

PROF. VERSTEYL RECHTSANWÄLTE

Notare · Fachanwälte

Hannover · Burgwedel

PROF. VERSTEYL RAE. · ELLERNSTR. 42 · 30175 HANNOVER

Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt
Herrn Jörn Langhoff
Sternstr. 3
39104 Magdeburg

per E-Mail:
J.langhoff@sgsa.info

Unser Zeichen
384/26DV10/DV/kd D53/420-26
Sekretariat: Tel. 0511 270487-16

Hannover, am
18.03.2026

SGSA

**Einschätzung Erfolgsaussichten Verfassungsbeschwerde
§ 99 Abs. 3 KVG (neu)**

Sehr geehrter Herr Langhoff,

bevor wir in dieser Angelegenheit telefonieren, gebe ich Ihnen auf
Ihre Anfrage folgende erste Einschätzung:

1.

Die meisten Erkenntnisse zum Thema „Mindestfinanzausstattung“
im Zusammenhang mit Umlagen habe ich aus dem Verfahren
„Gemeinde Scheden ./ Samtgemeinde Dransfeld, Landkreis Göt-
tingen“ gewonnen. Die Gemeinde Scheden wurde mit einer
Kreisumlage i.H.v. 48 % der Steuerkraft belastet, darüber hinaus
musste die Gemeinde Scheden an die Samtgemeinde eine Samt-
gemeindeumlage i.H.v. 62 % der Steuerkraft zahlen. Das Verwal-
tungsgericht Göttingen hat der Klage gegen die Samtgemein-
deumlage stattgegeben, Verletzung des Anspruchs auf Mindestfi-
nanzausstattung. Das Verwaltungsgericht Göttingen hat sich auf
die Darlegung von Hufen vor der Jahreshauptversammlung des
hessischen Städtetages gestützt (DÖV 98, 276).

KANZLEI HANNOVER

Dr. J. Christian von Waldthausen
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Niclas Schulz-Koffka · Notar
Fachanwalt für Arbeitsrecht

Erich-Erdmann Deter †

Eckhard David

Gudrun Schulz-Koffka

Tobias Ebert
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Uwe Bee

Ellernstraße 42 · 30175 Hannover
Tel.: 0511 270487-0, Fax: -55
kanzlei-hannover@versteyl.de
www.versteyl.de

KANZLEI BURGWEDEL

Thomas Weißenborn · Notar
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Dr. Holger Jacobj
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Lars Heinsohn · Notar
Fachanwalt für Miet- u.
Wohnungseigentumsrecht

Petra Becke · Notarin
Fachanwältin für Familienrecht

Martin Fastabend

Dr. Gerhard Molkenbur

Kokenhorststraße 19 · 30938 Burgwedel
Tel.: 05139 9895-0, Fax: -55
kanzlei-burgwedel@versteyl.de
www.versteyl.de

Hufen ist zu dem Ergebnis gekommen, dass eine Mindestfinanzausstattung nur gewährleistet ist, wenn die Gemeinde in der Lage ist, 5 bis 10 % der laufenden Einnahmen für freiwillige Leistungen auszugehen. In dem Verfahren spielte auch noch die Frage eine Rolle, ob rechtswidriger Verursacher der Landkreis oder die Samtgemeinde ist, wir haben die Darlegungen zum „Halbteilungsgrundsatz“ zum Anlass genommen, die Auffassung zu vertreten, „Störer“ ist in diesem Fall die Samtgemeinde mit einer Samtgemeindeumlage von 62 % der Umlagegrundlagen. Der zugelassenen Berufung hat das OVG Lüneburg mit Urteil vom 27.12.2004, Az. 10 LB 6/02 stattgegeben. Maßgeblich sei immer nur eine Einzelfallbetrachtung. Im Verhältnis zwischen der Gemeinde und Samtgemeinde müsste auch berücksichtigt werden, dass beide Körperschaften gleichermaßen örtliche Aufgaben erfüllen würden. Eine gesetzliche Grenzziehung gebe es nicht, diese werde im Einzelfall durch die Samtgemeindesatzung und das dort festgelegte Aufgabenprogramm bestimmt. In der zugelassenen Revision hat das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 15.11.2006, Az. 8 C 18/05 das Ergebnis des OVG bestätigt. Das Bundesverwaltungsgericht wendet sich gegen pauschale Festlegungen und betont darüber hinaus die Besonderheiten im Verhältnisse zwischen Samtgemeinde und Mitgliedsgemeinde.

2.

Das Urteil des Oberverwaltungsgerichtes Magdeburg vom 22.11.2022, Az. 4 L 30/21 ist nicht geeignet, irgendwelche verallgemeinerungsfähige Ausführungen daraus herzuleiten. Zunächst bei formaler Betrachtungsweise folgt dies bereits aus dem Umstand, dass der Klage nicht stattgegeben worden ist, sondern die Klage abgewiesen worden ist. Immerhin, soweit ein „roter Faden“ erkennbar ist, ergibt sich aus den Ausführungen, dass dem Vorhandensein einer freien Spitze doch erhebliche Bedeutung beigemessen wird (Ziff. 90). Das ist im Prinzip richtig, denn wenn man davon ausgeht, dass zur Wahrnehmung der kommunalen Selbstverwaltung auch die Fähigkeit gehört, freiwillige Leistungen durchzuführen, d. h. zu finanzieren und das nicht nur aus Krediten, dann ist eine entsprechende finanzielle Fähigkeit erforderlich. Unabhängig vom methodischen Ansatz (Kameralistik oder kaufmännische Betrachtung) würde ich auch immer eine freie Spitze dann annehmen, wenn die laufenden Einnahmen ausreichend sind, um die laufenden Ausgaben einschließlich der Kredittilgung zu finanzieren und ein Überschuss verbleibt, der zur Finanzierung von freiwilligen Leistungen verwendet werden kann. Ich würde auch tatsächlichen Ausgaben im Sinne einer Kredittilgung den Vorzug geben gegenüber der Berücksichtigung fiktiver Kosten, etwa der Abschreibung, und zwar zunächst aus systematischen Gründen, weil nämlich bei Kommunalhaushalten nicht die Beleihungsfähigkeit in Rede steht und Abschreibungen, jedenfalls beim Wiederbeschaffungszeitwert als Abschreibungsbasis häufig über den Tilgungskosten angesiedelt sind.

3.

Es gibt mehrere Gründe, die beim Gesetzesvorschlag zu beanstanden sind. Ich konzentriere mich auf die wesentlichen Punkte, also die Punkte, bei denen man sagen muss „das geht überhaupt nicht“.

Zunächst ist die Frage nach der Berücksichtigung einer Mindestfinanzausstattung eine Frage, die auf die Beantwortung von **Zukunftsfragen** gerichtet ist. Es geht darum, ob im Entstehungsjahr der Kreisumlage, der ein bestimmter satzungsmäßig festgelegter Hebesatz zugrunde liegt, bei der betroffenen Gemeinde noch die Fähigkeit verbleibt, kraftvoll kommunale Selbstverwaltung zu finanzieren, zu deren wesentlicher Bestandteil auch die Erfüllung freiwilliger Leistungen gehört. Es geht nicht darum, ob in der Vergangenheit aufgelaufene Altschulden beglichen werden können. Vor diesem Hintergrund erschließt es sich m.E. nicht, welche Bedeutung aus einem Referenzzeitraum von 9 Jahren 3 Jahre aufgelaufene Fehlbeträge haben. Selbst wenn Fehlbeträge aufgelaufen sind, sind diese unterschiedlich zu bewerten, je nachdem, ob es gelungen ist, in günstigen Jahren innerhalb des 9-Jahres-Zeitraumes durch Überschüsse Fehlbeträge abzubauen oder ob dies nicht der Fall war.

Zu beanstanden ist darüber hinaus der Umstand, dass der Gesetzeswortlaut ein **striktes Entscheidungsprogramm** einfordert. Er verbietet es, dem Vorhandensein von Fehlbeträgen aus der Vergangenheit lediglich eine „Verdachtswirkung“ beizulegen, sondern verwendet ein „wenn-dann-Mechanismus“, der jegliche Feinsteuerung ausschließt. Hier sind völlig unangemessene Ergebnisse vorprogrammiert, etwa wird der Umstand, dass möglicherweise die Fehlbeträge durch die Gemeindepolitik provoziert worden sind, weil die Gemeinde ihre Steuerkraft nicht ausgeschöpft hat, ausgeblendet. Naheliegend ist beim Vorhandensein von Fehlbeträgen doch zunächst einmal die Untersuchung der Frage, woher diese Fehlbeträge stammen. Handelt es sich um Ausreißer, die insbesondere bei der Gewerbesteuer immer mal wieder passieren können, oder sind die Fehlbeträge bewusst in Kauf genommen worden, weil z.B. unmittelbar vor einer Kommunalwahl die Gemeinde meinte, auf die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen zu verzichten. Soll dann dieses Ergebnis im Ernst dazu führen, dass der Landkreis verpflichtet ist, obwohl zur Bedarfsdeckung erforderlich, Kreisumlage nicht zu erheben?

Ich halte es für zwingend erforderlich, dass von der Gemeinde verlangt wird, im Rahmen der Anhörung zur beabsichtigten Kreisumlage aufzuzeigen, welche Maßnahmen der Landkreis tätigen soll, um die Gemeinde bei der Kreisumlage zu schonen. Wenn die Gemeinde vom Landkreis als Träger der örtlichen Jugendhilfe eine Übererfüllung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz fordert, fordert, dass krankheitsbedingte Gruppenschließungen durch eine entsprechende Vertretungsreserve unterbleiben, fordert, dass Schulturnhallen auch für den Vereinssport hergerichtet werden, alle Möglichkeiten der Kosteneinsparung durch den Landkreis zurückweist, dann kann diese Gemeinde nicht im Ernst erwarten, dass der Landkreis die gesetzlich vorgesehene Refinanzierung unterlässt.

Sie haben zu Recht darauf hingewiesen, dass die Fixierung auf eine finanzielle Unterdeckung bei den laufenden Einnahmen und Ausgaben nicht sachgerecht ist, entweder es werden bei den Aufwendungen die Kosten nach kaufmännischen Grundsätzen ermittelt, oder es werden die tatsächlichen Geldflüsse berücksichtigt, dann gehört dazu allerdings auch die Kredittilgung. Schließlich werden **einheitliche Maßstäbe**, sowohl für die Umlage der Verbandsgemeinde, als auch für die Kreisumlage nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes (s.o.) als nicht sachgerecht bewertet.

4.

Verbandspolitisch muss sich der Städte- und Gemeindebund die Frage stellen, ob es überhaupt sinnvoll ist, das Bestehen einer Mindestfinanzausstattung anhand von allgemeinverbindlichen Kriterien zu bewerten. Blicke es bei dem Gesetzeswortlaut, oder einem verbesserten Vorschlag, dann würde sich zwangsläufig die Haushaltsgenehmigungspraxis der Landkreise daran orientieren, d. h. ein Haushalt, der Gefahr läuft, auf der gemeindlichen Seite als „Referenzhaushalt“ dienen, d. h. der eine Unterdeckung vorsieht, dürfte nicht mehr genehmigt werden. Ich befürchte, dass der Druck gegen freiwillige Leistungen deutlich erhöht würde, und stelle die Frage, ob das wirklich „gewollt“ ist.

Zu beanstanden ist der m.E. auch die „Auswegperspektive“. Magdeburg führt in einem Nebensatz aus, ein defizitärer Landkreis solle sich dann an das Land wenden. Was passiert dann, das Land bleibt untätig und der Staatsgerichtshof wiederholt seine These, dass die landesverfassungsrechtliche Gewährleistung der kommunalen Finanzautonomie lediglich einen relativen Schutz beinhaltet. Im Gegensatz zu dem Kollegen Dombert kann ich eine solche Politik meinen Mandanten nicht empfehlen.

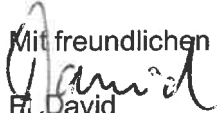
5.

Landesverfassungsrechtlich ist das Gesetz defizitärer, eine Verfassungsbeschwerde wäre m.E. begründet. Vorschriften die in sich widersprüchlich sind, die unausgewogen sind, die nicht zu Ende gedacht sind, die Fehlallokationen provozieren, können mit Erfolg im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde beanstandet werden. Das „Rechtsstaatsprinzip“ eröffnet viele Möglichkeiten, den Gesetzgeber zu zwingen, Regelungen an dem Maßstab der Erforderlichkeit, der Geeignetheit, der Nachvollziehbarkeit zu messen.

Problematisch ist die **Zulässigkeit** der Verfassungsbeschwerde vor dem Hintergrund der aktuellen Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichtes, wonach eine Gemeinde eine Verfassungsbeschwerde nur erheben kann, wenn eine konkrete, nicht nur eine abstrakte Gefahrenlage vorliegt. Man braucht also eine Beschwerdeführerin, die nach den bislang üblichen Kriterien eindeutig eine Verletzung des Anspruches auf finanzielle Mindestausstattung rügen kann, die aber nunmehr gehindert wird, weil der vom Gesetzgeber aufgestellte Kriterienkatalog nicht „passt“. In Betracht käme z.B. eine Gemeinde, die von einem kurzfristigen Einbruch der Einnahmen betroffen ist.

Die Angelegenheit ist komplex. Vier Augen sehen mehr als zwei Augen. Wird das Projekt weiterverfolgt, wäre es hilfreich, wenn man noch wissenschaftliche Hilfe ins Boot nehmen könnte. Ich würde mich wieder bemühen, Prof. Dr. Mann aus Göttingen für ein Projekt zu begeistern.

Mit freundlichen Grüßen


David
Rechtsanwalt