

Bewertung des SGSA zur angedachten Änderung des § 99 Abs. 3 und 4 KVG im Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des LVG (Drs. 8/5326)

Ausgangslage:

Der Gesetzentwurf in der Drs. 8/5326 sieht u. a. folgende KVG-Änderung vor:

„§ 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 Zeitraum von neun Jahren

- 1. höchstens ein Viertel der kreisangehörigen Gemeinden durch die Festsetzung der Umlagesätze weniger als drei ausgeglichene Salden der Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit aufweisen und*
- 2. keine der kreisangehörigen Gemeinden ausschließlich unausgeglichene Salden der Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit aufweist.*

Der Zeitraum nach Satz 6 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) Dem Absatz 4 wird folgender Satz 2 angefügt:
„Absatz 3 Satz 2 bis 8 gilt entsprechend.“

Bisherige Bewertung:

➤ Eingeschränkte Auslegung der Rechtsprechung durch den Gesetzgeber

Durch die Heranziehung des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit erfolgt eine zu Lasten der kreisangehörigen Gemeinden einengende Interpretation der durch das Bundesverwaltungsgericht erfolgten Definition der finanziellen Mindestausstattung. Die in der Gesetzesbegründung zitierte Entscheidung des BVerwG vom 31.01.2013 – 8 C 1.12 nimmt zumindest keine Einschränkung der finanziellen Mindestausstattung auf die laufende Verwaltungstätigkeit vor.

Die zudem zitierte OVG-Entscheidung aus Rheinland-Pfalz vom 17.07.2020 – 10 A 11208/18 stellt zur Prüfung der Einhaltung der finanziellen Mindestausstattung vorrangig auf die Liquiditätskreditbelastung und nicht auf die laufende Verwaltungstätigkeit ab. Im Gegenteil kommt die zitierte Entscheidung u. a. zu folgender Erkenntnis:

„Abrundend zur Liquiditätskreditbelastung pro Einwohner kann für die Beantwortung der Frage nach einer strukturellen Unterfinanzierung das „ordentliche Ergebnis“ (Saldo aus ordentlichen Aufwendungen und ordentlichen Erträgen im Haushaltsjahr) herangezogen werden, weil es den Erfolg der gewöhnlichen Verwaltungstätigkeit darstellt. Ist es über einen Mehrjahreshorizont negativ, kann geschlussfolgert werden, dass keine generationengerechte Haushaltspolitik betrieben wurde.“

Keinesfalls sieht das OVG RP damit die Lösung ausschließlich in der laufenden Verwaltungstätigkeit des Finanzhaushalts.

Im Übrigen verweist auch das zur Konkretisierung der Anzahl negativer Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit herangezogene Urteil des VG-Halle (3 A 142/21) u. a. auf Folgendes:

„Außerdem befinden sich 21 von 33 kreisangehörigen Gemeinden ...in der Haushaltskonsolidierung, bei weiteren fünf Gemeinden ... war dies ab 2021 oder 2022 zu erwarten. Dieser Umstand ist deshalb für die Frage der finanziellen Mindestausstattung aussagekräftig, weil gemäß § 100 Abs. 3 Satz 1 und 2 KVG LSA ein Haushaltskonsolidierungskonzept aufzustellen ist, wenn der Haushaltsausgleich entgegen den Grundsätzen des § 98 Abs. 3 KVG LSA nicht erreicht werden kann, um die künftige, dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune zu erreichen. Nach § 100 Abs. 3 Satz 3 KVG LSA ist der Haushaltsausgleich zum nächstmöglichen Zeitpunkt wiederherzustellen, spätestens jedoch im fünften Jahr, das auf die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung folgt. Sind die genannten Gemeinden also offenbar seit dem Beginn der Haushaltskonsolidierung nicht in der Lage, einen Haushaltsausgleich zu erreichen, spricht dies ebenfalls gegen ihre finanzielle Mindestausstattung.“

Auch hier wird deutlich, dass die Gerichte maßgeblich auf den Haushaltsausgleich, also auf den Ergebnishaushalt und nicht auf den Saldo der laufenden Verwaltungstätigkeit, als geeignete Ebene zur Klärung der Frage nach der Wahrung der finanziellen Mindestausstattung abstellen.

➤ **Ausblenden des Ressourcenverbrauchs beim Umlagezahler**

Zielstellung des neuen Haushaltsrechts ist es, den Ressourcenverbrauch bei allen Kommunen abzubilden. Ein Haushaltsausgleich gem. § 98 Abs. 3 Nr. 1 KVG gelingt, wenn alle Aufwendungen durch Erträge oder Ergebnismittel gedeckt werden können. Nicht alle zu deckenden Aufwendungen sind zahlungswirksam und spiegeln sich im Saldo der laufenden Verwaltung wider. So ist die kommunale Aufgabenerfüllung in der Regel an Infrastrukturen gebunden; Verwaltungsgebäude, Fahrzeuge, Schulen, Kindergärten, Feuerwehren etc., die u. a. durch Abschreibungen zu refinanzieren sind. Diese Abschreibungen gehören ebenso zu den im Rahmen der Aufgabenerfüllung zu erwirtschaftenden Ressourcen wie etwa auch zu bildende Rückstellungen. Beides ist, obwohl für die Aufgabenerfüllung unabdingbar erforderlich, nicht zahlungswirksam und spiegelt sich dementsprechend nicht im Saldo der laufenden Verwaltung.

➤ **Zurückbleiben hinter den haushaltsrechtlichen Anforderungen an den Haushaltsausgleich**

Aktuell ist die Ausgleichspflicht für den Ergebnishaushalt in § 98 Abs. 3 Nr. 1 KVG geregelt.

Ergänzt werden soll diese um die Ausgleichspflicht für den Finanzhaushalt nach § 98 Abs. 3 Nr. 2 KVG ab dem 01.01.2026. Hier muss der Saldo der Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit ausreichen, um mindestens die Auszahlungen für die planmäßige Tilgung von Krediten für Investitionen und für zu bilanzierende Investitionsfördermaßnahmen zu decken.

Die angedachte Neuregelung in § 99 Abs. 3 KVG und damit die ausschließliche Betrachtung des Saldos der Ein- und Auszahlungen in der laufenden Verwaltung für die Bemessung der finanziellen Mindestausstattung bleibt hinter den haushaltsrechtlichen Anforderungen des KVG

zurück. Denn eine Mindestausstattung, die die kreisangehörigen Gemeinden lediglich in die Lage versetzt, die laufende Verwaltung auszugleichen, versetzt sie nicht automatisch in die Lage, auch den gesetzlich vorgegebenen Haushaltsausgleich im Ergebnishaushalt nach § 98 Abs. 3 Nr. 1 KVG bzw. im Finanzhaushalt nach § 98 Abs. 3 Nr. 2 KVG zu erreichen.

➤ **Rückfall in die kamerale Denkweise**

Mit der Betrachtung eines Finanzierungssaldos der laufenden Verwaltung fällt man gewissermaßen zurück in die alte kamerale Denkweise. Jedoch wurde in der Kameralistik für den Haushaltsausgleich und damit für die Bemessung der finanziellen Mindestausstattung neben den klassischen Ein- und Auszahlungen im Verwaltungshaushalt (das dürfte in etwa der Saldo der laufenden Verwaltungstätigkeit widerspiegeln) auch die Pflichtzuführung vom Verwaltungs- an den Vermögenshaushalt berücksichtigt und zwar in Höhe der ordentlichen Tilgung. Grundgedanke hierbei war, einen durch die Aufgabenerfüllung bedingten Vermögensverzehr zu verhindern. Dabei wurde die ordentliche Tilgung als „Ersatzgröße“ für die in der Kameralistik nicht ermittelten Abschreibungen betrachtet. Mit dem jetzigen Gesetzentwurf würden selbst die zu kameralen Zeiten geltenden Maßgaben für die Bewertung der finanziellen Mindestausstattung der kreisangehörigen Gemeinden unterschritten.

➤ **Auseinanderdriften der Definition des Bedarfs beim Umlagehaushalt und der Mindestfinanzausstattung beim Umlagezahler**

Wir sehen eine Ungleichbehandlung darin, dass auf Seiten der umlagefinanzierten Haushalte zur Bemessung des „Bedarfs“ und somit der Umlage grundsätzlich den gesamten Ressourcenverbrauch (Ergebnisausgleich) und darüber hinaus sogar noch als „Plus“ auf eine eventuelle Liquiditätssicherung ([Finanz-]Bedarf; Ausgleich des gesamten Finanzhaushaltes) abgestellt werden kann, während auf Seiten der umlagezahlenden kreisangehörigen Gemeinden für die Gewähr der finanziellen Mindestausstattung ein Blick auf den Saldo der laufenden Verwaltung ausreichen soll.

➤ **Neunjahreszeitraum**

Hinsichtlich des Abstellens auf einen Zeitraum von 9 Jahren verweist die Rechtsprechung zur finanziellen Mindestausstattung darauf, dass der Schwerpunkt der Betrachtung in der Vergangenheit liegen sollte. Um künftige Verbesserungen oder, wie aktuell aufgrund der verringerten Konjunkturerwartungen zu befürchten, künftige Verschlechterungen einer Kommune in der näheren Zukunft in den Blick zu nehmen, sind jedoch auch Haushaltsfolgejahre zur Beurteilung der Dauerhaftigkeit der Wahrung der finanziellen Mindestausstattung mit in den Blick zu nehmen. Daher ist bei dem Neunjahres-Betrachtungszeitraum nicht ausschließlich auf abgeschlossene Jahre abzustellen, sondern sind mindestens 2 Planjahre heranzuziehen.