

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



SGSA, Sternstr. 3, 39104 Magdeburg

Ministerium für Inneres und Sport
des Landes Sachsen-Anhalt
Referat 33
z. Hd. Herrn Mietzner
Halberstädter Straße 2/am „Platz des 17. Juni“
39112 Magdeburg

Per E-Mail an
rolf.mietzner@mi.sachsen-anhalt.de
christian.knust@mi.sachsen-anhalt.de

Städte- und Gemeindebund
Sachsen-Anhalt (SGSA)
- Landesgeschäftsstelle -
Sternstraße 3, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 5924-300
Telefax: 0391 5924-444

E-Mail: post@sgsa.info
Internet: www.kommunales-sachsen-anhalt.de

Sparkasse Magdeburg
IBAN: DE56 8105 3272 0036 0029 00
BIC/SWIFT: NOLADE21MDG

Auskunft erteilt: Fr. Pankrath/Hr. Langhoff
Durchwahl: 0391 5924-372/-370

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
04.01.2024

Unser Zeichen
pa-bö

Datum
07.02.2024

Stellungnahme zum Erlassentwurf mit Hinweisen zur Aufstellung und zum Inhalt eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes sowie zum Umgang mit der vorläufigen Haushaltsführung

Sehr geehrter Herr Mietzner,

gern nehmen wir die Gelegenheit zur Stellungnahme wahr. Wir bedanken uns nochmals für das sachdienliche Gespräch am 01.02.2024, in welchem Sie unterstrichen haben, dass es sich bei diesem Runderlass nicht um verbindliche Vorgaben, sondern um zusammengetragene Erkenntnisse und Vorschläge aus der Beratungspraxis des Ministeriums für Inneres und Sport (MI) und bekannten Konsolidierungskonzepten handelt, die die Kommunen unterstützen sollen, eigene Konzeptionen zu entwickeln.

Es ist begrüßenswert, dass das MI nunmehr beabsichtigt, den alten Haushaltskonsolidierungserlass aus dem Jahr 2004 umfassend zu überarbeiten, dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass im kommunalen Haushaltsrecht zwischenzeitlich ein kompletter Systemwechsel stattgefunden hat.

Im Erlassentwurf wird versucht, der kommunalen Selbstverwaltung (im vorliegenden Fall insbesondere der Finanz-, Personal- und Organisationshoheit) angemessen Rechnung zu tragen, was aber an einigen Stellen im Runderlass noch einer stärkeren Betonung bedarf. Ob die mit den Hinweisen und insbesondere im Maßnahmenkatalog (Anlage 4) dargestellten Handlungsoptionen zur Anwendung kommen können, lässt sich ausschließlich unter Berücksichtigung der kommunal-individuellen örtlichen Verhältnisse ermitteln. Diese Prämisse sollte sich wie ein roter Faden durch die gesamten Empfehlungen ziehen. Vor dem Hintergrund ist es auch empfehlenswert, die Hinweise als „Orientierungshilfe“ und nicht als „Runderlass“ zu veröffentlichen. Hierdurch könnte der empfehlende Charakter unterstrichen und Befürchtungen seitens der Kommunen vor einer Überregulierung entgegengetreten werden.

Als übergeordnete Zielstellung des Runderlasses sollte auch eine Bewusstseinsstärkung der Vertretungen für ihre haushalterische Verantwortung im Rahmen der Beschlussfassung über Maßnahmen mit finanziellen Auswirkungen verfolgt werden. Denn die demokratischen Prinzipien in der kommunalpolitischen Diskussion, die letztendlich in die Beschlussfassung durch die Vertretung münden, führen in der Praxis gelegentlich dazu, dass haushaltsrechtlich Notwendiges politisch Gewünschtem weichen muss.

Zu den Hinweisen im Einzelnen:

A. Vorbemerkung

Im 2. Absatz, Satz 1 wird als Zielstellung definiert, den Kommunalaufsichtsbehörden einen „Maßstab“ für ihre aufsichtliche Tätigkeit zu geben. Der Begriff „Maßstab“ indiziert Verbindlichkeit und steht damit im Widerspruch zum kommunalen Selbstverwaltungsgedanken. Wir regen an, den Begriff „Maßstab“ durch den Begriff „Rahmen“ zu ersetzen.

Im 2. Absatz bitten wir Satz 2 durch folgende Präzisierung zu ersetzen:

„Dabei haben die Kommunalaufsichtsbehörden die jeweiligen örtlichen Verhältnisse zu berücksichtigen. Sie sind gehalten, die Haushaltskonsolidierung der betreffenden Kommunen im Rahmen der Aufsichts- und Beratungspflicht nach § 143 Abs. 1 und 2 KVG LSA wirksam zu begleiten und alle hierfür notwendigen kommunalaufsichtlichen Maßnahmen nach §§ 143 bis 149 KVG LSA zu ergreifen.“

B. 1. Aufstellungsverpflichtung

Unter a) 1. Absatz, Satz 2

sollte gestrichen oder erweitert werden. Gefordert ist im Gesetz die stetige Aufgabenerfüllung der Kommunen. Die richtet sich nicht ausschließlich auf die Versorgung der Einwohnerschaft, sondern mindestens auch auf die Schaffung wirtschaftlicher Rahmenbedingungen.

Unter a) 2. Absatz

würden wir uns bei der Normierung der Tatbestände, die eine Haushaltskonsolidierungsverpflichtung auslösen, eine Gewichtung der einzelnen Konsolidierungspflichten im Kontext zu den in § 98 KVG LSA fixierten Haushaltsgrundsätzen und weiteren haushaltsrechtlichen Vorgaben wünschen. Kernelement des neuen Haushaltsrechtes ist der Ergebnishaushalt. Daran sollten sich auch weitere Obliegenheiten ausrichten. Das ist insbesondere dann relevant, wenn durch einzelne Konsolidierungsmaßnahmen Zielkonflikte hinsichtlich der unterschiedlichen Konsolidierungspflichten entstehen. So kann z. B. eine Vermögensveräußerung, die dem Konsolidierungsziel des § 100 Abs. 5 KVG LSA dient, eine Konsolidierung des Ergebnishaushaltes unter Umständen erschweren oder gar erst auslösen.

Insofern sollte – wo nötig – auch eine stärkere Differenzierung danach erfolgen, ob sich ein Konsolidierungsziel durch Beeinflussung der Erträge und Aufwendungen (§ 100 Abs. 3 und 4 KVG LSA) oder durch Beeinflussen der Einzahlungen und Auszahlungen (§ 100 Abs. 4 KVG LSA) erreichen lässt.

Unter b) 2. Absatz, Satz 2

fordert der Entwurf, sofort umsetzbare Konsolidierungsmaßnahmen unverzüglich zu realisieren und verbietet die Verlagerung auf zukünftige Haushaltsjahre. Diese Forderung trägt dem

Selbstverwaltungsgedanken nicht hinreichend Rechnung. Beispielsweise wären nahezu alle Konsolidierungsmaßnahmen zur Einnahmesteigerung in der Theorie sofort umsetzbar, nicht jedoch kommunalpolitisch. Wir schlagen folgende Änderung vor:

„Die Vertretung entscheidet über umzusetzende Konsolidierungsmaßnahmen. Sofort umsetzbare Konsolidierungsmaßnahmen sollten unverzüglich realisiert und nicht auf zukünftige Haushaltsjahre verlagert werden.“

Unter b) 3. Absatz

bleibt unklar, wie mit der Fortschreibung zu verfahren ist, wenn der gesetzlich maximal mögliche Konsolidierungszeitraum erreicht ist, nicht aber das Konsolidierungsziel. Hier erbitten wir einen klarstellenden Hinweis im Erlass.

Die im 4. Absatz enthaltenen, auf § 100 Abs. 5 Satz 1 KVG LSA bezogenen Hinweise, dass eine Abweichung vom vorgegebenen Konsolidierungszeitraum - hier der mittelfristigen Finanzplanungszeitraum - im Einzelfall nur dann in Betracht kommt, wenn eine Konsolidierung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist, gilt für die anderen Konsolidierungssituationen gleichermaßen und sollte deshalb verallgemeinert werden.

Unter c)

bitten wir um Prüfung, ob die Ausführungen zutreffend sind. Das Haushaltskonsolidierungskonzept ist gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 7 KomHVO Anlage zum Haushaltsplan, der seinerseits Bestandteil der Haushaltssatzung ist. Insoweit erscheint eine „gesonderte“ Beschlussfassung nicht erforderlich.

B.2. Inhalt

Der 3. Absatz

ist missverständlich, da die Fälle des § 100 Abs. 4 KVG LSA explizit einbezogen scheinen. Wir empfehlen den Zusatz „im Sinne des § 100 Abs. 3 Satz 3 KVG LSA“ zu streichen.

Im 4. Absatz

ist die Notwendigkeit des Produktbezuges fraglich. Diese Forderung konterkariert die Zielstellung Bürokratieabbau und steht im Widerspruch zu den Bestrebungen der Kommunen nach Effizienzsteigerung und Prozessoptimierung. Personalbestand, Sachmittel u. ä. lassen sich auch generalisierend und nicht produktbezogen konsolidieren. Gegebenenfalls kann auch die Betrachtung ganzer Produktbereiche oder Produktgruppen ausreichend sein. Insofern sollten die diesbezüglichen Ausführungen entschärft werden.

Die Aussage, dass die finanziellen Auswirkungen bei der Erarbeitung des mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplans Berücksichtigung zu finden haben, erscheint missverständlich. Das Haushaltskonsolidierungskonzept folgt dem Haushaltsplan, wenn sich im Aufstellungsverfahren eine Konsolidierungspflicht nach § 100 Abs. 3 - 5 KVG LSA offenbart. Insoweit spiegeln sich in einem solchen Fall die im Haushaltsplan bereits angelegten Konsolidierungsmaßnahmen in einem zeitlich ggf. darüberhinausgehenden Konsolidierungskonzept. Zutreffend wäre allerdings, dass die in einem Haushaltskonsolidierungskonzept festgelegten Maßnahmen bei zukünftigen Haushaltsplanungen zu berücksichtigen sind.

Mit Blick auf die vorgeschlagenen Anlagen 1 bis 3 bitten wir um eine Ergänzung, dass andere in den Kommunen bereits etablierte Darstellungsformen im Haushaltskonsolidierungskonzept beibehalten werden können.

B.2.1 Ursachenanalyse

Im 2. Absatz

wird eine Aufgaben- und Produktkritik unter zielgerichteter Einbeziehung einer Kosten- und Leistungsrechnung gefordert. Die Formulierung sollte weicher sein. Zudem erinnern wir daran, dass wir uns in Sachsen-Anhalt bewusst gegen die Vorgabe einer Vollkostenrechnung entschieden haben. Die Kommunen entscheiden im Rahmen ihrer (Steuerungs-)Bedürfnisse über Art und Umfang der Kosten- und Leistungsrechnung. Insofern schlagen wir zur Klarstellung folgende Ergänzung vor:

„Hierbei sollte nicht nur eine Aufgaben-, sondern auch eine Produktkritik gegebenenfalls unter zielgerichteter Einbeziehung einer vorhandenen Kosten- und Leistungsrechnung erfolgen...“

Im 3. Absatz

sollte die Formulierung weicher sein: *„In diesem Zusammenhang sollte geprüft werden, ...“*.

Im 4. Absatz

sollte bezüglich der Einbeziehung von Ausgliederungen und Beteiligungen in die Ursachenanalyse an deren Relevanz für die Haushaltskonsolidierung angeknüpft werden und die Formulierung weicher sein. Nicht alle Beteiligungen, z. B. an der KOWISA, FEO oder MIDEWA sollten als Konsolidierungsmasse betrachtet werden.

„Im Rahmen der Ursachenanalyse sollten für die für eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung relevante“ Ausgliederungen der Kommune ... sowie Beteiligungen ... einbezogen und deren haushaltswirtschaftliche Relevanz betrachtet werden“.

B.2.2 Konsolidierungsmaßnahmen

Im 2. Absatz

ist der in Klammern gesetzte Begriff „Ressourcenverbrauch“ entweder hinter den Begriff „Aufwendungen“ zu setzen oder zu streichen. Auszahlungen haben nur bedingt auch einen Ressourcenverbrauch zur Folge.

Im Absatz 4 Satz 1

sollte an Stelle der Formulierung „zu Einsparungen an Aufwand und Auszahlungen“ die Formulierung „zur Reduzierung an Aufwand und/oder Auszahlungen“ verwendet werden. Aufwand ist nicht zwingend zahlungswirksam, der Begriff „Einsparungen“ ist missverständlich.

Im Absatz 4

bitten wir darum, nach Satz 2 folgenden Satz 3 einzufügen:

„Ob die Handlungsoptionen tatsächlich geeignet sind, haben die betroffenen Kommunen unter Berücksichtigung der jeweiligen örtlichen Verhältnisse zu ermitteln.“

B.2.2.1 Aufwendungen und Auszahlungen

Ganz am Anfang der Ausführungen und damit an exponierter Stelle wird die Prüfung der „Personalausgaben“ – besser wäre: „Personalaufwendungen/-auszahlungen“ - als prioritäre Daueraufgabe definiert. Grundsätzlich sind die Kommunen gemäß § 75 Abs. 1 KVG LSA verpflichtet, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Beschäftigten einzustellen. Daran sollte der Runderlass anknüpfen. Hieraus lässt sich für alle Kommunen eine Verpflichtung zur regelmäßigen Prüfung ableiten, ob der aktuelle Personalbestand noch erforderlich ist. Insofern sollte dieser im 3. Absatz auch aufgegriffene Gedanke an den Anfang der Ausführungen gestellt werden.

Dabei ist zu beachten, dass sich der Personalbestand in erster Linie an den Aufgaben und nicht an der finanziellen Leistungsfähigkeit zu orientieren hat. Daher bitten wir den Absatz 3 zu streichen.

Im 4. Absatz

bitten wir einleitend um Ergänzung der Ausgangssituation, dass jede Kommune eigene Aufgabenschwerpunkte festlegt und eine hierfür erforderliche Personalausstattung ermittelt. Die hervorgehobene Stellung der Kennzahlen im Erlass suggeriert indirekt einen maximalen Sollbestand. Wir bitten hier um eine Entschärfung. So sollte deutlicher werden, dass mit den konkreten VbE-Vorgaben keine Zielvorgabe für den Personaleinsatz, sondern eine Art Hilfestellung zur wirtschaftlichen Rechtfertigung der möglichen Durchführung eines Organisationsgutachtens verbunden ist. Wünschenswert wäre auch ein Hinweis über die Ermittlung der Kennzahlen, z. B. in einer Fußnote.

Im 5. Absatz

bitten wir um Streichung der Passage: „... auch unter Berücksichtigung der demographischen Entwicklung ...“. Für eine Langfristprognose würden wir dieser Überlegung zustimmen. Es ist aber nicht davon auszugehen, dass sich die Bevölkerung innerhalb von 5 – 10 Jahren Konsolidierungszeitraum derart drastisch verändert, dass Personal in Größenordnungen entbehrlich würde. Basis für die Personalbemessung ist, wie oben bereits ausgeführt, die Betrachtung der aktuell und im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum bzw. einem ggf. darüberhinausgehenden Konsolidierungszeitraum zu erfüllenden Aufgaben (§ 75 Abs. 1 Satz 1 KVG LSA) und nicht eine darüberhinausgehende Entwicklung. Erfahrungen unter anderem in den Bereichen Schule oder Polizei haben offenbart, wie problematisch es sein kann, die Personalausstattung an einer prognostischen demographischen Entwicklung auszurichten. Zudem ist zu bedenken, dass die Kommunen viele Angebote und Aufgaben auch unabhängig von ihrer Einwohnerzahl erbringen müssen, so dass Remanenzkosten unweigerlich entstehen und auch verfassungsrechtlich anerkannt sind (Landesverfassungsgericht, Urteil vom 09.10.2012 - LVG 57/10).

Zum 8. Absatz

gestatten wir uns den Hinweis, dass nach unserer Wahrnehmung viele Kommunen in Sachsen-Anhalt nicht Mitglied der KGSt sind. Vor dem Hintergrund, dass KGSt-Materialien lediglich Empfehlungen nicht aber Richtwerte und schon gar nicht verbindliche Vorgabe sein können, sollte geprüft werden, ob auf derartige Verweise im Erlass verzichtet werden kann bzw. sie durch eine allen Kommunen zugängliche Alternative ergänzt werden können.

Unter a)

bitten wir um Überprüfung, ob eine Gemeinde tatsächlich die Möglichkeit hat, gemeindeübergreifend oder sogar landkreisübergreifend Daten zur Freistellung von Leitungsaufgaben zu generieren. Im Übrigen dürfte der Nachweis eines Konsolidierungspotentials aufgrund der Formulierung in § 22 Abs. 1 Satz 3 KiFöG, dass die Leitungsperson „in angemessenem Umfang vom Träger der Tageseinrichtung von der Betreuung freizustellen“ ist, an seine Grenzen stoßen.

Unter b)

sollte den Ausführungen einleitend vorangestellt werden, dass die Kommunen grundsätzlich frei entscheiden, ob sie für die Erfüllung ihrer im allgemeinen Interesse liegenden Aufgaben auf den Markt zurückgreifen oder hiervon absehen (EuGH Urteil vom 21.12.2016 - C 51/15). Dabei dürfen sie sich, abgeleitet aus Art. 28 Abs. 2 GG, im Interesse einer wirksamen Wahrnehmung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft nicht ihrer gemeinwohlorientierten Handlungsspielräume berauben (BVerwG Urteil vom 27.05.2009 - 8 C 10/08). Es obliegt ihnen vielmehr die Sicherung und Wahrung ihres Aufgabenbereiches, um eine wirkungsvolle Selbstverwaltung und Wahrnehmung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu gewährleisten. Dieser Gedanke ist insbesondere auch bei den Ausführungen zur Einschränkung des Betriebes kommunaler öffentlicher Einrichtungen zu beachten.

Des Weiteren bitten wir um Streichung des Satzes 2. Zur Begründung verweisen wir auf unsere Ausführungen zur Einbeziehung der demographischen Entwicklung in die Personalbedarfsermittlung weiter oben in dieser Stellungnahme.

Unter c) 1. Absatz, Satz 3

bitten wir um Streichung (mindestens Entschärfung) des Satzes 3. Zwangs- bzw. Notverkäufe zu Haushaltskonsolidierungszwecken sind abzulehnen. Bestenfalls sollte der Erlass den Kommunen eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung empfehlen, deren Ergebnis dann wiederum auch im Falle einer Unwirtschaftlichkeit verschiedene Optionen zuließe.

Außerdem ist der Vergleich der Vergütung der Geschäftsführung mit Vergütungen im Bereich der jeweiligen Kommune nicht immer angebracht. Ein wirtschaftliches Unternehmen ist am Markt zu messen. Deshalb können sich auch die Geschäftsführergehälter von Unternehmen, selbst dann, wenn Kommunen oder andere öffentliche Träger beteiligt sind, am Markt orientieren. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass die Unternehmen notwendiges Führungs- und Fachpersonal nicht mehr gewinnen können. Derartige Aspekte können bestenfalls im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, z. B. bei Entscheidung über Ausgliederung, Berücksichtigung finden.

Unter c) 3. Absatz

bitten wir in Satz 1 um Streichung der Passage: „und der Bilanzierung“. Es dürfte kaum möglich sein, einmal bestimmte Bilanzierungsgrundsätze zum Beispiel die Ausübung von Wahlrechten für die Zukunft ausschließlich zur „Ergebnisschönung“ zu ändern. Es gilt der Grundsatz an der materiellen Bilanzstetigkeit. Außerdem sind gerade in Unternehmen gegebenenfalls steuerrechtliche Aspekte zu berücksichtigen.

Satz 2 ist weicher zu formulieren. Der Zuschussbedarf ist Ausfluss der Aufgabenwahrnehmung der Kommune und insbesondere im Bereich der „freiwilligen“ Aufgaben relevant. Dies

gehört zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung und sollte deshalb im Erlass bestenfalls als Empfehlung ausgesprochen werden. Auf den Hinweis der Umwandlung in Überschüsse sollte verzichtet werden, weil dies i. d. R. für die Kommunen unzulässig sein dürfte.

Unter c) 4. Absatz

ist die Passage: „*das finanzielle Engagement von Kommunen in privatrechtlichen Gesellschaften hat Grenzen in der finanziellen Leistungsfähigkeit.*“ zu entschärfen. Zustimmung kann man dieser Aussage am ehesten noch, soweit es um neues Engagement der Kommunen in privatrechtliche Gesellschaften geht. Bestehende Beteiligungen sollten hier grundsätzlich nicht infrage gestellt werden.

Unter d) 2. Absatz

wird wiederholt auf die Notwendigkeit der Vorhaltung einer Kosten- und Leistungsrechnung verwiesen. Wir beziehen uns insoweit auf unsere Ausführungen zu B.2.1. und bitten um entsprechende Klarstellung.

Die Vorgabe („... *ist es sachdienlich* ...“) eines Benchmarkings lehnen wir ab. Dafür müssten in einem ersten Schritt Kommunen mit einer vergleichbaren Struktur sowie Ausgestaltung und Umfang der Aufgabenwahrnehmung identifiziert werden. In einem zweiten Schritt müsste in diesen Kommunen die Bereitschaft bestehen, sich an einem Benchmark zu beteiligen. Da dies nicht der alleinigen Entscheidung der konsolidierenden Kommune obliegt, kann ein Benchmark nur auf freiwilliger Basis erfolgen, was im Erlass dann auch seinen Ausdruck finden muss.

Unter e) 2. Absatz

sollte in Satz 1 der 2. Halbsatz gestrichen werden, weil es eben nicht nur auf die finanzielle Leistungsfähigkeit ankommt. Das Bundesverwaltungsgericht führte dazu in der o. g. Entscheidung aus, dass, wenn es sich um öffentliche Einrichtungen mit kulturellem, sozialen und traditionsbildenden Hintergrund handelt, die schon lange Zeit in der bisherigen kommunalen Alleinverantwortung lagen, je länger die kommunale Verantwortung für derart geprägte öffentliche Einrichtungen dauerte, umso mehr die Kommune zu einer wirksamen Wahrnehmung dieser Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft verpflichtet sei. Sie könne sich damit nicht der Aufgabenverantwortung für die so geprägten eigenen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft entziehen. Vielmehr obliege ihr auch die Sicherung ihres Aufgabenbereichs, um eine wirkungsvolle Selbstverwaltung und die effektive Wahrnehmung der ureigenen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sicherzustellen.

Im Übrigen bitten wir um eine sprachliche Anpassung, dass den Kommunen die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben nicht „zuzubilligen“ ist, sondern dass die Kommunen das Recht zur Wahrnehmung selber haben.

Zudem erfolgt hier eine Orientierung an der maximal zulässigen Höhe an freiwilligen Leistungen gemäß Ausgleichstockerlass. Zunächst sei der Hinweis erlaubt, dass der Ausgleichstockerlass erst seit dem 01.03.2023 die prozentualen Vorgaben auf den „Zuschussbedarf“ abstellt und nicht auf die „Aufwendungen“.

Aus diesem Grund ist der bei unserem Gespräch am 01.02.2024 erfolgte Hinweis auf die Rechtsprechung zum Umfang der freiwilligen Aufgaben nicht hilfreich, da diese z. T. an den Auszahlungen ansetzt. Ein Vergleich der prozentualen Vorgaben nach dem Erlassentwurf mit den gerichtlichen Vorgaben unterliegt hiermit generell einer Vergleichsstörung.

Im Übrigen ist die Gewährung von Bedarfszuweisungen nicht verfassungsrechtlich durch Art. 87 Abs. 3 und Art. 88 Verf LSA determiniert, womit diesbezüglich kein Rechtsanspruch besteht, und der Gesetzgeber an die Gewährung besondere Anforderungen stellen kann, die über die Anforderungen der normalen Haushaltskonsolidierung hinausgehen. Von daher kommt eine Orientierung an den Vorgaben des Ausgleichstockerlasses nur für jene Gemeinden in Betracht, die angesichts ihrer strukturellen finanziellen Situation „*Bedarfszuweisungen wegen einer Notlage im Haushalt auf der Grundlage eines Fehlbetrags in der Ergebnisrechnung*“ beantragen.

2.2.2 Erträge und Einzahlungen

Wir bitten um Aufnahme eines zweiten einleitenden Satzes:

„Zu berücksichtigen sind insbesondere Erträge und Einzahlungen, die nicht nur einmalig im Haushaltsjahr, sondern strukturell verbessernd wirken.“

Unter 2.2.2 a)

empfehlen wir als in der Konsolidierung zu beachtende Zielgröße auf die fiktiven Hebesätze in § 14 FAG LSA abzustellen. Deren Höhe wurde in der Gesamtbetrachtung über alle Städte und Gemeinden mit dem aktuellen Gutachten zum FAG bestätigt, welches darüber hinaus feststellt, dass für die Städte und Gemeinden in Sachsen-Anhalt keine nennenswerten ungenutzten Mehraufkommenspotenziale bei den Realsteuern bestehen. Das hätte den Vorteil, dass der Erlass an dieser Stelle nicht jährlich überprüft werden müsste. Zudem bliebe es den Städten und Gemeinden ja unbenommen, auf die aus dem HKS ableitbaren Durchschnittshebesätze abzustellen.

Am Rande sei der Hinweis gestattet, dass alle Städte und Gemeinden im Zuge der Grundsteuerreform ihre Hebesätze für die Grundsteuer 2025 in diesem Jahr neu festsetzen. Insofern hätten im Runderlass fixierte Hebesätze nur eine kurze Lebensdauer, was eher für einen Verzicht auf diese Vorgabe spricht.

Im letzten Absatz zu a)

werden wiederum interkommunale Vergleiche gefordert. Unabhängig von unseren grundsätzlichen Vorbehalten stellt sich für uns die Frage, ob und in welchem Umfang den Kommunen hierfür erforderliche Daten vorliegen.

2.2.2 b) - Vermögensveräußerung

Gemäß § 115 Abs. 1 KVG LSA **darf** die Kommune Vermögensgegenstände, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben in absehbarer Zeit nicht braucht, veräußern; allerdings in der Regel nur zu ihrem vollen Wert. Diese Regel sollte den Ausführungen im Erlass vorangestellt werden, um zu unterstreichen, dass „Notveräußerungen“ hiermit nicht gemeint sind.

Eine Veräußerung unter Buchwert beispielsweise kann sich auch für eine Konsolidierungskommune nur dann als sinnvoll erweisen, wenn zum Beispiel durch Einsparungen weiterer, durch den zu veräußernden Vermögensgegenstand ausgelöster Aufwendungen über den Konsolidierungszeitraum die kumulierten weiteren Aufwendungen den Buchverlust überkompensieren. Anderenfalls bestünde die Gefahr, eine Konsolidierung nach § 100 Abs. 3 KVG LSA zu erschweren oder ggf. sogar erst notwendig zu machen. Insofern schlagen wir hier zur Ergänzung auch eine die Rangfolge der Konsolidierungsziele präzisierende und auch im Übrigen mildere Formulierung für Satz 2 unter b) vor:

„Soweit eine Veräußerung nicht mehr für die Aufgabenerfüllung benötigter Vermögensgegenstände das Konsolidierungsziel des Haushaltsausgleichs oder Verschuldungsabbaus nicht gefährdet und auch im Übrigen wirtschaftlich sinnvoll erscheint, sollte vorrangig das Ziel verfolgt werden, bestehende Liquiditätskredite ...“

C. Vorläufige Haushaltswirtschaft

Den inhaltlichen Ausführungen ist vorwegzunehmen, dass der Entwurf nicht eindeutig erkennen lässt, ob die hier getroffenen Ausführungen grundsätzlich für alle Kommunen in vorläufiger Haushaltswirtschaft gelten sollen oder nur für die Kommunen in der Haushaltskonsolidierung. Die Ausführungen im 2. Absatz implizieren, dass die Ausführungen zur vorläufigen Haushaltswirtschaft im Kontext des Erlasses ebenfalls nur an die Konsolidierungskommunen gerichtet sind. Wir erbitten hier eine einleitende Klarstellung und entsprechende Anpassungen in den weiteren Ausführungen.

Im 2. Absatz, Satz 1

wird nicht die gesamte Bandbreite möglicher Sachverhalte abgebildet. Auch eine Kommune mit bestehendem Haushaltskonsolidierungskonzept kann in die vorläufige Haushaltsführung geraten. Insoweit wäre die Formulierung mindestens wie folgt zu erweitern: „... baldmöglichst ein schlüssiges Haushaltskonsolidierungskonzept aufstellen ~~zu können~~ bzw. ein bereits bestehendes Haushaltskonsolidierungskonzept fortschreiben zu können“. In diesem Sinne sind auch die weiteren Ausführungen in diesem Absatz zu überarbeiten.

Sofern die Regelungen zur vorläufigen Haushaltsführung alle Kommunen ansprechen sollen, wären weitergehende Änderungen nötig, weil nicht jede Kommune in der vorläufigen Haushaltsführung auch automatisch Konsolidierungskommune ist.

Der letzte Satz in Absatz 2

ist zu streichen. Einem vollständigen Verbot der Übernahme zusätzlicher rechtlicher Verpflichtungen im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung stehen die gesetzlichen Vorgaben des § 104 KVG LSA entgegen. Bei Unaufschiebbarkeit einer Maßnahme kann auch eine Kommune in der vorläufigen Haushaltsführung neue rechtliche Verpflichtungen eingehen. Auf diese gesetzliche Regelung wird im Erlassentwurf im nachfolgenden Absatz 3 auch ausdrücklich hingewiesen. Auch der 4. Absatz, Satz 2 ist in dem Zusammenhang widersprüchlich, soweit er es ausschließt, rechtliche Verpflichtungen erst zu schaffen. Auch dies ist unter dem Aspekt der Unaufschiebbarkeit nicht zutreffend und deshalb zu streichen. Im 6. Absatz wird sodann die Unaufschiebbarkeit von Maßnahmen explizit angesprochen und an dieser Stelle aber mit der Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben vermischt.

Wir erbitten im Erlass eine zutreffende Darstellung zur Frage der Unaufschiebbarkeit von Maßnahmen im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung, auch im Kontext zum Eingehen (neuer) rechtlicher Verpflichtungen. Eine Differenzierung zwischen pflichtigen und freiwilligen Aufgaben ist dabei nicht erforderlich, weil allein die Unaufschiebbarkeit der Maßnahmen entscheidungsrelevant ist.

Im 6. Absatz

sollte die „Nachweispflicht“ der Kommune gegenüber der Kommunalaufsichtsbehörde gestrichen werden. § 104 KVG LSA sieht eine derartige Anzeigepflicht nicht vor. Die Entscheidung über die Unabweisbarkeit erfolgt in der Kommune. Der Kommunalaufsichtsbehörde

steht diesbezüglich ihr durch § 145 KVG LSA eröffnetes Unterrichtsrecht zu, welches sie anlassbezogen wahrnehmen kann. Hierfür bedarf es keiner weitergehenden Regelung.

Im 9. Absatz

wird die Tilgung von Krediten unzutreffend unter den Begriff „Fortsetzung sonstiger Investitionsleistungen“ subsumiert. Haushaltssystematisch gehört die Tilgung von Krediten zur Finanzierungstätigkeit und nicht zum investiven Bereich. Die Tilgungsleistungen resultieren aus Kreditverträgen, also aus rechtlichen Verpflichtungen und sind somit auch im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung ohne Weiteres zulässig.

Im 10. Absatz

greift der Hinweis zur Abgabenerhebung in der haushaltslosen Zeit insbesondere in Bezug auf die Realsteuern nur die Alternative der Regelung in einer Haushaltssatzung auf. Es gibt aber auch Städte und Gemeinden mit einer separaten Hebesatzsatzung. In dem Fall sind die Hebesätze von der Haushaltssatzung abgekoppelt. Auf diesen Umstand sollte im Erlass hingewiesen werden.

Im letzten Absatz

wird ein restriktiver personalwirtschaftlicher Kurs für Kommunen in vorläufiger Haushaltswirtschaft gefordert. Für die Anzahl der Stellen wird von den Kommunen ein Stellenplan festgelegt, der Bestandteil des Haushaltsplanes ist. Losgelöst vom Haushaltsplan fehlt es in der vorläufigen Haushaltsführung für die Verwaltung an einer Ermächtigung, Stellen auf- oder abzubauen. Insbesondere ein Stellenabbau müsste zuvor in einem Stellenplan zum Beispiel als künftig wegfallend gekennzeichnet worden sein. Insofern bitten wir um Streichung des 2. Halbsatzes in Satz 1.

Zu Anlage 4

Hinsichtlich des erarbeiteten Maßnahmenkataloges gilt, dass die örtlichen Verhältnisse maßgebend für die infrage kommenden Konsolidierungsmaßnahmen sind (vergleiche dazu unsere einleitenden Ausführungen). Insofern verzichten wir auf eine umfassende Kommentierung der in Anlage 4 einzeln aufgelisteten Maßnahmen.

Nachfolgende Hinweise seien uns gleichwohl gestattet:

Zum Produkt 1111 „elektronische Verwaltung“

weisen wir jedoch darauf hin, dass die als Maßnahme genannte Prozessoptimierung durch Einführung von E-Gouvernement sowie der extensive Ausbau der Internetangebote sachgerecht sind und unterstützt werden sollten. Die Umsetzung verlangt jedoch in erheblichem Umfang den Einsatz zusätzlicher Personal- und Sachmittel. Da die Digitalisierung als Teil der Verwaltungsorganisation zu den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben gehört, sollte in dem Runderlass ausdrücklich klargestellt werden, dass die erforderlichen Personal- und Sachaufgaben für die kommunale Verwaltungsdigitalisierung nicht auf die Höchstgrenze der Aufwendungen für freiwillige Leistungen anzurechnen sind.

Zum Produkt 1113 „Fahrzeuge“

ist hinsichtlich des Vorschlages zur Finanzierung durch Werbung anzumerken, dass dies bei Behördenfahrzeugen kritisch zu betrachten ist. Dienstfahrzeuge, welche für Vollzugsaufgaben (Ordnungsdienst, Brandbekämpfung und Hilfeleistung sowie Vollstreckung) eingesetzt werden, sollten daher hier ausdrücklich ausgenommen werden. In diesem Zusammenhang ist

auch die Nutzung von Privatfahrzeugen abzulehnen, da die Einsatzfähigkeit jederzeit gewährleistet sein muss und der Schutz der Mitarbeiter im Vordergrund steht.

Zum Produkt 1117 „Energiekosten“

verweisen wir auf die kommende gesetzliche Pflicht zur Reduzierung des Gesamtenergieverbrauchs öffentlicher Stellen von 2 Prozent pro Jahr bis 20245 gemäß § 6 EnefG und die kommende Renovierungsverpflichtung aus Art. 6 EED i. H v. 3 Prozent der beheizten oder gekühlten Gesamtfläche.

Zum Produkt 5311 „Elektrizitätsversorgung“

regen wir an zu prüfen, ob hier ein Verweis auf die erneuerbaren Energien angebracht erscheint, womit dann auch der Bereich Photovoltaik erfasst sein dürfte.

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass zukünftige Zahlungen im Rahmen des derzeit im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Entwurfs für ein Gesetz zur Akzeptanzsteigerung und Beteiligung beim Ausbau der erneuerbaren Energien in Sachsen-Anhalt von der verpflichtenden Verwendung zu Haushaltskonsolidierungszwecke ausgenommen sind.

Zum Produkt 5511 „Öffentliches Grün / Bewirtschaftung“

sollte überlegt werden, den Hinweis zur Absenkung der Pflegestandards um die weiterhin zu beachtende Verkehrssicherungspflicht im Kontext der Gefahrenabwehr zu ergänzen.

Für Nachfragen bzw. weitere Gespräche stehen wir gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag


Langhoff