

## Anlage 1

Entwurf

### **Gesetz zur Weiterentwicklung der Kreis- und Verbandsgemeindeumlagesatzfestsetzung.**

#### **Artikel 1**

#### **Änderung des Kommunalverfassungsgesetz**

Das Kommunalverfassungsgesetz vom 17. Juni 2014 (GVBl. LSA S. 288), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 16. Mai 2024 (GVBl. LSA S. 128), wird wie folgt geändert:

1. § 99 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 3 wird wie folgt geändert:

aa) Nach Satz 2 werden die folgenden neuen Sätze 3 bis 6 eingefügt:

„Der Landkreis hat vor der Festsetzung der Umlagesätze den Finanzbedarf der kreisangehörigen Gemeinden zu ermitteln und gleichrangig mit dem eigenen abzuwägen. Er hat bei der Festsetzung der Umlagesätze sicherzustellen, dass das Gebot der finanziellen Mindestausstattung gewahrt wird. Das Gebot der finanziellen Mindestausstattung wird gewahrt, **wenn in einem Neunjahreszeitraum**

**1. höchstens ein Viertel der kreisangehörigen Gemeinden durch die Festsetzung der Umlagesätze weniger als drei ausgeglichene Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit aufweisen und**

**2. keine der kreisangehörigen Gemeinden ausschließlich unausgeglichene Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit aufweist.**

Der **Neunjahreszeitraum** erstreckt sich auf das Haushaltsjahr, für das die Festsetzung der Umlagesätze erfolgt und die vorangegangenen Haushaltsjahre.“

bb) Die bisherigen Sätze 3 und 4 werden die Sätze 7 und 8.

b) In Absatz 4 wird folgender neuer Satz 2 eingefügt:

„Absatz 3 Satz 2 bis 8 gilt entsprechend.“

## **Artikel 2**

### **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am ... 2025 in Kraft.

### **Begründung**

#### **A. Allgemeiner Teil**

Der Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, den rechtlichen Rahmen für die Festsetzung der Kreis- und Verbandsgemeindeumlage entsprechend den sich wandelnden Anforderungen aus der kommunalen Praxis fortzuentwickeln und eine rechtssichere Festsetzung der Kreis- und Verbandsgemeindeumlage sicherzustellen. In jüngster Vergangenheit haben die Verwaltungsgerichte in Sachsen-Anhalt verschiedene angefochtene Kreisumlagefestsetzungsverfahren beanstandet und dabei Verletzungen des Verfassungsgebotes der finanziellen Mindestausstattung festgestellt. Daher sollen einheitliche Vorgaben gemacht werden, wie im Rahmen der Festsetzung der Umlagesätze dieses Verfassungsgebot gewahrt wird.

#### **B. Besonderer Teil**

##### **Zu den einzelnen Vorschriften:**

##### **Zu Artikel 1 (Änderung des Kommunalverfassungsgesetzes)**

##### **Zu Nummer 1 (§ 99)**

##### **Zu Buchstabe a)**

##### **Zu Doppelbuchstabe aa)**

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts handelt es sich bei der Kreisumlage um ein anerkanntes Instrument, mit dem bestimmte Finanzmittel im kreisangehörigen Raum zwischen dem Kreis und den Gemeinden verteilt werden. Die Festsetzung des Kreisumlagesatzes diene dem Ausgleich der im kommunalen Raum konkurrierenden finanziellen Interessen. Aus dem Grundgesetz lasse sich insofern keine Vorrangposition herleiten, vielmehr hat der Finanzbedarf eines jeden Verwaltungsträgers grundsätzlich gleichen Rang. Der Kreis habe die grundsätzlich gleichrangigen Interessen der kreisangehörigen Ge-

meinden bei der Festsetzung des Kreisumlagesatzes in Rechnung zu stellen. Die Kreisumlage müsse den Anforderungen entsprechen, die das Verfassungsrecht für die Finanzausstattung der Gemeinden vorgibt und ihre Wirkung dürfe nicht dazu führen, dass die verfassungsgebote finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden unterschritten wird (BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 - 8 C 1.12).

Ein Kreisumlagesatz verstößt nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts (OVG) Magdeburg gegen das Verfassungsgebot der finanziellen Mindestausstattung, wenn mehr als ein Viertel der umlagepflichtigen Gemeinden die Kreisumlage ohne Eingriff in ihre verfassungsrechtlich garantierte Mindestausstattung nicht vollständig erbringen kann. Maßgeblich für die Bewertung ist, dass die Kommunen, welche die Umlage erbringen, mindestens über so große Finanzmittel verfügen, dass sie ihre pflichtigen (Fremd- und Selbstverwaltungs-) Aufgaben ohne (nicht nur vorübergehende) Kreditaufnahmen erfüllen können, um zusätzlich freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben in einem zwar bescheidenen, aber doch merklichen Umfang wahrzunehmen. Für die Bewertung ist auf einen mehrjährigen Betrachtungszeitraum abzustellen (OVG Magdeburg Urteil vom 22. November 2022 - 4 L 30/21).

Da die Verwaltungsgerichte in Sachsen-Anhalt vermehrt die Feststellung getroffen haben, dass einzelne umlagefestsetzende Kommunen ihrer verfassungsrechtlichen Verpflichtung zur Wahrung der finanziellen Mindestausstattung der Umlageschuldner bei der Umlagesatzfestsetzung nicht nachgekommen sind, sollen konkrete gesetzliche Vorgaben gemacht werden, um diesen Kommunen eine rechtssichere Festsetzung der Umlagesätze zu ermöglichen.

Für die Prüfung einer möglichen Verletzung der finanziellen Mindestausstattung der umlagepflichtigen Kommunen durch die Kreisumlagefestsetzung haben die umlagefestsetzenden Kommunen ein geeignetes Kriterium heranzuziehen.

Die sich aus Haushaltsplanungen ergebenden Fehlbeträge der Ergebnishaushalte bilden keine verlässliche Grundlage für die Prüfung einer Verletzung der finanziellen Mindestausstattung. Die Verwendung von Daten aus Ergebnisplanungen nach § 2 Kommunalhaushaltsverordnung oder Ergebnisrechnungen nach § 43 Kommunalhaushaltsverordnung bedingt, dass bei einem mehrjährigen Betrachtungszeitraum regelmäßig auf Plandaten, auch für bereits abgelaufene Haushaltsjahre, zurückgegriffen werden muss. Eine durch das Landesverwaltungsamt vorgenommene Erhebung unter kreisangehörigen Kommunen für die Haushaltsjahre 2013 bis 2022 hat ergeben, dass zwischen Ergebnisplanungen (Plan) und Ergebnisrechnungen (Ist) erhebliche Differenzen zu verzeichnen sind.

| <b>Anteil Fehlbeträge in Planungen und Jahresabschlüssen (2013-2022)</b> |               |               |
|--------------------------------------------------------------------------|---------------|---------------|
| <b>Landkreis</b>                                                         | <b>Plan</b>   | <b>Ist</b>    |
| <b>Anhalt-Bitterfeld</b>                                                 | 56,00%        | 22,00%        |
| <b>Börde</b>                                                             | 51,58%        | 25,53%        |
| <b>Burgenlandkreis</b>                                                   | 66,49%        | 56,76%        |
| <b>Harz</b>                                                              | 55,22%        | 28,10%        |
| <b>Jerichower Land</b>                                                   | 55,00%        | 36,25%        |
| <b>Altmarkkreis Salzwedel</b>                                            | 43,57%        | 22,86%        |
| <b>Stendal</b>                                                           | 61,07%        | 34,29%        |
| <b>Mansfeld-Südharz</b>                                                  | 85,82%        | 56,74%        |
| <b>Saalekreis</b>                                                        | 49,52%        | 25,24%        |
| <b>Salzlandkreis</b>                                                     | 63,91%        | 54,78%        |
| <b>Wittenberg</b>                                                        | 98,57%        | 61,43%        |
| <b>Gesamt</b>                                                            | <b>58,21%</b> | <b>37,05%</b> |

Die Ergebnisplanungen des Betrachtungszeitraums wiesen in Summe anteilig ca. 58 % Fehlbeträge aus, die sich mit vorliegenden Jahresabschlüssen deutlich reduzierten (37,5 %).

Darüber hinaus liegen für eine Vielzahl von Kommunen häufig keine Jahresabschlüsse (insbesondere Ergebnisrechnungen nach § 43 Kommunalhaushaltsverordnung) der Vorjahre vor. Mithin müssen die umlagesatzfestsetzenden Kommunen gegenwärtig teilweise auf nicht von den Rechnungsprüfungsämtern geprüfte Daten zurückgreifen. Eine fundierte Bewertung, ob festgesetzte Kreisumlagesätze zu einer Verletzung der finanziellen Mindestausstattung führen, ist folglich in vielen Fällen nicht sichergestellt.

Die Anzahl der von den Rechnungsprüfungsämtern geprüften und von den Vertretungen der Kommunen beschlossenen Jahresabschlüsse für die Jahre 2013 bis 2021 lag zum 30. Juni 2024 bei 1.262 Jahresabschlüssen, was 57 Prozent der aufzustellenden Jahresabschlüsse entspricht. Zum Stichtag waren 967 und damit 43 % der Jahresabschlüsse der Jahre 2013 bis 2021 nicht geprüft und nicht beschlossen worden.

Im Gegensatz hierzu bietet ein Rückgriff auf den „Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit“ nach § 3 Abs. 2 Ziffer 1 Kommunalhaushaltsverordnung belastbare Haushaltsdaten für eine Prüfung der Verletzung der finanziellen Mindestausstattung.

Aus der Systematik des Aufbaus eines Finanzplans nach der Kommunalhaushaltsverordnung folgt, dass der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit der sich aus den Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (§ 3 Abs. 1 Ziffer 1) und den Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (§ 3 Abs. 1 Ziffer 2) errechnet, die geeignetste Finanzkennzahl darstellt,

um eine sachgerechte Prüfung der Verletzung der finanziellen Mindestausstattung der umlagepflichtigen Gemeinden nach den Vorgaben der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes zu gewährleisten. Nach § 3 Abs. 1 Ziffern 3 u. 4 Kommunalhaushaltsverordnung haben Gemeinden den Zahlungsverkehr aus Investitionstätigkeit sowie den Zahlungsverkehr aus Finanzierungstätigkeit für Investitionen zu planen. Die Einzahlungen und Auszahlungen für Investitionstätigkeiten und deren Finanzierung lassen sich mit der Verwendung des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit daher strikt von denen des laufenden Verwaltungsgeschäftes trennen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist die verfassungsrechtlich gebotene Mindestausstattung der kreisangehörigen Kommunen gewahrt, wenn die Gemeinden mindestens über so große Finanzmittel verfügen, 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 wahrzunehmen (BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 - 8 C 1.12).

Der vom Bundesverwaltungsgericht verwendete Aufgabenbegriff zielt auf das laufende Verwaltungsgeschäft der kreisangehörigen Kommunen ab, welches nicht die Investitionstätigkeit umfasst. In dieser Weise hat auch das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz den Aufgabenbegriff ausgelegt. Bei der Frage, ob eine Kreisumlage dauerhaft gegen den verfassungsrechtlichen Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung der umlagepflichtigen Gemeinden verstößt, ist nach Auffassung des Gerichtes maßgeblich auf die Liquiditätskreditbelastung abzustellen. Liquiditätskredite sollen lediglich den verzögerten Eingang von Deckungsmitteln überbrücken und dürfen ausschließlich zu Zwecken der Kassenverstärkung für einen zu überbrückenden Zeitraum bis zum Eingang geplanter Einzahlungen genutzt werden. Die Verwendung von Liquiditätskrediten zu anderen Zwecken ist nach der rechtlichen Konzeption ausgeschlossen. (OVG Rheinl.-Pf., Urteil vom 17. Juli.2020 – 10 A 11208/18).

Der deshalb heranzuziehende Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigt auf, inwieweit eine Kommune in der Lage ist, aus ihrer laufenden Verwaltungstätigkeit Zahlungsüberschüsse zu erwirtschaften. Bei einem ausgeglichenen oder positiven Saldo im Haushaltsjahr kann die Kommune die Auszahlungen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit (auch der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben) durch Einzahlungen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit ohne Aufnahme von Krediten decken.

Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit wird nach § 3 Abs. 2 Kommunalhaushaltsverordnung im Finanzplan der Kommunen ausgewiesen.

Im Unterschied zur Ergebnisrechnung nach § 43 Kommunalhaushaltsverordnung bietet die Finanzrechnung nach § 44 Kommunalhaushaltsverordnung den Vorteil, dass mit Abschluss eines Haushaltsjahres belastbare Finanzdaten vorliegen. Mithin sind gesicherte Aussagen zur finanziellen Situation in den entsprechenden Haushaltsjahren und daher eine verlässliche Prüfung der Verletzung der finanziellen Mindestausstattung möglich.

Für die Bewertung, ob ein Viertel der umlagepflichtigen Gemeinden die Kreisumlage ohne Eingriff in ihre verfassungsrechtlich garantierte Mindestausstattung nicht vollständig erbringen können, ist auf einen mehrjährigen Betrachtungszeitraum abzustellen.

Nach der Rechtsprechung des OVG Magdeburg ist auf einen Zeitraum von neun Jahren abzustellen. Grundlage hierfür ist die Verpflichtung der Kommunen zum Ausgleich von Jahresfehlbeträgen nach § 24 Abs. 1 i. V. m. § 8 Abs. 1 Kommunalhaushaltsverordnung, wobei nicht abstrakt schematisch festgelegt werden kann, wie sich dieser Betrachtungszeitraum ausgehend vom betroffenen Haushaltsjahr in die Vergangenheit und in die Zukunft erstreckt. Nach der Rechtsprechung des OVG Magdeburg sollte der Schwerpunkt des Betrachtungszeitraums allerdings in der Vergangenheit liegen, da in die Zukunft prognostizierte Daten tendenziell weniger belastbar und aussagekräftig sind als in der Vergangenheit liegende und damit feststehende Daten. Nach Auffassung des Gerichtes sind ferner auch Haushaltsfolgejahre zur Beurteilung heranzuziehen, um künftige Verbesserungen oder Verschlechterungen der finanziellen Ausstattung einer Kommune in der näheren Zukunft in den Blick nehmen zu können (vgl. Urteil des OVG Magdeburg vom 22. November 2022 - 4 L 30/21).

Ein Vergleich der Finanzplanungen (Plan) und der Finanzrechnungen (Ist) aller kreisangehöriger Kommunen der Haushaltsjahre 2020 bis 2023 hat gezeigt, dass die geplanten Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit im Vergleich zu den Daten aus der Finanzrechnung deutlich negativer ausfallen.

| kreisumlagepflichtige Kommunen        | Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit des laufenden Haushaltsjahres |          |           |          |           |          |           |          |
|---------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|----------|-----------|----------|-----------|----------|-----------|----------|
|                                       | Plan 2020                                                              | Ist 2020 | Plan 2021 | Ist 2021 | Plan 2022 | Ist 2022 | Plan 2023 | Ist 2023 |
| Anteil neg. Salden in Prozent im Land | 64%                                                                    | 28%      | 71%       | 30%      | 69%       | 29%      | 70%       | 41%      |

Die Unterschiede sind so erheblich, dass der Betrachtungszeitraum der Prüfung der Verletzung der finanziellen Mindestausstattung der Umlageschuldner ganz überwiegend in der

Vergangenheit liegen muss. Es sind daher lediglich Plandaten des entsprechenden Haushaltsjahres, für das eine Umlage festgesetzt werden soll, in die Betrachtung einzubeziehen. Im Übrigen muss auf Daten der Finanzrechnungen zurückgegriffen werden. Weitere Haushaltsfolgejahre sind zur Beurteilung nicht heranzuziehen, da wie dargestellt, Plandaten keinen hinreichend gesicherten Rückschluss auf eine Verletzung der finanziellen Mindestausstattung zulassen.

Angelehnt an das Urteil des Verwaltungsgerichts Halle vom 1. Februar 2024 (3 A 142/21 HAL) sind diejenigen kreisangehörigen Kommunen, die in sieben von neun Haushaltsjahren keinen ausgeglichenen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit aufweisen, als dauerhaft und strukturell unterfinanziert anzusehen. Insoweit ist eine dauerhafte und strukturelle Unterfinanzierung nicht anzunehmen, wenn eine kreisangehörige Gemeinde im Betrachtungszeitraum mindestens drei ausgeglichene Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit aufweist.

Bezogen auf den Betrachtungszeitraum liegt eine Verletzung des Gebots der finanziellen Mindestausstattung durch die Festsetzung von Umlagesätzen daher vor, wenn mehr als ein Viertel der kreisangehörigen Gemeinden in weniger als drei Haushaltsjahren ausgeglichene Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit aufweist.

Unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichtes Magdeburg dürfen festzusetzende Umlagesätze ferner nicht dazu führen, dass einzelne kreisangehörige Gemeinden im gesamten Betrachtungszeitraum keinen ausgeglichenen Saldo aufweisen. Ein solcher Umlagesatz verstößt gegen das Gebot der finanziellen Mindestausstattung (OVG Magdeburg, Beschluss des vom 12. Dezember 2023 -4 L 242/23).

#### **Zu Doppelbuchstabe bb)**

Folgeänderung. Siehe Buchstabe aa).

#### **Zu Buchstabe b)**

Die Grundsätze der Festsetzung der Kreisumlage sind auf die Verbandsgemeindeumlage entsprechend anwendbar. Daher ergibt sich eine verfahrensrechtliche Gleichbehandlung für beide Umlageformen.