

**Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof**

Lehrstuhl für Öffentliches Recht,  
Finanz- und Steuerrecht an der  
Eberhard-Karls-Universität Tübingen

September 2007

**Schleswig-Holsteinischer Landtag**   
**Umdruck 16/2314**

**Thesen zur Planung einer Kreisreform in Schleswig-Holstein**

## A. Strukturen und Aufgaben

1. Die aktuellen Reformerwägungen zielen sowohl auf eine **Änderung der kommunalen Organisation** als auch auf eine **Verlagerung staatlicher Aufgaben** auf die Landkreise. Während die Aufgaben bereits detailliert bezeichnet sind, gibt es ein breites Spektrum von Organisationsvorstellungen, insbesondere für die Kreisstruktur. Der weitestgehende Vorschlag zielt auf die Bildung von fünf großen Regionalkreisen; gedacht ist auch an eine mittlere Lösung der Vereinigung zweier Kreise oder eine Erweiterung eines Land- durch einen Stadtkreis bis hin zu freiwilligen Kooperationen. Ferner kommt die **Einführung der** in anderen Ländern bekannten, kreisangehörigen „**Großen Kreisstadt**“ in Betracht, welcher zusätzliche Kompetenzen übertragen werden, die den anderen kreisangehörigen Gemeinden verwehrt sind.

Der notwendige **konzeptionelle Zusammenhang zwischen** den beiden Zielen der **Organisationsänderung** und der **Aufgabenverlagerung** und den dafür geplanten Maßnahmen ist bisher noch **ungeklärt**,; hier sollte eine Lösung aus einem Guss gefunden werden.

2. Der **Gesetzgeber** ist grundsätzlich zur Organisationsreform befugt, auch wenn sie zur Auflösung von Kreisen führt. Vor jeder Änderung von Selbstverwaltungskörperschaften und ihren Gebieten hat er die Betroffenen anzuhören. Die Reform muss von gewichtigen Sachgründen und einem schlüssigen und abgewogenen Gesamtkonzept getragen sein.

Es wird wegen der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers vom **Gericht** lediglich auf offensichtliche Fehler überprüft; das Abwägungsmaterial und seine Zusammenstellung werden hingegen vollständig kontrolliert. Mängel in der sach-

lichen Begründung des Konzepts und seiner Durchführung gehen nach Art einer „Obliegenheit“ zulasten des Gesetzgebers.

Bei einer „**Mehrfachneugliederung**“, in der in rascher Folge mehrere Reformgesetze ergehen, muss sich jedes Gesetz in das Gesamtkonzept einfügen oder mit besonders gewichtigen Argumenten dessen Verlassen begründen. In Schleswig-Holstein gab es bereits kleinere Ansätze zur Kommunalreform. Zudem stellt § 5 KrO SH ein gesetzliches Leitbild für den Zuschnitt eines Kreises auf, nach dem er u.a. „die gesunde soziale und wirtschaftliche Entwicklung seiner Bevölkerung und seiner Gemeinden . . . fördern“ soll. Eine intensive Auseinandersetzung mit dem bisherigen Konzept und eine tiefere, legitimierende Verbindung zwischen früheren und aktuellen Reformzielen sind deshalb unerlässlich.

Der Versuch einer **einvernehmlichen Kooperation** zwischen Kommunen **genießt** wegen ihrer Selbstverwaltungshoheit **Vorrang** vor einer zwingenden, gesetzlichen Neuregelung; das spricht grundsätzlich für ein schonenderes Vorgehen in Form von freiwilligen Kooperationen.

3. Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 46 Abs. 1 und 2 LVerf SH gewährleisten allen Kommunen die Selbstverwaltungshoheit, den Gemeinden darüber hinaus noch eine umfassende Zuständigkeit für die Erfüllung aller lokalen Aufgaben.

Die **Rechtsprechung** zeigt für Umstrukturierungen im Wesentlichen **drei Leitlinien** auf, die trotz differenter Ausgangslagen im jeweils entschiedenen Fall für die geplante Kreisreform bedeutsam sind:

- a) Seit der „Rastede“-Entscheidung von 1988 (BVerfGE 79, S. 127 ff.) geht die Gerichtsbarkeit davon aus, dass **lokale Aufgaben grundsätzlich den Gemeinden** zustehen. Ein Ausschluss gemeindlicher Kompetenz ist nicht allein mit dem Ar-

gument mangelnder Verwaltungskraft, der Verwaltungsvereinfachung, der Zuständigkeitskonzentration, der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit oder eines einheitlichen Versorgungsniveaus zulässig (z.B. BVerwGE 101, S. 99, 103; 98, S. 273, 276 f.), sondern erst, wenn überörtliche Interessen von überwiegendem Gewicht ihn insgesamt aus Gemeinwohlgründen rechtfertigen (z.B. BVerwGE 118, S. 181, 185), vor allem wenn sonst die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht mehr sichergestellt wäre. Diese Rechtsprechung lässt sich allgemein auf Strukturreformen anwenden, vor allem falls Kreise sogar aufgelöst werden sollten. Die genannten Gründe bilden jeweils nur eines unter vielen **Argumenten**, die **alle vollständig ermittelt, bewertet und in einem Gesamtbild abgewogen** worden müssen; ein Hinweis auf einen **einzigsten, isolierten Grund für eine Reform** – etwa die Kongruenz der Kommunal- mit der Raumordnungsstruktur oder die Kostenersparnis – **reicht zur Legitimation nicht** aus.

- b) Die Verfassungsrechtsprechung der Länder setzt für Kommunalreformen zwei weitere Akzente zum Schutz kommunaler Selbstverwaltungshoheit. Aus ihrer Garantie ergibt sich ein **Prinzip dezentral-kommunaler Aufgabenverteilung für lokale Angelegenheiten**, welches Vorrang vor zentraler, staatlich determinierter Aufgabenerfüllung besitzt (z.B. SächsVerfGH, DVBl. 2001, S. 294, 295).
  - c) Aus ihrer Garantie folgt eine Pflicht zu einer Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltung, die **Freiheitsräume für die ehrenamtliche, bürgerschaftlich-demokratische Entscheidungsfindung** in persönlicher Kenntnis örtlicher und regionaler Besonderheiten **innerhalb einer überschaubaren Körperschaft** sichert (LVerfG MV, Urteil vom 26.07.2007).
4. Der weitestgehende Reformvorschlag zur Reduzierung der Kreise auf **fünf Regionalkreise** beruht z.Zt. allein auf dem Bestreben, ihre Organisation an die Erfordernisse der Raumplanung anzupassen, Einheitlichkeit in ihren Größen her-

zustellen sowie Personal und Kosten zu sparen. Gefordert ist aber eine optimal abgewogene Gesamtlösung unter Einbezug aller Belange und Interessen; letztlich soll eine **Kongruenz von Administrations- und Lebensraum** bestehen.

Die örtliche Verbundenheit der Bevölkerung mit „ihrem“ Kreis wird nicht berücksichtigt sondern mit dem Hinweis auf deren allgemeine Mobilität eher übergangen. Die Infrastruktur von Wirtschaft, Verkehr und Versorgung sind allenfalls durch unvollständige Daten über Pendlerströme sozialversicherungspflichtiger Personen einbezogen worden. Die Anpassung an die Raumplanung bleibt im ausschließlichen Blick auf die Außengrenzen der Großkreise haften, im erwogenen „K.E.R.N.“-Kreis völlig offen. Die Einsparung von Personal und Kosten wird nur aus der Perspektive des Landes betrachtet; offen als „überschlägig“ und begrenzt ausgewiesene Berechnungen erfassen nicht alle notwendigen Daten und gehen nicht darauf ein, ob und wie viel Personal mit den Aufgaben wandern wird; eine Gesamtbilanz der Einsparungen für Land und Kommunen fehlt völlig. Der Hinweis auf die Region Hannover und ihr Hauptziel, Sozialhilfelasten solidarisch auf alle angehörigen Kommunen zu verteilen, belegt die eindimensionale Ausrichtung auf Finanzierungsfragen.

Eine **Kreisreform wäre erst nach Einbezug aller abwägungsrelevanten Elemente**, auch derjenigen zugunsten der Kommunen, der Wirtschaft und der Bevölkerung **zulässig**; vor allem der weitestgehende Vorschlag zur Bildung von Regionalkreisen könnte mit diesen noch nicht berücksichtigten Belangen in Konflikt geraten. In der Metropolregion Hamburg läge eine Kreisreform im Endergebnis vielleicht sogar nahe. **Die bisherigen Daten und Erwägungen** berücksichtigen indessen allein Planungs-, Personal- und Kostenbelange des Landes und **leisten** damit **erst** einen **Teilbetrag zum notwendigen Abwägungsmaterial**.

5. Die **Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen** im Binnenmarkt **erzwingt nicht die Bildung größerer Kommunalkörperschaften**. Der dort geforderte „einheitliche Ansprechpartner“ soll nur Mittler zwischen privaten Dienstleistungserbringern und Staat sein, aber ausdrücklich nicht die „Verteilung von Zuständigkeiten und Befugnissen zwischen Behörden innerhalb des nationalen Systems“ ändern (Erwägung 48 und Art. 6 RL). Ferner sind zahlreiche kommunale Aufgaben ohnehin von der Geltung der Richtlinie ausgenommen (Erw. 17 ff. und Art. 2 RL).
  
6. Mit Ausnahme der Metropolregion Hamburg existieren in Schleswig-Holstein **keine großen Agglomerationen**, die als „**Speckgürtel**“ oder wegen „**overspill**“-**Effekten** zur Zusammenfassung von Selbstverwaltungskörperschaften zwingen. Im Gegenteil wird die Einwohnerzahl der größeren Städte in den nächsten zwei Dekaden die Marke von 200.000 nicht mehr überschreiten. Eventuelle räumliche Inkongruenzen zwischen kommunalen Einrichtungen und ihren Benutzern lassen sich aber mit den herkömmlichen Kooperationsmethoden und in den Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen herkömmlicher Kreise, d.h. mit **punktuellen Maßnahmen, hinreichend und schonender** ausgleichen.
  
7. Gegen die **geplante Übertragung staatlicher Aufgaben** vom Land auf die Kommunen ist aus der Sicht des Kommunalverfassungsrechts nichts einzuwenden, soweit die Kommunen dadurch nicht mit staatlichen Aufgaben derartig überfrachtet würden, dass ihnen für ihre Selbstverwaltung nicht mehr genügend Freiraum bliebe. Diese Übertragung **entspricht** grundsätzlich **dem Vorrang dezentraler, kommunaler Aufgabenerfüllung**. Auch wegen des bescheidenen Volumens der geplanten Übertragung dürften keine Bedenken bestehen.

**Wenn** das Land diese Aufgaben jedoch **wegen ihrer lokalen Natur** als Vollzugsaufgaben abgeben will – so die bisherige Begründung –, käme **den Ge-**

**meinden** statt den Kreisen der **Vorrang in der Zuständigkeit** zu. Diesem Aspekt sollte die Reformüberlegungen noch Aufmerksamkeit widmen. Die **Bildung** kreisangehöriger „**Großer Kreisstädte**“ und die **Beauftragung der Ämter** wäre ein geeigneter Weg, diesen Vorrang zu wahren.

8. Die „**Einkreisung**“ **bisher kreisfreier Städte** müsste in derselben Weise auf einem **schlüssigen Gesamtkonzept** und einer **sachgerechten, vollständigen Abwägung aller Belange** beruhen. Würden sie in künftige Großkreise eingebunden, würde wohl jegliche Dominanzproblematik entfallen. Sollten sie in Kreise bisherigen Zuschnitts eingegliedert werden, könnte im Einzelfall eventuell der Charakter eines Kreises als „Gemeindeverband“ zulasten der kleinen Gemeinden Schaden erleiden.
  
9. Das vom Landesverfassungsgericht M.-V. erstmals formulierte Gebot der Sicherung ehrenamtlicher, bürgerschaftlich-demokratischer Übersichtlichkeit würde von einer Bildung von **Großkreisen mit 400- oder 500.000 Einwohnern** angesprochen; dem Gericht hatten dafür bereits Kreise zwischen 500- und 250.000 Einwohnern und Flächen zwischen 7.000 und 3.200 qkm genügt. Die Entscheidung über deren Zulässigkeit – die Fortführung dieser Rechtsprechung unterstellt – kann aber erst mit dem jeweiligen konkreten Kreiszuschnitt unter Abwägung aller Umstände getroffen werden. Das **verfassungsrechtliche Risiko steigt mit zunehmender Größe einer Selbstverwaltungskörperschaft**.

## **B. Finanzen**

1. Neben Art. 28 Abs. 2 GG sichern die Art. 46 ff. LVerf SH die kommunale Finanzhoheit. Art. 47 LVerf SH hebt das Recht der Kommunen zur **eigenständigen Haushaltswirtschaft** hervor, Art. 48 LVerf SH garantiert ihnen ein **Aufkommen**

**aus** den Real- und Kommunalsteuern und Art. 49 LVerf SH institutionalisiert den **Kommunalen Finanzausgleich** sowie eine **Ausgleichspflicht** des Landes **bei Mehrbelastungen** der Kommunen durch die Übertragung staatlicher Aufgaben.

Die Rechtsprechung findet in diesen Vorschriften auch eine **Garantie der finanziellen Mindestausstattung** der Kommunen, die auch Mittel für ihre Selbstverwaltung gewähren muss, aber **bisher noch nie exakt beziffert** werden konnte.

2. Die geplanten **Einsparungen an Personal** müssten noch **für die Gesamtheit der beteiligten Gebietskörperschaften nachgewiesen** werden. Bisher sind allein Ersparnisse im Haushalt des Landes – wohl unter der Prämisse, dass sein Personal aus dem Landesdienst ausscheidet – vorgetragen worden.

**Personalkosten können** wegen längerer Laufzeiten von Dienstverhältnissen **nur langsam abgebaut werden**, d.h. schnelle Einsparungen sind damit nicht zu erzielen.

3. Die Einsparungen an **Sachausgaben** wären ebenfalls exakt **für alle betroffenen Körperschaften zu ermitteln** und den Reformerwägungen zugrunde zu legen.
4. Erhebliche **Einsparungen** sind erfahrungsgemäß **am ehesten mit dem völligen Abbau von Staatsaufgaben** und der **Senkung von Personal-, Sach- und Vollzugsstandards zu erreichen**.
5. Die **Einheitlichkeit einer Kommunalstruktur erlaubt** grundsätzlich den **Verzicht auf Sondertransfers und differente Ausgleichssätze**, weil dann identische Selbstverwaltungskörperschaften identische Aufgaben gleichen Volumens erfüllen.

6. Zur Erzielung eines transparenten Finanzausgleichs wäre es zweckmäßig, **alle Transfers zwingend in einem einzigen Normenkomplex**, dem FAG, **zusammenzufassen** (Änderung des § 2 Abs. 2 S. 2 FAG).
7. **Großkreise können** bisher im Kommunalen Finanzausgleich zwischen Land und Kommunen gesetzlich verankerte **Transfers- und Ausgleichsziele** im Rahmen ihrer Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben einschließlich der dabei notwendigen Transfers **selbst bewirken**. Das **Ausgleichsgeschehen verlagert sich dann von der Landes- auf die Kreisebene**, die Regelungsform **vom** parlamentarischen **Gesetz auf Kreissatzungen**. Hier könnte die Gefahr von gleichheitswidrigem Wildwuchs, eventuell auch eine Finanzdominanz sehr großer, kreisangehöriger Gemeinden entstehen. Aus dieser Perspektive erscheint eine **Begrenzung von Transfers innerhalb eines Kreises** auf eine einzige Kreisumlage empfehlenswert.
8. Der **beste Finanzausgleich ist der vermiedene**, denn er belässt den Gemeinden ihre Finanzhoheit und hält sie zum sparsamen Wirtschaften an. Als **sekundäres Korrekturverfahren** zur Deckung von kommunalen Haushaltslücken **belegt** er, dass die primäre **Verteilung der Finanzquellen nicht aufgabengerecht** war. Deshalb sollte er **möglichst klein** gehalten werden. Statt Finanztransfers sollten den **Kommunen weiterhin die Einnahmen aus** Gebühren, Beiträgen und ähnlichen **Entgelten** aus der Erfüllung ihrer Aufgaben **überlassen** bleiben (so richtig § 1 Abs. 3-5 FAG). Die **feste Zuweisung von Steuerquellen** nach ihrem räumlichen Aufkommen statt ihrer Aufnahme in eine Verbundmasse des Finanzausgleichs wäre ein weiterer Schritt zur Stärkung eigenverantwortlicher Haushalts- und Wirtschaftspolitik der Kommunen; so könnte z.B. den stets finanzschwachen Kreisen das Aufkommen der Grunderwerbsteuer zugewiesen werden statt es bloß teilweise nach § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 FAG in die Finanzausgleichsmasse einzubringen.

9. Der **Anspruch der Kommunen auf Erstattung der (Mehr-) Kosten** für staatlich übertragene Aufgaben nach Art. 49 Abs. 2 LVerf SH war ein **richtiger, konsequenter Schritt** zur Finanzzehrlichkeit und zur Stärkung der kommunalen Finanzhoheit. Er zerschneidet allerdings den beim Eigenvollzug durch die staatliche Verwaltung vorhandenen, unmittelbaren Zusammenhang zwischen Erstellung, Erfüllung und Finanzierung der Aufgabe. Die Übertragung der Aufgabe gegen Kostenerstattung führt zum Fremdvollzug, weil das Land die Aufgabe stellt und finanziert, die Kommunen sie aber erfüllen. Der **Landeseinfluss wird** von der bisherigen hierarchischen Vollzugssteuerung innerhalb der staatlichen Verwaltung **auf** eine gesetzliche **Landesaufsicht** nach Art. 46 Abs. 3 LVerf SH **und** eine generalisierte **Kostenerstattung vermindert**.

Der **Anspruch auf Kostenerstattung** hängt von den übertragenen Aufgaben, grundsätzlich jedoch nicht von der Finanzkraft des Landes ab. Im praktischen Ergebnis verpflichtet er es zur Erstattung der landesweit durchschnittlichen Aufwendungen für übertragene Aufgaben abzüglich der daraus erzielten Erträge. Diese Berechnungsweise veranlasst die Kommunen zur sparsamen Aufgabenerfüllung. Es ist deshalb angebracht, ihn **in pauschalierter Weise durch** leichter und rascher änderbare **Rechtsverordnung zu quantifizieren und periodisch zu überprüfen**. Er muss auf kostenechten und gerichtsfesten Daten beruhen; eventuell kann er auch im Konsens zwischen Land und kommunalen Spitzenorganisationen festgelegt werden (str.). Bei einer weiteren Übertragung von Aufgaben wird er korrespondierend **anwachsen**.

10. Die Föderalismusreform 2006 hat in Art. 84 Abs. 1 S. 7 und 85 Abs. 1 S. 2 GG **dem Bund untersagt**, im Durchgriff den **Kommunen die Zuständigkeit für den Vollzug von Bundesgesetzen zuzuweisen**. Wenn sie dafür verantwortlich werden sollen, muss ihnen **künftig ein Gesetz des Landes** derartige Kompetenzen

zuordnen. Mit dieser Aufgabenübertragung wird nach Art. 49 Abs. 2 LVerf SH eine **entsprechende Kostenerstattungspflicht des Landes** begründet, d.h. in Zukunft wird der Vollzug von Bundesgesetzen dem Land verfassungsrechtlich fixierte, von den Gerichten nachprüfbar Finanzierungslasten auferlegen.

Die geltenden §§ 2 Abs. 3 und 6 Abs. 2 FAG leiten lediglich Zuweisungen des Bundes oder Zusatzeinnahmen des Landes an die Kommunen weiter; fallen sie nicht kostendeckend aus, muss **künftig das Land** von Verfassungs wegen **für die Fehlbeträge im Kommunalhaushalt einspringen. Vor allem bei** der Novellierung von **Sozialleistungsgesetzen** des Bundes und bei europarechtlichen Umsetzungspflichten von Bund und Land kann es also künftig zu erheblichen, **neuen Geldleistungspflichten des Landes an die Kreise** kommen; ob die Schlüssel- oder Zweckzuweisungen sich entsprechend vermindern, bleibt abzuwarten. § 26 FAG, der bisher den Kommunen nur Soziallasten, aber keine Erstattungsansprüche zuweist, wäre entsprechend zu ändern.

Das Grundgesetz zwingt den Bund nicht zum Ausgleich der Erstattungskosten an das Land, erlaubt ihn jedoch in Art. 104 a Abs. 3 GG. Art. 104 a Abs. 4 GG begründet bei Leistungsgesetzen des Bundes im Landesvollzug keinen Ausgleichsanspruch sondern verstärkt mit dem Verfahren des Zustimmungsgesetzes lediglich die Mitwirkung der Länder im Bundesrat.

11. Zur hinreichenden Finanzausstattung tatsächlich **unvermeidbare Transfers** im Finanzausgleich sollten zur Wahrung der Eigenverantwortlichkeit der Kommunen in erster Linie **in Form von ungebundenen Schlüsselzuweisungen** geleistet werden. Dabei kann der **abstrakte Finanzbedarf** wie bisher nach §§ 8 ff. FAG unter Einschluss von Einwohnerzahlen, **für Kreise künftig auch von Flächenwerten** bemessen werden. Eine Einwohnerveredelung, die auf einem missverstandenen „Brecht/Popitz'schen Gesetz“ beruht, sollte weiterhin unterbleiben.

Aufgabenbezogene und raumordnungsorientierte „**Zentrale-Orte**“-Ansätze sollten **beibehalten** und verbessert werden (vgl. § 15 FAG). Die **Einführung der** kreisangehörigen „**Großen Kreisstadt**“ bildet hierbei einen Weg, die Schlüsselzuweisungen aufgabenadäquat feiner zu differenzieren.

12. **Zweckzuweisungen** (§§ 7 Abs. 1, 17 ff. außer § 20 FAG) sind **abzubauen und** künftig **zu vermeiden**, denn sie bedrohen die kommunale Finanzautonomie und legen die Kommunen an den „goldenen Zügel“ des Landeswillens. Neben der Kostenerstattung für übertragene Aufgaben und den Schlüsselzuweisungen sind sie in der Regel unnötig.
13. Die Kommunalreform bietet die günstige Gelegenheit, das **Finanzausgleichsgesetz** zu **entrümpeln**, vor allem endlich historische Bestände an Finanztransfers (§ 12 Abs. 2 S. 1 und Abs. 3 S. 1 FAG) und Abzugspositionen (§§ 2 Abs. 1 S. 1, 12 Abs. 2 S. 3 FAG) zu beseitigen, die im Laufe der Zeit jegliche Legitimation verloren haben. (Siehe dazu im Einzelnen mein Gutachten zum Kommunalen Finanzausgleich von 2001, LT-Umdruck 15/1003.)
14. Die **Kreisumlage** ist von einer temporären Restfinanzierung mittlerweile zum Hauptinstrument der Kreisfinanzierung weit überhöhten Volumens angewachsen. In Großkreisen **würde** sie – wie in der Region Hannover favorisiert – vermutlich **stark anwachsen** und den Gemeinden das Motiv zum eigenen, sparsamen Wirtschaften nehmen. Sie bildet zudem ein sehr **problematisches Instrument**, weil sie eine **Aufgabenstellung in der Vertikalen** vom Land zu den Kommunen mit einer **Finanzierungspflicht in der Horizontalen** zwischen Kommunen beantwortet. Sinnvoll ist sie nur zur Finanzierung unbedingt notwendiger Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben nach Art eines „Mitgliedsbeitrags“ der Gemeinden; sonst sollte sie eingedämmt werden.

15. Es wäre zwar **verfassungskonform**, denjenigen kreisangehörigen Gemeinden **höher bemessene Kreisumlagen** aufzuerlegen, deren Einwohner von anderen kreisangehörigen Gemeinden vorgehaltene Einrichtungen benutzen; dann erbringt die eine Kommune ihren Beitrag finanziell durch die höhere Umlage, die andere durch das Betreiben der Einrichtung.

**In der Praxis** weisen unterschiedliche Umlagesätze jedoch **erhebliche Nachteile** auf: Sie sind Anlass permanenter **Auseinandersetzungen** zwischen den umlagepflichtigen Gemeinden; sie führen zu **Gerichtsverfahren**, welche jahrelang den rechtlichen Bestand von Kreishaushalten bedrohen; bei Dominanz einer kreisangehörigen Gemeinde können sie die Finanzen der anderen gefährden. **Von einer Differenzierung der Umlagetarife** ist deshalb **abzuraten**.

Falls man sich dennoch für eine Differenzierung entscheiden sollte, wäre eine **exakte Angabe der Tatbestände und der Bandbreiten für die Erhöhung** einer Umlage unerlässlich.