

RdErl. zu § 17 FAG**Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock, RdErl. MF 8.5.2015****1. Allgemeine Grundsätze und Rechtsgrundlagen**

Leistungen aus dem Ausgleichsstock können zur Milderung oder zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen und Notlagen im Haushalt sowie zur Vermeidung besonderer Härten bei der Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) vom 18. 12. 2012 (GVBl. LSA S. 641), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. 12. 2014 (GVBl. LSA S. 530), in der jeweils geltenden Fassung im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel leistungsschwachen Kommunen bewilligt werden. Diese Mittel aus dem Ausgleichsstock gliedern sich in Bedarfszuweisungen und Liquiditätshilfen zur Durchführung und Unterstützung bei der Haushaltskonsolidierung (§ 17 Abs. 2 Satz 1 FAG, siehe Nummer 2 und 3), in Zuweisungen an Kommunen zur Überwindung außergewöhnlicher Belastungen (§ 17 Abs. 1 Satz 1 FAG, siehe Nummer 4) sowie zum Ausgleich von Härten, die sich in Einzelfällen bei der Durchführung des kommunalen Finanzausgleichs (§ 17 Abs. 1 Satz 3 FAG, siehe Nummer 5) ergeben. Dabei dienen Bedarfszuweisungen der teilweisen Deckung des negativen Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit zuzüglich der ordentlichen Tilgung (Bemessungsgrundlage). Diese Zuweisungen können an haushaltsrechtliche Bedingungen geknüpft sein. Liquiditätshilfen hingegen dienen der Überbrückung von kurzfristig eingetretenen Liquiditätsengpässen bei der Begleichung von z.B. Rechnungen, Löhnen, Gehältern und sind grundsätzlich rückzahlbar.

Bedarfszuweisungen und Liquiditätshilfen werden nachrangig zu den eigenen Haushaltsmitteln der Kommunen sowie nachrangig zu sonstigen Drittmitteln zur Verfügung gestellt. Zwingende Voraussetzung für die Bewilligung ist die Wahrung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Haushaltsführung (§ 98 Abs. 2 des Kommunalverfassungsgesetzes – KVG LSA), andernfalls ist die Gewährung von Zuweisungen ausgeschlossen. Ein Rechtsanspruch auf Gewährung von Zuweisungen nach § 17 FAG in Verbindung mit diesem RdErl. besteht nicht.

2. Liquiditätshilfen**2.1 Voraussetzungen für die Gewährung von Liquiditätshilfen**

In Einzelfällen können Liquiditätshilfen gewährt werden, falls eine Kommune nach Ausschöpfung aller Liquiditätsreserven und des Höchstbetrags des Liquiditätskredits nicht in der Lage ist, ihren Zahlungsverpflichtungen nachzukommen. Voraussetzung ist, dass die Kommune zum Zeitpunkt der Antragstellung belegen kann, dass ihre Liquidität zu einem bestimmten Stichtag nicht mehr gegeben ist und die Zahlungsverpflichtungen auch nicht auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden können. Außerdem sollte muss die Kommune alle verfügbaren Möglichkeiten zur Erhöhung der Einzahlungen und Erträge ausgeschöpft (auch Entschuldungsprogramme) und alle Möglichkeiten zur Reduzierung der Auszahlungen und Aufwendungen genutzt haben, bevor sie einen Antrag auf Liquiditätshilfe stellen kann. Dies gilt nicht für kurzfristige finanzielle Engpässe von ein bis zwei Jahren.

Bei kurzfristigen finanziellen Engpässen von ein bis zwei Jahren müssen die einen Liquiditätshilfeantrag stellenden Kommunen nicht die seitens des Ministeriums geforderten Voraussetzungen zur Einzahlungs- und Ertragsverbesserung (Nummer 2.1.1 Buchst. a bis i) sowie zur Auszahlungs- und Aufwandsreduzierung erfüllen.

2.1.1 Einzahlungs- und Ertragsverbesserungen

Für Kommunen, die einen Antrag auf Liquiditätshilfe stellen, sollen sich wird, soweit es sich nicht um einen kurzfristigen Engpass handelt, festgelegt, dass sie sich bei der Erhebung von Steuern (siehe hierzu auch Erlasse des MI über das Recht zur Abweichung von Regelungen in Gebietsänderungsverträgen aufgrund der Pflicht zur Haushaltskonsolidierung vom 14. 10. und

Kommentiert [AP1]: Insgesamt ist der 2015er Erlass mit Blick auf das NKHR grundsätzlich stimmig aufgebaut war. Es ist nicht möglich, den 2011er Erlass ausschließlich durch terminologische Anpassungen für das NKHR anzupassen. Dafür sind die Systematiken zu verschieden. Gerade zu den beizubringenden Unterlagen und zum Verfahren sollte grundsätzlich erwogen werden, auf die 2015 er Bestimmungen aufzusetzen. Anderenfalls müsste der 2011er Erlass hier umfangreichere Ergänzungen und systematische Umstellungen erfahren.

Kommentiert [AP2]: Unter 1 sollen eigentlich nur allgemeingültige Aussagen getroffen werden. Systematisch ist zu überlegen, die Aussagen zur Bemessungsgrundlage nach hinten zu schieben.

Kommentiert [AP3]: Liquiditätsreserven im Sinne des § 21 Abs. 2 Satz 2 KomHVO? Das wären dann Barmittel, Sichteinlagen, insbesondere kurzfristige Geldanlagen wie Termineinlagen, Termingelder und Wertpapiere. Besonders hinsichtlich der Wertpapiere könnte fraglich sein, wie kurzfristig diese tatsächlich liquidierbar sind.

Kommentiert [JL4]: Auch diese Formulierung lässt eine Ermessensausübung zu!

Kommentiert [JL5]: Die hier deutlich werdende Verschärfung der Erlasse 2014 / 2015 in Form deutlich stärker ausgeprägter vorgeschalteter Bedingungen anstelle der bis dato häufiger verwendeten begleitenden Auflage sorgte für viel Kritik.

Kommentiert [JL6]: Diese Differenzierung zw. tatsächlich kurzfristigen Liquiditätsproblemen und (regulären) Liquiditätshilfeanträgen, die auf eine Umwandlung in eine Bedarfszuweisung abzielen, kam erst durch der Erlass 2015 rein. Grundsätzlich positiv. Jedoch kann dies eventuell gestraffter formuliert werden.

19.12.2011 32.2 10400 n.v.), Gebühren, Beiträgen und Entgelten an folgenden Leitlinien beispielhaft orientieren wie folgt erheben:

- a) für die Grundsteuer A und B einen Hebesatz von **bis zu mindestens 50 Prozentpunkten über dem gewichteten Durchschnittsbesatz** der jeweiligen Gemeindegrößenklasse des Jahres 2013,¹
- b) für die Gewerbesteuer einen Hebesatz von **bis zu mindestens 25 Prozentpunkten über dem gewichteten Durchschnittsbesatz der jeweiligen Gemeindegrößenklasse des Jahres 2013,**¹
- c) ~~Kostendeckungsgrad bei leistungsgebundenen Einrichtungen der Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung sowie Abfallentsorgung von 100 v. H.,~~
- d) beim Bestattungswesen müssen die Gebühren kostendeckend erhoben werden unter Herausrechnung der allgemeinen Erholungsflächen,
- e) bei allen weiteren pflichtigen kostenrechnenden Einrichtungen sind die Verwaltungsgebühren (§ 4 des Kommunalabgabengesetzes – KAG LSA), Benutzungsgebühren (§ 5 KAG LSA) und Beiträge (§ 6 KAG LSA) kostendeckend zu erheben,
- f) für die Benutzung öffentlicher Einrichtungen im freiwilligen Bereich der Kommune sollen Gebühren und Entgelte im rechtlich zulässigen Rahmen erhoben werden,
- g) neue Gebührentatbestände sind einzuführen oder diese auszuweiten (z.B. Parkgebühren, Sondernutzungsgebühren),
- h) Erhöhung der örtlichen Steuern,
- i) Erhöhung der Eintrittspreise für Veranstaltungen der Kommune.

2.1.2 Auszahlungs- und Aufwandsreduzierungen

Die systematische Überprüfung und Reduzierung **der Auszahlungen und des damit verbundenen laufenden Aufwandes** ist maßgeblich für den Erfolg einer Haushaltskonsolidierung. Daher hat die Kommune ihre Aufgabenwahrnehmung kontinuierlich kritisch zu überprüfen. ~~Die Kommune hat in diesem Zusammenhang darzustellen, ob sich nicht durch kommunale Gemeinschaftsarbeit einzelne Aufgaben wirtschaftlicher wahrnehmen lassen und sich dadurch der Bedarf reduzieren lässt.~~ Einsparungen sind bei folgenden Positionen möglich:

2.1.2.1 Personal**auszahlungen**/aufwand

Im Rahmen des Vollzugs des Haushaltskonsolidierungskonzeptes ist die Überprüfung des Personalbestandes als Daueraufgabe anzusehen. Bei dem Personal**auszahlungen**/aufw**endungen** sind alle Optimierungsmöglichkeiten auszunutzen. **Dabei kann im Wege der Aufgabenanalyse geprüft werden, ob auf die freiwillige Aufgabenerfüllung ganz oder teilweise verzichtet werden kann.** Ist dies nicht der Fall erfolgt eine Überprüfung der Aufbau- und Ablauforganisation mit dem Ziel, ob nicht durch Zusammenlegung und Verlagerung von Arbeitsbereichen, durch Technikeinsatz oder durch kommunale Gemeinschaftsarbeit weitere Einsparpotentiale erschlossen werden können. Das Ergebnis dieser Analyse ist in einer Übersicht (Vollbeschäftigteneinheit pro Einwohner – VbE) darzustellen und dem Haushaltskonsolidierungskonzept beizufügen. **Für z.B. Gemeindearbeiter, Personal in Bauhöfen ist grundsätzlich ein Richtwert von 1 VbE pro 1.000 EW anzusetzen.**

Die in Eigenbetrieben oder unmittelbaren Beteiligungen (bei Stimmrechten mit mehr als 50 v. H.) gebundenen Personalkosten sind unter Bezeichnung der jeweiligen Ausgliederungseinheit ebenfalls darzustellen und in die Haushaltskonsolidierung einzubeziehen.

2.1.2.2 Schuldendienst

Durch die Kommune ist darauf zu achten, **dass alle aktuellen Kreditverbindlichkeiten bedient werden können.** Die Höhe der Verschuldung aus Kreditaufnahmen nebst Zinsen ist im Rahmen einer Übersicht dem Haushaltskonsolidierungskonzept als Anlage beizufügen. Die Reduzierung der

Kommentiert [JL7]: Schon mit Urteil vom 25.04.2013 – Az: 2 A 286/12 MD (veröffentlicht im KNSA-Beitrag Nr. 520/2013) – hatte das Verwaltungsgericht Magdeburg festgestellt, dass eine Gemeinde, die sich in einem Gebietsänderungsvertrag zur Beibehaltung bestimmter Realsteuerhebesätze in einem eingemeindeten Ortsteil für eine bestimmte Zeit verpflichtet, daran gebunden ist, wenn die Vereinbarung wirksam zustande gekommen ist, eine einschränkende Auslegung des Vertragstextes nicht in Betracht kommt und der Gemeinde ein Recht auf Vertragsanpassung entsprechend § 60 VwVfG wegen Wegfalls der Geschäftsgrundlage nicht zusteht. Auch die daran anschließenden OVG-Rechtsprechung setzt Abweichungen von Gebietsänderungsverträgen sehr dtl. Grenzen. Durch die vom MF bisher vertretene Auffassung, dass Urteil nicht über den Einzelfall hinaus zur Anwendung kommt, sind mehrere Kommunen in kostenintensive Klageverfahren geschickt worden.

Kommentiert [JL8]: Die Formulierung „... bis zu ...“ kann dazu führen, dass Kommunen die Hebesätze zum Teil nur marginal über den Landesdurchschnitt erhöhen. Es gilt zu beachten, dass hier durch die Diskussion in 2014 und 2015 bereits eine Halbierung erreicht wurde. Zudem gilt des den Koalitionsvertrag und die beabsichtigten fixen Hebesätze bei der Steuerkraftmesszahlberechnung zu beachten.

Kommentiert [JL9]: Dieser Punkte sollte mit Blick auf die KAG-Änderung 2016 gestrichen werden.

Kommentiert [JL10]: Hier stand im Erlass 2014 noch „müssen“ und der Verein auf einem Kostendeckungsgrad „mindestens 10 v.H. über dem Landesdurchschnitt“.

Kommentiert [AP11]: Liquidhilfen und Bedarfszuweisungen setzen am Finanzhaushalt an (kurzfristig eingetretene Liquiditätsengpässe; Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit zzgl. ordentliche Tilgung). Hier wird an den Ergebnishaushalt angeknüpft. Das stellt einen sachlichen Bruch dar. Deshalb sollte man hier vielleicht besser an die Auszahlungen anknüpfen, weil man sich dann im Bereich der Liquidität bewegt.

Kommentiert [AP12]: Eine Kommune, die Probleme im Finanzhaushalt hat und damit diese Hilfen beantragen könnte, muss nicht zwingend eine Konsolidierungskommune sein. Nachfolgend wird vielfach auf das Konsolidierungskonzept verwiesen. Ein solches muss aber nicht zwangsläufig vorliegen.

Kommentiert [JL13]: Aufgrund der umfassenden Neuordnung des § 2b UStG dürfte das in vielen Bereichen in den kommenden Jahren schwierig sein, dies einzuschätzen. Gegebenenfalls als Merkposten.

Kommentiert [JL14]: Erhöhter Liquiditätsbedarf durch STARK II

¹ Gilt als Übergangsregelung bis zur Evaluation im Jahr 2017

Verschuldung und die Entwicklung des Schuldendienstes durch die Inanspruchnahme des **STARK II Programms** ist ebenfalls darzustellen.

2.1.2.3 Umlagen

Soweit die Kommune auf die Höhe der Umlage Einfluss nehmen kann (als Mitglied eines Zweckverbands), hat sie im Rahmen der ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten alles zu unternehmen, um mögliche Umlagezahlungen zu vermeiden oder zu reduzieren.

2.1.2.4 Freiwillige Leistungen

Im Zeitraum der Haushaltskonsolidierung ist darüber hinaus grundsätzlich solche **Auszahlungen und damit verbundener** Aufwand zu vermeiden, der nicht unmittelbar der Durchführung von kommunalen Pflichtaufgaben dient. **Der Anteil der freiwilligen Leistungen darf 2 v. H. der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit des betroffenen Haushaltsjahres nicht übersteigen.**

2.1.2.5 Pflichtaufgaben

Die Pflichtaufgaben sind auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu untersuchen. Dafür ist auch ein Vergleich zu anderen Kommunen der gleichen Größenklasse anhand der Zuschussbedarfe in den verschiedenen Einzelplänen (EP) oder später den Produktgruppen im Rahmen des Kommunalen Finanzmonitors vorzunehmen.

2.1.2.6 Investitionen

Zur Konsolidierung des Haushaltes sind Investitionen im pflichtigen eigenen Wirkungskreis, soweit diese nicht unabweisbar sind oder die Deckung unter Einhaltung des Konsolidierungszieles gewährleistet ist, zu vermeiden.

2.1.3 Sonstige Sorgfaltspflichten

2.1.3.1 Erträge/Einzahlungs- und Ertragserhöhungen

Die Kommune hat darauf zu achten, dass eigenes Beteiligungsvermögen einen Ertrag für den Haushalt erwirtschaftet und sie somit Erträge aus Beteiligungen erzielt, soweit § 128 KVG LSA dem nicht entgegensteht.

2.1.3.2 Immobilien

Immobilien, die für Zwecke der Kommune oder für die Erfüllung von der Verbandsgemeinde obliegenden Aufgaben nicht zwingend benötigt werden, sollen **sobald als möglich veräußert** werden. Zu den Grundstücken, die nicht offenbar für laufende Verwaltungszwecke genutzt werden (z.B. Sitz der Kommunalverwaltung, Schul- und Kindergartengrundstücke) ist jeweils detailliert von der Kommune Stellung zu nehmen. Für vermietete und verpachtete Grundstücke ist eine Erhöhung der verlangten Entgelte zu prüfen.

2.1.3.3 Demografie

Die Haushaltssituation ist an die demografische Entwicklung anhand der amtlichen Bevölkerungsprognose einschließlich der Altersstruktur, insbesondere im Hinblick auf bestehende Schulen und Kindertagesstätten, anzupassen und im Antrag darzustellen.

2.1.3.4 Forderungen

Durch die Kommune ist ein aktives Forderungsmanagement zu betreiben. Eine Übersicht über die **fälligen** Forderungen ist dem Antrag entsprechend dem Vordruck zum Forderungsmanagement (Anlage 1) beizufügen.

In begründeten Einzelfällen sind Ausnahmen **zulässig**.

2.2 Stellungnahme Kommunalaufsicht

Die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde hat diese Voraussetzungen zum Stichtag der Antragstellung der Kommune vorab rechtsaufsichtlich zu prüfen und eine Stellungnahme gegenüber

Kommentiert [JL15]: Sollte gestrichen werden, da Überprüfung freiwilliger Aufgaben bereits unter 2.1.2.1

Kommentiert [JL16]: Steh bereits eingangs durch Bezug auf die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Kommentiert [JL17]: Bisher liefert der kommunale Finanzmonitor des isw nur den Zuschussbedarf V in Euro je EW. Die im HKS Doppik des MI LSA zur Anwendung kommenden Zuschussbedarfe in Produktgruppen sind (bisher) nicht zielführend. Es gibt erhebliche Vergleichsstörungen beim Vergleich der Zuschussbedarfe beim HKS-Doppik. Der isw- Finanzmonitor abreite auf Basis der amtlichen Statistik (Ein- und Auszahlungen) auch hier ergeben sich erhebliche Vergleichsstörungen (z.B. Problematik) der inneren Verrechnungen.

Kommentiert [JL18]: Investitions- und Unterhaltungstau, fehlende Möglichkeit Liquiditätsreserve i.H. angesparter Investitionspauschale

Kommentiert [AP19]: Analog 2.1.2. formuliert, Außerdem ist die Gliederung nicht schlüssig. Das müsste dann hier eigentlich 2.1.3. sein. Für die Erträge gilt das o. zu Aufwendungen Gesagte entsprechend. Also eigentlich wäre auch hier ausgehend von der Bemessungsgrundlage auf die Einzahlungen abzustellen. Ich verzichte darauf, dass nachfolgend an jeder Stelle wo von einem Ertrag die Rede ist, noch einmal anzumerken.

Kommentiert [JL20]: Die ursprüngliche (2014) Formulierung „unverzüglich“ wurde rausgenommen. Gefahr der Buchverluste könnten für zusätzliche Konsolidierungserfordernisse sorgen

Kommentiert [AP21]: Hier ist von nicht für diese Zwecke genutzten Grundstücken die Rede, in der Aufzählung in den Klammern sind es aber genau die für solche Zwecke genutzten Grundstücke. Das ist irritierend.

Kommentiert [JL22]: Die Frage ist hierbei, inwieweit dies vom MF gewürdigt wird.

Kommentiert [JL23]: Wie soll dies hier dargestellt werden? Die Haushaltsplanung und damit auch die Haushaltskonsolidierungskonzepte berücksichtigen bereits die demografische Entwicklung. Zudem gibt es vielfältige Vorgaben seitens des Landes, z.B. Schulentwicklungsplanungsverordnung, Demografiecheck STARK III,

Kommentiert [I24]:

Kommentiert [JL25]: Hier konnte im Vergleich zum Erlass 2014 zumindest eine Änderung von „offen“ in „fällig“ erreicht werden. In der Anlage 1 die zwar auf 2.1.3.4 verweist wird dann jedoch nur von bestehenden Forderungen gesprochen!

Kommentiert [JL26]: Dieser Zusatz müsste eher vorangestellt werden. Er gilt nicht nur für 2.1.3.4

der Bewilligungsbehörde, entsprechend dem Vordruck zum Prüfvermerk (Anlage 2), abzugeben. In der Stellungnahme ist darzustellen, warum die Kommune nicht mehr in der Lage ist, ihren Zahlungsverpflichtungen nachzukommen. Darüber hinaus ist der Stellungnahme der Kommunalaufsicht eine Einschätzung über die Rückzahlungsmodalitäten beizufügen.

2.3 Vorzulegende Unterlagen

Dem Antrag auf Liquiditätshilfe sind eine detaillierte Liquiditätsübersicht mit aktuellen Tagesabschlüssen, ein Kassenflussplan und gegebenenfalls ein Haushaltskonsolidierungskonzept beizufügen.

Kommentiert [JL27]: Kam durch Hinweise zum Erlass 2014 rein.

Daneben soll die Kommune erklären, wann die Liquiditätsprobleme erstmals erkannt und welche gegensteuernden Maßnahmen bisher ergriffen wurden und worin die Ursachen für die Liquiditätsprobleme zu sehen sind. Liegt ein durch die Kommunalaufsicht beanstandetes oder gar kein Haushaltskonsolidierungskonzept vor, ist darzulegen, warum trotz bestehender Notwendigkeit zur Haushaltskonsolidierung bisher von der Erstellung bzw. Überarbeitung eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes abgesehen wurde. Sollte die Aufstellung eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes gemäß § 100 Abs. 3 KVG LSA nicht erforderlich sein, hat die Kommune eine Planung, die sich ausschließlich auf liquiditätswirksame Maßnahmen zur Verbesserung des Finanzhaushaltes bezieht, aufzustellen und vorzulegen. Die Kommune hat dazu sämtliche in Betracht kommende Maßnahmen tabellarisch darzustellen und die gebotenen Maßnahmen unverzüglich zu ergreifen. Zu den Erklärungen der Kommune ist die Stellungnahme der Kommunalaufsichtsbehörde vorzulegen.

2.4 Verfahren

Die Liquiditätshilfe wird durch schriftlichen Bescheid festgesetzt. Sie dient der Verstärkung der Kassenmittel. Die Liquiditätshilfe im laufenden Jahr ist unter dem Konto 6931 als Einzahlung in der Finanzrechnung und unter dem Konto 3311 in der Bilanz zu buchen. Eine Bewilligung von Liquiditätshilfe erfolgt gegebenenfalls unter der auflösenden Bedingung, dass die Kommune nach Auszahlung in der im Bewilligungsbescheid festgesetzten Frist ein beschlossenes und von der Kommunalaufsichtsbehörde genehmigtes unbeanstandetes Haushaltskonsolidierungskonzept und eine Planung, die sich ausschließlich auf liquiditätswirksame Maßnahmen zur Verbesserung des Finanzhaushaltes bezieht, vorlegt. In Ausnahmefällen kann auf diese auflösende Bedingung verzichtet werden, sofern eine Kommune belastbar darlegt, dass die Liquiditätsprobleme auf das laufende Jahr beschränkt sind und in den Folgejahren keine weiteren Hilfen benötigt werden und die zeitnahe Rückzahlung der Liquiditätshilfe sichergestellt ist. Dieser Vortrag bedarf der Bestätigung der Kommunalaufsichtsbehörde.

Kommentiert [AP28]: Das steht eigentlich im Widerspruch zum Verfahren. Unter 2.3. Danach sind diese Unterlagen für die Bewilligung vorzulegen.

Kommentiert [AP29]: Wenn es um die beizubringenden Unterlagen geht, sollte man die Ausnahmen auch an dieser Stelle regeln, nämlich unter 2.3.

2.5 Art der Zuweisung

Die Liquiditätshilfen werden grundsätzlich als rückzahlbare Zuweisungen bewilligt. Insoweit hat die Kommune darzulegen, innerhalb welchen Zeitraumes die Rückzahlung erfolgen wird.

Kommentiert [JL30]: Hier fehlt es nach wie vor an einer rechtlichen Grundlage im § 17 FAG. Lt. Urteil VG MD Az.: 9 A 430/14 MD v. 17.02.2016 scheint dies nicht notwendig.

2.6 Landkreise

Die Landkreise sollen sich an der fehlenden Liquidität ihrer kreisangehörigen Städte, Gemeinden und Verbandsgemeinden unter Beachtung der gleichrangigen Interessen ihrer kreisangehörigen Gemeinden beteiligen, indem sie gegebenenfalls mindestens für ein Jahr die Kreisumlage stünden.

Die Höhe der Kreisumlage muss sich auch am Finanzbedarf der umlagepflichtigen Gemeinde orientieren und darf nicht einseitig auf die Aufgaben und Interessen des Landkreises gerichtet sein (vergleiche hierzu Urteil des BVerwG vom 31. 1. 2013, Az.: 8 C 1/12). Das Landesverwaltungsamt hat zur Ausgleichspflicht der Landkreise Stellung zu nehmen.

Kommentiert [JL31]: Hinsichtlich der vorgesehenen Beteiligung der Landkreise an der fehlenden Liquidität der Gemeinden verweist der Erlass auf das Urteil des BVerwG vom 31.01.2013. Mit der genannten Entscheidung hat das Bundesverwaltungsgericht die bisherige Rechtsprechung zur Kreisumlageerhebung im Grundsatz bestätigt und lediglich für den Fall einer dauerhaften und strukturellen finanziellen Unterausstattung der gemeindlichen Ebene engere Maßstäbe zur Kreisumlagehöhe formuliert. Eine Verpflichtung zur Stundung der Kreisumlage enthält die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes jedoch nicht. Das Gericht verweist vielmehr auf die Pflicht des Landes, auch bei den Landkreisen für eine angemessene Finanzausstattung Sorge zu tragen.

3. Bedarfszuweisungen

3.1 Voraussetzungen für die Gewährung von Bedarfszuweisungen

Die Gewährung einer Bedarfszuweisung setzt voraus, dass der Haushalt in einem überschaubaren und planbaren Konsolidierungszeitraum so konsolidiert wird, dass die Kommune **ohne weitere Hilfen aus dem Ausgleichsstock** finanziell wieder handlungsfähig wird und alle verfügbaren Entschuldungsmöglichkeiten ausgeschöpft hat. Dies ist anhand des Ergebnishaushaltes und des Finanzhaushaltes, die bis zum Ende des Konsolidierungszeitraumes fortzuschreiben sind, nachzuweisen. Da die Leistungen aus dem Ausgleichsstock hier als Hilfe zur Selbsthilfe verwendet werden sollen, sind strenge Maßstäbe an die Ausschöpfung der Konsolidierungspotentiale der betroffenen Kommune zu stellen. Es sollen zunächst die Ausgangssituation sowie die Ursachen für die schlechte Haushaltslage der Kommune ermittelt werden. Dabei reicht es nicht aus, in verallgemeinernder Form auf extern belastende Entwicklungen zu verweisen, die in gleicher Weise für andere Gebietskörperschaften angeführt werden könnten (z.B. weniger Zuweisungen, Finanz- und Wirtschaftskrise). Vielmehr sind die von der Kommune zu erfüllenden Aufgaben einschließlich des hiermit verbundenen Aufwandes zu benennen und darzulegen, ob und inwieweit die Aufgabenerfüllung in der bisher praktizierten Art und Weise notwendig ist. Im Rahmen der Ursachenanalyse ist ebenfalls auf Ausgliederungen der Kommune (z.B. Eigenbetriebe) sowie Beteiligungen (z.B. Zweckverbände, GmbHs) sowie deren haushaltswirtschaftliche Relevanz einzugehen.

Nach der Ursachenanalyse hat die Kommune die konkret geplanten Konsolidierungsmaßnahmen und deren Umsetzungszeitraum darzustellen. Das voraussichtliche haushaltsmäßige Wirksamwerden der Konsolidierungsmaßnahmen ist anzugeben. Dabei ist ein Verweis auf den Haushaltsplan oder die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung nicht ausreichend, sondern zur Nachvollziehbarkeit sind die Konsolidierungsmaßnahmen für das jeweilige Haushaltsjahr konkret und für Dritte prüffähig darzulegen (z.B. über die Angabe der jeweiligen Haushaltsstellen). Das Haushaltskonsolidierungskonzept ist so aufzustellen, dass zum Ende des Konsolidierungszeitraumes eine geordnete Haushaltswirtschaft erreicht wird.

3.2 Haushaltskonsolidierungskonzept

Kann ein Haushaltsausgleich nicht erzielt werden, ist ein Haushaltskonsolidierungskonzept zu erstellen. An dessen inhaltliche Ausgestaltung sind bei Bedarfszuweisungsempfängern besondere Anforderungen zu stellen, die sich aus den in Nummern 2.1.1 und 2.1.2 genannten Vorgaben sowie den in Nummer 2.1.3 dargestellten Sorgfaltspflichten ergeben. Neben dem gemäß § 100 Abs. 3 Satz 4 bis 6 KVG LSA aufzustellenden Haushaltskonsolidierungskonzept hat die Kommune gleichwohl eine Planung, die sich ausschließlich auf liquiditätswirksame Maßnahmen zur Verbesserung des Finanzhaushaltes bezieht, vorzulegen. Sollte die Aufstellung eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes gemäß § 100 Abs. 3 KVG LSA nicht erforderlich sein, hat die Kommune gleichwohl eine Planung nach oben genanntem Satz 3 aufzustellen und vorzulegen. Die Kommune hat dazu sämtliche in Betracht kommenden Maßnahmen tabellarisch darzustellen und die gebotenen Maßnahmen unverzüglich zu ergreifen.

3.3 Nebenbestimmungen

Die Bewilligung der Bedarfszuweisung zur Durchführung und Unterstützung bei der Haushaltskonsolidierung kann mit Nebenbestimmungen zur Konkretisierung der Umsetzung des Haushaltskonsolidierungskonzeptes versehen werden.

3.4 Höhe der Bedarfszuweisung

Die Höhe der Bedarfszuweisung ist grundsätzlich so zu bemessen, dass bei zumutbarer Ausschöpfung aller Konsolidierungsmöglichkeiten unter Berücksichtigung der bestehenden Zahlungsverpflichtungen die Haushaltskonsolidierung dazu führt, dass das im

Kommentiert [AP32]: Die nachfolgenden Ausführungen umschreiben mehrfach nur die in § 100 Abs. 3 KVG formulierten Regelungen zur Haushaltskonsolidierung wieder. Das ist überflüssig. Wenn man an dieser Stelle zunächst darauf verweist, dass bei unausgeglichem Haushalt ein Haushaltskonsolidierungskonzept nach § 100 Abs. 3 KVG zu erstellen ist und nur ergänzen die vertiefenden Hinweis aufnimmt, könnte man sich an dieser Stelle einige Ausführungen sparen.

Kommentiert [AP33]: Hier würde sich statt dieser unbestimmten Rechtsbegriffe ein Verweis auf die gesetzliche Regelung § 100 Abs. 3 KVG anbieten. Die Vorschrift regelt den max. möglichen Konsolidierungszeitraum.

Kommentiert [JL34]: Ist abhängig von der Höhe des Ausgleichsstocks und der zu erwartenden Höhe der Zuweisung an die Kommune selbst. Der Nachweis setzt voraus, dass die Höhe der Bedarfszuweisungen bekannt ist, was angesichts der in den letzten Jahren zu beobachtenden Reduzierung des Ausgleichsgrades nur schwer möglich sein dürfte. Zudem häufig Überzeichnung des Ausgleichsstocks.

Kommentiert [AP35]: Das ergibt sich auch bereits aus § 100 Abs. 3 KVG. Das ist überflüssig.

Kommentiert [AP36]: Das ergibt sich ebenfalls bereits aus § 100 Abs. 3 KVG. Das ist überflüssig.

Kommentiert [AP37]: Zum Haushaltskonsolidierungskonzept ist eigentlich unter 3.1. schon alles gesagt. Hier geht es doch eher um die Liquiditätsplanung und die Anordnung, dass auch Kommunen die nicht zur Konsolidierung verpflichtet sind, ein entsprechendes Konzept zu erstellen haben. Das lässt sich in zwei Sätzen formulieren. Man könnte also 3.1. und 3.2. zusammenfassen.

Kommentiert [AP38]: Das wäre jetzt der Grundsatz und sollte eigentlich vor den ganzen detaillierten inhaltlichen Ausführungen zur Haushaltskonsolidierung stehen.

Haushaltskonsolidierungskonzept festgelegte Konsolidierungsziel im entsprechenden Konsolidierungszeitraum (§ 100 Abs. 3 KVG LSA) zu erreichen ist. Das Verhältnis von Bemessungsgrundlage und Zuweisung (Deckungsquote) aus dem Ausgleichsstock wird nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel sowie den Bedürfnissen des Einzelfalles bestimmt, soll jedoch 90 v. H. der jeweiligen Bemessungsgrundlage nicht übersteigen. Ein Anspruch auf Bedarfszuweisung besteht nicht. Bei der Bemessung der Höhe der Bedarfszuweisung können Aufwendungen der antragstellenden Kommune für freiwillige Leistungen in Abzug gebracht werden

3.5 Vorzulegende Unterlagen

Dem Antrag auf Bedarfszuweisung der Kommune zur Durchführung und Unterstützung bei der Haushaltskonsolidierung sind folgende Unterlagen beizufügen:

- a) eine Ursachenanalyse über das Zustandekommen der Defizite,
- b) eine Übersicht der bereits eingeleiteten Konsolidierungsmaßnahmen,
- c) ein von der Kommunalaufsicht genehmigtes Haushaltskonsolidierungskonzept (einschließlich einer Darstellung zur Verschuldung und der Nutzung von STARK II),
- d) der aktuelle Haushaltsplan gemäß § 1 Gemeindehaushaltsverordnung Kommunalhaushaltsverordnung Doppik (GemHVO-KomHVO Doppik) (einschließlich aller Anlagen und der kommunalaufsichtlichen Verfügung),
- e) die geprüfte Jahresrechnung des Jahres, in dem der negative Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit zuzüglich der ordentlichen Tilgung entstanden ist und der zwei Folgejahre,
- f) die Eröffnungsbilanz,
- g) die aktuelle Bilanz,
- h) die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung (§ 8 GemHVO-KomHVO Doppik) sowie für die darüber hinausgehenden fünf Jahre des Konsolidierungszeitraumes,
- i) die Stellungnahme der Kommunalaufsicht.

3.6 Bericht der Kommunalaufsicht zur Haushaltskonsolidierung

Die Umsetzung eines genehmigten unbeanstandeten Haushaltskonsolidierungskonzeptes ist von der zuständigen Kommunalaufsicht hinsichtlich seiner Zielerreichung zu überwachen. Über das Erreichen des Konsolidierungsziels zum 31. 12. des vergangenen Haushaltsjahres hat die Kommunalaufsichtsbehörde der Bewilligungsbehörde jeweils zum 30. 4. des laufenden Jahres zu berichten. Erreicht die Kommune das Konsolidierungsziel des Haushaltskonsolidierungskonzeptes im jeweiligen Haushaltsjahr nicht, setzt die Kommunalaufsichtsbehörde eine angemessene Frist, innerhalb derer die Maßnahmen von der Kommune umzusetzen sind, um die Ziele des Haushaltskonsolidierungskonzeptes zu erreichen. Andernfalls hat die Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen mit kommunalaufsichtlichen Mitteln nach §§ 146 bis 149 KVG LSA zu erfolgen.

3.7 Art der Zuweisung

Die Bedarfszuweisungen werden grundsätzlich als nichtrückzahlbare Zuweisungen bewilligt.

4. Zuweisungen zur Überwindung außergewöhnlicher Belastungen und Notlagen im Haushalt

4.1 Voraussetzungen

Zuweisungen nach § 17 Abs. 1 Satz 1 FAG können Kommunen im Einzelfall zur Überwindung außergewöhnlicher Belastungen gewährt werden, die ihnen im Rahmen der Wahrnehmung von Pflichtaufgaben entstehen und die hieraus resultierende Belastung für die Kommune eine unzumutbare finanzielle Härte bedeutet, die nicht aus eigenen Kräften überwunden werden kann. Dabei gelten als außergewöhnliche Belastungen und Notlagen solche, denen sich die Kommune bei der Wahrnehmung kommunaler Pflichtaufgaben nicht entziehen kann, weil sie unvorhersehbar waren

Kommentiert [AP39]: Das steht schon im unter 1. und ist demzufolge überflüssig.

Kommentiert [AP40]: Die Bemessungsgrundlage berücksichtigt nicht die Aufwendungen, sondern Auszahlungen (neg. Saldo der laufenden Verwaltungstätigkeit). Die einer Aufgabe zuzuordnenden Aufwendungen können viel höher sein als die Auszahlungen in diesem Bereich, beispielsweise durch die Berücksichtigung von Abschreibungen, Rückstellungen für unterlassene Unterhaltungsmaßnahmen o. ä.). Es erscheint mir nicht sachgerecht, dass mehr in Abzug gebracht werden kann, als in die Bemessungsgrundlage einfließt.

Kommentiert [AP41]: Was für Defizite. Von der Bemessungsgrundlage folgernd wäre das die Liquiditätslücke zwischen Einzahlungen in der laufenden Verwaltung und den Auszahlungen in diesem Bereich zzgl. der ordentlichen Tilgung, also alles zahlungswirksame Vorgänge. Die Mehrzahl in der Formulierung und der Kontext des Erlasses spricht dafür, dass auch ein Defizit im Ergebnishaushalt gemeint ist. Hier sind die der Periode zuzuordnenden zahlungswirksamen Vorgänge der laufenden Verwaltung aber auch die nicht zahlungswirksamen Vorgänge (Abschreibungen, Rückstellungen usw.) darzustellen. Das Defizit in der laufenden Verwaltungstätigkeit ist nicht identisch mit dem im Ergebnishaushalt. Insofern gibt es hier einen systematischen Bruch.

Kommentiert [AP42]: ... liegt bei den wenigsten Kommunen bisher vor. Hierfür ist eine geprüfte Eröffnungsbilanz erforderlich, die in zahlreichen Kommunen noch nicht vorliegt. Erst dann können überhaupt prüffähige Jahresabschlüsse erstellt werden.

Kommentiert [JL43]: Zum Stand der Einführung der Doppik (EÖB) siehe KNSA-Beitrag 270/2016 zur Umfrage des Landesverwaltungsamts.

Kommentiert [AP44]: Eröffnungsbilanzen liegen nicht flächendeckend vor und somit auch noch keine Folgebilanzen. Die Voraussetzungen sind also (noch) nicht erfüllbar.

und deutlich über das übliche Maß hinausgehen, [sowie bei der überwiegenden Mehrheit der Kommunen nicht vorhanden sind.](#)

4.2 Keine außergewöhnlichen Belastungen und Notlagen

Keine außergewöhnlichen Belastungen und Notlagen im Sinne dieses RdErl. sind Auszahlungen im Bereich der Kultur, des Sports, des Tourismus sowie in sonstigen Aufgabenbereichen, zu deren Wahrnehmung eine Kommune nicht verpflichtet ist. Hierzu zählen insbesondere auch Auszahlungen im Zusammenhang mit der Vorbereitung, Durchführung und Nachnutzung von Messen, Ausstellungen und Leistungsschauen und Investitionsmaßnahmen. Keine außergewöhnlichen Belastungen stellen darüber hinaus die Abdeckung von Jahresfehlbeträgen, der Schuldendienst aus überzogenen Kreditaufnahmen sowie Belastungen, die sich aus Verletzungen des Grundsatzes einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung ergeben, dar. [Auch die Verpflichtung einer Kommune zur Gewerbesteuerückzahlung stellt grundsätzlich keine außergewöhnliche Belastung dar.](#)

4.3 Art der Zuweisung

Zuweisungen nach § 17 Abs. 1 Satz 1 FAG werden grundsätzlich als nichtrückzahlbare Zuweisungen bewilligt.

4.4 Höhe der Zuweisung

Die Höhe dieser Zuweisung richtet sich im Einzelfall nach dem errechneten unabweisbaren Bedarf als auch nach den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln. Ein Anspruch auf Sicherstellung des gesamten unabweisbaren Bedarfs besteht nicht. Die Zuweisung wird durch schriftlichen Bescheid festgesetzt. Soweit hiervon eine Vielzahl von Kommunen betroffen ist, kann auf ein pauschaliertes Verfahren zurückgegriffen werden.

4.5 Vorzulegende Unterlagen

Dem Antrag sind die aktuellen Tagesabschlüsse sowie die Mitteilung über die aktuellen Liquiditätsreserven beizufügen. Darüber hinaus ist eine Übersicht über Einzahlungen und Auszahlungen zum aktuellen Haushaltsplan vorzulegen und zusätzlich die kommunalaufsichtliche Bestätigung, dass der Kassenkreditrahmen ausgeschöpft und eine weitere Erhöhung nicht möglich ist sowie das unbeanstandete Haushaltskonsolidierungskonzept beizufügen. Gegebenenfalls sind weitere Unterlagen auf Anforderung vorzulegen.

5. Zuweisungen für den Ausgleich von Härten, die sich in Einzelfällen beim Vollzug des Finanzausgleichsgesetzes ergeben

5.1 Voraussetzungen

Nach § 17 Abs. 1 Satz 3 FAG können Kommunen Zuweisungen zur Vermeidung besonderer Härten, die sich bei der Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes ergeben, gewährt werden. Damit soll gewährleistet werden, dass sich die Kommunen z.B. auf die geänderten Rahmenbedingungen im Finanzausgleichsgesetz innerhalb eines Übergangszeitraumes einstellen können.

5.2 Art der Zuweisung

Zuweisungen nach § 17 Abs. 1 Satz 3 FAG werden grundsätzlich als nichtrückzahlbare Zuweisungen bewilligt.

5.3 Höhe der Zuweisung

Die Höhe der Zuweisung richtet sich im Einzelfall sowohl nach den Belastungen infolge der Härte als auch nach den zur Verfügung stehenden Mitteln sowie dem eigenen Konsolidierungspotential der Kommune. Die Zuweisung wird durch schriftlichen Bescheid festgesetzt. Soweit hiervon eine Vielzahl von Kommunen betroffen ist, kann auf ein pauschaliertes Verfahren zurückgegriffen werden.

5.4 Vorzulegende Unterlagen

Dem Antrag sind die aktuellen Tagesabschlüsse sowie die Mitteilung über die aktuellen Liquiditätsreserven beizufügen. Darüber hinaus ist eine Übersicht über Einzahlungen und Auszahlungen zum aktuellen Haushaltsplan vorzulegen und zusätzlich die kommunalaufsichtliche Bestätigung, dass der Kassenkreditrahmen ausgeschöpft und eine weitere Erhöhung nicht möglich ist sowie das unbeanstandete Haushaltskonsolidierungskonzept beizufügen. Gegebenenfalls sind weitere Unterlagen auf Anforderung vorzulegen.

6. Auszahlungs- und Verwendungsnachweis

Da Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock keine Zuwendungen im Sinne von §§ 23 und 44 der Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt sind, wird – vorbehaltlich abweichender Regelung im Einzelfall – Folgendes bestimmt:

6.1 Dienstweg

Die Anträge der Kommunen sind über die zuständige Kommunalaufsicht und das Landesverwaltungsamt an die Bewilligungsbehörde (Ministerium der Finanzen) weiterzuleiten. Die zuständige Kommunalaufsicht hat die nach diesem RdErl. erforderlichen Stellungnahmen beizufügen. Das Landesverwaltungsamt hat in seiner Stellungnahme ausführlich darzulegen, inwieweit der Landkreis in der Lage ist, sich im Rahmen seiner Ausgleichsfunktion an der finanziellen Hilfe zu beteiligen.

6.2. Auszahlung

Die Zuweisungen werden nach ihrer bestandskräftigen Bewilligung ausgezahlt. Die Mittel zur Durchführung und Unterstützung bei der Haushaltskonsolidierung sind für die Liquiditätshilfen wie in Nummer 2.4 dargestellt zu buchen. Bedarfszuweisungen, Zuweisungen für den Ausgleich von Härten, die sich in Einzelfällen beim Vollzug des Finanzausgleichsgesetzes ergeben und Zuweisungen zur Überwindung außergewöhnlicher Belastungen und Notlagen werden unter dem Konto 4121 als Ertrag in der Ergebnisrechnung und unter dem Konto 6121 als Einzahlung in der Finanzrechnung verbucht.

7. Übergangsregelung für noch kameral buchende Kommunen

Aufgrund der Umstellung der kameralen Haushaltswirtschaft auf das doppische Haushaltssystem spätestens zum 1. 1. 2013, mit Ausnahmegenehmigung des Ministeriums für Inneres und Sport auch bis zum 1. 1. 2014, können der Bemessung der Bedarfszuweisungen übergangsweise kameral Altfehlbeträge zu Grunde gelegt werden, wenn die Umstellung der Haushaltswirtschaft auf die Doppik spätestens zum 1. 1. 2014 erfolgte und sie zum Zeitpunkt der Antragstellung weniger als drei vollständige Haushaltsjahre nach den Vorschriften der Doppik geführt worden ist.

8. Inkrafttreten/Außerkräfttreten

Dieser RdErl. tritt am Tag nach seiner Veröffentlichung in Kraft. Gleichzeitig tritt der Bezugs-RdErl. außer Kraft.

Kommentiert [AP45]: Die Formulierung ist so nicht richtig. Haushaltskonsolidierung knüpft am Ergebnishaushalt an, die Zuweisungen sind alle auf den Finanzhaushalt gerichtet (Liquidität)

Kommentiert [AP46]: Da die Zuweisungen an einen Saldo im Finanzhaushalt anknüpfen, erscheint es nicht sinnvoll, diese als Ertrag im Ergebnishaushalt zu buchen. Vielmehr dienen sie ja dem Ausgleich bereits in der Vergangenheit entstandener Fehlbeträge, zumindest im Falle der Bedarfszuweisungen. Diese Fehlbeträge sind in der Vermögensrechnung ausgewiesen. Sachlich nachvollziehbarer wäre daher die Verbuchung als Einzahlung (Verstärkung der Liquidität) und Verrechnung gegen den Fehlbetrag für das beantragte Jahr in der Vermögensrechnung unmittelbar.

Kommentiert [AP47]: Kann zukünftig entfallen. Es haben alle umgestellt.