



SACHSEN-ANHALT

LANDESVERWALTUNGSAMT

Abteilung Kommunales,  
Ordnung, Verbraucherschutz und  
Migration

Landesverwaltungsamt · Postfach 20 02 56 · 06003 Halle (Saale)

Gegen Empfangsbestätigung

Vorab per Fax

Landkreis Anhalt-Bitterfeld  
Der Landrat  
Am Flugplatz 1  
06366 Köthen/Anhalt

03496 / 60 1152

## Prüfung von Satzungen

### hier: Haushaltssatzung 2019 des Landkreises Anhalt-Bitterfeld

Halle, 28. Januar 2019

Ihr Zeichen:  
20/li-rö vom 19.12.2018

Mein Zeichen:  
206.4.4-10402-LK ABI-HH 2019

Bearbeitet von:  
Frau Köhler

Jana.Koehler@  
lwa.sachsen-anhalt.de

Tel.: (0345) 514-1182  
Fax: (0345) 514-1414

Zu dem mir vorgelegten Beschluss ergehen folgende Entscheidungen:

1. Von einer Beanstandung des Beschlusses des Landkreises Anhalt-Bitterfeld über die Haushaltssatzung für das Jahr 2019 wird abgesehen.
2. Die Genehmigung des in § 2 der Haushaltssatzung festgesetzten Gesamtbetrages der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen in Höhe von 3.315.600 Euro wird erteilt.
3. Der in § 3 der Haushaltssatzung für das Jahr 2019 festgesetzte Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 1.908.900 Euro, der in Höhe von 1.888.500 Euro der Genehmigung bedarf, wird genehmigt.
4. Die Genehmigung des in § 4 der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrages des Liquiditätskredites wird in Höhe von 71.000.000 Euro erteilt und im Übrigen versagt.

**Hauptsitz:**  
Ernst-Kamieth-Straße 2  
06112 Halle (Saale)

Tel.: (0345) 514-0  
Fax: (0345) 514-1444  
Poststelle@  
lwa.sachsen-anhalt.de

**Internet:**  
[www.landesverwaltungsamt.sachsen-anhalt.de](http://www.landesverwaltungsamt.sachsen-anhalt.de)

**E-Mail-Adresse** nur für  
formlose Mitteilungen  
ohne elektronische Signatur

**Sachsen-Anhalt.  
Hier macht das  
Bauhaus Schule.**

#moderndenken

Landeshauptkasse Sachsen-Anhalt  
Deutsche Bundesbank  
Filiale Magdeburg  
BLZ 810 000 00  
Konto 810 015 00  
BIC MARKDEF1810  
IBAN DE2181000000081001500

5. Es wird angeordnet, dass der Kreistag des Landkreises Anhalt-Bitterfeld bis zum 30. April 2019 ein Haushaltskonsolidierungskonzept zum Abbau der Liquiditätskredite beschließt.

**Begründung:**

**I.**

Mit Bericht vom 19. Dezember 2018, hier eingegangen am 27. Dezember 2018, wurde die in der Sitzung des Kreistages am 06. Dezember 2018 beschlossene Haushaltssatzung 2019 zur Genehmigung vorgelegt.

Die Haushaltssatzung 2019 beinhaltet als genehmigungspflichtige Bestandteile den Gesamtbetrag der Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen in Höhe von 3.315.600 Euro, die festgesetzten Verpflichtungsermächtigungen, die in Höhe von 1.888.500 genehmigungspflichtig sind sowie den Höchstbetrag der Liquiditätskredite in Höhe von 78.000.000 Euro.

Dem Landkreis Anhalt-Bitterfeld wurde mit Anhörung vom 22. Januar 2019 Gelegenheit gegeben, zur beabsichtigten Entscheidung Stellung zu nehmen. Mit Bericht vom 22. Januar 2019 teilte der Landkreis mit, dass in der Kürze der Zeit eine Befragung des Kreistages nicht möglich sei und daher inhaltlich keine Stellung genommen werde.

**II.**

Zuständige Kommunalaufsichtsbehörde für Entscheidungen zu kommunalaufsichtlichen Maßnahmen gegenüber dem Landkreis Anhalt-Bitterfeld ist gemäß § 144 Abs. 3 Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA) das Landesverwaltungsamt.

**1)**

Der Beschluss des Landkreises Anhalt-Bitterfeld über die Haushaltssatzung für das Jahr 2019 entspricht nicht vollständig den gesetzlichen Bestimmungen.

Gemäß § 98 Abs. 3 KVG LSA ist der Haushalt in jedem Haushaltsjahr in Planung und Rechnung der Erträge und Aufwendungen auszugleichen. Er ist ausgeglichen, wenn die Erträge die Aufwendungen erreichen. Die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich ist gemäß § 98 Abs. 1 S. 1 KVG LSA ein besonderer Ausdruck des Gebotes, die stetige Erfüllung der kommunalen Aufgaben zu sichern.

Entsprechend dieser Bestimmung überschreiten die Erträge die Aufwendungen, es wird ein positives Jahresergebnis in Höhe von 4.775.700 Euro ausgewiesen.

Gemäß § 8 Abs. 3 S. 1 KomHVO hat sich auch die mittelfristige Ergebnisplanung am Grundsatz des § 98 Abs. 3 KVG LSA auszurichten. Sie ist für die einzelnen Jahre in Erträgen und Aufwendungen ausgeglichen zu planen. Die mittelfristige Ergebnisplanung bildet in den Jahren 2020 bis 2022 ebenfalls positive Jahresergebnisse ab.

Gemäß § 8 Abs. 3 S. 1 KomHVO hat sich auch die mittelfristige Finanzplanung am Grundsatz des § 98 Abs. 3 KVG LSA auszurichten. Einzahlungen und Auszahlungen sollen so geplant werden, dass die Einzahlungen mindestens die Höhe der Auszahlungen erreichen. Zudem ist gemäß § 98 Abs. 4 KVG LSA die Zahlungsfähigkeit des Landkreises einschließlich der Finanzierung der Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen sicherzustellen.

In der mittelfristigen Finanzplanung wird ein Zuwachs des Bestandes an Finanzmitteln prognostiziert, so dass im letzten Jahr der mittelfristigen Finanzplanung ein Bestand an Finanzmitteln i. H. v. 3.702.621 Euro aufgezeigt wird. Dieser steht für die Rückführung der in den vergangenen Jahren zweckwidrig aufgenommenen Liquiditätskredite zur Verfügung.

Insgesamt zeichnet sich somit eine weitere Stabilisierung der Haushaltssituation des Landkreises ab. Positiv wirkt sich auch aus, dass in der mittelfristigen Finanzplanung bis auf das Haushaltsjahr 2020 keine neuen Kredite aufgenommen werden sollen. In diesem Zusammenhang ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Landkreis Anhalt-Bitterfeld im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2018 in der mittelfristigen Finanzplanung keine weiteren Kreditaufnahmen ausgewiesen hatte. Entgegen dieser Planung beabsichtigt der Landkreis Anhalt-Bitterfeld nunmehr für das Haushaltsjahr 2019 eine Kreditaufnahme i. H. v. 3.315.600 Euro. Das ist auch darauf zurückzuführen, dass der Landkreis zunehmend Investitionen ohne entsprechende Fördermittel durchführt. Um die stetige Erfüllung seiner Aufgaben nachhaltig zu sichern, sollte der Landkreis seine Sparbemühungen konsequent fortführen und Investitionen möglichst unter Inanspruchnahme von Fördermitteln durchführen.

Nach § 100 Abs. 5 KVG LSA ist ein Haushaltskonsolidierungskonzept aufzustellen, wenn die Kommune nicht in der Lage ist, innerhalb des mittelfristigen Finanzplanungszeitraumes ihren bestehenden Zahlungsverpflichtungen ohne Überschreiten der Genehmigungsgrenze nach § 110 Abs. 2 KVG LSA nachzukommen. Gemäß § 100 Abs. 6 Satz 2 KVG LSA ist das Haushaltskonsolidierungskonzept spätestens mit der Haushaltssatzung von der Vertretung zu beschließen und der Kommunalaufsichtsbehörde mit der Haushaltssatzung vorzulegen.

In dem Haushaltskonsolidierungskonzept ist nach § 100 Abs. 5 Satz 2 KVG LSA der erforderliche Zeitraum und die Maßnahmen festzulegen, um die Zahlungsfähigkeit innerhalb des mittelfristigen Finanzplanungszeitraumes ohne Überschreiten der Genehmigungsgrenze für Liquiditätskredite



wiederherzustellen. Sollten tatsächliche Gründe bestehen, die einer Rückführung innerhalb des mittelfristigen Finanzplanungszeitraumes unter die Genehmigungsgrenze entgegenstehen, entbindet dies die Kommune nicht, alle ihr zumutbaren Maßnahmen zur Senkung einzuleiten.

Mit der erfolgten Einführung dieser gesetzlichen Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes zur Reduzierung des Liquiditätskreditvolumens unter die Genehmigungsgrenze nach § 110 Abs. 2 KVG LSA soll dem notwendigen Abbau der aktuell hohen Verschuldung in diesem Bereich mehr Nachdruck verliehen werden.

Bereits mit der Haushaltsverfügung 2017 wurde der Landkreis beauftragt, dass durch ihn zusammen mit der Haushaltssatzung 2018 eine Planung vorzulegen ist, aus der sich eine stufenweise Reduzierung des Liquiditätskreditvolumens in den Jahren 2018 bis 2026 erkennen lässt. Diese Auflage wurde im Rahmen der Genehmigung der Haushaltssatzung 2018 mit der Maßgabe der Fortschreibung bis zum Haushaltsjahr 2027 erneut verfügt.

Der Landkreis Anhalt-Bitterfeld hat mit der Haushaltssatzung 2019 das Programm zum Abbau der Liquiditätskredite im Zeitraum 2018 bis 2026 einschließlich der Fortschreibung bis 2027 vorgelegt. Gemäß der Darlegung des Landkreises war dies jedoch nicht Gegenstand eines Beschlusses des Kreistages, welcher im Zusammenhang mit der Haushaltssatzung 2019 stehen würde.

Sofern Kommunen trotz bestehender gesetzlicher Verpflichtung keinen Beschluss über ein Haushaltskonsolidierungskonzept gefasst haben, verstoßen diese nicht nur gegen elementare Haushaltsgrundsätze, sondern darüber hinaus auch gegen gesetzliche normierte Handlungspflichten bei eingeschränkter finanzieller Leistungsfähigkeit. Das vorgelegte Programm entspricht zwar den Vorgaben des Konsolidierungskonzeptes gemäß § 100 Abs. 5 KVG LSA, vorliegend fehlt jedoch die Beschlussfassung des hierfür seit der Neufassung der gesetzlichen Regelung zum 01. Juli 2018 zuständigen Kreistages.

Gemäß § 146 Abs. 1 KVG LSA kann die Kommunalaufsichtsbehörde Beschlüsse des Landkreises, die das Gesetz verletzen, beanstanden. Aufgrund der fehlenden Beschlussfassung ist die Beanstandung der Haushaltssatzung 2019 möglich.

Jedoch sehe ich im Rahmen des mir eingeräumten Ermessens von einer Beanstandung ab, da mildere kommunalaufsichtliche Mittel zur Beseitigung des Rechtsverstoßes zur Verfügung stehen.

2)

In der Haushaltssatzung 2019 wurde der Gesamtbetrag der Kreditermächtigung für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen auf 3.315.600 Euro festgesetzt.

Die Genehmigung der Kreditaufnahme soll gemäß § 108 Abs. 2 S. 2 KVG LSA nach den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt oder versagt werden. Sie wäre in der Regel zu versagen, wenn die Kreditaufnahme nicht mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune im Einklang steht, § 108 Abs. 2 S. 3 KVG LSA.

Eine dauernde Leistungsfähigkeit setzt zunächst voraus, dass die Kommune aus den Erträgen alle Aufwendungen decken und somit den gesetzlichen Mindestanspruch an einen ordnungsgemäßen Haushalt - den Haushaltsausgleich - sichern kann und demnach grundsätzlich ihr Eigenkapital dauerhaft erhält. Dies kann hier vorliegend angenommen werden.

Die Prüfung der geordneten Haushaltswirtschaft und der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune beinhaltet darüber hinaus auch eine umfassende Betrachtung und Berücksichtigung der aktuellen und künftigen finanziellen Entwicklung der Kommune. Hierbei ist insbesondere die Entwicklung des Finanzmittelbestandes als geeignetes und aussagekräftiges Instrument heranzuziehen.

Nach § 98 Abs. 4 KVG LSA ist dabei maßgeblich zu beachten, dass die Kommune ihre Zahlungsfähigkeit einschließlich der Finanzierung der Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen sicherzustellen hat.

Wie o. g. nimmt der Bestand an vorhandenen liquiden Mittel in der mittelfristigen Planung zwar stetig zu, so dass in jedem Haushaltsjahr ein positiver Finanzmittelbestand aufgezeigt werden kann. In diesem Zusammenhang ist jedoch zu berücksichtigen, dass bis auf das Haushaltsjahr 2022 lediglich geringe Zuwächse des Finanzmittelbestandes zu verzeichnen sind, so dass weiterhin erhebliche Liquiditätskredite in Anspruch genommen werden müssen.

Aufgrund der Genehmigungspflicht der erheblichen Liquiditätskredite ist der Landkreis Anhalt-Bitterfeld in Übereinstimmung mit dem Erlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 9. März 2017 weiterhin als finanzschwach anzusehen ist. Entsprechend dem v. g. Erlass kann die Aufnahme von Investitionskrediten auch für finanzschwache Kommunen von der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde in Zeiten der Niedrigzinsphase nach § 108 KVG LSA genehmigt werden, wenn es sich insbesondere um unabweisbare bzw. unaufschiebbare Investitionsvorhaben handelt.

Die Unabweisbarkeit wurde durch den Landkreis nachgewiesen. Die Genehmigung für den Gesamtbetrag der Kreditermächtigung für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen i. H. v. 3.315.600 Euro wird erteilt.



**3)**

Der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen wurde in der Haushaltssatzung 2019 auf 1.908.900 Euro festgesetzt.

Gemäß § 107 Abs. 4 KVG LSA bedarf der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen insoweit der Genehmigung durch die Kommunalaufsichtsbehörde, als in den Jahren, in denen voraussichtlich Auszahlungen aus den Verpflichtungen zu leisten sind, Kreditaufnahmen vorgesehen sind.

Die aus den veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen resultierenden Ausgaben sind wie folgt zu leisten:

	2019	VE kassenwirksam in			Gesamt
		2020	2021	2022	
Festsetzung in § 3 der HH-Satzung	1.908.900,0	1.888.500,0	19.100,0	1.300,0	1.908.900,0
Im Finanzplan vorgesehene Kreditaufnahmen		4.884.000,0	625.000,0	0,0	4.884.000,0
davon für Umschuldungen		524.800,0	625.000,0	0,0	524.800,0
ordentliche Kreditaufnahme		4.359.200,0	0,0	0,0	4.359.200,0
Genehmigungspflichtige Verpflichtungsermächtigung		1.888.500,0	0,0	0,0	1.888.500,0

Demzufolge ist der in der Haushaltssatzung 2019 festgesetzte Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen i. H. v. 1.888.500 Euro genehmigungspflichtig.

Wie bereits unter Ziffer 3) festgestellt, ist die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landkreises aufgrund der genehmigungspflichtigen Liquiditätskredite derzeit nicht als gegeben anzusehen. Die Unabweisbarkeit der hier in Rede stehenden Investitionen wurde jedoch durch den Landkreis belegt, so dass die Genehmigung für den genehmigungspflichtigen Anteil der Verpflichtungsermächtigungen erteilt wird.

**4)**

Zur rechtzeitigen Leistung seiner Auszahlungen kann der Landkreis gemäß § 110 KVG LSA Liquiditätskredite bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag aufnehmen, soweit dafür keine anderen Mittel zur Verfügung stehen.

Der Höchstbetrag der Liquiditätskredite, der im § 4 der Haushaltssatzung auf 78.000.000 Euro festgesetzt wurde, bedarf gemäß § 110 Abs. 2 KVG LSA im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung, weil er ein Fünftel der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit übersteigt.

Durch Runderlass vom 23. Februar 2015 wurden seitens des Ministeriums für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt Hinweise für die Kommunalaufsichtsbehörden zur Genehmigung von

Liquiditätskrediten gegeben, da sich aus dem Gesetz selbst zunächst keine konkreten Handlungsanweisungen ergaben. Im Ergebnis hat der Gesetzgeber jedoch ein „weiteres Ausufern“ der Inanspruchnahme von Liquiditätskrediten eindämmen wollen. Insbesondere soll im Rahmen der Genehmigung möglichst verhindert werden, dass zusätzliche Liquiditätskredite entgegen der gesetzlichen Zweckbindung als Ersatz für fehlende Deckungsmittel aufgenommen werden können.

Sofern der Liquiditätskreditbedarf der Kommune insbesondere aus kamerale Altfehlbeträgen oder aus Fehlbeträgen des Finanzhaushalts (des laufenden Jahres und vergangener Jahre) resultiert, ist gemäß v. g. Erlass zu prüfen, ob insoweit eine Unabweisbarkeit besteht, das heißt, die Kommune also aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht in der Lage ist, diesbezüglich bereits bestehende Liquiditätskredite zu tilgen oder geplante Aufnahmen von Liquiditätskrediten zu vermeiden. In derartigen Fällen kommt wegen des Unvermögens der betroffenen Kommune die Versagung der Genehmigung nicht in Betracht.

Der Landkreis Anhalt-Bitterfeld weist entsprechend seiner Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2013 Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten i. H. v. 64.640.000 Euro auf. Demzufolge hatte der Landkreis bereits mit der Umstellung auf die Doppik erhebliche kamerale Altfehlbeträge erwirtschaftet. Da Jahresabschlüsse seit 2013 nicht vorliegen, ist eine Prüfung, inwieweit die Fehlbeträge aus dem Finanzhaushalt des Vorjahres resultieren, derzeit nicht abschließend möglich.

Voraussetzung für eine kommunalaufsichtliche Genehmigung des Höchstbetrages der Liquiditätskredite ist jedoch auch, dass beim Landkreis Anhalt-Bitterfeld ein entsprechender Liquiditätsbedarf aufgrund von temporären Kassenbestandsschwankungen besteht. Dieser Bedarf ist durch den Landkreis mittels eines Liquiditätsplanes stichhaltig zu begründen. Demgegenüber stellen Liquiditätskredite keine Deckungsmittel zur dauerhaften Finanzierung von ungedeckten Auszahlungen dar.

Entsprechend der vorgelegten Liquiditätsplanung wird im September 2019 der Höchstbetrag bei den Liquiditätskrediten mit 71 Mio. Euro erreicht. Bei der Ermittlung des Höchstbetrages der Liquiditätskredite wurde darüber hinaus für mögliche Zahlungsausfälle ein Aufschlag von 7 Mio. Euro berücksichtigt, ohne dass diesbezüglich eine Plausibilisierung erfolgen konnte.

Demzufolge plant der Landkreis Anhalt-Bitterfeld im Rahmen seiner Liquiditätsplanung mit erheblichen ungewissen Ereignissen, die einer bedarfserhöhenden Berücksichtigung nicht zugänglich sind.

Daraus schlussfolgernd ist der Höchstbetrag der Liquiditätskredite nur i. H. v. 71 Mio. Euro zu genehmigen und im Übrigen zu versagen.



**5)**

Wie unter 1.) ausgeführt, hat es der Landkreis entgegen § 100 Abs. 5 KVG LSA bislang versäumt, spätestens mit der Haushaltssatzung einen Beschluss über das erforderliche Haushaltskonsolidierungskonzept herbeizuführen. Stattdessen wurde das fortgeschriebene Programm zum Abbau der Liquiditätskredite ohne fälligen Kreistagsbeschluss übergeben.

Daher ist es auf der Grundlage des § 147 KVG LSA geboten, die Beschlussfassung eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes zum Abbau der Liquiditätskredite gemäß § 100 Abs. 5 KVG LSA - ggfs. auf der Grundlage des bestehenden Programms - bis zum 30. April 2019 anzuordnen.

Die Anordnung ist geeignet und erforderlich, da die Finanzsituation des Landkreises Anhalt-Bitterfeld ein Tätigwerden der Kommunalaufsicht nach Abwägung der Interessen erfordert. Die Anordnung ist auch angemessen. Ein milderer Mittel, um die Einhaltung der Rechtslage sicherzustellen, steht der Kommunalaufsicht nicht zur Verfügung, zumal es zur Vollziehbarkeit der Haushaltssatzung zugleich eines Beitrittsbeschlusses bedarf.

**Rechtsbehelfsbelehrung:**

Gegen die unter Nr. 1 bis 3 und 5 getroffenen Entscheidungen kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Widerspruch beim Landesverwaltungsamt in Halle (Saale) erhoben werden.

Gegen die unter Nr. 4 getroffene Entscheidung kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Klage beim Verwaltungsgericht Halle in Halle (Saale) erhoben werden.

**Hinweise:**

- Um die Vollziehbarkeit des Haushalts herbeizuführen, bedarf es der zustimmenden Erklärung des Landkreises Anhalt-Bitterfeld. Diese kann der Landrat nur abgeben, wenn der Kreistag hierzu seine Zustimmung beschließt (Beitrittsbeschluss). Es wird gebeten, den Beschluss dem Landesverwaltungsamt unverzüglich nach der Beschlussfassung vorzulegen. Dabei sind auch Nachweise über die gesetzmäßige Bekanntmachung der Kreistagssitzung beizufügen.
- Es wird darauf hingewiesen, dass der Landkreis Anhalt-Bitterfeld Transferaufwendungen an Unternehmen nur leisten darf, wenn diese keine Beihilfe darstellen oder im Rahmen eines Notifizierungsverfahrens durch die EU-Kommission genehmigt worden sind.
- Der Stellenplan wurde geprüft. Hinweise ergehen dazu gesondert.
- Zu den Wirtschaftsplänen bleiben weitere Verfügungen vorbehalten.
- Der Finanzplan 2019 enthält keine Angaben zum voraussichtlichen Bestand an Finanzmitteln am Anfang des jeweiligen Haushaltsjahres. Diese Angabe fehlte bereits im Finanzplan 2018. Der Landkreis wird daher erneut darauf hingewiesen, dass diese Angaben notfalls manuell einzufügen sind.



- Es wird gebeten, die bereits im Jahr 2018 erfolgte quartalsweise Berichterstattung über tatsächlich geleistete Auszahlungen fortzusetzen, erstmals mit Stand 31. März 2019. Diese Aufstellung hat sich hierbei an dem Muster der vorgelegten Liquiditätsplanung zu orientieren.
- Nach § 99 Abs. 5 KVG LSA dürfen die Kommunen nur Kredite aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre.

Im Auftrag



Dr. Preuße