelten und Steuern und im Übrigen durch eine Kreisumlage nach Maßgabe des Finanzausgleichsgesetzes (FAG M-V) aufbringen muss. Die Kreisumlage ist also gesetzlich als Instrument der Kreise verankert, um den Finanzbedarf zu decken, soweit andere Erträge/Einnahmen nicht ausreichen.

1.2 Finanzausgleichsgesetz MV (§ 23 FAG M-V):

Enthält die Ermächtigungsgrundlage und Ausführungsbestimmungen zur Kreisumlage. Danach gilt: „Soweit die sonstigen Erträge und Einzahlungen eines Landkreises seinen Bedarf nicht decken, ist eine Umlage von den kreisangehörigen Gemeinden zu erheben (Kreisumlage)."

Die Höhe wird jährlich in der Haushaltssatzung des Landkreises als Prozentsatz der Umlagegrundlagen festgesetzt. Diese gesetzlichen Grundlagen verpflichten den Kreis einerseits, eine Umlage zu erheben, und andererseits begrenzen sie den Handlungsspielraum durch formelle Vorgaben (Festsetzung per Kreistagsbeschluss in der Haushaltssatzung).

Weitere Vorschriften und Verwaltungserlasse: Die KV M-V verweist auf das FAG M-V; letzteres enthält Details zur Berechnung und Differenzierung der Umlage. Das Innenministerium ist Rechtsaufsichtsbehörde (§ 124 KV M-V) und kann per Rechtsverordnung nähere Regelungen zur Ermittlung der Kreisumlage treffen. Außerdem sind kommunale Haushaltsvorschriften (GemHVO-Doppik M-V) zu beachten, die Vorgaben zur Aufstellung des Haushalts (und damit zur Einnahmeplanung inklusive Kreisumlage) enthalten. Z.B. sind Fehlbedarfe nur ausnahmsweise zulässig und erfordern ein Haushaltssicherungskonzept. Relevant sind überdies Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 72 Landesverfassung M-V, welche die finanzielle Eigenverantwortung der Kommunen garantieren und somit einen verfassungsrechtlichen Rahmen für die Umlage setzen. Hierzu existiert bundesweit vielfältige Rechtsprechung, die im Kern von den Landkreisen verlangt, dass die Kreisumlage nicht einseitig und rücksichtslos gegenüber den berechtigten Interessen der Städte und Gemeinden festgesetzt werden darf. Als absolute Grenze wird inhaltlich definiert, dass den Gemeinden noch ein Mindestmaß an eigenem Gestaltungsspielraum gelassen werden muss (Mindestfinanzausstattung).

2 Finanzpolitische Kriterien zur Bestimmung der Umlagehöhe

2.1 Leistungsfähigkeit der Gemeinden: (Zahlen/Daten und Analysen – siehe Datei Gemeindefinanzanalyse)

Ein zentrales Kriterium ist die finanzielle Leistungsfähigkeit bzw. Steuerkraft der kreisangehörigen Gemeinden. Die Kreisumlage wird in M-V auf Basis der Steuerkraftmesszahlen der Gemeinden erhoben. Dadurch trägt jede Kommune entsprechend ihrer wirtschaftlichen Stärke zum Kreishaushalt bei. Die Verteilung der Umlagelast nach Steuerkraft sorgt für einen gewissen horizontalen Ausgleich. Finanzstärkere Gemeinden zahlen absolut mehr, finanzschwächere weniger. So wird dem Prinzip der gemeindlichen Leistungsfähigkeit Rechnung getragen.

Es gibt derzeit im Landkreis noch eine Reihe von Städten und Gemeinden, die über Finanzreserven verfügen und nach wie vor stabile Erträge aus Realsteuern erzielen. Gleichzeitig nimmt die Zahl der Gemeinden, die in Rubikon unter die Rubrik – „rot“ fallen seit dem Jahr 2023 deutlich zu.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
grün	16	12	8	7	13	37	43	40	27	15	0	0	26
orange	8	7	3	4	21	28	28	34	30	25	12	1	21
gelb	5	6	5	1	2	10	7	10	16	9	2	0	16
rot	33	41	33	15	31	59	56	44	44	41	19	0	65
Daten unvollständig	77	73	90	112	72	5	5	11	22	49	106	138	11

Ebenso steigt die Anzahl der Gemeinden mit unterjährigen und absoluten Fehlbeträgen, so dass in der Tendenz festgestellt werden kann, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden seit dem Jahr 2023 abnimmt. Für das Jahr 2025 wurde ausnahmsweise und übergangsweise eine Kreisumlage von 48,50 Prozent festgesetzt, die aber dauerhaft eine Überforderung der Gemeindeebene darstellt. Die Festsetzung erfolgte in der Absicht, die restlichen Fehlbeträge des Landkreises möglichst schnell ausgleichen zu können und dazu auch Ladeshilfen nach § 27 FAG M-V in Anspruch zu nehmen, die einen positiven Saldo von 3 Mio. EUR pro Jahr voraussetzen. Dieses Ziel könnte nur mit einer Kreisumlage von 68,60 Prozent erreicht werden, so dass es aus diesem Grunde als geboten erscheint, die Umlage wieder auf den Wert abzusenken, der nicht zur Verschlechterung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden führt. Fraglich ist, bei welcher Kreisumlagehöhe dieser Wert liegt. Im Landkreis Vorpommern Greifswald gibt es 138 Städte und Gemeinden. Der Finanzbedarf jeder einzelnen Gemeinde ist sehr unterschiedlich. So verfügt die größte Stadt, die Universitäts- und Hansestadt Greifswald, über einen enorm großen Haushalt (Volumen über 300 Mio. EUR). Darin enthalten sind sehr viele Aufgaben und Funktionen des Oberzentrums. Dies Stadt hat insofern einen völlig anderen Finanzbedarf als die kleinste Gemeinde des Landkreises Vorpommern

Greifswald, die Gemeinde Gribow mit 122 Einwohnern (ca. 220 TEUR). Insofern muss in der Analyse sowohl auf die Städte, die die wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Entwicklung des Landkreises stark beeinflussen, Rücksicht genommen werden. Ebenso müssen aber auch die kleinen Gemeinden, die nur wenige Einwohner haben, die aber genauso einen Anspruch auf eine gedeihliche Entwicklung der Gemeinde haben, Berücksichtigung finden. Eine Festsetzung der Kreisumlage, die jedem Interesse auf Leistungsfähigkeit gerecht wird, ist nicht möglich, da die Kreisumlage nur ein Faktor ist, der die finanzielle Situation der Städte und Gemeinden bestimmt. Es gibt z. B. 7 Gemeinden, die auch bei völligem Verzicht auf die Kreisumlage noch Fehlbeträge hätten.

Insofern kann bei der Festsetzung der Kreisumlage nicht auf die gemeindlichen Besonderheiten, die nicht in anderen Gemeinden gleichermaßen vorhanden sind, Rücksicht genommen werden. Ebenso kann die Kreisumlage nicht die allgemeinen wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen, die Einfluss haben, ausgleichen oder kompensieren. Dies gilt sowohl bei der Rücksichtnahme auf die Not der Gemeinden, als auch umgekehrt, nicht die Gemeinden für die Rahmenbedingungen über eine übermäßig hohe Kreisumlage herangezogen werden können. Es wird davon ausgegangen, dass dauerhaft leichte Überschüsse in den Finanzhaushalten vorhanden sein müssen, damit die Leistungsfähigkeit dauerhaft erhalten bleibt. Zur Veranschaulichung wird auf die Auswertungen der Gemeindefinanzanalyse verwiesen, die Bestandteil dieser Betrachtungen ist.

Im Ergebnis kann festgestellt werden, dass die derzeitige Kreisumlage von 48,50 Prozent zu hoch ist und mittelfristig einen destruktiven Charakter hat. Eine Kreisumlagehöhe, die dazu führt, dass keine Gemeinde Fehlbeträge hat, kann nicht ermittelt werden, da es auch Gemeinden mit sehr geringer Steuerkraft gibt, die bereits ohne Kreisumlage Defizite verursachen. Dies sind auf Basis des Jahres 2024 die Gemeinden Postlow, Neuenkirchen bei Anklam, Nadrensee, Krackow, Iven, Glasow und Garz.

Die Zahl der Gemeinden mit Fehlbeträgen stieg an, als der Landkreis die Umlage im Jahre 2023 anhob. Deshalb wird vorschlagen, den Satz auf die Größenordnung festzusetzen, die davor galt. Dabei wird ein leichter Zuschlag für seitdem eingeführte neue freiwillige Aufgaben hinzugefügt. Im Rechenmodel ergibt dies einen Umlagesatz von 44 Hebesatzpunkten.

2.2 Aufgaben- und Ausgabenbedarf des Landkreises:

Die Höhe der Umlage bemisst sich am Finanzbedarf des Kreises zur Erfüllung seiner Aufgaben (abzüglich eigener sonstiger Erträge).

Der Kreis hat umfangreiche Pflichtaufgaben – insbesondere im übertragenden Wirkungsbereich – etwa Sozialhilfe, Jugend- und Sozialamt, Untere Bau- und Denkmalschutzbehörde, Katastrophenschutz, Gesundheits- und Veterinäramt, ÖPNV, Rettungsdienst etc., die er für

alle Kreisgemeinden, aber in Verantwortung und im Auftrag des Landes wahrnimmt. Diese Aufgaben verursachen erhebliche Kosten, die normalerweise nicht über die Kreisumlage auf die Gemeinden verteilt werden sollen. Aktuell ist es nicht so, dass auch diese Aufgaben durch die Kreisumlage finanziert werden. Aber die Schlüsselzuweisungen, die der Kreis auch für kreiseigene Aufgaben erhält, muss in erheblichem Umfang für diese Aufgaben eingesetzt werden. Da diese Mittel eigentlich für die eigenen kreislichen Aufgaben vorgesehen sind, wird massiver Druck auf die Höhe der Kreisumlage ausgeübt, der nicht durch kreiseigene Aufgaben induziert ist. Das ist grundsätzlich rechtlich zulässig, aber systematisch eigentlich nicht gewollt, da die ein eigener Entwicklungsspielraum mit Kreisumlage und Schlüsselzuweisung finanziert werden soll. Die Umlagehöhe muss grundsätzlich so bestimmt werden, dass der Kreis seine gesetzlichen Pflichtaufgaben finanzieren kann, ohne jedoch die Gemeinden zu überfordern. Die Ausgleichsfunktion der Umlage führt dazu, dass teure Aufgaben des Kreises (z. B. Sozialleistungen) gleichmäßig auf alle Gemeinden verteilt werden, anstatt einzelne Gemeinden unterschiedlich stark zu belasten. Der aktuelle hohe Finanzbedarf des Kreises wird spätestens seit dem Jahr 2023 aus extrem gestiegenen Aufwendungen für Pflicht- und übertragene Aufgaben des Kreises verursacht. Eigene freiwillige Aufgaben tragen nicht in gleichem Maße zum Finanzbedarf des Kreises bei. Der Finanzbedarf ist so hoch, dass er unmöglich aus der Kreisumlage vollständig gedeckt werden kann. Es wäre eine Anhebung der Umlage auf 68,60 Prozent erforderlich, um keinen Fehlbetrag zu erzeugen. Damit wären die Grenzen des rechtlich Zulässigen weit überschritten. Aus diesem Grund ist es angemessen, die Gemeinden nur in dem Umfang an der Finanzierung der Gemeindeaufgaben zu beteiligen, wie es vor dem starken Anstieg der Kostenbelastungen der Fall war. Im Jahr 2022 betrug die Kreisumlage 43,40 Prozent. Da es seitdem auch leichte Erweiterungen der kreiseigenen Aufgaben geben hat, wird ein Satz von 44,00 Prozent für angemessen gehalten. Dabei liegt dem keine präzise Berechnung zugrunde. Vielmehr wird mittelfristig zu beobachten sein, wie sich diese Umlage auf die Handlungsfähigkeit der Gemeinden auswirkt. Das Missverhältnis zwischen Umlageaufbringungskraft und Ausgabepflichten des Kreises wird deutlich, wenn man die aktuelle Kreisumlage bei 44,00 Prozent in Höhe 141 Mio. EUR dem Gesamtausgabebedarf von inzwischen 777 Mio. EUR gegenüberstellt. Die Ausgaben sind fast 5,5-mal so groß, wie die Einzahlung aus der Kreisumlage. 100 Prozent Kreisumlage würden gerade die Hälfte des Ausgabebedarfes decken. Anderseits erbringt der Kreis auch wichtige Funktionen für die Gemeinden, die eine nicht zu niedrige Umlage zur Finanzierung dieser Aufgaben rechtfertigen. So haben die Teilhaushalte Schulen, Sport und Kultur (THH 8 - 44,23 Mio. EUR), der ÖPNV und die Schülerbeförderung im Teilhaushalt Beteiligungen (THH 21 - 25,29 Mio. EUR), die Verwaltung der baulichen Anlagen und Straßen des Landkreises (THH 22- 36,47 Mio. EUR), die Förderung der Kinder in Kitas (Produkt 3610001 - 30,64 Mio. EUR) und die Finanzierung der Schulsozialarbeit (Produkt 3630100 – 4,51 Mio. EUR) und Kindertagesförderung alleine einen

Finanzbedarf von 141,14 Mio. EUR. Das entspricht in etwa der Einzahlung der Kreisumlage von 141,007 Mio. EUR bei 44,00 Prozent. Damit ist der Bedarf gerechtfertigt.

2.3 Orientierung am Gesamthaushalt und Pflicht zur Wirtschaftlichkeit:

Der Kreistag bestimmt den Umlagesatz im Kontext der Haushaltsaufstellung. Dabei fließen ein: erwartete Ausgaben des Kreises (Pflicht- und Selbstverwaltungsaufgaben), zu erwartende eigene Einnahmen (Gebühren, Schlüsselzuweisungen vom Land, sonstige Zuweisungen) und der notwendige Umlagebetrag zur Deckung der Lücke. Grundsätzlich soll die Umlage nicht höher ausfallen als nötig (Bedarfsklausel im FAG). Gleichzeitig muss der Kreis alle Sparpotenziale ausschöpfen, bevor er die Gemeinden belastet. Das Innenministerium kann hier Vorgaben machen (z. B. Hinweis, dass Umlageerhöhungen nur zulässig sind, wenn der Kreis seine Ausgaben hinreichend konsolidiert hat). Zeitgleich mit dem Beschluss über die Nachtragshaushaltssatzung liegt dem Kreistag ein Konzept zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes vor. Derzeit ist der Kreis nicht aus eigener Kraft in der Lage, den Haushalt zu konsolidieren. Unabhängig davon wird der Kreis eigene Arbeitsbereiche optimieren und überprüfen.

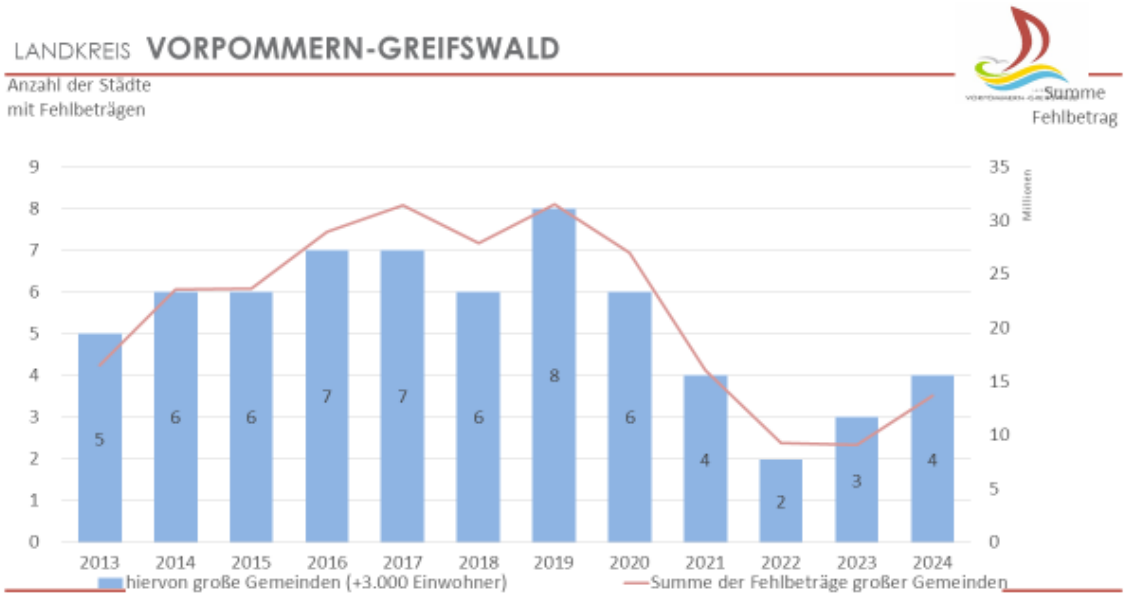
Weitere Kriterien: In die Abwägung können zudem die Gesamtbelastung der Gemeinden (durch weitere Umlagen/Abgaben) und Konjunktur- und strategische Entwicklungsüberlegungen einfließen. In wirtschaftlich schwierigen Zeiten könnte eine Senkung der Umlage zur Entlastung der Gemeinden beitragen, während in finanziell guten Zeiten eher Spielraum für höhere Umlagen besteht. Schließlich müssen auch rechtliche Grenzen beachtet werden. So darf die finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden nicht ausgehöhlt werden. In der aktuellen Situation spricht viel dafür, aus strategischen Erwägungen eine Absenkung der Kreisumlage vorzunehmen, um Stillstand in der Entwicklung innerhalb des Kreises zu vermeiden. Die enormen Haushaltsprobleme des Landkreises sind aktuell nicht über eine überhöhte Kreisumlage zu lösen, wie es noch mit der Aufstellung des Haushaltsplanes im Jahre 2023 angenommen wurde. Es ist deshalb auch wichtig, die Kreisumlage nun zu senken, um das Vertrauen der Gemeinden in den Kreis für künftige Kooperationen nicht zu verspielen.

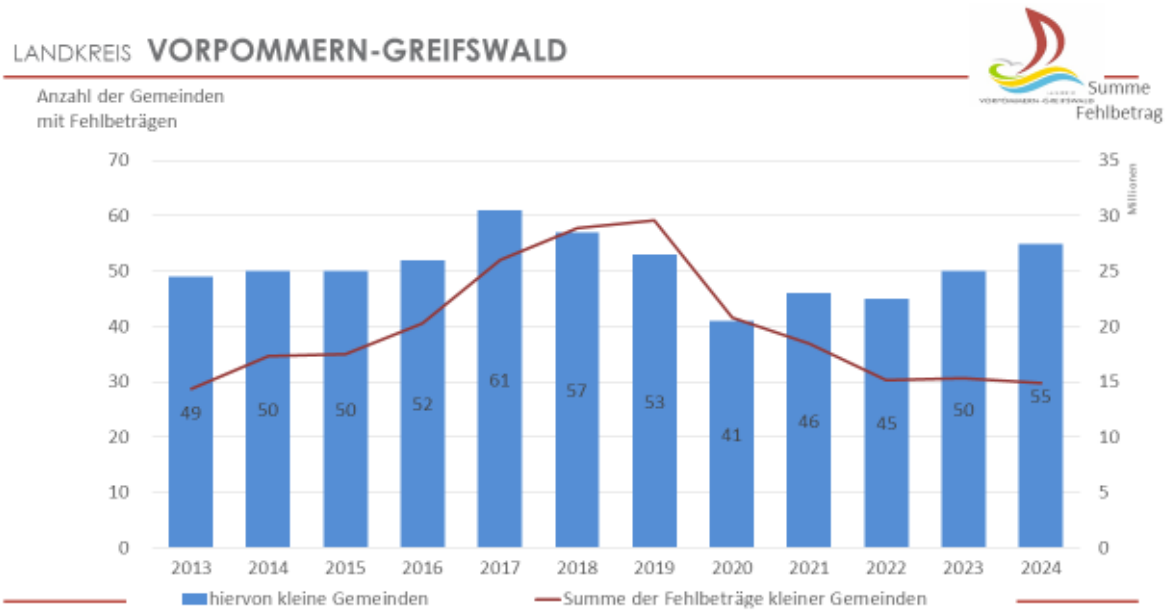
3 Rechtsprechung zu Kreisumlagen und kommunaler Belastbarkeit

3.1 Verfassungsrechtliche Grenze – finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden:

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts darf die Kreisumlage nicht dazu führen, dass den Gemeinden keine finanzielle Mindestausstattung mehr bleibt. In einem Leiturteil (BVerwG, 31.01.2013 – Az. 8 C 1.12) hat das Gericht entschieden, dass den Gemeinden nach Abzug aller Umlagen zumindest die Mittel verbleiben müssen, um ihre Pflichtaufgaben ohne dauerhafte Kredite erfüllen zu können und auch noch gewisse Spielräume für freiwillige

Selbstverwaltungsaufgaben zu haben. Wird einer Gemeinde durch die Kreisumlage in Zusammenwirkung mit anderen Umlagen praktisch die gesamte Finanzkraft entzogen (hier: >100 Prozent Abschöpfung ihrer Steuereinnahmen), ist das Selbstverwaltungsrecht aus Art. 28 Abs. 2 GG verletzt. Allerdings hat das BVerwG betont, dass die Schwelle erst überschritten ist, wenn die strukturelle Unterfinanzierung der Gemeinde vorliegt, nicht nur eine vorübergehende in einem einzelnen Haushaltsjahr. Diese höchstrichterliche Rechtsprechung macht deutlich, dass ein “abwägungsfester” Mindestbetrag der Gemeindefinanzen unantastbar ist – ein Landkreis (und auch das Land) darf diesen Kern selbst in eigener Haushaltsnotlage nicht unterschreiten. Diese Grenze ist derzeit im Landkreis nicht erreicht. Insofern wären auch höhere Kreisumlagen rechtlich zulässig. Hierzu hat im Wesentlichen die gesetzliche Regelung des § 27 FAG M-V zur Gewährung von Entschuldungshilfen beigetragen. Wie man der Analyse entnehmen kann, hat die Summe der Fehlbeträge in ihrer Gesamtheit abgenommen, auch wenn es einzelne Gemeinden gibt, die in kurzer Zeit wieder neue große Fehlbeträge erwirtschaftet haben. Ursache hierfür sind aber auf die Gemeinde begrenzte Ereignisse allgemeiner Rahmenbedingungen, die nicht durch den Landkreis gesetzt werden.



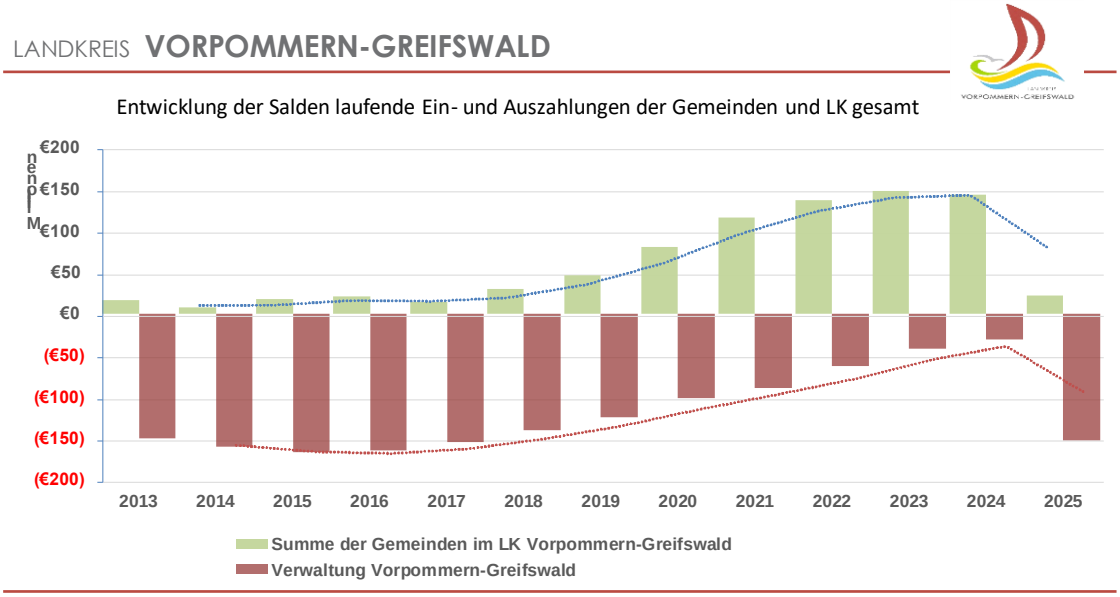


3.2 Gleichrangigkeit der kommunalen Finanzen – Pflicht zur Abwägung

Die Rechtsprechung verlangt, dass der Kreis bei der Festsetzung des Umlagesatzes seine eigenen Finanzbedürfnisse und die der Gemeinden gleichrangig berücksichtigt. Eine einseitige und rücksichtslose Bevorzugung der Kreisfinanzen zulasten der Gemeinden wäre rechtswidrig. Das BVerwG (Urteil vom 29.05.2019 – Az. 10 C 6.18) stellte klar, dass Art. 28 Abs. 2 GG den Landkreis verpflichtet, den Finanzbedarf der umlagepflichtigen Gemeinden zu ermitteln und seine Entscheidung offenzulegen, damit Gemeinden und Gerichte die Angemessenheit überprüfen können. Eine förmliche Anhörung aller Gemeinden vor Festsetzung des Umlagesatzes ist jedoch nicht zwingend vorgeschrieben – sofern keine landesrechtliche Regelung dazu existiert. (Hinweis: In Mecklenburg-Vorpommern gab es hierzu Streit: das OVG Greifswald hatte 2018 eine Anhörung für erforderlich gehalten, wurde aber vom BVerwG korrigiert.) Wichtig ist, die Transparenz und Abwägung müssen gewahrt sein. Der Kreis muss darlegen können, dass er sowohl den eigenen Haushaltsbedarf als auch die finanzielle Lage der Gemeinden bedacht hat, etwa durch Berechnungen zur Zumutbarkeit der Umlage.

Um dies sicherzustellen, wird in drei öffentlichen Veranstaltungen allen interessierten Bürgermeistern der Haushalt des Landkreises erläutert und der Austausch zum Kreishaushalt gesucht. Dazu steht auch jedem Bürger der gesamte Haushalt des Kreises auf der Internetseite des Landkreises zur Verfügung. Dort kann jede einzelne Haushaltsstelle, die Teilhaushalte und der Gesamthaushalt intensiv analysiert werden. Damit gewährleistet der Landkreis maximale Transparenz zu seinen Finanzplanungen und den Schwerpunksetzungen in der Aufgabenerfüllung. In der aktuellen Situation werden die Kostentreiber im Nachtragshaushalt im Bereich Soziales und Jugend verortet. Dies hat seine Ursachen in bundes- und landesrechtlichen

Regelungen in Kombination mit Preissteigerungen in diesen Bereichen. Dies haben die Gemeinden nicht zu vertreten und deshalb wird auch vorgeschlagen, dies nicht in gleichem Maße über eine überhöhte Kreisumlage zu vertreten, sondern zuerst politische Lösungen bei Land und Bund zu suchen. Gleichzeitig ist es schwierig, prognostisch den Finanzbedarf der Gemeinden zu ermitteln. Hier wird vorrangig auf historische Werte, die in guter Qualität und flächendeckend vorliegen, zurückgegriffen. Aus Überschüssen und der Entwicklung der Fehlbeträge können indirekt ableitende Aussagen zum Finanzbedarf getroffen werden. Zusätzlich wird die Datenbank Rubikon ausgewertet, die allerdings nur allgemeine Planungsaussagen in unterschiedlicher Qualität enthält. Insgesamt wird im Landkreis Wert gelegt auf eine Parallelität der Entwicklung der Finanzsalden. Wie die nachfolgende Grafik zeigt, ist dies in den letzten Jahren immer berücksichtigt worden.



Übersicht der Salden zum Jahresabschluss 2024

2024			
Gemeinde	**Einwohner**	**Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen** zum 31.12.2024 (Haushaltsjahr)	**Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen** zum 31.12.2024 (Haushaltsjahr) **je Einwohner**
Vorpommern-Greifswald (gesamt)	**228.681**	**143.786.365**	**629**
Greifswald, Hansestadt	58.158	35.081.506	603
Zinnowitz	3.973	18.299.113	4.606
Lubmin	2.182	17.127.410	7.849
Heringsdorf	6.562	12.934.328	1.971
Rubenow	764	7.067.909	9.247
Trassenheide	827	6.547.954	7.917

Karlshagen	2.979	6.327.816	2.124
Peenemünde	377	4.725.402	12.548
Kröslin	1.765	4.121.613	2.335
Jarmen, Stadt	2.825	3.668.711	1.298
Mesekenhagen	1.076	2.512.520	2.334
Neuenkirchen bei Greifswald	2.404	2.493.994	1.037
Ueckermünde, Stadt	8.583	2.482.859	289
Koserow	1.610	2.373.365	1.474
Kemnitz	1.165	2.270.927	1.949
Völschow	516	2.190.984	4.248
Ückeritz	1.014	2.047.298	2.020
Zempin	930	1.929.463	2.075
Loissin	789	1.858.972	2.356
Jatznick	2.173	1.838.231	846
Neu Kosenow	448	1.748.671	3.903
Dersekow	1.149	1.665.504	1.449
Torgelow, Stadt	8.902	1.577.529	177
Hinrichshagen	962	1.534.584	1.595
Hanshagen	894	1.531.179	1.712
Fahrenwalde	261	1.327.503	5.094
Weitenhagen	2.269	1.292.752	570
Wusterhusen	1.069	1.279.290	1.197
Behrenhoff	860	1.144.989	1.331
Krugsdorf	489	1.082.312	2.212
Rollwitz	850	1.074.804	1.264
Zirchow	585	1.004.748	1.716
Loddin	914	993.967	1.088
Brünzow	686	965.878	1.408
Rankwitz	514	859.864	1.672
Löcknitz	3.314	845.321	255
Nadrensee	334	815.217	2.443
Korswandt	577	811.123	1.406
Lütow	437	805.667	1.842
Mellenthin	440	741.478	1.684
Katzow	587	717.817	1.222
Tutow	949	700.430	738
Görmin	878	616.097	702
Mölschow	733	599.808	818
Loitz, Stadt	4.181	566.027	135
Klein Bünzow	639	523.564	820
Pasewalk, Stadt	9.598	522.935	54
Stolpe auf Usedom	345	494.479	1.432
Sassen-Trantow	801	421.325	526
Viereck	939	401.231	427
Gützkow, Stadt	2.965	388.579	131
Murchin	782	361.390	462
Glasow	149	342.074	2.290
Schönwalde	402	334.513	832

Brietzig	179	331.476	1.851
Kamminke	227	300.889	1.327
Rothemühl	290	296.091	1.021
Bentzin	859	295.044	343
Krummin	225	286.673	1.276
Neu Boltenhagen	551	273.197	495
Sauzin	406	264.189	651
Papendorf	194	237.914	1.229
Grambow	847	223.155	263
Alt Tellin	385	219.387	570
Garz	285	216.624	760
Koblentz	205	200.633	977
Krackow	595	199.448	335
Ramin	687	175.876	256
Pudagla	489	155.424	318
Blankensee	555	138.461	249
Dargelin	372	113.441	305
Züssow	1.266	109.031	86
Boock	580	104.267	180
Rubkow	587	81.579	139
Daberkow	327	79.186	242
Neetzow-Liepen	799	39.802	50
Levenhagen	425	30.966	73
Dargen	574	21.613	38
Kruckow	651	20.057	31
Hintersee	313	-3.558	-11
Hammer a. d. Uecker	455	-4.945	-11
Wackerow	1.544	-22.993	-15
Plöwen	285	-25.539	-90
Bugewitz	218	-39.909	-183
Meiersberg	405	-52.879	-131
Bergholz	302	-54.317	-180
Groß Luckow	188	-55.957	-298
Nieden	151	-67.847	-449
Grambin	425	-68.056	-160
Zerrenthin	468	-68.175	-146
Rossin	171	-71.888	-420
Luckow	540	-72.946	-135
Vogelsang-Warsin	370	-75.566	-204
Rossow	445	-77.653	-175
Leopoldshagen	586	-79.477	-136
Bargischow	274	-85.907	-313
Heinrichswalde	380	-90.015	-237
Polzow	249	-105.315	-423
Liepgarten	795	-110.041	-138
Altwigshagen	364	-111.850	-307
Butzow	428	-112.750	-263
Rothenklempenow	582	-120.311	-207

Wrangelsburg	250	-121.432	-486
Neuenkirchen bei Anklam	215	-132.229	-616
Lübs	321	-132.744	-413
Schmatzin	274	-163.626	-598
Altwarp	417	-170.659	-410
Boldekow	621	-179.009	-288
Stolpe an der Peene	265	-184.322	-695
Gribow	126	-196.733	-1.566
Medow	482	-205.827	-427
Krusenfelde	150	-211.361	-1.410
Bandelin	563	-232.254	-413
Sarnow	342	-235.211	-687
Benz	1.122	-235.319	-210
Blesewitz	246	-238.623	-972
Ahlbeck	586	-249.825	-426
Postlow	286	-270.825	-947
Groß Polzin	384	-287.666	-749
Usedom, Stadt	1.530	-300.239	-196
Iven	174	-302.218	-1.737
Penkun, Stadt	1.739	-303.042	-174
Zemitz	639	-305.218	-478
Buggenhagen	196	-311.490	-1.590
Wilhelmsburg	724	-349.407	-483
Ziethen	409	-350.241	-856
Ferdinandshof	2.614	-380.350	-145
Groß Kiesow	1.232	-464.251	-377
Krien	673	-512.228	-761
Karlsburg	1.742	-576.765	-331
Strasburg (Uckermark), Stadt	4.251	-750.867	-177
Mönkebude	759	-805.212	-1.061
Lassan, Stadt	1.299	-1.308.384	-1.007
Ducherow	2.234	-1.409.022	-631
Eggesin, Stadt	4.709	-1.525.494	-324
Spantekow	1.020	-2.229.215	-2.186
Anklam, Stadt	11.864	-3.808.533	-321
Wolgast, Stadt	11.149	-7.603.349	-682

Die Auflistung der Gemeinden nach Höhe der Gesamtsalden zeigt, dass auf Gemeindeebene zum Ende des Jahres 2024 noch ein positiver Saldo von rund 144 Mio. EUR vorhanden war. Fraglich ist, inwieweit dieser Saldo durch die Kreisumlage abzuschöpfen wäre. Dabei muss berücksichtigt werden, dass sich dieser Saldo nicht gleichmäßig verteilt. Es gibt einerseits Gemeinden mit sehr hohen absoluten Beträgen und andererseits Gemeinden mit sehr hohen Werten pro Einwohner. Eine Abschöpfung ist vor allem dann möglich, wenn der Wert pro Einwohner sehr hoch ist, da sich der Finanzbedarf überwiegend an den Einwohnerzahlen aus-

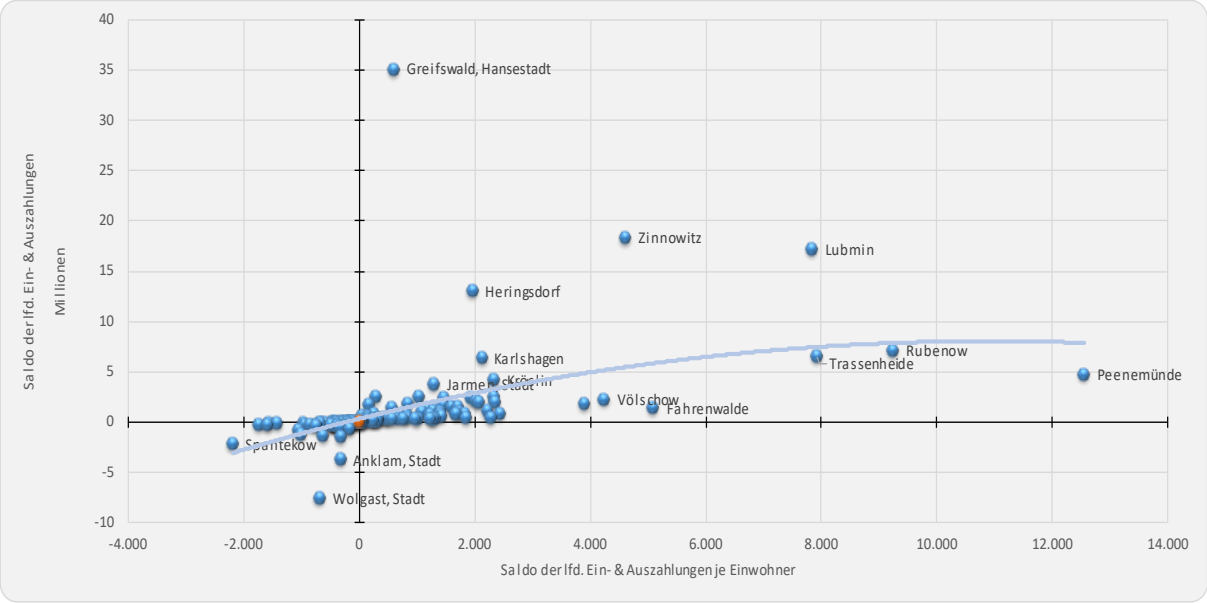
richtet. Sehr hohe Überschüsse pro Kopf bedeuten dementsprechend, dass nicht durch eigenen Finanzbedarf gebundene Finanzmittel zur Finanzierung der Kreisaufgaben herangezogen werden können. Interessant wäre auch die Information, in welcher Höhe Mittel auf Gemeindeebene angesammelt werden, um künftige Aufgaben zu erfüllen. Es gibt eine Reihe von Gemeinden, die nur ausnahmsweise mit Krediten arbeiten und stattdessen Finanzmittel ansammeln, um wichtige Investitionen leisten zu können. Dieses Vorgehen sieht die Kommunalverfassung auch als Regelfall vor, so dass hier bei der Beurteilung der heranziehbaren Finanzmasse ein Abschlag für diese Zwecke vorgenommen werden muss. Hierzu liegen leider keine Informationen vor. Ebenso gibt es Gemeinden mit sehr volatilem Gewerbesteueraufkommen, das aus ansässigen Unternehmen resultiert, die ein volatiles Geschäft haben. Dies wären z. B. Wolgast mit der Peenewerft, Anklam mit der Zuckerfabrik aber auch kleinere Gemeinden mit Landwirtschaftsunternehmen oder Energieerzeugungsanlagen. Diese Gemeinden sind nach der Kommunalverfassung gehalten, eine vorausschauende Finanzpolitik in dem Sinne zu betreiben, dass erhebliche Überschüsse eines Jahres nicht sofort verbraucht werden dürfen, sondern als positiver Saldo vorgehalten werden müssen, um daraus Umlageverpflichtungen oder Schwankungen bei den Einzahlungen aus Steuern auszugleichen. Auch hier liegen keine Daten vor. Hier muss zusammenfassend eine grobe Annahme getroffen werden. Diese ist mit Sicherheit nicht exakt richtig. Es ganz unberücksichtigt zu lassen, wäre aber noch deutlich fehlerhafter. Rückblickend auf die vergangenen Jahre kann von einem jährlichen Wachstum des Realsteueraufkommens zwischen 10 und 20 Mio. EUR pro Jahr ausgegangen werden. In dieser Größenordnung sehen wir jetzt auch Rückgänge in der Umlagekraft. Insofern wird der nötige Rücklagebedarf auf 40 Mio. EUR geschätzt. Das entspricht einem Pro-Kopf-Wert von rund 175 EUR pro Einwohner, der mindestens unberücksichtigt bleiben müsste. Hinzu kommt ein gewisser positiver Saldo, der für eigene Entwicklung und Gestaltung der Gemeinde verbleiben muss. Auch dieser Wert kann nur geschätzt werden. Hier wird ein Wert von 100 EUR pro Kopf angenommen. Darüber hinaus muss berücksichtig werden, dass auf Gemeindeebene auch die Kostensteigerungen aus den Tarifabschlüssen und der aktuellen Inflation wirken und gleichzeitig aktuell kein Wachstum der Realsteuern erwartet wird. Hier wird ein Reservewert von 200 EUR geschätzt. Insgesamt ergibt sich damit ein positiver Saldo pro Kopf in Höhe von 475 EUR, der von Abschöpfung verschont bleiben soll. Auf Basis des Jahres 2024 haben von den 138 nur 56 Gemeinden positive Vorträge, die höher als 475 EUR pro Kopf sind. Die überwiegende Mehrzahl der Gemeinden (82) verfügt über geringere oder in 59 Fällen bezogen auf den Jahresabschluss 2024 sogar negative Salden.

Bei einem Blick auf die absoluten Salden ist festzustellen, dass auf die 4 finanzstärksten Gemeinden alleine 90 Mio. EUR Überschuss, auf die 10 finanzstärksten Gemeinden alleine 115 Mio. EUR des Überschusses und auf die 30 finanzstärksten Gemeinden 152 Mio. EUR positi-

ver Saldo, wohingegen auf die anderen 108 Gemeinden darunter bereits in Summe ein negativer Saldo von rund 8 Mio. EUR entfällt. Dies zeigt, dass dieser deutlich positive Saldo sich alleine aus 20 Prozent der Gemeinden herleitet.

Dies soll auch die folgende Verteilungsgrafik zeigen.

Verteilung der Gemeinden nach Saldenhöhe absolut und pro Kopf 2024

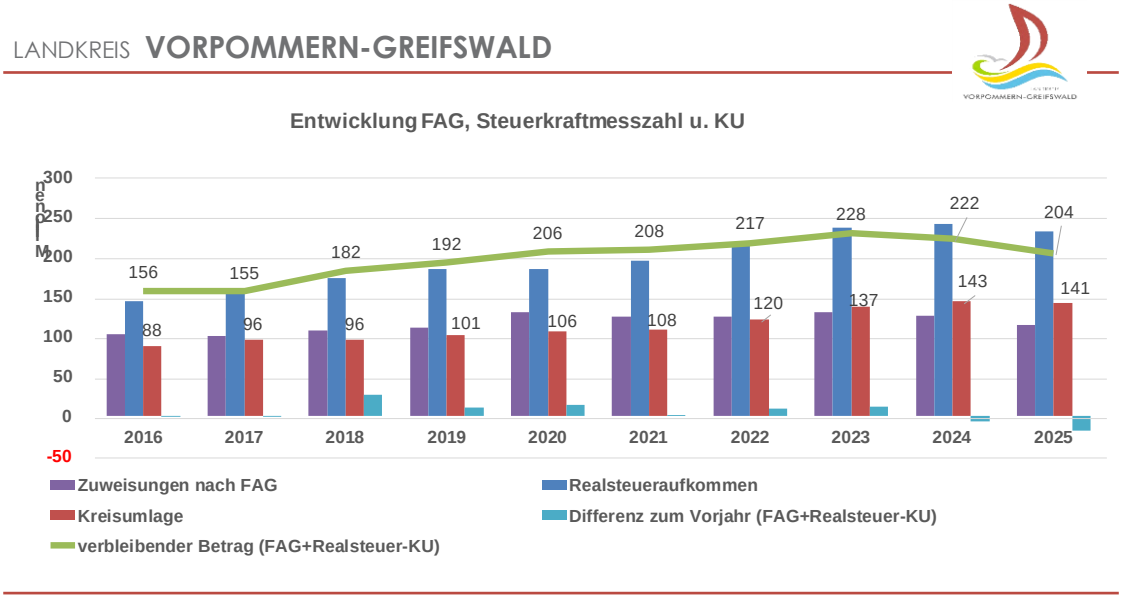


Lässt man die 10 schwächsten Gemeinden und die 10 stärksten Gemeinden weg, so reduziert sich der Gesamtsaldo der 118 Gemeinden dazwischen auf nur noch 48 Mio. EUR. In diesen Gemeinden leben rund 108.000 Einwohner, so dass dies einem Wert von ca. 444 EUR pro Kopf entspricht. Dieser Wert ist kleiner als der angenommene Wert, der von Abschöpfung verschont bleiben soll.

Dies deutet auf eine sich insgesamt stark verschlechternde Finanzlage hin. Eine hohe Kreisumlage schöpft überproportional hoch die hohen Überschüsse der starken Gemeinden ab, belastet jedoch die übergroße Mehrzahl der Gemeinden auch und vertieft die Situation der Unterfinanzierung. Auf diese wirken sich die Änderungen am stärksten in der Frage aus, ob ein Haushaltsausgleich doch noch erreicht werden kann oder nicht. Diese Entwicklung wurde bereits bei einer Kreisumlage von 46,5 % und besserer Finanzausstattung erzeugt. Das Beibehalten der bereits beschlossenen Umlage von 48,5 % würde zu einer deutlichen Verschärfung führen, eine Senkung dementsprechend zu einer in dieser Situation gebotenen Entlastung.

Wie die obige Verteilungsgrafik zeigt, liegen die pro-Kopf-Salden auf einem niedrigen Niveau eng beieinander.

Die folgende Folie zeigt den von den Umlagegrundlagen verbleibenden Betrag auf der Gemeindeebene. Um wachsenden Ausgabeverpflichtungen gerecht zu werden und eine Gleichmäßigkeit der Entwicklung zu erzeugen, darf dieser Wert möglichst nicht sinken. Ansonsten werden auf Gemeindeebene Fehlbeträge entstehen. Seit dem Jahr 2024 verringert sich der auf Gemeindeebene verbleibende Betrag durch die damals geltende Kreisumlage von 46,5 Prozent von 228 auf 222 Mio. EUR. Mit einer Kreisumlage von 44 Prozent wird sich der Betrag im Jahr 2025 auf 204 Mio. EUR reduzieren. Bei 48,5 Prozent würde sich dieser Wert noch weiter auf 190 Mio. EUR verringern. Damit wäre man ungefähr auf dem Niveau des Jahres 2019. Für eine Gleichmäßigkeit der Kurve dürfte die Kreisumlage nur 38 Prozent betragen. Das bedeutet mit der Kreisumlage von 44 Prozent wird es auch auf Gemeindeebene Einschnitte geben müssen, die aber vom Volumen auf 18 Mio. EUR begrenzt sind. Insgesamt wird mit dem Satz von 44 Prozent sowohl dem Finanzierungsbedürfnis des Kreises Rechnung getragen, wie ebenso auf die Gemeindeebene Rücksicht genommen wird. Beide Ebenen werden gleichermaßen Aufgabenanpassungen und Konsolidierungsbemühungen unternehmen müssen.



3.3 Weitere Urteile und Landesrechtsprechung:

Über die BVerwG-Grundsätze hinaus haben Landesgerichte in ähnlichen Streitfällen entschieden. Beispielsweise hat das Verwaltungsgericht Greifswald in erster Instanz (VG Schwerin) im Fall Nordwestmecklenburg 2016 den Umlagebescheid aufgehoben (u. a. wegen fehlender Anhörung), und das OVG Greifswald 2018 die Berufung des Kreises zurückgewiesen – bis zur Revision vor dem BVerwG. In anderen Bundesländern gab es ebenfalls Verfahren: z. B. OVG

Rheinland-Pfalz (im vom BVerwG 2013 behandelten Fall) hatte zunächst die Klage der Gemeinde abgewiesen, wurde aber vom BVerwG angewiesen, die Bundesrechtsfragen (Art. 28 GG) zu berücksichtigen. Auch Obergerichte in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen haben Kriterien für zulässige Umlagesätze entwickelt (etwa bezüglich Begrenzung, wenn die Kreisumlage plus sonstige Umlagen bestimmte Anteile überschreiten).

3.4 Praxisrelevanz

Kommunen können gerichtlich überprüfen lassen, ob eine Kreisumlage sie übermäßig belastet – die Gerichte prüfen dann, ob die Kommune unter eine Mindestfinanzausstattung fällt oder ob der Kreis gegen Gleichbehandlung/Gleichrangigkeit verstoßen hat.

4 Praxisbeispiele aus vergleichbaren Landkreisen

4.1 Mecklenburg-Vorpommern – Beispiel Nordwestmecklenburg 2021:

Dieser Landkreis befand sich nach solider Haushaltsführung erstmals auf Defizitkurs. Trotz eines geplanten Fehlbetrags im Haushalt 2021 entschied man sich, die Kreisumlage nicht zu erhöhen, um die Gemeinden nicht zusätzlich zu belasten. Das Innenministerium genehmigte den Haushalt nur unter der Auflage von Einsparungen: Bis Mitte 2021 musste der Kreis 5,4 Mio. € Einsparungen nachweisen und darlegen, wie der Restfehlbetrag ausgeglichen werden kann. Innenminister Torsten Renz würdigte, dass der Landkreis bisher sparsam gewirtschaftet und die Umlage niedrig gehalten habe, machte aber deutlich, dass der Kreis sich bemühen muss, das Defizit zu reduzieren, um handlungsfähig zu bleiben. Dieses Beispiel zeigt, dass eine Umlagesenkung (bzw. Nicht-Erhöhung) trotz Haushaltsnotlage in M-V möglich sein kann, wenn der Kreis parallel Konsolidierungsmaßnahmen ergreift und die Aufsichtsbehörde überzeugt, dass die Handlungsfähigkeit insgesamt gewahrt bleibt. Problematisch könnte hier sein, dass es dem Kreis schwer fallen dürfte, Kompensationsmaßnahmen in der Größenordnung der vorgeschlagenen Absenkung vorzunehmen.

4.2 Sachsen-Anhalt – Beispiel Landkreis Mansfeld-Südharz:

Hier kam es zu langwierigen Konflikten zwischen Kreis und Gemeinden über eine als zu hoch empfundene Kreisumlage. Mehrere Gemeinden (insb. die Stadt Hettstedt) klagten wiederholt gegen die Umlage. Schließlich entschied ein Gericht zugunsten der Gemeinden: Der Landkreis musste die Kreisumlage rückwirkend senken und bereits vereinnahmte Umlagebeträge an die Kommunen zurückzahlen. Im April 2024 beschloss der Kreistag Mansfeld-Südharz, 39 Mio. € an die Städte und Gemeinden zurückzuzahlen, indem die Umlagesätze für 2017–2023 nachträglich herabgesetzt wurden. Der Landrat sprach von einem „Signal für den Finanzfrieden“. Allerdings stürzte der Kreis dadurch in eine akute Finanzkrise – er verlor einen Rechtsstreit um insgesamt 120 Mio. € Umlage und muss nun Nothilfe beim Land beantragen.

Dieses Beispiel verdeutlicht die Risiken extremer Umlagekonflikte: Überhöhte Umlagen können juristisch kassiert werden, was den Kreis finanziell ruiniert. Gleichzeitig zeigt es, dass Länder in solchen Fällen mit Sonderhilfen eingreifen müssen, um die Kreis-Handlungsfähigkeit sicherzustellen.

4.3 Hessen – Beispiel Landkreis Kassel:

Der Landkreis Kassel befand sich 2010 in Haushaltsnotlage, verzichtete aber – nach Anhörung der Bürgermeister – bewusst auf eine Erhöhung der Kreisumlage, um die Gemeinden nicht stärker zu belasten. Die Kommunalaufsicht (Land Hessen) griff ein und wies den Kreis per Verwaltungsakt an, den Umlagesatz um 3 Prozentpunkte auf den zulässigen Höchstwert (35,50 Prozent) anzuheben. Nach gerichtlichem Streit bestätigte das BVerwG 2015 diese Maßnahme: Ein überschuldeter Kreis kann von der Aufsicht zur Umlageerhöhung angewiesen werden, sofern dies rechtlich zulässig und notwendig zur Haushaltsentspannung ist. Der Fall Kassel zeigt, dass eine politisch gewünschte Umlageentlastung der Gemeinden in der Praxis durch die Aufsicht korrigiert werden kann, wenn der Kreis dadurch gegen seine Pflicht zum Haushaltsausgleich verstößt.

4.4 Unterschiedliche Umlagepraxis in Flächenländern:

Allgemein variiert die Praxis der Kreisumlagesätze zwischen den Ländern und Landkreisen. In Bundesländern, in denen Kreisvertreter stark die Interessen ihrer Gemeinden im Blick haben, wird tendenziell versucht, Umlagen eher niedriger zu halten – teils auf Kosten höherer Kreisdefizite. In anderen Regionen nutzen Kreise den vollen Rahmen, sodass die Finanzlast mehr bei den Gemeinden liegt. Diese Kräfteverhältnisse führen dazu, dass mal die Kreise, mal die Gemeinden finanziell angespannter sind.

5 Bewertung der Haushaltsnotlage des Landkreises – Umlagesenkung trotz Fehlbeträgen

5.1 Haushaltsausgleich als Grundsatz:

Nach kommunalem Haushaltsrecht besteht die Pflicht, den Haushalt auszugleichen. In MV gilt (nach GemHVO-Doppik § 16 Abs. 1):

Grundsätzlich muss der Haushaltsausgleich im Ergebnis- und Finanzhaushalt im Haushaltsjahr und zum Ende des Finanzplanungszeitraums erreicht werden. Eine Haushaltsnotlage liegt vor, wenn der Kreis über Jahre seinen Haushalt nicht ausgleichen kann, d. h. kumulierte Fehlbeträge und evtl. Überschuldung auftreten. Befindet sich der Landkreis Vorpommern-Greifs-

wald in extremer Notlage, ist er eigentlich gehalten, alle möglichen Einnahmequellen auszuschöpfen (also eher Umlage erhöhen) und Ausgaben drastisch zu kürzen, um den Haushalt mittelfristig auszugleichen. Eine geplante Umlagesenkung läuft diesem Grundsatz zuwider und bedarf daher einer besonders guten Begründung und strategischen Einbettung. Durch eine hohe Kreisumlage ist in der aktuellen Situation allerdings die Haushaltsnotlage nicht behebbar. Um den Haushalt auszugleichen, müsste die Umlage auf 68,60 Prozent angehoben werden. Dies zeigt, dass in diesem Falle andere Lösungen gefunden werden müssen, um die Pflicht zum Haushaltsausgleich zu erfüllen.

5.2 Abwägung Kreisnot vs. Gemeindefinanzen:

Der Kernkonflikt ist: „Darf ein Kreis in Notlage bewusst auf Einnahmen verzichten, um die Gemeinden zu schonen?“

Verfassungsrechtlich ist klargestellt, dass die Mindestausstattung der Gemeinden nicht geopfert werden darf – auch nicht mit Verweis auf die eigene Finanznot des Kreises oder Landes. Dieses Gebot kann sogar als Argument für eine Umlagesenkung ausgelegt werden, falls die aktuelle Umlagehöhe die Gemeinden an die Grenze der Leistungsfähigkeit bringt. Anders gesagt: Wenn die Haushaltsnotlage des Kreises auch daher rührt, dass man den Gemeinden bislang nicht das finanzielle Existenzminimum gelassen hat, wäre eine Entlastung geboten. In Vorpommern-Greifswald ist die Motivation politisch gewollt, um die Handlungsfähigkeit der Gemeinden zu erhalten und Entwicklung zu fördern. Das spricht dafür, dass der Kreis anerkennt, dass weiteres Erhöhen der Umlage die Gemeinden (viele selbst in angespannter Finanzlage) strukturell schädigen würde. Die Zulässigkeit der Umlagesenkung trotz Kreisdefizit hängt davon ab, ob der Kreis seine Pflichtaufgaben trotzdem erfüllen kann und ob es einen Plan gibt, die eigene Finanzlage langfristig zu stabilisieren. Die Rechtsaufsicht wird hier insbesondere prüfen, ob durch die Einnahmeverzichte wesentliche Kreisaufgaben gefährdet werden. Derzeit ist die Erfüllung wichtiger Kreisaufgaben nicht gefährdet, da sich der Landkreis übergangsweise über Kassenkredite finanzieren kann. Dies kann auch einige Jahre so gehen, wird allerdings mittelfristig zu massiven Einschränkungen in der Leistungsfähigkeit des Landkreises führen.

5.3 Kriterien und Voraussetzungen für Umlagesenkung in Notlage

Kurzfristigkeit vs. Struktur: Handelt es sich um einen temporären Fehlbetrag, der in Kauf genommen wird, z. B. um konjunkturell Luft zu schaffen, und der durch mittelfristige Konsolidierung oder künftig höhere Einnahmen ausgeglichen werden kann? Wenn ja, ließe sich eine Umlagesenkung eher rechtfertigen. Ist der Kreis jedoch strukturell unterfinanziert ohne Aussicht auf Besserung, wäre eine Umlagesenkung riskant und wohl nicht genehmigungsfähig, da sie die strukturelle Lücke vergrößert. Das Problem ist aktuell struktureller Natur. Jedoch hat

den Schlüssel für das Strukturproblem das Land in der Hand, da dort die rechtlichen Rahmenbedingungen angepasst werden müssen, um die Landkreise von Ausgaben zu entlasten. Auch eine höhere Kreisumlage ließe das strukturelle Problem bestehen. Lediglich die Größe des Problems wäre anders. Genau diese Größe würde als neues Problem auf der Seite der Gemeinden hinzukommen.

5.4 Konsolidierungsmaßnahmen:

Der Kreis muss ein Haushaltssicherungskonzept vorlegen, das zeigt, wie trotz geringerer Umlage die Finanzlage mittelfristig saniert wird (z. B. durch Ausgabenkürzungen, Personalabbau, Aufgabenkritik, evtl. Verkauf von Vermögenswerten). Fehlt ein schlüssiges Konzept, wird die Aufsicht einer Umlagesenkung in Notlage kaum zustimmen. Zeitgleich mit dem Nachtragshaushalt wird ein Konzept zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes vorgelegt. Darin wir festgestellt, dass der Landkreis nicht aus eigener Kraft in der Lage ist, den Haushalt zu konsolidieren. Aber auch mit hohen Kreisumlagen kann keine Konsolidierung erreicht werden. Eine hoher Kreisumlage verschiebt nur ein Teil des Problems auf die Gemeindeebene.

5.5 Rücklagen und Einmaleffekte

Verfügt der Kreis noch über Rücklagen oder Überschüsse aus Vorjahren, die einen befristeten Einnahmeverzicht abfedern? Oder stehen Sondereinnahmen an (z. B. Kreditneuaufnahme für Investitionen – was aber laufende Defizite nicht decken darf – oder Verkauf von Beteiligungen)? Solche Faktoren könnten eine Umlagesenkung untermauern, indem der Kreis demonstriert, dass er den Ausfall kompensieren kann, ohne insolvent zu werden. Solche Kompensationsmaßnahmen stehen derzeit nicht zur Verfügung.

5.6 Landesmittel und Finanzausgleichshilfen

Ist zu erwarten, dass das Land Mecklenburg-Vorpommern finanzielle Hilfen leistet? In MV gibt es etwa Konsolidierungs- und Entschuldungshilfen nach § 22, 22a FAG M-V (z. B. einen Kommunalen Entschuldungsfonds und ergänzende Zuweisungen für defizitäre Kommunen). Wenn der Landkreis glaubhaft darlegt, dass er durch Landeszuweisungen, Bedarfszuweisungen oder Nothilfen entlastet wird, könnte dies die Umlagesenkung ermöglichen. (Im Falle Mansfeld-Südharz musste das Land mit Nothilfen einspringen.) Der Landkreis erhält derzeit keine Konsolidierungshilfen. Grundsätzlich ist dies aber mittelfristig nach aktueller Rechtslage möglich. Jedoch reichen die über das FAG M-V bereitstehenden Mittel bei weitem nicht aus, um die aktuellen Probleme der Landkreise zu lösen.

5.7 Minimalerhalt der Kreisfunktionen

Ein qualitatives Kriterium ist, ob der Kreis trotz Fehlbetrag seine Aufgabenerfüllung sicherstellen kann. Gibt der Kreis z. B. an, man nehme einen höheren Fehlbetrag bewusst in Kauf, wird

aber alle Pflichtaufgaben weiter erfüllen (notfalls durch Kassenkredite), könnte das politisch akzeptiert werden – solange keine Zahlungsunfähigkeit droht. Die Kommunalaufsicht wird hier besonders auf die Finanzierung der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben (Schulen, Kreisstraßen, Sozialhilfe etc.) achten.

5.8 Fazit zur Notlagensituation

Die geplante Umlagesenkung stellt einen Balanceakt dar: Einerseits ist der Kreis rechtlich zum Haushaltsausgleich angehalten; andererseits verbietet die kommunale Selbstverwaltungsgewähr dem Kreis, die Gemeinden finanziell „auszubluten". Die Maßnahme ist außergewöhnlich und kann toleriert werden, da sie Teil der Gesamtstrategie ist (Entlastung der Gemeinden, um deren Leistungsfähigkeit zu sichern, kombiniert mit externer Hilfe oder zukünftiger Konsolidierung für den Kreis). Nach Schaffung angemessener Rahmenbedingungen werden prosperierende Gemeinden benötigt, um dann den Haushalt konsolidieren zu können.

Wie dargelegt, ist die Haushaltsnotlage vordergründig durch den rechtlichen Rahmen von Bund und Land in Kombination mit allgemeinen Preisentwicklungen verursacht. Eigene Maßnahmen zur Konsolidierung, einschließlich einer hohen Kreisumlage, reichen nicht aus, um die Haushaltsnot zu beenden. Aus diesem Grunde überwiegt das Interesse an der Schonung der finanziellen Handlungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden, um die allgemeine Entwicklung des Kreises nicht auszubremsen und mittelfristig die Möglichkeit zu haben, auf solide Umlagegrundlagen zurückgreifen zu können.

6 Modelle zur Berechnung der Umlage

6.1 Umlagegrundlagen und Umlagesatz

Gemäß § 23 FAG M-V wird die Kreisumlage als einheitlicher Prozentsatz (Umlagesatz) von den Umlagegrundlagen der Gemeinden erhoben. Die Umlagegrundlagen sind im Gesetz definiert als:

1. die Steuerkraftmesszahl jeder Gemeinde (§ 12 Abs. 4 FAG M-V) – darin fließen die wichtigen Gemeindesteuereinnahmen (Grund- und Gewerbesteuer, Anteile an Einkommen- und Umsatzsteuer) standardisiert ein –

2. bestimmte Schlüsselzuweisungen vom Land und

3. abgezogen die Finanzausgleichsumlage (etwaige Zahlungen der Gemeinden an den Landesausgleichsfonds).

Praktisch bedeutet dies, man errechnet für jede Gemeinde eine fiktive Bemessungsgrundlage und auf diese wird der Umlagesatz X Prozent angewendet. Der resultierende Betrag ist die Kreisumlage, die die einzelne Gemeinde zahlen muss. Durch die Einbeziehung von Land-

Schlüsselzuweisungen in die Umlagegrundlage stellt das System sicher, dass auch Landeszuweisungen anteilig für die Kreisfinanzierung herangezogen werden (die Gemeinde gibt also einen Teil ihrer allgemeinen Landesmittel weiter an den Kreis).

6.2 Rechenmodell 2025 für VG

Die Berechnung zeigt, welchen Einzahlungsverzicht die Senkung für den Kreis bedeutet und welcher Entlastungsbetrag den Gemeinden verbleibt. Transparenz sollen auch die individuellen Auswirkungen je Gemeinde schaffen. (damit erkennbar ist, wie viel jede Kommune spart und ob das in angemessenem Verhältnis zu ihrer Situation steht). Diesbezüglich wird auf die umfangreiche Analyse auf der Internetseite des Kreises verwiesen, die Bestandteil dieser Abwägung ist.

7 Auswirkungen auf Finanzkraft und Entwicklungsmöglichkeiten der Gemeinden

7.1 Stärkung der gemeindlichen Finanzkraft

Eine Senkung der Kreisumlage entlastet unmittelbar die Haushalte der kreisangehörigen Gemeinden. Gelder, die sonst an den Kreis abgeführt würden, verbleiben in den Gemeindehaushalten. Dadurch verbessert sich deren Liquidität und ggf. das Jahresergebnis. Gemeinden können diese Mittel nutzen, um Pflichtaufgaben aus eigener Kraft zu finanzieren, ohne zusätzliche Kredite aufzunehmen, was ihre Verschuldungssituation entspannt. Wichtig ist vor allem: Den Kommunen bleibt mehr finanzieller Spielraum für freiwillige Aufgaben und Investitionen. Genau dieser Spielraum war in der Vergangenheit oft gefährdet, wenn hohe Umlagen fast die gesamte Steuerkraft abgeschöpft haben. Mit einer geringeren Umlagequote könnten Gemeinden wieder Projekte anstoßen (z. B. Unterhalt von Infrastruktur, Kultur-/Sportförderung, Wirtschaftsansiedlungsmaßnahmen), die sonst dem Rotstift zum Opfer gefallen wären.

7.2 Erhalt der Handlungsfähigkeit und Entwicklungschancen

Die Entlastung durch eine Umlagesenkung trägt dazu bei, die kommunale Selbstverwaltung vor Ort zu sichern. Gemeinden in ländlichen Räumen (wie viele in VG) haben oft nur begrenzte eigene Einnahmen; eine Umlageentspannung kann den Unterschied ausmachen, ob sie noch gestalterisch tätig sein können oder nur das Nötigste verwalten. Insbesondere für Investitionen, die meist einer Kofinanzierung bedürfen (z. B. Förderprogramme von EU, Bund, Land mit Eigenanteilen), stehen dann eher Mittel bereit. So fördert die Umlagesenkung mittelbar die lokale wirtschaftliche und soziale Entwicklung – Straßenbauprojekte können angegangen, Schulen saniert, digitale Infrastruktur ausgebaut werden, weil die Gemeinden die erforderli-

chen Eigenmittel leichter aufbringen können. Die Zielsetzung, die in der Aufgabenstellung genannt ist (Handlungsfähigkeit erhalten, Entwicklung fördern), würde durch die Entlastung unterstützt.

7.3 Verbesserung der Gemeindefinanzen in Kennzahlen

Quantitativ lässt sich erwarten, dass sich Haushaltskennziffern der Gemeinden verbessern, indem z. B. geringere Defizite oder sogar Überschüsse im Ergebnishaushalt, Verbesserung der Liquidität und der Eigenkapitalquote, eventuell Spielraum für Steuersenkungen oder zumindest Vermeidung von Steuererhöhungen auf Gemeindeebene erreicht wird. Letzteres ist relevant, da Gemeinden mit niedrigerer Umlage möglicherweise darauf verzichten können, Grundsteuer oder Gewerbesteuer anzuheben, was wiederum positive Effekte auf das Standortklima haben kann.

7.4 Risikominderung für Gemeinden

In extremen Fällen schützt eine niedrigere Umlage die Gemeinden vor finanzieller Notlage. Wenn ein Kreis die Umlage sehr hoch ansetzt, könnten manche schwachen Gemeinden selbst in Haushaltsicherung rutschen. Durch die Entlastung wird verhindert, dass Gemeinden ihre Mindestfinanzausstattung verlieren – wie es die Rechtsprechung fordert. Damit sinkt auch das Risiko, dass Gemeinden ihrerseits Leistungen kürzen müssen (z. B. freiwillige Angebote wie Bibliotheken, Vereinsförderung, Bäder) oder dass sie unter Aufsicht gestellt werden.

7.5 Nebenwirkungen und langfristige Effekte

Allerdings gibt es auch mögliche indirekte Auswirkungen zu beachten. Wenn der Kreis wegen geringerer Einnahmen Leistungen reduziert, könnten Gemeinden an anderer Stelle belastet werden (z. B. muss eine Gemeinde evtl. mehr straßenbegleitende Aufgaben selbst übernehmen, falls der Kreis bei der Kreisstraßenunterhaltung spart). Kurzfristig überwiegt für die Gemeinden der positive Effekt der finanziellen Entlastung. Langfristig ist zu hoffen, dass die gesamtwirtschaftliche Entwicklung davon profitiert – etwa, dass Gemeinden die Entlastung nutzen, um die lokale Wirtschaft zu fördern, was wiederum Steuereinnahmen steigern könnte. Dies könnte mittelfristig sowohl den Gemeinden als auch dem Kreis (über steigende Umlagegrundlagen) zugutekommen. Eine starke kommunale Ebene ist letztlich auch im Interesse des Kreises.

7.6 Fokus auf Gleichrangigkeit

Letztlich erfüllt eine Umlagesenkung genau den verfassungsrechtlichen Anspruch, den Gleichrang der kommunalen Ebenen zu achten. Die Gemeinden behalten ausreichend Mittel, um eigenverantwortlich zu wirken, anstatt bloße „Erfüllungsgehilfen“ des finanziell dominanten Kreises zu sein. So gesehen ist die Maßnahme auch politisch ein Signal der Partnerschaft

zwischen Kreis und Gemeinden („Gemeindefreundliche Haushaltspolitik“), die das Vertrauen stärkt und zukünftige Zusammenarbeit erleichtern kann. Dieses weiche Kriterium sollte nicht unterschätzt werden, da ein kooperatives Klima die Effizienz der Mittelverwendung insgesamt verbessert.

8 Anforderungen der Kommunalaufsicht bei geplanter Umlagesenkung trotz Haushaltsnotlage

8.1 Rolle der Kommunalaufsicht (Rechtsaufsicht)

In Mecklenburg-Vorpommern ist das Innenministerium die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde für Landkreise. Jede Haushaltssatzung eines Landkreises – insbesondere, wenn sie Fehlbedarfe, Kreditaufnahmen oder Umlagefestsetzungen enthält – unterliegt der Prüfung durch die Aufsicht. Vorpommern-Greifswald muss also seine Haushaltssatzung 2025 vom Innenministerium genehmigen lassen. Die Aufsicht wird dabei strikt die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben prüfen (KV M-V, GemHVO, FAG M-V etc.). Eine geplante Umlagesenkung in Haushaltsnotlage muss als abweichende Maßnahme besonders begründet werden.

8.2 Pflicht zum Haushaltsausgleich vs. Ausnahmen

Grundsätzlich darf die Aufsicht keinen Haushalt genehmigen, der gegen das Haushaltsrecht verstößt. Da ein nicht ausgeglichener Haushalt vorliegt, muss zumindest eine ausreichende Konsolidierungsperspektive erkennbar sein. Die Kommunalaufsicht wird verlangen, dass der Kreis seine Pflicht zur Reduzierung des Defizits ernst nimmt. Gegebenenfalls werden Nebenbestimmungen in den Genehmigungsbescheid aufgenommen, z. B. Verpflichtung zur Vorlage einer Änderungssatzung, falls sich die Lage weiter verschlechtert, oder zur regelmäßigen Berichterstattung über Konsolidierungsfortschritte. Im Beispiel Nordwestmecklenburg 2021 hat das IM die Genehmigung an die Bedingung geknüpft, bis zu einem Stichtag ein Konzept zur vollständigen Deckung des Defizits vorzulegen. Vergleichbares ist auch in VG zu erwarten.

8.3 Untersuchung der Gemeindebelange

Die Aufsicht wird auch darauf schauen, ob die Umlagesenkung sachlich motiviert und nachvollziehbar ist. Hierbei kann positiv wirken, dass der Kreis die finanzielle Lage der Gemeinden berücksichtigt – ein Aspekt, der durch Art. 28 GG ausdrücklich geschützt ist. In der Leitsatzentscheidung 2019 hat das BVerwG betont, der Kreis müsse den Finanzbedarf der Gemeinden ermitteln und offenlegen. Die Kommunalaufsicht könnte also verlangen, dass VG eine detaillierte Darstellung liefert, warum die Entlastung der Gemeinden geboten ist (z .B. Übersicht der Gemeindehaushalte, Zahl der Gemeinden in Haushaltsproblemen, prognostizierte Auswirkungen der Umlagesenkung auf die gemeindliche Mindestfinanzausstattung). Gleichzeitig wird das IM bewerten, ob der Kreis nicht zu sehr eigene Pflichten vernachlässigt. Es gilt

das Prinzip der Verhältnismäßigkeit: Eine Umlage darf nicht beliebig gesenkt werden, wenn der Kreis dann handlungsunfähig würde – außer höhere Interessen (Schutz der Gemeindeselbstverwaltung) erzwingen es. Diese Abwägung vorzunehmen, ist Aufgabe der Aufsicht. Siehe auch 3.2 und die zur Abwägung gehörende Datenauswertung.

8.4 Mögliche Auflagen und Grenzen

Sollte das Innenministerium zu dem Schluss kommen, die Umlagesenkung gefährde die Kreisfinanzen unverhältnismäßig, könnte es den Haushalt verweigern oder modifizieren. In der Praxis kann die Aufsicht einen Kreis anweisen, den Umlagesatz nicht so stark zu senken oder sogar anzuheben. Im Extremfall darf die Aufsicht einen überschuldeten Kreis zur Erhöhung der Kreisumlage anweisen, wie das BVerwG in dem Kassel-Fall entschied. D.h. kommt ein Kreis seiner Pflicht, einen ausgeglichenen Haushalt aufzustellen, beharrlich nicht nach, kann die Behörde Maßnahmen wie eine Umlageanhebung erzwingen – natürlich nur im Rahmen des rechtlich Zulässigen und Zumutbaren. Diese Eingriffskompetenz wird sie im umgekehrten Fall analog anwenden: Wenn VG trotz Notlage die Umlage senken will, muss das IM prüfen, ob dies noch rechtlich vertretbar ist. Falls nein, könnte es den Satz beanstanden.

8.5 Vergleich mit den anderen Landkreisen in MV

Der Vergleich zeigt, mit einer Kreisumlage von 44,00 Prozent würde sich der Landkreis in enger Nähe zu den anderen Kreisen bewegen. Dies sorgt für sehr gute Vergleichbarkeit, was bei der Einforderung für Lösungen übergeordneter Probleme hilft.

LANDKREIS **VORPOMMERN-GREIFSWALD**

Übersicht Kreisumlagesätze 2025 – Landkreise M-V

Landkreis	Kreisumlagesatz	Landkreis	Kreisumlagesatz
Vorpommern-Greifswald	48,50 %	Landkreis Rostock	43,57 %*
Vorpommern-Rügen	41,24 %*	Nordwest-mecklenburg	41,00 %
Mecklenburgische Seenplatte	43,294 %*	Ludwigslust-Parchim	42,50 %

* 2024

9 Fazit

Die Absenkung der Kreisumlage auf 44,00 Prozent ist in der aktuellen Situation gerechtfertigt und geboten.

Für die Absenkung spricht, dass unter Berücksichtigung der aktuellen Finanzsituation der Gemeinden, die bisher festgesetzte Umlage von 48,50 Prozent als zu hoch angesehen werden muss. Dies wäre nur gerechtfertigt gewesen, um im Ergebnis zusätzliche Konsolidierungshilfen des Landes zu erhalten. Dies kann auf Kreisseite nicht mehr erreicht werden, so dass einer Absenkung der Kreisumlage auf ein vertretbares Maß geboten ist. Dies ist notwendig, um den Gemeinden genug eigenen Entwicklungsspielraum zu geben, um das Vertrauen der Gemeinden in die Verlässlichkeit des Landkreises zu rechtfertigen und um künftige Kreisumlageerhöhungen möglich zu machen.

Der extrem gewachsene Finanzbedarf des Kreises muss hinter den Interessen der Gemeinden zurückstehen, da die Ursachen für den Finanzbedarf in rechtlichen und konjunkturellen Rahmenbedingungen gesehen werden muss, für die Gemeinden nicht bestraft werden dürfen und die auch nicht in ihren Aufgabenbereich fallen. Erst eine ernsthafte Änderung dieser Rahmenbedingungen lässt erneute Überlegungen über eine höhere Beteiligung der Gemeinden zu.

Die genaue Berechnung einer geringeren vertretbaren Kreisumlage ist derzeit nicht möglich, da gleichzeitig die Gemeindefinanzen in eine tiefe Notlage stürzen und erst eine Kreisumlage von 10 Prozent in der Prognose für 2025 wieder unterjährig positive Salden auf Gemeindeebene zulässt.

Deshalb wird als vertretbar angesehen, die Kreisumlage in der Dimension des Jahres 2022 festzusetzen, bevor es zu einer erheblichen Verschlechterung der Finanzen auf Kreis- und Gemeindeebene kommt. Der aufgerundete Wert von 44,00 Prozent rechtfertigt sich aus verschiedenen eigenen Aufgaben und auch aus leicht gestiegenen freiwilligen Aufgaben des Kreises, wie z. B. die Einführung der VG-Card.

Die Auswirkung auf die Gemeindefinanzen muss an den Jahresergebnissen und den Prognosen genau analysiert werden und in Folgejahren ggf. Anpassungen vorgenommen werden. Der positive Saldo am Ende des Jahres 2024 in Höhe von 144 Mio. EUR steht im Ergebnis der genaueren Untersuchung nicht für eine Abschöpfung zur Verfügung, da die Werte sehr ungleichmäßig verteilt sind und der größte Teil auf nur wenige Gemeinden entfällt, mit einer höheren Kreisumlage, aber alle Gemeinden belastet würden.

Die Aufgabenerfüllung des Kreises ist durch die Absenkung derzeit nicht in Gefahr, da Liquidität über Kassenkredite beschafft werden kann.

Anlagen: Datei Abwägung KU – nur elektr. verfügbar auf der Homepage des Landkreises unter Finanzen/Nachtragshaushalt 2025