

Freiwillige, Pflicht- und Weisungsaufgaben der Kommunen in Sachsen

Inhalt

- I. Die Aufgaben der Kommunen nach sächsischem Kommunalrecht
 - I.1. Gemeinden und Staat
 - I.2. „Weinheimer Entwurf“
 - I.3. Allzuständigkeit für örtliche Angelegenheiten
 - I.4. Freiwillige Aufgaben
 - I.5. Pflichtaufgaben
 - I.6. Kultur als Pflichtaufgabe
 - I.7. Weisungsaufgaben
 - I.8. Aufgaben der Landkreise
- II. Die Finanzierung von Freiwilligen und Pflichtaufgaben
 - II.1. Angemessene Finanzausstattung
 - II.2. Wahrnehmung von Pflichtaufgaben
 - II.3. Kreisumlage

I. Die Aufgaben der Kommunen nach sächsischem Kommunalrecht

Zu den elementaren Rahmenbedingungen kommunalpolitischen Handelns gehört die Bestimmung und Zuordnung der Aufgaben der Kommunen. Für die Städte und Gemeinden heißt es da gleich am Anfang der Sächsischen Gemeindeordnung (SächsGemO) in § 2 Abs. 1:

„Die Gemeinden erfüllen in ihrem Gebiet im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit alle öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung und schaffen die für das soziale, kulturelle, sportliche und wirtschaftliche Wohl ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen.“

I.1. Gemeinden und Staat

Die ursprüngliche Aufgabenzuordnung geht auf das 19. Jahrhundert zurück. Hier erfolgte eine Zweiteilung (Dualismus) der kommunalen Aufgaben in:

- einen eigenen, natürlichen Wirkungskreis und
- einen staatlichen, übertragenen Wirkungskreis.

In dieser vom Naturrecht hergeleiteten Auffassung wird von einem Gegensatz zwischen Staat und Gesellschaft ausgegangen. Zur Gesellschaft gehören die Menschen als Individuen, die Familien und die örtlichen Gemeinschaften. Die Gesellschaft war nach dieser Auffassung bereits vor dem Staat vorhanden, der Staat wurde der Gesellschaft erst nachträglich übergeordnet. Da demnach die Gemeinde schon vor dem Staat da war, kommt ihr ein natürlicher, vorstaatlicher Aufgabenkreis zu, in den der Staat ebenso wie in die Freiheitsrechte der Bürger nur kraft Gesetzes eingreifen darf.

Der natürliche, eigene Wirkungskreis umfasst dabei alles, was die Interessen der Gemeinde unmittelbar berührt und innerhalb ihrer Grenzen vollständig durchführbar ist. Im übertragenen Wirkungskreis bedient sich der Staat der Kommunen als unterster dezentraler Verwaltungseinheiten, indem er ihnen Aufträge erteilt oder Aufgaben überträgt.¹

Dieses dualistische Aufgabengliederungsmodell wird bis in die Gegenwart von folgenden Bundesländern in ihren Gemeindeordnungen beibehalten: Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Thüringen.

I.2. „Weinheimer Entwurf“

In dem 1948 erarbeiteten „Weinheimer Entwurf“ einer Deutschen Gemeindeordnung wurde von der bisherigen dualistischen Betrachtungsweise abgegangen. Hiernach wird von einer Einheitlichkeit der kommunalen Aufgaben ausgegangen, zwischen gemeindeeigenen und

staatlichen Aufgaben wird nicht mehr unterschieden. Neben Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein hat sich auch Sachsen diesem sogenannten monistischen Aufgabenmodell angeschlossen. Entsprechend heißt es in § 2, Absatz 1 der SächsGemO:

„Die Gemeinden erfüllen in ihrem Gebiet im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit alle öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung und schaffen die für das soziale, kulturelle und wirtschaftliche Wohl ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen.“

1.3. Allzuständigkeit für örtliche Angelegenheiten

Entsprechend dem Grundsatz der Allzuständigkeit steht es den Gemeinden danach frei, alle ihnen zweckmäßig erscheinenden Aufgaben aufzugreifen und sich ihrer annehmen. Die Gemeinden dürfen daher nicht auf die Erfüllung zugewiesener Aufgaben beschränkt werden; ihnen steht ein eigenes Aufgabenfindungsrecht zu. Dieser Grundsatz der „örtlichen Allzuständigkeit“ war bereits in der Stein’schen Städteordnung aus dem Jahre 1808 anerkannt und ist seitdem unbestrittener Inhalt der kommunalen Selbstverwaltung.

Dieses Aufgabenfindungsrecht der Gemeinden beschränkt sich freilich auf die örtliche Gemeinschaft und auf die Wahrnehmung der *Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft*. Nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind das solche öffentlichen Aufgaben, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder einen spezifischen Bezug zu ihr haben, die also den Gemeindegewohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen. Diese Angelegenheiten bilden keinen ein für allemal feststehenden Aufgabenkreis. Ebenso wenig kann dieser Aufgabenkreis für alle Gemeinden ungeachtet etwa ihrer Einwohnerzahl, flächenmäßigen Ausdehnung und Struktur gleich sein.

Die Allzuständigkeit der Gemeinden wird ebenso durch das sogenannte Regionalprinzip begrenzt: d.h., die Gemeinden sind bei der Ausübung ihrer Befugnisse *an das Gemeindegebiet gebunden* sind. Die Beschlüsse der Gemeinden müssen sich somit auf ihren örtlichen Wirkungskreis beziehen. Weiterhin wird die Zuständigkeit der Gemeinden durch die Kompetenzen der überörtlichen Gemeindeverbände beschränkt. Das sind z.B. die Zweckverbände, auf die Zuständigkeiten der Gemeinden übergegangen sind, oder die Landkreise, die durch Gesetz jene Aufgaben übernehmen, die die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden übersteigen. Diese überörtliche Zuordnung wird allerdings durch den Grundsatz der Subsidiarität eingegrenzt, der besagt, dass diese überörtlichen Gemeindeverbände nur diejenigen Aufgaben übernehmen sollen, die die untere Ebene, die Gemeinden nicht wirksam erfüllen können.²

Eingeschränkt wird das Aufgabenfindungsrecht der Gemeinden ebenso durch einen *allgemeinen Gesetzesvorbehalt*. So kann den Gemeinden nach § 2 Abs. 2 SächsGemO die Erfüllung einer Aufgabe zur Pflicht gemacht werden; dabei kann sich der Staat nach § 2 Abs. 3 auch ein Weisungsrecht vorbehalten.

Danach werden die Aufgaben der Gemeinden nach sächsischem Kommunalrecht unterteilt nach:

- freiwilligen Aufgaben,
- Pflichtaufgaben und
- Weisungsaufgaben.

Das mag zunächst als bloße juristische Abstraktion anmuten, aber spätestens wenn es zu entscheiden gilt, was aus dem Gemeindehaushalt finanziert werden kann, wird die Frage der Aufgabenzuordnung ganz praktisch.

Das Aufgabenfindungsrecht der Gemeinden wird außerdem durch die *Grenzen der Leistungsfähigkeit* bestimmt. Sie ergeben sich nicht zuletzt aus den finanziellen Spielräumen der Gemeinde. Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben hat die Gemeinde die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten und auf die wirtschaftlichen Kräfte ihrer Abga-

bepflichtigen Rücksicht zu nehmen. Ferner muss die Erfüllung der Pflichtaufgaben gesichert sein. In diesem Rahmen schafft die Gemeinde die erforderlichen öffentlichen Einrichtungen.³

1.4. Freiwillige Aufgaben

Aus dem Grundsatz der Allzuständigkeit leiten sich die freiwilligen Aufgaben der Gemeinden ab. Bei freiwilligen Aufgaben gibt es keine gesetzliche Pflicht der Gemeinde, diese Aufgaben nach gesetzlichen Vorgaben zu erfüllen. Die Gemeinde entscheidet ganz nach freiem Ermessen, ob und wie sie diese Aufgaben zu erfüllen gedenkt. In der Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben findet kommunale Selbstverwaltung ihren unmittelbarsten Ausdruck: können doch die Kommunen ganz nach ihrem Willen entscheiden, ob, in welchem Umfang und in welcher Art und Weise sie diese Aufgaben realisieren wollen. Die Kontrolle der Rechtsaufsicht beschränkt sich allein darauf, zu prüfen, dass die Übernahme freiwilliger Aufgaben nicht gegen bestehende Gesetze verstoßen darf.

Zu den *typischen freiwilligen Aufgaben* gehören:

- die Wirtschaftsförderung (z.B. Ausweisung von Gewerbegebieten, Förderung von Existenzgründern, Bereitstellung einer gewerbefreundlichen Infrastruktur);
- das Betreiben von Versorgungseinrichtungen (z.B. Gas, Elektrizität, Fernwärme);
- Verkehrseinrichtungen und ÖPNV, soweit nicht die Landkreise zuständig sind;
- Wohnungsbauförderung (z.B. Betreiben kommunaler Wohnungsunternehmen, Förderung des Eigenheimbaus);
- bestimmte soziale Einrichtungen (z.B. Jugendhäuser, Sozialstationen, Altenheime);
- Erholungseinrichtungen und Fremdenverkehr (z.B. Grün- und Parkanlagen, Wanderwege, Lehrpfade);
- die Sportförderung (z.B. Bau und Unterhalt von Sport- und Schwimmhallen, Förderung der Sportvereine, Angebote für den Breiten- und Freizeitsport).

Unter den klassischen freiwilligen Aufgaben wird in den Lehrbüchern auch die kommunale Kulturarbeit aufgezählt. Hier besteht in Sachsen – als einzigem Bundesland – die Besonderheit, dass die Kulturpflege im Sächsischen Kulturraumgesetz als eine „Pflichtaufgabe der Gemeinden und Landkreise“ bestimmt wird.

Die Gemeinden haben das Recht, entsprechend den sich wandelnden öffentlichen Bedürfnissen jederzeit neue Aufgaben zur Förderung des gemeinsamen Wohls der Einwohner zu übernehmen. Allerdings können Kommunen freiwillige Aufgaben nur dann übernehmen, wenn ihnen nach ordnungsgemäßer Erfüllung der Pflichtaufgaben noch finanzielle Mittel verbleiben. Um einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, haben Kommunen bisher nicht selten dazu gegriffen, bei den freiwilligen Aufgaben die eingesetzten finanziellen Mittel zu kürzen.

Vor allem jene Kommunen geraten hier in ein Dilemma, die verpflichtet wurden, zur Haushaltskonsolidierung ein Haushaltsstrukturkonzept zu erstellen. Die Rechtsaufsichtsbehörden hatten hier in der Vergangenheit verlangt, freiwillige Leistungen kritisch auf ihre Erforderlichkeit hin zu überprüfen und gegebenenfalls konsequent zu reduzieren und selbst bei den Pflichtaufgaben alle Möglichkeiten einer Reduzierung, etwa durch einen Standardabbau, auszuschöpfen.

Um die Erledigung bestimmter freiwilliger Aufgaben auch weiterhin zu erledigen, bleibt mitunter als letzter Ausweg die Privatisierung dieser Aufgaben, sofern überhaupt eine Möglichkeit dafür besteht. Kommunalpolitischen Entscheidungsträgern sollte jedoch bewusst sein: eine Reduzierung freiwilliger Aufgaben oder gar ihre Privatisierung bedeutet letztlich eine Schwächung der kommunalen Selbstverwaltung und einen Verlust kommunaler Einflussmöglichkeiten.

1.5. Pflichtaufgaben

Nach § 2, Abs. 2 SächsGemO können die Gemeinden „ durch Gesetz zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden (Pflichtaufgaben).“

Anders als bei den freiwilligen Aufgaben, wo den Gemeinden deren Wahrnehmung völlig frei überlassen ist, sind die Gemeinden zur Erledigung dieser Aufgaben bindend verpflichtet. Sie haben keine Entscheidungsfreiheit darüber, ob sie diese Aufgaben erfüllen wollen oder nicht. Sie haben nur noch Entscheidungsfreiheit über das „Wie“ der Durchführung der ihnen gesetzlich zugewiesenen Aufgaben. Die Eigenverantwortlichkeit beschränkt sich bei diesen Aufgaben nur noch auf die Art und Weise der Durchführung und in gewissem Maße auf den Umfang der Realisierung.

Zur Erfüllung von Pflichtaufgaben werden die Gemeinden deshalb veranlasst, um eine gleichmäßige infrastrukturelle Mindestausstattung der Gemeinden und elementare Lebensverhältnisse der örtlichen Gemeinschaft zu gewährleisten. „Die Pflichtaufgaben nehmen an Zahl und Bedeutung ständig zu. Die Auferlegung von Pflichten darf aber nicht so weit gehen, dass die freie Initiative der Gemeinde erstickt wird.“⁴

Die Pflichtaufgaben unterliegen der Rechtsaufsicht durch die Aufsichtsbehörden, sie beschränkt sich auf die Kontrolle der Gesetzmäßigkeit der Aufgabendurchführung, nicht jedoch auf die Zweckmäßigkeit getroffener Entscheidungen. Die Rechtsaufsichtsbehörde kann gegebenenfalls durch Zwang die Gemeinde auch dazu veranlassen, die entsprechenden Pflichtaufgaben wahrzunehmen.

Welche öffentlichen Aufgaben in den Kommunen den Rang von Pflichtaufgaben erhalten, wird in der Regel durch die Landesgesetzgebung bestimmt, z.T. aber auch durch die Bundesgesetzgebung. Während freiwillige Aufgaben unter Umständen vollständig privatisiert werden können, ist bei Pflichtaufgaben eine materielle Privatisierung unzulässig. Materielle Privatisierung bedeutet völlige Entlassung von Aufgaben aus der kommunalen Verantwortung in den privaten Sektor.

Beispiele für Pflichtaufgaben in Sachsen sind:

- die Baulanderschließung (§ 123 Baugesetzbuch);
- die Aufstellung von Bebauungs- und Flächennutzungsplänen (§ 2 Baugesetzbuch);
- die Baulastträgerschaft für Gemeindestraßen und Ortsdurchfahrten (§ 44 Sächsisches Straßengesetz);
- Aufstellung, Ausrüstung und Unterhaltung einer Feuerwehr (§ 2 Sächsisches Brandschutzgesetz);
- Trägerschaft für öffentliche Schulen (§ 22 Sächsisches Schulgesetz);
- Beleuchtung, Reinigung, Räumen und Streuen von öffentlichen Straßen (§ 51 Sächsisches Straßengesetz);
- Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung (§§ 57 und 63 Sächsisches Wassergesetz);
- Friedhöfe anzulegen und zu erweitern sowie Leichenhallen zu errichten (§ 2 Sächsisches Bestattungsgesetz);
- Aufgaben der Kulturpflege (§ 2 Sächsisches Kulturraumgesetz).

1.6. Kultur als Pflichtaufgabe

Die Erhebung der Kulturpflege zu einer gesetzlichen Pflichtaufgabe der Gemeinden und Landkreise in § 2 des Sächsischen Kulturraumgesetzes (SächsKRG) wird bis heute in der Bundesrepublik Deutschland als einmalig und vorbildlich angesehen.

Im SächsKRG wird Kultur in ihrer Gesamtheit nur ganz allgemein zur Pflichtaufgabe erklärt, es folgen weder weitere spezialgesetzliche Konkretisierungen noch wird der Umfang dessen näher bestimmt, was nun pflichtig an Kultur zu realisieren sei. Während vergleichsweise solche „harten“ Pflichtaufgaben wie Abfall- oder Abwasserentsorgung per se unerbittlich realisiert werden müssen und für die Ausführung spezialgesetzliche Regelungen bestehen, ist die Pflichtaufgabe Kultur im SächsKRG hingegen nur unbestimmt und „weich“ definiert.

Demzufolge können die Kommunen Art und Umfang ihres Kulturauftrags im Wege einer „Selbstdefinition“ festlegen. Sie werden durch das SächsKRG weder verpflichtet, ganz bestimmte kulturelle Leistungen anzubieten oder ganz bestimmte Kultureinrichtungen zu unterhalten noch dafür Haushaltsmittel in einer bestimmten Höhe bereit zu stellen. Dementspre-

chend fehlt anderen Pflichtaufgaben vergleichbar eine Zwangswirkung des SächsKRG, die gegebenenfalls über die Kommunalaufsicht durchgesetzt würde. So gesehen hat die gesetzliche Bestimmung der Kulturpflege als Pflichtaufgabe im SächsKRG nur einen deklaratorischen Charakter.

Dennoch bleiben die Festschreibungen des SächsKRG nicht völlig bedeutungslos: durch die Bestimmung der Kulturförderung zur Pflichtaufgabe soll verhindert werden, dass die für Kulturförderung vorgesehenen Haushaltsmittel in finanziell schwierigen Zeiten eine willkommene Manövriermasse für Einsparmaßnahmen darstellen und so auch vor Kürzungsanordnungen der Kommunalaufsicht geschützt bleiben. So können im Rahmen der Kulturraumfinanzierung keine Haushaltssperren verhängt werden.

1.7. Weisungsaufgaben

Nach § 2, Absatz 3 der SächsGemO können den Gemeinden „Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung auferlegt werden (Weisungsaufgaben)“.

Weisungsaufgaben sind Pflichtaufgaben, an die ein Weisungsrecht des Staates gekoppelt ist. Diese Aufgaben liegen außerhalb der institutionell geschützten Selbstverwaltungsgarantie, werden jedoch von den Gemeinden in ihrer Eigenschaft als Träger der kommunalen Selbstverwaltung wahrgenommen.

Bei den Weisungsaufgaben hat die Gemeinde weder die Möglichkeit über das „Ob“ noch über das „Wie“ der Aufgabenrealisierung zu entscheiden. Die Gemeinden unterliegen hierbei nicht nur der rechtlichen Aufsicht, sondern auch der Fachaufsicht des Staates. Der Staat kontrolliert sowohl die Rechtmäßigkeit als auch die Zweckmäßigkeit der Aufgabendurchführung. Der Umfang des staatlichen Weisungsrechts muss jedoch durch Gesetz bestimmt werden. Nur Pläne, Programme oder Verwaltungsvorschriften reichen nicht aus.⁵

Folgende Tätigkeitsgebiete gehören u.a. derzeit in Sachsen zu den *Weisungsaufgaben*:

- Denkmalschutz (§ 3 Sächsisches Denkmalschutzgesetz);
- Bauaufsicht (§§ 57 und 58 Sächsische Bauordnung);
- Ortspolizeibehörde (§ 64 Sächsisches Polizeigesetz);
- Pass- und Personenstandsangelegenheiten (§ 1 Sächsisches Personenstandsausführungsgesetz);
- Meldewesen und Statistik (§ 2 Sächsisches Meldegesetz).

Für die Erledigung von Weisungsaufgaben ist im Regelfall gemäß § 53 SächsGemO der Bürgermeister (bei Landkreisen der Landrat) zuständig. Jedoch besitzt der Gemeinderat über das Etatrecht und über das allgemeine Kontrollrecht eine gewisse Mitwirkungsmöglichkeit.

1.8. Aufgaben der Landkreise

Wie die Gemeinden können auch die Landkreise freiwillige Aufgaben übernehmen. Ebenso können ihnen Pflichtaufgaben per Gesetz zugeordnet werden und Weisungsaufgaben auferlegt werden.

Die Besonderheit der Kreisaufgaben wird in § 2, Abs. 1 der Sächsischen Landkreisordnung bestimmt:

„Die Landkreise erfüllen, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen,

- alle überörtlichen und
- alle die Leistungsfähigkeit der einzelnen kreisangehörigen Gemeinde übersteigenden Aufgaben

in eigener Verantwortung. Zur Erfüllung dieser Aufgaben schaffen die Landkreise die für das soziale, kulturelle, sportliche und wirtschaftliche Wohl ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen.“

Die Landkreise sollen einen gerechten Lastenausgleich im kreisangehörigen Raum schaffen. Ausgangspunkt für sogenannte Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben der Landkreise ist eine nicht ausreichende Leistungsfähigkeit der Gemeinden. Zur Erfüllung ihrer Ausgleichs- und

Ergänzungsfunktion erheben die Landkreise von den kreisangehörigen Gemeinden eine Kreisumlage.

Ergänzungsaufgaben sind solche, die wegen mangelnder Finanz- und/oder Verwaltungskraft der kreisangehörigen Gemeinden von diesen oder vereinzelt von Gemeinden nicht oder nur unwirtschaftlich wahrgenommen werden können. Die Hilfeleistungen können auf einzelne Gemeinden und auf Teilaufgaben beschränkt sein.

Mit den Ausgleichsaufgaben soll der Landkreis gezielt lastenverteilende Effekte herbeiführen und dadurch ein einheitliches Leistungsniveau im Kreisgebiet sichern. Der Aufgabenvollzug durch die Gemeinden wird durch finanzielle und administrative Hilfen sichergestellt. Bei der ausgleichenden Unterstützung an Gemeinden sind nur einzelfallbezogene, zweckgebundene Zuweisungen zulässig. Zweckfreie Investitionspauschalen und steuerkraftbezogene allgemeine Zuwendungen sind verboten. Das bedeutet, dass eine Unterstützung nur für bestimmbar Einzelprojekte erfolgen kann. Eine Pflicht zur finanziellen Unterstützung besteht jedoch nicht.⁶

Ausschließlich den Landkreisen (und kreisfreien Städten) sind u.a. folgende Pflichtaufgaben zugeordnet:

- die Pflicht zur Bereitstellung von Kindergartenplätzen nach (§ 24 Sozialgesetzbuch VIII);
- die Schülerbeförderung (§ 23 Abs. 3 Schulgesetz für den Freistaat Sachsen);
- Schulnetzplanung (§ 23a Abs. 1 Schulgesetz für den Freistaat Sachsen);
- die Örtliche Trägerschaft der öffentlichen Jugendhilfe (§ 69 Kinder- und Jugendhilfegesetz);
- die Örtliche Trägerschaft der Sozialhilfe (§ 3 Sozialgesetzbuch XII);
- die Umsetzung „HARTZ IV“ (Sozialgesetzbuch II).

Als Weisungsaufgaben sind ihnen u.a. auferlegt:

- die Abfallentsorgung und der Bodenschutz, (§§ 13 und 13a Sächsisches Abfallwirtschafts- und Bodenschutzgesetz);
- der Gewässerschutz (§§ 118 und 119 Sächsisches Wassergesetz);
- der Naturschutz und die Landschaftspflege (§ 40 Sächsisches Naturschutzgesetz);
- der Katastrophenschutz (Sächsische Katastrophenschutzverordnung);
- Hygiene, Gesundheitsschutz und Lebensmittelüberwachung (§ 4 Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst im Freistaat Sachsen).

Eine Besonderheit der Landkreise und kreisfreien Städte besteht darin, dass sie untere staatliche Verwaltungsbehörde fungieren. Die Verwaltung und insbesondere die Landräte/Oberbürgermeister sind in die staatliche Instanzenhierarchie eingeordnet und nehmen damit Aufgaben des Staates wahr, da Bund und Land nicht über ein flächendeckendes Netz örtlicher Dienststellen verfügen. Als untere Verwaltungsbehörde üben die Landratsämter die Rechtsaufsicht über die kreisangehörigen Städte und Gemeinden aus.

II. Die Finanzierung von Freiwilligen und Pflichtaufgaben

Im Rahmen ihrer *Finanzhoheit*, einem der verfassungsrechtlich verbürgten Hoheitsrechte der Gemeinden, realisieren sie eine eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft. In Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) heißt es dazu: „Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Heberecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.“

In Artikel 106 Abs. 6 GG wird die Steuerhoheit der Gemeinden weiter bestimmt: „Das Aufkommen der Grundsteuer und Gewerbesteuer steht den Gemeinden, das Aufkommen der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern steht den Gemeinden oder nach Maßgabe der Landesgesetzgebung den Gemeindeverbänden zu. Den Gemeinden ist das Recht einzuräumen, die Hebesätze der Grundsteuer und Gewerbesteuer im Rahmen der Gesetze festzusetzen.“

Das bedeutet aber nicht, dass die Gemeinden die Erfüllung ihrer Aufgaben allein aus den eigenen Einnahmequellen bestreiten müssen. Laut Artikel 87 Abs. 1 seiner Verfassung (Sächs-

Verf) sorgt der Freistaat Sachsen dafür, „dass die kommunalen Träger der Selbstverwaltung ihre Aufgaben erfüllen können.“ Wenn hier von „ihre Aufgaben“ die Rede ist, dann sind damit nicht nur die Pflichtaufgaben gemeint, sondern ebenso die freiwilligen Aufgaben.

Die Verfassung des Freistaates Sachsen sieht zwei jeweils eigenständige, inhaltlich unterschiedlich ausgestaltete und voneinander unabhängige Finanzgarantien vor:

- den allgemeinen Finanzausgleich (Artikel 87 Abs. 1 und 3 SächsVerf) als die Grundnorm und
- den Mehrbelastungsausgleich (Artikel 85 Abs. 1 und Abs. 2 SächsVerf) als einen Sonderatbestand.⁷

II.1. Angemessene Finanzausstattung

Nach Artikel 87 Abs. 1 SächsVerf haben die Gemeinden „gegen den Freistaat einen Anspruch auf eine ausreichende, d.h. angemessene Finanzausstattung. Sinn und Zweck dieser Regelung ist es, den Gemeinden durch eine angemessene Finanzausstattung die Grundlage für eine eigenverantwortliche Selbstverwaltungstätigkeit zu erhalten. Inhalt und Umfang sowie die Grenzen einer angemessenen Finanzausstattung sind dabei nicht allein aus der Sicht der kommunalen Erfordernisse, sondern auch unter Berücksichtigung der Belange von Bund und Ländern zu bestimmen, mit denen die Gemeinden (und Landkreise) in einem gemeinsamen Finanzverbund zusammengeschlossen sind... Der Ausstattungsanspruch ist verletzt, wenn es den Gemeinden unmöglich ist, neben ihren Pflichtaufgaben auch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben in einem Umfang wahrzunehmen, der der Bedeutung des Selbstverwaltungsrechts entspricht.“⁸

Um eine angemessene Finanzausstattung der kommunalen Träger der Selbstverwaltung zu gewährleisten, sind die nicht ausreichenden kommunalen Einnahmequellen durch staatliche Finanzausstattungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zu ergänzen. Für den Freistaat besteht „eine Einstandspflicht für eine ausreichende Finanzausstattung, soweit die Gemeinden nicht durch eigene Einnahmen und Mittel des Bundes eine aufgabenadäquate Finanzausstattung haben.“⁹

II.2. Wahrnehmung von Pflichtaufgaben

Werden den Gemeinden und Landkreisen Pflichtaufgaben oder Weisungsaufgaben auferlegt, „sind Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen.“ (Artikel 85 Abs. 1 SächsVerf) Führt die Wahrnehmung dieser Aufgaben zu einer Mehrbelastung, „so ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen. Dies gilt auch, wenn freiwillige Aufgaben in Pflichtaufgaben umgewandelt werden oder wenn der Freistaat Sachsen durch ein Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes nachträglich eine finanzielle Mehrbelastung bei der Erledigung übertragener oder bestehender Aufgaben unmittelbar verursacht.“(Artikel 85 Abs. 2 SächsVerf)

Im Unterschied zum allgemeinen Finanzausgleich geht es hier im Sinne des strikten Konnexitätsprinzips um einen nicht nur angemessenen, sondern vollständigen, von der Finanzkraft der Gemeinden unabhängigen Mehrbelastungsausgleich. Denn nur auf diese Weise könne verhindert werden, „dass die Gemeinden infolge einer Überlastung mit Pflichtaufgaben ihre eigentlichen Selbstverwaltungsaufgaben vernachlässigen oder nicht mehr wirksam erfüllen können.“¹⁰

Dieser Mehrbelastungsausgleich werde nur für die durch Landesgesetz übertragene, *neue* Aufgaben gewährt. Offen gelassen werde dabei, ob dies auch für vorkonstitutionelle, „alte“, vor dem Inkrafttreten der Sächsischen Verfassung (6. Juni 1992) übertragene Aufgaben gelte.¹¹ In der bis dahin geltenden DDR-Kommunalverfassung hatte es in § 3 Abs. 3 geheißen: „Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden, sind dementsprechend die erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen.“ Jedoch sei daran gedacht, vorkonstitutionell auferlegte Pflichtaufgaben in die Abwägung zum jeweiligen kommunalen Finanzausgleich einzubeziehen.¹²

Eine Kostendeckungsregelung muss bereits zum Zeitpunkt der gesetzlichen Aufgabenübertragung vorhanden sein oder hat in einem sachlichen und zeitlichen Zusammenhang mit dieser zu geschehen. Es ist zwar der sachliche und zeitliche Zusammenhang zur Aufgabenübertragung zu wahren, jedoch gelte keine strikte Verbindung, sodass die Gemeinden nicht berechtigt seien, die Ausführung eines Gesetzes wegen ausbleibender Kostenerstattung zu verweigern.

Die Kostendeckungsregelung habe nicht zwingend in demselben Gesetz zu erfolgen, das neue Pflichtaufgaben auferlegt. Die Formen der Kostendeckung können vielgestaltig sein: eine mögliche Ermächtigung zu Gebühren- oder anderen Abgaberegulungen, die gleichzeitige Entlastung durch Entziehung anderer Aufgaben, besondere Zuweisungen oder eine Ergänzung zu den Finanzausgleichszuweisungen.¹³

Kein Mehrbelastungsausgleich besteht für solche Aufgaben, die den Kommunen durch Bundesgesetz übertragen worden sind. Hier gilt die allgemeine Einstandspflicht des Freistaates Sachsen für seine Kommunen nach Artikel 87 Abs. 1 SächsVerf, was durch den Finanzausgleich sichergestellt wird. Im Übrigen wird die Frage der finanziellen Folgen bundesgesetzlicher Aufgabenübertragung an die Gemeinden zunehmend an praktischer Bedeutung verlieren, da seit dem 1.9.2006 nach Artikel 84 Abs. 1 und Artikel 85 Abs. 1 folgende Bestimmung gilt: „Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.“

II.3. Kreisumlage

Die Landkreise erfüllen alle überörtlichen und alle die Leistungsfähigkeit der einzelnen kreisangehörigen Gemeinde übersteigenden Aufgaben. Zur Deckung ihres Finanzbedarfs können Landkreise dafür eine Kreisumlage von den kreisangehörigen Gemeinden erheben. Bemessungsgrundlage sind die gemeindlichen Steuereinnahmen (Grundsteuern, Gewerbesteuer und Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und Umsatzsteuer) und die allgemeinen Schlüsselzuweisungen aus dem Sächsischen Finanzausgleichsgesetz (SächsFAG). Von dieser Umlagegrundlage wird ein bestimmter Prozent-Satz als Kreisumlagesatz definiert.

Die Kreisumlage ist eine auf die verfassungsrechtliche Garantie des Selbstverwaltungsrechts der Kreise sowie auf Art. 106 Abs. 6 GG gestützte, von der gemeindlichen Finanzmasse abgeleitete Einnahmequelle der Kreise, deren Erhebung allein der verantwortlichen Entscheidung des Kreistages obliegt. Mit § 26 Abs. 1 SächsFAG werden die Landkreise zur Erhebung der Kreisumlage ermächtigt: „Die Landkreise erheben, soweit ihre sonstigen Erträge nicht ausreichen, um ihren Finanzbedarf zu decken, von den kreisangehörigen Gemeinden eine Kreisumlage. Die Höhe der Kreisumlage wird vom Kreistag festgelegt.“

Ursprünglich als subsidiäres Deckungsmittel gedacht, ist die Kreisumlage inzwischen zu einer gewichtigen und festen Einnahmequelle der Landkreise geworden. Zusammen mit den Zuweisungen des Landes ist sie nach Aussage des Deutschen Landkreistags (DLT) eine Haupteinnahmequelle der Landkreise. Nach Angaben des DLT, dem kommunalen Spitzenverband der Landkreise auf Bundesebene, betrug dieser Anteil im Jahr 2013 an den Gesamteinnahmen der Landkreise in den Bundesländern (in Klammern dazu der Durchschnitt der Hebesätze der Kreisumlage)¹⁴:

- Sachsen 25,9 % (31,70),
- Mecklenburg-Vorpommern 24,8 % (46,68),
- Thüringen 26,5 % (41,62),
- Sachsen-Anhalt 28,1 % (44,73),
- Brandenburg 30,3 % (45,62),
- Saarland 59,0 % (55,30),
- NRW 56,7 % (48,74),
- Hessen 54,1 % (56,71),
- Bayern 54,0 % (48,68),
- Baden-Württemberg 41,0 % (33,04),

- Rheinland-Pfalz 35,8 % (43,25),
- Niedersachsen 35,0 % (50,89),
- Schleswig-Holstein 30,9 % (37,37).

Die hier dargestellten Vergleichszahlen sind aber mit Vorsicht zu interpretieren, können sie doch bestenfalls eine Tendenz aufzeigen. Ein direkter Vergleich zwischen den Ländern ist aufgrund der Unterschiedlichkeit der Landesgesetzgebungen nur sehr eingeschränkt möglich. Insbesondere ist zu beachten, dass die Finanzausgleichsgesetzen an die Landkreise und Gemeinden in den einzelnen Ländern unterschiedlich aufgeschlüsselt sind. Weiterhin stellt sich der Kommunalisierungsgrad (als Aufgabenverteilungsmaßstab zwischen Land und seinen Kommunen) in den Bundesländern als sehr heterogen dar.

Die Verfassungsmäßigkeit der Kreisumlage gilt grundsätzlich als unbestritten. Sie darf allerdings den Kernbereich der gemeindlichen Finanzhoheit nicht antasten. Das sei allerdings nicht schon dann gegeben, wenn die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben der Gemeinden durch die finanzielle Belastung der Kreisumlage eingeschränkt wird.

Ein Verstoß gegen die durch Art. 28 Abs. 2 GG garantierte gemeindliche Finanzhoheit sei dann gegeben, wenn die Gemeinden durch Abgaben und Umlagen derart ihrer Mittel beraubt werden, dass ihre Finanzverantwortlichkeit beeinträchtigt und ihre Finanzausstattung in Frage gestellt wird. In der Literatur wurde zwar ein Verstoß gegen die gemeindliche Selbstverwaltung z.B. dann angenommen, wenn die Selbstverwaltungseinnahmen (Schlüsselzuweisungen und Steuern) mit mehr als 50 % durch die Kreisumlage aufgezehrt werden (Schmidt-Jortzig, „Zur Verfassungsmäßigkeit von Kreisumlagen“, Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 27).¹⁵ Aber Verwaltungsgerichte haben es bislang hingegen vermieden, einen bestimmten Prozentsatz festzustellen, bei dessen Überschreiten ein Kreisumlagehebesatz verfassungswidrig sei. Die Finanzbeziehungen zwischen Landkreis und Gemeinden werden von den Verwaltungsgerichten eher mit grundsätzlichen Feststellungen beschieden.

So geht das *Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) in seinem Urteil vom 31.01.2013* davon aus, dass sich innerhalb des kreiskommunalen Raumes weder für den Finanzbedarf des Kreises noch für denjenigen der kreisangehörigen Gemeinden von Verfassung wegen ein Vorrang behaupten lässt. Ein Landkreis dürfe die Kreisumlage jedoch nicht einseitig und beliebig festsetzen, „vielmehr muss er die grundsätzlich gleichrangigen Interessen der kreisangehörigen Gemeinden in Rechnung stellen“, er darf „seine eigenen Aufgaben und Interessen nicht einseitig und rücksichtslos gegenüber den Aufgaben und Interessen der kreisangehörigen Gemeinden durchsetzen“.

Unter Bezugnahme auf Entscheidungen verschiedener Oberverwaltungsgerichte spricht das BVerwG von Mindestgarantien für die Gemeinden. Danach müssen die Gemeinden „mindestens 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.“

Abschließend stellt das BVerwG fest, dass ein Landkreis seine Finanznot nicht einfach auf die kreisangehörigen Gemeinden abwälzen darf, sondern sich hier an das Land zu halten habe.¹⁶

AG, 22.05.2015

¹ Vgl. *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Bd. 3, 2. Auflage 1983, S. 9ff.

² Vgl. *Lübking/Ulbrich/Vogelsang: Kommunale Selbstverwaltung*, E. Schmidt Verlag, 3. überarb. Aufl., S. 38.

³ Vgl. *Menke/Arens: Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Kommentar*, 4. Auflage 2004, S. 9.

⁴ *Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbare Kommentar mit weiterführenden Vorschriften*, Erich Schmidt Verlag, Kommentar zu § 2, Rn. 54.

⁵ Vgl. *Hegele/Ewert: Kommunalrecht im Freistaat Sachsen*, R. Boorberg Verlag 2004, S. 52f.

⁶ Vgl. *Sponer/Jacob/Menke: Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen. Handkommentar*, 2. Aufl. 1999, R. Boorberg Verlag, S. 36f.

⁷ Vgl. *Menke/Arens, Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Kommentar*, 4. Aufl. 1994, Kohlhammer, S. 11, Rn. 17.

⁸ *Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbare Kommentar mit weiterführenden Vorschriften*, Erich Schmidt Verlag, Kommentar zu § 2, Rn. 45.

⁹ Menke/Arens, *Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Kommentar*, a.a.O., S. 11, Rn. 16.

¹⁰ *Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbare Kommentar ...*, a.a.O., Rn. 64.

¹¹ Vgl. Menke/Arens, *Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Kommentar*, a.a.O., S. 12, Rn. 18.

¹² *Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbare Kommentar ...*, a.a.O., Rn. 68.

¹³ Vgl. ebenda, Rn. 65.

¹⁴ www.landkreistag.de/themen/kreisfinanzen/1501-kreisfinanzen-editorial-2013-2014.html

¹⁵ Vgl. Vogelsang/Lübking/Ulbrich, *Kommunale Selbstverwaltung*, 3. überarb. Aufl., E. Schmidt Verlag 2005, S. 293ff.

¹⁶ BVerwG, Urteil vom 31.01.2013 - 8 C 1.12