

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



SGSA, Postfach 4009, 39015 Magdeburg

Landtag von Sachsen-Anhalt
Ausschuss für Inneres und Sport
Herrn Ausschussvorsitzenden Büttner
Domplatz 6 - 9
39104 Magdeburg

Städte- und Gemeindebund
Sachsen-Anhalt (SGSA)
- Landesgeschäftsstelle -
Sternstraße 3, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 5924-300
Telefax: 0391 5924-444

E-Mail: post@sgsa.info
Internet: www.kommunales-sachsen-anhalt.de

Stadtparkasse Magdeburg
IBAN: DE56 8105 3272 0036 0029 00
BIC/SWIFT: NOLADE21MDG

Auskunft erteilt: Hr. Langhoff

Durchwahl: 0391 5924-370

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

8/5326, Schreiben v. 28.04.2025

Unser Zeichen

KVG jl/ds

Datum

20.05.2025

Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Kommunalverfassungsgesetzes, Gesetzentwurf der Fraktionen CDU, SPD und FDP – Drs. 8/5326

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Büttner,
sehr geehrte Damen und Herren Ausschussmitglieder,

wir danken Ihnen, zu dem o. g. Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können.

Bevor wir detailliert auf den Gesetzentwurf eingehen, fassen wir unsere Einschätzung zusammen.

Zusammenfassung

- 1. Trotz inhaltlicher gravierender Bedenken begrüßen wir die enge Einbindung durch die regierungstragenden Fraktionen von CDU, SPD und FDP bei der Erarbeitung des Gesetzentwurfs.**
- 2. Die in § 99 Abs. 3 Satz 3 und 4 KVG vorgesehene Aufnahme der anerkannten verfahrens- wie auch materiell-rechtlichen Anforderungen an die Erhebung der Kreis- und Verbandsgemeindeumlage ist nicht zu beanstanden.**
- 3. Der in § 99 Abs. 3 Satz 5 und 6 KVG vorgesehene Rückgriff auf den Saldo der laufenden Verwaltungstätigkeit zur Prüfung des aus Art. 28 Abs. 2 GG abgeleiteten Anspruchs der finanziellen Mindestausstattung wird ausdrücklich abgelehnt.**
- 4. Die finanzielle Mindestausstattung muss es den umlagepflichtigen Gemeinden mindestens ermöglichen, anderen gesetzlichen Verpflichtungen, wie etwa der Verpflichtung**

tung zum Haushaltsausgleich Rechnung zu tragen. Ein ausgeglichener Saldo der laufenden Verwaltungstätigkeit berücksichtigt nicht zahlungsunwirksame Aufwendungen wie Abschreibungen, Rückstellungen etc. bei den Umlagezahlern und versetzt diese nicht in die Lage, mindestens auch die Auszahlungen für die planmäßige Tilgung von Krediten für Investitionen etc. zu decken. Auf Seiten der umlagefinanzierten Körperschaften wird all dies für die Bemessung des Bedarfs berücksichtigt.

5. Die zur Begründung für den Rückgriff auf die laufende Verwaltungstätigkeit im Finanzhaushalt vorgetragenen Differenzen zwischen Ergebnisplanung (Plan) und Ergebnisrechnung (Ist) bei den umlagezahlenden Gemeinden sind systemimmanent nicht in Abrede zu stellen, gelten aber generell gleichermaßen für die umlagefinanzierten Haushalte und für den Finanzhaushalt.
6. Der als weitere Begründung für den Rückgriff auf die laufende Verwaltungstätigkeit im Finanzhaushalt ergangene Hinweis auf die fehlenden Jahresabschlüsse greift ein Übergangsproblem auf, das eine dauerhafte Änderung des § 99 Abs. 3 und 4 KVG nicht rechtfertigt. Deshalb sollte die Wirkung des Gesetzes und die zukünftige Ausrichtung kurzfristig evaluiert werden.
7. Hinsichtlich des Betrachtungszeitraums ist nicht ausschließlich auf abgeschlossene Jahre abzustellen, sondern sind mindestens 2 Planjahre heranzuziehen.
8. Die in § 9 Abs. 2 KVG vorgesehene Möglichkeit für Mitgliedsgemeinden von Verbandsgemeinden, für deren öffentliche Bekanntmachungen die Internetseite der Verbandsgemeinden zu nutzen, wird begrüßt.

Bewertung im Einzelnen

- ***Zu § 1, Ziffer 1***

Die in § 9 Abs. 2 KVG neu angedachte Möglichkeit für Mitgliedsgemeinden von Verbandsgemeinden, für deren öffentliche Bekanntmachungen die Internetseite der Verbandsgemeinden zu nutzen, wird begrüßt.

- ***Zu § 1, Ziffer 2***

Der Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt wurde von Beginn an in die Arbeiten der regierungstragenden Fraktionen von CDU, SPD und FDP zur Änderung des § 99 Abs. 3 und 4 KVG eingebunden. Trotz der hierbei zum Vorschein getretenen z. T. gravierenden inhaltlichen Divergenzen begrüßen wir die enge Einbindung ausdrücklich.

Zu § 99 Abs. 3 Satz 3 und 4 KVG-E

Die in den § 99 Abs. 3 Satz 3 und 4 vorgesehene Darstellung der allgemeingültigen und auch anerkannten Anforderungen an die Kreis- und Verbandsgemeindeumlageerhebung in Form der Bedarfsermittlung für die kreisangehörigen Gemeinden, der gleichrangigen Abwägung der Finanzbedarfe zw. umlagezahlenden und umlagefinanzierten Haushalten und dem zunächst allgemeingültigen Hinweis auf die Notwendigkeit zur Beachtung des Gebots der finanziellen Mindestausstattung sind nicht zu beanstanden.

Zu § 99 Abs. 3 Satz 5 KVG-E

Die in § 99 Abs. 3 Satz 5 vorgesehene Definition für eine Nichtverletzung der finanziellen Mindestausstattung und der hierfür angedachte Rückgriff auf den Saldo der laufenden Verwaltungstätigkeit wird von uns ausdrücklich abgelehnt. Denn während der Gesetzentwurf den sich aus der Rechtsprechung herausgebildeten Betrachtungszeitraum von neun Jahren übernimmt, weicht man hinsichtlich der zu betrachtenden Kennziffer einer möglichen Verletzung der finanziellen Mindesterstattung von der bisherigen Rechtsprechung deutlich ab. So wird nicht mehr auf den Ausgleich des Ergebnishaushalts, sondern lediglich auf den Saldo der laufenden Verwaltungstätigkeit innerhalb des Finanzhaushalts abgestellt. Dies lehnen wir aus folgenden Gründen ab:

➤ **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 auf S. 8 zitierte OVG-Entscheidung aus Rheinland-Pfalz (10 A 11208/18 vom 17.07.2020) stellt zur Prüfung der Einhaltung der finanziellen Mindestausstattung vorrangig auf die Liquiditätskreditbelastung und nicht auf die laufende Verwaltungstätigkeit ab. Die zitierte Entscheidung kommt 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 auf S. 10 des Gesetzentwurfs zitierte Urteil des VG-Halle (3 A 142/21 vom 01.02.2024) 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.“

Hier wird deutlich, dass die zitierten Gerichte maßgeblich auf den Haushaltsausgleich u. a. nach § 98 Abs. 3 KVG und nicht auf den Saldo der laufenden Verwaltungstätigkeit, als geeignete Ebene zur Klärung der Frage nach der Wahrung der finanziellen Mindestausstattung abstellen. Die Pflicht zum Haushaltsausgleich setzt aktuell gem. § 98 Abs. 3 Nr. 1 KVG ausschließlich am Ergebnishaushalt an, sieht jedoch ab dem 01.01.2026 eine Ausweitung auf den Finanzhaushalt vor.

➤ **Ausblenden des Ressourcenverbrauchs beim Umlagezahler**

Zielstellung des doppischen 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 Ergebnismrücklagen 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.

Sofern trotzdem am Finanz - statt am Ergebnishaushalt festgehalten wird, müsste mindestens ein Pendant für die Beurteilung der finanziellen Mindestausstattung berücksichtigt werden. Im kameralen System war das die Pflichtzuführung vom Verwaltungs- an den Vermögenshaushalt in Höhe der ordentlichen Tilgung. Diese „kamerale Ausgleichsverpflichtung“ spiegelt sich in § 98 Abs. 3 Nr. 2 KVG LSA, d. h. die laufende Verwaltung und die Auszahlungen für die planmäßige Tilgung von Krediten für Investitionen und für zu bilanzierende Investitionsfördermaßnahmen erscheinen jedenfalls geeigneter als ausschließlich der 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.

Mit Schreiben vom 15.05.2025 an die Fraktionen haben wir eine Verschiebung der Ausgleichspflicht im Finanzhaushalt gefordert und dies mit der spürbar zugenommenen Komplexität der

finanziellen Herausforderungen begründet. Diese Verschiebung widerspricht auch nicht der Forderung, bei der Sicherstellung der finanziellen Mindestausstattung, zumindest auch die Auszahlungen für die planmäßige Tilgung mit in den Blick zu nehmen. Eher noch bietet die Verschiebung der Ausgleichspflicht die Chance, die Wirkung der nun angedachten Änderung im § 99 in Ausprägung der von uns geforderten Evaluierung einem Realitätscheck zu unterziehen.

➤ **Rückfall in die kamerale Denkweise**

Mit der Betrachtung eines Finanzierungssaldos der laufenden Verwaltung fällt man gewissermaßen zurück in die alte kamerale Denkweise. Jedoch wurde selbst 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**

Im Ausblenden des Ressourcenverbrauchs beim Umlagezahler sehen wir zudem eine verfassungsrechtlich bedenkliche Ungleichbehandlung. Denn während auf Seiten der umlagefinanzierten Haushalte zur Bemessung des eigenen „Bedarfs“ und somit der Umlage grundsätzlich auf den gesamten Ressourcenverbrauch (Ergebnisausgleich) und darüber hinaus sogar noch als „Plus“ auf eine eventuelle Liquiditätssicherung ([Finanz-]Bedarf; Ausgleich des gesamten Finanzhaushaltes) abgestellt werden kann, soll auf Seiten der umlagezahlenden kreisangehörigen Gemeinden für die Gewähr der finanziellen Mindestausstattung ausschließlich ein Blick auf den Saldo der laufenden Verwaltung ausreichend sein, der den Ressourcenverbrauch und die Liquiditätsabsicherung außen vor lässt.

➤ **Differenzen zwischen Ergebnisplanung (Plan) und Ergebnisrechnung (Ist) bei den umlagezahlenden Gemeinden sind systemimmanent, gelten gleichermaßen für umlagefinanzierte Haushalte und zudem auch im Finanzhaushalt. Mit der Ergebnismrücklage liegt ein adäquates haushaltsrechtliches Instrument vor, um Plan- Ist-Abweichungen in die Bewertung der finanziellen Mindestausstattung einfließen zu lassen.**

Das Argument, dass die Ergebnisplanungen von den Ergebnisrechnungen abweichen, rechtfertigt den angedachten Systemwechsel nicht. Dass es Abweichungen zwischen Planwerten und Ist-Werten gibt, liegt in der Natur der Sache. Aus verschiedensten Gründen können sich die Ergebnisse von den Planansätzen unterscheiden, z. B., wenn im Verlauf des Haushaltsjahres ohne Vorankündigungen die Gewerbesteuvorauszahlungen deutlich nach unten korrigiert werden, Baumaßnahmen aufgrund externer Faktoren nicht umgesetzt werden können oder offene Planstellen nicht wie angedacht besetzt werden können. Das heißt jedoch nicht, dass die Planwerte weniger Aussagekraft besitzen. Zudem betreffen Plan-Ist-Abweichungen sowohl umlageerhebende als auch umlagepflichtige Kommunen.

Differenzen sollten zudem durch die Rücklagenbildung abgefangen werden. Überschüsse bei den Landkreisen und Verbandsgemeinden werden in die Ergebnissrücklagen überführt und sollten im Folgejahr bei der neuen Umlagebemessung bedarfsreduzierend angesetzt werden. Das ergibt sich schon aus der in § 99 Abs. 3 S. 1 KVG geregelten Nachrangigkeit der Umlage als Finanzierungsmittel. Schließen die umlagezahlenden Gemeinden im Ist besser ab, so sind auch diese verpflichtet, die Überschüsse den entsprechenden Rücklagen zuzuführen. Bei der Beurteilung des Erreichens des Haushaltsausgleiches, können diese dann ebenso im neuen Umlagejahr mit einbezogen werden.

Da sich ein Großteil der Erträge und Aufwendungen auch als Ein- und Auszahlungen im Rahmen der laufenden Verwaltungstätigkeit wiederfinden, ist es nur folgerichtig, dass das Land auch für die Finanzplanung/Finanzrechnung feststellt, dass es hier zu Differenzen kommt.

- **Der als weitere Begründung für den Rückgriff auf die laufende Verwaltungstätigkeit im Finanzhaushalt ergangene Hinweis auf die fehlenden Jahresabschlüsse greift ein Übergangsproblem auf, das eine dauerhafte Änderung des § 99 Abs. 3 und 4 KVG nicht rechtfertigt.**

Der Umstand, dass nach wie vor bei mehreren kreisangehörigen Städten und Gemeinden die fristgerechte Erstellung der Jahresabschlüsse (§ 118 KVG) aussteht und somit insbesondere Abschreibungen und Auflösungen von Sonderposten in den Jahresergebnissen der Vorjahre noch nicht mit den finalen Daten berücksichtigt wurden, dürfte als Rechtfertigungsgrund für eine dauerhafte Abkehr von der Ergebnisplanung/-rechnung in § 99 Abs. 3 nicht tragfähig sein. Insofern bitten wir um Aufnahme einer Evaluierungsklausel, die sicherstellt, dass die Wirkung der angedachten Neuregelung und die künftige Ausgestaltung bereits kurzfristig neu zu bewerten ist.

Durch die geschaffene Regelung des § 102 Abs. 3 KVG LSA hat das Land selbst die Voraussetzungen geschaffen, dass nunmehr durch die Kommunen eine zügige Aufholung der Jahresabschlüsse erfolgen muss. Wir gehen angesichts der Verbesserungstendenzen in den quartalsweisen Auswertungen des MI davon aus, dass die absolute Mehrheit der Kommunen in einem überschaubaren Zeitraum von ein bis maximal 2 Jahren die Vorgaben des § 102 Abs. 3 KVG erfüllen dürfte.

Zu § 99 Abs. 3 Satz 6 KVG-E

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 (Plural) zur Beurteilung der Dauerhaftigkeit der Wahrung der finanziellen Mindestausstattung mit in den Blick zu nehmen. Daher sind bei dem Neunjahres-Betrachtungszeitraum mindestens 2 Planjahre heranzuziehen.

Im Übrigen sollte der Verweis in Satz 6 auf Satz 6 überprüft werden. Gemeint ist hier wohl eher der „Zeitraum nach Satz 5“.

Für weitere Gespräche stehen wir dem Ausschuss gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Bernward Küper
Landesgeschäftsführer
Städte- und Gemeindebund
Sachsen-Anhalt