



Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung

—

Mitglied des Landtages Daniel Roi (AfD)

Auslegungsfragen zu kommunalrechtlichen Vorschriften zum Unterwertverbot

Kleine Anfrage - **KA 8/3738**

Sehr geehrter Herr Präsident,

beigefügt übersende ich Ihnen die Antwort der Landesregierung - erstellt vom Ministerium für Inneres und Sport - auf die o. g. Kleine Anfrage.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Tamara Zieschang
Ministerin für Inneres und Sport

Hinweis: Die Drucksache steht vollständig digital im Internet/Intranet zur Verfügung. Die Anlage ist in Word als Objekt beigefügt und öffnet durch Doppelklick den Acrobat Reader.
Bei Bedarf kann Einsichtnahme in der Bibliothek des Landtages von Sachsen-Anhalt erfolgen.

(Ausgegeben am 29.05.2026)

Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung

Abgeordneter Daniel Roi (AfD)

Auslegungsfragen zu kommunalrechtlichen Vorschriften zum Unterwertverbot

Kleine Anfrage – KA 8/3738

Vorbemerkung des Fragestellers:

Die höchstrichterliche und obergerichtliche Rechtsprechung in Bund und Ländern hat zu inhaltsgleichen Kommunalnormen Leitlinien herausgearbeitet, wonach Sinn und Zweck des Unterwertverbots - Erhalt des Gemeindevermögens und Vermeidung verdeckter Zuwendungen - die Nichtigkeit nach § 134 BGB im Einzelfall tragen kann. Die Bewertung hängt insbesondere von der Intensität des Unterwerts, dem Vorliegen legitimer Gemeinwohlgründe und der Gesamtabwägung ab.

Antwort der Landesregierung erstellt vom Ministerium für Inneres und Sport

I. Intention des § 105 GO LSA (alte Fassung 2013)

Frage 1:

Welche Ziele verfolgte der Landesgesetzgeber mit der Regel, dass Vermögensgegenstände „in der Regel nur zu ihrem vollen Wert“ veräußert werden dürfen? Bitte unter Darlegung, ob der Normzweck insbesondere dem Schutz und der Erhaltung des kommunalen Vermögens und der Vermeidung verdeckter Subventionen dient und damit haushalts- und gemeinwohlbezogene Zwecke adressiert.

Frage 2:

Welche Materialien (Gesetzentwürfe, amtliche Begründungen, Ausschussprotokolle, ministerielle Vollzugshinweise) dokumentieren die

gesetzgeberische Zielsetzung und wie begründen diese die Formulierung „in der Regel“ (Ausnahmevorbehalt)?

Frage 3:

Welche Kriterien hat der Gesetzgeber für zulässige Ausnahmen vom „Voller Wert Prinzip“ vorausgesetzt (z.-B. Erfüllung kommunaler Aufgaben, herkömmliche Anstandspflichten, besondere Einzelfallkonstellationen wie unverhältnismäßige Aufbewahrungs-/Instandhaltungskosten)? Unter welchen formellen Voraussetzungen war oder ist eine Abweichung vom vollen Wert zulässig?

Frage 4:

Hat der Gesetzgeber die Anwendbarkeit der Regelung erkennbar auch für kommunale Unternehmen/privatrechtlich verfasste Beteiligungsträger im Einflussbereich der Kommune mitbedacht? Falls ja: Mit welcher Begründung? Falls nein: Warum nicht?

Frage 5:

Hat der Gesetzgeber die Einbeziehung wertbildender Faktoren wie ausbeutbarer Bodenschätze oder sonstiger Vermögensbestandteile in die Verkehrswertermittlung antizipiert und existieren hierzu landesrechtliche Leitlinien oder Verwaltungsvorschriften?

Frage 6:

Sah der Gesetzgeber Prüf- und Dokumentationsmaßstäbe (Bewertungsverfahren, Wertermittlungsunterlagen, Umgang mit erschwerter Veräußerlichkeit) vor, um die Einhaltung des „vollen Werts“ sicherzustellen?

Antwort auf die Fragen 1 bis 6:

Die Fragen 1 bis 6 werden zusammenhängend beantwortet.

Das Vollwertgebot, heute in § 115 Abs. 1 Kommunalverfassungsgesetz (KVG LSA) verankert, wurde in Sachsen-Anhalt erstmals durch Gesetz vom 16. Dezember 1993 eingeführt. Grundlage war § 94 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (GO LSA) mit folgendem Wortlaut:

„Die Gemeinde darf Vermögensgegenstände, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben in absehbarer Zeit nicht braucht, veräußern. Vermögensgegenstände dürfen in der Regel nur zu ihrem vollen Wert veräußert werden.“

Durch Gesetz vom 6. Juli 2003 wurde diese Regelung ohne inhaltliche Änderung systematisch in § 105 Abs. 1 GO LSA überführt.

Eine ausdrückliche Begründung der gesetzgeberischen Intention enthält der zugrunde liegende Gesetzentwurf der regierungstragenden Fraktionen vom 20. Februar 1992 (LT-Drs. 1/2122) nicht. Auch eine Auswertung weiterer Materialien des Gesetzgebungsverfahrens – insbesondere Ausschussprotokolle und sonstige, über die Dokumentationsdatenbank PADOKA zugängliche Unterlagen – ergab keine konkreten Aussagen zum Normzweck, zur Bedeutung der Formulierung „in der Regel“ oder zu den Voraussetzungen zulässiger Ausnahmen.

Mangels ausdrücklicher gesetzgeberischer Erläuterungen lassen sich daher weder die Zielrichtung der Vorschrift (z. B. Schutz des kommunalen Vermögens oder Vermeidung verdeckter Subventionen), noch konkrete Ausnahmenvoraussetzungen, noch besondere Anforderungen an Verfahren, Dokumentation oder Bewertungsmethoden unmittelbar aus den Gesetzgebungsmaterialien herleiten.

Ebenso wenig finden sich Hinweise darauf, dass der Gesetzgeber ausdrücklich die Anwendung der Regelung auf kommunale Unternehmen oder privatrechtlich organisierte Beteiligungsträger adressiert oder dass spezifische wertbildende Faktoren (wie etwa Bodenschätze) oder standardisierte Wertermittlungsmaßstäbe normativ konkretisiert werden sollten.

Frage 7:

Wurde bei Novellierungen (Übergang GO LSA zu KVG LSA) die materielle Rechtslage hinsichtlich des Voller-Wert-Gebots verändert oder lediglich organisatorisch/systematisch fortgeschrieben? Bitte mit Belegstellen aus den Materialien.

Antwort auf Frage 7:

Mit dem Übergang von der GO LSA zum KVG LSA wurde die materielle Rechtslage zum Vollwertgebot nicht geändert. Das Vollwertgebot wurde in § 115 Abs. 1 KVG LSA inhaltlich fortgeführt.

Eine konkrete Begründung der gesetzgeberischen Intention zu § 115 Abs. 1 KVG LSA hatte der dem Kommunalrechtsreformgesetz vom 17. Juni 2014 (GVBl. LSA 2014, S. 288) zugrundeliegende Gesetzesentwurf der Landesregierung vom 4. Juli 2013 (Drs. 6/2247) nicht vorgenommen.

II. Welche Rechtsfolgen waren bei einem Verstoß gegen § 105 Abs. 1 Satz 2 GO LSA a. F./§ 115 Abs. 1 KVG LSA vorgesehen?

Frage 1:

Ist es nach Auffassung der Landesregierung und der Gesetzgebungsmaterialien ersichtlich, dass ein Verstoß gegen das Verbot der Unterwertveräußerung als Verstoß gegen ein Verbotsgesetz im Sinne von § 134 BGB konzipiert ist, der zur Nichtigkeit des Verpflichtungs- und/oder Verfügungsgeschäfts führt? Bitte unter Darstellung der maßgeblichen Motive und etwaiger Gegenauffassungen in den Materialien.

Antwort auf Frage 1:

Den Gesetzgebungsmaterialien ist keine ausdrückliche Festlegung zu entnehmen, ob § 115 Abs. 1 KVG LSA oder eine Vorgängerregelung als Verbotsgesetz im Sinne des § 134 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) konzipiert wurde.

Nach Auffassung der Landesregierung dient die Vorschrift haushaltsrechtlichen und gemeinwohlbezogenen Zwecken und konkretisiert das Sparsamkeits- und Wirtschaftlichkeitsprinzip des § 98 Abs. 2 KVG LSA. Die Regelung zielt auf die Sicherung einer geordneten Haushaltswirtschaft und den Erhalt des kommunalen Vermögens ab. Die Beurteilung der zivilrechtlichen Rechtsfolgen obliegt der Rechtsprechung.

Frage 2:

Unter welchen Voraussetzungen ist nach Sinn und Zweck des Verbots die Nichtigkeit anzunehmen? Bitte insbesondere zu:

- *Erforderlicher Schweregrad der Unterwertigkeit (bloß geringfügige Abweichung vs. „einer Verschenkung gleichkommende“ Unterwertveräußerung).*
- *Rolle und Gewicht zulässiger Ausnahmen (Erfüllung kommunaler Aufgaben; verhältnismäßige Gründe; Einzelfallprüfung).*
- *Bedeutung kompensierender Gegenleistungen oder Bindungen (z. B. Investitions- /Zweckbindungen) im Rahmen der Gesamtwürdigung.*

Frage 3:

Teilt die Landesregierung die in der Rechtsprechung vertretene Auffassung, dass landesrechtliche Unterwertverbote Verbotsgesetze sein können und bei beiderseitigem Verstoß regelmäßig Nichtigkeit indiziert ist?

Frage 4:

Gilt die Nichtigkeitsfolge - sofern bejaht - nach der intendierten Konzeption für beide Ebenen des Geschäfts (Verpflichtung und Verfügung)? Bitte unter Hinweis auf die fachgerichtliche Linie zu gleichgelagerten Normen anderer Länder.

Frage 5:

Welche Maßstäbe sollen Gerichte nach der landesgesetzgeberischen Konzeption bei der Einzelfallbewertung heranziehen (z. B. Feststellung des Verkehrswerts; Dokumentationslage; Gemeinwohlzweck der Veräußerung; Intensität des Verstoßes)?

Frage 6:

Sieht die Landesregierung für Fallgruppen die Annahme bloßer Teilnichtigkeit vor und welche Folgen sollen daraus für Grundbuch- und Rückabwicklungsfragen resultieren?

Frage 7:

Welche Rolle misst die Landesregierung aufsichtsrechtlichen Genehmigungs- /Kontrollmechanismen und deren etwaigen Fehlern für die zivilrechtliche

Wirksamkeit bei (insbesondere keine „Heilung“ eines materiellen Unterwertverstoßes allein durch Aufsichtsgenehmigung)?

Frage 8:

Wird die Nichtigkeit auch dann angenommen, wenn im Nachhinein wertbildende Faktoren erkannt werden, die beim ursprünglichen Kaufvertrag nicht berücksichtigt wurden?

Antwort auf die Fragen 2 bis 8:

Die Fragen 2 bis 8 werden zusammenhängend beantwortet.

Die Landesregierung nimmt zur Kenntnis, dass in der Rechtsprechung landesrechtliche Unterwertverbote teilweise als Verbotsgesetze im Sinne des § 134 BGB eingeordnet werden. Hieraus können im Einzelfall auch zivilrechtliche Folgen für die Wirksamkeit entsprechender Rechtsgeschäfte resultieren.

Im Übrigen hängt die Bewertung maßgeblich von den konkreten Umständen des Einzelfalls ab. Dies betrifft insbesondere die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Abweichung vom vollen Wert rechtlich erheblich ist, welche Bedeutung etwaigen Gemeinwohlbelangen oder sonstigen sachlichen Gründen zukommt und inwieweit ergänzende Vereinbarungen oder Bindungen zu berücksichtigen sind.

Auch hinsichtlich der Rechtsfolgen – etwa im Hinblick auf den Umfang einer möglichen Unwirksamkeit (vollständig oder teilweise) oder die Auswirkungen auf verschiedene Ebenen des Rechtsgeschäfts – lässt sich keine generelle Aussage treffen. Ebenso wenig bestehen schematische Maßstäbe für die gerichtliche Bewertung; vielmehr sind dabei regelmäßig Gesichtspunkte wie die Nachvollziehbarkeit der Wertermittlung, die Dokumentation des Entscheidungsprozesses sowie die jeweiligen Zielsetzungen der Veräußerung einzubeziehen.

Aufsichtsrechtliche Genehmigungen erfüllen eine eigenständige öffentlich-rechtliche Funktion. Ihre Bedeutung für die zivilrechtliche Wirksamkeit von Rechtsgeschäften richtet sich ebenfalls nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalls.

Ungeachtet dessen obliegt die verbindliche Auslegung der maßgeblichen Vorschriften sowie die Entscheidung über etwaige zivilrechtliche Rechtsfolgen ausschließlich den zuständigen Gerichten.