



Gegen Empfangsbestätigung

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

Vorab per Fax
03496 / 60 1152

Empfangung
Büro Landrat
05.04.23
188

Prüfung von Satzungen

hier: Haushaltssatzung 2023 des Landkreises Anhalt-Bitterfeld

Halle, 31. März 2023

Ihr Zeichen:
Lu-jä vom 01.03.2023

Zu dem mir vorgelegten Beschluss ergehen folgende Entscheidungen:

Mein Zeichen:
206.4.4-10402-LK ABI-HH 2023

1. Von einer Beanstandung des Beschlusses – Nr. 177-31/2023 des Landkreises Anhalt-Bitterfeld über die Haushaltssatzung für das Jahr 2023 wird abgesehen.
2. Es wird angeordnet, dass durch den Landrat mit Vollziehbarkeit der Haushaltssatzung für den Haushalt eine haushaltswirtschaftliche Sperre mindestens in Höhe von 3.932.400 Euro zu verfügen ist, die sicherstellt, dass nur Auszahlungen – einschließlich der Personalauszahlungen - geleistet werden, zu deren Leistung der Landkreis Anhalt-Bitterfeld rechtlich und unaufschiebbar verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unabweisbar sind.
3. Die Genehmigung des in § 2 der Haushaltssatzung festgesetzten Gesamtbetrages der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen wird in Höhe von 6.602.700 Euro erteilt und im Übrigen versagt.

Bearbeitet von:
Frau Köhler

Jana.Koehler@
lwa.sachsen-anhalt.de

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

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

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

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

4. Die Genehmigung zu Ziffer 3 erfolgt unter der aufschiebenden Bedingung, dass ein Betrag in Höhe von 580.000 Euro erst nach der Bestätigung eines Wirtschaftlichkeitsnachweises durch das Landesverwaltungsamt für die Durchführung des Winterdienstes in Eigenregie aufgenommen werden darf.
5. Der in § 3 der Haushaltssatzung 2023 festgesetzte Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 7.099.200 Euro, der in voller Höhe der Genehmigung bedarf, wird genehmigt.
6. Die Genehmigung zur Erhöhung der in § 5 der Haushaltssatzung genannten Hebesätze für die Kreisumlage wird erteilt.
7. Es wird angeordnet, dass das vorgelegte Haushaltskonsolidierungskonzept Beschluss-Nr. 178-31/2023 bis zum 31. Januar 2024 zu überarbeiten und dem Landesverwaltungsamt zur Prüfung vorzulegen ist.

Begründung:

I.

Die Vertretung des Landkreises Anhalt-Bitterfeld hat in ihrer Sitzung am 23. Februar 2023 die Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2023 (Beschluss-Nr. 177-31/2023) sowie das Haushaltskonsolidierungskonzept (Beschluss-Nr. 178-31/2023) beschlossen. Mit Bericht vom 01. März 2023, eingegangen am 03. März 2023, wurde die Haushaltssatzung dem Landesverwaltungsamt zur Prüfung und Genehmigung vorgelegt.

Bereits im Vorfeld zur Beschlussfassung der Haushaltssatzung 2023 wurde der Entwurf der Haushaltssatzung 2023 in einem Gesprächstermin am 14. Februar 2023 dem Landesverwaltungsamt vorgestellt. Dabei wurde mit Blick auf die erheblichen Veränderungen in der Haushaltssatzung dargestellt, dass der Landkreis im Wege der Gesamtrechtsnachfolge mit Wirkung vom 01. Januar 2023 sämtliche Aufgaben, Vereinbarungen und Verträge sowie das Vermögen und die Schulden der KomBA-ABI übernommen hat. Die ehemalige KomBA-ABI wird daher ab dem Haushaltsjahr 2023 als neuer Fachbereich 55 im Haushaltsplan abgebildet. In diesen Fachbereich wurden zudem Produkte aus dem Fachbereich 50 umgegliedert.

Genehmigungspflichtige Bestandteile sind der in § 2 der Haushaltssatzung festgesetzte Gesamtbetrag der Kredite für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen in Höhe von 7.369.600 Euro, der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen i. H. v. 7.099.200 Euro, der in voller Höhe der Genehmigung bedarf, sowie die in § 5 der Haushaltssatzung festgesetzte Erhöhung der Umlagesätze für die Kreisumlage.

Mit Schreiben vom 20. März 2023 wurde der Landkreis Anhalt-Bitterfeld zu der geplanten Entscheidung angehört und die Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 22. März 2023 gegeben. Mit Schreiben vom 21. März 2023 äußerte sich der Landkreis Anhalt-Bitterfeld zu den beabsichtigten Maßnahmen.

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 2023 entspricht in mehrfacher Hinsicht nicht 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.

Zunächst ist festzustellen, dass im Ergebnisplan 2023 gegenüber dem Vorjahr die Erträge um ca. 93 Mio. Euro und die Aufwendungen um ca. 113 Mio. Euro gestiegen sind. Diese erheblichen Aufwüchse sind im Wesentlichen auf die Eingliederung der KomBA-ABI zurückzuführen. Da der Landkreis Anhalt-Bitterfeld neben der nunmehr erfolgten Eingliederung der KomBA-ABI bereits zum 01. Januar 2022 eine neue Verwaltungsgliederung durch die Schaffung von zusätzlichen Dezernaten realisiert hat, ist ein Vergleich mit Erträgen und Aufwendungen der Vorjahre nur bedingt möglich.

Der Haushaltsplan 2023 weist ein Jahresdefizit i. H. v. 19.977.200 Euro aus. Da im Vorjahr noch ein ausgeglichener Ergebnisplan vorgelegt werden konnte, bedeutet dies für den Haushalt des Landkreises Anhalt-Bitterfeld eine dramatische Verschlechterung. Ein Ausgleich nach § 98 Abs. 3 KVG LSA kann daher zunächst nicht aufgezeigt werden.

Nach § 98 Abs. 3 Nr. 1 KVG LSA ist der Haushalt jedoch ausgeglichen, wenn ein Fehlbetrag in Planung und Rechnung durch die Inanspruchnahme von Rücklagen aus Überschüssen der Ergebnisse gedeckt werden kann. Der Landkreis Anhalt-Bitterfeld hat mit Bericht vom 03. März 2023 den beschlossenen Jahresabschluss 2016 vorgelegt. Danach kann derzeit eine Rücklage aus ordentlichen Ergebnissen in Höhe von ca. 22,7 Mio. Euro aufgezeigt werden, so dass für das Haushaltsjahr 2023 ein Ausgleich anzunehmen ist.

Wesentlichen Anteil an den gestiegenen Aufwendungen gegenüber dem Vorjahr haben die Personalaufwendungen mit einer Steigerung von 20,1 Mio. Euro, die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen i. H. v. 8,8 Mio. Euro sowie die Transferaufwendungen i. H. v. 108,6 Mio. Euro.

Im Stellenplan werden unabhängig von der Eingliederung der KomBA-ABI neue Stellen für Arbeitnehmer in Höhe von 55,18 VZÄ und für die Beamten in Höhe von 2,00 VZÄ ausgewiesen. Darüber hinaus weist der Landkreis in seinem nachrichtlichen Stellenplan 172,71 VZÄ (Vorjahr 134,50 VZÄ) für vorübergehende Beschäftigung aus. Unter Berücksichtigung der bereits im Vorjahr vorgenommenen Erhöhung der Personalstellen um 50,61 VZÄ setzt der Landkreis Anhalt-Bitterfeld somit - anders als vergleichbare Landkreise im Land Sachsen-Anhalt - trotz eines erheblichen Jahresfehlbetrages auch in diesem Haushaltsjahr seine durch Neueinstellungen geprägte Personalpolitik fort. Seit dem Haushaltsjahr 2013 hat der Landkreis Anhalt-Bitterfeld seine Stellenanzahl von 738,775 Stellen auf nunmehr 1.187,17 Stellen erhöht. Auch ohne die Eingliederung der KomBA-ABI ergibt sich ein Stellenaufwuchs auf 927,17 Stellen, obwohl die Einwohnerzahl im Landkreis Anhalt-Bitterfeld im Zeitraum von 2013 bis 2021 um 10.928 Einwohner gesunken ist.

Auf Nachfrage teilte der Landkreis Anhalt-Bitterfeld mit, dass eine Stellenbedarfsplanung im Landkreis Anhalt-Bitterfeld nicht vorhanden sei. Vielmehr bilde zu jedem ausgewiesenen Stellenmehrbedarf eine konkrete aufgabenbezogene Stellenbedarfsbemessung/Organisationsuntersuchung die Grundlage. Ein Personalentwicklungskonzept liege im Entwurf vor, die im Personalentwicklungskonzept niedergelegten Maßnahmen würden überwiegend bereits umgesetzt. Angesichts der schwierigen finanziellen Situation des Landkreises Anhalt-Bitterfeld ist die Umsetzung des Personalentwicklungskonzeptes und die Erstellung einer Stellenbedarfsplanung prioritär voranzutreiben, um so durch gezielte Maßnahmen einem weiteren Ausufernden der Personalkosten begegnen zu können.

In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass der Landkreis Anhalt-Bitterfeld in seiner Haushaltsplanung lediglich eine Tarifsteigerung von 3 % eingeplant hat. Sollte die Tarifsteigerung tatsächlich höher ausfallen, ist angesichts der erheblichen Personalkosten davon auszugehen, dass ein Haushaltsausgleich auch unter Verwendung von Rücklagen in näherer Zukunft nicht mehr aufgezeigt werden kann.

Zudem ist auch bei den kostenrechnenden Einrichtungen eine Erhöhung des Zuschussbedarfes zu verzeichnen. In diesem Zusammenhang wird dem Landkreis Anhalt-Bitterfeld dringend geraten, angesichts der gestiegenen Unterhaltungskosten für die Einrichtungen über eine zeitnahe Anpassung der Gebühren zu befinden.

Gemäß § 8 Abs. 3 S. 1 KomHVO hat sich auch die mittelfristige Ergebnisplanung am Grundsatz des § 98 Abs. 3 KVG LSA auszurichten. In der mittelfristigen Ergebnisplanung geht der Landkreis Anhalt-Bitterfeld von weiter sinkenden Erträgen aus. Da die Aufwendungen nicht in der gleichen Höhe sinken, werden in den Haushaltsjahren 2024 bis 2026 erneut erhebliche Jahresdefizite ausgewiesen.

Insgesamt beträgt das Jahresdefizit in der Ergebnisplanung für die Jahre 2023 bis 2026 81.358.790 Euro. Da der Landkreis diesbezüglich nicht mehr über ausreichende Rücklagen verfügt, wird er spätestens ab dem Haushaltsjahr 2026 nach § 100 Abs. 3 KVG LSA verpflichtet sein, ein Haushaltskonsolidierungskonzept aufzustellen.

Da der Landkreis Anhalt-Bitterfeld in der mittelfristigen Ergebnisplanung keine weiteren Steigerungen der Personalaufwendungen berücksichtigt hat, bedarf es zudem dringender Gegenmaßnahmen, um die Personalkosten zumindest auf dem aktuellen Niveau zu halten.

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.

Die vorgelegte Finanzplanung weist im Haushaltsjahr 2023 den vollständigen Verbrauch der vorhandenen Finanzmittel aus. Entsprechend weist der Finanzplan zum Ende des Haushaltsjahres 2023 einen negativen Finanzmittelbestand in Höhe von 20.004.921 Euro aus. Auch die nachfolgenden Haushaltsjahre schließen mit negativen Finanzmittelbeständen ab, so dass sich nach aktueller Planung der Bestand an Finanzmitteln am Ende des Haushaltsjahres folgendermaßen entwickelt:

Bezeichnung		HH	mittelfristige Planung		
		2023	2024	2025	2026
=	Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-27.049.700	-24.349.732	-21.120.100	-19.546.160
+	voraussichtlicher Bestand an Finanzmitteln am Anfang HHJ	7.044.779	-20.004.921	-44.354.653	-65.474.753
=	Bestand an Finanzmitteln am Ende des Haushaltsjahres	-20.004.921	-44.354.653	-65.474.753	-85.020.913

Die Sicherstellung der Liquidität kann somit nur durch die Aufnahme neuer Liquiditätskredite erfolgen. Angesichts der damit steigenden Zinsbelastung ergibt sich hieraus ein erhebliches Risiko für die zukünftige Haushaltswirtschaft des Landkreises Anhalt-Bitterfeld.

Mit der vorgelegten Haushaltssatzung 2023 ist im Übrigen der gegenüber dem Vorjahr um 4,9 Mio. Euro erhöhte Höchstbetrag der Liquiditätskredite entgegen der Vorjahre nicht mehr genehmigungspflichtig. Das ist jedoch nicht auf eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Landkreises zurückzuführen, sondern einzig auf die durch die Eingliederung der KomBA-ABI erheblich gestiegenen Einzahlungen.

Nach § 100 Abs. 5 KVG LSA ist bereits 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. Im Haushaltskonsolidierungskonzept sind der erforderliche Zeitraum und die Maßnahmen festzulegen, um die Zahlungsfähigkeit innerhalb des mittelfristigen Finanzplanungszeitraumes ohne Überschreiten der Genehmigungsgrenze nach § 110 Abs. 2 KVG LSA wiederherzustellen.

Anhand der Planzahlen ist ersichtlich, dass der Gesamtbetrag der Liquiditätskredite in der mittelfristigen Finanzplanung wieder genehmigungspflichtig wird, so dass der Landkreis Anhalt-Bitterfeld zur Vorlage eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes gemäß den Regelungen des § 100 Abs. 5 KVG LSA verpflichtet ist. Der Landkreis hat dementsprechend ein Haushaltskonsolidierungskonzept vorgelegt.

Darüber hinaus ist nach § 98 Abs. 3 Nr. 2 KVG LSA ab dem Haushaltsjahr 2026 der Finanzhaushalt auszugleichen. Der Finanzhaushalt ist ausgeglichen, wenn der Saldo aus Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit ausreicht, um mindestens die Auszahlungen für die planmäßige Tilgung von Krediten für Investitionen und für zu bilanzierende Investitionsfördermaßnahmen zu decken. Diese Maßgabe erfüllt der Landkreis Anhalt-Bitterfeld entsprechend der vorgelegten Finanzplanung nicht.

Gemäß § 146 Abs. 1 KVG LSA kann die Kommunalaufsichtsbehörde Beschlüsse des Landkreises, die das Gesetz verletzen, beanstanden. Mit Blick auf den weiterhin aufgezeigten Ausgleich des Ergebnisplans durch die Verwendung von Rücklagen sowie der Möglichkeit, negativen Entwicklungen in den nachfolgenden Haushaltsjahren durch entsprechende Auflagen zu begegnen, sehe ich im Rahmen des mir eingeräumten Ermessens nochmals von einer Beanstandung ab.

2)

Gemäß § 147 KVG LSA kann die Kommunalaufsichtsbehörde anordnen, dass die Kommune innerhalb einer angemessenen Frist die notwendigen Maßnahmen durchführt, wenn die Kommune die ihr gesetzlich obliegenden Pflichten nicht erfüllt.

Nach § 27 KomHVO kann der Hauptverwaltungsbeamte die Inanspruchnahme von Ansätzen für Aufwendungen, Auszahlungen und Verpflichtungsermächtigungen von seiner Einwilligung abhängig machen, wenn die Entwicklung der Erträge und Einzahlungen oder der Aufwendungen und Auszahlungen es erfordert oder der Haushalt nicht ausgeglichen aufgestellt wurde.

Mit der unausgeglichenen Finanzplanung gelingt es dem Landkreis insbesondere nicht, seine konsumtiven Auszahlungen vollständig durch entsprechende Einzahlungen zu decken. In der Folge wird im Haushaltsjahr 2023 ein negativer Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit i. H. v. 23.117.300 Euro ausgewiesen, so dass entgegen der gesetzlichen Maßgabe des § 110 Abs. 1 KVG LSA Liquiditätskredite als dauerhafte Deckungsmittel in Anspruch genommen werden müssen.

Um eine rechtswidrige dauerhafte Inanspruchnahme von Liquiditätskrediten zu verhindern, wäre folglich die Ausbringung einer haushaltswirtschaftlichen Sperre gemäß § 27 KomHVO in Höhe des negativen Saldos aus der laufenden Verwaltungstätigkeit i. H. v. 23.117.300 Euro denkbar. Eine Anordnung in dieser Höhe erscheint jedoch angesichts der zu erbringenden Pflichtaufgaben unverhältnismäßig.

Aufgrund des erheblichen Defizites in der laufenden Verwaltungstätigkeit verfügt der Landkreis zudem nicht über liquide Mittel zur Tilgung bereits bestehender Kredite. Demzufolge sollen Liquiditätskredite i. H. v. 3.932.400 Euro entgegen der gesetzlichen Regelung dauerhaft zur Tilgung von Investitionskrediten verwendet werden.

Um angesichts dieser Rechtsverstöße einer Verschlechterung der Haushaltslage schnellstmöglich zu begegnen, eine Stabilisierung der Liquiditätslage zu bewirken und so die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben sicherzustellen, sind unter Berücksichtigung der schwierigen Haushaltssituation kommunalaufsichtliche Maßnahmen erforderlich. Daher hat der Landrat gemäß § 27 KomHVO eine haushaltswirtschaftliche Sperre für das Haushaltsjahr 2023 zumindest in Höhe von 3.932.400 Euro zu verfügen. In dem Gespräch am 14. Februar 2023 teilte der Landrat des Landkreises Anhalt-Bitterfeld mit, dass beabsichtigt ist, nach Vollziehbarkeit der Haushaltssatzung die Anordnung einer Haushaltssperre zu verfügen. In diesem Zusammenhang wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Anordnung einer Haushaltssperre zu einem höheren Wert dem Landkreis Anhalt-Bitterfeld unbenommen bleibt.

Die Anordnung ist geeignet und erforderlich, um die Rückkehr zu einer geordneten Haushaltswirtschaft zu unterstützen und einer weiteren erheblichen Verschlechterung entgegenzuwirken. Eine haushaltswirtschaftliche Sperre sichert eine sparsame Haushaltsführung und fordert insbesondere auch bei personalwirtschaftlichen Entscheidungen eine gesonderte Prüfung im Einzelfall, ob diese zur Weiterführung notwendiger Aufgaben erforderlich sind. Im Übrigen stellt diese Maßnahme im

Haushaltsvollzug eine erheblich geringere Belastung gegenüber einer möglichen Beanstandung der Haushaltssatzung dar.

3)

In der Haushaltssatzung 2023 wurde der Gesamtbetrag der Kreditermächtigung für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen auf 7.369.600 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 ist 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 der Landkreis aus den Erträgen alle Aufwendungen decken und somit den gesetzlichen Mindestanspruch an einen ordnungsgemäßen Haushalt -den Haushaltsausgleich- sichern kann und demnach grundsätzlich sein Eigenkapital dauerhaft erhält. Der Landkreis Anhalt-Bitterfeld kann in keinem Haushaltsjahr die vollständige Deckung aller Aufwendungen durch entsprechende Erträge darstellen. Erst durch die Inanspruchnahme von Rücklagen gelingt der Haushaltsausgleich.

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.

Mit der sich stetig abzeichnenden weiteren Abnahme des Finanzmittelbestandes im gesamten Finanzplanungszeitraum verdeutlicht der vorgelegte Finanzplan, dass die Zahlungsfähigkeit des Landkreises zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht regelkonform sichergestellt ist. Diesbezüglich wäre ein Überschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit ein Hinweis finanzieller Leistungsfähigkeit, da in diesem Umfang von der Kommune Eigenmittel zur Finanzierung von Investitionen, zur Schuldentilgung oder zur Stärkung der Liquiditätsreserve erwirtschaftet werden können. Jedoch wird entsprechend dem vorgelegten Finanzplan in jedem Haushaltsjahr ein negativer Saldo aus Verwaltungstätigkeit ausgewiesen. In der gesamten mittelfristigen Planung ist somit die Deckung der ordentlichen Tilgungsleistungen nur durch die Aufnahme von Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten darstellbar. Ein Abbau von Verbindlichkeiten erfolgt dabei nicht.

Die Finanzplanung belegt somit, dass bereits die bestehende Kreditverpflichtung die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landkreises übersteigt. Darüber hinaus kann in keinem Jahr eine positive

Finanzmitteländerung dargestellt werden. Zusätzliche Tilgungsauszahlungen durch die Aufnahme neuer Kredite führen in den Folgejahren zu weiteren Belastungen für einen Finanzplanausgleich.

Die finanzielle und damit die dauernde Leistungsfähigkeit des Landkreises Anhalt-Bitterfeld ist derzeit als nicht gesichert anzusehen. Somit wäre die Genehmigung für den in der Haushaltssatzung festgesetzten Gesamtbetrag der Kreditaufnahmen grundsätzlich zu versagen. Eine Genehmigung kommt daher nur ausnahmsweise in Betracht, wenn die mittels Kreditaufnahme zu finanzierenden Maßnahmen unabweisbar geboten sind.

Bei der Ermittlung des genehmigungsfähigen Kreditbedarfs sind regelmäßig technisch oder rechtlich unaufschiebbare Fortsetzungsmaßnahmen sowie durch genehmigte Verpflichtungsermächtigungen der Vorjahre bereits bestätigte Vorhaben zu berücksichtigen. Neumaßnahmen sind bei veranschlagter Kreditaufnahme nur insoweit berücksichtigungsfähig, als diese Vorhaben zeitlich und sachlich unabweisbar sind oder außergewöhnlich hoch gefördert werden.

Die Prüfung der vom Landkreis vorgelegten Unterlagen ergab, dass unabweisbare Maßnahmen nur einen Kreditbedarf i.H.v. 6.602.700 Euro rechtfertigen. Hierfür ist die Genehmigung zu erteilen. Im Übrigen ist die Kreditgenehmigung zu versagen.

4)

Die Genehmigung der Investitionskredite kann gemäß § 108 Abs. 2 KVG LSA zur Sicherstellung der gesetzlichen Voraussetzungen nach pflichtgemäßem Ermessen mit einer aufschiebenden Bedingung verbunden werden, bei der der Landkreis vor Inanspruchnahme der Genehmigung an ein bestimmtes zukünftiges Ereignis gebunden ist.

Der Landkreis Anhalt-Bitterfeld hat Investitionen für die Kreisstraßenmeisterei i. H. v. 580.000 Euro für die erstmalige Übernahme des Winterdienstes in Eigenregie vorgesehen. Entsprechend der Darstellung des Landkreises Anhalt-Bitterfeld vom 10. März 2023 liegt hierzu eine Wirtschaftlichkeitsüberprüfung vor, welche im Ergebnis die Durchführung in Eigenregie favorisiert. Allerdings sei der FD Tiefbau/Kreisstraßenmeisterei noch beauftragt worden, offene Fragen abschließend zu bewerten. Somit kann die Unabweisbarkeit dieser Maßnahme nicht abschließend geprüft werden.

Im Ergebnis der erfolgten Ermessensausübung zeigt sich, dass ein kommunalaufsichtliches Handeln in Form einer aufschiebenden Bedingung geeignet, erforderlich und notwendig ist, um in gebotener Weise sicher zu stellen, dass für die erfolgte Genehmigung trotz fehlender Leistungsfähigkeit des Landkreises die Anforderungen der Unabweisbarkeit für die Kreditinanspruchnahme erfüllt sind.

5)

Der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen wurde in der Haushaltssatzung 2023 auf 7.099.200 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:

	2023	VE kassenwirksam in			Gesamt
		2024	2025	2026	
Festsetzung in § 3 der HH-Satzung	7.099.200,0	6.599.200,0	500.000,0		7.099.200,0
Im Finanzplan vorgesehene Kreditaufnahmen		7.869.768,0	2.516.100,0	0,0	10.385.868,0
davon für Umschuldungen		542.268,0	0,0	0,0	542.268,0
ordentliche Kreditaufnahme		7.327.500,0	2.516.100,0	0,0	9.843.600,0
Genehmigungspflichtige Verpflichtungsermächtigung		6.599.200,0	500.000,0	0,0	7.099.200,0

Demzufolge ist der in der Haushaltssatzung 2023 festgesetzte Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen in voller Höhe genehmigungspflichtig.

Von der Aufsichtsbehörde sind bei der Genehmigung der Verpflichtungsermächtigungen die gleichen Kriterien zugrunde zu legen, wie bei der Genehmigung der jeweiligen Kreditermächtigung des Haushaltsjahres. Bei der Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen ist grundsätzlich § 107 Abs. 2 KVG LSA zu beachten, wonach diese Verpflichtungsermächtigungen nur zulässig sind, wenn hierdurch der Ausgleich künftiger Haushalte nicht gefährdet wird.

Wie bereits unter Ziffer 3) festgestellt, ist die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landkreises als nicht 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 werden kann.

Es wird auch darauf hingewiesen, dass auf der Grundlage der vorliegenden Genehmigung des Gesamtbetrages der Verpflichtungsermächtigungen eine Kreditgenehmigung nur hergeleitet werden kann, sofern im Haushaltsjahr die Voraussetzungen der §§ 108, 99 KVG LSA festgestellt werden können.

6)

Entsprechend § 5 der hier in Rede stehenden Haushaltssatzung sollen im Haushaltsjahr 2023 die Umlagesätze für die Erhebung der Kreisumlage von 39,00 v. H. auf 40,50 v. H. erhöht werden.

Gemäß § 99 Abs. 3 KVG LSA und § 19 Abs. 1 FAG LSA kann der Landkreis, soweit die übrigen Erträge nicht ausreichen, zur Deckung seines Bedarfes eine Kreisumlage erheben. Die Umlagebefugnis des Landkreises findet eine Einschränkung in dem von ihm zu wahrenen Gebot, auf die Finanzlage der kreisangehörigen Gemeinden Rücksicht zu nehmen und seine Interessen sowie deren finanzielle Sicherung nicht einseitig zu Lasten der Gemeinden zu verfolgen. Hieraus folgt verfahrensrechtlich, dass der Landkreis nicht nur den eigenen Finanzbedarf, sondern auch denjenigen der umlagepflichtigen Gemeinden zu ermitteln, auf dieser Grundlage seine Entscheidung zu treffen und in geeigneter Form offenzulegen hat.

Die vorgelegten Unterlagen belegen einen Abwägungsprozess zwischen den eigenen finanziellen Interessen des Landkreises Anhalt-Bitterfeld und den finanziellen Interessen der kreisangehörigen Kommunen, wobei hinsichtlich der Wirkungen der Festsetzung eine Gesamtbetrachtung aller kreisangehörigen Kommunen vorgenommen wurde. Im Ergebnis führt nach den Feststellungen des Landkreises der beschlossene Hebesatz von 40,50 v. H. nicht dazu, dass seinen kreisangehörigen Gemeinden die finanzielle Mindestausstattung zur Wahrnehmung ihrer Pflichtaufgaben sowie von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben grundsätzlich entzogen wird.

Die vom Landkreis beschlossene Erhöhung des Kreisumlagehebesatzes auf jeweils 40,50 v. H. ist mit der Finanzhoheit der kreisangehörigen Gemeinden und mit der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung vereinbar. Die Genehmigung ist daher zu erteilen.

7)

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. Im Haushaltskonsolidierungskonzept sind der erforderliche Zeitraum und die Maßnahmen festzulegen, um die Zahlungsfähigkeit innerhalb des mittelfristigen Finanzplanungszeitraumes ohne Überschreiten der Genehmigungsgrenze nach § 110 Abs. 2 KVG LSA wiederherzustellen.

Nach dem vom Landkreis Anhalt-Bitterfeld vorgelegten Haushaltskonsolidierungskonzept belaufen sich zum Stand 31. Dezember 2022 die Liquiditätskredite auf 38 Mio. Euro. Bereits mit der Verfügung zur Haushaltssatzung 2022 wurde der Landkreis darauf hingewiesen, dass die Regelung des § 100 Abs. 5 KVG LSA darauf abzielt, den Höchstbetrag der Liquiditätskredite im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum unter die Genehmigungspflicht des § 110 Abs. 2 KVG LSA abzusenken.

Daher ist auch das Haushaltskonsolidierungsprogramm auf diesen Höchstbetrag auszurichten. Trotz dieser Ausführungen wurde das Haushaltskonsolidierungskonzept nicht entsprechend überarbeitet, da weiterhin eine Darstellung auf Grundlage der tatsächlich mit Stand 31.12. des Vorjahres aufgenommenen Liquiditätskredite erfolgt.

Mit Schreiben vom 21. März 2023 führte der Landkreis Anhalt-Bitterfeld weiter aus, dass der Gesetzgeber gewollt hätte, dass die Tatsächlichkeit berücksichtigt wird. Der Argumentation des Landesverwaltungsamtes könne daher nicht gefolgt werden, da bei einer sehr positiven Entwicklung der Liquidität - z. B. in den positiven Bereich – es trotzdem bei einer Konsolidierungspflicht verbleiben würde.

Die Argumentation des Landkreises Anhalt-Bitterfeld hierzu kann nicht nachvollzogen werden. Die Regelung des § 105 Abs. 5 KVG LSA zielt ausweislich des unmissverständlichen Wortlauts darauf ab, dass durch die Maßnahmen im Haushaltskonsolidierungskonzept die Kommune innerhalb des mittelfristigen Finanzplanungszeitraumes ihren bestehenden Zahlungsverpflichtungen ohne Überschreiten der Genehmigungsgrenze nach § 110 Abs. 2 KVG LSA nachkommen kann. Sollte in einem der Jahre ein erheblicher Finanzmittelüberschuss entstehen, kann dieser zur Reduzierung des Höchstbetrages der Liquiditätskredite verwendet werden. Soweit die überarbeitete Finanzplanung ein dauerhaftes Unterschreiten des genehmigungspflichtigen Höchstbetrages ausweist, ist die Konsolidierungspflicht erfüllt. Weitere Maßnahmen sind dann nicht mehr erforderlich.

Ausgehend von einem Bestand zum Stichtag am 31. Dezember 2022 i. H. v. 38 Mio. Euro geht das Haushaltskonsolidierungskonzept bis Ende 2026 ohne Konsolidierungsmaßnahmen von einem Stand der Liquiditätskredite in Höhe von 123 Mio. Euro aus. Ausgehend von dem in der Haushaltsatzung 2022 genehmigten Höchstbetrag der Liquiditätskredite von 60 Mio. Euro dürfte dieser Betrag wesentlich höher sein. Für den gleichen Zeitraum zeigt das Haushaltskonsolidierungskonzept eine Verbesserung im Finanzplan i. H. v. 2,8 Mio. Euro auf. Angesichts der erheblichen Liquiditätskredite führen diese Maßnahmen nicht zu einem Abbau der Liquiditätskredite.

In diesem Zusammenhang wird zwar berücksichtigt, dass der Landkreis Anhalt-Bitterfeld aufgrund der aktuellen Lage wie alle Landkreise vor erheblichen Herausforderungen steht, jedoch zeigt der Landkreis Anhalt-Bitterfeld durch sein Haushaltskonsolidierungskonzept keinen ausreichenden Willen, die überhöhten Liquiditätskredite abzubauen bzw. ein weiteres Ausufern zu verhindern. So wird nach wie vor ein Abbau der freiwilligen Leistungen, die Reduzierung der Personalkosten oder die Erhöhung von Gebühren nicht betrachtet. Trotz Hinweisen des Landesverwaltungsamtes zur Haushaltsatzung 2022 ändert der Landkreis Anhalt-Bitterfeld seine Praxis auch zu den freiwilligen Leistungen nicht. Anstatt eine Reduzierung der freiwilligen Zahlungen zu veranlassen, soll beispielsweise die Schüler-Regio-Card auch über den 31. Juli 2023 fortgeführt werden. Die hierzu unabhängig erfolgende Prüfung ist im Übrigen noch nicht abgeschlossen.

Letztlich erfolgte auch die Darstellung des Zuschussbedarfes für kostenrechnende Einrichtungen, wie z. B. Musikschule, Kreisvolkshochschule etc., ohne die Berücksichtigung der internen Leistungsbeziehungen. Dadurch werden die freiwilligen Leistungen – zu welchen auch der an die Gesundheitszentrum Bitterfeld/Wolfen gGmbH gezahlte Zuschuss gehört - in einer geringeren Höhe als tatsächlich erforderlich angegeben.

Insgesamt wird daher das Konsolidierungskonzept den gesetzlichen Anforderungen nicht gerecht, obwohl für den Landkreis weiteres Konsolidierungspotential zur Verfügung steht. Daraus schlussfolgernd wird nach § 147 KVG LSA angeordnet, dass das Haushaltskonsolidierungskonzept unter Beachtung der Regelungen des § 100 Abs. 5 KVG LSA bis zum 31. Januar 2024 zu überarbeiten und dem Landesverwaltungsamt zur Prüfung vorzulegen ist. Die Anordnung ist geeignet und erforderlich, um den Landkreis spätestens mit der Beschlussfassung über die Haushaltssatzung 2024 zu einer regelkonformen Umsetzung bestehender gesetzlicher Verpflichtungen anzuhalten.

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen die unter Ziffer 3. getroffene Entscheidung kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe unmittelbar Klage beim Verwaltungsgericht Halle schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle erhoben werden.

Gegen die übrigen getroffenen Entscheidungen kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe schriftlich oder zur Niederschrift Widerspruch beim Landesverwaltungsamt in Halle (Saale) erhoben werden.

Hinweise:

- Um die Vollziehbarkeit des Haushalts herbeizuführen, bedarf es der zustimmenden Erklärung des Landkreises. 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.
- Ich bitte um umgehende Übersendung der durch den Landrat ausgebrachten Haushaltssperre.
- Der Landkreis wird gebeten, die halbjährliche Berichterstattung - erstmals am 30. Juni 2023 - zum Stand der Erstellung der Jahresabschlüsse fortzuführen. In diesem Zusammenhang wird explizit auf den Erlass des MI LSA vom 15. Oktober 2020 verwiesen.
- Zu den Wirtschaftsplänen sowie zu dem Stellenplan bleiben weitere Verfügungen vorbehalten.
- Die Prüfung der Haushaltssatzung ergab, dass bei der Angabe des Gesamtbetrages der Einzahlungen aus Finanzierungstätigkeit in der Haushaltssatzung ein Fehler enthalten ist. Anstatt der Angabe von 9.432.600 Euro müsste die Angabe richtig 9.423.600 Euro lauten. Hierbei han-

delt es sich nach Angaben des Landkreises Anhalt-Bitterfeld um einen Schreibfehler. Schreibfehler können nach § 1 VwVfG LSA i. V. m. § 42 VwVfG jederzeit berichtigt werden. Daher ist die Haushaltssatzung 2023 vor der Veröffentlichung der Haushaltssatzung entsprechend zu korrigieren.

- 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.

Im Auftrag


Dr. Preuße