

Magdeburg, den 21.05.2013
pa-ke

Sitzung des HFA Nr. 43
Datum: 30.05.2013
Ort: Magdeburg, Landesgeschäftsstelle
Bearbeiter: Frau Pankrath

TOP 6 Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Kommunalverfassungsrechts des Landes Sachsen-Anhalt und zur Fortentwicklung sonstiger kommunalrechtlicher Vorschriften

Anlagen: -

Bisherige Beratung: -

Beschlussvorschlag: -

Begründung:

Die Landesregierung hat am 30. 4. 2013 den Entwurf für ein Kommunalrechtsreformgesetz beschlossen und zur Anhörung freigegeben. Darüber hat die Landesgeschäftsstelle mit E-Mail-Rundschreiben vom 02.05.2013 informiert. Der Gesetzentwurf einschließlich Begründung sowie eine Synopse, die die Vorschriften der Gemeindeordnung, der Landkreisordnung und des Verbandsgemeindengesetzes dem Entwurf für ein Kommunalverfassungsgesetz gegenüberstellt, sind in unseren Internetangebot unter der Rubrik Aktuelles / Gesetz- und Verordnungsentwürfe abrufbar.

Der Städte- und Gemeindebund hat die Möglichkeit bis zum 06.06.2013 gegenüber dem Ministerium für Inneres und Sport zu dem Entwurf Stellung zu nehmen.

Bei dem im Artikel 1 enthaltenen Kommunalverfassungsgesetz (KVG LSA) sind nachfolgende haushaltsrechtlich relevante Regelungen enthalten, die im Haushalts- und Finanzausschuss zur Vorbereitung einer Stellungnahme der Landesgeschäftsstelle erörtert werden sollten.

§ 97 Abs. 3 - Haushaltsausgleich

Es erfolgt eine Klarstellung, dass auch die Planung von Überschüssen unbedenklich ist und dass der Haushaltsausgleich auch dann als erreicht gilt, wenn Rücklagen (nach § 23 GemHVO oder im Ausnahmefall die (Eigenkapital-)Rücklage aus der Eröffnungsbilanz) zur Verrechnung des Fehlbetrages eingesetzt werden können.

§ 97 Abs. 4 - Liquiditätsreserven

§ 97 Abs. 4 ordnet an, dass die Zahlungsfähigkeit der Kommunen einschließlich der Finanzierung der Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen durch Liquiditätsreserven sicherzustellen ist. Die Vorschrift soll der sprachlichen Anpassung der ehemals in § 103 Abs. 1 GO LSA enthaltenen Regelung dienen.

§ 97 Abs. 5 - Überschuldung

Die neue Formulierung dient der Anpassung der Terminologie und beinhaltet keine materiell-rechtliche Änderung.

Die Landesgeschäftsstelle hat gegen die vorstehenden Klarstellungen keine Bedenken. Probleme ergeben sich nachstehend:

§ 98 Abs. 3 und 4 - umlagefinanzierte Haushalte (Kreisumlage; Verbandsgemeindeumlage)

Die haushaltsrechtlichen Vorschriften sehen für den Haushaltsausgleich und damit für die Bemessung der Umlage grundsätzlich eine Orientierung am Ergebnishaushalt vor. Die Neuregelung soll den umlageerhebenden Körperschaften bis zum Jahr 2025 im Benehmen mit den Gemeinden eine Umlage über die Deckung der Aufwendungen hinaus ermöglichen, um die Liquidität des Kreishaushaltes zu sichern. Der Einsatz dieser „Überschüsse“ soll auf die Tilgung von Krediten beschränkt sein.

In einem im Vorfeld des Gesetzentwurfs durchgeführten Arbeitsgespräch beim MI LSA gemeinsam mit dem Landkreistag Sachsen-Anhalt und dem Landesverwaltungsamt wurde deutlich, dass die Defizite der Landkreise im Ergebnishaushalt etwa nur bei einem Zehntel der Finanzierungsdefizite im Finanzplan liegen. Aus diesem Grund fordert der Landkreistag für die Bemessung der Kreisumlage eine stärkere Orientierung an der Finanzrechnung, um den Landkreisen eine ausreichende Liquidität zur Verfügung zu stellen. Das Problem dürfte sich gleichermaßen in den Verbandsgemeinden stellen.

Problematisch dürfte die Öffnung der Finanzrechnung gerade dann sein, wenn über die Umlagen auch Auszahlungen zur Investitionstätigkeit (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 GemHVO Doppik) oder zur Finanzierungstätigkeit (§ 3 Abs. 1 Nr. 4 GemHVO Doppik) gedeckt werden. Investitionen dienen der Schaffung von Vermögensgegenständen des Anlagevermögens, die dann zukünftig einen Abschreibungsbedarf auslösen, der in die Ergebnisrechnung einfließt und somit nochmals Grundlage für die Bemessung der Kreisumlage bildet.

Zu berücksichtigen ist, dass den umlagefinanzierten Körperschaften bei der Bemessung der Umlage durch die Berücksichtigung der Ergebnisrechnung mit ihren nicht zahlungswirksamen Aufwendungen (z. B. Abschreibungen und Rückstellungen) schon ein „Liquiditätsvorsprung“ zugebilligt wird. Außerdem werden die umlageverpflichteten Städte und Gemeinden an der Finanzierung des Vermögens beteiligt, soweit hierfür Zinsaufwendungen entstehen. Es scheint daher unangemessen, die Finanzrechnung hinsichtlich der o. g. Positionen für die Ermittlung der Kreisumlage zu öffnen.

Vor einer abschließenden Positionierung ist aber zu bedenken, dass es den Landkreisen anders als im kameralen System mit der gegenwärtigen rechtlichen Regelung (§ 67 LKO) nicht möglich ist, Fehlbeträge aus den Vorjahren in der Planung des Ergebnishaushaltes zu berücksichtigen (Verbot der Überschussplanung). Die Fehlbeträge werden ausschließlich in der Vermögensrechnung geführt und können erst dort im Rahmen der Jahresabschlussrechnung ggf.

durch einen Ergebnisüberschuss des laufenden Jahres ausgeglichen werden. Nach max. 5 Jahren erfolgt eine Verrechnung der Fehlbeträge gegen das Eigenkapital. Durch das Verbot der Überschussplanung wird den Landkreisen damit ein Ausgleich der Fehlbeträge aus Vorjahren erheblich erschwert, was im Ergebnis langfristig zu einem Verzehr des Eigenkapitals führt.

Diese Probleme können gelöst werden, indem den Landkreisen ermöglicht wird, Fehlbeträge aus den Vorjahren in der Ergebnisplanung zu berücksichtigen, bzw. in Form einer Sonderumlage zu decken. Eine vollständige Öffnung der Finanzrechnung für die Bemessung der Kreisumlage ließe sich dadurch vermeiden. Ob eine solche Regelung geeignet ist, die Liquiditätsprobleme der Landkreise zu lösen, lässt sich auf Grund der fehlenden belastbaren (amtlichen) Datenbasis nicht einschätzen.

Im Falle der Öffnung der Finanzrechnung könnte die Berücksichtigung des Saldos aus der laufenden Verwaltungstätigkeit (§ 3 Abs. 2 Nr. 1 GemHVO Doppik) einen Kompromiss darstellen. Darüber hinaus kann ggf. diskutiert werden, ob auch die Schaffung von Liquiditätsreserven (§ 3 Abs. 1 Nr. 5 b GemHVO Doppik) in einem genau zu bestimmenden Umfang über Umlagezahlungen abgesichert werden kann.

Bei einer vollständigen Öffnung der Finanzrechnung müsste durch die Bildung von ertragswirksam aufzulösenden Sonderposten sichergestellt werden, dass das Anlagevermögen von den umlageverpflichteten Städten und Gemeinden nicht durch Berücksichtigung der vollständigen Abschreibungen doppelt finanziert wird.

In diesem Zusammenhang sollte auch die vom Land veranlasste Entschuldungspolitik z. B. im Rahmen des Kommunalen Entschuldungsprogrammes STARK II berücksichtigt werden. Im Ergebnis führt sie zu einer massiven Tilgungsstauchung, die einen immens erhöhten Liquiditätsbedarf befördert und somit ein wesentlicher Faktor der Liquiditätsprobleme insbesondere der Landkreise darstellen dürfte. Die Städte und Gemeinden trifft dieses Problem gleichermaßen, so dass auch bei uns eine Verstärkung der Liquiditätsprobleme zu erwarten ist.

Gemeinsam mit dem Landkreistag haben wir für den Gesetzentwurf die Bitte geäußert, im Kommunalverfassungsgesetz eine sehr allgemein gehaltene Regelung aufzunehmen und die konkrete Ausgestaltung der Umlagegrundlagen einer Diskussion im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes vorzubehalten. Dies würde wegen des Änderungsturnus des FAG eine zeitnahe Diskussion und schnellere Anpassung in Abhängigkeit der in Zukunft zu schaffenden aussagefähigen Datenbasis ermöglichen. Diesem Wunsch wurde durch den Entwurf des Kommunalverfassungsgesetzes nicht Rechnung getragen.

Eine Diskussion ist unabhängig davon zu führen, in welchem Gesetz letztendlich die Regelung der Umlagebasis erfolgt.

§ 98 Abs. 4 - Nachrangigkeit der Verbandsgemeindeumlage

Diese Neuregelung ist der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes vom 30.01.2013 (Az: 8 C 1.12) geschuldet. Das Gericht hat in seiner Entscheidung festgestellt, dass es umlageverpflichteten Körperschaften nicht zuzumuten ist, dauerhaft mehr als 100 v.H. ihrer eigenen Einnahmekraft durch die Kumulierung von Umlagen hinzunehmen.

Durch den Gesetzentwurf wird eine politische Entscheidung für den Vorrang der Kreisumlage vorgegeben. Der Gesetzgeber hatte sich im Zuge der Gebietsreformen aus-

drücklich für das Konstrukt der Verbandsgemeinde entschieden. Sie bilden damit gemeinsam mit den Einheitsgemeinden den fundamentalen Bestandteil der kommunalen Landschaft, was eine Vorrangigkeit der Verbandsgemeindeumlage durchaus rechtfertigen könnte.

§ 99 Abs. 3 - Bindungswirkung in der Haushaltskonsolidierung

Wie schon Art. 2 Ziff. 19, 33 des Entwurfs eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Kommunalverfassungsrechts aus 2008 sieht der Entwurf des Kommunalverfassungsgesetzes erneut eine striktere Bindungswirkung erstellter Haushaltskonsolidierungskonzepte vor. Die gewählten Formulierungen entsprechen denen im Entwurf des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Kommunalverfassungsrechts. Diesen Vorschlag - Konsequenz des Beschlusses des OVG LSA vom 15.01.2008 - Az: 4 M 269/07 - hatten wir damals abgelehnt:

„...Die geplanten Änderungen lehnen wir ab. Sie sind Ausdruck von unberechtigtem Misstrauen und sind nicht praktikabel, weil sich die finanziellen Rahmenbedingungen in jeder Kommune in jedem Jahr mehr oder weniger ändern. Die unbestimmten Rechtsbegriffe als Voraussetzung für die Änderungen eines Konsolidierungskonzeptes „nur bei rechtlichen oder tatsächlich unabweisbaren Änderungen der Planungsgrundlagen“ sind untauglich, eine über die bestehende Bindungswirkung hinausgehende Verbindlichkeit herzustellen. Es liegt nicht in der Hand der Gemeinderäte und Kreistage, ob z.B. ... auf Grund nachlassender Konjunktur Gewerbesteuvorauszahlungen zurückgezahlt werden müssen oder bei Regelsatzerhöhungen, Tarifierhöhungen und steigenden Energiepreisen die Finanzierungsgrundlagen ins Rutschen geraten.

Der Beschluss der Haushaltskonsolidierung ist Voraussetzungen für einen Verzicht der Kommunalaufsicht auf Beanstandungen. Er ist verbindlich für das Beschlussgremium ebenso wie für die Verwaltung und kann nur geändert werden, wenn im Falle der Haushaltskonsolidierung auch die Kommunalaufsicht damit einverstanden ist. Es gibt deshalb auch nach der Entscheidung des OVG LSA vom 15.1.2008 (Az. 4 M 269/97) keinen Grund, in dieser schwierigen Lage der Gestaltungsspielraum durch streitbare, unbestimmte Rechtsbegriffe weiter zu verkomplizieren. Das wird nur Zeit und Geld kosten.

In diesem Zusammenhang sei an die Intention des Gesetzgebers bei der Schaffung der gegenwärtigen Regelungen erinnert.

Durch die Verlängerung des Konsolidierungszeitraumes sollte es den Kommunen erleichtert werden, die notwendige Konsolidierung über einen längeren Zeitraum zu organisieren und gerade nicht sofort einschneidende, schädliche um kommunalpolitisch nicht vertretbare strukturelle Maßnahmen ergreifen zu müssen. Diese Intention wird mit dem Änderungsvorschlag verworfen, weshalb wir diesen Vorschlag ablehnen. Zudem wird auch die praktische Umsetzbarkeit der avisierten Neureglung in Frage gestellt. Die Haushaltskonsolidierung kann einen Zeitraum von zehn Haushaltsjahren umfassen, für welchen die Kommunen vorhersagen müssen, welche Einnahmen sie in diesem Zeitraum voraussichtlich erzielen werden und welche Maßnahmen sie voraussichtlich zur Reduzierung des Haushaltsdefizits realisieren können. Über einen so langen Zeitraum sind Schätzungen unabdingbar. Daran kann auch eine aufsichtliche Anweisungsverwaltung nichts ändern. Es muss den Kommunen also auch und gerade im Rahmen der Haushaltskonsolidierung ein gewisses Maß an Flexibilität verbleiben, um zeitnah auf sich ändernde Voraussetzungen reagieren zu können, und zwar nicht nur im Falle der Unabweisbarkeit...“

Die Gründe tragen nach wie vor. Vor allem vor dem Hintergrund der STARK-Programme, welche die Kommunen ebenfalls zu sehr einschneidenden Maßnahmen zwingen, scheint diese gesetzliche Verschärfung überflüssig.

§ 102 Abs. 1 - Verschiebung der Frist für eine Nachtragshaushaltssatzung

Beabsichtigt ist, die bisher geltende Frist für den Erlass einer Nachtragshaushaltssatzung vom 30.11. auf den 31.12. zu verschieben. Bedenken hiergegen werden nicht gesehen, zumal der Begründung zu entnehmen ist, dass in den anderen Bundesländern entsprechende Regelungen gelten.

§ 109 Abs. 2 - Wiedereinführung der Genehmigungspflicht für Liquiditätskredite (Kassenkredite)

Beabsichtigt ist, die mit dem 2. InvErlG vom 16. Juli 2003 abgeschaffte Genehmigungspflicht für Liquiditätskredite wieder einzuführen. Die Wiedereinführung der Genehmigungspflicht für Liquiditätskredite wurde durch die Diskussion über das Programm STARK IV ausgelöst und wurde in der letzten Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 17.10.2012 bereits unter TOP 5.2 diskutiert. Diesbezüglich war ein differenziertes Meinungsbild vorhanden. Hintergrund ist das stetige Anwachsen des kommunalen Liquiditätskreditvolumens. Durch die Wiedereinführung der Genehmigungspflicht erhofft sich das Land eine Eindämmung der Inanspruchnahme der Liquiditätskredite. Problematisch könnte dies insbesondere vor dem Hintergrund der oben dargestellten Liquiditätsprobleme der Kommunen sein. Jedoch sollte man nicht unberücksichtigt lassen, dass ursächlich eine unzureichende Finanzausstattung der Kommunen ist. Eine Genehmigungspflicht und daraus ggf. resultierende Liquiditätsengpässe könnten dazu führen, dass der Handlungsdruck auf die Landesregierung für eine verbesserte Finanzausstattung oder Aufgaben- und Standardkritik erhöht wird.

§ 110 - Rücklagen/Rückstellungen

Die Regelung dient der Klarstellung. Entsprechende Vorgaben sind in der GemHVO Doppik bereits enthalten.

§ 113 Abs. 5 - Prüfung der Eröffnungsbilanz

Die beabsichtigte Änderung dürfte der Klarstellung über den Umfang der örtlichen Prüfung der Eröffnungsbilanz dienen. Die Einbeziehung von Inventur, Inventar und festgelegten Restnutzungsdauern dürfte für eine ordnungsgemäße Prüfung der Eröffnungsbilanz unabdingbar sein.

§ 115 - Finanzbuchhaltung

Wesentlich ist hier, dass der Begriff „Gemeindekasse“ zukünftig durch den Begriff „Finanzbuchhaltung“ ersetzt werden soll.

§ 118 - Gesamtabschluss

Die vorgeschlagenen Änderungen entsprechen den im Modellprojekt Gesamtabchluss abgestimmten Arbeitsergebnissen.

Der Haushalts- und Finanzausschuss wird um Aussprache gebeten.