

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

April 2013

Stellungnahme zum Referentenentwurf des Kommunalverfassungsgesetzes und der Novelle des Kommunalwahlgesetzes (E-KVG)

Sehr geehrter Herr Leindecker,

zu den Gesetzesentwürfen habe ich die folgenden Hinweise:

§ 27 E-KVG – Bürgerbegehren

In Absatz 2 Satz 2 sollte der Negativkatalog um Entscheidungen in förmlichen Planungsverfahren im eigenen Wirkungskreis erweitert werden. Die Bürgerbeteiligung findet hier bereits im förmlichen Planungsverfahren statt. Außerdem werden Naturschutzbelange in ausreichendem Maße von den anerkannten Naturschutzverbänden wahrgenommen, denen ein Verbandsklagerecht zusteht. Die zusätzliche Bürgerbeteiligung verzögert nur unnötig die technisch hochkomplexen Bauvorhaben und kann negative Auswirkungen auf beantragte Fördermittel haben.

Der in Absatz 3 Satz 1 von den Bürgern geforderte Kostendeckungsvorschlag für die mit der Sachentscheidung verbundenen Kosten sollte gestrichen werden. Die Bürger verfügen nicht über ausreichende Kenntnisse über Deckungsquellen im Haushalt ihrer Gemeinde. Sie würden sich dazu ohnehin an ihre Gemeindeverwaltung wenden, die zur Klärung von Fragen zu Bürgerbegehren verpflichtet ist.

In Absatz 4 wurde das Quorum für ein erfolgreiches Bürgerbegehren halbiert (5000 statt bisher 10.000 Unterschriften für Städte über 100.000 Einwohner). Jedes erfolgreiche Bürgerbegehren hat für die Landeshauptstadt Magdeburg Kosten von mehr als 100.000,- EUR zur Folge.

Daher ist darauf zu achten, dass die Mehrkosten für mehr Bürgerbeteiligung nicht einseitig zulasten der Kommunen gehen, sondern nach dem Konnexitätsprinzip in Art. 87 Abs.3 Verf LSA vom Land erstattet werden.

§ 28 E-KVG – Bürgerentscheid

Nach Abs.1 Satz 2 sollte auch gegen den Willen der vertretungsberechtigten Personen eines Bürgerbegehrens der Termin für den Bürgerentscheid auf den Tag einer Kommunal- oder Parlamentswahl oder außerhalb der Schulferien gelegt werden können.

§ 97 E-KVG – Allgemeine Haushaltsgrundsätze

Es sollte genau zwischen „Fehlbeträgen in Planung“ und „Fehlbeträgen in Rechnung“ (s. z. B. auch § 24 (1) GemHVO Doppik) unterschieden werden.

Die Ausgleichsvorschrift gemäß Absatz 3, Satz 1 nimmt Bezug auf § 2 GemHVO Doppik. Dort wird in Absatz 2 das Jahresergebnis als „Summe aus ordentlichem Ergebnis und außerordentlichem Ergebnis“ des Ergebnisplans definiert, jedoch in Absatz 4 gefordert, dass die „Jahresfehlbeträge aus Vorjahren nach Maßgabe des § 24 abzudecken“ sind, indem „das Jahresergebnis nach Absatz 2 Nr. 3 um diese Jahresfehlbeträge zu vermindern und nachrichtlich gesondert auszuweisen“ ist. Bezieht sich nun die Ausgleichsvorschrift gemäß Absatz 3, Satz 1 auf das Jahresergebnis gemäß § 2 (2) GemHVO Doppik oder auf den durch die Vorschrift des § 2 (4) GemHVO Doppik geminderten Betrag? Im Sinne des Zieles der „dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune“ gemäß § 99 E-KVG (s. a. unten) sollten vergangene „Fehlbeträge in Rechnung“ keine Rolle spielen, solange die Kommune über hinreichend Eigenkapital verfügt. Daher sollte eine Klarstellung erfolgen, dass sich der mit Absatz 3, Satz 1 EKGV geforderte Haushaltsausgleich auf § 2 (2) GemHVO Doppik bezieht.

Die Regelungen in Absatz 3 Satz 2 sind unklar, im Gegensatz zu der Bemerkung erfolgt auch in der GemHVO Doppik keine Klarstellung. So erwähnt § 23 GemHVO Doppik nicht die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Rücklage aus der Eröffnungsbilanz, hingegen verlangt § 24 GemHVO Doppik implizit die Inanspruchnahme der Rücklage aus der Eröffnungsbilanz bei „Fehlbeträgen in Rechnung“ spätestens 5 Jahre nach deren Entstehung.

Im Absatz 3 halte ich eine Verwendung bzw. Unterscheidung der Begriffe „Fehlbetrag“ und „Fehlbedarf“ für sinnvoll, zumal der Haushalt in jedem Jahr in Planung und Rechnung auszugleichen ist. Das MI ist hier offensichtlich anderer Auffassung.

Der neu eingefügte Satz 2 (Absatz 3) wirkt irritierend, da die Behandlung eines Fehlbetrages Gegenstand des Jahresabschlusses ist und es mithin eines Verwendungsbeschlusses des Stadtrates bedarf (Buchung gegen die Rücklagen aus Überschüssen oder Vortrag).

Hinzu kommt, dass es keine Planbilanz gibt und Bestandsgrößen (Rücklagen) gerade nicht beplant werden. Ferner sei lt. MI auch ausnahmsweise die Rücklage aus der Eröffnungsbilanz in Anspruch zu nehmen. Es wird aber keine Aussage zu den Ausnahmetatbeständen getätigt. Immer dann wenn Rücklagen des ordentlichen/außerordentlichen Ergebnisses nicht zur Verfügung stehen?

Hierdurch kann die LH Magdeburg letztlich immer ausgeglichene Haushalte vorlegen. Es bedarf dann aber zusätzlich einer Aussage zu dem Vermögen ohne Wert (bspw. Infrastrukturvermögen), welches dem Eigenkapital gegenübersteht.

§ 99 E-KVG – Haushaltssatzung

Wie oben bereits angesprochen, sollte die "dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune" unter Bezugnahme auf die Ausgleichsvorschriften des E-KVG und der GemHVO Doppik definiert werden.

Zu Absatz 3: Während bei der Begriffsklärung des eigentlichen Ziels der kommunalen Haushaltswirtschaft, nämlich die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune zu erhalten bzw. wieder zu erlangen der E-KVG unbestimmt bleibt, sollen mit Absatz 3, Sätze 5 -8 der einmal eingeschlagene Weg der Kommune zu dem nicht definierten Ziel detailliert festgeschrieben werden. Gleichzeitig sollen die Folgen einer für die Kommunalaufsicht unliebsamen Rechtsprechung mittels E-KVG „geheilt“ werden. Beide Anliegen können sinnvollerweise nicht Gegenstand einer GO oder eines KVG sein.

Ist die Verrechnung von „Fehlbeträgen in Rechnung“ mit der Rücklage aus der Eröffnungsbilanz, die in den Bemerkungen zu § 97 KVG angesprochen wird, eine zulässige Haushaltskonsolidierungsmaßnahme im Sinn des § 99 KVG?

Gibt es einen Grund, weshalb sich die Frist zur Wiedererlangung des Haushaltsausgleiches gem. § 99 Abs.3 E-KVG („im fünften Jahr, das auf die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung folgt“) von der des § 24 Abs.1 GemHVO Doppik („im fünften dem Haushaltsjahr folgenden Jahr“) zum Ausgleich von „Fehlbeträgen in Rechnung“ unterscheidet? Wegen der Unklarheiten aus § 97 E-KVG (s. o., 2. Anstrich) besteht hier eventuell ein Zusammenhang zwischen Haushaltsausgleich und Ausgleich von aufgelaufenen „Fehlbeträgen in Rechnung“.

Inwieweit die Bindungswirkung von § 99 Abs.3, Sätze 6, 7 E-KVG durch den Satz 8 aufgehoben wird, sollte juristisch genauer geprüft werden. Reicht für „tatsächlich unabweisbaren Änderungen der Planungsgrundlagen“ bereits eine Abweichung des Planansatzes von dem entsprechenden Ansatz der mittelfristigen Planung des Vorjahres? Oder führt das Verfahren der Bedarfsermittlung des FAG mit seiner vollständigen nachträglichen Vereinnahmung kommunaler Konsolidierungserfolge durch das Land zu einem Änderungsautomatismus hinsichtlich der „Planungsgrundlagen“, so dass die angestrebte Bindungswirkung systematisch aufgehoben ist?

Es sind zudem Maßnahmen darzustellen, durch die die u.a. in der Vermögensrechnung (Bilanz!) ausgewiesenen Fehlbeträge abgebaut werden sollen. Diese Formulierung konterkariert die Fehlbetragsvortragsmöglichkeit. Nach 5 Jahren muss hier sowieso die Buchung gegen Ergebnissrücklagen bzw. die Rücklage aus Eröffnungsbilanz erfolgen, sprich der Fehlbetrag ausgeglichen werden. Aus diesem Grund wurde dem MI im Rahmen des HKS Doppik auch die Schaffung der Kennzahl „Erwirtschaftung des Fehlbetragsvortrages zum 31.12. des Vorjahres innerhalb der mittelfristigen Ergebnisplanung“ vorgeschlagen. Es muss für Kommunen möglich sein, Fehlbeträge vorzutragen und gleichzeitig ausgeglichene Haushalte, ohne ein Haushaltskonsolidierungskonzept für Fehlbetragsvorträge, vorzulegen.

§§ 115 – Finanzbuchhaltung und 140 E-KVG – Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes

Mit der beabsichtigten Überarbeitung des Kommunalverfassungsgesetzes sollte auch eine Überprüfung zum Standardabbau verbunden mit der Abschaffung von Doppelstrukturen einhergehen.

Dopplungen in den Aufgaben der Kassenaufsicht und der Prüfung der Gemeindekasse (§ 129 Abs.2 Ziff. 3 und 4 GO LSA) durch ein Rechnungsprüfungsamt haben die LH Magdeburg gemeinsam mit dem Städte- und Gemeindebund dazu veranlasst, das Thema der sogenannten Kassenaufsicht (§ 106 Abs.6 GO LSA) als Diskussionsthema zum Standardabbau einzubringen.

Im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung wäre daher ein Wahlrecht, dass entweder die Aufsicht vom Oberbürgermeister bzw. von einer von ihm beauftragten Person oder vom Rechnungsprüfungsamt wahrgenommen werden kann, empfehlenswert. Die neuen §§ 115 und 140 berücksichtigen kein Wahlrecht, sondern fordern weiterhin, dass neben einer Aufsicht über die Finanzbuchhaltung durch den Hauptverwaltungsbeamten auch das Rechnungsprüfungsamt tätig wird (§ 140 Abs.1 Ziff.4 E-KVG).

§ 118 E-KVG – Gesamtabchluss

Absatz 3

Die Streichung des Verweises auf § 306 HGB ist zu begrüßen. Von Vorteil ist ferner die Möglichkeit auf die Buchwertmethode zurückzugreifen. Allerdings sollte auch zum Ausdruck kommen, dass eine Aufdeckung stiller Reserven und Lasten nicht zu erfolgen braucht. Auch bei der Buchwertmethode wären stille Reserven/Lasten aufzudecken, nur im Unterschied zur Neubewertungsmethode eben nicht vollständig.

Absatz 5

Die vorliegende Formulierung lässt nicht eindeutig erkennen, ob hier der Bericht gem. § 52 GemHVO Doppik gemeint ist. Es empfiehlt sich daher eine Formulierung in Anlehnung an § 117 Abs. 3 E-KVG.

„Der Gesamtabchluss ist durch einen Gesamtrechenschaftsbericht, der als Anlage beizufügen ist, zu erläutern.“

Für problematisch halte ich nach wie vor den Verweis aus der GemHVO Doppik auf die Vorschriften über den Jahresabschluss in Gänze (neu: § 117 E-KVG), da dann zusätzlich zum Gesamtrechenschaftsbericht, der u.a. schon die Mindestangaben des Beteiligungsberichtes enthält, Informationen und Erläuterungen nach §§ 41 Abs. 1-4, 47 GemHVO Doppik erfolgen müssen, ergänzt um zahlreiche Anlagen.

Das MI hat es bei der Neufassung der Vorschriften zum Gesamtabchluss m.E. versäumt, die Berichtspflichten sowie Anhangangaben zu konkretisieren bzw. einzudämmen, was auch vor dem Hintergrund der Fristen in Sachsen-Anhalt (18 Monate für Aufstellung bzw. 24 Monate bis zum Beschluss) sinnvoll erscheinen würde.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Trümper