



**LANDTAG VON  
SACHSEN-ANHALT**

GESETZGEBUNGS- UND BERATUNGSDIENST

---

## **Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Abschaffung der Kreisumlage in Sachsen-Anhalt**

Datum: 20. Februar 2024

---

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: 20.02.2024

## Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Abschaffung der Kreisumlage in Sachsen-Anhalt

Sehr ...,

mit Schreiben vom ... baten Sie den Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) um rechtliche Bewertung der Frage, ob es verfassungsrechtlich zulässig ist, die Kreisumlage nach § 99 Abs. 3 Satz 1 des Kommunalverfassungsgesetzes (KVG LSA) abzuschaffen.

Dazu nimmt der GBD wie folgt Stellung:

Die verfassungsrechtlichen Regelungen zur kommunalen Finanzausstattung lassen die Abschaffung der Kreisumlage zwar grundsätzlich zu, allerdings nicht ersatzlos. Der Landesgesetzgeber wäre verpflichtet, die angemessene Ausstattung der Landkreise anderweitig sicherzustellen. Damit würde er juristisches Neuland betreten.

Im Einzelnen:

Mit der einfachgesetzlichen Ermächtigung der Landkreise zur Erhebung der Kreisumlage in § 99 Abs. 3 Satz 1 KVG LSA kommt der Landesgesetzgeber einer verfassungsrechtlichen Pflicht nach. Artikel 88 Abs. 1 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt (LV LSA) verpflichtet das Land dafür zu sorgen, dass die Gemeinden und Landkreise<sup>1</sup> über die Finanzmittel verfügen, die zur angemessenen Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind.

<sup>1</sup> Zum verfassungsrechtlichen Begriff der Kommune siehe Artikel 87 Abs. 1 LV LSA.

Nicht verfassungsrechtlich determiniert ist hingegen, auf welche Art und Weise die Finanzierung der Landkreise sicherzustellen ist.<sup>2</sup> Die Landesverfassung verwendet weder den Begriff „Kreisumlage“ noch legt sie den Landesgesetzgeber anderweitig auf dieses Finanzierungsinstrument fest.

Zwar ließ sich das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg in einer Entscheidung aus dem Jahr 1998 dahingehend ein, dass die Befugnis zur Erhebung der Kreisumlage „angesichts ihrer Bedeutung für die Landkreise und ihrer weit zurückreichenden kommunalrechtlichen Tradition“ zur Finanzhoheit der Landkreise zähle und damit der kommunalen Selbstverwaltung unterfalle.<sup>3</sup> Die in diesen Ausführungen gleichsam mitschwingende These der verfassungsrechtlichen Exklusivität der Kreisumlage lässt sich mit dieser Argumentation indes nicht begründen. Die rechtshistorische Betrachtung der bisher genutzten Finanzierungsinstrumente kann per se nicht zu einer Verengung des Katalogs verfassungsrechtlich zulässiger Maßnahmen zur Wahrnehmung des staatlichen Finanzierungsauftrags führen. Ausfluss der verfassungsrechtlich geschützten Finanzhoheit der Landkreise ist nicht das Recht zur Erhebung einer Kreisumlage, sondern allgemein die Befugnis, sich Mittel zur Bestreitung der Aufgabenwahrnehmung zumindest teilweise aus eigenem Recht zu verschaffen.<sup>4</sup>

Der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt lassen sich jedenfalls keine Anhaltspunkte dafür entnehmen, dass die Kreisumlage nach der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalts alternativlos ist. Das Landesverfassungsgericht hatte zwar bisher kaum Gelegenheit zu Artikel 88 Abs. 1 LV LSA Stellung zu nehmen.<sup>5</sup> Der Entscheidung vom 13. Juli 1999 kann jedoch entnommen werden, dass die Verfassungsrichter von der Pluralität der verfassungsrechtlich zulässigen Finanzierungsinstrumente ausgehen.<sup>6</sup> So führte das Gericht unter anderem aus, Artikel 88 Abs. 1 LV LSA gewähre keinen Bestandsschutz dergestalt, dass eine einmal gewährte Zuweisung nicht entzogen werden darf.<sup>7</sup> Die verfassungsrechtliche Bestimmung sei ferner nicht dahingehend zu verstehen, dass die nötigen Finanzmittel solche sein müssten, die aus Einnahmen des Landes stammen; der Verfassung sei auch genüge getan, wenn das Land durch seine Gesetzgebung Grundlagen schafft, welche die Kommunen

---

<sup>2</sup> Vgl. Kluth, LKV 2020, S. 97 ff. (99).

<sup>3</sup> Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 15. Oktober 1998, Az.: 38/97, Rn. 38; ähnlich zuvor bereits Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, Urteil vom 20. Dezember 1994, Az.: 2 K 4/94, Rn. 37, wobei die Aussage sich nur auf die „geltende [...] kommunale Finanzordnung“ bezieht, sowie Niedersächsischer Staatsgerichtshof, Urteil vom 25. November 1997, Az.: 14/95, Rn. 117 f., der die Kreisumlage in Rn. 118 aber vor allem deshalb für erforderlich erklärt, weil die Landkreise nicht an den Steuererträgen beteiligt werden und keine eigenen Steuerquellen erschließen können – jeweils zitiert nach juris.

<sup>4</sup> vgl. Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG. Kommentar, 14. Auflage 2018, Art. 28 Rn. 149; ders., in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunal Finanzen, 2006, § 14 Rn. 15: „Das Recht der Landkreise, eine allgemeine Kreisumlage erheben zu dürfen, stellt eine Erscheinungsform des in Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG garantierten Selbstverwaltungsrechts der Landkreise dar (...)“ [Hervorhebung durch den Unterzeichner]; vgl. außerdem die allgemein gehaltene Formulierung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 13. August 1996, Az.: 23/94, Rn. 21 sowie des BVerfG, Beschluss vom 27. Januar 2010, Az.: 2 BvR 2185/04, BVerfGE 125, 141-174, Rn. 67 – jeweils zitiert nach juris.

<sup>5</sup> Kluth, LKV 2020, S. 97 ff. (99).

<sup>6</sup> vgl. insb. die Formulierungen „Teil des Instrumentariums“ in Rn. 127 und „Teil der Mittel“ in Rn. 164 in Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 13. Juli 1999, Az.: LVG 20/97, zitiert nach juris.

<sup>7</sup> Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 13. Juli 1999, Az.: LVG 20/97, Rn. 126, zitiert nach juris.

ermächtigen, selbst Einnahmen zu erzielen. Dass die Kreisumlage dabei verfassungsfestes Minimum sein soll, lässt sich dem gerade nicht entnehmen.

In seiner Entscheidung vom 9. Oktober 2012 stellte das Landesverfassungsgericht außerdem den weiten Gestaltungsspielraum des Landesgesetzgebers heraus<sup>8</sup>:

*„Dieser politische Gestaltungsspielraum umfasst die Fragen, in welchem Umfang und auf welche Art der Gesetzgeber die Gewährleistung des Art. 88 Abs. 1 LVerf erfüllt und nach welchem System er die Finanzmittel auf die Kommunen verteilt. Art. 88 LVerf legt das Land nicht auf einen bestimmten Verteilungsmodus fest. Die Verfassungsnorm gibt dem Land lediglich auf, "dafür zu sorgen", dass die Kommunen über Finanzmittel verfügen, die zur angemessenen Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind.“*

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus den bundesverfassungsrechtlichen Vorschriften.<sup>9</sup> Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) gibt den Ländern mit Artikel 28 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 1 GG nur auf, das Recht der kommunalen Selbstverwaltung verfassungsrechtlich in der Weise zu gewährleisten, dass dieses auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung umfasst.<sup>10</sup> Die Regelung der Finanzausstattung der Kommunen überlässt es den Landesverfassungen.<sup>11</sup> Die Artikel 105 ff. GG enthalten zwar Vorgaben für die Teilhabe der Kommunen am Steueraufkommen, regeln damit aber lediglich einen Teilbereich der Finanzierung der Kommunen. Abgesehen von Artikel 106 Abs. 6 Satz 1 und Abs. 7 Satz 1 GG werden die Landkreise bei der Verteilung des Steueraufkommens nicht berücksichtigt. Auch Artikel 106 Abs. 6 Satz 6 GG, der in der Literatur auch als Fundament der Kreisumlage bezeichnet wird<sup>12</sup>, schreibt die Kreisumlage nicht als zwingendes Finanzierungsinstrument vor, sondern gestattet es den Ländern, eine Umlageerhebung vorzusehen.<sup>13</sup>

Verfassungsrechtlich wäre es daher zulässig, das Recht zur Erhebung einer Kreisumlage durch Aufhebung des § 99 Abs. 3 KVG LSA abzuschaffen, wenn die Mindestfinanzausstattung der Landkreise anderweitig sichergestellt wird.<sup>14</sup> Es stellt sich allerdings die Frage, welche Alternativen der Landesgesetzgeber hat.

Die Finanzierung der Landkreise ist bundesweit in vergleichbarer Weise ausgestaltet. Anderweitige, die Kreisumlage ersetzende Finanzierungsquellen sind in keinem anderen Flächenland vorgesehen.<sup>15</sup>

---

<sup>8</sup> Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 9. Oktober 2012, Az.: LVG 57/10, Rn. 67, zitiert nach juris.

<sup>9</sup> Vgl. Meyer, NVwZ 2019, S. 1254 ff. (1254, erster Satz).

<sup>10</sup> a. A.: Hellermann, in: Epping/Hillgruber, GG. Kommentar, 2. Auflage 2013, Art. 28 Rn. 54.7.

<sup>11</sup> Seiler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz. Loseblattkommentar, Stand: August 2023, Art. 106 Rn. 184, 186; vgl. Kluth, LKV 2020, S. 97 ff. (98); Schmitt, DÖV 2013, 452 ff. (452).

<sup>12</sup> Meyer, NVwZ 2019, S. 1254 ff. (1254): „verfassungsrechtliche Fundierung“.

<sup>13</sup> Seiler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz. Loseblattkommentar, Stand: August 2023, Art. 106 Rn. 186.

<sup>14</sup> In diesem Sinne zur Rechtslage in Thüringen: Wissenschaftlicher Dienst des Thüringer Landtags, Gutachterliche Stellungnahme vom 27.1.2022, Az.: WD 13/21, S. 13.

<sup>15</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Thüringer Landtags, Gutachterliche Stellungnahme vom 27.1.2022, Az.: WD 13/21, S. 13; vgl. die Übersicht über die gesetzlichen Grundlagen der Kreisumlage in den Flächenländern bei Wohltmann, Der Landkreis 2023, S. 522 ff. (535).

In der Literatur wurde das Finanzierungsinstrument der Kreisumlage in den letzten Jahrzehnten zwar deutlicher Kritik unterzogen<sup>16</sup>, allerdings nur selten grundsätzlich in Frage gestellt. Diskutiert werden eher Möglichkeiten der originären Steuerbeteiligung der Landkreise<sup>17</sup> mit dem Ziel der Relativierung der Bedeutung der Kreisumlage. Die Beteiligung der Landkreise am Steueraufkommen sei verfassungsrechtlich geboten.<sup>18</sup> Hinsichtlich des Anteils an dem Aufkommen der Einkommen-, Umsatz-, Grund- und Gewerbesteuer ließe sich eine Steuerbeteiligung der Landkreise aber nur auf Bundesebene durch Änderung des Artikels 106 GG herbeiführen.<sup>19</sup> Lediglich hinsichtlich des Aufkommens aus den dem Land zustehenden Steuern gemäß Artikel 106 Abs. 2 GG wie beispielsweise der Grunderwerbssteuer<sup>20</sup> könnte der Landesgesetzgeber selbst das Ertragsrecht auf die Landkreise überleiten. Außerdem könnte die Befugnis der Landkreise zur Erhebung örtlicher Verbrauchs- und Aufwandssteuern gemäß Artikel 105 Abs. 2a Satz 1 und Artikel 106 Abs. 6 Satz 1 GG durch Landesgesetz erweitert werden.<sup>21</sup> Die Ausweitung der Beteiligung der Landkreise an Steuererträgen könnte das Erfordernis der Kreisumlageerhebung zwar deutlich zurückstellen. Die Steuerbeteiligung der Landkreise allein erscheint jedoch nicht geeignet, die Kreisumlage zu ersetzen. Denn Steuereinnahmemöglichkeiten lassen sich nicht bedarfsorientiert lenken.<sup>22</sup> Der Landesgesetzgeber wäre daher weiterhin verpflichtet ein sekundäres Finanzierungsinstrument vorzusehen, mit dem im Falle der Bedarfsunterdeckung nachjustiert werden kann.

Für weitere Fragen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

---

<sup>16</sup> Vgl. nur Schmidt-Jortzig, DVBl. 1986, S. 1067 f. (1068): „Kreisumlagedilemma“; ders., Der Landkreis 2006, S. 64 ff. (67): „Korrekturbedarf“.

<sup>17</sup> Schmidt-Jortzig, DVBl. 1986, S. 1067 f. (1068); Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG. Kommentar, 14. Auflage 2018, Art. 28 Rn. 153; ders., DVBl. 2021, S. 69 ff. (69); ders., Der Landkreis 2011, S. 4 ff. (6); vgl. auch Meyer, NVwZ 2019, 1254 ff. (1255), der in der Kreisumlage ein Surrogat für die bis heute fehlende originäre Kreissteuerbeteiligung sieht.

<sup>18</sup> Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG. Kommentar, 14. Auflage 2018, Art. 28 Rn. 149; ders., DVBl. 2021, S. 69 ff. (69).

<sup>19</sup> Vgl. Henneke, DVBl. 2014, S. 1422 ff. (1432) mit einem Formulierungsvorschlag für eine Neufassung des Artikels 106 Abs. 5a Satz 1 GG mit dem Ziel der Umsatzsteuerbeteiligung der Landkreise.

<sup>20</sup> Schmidt-Jortzig, Der Landkreis 2006, S. 64 ff. (67).

<sup>21</sup> Vgl. die Berechtigung der Landkreise und kreisfreien Städte zur Erhebung einer Jagdsteuer in § 3 Abs. 2 Satz 1 des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes; § 3 Abs. 2 des Kommunalabgabengesetzes hingegen schließt die Erhebung einer Jagdsteuer für Sachsen-Anhalt ausdrücklich aus.

<sup>22</sup> Gundlach, LKV 2020, S. 400 ff. (400).