

N i e d e r s c h r i f t

über die 71. Sitzung des Ausschusses für zentrale Steuerung, Finanzen und Kommunalrecht des Landkreistages Sachsen-Anhalt am 2. Juni 2020 (Videokonferenz)

Teilnehmer:

Vertreter der Landkreise gemäß Anwesenheitsliste (**Anlage**)

Herr GF Theel,	Geschäftsstelle
Herr Ref. Ruby,	Geschäftsstelle
Frau Ref.'in Fiebig,	Geschäftsstelle, zugleich als Protokollführerin

Tagesordnung

1. Begrüßung, Feststellung der Beschlussfähigkeit und der Tagesordnung
2. Genehmigung der Niederschrift über die 70. Sitzung des Fachausschusses am 18. Februar 2020
3. Aktuelle Entwicklungen im Kommunalverfassungsrecht
4. Finanzielle Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Kommunalfinanzen
5. Aktuelle Kreisumlageverfahren in Sachsen-Anhalt;
Urteile des Oberverwaltungsgerichtes Sachsen-Anhalt vom 17. März 2020
6. Umsetzung der SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnungen in den Landkreisen
7. Verschiedenes
8. Ort und Zeit der nächsten Sitzung

TOP 1**Begrüßung, Feststellung der Beschlussfähigkeit und der Tagesordnung**

Der stellv. Ausschussvorsitzende Landrat Dannenberg begrüßt die Teilnehmer zur 70. Sitzung des Fachausschusses, die erstmals als Videokonferenz durchgeführt wird. Er stellt die ordnungsgemäße Einladung und die Beschlussfähigkeit fest. Gegen die Tagesordnung werden keine Einwendungen erhoben.

TOP 2**Genehmigung der Niederschrift über die 70. Sitzung des Fachausschusses am 18. Februar 2020**

Die Niederschrift über die 70. Sitzung des Ausschusses für zentrale Steuerung, Finanzen und Kommunalrecht am 18. Februar 2020 wird einstimmig genehmigt.

TOP 3**Aktuelle Entwicklungen im Kommunalverfassungsrecht**

Referentin Fiebig erinnert daran, dass mit dem Erlass des Innenministeriums vom 23. März 2020 die Handlungsfähigkeit der Kreistage während der bestehenden Kontaktbeschränkungen aufrechterhalten und somit vermieden werden sollte, dass in diesem Zeitraum ausschließlich Eilentscheidungen durch die Hauptverwaltungsbeamten getroffen werden. Der Folgeerlass des MI war deutlich vorsichtiger formuliert und ging nur noch von einer ausnahmsweisen Beschlussfassung im Umlaufverfahren aus. Nunmehr sind die Ausnahmeregelungen ausgelaufen.

Die vom MI erteilten Ausnahmegenehmigungen waren auch Thema einer Landtagsanfrage sowie der Diskussion im Landtag am 8. Mai 2020. Als Folge hat der Landtag u. a. beschlossen, Änderungen im Kommunalverfassungsgesetz vorzunehmen, um es künftig krisensicher zu gestalten. Ein Gesetzentwurf dazu liegt noch nicht vor.

In einem ersten Gespräch auf Arbeitsebene haben die Kommunalen Spitzenverbände mit dem Innenministerium mögliche Themenfelder besprochen. Dazu gehört insbesondere die Internetbekanntmachung (zusätzlich zu den bestehenden Bekanntmachungsformen). Auch sind für die Kreistagsarbeit digitale Verfahren (z. B. Online-Abstimmung statt papiergebundenem Umlaufverfahren) und in Ausnahmefällen Videokonferenzen zuzulassen. Endgültige Regelungen dazu müssen jedoch vor Ort in den Hauptsatzungen oder Geschäftsordnungen getroffen werden.

Landrat Puhmann, Landkreis Stendal, hält eine gesetzliche Grundlage für ähnliche Krisensituationen in der Zukunft für erforderlich, um rechtssicher handeln zu können. Die konkrete Ausgestaltung muss jedoch in den Hauptsatzungen erfolgen, um schnell und auf die jeweilige Situation angepasst reagieren zu können. Denkbar sei beispielsweise, die notwendige Anzahl der anwesenden Mitglieder für die Beschlussfähigkeit herabzusetzen.

Referent Ruby ergänzt, dass die Corona-Pandemie auch gezeigt habe, dass die Regelungen zur Haushaltsdurchführung und -planung im Kommunalverfassungsrecht nicht geeignet sind, um auf unvorhersehbare Ereignisse wie die derzeitige Pandemie

angemessen zu reagieren. Daher sind hier ebenfalls Ausnahmemöglichkeiten, ggf. durch entsprechende Verordnungsermächtigungen, zu schaffen.

Angesichts der Entscheidung des Obergerichtes Sachsen-Anhalt zur Kreisumlageerhebung des Landkreises Börde (TOP 5) sowie der zahlreichen noch anhängigen Klageverfahren werde die Geschäftsstelle derzeit intensiv für eine Vorschrift im KVG LSA, wonach eine Haushaltssatzung auch nach Ablauf des Haushaltsjahres geändert oder erlassen werden kann.

Beschluss:

- 1. Der Fachausschuss begrüßt die während der Corona-Pandemielage zugelassenen untergesetzlichen Ausnahmen, um die Handlungsfähigkeit der Kreistage aufrechtzuerhalten. Für künftige Notsituationen sollten allerdings die notwendigen rechtlichen Regelungen über eine Änderung des Kommunalverfassungsgesetzes getroffen werden.***
- 2. Angesichts der zahlreichen Kreisumlageklagen fordert der Fachausschuss zusätzlich die Einführung einer Vorschrift, wonach eine Haushaltssatzung auch nach Ablauf des Haushaltsjahres geändert oder erlassen werden kann.***

TOP 4

Finanzielle Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Kommunalfinanzen

Ref. Ruby erläutert auf der Grundlage des Vorberichtes die aus kreislicher Sicht relevanten Maßnahmen des am 2. April 2020 vom Landtag beschlossenen Nachtragshaushaltsgesetzes 2020/2021:

- 70 Mio. Euro als pauschale Erstattung an Landkreise und kreisfreie Städte für die zu erwartenden Mehrbelastungen bei den KdU-Kosten nach dem SGB II,
- 40 Mio. Euro als Aufstockung des Ausgleichsstocks im Finanzausgleichsgesetz,
- 20 Mio. Euro (auch) für die Erstattung der Sachkosten kommunaler Gesundheitsämter (Schutzausrüstung, Desinfektionsmittel u. a.),
- 25 Mio. Euro als pauschale Förderung von Krankenhausinvestitionen (insbesondere für die Beschaffung von Geräten), auch für kommunale Häuser.

Auf der Grundlage einer in der Finanzstrukturkommission (FSK) am 17. April 2020 getroffenen Absprache habe die Geschäftsstelle die Landkreise gebeten, die Erstattung ihrer eigenen coronabedingten Aufwendungen gegenüber dem Sozialministerium (MS) geltend zu machen. Dies lehnt MS allerdings derzeit ab und verweist die Landkreise an das Finanzministerium.

Nach den aus den Landkreisen vorliegenden Informationen sind bis Ende Mai 2020 pandemiebedingte Kosten für Schutzausrüstungen und Desinfektionsmittel in Höhe von rd. 3,5 Mio. Euro aufgelaufen. Die Geschäftsstelle wird die Daten gemeinsam mit den kreislichen Kämmergeien aktualisieren und auf dieser Grundlage das Thema erneut für die FSK am 14. Juli 2020 anmelden.

In dem sich anschließenden Austausch begrüßen die Ausschussmitglieder den vom Land vorgesehenen pauschalen Mehrbelastungsausgleich im Bereich der KdU-Kosten nach dem SGB II.

Ergänzend berichtet Ref. Ruby über die Entscheidung des Finanzministeriums, zur Verbesserung der Liquidität der Kommunen die Dezemberraten der FAG-Zuweisungen auf den 10. Mai 2020 vorzuziehen. In diesem Zusammenhang bittet er um Hinweise, sobald sich die Liquidität der Landkreise infolge ausbleibender Kreisumlagezahlungen der Gemeinden verschlechtert.

Mit Blick auf die schwierige finanzielle Situation der kommunalen Ebenen insgesamt verweist GF Theel auf die bisher sehr enge Abstimmung mit dem Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt.

Beschluss:

- 1. Der Fachausschuss begrüßt die für den 10. Juni 2020 vorgesehene pauschale Erstattung der in Folge der Corona-Pandemie im SGB II für die Landkreise und kreisfreien Städte erwarteten Mehrbelastungen in Höhe von 70 Mio. Euro. Allerdings zeichnet sich bereits jetzt deutlich ab, dass im weiteren Verlauf des Jahres 2020 zusätzliche Maßnahmen von Bund und Land zur finanziellen Sicherung der kommunalen Aufgabenerfüllung erforderlich werden.***
- 2. Der Fachausschuss bittet die Geschäftsstelle, die Entwicklung der pandemiebedingten finanziellen Auswirkungen bei den Landkreisen gemeinsam mit der Arbeitsgemeinschaft der kreislichen Kämmerer zeitnah zu beobachten und sich beim Land für einen konnexitätsgerechten Ausgleich einzusetzen.***

TOP 5

Aktuelle Kreisumlageverfahren in Sachsen-Anhalt;

Urteile des Oberverwaltungsgerichtes Sachsen-Anhalt vom 17. März 2020

Auf der Grundlage des Vorberichtes erläutert GF Theel die Urteile des Oberverwaltungsgerichts Sachsen-Anhalt (OVG) vom 17. März 2020 in den Klageverfahren

- Gemeinde Barleben gegen Landkreis Börde sowie
- Stadt Hecklingen gegen Salzlandkreis.

In beiden Fällen war zuvor vom Verwaltungsgericht (VG) Magdeburg festgestellt worden, dass die Kreisumlagefestsetzung für das Haushaltsjahr 2017 auf einer unwirksamen Rechtsgrundlage beruht.

Das OVG hat die Berufungen zurückgewiesen, weil die für die Kreisumlage maßgeblichen Abwägungsgrundlagen den Kreistagsmitgliedern nicht zur Verfügung standen. Es reiche nicht aus, wenn die von der Kreisverwaltung ermittelten Grundlagen nur dieser, nicht aber dem Kreistag bekannt sind.

Aus kreislicher Sicht ausdrücklich zu begrüßen seien allerdings folgende Klarstellungen des OVG:

- Es obliegt dem Landesgesetzgeber, das Verfahren zur Kreisumlageerhebung zu regeln. Soweit derartige Regelungen, wie für das Land Sachsen-Anhalt, fehlen, haben die Landkreise die Befugnis zur Gestaltung ihrer Verfahrensweise.
- Weder die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden noch die landesgesetzlichen Regelungen geben eine Beteiligung der Gemeinden bei der Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes vor.
- Die Einnahmen der kreisangehörigen Gemeinden aus Steuern sind sozusagen mit der Kreisumlage vorbelastet, ihre Höhe steht also unter dem realisierenden Vorbehalt der Kreisumlageerhebung.
- Der vom VG Magdeburg als erforderlich angesehenen verschriftlichten Abwägungsentscheidung in der Beschlussvorlage zur Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes bedarf es ausdrücklich nicht.
- Der Landkreis hat bei seiner Abwägungsentscheidung nicht nur die finanzschwächste Gemeinde zu betrachten, sondern einen Querschnitt von allen kreisangehörigen Gemeinden.
- Wie der Landkreis sich die notwendigen Informationen beschafft, bleibt ihm überlassen. Für die erforderliche Querschnittsbetrachtung bedarf es insbesondere keiner Beteiligung der kreisangehörigen Kommunen. Vielmehr genügt der Rückgriff auf bereits zusammengetragene und gesicherte Daten zur Haushalts- und Finanzsituation aller kreisangehörigen Kommunen, anhand derer sich im Rahmen einer Gesamtschau die Entwicklung des gemeindlichen Finanzbedarfs generell einschätzen lässt.

Gründe für die Zulassung der Revision hat das OVG jeweils nicht gesehen. Beide Landkreise wollen aber Nichtzulassungsbeschwerde eingelegen.

Insbesondere für den Landkreis Börde finden sich hierfür auch rechtliche Ansätze, weil das OVG die vom Kreistag am 27. Februar 2020 beschlossene Heilung gänzlich verworfen hat. Eine nachträgliche Bestätigung oder Nachholung der Ermittlung, Abwägung und Offenlegung kann aus Sicht des OVG den seinerzeitigen Verfahrensverstöß nicht mehr heilen.

Überzeugen kann diese Rechtsauffassung allerdings nicht, zumal der Landkreis damit keine Möglichkeit mehr hätte, von der klagenden Gemeinde noch Kreisumlage zu erheben. Die vom Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich betonte Gleichwertigkeit von gemeindlicher und kreislicher Finanzausstattung würde damit einseitig verletzt.

Gemeinsam mit dem Deutschen Landkreistag wird die Geschäftsstelle daher das weitere Verfahren eng begleiten. Es bleibt zu hoffen, dass der Landkreis Börde die Revision beim Bundesverwaltungsgericht erreicht. Ein entsprechender Kreistagsbeschluss zur Einlegung einer Revisionsnichtzulassungsbeschwerde stehe am Abend des heutigen Tages an.

Ergänzend erinnert GF Theel an den im Jahr 2017 erarbeiteten Verfahrensvorschlag zur Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes (Stand: 11/2017), dem das Präsidium nach der Erörterung in der 63. Ausschusssitzung am 7. November 2017 zugestimmt hatte.

Die Geschäftsstelle habe die aktuelle Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Mai 2020 und des OVG vom 17. März 2020 zum Anlass genommen, einen „Verfahrensvorschlag 2020“ zu erarbeiten, der im Folgenden von GF Theel erläutert wird. Insbesondere sei die Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden nur noch formlos enthalten und die Bereitstellung der Abwägungsgrundlagen für die Kreistagsmitglieder neu aufgenommen worden.

Im Nachgang zur Ausschusssitzung werde die Geschäftsstelle den Entwurf des „Verfahrensvorschlages 2020“ den Ausschussmitgliedern mit der Möglichkeit zur ergänzenden Stellungnahme übersenden.

Beschluss:

Der Fachausschuss nimmt den Bericht der Geschäftsstelle zur Kenntnis und unterstreicht die Bedeutung der Kreisumlage für eine ordnungsgemäße Erfüllung der den Landkreisen übertragenen Aufgaben. Die Geschäftsstelle wird gebeten, in enger Abstimmung mit dem Landkreis Börde und dem Deutschen Landkreistag die Erfolgsaussichten einer Revisionsnichtzulassungsbeschwerde gegen das Urteil des OVG Sachsen-Anhalt vom 17. März 2020 zu prüfen.

TOP 6

Umsetzung der SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnungen in den Landkreisen

Die Ausschussmitglieder konstatieren, dass die Corona-Pandemie finanzielle Auswirkungen auf alle Fachämter in den Kreisverwaltungen hat. Sie tauschen sich über die verschiedenen Positionen in den Kreishaushalten aus, um entsprechende Erstattungsforderungen gegenüber dem Land plausibel darlegen zu können.

TOP 7

Verschiedenes

Von den Ausschussmitgliedern werden keine weiteren Themen angesprochen.

TOP 8

Ort und Zeit der nächsten Sitzung

Ursprünglich sollte die 72. Sitzung des Fachausschusses am 8. September 2020 stattfinden. Sie wurde im Nachgang in Abstimmung mit dem stellv. Ausschussvorsitzenden Landrat Dannenberg auf den 6. Oktober 2020 verschoben.



Theel