Benjamin von Zweydorf
Breiteweg 100
39179 Barleben

Barleben, 05.01.2026

7. Beschäftigtenlehrgang II Magdeburg

Studieninstitut für kommunale Verwaltung Sachsen-Anhalt e. V.

Kommunalrecht

Projektarbeit

Die Festsetzung der Kreisumlage im Land Sachsen-Anhalt – Ermöglichen die landesrechtlichen Regelungen im Lichte der geltenden Rechtsprechung und des Grundgesetzes eine rechtssichere Festsetzung der Kreisumlage?

Betreuer: Herr Dominik Iser
Studieninstitut für kommunale Verwaltung Sachsen-Anhalt e.V.
August-Bebel-Damm 24–30
39126 Magdeburg

I Inhaltsverzeichnis

I Inhaltsverzeichnis I
II Literaturverzeichnis II

1 Einleitung 1

2 Grundlagen der Kreisumlage 3
2.1 Der Begriff und die Funktion der Kreisumlage 3
2.2 Verfassungsrechtliche Grundlagen 4
2.3 Landesrechtliche Grundlagen 6

3 Die Ermittlung der Kreisumlage 9
3.1 Die Verfahren zur Ermittlung der Kreisumlage 9
3.2 Ermittlung nach der gerichtlichen Rechtsprechung 11
3.2.1 Grundsatz des finanziellen Gleichrangs 13
3.2.1.1 Finanzbedarf und Leistungsfähigkeit 14
3.2.1.2 Berechnung des Kreisumlagehebesatzes 17
3.2.1.3 Überprüfung auf Abwägungsmängel 19
3.2.2 Verbot einer Entwertung der gemeindlichen Steuerhoheit 20
3.2.3 Grundsatz der finanziellen Mindestausstattung 22
3.3 Ermittlung nach den landesrechtlichen Regelungen im Land Sachsen-Anhalt 25

4 Analyse und Bewertung der Regelungen zur Kreisumlage im Land Sachsen-Anhalt 27
4.1 Vereinbarkeit der landesrechtlichen Regelungen mit der gerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 28 Abs. 2 GG 27
4.2 Zusammenfassende Bewertung der landesrechtlichen Regelungen 33

Eidesstattliche Erklärung

Anlage 1 – Erhebungsbogen zur Datenermittlung

Anlage 2 – Bewertungsrahmen zur Bewertung der Leistungsfähigkeit

Anlage 3 – Kreisumlagerelevante Daten der Landkreise Sachsen-Anhalts im Haushaltsjahr 2025

Anlage 4 – Leitfaden zur Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes

II Literaturverzeichnis

Kommentare/Fachbücher

Gröpl, Christoph: Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnung: BHO/LHO: Staatliches Haushaltsrecht, 2. Auflage, C.H.BECK, 29.11.2018. (zit. Gröpl, 2018)

Dürig/Herzog/Scholz: Grundgesetz Kommentar, 107. Auflage, C.H.BECK, Stand März 2025. (zit. Dürig et al., 2025)

Heller, Robert F.: Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden: Handbuch zum Management der öffentlichen Finanzen, 2. Auflage, R. v. Decker, 26.01.2010. (zit. Heller, 2010)

Grimberg/Gundlach/Jochheim/Miller/Schneider: Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (Kommunalverfassungsgesetz – KVG LSA) Kommentar in: Praxis der Kommunalverfassung (PdK SAn) B-1, KSV Medien, Stand: Februar 2025. (zit. Grimberg et al., 2025)

Henneke/Strobl/Diemert: Recht der kommunalen Haushaltswirtschaft, C.H.BECK, 03.09.2008. (zit. Henneke et al.,2008)

Sonstige Quellen

Landtag Sachsen-Anhalt: Landtag Drucksache 8/5326, Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Kommunalverfassungsgesetzes, Gesetzentwurf der Fraktionen CDU, SPD und FDP vom 20.03.2025. (zit. LT-Drs. 8/5326)

Haushaltskennzahlensystem (HKS): in: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, o. D., [online] https://statistik.sachsen-anhalt.de/themen/kommunales/haushaltskennzahlensystem?tx_news_pi1%5Bcurrent-Page%5D=0&cHash=e8a1087aafb9a8ccb0a81c6f92dfea23.

Salpius, Daniel: Kritik an Gesetz zu Kommunalfinanzen: „Dann gelten weniger Gemeinden als unterfinanziert“, in: MDR, 28.03.2025, [online] https://www.mdr.de/nachrichten/sachsen-anhalt/geld-haushalt-kommunalfinanzen-kritik-100.html.

Dpa: Landkreise schlagen nach Finanz-Entscheidung Alarm, in: Volksstimme, 19.12.2023, [online] https://www.volksstimme.de/panorama/landkreise-schlagen-nach-finanz-entscheidung-alarm-3752046.

1 Einleitung

„Das haut uns die Füße weg“, äußerte Heinz-Lothar Theel, Geschäftsführer des Landkreistages Sachsen-Anhalt, nachdem das Oberverwaltungsgericht Sachsen-Anhalt am 12. Dezember 2023 die Zulassung zur Berufung gegen die Urteile des Verwaltungsgerichtes Halle vom 28. Juni 2023 ablehnte. Hintergrund war, dass einige der kreisangehörigen Gemeinden des Landkreises Mansfeld-Südharz gegen die Festsetzung der Kreisumlage geklagt hatten und damit beim Verwaltungsgericht Halle Erfolg hatten. Die Ablehnung der Zulassung zur Berufung hatte dabei für den Landkreis Mansfeld-Südharz Rückzahlungen aus Vorjahren und eine Senkung der Kreisumlage in den Jahren 2023 und 2024 mit einer Gesamtsumme von 157 Millionen Euro zur Folge. Dies führte für den Landkreis Mansfeld-Südharz zu einer solch dramatischen Haushaltslage, dass eine Beantragung von Mitteln aus dem Ausgleichsstock des FAG LSA erforderlich wurde.[1] Solche Klageverfahren gegen die Kreisumlage und die Folgen daraus sind keine Einzelfälle. Im Land Sachsen-Anhalt ist die Kreisumlage ein interkommunales Konfliktthema geworden. Durch ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes im Januar 2013 wurden grundlegende Anforderungen an die Erhebung der Kreisumlage herausgestellt.[2] Eine Erhebung muss demnach unter Beachtung der verfassungsgebotenen Anforderungen des Art. 28 Abs. 2 GG erfolgen. Seitdem wurden die Anforderungen aufgrund fehlender landesgesetzlicher Regelungen stetig durch die gerichtliche Rechtsprechung auf Grundlage des Art. 28 Abs. 2 GG erweitert. Dies führte zu diversen Problemen mit der Festsetzung der Kreisumlage und zu Unsicherheiten im kommunalen Raum. Das Land Sachsen-Anhalt reagierte 2025 auf diese Probleme und änderte den § 99 Abs. 3 KVG LSA durch das Gesetz vom

[1] Vgl. Dpa: Landkreise schlagen nach Finanz-Entscheidung Alarm, in: Volksstimme, 19.12.2023, https://www.-volksstimme.de/panorama/landkreise-schlagen-nach-finanz-entscheidung-alarm-3752046. (abgerufen am 20.09.2025, 16:31).
[2] Vgl. BVerwG, Urteil vom 31.01.2013 – 8 C 1.12.

26. Juni 2025.[3] Die Ankündigung dieser Gesetzesänderung sorgte bei vielen Landkreisen zunächst für einen Lichtblick, da bis zu diesem Zeitpunkt keines der von den Landkreisen entwickelten Verfahren zur Abwägung des Kreisumlagehebesatzes der gerichtlichen Rechtsprechung standgehalten hatte. „Das mühselige und streitbefangene Interpretieren zahlreicher Urteile aus der Rechtsprechung durch die Kreistage würde entfallen", äußerte der Landrat des Landkreises Mansfeld-Südharz, André Schröder, nach der Ankündigung der beabsichtigten Gesetzesänderung.[4] Inwieweit die Änderungen des § 99 Abs. 3 KVG LSA eine rechtssichere Festsetzung der Kreisumlage ermöglichen, ist jedoch noch nicht geklärt. Ziel dieser Arbeit ist es daher, zu prüfen, ob die Änderungen des § 99 Abs. 3 KVG LSA unter Beachtung der Anforderungen der geltenden gerichtlichen Rechtsprechung sowie der Vorgaben des Grundgesetzes, insbesondere der Anforderungen aus Art. 28 Abs. 2 GG, eine rechtssichere Festsetzung der Kreisumlage ermöglichen. Dabei werden sowohl die verfassungsrechtlichen als auch die landesrechtlichen Anforderungen sowie die gerichtliche Rechtsprechung zur Festsetzung der Kreisumlage aufgegriffen und beleuchtet.

[3] Vgl. Viertes Gesetz zur Änderung des Kommunalverfassungsgesetz, in: Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt (GVBl. LSA), Nummer 7/2025, S. 410, ausgegeben am 07. Juli 2025.
[4] Salpius, Daniel: Kritik an Gesetz zu Kommunalfinanzen: „Dann gelten weniger Gemeinden als unterfinanziert“, in: MDR, 28.03.2025, https://www.mdr.de/nachrichten/sachsen-anhalt/geld-haushalt-kommunalfinanzen-kritik-100.html. (abgerufen am 20.09.2025, 16:48).

2 Grundlagen der Kreisumlage

Die Kreisumlage stellt eine der wichtigsten Finanzierungsquellen der Landkreise dar und bildet somit den Ausgangspunkt für die weiteren Betrachtungen in dieser Arbeit. Um die Rahmenbedingungen für die Ermittlung der Kreisumlage nachvollziehen zu können, ist zunächst eine Betrachtung des Begriffs, der Funktion und der verfassungs- und landesrechtlichen Grundlagen der Kreisumlage erforderlich. In diesem Kapitel wird daher die Basis für die anschließende Darstellung der Ermittlungsmethoden und der daraus folgenden Analyse geschaffen.

2.1 Der Begriff und die Funktion der Kreisumlage

Die Kreisumlage ist ein Instrument des kommunalen Finanzausgleichs.[5] Ziel des kommunalen Finanzausgleichs ist es, die unterschiedliche Finanzkraft der Kommunen auszugleichen und eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen. Dabei wird zwischen dem vertikalen und dem horizontalen Finanzausgleich unterschieden. Der vertikale Finanzausgleich betrifft das finanzielle Verhältnis zwischen dem Land und den Kommunen, während der horizontale Finanzausgleich auf eine Umverteilung zwischen den Kommunen abzielt.[6] Die Kreisumlage bezieht sich auf das finanzielle Verhältnis zwischen den kreisangehörigen Gemeinden und dem Landkreis.[7] Da sowohl Gemeinden, Verbandsgemeinden als auch Landkreise Kommunen darstellen, bildet die Kreisumlage ein Instrument des horizontalen Finanzausgleichs, das die zwischengemeindliche Umverteilung

[5] Vgl. § 19 (Abschnitt 2 – Zwischengemeindlicher Finanzausgleich) Finanzausgleichsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (FAG LSA) vom 20. März 2024 (GVBl. LSA S. 34, 35), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 25. Februar 2025 (GVBl. LSA S. 374).
[6] Vgl. Heller, Robert F.: Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden: Handbuch zum Management der öffentlichen Finanzen, 2. Auflage, R. v. Decker, 26.01.2010, S. 93, Rn. 274–275.
[7] Vgl. § 99 Abs. 3 S. 1 Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (Kommunalverfassungsgesetz - KVG LSA) vom 17. Juni 2014 (GVBl. LSA S. 288), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Juni 2025 (GVBl. LSA S. 410).

von Finanzmitteln regelt.[8] Die Funktion der Kreisumlage liegt darin, die unterschiedliche Finanzkraft der Kommunen untereinander auszugleichen. Als Umlage stellt die Kreisumlage eine hoheitlich auferlegte Geldleistung dar, die der Landkreis auf Grundlage der Finanzausgleichsgesetze der Länder von den kreisangehörigen Gemeinden erhebt. Sie dient der Finanzierung der öffentlichen Aufgaben des Landkreises und der Sicherstellung seiner Funktionsfähigkeit. Die Kreisumlage ist nicht zweckgebunden, sondern dient der allgemeinen Deckung des Finanzbedarfs des Landkreises. Es handelt sich bei der Kreisumlage um ein Mittel zur Lenkung von Finanzströmen im öffentlich-rechtlichen Bereich „von unten nach oben".[9]

2.2 Verfassungsrechtliche Grundlagen

Für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen Landkreise eine angemessene Ausstattung an Finanzmitteln. Im Gegensatz zu den Gemeinden, welchen traditionell die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern zustehen, können Landkreise unter anderem aufgrund des Verbotes zur Doppelbesteuerung keine nennenswerten eigenen Steuern erheben.[10] Auch im Grundgesetz werden die Landkreise bei der Verteilung des Steueraufkommens, abgesehen von Art. 106 Abs. 6 S. 1 und Art. 106 Abs. 7 S. 1 GG, nicht weiter berücksichtigt.[11] Lediglich Art. 106 Abs. 6 S. 6 GG schafft für den Landesgesetzgeber die Möglichkeit, die Grundsteuer und Gewerbesteuer sowie die Gemeindeanteile vom Aufkommen der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer als Bemessungsgrundlage einer Umlage zugrunde zu legen.[12] Im Land Sachsen-Anhalt wurde daraus die Möglichkeit zur Erhebung einer

[8] Vgl. § 1 Abs. 1 KVG LSA n. F. 2025; vgl. § 19 (Abschnitt 2 – Zwischengemeindlicher Finanzausgleich) FAG LSA.
[9] Vgl. Gröpl, Christoph: Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnung: BHO/LHO: Staatliches Haushaltsrecht, 2. Auflage, C.H.BECK, 29.11.2018, S. 865, Rn. 8.
[10] Vgl. Seiler in: Dürig/Herzog/Scholz: Grundgesetz Kommentar, 107. Auflage, C.H.BECK, Stand März 2025, Band 6, Art. 106 Abs. 6 GG, Rn. 180; vgl. § 3 Abs.1 S. 2 Kommunalabgabengesetz (KAG LSA) vom 13. Dezember 1996 (GVBl. LSA S. 405), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 15. Dezember 2020 (GVBl. LSA S. 712).
[11] Vgl. Art. 105 ff. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S.1), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 22. März 2025 (BGBl. I Nr. 94).
[12] Vgl. Art. 106 Abs. 6 S. 6 GG.

Kreisumlage geschaffen. Sie beruht zwar auf landesrechtlichen Vorschriften, muss jedoch auch mit höherrangigem Recht, insbesondere dem Art. 28 Abs. 2 GG, vereinbar sein. In Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG wird das kommunale Selbstverwaltungsrecht normiert. Daraus folgend muss den Gemeinden „das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“[13] Aus Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG ergibt sich zudem, dass die Gewährleistung der Selbstverwaltung auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung umfasst, wozu unter anderem eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftsbezogene Steuerquelle gehört.[14] Das kommunale Selbstverwaltungsrecht umfasst sogenannte Gemeindehoheiten.[15] Zu diesen Gemeindehoheiten gehören insbesondere die Gebiets-, Planungs-, Satzungs-, Organisations- und Finanzhoheit.[16] Maßgeblich für die Erhebung der Kreisumlage ist die Finanzhoheit, die insbesondere die Steuer- und Abgabenhoheit, die finanzielle Mindestausstattung sowie die Anforderungen an den kommunalen Finanzausgleich umfasst.[17] Eine detaillierte Darstellung der Anforderungen aus der Finanzhoheit an die Erhebung der Kreisumlage erfolgt in Kapitel 3.2. Es kann jedoch festgehalten werden, dass die Erhebung einer Umlage aufgrund landesrechtlicher Regelungen nur in dem Umfang zulässig ist, den die Schutzbereiche des kommunalen Selbstverwaltungsrechts erlauben. Diese Schutzbereiche ergeben sich aus dem Kernbereich des kommunalen Selbstverwaltungsrechts, in dessen Bereich nicht eingegriffen werden darf.[18] Zu diesem Kernbereich zählt insbesondere der Grundbestand der Finanzhoheit, welcher unter anderem die Steuer- und Abgabenhoheit, die finanzielle Mindestausstattung und die Anforderungen an den kommunalen Finanzausgleich umfasst.[19] Das kommunale Selbstverwaltungsrecht gilt auch für Gemeindeverbände, zu welchen

[13] Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG.
[14] Vgl. Art 28 Abs. 2 S. 3 GG.
[15] Vgl. Mehde in: Dürig et al., 2025, Band 3, Art. 28 Abs. 2 GG, Rn. 199.
[16] Vgl. ebd., Rn. 200 ff.
[17] Vgl. ebd., Rn. 222–234.
[18] Vgl. ebd., Rn. 259.
[19] Vgl. ebd., Rn. 263.

auch die Landkreise zählen.[20] Dies bedeutet, dass für die Landkreise ebenfalls gewisse Hoheiten gelten. Dazu zählt insbesondere die Finanzhoheit mit ihrer finanziellen Mindestausstattung.[21] Daraus folgend hat ein Landkreis aus Art. 28 Abs. 2 S. 3 1. HS GG das Recht auf eine Sicherstellung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts, speziell der finanziellen Eigenverantwortung, gegenüber dem entsprechenden Bundesland.[22] Eine genauere Ausgestaltung erfolgt dabei durch Landesrecht unter Gewährleistung der finanziellen Mindestausstattung beziehungsweise der Finanzhoheit. Als Folge dieser Finanzhoheit wurde für die Gemeindeverbände unter anderem auch die Möglichkeit zur Erhebung der Kreisumlage geschaffen.[23] Nachdem nun die verfassungsrechtlichen Grundlagen dargestellt wurden, ist zu betrachten, in welcher Weise im Land Sachsen-Anhalt die Möglichkeit zur Erhebung einer Umlage, speziell der Kreisumlage, geschaffen wurde.

2.3 Landesrechtliche Grundlagen

Um den Rahmen des kommunalen Selbstverwaltungsrechts aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 und 2 GG zu verdeutlichen, wurde dieses in Art. 87 Abs. 1 und 2 Verf ST in die Landesverfassung aufgenommen. Die Finanzhoheit nach Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG wurde ergänzend durch Regelungen zur angemessenen Finanzausstattung ebenfalls in der Landesverfassung gesichert. Daher wurde in Art. 88 Abs. 1 Verf ST festgelegt, dass das Land dafür zu sorgen hat, dass die Kommunen über die Finanzmittel verfügen, die zur angemessenen Erledigung ihrer Aufgaben erforderlich sind.[24] Kommunen sind dabei im Land Sachsen-Anhalt sowohl die Gemeinden als auch die Landkreise.[25] In der weiteren Arbeit wird ausschließlich auf Art. 28 Abs. 2 GG verwiesen. Die Art. 87 und 88 Verf ST werden nicht gesondert genannt, da

[20] Vgl. Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG; vgl. Mehde in: Dürig et al., 2025, Band 3, Art. 28 Abs. 2 GG, Rn. 278.
[21] Vgl. ebd., Rn. 288.
[22] Vgl. Art. 28 Abs. 2 S. 3 1. HS GG.
[23] Vgl. Mehde in: Dürig et al., 2025, Band 3, Art. 28 Abs. 2 GG, Rn. 288.
[24] Vgl. Art. 88 Abs. 1 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt (Verf ST) vom 16. Juli 1992 (GVBl. LSA S. 600), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. März 2020 (GVBl. LSA S. 64).
[25] Vgl. Art. 87 Abs. 1 Verf ST.

sie lediglich landesrechtliche Konkretisierungen darstellen und die Oberverwaltungsgerichte auf die Rechtsprechung zu Art. 28 Abs. 2 GG zurückgreifen, weshalb die Garantien inhaltsgleich ausgelegt werden. Um die verfassungsrechtlich garantierten angemessenen Finanzmittel für die Landkreise zur Verfügung zu stellen, wurde im Land Sachsen-Anhalt auf Grundlage des Art. 106 Abs. 6 S. 6 GG die Möglichkeit zur Erhebung einer Kreisumlage in landesrechtlichen Regelungen geschaffen. Diese Regelung erfüllt den Zweck, die im Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG geforderte finanzielle Mindestausstattung beziehungsweise Finanzhoheit sicherzustellen. Ein Landkreis kann somit in eigener Verantwortung finanzielle Mittel zur Aufgabenwahrnehmung beschaffen. Die einfachgesetzliche Grundlage für die Kreisumlage findet sich im Landesrecht in § 99 Abs. 3 KVG LSA i. V. m. § 19 FAG LSA.[26] Im KVG LSA, speziell im § 99 KVG LSA, befindet sich die gesetzliche Regelung, die zur Erhebung der Kreisumlage ermächtigt. Schon die Bezeichnung des § 99 KVG LSA „Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung“ zeigt, dass es sich hierbei nicht um einen exklusiven Paragraphen für die Kreisumlage handelt.[27] Er stellt vielmehr die allgemeine Grundlage zur Bedarfsdeckung des aus der Aufgabenerledigung entstehenden Finanzbedarfs der Kommunen dar.[28] Im § 99 Abs. 2 KVG LSA ist eine Rangfolge zur Beschaffung von Finanzmitteln festgelegt.[29] Demnach ist der Bedarf zunächst durch sonstige Finanzmittel, dann durch Entgelte und subsidiär durch Steuern zu decken.[30] Ein Landkreis kann seinen Finanzbedarf, anders als die Gemeinden, aufgrund seines gesetzlichen Aufgabenbereichs und seiner eingeschränkten Einnahmequellen nicht vollständig über die Entgelte und Steuern, insbesondere die Realsteuern, decken, sofern seine sonstigen Erträge nicht ausreichen.[31] Aus diesem Grund wurde in § 99 Abs. 3 S. 1 KVG LSA für die

[26] Vgl. § 99 Abs. 3 KVG LSA n. F. 2025 i. V. m. § 19 FAG LSA.
[27] Vgl. § 99 KVG LSA n. F. 2025.
[28] Vgl. Grimberg in: Grimberg/Gundlach/Jochheim/Miller/Schneider: Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (Kommunalverfassungsgesetz – KVG LSA) Kommentar in: Praxis der Kommunalverfassung (PdK SAn) B-1, KSV Medien, Stand: Februar 2025, § 99 KVG LSA, Rn. 2.
[29] Vgl. § 99 Abs. 2 KVG LSA n. F. 2025; vgl. Grimberg in: Grimberg et al., 2025, § 99 KVG LSA, Rn. 4–5.
[30] Vgl. Grimberg in: Grimberg et al., 2025, § 99 KVG LSA, Rn. 4–5.
[31] Vgl. ebd., Rn. 6.

Landkreise die Möglichkeit geschaffen, eine Umlage (Kreisumlage) von den kreisangehörigen Gemeinden zu erheben, um ihren erforderlichen Bedarf zu decken, soweit ihre sonstigen Erträge und Einzahlungen nicht ausreichen.[32] Die sich daraus ergebenden Umlagehebesätze sind in der Haushaltssatzung für jedes Jahr festzusetzen.[33] Vor der Festsetzung der Kreisumlagehebesätze sind jedoch die Anforderungen des § 99 Abs. 3 S. 3–6 KVG LSA zu überprüfen, die in Kapitel 3.3 näher erläutert werden. Das FAG LSA ergänzt das KVG LSA insofern, als es den zwischengemeindlichen Finanzausgleich im Abschnitt 2 weiter konkretisiert.[34] Demnach sind die Umlagehebesätze i. S. d. § 99 Abs. 3 KVG LSA in Vomhundertsätzen der einzelnen Umlagegrundlagen in der Haushaltssatzung anzugeben, wobei sich die Umlagesätze vom höchsten zum niedrigsten maximal um ein Drittel unterscheiden dürfen.[35] Die Umlagegrundlagen sind dabei die Schlüsselzuweisungen nach § 12 FAG LSA des vorherigen Haushaltsjahres und die Steuerkraftzahlen nach § 14 FAG LSA des aktuellen Haushaltsjahres von den kreisangehörigen Gemeinden.[36] Maßgeblich für die Ermittlung der Schlüsselzuweisungen und Steuerkraftmesszahlen sind die Ist-Aufkommen aus der Grundsteuer A und B, der Gewerbesteuer, der Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer.[37] Abschließend ist zu erwähnen, dass diese Regelungen auch analog bei Verbandsgemeinden anzuwenden sind.[38] Die Ausführungen zu den verfahrensrechtlichen Anforderungen wurden hierbei auf den für diese Arbeit erforderlichen Umfang beschränkt, da der Fokus auf der Analyse der landesrechtlichen und verfassungsrechtlichen Regelungen zur Ermittlung des Kreisumlagehebesatzes liegt. Die Darstellung ist daher nicht abschließend.

[32] Vgl. § 99 Abs. 3 S. 1 KVG LSA n. F. 2025.
[33] Vgl. § 99 Abs. 3 S. 2 KVG LSA n. F. 2025 i. V. m. § 100 Abs. 2 Nr. 6 KVG LSA n. F. 2025.
[34] Vgl. §§ 19–23 FAG LSA.
[35] Vgl. § 19 Abs. 1 FAG LSA.
[36] Vgl. ebd., Abs. 2 S. 1.
[37] Vgl. §§ 12–15 FAG LSA.
[38] Vgl. § 99 Abs. 4 KVG LSA n. F. 2025; vgl. § 23 FAG LSA.

3 Die Ermittlung der Kreisumlage

Nachdem die Funktion und die rechtlichen Grundlagen der Kreisumlage erläutert wurden, befasst sich das folgende Kapitel mit der konkreten Festsetzung. Zunächst werden die zurzeit bestehenden Verfahren dargestellt und anschließend die jeweiligen Anforderungen an die Festsetzung aufgezeigt.

3.1 Die Verfahren zur Ermittlung der Kreisumlage

Die Kreisumlage dient, wie bereits im Kapitel 2.1 dargestellt, im Wesentlichen der Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs des Landkreises, welcher zur Erfüllung seiner Aufgaben notwendig ist.[39] Dieser allgemeine Finanzbedarf entsteht dabei, wenn der Landkreis in der Erfüllung seiner Aufgaben den erforderlichen Haushaltsausgleich nicht mit seinen sonstigen Erträgen oder Einzahlungen erreichen kann.[40] In der bis zum 7. Juli 2025 geltenden Fassung des § 99 Abs. 3 KVG LSA war, ebenso wie in anderen landesrechtlichen Regelungen, keine Vorgabe enthalten, die eine weitere Abwägung der erhobenen Kreisumlage erfordert hätte. Es war lediglich eine reine Bedarfsdeckung des Landkreises vorgesehen, um einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.[41] Entsprechend wurden die Kreisumlagehebesätze im Land Sachsen-Anhalt durch die Landkreise in der Höhe, die zur Erreichung des Haushaltsausgleichs des Landkreises notwendig war, in der Haushaltssatzung festgesetzt. Eine Berechnung dieses Kreisumlagehebesatzes erfolgte dabei anhand der in Kapitel 2.3 dargestellten Umlagegrundlagen, also der Summe aus den Schlüsselzuweisungen des Vorjahres und der Steuerkraftzahlen des Haushaltsjahres.[42]

[39] Vgl. Gröpl, 2018, S. 865, Rn. 8.
[40] Vgl. § 98 Abs. 3 KVG LSA n. F. 2025 i. V. m. § 99 Abs. 3 S. 1 KVG LSA n. F. 2025; vgl. Grimberg in: Grimberg et al., 2025, § 99 KVG LSA, Rn. 2.
[41] Vgl. § 99 Abs. 3 Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (Kommunalverfassungsgesetz - KVG LSA) vom 17. Juni 2014 (GVBl. LSA S. 288), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Mai 2024 (GVBl. LSA S. 128, 132).
[42] Vgl. § 19 Abs. 2 S. 1 FAG LSA.

Daraus ergab sich folgende Formel zur Berechnung:

$$\text{Kreisumlagehebesatz} = \frac{\text{Jahresergebnis ohne Kreisumlage} \times 100}{\text{Summe Umlagegrundlagen}}$$

Bei Verfehlung eines Haushaltsausgleichs i. S. d. § 98 Abs. 3 KVG LSA wurden teilweise auch Erhöhungen von den Kommunalaufsichtsbehörden angewiesen.[43] Im Januar 2013 wurde durch ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts jedoch herausgestellt, dass auch die Landkreise als Satzungsgeber für die Kreisumlage die verfassungsrechtliche Gewährleistung aus Art. 28 Abs. 2 GG zu beachten haben.[44] Dadurch wurde die Finanzausstattung der kreisangehörigen Gemeinden bei der Ermittlung der Kreisumlage erstmalig in dem Umfang in die Betrachtung einbezogen. In der Folge kam es in mehreren Bundesländern, dabei auch Sachsen-Anhalt, zu unzähligen Klageverfahren bezüglich der Rechtmäßigkeit der festgesetzten Kreis- und Verbandsgemeindeumlage. Da es an landesrechtlichen Vorgaben zu einem Verfahren zur Ermittlung des Kreisumlagehebesatzes unter Berücksichtigung des Art. 28 Abs. 2 GG fehlte, wurde über die Jahre hinweg eine Konkretisierung durch die gerichtliche Rechtsprechung vorgenommen. Auf Grundlage dessen lässt sich ein Verfahren erstellen, das eine rechtmäßige Ermittlung des Kreisumlagehebesatzes ermöglicht. Dieses wird im folgenden Kapitel 3.2 näher erläutert. Als erstes Bundesland hat Sachsen-Anhalt nun mit Wirkung vom 8. Juli 2025 Verfahrensvorgaben in § 99 Abs. 3 KVG LSA zu der Ermittlung des Kreisumlagehebesatzes eingeführt.[45] Diese gesetzlichen Vorgaben unterscheiden sich teilweise von den bisher entwickelten Grundsätzen der gerichtlichen Rechtsprechung, sodass sich daraus ein neues Verfahren zur Ermittlung des Kreisumlagehebesatzes ergibt. Dieses wird im Kapitel 3.3 näher erläutert. Das Verfahren zur Ermittlung des Kreisumlagehebesatzes nach der gerichtlichen Rechtsprechung basiert auf der bis zum 7. Juli 2025 geltenden Fassung des § 99 Abs. 3 KVG LSA, da diese Verfahrensvorgaben auf dieser Grundlage von der gerichtlichen

[43] Vgl. BVerwG, Urteil vom 16.06.2015 – 10 C 13.14, Rn. 3.
[44] Vgl. BVerwG, 8 C 1.12, Leitsätze 1–2.
[45] Vgl. 4. ÄndG KVG LSA.

Rechtsprechung erarbeitet wurden. Die neuen Verfahrensvorgaben im § 99 Abs. 3 S. 3–6 KVG LSA mit Wirkung vom 8. Juli 2025 sind nun zwingend durch die Landkreise zu berücksichtigen und ersetzen teilweise die Anforderungen aus der gerichtlichen Rechtsprechung. Um einen Vergleich zu ermöglichen, werden im folgenden Kapitel 3.2 die „alten“ Vorgaben und im darauffolgenden Kapitel 3.3 die „neuen“ Vorgaben dargestellt. Eine Überprüfung dieser Veränderungen erfolgt dann in Kapitel 4.1.

3.2 Ermittlung nach der gerichtlichen Rechtsprechung

Die Grundlage für die Ermittlung der Kreisumlage nach der gerichtlichen Rechtsprechung bilden zunächst die landesrechtlichen Grundlagen. Die landesrechtlichen Grundlagen zur Kreisumlage sind, wie im Kapitel 2.3 dargestellt im § 99 Abs. 3 KVG LSA und § 19 FAG LSA zu finden. Das FAG LSA gibt hierbei zwar in § 19 Abs. 2 S. 1 FAG LSA die Umlagegrundlagen, die für die Berechnung des Kreisumlagehebesatzes erforderlich sind, vor, lässt jedoch ansonsten keine verfahrensrechtlichen Vorgaben zur Ermittlung des Hebesatzes erkennen. Der § 99 Abs. 3 KVG LSA hingegen enthält eine Vorgabe, welche bei der Ermittlung des Kreisumlagehebesatzes zu beachten ist.[46] Demnach dient die Kreisumlage zur Deckung des Bedarfs des Landkreises, soweit dessen sonstige Erträge und Einzahlungen nicht ausreichen. Woraus sich ergibt, dass der Landkreis seinen Kreisumlagehebesatz nur bis zu der Höhe erheben darf, die notwendig ist, um einen Haushaltsausgleich zu erreichen. Es darf also kein Überschuss erzielt werden, da lediglich ein Bedarf gedeckt werden soll. Die Erhebung eines Kreisumlagehebesatzes, welcher einen Überschuss in der Haushaltsplanung verursacht, würde eine Erhebung ohne einen tatsächlichen Bedarf darstellen.[47] Die Ermittlung des Kreisumlagehebesatzes wird dadurch insoweit begrenzt, dass lediglich der Kreisumlagehebesatz in der Höhe möglich ist, in der ein

[46] Vgl. § 99 Abs. 3 KVG LSA a. F. 2024 i. V. m. § 19 FAG LSA.
[47] Vgl. § 99 Abs. 3 S. 1 KVG LSA n. F. 2025; vgl. OVG LSA, Urteil vom 22.11.2022 – 4 L 239/21, Rn. 67–68.

Haushaltsausgleich des Landkreises erzielt wird. Weitere verfahrensrechtliche Vorgaben zur Ermittlung des Kreisumlagehebesatzes waren zu diesem Zeitpunkt in landesrechtlichen Regelungen nicht vorhanden. Durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom Januar 2013 wurde jedoch herausgestellt, dass der Landkreis bei der Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes auch die aus Art. 28 Abs. 2 GG entstehenden Rechte der kreisangehörigen Gemeinden zu wahren hat.[48] Nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG muss eine angemessene Finanzausstattung vorhanden sein, um alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln. Dies wird von Art. 28 Abs. 2 S. 3 1. HS GG noch explizit bestätigt und rechtlich verstärkt, indem er klarstellt, dass die Gewährleistung der Selbstverwaltung auch die finanzielle Eigenverantwortung umfasst. Der Kreisumlagehebesatz muss also mit höherrangigem Recht, insbesondere dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht aus Art. 28 Abs. 2 GG, vereinbar sein.[49] Wie in Kapitel 2.2 dargestellt, setzt sich das kommunale Selbstverwaltungsrecht aus verschiedenen sogenannten Gemeindehoheiten zusammen.[50] Dabei ist für die Ermittlung des Kreisumlagehebesatzes die Finanzhoheit als Garantie maßgeblich, da bei Erhebung der Kreisumlage in die finanziellen Verhältnisse der Gemeinden eingegriffen wird. Die Finanzhoheit gewährleistet dabei unter anderem ein gewisses Mindestniveau, in welchem die Kommune frei handeln kann, um unter anderem auch nicht pflichtige Aufgaben wahrnehmen zu können.[51] Im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom Januar 2013 wurden drei wesentliche Grundsätze thematisiert, die bei der Ermittlung des Kreisumlagehebesatzes berücksichtigt werden müssen, um den Gemeinden das aus Art. 28 Abs. 2 GG garantierte Recht auf eine aufgabenadäquate Finanzausstattung zu gewährleisten.[52] Diese Grundsätze sind der Grundsatz des finanziellen Gleichrangs, das Verbot einer Entwertung

[48] Vgl. BVerwG, 8 C 1.12, Leitsatz 2.
[49] Vgl. Mehde in: Dürig et al., 2025, Band 3, Art. 28 Abs. 2 GG, Rn. 294–295; vgl. BVerwG, 8 C 1.12, Rn. 11; vgl. BVerwG, Urteil vom 15.11.2006 – 8 C 18.05, Rn. 21.
[50] Vgl. Mehde in: Dürig et al., 2025, Band 3, Art. 28 Abs. 2 GG, Rn. 199.
[51] Vgl. ebd., Rn. 221.
[52] Vgl. BVerwG, 8 C 1.12, Rn. 11.

der gemeindlichen Steuerkraft und der Grundsatz der finanziellen Mindestausstattung.[53] Auf dieser Grundlage wurden von der höchstrichterlichen und obergerichtlichen Rechtsprechung Anforderungen an die Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes entwickelt, die im Folgenden näher erläutert werden.

3.2.1 Grundsatz des finanziellen Gleichrangs

Aus Art. 28 Abs. 2 GG beziehungsweise dem Grundgesetz an sich lässt sich keine Vorrangstellung im horizontalen oder vertikalen Finanzausgleich ableiten. Vielmehr ergibt sich aus Art. 28 Abs. 2 GG das anerkannte „interkommunale Gleichbehandlungsgebot“, das insbesondere beim kommunalen Finanzausgleich von Bedeutung ist. Demnach sind die Finanzbedarfe von Ländern, Kreisen und Gemeinden grundsätzlich gleichrangig.[54] Daraus ergibt sich der Grundsatz des finanziellen Gleichrangs. Die Umverteilung der Mittel zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden durch die Kreisumlage muss gleichmäßig erfolgen und darf nicht einseitig und rücksichtslos zulasten der kreisangehörigen Gemeinden geschehen.[55] Der Landkreis ist verpflichtet, seinen eigenen Finanzbedarf sowie den seiner kreisangehörigen Gemeinden zu ermitteln und diesen in geeigneter Form offenzulegen.[56] Diese Ermittlungs- und Offenlegungspflicht fordert keine förmliche Abwägungsentscheidung, wie sie aus dem Planungsrecht bekannt ist, sondern lediglich eine nachvollziehbare Überprüfung des Kreisumlagehebesatzes mit den Anforderungen aus Art. 28 Abs. 2 GG.[57] Die Ermittlung und die daraus folgende Entscheidung sind nachvollziehbar offenzulegen, damit sowohl die Kreisgremien als auch die Gemeinden über eine gesicherte Informationsgrundlage verfügen und gegebenenfalls die

[53] Vgl. BVerwG, 8 C 1.12, Rn. 14, 16, 18.
[54] Vgl. Mehde in: Dürig et al., 2025, Band 3, Art. 28 Abs. 2 GG, Rn. 322; vgl. BVerwG, 8 C 1.12, Rn. 13.
[55] Vgl. BVerwG, 8 C 1.12, Rn. 14.
[56] Vgl. ebd.
[57] Vgl. BVerwG, Urteil vom 27.09.2021 – 8 C 30.20, Rn. 25; vgl. BVerwG, Urteil vom 27.09.2021 – 8 C 29.20, Rn. 21; vgl. OVG LSA, Urteil vom 17.03.2020 – 4 L 184/18, Rn. 52.

Gerichte die Möglichkeit haben, die zugrunde liegenden Erwägungen zu überprüfen.[58] Die Finanzbedarfe und Daten müssen den Kreistagsmitgliedern so aufbereitet werden, dass es für diese verständlich ist. Verwaltungsinterne Dokumente werden bei der gerichtlichen Beurteilung nicht berücksichtigt, sämtliche Informationen müssen der Beschlussvorlage beigefügt sein, da es sonst als Verfahrensfehler zur Unwirksamkeit des Kreisumlagehebesatzes führen kann.[59]

3.2.1.1 Finanzbedarf und Leistungsfähigkeit

Zu den offenzulegenden Daten zählt der Finanzbedarf des Landkreises und der kreisangehörigen Gemeinden. Der (kommunale) Finanzbedarf ist ein unbestimmter „Rechtsbegriff, der allgemein die einer Körperschaft zur Erfüllung ihrer Ausgaben notwendigen oder erforderlichen Finanzmittel umschreibt“.[60] Da es an genauen Kriterien zur Ermittlung des Finanzbedarfs fehlt, sind gewisse Indikatoren heranzuziehen, die eine Bemessung ermöglichen. Als maßgeblicher Indikator für die Aufgabenerfüllung beziehungsweise den Finanzbedarf gilt die finanzielle Leistungsfähigkeit, die sich aus der Haushalts- und Finanzsituation der Kommunen ergibt.[61] Dies ergibt sich unter anderem auch aus der Formulierung des § 98 Abs. 1 S. 1 KVG LSA, wonach die Kommunen ihren Haushalt so zu planen und zu führen haben, dass ihre stetige Aufgabenerfüllung gesichert ist.[62] Das Verfahren zur Ermittlung und Offenlegung des Finanzbedarfs bedarf grundsätzlich einer gesetzlichen Ausgestaltung durch den Landesgesetzgeber. Soweit der Landesgesetzgeber davon jedoch keinen Gebrauch gemacht hat, liegt die Befugnis zur Ausgestaltung bei den Landkreisen selbst.[63] Eine förmliche Anhörung der Gemeinden ist aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 und 3 GG nicht abzuleiten

[58] Vgl. BVerwG, 8 C 29.20, Rn. 15; vgl. BVerwG, 8 C 1.12, Rn. 14; vgl. OVG LSA, 4 L 184/18, Rn. 55.
[59] Vgl. OVG LSA, 4 L 184/18, Rn. 56.
[60] OVG LSA, Urteil vom 22.11.2022 – 4 L 30/21, Rn. 74.
[61] Vgl. OVG LSA, 4 L 30/21, Rn. 74; vgl. OVG LSA, 4 L 184/18, Rn. 55.
[62] Vgl. § 98 Abs. 1 S. 1 KVG LSA n. F. 2025; vgl. OVG LSA, 4 L 30/21, Rn. 74.
[63] Vgl. BVerwG, Urteil vom 29.05.2019 – 10 C 6.18, Rn. 14; vgl. OVG LSA, 4 L 184/18, Rn. 50–51.

und daher nicht erforderlich. Ein Rückgriff auf bereits vorhandene Daten ist zudem zulässig, sofern diese belastbar sind.[64] Belastbar bedeutet, dass die zugrunde gelegten Daten und Berechnungen nicht offensichtlich fehlerhaft sein dürfen, was etwa bei einer eindeutigen und nicht begründeten Bevorzugung des Landkreises der Fall wäre.[65] Für die verwendeten Daten ist es jedoch essentiell, dass es sich um die jeweils aktuellsten verfügbaren Informationen handelt. Dazu gehören insbesondere Jahresabschlussdaten, aber auch vorläufige oder prognostische Daten, sofern sie die aktuellsten verfügbaren Daten darstellen.[66] Da solche aktuellen Daten zunächst nur den Gemeinden vorliegen, ist eine Abfrage mit einem Erhebungsbogen, wie in Anlage 1 als eigenes Beispiel dargestellt, unerlässlich. Kommt es kurzfristig vor einer Beschlussfassung zu neuen Erkenntnissen oder aktualisierten Daten, kann dies, sofern sie für die Ermittlung des Kreisumlagehebesatzes relevant sind, eine Verschiebung der Beratungsfolge erforderlich machen.[67] Die Ermittlung des Finanzbedarfes beziehungsweise konkret der finanziellen Leistungsfähigkeit als maßgeblicher Indikator ist bisher nicht näher gerichtlich konkretisiert worden. Aufgrund fehlender landesrechtlicher Vorgaben liegt die Ausgestaltung des Verfahrens in der Befugnis der Landkreise. Die Gerichte überprüfen lediglich, ob das Verfahren nicht offensichtlich fehlerhaft ist. Für die Bewertung der Leistungsfähigkeit haben die Landkreise daher ein eigenes Bewertungssystem zu entwickeln, das verlässlich Auskunft über die Haushaltslage der kreisangehörigen Gemeinden und des Landkreises geben kann.[68] Für die Bewertung kann ein Punkterahmen entwickelt werden, der bestimmte Kriterien der Haushaltssituation bewertet. Als Grundlage kann dafür das Haushaltskennzahlensystem des Landes Sachsen-Anhalt dienen, da dieses als Frühwarnsystem unter anderem

[64] Vgl. BVerwG, 8 C 29.20, Rn. 17; vgl. BVerwG, Urteil vom 26.05.2020 – 8 C 20.19, Rn. 12; vgl. BVerwG, 10 C 6.18, Rn. 11.
[65] Vgl. OVG LSA, 4 L 30/21, Rn. 80.
[66] Vgl. BVerwG, Beschluss vom 25.07.2024 – 8 B 9.23, Rn. 7; vgl. BVerwG, Urteil vom 29.11.2022 – 8 C 13.21, Rn. 31; vgl. OVG LSA, Beschluss vom 07.11.2023 – 4 L 93/22, Rn. 46, 49; vgl. OVG LSA, Urteil vom 22.11.2022 – 4 L 98/21, Rn. 54.
[67] Vgl. OVG LSA, 4 L 93/22, Rn. 49.
[68] Vgl. BVerwG, 10 C 6.18, Rn. 14; vgl. OVG LSA, 4 L 30/21, Rn. 90.

finanzielle Problemlagen bei Kommunen anhand von Haushaltsdaten erkennt.[69] Da im Haushaltskennzahlensystem nicht nur Haushaltsdaten, sondern beispielsweise auch Personalausstattung analysiert wird, eignen sich nur ausgewählte Prüfpunkte für die Erstellung eines Bewertungsrahmens zur finanziellen Leistungsfähigkeit.[70] Hierfür wurde ein eigenständig erstelltes Prüfschema zur Bewertung in der Anlage 2 beigefügt. Die Bewertung berücksichtigt insbesondere die Jahresergebnisse der sechs Vorjahre, da die geltende Rechtsprechung diesen eine größere Bedeutung beimisst.[71] Das Betrachtungsjahr wird kleinteiliger in Euro je Einwohner bewertet, da es für die Berechnung der Kreisumlage maßgeblich ist. Die drei Folgejahre und die Stände der Ergebnisrücklagen werden aufgrund ihrer Aussagekraft zum Ergebnisplan ebenfalls berücksichtigt. Die Konsolidierungspflicht gibt Auskunft über die Haushaltslage und über die Entwicklung, wenn die Inhalte des Haushaltskonsolidierungskonzeptes angegeben werden. Die Überprüfung der Deckung der Tilgungsleistungen durch den Finanzplan sowie der danach noch verfügbaren Mittel gibt einen Ausblick auf die mittelfristige Situation im Finanzplan der Kommune. Die pro Kopf Verschuldungen im Vergleich zum Landesdurchschnitt geben Auskunft über die Kreditsituation und der Liquiditätskreditrahmen über die allgemeine Haushaltslage. Liegt der Liquiditätskreditrahmen über 20 % der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit, bedarf er der Genehmigung der Kommunalaufsicht, welche diesen nur mit stichhaltigen Gründen genehmigt.[72] Mit diesem Bewertungsrahmen kann jede einzelne Gemeinde sowie der Landkreis bewertet werden, wobei die Gesamtpunktzahl die abschließende Beurteilung liefert. Nach Auffassung der Gerichte sind solche Kriterien aussagekräftig genug, da sie einen belastbaren Ausblick über die Haushaltslage bieten und sowohl

[69] Vgl. Haushaltskennzahlensystem (HKS): in: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, o. D., [online] https://statistik.sachsen-anhalt.de/themen/kommunales/haushaltskennzahlensystem?tx_news_pi1%5Bcurrent-Page%5D=0&cHash=e8a1087aafb9a8ccb0a81c6f92dfea23; vgl. § 2 Abs. 2 Verordnung über die Erhebung kommunaler Haushaltseckdaten im Rahmen des Haushaltskennzahlensystems in Sachsen-Anhalt (Verordnung Kommunales Haushaltskennzahlensystem – KomHKSVO LSA) vom 12. Februar 2020 (GVBI. LSA S. 14), zuletzt geändert durch die Verordnung vom 29. Juni 2021 (GVBI. LSA S. 365).
[70] Vgl. § 3 Abs. 2 KomHKSVO LSA.
[71] Vgl. OVG LSA, 4 L 30/21, Rn. 106.
[72] Vgl. § 110 Abs. 3 KVG LSA n. F. 2025.

Gemeinden als auch den Landkreis gleichrangig bewerten. So ergibt sich am Ende auch eine Einschätzung der Leistungsfähigkeit der Kommunen.[73] Es ist weiterhin sicherzustellen, dass den Kreistagsmitgliedern die Daten und Ergebnisse verständlich aufbereitet vorliegen, da sie auf Basis eines bezifferten Bedarfsansatzes je Gemeinde Entscheidungen treffen müssen.[74] Dies bedeutet, dass den Kreistagsmitgliedern eine Übersicht mit den Leistungsfähigkeiten der Gemeinden und des Landkreises zur Verfügung gestellt werden muss, da diese maßgeblicher Indikator für den Finanzbedarf ist. Empfehlenswert ist zudem eine Übersicht der Auswirkungen des Kreisumlagehebesatzes auf die Haushaltssituation des Haushaltsjahres in Form einer Übersicht der Jahresergebnisse und Rücklagenbestände je Hebesatz, sodass die Kreistagsmitglieder die Auswirkungen bei einem anderen Hebesatz selbstständig berechnen könnten.[75] Bei der Festsetzung eines einheitlichen Kreisumlagehebesatzes gemäß § 19 Abs. 1 S. 1 FAG LSA ist zwar der Bedarf jeder Gemeinde und des Landkreises darzustellen, für die Entscheidung ist jedoch eine Querschnittsbetrachtung aller Gemeinden vorzunehmen. Es ist die „Durchschnittsgemeinde“ zu betrachten und nicht die finanzschwächste Gemeinde. Dies gilt jedoch nur für den Grundsatz des finanziellen Gleichrangs, die anderen in den Kapiteln 3.2.2 und 3.2.3 genannten Anforderungen sind hingegen für jede Gemeinde einzeln zu prüfen.[76]

3.2.1.2 Berechnung des Kreisumlagehebesatzes

Nach der Feststellung der Leistungsfähigkeit, die eher die Gesamtsituation der Gemeinden über einen längeren Zeitraum beschreibt, sind nun der leistbare Kreisumlagehebesatz der kreisangehörigen Gemeinde sowie der benötigte Kreisumlagehebesatz des Landkreises zu berechnen. Diese

[73] Vgl. BVerwG, 8 B 9.23, Rn. 11; vgl. OVG LSA, Beschluss vom 12.09.2025 – 4 L 31/25, S. 7 Abs. 1; vgl. OVG LSA, 4 L 30/21, Rn. 70; vgl. VG MD, Urteil vom 27.03.2025 – 9 A 149/23 MD, S. 18 Abs. 5.
[74] Vgl. BVerwG, 8 C 29.20, Rn. 17.
[75] Vgl. OVG LSA, 4 L 98/21, Rn. 53.
[76] Vgl. BVerwG, 8 B 9.23, Rn. 10; vgl. OVG LSA, 4 L 184/18, Rn. 53.

Berechnung ist notwendig, um das die Kreisumlage betreffende Haushaltsjahr bei der Ermittlung näher in den Blick zu nehmen und eine Berechnungsgrundlage für die Ermittlung des Kreisumlagehebesatzes zu schaffen. Wie bereits in Kapitel 3.1 erläutert, wird der leistbare Kreisumlagehebesatz für jede kreisangehörige Gemeinde berechnet, indem das Jahresergebnis ohne Kreisumlage mit den Umlagegrundlagen der Gemeinde in ein Verhältnis gesetzt wird. Daraus ergibt sich der von den Gemeinden bis zum Haushaltsausgleich leistbare Kreisumlagehebesatz. Für die weitere Berechnung ist erneut die „Durchschnittsgemeinde“ in den Blick zu nehmen, was dem arithmetischen Mittel der leistbaren Kreisumlagehebesätze aller Gemeinden entspricht. Vor der Bildung des arithmetischen Mittels müssen die leistbaren Kreisumlagehebesätze bereinigt werden, da insbesondere Gemeinden mit stark schwankenden Gewerbesteuereinnahmen teilweise starke Ausreißer aufweisen. Eine Bereinigung sollte nach einem statistischen Verfahren erfolgen, um den Wert der „Durchschnittsgemeinde“ nicht zu verfälschen. Hierzu eignet sich beispielsweise die Ermittlung dieser Ausreißer mit dem statistischen Verfahren „Tukey´s fences“ und eine anschließende Winsorisierung. Nach dieser Bereinigung und der anschließenden Berechnung des arithmetischen Mittels ergibt sich der leistbare Kreisumlagehebesatz der Durchschnittsgemeinde. Dieser stellt dar, welchen Kreisumlagehebesatz die „Durchschnittsgemeinde“ leisten kann, um einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Zur Berechnung des benötigten Kreisumlagehebesatzes des Landkreises werden das Jahresergebnis ohne Kreisumlage und die Summe der Umlagegrundlagen der Gemeinden analog zur Ermittlung des Kreisumlagehebesatzes in Kapitel 3.1 in ein Verhältnis gesetzt. Daraus errechnet sich der benötigte Kreisumlagehebesatz des Landkreises, der zum Erreichen des Haushaltsausgleichs notwendig ist.

Nun liegen die maßgeblichen Daten für die Ermittlung des Kreisumlagehebesatzes vor. Es werden die durchschnittliche Leistungsfähigkeit der Gemeinden (Lf_{Gem}) und des Landkreises (Lf_{Lk}) und der durchschnittliche,

bereinigte leistbare Kreisumlagehebesatz der Gemeinden (Ku_{Gem}) und der benötigte Kreisumlagehebesatz des Landkreises (Ku_{Lk}) zum Erreichen eines Haushaltsausgleichs dargestellt. Diese Daten ermöglichen die Ermittlung des Kreisumlagehebesatzes anhand folgender Formel:

$$\text{Kreisumlagehebesatz} = \frac{Lf_{Lk} \times Ku_{Lk} + Lf_{Gem} \times Ku_{Gem}}{Lf_{Lk} + Lf_{Gem}}$$

Anhand dieser Formel wird sichergestellt, dass der berechnete Kreisumlagehebesatz nicht einfach aus dem leistbaren und benötigten Kreisumlagehebesatz abgeleitet wird, sondern nach der Leistungsfähigkeit gewichtet wird. Dies bedeutet, dass der Kreisumlagehebesatz mehr gewichtet wird, bei dem die Leistungsfähigkeit schlechter ist. Eine solche Berechnung wurde dabei in der gerichtlichen Rechtsprechung bereits als sachgemäße Möglichkeit zur Betrachtung herausgestellt.[77]

3.2.1.3 Überprüfung auf Abwägungsmängel

Abschließend ist zu überprüfen, ob ein absoluter Abwägungsmangel vorliegt. Ein solcher liegt vor, wenn etwa die Hälfte der Gemeinden durch den Kreisumlagehebesatz einen unausgeglichenen Haushalt hinnehmen muss, während der Landkreis einen ausgeglichenen Haushalt erreicht. Eine Ausnahme ist nur zulässig, sofern sachliche Erwägungen vorliegen, die rechtfertigen, weshalb einem erheblichen Teil der Gemeinden ein unausgeglichener Haushalt zugemutet wird, während der Landkreis einen Haushaltsausgleich erreicht. Dies wäre beispielsweise bei besonderen Ausnahmesituationen im Landkreis oder in einzelnen Gemeinden der Fall.[78] Bei der Formulierung „in etwa der Hälfte“ besteht ein gewisser Spielraum, der eine genaue Eingrenzung erschwert. Es ist jedoch anzunehmen, dass, analog zur in Kapitel 3.2.3 behandelten finanziellen Mindestausstattung, ab ¼ der Gemeinden ein sachlicher Grund vorliegen sollte, der entsprechend

[77] Vgl. OVG LSA, 4 L 31/25, S. 7 Abs. 1; vgl. VG MD, 9 A 149/23 MD, S. 19 Abs. 4.
[78] Vgl. OVG LSA, 4 L 98/21, Rn. 78.

offenzulegen ist. Eine reine Überprüfung, ob der Landkreis einen Haushaltsausgleich erreicht, ist nicht ausreichend, da auch bei einem unausgeglichenen Haushalt des Landkreises ein Verstoß gegen den Grundsatz des finanziellen Gleichrangs vorliegen kann. Daher ist prozentual der Defizitanteil zu prüfen, also in welchem Umfang die Gesamterträge hinter den Gesamtaufwendungen zurückbleiben.[79] Der Defizitanteil berechnet sich nach folgender Formel:

$$\text{Defizitanteil} = \frac{\text{Aufwendungen - Erträge}}{\text{Aufwendungen}} \times 100$$

Dabei wird die Durchschnittsgemeinde mit dem Landkreis verglichen, weshalb für die Gemeinden das arithmetische Mittel der Werte zu bilden ist. Die errechneten Defizitanteile sind anschließend zueinander in ein Verhältnis zu setzen. Es gilt dabei, dass ab einer Abweichung von 2 % bei den Defizitanteilen eine entsprechende sachliche Begründung erforderlich ist.[80]

Bei Einhaltung aller zuvor genannten Anforderungen ist der Grundsatz des finanziellen Gleichrangs gewahrt und es ergibt sich ein entsprechender Kreisumlagehebesatz. Dieser ist anschließend anhand der beiden folgenden Kapitel zu überprüfen, bevor eine vollständige Vereinbarkeit mit den Anforderungen aus Art. 28 Abs. 2 GG angenommen werden kann.

3.2.2 Verbot einer Entwertung der gemeindlichen Steuerhoheit

Nachdem ein angemessener Kreisumlagehebesatz unter Berücksichtigung des Grundsatzes des finanziellen Gleichrangs ermittelt wurde, ist zu prüfen, ob dieser nicht zu einer Entwertung der gemeindlichen Steuerhoheit führt. Art. 28 Abs. 2 S. 3 2. HS GG stellt klar, dass zum kommunalen Selbstverwaltungsrecht aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG, welches nach Art. 28 Abs. 2 S. 3 1. HS GG auch die finanzielle Eigenverantwortung umfasst, eine den

[79] Vgl. OVG LSA, Beschluss vom 08.07.2024 – 4 L 256/23, S. 3 Abs. 1.
[80] Vgl. OVG LSA, 4 L 31/25, S. 7 Abs. 3; vgl. OVG LSA, 4 L 256/23, S. 5 Abs. 2; vgl. VG MD, 9 A 149/23 MD, S. 20 Abs. 4.

Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftsbezogene Steuerquelle gehört.[81] Daraus ist abzuleiten, dass die Gemeinden über eine Einnahmequelle verfügen müssen, welche sie im Rahmen eigener Entscheidungen steuern können. Daraus entsteht die Kompetenz der Gemeinden zur Entscheidung über eigene Steuern, die Steuerhoheit.[82] Die Einnahmen aus Steuern stellen dabei die sogenannte Steuerkraft dar.[83] Die Kreisumlage darf die den Gemeinden vom Grundgesetz gewährte Steuerhoheit nicht entwerten. Dies bedeutet, dass die den Gemeinden vom Grundgesetz zuerkannte Steuerkraft vom Landkreis nicht vollständig durch die Kreisumlage abgeschöpft werden darf.[84] In diesem Zusammenhang sind auch weitere Umlagepflichten der Gemeinde, insbesondere die Verbandsgemeindeumlage und die Gewerbesteuerumlage, zu berücksichtigen, da diese in Summe mit der Kreisumlage auch keine vollständige Abschöpfung erreichen dürfen.[85] Eine vollständige Abschöpfung und eine Entwertung der Steuerhoheit lägen bei einer Abschöpfungsquote von 100 % vor. Diese lässt sich berechnen, indem die Summe aus der Kreis- und Verbandsgemeindeumlage durch die Summe aus den gesamten Erträgen des FAG LSA und den gesamten Steuereinnahmen abzüglich der Gewerbesteuerumlage dividiert wird. Die Gewerbesteuerumlage ist hier vorab abzuziehen, da diese bereits eine zu leistende Umlagepflicht der Gemeinde darstellt und die Steuereinnahmen verringert. Im Ergebnis darf sich keine Abschöpfungsquote von 100 % ergeben. Gerade aufgrund der teilweise stark schwankenden Gewerbesteuereinnahmen bei den Gemeinden gestaltet sich die Einhaltung dieses Grundsatzes als schwierig, wenn ausschließlich das Haushaltsjahr betrachtet wird. Ursache hierfür sind unter anderem die zeitverzögerten Auswirkungen des FAG LSA. Die Steuerkraftmesszahlen, als Umlagegrundlage für die Kreisumlage, basieren auf den tatsächlichen

[81] Vgl. Art. 28 Abs. 2 S. 1, 3 GG.
[82] Vgl. Mehde in: Dürig et al., 2025, Band 3, Art. 28 Abs. 2 GG, Rn. 222.
[83] Vgl. OVG LSA, 4 L 184/18, Rn. 46.
[84] Vgl. BVerwG, 8 C 1.12, Rn. 16.
[85] Vgl. OVG LSA, 4 L 30/21, Rn. 87.

Steuerzahlen des vorvergangenen Jahres.[86] Bei einem Einbruch der Gewerbesteuereinnahmen im Haushaltsjahr werden somit noch die höheren tatsächlichen Zahlen des vorvergangenen Jahres als Umlagegrundlage für die Kreisumlage zugrunde gelegt. Durch die höheren Umlagegrundlagen erhöht sich zugleich die absolute Kreisumlage. In dieser Konstellation steigt die absolute Kreisumlage, obwohl die Steuereinnahmen im Haushaltsjahr sinken. Dadurch kann bei Betrachtung eines Haushaltsjahres sehr schnell eine Abschöpfungsquote von 100 % erreicht werden. Um solche Ausreißer zu bereinigen, ist es erforderlich, einen längeren Zeitraum zu betrachten. Heranzuziehen ist dabei der von der gerichtlichen Rechtsprechung für die finanzielle Mindestausstattung anerkannte Betrachtungszeitraum von neun Jahren, der in Kapitel 3.2.3 näher erläutert wird. Hierfür sind die zuvor erwähnten Daten zur Ermittlung der Abschöpfungsquote für den Betrachtungszeitraum zu addieren und anschließend ist dann auf dieser Grundlage die Berechnung der Abschöpfungsquote vorzunehmen. Die Betrachtung über mehrere Jahre bereinigt dabei Ausreißer und ermöglicht eine belastbarere Einschätzung der tatsächlichen Abschöpfung, die durch die Umlagen verursacht wird. Ob solche Ausnahmen von diesem Grundsatz möglich sind oder welche alternativen Betrachtungen bei einem Verstoß im Haushaltsjahr vorzunehmen sind, wurde in der Rechtsprechung bislang nicht abschließend geklärt.

3.2.3 Grundsatz der finanziellen Mindestausstattung

Der ermittelte Kreisumlagehebesatz darf zudem nicht zu einer Unterschreitung der finanziellen Mindestausstattung der kreisangehörigen Gemeinden führen. Dieser Grundsatz leitet sich aus Art. 28 Abs. 2 S. 3 1. HS GG ab, da aus der Garantie der finanziellen Eigenverantwortung beziehungsweise der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie auch ein Anspruch auf eine

[86] Vgl. § 14 Abs. 2–3 FAG LSA.

Mindestausstattung an Finanzmitteln folgt. Bestätigt wird dies zudem durch die Landesverfassungsgerichte, die einen solchen Anspruch aus den jeweiligen Landesverfassungen ableiten.[87] Im Land Sachsen-Anhalt ergibt sich dies aus Art. 87 Abs. 1 und 2 Verf ST.[88] Die finanzielle Mindestausstattung stellt somit eine absolute Grenze für die Erhebung der Kreisumlage dar. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hat die finanzielle Mindestausstattung konkretisiert. „Die Gemeinden müssen hiernach 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.“[89] Fehlen solche Finanzmittel und weisen die Gemeinden Liquiditätskredite oder Fehlbeträge auf, liegt eine strukturelle Verletzung der finanziellen Mindestausstattung vor. Eine Verletzung der finanziellen Mindestausstattung ist jedoch nur dann gegeben, wenn die strukturelle Verletzung auch dauerhaft besteht. Einzelne Jahre oder ein vorübergehender Zeitraum können dagegen beispielsweise durch Liquiditätskredite überbrückt werden.[90] Die Dauerhaftigkeit wird dabei aus den Regelungen der KomHVO LSA zum Ausgleich von Fehlbeträgen abgeleitet.[91] Daraus ergibt sich ein Betrachtungszeitraum von neun Jahren, der seinen Schwerpunkt zwar in der Vergangenheit haben soll, jedoch auch die Entwicklung in zukünftigen Haushaltsjahren berücksichtigen muss. Der Schwerpunkt in der Vergangenheit ergibt sich daraus, dass die in die Zukunft prognostizierten Daten weniger belastbar sind als vorhandene Ergebnisse. Die Betrachtung zukünftiger Haushaltsjahre kann jedoch nicht außer Acht gelassen werden, da sich die finanzielle Lage auch

[87] Vgl. Mehde in: Dürig et al., 2025, Band 3, Art. 28 Abs. 2 GG, Rn. 227.
[88] Vgl. OVG LSA, 4 L 184/18, Rn. 46.
[89] BVerwG, 8 C 1.12, Rn. 19.
[90] Vgl. BVerwG, 10 C 6.18, Rn. 21; vgl. BVerwG, 8 C 1.12, Rn. 41.
[91] Vgl. § 24 Abs. 1 S. 3 Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden, Landkreise und Verbandsgemeinden im Land Sachsen-Anhalt nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung (Kommunalhaushaltsverordnung – KomHVO LSA) vom 16. Dezember 2015 (GVBI. LSA S. 636), zuletzt geändert durch die Verordnung vom 12. Dezember 2016 (GVBI. LSA S. 380) i. V. m. § 8 Abs. 1 S. 1 KomHVO LSA.

verbessern oder verschlechtern kann und diese Entwicklung nur so berücksichtigt werden kann.[92] Mangels konkreter rechtlicher oder gerichtlicher Vorgaben zur Aufteilung dieses Zeitraums ist eine Verteilung nach der Aussagekraft und Belastbarkeit der Daten vorzunehmen. Ausgangspunkt bildet das maßgebliche Haushaltsjahr, in dem der Kreisumlagehebesatz festgesetzt wird, da nur dort die Auswirkungen des Kreisumlagehebesatzes steuerbar sind. Die zukünftige Entwicklung lässt sich über den mittelfristigen Planungszeitraum des Haushaltsplans abbilden, welcher die drei auf das Planjahr folgenden Haushaltsjahre umfasst. Für diese drei Folgejahre liegen aufgrund der von den Gemeinden für jedes Haushaltsjahr aufzustellenden Haushaltssatzung, welche den Haushaltsplan enthält, ohnehin relativ belastbare Daten vor.[93] Um dem geforderten rückwirkenden Schwerpunkt des Betrachtungszeitraums gerecht zu werden, ist der verbleibende Betrachtungszeitraum von fünf Jahren daher auf die Vergangenheit zu richten. Der Betrachtungszeitraum ist auf fünf Jahre vor dem Planjahr, auf das Planjahr und die drei auf das Planjahr folgenden Jahre festzusetzen. Dadurch können das maßgebliche Haushaltsjahr, die zukünftige Entwicklung und schwerpunktmäßig die vergangene Entwicklung betrachtet werden. Diese Aufteilung des Betrachtungszeitraums ist in der bisherigen gerichtlichen Rechtsprechung nicht beanstandet worden.[94] Liegt im Ergebnis eine strukturelle und dauerhafte Unterschreitung der finanziellen Mindestausstattung in einer Gemeinde vor, führt dies zur Rechtswidrigkeit des Kreisumlagehebesatzes. Der Landkreis kann sich dabei jedoch behelfen, indem er betroffene Gemeinden im maßgeblichen Haushaltsjahr finanziell unterstützt, um eine strukturelle Verletzung der finanziellen Mindestausstattung im Planjahr zu verhindern. Dies kann dabei unter anderem durch eine Stundung i. S. d. § 24 FAG LSA oder durch (Teil-)Erlass der Kreisumlage geschehen. Entscheidend ist, dass in dem Planjahr keine strukturelle

[92] Vgl. OVG LSA, 4 L 30/21, Rn. 106; vgl. OVG RP, Urteil 17.07.2020, 10 A 11208/18, Rn. 102.
[93] Vgl. § 100 Abs. 1 S. 1 KVG LSA n. F. 2025; vgl. § 106 KVG LSA n. F. 2025 i. V. m. § 1 Abs. 1 S. 2 KomHVO LSA i. V. m. § 8 Abs. 1 S. 1 KomHVO LSA.
[94] Vgl. OVG LSA, 4 L 30/21, Rn. 106–107.

Verletzung der finanziellen Mindestausstattung vorliegt.[95] Die gerichtliche Rechtsprechung stellt jedoch klar, dass solche finanziellen Unterstützungen zur Festsetzung eines sonst eigentlich rechtswidrigen Kreisumlagehebesatzes nur begrenzt zulässig sind. Ein Kreisumlagehebesatz ist auch dann rechtswidrig, wenn ¼ der Gemeinden, unabhängig von der finanziellen Unterstützung, in der finanziellen Mindestausstattung mit dem Kreisumlagehebesatz verletzt wird. Hintergrund ist, dass der Kreisumlagehebesatz nicht durch finanzielle Unterstützungen wieder ausgehebelt werden darf, was angenommen wird, wenn ¼ der Gemeinden eigentlich durch den Kreisumlagehebesatz in der finanziellen Mindestausstattung verletzt wären.[96]

Wird die Grenze der finanziellen Mindestausstattung dauerhaft und strukturell unterschritten, liegt ein Eingriff in die verfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltung vor, wodurch der Kreisumlagehebesatz rechtswidrig ist.

3.3 Ermittlung nach den landesrechtlichen Regelungen im Land Sachsen-Anhalt

Die Grundlage für die Ermittlung der Kreisumlage bilden auch hier, wie in Kapitel 3.2 bereits dargestellt, die landesrechtlichen Regelungen. Es enthält jedoch lediglich der § 99 Abs. 3 KVG LSA Verfahrensvorgaben.[97] Auch hier ist wie im vorherigen Kapitel zunächst das Bedarfsdeckungsprinzip für die Landkreise zu beachten. Der Kreisumlagehebesatz ist bei der Ermittlung dadurch begrenzt, dass er nur so hoch festgesetzt werden darf, dass maximal ein Haushaltsausgleich erreicht wird und kein Überschuss entsteht.[98] Im § 99 Abs. 3 KVG LSA sind mit Wirkung vom 8. Juli 2025 die Sätze 3 bis 6 eingefügt worden, welche weitere Verfahrensvorgaben enthalten.[99]

[95] Vgl. OVG LSA, 4 L 30/21, Rn. 108; vgl. OVG LSA, 4 L 184/18, Rn. 53.
[96] Vgl. OVG LSA, 4 L 30/21, Rn. 107.
[97] Vgl. § 99 Abs. 3 KVG LSA n. F. 2025 i. V. m. § 19 FAG LSA.
[98] Vgl. § 99 Abs. 3 S. 1 KVG LSA n. F. 2025; vgl. OVG LSA, 4 L 239/21, Rn. 67–68.
[99] Vgl. 4. ÄndG KVG LSA.

Demnach sind vor der Festsetzung der Kreisumlagehebesätze die Finanzbedarfe der kreisangehörigen Gemeinden und des Landkreises zu ermitteln und gleichrangig mit dem eigenen abzuwägen.[100] Weitere Ausführungen zur Umsetzung dieser Anforderung sind im Landesrecht nicht gegeben. Allerdings geht aus der Begründung zur Änderung des § 99 Abs. 3 KVG LSA hervor, dass die Anforderungen zum finanziellen Gleichrang aus der geltenden gerichtlichen Rechtsprechung verwendet werden sollen. Dadurch muss auf die Auslegungen dieser zurückgegriffen werden.[101] Diese Anforderungen sind demnach, wie in Kapitel 3.2.1 dargestellt, zu prüfen und einzuhalten. Die gerichtliche Rechtsprechung wirkt insoweit komplementär zum Gesetz, indem sie unbestimmte gesetzliche Anforderungen weiter konkretisiert. Bei der Festsetzung der Kreisumlagehebesätze ist vom Landkreis außerdem sicherzustellen, dass das Gebot der finanziellen Mindestausstattung eingehalten wird.[102] Dabei ist ein Betrachtungszeitraum von neun Jahren in den Blick zu nehmen, der sich, anders als in der gerichtlichen Rechtsprechung, auf das Haushaltsjahr und acht Vorjahre bezieht.[103] In diesem Zeitraum darf höchstens ein Viertel der Gemeinden durch die Kreisumlage mehr als sieben unausgeglichene Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit aufweisen und keine der Gemeinden ausschließlich unausgeglichene Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit aufweisen.[104]

Sofern die zuvor genannten Anforderungen eingehalten werden ist i. S. d. § 99 Abs. 3 KVG LSA eine rechtssichere Festsetzung der Kreisumlage sichergestellt.[105]

[100] Vgl. § 99 Abs. 3 S. 3 KVG LSA n. F. 2025.
[101] Vgl. Landtag Sachsen-Anhalt: Landtag Drucksache 8/5326, Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Kommunalverfassungsgesetzes, Gesetzentwurf der Fraktionen CDU, SPD und FDP vom 20.03.2025, S. 5 Abs. 1 i. V. m. S. 6 Abs. 1.
[102] Vgl. § 99 Abs. 3 S. 4 KVG LSA n. F. 2025.
[103] Vgl. ebd., S. 6.
[104] Vgl. ebd., S. 5.
[105] Vgl. LT-Drs. 8/5326, S. 5 Abs. 1.

4 Analyse und Bewertung der Regelungen zur Kreisumlage im Land Sachsen-Anhalt

Anhand der zuvor dargestellten Grundlagen der Kreisumlage und der unterschiedlichen Verfahren zur Ermittlung des Kreisumlagehebesatzes wird nun geprüft, inwieweit die landesrechtlichen Vorgaben den Anforderungen der gerichtlichen Rechtsprechung, welche sich aus dem höherrangigen Recht des Art. 28 Abs. 2 GG ableiten lassen, entsprechen. Außerdem wird überprüft, ob eine rechtssichere Festsetzung der Kreisumlage auf dieser Basis möglich ist.

4.1 Vereinbarkeit der landesrechtlichen Regelungen mit der gerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 28 Abs. 2 GG

Die rechtliche Ausgestaltung zur Ermittlung der Kreisumlage ist zur Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung von zentraler Bedeutung, da sie maßgeblich bestimmt, welche finanziellen Mittel der kreisangehörigen Gemeinde für ihre eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung verbleiben. Als Prüfungsmaßstab dieser Anforderungen kommt daher Art. 28 Abs. 2 GG in Betracht. Die landesrechtlichen Regelungen zur Ermittlung der Kreisumlage in § 99 Abs. 3 KVG LSA sind folglich daran zu messen, ob sie den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen, wie sie von der gerichtlichen Rechtsprechung konkretisiert worden sind. Ausgangspunkt sind hierbei die vom BVerwG aus Art. 28 Abs. 2 GG abgeleiteten Grundsätze, die bei der Festsetzung der Kreisumlage zu beachten sind. Hierzu zählen der Grundsatz des finanziellen Gleichrangs, das Verbot einer Entwertung der gemeindlichen Steuerkraft und der Grundsatz der finanziellen Mindestausstattung.[106]

[106] Vgl. BVerwG, 8 C 1.12, Rn. 14, 16, 18.

Die aus dem Grundsatz des finanziellen Gleichrangs abgeleiteten Anforderungen wurden bereits in Kapitel 3.2.1 dargestellt. Wesentlicher Ausgangspunkt ist dabei, dass die Finanzbedarfe von Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden grundsätzlich gleichrangig sind.[107] Die durch die Kreisumlage bewirkte Umverteilung finanzieller Mittel darf daher nicht einseitig und rücksichtslos zulasten der Gemeinden geschehen.[108] Der Landkreis ist verpflichtet, sowohl seinen eigenen Finanzbedarf als auch den seiner kreisangehörigen Gemeinden zu ermitteln, diese miteinander abzuwägen und in geeigneter Form offenzulegen.[109] Die landesrechtliche Regelung in § 99 Abs. 3 KVG LSA greift diesen verfassungsrechtlichen Grundsatz lediglich eingeschränkt auf. Zwar wird normiert, dass der Finanzbedarf des Landkreises und der kreisangehörigen Gemeinden zu ermitteln ist und gleichrangig miteinander abzuwägen ist, eine Konkretisierung dieses Erfordernisses oder des unbestimmten Rechtsbegriffs „Finanzbedarf“ enthält das Gesetz jedoch nicht.[110] Aus der Gesetzesbegründung ergibt sich vielmehr, dass ergänzend auf die geltende gerichtliche Rechtsprechung zurückgegriffen werden soll.[111] Daher bestehen hinsichtlich der Vereinbarkeit des § 99 Abs. 3 KVG LSA mit Art. 28 Abs. 2 GG im Hinblick auf den Grundsatz des finanziellen Gleichrangs keine Bedenken. Dennoch verbleibt insbesondere ein erheblicher Ermessensspielraum bei der Ermittlung von Finanzbedarf und Leistungsfähigkeit, dessen Umsetzung dem Landkreis überlassen bleibt und der erst im Rahmen einer nachträglichen gerichtlichen Kontrolle überprüfbar ist. Dies führt zu einer gewissen rechtlichen Unsicherheit bei der Ermittlung, Abwägung und Offenlegung der Finanzbedarfe.

Das Verbot der Entwertung der gemeindlichen Steuerhoheit wurde in Kapitel 3.2.2 näher behandelt. Kernaussage dieses Grundsatzes ist, dass die Kreisumlage die den Gemeinden vom Grundgesetz gewährte Steuerhoheit

[107] Vgl. Mehde in: Dürig et al., 2025, Band 3, Art. 28 Abs. 2 GG, Rn. 322; vgl. BVerwG, 8 C 1.12, Rn. 13.
[108] Vgl. BVerwG, 8 C 1.12, Rn. 14.
[109] Vgl. ebd.
[110] Vgl. § 99 Abs. 3 S. 3 KVG LSA n. F. 2025.
[111] Vgl. LT-Drs. 8/5326, S. 5 Abs. 1 i. V. m. S. 6 Abs. 1.

nicht entwerten darf.[112] Eine Entwertung liegt vor, wenn die Kreisumlage zusammen mit anderen Umlagen zu einer vollständigen Abschöpfung der Erträge aus den Steuern und dem FAG LSA führt, etwa bei einer Abschöpfungsquote von 100 %.[113] Dieser Grundsatz findet in § 99 Abs. 3 KVG LSA keine ausdrückliche Berücksichtigung, weshalb eine Vereinbarkeit mit den Anforderungen aus Art. 28 Abs. 2 GG nicht zu betrachten ist. Daher muss zwingend auf die von der gerichtlichen Rechtsprechung aus Art. 28 Abs. 2 GG entwickelten Anforderungen zurückgegriffen werden. Die Umsetzung dieser Anforderungen liegt dadurch bei den Landkreisen, was mangels verbindlicher gesetzlicher Vorgaben ebenfalls zu rechtlicher Unsicherheit bis zu einer gerichtlichen Überprüfung führt.

Der Grundsatz der finanziellen Mindestausstattung wurde in Kapitel 3.2.3 ausführlich dargestellt. Danach liegt ein Verstoß vor, wenn eine strukturelle und dauerhafte Verletzung der finanziellen Mindestausstattung gegeben ist. Eine strukturelle Verletzung ist anzunehmen, wenn Gemeinden ihre Pflichtaufgaben nur mit einem Fehlbetrag oder Liquiditätskredit erfüllen können oder wenn keinerlei Mittel für freiwillige Aufgaben in bescheidenem Umfang verbleiben.[114] Dauerhaft ist eine solche Verletzung, wenn sie über einen Zeitraum von neun Jahren vorliegt. Nach der gerichtlichen Rechtsprechung soll der Betrachtungszeitraum zwar seinen Schwerpunkt in der Vergangenheit haben, jedoch auch künftige Haushaltsjahre einbeziehen, um die zukünftige Entwicklung berücksichtigen zu können.[115] Anerkannt ist hierbei eine Betrachtung von fünf Vorjahren, dem Planjahr und drei Folgejahren.[116] Betrifft die strukturelle und dauerhafte Verletzung ¼ der Gemeinden, führt dies unabhängig von einem Erlass der Kreisumlage zur Rechtswidrigkeit des Kreisumlagehebesatzes.[117] Auch nach § 99 Abs. 3 KVG LSA ist das

[112] Vgl. BVerwG, 8 C 1.12, Rn. 16.
[113] Vgl. ebd.
[114] Vgl. ebd., Rn. 19.
[115] Vgl. OVG LSA, 4 L 30/21, Rn. 106; vgl. OVG RP, 10 A 11208/18, Rn. 102.
[116] Vgl. OVG LSA, 4 L 30/21, Rn. 106–107.
[117] Vgl. ebd., Rn. 107.

Gebot der finanziellen Mindestausstattung einzuhalten.[118] Der Betrachtungszeitraum umfasst ebenfalls neun Jahre, bezieht sich jedoch ausschließlich auf das Haushaltsjahr und die acht Vorjahre.[119] Innerhalb dieses Zeitraums darf höchstens ¼ der Gemeinden mehr als sieben unausgeglichene Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit aufweisen. Zudem darf keine Gemeinde ausschließlich unausgeglichene Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit verzeichnen.[120]

Die Abweichung zwischen dem Jahresergebnis im Ergebnisplan nach der gerichtlichen Rechtsprechung und dem Saldo aus der laufenden Verwaltungstätigkeit nach § 99 Abs. 3 S. 5 KVG LSA im Finanzplan sowie die Verschiebung des Betrachtungszeitraums wird damit begründet, dass zwischen den Plan- und Ist-Daten erhebliche Differenzen bestehen. Daher sind die Ist-Daten der Jahresabschlüsse zu verwenden und keine prognostizierten Plandaten. Zum 31.12.2024 waren jedoch noch 47 % der Jahresabschlüsse der Kommunen in Sachsen-Anhalt für die Jahre 2013 bis 2023 nicht geprüft und beschlossen.[121] Der Saldo der laufenden Verwaltungstätigkeit liegt hingegen unmittelbar nach Ablauf des Haushaltsjahres vor, da er die tatsächlichen Zahlungsströme abbildet und keine umfangreichen Jahresabschlussarbeiten erfordert.[122] Der Argumentation kann insofern gefolgt werden, als Plan- und Ist-Daten aufgrund der vorsichtigen Planung regelmäßig voneinander abweichen. Daher sind die Daten der geprüften Jahresabschlüsse belastbarer. Ihre Verwendung entspricht zudem dem in der gerichtlichen Rechtsprechung geforderten Aktualitätsgebot. Ab dem Haushaltsjahr 2025 sollte sich die Anzahl der noch nicht aufgestellten Jahresabschlüsse deutlich reduzieren, da für die Genehmigung der Haushaltssatzung der Jahresabschluss des Vorvorjahres erforderlich ist.[123] Dadurch sind

[118] Vgl. § 99 Abs. 3 S. 4 KVG LSA n. F. 2025.
[119] Vgl. ebd., S. 6.
[120] Vgl. ebd., S. 5.
[121] Vgl. LT-Drs. 8/5326, S. 6 Abs. 6 i. V. m. S. 7 Abs. 1–4 i. V. m. S. 9 Abs. 4–5.
[122] Vgl. LT-Drs. 8/5326, S. 9 Abs. 1.
[123] Vgl. § 102 Abs. 3 KVG LSA n. F. 2025.

in den vergangenen Jahren zahlreiche bislang ausstehende Jahresabschlüsse erstellt worden, die zu einem Abarbeitungsstau führten, der nun sukzessive abgebaut wird. Dadurch wird der Anteil nicht geprüfter und nicht veröffentlichter Jahresabschlüsse voraussichtlich deutlich zurückgehen. Gleichwohl wirft die ausschließliche Betrachtung der Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit die Frage auf, ob diese als alleiniges Kriterium zur Beurteilung der finanziellen Mindestausstattung ausreichend ist. Der Finanzplan und die Finanzrechnung bestehen aus Zwischensalden für die laufende Verwaltungs-, Investitions- und Finanzierungstätigkeit, um unterscheiden zu können, wofür Finanzmittel geflossen sind. Der Saldo der laufenden Verwaltungstätigkeit erfasst jedoch lediglich den konsumtiven Bereich.[124] Pflicht- und freiwillige Aufgaben erfordern neben dem konsumtiven Bedarf regelmäßig auch investive Maßnahmen, etwa im Bereich von Gebäuden, Straßen oder Schulausstattungen. Diese Investitionen sind Teil der Aufgabenerfüllung und damit auch der finanziellen Mindestausstattung zuzuordnen.[125] Es ist daher nicht anzunehmen, dass investive Bedarfe von der finanziellen Mindestausstattung ausgenommen sein sollen. Entgegen der Gesetzesbegründung sind Liquiditätskredite und Fehlbeträge, neben der eigentlichen Schutzfunktion der Aufgabenerfüllung, eher als Indikator für einen absoluten Verstoß zu verstehen und beziehen sich nicht ausschließlich auf die Betrachtung der laufenden Verwaltungstätigkeit.[126] Zur Ermittlung des tatsächlich für die Aufgabenerfüllung erforderlichen Bedarfs ist der Finanzplan hingegen nur eingeschränkt geeignet. Während im Finanzplan das Kassenwirksamkeitsprinzip gilt und ausschließlich zahlungswirksame Vorgänge erfasst werden, folgt der Ergebnisplan dem Verursachungsprinzip und bildet den wirtschaftlichen Ressourcenverbrauch periodengerecht ab. Um nicht nur die reinen Zahlungsströme zu betrachten, die insbesondere im investiven Bereich erheblichen Schwankungen

[124] Vgl. Hufnagel/Jürgens in: Henneke/Strobl/Diemert: Recht der kommunalen Haushaltswirtschaft, C.H.BECK, 03.09.2008, § 16, Rn. 8.
[125] Vgl. Diemert in: Henneke et al.,2008, § 3, Rn. 30–31.
[126] Vgl. BVerwG, 8 C 1.12, Rn. 19; vgl. LT-Drs. 8/5326, S. 8 Abs. 2–3.

unterliegen, sondern auch den tatsächlichen Werteverzehr, insbesondere im Hinblick auf Abschreibungen, darzustellen, ist es erforderlich, auf den Ergebnisplan zurückzugreifen.[127] Bei Investitionen wird dadurch nicht nur die einmalige Zahlung im Anschaffungsjahr berücksichtigt, sondern der Betrag wird über die Abschreibungen verteilt nach dem tatsächlichen Werteverzehr in den jeweiligen Jahren dargestellt. Auf diese Weise gewährleistet das Jahresergebnis im Ergebnisplan, dass bei der Beurteilung der finanziellen Mindestausstattung auch die tatsächlich in dem Jahr anfallenden Verbräuche angemessen berücksichtigt werden.

Außerdem nimmt der in § 99 Abs. 3 S. 6 KVG LSA vorgesehene Betrachtungszeitraum, der auf das Haushaltsjahr und die acht Vorjahre beschränkt ist, eine ausschließlich vergangenheitsbezogene Bewertung vor. Die gerichtliche Rechtsprechung hat ausdrücklich betont, dass eine zukunftsgerichtete Betrachtung unerlässlich ist, um künftige Entwicklungen berücksichtigen zu können.[128] Zwar ist der Rückgriff auf Ist-Daten aufgrund der erheblichen Abweichungen zu den Plan-Daten nachvollziehbar, gleichwohl reagiert diese Regelung erst, wenn strukturelle Defizite bereits eingetreten sind. Zudem betreffen die zur Begründung herangezogenen Abweichungen die Jahre 2020 bis 2023, die durch pandemiebedingte Sondereffekte geprägt sind und deren Aussagekraft einschränken. Dies kann auch den einzelnen Jahren entnommen werden, da die anfängliche Abweichung zwischen Plan- und Ist-Daten in 2020 von 40 % in 2023 bereits auf 29 % zurückgegangen ist.[129] Zur Gewährleistung einer vorausschauenden Sicherung der finanziellen Mindestausstattung sollte zumindest in begrenztem Umfang eine Einbeziehung der Plandaten der Folgejahre erfolgen. Diese werden im Rahmen der Genehmigung der Haushaltssatzung durch die Kommunalaufsichtsbehörde geprüft und dienen dort bereits der Beurteilung

[127] Vgl. Schwarting in: Henneke et al.,2008, § 9, Rn. 37–38.
[128] Vgl. OVG LSA, 4 L 30/21, Rn. 106; vgl. OVG RP, 10 A 11208/18, Rn. 102.
[129] Vgl. LT-Drs. 8/5326, S. 9 Abs. 4–5.

der Leistungsfähigkeit und der Genehmigungsfähigkeit des Haushalts.[130] Trotz prognostischer Unsicherheiten können sie dabei helfen, absehbare Entwicklungen frühzeitig zu erkennen und bei der Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes eine Einflussnahme darauf zu ermöglichen.[131]

Zusammenfassend sind die landesrechtlichen Regelungen zur finanziellen Mindestausstattung mit den Anforderungen aus Art. 28 Abs. 2 GG nicht vereinbar. Weder die ausschließliche Orientierung am Saldo der laufenden Verwaltungstätigkeit noch der ausschließlich vergangenheitsbezogene Betrachtungszeitraum sind geeignet, die finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden rechtssicher zu überprüfen. Eine weitergehende Beurteilung der im Gesetz festgelegten Grenzwerte zur Anzahl der betroffenen Gemeinden ist entbehrlich, da diese als Ausfluss des Saldos aus der laufenden Verwaltungstätigkeit festgelegt wurden, welcher bereits ungeeignet ist.

4.2 Zusammenfassende Bewertung der landesrechtlichen Regelungen

Die Analyse hat gezeigt, dass die Festsetzung der Kreisumlage im Land Sachsen-Anhalt auch weiterhin grundlegend an den von der gerichtlichen Rechtsprechung entwickelten verfassungsrechtlichen Anforderungen auszurichten ist. Der Grundsatz des finanziellen Gleichrangs sowie das Verbot der Entwertung der gemeindlichen Steuerhoheit sind ausschließlich durch die Rechtsprechung konkretisiert worden und finden in der landesrechtlichen Regelung keine eigenständige Ausgestaltung. Daher bestehen im Hinblick auf diese Grundsätze auch keine Bedenken gegen ihre Vereinbarkeit mit Art. 28 Abs. 2 GG. Hingegen erweist sich die landesrechtliche Regelung zum Grundsatz der finanziellen Mindestausstattung als nur eingeschränkt rechtssicher. Die vorgesehene Orientierung am Saldo der

[130] Vgl. § 101 Abs. 1 S. 1 KVG LSA n. F. 2025 i. V. m. 102 Abs. 1 KVG LSA n. F. 2025 i. V. m. § 1 Abs. 1 KomHVO LSA; vgl. Wohltmann/Hauschild in: Henneke et al.,2008, § 1, Rn. 54–55.
[131] Vgl. Mehde in: Henneke et al.,2008, § 6, Rn. 3–5; vgl. Wohltmann/Hauschild in: Henneke et al.,2008, § 1, Rn. 54–55.

laufenden Verwaltungstätigkeit erfasst weder investive Belastungen noch deren langfristige Auswirkungen, obwohl diese auch für die Aufgabenerfüllung erforderlich sind. Zudem bleibt eine vorausschauende Betrachtung, wie sie von der Rechtsprechung gefordert wird, unberücksichtigt. Dies führt insgesamt zu einer erhöhten rechtlichen Unsicherheit bei der Ermittlung des Kreisumlagehebesatzes. Ein Verzicht auf die Kreisumlage ist jedoch, auch wenn die Kreisumlage ursprünglich als subsidiäres Deckungsmittel konzipiert war, nicht mehr möglich, da sie mittlerweile zur zentralen Einnahmequelle der Landkreise geworden ist.[132] Die hohen Defizite bei den Jahresergebnissen ohne Kreisumlage, wie sie in Anlage 3, basierend auf den Haushaltssatzungen und Haushaltsplänen der Landkreise Sachsen-Anhalts für das Haushaltsjahr 2025, dargestellt sind, verdeutlichen diese Problematik. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die landesrechtlichen Regelungen zur Kreisumlage im Land Sachsen-Anhalt alleine keine rechtssichere Festsetzung der Kreisumlage ermöglichen. Für eine rechtssichere Festsetzung ist weiterhin ein ergänzender Rückgriff auf die gerichtliche Rechtsprechung erforderlich. Der Landkreis ist nach Art. 20 Abs. 3 GG an das geltende Landesrecht gebunden und hat § 99 Abs. 3 KVG LSA anzuwenden. Zur Vermeidung einer rechtswidrigen Festsetzung der Kreisumlage ist die finanzielle Mindestausstattung ergänzend anhand der gerichtlichen Rechtsprechung zu prüfen. Um zu verhindern, dass es den Landkreisen künftig erneut „die Füße weghaut“, und zugleich Rechtssicherheit sowie eine Schließung der Auslegungsspielräume bei der Ermittlung des Kreisumlagehebesatzes zu erreichen, erscheint es sinnvoll, kurzfristig einen einheitlichen Maßstab vorzugeben. Hierzu könnte ein Leitfaden, wie er in Anlage 4 als eigene Darstellung gezeigt wird, einen Beitrag leisten. Er müsste den Landkreisen in Sachsen-Anhalt vom Ministerium für Inneres und Sport als oberste Kommunalaufsichtsbehörde verbindlich als Ermittlungshilfe zur Verfügung gestellt werden.[133]

[132] Vgl. Schwarting in: Henneke et al.,2008, § 9, Rn. 4–5.
[133] Vgl. § 144 Abs. 1 S. 3 KVG LSA n. F. 2025.

Eidesstattliche Erklärung

Ich versichere, dass ich diese Projektarbeit ohne fremde Hilfe selbstständig verfasst und nur die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt habe. Wörtlich oder dem Sinn nach aus anderen Werken entnommene Stellen sind unter Angabe der Quellen kenntlich gemacht. Die Arbeit wurde bisher keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegt und auch noch nicht veröffentlicht.

Barleben, 05. Januar 2026

……

Benjamin von Zweydorf

Stand Meldung Kommune:

Datenblätter zur Ermittlung der Kreisumlage im Haushaltsjahr **2026**

Einwohner zum 30.06.2024: **0**

Darlegung der finanziellen Situation

1. Stand der Haushaltsplanung

Haushaltsplanung 2025

Begründung / Anmerkungen:

Wie ist der Stand der Haushaltsplanung? Bitte auswählen!

Haushaltsplanung 2026

Wann ist die Beschlussfassung geplant?

2. Haushaltssicherung

Besteht die Verpflichtung gemäß § 100 Abs. 3 KVG LSA zur Aufstellung eines Haushaltskonsolidierungskonzepts? Bitte auswählen!

Besteht die Verpflichtung gemäß § 100 Abs. 5 KVG LSA zur Aufstellung eines Haushaltskonsolidierungskonzepts? Bitte auswählen!

Laufzeit des Konsolidierungszeitraumes:

3. Realsteuererhebung

Wie hoch sind die voraussichtlichen Hebesätze in 2026? (in v. H.)

Grundsteuer A

Grundsteuer B

Gewerbesteuer

Sind Änderungen in den Folgejahren vorgesehen?

Erklärung zu den Änderungen:

Sonstige Anmerkungen:

Stand Meldung Kommune:

4. Angaben zur Entwicklung der finanziellen Situation im doppischen Haushalt

4.1 Angaben aus der Ergebnisplanung/-rechnung

Die nachfolgenden Ergebniszahlen ohne Verrechnung mit den Rücklagen!

Ergebnisrücklage (ordentl. + außerordentl.)		strukturelle Jahresergebnisse bis 2019 (ordentl. + außerordentl.)				
Ergebnisrücklage Stand 01.01.2015 (inkl. Jahresergebnis 2014)	**Fehlbetragsvortrag Stand 01.01.2015**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**

	Jahresabschluss					lfd. Jahr	Planjahr	mittelfristige Planung		
	2020	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**
ordentliche Erträge										
ordentliche Aufwendungen										
Ordentliches Ergebnis	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
außerordentliche Erträge										
außerordentliche Aufwendungen										
Außerordentliches Ergebnis	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
strukturelles Jahresergebnis	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Zuführung zu (+) /Entnahme aus (-) Rücklagen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Zuführung zu / Entnahme aus ("-" vor der Zahl) Rücklagen, bei Korrekturen										
kumulierte Erg.Rückl. (+) / Fehlbetragsvortr. (-)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

aus den ordentlichen Erträgen (ohne Rückstellungen)

Grundsteuer A										
Grundsteuer B										
Gewerbesteuer										
sonstige Steuern + steuerähnliche Erträge										
Steuereinnahmen gesamt	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Schlüsselzuweisungen § 12 FAG (bis 2020 vom STALA)										
Gemeindeanteil an Einkommensteuer										
Gemeindeanteil an Umsatzsteuer										
Auftragskostenpauschale										
FAG Erträge gesamt	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Bedarfszuweisungen										
Liquiditätshilfen										
Schuldendiensthilfen vom Land										
Schuldendienst+ Konsolidierungshilfen gesamt	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Sonderposten (ertragswirksame Auflösung im Haushaltsjahr)										

Sonstige Anmerkungen:

Stand Meldung Kommune:

4.1 Angaben aus der Ergebnisplanung/-rechnung

aus den ordentlichen Aufwendungen (ohne Rückstellungen)

	Jahresabschluss					lfd. Jahr	Planjahr	mittelfristige Planung		
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Kreisumlage										
Verbandsgemeindeumlage										
Gewerbesteuerumlage										
Abschreibungen (Afa im Haushaltsjahr)										

4.2 Angaben aus der Finanzplanung/-rechnung

Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit					Finanzmittelbestand Stand 31.12.2019
2015	2016	2017	2018	2019	

	Jahresabschluss					lfd. Jahr	Planjahr	mittelfristige Planung		
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Einzahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit										
Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit										
Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Einzahlungen aus Investitionstätigkeit										
Auszahlungen aus Investitionstätigkeit										
Saldo aus Investitionstätigkeit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Einzahlungen aus Aufnahme von Investitionskrediten (ohne Umschuldung)										
Auszahlungen für die planm. Tilgung von Investitionskrediten (ohne Umschuldung)										
Saldo lfd. Verwaltungstätigkeit abzügl. planmäßige Tilgung von Investitionskrediten	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Einzahlung aus Aufnahme von Investitionskrediten - pro Kopf										

Sonstige Anmerkungen:

Stand Meldung Kommune:

4.3 Kreditrahmen / Verbindlichkeiten aus Krediten

	Investitionskredit			Liquiditätskredit		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Verbindlichkeiten aus Krediten zum 31.12. der letzten 3 Vorjahre						
Voraussichtliche Pro-Kopf-Verschuldung						

Wie hoch ist der voraussichtliche Liquiditätskreditrahmen in der Haushaltssatzung 2026?	

4.4 Rücklagen

Angabe nach aktuellem Stand:

Höhe der Rücklagen aus der Eröffnungsbilanz (+) / nicht durch Eigenkap. gedeckter Fehlbetrag (-)	

	2025	2026
Ergebnisrücklagen / Fehlbetragsvorträge kumuliert	0	0
Rücklagen insgesamt (+)	0	0
Rücklagen/Fehlbetrag pro Kopf		

Sonstige Anmerkungen:

4.5 freiwillige Aufgaben

	2025	Anteil der freiwilligen Aufgaben in Prozent (%)	2026	Anteil der freiwilligen Aufgaben in Prozent (%)
Auszahlungen lfd. Verwaltungstätiqkeit	0		0	
Summe konsumtiver Zuschussbedarf freiwillige Aufgaben *				

Im Rahmen der Beantragung von Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock nach § 17 FAG LSA werden als angemessen erachtet:

* = bei Mittelzentren und Grundzentren mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums 6 v. H. (bezogen auf Auszahlungen)
im Übrigen 4 v. H. (bezogen auf Auszahlungen) gemäß Punkt 2.1.3. Buchstabe h im RdErl. des MF vom 06.12.2022
geändert durch RdErl. des MF vom 07.03.2025

Falls Sie bisher noch keine Übersicht zu Ihren freiwilligen Aufgaben haben, kann die Ermittlungshilfe (in der E-Mail) als Unterstützung zur Ermittlung verwendet werden.

Die Einstufung als Mittel- oder Grundzentrum mit Teilfunktion kann dem Landesentwicklungsplan entnommen werden.

Anlage 2 – Bewertungsrahmen zur Bewertung der Leistungsfähigkeit

Kennzahl	Bewertung	Wert
Struktureller Ausgleich / Fehlbeträge Vorjahre (Bewertung nach Jahren)	immer Ausgleich	0
	1 von 6 Jahren mit Fehlbetrag	-2
	2 und 3 Jahre von 6 Jahren mit Fehlbetrag	-3
	4 und 5 Jahre von 6 Jahren mit Fehlbetrag	-4
	jährlich mit Fehlbetrag	-5
Struktureller Ausgleich / Fehlbetrag Betrachtungsjahr	ab +50 EUR je EW	0
	ab +25 EUR bis + 49 EUR je EW	-1
	ab +1 EUR bis + 24 EUR je EW	-2
	0 EUR je EW	-3
	ab -1 bis -24 EUR je EW	-4
	ab -25 bis -49 EUR je EW	-5
	ab -50 EUR je EW	-6
Struktureller Ausgleich / Fehlbetrag Folgejahre	immer Ausgleich	0
	1 von 3 Jahren mit Fehlbetrag	-2
	2 von 3 Jahren mit Fehlbetrag	-3
	jährlich mit Fehlbetrag	-4
Ausgleich unter Berücksichtigung Ergebnisrücklage zum Ende Vorjahr / Ende Betrachtungsjahr / Ende Folgejahre	Immer positiv	0
	1 von 3 negativ	-4
	2 von 3 negativ	-5
	3 von 3 negativ	-6
Ist ein Haushaltskonsolidierungskonzept nach § 100 Abs. 3 KVG LSA aufzustellen?	Nicht erforderlich	0
	Ja, Haushaltsausgleich dargelegt	-4
	Ja, aber Haushaltsausgleich nicht dargelegt (im max. HK-Zeitraum)	-6
	Nein, trotz Erforderlichkeit	-8
Ist ein Haushaltskonsolidierungskonzept nach § 100 Abs. 5 KVG LSA aufzustellen?	Nicht erforderlich	0
	Ja, Reduzierung des Liquiditätskreditvolumens dargelegt	-4
	Ja, aber Reduzierung des Liquiditätskreditvolumens nicht o. nicht fristgerecht dargelegt	-6
	Nein, trotz Erforderlichkeit	-8
Wird im Planjahr mindestens die Tilgungsleistung über verfügbare Überschusse gedeckt?	ja	0
	nicht vollständig	-2
	nein	-4
Stehen nach Abzug der Tilgung weitere Finanzmittel zur Verfügung?	ab +10 EUR je EW	0
	mehr als 0 EUR bis 9 EUR je EW	-1
	keine weiteren verfügbaren Mittel	-2
Werden in der mittelfristigen Finanzplanung mindestens die Tilgungsleistungen über verfügbare Überschusse gedeckt (1. Jahr mittelfristige Planung)	ja	0
	nicht vollständig	-2
	nein	-4
Werden in der mittelfristigen Finanzplanung mindestens die Tilgungsleistungen über verfügbare Überschusse gedeckt (2. Jahr mittelfristige Planung)	ja	0
	nicht vollständig	-2
	nein	-4
Werden in der mittelfristigen Finanzplanung mindestens die Tilgungsleistungen über verfügbare Überschusse gedeckt (3. Jahr mittelfristige Planung)	ja	0
	nicht vollständig	-2
	nein	-4
Pro-Kopf-Verschuldung Investitionskredit	unterhalb des Landesdurchschnitts	0
	oberhalb des Landesdurchschnitts	-2
	weit über dem Landesdurchschnitt (1,5 fach)	-4
Pro-Kopf-Verschuldung Liquiditätskredit	unterhalb des Landesdurchschnitts	0
	oberhalb des Landesdurchschnitts	-2
	weit über dem Landesdurchschnitt (1,5 fach)	-4
Liquiditätskreditrahmen (Verhältnis Liquiditätskredite zu den Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit)	<= 20 %	0
	> 20 % bis 40 %	-1
	> 40 % bis 60 %	-2
	> 60 % bis 80 %	-3
	> 80 %	-4

Punktevergabe	Finanzielle Leistungsfähigkeit
0 bis -17	gesichert
-18 bis -32	eingeschränkt
-33 bis -47	gefährdet
-48 bis -67	weggefallen

Anlage 3 – Kreisumlagerelevante Daten der Landkreise Sachsen-Anhalts im Haushaltsjahr 2025

Landkreise	Haushaltsdaten				
	ordentliche Erträge	ordentliche Aufwendungen	Jahresergebnis	geplante Kreisumlage	Jahresergebnis ohne Kreisumlage
Altmarkkreis Salzwedel	168.975.375	177.712.143	-8.736.768	36.239.763	-44.976.531
Anhalt-Bitterfeld	398.357.500	413.272.100	-14.914.600	85.716.238	-100.630.838
Börde	309.625.082	329.624.357	-19.999.275	77.343.234	-97.342.509
Burgenlandkreis	335.276.500	348.347.200	-13.070.700	96.329.100	-109.399.800
Harz	461.182.700	467.709.200	-6.526.500	93.992.700	-100.519.200
Jerichower Land	180.979.700	192.655.300	-11.675.600	40.178.706	-51.854.306
Mansfeld-Südharz	235.009.400	279.311.500	-44.302.100	45.673.100	-89.975.200
Saalekreis	493.781.300	482.279.500	11.501.800	177.052.800	-165.551.000
Salzlandkreis	462.930.200	480.260.000	-17.329.800	83.640.400	-100.970.200
Stendal	235.661.900	245.868.100	-10.206.200	58.200.000	-68.406.200
Wittenberg	259.118.900	265.059.500	-5.940.600	52.500.000	-58.440.600
Durchschnitt	**321.899.869**	**334.736.264**	**-12.836.395**	**76.987.822**	**-89.824.217**

Landkreise	Umlagehebesätze der Kreisumlage					
	Steuerkraftzahl Grundsteuer A	Steuerkraftzahl Grundsteuer B	Steuerkraftzahl Gewerbesteuer	Steuerkraftzahl Gemeindeanteile an der Einkommensteuer	Steuerkraftzahl Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer	Schlüssel-zuweisungen des Vorjahres
Altmarkkreis Salzwedel	39,50%	39,50%	39,50%	39,50%	39,50%	39,50%
Anhalt-Bitterfeld	39,50%	39,50%	39,50%	39,50%	39,50%	39,50%
Börde	36,85%	36,85%	36,85%	36,85%	36,85%	36,85%
Burgenlandkreis	33,465%	29,503%	37,727%	28,335%	37,099%	32,983%
Harz	38,90%	38,90%	38,90%	38,90%	38,90%	38,90%
Jerichower Land	39,00%	39,00%	39,00%	39,00%	39,00%	39,00%
Mansfeld-Südharz	30,59%	30,59%	30,59%	30,59%	30,59%	30,59%
Saalekreis	41,00%	41,00%	45,00%	41,00%	41,00%	39,00%
Salzlandkreis	36,65%	36,65%	36,65%	36,65%	36,65%	36,65%
Stendal	45,00%	45,00%	45,00%	45,00%	45,00%	45,00%
Wittenberg	37,49%	37,49%	37,49%	37,49%	37,49%	37,49%
Durchschnitt	**38,00%**	**37,63%**	**38,75%**	**37,53%**	**38,33%**	**37,77%**

Anlage 4 – Leitfaden zur Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes

Ereignisgesteuerte Prozeskette zur Ermittlung des Kreisumlagehebesatzes



Schema 1 - Überprüfung Grundsatz des finanziellen Gleichrangs

Checkliste	Ja	Nein
a) Allgemeines		
Wurden in allen Abfragen, Berechnungen, Darstellungen und Erwägungen die kreisangehörigen Gemeinden und der Landkreis in gleichem Maße berücksichtigt und dargestellt?	☐	☐
Wurden die Daten, Erwägungen, Entscheidungen, Finanzbedarfe und sonstige Informationen verständlich für Kreistagsmitglieder aufbereitet und der Beschlussvorlage vollständig beigefügt?	☐	☐
Wurden die aktuellsten verfügbaren Daten verwendet (gegebenenfalls auch vorläufige Daten)?	☐	☐
Wurde bei den Daten des Haushaltsjahres die geplante Kreisumlage berücksichtigt (gegebenenfalls durch Korrekturen im Ergebnis- und Finanzplan)?	☐	☐
b) Finanzbedarf und Leistungsfähigkeit		
Ist ein einheitlicher Bewertungsrahmen vorhanden, der die kreisangehörigen Gemeinden und den Landkreis nach gleichen Kriterien bewertet und eine belastbare Aussage über die jeweilige finanzielle Situation ermöglicht?	☐	☐
Wurde die Leistungsfähigkeit jeder kreisangehörigen Gemeinde sowie des Landkreises anhand dieses einheitlichen Bewertungsrahmens ermittelt?	☐	☐
Steht den Kreistagsmitgliedern eine Übersicht zur Verfügung, welche die Auswirkungen des Kreisumlagehebesatzes auf die einzelnen kreisangehörigen Gemeinden sowie des Landkreises nachvollziehbar darstellt?	☐	☐
c) Berechnung des Kreisumlagehebesatzes		
Wurde der leistbare Kreisumlagehebesatz für jede kreisangehörige Gemeinde berechnet?	☐	☐
Wurden die leistbaren Kreisumlagehebesätze auf Ausreißer überprüft und gegebenenfalls bereinigt?	☐	☐
Wurde für die Berechnungen im Zusammenhang mit der Ermittlung des Kreisumlagehebesatzes die Durchschnittsgemeinde zugrunde gelegt?	☐	☐
Wurde der für den Haushaltsausgleich des Landkreises benötigte Kreisumlagehebesatz dargestellt?	☐	☐
Wurden bei der Ermittlung des Kreisumlagehebesatzes sowohl die Leistungsfähigkeit als auch die leistbaren beziehungsweise der benötigte Kreisumlagehebesatz gleichermaßen berücksichtigt?	☐	☐
d) Überprüfung auf Abwägungsmängel		
Führt der geplante Kreisumlagehebesatz dazu, dass bei mindestens ¼ der kreisangehörigen Gemeinden ein Defizit entsteht, während der Landkreis einen ausgeglichenen Haushalt erzielt?	☐	☐
Übersteigt der Defizitanteil der Durchschnittsgemeinde den Defizitanteil des Landkreises um mehr als 2%?	☐	☐

Schema 2 - Überprüfung Grundsatz der finanziellen Mindestausstattung

Checkliste	Ja	Nein
a) Überprüfung anhand der Anforderungen aus Art. 28 Abs. 2 GG		
Sind in dem Betrachtungszeitraum von fünf Vorjahren, dem Haushaltsjahr und drei Folgejahren:		
keine dauerhaften Fehlbeträge vorhanden?	☐	☐
keine dauerhaften Liquiditätskredite vorhanden?	☐	☐
freiwillige Aufgaben oder finanzielle Mittel dafür in einem bescheidenen, aber merklichen Umfang vorhanden?	☐	☐
b) Überprüfung anhand der Anforderungen aus § 99 Abs. 3 KVG LSA		
Sind in dem Betrachtungszeitraum von acht Vorjahren und dem Haushaltsjahr:		
höchstens ¼ der kreisangehörigen Gemeinden von mehr als sieben unausgeglichenen Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit betroffen?	☐	☐
bei keiner kreisangehörigen Gemeinde ausschließlich unausgeglichene Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit vorhanden?	☐	☐