

**ENTWURF Kostenblatt nach § 12 Verordnung**

Einrichtung: Standort m. Adresse

01.08.2019

01.08.2019

| <b>I. Grunddaten der Einrichtung</b>                                                         |                                     | <b>Vorjahr</b> | <b>Verhandlungs-<br/>jahr</b> | <b>Abweichung zum<br/>Vorjahr in %</b> | <b>Erläuterung der Abweichung</b> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|----------------|-------------------------------|----------------------------------------|-----------------------------------|
| 1.1 Anzahl der Betriebsmonate im Jahr                                                        |                                     |                |                               |                                        |                                   |
| 1.2 Kapazität lt. Betriebserlaubnis § 45 SGB VIII                                            |                                     |                |                               |                                        |                                   |
| 1.3 Jahresbelegung                                                                           |                                     |                |                               |                                        |                                   |
|                                                                                              | <i>unter 3 Jahren</i>               |                |                               |                                        |                                   |
|                                                                                              | <i>3 Jahre bis zur Schulpflicht</i> |                |                               |                                        |                                   |
|                                                                                              | <i>Schulkinder</i>                  |                |                               |                                        |                                   |
| 1.4 vertraglich gebundene Betreuungsstunden                                                  |                                     |                |                               |                                        |                                   |
|                                                                                              | <i>unter 3 Jahren</i>               |                |                               |                                        |                                   |
|                                                                                              | <i>3 Jahre bis zur Schulpflicht</i> |                |                               |                                        |                                   |
|                                                                                              | <i>Schulkinder</i>                  |                |                               |                                        |                                   |
| 1.5 rechnerischer MPS                                                                        |                                     |                |                               |                                        |                                   |
| <i>unter 3</i>                                                                               | <i>Belegungsstunden x 0,187</i>     |                |                               |                                        |                                   |
| <i>3 Jahre bis zur Schulpflicht</i>                                                          | <i>Belegungsstunden x 0,083</i>     |                |                               |                                        |                                   |
| <i>Schulkinder</i>                                                                           | <i>Belegungsstunden x 0,052</i>     |                |                               |                                        |                                   |
| 1.6 Summe VZÄ nach MPS                                                                       |                                     |                |                               |                                        |                                   |
| 1.7 VZÄ beschäftigter pädagogische Fachkräfte                                                |                                     |                |                               |                                        |                                   |
| 1.8 VZÄ beschäftigter Hilfskräfte                                                            |                                     |                |                               |                                        |                                   |
| 1.9 VZÄ nach § 23 KiFöG                                                                      |                                     |                |                               |                                        |                                   |
| 1.10 Personalstunden für Leitung pro Woche                                                   |                                     |                |                               |                                        |                                   |
| 1.11 Gebäudefläche                                                                           |                                     |                |                               |                                        |                                   |
| 1.12 Größe der Außenflächen                                                                  |                                     |                |                               |                                        |                                   |
| 1.13 Baujahr des Gebäudes                                                                    |                                     |                |                               |                                        |                                   |
| 1.14 Eigentumsverhältnis Grundstück/Gebäude (Eigentum, Miete, Pacht, unentgeltliche Nutzung) |                                     |                |                               |                                        |                                   |
| 1.15 wöchentliche Arbeitsstunden Hausmeister (wenn eigenes Personal)                         |                                     |                |                               |                                        |                                   |
| 1.16 wöchentliche Arbeitsstunden Reinigungskraft                                             |                                     |                |                               |                                        |                                   |
| 1.17 wöchentliche Arbeitsstunden Servicekraft                                                |                                     |                |                               |                                        |                                   |

**II. Gebäude objektbezogene Kosten (fixe Kosten)**

|                                                                       |                                                        | <b>Vorjahr</b> | <b>Verhandlungs-<br/>jahr</b> | <b>Abweichung zum<br/>Vorjahr in %</b> | <b>Erläuterung der Abweichung</b> |
|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|----------------|-------------------------------|----------------------------------------|-----------------------------------|
| <b>Ausgaben</b>                                                       |                                                        |                |                               |                                        |                                   |
| <b>I) Ausgaben für die Bewirtschaftung von Gebäude und Grundstück</b> |                                                        |                |                               |                                        |                                   |
| 1.1 Kaltmiete, Pacht, Erbbauzins                                      |                                                        |                |                               |                                        |                                   |
| 1.2 Kreditverbindlichkeiten, Abschreibungen                           |                                                        |                |                               |                                        |                                   |
| 1.3 Zinsen für Fremdkapital                                           |                                                        |                |                               |                                        |                                   |
| 1.4 Nebenkosten, Steuern, Versicherungen, Gebühren, Beiträge          |                                                        |                |                               |                                        |                                   |
|                                                                       | <i>Grundsteuer</i>                                     |                |                               |                                        |                                   |
|                                                                       | <i>Wasser/Abwasser</i>                                 |                |                               |                                        |                                   |
|                                                                       | <i>Strom</i>                                           |                |                               |                                        |                                   |
|                                                                       | <i>Heizung</i>                                         |                |                               |                                        |                                   |
|                                                                       | <i>Abfallentsorgung</i>                                |                |                               |                                        |                                   |
|                                                                       | <i>Straßenreinigung und Winterdienst</i>               |                |                               |                                        |                                   |
|                                                                       | <i>Betriebshaftpflichtversicherung</i>                 |                |                               |                                        |                                   |
|                                                                       | <i>Gebäude- und Sachversicherungen</i>                 |                |                               |                                        |                                   |
|                                                                       | <i>Rundfunkgebühren</i>                                |                |                               |                                        |                                   |
|                                                                       | <i>Schornsteinfeger</i>                                |                |                               |                                        |                                   |
|                                                                       | <i>Wartung (bitte erläutern)</i>                       |                |                               |                                        |                                   |
|                                                                       | <i>Sonstige Nebenkosten/Gebühren (bitte erläutern)</i> |                |                               |                                        |                                   |

|                                                                                                                                                                   |                                                     |  |  |  |  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|--|--|--|--|
| 1.5 Hausmeister                                                                                                                                                   |                                                     |  |  |  |  |
|                                                                                                                                                                   | Personalausgaben für eigenen Hausmeister            |  |  |  |  |
|                                                                                                                                                                   | Sachausgaben für Hausmeisterdienstleistungen        |  |  |  |  |
| oder                                                                                                                                                              | Ausgaben für Hausmeisterleistungen bei Fremdvergabe |  |  |  |  |
| 1.6 Reinigung                                                                                                                                                     |                                                     |  |  |  |  |
|                                                                                                                                                                   | Personalausgaben für eigene Reinigungskräfte        |  |  |  |  |
|                                                                                                                                                                   | Sachausgaben für Reinigung                          |  |  |  |  |
| oder                                                                                                                                                              | Ausgaben für Fremdreinigung                         |  |  |  |  |
| 1.7 Investitionen in unbewegliches Anlagevermögen (bitte erläutern)                                                                                               |                                                     |  |  |  |  |
|                                                                                                                                                                   | a)                                                  |  |  |  |  |
|                                                                                                                                                                   | b)                                                  |  |  |  |  |
|                                                                                                                                                                   | c)                                                  |  |  |  |  |
|                                                                                                                                                                   | d)                                                  |  |  |  |  |
| <b>II) Sachkosten für den Ersatz und die Ergänzung von Einrichtungsgegenständen und Spielgeräten</b>                                                              |                                                     |  |  |  |  |
| 1.1 Neuanschaffung beweglichen Anlagevermögens, (bitte erläutern)                                                                                                 |                                                     |  |  |  |  |
|                                                                                                                                                                   | a)                                                  |  |  |  |  |
|                                                                                                                                                                   | b)                                                  |  |  |  |  |
|                                                                                                                                                                   | c)                                                  |  |  |  |  |
|                                                                                                                                                                   | d)                                                  |  |  |  |  |
| 1.2 Miete/Leasing beweglicher Anlagen                                                                                                                             |                                                     |  |  |  |  |
| 1.3 Ersatzbeschaffungen beweglicher Güter (bitte in Erläuterungen benennen)                                                                                       |                                                     |  |  |  |  |
|                                                                                                                                                                   | a)                                                  |  |  |  |  |
|                                                                                                                                                                   | b)                                                  |  |  |  |  |
|                                                                                                                                                                   | c)                                                  |  |  |  |  |
|                                                                                                                                                                   | d)                                                  |  |  |  |  |
| <b>III) Verwaltungsausgaben, die in der Einrichtung anfallen</b>                                                                                                  |                                                     |  |  |  |  |
| 1.1 Telefon, IT/Software                                                                                                                                          |                                                     |  |  |  |  |
| 1.2 Büromaterial                                                                                                                                                  |                                                     |  |  |  |  |
| 1.3 Reinigungs-, Hygiene- und Sanitärbedarf                                                                                                                       |                                                     |  |  |  |  |
| 1.4 Sonstiges (bitte in erläutern)                                                                                                                                |                                                     |  |  |  |  |
| <b>IV) Verwaltungsgemeinkosten (bei mehreren Geschäftsbereichen sind die Kosten für den Kitabereich entsprechend umzulegen) (Umlageschlüssel bitte erläutern)</b> |                                                     |  |  |  |  |
| 1.1 Kosten für Finanzbuchhaltung und Jahresabschluss (Personalkosten der Verwaltungskraft bzw. bei Fremdvergabe Kosten des Dienstleisters)                        |                                                     |  |  |  |  |
| 1.2 Wirtschaftsprüfer                                                                                                                                             |                                                     |  |  |  |  |
| 1.3 Bürobedarf des Trägers                                                                                                                                        |                                                     |  |  |  |  |
| 1.4 Lohnbuchhaltung,                                                                                                                                              |                                                     |  |  |  |  |
| 1.5 Fachberatung                                                                                                                                                  |                                                     |  |  |  |  |
| 1.6 IT/Software                                                                                                                                                   |                                                     |  |  |  |  |
| 1.7 Telefon/Internet                                                                                                                                              |                                                     |  |  |  |  |
| 1.7 Rechtsberatungskosten                                                                                                                                         |                                                     |  |  |  |  |
| 1.8 Overhead                                                                                                                                                      |                                                     |  |  |  |  |
| 1.9 Reinigungsdienstleistungen und Instandhaltung                                                                                                                 |                                                     |  |  |  |  |
| 1.10 Reinigungs- und Sanitärbedarf                                                                                                                                |                                                     |  |  |  |  |
| 1.11 Sonstige Verwaltungskosten (bitte in erläutern)                                                                                                              |                                                     |  |  |  |  |
| <b>V) sonstige Sachkosten der Einrichtung</b>                                                                                                                     |                                                     |  |  |  |  |
| 1.1 Mitgliedsbeiträge an Verbände, Organisationen,                                                                                                                |                                                     |  |  |  |  |
| 1.2 Veranstaltungen/Feste                                                                                                                                         |                                                     |  |  |  |  |
| 1.3 Betriebsmedizin, Arbeitsmedizin, Datenschutz                                                                                                                  |                                                     |  |  |  |  |
| 1.4 Qualitätsmanagement                                                                                                                                           |                                                     |  |  |  |  |
| VI) Personalkosten für die Service-/Wirtschaftskraft                                                                                                              |                                                     |  |  |  |  |
| <b>Einnahmen</b>                                                                                                                                                  |                                                     |  |  |  |  |

|                                  |  |  |  |  |
|----------------------------------|--|--|--|--|
| 1.1 Zuweisungen n. § 12 KiFöG    |  |  |  |  |
| 1.2 Zuweisungen nach § 12a KiFöG |  |  |  |  |
| 1.3 Fördermittel                 |  |  |  |  |
| 1.4 Sostiges (bitte benennen)    |  |  |  |  |
|                                  |  |  |  |  |

### III. belegungsabhängige Kosten (Entgelt)

|                                                                                     |                                           | Vorjahr | Verhandlungs-<br>jahr | Abweichung zum<br>Vorjahr in % | Erläuterung der Abweichung |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|---------|-----------------------|--------------------------------|----------------------------|
| <b>Ausgaben</b>                                                                     |                                           |         |                       |                                |                            |
| <b>1. Personalausgaben der päd. Fachkräfte (§ 21 Abs.3)</b>                         |                                           |         |                       |                                |                            |
|                                                                                     | Löhne/ Entgelte                           |         |                       |                                |                            |
|                                                                                     | Sonderzahlungen                           |         |                       |                                |                            |
|                                                                                     | Lohnsteuer und soziale Abgaben            |         |                       |                                |                            |
|                                                                                     | betriebliche Altersvorsorge               |         |                       |                                |                            |
| <b>1.2 Personalausgaben Hilfskräfte (21. Abs. 4)</b>                                |                                           |         |                       |                                |                            |
| davon                                                                               | Löhne/ Entgelte                           |         |                       |                                |                            |
|                                                                                     | Sonderzahlungen                           |         |                       |                                |                            |
|                                                                                     | Lohnsteuer und soziale Abgaben            |         |                       |                                |                            |
|                                                                                     | betriebliche Altersvorsorge               |         |                       |                                |                            |
| <b>1.3 Personalausgaben nach § 23 KiFöG</b>                                         |                                           |         |                       |                                |                            |
|                                                                                     | Löhne/ Entgelte                           |         |                       |                                |                            |
|                                                                                     | Sonderzahlungen                           |         |                       |                                |                            |
|                                                                                     | Lohnsteuer und soziale Abgaben            |         |                       |                                |                            |
|                                                                                     | betriebliche Altersvorsorge               |         |                       |                                |                            |
| <b>1.4 Personalausgaben Leiter/in</b>                                               |                                           |         |                       |                                |                            |
| davon                                                                               | Löhne/ Entgelte                           |         |                       |                                |                            |
|                                                                                     | Zusatzentgelte des Arbeitsgebers          |         |                       |                                |                            |
|                                                                                     | Sonderzahlungen                           |         |                       |                                |                            |
|                                                                                     | Lohnsteuer und soziale Abgaben            |         |                       |                                |                            |
|                                                                                     | betriebliche Altersvorsorge               |         |                       |                                |                            |
| <b>1.5 Erweiterte Personalausgaben</b>                                              |                                           |         |                       |                                |                            |
|                                                                                     | Beiträge Berufsgenossenschaft             |         |                       |                                |                            |
|                                                                                     | Arbeitsschutz- medizin                    |         |                       |                                |                            |
|                                                                                     | Ausgaben für erweiterte Führungszeugnisse |         |                       |                                |                            |
| <b>1.6 Sonstige Personalausgaben</b>                                                |                                           |         |                       |                                |                            |
| davon                                                                               | FSJ/Praktikant/BuFDi                      |         |                       |                                |                            |
|                                                                                     | Reisekosten                               |         |                       |                                |                            |
|                                                                                     | Schwerbehindertenausgleichsabgabe         |         |                       |                                |                            |
|                                                                                     | Jubiläumszuwendungen                      |         |                       |                                |                            |
|                                                                                     | Fortbildungskosten                        |         |                       |                                |                            |
|                                                                                     | Sonstiges (bitte erläutern)               |         |                       |                                |                            |
| <b>1.7 Sachkosten für die pädagogische Arbeit</b>                                   |                                           |         |                       |                                |                            |
|                                                                                     | Bastel- und Beschäftigungsmaterial        |         |                       |                                |                            |
|                                                                                     | Wäschereinigung                           |         |                       |                                |                            |
|                                                                                     | sonstige Sachkosten (bitte erläutern)     |         |                       |                                |                            |
| <b>1.8 Personal- und Sachkosten für die Verpflegung</b>                             |                                           |         |                       |                                |                            |
|                                                                                     | Service-/Wirtschaftskraft                 |         |                       |                                |                            |
|                                                                                     | Nahrungsmittel, Getränke                  |         |                       |                                |                            |
| oder                                                                                | Kosten des Fremdversorgers                |         |                       |                                |                            |
| <b>2. Einnahmen</b>                                                                 |                                           |         |                       |                                |                            |
| <b>1.1 Kostenbeiträge gem. Satzung (soweit Kostenerhebung durch Träger erfolgt)</b> |                                           |         |                       |                                |                            |
| <b>1.2 Zusatzbeiträge der Eltern</b>                                                |                                           |         |                       |                                |                            |

|                                                                |  |  |  |  |
|----------------------------------------------------------------|--|--|--|--|
| 1.3 Einnahmen für Gastkinder                                   |  |  |  |  |
| 1.3 Essensbeiträge (soweit Einnahme erfolgt)                   |  |  |  |  |
| 1.4 Getränkegelder (soweit Einnahme erfolgt)                   |  |  |  |  |
| 1.5 Einnahmen aus Mitteln des ÖTJH (z.B. § 27 Abs. 3 SGB VIII) |  |  |  |  |

# Zahlungen des Landes an den kommunalen Bereich - Bundes- und Landesauftragsverwaltung -

| Einzelplan | Einzelplan-Bezeichnung                           | Kapitel | Kapitel-Bezeichnung                | Titel  | Titel-Bezeichnung                                  | Haushaltsplan 2019<br>(in Euro) |
|------------|--------------------------------------------------|---------|------------------------------------|--------|----------------------------------------------------|---------------------------------|
| 03         | Ministerium für Inneres und Sport                | 0363    | Asyl- und Ausländerwesen           | 633 04 | Erstattung Aufnahmegesetz (Landesaufgabe)          | 106.950.000                     |
| 05         | Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration | 0508    | Sozialhilfe                        | 633 20 | Grundsicherung im Alter (Bundesauftragsverwaltung) | 91.435.900                      |
|            |                                                  |         |                                    | 633 05 | Unterhaltsvorschuss (Landesaufgabe)                | 20.000.000                      |
|            |                                                  |         |                                    | 633 65 | Erstattung UMA (Landesaufgabe)                     | 33.938.000                      |
|            |                                                  |         |                                    | 633 67 | Unterhaltsvorschuss (Landesaufgabe)                | 64.867.000                      |
| 13         | Allgemeine Finanzverwaltung                      | 1312    | Finanzzuweisungen an die Gemeinden | 613 06 | Auftragskostenpauschale (Landesaufgaben)           | 374.440.000                     |
|            |                                                  |         |                                    |        |                                                    | <b>691.630.900</b>              |

Zahlungen des Landes an den kommunalen Bereich

- insgesamt

3.217.570.600

- Bundes- und Landesauftragsverwaltung (rd. 21,5 v. H.)

691.630.900

---

**2.525.939.700**



## **Übersicht aktuelle Rechtsprechung Kreisumlage**

### **1. Urteil BVerwG v. 31.01.2013 - (Az. 8 C 1.12)**

Die Beachtung der finanziellen Mindestausstattung der Gemeinden gilt auch im Verhältnis zwischen dem jeweiligen Landkreis und den kreisangehörigen Gemeinden. Bei der Frage nach der Höhe einer solchen finanziellen Mindestausstattung, hinter der sowohl der Landesgesetzgeber als auch der Landkreis bei einer eigenen allgemeinen Notlage der öffentlichen Haushaltsnotlage nicht zurückgehen darf, schloss sich das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) der bisherigen Rechtsprechung mehrerer Landesverfassungsgerichte an, dass die Gemeinden mindestens über so große Finanzmittel verfügen müssen, 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 wahrnehmen zu können.

Allerdings zog das Gericht die Grenze des verfassungsrechtlich noch Hinnehmbaren so, dass diese erst überschritten ist, wenn die Gemeinden nicht nur vorübergehend, in einem Haushaltsjahr, sondern über einen längeren Zeitraum durch die Erhebung der Kreisumlage strukturell unterfinanziert sind. *(Anmerkung: Während das BVerwG den längeren Zeitraum nicht näher definierte, urteilte das OVG Rheinland-Pfalz mit Urteil v. 21.02.2014 (Az.: 10 A 1051/13), dass eine strukturelle Unterfinanzierung einer Gemeinde frühestens nach 10 Jahren feststellbar sei. → Siehe unter 2.)*

Das BVerwG forderte zudem eine Ermittlung des Finanzbedarfs der umlagepflichtigen Gemeinden und zur Überprüfung deren Offenlegung in geeigneter Form. Offen ließ das BVerwG aber, wie konkret der Bedarf der umlagepflichtigen Gemeinden zu ermitteln ist.

Über das Urteil des BVerwG hatten wir u. a. mit KNSA-Beiträgen Nr. 102/2013, Nr. 235/2013, Nr. 272/2013 und Nr. 104/2017 berichtet.

### **2. Urteil OVG Rheinland-Pfalz vom 21.02.2014 - (Az. 10 A 1051/13)**

Das OVG Rheinland-Pfalz stellt mit seinem Urteil vom 21.02.2014 fest, dass die Festsetzung progressiver Kreisumlagehebesätze nicht rechtswidrig ist. Zur Begründung wurde ausgeführt, diese entziehe der Klägerin weder allein noch im Zusammenwirken mit anderen Umlagen ihre gesamte Steuerkraft einschließlich der Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich. Vielmehr sei der Klägerin im Jahre 2009 nach der Umlageerhebung - Kreis-, Verbandsge- meinde- und Finanzausgleichsumlage - noch ein nennenswerter Teil ihrer Steuerkraft verblieben.

Bei der Beurteilung der Finanzsituation der Klägerin seien rechnerisch auch fiktive Steuer- mehreinnahmen zu berücksichtigen, welche die Gemeinde bei der Erhebung der Realsteuern (Gewerbe- und Grundsteuer) nach den landesweiten sog. Nivellierungssätzen erzielt hätte. Denn die Klägerin könne sich insoweit nicht auf einen Verstoß gegen den Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung berufen, als sie die Realsteuern nach geringeren als den Nivellierungssätzen erhoben habe. Lege man die Jahre 2003 bis 2012 zugrunde, so habe es in den

Jahren 2003 bis 2007 und in 2011 positive „freie Finanzspitzen“ gegeben, nicht hingegen in den Jahren 2008 bis 2010 und in 2012. Hätte die Klägerin jedoch in einem Zehnjahreszeitraum oder auch nur seit 2008, als sich die Finanzlage verschlechtert habe, Realsteuern - insbesondere Gewerbesteuern - zumindest aufgrund der Nivellierungssätze erhoben, so hätte sie dadurch rechnerisch Mehreinnahmen erzielt, durch die der von 2003 bis 2012 entstandene negative Saldo bei der „freien Finanzspitze“ mehr als ausgeglichen wäre. Deshalb könne unter Berücksichtigung der fiktiven Steuermehreinnahmen von einer strukturellen Unterfinanzierung der Klägerin auf Dauer nicht ausgegangen werden.

Nach Auffassung des Senats ermöglichte der Betrachtungszeitraum von zehn Jahren eine ausgewogene Beurteilung der Gesamtentwicklung der Salden aus Einnahmen und Umlagen, welche die jährlichen Schwankungen bei den Gewerbesteuererträgen berücksichtigt. Darüber hinaus sei dieser Zeitraum nicht willkürlich gewählt, sondern dem Umstand geschuldet, dass einerseits kürzere Zeiträume weniger aussagekräftig wären, andererseits Unterschiede in den einzelnen Haushaltsjahren durch die Betrachtung eines längeren Zeitraums zu stark relativiert würden.

Außerdem fände der zugrunde gelegte Zehnjahreszeitraum eine Stütze in der Regelung der Gemeindehaushaltsverordnung über den Haushaltsausgleich. Nach § 18 Abs. 4 GemHVO Rheinland-Pfalz seien Jahresfehlbeträge mit den Jahresüberschüssen der fünf Haushaltsvorjahre zu verrechnen. Verbleibende Jahresfehlbeträge seien innerhalb der folgenden fünf Haushaltsjahre auszugleichen. Somit gehe auch der Verordnungsgeber von einer Betrachtung der gemeindlichen Finanzsituation unter Berücksichtigung eines Zeitraumes von zehn Jahren aus.

Über das Urteil des OVG Rheinland-Pfalz hatten wir u. a. mit KNSA-Beitrag Nr. 291/2014 berichtet.

### **3. Urteil BVerwG v. 16.06.2015 - (Az. 10 C 13.14)**

Das BVerwG bekräftigte seine Rechtsprechung aus 2013 zur finanziellen Mindestausstattung der kreisangehörigen Gemeinden im Zusammenhang mit der Kreisumlageerhebung durch Urteil v. 16.06.2015.

Über das Urteil des BVerwG im Revisionsverfahren zur Entscheidung des VGH Kassel vom 14.02.2013 (AZ: VGH 8 A 816/12) hatten wir u. a. mit KNSA-Beitrag 342/2015 berichtet.

### **4. Urteil Verwaltungsgericht (VG) Schwerin 20.07.2016 - (Az. 1 A 387/14)**

Das VG Schwerin hob den Kreisumlagebescheid 2013 und den entsprechenden Widerspruchsbefehl aus 2015 des Landkreises auf und verurteilte den Landkreis zur Rückzahlung der Kreisumlage. So habe der Landkreis bei der Festsetzung des konkreten Umlagesatzes gleichermaßen die gleichrangigen Interessen aller einzelnen kreisangehörigen Gemeinden und des Kreises an einer auskömmlichen Finanzausstattung zu beachten. Jede einzelne Gemeinde kann sich bei der Kreisumlageerhebung auf das ihr von der Verfassung gewährleistete Recht auf eine finanzielle Mindestausstattung berufen, womit nicht die adäquate Finanzausstattung der Gesamtheit aller kreisangehörigen Gemeinden (darauf haben auch die Gerichte in Sachsen-Anhalt vor der Rechtsprechung des BVerwG ab 2013 abgestellt) für die Rechtmäßigkeit des festgesetzten Kreisumlagesatzes entscheidend ist, sondern die auskömmliche Finanzausstattung jeder einzelnen kreisangehörigen Gemeinde.

Wenn - wie im vorliegenden Klageverfahren für die betroffene Gemeinde festgestellt - allein durch die Heranziehung zur Kreisumlage oder im Zusammenwirken mit anderen Umlagen eine dauerhafte strukturelle Unterfinanzierung vorliegt, ist der in der Haushaltssatzung festgesetzte Kreisumlagesatz rechtswidrig und damit nichtig.

Zudem sei die Kreisumlage auch deshalb rechtswidrig, weil nicht adäquat berücksichtigt wird, dass jede Gemeinde einen Anspruch darauf habe, in einem angemessenen Umfang zwecks Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben auch über freie Mittel zu verfügen. Dessen Höhe sieht das Gericht bei 5 % der verfügbaren Mittel.

Darüber hinaus betont die Urteilsbegründung, dass dem Kreistag zur Beschlussfassung über die Höhe des Kreisumlagesatzes ausreichende Informationen über die Finanzsituation der Gemeinden vorliegen müssen. Diese Angaben zu der tatsächlichen Finanzausstattung der einzelnen Gemeinden sollen Aussagen zur Einnahme- und Ausgabesituation sowie zum Anteil einer für freiwillige Aufgaben zur Verfügung stehenden „freien Spitze“ am Gesamthaushalt enthalten. Der Landkreis müsse die grundsätzlich gleichrangigen Interessen der kreisangehörigen Gemeinden bei der Festlegung des Umlagesatzes in Rechnung stellen und dabei nicht nur den eigenen Finanzbedarf, sondern auch denjenigen der umlagepflichtigen Gemeinden ermitteln und seine Entscheidungen in geeigneter Form - etwa im Wege einer Begründung der Ansätze seiner Haushaltssatzung - offenlegen. Dies sei schon deshalb notwendig, um den Gemeinden und gegebenenfalls den Gerichten eine entsprechende Überprüfung zu ermöglichen.

Hinsichtlich des VG-Urteils wurde Berufung eingelegt. Das daraufhin ergangene Urteil des OVG Mecklenburg-Vorpommern vom 23.07.2018 (*Siehe unter 8.*) ist ebenfalls nicht rechtskräftig, da hier eine Revision anhängig ist.

##### **5. Urteil OVG Thüringen v. 07.10.2016 - (Az. 3 KO 94/12)**

Das OVG Thüringen hat mit Urteil v. 07.10.2016 u. a. auf die Rechtsprechung des BVerwG verwiesen. Demnach ist das Recht auf kommunale Selbstverwaltung jedenfalls dann nicht mehr gewahrt, wenn den Kommunen die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben infolge einer unzureichenden Finanzausstattung unmöglich ist und ein finanzieller Spielraum für diese Aufgaben, bei denen die Kommunen autonom entscheiden können, ob und wie sie wahrgenommen werden, nicht mehr besteht. Dieser geschützte Kernbereich zieht auch für die Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs (u. a. der Kreisumlage) eine absolute Grenze. Er ist dann verletzt, wenn die Gemeinde strukturell und auf Dauer außerstande ist, ihr Recht auf eine eigenverantwortliche Erfüllung auch freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen.

Die Frage, welchen konkreten Umfang dieser finanzielle Spielraum hat, der Teil der nicht unterschreitbaren finanziellen Mindestausstattung ist, hat das Gericht offengelassen. Es wird vom Gericht auf einen Berechnungsmodus des OVG Lüneburg, Urteil vom 03.09.2002 (10 LB 3714/01- juris) verwiesen. Die finanzielle Mindestausstattung sei allerdings nur im Falle eines strukturellen Defizits verletzt, das über einen mehrjährigen Zeitraum das Minimum unterschreite.

Zudem sieht das Gericht eine Ermittlungs- und Anhörungspflicht zur Finanzlage der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, deren Nichtbeachtung zu einer Rechtswidrigkeit der Kreisumlage führen kann. So hat der Kreis den Finanzbedarf der kreisangehörigen Gemeinden zu ermitteln und in einer Art Abwägungsprozess in seine dem Erlass der Haushaltssat-

zung und der Festsetzung der Umlagen vorausgehende Erwägungen aufzunehmen. Seine Entscheidung muss in geeigneter Form dargelegt werden, damit in den Kreisgremien beraten werden kann und den Gemeinden eine gerichtliche Überprüfung möglich ist.

Die Umlageforderung ist im Einzelfall so zu bemessen, dass sie die Mindestgrenze der gemeindlichen Finanzausstattung nach den verfassungsrechtlichen Maßgaben berücksichtigt.

Über das Urteil des OVG-Thüringen hatten wir u. a. mit KNSA-Beiträgen Nr. 459/2016 und Nr. 104/2017 berichtet.

## **6. Urteil OVG Berlin-Brandenburg v. 24.04.2017 - (Az. 12 N 61/16)**

Das OVG Berlin-Brandenburg widerspricht der Auffassung, dass das BVerwG mit seinen Urteilen aus 2013 und 2015 vom „Willkürmaßstab“ als Grenze zur Rechtswidrigkeit der Umlageerhebung Abstand genommen und durch das Zuwiderhandeln verfahrensbezogener Verpflichtungen ersetzt habe. So lasse sich in dem BVerwG-Urteil v. 31.01.2013 keine Grundlage dafür finden, dass die Kreisumlageerhebung schon dann rechtswidrig ist, wenn der Landkreis den ihn treffenden verfahrensbezogenen Verpflichtungen zuwiderhandelt.

Dass die Kreise verpflichtet seien, neben dem eigenen Finanzbedarf auch den Finanzbedarf der umlagepflichtigen Gemeinden zu ermitteln und ihre Entscheidungen in geeigneter Form offenzulegen, sei nicht als Abkehr vom rechtsstaatlichen Willkürverbot zu sehen, sondern als Ausfüllung dieses Maßstabs. Das OVG Berlin-Brandenburg legt dar, dass die Festlegung der Kreisumlage unabhängig von der Leistungsfähigkeit der Gemeinden nicht immer schon dann rechtswidrig ist, wenn eine vorherige Ermittlung des Finanzbedarfs der umlagepflichtigen Gemeinden und die Offenlegung der Entscheidungen des Kreises nicht oder nicht umfassend erfolgt ist.

Fehlen von vornherein Anzeichen dafür, dass die konkrete Festlegung der Kreisumlage zu einer strukturellen Unterfinanzierung der klagenden Gemeinde und damit zu einer Verletzung der Selbstverwaltungsgarantie führt, oder kann der Landkreis im Prozess nachweisen, dass er nicht nur den eigenen, sondern auch den gleichrangigen Finanzbedarf der kreisangehörigen Gemeinden in den Blick genommen hat, rechtfertige allein eine fehlerhafte Vorgehensweise im Vorfeld der Festlegung nicht die Aufhebung des Umlagebescheides.

Über das Urteil des OVG Berlin-Brandenburg hatten wir u. a. mit KNSA-Beitrag Nr. 246/2017 berichtet.

## **7. Urteil VG Bayreuth v. 10.10.2017 - (Az. B 5 K 15.701)**

Mit Urteil v. 10.10.2017 hat das Gericht mit Verweis auf die Rechtsprechung des BVerwG die der Kreisumlage zugrundeliegenden Festsetzungen in der Haushaltssatzung des Landkreises 2014 für unwirksam erklärt, da diese das verfassungsmäßig verbürgte Recht der umlagepflichtigen Gemeinden auf kommunale Selbstverwaltung, das auch eine Garantie der Finanzhoheit der Gemeinde umfasst, nicht hinreichend berücksichtigt. Vorliegend hat es der beklagte Landkreis unterlassen, die finanzielle Situation der umlagepflichtigen Gemeinden vor Erlass der Haushaltssatzung konkret zu ermitteln und die Gemeinden - und damit auch die Klägerin - vor Erlass des Kreisumlagebescheids anzuhören und ihr damit Gelegenheit zu geben, sich zur Finanzsituation zu äußern.

Das VG sieht eine Pflicht des Kreises zu einer doppelten Anhörung.

Über das Urteil des VG Bayreuth hatten wir mit KNSA-Beitrag Nr. 511/2017 berichtet. Das Urteil ist noch nicht rechtskräftig. Das VG hat die Berufung zum BayVGH zugelassen. Hier erging am 14.12.2018 ein Urteil des BayVGH. (Siehe unter 11.)

## **8. Urteil OVG Mecklenburg-Vorpommern v. 23.07.2018**

Das OVG wies die Berufung des Landkreises gegen das Urteil der VG Schwerin vom 20.07.2016 (Siehe unter 4.) zurück. So begründen Art. 28 Abs. 2 GG sowie Art. 72 Abs. 1 LV MV einen individuellen Anspruch jeder Gemeinde auf eine angemessene Finanzausstattung. Der Kreis ist demnach verpflichtet, den Finanzbedarf der Gemeinden zu ermitteln und diesen in einen sachgerechten Ausgleich mit dem eigenen Bedarf zu bringen. Bezugnehmend auf die unter Ziffer 1 wiedergegebene Definition des BVerwG zur finanziellen Mindestausstattung, betont das OVG, anders als die Vorinstanz, dass sich die „freie Spitze“ angesichts der gemeindeeigenen Gestaltungsmöglichkeiten nicht mit einem festen Prozentsatz bemessen lässt.

Das OVG sieht es als nicht ausreichend an, bei der Festsetzung der Kreisumlage allein auf die bei der Kreisverwaltung in ihrer Funktion als Rechtsaufsichtsbehörde vorhandenen Informationen zurückzugreifen. Andererseits verfügt der Kreis bei der Festlegung der Kreisumlage über einen Gestaltungsspielraum, wobei im Verhältnis zwischen Gemeinden und Kreis eine Verpflichtung zur wechselseitigen Rücksichtnahme besteht. So sei der Landkreis zwar verpflichtet, bei der Festsetzung der Kreisumlage die Belange der Gemeinden im Blick zu haben, diese gelte aber gleichermaßen für die Gemeinden bei der Gestaltung ihrer Einnahmen und Ausgaben hinsichtlich der Belange des Kreises. Die gerichtlich überprüfbare Grenze liegt bei einer einseitigen und rücksichtslosen Durchsetzung der Belange des Landkreises zu Lasten der Gemeinden. Hierfür erfolgte im konkreten Fall jedoch kein Vortrag und sind zudem keine Anzeichen erkennbar.

Angesichts der begrenzten Aussagekraft des materiellen Rechts und der daraus resultierenden Grenzen einer gerichtlichen Kontrolle besteht zum Schutz der Kommunalautonomie nach Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 72 Abs. 1 LV kompensierend eine Pflicht des Kreises, vor Festsetzung einer Kreisumlage die Gemeinden zu dieser förmlich anzuhören. Diese Pflicht habe der Landkreis bei Erlass der Haushaltssatzung im Jahr 2013 verletzt.

Da die Beklagte Berechnungen zu den Einnahmereserven der Umlagezahler bei den Steuereinnahmen durch das Abstellen auf den Landesdurchschnitt vorgenommen habe, können nur im Rahmen einer Anhörung die Gründe der Gemeinde hinterfragt werden, warum sie bei den Realsteuern welche Hebesätze verwendet. So kann eine Gemeinde gute Gründe dafür haben, im Einzelfall einen unterdurchschnittlichen Hebesatz anzusetzen. Umgekehrt wird man die erwartbare Grenze der Festsetzung von Hebesätzen nicht immer am Landesdurchschnitt festmachen können.

Die Anhörung bezieht sich dabei nur auf die geplante Festsetzung der Kreisumlage. Die Haushaltsplanung des Kreises muss also einerseits soweit fortgeschritten sein, dass die Größenordnung der Umlage absehbar ist. Andererseits darf die Planung noch nicht praktisch abgeschlossen sein, da dann die Äußerungen der Gemeinden nicht in die gebotene Abwägung einfließen können. Sollte sich im weiteren Planungsprozess die Notwendigkeit einer substantiellen Erhöhung herausstellen, wäre eine erneute Anhörung erforderlich.

Die Anhörung muss förmlich und schriftlich erfolgen, da nur so eine gerichtliche Kontrolle gewährleistet ist.

Der geforderten Anhörung steht auch nicht entgegen, dass hierfür (wie auch in Sachsen-Anhalt) keine einfachgesetzlichen Regelungen bestehen. Dies ändert nämlich nichts daran, dass der Kreis bei der Erhebung der Kreisumlage in die Rechte der Gemeinden eingreift. Daher muss er auch die damit einhergehenden Pflichten beachten. Die Regelung zur Kreisumlageerhebung in Mecklenburg-Vorpommern (§ 23 FAG) ist nach Auffassung des Gerichts durchaus einer eine Anhörung gebietenden verfassungskonformen Auslegung zugänglich. Denn besitzt eine staatliche Stelle einen Spielraum bei der Festsetzung einer nachteiligen Rechtsfolge, müssen sachgerechte Gründe die Nutzung dieses Spielraums bestimmen. Dies setzt wiederum eine sachgerechte Information voraus, die nur durch eine Anhörung gewonnen werden kann.

Eine zwecks Heilung von Verfahrensfehlern Anfang 2018 rückwirkend erlassene Änderungssatzung der Haushaltssatzung 2013 hält der Senat für unwirksam. Mit Verweis auf die Regelung in § 48 KV MV ist eine Änderungssatzung nur bis zum Ablauf des Haushaltsjahres möglich. § 48 KV MV regelt abschließend das rechtliche Können des Haushaltssatzungsgebers, unterstreicht die Bedeutung des Jährlichkeitsprinzip und sichert eine verlässliche und in ihren Wirkungen kalkulierbare Finanz-, Ausgaben- und Haushaltswirtschaft.

Dabei setzt sich das OVG ausführlich auch mit der Frage der Teilbarkeit der Haushaltssatzung und damit dem Ausstrahlen einer nichtigen Kreisumlageregelung auf die gesamte Haushaltssatzung auseinander. Das hiesige OVG folgt dabei nicht einer Entscheidung des OVG Thüringen aus 2008, die eine zulässige Trennbarkeit einer rechtswidrigen konkreten Regelung zur Kreisumlage von der restlichen Haushaltssatzung vermuten lässt und damit begründet wird, dass jeder Haushaltplan auf Prognosen beruht, deren Fehlerhaftigkeit und Ungenauigkeit nicht zur Unwirksamkeit führe. Jedoch ist eine eventuelle Abweichung bei einer tatsächlich ergebnisoffenen nachträglichen Heilung der ursprünglichen rechtswidrigen konkreten Kreisumlage-  
regelung nach Auffassung des OVG Mecklenburg-Vorpommern nicht auf eine falsche Annahme i. S. eines Prognosefehlers zurückzuführen, sondern auf eine konkret vorgenommene Änderung der festgesetzten Kreisumlage, welche wiederum gegen das Gebot zum Haushaltsausgleich verstößt. Das daraus ein haushaltsloses Jahr 2013 folge, sei mit Verweis auf die Rechtsprechung des LVerfG MV zulässig. Zudem kann die im FAG verankerter grundsätzliche Pflicht zur Erhebung der Kreisumlage nur unter Beachtung der sonstigen Rechtsvorschriften stattfinden.

Über die Entscheidung des OVG Mecklenburg-Vorpommern vom 23.07.2018 berichteten wir u. a. in KNSA-Beitrag Nr. 352/2018.

## **9. Urteil VG Magdeburg v. 11.09.2018 - (Az. 9 A 117/17)**

Das Gericht sieht den Kreisumlagebescheid 2017 als materiell rechtswidrig und damit nichtig an, da die Festsetzung gegen höherrangiges Recht verstoße. So hat der Landkreis die ihm gemäß Art. 28 Abs. 2 GG bzw. Art. 87 Abs. 1 und 2 LVerf Verf ST obliegenden verfahrensrechtlichen Anforderungen in Form der Ermittlungs- und Beteiligungspflicht einerseits und Abwägungspflicht andererseits nicht beachtet.

Das Gericht sieht die Gefahr einer unangemessenen Belastung der Umlageschuldner bei der Erhebung der Kreisumlage darin, dass nach dem reinen Gesetzeswortlaut des § 99 Abs. 3 KVG LSA i. V. m. § 19 FAG die Höhe des Umlagesatzes ausschließlich auf der alleinigen Willensbildung des Landkreises beruht und nicht zwischen den Beteiligten „ausgehandelt“ wird. Daher erfordert die verfassungskonforme Festsetzung des Kreisumlagesatzes im Lichte der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG bzw. Art. 87 Verf LSA)

einen Ausgleich der kollidierenden Interessen zwischen Landkreis und kreisangehöriger Gemeinde.

### ***Ermittlungs- und Beteiligungspflicht***

Der Landkreis habe die Pflicht, die finanziellen Belange aller Umlageschuldner zu ermitteln. Das Gericht macht unter Verweis auf die kommunale Selbstverwaltung keine abschließenden inhaltlichen Vorgaben. Die Ermittlungspflicht kann in bestimmten Fällen zunächst auch durch den Landkreis selbst erfolgen. Die Intensität der Ermittlung und die aktive Beteiligung der Umlageschuldner hängt eng mit deren finanzieller Leistungskraft zusammen. So schwächen sich die inhaltlichen Anforderungen an die Verfahrenspflichten umso mehr ab, desto finanziell leistungsstärker die Umlageschuldner sind, und umgekehrt. Sofern es Anzeichen für eine nicht mehr angemessene aufgabenadäquate Finanzausstattung der Umlageschuldner gibt (z. B. Anzahl der Gemeinden in Haushaltskonsolidierung, die über keine freie Spitze verfügen bzw. die Anträge auf Stundung der Kreisumlage stellen) erfolgt ein erstarkter verfahrensrechtlicher Pflichtenkanon. Laut Gericht hätten die Gemeinden daher beteiligt bzw. angehört werden müssen. Allein die Vorlage der Haushalte der Umlageschuldner ist nicht ausreichend. Vielmehr müssen diese aktiv eingebunden werden und es muss ihnen zeitlich ausreichend Gelegenheit gegeben werden, ihre Bedarfssituation aktiv darzustellen.

### ***Abwägungspflicht***

Der Landkreis habe das aus der Ermittlungs- und Anhörungspflicht erlangte Wissen i. R. seiner Haushaltsplanung und folglich der Kreisumlagefestsetzung in einer erkennbaren Abwägungsentscheidung zu berücksichtigen. Dies gelte nicht nur bei einer Erhöhung der Kreisumlage, sondern generell. Auch die Intensität des Abwägungsprozesses ist abhängig von der finanziellen Leistungskraft der Umlageschuldner. Liegt z. B. eine Gefährdung der finanziellen Mindestausstattung vor, hat der Beklagte, anders als bei einer leistungsstarken finanziellen Situation der Umlageschuldner, einen qualifizierteren Abwägungsvorgang offenzulegen.

Eine ordnungsgemäße Abwägung setzt aus Sicht des Gerichtes einen Abwägungswillen und eine Abwägungsbereitschaft voraus. Hierbei wird keine minutiöse, zumindest aber eine erkennbare und verschriftlichte, Auseinandersetzung mit dem ermittelten abwägungsrelevanten Tatsachenmaterial und dem letztendlichen Entscheidungs- bzw. Ergebnisweges erwartet. Nicht ausreichend ist es, nur das Ergebnis des Abwägungsprozesses aufzuführen, ohne die grundsätzlichen Elemente, welche Kern der Abwägungsentscheidung waren, aufzuzeigen. Die schriftlichen Darlegungen der Abwägungsentscheidung muss Bestandteil der Beschlussvorlage für den Kreistag sein.

Das Gericht sei wegen der von dem Beklagten bei der Festsetzung des konkreten Kreisumlagesatzes in der Haushaltssatzung zu fordernden, umfangreichen, vielschichtigen und komplexen Prognoseentscheidung nicht berechtigt bzw. verpflichtet, den festgesetzten Kreisumlagesatz allein auf seine Ergebnisrichtigkeit zu prüfen und folglich die vorhandene defizitäre Abwägungsentscheidung durch eine ordnungsgemäße Wertung zu ersetzen. Hier habe das Gericht einen eingeschränkten, gerichtlich überprüfbarer Beurteilungsspielraum. Es kann prüfen, ob von einem zutreffenden und vollständig ermittelten Sachverhalt ausgegangen wird, und ob sich der Landkreis von sachfremden, willkürlichen oder sonst unsachlichen Erwägungen hat leiten lassen.

Über das Urteil haben wir mit E-Mail-Rundschreiben vom 13.09.2018 und 05.11.2018 informiert. Das Urteil ist noch nicht rechtskräftig.

## **10. Urteil VG Magdeburg vom 21.11.2018 - (Az. 9 A 135/17)**

Das Gericht sieht den Kreisumlagebescheid 2017 als materiell rechtswidrig und damit nichtig an, da die Festsetzung gegen höherrangiges Recht verstoße. So hat der Landkreis die ihm gemäß Art. 28 Abs. 2 GG bzw. Art. 87 Abs. 1 und 2 LVerf Verf ST obliegenden verfahrensrechtlichen Anforderungen in Form der Ermittlungs- und Beteiligungspflicht einerseits und Abwägungspflicht andererseits nicht beachtet.

Das Gericht verneint die Auffassung, dass eine Verletzung der Verfahrensvorschriften für sich allein genommen bereits eine Rechtsverletzung des Umlageschuldners begründet. Die vom Gericht postulierten Verfahrensanforderungen haben keinen Selbstzweck, sondern mit Blick auf das Recht auf eine aufgabenadäquate Finanzausstattung (Art. 28 Abs. 2 GG bzw. Art. 87 Abs. 1 und 2 LVerf LSA) einen dienenden Charakter. Dies gilt jedoch nur für den „Kernbereich“ der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie im Sinne der vom Bundesverwaltungsgericht definierten Mindestfinanzausstattung. Ist die Unterschreitung der äußersten Grenze des verfassungsrechtlich Hinnehmbaren von vornherein ausgeschlossen, gewährleistet Art. 28 Abs. 2 GG den Umlageschuldnern „quasi über die Hintertür“ keinen weitergehenden Schutz.

Die weiteren Ausführungen des Gerichts zur **Ermittlungs- und Anhörungspflicht** und zur **Abwägungspflicht** entsprechen im Wesentlichen jenen des vorherigen Urteils vom 11.09.2018 (Az. 9 A 117/17).

Ergänzend wird ausgeführt, dass der Landkreis der erforderlichen aktiven, zielgerichteten und ergebnisoffenen Beteiligung der Umlageschuldner, nur durch deren ergebnisoffene Anhörung der Umlageschuldner Rechnung tragen kann. Eine reine verwaltungsinterne Ermittlung und Festsetzung der Kreisumlage ist -regelmäßig- nicht geeignet.

Zudem kann sich die Ermittlung der Finanzbedarfe der Umlageschuldner nicht allein auf deren Haushaltspläne erschöpfen. Denn der tatsächliche finanzielle Bedarf der Umlageschuldner lässt sich aufgrund der rechtlichen Vorgaben (§§ 98 ff. KVG LSA) nicht allein aus der Haushaltsaufstellung entnehmen. Das reine Zahlenmaterial bedarf vielmehr einer durch den Umlageschuldner selbst vorzunehmenden Untersetzung.

In dem Ausgangsfall wurden bei einer Reduzierung der Hebesätze insgesamt Mehreinnahmen bei der Kreisumlage erzielt. Erwartungsgemäß wurden nur jene Umlagezahler höher belastet, die höhere Steuereinnahmen erzielt haben. Die Abwägungsentscheidung muss lt. Gericht darlegen, dass der Landkreis die vermehrte Haushaltsbelastung für einzelne betroffene Umlageschuldner erkannt hat, und warum er dennoch den gebildeten Umlagesatz bekräftigt. Zudem hätte die Möglichkeit zum Haushaltsausgleich einerseits beim Landkreis und andererseits bei den kreisangehörigen Gemeinden sowie die rechtliche Bindung freiwilliger Aufgaben im Abwägungsprozess Berücksichtigung finden müssen.

Die Ausführungen zur begrenzten Prüfungskompetenz des Gerichts hinsichtlich der Ergebnisrichtigkeit der konkreten Kreisumlagesatzfestsetzung entsprechen dem Urteil vom 11.09.2018.

Hinsichtlich der Frage der Beachtlichkeit des Verfahrensverstößes reicht die Prüfung, ob eine Verletzung der aufgabenangemessenen Finanzausstattung offenkundig ausgeschlossen werden kann. Dabei hat das Gericht eine Gesamtbetrachtung der Haushaltslage des Klägers vorzunehmen, wobei nicht nur das streitbefangene Haushaltsjahr, sondern ein weitergehender

Zeitraum zu betrachten ist. Kann hierbei eine dauerhafte Unterfinanzierung nicht ausgeschlossen werden, ist dies bereits ein wichtiger Anhaltspunkt für eine Notlage und folglich ein Anzeichen für eine Verletzung einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung. Eine Ursachenforschung ist bei der Frage der Beachtlichkeit nicht notwendig. Diese wäre eher im Rahmen der Abwägungsentscheidung einzubeziehen. Hingegen wird eine Mitursächlichkeit der Kreism-lagezahlung allgemeingültig unterstellt.

#### **11. Beschluss BayVGH Bayern v. 14.12.2018 - (Az. 4 BV 17.2488)**

In dem Berufungsverfahren zum Urteil des VG Bayreuth v. 10.10.2017 (*Siehe unter 7.*) hat der VGH einen Vorschlag für einen prozessbeendenden Vergleich unterbreitet. Dieser sieht vor, dass der Beklagte einen Betrag in Höhe von 350.000 Euro (orientiert an vorläufiger Streitwertfestsetzung) an die Klägerin zurückzahlt und die Verfahrenskosten beider Instanzen trägt und die Beteiligten die Hauptsache insgesamt übereinstimmend für erledigt erklären.

Der VGH sieht wie die Vorinstanz Versäumnisse bei den verfahrensrechtlichen Mindestanforderungen (Ermittlung eigener Finanzbedarf und denjenigen der Umlageschuldner und Offenlegungen der Entscheidung in geeigneter Form) bei der Festsetzung des Umlagesatzes als gegeben an. Er hält dabei in Abgrenzung zu anderen Gerichten und auch der Vorinstanz allerdings fest, dass nicht zwingend ein formalisiertes Anhörungsverfahren durchgeführt werden müsse, um den Finanzbedarf der Gemeinden zu ermitteln. Weder sei eine solche Anhörung in den geltenden landesrechtlichen Vorschriften vorgesehen, noch werde sie vom BVerwG als zwingendes Erfordernis zur Erfüllung der prozeduralen Pflichten des Landkreises postuliert. Der Landkreis habe bei der Erfüllung der ungeschriebenen Ermittlungs- und Offenlegungspflicht ein weiteres Verfahrensermessen.

Der Zweck der prozeduralen Anforderungen (Verfügbarkeit gesicherte Daten- und Informationsgrundlage zum Finanzbedarf der Umlagezahler für die Beschlussfassung, nachträgliche Überprüfbarkeit) könne ebenso gut durch den Rückgriff auf bereits vorhandenes bzw. regelmäßig erhobenes Datenmaterial zur Haushalts- und Finanzsituation aller kreisangehörigen Gemeinden erreicht werden. Dabei ist ein längerer Zeitraum (zurückliegenden Jahre und absehbare Zukunft) in den Blick zu nehmen.

Vorgespräche mit Fraktionsvorsitzenden im Kreistag, Bürgermeisterdienstberatungen, das Wissen über die Haushaltslage sämtlicher Gemeinden seitens der Kommunalaufsicht oder eine allgemeine Bezugnahme auf die finanzielle Situation der Umlagezahler in der Beschlussvorlage für den Kreistag sind nicht ausreichend hinsichtlich der erforderlichen Aufarbeitung und Bereitstellung der Informationen.

Der BayVGH erachtet, anders als das OVG Thüringen in seiner Entscheidung vom 07.10.2016, ein zweistufiges Anhörungs- bzw. Festsetzungsverfahren mit Verweis auf die im Bayerischen Finanzausgleichsgesetz geforderte Gleichbehandlung der Umlageschuldner für nicht geboten.

Es bedarf neben der Ermittlung der gemeinsamen Finanzbedarfe von Landkreis und Gemeinden keiner weiteren ausdrücklichen Begründung des festgesetzten Umlagesatzes und keiner gesonderten Begründung der einzelnen Haushaltsansätze. Die Gemeinden können die Rechtmäßigkeit konkreter Ausgabenpositionen des Landkreises nicht durch eine formelle, sondern nur durch eine materielle Prüfung des Umlagebescheids mit dem Einwand landkreisfremder Aufgaben überprüfen lassen.

Der BayVGH erachtet zudem, anders als zuletzt das OVG Mecklenburg-Vorpommern in seiner Entscheidung vom 23.07.2018, einen rückwirkenden Neuerlass der Haushaltssatzung für zulässig, so dass ein Klageerfolg im vorliegenden Verfahren nicht zwangsläufig zu einer Rückzahlungsverpflichtung führe. Denn das Gericht zweifelt nach derzeitiger Sachlage daran, dass es im Fall eines rückwirkenden Neuerlasses der Haushaltssatzung zwingend zur Festsetzung eines niedrigeren Umlagesatzes und damit zu einer geringeren Umlageforderung kommen müsste. Begründet wird dies u. a. mit dem eingeschränkten gerichtlichen Prüfungsmaßstab hinsichtlich einzelner Haushaltsansätze. Überprüfbar ist die Frage der Aufgabenwahrnehmung landkreisfremder Aufgaben, nicht hingegen von Rechtsverstößen bei landkreiseigener Aufgabenwahrnehmung.

Diese an den Ausgaben der Landkreise anknüpfende Rechtsprechung wird ergänzt durch die auf die Einnahmeseite anknüpfende Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hinsichtlich der Gewährleistung einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung der Gemeinden. Somit ergeben sich aus Art. 28 Abs. 2 GG neben den prozeduralen Anforderungen an die Kreisumlageerhebung materiellrechtliche Schranken der Höhe der Kreisumlage in Form einer relativen Grenze und absoluten Grenze der Kreisumlageerhebung. In relativer Hinsicht darf der Landkreis seinen eigenen Finanzbedarf nicht beliebig ausweiten, mithin seine eigenen Aufgaben und Interessen nicht einseitig und rücksichtslos gegenüber den Aufgaben und Interessen der kreisangehörigen Gemeinden durchsetzen. Die absolute Grenze der Kreisumlageerhebung besteht darin, dass die Umlage - zusammen mit den anderen Instrumenten zur Gestaltung der gemeindlichen Finanzausstattung - nicht zu einem Unterschreiten der verfassungsgebotenen finanziellen Mindestausstattung der Gemeinden führen darf.

Auch können die vorgetragenen materiellen Rügen laut Gericht kaum durchgreifen. Zum einen haben die Gemeinden unabhängig von der bislang ungeklärten Grundsatzfrage, wie die verfassungsfeste finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden - etwa im Hinblick auf das Kriterium der „freien Spitze“ - konkret bestimmt werden kann, nicht hinreichend ihre strukturelle Unterfinanzierung dargelegt. Für das Gericht ist es zweifelhaft, ob hinsichtlich der aufgeworfenen Fragen im Zshg. mit der Doppikumstellung (Abschreibungen, Pensionsverpflichtungen etc.) eine Detailkontrolle der Haushaltsplanung überhaupt verlangt werden kann. Wenn, dann wäre diese wohl wechselseitig und würde eine Überprüfung der gemeindlichen Haushaltsansätze durch den Landkreis einschließen müssen.

Über den Beschluss haben wir mit E-Mail-Rundschreiben vom 20.12.2018 informiert. Die Frist für die beidseitige Annahme des prozessbeendenden Vergleichsvorschlags endet am 18.02.2019.

# STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT

Anlage zu TOP 6

SGSA, Postfach 4009, 39015 Magdeburg

Per E-Mail

Landtag von Sachsen-Anhalt  
Ausschuss für Inneres und Sport  
39094 Magdeburg

vorab per E-Mail

[landtag@lt.sachsen-anhalt.de](mailto:landtag@lt.sachsen-anhalt.de)



Städte- und Gemeindebund  
Sachsen-Anhalt (SGSA)  
- Landesgeschäftsstelle -  
Sternstraße 3, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 5924-300  
Telefax: 0391 5924-444

E-Mail: [post@sgsa.info](mailto:post@sgsa.info)  
Internet: [www.kommunales-sachsen-anhalt.de](http://www.kommunales-sachsen-anhalt.de)

Stadtparkasse Magdeburg  
IBAN: DE56 8105 3272 0036 0029 00  
BIC/SWIFT: NOLADE21MDG

Auskunft erteilt: Frau Pankrath  
Durchwahl: 0391 5924-372

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom  
7/3491, Schreiben v. 06.12.2018

Unser Zeichen  
20-20-00, pa-ck

Datum  
20.12.2018

## **Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften Gesetzentwurf Fraktionen CDU, SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN - Drs. 7/3491**

Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender Kohl,  
sehr geehrte Damen und Herren,

am 10.01.2019 um 10:00 Uhr findet in Ihrem Ausschuss eine Anhörung zum oben genannten Gesetzentwurf statt. Sie haben uns gebeten, eine Zusammenfassung unserer wesentlichen Gedanken zu diesem Gesetzentwurf bereits vorab in schriftlicher Form zur Verfügung zu stellen. Diesem Wunsch kommen wir gerne nach.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf ist die Änderung kommunalabgabenrechtlicher Bestimmungen beabsichtigt, insbesondere eine Lockerung der Beitragserhebungspflicht für leitungsgebundene Einrichtungen sowie die Entwicklung der Kurtaxe in einen grundsätzlich durch alle Gemeinden erhebbaren Gästebeitrag und der betrieblichen Tourismusabgabe in einen Tourismusbeitrag.

Grundsätzlich sind wir mit den Änderungsvorschlägen einverstanden.

Wir bitten aber darum, unsere nachfolgenden Überlegungen, Änderungs- und Ergänzungswünsche in den Gesetzentwurf einzubeziehen.

Insbesondere bitten wir darum, die Gelegenheit zu nutzen und eine Neuausrichtung der Refinanzierung der Straßenoberflächenentwässerung in diesen Gesetzentwurf aufzunehmen.

### ***Zu den Regelungen im Einzelnen:***

#### ***Artikel 1, Ziffer 1 a) aa)***

Die **Lockerung der Beitragserhebungspflicht** im Bereich der leitungsgebundenen öffentlichen Einrichtungen könnte sich insbesondere vor dem Hintergrund der jüngsten OVG-

Rechtsprechung des Landes Sachsen-Anhalt (z. B. Urteil vom 21.08.2018; Aktenzeichen: 4 K 221/15) als vorteilhaft erweisen.

Das OVG LSA greift in dieser Entscheidung sowohl in seinen Leitsätzen als auch in der umfassenden Urteilsbegründung eine Vielzahl von Problemfragen im Zusammenhang mit der Beitragserhebung für öffentliche leitungsgebundene Einrichtungen auf. Beachtlich ist insbesondere die Auffassung, dass infolge der Beitragserhebungspflicht des § 6 Abs. 1 S. 1 KAG LSA bei Herstellungsbeiträgen grundsätzlich ein aufwandsdeckender Beitragssatz festgesetzt werden muss. Auch wenn das OVG in dieser Entscheidung der beitragsergebenden Körperschaft einen „Sicherheitsabstand“ zwischen festgesetztem und höchstzulässigem Beitragssatz in Höhe von maximal 20 v. H. zugesteht, wird das Gericht damit der ursprünglichen Intention des Gesetzgebers und dem Spielraum, welchen der Gesetzgeber den Kommunen bzw. Aufgabenträgern überlassen wollte, nicht gerecht. Wir verweisen dazu auf unsere Einschätzung, welche wir als Anmerkung zum Urteil des OVG LSA vom 21.08.2018 (a. a. O.) in unseren Kommunalnachrichten Nr. 421/2018 veröffentlicht hatten (Anlage 1).

In der Praxis wird diese vom OVG LSA vorgegebene Deckungsquote bei einigen Aufgabenträgern nicht erreicht. Eine Übertragung der Rechtsprechung auf diese hätte weitreichende Konsequenzen, wie z. B. die Nacherhebung von Beiträgen, Umlagebelastungen der Städte und Gemeinden wegen der gesetzlichen 10-jährigen Ausschlussfrist oder auch die mögliche Rechtswidrigkeit von Gebührenkalkulationen.

Mit der Lockerung der Beitragserhebungspflicht kann der Gesetzgeber seine ursprüngliche Intention unterstreichen und auch den Aufgabenträgern, die die vom Gericht vorgesehene Deckungsquote gegenwärtig nicht erreichen, ein geordnetes Weiterarbeiten ermöglichen.

Soweit die Gesetzesbegründung zur Aufhebung des Halbsatzes „*soweit der Aufwand nicht durch Gebühren gedeckt ist*“ erklärt, dass dieser in der Praxis mitunter zu einem falschen Verständnis bei kommunalen Aufgabenträgern geführt hat, ist diese Annahme und die nachfolgende Begründung zur Rechtshistorie fehlerhaft. Denn 1996 wurden zeitgleich zur Änderung des § 6 KAG LSA auch im § 5 KAG LSA Änderungen vorgenommen. Laut Gesetzesbegründung zu § 5 ist der Gesetzgeber bei den Neuregelungen davon ausgegangen, dass die Systematik der Finanzierung einer leitungsgebundenen Einrichtung davon ausgeht, dass eine Anlage zur Verfügung gestellt wird die von den Anschlussnehmern und eventuell vom Staat sofort (**in Form von Beiträgen und Zuwendungen**) oder Zug um Zug (**in Form von Gebühren**) refinanziert wird. Außerdem ist zu diesem Zeitpunkt in § 6 Abs. 5 KAG LSA durch einen neuen S. 6 auch geregelt worden, dass für Einrichtungen der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung durch die Landkreise und Gemeinden Grenzwerte für eine vertretbare Beitragsbelastung festgesetzt werden können. Auch einzelnen Redebeiträgen in der Landtagsdebatte vom 25.04.1996 war zu entnehmen, dass mit den Änderungen der Gestaltungsspielraum der Aufgabenträger nicht prioritär auf eine aufwandsdeckende Beitragserhebung begrenzt werden sollte, sondern im Gegenteil, ein weitreichender Gestaltungsspielraum beabsichtigt war (dazu detailliert: Anlage 1).

Da die Gesetzesbegründung insoweit fehlerhaft ist, erwarten wir eine Streichung dieser Passage bzw. entsprechende Überarbeitung.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass eine Systemumstellung bei den Aufgabenträgern i. d. R. erst dann möglich sein wird, wenn die erstmalige Herstellung der öffentlichen Einrichtung realisiert ist. Denn Grundlage der Globalkalkulation sind alle in der Abwasserbeseitigungskonzeption schon realisierten und noch zu realisierenden Maßnahmen. Ein Umstellen des

Refinanzierungssystems vor der endgültigen erstmaligen Herstellung der öffentlichen Einrichtung würde zwingend eine gesplittete Gebührenerhebung nach sich ziehen.

Der Gesetzgeber sollte in der Gesetzesbegründung zudem klarstellen, dass das Wahlrecht nur eine Wahl hinsichtlich einer Gebühren- oder Beitragsfinanzierung ermöglicht. Es muss Klarheit darüber bestehen, dass ein Wahlrecht kein Ausweichen in eine Umlagefinanzierung zu Lasten der Städte und Gemeinden eröffnet.

Hinzuweisen ist des Weiteren darauf, dass die Gesetzesbegründung in Bezug auf eine reine Gebührenfinanzierung (Seite 9 Abs. 2) die Voraussetzungen, welche das Bundesverwaltungsgericht in dem zitierten Urteil vom 16.09.1981, Az.: 8 C 48.81 formuliert hat, nur unvollständig wiedergibt. Das Gericht benennt in seiner Entscheidungsbegründung zwei Ausnahmen von dem in die Gesetzesbegründung übernommenen Grundsatz. Es führt aus, dass die Grenze in Höhe von 20 v. H. eine als Richtwert zu verstehende Grenze ist. Diese Grenze gilt nach Auffassung des Gerichtes nicht, wenn sie sich auf den Gebührensatz nur in einem unerheblichen Maß auswirkt. Insoweit hält das Gericht eine Gebührenmehrbelastung von maximal 10 v. H. im Ergebnis für tragbar. Außerdem hält das Gericht eine Überschreitung dieser Richtwertgrenze auch dann für vertretbar, wenn der Anteil der unbebauten, aber bebaubaren Grundstücke nur vorübergehend und damit atypisch besonders hoch ist.

Insoweit bitten wir um entsprechende Ergänzung der Gesetzesbegründung.

#### **Artikel 1, Ziffer 1 a) bb)**

Ausdrücklich begrüßen wir die **Beibehaltung der Straßenausbaubeitragserhebungspflicht**. Wir verweisen insoweit auf unser Schreiben an die Landtagsfraktionen vom 13.12.2018. Es handelt sich bei den Straßenausbaubeiträgen um eine originäre kommunale Refinanzierungsquelle, die sicherstellt, dass Aufgaben- und Finanzverantwortung unmittelbar zusammenfallen und die allein deshalb unbedingt erhaltenswert ist.

#### **Artikel 1, Ziffer 2**

Der Gesetzentwurf entwickelt die bisher in § 9 KAG LSA geregelte Kurtaxe zu einem **Gästebeitrag** weiter. Wie der Kurbeitrag ist der Gästebeitrag zweckgebunden, erweitert aber den bisher für die Kurtaxe maßgeblichen Tatbestand, um zu Zwecken des Tourismus durchgeführten Veranstaltungen sowie die den beitragspflichtigen Personen eingeräumte Möglichkeit, Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr kostenlos in Anspruch zu nehmen.

Der Änderungsvorschlag ist insbesondere aus der Sicht von Städten und Gemeinden zu begrüßen, die vielfältige touristische Angebote realisieren, ohne als Kurort, Luftkurort oder Erholungsort staatlich anerkannt zu sein. Damit könnte eine nachhaltige Finanzierung kommunaler touristischer Aufgaben in diesen Orten zukünftig sichergestellt werden.

Teilweise stößt die Weiterentwicklung der Kurtaxe zu einem Gästebeitrag bei den gegenwärtig als Kurort, Luftkurort oder Erholungsort staatlich anerkannten Städten und Gemeinden auf Widerspruch. Ohne grundsätzlich gegen die Möglichkeit der Erhebung eines Gästebeitrages zu sein, sprechen sich diese Gemeinden für eine Beibehaltung der Kurtaxe neben einem möglichen Gästebeitrag aus. Zur Begründung wird ausgeführt, dass die Prädikatisierung als Kurort, Luftkurort oder staatlich anerkannter Erholungsort die Erfüllung wichtiger staatlicher Aufgaben, geregelt durch die Kurortverordnung des Landes Sachsen-Anhalt, voraussetzt. Insofern unterscheiden sich diese Städte und Gemeinden aufgrund der erhöhten rechtlichen Anforderungen von den sonstigen Tourismusregionen. Die Beibehaltung der bisherigen Kurtaxe würde die besondere Stellung dieser Städte und Gemeinden unterstreichen.

Wir bitten deshalb, die Möglichkeit der Beibehaltung der Kurtaxe neben einem Gästebeitrag als Hervorhebungsmerkmal für die betroffenen Städte und Gemeinden zu überprüfen.

In diesem Zusammenhang erbitten wir zugleich eine Änderung des neuen § 9 Abs. 3. Für staatlich anerkannte Kur- und Erholungsorte soll für die Erhebung des Gästebeitrages nur der Gemeindeteil maßgeblich sein, der durch die staatliche Anerkennung bestimmt wird. Es ist nicht nachvollziehbar, warum die staatlich anerkannten Kur-, Luftkur- oder Erholungsorte im Hinblick auf ihr übriges Gemeindegebiet schlechter gestellt werden sollen, als die Städte und Gemeinden im Übrigen. Es sollte grundsätzlich allen Gemeinden möglich sein, die Gemeindegebietsteile, für die ein Gästebeitrag erhoben werden soll, durch Satzung zu bestimmen. In der gegenwärtig vorgesehenen Regelung sehen wir einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz. Wir sehen keine sachliche Rechtfertigung für die Ungleichbehandlung der staatlich anerkannten Kur- und Luftkur- sowie Erholungsorte.

Der Gesetzesbegründung ist zu entnehmen, dass die Frage des „Ob“ eines Gästebeitrages im Ermessen der Gemeinde liegt. Ausdrücklich wird ausgeführt, dass es auch bei einer gesetzlichen Verpflichtung zur Haushaltskonsolidierung grundsätzlich in der Entscheidung der betroffenen Gemeinde liegen soll, welche der ihr zur Verfügung stehenden Maßnahmen sie zur Haushaltskonsolidierung ergreifen will und nicht der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde. Wir haben Zweifel, dass sich allein mit dieser Begründung die von den Parlamentariern beabsichtigte Zielstellung verwirklichen lässt, die Entscheidung für oder gegen Gästebeiträge tatsächlich einer kommunalaufsichtlichen Verfügung zu entziehen. Der Gästebeitrag dürfte ein spezielles Entgelt im Sinne des § 99 Abs. 2 Nr. 1 KVG LSA sein. Wenn der Gesetzgeber tatsächlich sicherstellen will, dass Konsolidierungskommunen nicht vorrangig zur Erhebung eines Gästebeitrages verpflichtet werden können, müsste er diese Einnahmen explizit aus der Rangfolgenregelung dieser Vorschrift ausklammern.

Fraglich erscheint, wie sich die Erhebung des Gästebeitrages insbesondere bei Tagesgästen verwaltungspraktikabel realisieren lässt. Der Gesetzgeber sollte jedenfalls Vorsorge dafür treffen, dass eine gemeindliche Regelung nicht deshalb nichtig ist, weil sie Tagesgäste unberücksichtigt lässt.

### **Artikel 1, Ziffer 3**

Mit der Weiterentwicklung der betrieblichen Tourismusabgabe zu einem **Tourismusbeitrag** ist keine materiell-rechtliche Änderung verbunden. Das zukünftig nur noch staatlich anerkannte Kur- oder Erholungsorte diesen Beitrag erheben können sollen, erscheint nicht sachgerecht. Wir empfehlen, hier alle in der Kurortverordnung des Landes Sachsen-Anhalt bezeichneten Orte aufzunehmen oder aber auf die Kurortverordnung zu verweisen. Wir erkennen keinen sachlichen Grund dafür, dass beispielsweise (zukünftig) anerkannte Heilbäder oder Luftkurorte nicht von dieser Regelung partizipieren.

Des Weiteren werden Städte und Gemeinden, deren Zahl der Gästeübernachtungen im Jahr in der Regel das Siebenfache ihrer Einwohnerzahl übersteigt, künftig aus dem Anwendungsbereich herausgenommen. Vor dem Hintergrund, dass diesen Gemeinden nunmehr die Möglichkeit der Erhebung eines Gästebeitrages eingeräumt werden soll, erscheinen die Überlegungen, welche sich insbesondere aus der Gesetzesbegründung ergeben, akzeptabel.

Gleichwohl sei darauf hingewiesen, dass der beitragspflichtige Adressatenkreis des Gästebeitrages und des Tourismusbeitrages unterschiedlich sind. Während der Gästebeitrag von den Gästen erhoben werden soll, die im Ort touristische Angebote nutzen, wird der Tourismusbeitrag von den selbstständig tätigen, natürlichen und juristischen Personen sowie sonstigen Un-

ternehmen im Gemeindegebiet erhoben. Den Städten und Gemeinden mit einer hohen Übernachtungszahl würde damit die Möglichkeit genommen, auch die im Ort ansässigen Unternehmen, welche ebenfalls vom Tourismus profitieren, an den hierfür erforderlichen Aufwendungen zu beteiligen.

#### **Artikel 1, Ziffer 4**

Der Gesetzentwurf sieht diverse Änderungen in den Verweisungen auf die Abgabenordnung vor, die sich im Wesentlichen aus Änderungen in der Abgabenordnung selbst bzw. aus der Notwendigkeit einer gesetzgeberischen Klarstellung ergeben.

Zu begrüßen ist ausdrücklich, dass der Anwendungsbereich des § 238 Abgabenordnung (AO) wieder in die Liste der Verweisungen aufgenommen wird. Einige der durch die Gesetzesänderung vom 17.06.2016 bedingten Vollzugsprobleme bei der Ermittlung der Zinsansprüche werden damit ausgeräumt.

Unsere damals in der Anhörung geäußerte Kritik an einer flexiblen Verzinsung erhalten wir aufrecht. Der Verwaltungsaufwand bei der Ermittlung der Verzinsung erhöht sich dadurch in den Städten und Gemeinden oder bei den kommunalen Aufgabenträgern erheblich. Teilweise wird eine manuelle Berechnung erforderlich. Wir erneuern deshalb unsere Bitte, die Wiedereinführung eines festen Zinssatzes zum Zwecke der Verwaltungsvereinfachung in Erwägung zu ziehen.

#### **Ergänzung Artikel 3 neu**

##### **Neuregelung zur Refinanzierung der Straßenoberflächenentwässerung**

Wir bitten darum als neuen Art. 3 die durch uns mit gemeinsamen Schreiben des Wasserverbandtages angeregte Neuregelung der Refinanzierung der Straßenoberflächenentwässerung vom 18.12.2018 (Anlage 2) in den Gesetzentwurf aufzunehmen:

§ 23 Abs. 3 StrG LSA wird wie folgt geändert:

„Erfolgt eine Straßenentwässerung über eine nicht straßeneigene, von der Gemeinde oder dem Abwasserverband eingerichtete Abwasseranlage, so beteiligt sich der Träger der Straßenbaulast an den Kosten der Herstellung oder Erneuerung **sowie für den Betrieb und die Unterhaltung** dieser Anlage **nach den Vorschriften des Kommunalabgabengesetzes des Landes Sachsen-Anhalt**. Soweit der Straßenbaulastträger in der Vergangenheit eine Kostenerstattung nach § 23 Abs. 5 StrG LSA in der bis zum ... geltenden Fassung geleistet hatte, ist dieser Betrag entsprechend zu berücksichtigen.“

Zur Begründung verweisen wir auf das oben genannte Schreiben vom 18.12.2018 an die Regierungsfractionen im Landtag von Sachsen-Anhalt.

Für Nachfragen zu dieser Stellungnahme stehen wir am 10.01.2019 in ihrem Ausschuss gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Jürgen Leindecker  
Landesgeschäftsführer

Anlagen



Anlagen zu TOP 7



**DStGB**

Deutscher Städte-  
und Gemeindebund

**Uwe Zimmermann**

Stellvertretender  
Hauptgeschäftsführer

Marlenstraße 6  
12207 Berlin

Telefon: 030-77307-230  
Telefax: 030-77307-222

Internet: [www.dstgb.de](http://www.dstgb.de)  
E-Mail: [uwe.zimmermann@dstgb.de](mailto:uwe.zimmermann@dstgb.de)

An die  
Mitgliedsverbände des  
Deutschen Städte- und Gemeindebund

**Per E-Mail**

Datum  
15. Januar 2019

Aktenzeichen  
II/3 953-20

## **Reform der Grundsteuer**

Sehr geehrte Damen und Herren,  
liebe Kolleginnen und Kollegen,

gestern kamen die Finanzminister und FinanzministerInnen der Länder mit dem Bundesfinanzminister zusammen, um über eine Reform der Grundsteuer zu beraten. Wie zu befürchten war, kam es zu keiner Einigung. Eine Richtungsentscheidung soll nun beim nächsten Grundsteuer-Finanzministertreffen am 1. Februar getroffen werden.

Immerhin war zu vernehmen, dass nun von allen Seiten die Notwendigkeit für einen Kompromiss bei einem neuen Grundsteuermodell gesehen wird und zudem hierzu auch grundsätzliche Bereitschaft bestehe. Gleichwohl sind die Unterschiede zwischen einem Flächenmodell (pauschale Besteuerung je Quadratmeter Grund- und Gebäudefläche) und dem von Finanzminister Scholz präferierten wertabhängigen Modell (Boden- und Gebäudekomponente, maßgebliche Bewertungsfaktoren sind Bodenrichtwerte und Nettokaltmiete) noch sehr groß. Als etwaigen Kompromiss hat die schleswig-holsteinische Finanzministerin, Monika Heinold, vorgeschlagen, dass zum Beispiel bei der Gebäudekomponente pauschale Mieten und bei der Bodenkomponente Bodenrichtwertzonen bei der Bewertung herangezogen werden könnten.

Auf Abteilungsleitererebene soll bis Ende des Monats unter anderem vertiefend der jeweilige bürokratische Aufwand der beiden vom Bundesministerium der Finanzen vorgelegten Modelle untersucht und teilweise noch offene Fragen wie die Sicherstellung vergleichbarer Bewertungen geprüft werden. Auch hier sollen mögliche Kompromisse ausgelotet werden.

Die kommunale Familie erwartet, dass bis Ende dieses Monats, und noch vor dem Treffen der Finanzminister/innen, ein mehrheitsfähiger Kompromissvorschlag auf dem Tisch liegt. Wir brauchen schnellstmöglich eine Einigung und auch einen konkreten Gesetzesentwurf. Dieser muss immerhin bis Ende dieses Jahres auch von Bundestag und Bundesrat angenommen werden, die Zeit läuft ab!

Über die weiteren Entwicklungen werden wir Sie wie gewohnt auf dem Laufenden halten.

Mit freundlichen Grüßen



Uwe Zimmermann

# AKTUELLES

**GRUNDSTEUER**

14.01.2019

**DSTGB WARNT VOR SCHEITERN DER GRUNDSTEUERREFORM**

**Der Deutsche Städte- und Gemeindebund appelliert an die Finanzminister aus Bund und Ländern, sich im Rahmen ihres Treffens endlich auf ein Modell zur Reform der Grundsteuer zu verständigen. Das Bundesverfassungsgericht hat für die Verabschiedung einer neuen Gesetzesgrundlage eine Frist bis Ende des Jahres gesetzt. Sollten sich Bund und Länder bis zu diesem Zeitpunkt nicht auf ein neues Modell geeinigt haben, fehlen den Städten und Gemeinden in Deutschland ab dem kommenden Jahr Einnahmen in Höhe von 14 Milliarden Euro. Dann gehen in vielen Kommunen sprichwörtlich die Lichter aus.**

Für die nun wieder aufgeflamnte Diskussion um mögliche Modelle haben die Kommunen kein Verständnis. Dass nun trotz der immer knapper werdenden Zeit der seit mehr als 20 Jahren andauernde Streit um ein neues Konzept zur Wertermittlung munter fortgesetzt wird, ist bestürzend. Für die Kommunen geht es weniger um irgendwie geartete Modelle als um die Sicherung existenziell wichtiger Einnahmen. Ohne die Grundsteuer werden die Spielräume kommunaler Selbstverwaltung vielerorts wegfallen. Hinzu kommt, dass in den Diskussionen über die Modelle das kommunale Hebesatzrecht als Regulator nahezu vollkommen ausgeblendet wird. Städte und Gemeinden sind sehr gut in der Lage, über die Hebesätze die Grundsteuer so auszutariieren, dass übermäßige Belastungen vermieden werden.

Die Kommunen erwarten daher, von den Finanzministerinnen und Finanzministern eine rasche Verständigung auf ein neues Grundsteuermodell. Es ist keine Zeit mehr zu verlieren. Ein Scheitern der Reform würde zu Belastungen auf Kosten Dritter führen – zulasten der Kommunen und der Bürgerinnen und Bürger vor Ort, die in ihrer Lebensqualität Einschränkungen erfahren müssten. Ein Scheitern würde als ein weiterer Beleg für Politikversagen gedeutet. Damit würden Bund und Länder einen nächsten Schritt zu mehr Politikverdrossenheit in Deutschland machen.

**Weitere Informationen****DStGB-Schwerpunkt "Finanzen"**



Anlagen zu TOP 11.1

## **Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung**

Vom 19. Dezember 2018

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

### **Artikel 1**

**Gesetz  
zur Weiterentwicklung der  
Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in  
Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege  
(KiTa-Qualitäts- und  
-Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG)**

### **§ 1**

#### **Weiterentwicklung der Qualität und Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung**

(1) Ziel des Gesetzes ist es, die Qualität frühkindlicher Bildung, Erziehung und Betreuung in der Kindertagesbetreuung bundesweit weiterzuentwickeln und die Teilhabe in der Kindertagesbetreuung zu verbessern. Hierdurch soll ein Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse für das Aufwachsen von Kindern im Bundesgebiet und zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf geleistet werden.

(2) Kindertagesbetreuung im Sinne dieses Gesetzes umfasst die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege im Sinne des § 22 Absatz 1 Satz 1 und 2 des Achten Buches Sozialgesetzbuch bis zum Schuleintritt. Maßnahmen nach § 2 dieses Gesetzes sind Maßnahmen, die frühestens ab dem 1. Januar 2019 begonnen werden und

1. Maßnahmen im Sinne von § 22 Absatz 4 des Achten Buches Sozialgesetzbuch sind oder
2. Maßnahmen sind, die über die in § 90 Absatz 3 und 4 des Achten Buches Sozialgesetzbuch in der ab dem 1. August 2019 geltenden Fassung hinausgehen.

(3) Durch die Weiterentwicklung der Qualität frühkindlicher Bildung, Erziehung und Betreuung in der Kin-

dertagesbetreuung nach den Entwicklungsbedarfen der Länder werden bundesweit gleichwertige qualitative Standards angestrebt.

### **§ 2**

#### **Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung**

Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung werden auf folgenden Handlungsfeldern ergriffen:

1. ein bedarfsgerechtes Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebot in der Kindertagesbetreuung schaffen, welches insbesondere die Ermöglichung einer inklusiven Förderung aller Kinder sowie die bedarfsgerechte Ausweitung der Öffnungszeiten umfasst,
2. einen guten Fachkraft-Kind-Schlüssel in Tageseinrichtungen sicherstellen,
3. zur Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte in der Kindertagesbetreuung beitragen,
4. die Leitungen der Tageseinrichtungen stärken,
5. die Gestaltung der in der Kindertagesbetreuung genutzten Räumlichkeiten verbessern,
6. Maßnahmen und ganzheitliche Bildung in den Bereichen kindliche Entwicklung, Gesundheit, Ernährung und Bewegung fördern,
7. die sprachliche Bildung fördern,
8. die Kindertagespflege (§ 22 Absatz 1 Satz 2 des Achten Buches Sozialgesetzbuch) stärken,
9. die Steuerung des Systems der Kindertagesbetreuung im Sinne eines miteinander abgestimmten, kohärenten und zielorientierten Zusammenwirkens des Landes sowie der Träger der öffentlichen und freien Jugendhilfe verbessern oder

10. inhaltliche Herausforderungen in der Kindertagesbetreuung bewältigen, insbesondere die Umsetzung geeigneter Verfahren zur Beteiligung von Kindern sowie zur Sicherstellung des Schutzes der Kinder vor sexualisierter Gewalt, Misshandlung und Vernachlässigung, die Integration von Kindern mit besonderen Bedarfen, die Zusammenarbeit mit Eltern und Familien, die Nutzung der Potentiale des Sozialraums und den Abbau geschlechterspezifischer Stereotype.

Förderfähig sind zusätzlich auch Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren, die über die in § 90 Absatz 3 und 4 des Achten Buches Sozialgesetzbuch in der ab dem 1. August 2019 geltenden Fassung geregelten Maßnahmen hinausgehen, um die Teilhabe an Kinderbetreuungsangeboten zu verbessern. Maßnahmen gemäß § 2 Satz 1 Nummern 1 bis 4 sind von vorrangiger Bedeutung.

### § 3

#### Handlungskonzepte und Finanzierungskonzepte der Länder

(1) Die Länder analysieren anhand möglichst vergleichbarer Kriterien und Verfahren ihre jeweilige Ausgangslage in Handlungsfeldern nach § 2 Satz 1 und Maßnahmen nach § 2 Satz 2.

(2) Auf der Grundlage der Analyse nach Absatz 1 ermitteln die Länder in ihrem Zuständigkeitsbereich jeweils

1. die Handlungsfelder nach § 2 Satz 1, die Maßnahmen nach § 2 Satz 2 und konkreten Handlungsziele, die sie zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung zusätzlich als erforderlich ansehen sowie
2. Kriterien, anhand derer eine Weiterentwicklung der Qualität und Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung fachlich und finanziell nachvollzogen werden kann.

(3) Bei der Analyse der Ausgangslage nach Absatz 1 sowie bei der Ermittlung der Handlungsfelder, Maßnahmen und Handlungsziele nach Absatz 2 sollen insbesondere die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, die kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene, die freien Träger, Sozialpartner sowie Vertreterinnen und Vertreter der Elternschaft in geeigneter Weise beteiligt und wissenschaftliche Standards berücksichtigt werden.

(4) Auf der Grundlage der Analyse der Ausgangssituation nach Absatz 1 und der Ermittlungen nach Absatz 2 stellen die Länder Handlungs- und Finanzierungskonzepte auf, in denen sie anhand der nach Absatz 2 Nummer 2 ermittelten Kriterien darstellen,

1. welche Fortschritte sie bei der Weiterentwicklung der Qualität und Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung erzielen wollen, um ihre Handlungsziele zu erreichen,
2. mit welchen fachlichen und finanziellen Maßnahmen sie die in Absatz 4 Nummer 1 genannten Fortschritte erzielen wollen und
3. in welcher zeitlichen Abfolge sie diese Fortschritte erzielen wollen.

### § 4

#### Verträge zwischen Bund und Ländern

Jedes Land schließt mit der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, einen Vertrag über die Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung, der als Grundlage für das Monitoring und die Evaluation nach § 6 dient. Dieser Vertrag enthält:

1. das Handlungskonzept des Landes gemäß § 3 Absatz 4,
2. das Finanzierungskonzept des Landes gemäß § 3 Absatz 4,
3. die Verpflichtung des Landes, dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend jeweils bis zum Ablauf von sechs Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres einen Bericht zu übermitteln, in dem das Land den Fortschritt bei der Weiterentwicklung der Qualität und Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung gemäß seinem nach § 3 Absatz 4 aufgestellten Handlungs- und Finanzierungskonzept darlegt (Fortschrittsbericht),
4. die Verpflichtung des Landes, geeignete Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung zu treffen, insbesondere Qualitätsmanagementsysteme zu unterstützen,
5. die Verpflichtung des jeweiligen Landes, an dem länderspezifischen sowie länderübergreifenden qualifizierten Monitoring gemäß § 6 Absatz 1 und 2 teilzunehmen, dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend die für die bundesweite Beobachtung nach § 6 Absatz 2 Satz 2 erforderlichen Daten jährlich bis zum 15. Juli zu übermitteln und die Teilnahme am Monitoring insbesondere für eine prozessorientierte Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung zu nutzen,
6. das Nähere zu der Unterstützung durch die Geschäftsstelle gemäß § 5.

### § 5

#### Geschäftsstelle des Bundes

Der Bund richtet eine Geschäftsstelle beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ein, die

1. die Länder unterstützt
  - a) bei der Analyse der Ausgangslage nach § 3 Absatz 1, insbesondere im Hinblick auf möglichst vergleichbare Kriterien und Verfahren,
  - b) bei der Aufstellung von Handlungskonzepten nach § 3 Absatz 4, einschließlich der hierfür erforderlichen Ermittlungen der Handlungsfelder und Handlungsziele nach § 3 Absatz 2,
  - c) bei der Erstellung der Fortschrittsberichte nach § 4 Satz 2 Nummer 3, insbesondere als geeignetes Instrument des Monitorings nach § 6 sowie
  - d) bei der Durchführung öffentlichkeitswirksamer Maßnahmen,
2. den länderübergreifenden Austausch über eine prozessorientierte Weiterentwicklung der Qualität und Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung koordiniert, sowie

3. das Monitoring und die Evaluation nach § 6 begleitet.

## § 6

### Monitoring und Evaluation

(1) Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend führt jährlich, erstmals im Jahr 2020 und letztmals im Jahr 2023, ein länderspezifisches sowie länderübergreifendes qualifiziertes Monitoring durch. Das Monitoring ist nach den zehn Handlungsfeldern gemäß § 2 Satz 1 und Maßnahmen gemäß § 2 Satz 2 aufzuschlüsseln.

(2) Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend veröffentlicht jährlich einen Monitoringbericht. Dieser Monitoringbericht umfasst

1. einen allgemeinen Teil zur bundesweiten Beobachtung der quantitativen und qualitativen Entwicklung des Angebotes früher Bildung, Erziehung und Betreuung für Kinder bis zum Schuleintritt in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege und
2. die von den Ländern gemäß § 4 Satz 2 Nummer 3 übermittelten Fortschrittsberichte.

(3) Die Bundesregierung evaluiert die Wirksamkeit dieses Gesetzes und berichtet erstmals zwei Jahre nach dem Inkrafttreten dem Deutschen Bundestag über die Ergebnisse der Evaluation. In den Evaluationsbericht fließen die Ergebnisse des Monitorings nach den Absätzen 1 und 2 ein.

## Artikel 2

### Änderung des

### Achten Buches Sozialgesetzbuch

Das Achte Buch Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe – in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. September 2012 (BGBl. I S. 2022), das zuletzt durch Artikel 10 Absatz 10 des Gesetzes vom 30. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3618) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Dem § 22 wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Für die Erfüllung des Förderungsauftrags nach Absatz 3 sollen geeignete Maßnahmen zur Gewährleistung der Qualität der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege weiterentwickelt werden. Das Nähere regelt das Landesrecht.“

2. § 90 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Satz 2 bis 4 wird aufgehoben.

b) Dem Absatz 2 werden die folgenden Sätze angefügt:

„Für die Feststellung der zumutbaren Belastung gelten die §§ 82 bis 85, 87, 88 und 92a des Zwölften Buches entsprechend, soweit nicht Landesrecht eine andere Regelung trifft. Bei der Einkommensberechnung bleiben das Baukindergeld des Bundes sowie die Eigenheimzulage nach dem Eigenheimzulagengesetz außer Betracht.“

c) Die Absätze 3 und 4 werden wie folgt gefasst:

„(3) Im Fall des Absatzes 1 Nummer 3 sind Kostenbeiträge zu staffeln. Als Kriterien für die

Staffelung können insbesondere das Einkommen der Eltern, die Anzahl der kindergeldberechtigten Kinder in der Familie und die tägliche Betreuungszeit des Kindes berücksichtigt werden. Werden die Kostenbeiträge nach dem Einkommen berechnet, bleibt das Baukindergeld des Bundes außer Betracht. Darüber hinaus können weitere Kriterien berücksichtigt werden.

(4) Im Fall des Absatzes 1 Nummer 3 wird der Kostenbeitrag auf Antrag erlassen oder auf Antrag ein Teilnahmebeitrag vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe übernommen, wenn die Belastung durch Kostenbeiträge den Eltern und dem Kind nicht zuzumuten ist. Nicht zuzumuten sind Kostenbeiträge immer dann, wenn Eltern oder Kinder Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem Zweiten Buch, Leistungen nach dem dritten und vierten Kapitel des Zwölften Buches oder Leistungen nach den §§ 2 und 3 des Asylbewerberleistungsgesetzes beziehen oder wenn die Eltern des Kindes Kinderzuschlag gemäß § 6a des Bundeskindergeldgesetzes oder Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz erhalten. Der Träger der öffentlichen Jugendhilfe hat die Eltern über die Möglichkeit einer Antragstellung nach Satz 1 bei unzumutbarer Belastung durch Kostenbeiträge zu beraten. Absatz 2 Satz 2 gilt entsprechend.“

## Artikel 3

### Änderung des

### Finanzausgleichsgesetzes

Nach § 1 Satz 20 des Finanzausgleichsgesetzes vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 17. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2522) geändert worden ist, wird der folgende Satz eingefügt:

„Zum Ausgleich für Belastungen der Länder aus dem KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz vom 19. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2696) und aus der Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch durch die Artikel 1 und 2 des Gesetzes vom 19. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2696) verringert sich der in Satz 5 genannte Betrag für das Jahr 2019 um 493 Millionen Euro.“

## Artikel 4

### Weitere Änderung des

### Finanzausgleichsgesetzes

In § 1 des Finanzausgleichsgesetzes, das zuletzt durch Artikel 3 dieses Gesetzes geändert worden ist, wird nach Absatz 4 folgender Absatz 5 eingefügt:

„(5) Zum Ausgleich für Belastungen der Länder aus dem KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz vom 19. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2696) und aus der Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch durch die Artikel 1 und 2 des Gesetzes vom 19. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2696) verringern sich die in Absatz 2 genannten Beträge für den Bund im Jahr 2020 um 993 Millionen Euro und in den Jahren 2021 und 2022 um jeweils 1 993 Millionen Euro; die in Absatz 2 genannten Beträge für die Länder erhöhen sich entsprechend im Jahr 2020 um 993 Millionen Euro

und in den Jahren 2021 und 2022 um jeweils 1 993 Millionen Euro.“

#### Artikel 5

##### Inkrafttreten

(1) Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich der Absätze 2 bis 4 am Tag nach der Verkündung in Kraft.

(2) Artikel 2 Nummer 2 tritt am 1. August 2019 in Kraft.

(3) Artikel 3 tritt in Kraft, sobald in allen Ländern Verträge nach Artikel 1 § 4 abgeschlossen wurden. Der Bundesminister der Finanzen gibt den Tag des Inkrafttretens im Bundesgesetzblatt bekannt.

(4) Artikel 4 tritt in Kraft, sobald in allen Ländern Verträge nach Artikel 1 § 4 abgeschlossen wurden, nicht jedoch vor dem 1. Januar 2020. Der Bundesminister der Finanzen gibt den Tag des Inkrafttretens im Bundesgesetzblatt bekannt.

---

Das vorstehende Gesetz wird hiermit ausgefertigt. Es ist im Bundesgesetzblatt zu verkünden.

Berlin, den 19. Dezember 2018

Der Bundespräsident  
Steinmeier

Die Bundeskanzlerin  
Dr. Angela Merkel

Die Bundesministerin  
für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
Dr. Franziska Giffey

Der Bundesminister der Finanzen  
Olaf Scholz

**14.12.18****Beschluss**  
des Bundesrates

---

**Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung**

Der Bundesrat hat in seiner 973. Sitzung am 14. Dezember 2018 beschlossen, dem vom Deutschen Bundestag am 14. Dezember 2018 verabschiedeten Gesetz gemäß Artikel 106 Absatz 3 sowie Artikel 107 Absatz 1 und Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 143g des Grundgesetzes zuzustimmen.

Der Bundesrat hat ferner beschlossen, die aus der Anlage ersichtliche Entschlieung zu fassen.

## Anlage

---

### EntschlieÙung

#### zum

### **Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung**

Der Bundesrat hält die bundesweite Unterstützung der Länder und Kommunen beim Ausbau des Angebots und bei der Steigerung der Qualität von Kinderbetreuungseinrichtungen und dem Angebot an Kindertagespflege sowie zusätzlich bei der Entlastung von Eltern bei den Gebühren für ein wichtiges Anliegen, bei dem nicht alle Länder aus eigener Kraft alle notwendigen Ziele erreichen können. Der Bundesrat begrüÙt die Bereitschaft des Bundes, Mittel zur Verfügung zu stellen und dabei die unterschiedlichen Ausgangslagen flexibel zu berücksichtigen.

Allerdings bleibt das Gesetz hinter den Erwartungen an eine dauerhafte finanzielle Sicherheit der Beteiligung des Bundes an diesen Kosten zurück. Für nachhaltige Verbesserungen in den verschiedenen Handlungsfeldern ist eine langfristige finanzielle Unterstützung des Bundes erforderlich. Die aktuell vorgesehene befristete Unterstützung bis zum Jahr 2022 wird diesem Erfordernis nicht gerecht. Insofern bemängelt der Bundesrat, dass das Gesetz eine Verstetigung zwar nicht ausschließt aber auch nicht ausdrücklich vorsieht. Die Qualitätsentwicklung von und Teilhabe an Kindertagesbetreuung in dem Gesetz ist – auch angesichts der Regelungen im SGB VIII – als Daueraufgabe angelegt.

Um die zügige Umsetzung des Gesetzes zur Verbesserung der Situation in den Kindertageseinrichtungen im Interesse der betroffenen Eltern und Kinder zu ermöglichen, hat der Bundesrat den Vermittlungsausschuss nicht angerufen. Gleichzeitig fordert der Bundesrat die Bundesregierung auf, die Bundesbeteiligung spätestens im Zusammenhang mit der Evaluation im Jahr 2020 zu verstetigen, um die dauerhafte Erreichung der mit dem Gesetz verfolgten Ziele nicht zu gefährden.



SACHSEN-ANHALT

Ministerium für  
Inneres und Sport

Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt  
Postfach 3563 • 39010 Magdeburg

Landesverwaltungsamt  
Ernst-Kamieth-Straße 2  
06112 Halle (Saale)

Anlagen zu TOP 11.3

## Kriterien zur Beurteilung genehmigungspflichtiger Derivatgeschäfte

. Oktober 2018

Zeichen:

32 - 10245

Bearbeitet von:

I.

### Gesetzliche Grundlage für die Genehmigung von Derivatgeschäften

Durchwahl:

(0391) 567-0000

Mit dem Gesetz zur Änderung des Kommunalverfassungsgesetzes und anderer kommunalrechtlicher Vorschriften in der Fassung vom 22. Juni 2018, veröffentlicht im GVBl. LSA S. 166, ist unter § 108 Abs. 5 KVG LSA die Genehmigungspflicht für den Abschluss von Derivatgeschäften oder vergleichbarer Finanzgeschäfte aufgenommen worden. Danach bedarf der Abschluss dieser Finanzgeschäfte der Genehmigung durch die obere Kommunalaufsichtsbehörde.

E-Mail:

Ihre Nachricht:

vom

Folgende Kriterien sind bei der Beurteilung genehmigungspflichtiger Derivatgeschäfte zu beachten:

**Hier macht  
das Bauhaus  
Schule.**

**#moderndenken**

Halberstädter Str. 2/  
am „Platz des 17. Juni“  
39112 Magdeburg

Telefon (0391) 567-01

Telefax (0391) 567-5290

poststelle@mi.sachsen-anhalt.de

www.mi.sachsen-anhalt.de

Landeshauptkasse Sachsen-Anhalt  
Deutsche Bundesbank  
BIC MARKDEF1810  
IBAN DE21 8100 0000 0081 0015 00

## II.

### Grundsätze

Derivatgeschäfte sind Finanzinstrumente, mit denen Marktrisiken (z.B. Zinsänderungen bei Krediten) bestimmter Kapitalbeträge (Basiswerte) getrennt handelbar gemacht werden können. Die Preise dieser Termingeschäfte richten sich nach den Kursschwankungen oder den Preiserwartungen anderer Investments (Zinsen, Aktien, Waren uvm.). Derivate sind so konstruiert, dass sie die Schwankungen der Preise dieser Anlageobjekte überproportional nachvollziehen. Daher lassen sie sich sowohl zur Absicherung gegen Wertverluste als auch zur Spekulation auf Kursgewinne des Basiswerts verwenden.

Vergleichbare Rechtsgeschäfte im Sinne des § 108 Abs. 5 KVG LSA sind solche, die klassische Elemente von Derivategeschäften aufweisen. Klassische Elemente von Derivaten sind Optionen. Diese drücken sich beispielsweise durch Kündigungs- und Wandlungsrechte, Zinsstrukturen, Mindest- und Maximalgrenzen aus. Optionen können gekauft und verkauft werden. Weitere Elemente, welche Derivatgeschäfte grundsätzlich aufweisen, sind Terminvereinbarungen. Darunter sind aktuelle Fixierungen zukünftiger Werte zu verstehen, wobei die Marktparameter schwanken.

Sind Derivatgeschäfte oder vergleichbare Rechtsgeschäfte nicht mit Krediten bzw. einem bestimmten Schuldenstand verbunden, so sind sie den spekulativen Geschäften zuzuordnen und mit dem Grundsatz der sicheren Geldanlage nicht zu vereinbaren (näheres unter Punkt III).

## III.

### Kommunal- und haushaltsrechtliche Einordnung

Aus der Sicht der kommunalen Haushalts-, Finanz- und Kreditwirtschaft sind Derivatgeschäfte grundsätzlich nur zur Absicherung gegen Zinsänderungsrisiken denkbar (Zinsderivate). Sie dürfen nur der sparsamen und wirtschaftlichen Gestaltung bestehender oder neu einzugehender Verbindlichkeiten dienen und nur zur Optimierung der Kreditkonditionen und zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken abgeschlossen werden. Zinsderivate sind demnach rechtlich selbstständige Geschäfte, die eine Zinsvereinbarung zum Gegenstand haben und dazu dienen, eine bestimmte Entscheidung in Bezug auf das Grundgeschäft wirtschaftlich abzusichern.

Der Einsatz von Zinsderivaten setzt voraus, dass sich die Kommune eine Meinung über eine tragfähige Zinssensitivität ihrer Schulden bzw. den notwendigen Grad an Planungssicherheit der Zinsausgaben im Zeitablauf bildet. Die voraussichtliche Zinsentwicklung kann Chancen aufzeigen. Unterschiedliche Zinsszenarien zeigen demgegenüber Risiken im Hinblick auf die Tragfähigkeit der Zinsausgaben in der Zukunft als auch des Grades an Planbarkeit der Zinsausgaben auf. Diese Einschätzung und Abwägung zwischen Chancen und Risiken muss aufgrund der tatsächlichen Zinsentwicklung laufend aktualisiert und daraus entsprechende Folgerungen gezogen werden. Dem Informationsvorteil der Banken muss die Kommune durch Einholung vergleichbarer Angebote begegnen.

Im Hinblick auf den Haushaltsgrundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung sowie das Spekulationsverbot (§ 98 Abs. 2 KVG LSA) sind Zinsderivate allein als Maßnahme zur Zinssicherung oder zur Verringerung der Zinslasten zulässig. Sie stellen damit kein Instrument zur Gewinnerzielung unter Inkaufnahme von Verlustrisiken dar. Auch lässt sich aus den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen kein Gebot zum Einsatz von Derivaten zur Absicherung von Zinsänderungsrisiken ableiten. Grundsätzlich ist es ausreichend, wenn mit Instrumenten einer klassischen Zinsstrukturpolitik bei der Kreditaufnahme der Zinsaufwand dem Spannungsverhältnis zwischen Planbarkeit/langfristige Tragfähigkeit und Optimierung Rechnung trägt.

Den Kommunen ist es im Hinblick auf das Spekulationsverbot untersagt, Zinsderivate ohne einen inhaltlichen Bezug zu einem konkreten Grundgeschäft zum Einsatz zu bringen. Das Zinsderivat muss sich daher inhaltlich auf ein Kreditgeschäft (=Grundgeschäft) der Kommune beziehen und darf dieses Grundgeschäft weder vom Volumen (Betragskongruenz) noch von der rechtlichen Dauer (Laufzeitkongruenz) überschreiten (Prinzip der Konnexität). Dies bedeutet, dass bei teilweiser oder vollständiger Auflösung des Grundgeschäfts das Zinsderivat entsprechend aufgelöst werden muss. Dabei ist von entscheidender Bedeutung, dass das Zinsderivat das Volumen (des Grundgeschäfts) nicht überschreiten darf und zeitlich auf dieses abgestimmt ist.

Darüber hinaus sind Derivate zwingend darauf hin zu prüfen, ob in ihrer Struktur Komponenten enthalten sind, die die Konnexität wirtschaftlich außer Kraft setzen (z.B. Hebel auf die Verzinsung, Memory-Effekte o.ä.). Zinsbezogene Finanzgeschäfte für erst künftig geplante, noch nicht abgeschlossene Kreditgeschäfte kommen nicht in Betracht. Es fehlt insoweit die erforderliche Zweckbindung kommunalrechtlicher Haushaltswirtschaft (BGH 1 StR 296/16, Urt. v. 21.02.2017, Rz. 60).

#### **IV.**

##### **Geeignete Zinsderivatgeschäfte**

Es dürfen nur solche Zinsderivate zum Einsatz kommen, die sich auf ein risiko- und/ oder kostenreduzierendes Instrument beschränken. Kreditgeschäfte dürfen nur mit fester oder variabler Zinsbindung (ohne Hebel oder Strukturen) abgeschlossen werden. Als variable verzinsliche Kredite gelten Kredite, die an einen sich täglich ändernden kurzfristigen Referenzzinssatz alle i.d.R. 3, 6 oder 12 Monate ab- oder zuzüglich einer Marge angebunden sind. Der Anteil der variabel verzinslichen Kreditgeschäfte darf 30% an den Schulden nicht überschreiten. Der Einsatz von Derivaten ist nur erlaubt, um die Zinsbindungsfrist oder den variablen Anteil der Schulden innerhalb der o.a. Grenzen zu verändern. So können entweder die Zinssensitivität erhöht und Zinskosten eingespart (Verringerung der Zinsausgaben) oder die Zinssensitivität zukünftiger Jahre reduziert (Absicherung der Zinsausgaben) werden. Optionale Elemente und damit weitere direkte oder indirekte Risikofaktoren sowohl in Krediten als auch in Derivaten sind nicht geeignet.

#### **V.**

##### **Hinweise zur Prüfung**

Die Kommune hat eigenverantwortlich zu prüfen, ob das geplante Finanzgeschäft geeignet ist, um die beabsichtigten Ziele (z.B. Senkung der Zinsbelastung oder Verringerung der Zinssensitivität) zu erreichen. Insoweit muss die Kommune im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsprognose plausibel darlegen, welche Effekte mit dem Geschäft erzielt werden sollen. Da das Geschäft insgesamt (Grundgeschäft und Derivatgeschäft) dem Zustimmungsvorbehalt der Vertretung unterliegt (§ 45 Abs. 2 Nr. 10 KVG LSA), muss sich aus den Beschlussunterlagen ergeben, dass die Voraussetzungen für den Abschluss des Geschäftes vorliegen.

Damit die obere Kommunalaufsicht eine Entscheidung über die Genehmigung eines Finanzgeschäftes treffen kann, sind ihr folgende Unterlagen vollständig vorzulegen:

- die eingeholten Vergleichsangebote vor Abschluss des Derivatgeschäfts bei verschiedenen Banken
- das betreffende Derivatgeschäft einschließlich einer Wirtschaftlichkeitsprognose
- das Grundgeschäft (Kreditgeschäft)
- Zinsbindungsfrist der Schulden und Anteil der variabel verzinslichen Kreditbestandes incl. Derivate
- der Beschluss der Vertretung und
- der Nachweis über die Implementierung einer wirksamen Finanzverwaltung (vgl. VI.)

Im Rahmen der materiell-rechtlichen Prüfung kann bei fehlender Fachkunde die Inanspruchnahme eines kundigen Dritten zweckmäßig sein, um eine sachkundige Prüfung des Finanzgeschäftes einschließlich der Wirtschaftsprognose hinsichtlich der Wirksamkeit der Zielerreichung und bestehender Risiken sicherzustellen.

In die vorzunehmende Wirtschaftlichkeitsprognose ist der Aufwand für die Vorhaltung einer wirksamen Finanzverwaltung grundsätzlich mit einzubeziehen. Es ist anzunehmen, dass sich für Zweckverbände die Vorhaltung einer wirksamen Finanzverwaltung aufgrund der regelmäßig geringen allgemeinen Verwaltungs- und Finanzkraft als unwirtschaftlich erweisen dürfte.

Im Zweifel hat die obere Kommunalaufsichtsbehörde die Genehmigung zu versagen.

## **VI.**

### **Organisatorische Voraussetzungen**

Zinsderivate dürfen nur von solchen Kommunen eingesetzt werden, welche die nachfolgenden organisatorischen Voraussetzungen geschaffen haben, damit eine fachspezifische Begleitung der entsprechenden Finanzgeschäfte durch die obere Kommunalaufsichtsbehörde gewährleistet ist.

- Die entsprechende Kommune muss über eine gut funktionierende Finanzverwaltung verfügen, welche ein professionelles Kreditmanagement umfasst und Sicherheitsvorkehrungen zur aktiven Steuerung der Derivatgeschäfte trifft. Diese Sicherheitsvorkehrungen und die interne Dokumentation sollten in einer Dienstanweisung festgelegt werden.
- Die Kommune muss über entsprechend qualifizierte und geschulte Beschäftigte verfügen.
- Die Beratung durch externe Dritte kann die Qualifikation der Beschäftigten nicht ersetzen. Bei Inanspruchnahme von Dienstleistungen muss eine objektive und sachkundige Beratung durch externe Dritte sichergestellt sein.
- Eine Aufgaben- und Funktionstrennung („Vier-Augen-Prinzip“) ist zwingend erforderlich. Vertretungen müssen fachlich abgesichert sein.
- Die Transparenz des Verwaltungshandelns ist durch eine vollständige und nachvollziehbare Dokumentation der Akten zu gewährleisten.
- Eine umfassende Information der Entscheidungsträger ist in jeder Phase zu gewährleisten.

Die voranstehend benannten organisatorischen Voraussetzungen sind als Mindeststandards an Sicherungsvorkehrungen in der Aufbau- und Ablauforganisation beim Einsatz von Zinsderivaten zu betrachten.

Es ist sicherzustellen, dass eine Zinsderivate nutzende Kommune über eine Dienstanweisung verfügt, welche diese organisatorischen Voraussetzungen regelt und wichtige Risikovorkehrungen zum Einsatz und Umgang mit derivativen Finanzinstrumenten trifft.

Orientierung für die Prüfung kann die vom deutschen Städtetag mit Schreiben vom 01.06.2007 veröffentlichte und zwischenzeitlich überarbeitete (Stand Juni 2015) Muster-Dienstanweisung für den Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement bieten.

Der Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 30. März 2012 „Einsatz von Zinsderivaten“ ist zu beachten.

# STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



SGSA, Postfach 4009, 39015 Magdeburg

Per E-Mail

Ministerium für Inneres und Sport  
des Landes Sachsen-Anhalt  
Referat 32  
Herrn Mietzner  
Halberstädter Str. 2/am Platz des 17. Juni  
39112 Magdeburg

E-Mail: [rolf.mietzner@mi.sachsen-anhalt.de](mailto:rolf.mietzner@mi.sachsen-anhalt.de)

Städte- und Gemeindebund  
Sachsen-Anhalt (SGSA)  
- Landesgeschäftsstelle -  
Sternstraße 3, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 5924-300  
Telefax: 0391 5924-444

E-Mail: [post@sgsa.info](mailto:post@sgsa.info)  
Internet: [www.kommunales-sachsen-anhalt.de](http://www.kommunales-sachsen-anhalt.de)

IBAN: DE56 8105 3272 0036 0029 00  
BIC/SWIFT: NOLADE21MDG

Auskunft erteilt: Herr Langhoff  
Durchwahl: 0391 5924-370

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom  
32 - 10245

Unser Zeichen  
20-33-00 j1

Datum  
30.11.2018

## **Erlassentwurf Kriterien zur Beurteilung genehmigungspflichtiger Derivategeschäfte**

Sehr geehrter Herr Mietzner,

hinsichtlich des uns am 26.10.2018 zugegangenen Erlassentwurfs fand am 30.10.2018 eine erste Besprechung im Ministerium für Inneres und Sport statt. Hier hatten wir gemeinsam mit Vertretern der Landeshauptstadt Magdeburg und der Stadt Halle (Saale) bereits auf wesentliche Änderungsbedarfe hingewiesen. Am 30.10.2018 wurde zudem die Möglichkeit der schriftlichen Stellungnahme bis Ende November 2018 eingeräumt. Nachfolgend nehmen wir zu dem oben genannten Erlassentwurf wie folgt Stellung.

Anlass für den Erlassentwurf ist die Einführung einer Genehmigungspflicht für Derivate im § 108 Abs. 5 KVG. Diese Änderung kam erst im Verlauf der parlamentarischen Beratung in das KVG. Die kommunalen Spitzenverbände wurden hier nicht beteiligt. Ursächlich hierfür dürften vor allem die jüngsten Untersuchungen des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt zum Einsatz von Derivategeschäften in Kommunen und Zweckverbänden sein. Diese haben ergeben, dass der Einsatz von Derivaten zum Teil dem sich aus dem KVG auch vor der jetzigen Klarstellung in § 98 Abs. 2 KVG ableitbaren Spekulationsverbot und den Vorgaben des Erlasses zum Einsatz von Derivaten aus 2012 widersprochen hat. Zum anderen haben die Untersuchungen aber auch deutlich gemacht, dass der rechts- und richtlinienkonforme Einsatz von Derivaten im Sinne eines aktiven Zins- und Schuldenmanagements zu einer Zinssicherung und Zinsoptimierung beigetragen hat.

U. a. die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) und der Deutsche Städtetag sehen in Derivaten ein wesentliches Instrument für ein effizientes Zinsmanagement als Teilbereich des aktiven Schuldenmanagements, da durch solche Geschäfte Kreditkosten gesenkt werden können. Beide Institutionen knüpfen gleichzeitig vor allem auch personelle und administrative Voraussetzungen an den Einsatz von Derivaten. Dies entspricht auch der Auffassung des Städte- und Gemeindebundes Sachsen-Anhalt.

Auch wenn der Einsatz von Derivaten in den Kernhaushalten der Kommunen in der aktuellen Niedrigszinsphase eine geringere Bedeutung hat wie vielleicht noch vor 10 Jahren, haben sich die den kreisfreien Städte Magdeburg und Halle (Saale) in der Besprechung am 30.10.2018 dafür ausgesprochen, die Möglichkeit eines gesetzes- und richtlinienkonformen Einsatzes von Derivaten in der Zukunft offenzuhalten.

Wir haben jedoch ernsthafte Zweifel, dass die im Landtag beschlossene Genehmigungspflicht der Zielrichtung gerecht wird, einerseits hoch spekulative und risikobehaftete Derivate zu verhindern und andererseits den bisherigen sinnvollen konnexitätswahrenden Einsatz von Derivaten beizubehalten.

Zielstellung muss es sein, die Regelungen zum Einsatz von Derivaten vor Ort so aufzustellen, dass bei der Befolgung der selbigen von Bankenseite keine sogenannten „toxischen Derivate“ mehr angeboten werden. Dazu gehört auch, dass die Nachfrager von Derivaten gegenüber den Anbietern bestimmte entscheidungsrelevanten Fakten in Erfahrungen bringen, wie u. a. die Kosten und Gewinnmargen der Banken, der anfängliche Marktwert oder der Fair Value. Dazu sind die Banken zum Teil verpflichtet (siehe u. a. BGH-Urteil vom 22.03.2011 - XI ZR 33/10). Dies würde eine Genehmigung unnötig machen und die Entscheidung zum Abschluss von Derivaten wieder allein in die kommunale Finanzhoheit überführen.

Der Erlass zur Umsetzung der Genehmigungspflicht darf daher nicht durch zu restriktive bzw. realitätsferne Vorgaben den Einsatz von Derivaten faktisch zum Erliegen bringen. Diesem Anspruch wird der Erlassentwurf vor allem aufgrund des angedachten langen Genehmigungsverfahrens (Ziffer 1) und den auch bei Zweckverbänden und kleineren Verwaltungen geforderten organisatorischen Voraussetzungen (Ziffer 2) nicht gerecht.

1. Der im Abschnitt V. angedachte Verfahrensweg für das einzelne Derivategeschäft in Form des zunächst herbeizuführenden Beschlusses der Vertretung und der sich daran anschließenden Genehmigung durch die obere Kommunalaufsicht dürfte dazu führen, dass es keine Angebote seitens der Banken geben wird. Der günstige Einstieg ins Derivategeschäft kann - genauso wie beim Darlehensgeschäft - aufgrund der sich stets ändernden Kapitalmarktsituation nur mit der ständigen Marktbeobachtung bestimmt werden. Die von den Banken abgegebenen verbindlichen Konditionen haben nur eine geringe „Haltbarkeitsdauer“ von zum Teil wenigen Stunden, so dass hierzu auch schnelle Entscheidungen getroffen werden müssen. Die im Erlassentwurf vorgesehenen langen Beschluss- und Genehmigungsverfahren würden den Abschluss solcher Geschäfte zum günstigen Zeitpunkt unmöglich machen. Keine Bank wird akzeptieren, marktgerechte Preise als verbindliches Angebot mit einer mehrtägigen Bindungsfrist abzugeben.

Wir bitten Sie daher zu prüfen, inwieweit das Genehmigungsverfahren durch die Möglichkeit eines durch die Vertretung zu beschließenden Rahmenbeschlusses beschleunigt werden kann. Vorstellbar ist, dass ein solcher Rahmenbeschluss konkrete Eckpunkte bzw. Ausstattungsmerkmale des Grund- und Derivategeschäftes festgelegt, die im Einklang mit den im Erlass letztendlich beschriebenen Grundsätzen stehen (z. B. grundsätzliche Ermächtigung zum Abschluss eines Payer-Swaps zur Absicherung des Zinsänderungsrisikos, welches sich aus der variablen Verzinsung ergibt). Nicht das konkrete Derivategeschäft, sondern der Rahmenbeschluss würde der oberen Kommunalaufsicht zur Genehmigung vorgelegt werden.

Nach der Genehmigung durch die Kommunalaufsicht kann die Kommune eigenverantwortlich durch Marktbeobachtung den Einstiegzeitpunkt festlegen, ausschreiben und Vergleichsangebote einholen, um das wirtschaftlichste Konditionsangebot annehmen zu können.

Da an anderer Stelle des Erlassentwurfs die Anforderung besteht, konnexitätswahrende Derivate nur einzusetzen, wenn eine fachkundige funktionierende Finanzverwaltung, den Einsatz von Finanzderivaten kontinuierlich überwacht, sollte damit auch sichergestellt werden, dass unter Beachtung des Rahmenbeschlusses nur vertretbare Verträge abgeschlossen werden.

Zum Zweck der Transparenz könnte im Erlass zusätzlich noch festgelegt werden, dass die Kommune die Vertretung und die Kommunalaufsicht über den erfolgten Abschluss zeitnah zu informieren hat.

Nur vorsorglich weisen wir darauf hin, dass bei einer festzustellenden Unmöglichkeit der Genehmigungspflicht auch über eine Änderung des KVG diskutiert werden muss.

2. Die im Abschnitt V. enthaltene Annahme, dass sich für Zweckverbände die Vorhaltung einer wirksamen Finanzverwaltung aufgrund der regelmäßig geringen allgemeinen Verwaltungs- und Finanzkraft als unwirtschaftlich erweisen dürfte, deren Nachweis aber für die Genehmigung eine wesentliche Voraussetzung darstellt, kommt sozusagen einem Ausschluss des Derivateeinsatzes für Zweckverbände gleich, obwohl die Überprüfung durch den Landesrechnungshof gezeigt hat, dass der rechtskonforme Einsatz auch hier zu einer Zinssicherung beigetragen hat.

Die im Abschnitt VI. geforderten organisatorischen Voraussetzungen, ohne diese einzeln auf ihre fachliche Geeignetheit zu überprüfen, dürften i. d. R. nur durch größere Verwaltungen zu realisieren sein. Bei Zweckverbänden, aber auch kleineren Kommunen, dürften allein das geforderten qualifizierte Personal („Vier-Augen-Prinzip“) und die damit verbundenen Personal- und Qualifizierungsaufwendungen in keinem wirtschaftlichen Verhältnis zu der erhofften Zinssicherung bzw. Zinsoptimierungen stehen.

Daher sollte geprüft werden, inwieweit gerade für kleinere Verwaltungen der eventuell eingeschränkte Einsatz von Derivaten durch Vorgaben von Positiv- oder Negativlisten (u. a. auf Währungen und Waren bezogene Derivate), wie z. B. im Thüringer Krediterlass, ermöglicht werden.

Mehr Rechtssicherheit könnte auch dadurch erreicht werden, dass bei der Darstellung, welche Art von Spekulationsgeschäften nicht erlaubt sind, ebenfalls in Anlehnung an den Thüringer Krediterlass, Hinweise zu sehr einseitigen Risikoverteilungen zu Lasten der Gemeinden aufgenommen werden.

3. Die Berechtigung zum Einsatz von Derivaten basiert grundsätzlich auf der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG) und der hieraus abgeleiteten Finanzhoheit der Kommunen. Hinzu kommen die landesgesetzlichen Ermächtigungen zur Aufnahme und zur Umschuldung von Krediten und Kassenkrediten unter Beachtung der Grundsätze der Einnahmehbeschaffung, der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung, der dauerhaften Sicherstellung der gemeindlichen Aufgabenerfüllung sowie der sorgfältigen Vermögensverwaltung.

Die Kommunen gestalten dementsprechend ihr Schuldenmanagement im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung grundsätzlich in eigener Verantwortung. Die Festlegung im Abschnitt VI., dass der Anteil der variabel verzinsten Kreditgeschäfte 30 % nicht überschreiten darf, entbehrt jeder verfassungsrechtlichen Grundlage, stellt einen gravierenden Eingriff in die Finanzhoheit als Ausprägung der kommunalen Selbstverwaltung dar (Art. 28 Abs. 2 GG i. V. m. Art. 87 Abs. 1 Verf ST) und wird ausdrücklich abgelehnt.

Uns liegt keine Begründung für diese Festlegung vor. Wir gehen davon aus, dass dadurch das Zinsänderungsrisiko limitiert werden soll. Dass dies in den Blick genommen werden muss, ist nachzuvollziehen. Jedoch ist die Vorgabe einer verbindlichen Quote an variablen Krediten nicht zu Ende gedacht. Es kann Konstellationen geben, in denen es für Kommunen vorteilhaft ist, auf einen wesentlich höheren Anteil an variabel verzinsten Krediten bei einer gleichzeitig verhältnismäßig geringen Kreditlaufzeit zurückzugreifen. Der Intention, Zinsänderungsrisiken zu limitieren, könnte man auch durch eine Beschränkung des Anteils an ungesicherten Verbindlichkeiten begegnen.

Es sollte eine faktische Begrenzung eines variabel verzinsten Kreditbestandes unter Beachtung der gemeindespezifischen Finanzsituation vor Ort wenn dann, i. R. einer Dienst-anweisung erfolgen und nicht zentral durch das Land vorgegeben werden. Auch das Land verfährt nach unserem Kenntnisstand auf der Grundlage einer Dienst-anweisung, die wiederum auf der Grundlage von Erfahrungswerten der Länder eine Reglementierung der variablen Verschuldung vorgibt.

4. Die Landeshauptstadt Magdeburg verweist auf den Aspekt der zum 03.01.2018 europaweit in Kraft getretenen EU-Direktive zum Wertpapierhandel - MiFID II. Mit der erfolgten nationalen Umsetzung der MiFID II u. a. i. R. des WpHG und der WpDVerOV werden einerseits eine kleinteiligere Differenzierung der Risikobereitschaft in 5 Risikoklassen (von sehr geringer bis außerordentlich hoher Risikobereitschaft) und andererseits eine instrumentenbasierte Risikoklassifizierung (Stufe 1 = niedriges Risiko, Stufe 7 = höchstes Risiko) eingeführt. Beim Abschluss von derivativen Finanzinstrumenten müssen Risikobereitschaft und Risikoklasse des Instrumentes im Einklang stehen.

Aufgrund der gesetzlich geforderten und auch wichtigen niedrigen Risikobereitschaft von Kommunen und der generellen Einstufung von Derivaten in der höchsten Risikoklasse, unabhängig von der konkreten Ausgestaltung und ohne Betrachtung des Grundgeschäftes, stehen Risikobereitschaft und Risikoklasse des Instrumentes nicht in Einklang miteinander und dürften demnach von Kreditinstituten nicht angeboten werden.

Wir bitten daher um Prüfung der Aufnahme einer Formulierung, die aussagt, dass Derivate bei vorhandener Konnexität nicht nach den Kriterien der MiFID II zu beurteilen sind.

5. Die im Abschnitt III. Abs. 4 geforderte strenge Konnexität in Form der exakten Betrags- und Laufzeitkongruenz in Bezug auf jedes einzelne Kreditgeschäft und damit verbundene Sicherungsgeschäft dürfte in der Praxis zu einem hohen Verwaltungsaufwand führen. Wir bitten Sie daher um die Prüfung, inwieweit eine Portfoliobetrachtung (Portfoliohedge) in den Erlass mitaufgenommen werden kann. Die Portfoliobetrachtung von Sicherungsgeschäften berücksichtigt die geforderte Konnexität, indem die Laufzeiten des Sicherungsgeschäftes die kürzeste Laufzeit des eingebundenen Kreditgeschäftes nicht überschreitet und das Sicherungsvolumen das Volumen der Grundgeschäfte, zu keinem Zeitpunkt übersteigt.

6. Im kommunalen Bereich ist häufig die Konstellation langer Kreditlaufzeiten (bis zu 30 Jahre) bei der Festlegung einer nicht deckungsgleichen Zinsbindungsfrist (z. B. 10 Jahre fest) anzutreffen. Auch hieraus resultiert ein Zinsänderungsrisiko. Die Untersagung in Abschnitt III. Abs. 4 für zukünftige Kreditgeschäfte zinsbezogene Finanzgeschäfte abzuschließen, sollte dahingehend gelockert werden, dass diese Regelung nicht für bevorstehende Umschuldungen gilt. Zur Begrenzung eines zahlungsstromorientierten Zinsänderungsrisikos bei bevorstehenden Umschuldungen sollte hier die Möglichkeit zur Sicherung eines Festzinssatzes (Forward-Rate-Agreement) bestehen.
7. Nach Abschnitt IV. „dürfen nur solche Zinsderivate zum Einsatz kommen, die sich auf ein risiko- und/oder kostenreduzierendes Instrument beschränken.“ Diese Aussage erscheint in Anlehnung an die Ausführungen im Abschnitt III. nicht eindeutig formuliert zu sein, so dass alternativ folgende Formulierung vorgeschlagen wird: „Es dürfen nur risiko- und/oder kostenreduzierende Zinsderivate zum Einsatz kommen.“
8. Abschnitt V. fordert u. a., dass im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsprognose dargelegt wird, welche Effekt mit dem Geschäft erzielt werden sollen. Auch hier liegt uns bisher keine Begründung für die angedachte Regelung vor. Wir gehen jedoch davon aus, dass die „Wirtschaftlichkeitsprognose“ ausschließlich der Erläuterung und Dokumentation des Absicherungszweckes (zukünftige Sicherung des aktuellen Zinsniveaus oder Senkung der Zinslast) dient. In diesem Fall sollte zur Vermeidung von Missverständnissen auf die Begrifflichkeit Wirtschaftlichkeitsprognose verzichtet oder diese genauer erläutert werden.
9. Der letzte Satz im Abschnitt VI. nimmt Bezug zum Runderlass vom 30.03.2012. Dieser hält im Abschnitt III. 1 fest, dass die Kommunen ausnahmsweise unter Beachtung der zeitlichen und inhaltlichen Konnexität Zinsderivate einsetzen können, um sich gegen ein Zinsänderungsrisiko aus Kreditgeschäften abzusichern. Dies ist laut Erlass konkret dann der Fall, wenn sich aus einem oder mehreren Darlehensverträgen der Kommune deshalb ein Zinsänderungsrisiko ergibt, weil variable Zinsen vereinbart werden. Damit sieht der Derivateerlass vom 30.03.2012 ausschließlich Instrumente bzw. Derivate vor, die eine synthetische Festverzinsung zur Folge haben.

Der aktuelle Erlassentwurf sieht dagegen Derivate vor, die neben der synthetischen Festverzinsung auch eine synthetische variable Verzinsung zur Folge haben. Dies kann in Zeiten rückläufiger Zinsen gerade mit Blick auf die Zinsoptimierung von Festzinskrediten hilfreich sein. Diese Widersprüchlichkeit muss zu Gunsten der Regelung im jetzigen Erlassentwurf beseitigt werden.

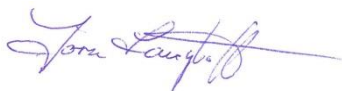
10. Wir gehen davon aus, dass sich die im Abschnitt V. erwähnte Inanspruchnahme eines kundigen Dritten im Rahmen der materiell-rechtlichen Prüfung auf die von den Kommunen für die Genehmigung zu erbringenden Voraussetzungen bezieht. Sodann sollte eine sprachliche Klarstellung auf eine Unabhängigkeit des Beraters hinweisen. Eine Doppelrolle als Berater und Anbieter von Derivaten sollte vermieden werden. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass die Margen der Banken bei Produkten z. T. deutlich höher ausfielen, bei denen Vertrieb und Beratung in einer Hand lagen.
11. Die im Abschnitt III. enthaltene Aufforderung, dass man dem Informationsvorteil der Banken durch die Einholung vergleichbarer Angebote begegnen soll, erschließt sich uns bisher nicht. Wie wird der Informationsvorteil der Bank abstrakt definiert? Wir sehen hier eher die geänderten Anforderungen an die Beratung durch die Banken (MiFID II, Rechtsprechung BGH zu Beratungspflichten von Banken; KNSA-Beitrag Nr. 067/2018 vom

16.02.2018) anstelle der Einholung mehrere Angebote als Lösung an. Die Einholung mehrerer Angebote dürfte im Übrigen in der Umsetzung der Verpflichtung zu sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung gemäß § 98 Abs. 2 KVG gängige Praxis sein.

12. Wir bitten um eine einheitliche sprachliche und inhaltliche Anpassung der Regelungen zur „*wirksamen Finanzverwaltung*“ im Abschnitt V. und der „*gut funktionierenden Finanzverwaltung*“ im Abschnitt VI.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen  
Im Auftrag

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Jörn Langhoff', with a stylized flourish extending to the right.

Langhoff

## **Nr. 067**

### **Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zu den Beratungspflichten einer Bank beim Abschluss von Zins-Swap-Verträgen**

Aus aktuellem Anlass und unter Verweis auf den KNSA-Beitrag Nr. 019/2018 vom 18.01.2018 stellen wir nachfolgend die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (BGH) zu den Beratungspflichten von Banken beim Abschluss von Zins-Swap-Verträgen dar:

#### **BGH Urteil vom 22.03.2011**

Mit KNSA Beitrag Nr. 200/2011 vom 15.04.2011 informierten wir über das Urteil des BGH vom 22.03.2011 (XI ZR 33/10). Der BGH hatte entschieden, dass die Bank gegenüber einem mittelständischen Unternehmen schadenersatzpflichtig ist, weil sie ihre Pflichten bei der Beratung über den Abschluss eines von ihr konstruierten Zinssatz-Swap-Vertrages (CMS Spread Ladder Swap-Vertrag) verletzt hat. Mit dem Urteil präzierte der BGH Anforderungen an die Anlageberatung einer Bank insbesondere auch bei komplizierten Geschäften mit hohem Verlustrisiko und dem verpflichtenden Hinweis auf negative Marktwerte. So muss eine Bank u.a. bei der Anlageberatung vor Abgabe der Empfehlung die Risikobereitschaft des Anlegers erfragen, es sei denn, diese ist ihr aus einer langjährigen Geschäftsbeziehung oder dem bisherigen Anlageverhalten ihres Kunden bereits bekannt. Bei hochkomplexen strukturierten und riskanten Produkten muss dem Kunden in verständlicher und nicht verharmlosender Art und Weise vor Augen geführt werden, dass das für ihn nach oben nicht begrenzte Verlustrisiko nicht nur ein "theoretisches" ist, sondern abhängig von der Entwicklung real und ruinös sein kann. Der Kunde muss im Hinblick auf das Risiko des Geschäfts im Wesentlichen den gleichen Kenntnis- und Wissensstand haben wie die ihn beratende Bank.

In dem konkreten Fall sah der BGH die Beratungspflicht schon deshalb als verletzt an, da die Bank nicht auf den auf den zum Abschlusszeitpunkt für sie negativen Marktwert des Vertrages hingewiesen hat. Bei der hier in Rede stehenden Zinswette ist der Gewinn der einen Seite der spiegelbildliche Verlust der anderen Seite. Für die beklagte Bank erweist sich der "Tausch" der Zinszahlungen nur dann als günstig, wenn ihre Prognose zur Entwicklung der Zinsdifferenz gerade nicht eintritt und die Klägerin Verlust erleidet. Dem Kläger blieb der bewusst strukturierte negative Marktwert als Ausdruck eines schwerwiegenden Interessenkonfliktes verborgen.

#### **BGH Urteil vom 28.04.2015**

Mit KNSA-Beitrag Nr. 209/2015 vom 21.05.2015 hatten wir über die Entscheidung des BGH vom 28.04.2015 (XI ZR 378/13) berichtet, in dem sich der BGH erneut mit den Pflichten von Banken, die eigene Zinssatz-Swap-Verträge empfehlen, auseinandergesetzt hat. Dabei ist der BGH davon ausgegangen, dass Zinssatz-Swap-Verträge selbst dann, wenn sie ausschließlich der Erzielung eines (Spekulations-) Gewinns gedient haben sollten, weder wegen einer Überschreitung des gemeindlichen Wirkungskreises unwirksam noch wegen eines Verstoßes gegen ein etwaiges gemeindliches Spekulationsverbot nichtig sind. Dagegen knüpfte der BGH an seine Rechtsprechung aus dem Jahr 2011 zu einem CMS Spread Ladder Swap-Vertrag an und bekräftigte, dass eine Bank, die zu einem eigenen Zinssatz-Swap-Vertrag rät, unter dem Gesichtspunkt eines schwerwiegenden Interessenkonflikts grundsätzlich verpflichtet ist, den Kunden über das Einpreisen ihrer Kosten und ihres Nettogewinns, d. h. über das Einstrukturieren eines anfänglichen negativen Marktwertes, aufzuklären. Das Einpreisen des anfänglichen negativen Marktwertes kann der Kunde, der davon ausgeht, die Bank verdiene ausschließlich bei einem ihr günstigen Verlauf der Zinswette in Höhe der Zinsdifferenz, nicht erkennen. Das gilt unabhängig von der konkreten Gestaltung der Bedingungen des Swap-Vertrages. Die Komplexität des Swap-Vertrages ist kein Kriterium, das über das Bestehen oder Nichtbestehen der Aufklärungspflicht entscheidet, so dass die im Jahr 2011 entwickelte Rechtsprechung nicht nur den CMS Spread Ladder Swap-Vertrag, sondern grundsätzlich alle Swap-Verträge betrifft.

### **BGH-Urteil vom 22.03.2016**

Mit KNSA-Beitrag Nr. 136 vom 13.04.2016 hatten wir über das Urteil des Bundesgerichtshofs (BGH) vom 22.03.2016 (XI ZR 425/14) berichtet. In der Entscheidung bekräftigt der BGH in Übereinstimmung mit seiner gefestigten Rechtsprechung, dass die beratende Bank über das Einpreisen eines anfänglichen negativen Marktwerts in einen mit ihr selbst geschlossenen Zinssatz-Swap-Vertrag aufgrund eines schwerwiegenden Interessenkonflikts aufklären muss und wiederholt seine Grundsätze zur Verjährung aus seinem Urteil vom 28.04.2015. Zudem hat der BGH die Beratungspflichten - gegenüber den Gemeinden - bei Abschluss von Zinssatz-Swap-Verträgen weiter konkretisiert. Zum einen hat er Ausführungen dazu gemacht, wann ein Zinssatz-Swap-Vertrag konnex auf einen Darlehensvertrag bezogen ist, sodass die beratende Bank ausnahmsweise nicht auf einen schwerwiegenden Interessenkonflikt hinweisen muss. Zum anderen hat der Bundesgerichtshof Ausführungen zur Vorteilsausgleichung gemacht.

### **BGH-Urteil vom 19.12.2017**

Mit KNSA-Beitrag Nr. 019/2018 vom 18.01.2018 hatten wir über die jüngste Entscheidung des Bundesgerichtshofs (BGH) vom 19.12.2017 (8 XI ZR 152/17) zu den Beratungspflichten von Banken bei Abschluss eines strukturierten Darlehensvertrages mit einer Gemeinde informiert. Klägerin war eine Gemeinde in Nordrhein-Westfalen. Die beklagte Bank hatte 2007 im Rahmen einer Finanzierungsberatung den Abschluss eines im Hinblick auf die Zinsen wechselkursbasierten Darlehensvertrages empfohlen. Mit der Klage verlangt die Klägerin die Rückzahlung der an die Beklagte geleisteten Zinsen und wendet sich gegen die weitere Inanspruchnahme aus dem Darlehensvertrag. Die Beklagte begehrt im Wege der Widerklage die Zahlung rückständiger Zinsen. Das Landgericht hat die Klage abgewiesen und der Widerklage im Wesentlichen stattgegeben. Die dagegen gerichtete Berufung ist ohne Erfolg geblieben. Im Gegensatz zu den Vorinstanzen sah der BGH im konkreten Fall einen Schadenersatzanspruch der Gemeinde gegen die Bank auf Ersatz der durch die gewählte Finanzierung entstandenen Mehrkosten wegen einer Verletzung ihrer Aufklärungspflicht über die Geschäftsrisiken. Der BGH ging allerdings auch von der fortbestehenden Wirksamkeit des Kreditvertrages aus.

Sämtliche Urteil können unter Angabe des Aktenzeichens unter [www.bundesgerichtshof.de](http://www.bundesgerichtshof.de) abgerufen werden.

### **Anmerkung:**

Zur aktuellen Rechtslage in Sachsen-Anhalt beim Einsatz von Derivaten durch die Kommunen verweisen wir auf den KNSA-Beitrag Nr. 068 in dieser Ausgabe. Die dort erwähnten Hinweise und Empfehlungen des Ministeriums der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt aus 2005 und den Erlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 30.03.2012 haben wir unter

[www.kommunales-sachsen-anhalt.de](http://www.kommunales-sachsen-anhalt.de)

(SGSA, Mitgliederservice, Mitgliederinformationen, Arbeitshilfen,  
Finanzen, Sonstige Arbeitshilfen)

eingestellt.

Unter der Rubrik **SGSA, Mitgliederservice, Mitgliederinformationen, Arbeitshilfen, Finanzen, Dienstanweisungen** haben wir zudem eine aktuelle **Musterdienstanweisung** des Deutschen Städtetags für den Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement eingestellt. Über diese hatten wir mit KNSA-Beitrag 349/2015 vom 15.09.2015 informiert.