

1. Vermerk
Ref. 3
pa

18.08.2023

an Herrn Liebenehm
im Hause

Drittes Gesetz zur Fortentwicklung des Kommunalverfassungsrechts

- **Im Vorblatt unter „B.“ sollte Satz 1 sollte wie folgt ergänzt werden:**

„Der Entwurf des Artikelgesetzes setzt die Ergebnisse der unter Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände und der kommunalen Ebene durchgeführten Evaluierung der kommunalrechtlichen Vorschriften weitgehend um.“

Begründung:

Die aktuelle Formulierung erweckt den Eindruck, dass alle Vorschläge der kommunalen Spitzenverbände und Praktiker umgesetzt worden wären. Das ist aber nicht zutreffend.

- **Im Vorblatt unter „4. ...“ ist Satz 1 unvollständig:**

„Die kommunale Zusammenarbeit soll gestärkt und ihre Regeln an die praktischen Erfordernisse angeglichen werden.“

- **Ergänzungsvorschlag zu Artikel 2 GE - § 98 KVG LSA**

Die Frist für die Ausgleichsverpflichtung des Finanzhaushaltes nach § 98 Abs. 3 Nr. 2 KVG LSA sollte nochmals mindestens auf den 01.01.2028 verschoben werden.

Begründung:

Das neue Finanzausgleichsgesetz wird einen Zeitraum von drei Jahren (2024-2026) umfassen. Dieser Zeitraum wird genutzt werden, um in einem weiteren Gutachten die vertikale Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleiches zu beleuchten und das dann folgende FAG entsprechend der im Gutachten erzielten Ergebnisse anzupassen. Insoweit sollte mindestens ein Übergangszeitraum von einem Jahr zwischen dem Inkrafttreten des endgültig umgestalteten Finanzausgleichsgesetzes bis zum Eintritt der Ausgleichsverpflichtung des Finanzhaushaltes vergehen. Denn eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen ist unablässige Voraussetzung, dass die Kommunen der Ausgleichsverpflichtung überhaupt nachkommen können.

- **Ergänzungsvorschlag zu Artikel 2 GE - § 99 Abs. 3 und 4 KVG LSA:**

*Die Erhebung von Umlagen sollte wieder zurückgeführt werden auf einen **Ausgleich des Ergebnishaushaltes**, der das Kernelement des neuen kommunalen Haushaltsrechtes darstellt.*

*Außerdem sollte das Gesetz eine Regelung zur **Kumulierung von Umlagen** enthalten.*

Begründung:

Das aktuelle Anknüpfen am Bedarf eröffnet den Umlagekörperschaften auch die Beschaffung eines über den Haushaltsausgleich hinausgehenden Liquiditätsbedarfs, ohne das Folgefragen, wie z. B. zur Frage der Höhe des Eigenkapitals einer Umlagekörperschaft oder der Doppelfinanzierung des Anlagevermögens jemals erörtert wurden.

Allein schon die Kumulierung von Kreisumlage und Verbandsgemeindeumlage kann in der Praxis dazu führen, dass eine Gemeinde über 100 v. H. ihrer maßgeblichen Einnahmen an die Umlagekörperschaften geben muss. Hinzukommen können beispielsweise noch Umlagen für Zweckverbände etc. Deshalb ist eine Regelung zur Kumulierung der Umlagen erforderlich, um einerseits ein „Windhundeverfahren“ unter den Umlagekörperschaften zu vermeiden und andererseits, um den umlagepflichtigen Gemeinden auch einen Mindestverbleib eigener Einnahmen zu gewährleisten.

- **Artikel 2; Ziffer 23b) GE - § 102 KVG LSA**
– **Erlass der Haushaltssatzung, kommunalaufsichtliche Befugnisse:**

Der neue § 102 Abs. 3 KVG ist zu weitgehend und sollte gestrichen werden.

Begründung:

Die Intention der Neuregelung in § 102 Abs. 3 ist zwar nachvollziehbar, lässt sich aber nicht mit Zielsetzungen vereinbaren, die durch die Fortentwicklung des Kommunalverfassungsrechts erreicht werden sollen. Sie ist auch nicht geeignet, die Aufarbeitung der Rückstände bei der Erstellung der Jahresabschlüsse zu beschleunigen.

Sie schränkt einerseits die Handlungsfähigkeit der betroffenen Kommunen massiv ein, da diese bis zur vollständigen Aufholung ihrer Jahresabschlussarbeiten dauerhaft in die vorläufige Haushaltsführung geraten. Corona-Pandemie, Ukraine-Krieg, Energiekrise und hohe Inflation, eine Rezession der Wirtschaft – dies zu bewältigen braucht es ebenso handlungsfähige Kommunen, wie zur Bewältigung der großen Zukunftsaufgaben; etwa der Klima-, Wärme- und Energiewende. Das ist von Kommunen in vorläufiger Haushaltsführung nicht leistbar. Insbesondere dringend erforderliche Investitionen werden sich zusätzlich verzögern. Förderprogramme können nicht in Anspruch genommen werden. Zusätzlich ist zu erwarten, dass durch die vorläufige Haushaltsführung der Aufholprozess der Jahresabschlussarbeiten in den betroffenen Kommunen weiter erschwert und verzögert wird.

Die Neuregelung schränkt andererseits massiv die Entscheidungsfähigkeit der Kommunalaufsichtsbehörden ein, denn unabhängig von den maßgeblichen Gründen verbleibt den Kommunalaufsichtsbehörden keinerlei Ermessensspielraum für eine abweichende Entscheidung. Die Gründe für die Rückstände sind vielfältig und jedenfalls teilweise von den betroffenen Kommunen unverschuldet. Das muss bei der Entscheidung, einer Kommune den Haushalt zu versagen, berücksichtigt werden.

Statt „Bestrafung“ sollte vom Land der Dialog mit den Kommunen gesucht werden, um zu erörtern, wie das Haushaltsrecht von überflüssigem Ballast entschlackt werden kann und wie die Prozesse in der Haushaltsplanung und –ausführung beschleunigt werden können.

Im Übrigen soll das Gesetz zum 01.07.2024 in Kraft treten und wäre somit erstmals für den Haushalt 2025 anwendbar. Es sollte bedacht werden, dass die Städte und Gemeinden aktuell und 2024 viele Ressourcen auf die Umsetzung der Grundsteuerreform bündeln müssen; und zwar nicht zuletzt wegen der massiven, vom Land Sachsen-Anhalt zu verantwortenden Verzögerungen des Datentransfers von Seiten der Landesfinanzverwaltung an die Kommunen.

- **Ergänzungsvorschlag zu Artikel 2 GE- § 104**

In §104 Abs. 2 sollte die Höchstgrenze für Kredite für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen aufgehoben werden.

Begründung:

Die fixe Höchstgrenze geht an den praktischen Sachverhalten insbesondere in Anbetracht der anhaltenden Inflation vorbei und könnte dazu führen, dass Kommunen in vorläufiger Haushaltsführung bereits die begonnenen oder unaufschiebbaren Investitionsmaßnahmen nicht fortführen bzw. aufgreifen können. Durch den Verweis auf § 108 Abs. 2 Satz 2 KVG LSA ist bereits sichergestellt, dass die Aufnahme eines Kredites von der Kommunalaufsichtsbehörde nur dann genehmigt werden kann, wenn die Kreditverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune in Einklang stehen. Insoweit ist eine weitere Begrenzung der Höhe nach nicht erforderlich.

- **Ergänzungsvorschlag zu Artikel 2 GE - § 107 KVG LSA**

§ 107 Abs. 3 KVG LSA sollte lauten:

„Verpflichtungsermächtigungen gelten weiter bis die nächste Haushaltssatzung erlassen ist.“

Begründung:

Durch diese Änderung würde sichergestellt, dass die Verpflichtungsermächtigungen bis zum Erlass einer weiteren Haushaltssatzung, also auch dann weiter gelten, wenn in einem Jahr keine Haushaltssatzung erlassen werden kann. Gründe hierfür können beispielsweise in einem anhängigen Klageverfahren liegen. Auch wenn die beabsichtigte Regelung des § 102 Abs. 3 KVG LSA umgesetzt würde, ist ein mehrjähriges Verharren einiger Kommunen in der vorläufigen Haushaltsführung nicht auszuschließen. Es müsste daher im Gesetz Vorsorge getroffen werden, auch diesen Kommunen ein Minimum an Handlungsfähigkeit zu sichern.

- **Ergänzungsvorschlag zu Artikel 2 GE - § 108 KVG LSA**

Die Regelungen zur Fortgeltung der Ermächtigung für Kredite (§ 108 Abs. 3 KVG LSA) und Investitionen (§ 19 Abs. 2 KomHVO) sind nicht mehr zeitgemäß und überarbeitungsbedürftig

Begründung:

Die Kreditermächtigung gilt aktuell nur weiter, bis die Haushaltssatzung für das übernächste Jahr erlassen ist. Dieser Zeitraum ist nicht deckungsgleich mit der Fortgeltung der Ermächtigungen für Investitionen, insbesondere für Baumaßnahmen und gefährdet deshalb die Finanzierung dieser Investitionen (vor allem, wenn eine erneute Veranschlagung des notwendigen Kredites nicht genehmigungsfähig wäre).

Insgesamt ist der Realisierungszeitraum von Investitionen in den letzten Jahren deutlich länger geworden und geht häufig über den Zeitraum von zwei Jahren hinaus. Insoweit bilden die rechtlichen Regelungen auch die Realität nicht mehr sachgerecht ab und bedürfen der Überarbeitung.

- **Ergänzungsvorschlag zu Art. 2 GE- § 110 KVG LSA**

§ 110 Abs. 1 Satz 2 sollte wie folgt geändert werden:

„Die Ermächtigung gilt weiter, bis in die nächste Haushaltssatzung erlassen ist“

In §110 Abs. 2 KVG LSA sollte der Kommunalaufsichtsbehörde die Möglichkeit eröffnet werden, insbesondere im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung, auch eine Überschreitung des in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbeitrages zuzulassen.

Begründung:

Durch diese Änderung würde sichergestellt, dass die Ermächtigung bis zum Erlass einer weiteren Haushaltssatzung, also auch dann weiter gilt, wenn in einem Jahr keine Haushaltssatzung erlassen werden kann. Gründe hierfür können beispielsweise in einem anhängigen Klageverfahren liegen. Auch wenn die beabsichtigte Regelung des § 102 Abs. 3 KVG LSA umgesetzt würde, ist ein mehrjähriges Verharren einiger Kommunen in der vorläufigen Haushaltsführung nicht auszuschließen. Es müsste daher im Gesetz zur Vorsorge getroffen werden, auch diesen Kommunen ein Minimum an Handlungsfähigkeit zu sichern.

Eine Überschreitung des Höchstbetrages des in der letzten Haushaltssatzung festgesetzten Liquiditätskredites kann insbesondere dann erforderlich werden, wenn die beabsichtigte Änderung in § 102 Abs. 3 KVG LSA umgesetzt wird. In Anbetracht in der durch in die Inflation zu erwartenden Kostensteigerungen, insbesondere auch der Personalkosten, muss im Gesetz Vorsorge dafür getroffen werden, dass mehrjährig in der vorläufigen Haushaltsführung befindliche Kommunen hinsichtlich der Erfüllung ihrer verpflichtenden und notwendigen Aufgaben handlungsfähig bleiben. Sofern die Vertretung bei Vorliegen tragender Gründe eine Überschreitung des letztmals in einer Haushaltssatzung beschlossenen Liquiditätskreditrahmens beschließt, sollte den Kommunalaufsichtsbehörden die Genehmigungsfähigkeit eröffnet werden, wenn anderenfalls der Kommune die Zahlungsunfähigkeit drohen würde.

- **Artikel 2; Ziffer 28 GE - § 119 KVG LSA**

Die Verpflichtung für die erstmalige Erstellung eines Gesamtabchlusses sollte mindestens auf das Haushaltsjahr 2028 verschoben werden.

Begründung:

Eine Verschiebung der erstmaligen Erstellung des Gesamtabchlusses auf das Jahr 2025 ist nicht zielführend, da hierfür bereits jetzt und im Jahr 2024 vorbereitende Maßnahmen getroffen werden müssten (zum Beispiel zur Anpassung der Kontenrahmenpläne). Vor dem Hintergrund des beabsichtigten Inkrafttretens der Novelle und der weiterhin aufzuholenden Jahresabschlüsse erscheint diese Terminierung unrealistisch und dürfte von den Kommunen kaum leistbar sein.

Zudem sollte die Ausgestaltung der Gesamtkonsolidierung nochmals eingehend dahingehend erörtert werden, welche Daten für die Kommunen und für externe Adressaten von Interesse sind und welche Anforderungen für die Erstellung des Gesamtabchlusses sich hieraus konkret ableiten. Eine kritische Aufwand-Nutzen-Analyse sollte überzogene Regularien reduzieren, bevor eine verpflichtende Vorgabe des Gesamtabchlusses erfolgt. Diskutiert werden sollte in diesem Zusammenhang auch die Frage, ob ggf. der Beteiligungsbericht inhaltlich so aufgewertet werden könnte, dass er die erforderlichen Daten liefert und so einen Gesamtabschluss ersetzen könnte.

So wie der Gesamtabschluss aktuell ausgestaltet ist, insbesondere auch hinsichtlich der Erstellungsfrist von eineinhalb Jahren, sind Steuerungspotenziale nicht ersichtlich.

- **Ergänzungsvorschlag zu Artikel 2 GE - § 120 Abs. 1 KVG LSA**

Die Frist für die Aufstellung des Jahresabschlusses sollte von vier auf sechs Monate verlängert werden.

Begründung:

Die Erfahrungen bei der Erstellung der Jahresabschlüsse weisen auf eine im Vergleich zu kameralen Abschlüssen enorm gesteigerte Komplexität hin. Zudem erschwert der sich stetig verstärkende Fachkräftemangel insbesondere den Städten und Gemeinden das Anwerben ausreichend qualifizierten Personals. Diesen Umständen würde durch die Fristverlängerung im tolerablen Umfang Rechnung getragen.

- **Ergänzungsvorschlag zu Artikel 2 GE - § 140**

§ 140 Abs. 3 KVG LSA (neu: § 140 Abs. 4) sollte gestrichen werden.

Begründung:

Die Notwendigkeit einer zusätzlichen Prüfung neben der obligatorischen Prüfung der kommunalen Unternehmen durch Wirtschaftsprüfungsgesellschaften erschließt sich nicht. Im Übrigen gibt die unklare Formulierung in § 140 Abs. 3 KVG LSA immer wieder Anlass zu

Rechtsstreitigkeiten. Die Regelung bestimmt, dass die Kommune in Ihrem Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit darauf hinzuwirken hat, dass dem zuständigen Rechnungsprüfungsamt bzw. dem Landesrechnungshof die in § 54 HGrG vorgesehenen Befugnisse eingeräumt werden. In der Praxis wirft die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs „hinzuwirken“ immer wieder Fragen auf. Unklar ist, welche Maßnahmen die Kommune konkret ergreifen muss, um den Gesetzesauftrag zu erfüllen.

- **Artikel 2; Ziffer 35 GE - § 150 KVG LSA**

Die Ergänzung sollte gestrichen werden.

Begründung:

Es wird auf die Begründung zum Änderungsvorschlag zu Artikel 2; Ziffer 23b) GE - § 102 KVG LSA - verwiesen.

- **Ergänzungsvorschlag zu Artikel 2 GE - § 161 Abs. 2 KVG LSA**

Die Verordnungsermächtigung nach Abs. 2 Satz 1 sollte nicht auf das Vorliegen einer epidemischen und pandemischen Lage beschränkt bleiben.

Begründung:

Die Auswirkungen des Ukraine-Krieges sowie die dadurch ausgelöste Inflation und Energiekrise zeigen deutlich, dass jederzeit Situationen möglich sind, die ein unverzügliches und schnelles Handeln des Ordnungsgebers erfordern. Deshalb sollte auch die in Abs. 2 Satz 4 Dem Landtag zugewiesene Aufgabe, das Vorliegen einer Krisensituation festzustellen der Landesregierung oder dem Ministerium für Inneres und Sport obliegen.

- **Gesetzesbegründung, Teil A, 2. Absatz**

Satz eins sollte wie folgt geändert werden:

„Die in der Evaluierung kommunalrechtlicher Vorschriften gewonnenen Erkenntnisse, die gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden durchgeführt wurde und deren Ergebnisse in verschiedenen Workshops erörtert wurden, wurden in dem Gesetzentwurf zur Änderung des GKG-LSA, des KVG LSA, des Eigenbetriebsgesetzes und des Anstaltsgesetzes weitgehend berücksichtigt.“

Begründung:

Zur Begründung wird auf die Ausführungen zum Vorblatt B Absatz 1 am Anfang des Vermerks verwiesen.

- **Gesetzesbegründung, Teil B zu Artikel 1 Nr. 17 (§ 13)**

Im zweiten Absatz sollte der zweite Halbsatz

“ ... wenn sich die Planung im Einzelfall nicht bestätigt.“

gestrichen werden.

Begründung:

§ 5 Abs. 2b) KAG LSA sieht vor, dass Kostenunterdeckungen einer Kalkulationsperiode in der kommenden Kalkulationsperiode ausgeglichen werden sollen. Insoweit geht es, wenn § 13 zukünftig die Erhebung einer allgemeinen Umlage für Fehlbeträge des Vorjahres eröffnet nicht um Planabweichungen, sondern um Fehlbeträge, die entstehen, weil der Gesetzgeber es bisher vernachlässigt hat, den Aufgabenträgern auskömmliche Finanzierungsmöglichkeiten zu eröffnen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit gehören dazu:

- o gesetzlich verordnete Beitragsausfälle, z. B. bei übergroßen Grundstücken,
- o fehlende Kompensationsregelungen bei Forderungsausfällen,
Derartige Ausfälle sollten für gebührenfähig erklärt werden!
- o fehlende Kompensationsregelungen für Rechtsanwaltskosten etc.
Derartige Ausfällen sollten ebenfalls für gebührenfähig erklärt werden!

Seit Jahren versuchen wir diesbezüglich mit dem MI LSA in der Sache auskömmliche Finanzierungsregelungen zu finden.

Deshalb sollte in der Gesetzesbegründung nicht der Eindruck erweckt werden, dass sich um Planungsfehler der Aufgabenträger handelt, wenn Jahresfehlbeträge entstehen. Es sind überwiegend Versäumnisse des Gesetzgebers, die an dieser Stelle zu Lasten der Städte und Gemeinden durch die Umlage kaschiert werden sollen.

Lediglich geplante Unterdeckungen, z. B. ein politischer Gebührensatz, der nicht zur vollständigen Kostendeckung führt, wären grundsätzlich über eine Umlage bei den Mitgliedsgemeinden zu decken.

Pankrath

2. JL z. K. und Abstimmung wg. HFA

3. Li z. w. V.