

Magdeburg, den 10.10.2024

Sitzung des HFA Nr. 68
Datum: 23.10.2024
Ort: Landesgeschäftsstelle des SGSA

Bearbeiter: Jörn Langhoff

TOP 4 **Anpassung gesetzlicher Grundlagen zur Umlageerhebung**

Anlagen PowerPoint-Folien MI v. 09.10.2024 (**vertraulich!**)

Bisherige Beratung: 66. Sitzung des HFA am 24.04.2024 (TOP 6)

Beschlussvorschlag:

Der Ausschuss wird um Aussprache und eine Positionierung hinsichtlich des Vorschlags des MI zur Anpassung der gesetzlichen Grundlagen zur Umlageerhebung gebeten.

Begründung:

Rechtsprechung zur finanziellen Mindestausstattung

Das VG Halle hat am 28.06.2023 in mehreren Klageverfahren verschiedener Gemeinden gegen die Kreisumlagefestsetzung des Landkreises Mansfeld-Südharz für die Haushaltsjahre 2018 und 2020 entschieden. Zwar hatte der Landkreis Mansfeld-Südharz den Umlagesatz verfahrensfehlerfrei festgesetzt, jedoch in materiell-rechtlicher Hinsicht den Grundsatz des finanziellen Gleichrangs nicht gewahrt und bei einer Mehrzahl der Gemeinden den verfassungsrechtlich garantierten Schutz einer finanziellen Mindestausstattung nicht hinreichend beachtet.

Die hierauf vom betroffenen Landkreis gerichteten Anträge auf Berufung wurden durch das OVG LSA am 12.12.2023 abgelehnt. Ausgehend von der Rechtsprechung des BVerwG dahingehend, dass die durch Art. 28 Abs. 2 GG gebotene Garantie der finanziellen Mindestausstattung als absolute Untergrenze der Kreisumlageerhebung dann verletzt sei, wenn die Gemeinden dauerhaft und strukturell nicht in der Lage sind, ihr Recht auf eine eigenverantwortliche Erfüllung auch freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen, präziserte das OVG LSA, auch in Ermangelung rechtlicher Vorgaben durch den Landesgesetzgeber, in den letzten Jahren die konkreten Anforderungen hieran. Nach Auffassung des OVG LSA ist die finanzielle Mindestausstattung der kreisangehörigen Gemeinden dann verletzt, wenn mehr als ein Viertel der kreisangehörigen Gemeinden die Kreisumlage in einem Zeitraum von neun Jahren ohne Eingriff in die verfassungsrechtliche finanzielle Mindestausstattung nicht vollständig erbringen kann.

Folgen der Rechtsprechung für die Landkreise

In Folge der OVG-Entscheidung vom 12.12.2023 müssen Landkreise die Kreisumlage eventuell so weit absenken, dass nur höchstens ein Viertel der kreisangehörigen Gemeinden durch die Kreisumlagezahlung dauerhaft und strukturell nicht in der Lage ist, ihr Recht auf eine eigenverantwortliche Erfüllung auch freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen.

In Auslegungen der Gerichtsurteile, die als Finanzindikator für die mögliche strukturelle Verletzung der finanziellen Mindestausstattung auf die Fähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden zum Haushaltsausgleich abstellen, initiierte das Ministerium für Inneres und Sport (MI) bereits 2023 eine Abfrage zum Anteil der Kommunen mit Fehlbeträgen für das laufende und die kommenden drei Planjahre und die zurückliegenden fünf Jahre. Neben dem Landkreis Mansfeld-Südharz traf dies für vier weitere Landkreise (LK Börde, Burgenlandkreis, Salzlandkreis und LK Wittenberg) zu.

Durch die Obergrenze wurde aus Sicht der Landkreise deren Möglichkeit zur Festsetzung der Kreisumlage spürbar eingeschränkt, ohne dass das Land in seinen Zuweisungen an die Landkreise im Finanzausgleichsgesetz 2024 darauf reagiert hat. Hinzu kommt, dass nach der bisherigen Rechtsprechung des hiesigen Landesverfassungsgerichts die Zuweisungen an die Kommunen und damit auch an die Landkreise von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes abhängig sind. In diesem Zusammenspiel aus Vorgaben der Rechtsprechung des LVerfG LSA zur Finanzausstattung der Kommunen und des OVG LSA zur Beachtung der finanziellen Mindestausstattung der kreisangehörigen Gemeinden bleibt die finanzielle Leistungsfähigkeit der Landkreise unbeachtet. Dies ist nach Auffassung der Landkreise nicht von Art. 28 Abs. 2 GG gedeckt, was wiederum der Grund ist, dass einzelne Landkreise im direkten Weg zum Bundesverfassungsgericht eine kommunale Verfassungsbeschwerde gegen das Finanzausgleichsgesetz 2024 einreichen. Geklärt werden soll die Frage, ob die Landkreise einen eigenen Leistungsanspruch auf Mindestausstattung gegenüber dem Land haben.

Bisherige Position des SGSA

Wir sehen die OVG-Beschlüsse vom Dezember 2023 und die hierdurch ausgelöste Diskussion um bei einigen Landkreisen auftretenden offenen Kreisumlagezahlungen als ein weiteres Indiz für die mangelhafte Finanzausstattung der Kommunen in Sachsen-Anhalt i. S. d. Art. 88 Abs. 1 Verf LSA. Dies gilt für Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden gleichermaßen, so dass eine Lösung auf beiden Ebenen gesucht werden muss. Bloße Umschichtungsversuche des Landes zu Lasten der kreisangehörigen Gemeinden wären angesichts der Ursache für die aktuellen Probleme, nämlich der Verletzung der finanziellen Mindestausstattung der kreisangehörigen Gemeinden, abwegig.

Zudem gilt es auf die Erkenntnisse des FAG-Gutachtens aus 2023 hinzuweisen, dass den Kommunen Sachsen-Anhalts die geringste Steuerkraft und unter Berücksichtigung der Zuweisungen des Landes die geringste Finanzkraft im ostdeutschen Vergleich attestiert, und dass, obwohl diese im bundesweiten Vergleich ihr Einnahmepotential ausschöpfen.

Zielstellung sollte daher für beide kommunalen Spitzenverbände sein, auf die nicht zu negierende Finanzierungsproblematik der Landkreise als Folge der ebenfalls bestehenden Finanzierungsprobleme der kreisangehörigen Gemeinden und der Abhängigkeit von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes hinzuweisen.

Gespräch der Landesregierung mit den kommunalen Spitzenverbänden

In Folge der Rechtsprechung des OVG LSA v. a. hinsichtlich der erstmals festgestellten Verletzung der finanziellen Mindestausstattung der kreisangehörigen Gemeinden im Rahmen der Kreisumlagefestsetzung des Landkreises Mansfeld-Südharz und dem hiermit auf Landkreis-seite ausgelösten Druck fand am 13.02.2024 ein Gespräch zwischen der Landesregierung und den Kommunalen Spitzenverbänden statt. Hier wurde u. a. vereinbart, dass im Laufe des Jahres 2024 die rechtlichen Regelungen zur Erhebung der Kreisumlage überprüft und gegebenenfalls angepasst werden sollen, um u. a. der Rechtsprechung im Hinblick auf die materiell-rechtlichen Anforderungen an die Kreisumlageerhebung gewisse Leitplanken zu geben. Offen blieb zunächst, in welche konkrete Richtung diese Änderung gehen soll.

Aktuelle Überlegungen des MI LSA

Ausgehend auch von der Umfrage aus dem Jahr 2023 hat das MI daraufhin Überlegungen angestellt, wie man auf die aktuelle Situation reagieren kann. In Gesprächen auf Arbeitsebene am 08.05.2024 und 09.10.2024 wurden wir seitens des MI über den jeweiligen Stand informiert.

Durchgeführt wurde durch das MI u. a. eine Länderumfrage zur vorhandenen Rechtsprechung und entsprechender gesetzlicher oder untergesetzlicher Regelungen für den Bewertungs- und Einschätzungsspielraum bei der Kreisumlagefestsetzung. Jedoch verfügt kein Bundesland über verbindliche, stark ausstrukturierte Vorgaben über den Bewertungs- und Einschätzungsspielraum der Kreisumlagefestsetzung.

Das MI hinterfragt den aktuell durch die Gerichte herangezogenen Indikator zur Feststellung einer Verletzung der finanziellen Mindestausstattung in Form der Fehlbeträge bei mindestens einem Viertel der kreisangehörigen Gemeinden über einen Zeitraum von neun Jahren. Ein Problem sieht man vor allem hinsichtlich der Plan-Ist-Abweichungen, die per se genereller Natur sind und grundsätzlich auch Ausfluss einer vorsichtigen Haushaltsplanung sein können. Anhand interner Übersichten des MI zu den Plan- Ist-Abweichungen der Landkreise 2013 - 2023 geht hervor, dass bis auf zwei Landkreise (LK Stendal, LK Mansfeld-Südharz) alle übrigen Landkreise deutliche Überschüsse im Ist ausweisen. Für das MI ist die allumfassende Zuschreibung einer schlechten Finanzlage für alle Landkreise daher nicht zutreffend.

Hinsichtlich der ausschließlichen Betrachtung der Fehlbeträge erschweren nach Auffassung des MI die nach wie vor fehlenden Jahresabschlüsse in nicht unerheblichen Umfang eine Feststellung der möglichen Verletzung der finanziellen Mindestausstattung. Hinzu kommt, dass selbst beim Aufholen der fehlenden Jahresabschlüsse beim betrachteten Zeitraum von 9 Jahren und der obergerichtlichen Vorgabe, dass dieser Betrachtungszeitraum auch in die Zukunft gerichtet sein muss, stets die überwiegende Anzahl der betrachteten Jahre auf Plandaten basieren. Angesichts der beschriebenen Plan-Ist-Abweichung, die ausdrücklich keinen Gesetzesverstoß darstellen und für alle Kommunen und nicht ausschließlich für die Landkreise zutreffend sind, gab es frühzeitig die Überlegungen im MI, die Verletzung der finanziellen Mindestausstattung anders nachzuweisen als dies im Status quo durch die Rechtsprechung erfolgt.

Hier wurden seitens des MI mehrere Prüfansätze verfolgt. So wurden u.a. Überlegungen zur Kreisumlagefestsetzung nach Ist-Daten, einer vorläufigen Kreisumlagefestsetzung mit anschließender Spitzabrechnung und auch die eventuelle Einführung eines Mindestkreisumlagesatzes geprüft. Häufig wurden die Prüfansätze aus unterschiedlichen Gründen der Praktikabilität und/oder der Rechtsunsicherheit verworfen. So würde z. B. die von Finanzminister Richter in einer Landtagsdebatte angesprochene Festsetzung der Kreisumlage ausschließlich auf Basis von Ist-Daten den aktuellen Vorgaben des BVerwG bzw. OVG LSA in Bezug auf die Heranziehung von Plandaten bei der erstmaligen Festsetzung der Kreisumlage (nicht Heilung!) widersprechen. Eine vorläufige Kreisumlagefestsetzung mit anschließender Spitzabrechnung würde zudem die Problematik der echten Rückwirkung mit sich bringen.

Aufgrund der Probleme bei der Betrachtung der Verletzung der finanziellen Mindestausstattung anhand der Fehlbeträge und den bisher geprüften Alternativen hat das MI ab Mai 2024 die Aufnahme von Liquiditätskrediten als Finanzindikator für die mögliche strukturelle Verletzung der finanziellen Mindestausstattung fokussiert. Dabei stützte man sich auch auf die vom BVerwG vorgegebene Definition der finanziellen Mindestausstattung

„Die Gemeinden müssen mindestens über so große Finanzmittel verfügen, dass sie ihre pflichtigen (Fremd- und Selbstverwaltung-) Aufgaben ohne (nicht nur vorübergehende) Kreditaufnahme erfüllen können und darüber hinaus über eine „freie Spitze“ verfügen, um zusätzliche freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben in einem bescheidenen, aber doch merklichen Umfang wahrzunehmen.“

Während die Betrachtung der freien Spitze seitens des MI unter Bezugnahme auf ein Urteil des OVG Koblenz vom 17.07.2020 als bedenklich angesehen wurde, wurde die Aufnahme von Liquiditätskrediten in einem bestimmten Ausmaß dahingehend interpretiert, dass einer Gemeinde keine ausreichenden Spielräume mehr für die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben zur Verfügung stehen. Hauptschwierigkeit dieses Ansatzes war eine „problematische“ Erheblichkeitsschwelle zu definieren. Ein entsprechender Hinweis des Landesrechnungshofs Rheinland-Pfalz aus dem dortigen Kommunalbericht 2018 i. H. v. von 1.000 Euro je Einwohner konnte jedoch nicht adäquat nachvollzogen und somit auch nicht auf die Situation in Sachsen-Anhalt angepasst werden.

Am 09.10.2024 wurden wir daher durch das MI in Kenntnis gesetzt, dass man an der Betrachtung der Liquiditätskredite nicht mehr festhält. Ursächlich hierfür ist die Feststellung des MI, dass ein eventuell betroffener Umlagehaushalt (Landkreis und Verbandsgemeinde) kaum in der Lage sein dürfte, bei einer anhand der Liquiditätskreditverschuldung festgestellten möglichen Verletzung der finanziellen Mindestausstattung durch eine Anpassung der Umlagehebesätze ad hoc auf eine Reduzierung der Liquiditätskreditverschuldung hinzuwirken.

Daher fokussiert das MI als alternative Haushaltskennzahl inzwischen den Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit (**Anlage**). Aus Sicht des MI zeigt die Kennzahl, inwieweit eine Kommune in der Lage ist, aus ihrer laufenden Verwaltungstätigkeit Zahlungsüberschüsse zu erwirtschaften. Bei ausgeglichenen oder positiven Saldo konnte die Kommunen die Auszahlungen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit durch Einzahlungen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit ohne Aufnahme von Krediten decken (Folie 6).

Zudem scheint man seitens des MI die Anzahl der zu betrachtenden Planjahre möglichst gering halten zu wollen, womit ein stärkerer Rückgriff auf die Vergangenheit und damit auf Ist-Daten verbunden wäre (Folie 7).

Konkret soll bereits zeitnah ein Gesetzentwurf zur Anpassung des § 99 Abs. 3 und 4 KVG (Folie 10) zur Anhörung gebracht werden. Hier sollen lediglich die allgemeinen, sich aus der Rechtsprechung des BVerwG und OVG LSA ableitbaren Handlungsverpflichtungen aufgenommen werden. Dies sind die Ermittlung des Finanzbedarfs der kreisangehörigen/verbands-gemeindeangehörigen Gemeinden, der Abwägungsprozess des eigenen Finanzbedarfs mit jenem der kreisangehörigen/verbandsgemeindeangehörigen Gemeinden zur Beachtung des finanziellen Gleichrangs und die Beachtung der Sicherstellung des Gebots der finanziellen Mindestausstattung.

Ergänzt werden soll dies durch eine neue Verordnungsermächtigung für das MI, welches dann auf dem Weg der Rechtsverordnung u. a. die Haushaltskennzahl Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit und Regelung zur Datenermittlung, Beteiligung der Kreistage oder zum betrachten regeln soll.

Wir wollen in der Ausschusssitzung am 23.10.2024 den Vorschlag des MI diskutieren. Dabei stellen sich u.a. folgende Fragen:

- Teilt man die Auffassung des MI zur eingeschränkten Aussagekraft des bisher herangezogenen Indikators für eine mögliche Verletzung der finanziellen Mindestausstattung in Form des Anteils der Fehlbeträge im Zeitraum von 9 Jahren?
- Wird das Argument der fehlenden Jahresabschlüsse als gravierend angesehen, oder schleicht sich diese Problematik auch angesichts des Drucks über den § 102 Abs. 3 KVG nicht in absehbarer Zeit aus?
- Kommt es durch die Heranziehung des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit zu einer gewissen Fehlinterpretation der oben dargestellten Definition der finanziellen Mindestausstattung durch das BVerwG, oder ist diese durch die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers hinsichtlich der Vorgehensweise zur Feststellung einer möglichen finanziellen Mindestausstattung gedeckt?
- Kann die Frage nach der finanziellen Leistungsfähigkeit zur Zahlung einer auf den Gesamtbedarf des Umlagehaushalts ausgerichteten Umlage durch einen Blick auf die laufende Verwaltungstätigkeit adäquat beantwortet werden, oder werden hier wesentliche Finanzierungspflichten des Haushalts ausgeblendet?