

KLEIKAMP ■ MEYER ■ BARTSCH

Rechtsanwälte | Dresden



KLEIKAMP ■ MEYER ■ BARTSCH ■ Ostra-Allee 11 ■ 01067 Dresden

Freistaat Sachsen
Landesdirektion Sachsen
Referat 20 / Kommunalwesen
Stauffenbergallee 2
01099 Dresden

Vora per E-Mail: post@lds.sachsen.de

Dresden, den 28.11.2025

Unser Aktenzeichen: 500/25/MY/bc (*Bitte stets angeben*)

Ihr Zeichen:

RA Meyer

**Aufsichtsrechtliche Prüfung, rechtsaufsichtliches
Einschreiten und Aussetzung der sofortigen Voll-
ziehung des Beschlusses des Kreistages vom
24.11.2025 zur Haushaltssatzung 2026 des Land-
kreises Sächsische Schweiz-Osterzgebirge mit ei-
ner Erhöhung der Kreisumlage um 2 Prozentpunkte
– Verletzung der Informationspflichten und der fi-
nanziellen Mindestausstattung der Städte und Ge-
meinden**

Sehr geehrte Damen und Herren,

in vorbezeichneter Angelegenheit zeigen wir die recht-
liche Vertretung der Gruppe Konservative Mitte im
Kreistag Sächsische Schweiz-Osterzgebirge, vertreten
durch den Vorsitzenden Peter Pfitzenreiter, Dölzsche-
ner Straße 6, 01705 Freital, an. Die ordnungsgemäße
Bevollmächtigung wird anwaltlich versichert.

DR. JOCHEN KLEIKAMP
Rechtsanwalt und Fachanwalt
für Bau- und Architektenrecht

NORBERT MEYER
Rechtsanwalt und
Fachanwalt für Arbeitsrecht
Fachanwalt für Strafrecht

CHRISTIAN BARTSCH
Rechtsanwalt und
Fachanwalt für Familienrecht

BEATRICE DUDEK-MOSERT
Rechtsanwältin und
Fachanwältin für Miet- und WEG-Recht
Fachanwältin für Bau- und Architektenrecht

KLEIKAMP ■ MEYER ■ BARTSCH

Ostra-Allee 11
01067 Dresden

Telefon: +49351 49703 0
Telefax: +49351 49703 99
E-Mail: info@ra-kmd.de
Web: www.ra-kmd.de

BANKVERBINDUNG

Commerzbank Dresden
IBAN: DE06 8504 0000 0108 4300 00
BIC: COBADEFFXXX

Deutsche Bank AG
IBAN: DE75 8707 0024 0511 2230 00
BIC: DEUTDE33HAN

Deutsche Bank AG (Anderkonto)
IBAN: DE50 8707 0024 0537 1661 00
BIC: DEUTDE33HAN

Namens und in Vollmacht unserer Mandantin erheben wir nachfolgende Einwendungen gegen den Beschluss des Kreistages vom 24.11.2025, mit dem die Haushaltssatzung 2026 sowie eine Erhöhung des Kreisumlagesatzes um 2 Prozentpunkte beschlossen wurden (ursprünglich waren 4 Prozentpunkte vorgesehen).

Wir bitten Sie höflich um unverzügliche aufsichtsrechtliche Prüfung, um rechtsaufsichtliches Einschreiten sowie um Aussetzung des weiteren Vollzugs des Haushaltsbeschlusses.

Unsere Mandantin rügt schwerwiegende formelle und materielle Rechtsverstöße:

I. Unzureichende Informationsgrundlage für den Kreistag

a. verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Rahmen

Nach Art. 28 Abs. 2 GG ist den Gemeinden das Recht auf kommunale Selbstverwaltung gewährleistet. Dieses Selbstverwaltungsrecht setzt eine ausreichende Finanzausstattung voraus, die eine eigenverantwortliche Wahrnehmung der Aufgaben ermöglicht. Dies hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG, Urteil vom 31.01.2013 - 8 C 1.12) wiederholt hervorgehoben und einen Anspruch der Gemeinden auf eine finanzielle Mindestausstattung anerkannt.

Die Sächsische Verfassung übernimmt diesen Grundsatz. Art. 85 Abs. 2 SächsVerf sieht für neu übertragene Aufgaben einen Mehrbelastungsausgleich vor; Art. 87 SächsVerf verpflichtet den Landesgesetzgeber zur Regelung eines Finanzausgleichs, der eine gesicherte finanzielle Grundausrüstung der kommunalen Ebene gewährleistet.

Für die Landkreise konkretisiert die Sächsische Landkreisordnung (SächsLKrO) diesen Rahmen. Der Kreistag entscheidet nach § 24 SächsLKrO u. a. über die Haushaltssatzung einschließlich der Festsetzung der Kreisumlage; der Landrat hat nach § 48 Abs. 1 SächsLKrO die Sitzungen vorzubereiten, also auch die notwendige Informationsgrundlage für sachgerechte Beschlüsse sicherzustellen.

Die Kreisträte üben ihr Mandat als freie, nur dem öffentlichen Wohl verpflichtete Mandatsträger aus (§ 31 SächsLKrO). Dieses freie Mandat setzt zwingend voraus, dass ihnen alle wesentlichen Informationen zur Verfügung stehen, um die Auswirkungen der Kreisumlage für die kreisangehörigen Gemeinden – insbesondere auf deren finanzielle Mindestausstattung – eigenverantwortlich beurteilen zu können.

b. Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Informationspflicht

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner neueren Rechtsprechung zur Kreisumlage (BVerwG, Urteil vom 27.09.2021 - 8 C 30/20) ausdrücklich klargestellt, dass der Kreistag bei der Festsetzung der Kreisumlage den Finanzbedarf der umlagepflichtigen Gemeinden ermitteln und diesem gleichrangig neben dem eigenen Finanzbedarf Rechnung tragen muss. In der Entscheidung hat das Bundesverwaltungsgericht – in Fortführung seiner Rechtsprechung – ausgeführt, dass:

1. der Landkreis den Finanzbedarf der Gemeinden konkret zu ermitteln hat
2. die daraus abgeleiteten Bedarfsansätze dem entscheidenden Organ (Kreistag) vorliegen müssen,- eine rein verwaltungsinterne Ermittlung und Bewertung des gemeindlichen Finanzbedarfs nicht genügt und
3. die Entscheidung so transparent zu treffen ist, dass sie von Gemeinden und Gerichten überprüft werden kann

Die Daten zum Finanzbedarf der Gemeinden sind dem Kreistag in geeigneter Form (z. B. tabellarisch) vor der Beschlussfassung zur Kenntnis zu geben.

Der einzelne Kreisrat hat einen Anspruch auf eine vollständige und nachvollziehbare Informationsgrundlage zu den kommunalen Finanzbedarfen, um die Rechtmäßigkeit der Kreisumlage und insbesondere die Wahrung der Mindestausstattung beurteilen zu können.

c. Konkrete Informationsdefizite im Vorbericht und in den Unterlagen

Nach diesseitiger Auffassung war dies im vorliegenden Verfahren nicht gewährleistet:

Im Vorbericht zum Haushalt (Anlage 1) wurden nur auserwählte, zusammengefasste bzw. stark aggregierte Daten zur Finanzlage der kreisangehörigen Kommunen dargestellt. Allein der Umfang von vier Seiten zur Kreisumlage und einer Seite zur Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit kann für eine umfassende Darstellung der Auswirkungen einer Umlageerhöhung dieser Größenordnung und Entscheidung von enormer Tragweite bereits objektiv nicht genügen.

Es fehlten insbesondere Angaben zum laufenden Zahlungsmittelsaldo (Zahlungsmittelsaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit) der einzelnen Städte und Gemeinden, obwohl gerade dieser Indikator für die Beurteilung der Liquiditätsentwicklung und der nachhaltigen Tragfähigkeit der laufenden Aufgabenwahrnehmung maßgeblich ist. Nach der Sächsischen Kommunalhaushaltsverordnung ist dieser Zahlungsmittelsaldo die zentrale Kennziffer für Zahlungsüberschuss oder -bedarf aus der laufenden Verwaltungstätigkeit. Diese Zahl und deren mittelfristige Entwicklung gibt Auskunft über die Entstehung struktureller Defizite. Für einen gesetzmäßigen Haushalt ist deshalb auch ein positives Zahlungsmittelsaldo grundsätzlich erforderlich (§72 Abs. 4 Satz 1 SächsGemO) und für eine ausreichende Investitionsfähigkeit auch notwendig.

Es wurden keinerlei kommunenscharfe oder auch nur differenzierte, nachvollziehbare Bedarfsansätze vorgelegt, aus denen hervorgegangen wäre,

1. wie hoch der jeweils erforderliche Finanzbedarf der einzelnen Gemeinden ist,
2. inwieweit dieser Bedarf durch eigene Einnahmen, Zuweisungen und Umlagen gedeckt ist und
3. welcher Spielraum nach Abzug der Kreisumlage verbleibt.

Es wurde nicht dargestellt, wie sich das laufende Zahlungsmittelsaldo der Gesamtheit der Gemeinden durch die jetzt beschlossene Erhöhung der Kreisumlage – auch mittelfristig - entwickelt, ob sich das kumulierte Defizit verringert oder – realistisch betrachtet – sogar erhöht.

Damit konnten die Mitglieder des Kreistages weder prüfen, ob die umlagepflichtigen Gemeinden ihre Pflichtaufgaben noch auskömmlich finanzieren können, noch, ob ihnen ein Minimalspielraum für freiwillige Aufgaben verbleibt.

Die Mitglieder unserer Mandantin damit objektiv nicht in der Lage, die Auswirkungen der beschlossenen Kreisumlage auf die finanziellen Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Gemeinden fachlich belastbar zu beurteilen. Damit wurden sie in der sachgerechten Ausübung ihres Mandats als Kreistagsmitglieder gehindert.

Bereits in Vorbereitung der Haushaltsberatung ihrer Kreistagsgruppe mit der Kämmerin des Landkreises am 18.11.2025 haben Mitglieder der Gruppe der Konservativen Mitte per E-Mail am 14.11.2025 Anfragen eingereicht (Anlage 2) und hierzu lediglich kurze mündliche Antworten und wenige Übersichtstabellen gezeigt bekommen. Die Anfragen sind nicht schriftlich beantwortet worden. Es war zudem bekannt, dass Kommunen zusätzlich zu den Haushaltsdaten dem Landkreis weitergehende schriftliche Ausführungen übermittelt haben. Diese wurden nicht übergeben mit der zur Haushaltsberatung am 18.11.2025 mündlich ausgeführten Begründung, dass die Übermittlung dieser speziellen Unterlagen vom Fragerecht der Kreisräte ausgeschlossen sei und hierfür ein Akteneinsichtersuchen erforderlich wäre.

Am 21.11.2025 leitete das Landratsamt zudem 2 Änderungsanträge zur Haushaltssatzung zu (Anlagen 3: Änderungsantrag der CDU-Fraktion vom 17.11.2025; Anlage 4: Änderungsantrag der Fraktion FW/FDP vom 20.11.2025) zu.

Vor Beginn des Eintritts in die Tagesordnung der Kreistagssitzung am 24.11.2025 hat ein Mitglied der Gruppe der Konservativen Mitte die Vertagung des Beschlusses zur

Haushaltssatzung beantragt, da die vorliegenden Tabellen und Übersichten aus vorgenannten Gründen seines Erachtens aufgrund des Umfangs und der getroffenen inhaltlichen Folgerungen nicht für eine rechtssichere Beschlussfassung genügen. Insbesondere zu den eingereichten Änderungsanträgen mit anderen Kreisumlagesätzen lagen keine Unterlagen zu den Auswirkungen auf die Haushalte der Städte und Gemeinden vor (im Verlauf der Sitzung wurden hierzu auch keine weiteren Angaben gemacht). Der Landrat widersprach dieser Auffassung ohne dies näher zu begründen. Der Kreistag hat mehrheitlich die Vertagung abgelehnt.

II. Materielle Bedenken: fehlende Sicherung der finanziellen Mindestausstattung der Gemeinden

a. Maßstab der Rechtsprechung

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 31.01.2013 (BVerwG, Urteil vom 31.01.2013 – 8 C 1.12) zur Kreisumlage klargestellt, dass der Anspruch der Gemeinden auf finanzielle Mindestausstattung verletzt ist, wenn die Finanzausstattung der Gemeinden derart verringert wird, dass ihnen auf Dauer keine hinreichenden Mittel mehr zur Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben und zur zumindest eingeschränkten Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben verbleiben.

In der zitierten neueren Entscheidung vom 27.09.2021 (BVerwG, Urteil vom 27.09.2021 - 8 C 30.20) hat das Bundesverwaltungsgericht zudem betont, dass der eigene Finanzbedarf des Landkreises und der Finanzbedarf der Gemeinden gleichrangig zu berücksichtigen sind; der Landkreis darf seinen eigenen Haushalt nicht zulasten einer strukturell unzureichenden Finanzausstattung der Gemeinden sanieren.

Die Rechtsprechung (BVerwG vom 29.06.2021 - Az. 8 B 58.20, VG Bayreuth vom 19.01.2023 – B 9 K 19.271, OVG Thüringen vom 07.10.2016 – Az. 3 KO 94/12) zieht dabei nicht nur die Auswirkungen auf den Ergebnishaushalt heran, sondern berücksichtigt auch Faktoren wie dauerhaft negative Liquidität, strukturelle Defizite und die Notwendigkeit von Kreditaufnahmen.

b. Hinweise aus dem eigenen Vorbericht des Landkreises

Bereits der Vorbericht des Landkreises (Anlage 1) selbst enthält deutliche Hinweise darauf, dass die finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden bei einem Kreisumlageaufkommen auf Basis eines 4-Prozentpunkte-Szenarios nicht gesichert ist. Es wird auf Seite 25 ausgeführt, dass der Ergebnishaushalt der Städte und Gemeinden unter Einbeziehung der geplanten Kreisumlage nicht ohne weiteres ausgeglichen werden kann und hierdurch die garantierte finanzielle Mindestausstattung verletzt zu sein scheint. Nur mit Hilfe von Verrechnungen mit dem Basiskapital (keine Verpflichtung, lediglich eine Wahloption), Entnahmen aus Rücklagen und andere nicht zahlungswirksame Maßnahmen gelänge der Ausgleich. Diese Maßnahmen verbessern die Ergebnisrechnung zwar, haben aber keine positive Wirkung auf die tatsächliche Zahlungsfähigkeit; sie sind ausdrücklich „bilanzpolitischer“ Natur und berücksichtigen Vorgänge, die nicht zahlungswirksam sind (bspw. Abschreibungen, Ergebnisse von Beteiligungen).

Gleichzeitig wird – auch mit Formulierungen wie dem „gleichmäßigen Verteilen der Defizite über die kommunale Familie“ – deutlich, dass der Landkreis von einem gesamt-kommunalen strukturellen Defizit ausgeht, das faktisch zwischen Kreis und Gemeinden aufgeteilt werden soll. Wenn aber sowohl der Landkreis als auch eine erhebliche Zahl der kreisangehörigen Städte und Gemeinden bereits auf der Basis der geplanten Kreisumlage dauerhafte Ergebnis- und mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit auch Finanzierungsdefizite aufweisen, beweist dies, dass die Mindestausstattung der Städte und Gemeinden nicht gewährleistet ist.

c. Relevanz des laufenden Zahlungsmittelsaldos und der Kreditaufnahmen

Besonders problematisch ist, dass sich die finanzielle Lage der Gemeinden bei Betrachtung der zahlungswirksamen Größen im Finanzhaushalt tendenziell noch negativer darstellt: Der Zahlungsmittelsaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ist – wie die Kommunalhaushaltsverordnung (SächsKomHVO) ausdrücklich definiert – die zentrale Kenn-

zahl dafür, ob die laufenden Einzahlungen die laufenden Auszahlungen decken oder ob ein struktureller Zahlungsmittelfehlbedarf besteht.

Die im Vorbericht angedeuteten laufenden negativen Zahlungsmittelsalden und die Notwendigkeit weiterer Kreditaufnahmen (insbesondere Kassen- bzw. Liquiditätskredite) in den Städten und Gemeinden sind starke Indikatoren dafür, dass die Gemeinden bereits jetzt nicht in der Lage sind, ihren laufenden Finanzbedarf aus ordentlichen laufenden Einnahmen zu decken.

Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (s.o.) hat in vergleichbaren Konstellationen betont, dass eine derartige Verlagerung der strukturellen Unterfinanzierung von der Kreisebene auf die Gemeindeebene unzulässig ist und den Anspruch auf Mindestausstattung verletzt.

d. Ergebnis: Mindestausstattung nicht nachgewiesen, sondern widerlegt

Vor diesem Hintergrund gilt:

Es gibt keine belastbare Dokumentation, dass die finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden bei der nun beschlossenen 2-Prozentpunkte-Erhöhung der Kreisumlage gewährleistet ist. Die im Vorbericht beschriebenen strukturellen Defizite, die Notwendigkeit von Kreditaufnahmen und die (nur formal und nicht zahlungswirksam) durch Basis-kapitalverrechnungen und Rücklagenauflösungen erreichte Ergebnisverbesserung belegt, dass die Mindestausstattung bereits bei der diskutierten 4-Prozentpunkte-Variante nicht gesichert war – und damit auch nicht automatisch bei einem niedrigeren jedoch um 2%-Punkte erhöhten Umlagesatz.

Mangels kommunenscharfer Bedarfsberechnungen und Darstellung der liquiditätsbezogenen Kennzahlen fehlt es an der vom Bundesverwaltungsgericht geforderten Gleichrangprüfung der Finanzbedarfe von Landkreis und Gemeinden (BVerwG, Urteil vom 27.09.2021 – 8 C 30.20).

Damit liegt nach Auffassung der Mitglieder der Gruppe der Konservativen Mitte ein Verstoß gegen Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 85, 87 SächsVerf sowie gegen die vom BVerwG entwickelten Anforderungen an die Festsetzung der Kreisumlage vor.

III. Ersuchen an die Rechtsaufsichtsbehörde

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen beantragen wir namens und in Vollmacht unserer Mandantin im Rahmen der Zuständigkeit nach § 65 SächsLKrO folgende Punkte zu prüfen und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen:

a. Formelle Prüfung

Ob die dem Kreistag vor der Beschlussfassung über die Haushaltssatzung und die Festsetzung des Kreisumlagesatzes zur Verfügung gestellten Unterlagen den von der Rechtsprechung und Gesetzen aufgestellten Anforderungen an eine vollständige und transparente Informationsgrundlage über den Finanzbedarf der umlagepflichtigen Gemeinden genügen.

b. Materielle Prüfung

Ob der beschlossene Kreisumlagesatz – unter Berücksichtigung der tatsächlichen Finanzlage des Landkreises und der kreisangehörigen Städte und Gemeinden mit dem verfassungsrechtlich gebotenen Anspruch der Gemeinden auf finanzielle Mindestausstattung vereinbar ist.

Wir beantragen weiterhin namens und in Vollmacht unserer Mandantin folgende aufsichtsrechtliche Maßnahmen zu ergreifen:

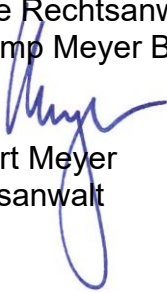
1. Die Haushaltssatzung bzw. den Beschluss über die Kreisumlage zu beanstanden oder die Genehmigung zu versagen,

2. den Landkreis zu verpflichten, bei künftigen Kreisumlagebeschlüssen eine kommunenscharfe und nachvollziehbar dokumentierte Bedarfsermittlung vorzunehmen und die entsprechenden Daten, sowie ergänzende Ausführungen der Städte und Gemeinden den Kreistagsmitgliedern rechtzeitig und vollständig vorzulegen,
3. sowie klarzustellen, dass die Verteilung eines gesamtkommunalen strukturellen Defizits zulasten der Mindestausstattung der Gemeinden rechtlich unzulässig ist.

Wir bitten um eine ausführliche schriftliche Stellungnahme zu allen aufgeworfenen Punkten sowie zu den von Ihnen beabsichtigten aufsichtsrechtlichen Schritten, einschließlich einer Bewertung hinsichtlich des Haushaltsgenehmigungsverfahrens.

Ergänzend regen wir eine Beteiligung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden am aufsichtsrechtlichen Verfahren gemäß § 136 Abs. 2 SächsGemO, insbesondere durch Anhörung ihrer Bürgermeister oder Finanzverantwortlichen, um die Auswirkungen der Kreisumlage auf deren finanzielle Mindestausstattung umfassend zu beleuchten.

Mit freundlichen Grüßen
Für die Rechtsanwälte
Kleikamp Meyer Bartsch



Norbert Meyer
Rechtsanwalt

Anlagen:

1. Vorbericht zum Haushalt 2026
2. Anfragen vom 14.11.2025
3. Änderungsantrag CDU-Fraktion vom 17.11.2025
4. Änderungsanträge Fraktion FW/FDP vom 20.11.2025