



Rechtmäßigkeit des Entwurfes eines Runderlasses des Ministeriums für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt vom August 2022 über kommunalaufsichtliche Maßnahmen zur Erstellung rückständiger Jahresabschlüsse

Datum: 14. September 2022

Die Ausarbeitungen des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes beim Landtag von Sachsen-Anhalt sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung - auch auszugsweise - ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.



LANDTAG VON SACHSEN-ANHALT | 39094 Magdeburg

...

im Hause

Ihr Zeichen/
Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen:

Bearbeitet von:

Tel.: +49 391 560-

Datum: 14.09.2022

Rechtmäßigkeit des Entwurfes eines Runderlasses des Ministeriums für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt vom August 2022 über kommunalaufsichtliche Maßnahmen zur Erstellung rückständiger Jahresabschlüsse

Sehr ...,

mit Schreiben vom ... baten Sie den Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) um Stellungnahme zu der Frage, ob aus Sicht des GBD die in dem von Ihnen vorgelegten Entwurf eines Runderlasses des Ministeriums für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt vom August 2022 über kommunalaufsichtliche Maßnahmen zur Erstellung rückständiger Jahresabschlüsse enthaltenen Regelungen und hierauf beruhendes kommunalaufsichtliches Handeln rechtmäßig seien. Dem vorausgegangen war bereits Ihr Prüfauftrag vom ... und die sich hierauf beziehende Stellungnahme des GBD vom 28. Juli 2022, welche die bereits in derselben Sache ergangenen Runderlasse des Ministeriums für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt vom 15. Oktober 2020 und 22. April 2022 betrafen.

In dem von Ihnen nunmehr vorgelegten Entwurf eines weiteren Runderlasses wird dargelegt, dass bei einer nicht fristgerechten Erstellung der Jahresabschlüsse ein Verstoß gegen § 120 Abs. 1 Satz 2 des Kommunalverfassungsgesetzes (KVG LSA) und damit eine nicht geordnete Haushaltswirtschaft vorliege. Diesbezüglich wird in dem Entwurf auf den Beschluss des Verwaltungsgerichts Magdeburg vom 5. April 2004, AZ: 9 B 581/03, verwiesen. Des Weiteren wird dargelegt, dass dem Jahresabschluss als Planungsgrundlage der Kommune eine besondere Bedeutung zukomme und dieser erforderlich sei, um den vertikalen Finanzausgleich weiterentwickeln zu können.

Informationen zur Verarbeitung Ihrer Daten (Art. 13, 14 DSGVO) in der Landtagsverwaltung und Ihrer diesbezüglichen Rechte erhalten Sie bei Ihrer Bearbeiterin / Ihrem Bearbeiter oder im Internet unter <https://www.landtag.sachsen-anhalt.de/datenschutz/>.

Vor diesem Hintergrund werden in dem vorgelegten Entwurf nähere Hinweise zu kommunalaufsichtlichen Maßnahmen gegeben, die bereits in den Runderlassen des Ministeriums für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt vom 15. Oktober 2020 und 22. April 2022 vorgesehen sind und die Genehmigung und Beanstandung der Haushaltssatzung betreffen.

Hierzu nimmt der GBD wie folgt Stellung:

A. Regelfall

Hinsichtlich der Genehmigung und Beanstandung der Haushaltssatzung werden in dem Entwurf des Runderlasses vom August 2022 folgende nähere Hinweise für den Regelfall gegeben:

„Der Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2021 ist bis zum 30. Juni 2022 dem Rechnungsprüfungsamt gemäß § 120 Abs. 1 Satz 2 KVG LSA zu übergeben. Soweit der Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2021, unabhängig von der Anwendung der Erleichterungen nach den o.g. Erlassen, zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über die Haushaltssatzung noch nicht dem Rechnungsprüfungsamt übergeben wurde, hat die Kommunalaufsichtsbehörde aufgrund des Verstoßes gegen die gesetzliche Vorgabe des § 120 Abs. 1 Satz 2 KVG LSA regelmäßig

- 1. die Genehmigung des Haushaltes 2023 zu versagen und im Übrigen den Haushalt zu beanstanden,*
- 2. den Haushalt 2023 zu beanstanden, soweit die Haushaltssatzung keine genehmigungspflichtigen Teile enthält.*

Soweit bereits aus anderen Gründen eine Versagung der Genehmigung oder eine Beanstandung angezeigt ist, hat die Kommunalaufsichtsbehörde bei ihrer Ermessensentscheidung im Falle rückständiger Jahresabschlüsse einen strengen Maßstab anzulegen.“

In § 120 Abs. 1 Satz 2 KVG LSA ist geregelt, dass der Hauptverwaltungsbeamte den aufgestellten Jahresabschluss dem Rechnungsprüfungsamt übergibt. Sofern eine Kommune keine Jahresabschlüsse aufstellt, verstößt sie gegen diese Vorgabe. Der Entwurf des Runderlasses sieht für solche Fälle vor, dass die Kommunalaufsichtsbehörde aufgrund eines Verstoßes gegen § 120 Abs. 1 Satz 2 KVG LSA regelmäßig die Genehmigung des Haushaltes 2023 zu versagen oder den Haushalt zu beanstanden habe. Gegen diese Vorgaben bestehen aus Sicht des GBD folgende Bedenken:

Zum einen lässt sich dem Wortlaut des KVG LSA im Gegensatz zu Formulierungen in den kommunalverfassungsrechtlichen Regelungen anderer Länder nicht unmittelbar entnehmen, dass die Genehmigung der Haushaltssatzung von der Übergabe des Jahresabschlusses des Vorvorjahres an das Rechnungsprüfungsamt abhängig ist oder dass die Beanstandung der Haushaltssatzung durch die Kommunalaufsichtsbehörde wegen eines Verstoßes gegen § 120 Abs. 1 Satz 2 KVG LSA zwingend zu erfolgen hat. Zu diesem Punkt wird auf die bereits vorliegende Stellungnahme des GBD vom 28. Juli 2022 verwiesen.

Zum anderen wäre aus Sicht des GBD in jedem konkreten Einzelfall zu prüfen, ob die vorliegenden Umstände allein ausreichend sind, um eine Genehmigung genehmigungspflichtiger Teile der Haushaltssatzung gemäß § 150 KVG LSA zu versagen oder die Haushaltssatzung gemäß § 102 Abs. 1 i. V. m. § 146 Abs. 2 KVG LSA zu beanstanden. Selbst wenn man im Hinblick auf die Ausführungen in dem Entwurf des Runderlasses davon ausgeht, dass der Verstoß gegen § 120 Abs. 1 Satz 2 KVG LSA für das Vorliegen einer nicht geordneten Haushaltswirtschaft spricht (zum Vorliegen einer geordneten Haushaltswirtschaft siehe den Beschluss des Verwaltungsgerichts Magdeburg vom 5. April 2004, AZ: 9 B 581/03, Rn. 19 f. - zitiert nach juris), wäre eine solche Prüfung für jeden konkreten Einzelfall erforderlich. Soweit dies ersichtlich ist, liegt bisher keine gerichtliche Entscheidung in Sachsen-Anhalt vor, die sich mit den Folgen der Nichtaufstellung von Jahresabschlüssen im Hinblick auf die Genehmigung oder Beanstandung von Haushaltssatzungen detailliert auseinandersetzt. Gegen die zwingende Notwendigkeit im Falle eines Verstoßes gegen § 120 Abs. 1 Satz 2 KVG LSA die Genehmigung der Haushaltssatzung zu versagen oder diese zu beanstanden dürfte jedoch bereits sprechen, dass die Aufstellung der Jahresabschlüsse in vielen Fällen auch bisher schon nicht konsequent erfolgte und die Haushaltssatzungen dennoch genehmigt oder nicht beanstandet wurden.

Letztlich dürfte bei der Entscheidung im konkreten Einzelfall vor allem maßgebend sein, dass die Frage, ob und inwieweit eine Aufsichtsbehörde von den Mitteln der Aufsicht Gebrauch macht, im Ermessen der Aufsichtsbehörde steht; sie also zu einem Einschreiten nicht verpflichtet ist. Wie sich aus § 143 Abs. 1 KVG LSA ergibt, ist die Aufsicht so auszuüben, dass die Rechte der Kommunen geschützt und die Erfüllung ihrer Pflichten gesichert werden. Die Aufsicht hat die Entschlusskraft und Verantwortungsbereitschaft der Kommunen zu fördern sowie Erfahrungen bei der Lösung kommunaler Aufgaben zu vermitteln. In Selbstverwaltungsangelegenheiten, wie hier bei der Aufstellung der Haushaltssatzung, hat die Aufsicht nach § 143 Abs. 2 KVG LSA sicherzustellen, dass die Verwaltung der Kommunen im Einklang mit den Gesetzen erfolgt. Insofern stellt die Rechtsaufsicht das notwendige Gegenstück zur kommunalen Selbstverwaltung dar. Maßgeblich für die Ausübung des Ermessens ist zum einen die Offensichtlichkeit und zum anderen die Art und Schwere einer Rechtsverletzung. Die Kommunalaufsicht hat sich auch bei einem Verstoß gegen haushaltsrechtliche Vorschriften stets den Einzelfall mit dem ihm innewohnenden Ursache-Wirkung-Beziehungen vor Augen zu führen. Je mehr Besonderheiten der Einzelfall aufweist, umso mehr ist das „Für“ und „Wider“ des Einschreitens abzuwägen. Insbesondere ist zu prüfen, ob die mit der Folge der vorläufigen Haushaltsführung verbundene Nichtgenehmigung oder Beanstandung der Haushaltssatzung mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar ist (siehe hierzu das Urteil des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt vom 7. Juni 2011, AZ: 4 L 216/09, Rn. 39 ff. und das Urteil des Verwaltungsgerichts Magdeburg vom 28. Oktober 2021, AZ: 9 A 183/20 MD, Rn. 59 ff. sowie zur Rechtslage in Nordrhein-Westfalen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Aachen vom 30. Juli 2015, AZ: 4 L 502/15, Rn. 9 ff. und den in derselben Sache anschließend ergangenen Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Münster vom 29. Oktober 2015, AZ: 15 B 971/15, Rn. 11 ff. - zitiert nach juris).

Es dürfte daher nicht zulässig sein, in dem beabsichtigten Runderlass vorzusehen, dass die Kommunalaufsichtsbehörden im Regelfall bei einem Verstoß gegen § 120 Abs. 1 Satz 2 KVG LSA die Haushaltssatzung nicht genehmigen dürfen oder zu beanstanden haben. Vielmehr dürfte die Prüfung des konkreten Einzelfalls zwingend erforderlich bleiben (siehe hierzu beispielsweise die Ausführungen des niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport in Nummer 1 der Hinweise für kommunalaufsichtliche Genehmigungen im Hinblick auf die Aufstellung und Beschlussfassung fristgerechter Jahresabschlüsse vom 12. Februar 2021, Nds. MBl. Nr. 7/2021 S. 414).

B. Ausnahmen in besonderen Einzelfällen

In dem vorgelegten Entwurf eines Runderlasses des Ministeriums für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt vom August 2022 ist zudem vorgesehen, dass es von der oben dargestellten Regelung Ausnahmen in besonderen Einzelfällen geben soll. Hierzu heißt es in dem vorgelegten Entwurf:

„Ausnahmen hiervon sind nach sachgerechter Prüfung nur in besonderen Einzelfällen zulässig. Dies gilt insbesondere für die nachfolgenden Fälle:

- 1. Notwendigkeit der Genehmigung von erhöhten Liquiditätskrediten über den in der Haushaltssatzung des Jahres 2022 festgesetzten Höchstbetrag hinaus, um die Zahlungsfähigkeit der Kommune zu sichern,*
- 2. Notwendigkeit der Genehmigung von Investitionskrediten für geförderte Maßnahmen in Bereichen von besonderem landespolitischem Interesse, insbesondere Strukturwandel, deren Nichtumsetzung zu massiven Beeinträchtigungen führen würden,*
- 3. Notwendigkeit der Genehmigung von Krediten bei konkretem Finanzierungsbedarf aufgrund bereits genehmigter Verpflichtungsermächtigungen.*

Für den Fall, dass in der Folge nicht beanstandet wird, hat die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde im Rahmen der Ermessensausübung die Anordnung der Verhängung einer Haushaltssperre durch den Hauptverwaltungsbeamten regelmäßig in Betracht zu ziehen. Diese hat sich insbesondere auf den Bereich der freiwilligen Aufgaben zu erstrecken.“

Wie sich aus dieser Formulierung entnehmen lässt, sollen Ausnahmen von dem im Entwurf vorgesehenen Regelfall nur in besonderen Einzelfällen zulässig sein. Des Weiteren ergibt sich aus der beispielhaften Aufzählung der Ausnahmefälle, dass diese Ausnahmesituationen nur dann vorliegen, wenn über die mit der Nichtgenehmigung oder Beanstandung der Haushaltssatzung bereits eintretende vorläufige Haushaltsführung hinaus weitere besondere Umstände hinzutreten, die eine Ausnahme rechtfertigen. Problematisch an dieser Vorgabe ist, dass es im Einzelfall auch ohne das Vorliegen weiterer besonderer Umstände für eine Gemeinde gravierende Folgen haben kann, wenn sie den Regelungen der vorläufigen Haushaltsführung gemäß § 104 KVG LSA unterliegt. Daher ist wie bereits dargelegt in jedem Einzelfall und nicht nur in Ausnahmefällen zu prüfen, ob die Nichtgenehmigung oder Beanstandung der Haushaltssatzung ermessensfehlerfrei, insbesondere verhältnismäßig wäre.

Soweit in dem vorgelegten Entwurf für den Fall der Nichtbeanstandung der Haushaltssatzung vorgesehen ist, dass regelmäßig die Anordnung der Verhängung einer Haushaltssperre in Betracht zu ziehen ist, gelten die bereits dargelegten Grundsätze entsprechend. Auch hier ist zu prüfen, ob die kommunalaufsichtliche Maßnahme im konkreten Einzelfall ermessensfehlerfrei, insbesondere verhältnismäßig wäre.

Für weitere Fragen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

urheberrechtlich geschützt - kommerzielle Nutzung untersagt