

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



SGSA, Postfach 4009, 39015 Magdeburg

Herrn
Staatssekretär
Dr. Klaus Klang
Ministerium für Finanzen
des Landes Sachsen-Anhalt
Editharing 40
39108 Magdeburg

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

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

Auskunft erteilt: Herr Langhoff
Durchwahl: 0391 5924-370

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen

Datum

20-30-20 jl-ck-ri

08.11.2017

Erlass Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock nach § 17 Finanzausgleichsgesetz

Sehr geehrter Herr Staatssekretär Dr. Klang,

wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zu dem Entwurf des Runderlasses für Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock nach § 17 des Finanzausgleichsgesetzes Stellung nehmen zu können.

Wie bereits bei unserer Stellungnahme vom 27.06.2017 an das Referat 35 in Ihrem Haus erlauben wir uns auch diesmal, mit diesem Anschreiben auf die aus unserer Sicht wesentlichen Diskussionspunkte hinzuweisen. Parallel zu diesem Schreiben übersenden wir Ihnen den Erlassentwurf im Überarbeitungsmodus mit umfangreichen Hinweisen.

Bevor wir zu den inhaltlichen Ausführungen kommen, möchten wir an dieser Stelle die deutlich verbesserte Zusammenarbeit zwischen Ihrem Haus und den kommunalen Spitzenverbänden im Zusammenhang mit der Überarbeitung ausdrücklich begrüßen. Anders als bei den Erlassen aus 2014 und 2015 wurden wir rechtzeitig über den Erlassentwurf informiert und es bestand zudem die Möglichkeit für eine inhaltlich vertiefte Diskussion. Auch die lange Anhörungsfrist zeugt von einer neuen Art der Zusammenarbeit.

1. Praxis- und zeitnahe Bearbeitung von Anträgen

Antragstellende Kommunen haben ein großes Interesse an einer zügigen Bearbeitung ihrer Anträge, damit sich die entsprechenden außergewöhnlichen Belastungen und Notlagen nicht bloß aufgrund langer Bearbeitungszeiten unnötig verstärken. Nicht nachvollziehbar ist, warum laut aktueller Landtagsdrucksachen 7/1811 Anträge auf Bedarfszuweisungen zum Teil aus 2008 und 2009 noch nicht entschieden sind. Die Ursachen für langwierige Verfahrensabläufe sind vielfältig und liegen vor allem in der Fülle der nicht immer zeitnah von den Antragstellern zur Verfügung zu stellenden Antragsunterlagen, der grundsätzlich als nützlich anzuse-

henden Beteiligung der Kommunalaufsichtsbehörden und der zu beobachtenden langen Bearbeitungsdauer im Ministerium der Finanzen, wobei letztere dafür sorgt, dass in den andauernden Antragsverfahren vielfach inzwischen aktualisierte Daten beim Antragssteller erbeten werden.

Unsere Mitglieder weisen darauf hin, dass der bürokratische Aufwand für die Beantragungen von Mitteln aus dem Ausgleichstock zu hoch ist, insbesondere dann, wenn z.B. bei Verbandsgemeinden regelmäßig Anträge für die Mitgliedsgemeinden zu stellen sind. Gerade kleinere Gemeinden weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die personellen Kapazitäten in den Kommunalverwaltungen u.a. aufgrund jahrelanger Haushaltskonsolidierung und eines stetig wachsenden bzw. sich ändernden Aufgabenprofils stark begrenzt und Kapazitäten für zusätzlichen bürokratischen Aufwand nicht vorhanden sind.

Die grundlegende Überarbeitung des Erlasses muss daher unter der Prämisse erfolgen, dass Entscheidungen über Anträge auf Bedarfszuweisungen bzw. Liquiditätshilfen praxis- und zeitnah umsetzbar sind. Dem wird der Erlassentwurf trotz einzelner Anpassungen insgesamt nicht gerecht.

2. Verweis auf die Rechtsprechung

Nach der Landtagsdrucksache 7/1416 verfolgt die Landesregierung mit der Überarbeitung das Ziel, die verschiedenen Rechtsgründe für Leistungen aus dem Ausgleichsstock voneinander abzugrenzen und die erforderlichen Voraussetzungen genauer zu definieren. Wir bekräftigen unsere Forderung aus der Stellungnahme vom 27.6.2017, dass der Verweis auf die Rechtsprechung generell unterbleiben sollte.

Die im Abschnitt 1.3 dargestellten Grundsätze wie mangelnder Rechtsanspruch, Nachrangigkeit und überdurchschnittliche Konsolidierungsanstrengungen dürften bei potentiellen Antragstellern vor allem aus der bisherigen Bescheidungspraxis Ihres Hauses hinlänglich bekannt sein und entsprechen im Übrigen auch unserer Beratungspraxis. Im Übrigen weisen wir darauf hin, dass in dem einzigen, uns bekannten gerichtlichen Verfahren der letzten Jahre (Urteil VG Magdeburg vom 17.02.2016 – 9 A 430/14 MD) vorrangig der Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung seitens des Antragstellers thematisiert wurde und nicht die zuvor genannten Grundsätze.

Wir gehen nicht davon aus, dass die Nennung zum Teil nicht einschlägiger Urteile, dazu führen wird, dass zukünftig Auslegungsschwierigkeiten verhindert und Rückfragen minimiert werden. Eher das Gegenteil dürfte der Fall sein. Die Fülle an rechtlichen Informationen dürfte zu einer höheren Interpretationsanfälligkeit bei Antragstellern und der Bewilligungsbehörde und damit zu einer Verkomplizierung führen.

So ist die unter Ziffer 1.3.2 getroffene Aussage zutreffend, dass sich die Mittel des Ausgleichsstocks nicht im Widerspruch, sondern im Einklang mit dem vom Gesetzgeber gewählten Gesamtsystem des kommunalen Finanzausgleichs bewegen sollen. Warum man hierzu aber auf ein Urteil zur Frage der Verfassungskonformität der Abundanzabschöpfung in Nordrhein-Westfalen (VerfGH NRW 34/14 vom 30.08.2016) abstellen muss, erschließt sich uns nicht. Erst recht, wenn die Nennung des Urteils auch gewisse Widersprüche zur Intention des Erlasses mit sich bringt. So sagt das Gericht unter Rz. 107, dass Unterschiede hinsichtlich der Ausstattung mit eigenen Finanzmitteln aufgrund struktureller Unterschiede soziologischer, ökonomischer und geografischer Art nicht oder nur begrenzt durch kommunalpolitische Entscheidungen beeinflussbar sind. Diese Feststellung wird dann auch als Begründung für den

der Abundanzabschöpfung bzw. der Schlüsselzuweisungssystematik zugrundeliegenden Solidargedanken herangezogen. Unter Verweis auf diesen Teil des zitierten Urteils sind die im Ausgleichstockerlassentwurf enthaltenen verschärften Auflagen im Hinblick auf den beabsichtigten Ausgleich strukturbedingter Unterschiede und nicht eigenverantwortliche haushaltswirksame Entscheidungen (Ziffer 1.3.2 Erlassentwurf) ein Widerspruch zum eigenen Anspruch, dass die Mittel des Ausgleichsstocks im Einklang mit dem vom Gesetzgeber gewählten Gesamtsystem des kommunalen Finanzausgleichs bewegen sollen! Denn der Erlassentwurf begegnet auch strukturbedingten Unterschieden nicht mit dem Solidargedanken, sondern verschärften Auflagen.

Daher sollte ein Verweis auf die Rechtsprechung, wie bisher auch, generell unterlassen werden. Alternativ könnte die bisher im Erlassentwurf enthaltene rechtliche Würdigung der Anforderungen an Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock, z.B. im Zusammenhang mit der Veröffentlichung des überarbeiteten Erlasses, im Rahmen eines Fachbeitrages veröffentlicht werden.

3. Fallgruppen und Konsolidierungserfordernisse

Nach wie vor plädieren wir für eine Darstellung, in welchen haushaltsrechtlichen Konstellationen die durch § 17 Abs. 1 und 2 FAG LSA eröffneten Tatbestände erfüllt sein können. Hier verweisen wir auf unsere Übersicht in der Stellungnahme vom 27.06.2017.

Im Zusammenhang mit der zu klärenden Frage, welche Fallkonstellationen unter dem Begriff der Haushaltsnotlage gemäß § 17 Abs. 1 FAG zu berücksichtigen sind, gilt es eine Bewertung der unter Ziffer 2.1.1.1.4 getätigten Aussage vorzunehmen, dass § 17 Abs. 2 FAG auch dann eine selbstständige Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes beinhaltet, wenn die Voraussetzungen zur Aufstellung eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes gemäß § 100 Abs. 3 KVG nicht vorliegen.

Die Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes ergibt sich gemäß § 100 Abs. 3 KVG dann, wenn der Ergebnishaushalt nicht ausgeglichen werden kann. Wenn dies nicht nur temporärer Natur ist und die Voraussetzungen des § 23 Abs. 2 und 3 KomHVO nicht vorliegen, tragen die Kommunen die entsprechenden Jahresfehlbeträge in ihrer Vermögensrechnung vor. Dies dürfte der Regelfall für die Inanspruchnahme des § 17 Abs. 2 FAG sein, der grundsätzlich mit der Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes einhergeht.

Der Erlass darf nicht die Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes über die gesetzliche Voraussetzung gem. § 100 Abs. 3 KVG hinaus auf jene Fälle ausdehnen, in denen die Kommunen bei einem ausgeglichenen Ergebnishaushalt Liquiditätsprobleme im Finanzhaushalt aufweisen.

Nur vorsorglich weisen wir darauf hin, dass die hierfür zum Teil ursächlichen kürzeren Tilgungs- als Abschreibungszeiträume durch das Landesprogramm STARK II noch verstärkt wurden und wir zudem eine Ausweitung der Ausgleichspflicht auf den Finanzhaushalt in § 98 KVG und damit einhergehend auch eine Ausweitung der Verpflichtung zur Haushaltskonsolidierung gemäß § 100 Abs. 3 KVG bezogen auf den Finanzhaushalt ablehnen.

Kritisch sehen wir in diesem Zusammenhang die unter der Ziffer 2.1.2.1 im Erlassentwurf getroffenen Annahme, dass, soweit die Einnahmemöglichkeiten zur Erfüllung der unabweisbaren Ausgaben nicht ausreichen, automatisch ein „*besonders eng gefasster Extremfall einer Notlage im Haushalt*“ vorliegt, der noch höhere Konsolidierungsbemühungen erfordert.

Dieser Tatbestand ist dann erfüllt, wenn eine Stadt oder Gemeinde im Finanzhaushalt keine ausreichenden Einnahmen erzielt, um einen ausgeglichenen Liquiditätssaldo in der laufenden Verwaltungstätigkeit zzgl. der ordentlichen Tilgung und Bedienung kreditähnlicher Verpflichtungen darzustellen. Der Ergebnishaushalt kann in einer solchen Kommune durchaus ausgeglichen sein. Auch wenn Ihr Haus hier auf die bisherige Praxis verweist und festhält, dass ein solcher Fall bisher nicht vorgekommen ist, zeigt unsere jährliche Haushaltsumfrage Fallkonstellationen mit unausgeglichenem Finanzhaushalt bei gleichzeitig ausgeglichenem Ergebnishaushalt auf. Nach Rücksprache mit Praktikern können hierfür u.a. erhöhte Tilgungsanstrengung aufgrund von STARK II, Altersteilzeitregelungen oder die Erfassung von Vermarktungsgrundstücken als Umlaufvermögen wesentliche Gründe darstellen.

Der Erlass würde nach wie vor für eine Kommune, für die nicht zwingend ein Haushaltskonsolidierungszwang nach § 100 Abs. 3 KVG LSA besteht, höhere Konsolidierungspflichten schaffen, als für Konsolidierungskommunen im Sinne des § 100 Abs. 3 KVG LSA. Dies lehnen wir ab. Eher muss eine sprachliche Anpassung dahingehend erfolgen, dass ein „*besonders eng gefasster Extremfall einer Notlage im Haushalt*“ dann vorliegt, wenn neben einem unausgeglichenen Ergebnishaushalt auch ein unausgeglichener Finanzhaushalt vorliegt.

4. Abweichung von Gebietsänderungsverträgen

Wir begrüßen die unter Ziffer 1.3.2 im zweiten Absatz vorgenommene Streichung des Verweises auf die Gebietsänderungsverträge. Wir hatten bereits 2015 gegenüber dem Ministerium auf die Rechtsprechung zur Abweichung von in Gebietsänderungsverträgen getroffenen Festlegungen zur Beibehaltung von Realsteuerhebesätzen hingewiesen. So hatte das Verwaltungsgericht Magdeburg mit Urteil vom 25.04.2013 – Az: 2 A 286/12 MD – 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 kommt nicht in Betracht und der Gemeinde steht ein Recht auf Vertragsanpassung entsprechend § 60 VwVfG wegen Wegfalls der Geschäftsgrundlage nicht zu. Auch die daran anschließenden OVG-Rechtsprechung setzt Abweichungen von Gebietsänderungsverträgen enge Grenzen.

Durch die bisher vom Land vertretene Auffassung, das entsprechende Urteil sei nicht über den Einzelfall hinaus anzuwenden, trieb man die Kommunen in kostspielige, für die Kommune aussichtslose, Klageverfahren. Wir erwarten, dass es sich hierbei nicht nur um eine sprachliche Anpassung handelt, sondern dass bis zum Auslaufen der Vereinbarungen zur Festschreibung von Realsteuerhebesätzen in jenen Fällen auf ein Abweichen von den festgelegten Realsteuerhebesätzen verzichtet wird.

5. Übergangsregelung

Unter 2.1 e) wird auf die Eröffnungsbilanz und unter 2.1 g) sowie unter 2.1.1.1.1 auf die geprüften Jahresabschlüsse Bezug genommen. Nach wie vor ist die Erstellung der Eröffnungsbilanzen eine immense Kraftanstrengung für viele Kommunen. An die Erstellung der Eröffnungsbilanz schließt sich die Erstellung der ersten doppelischen Jahresabschlüsse an, die bedingende Voraussetzung zur Erstellung der Bilanzen sind. Viele Kommunen haben hier einen mehrjährigen Nachholbedarf.

Daher ist es grundsätzlich zu begrüßen, dass mit Ziffer 2.1.1.1.2 die Notwendigkeit nach einer Übergangsregelung gesehen wird.

Der hier diskutierte Rückgriff auf den vorläufigen Jahresabschluss wurde seitens Ihres Hauses mit Verweis auf Differenzen zwischen vorläufigem und endgültigem Jahresabschluss aufgrund sich ergebender Änderungen im Zusammenhang mit der geprüften Eröffnungsbilanz abgelehnt.

Nun wird unter Ziffer 2.1.1.1.2 eine Übergangsregelung formuliert, die den Fall erfasst, dass ein Antrag für einen Zeitraum gestellt wird, bei dem für mindestens ein Jahr des dreijährigen Betrachtungszeitraums ein kameraler Abschluss und für mindestens ein Jahr ein doppischer Abschluss vorliegt.

Dieser Vorschlag berücksichtigt nicht, wenn der dreijährige Betrachtungszeitraum komplett in eine Zeit fällt, in der die Kommune schon auf das NKHR umgestellt hatte. Eine solche Übergangsregelung ist aber aus unserer Sicht zwingend erforderlich, weil anderenfalls in der Regel keine Anträge für Zeiträume nach der Umstellung auf das NKHR gestellt werden können. Wir haben daher mit kommunalen Praktikern die Frage nach einer dementsprechenden Übergangsregelung diskutiert. Wir regen in diesen Fällen einen Rückgriff auf den vorläufigen Jahresabschluss der Finanzrechnung an, da hier anders als im Ergebnishaushalt, die Unwägbarkeiten zwischen vorläufigen und endgültigen Jahresabschluss wesentlich geringer ausfallen sollten.

6. Umfang der Voraussetzungen für die Gewährung von Zuweisungen

Die mit der Neuveröffentlichung des bisherigen Runderlasses sowohl in 2014 als auch in 2015 einhergegangene Verschärfung der Voraussetzungen für die Ausreichung von Liquiditätshilfen bzw. Bedarfszuweisungen ist auf erhebliche Kritik gestoßen. Die Kommunen haben sich von der von Finanzminister Schröder bereits im vergangenen Jahr in Aussicht gestellten Überarbeitung des Erlasses eine Lockerung der Voraussetzungen erhofft. Diese Hoffnung dürfte sich mit dem jetzt vorgelegten Erlassentwurf nicht erfüllen.

Nur marginal unternimmt der Erlassentwurf den Versuch, die mit der Ausreichung von Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock verbundenen Voraussetzungen flexibler zu gestalten. Wir begrüßen:

- den Verweis auf den gesetzlich zulässigen Kostendeckungsgrad unter 2.1.1.1.4.2 b),
- die Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit bei den Gebühren (2.1.1.1.4.2 f)) und örtlichen Steuern (2.1.1.1.4.2 g)),

- den Verzicht auf die konkrete Vorgabe für die Gemeindearbeiter bzw. das Personal in Bauhöfen unter 2.1.1.1.5.3 a), wobei dies auch durch eine Streichung der entsprechenden Passagen in den Anlage 3 Berücksichtigung finden muss,
- den Verweis auf die Ausbringung eines k.w.-Vermerks bei bestehenden rechtlichen Verpflichtungen im Personalbereich unter 2.1.1.1.5.3 a),
- die Möglichkeit zur Durchführung haushaltskonsolidierend wirkender Investitionen im pflichtig eigenen Wirkungskreis unter 2.1.1.1.5.3 f) und
- vor dem Hintergrund der mit dem 4. Gesetz zur Änderung des FAG eingeführten fixen Hebesätze die Streichung der ursprünglich vorgesehenen Orientierung an den bundesweit höchsten Realsteuerhebesätzen.

Trotz dieser Veränderungen bleibt es bei einer Verschärfung der seit 2014 bestehenden Nebenbedingungen und Auflagen.

Kritisch sehen wir, dass der Erlass und damit die hier bezüglich der Zuweisungen aus § 17 abverlangten überdurchschnittlichen Konsolidierungsanstrengungen zunehmend auch bei Haushaltsbeanstandungen herangezogen wird, obwohl durch das Urteil des VG Magdeburg aus 2016 festgehalten wurde, dass überdurchschnittliche Konsolidierungsanstrengungen als legitim anzusehen sind, weil es sich bei den Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock um zusätzliche Leistungen des Landes handelt.

Zu 2.1.1.4.1 Ermessensausübung

Die Hervorhebung der Ermessensausübung und damit auch der Möglichkeit der Kompensation der zu erfüllenden Voraussetzungen untereinander sieht nur auf den ersten Blick wie eine Verbesserung aus. Denn auch der bisherige Erlass enthält unter Ziffer 2.1 die Möglichkeit, in begründeten Einzelfällen Ausnahmen zuzulassen. Es bleibt letztendlich die Frage, inwieweit dieses Ermessen bei der Bearbeitung der Anträge tatsächlich ausgeübt wird.

Zu 2.1.1.1.4.2 a)

Vor allem auch aufgrund der im Erlass unter Ziffer 4.3 angesprochenen Kumulierung der Kreis- und Verbandsgemeindeumlagen weisen einige Verbandsgemeinden darauf hin, dass von den geforderten Steuererhöhungen kaum etwas bei den Mitgliedsgemeinden verbleibt und diese zudem tendenziell weniger Schlüsselzuweisungen aus § 12 FAG erhalten. Für die Mitgliedsgemeinden besteht kaum ein Anreiz, die Steuern zu erhöhen und sich damit der Kritik der Bevölkerung auszusetzen, da sich die Maßnahme nicht nennenswert haushaltskonsolidierend auf den eigenen Haushalt auswirkt.

Zu 2.1.1.1.4.3 d) freiwillige Leistungen

Die Festlegung einer Obergrenze des Anteils der freiwilligen Leistungen lehnen wir ab. Diese rein an Zuschussbedarfe anknüpfende Vorgehensweise liefert ein rein mathematisches und damit praxisuntaugliches Ergebnis. Es gibt weder eine einheitliche Definition noch einen abgeschlossenen Katalog an freiwilligen Leistungen.

Wir widersprechen der von Ihnen vertretenen Auffassung, dass die Straßenbeleuchtung grundsätzlich zu den freiwilligen Aufgaben zählt. Abgesehen von den Abgrenzungsschwierigkeiten, die eine Unterscheidung zwischen freiwilliger und pflichtiger Aufgabenanteil generell mit sich bringt, weisen wir darauf hin, dass die Kommunen unter Beachtung des § 98 Abs. 2

KVG im Bereich der Straßenbeleuchtung ausschließlich der Verkehrssicherungspflicht nachkommen. Wir plädieren für eine komplette Herausnahme der Straßenbeleuchtung (Produkt 5451) bei der Betrachtung der freiwilligen Aufgaben, unabhängig von der Frage, ob bereits auf LED-Beleuchtung umgestellt wurde. Die im Erlassentwurf vorgesehene Ausnahme, technisch optimierte LED-Beleuchtung nicht als freiwillige Leistungen einzustufen, ist völlig widersprüchlich. Die Frage der Verkehrssicherungspflicht kann nicht von der Wahl des Leuchtmittels abhängig gemacht werden. Zunehmend Bedeutung bekommt die Straßenbeleuchtung zudem bei der Verbesserung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Hiervon Abstriche aus Gründen der Haushaltskonsolidierung zu fordern, dürfte bei den Bürgern als falsches Signal verstanden werden.

Die zur Ermittlung des Anteils freiwilliger Leistungen ausschließlich bei kreisangehörigen Gemeinden aufgeführte Anlage 2 berücksichtigt auch nicht, dass der Landesgesetzgeber selbst durch Gesetze, Förderprogramme, Richt- bzw. Leitlinien ein Interesse an der Bereitstellung von Leistungen durch die Kommunen hat und diese finanziell unterstützt. Wir haben in einem Gespräch mit Ihrem Haus zum jetzigen Erlassentwurf auf eine „Quasi-Pflicht“ verwiesen, so wie wir diese auch mit Ihnen, Herr Staatssekretär, bei der damaligen Strukturreform zum aufgabenbezogenen FAG vor 2010 beraten haben. Wir wollen dies anhand von drei Beispielen verdeutlichen:

1. Auch wenn die kreisangehörigen Städte und Gemeinden nicht Träger der Jugendhilfe sind, muss der Erlass die Tatsache berücksichtigen, dass Jugendarbeit in den ländlichen Gebieten fast ausschließlich in Räumlichkeiten der Gemeinden und nicht der Landkreise stattfindet. Solche Einrichtungen leisten einen gesellschaftlich anerkannten wichtigen Beitrag zur Förderung der Entwicklung junger Menschen im Sinne der Jugendarbeit nach § 11 SGB VIII. In jüngster Zeiten übernehmen diese Einrichtungen zum Teil auch wichtige Aufgaben bei der Integration von Flüchtlingen. Daher sollte die Produktgruppe 366 nicht als freiwillig betrachtet werden.
2. Die Produktgruppe 424 (Sportstätten und Bäder) ist eine Pflichtaufgabe, sofern die Sportanlagen zum Schulsport genutzt werden. Gemäß § 10 SchulG LSA legt das Land Rahmenrichtlinien, Lehrpläne und Stundentafeln für alle Schulformen fest. Für die Grundschulen sind die kreisangehörigen Gemeinden Schulträger und für die weiterführenden Schulen die Landkreise und kreisfreien Städte. Die Schulträgerschaft nehmen die Gemeinden im Rahmen des eigenen Wirkungskreises (§ 64 Abs. 3 SchulG LSA) wahr. Die Schulträgerschaft umfasst auch das Vorhalten von Schulanlagen und die Ausstattung mit notwendigen Einrichtungen. Gemäß Ziffer 3 des Runderlasses des Ministeriums für Bildung vom 20. 3. 2017 (23-84003) ist in den Stundentafeln für Grundschulen das Fach Sport mit 2 bis 3 Wochenstunden aufgeführt.
3. Wie bei der Straßenbeleuchtung der Erlassentwurf bereits eine Pflichtigkeit im Sinne der Verkehrssicherungspflicht unterstellt wird, sehen wir diese auch beim Produkt 551 (Öffentliches Grün). In bestimmten Bereichen muss im Sinne der Verkehrssicherungspflicht eine Grünpflege erfolgen, um einen sicheren Verkehrsfluss zu gewährleisten. Auch die jüngsten Sturmereignisse in 2017 verdeutlichen, dass die Kommunen im Sinne der Gefahrenabwehr Ausgaben im Bereich der Grünpflege vornehmen müssen. Eine vollständige Einstufung als freiwillige Aufgabe ist daher nicht sachgerecht.

Zu kritisieren ist zudem, dass keine gesonderte Berücksichtigung von freiwillige Leistungen von überregionaler Bedeutung (historische Bauten, UNESCO-Weltkulturerbe, Schlössern, historisch Ausstellungen) vorgenommen wird.

Zudem kann die im Erlass gewählte pauschale, rein mathematische Herangehensweise nicht berücksichtigen, dass bestimmte freiwillige Leistungen auf gewachsenen Infrastrukturentscheidungen der Vergangenheit beruhen, deren sofortiger Berücksichtigung im Zusammenhang mit dem geforderten eigenen Konsolidierungsbeitrag dem Bürger kaum zu vermitteln sein dürfte.

Sofern das Land trotz dieser Kritik an dieser rein mathematischen Betrachtung festhält, weisen wir vorsorglich auf folgende Punkte hin.

Die in der Anlage 3 unter 2.1.1.1.5.3 d) enthaltenen Übersicht zur Erfassung der freiwilligen Leistungen muss dringend dahingehend geändert werden, dass, wie auch im bisherigen Erlass, auf den Zuschussbedarf und nicht allein auf die Auszahlungen abgestellt wird. Ansonsten wäre dies gegenüber dem bisherigen Erlass eine drastische Verschärfung bei der Berücksichtigung der freiwilligen Leistungen.

Nach den Vorgaben des Landesentwicklungsplans sollte für Grundzentren mit Teilfunktion eines Mittelzentrums eine Erhöhung des prozentualen Anteils an freiwilligen Leistungen, ähnlich der vorgenommenen Erhöhung für Mittelzentren, erfolgen.

Ähnlich verhält es sich mit dem Ort innerhalb einer Verbandsgemeinde, der die Funktion eines Grundzentrums inne hat.

Zu 2.1.1.1.4.3 e) Pflichtaufgaben

Der bei der Frage der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit von Pflichtaufgaben u.a. vorgesehene interkommunale Vergleich der Zuschussbedarfe in Einzelplänen oder Produktgruppen ist vor allem mit Blick auf unsere bisherigen Erfahrungen mit dem Haushaltskennzahlensystem (HKS) des Ministeriums des Inneren und Sport kritisch zu sehen, erst recht dann, wenn, lediglich oberflächliche Vergleiche ohne Betrachtung der örtlich stark divergierenden Regelungen vorgenommen werden. U. a. durch gesetzlich legitimierte Buchungsfreiräume und durch den Umstellungsprozess auf die Doppik ergeben sich Vergleichsstörungen, die es bei einem interkommunalen Vergleich zu beachten gilt. So gilt es u. a. die unterschiedlichen, an der örtlichen Organisation angelehnten Ausgestaltungen der Haushalte (§ 4 Abs. 1 GemHVO LSA) sowie den unterschiedlichen, an der jeweiligen Steuerungsrelevanz ausgerichteten Umfang interner Verrechnungen zu beachten. Gerade die internen Verrechnungen werden, da ihnen keine zahlungswirksamen Vorgänge zu Grunde liegen, nicht automatisch in der Finanzrechnung, die den statistischen Erhebungen zu Grunde liegt, nachvollzogen.

Zu 2.1.1.1.4.3 f) Investitionen

Zur Auflage, dass zur Konsolidierung des Haushaltes Investitionen zu vermeiden sind, soweit diese nicht unabweisbar sind oder die Deckung unter Einhaltung des Konsolidierungszieles gewährleistet ist, weisen wir auf folgendes hin: Wenn im Haushaltsjahr keine unabweisbaren Investitionen durchzuführen sind, hat das zur Folge, dass die Investitionspauschale als Einzahlung im Finanzhaushalt des Haushaltsjahres gebucht und einem Sonderposten „zugeführt“

wird. Damit verbessert sich die Liquidität im aktuellen Haushaltsjahr; im Ergebnis überwiegend in der Art, dass in geringerem Umfang Liquiditätskredite in Anspruch genommen werden. Im Jahr der Investition fehlen dann jedoch die liquiden Mittel.

Zu 2.1.1.1.4.4 b) Immobilien

Hinsichtlich des verlangten Verkaufs von nicht zwingend benötigten Immobilien weisen wir darauf hin, dass dies zwar kurzfristig die Liquiditätslage zu verbessern mag, unter Umständen aber auch die Ergebnislage durch nicht zu verhindernde Buchverluste verschärft und somit zusätzliche Konsolidierungserfordernisse schafft.

Die gegenüber dem aktuell gültigen Erlass vorgenommene Verschärfung, dahingehend, dass auch vermietete und verpachtete Grundstücke in der Regel zum Kauf angeboten werden sollen, lehnen wir ab, zumal auch hier die Frage der Wirtschaftlichkeit nicht beachtet wird. Vor allem die bereits praktizierte Forderung nach einer Veräußerung von ertragsbringenden Grund und Boden wird als absolut nicht zielführend angesehen. Es ist befremdlich, vor allem bei strukturellen Finanzierungsproblemen ein Wegbrechen dauerhafter Erträge zu fordern. Damit ist ein zusätzlicher Konsolidierungsdruck in der Zukunft vorprogrammiert. Ein Verkauf der Flächen bei gleichzeitiger Anrechnung des Erlöses auf die Liquiditäts- bzw. Bedarfszuweisung, denn das scheint die Motivlage seitens des Landes zu sein (Hilfe erst bei Veräußerung des Tafelsilbers), löst nicht das strukturelle Finanzierungsproblem, sondern wirft die Frage auf, durch welche neuen bzw. ausgeweiteten Konsolidierungsmaßnahmen die Kommune die bisherigen Erträge ersetzen kann.

Viele Städte und Gemeinden in Sachsen-Anhalt leiden daran, dass sie selbst über zu wenige Grundstücke verfügen. Dies führt vor allem bei der Umsetzung städtebaulicher Maßnahmen immer wieder zu erheblichen Problemen, die durch ein Verkaufsgebot verschärft werden.

Außerdem sehen wir, wie auch der Landesrechnungshof in seinem aktuellen Jahresbericht 2017 (Teil 1), die Veräußerung von Grund und Boden zum gegenwertigen Zeitpunkt als unwirtschaftlich an. Anhand der Entwicklung in den letzten Jahren ist davon auszugehen, dass die Bodenpreise mittelfristig weiter steigen werden. Eine Veräußerung wäre somit in zweierlei Hinsicht ein Verstoß gegen das in § 98 Abs. 2 KVG postulierte Gebote der Wirtschaftlichkeit

Zu 2.1.1.1.7

Pauschale Vorwürfe sollten nicht Bestandteil eines Erlasses sein. Die hier enthaltene Vermutung, dass Kommunen bei wiederholten Anträgen nicht ihrer Verpflichtung zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung nachgekommen sind, kann nicht akzeptiert werden.

Einerseits sind bei den eingangs angesprochenen langen Bearbeitungszeiten wiederholte Anträge unausweichlich. Zum anderen resultieren wiederholte Anträge auch aus dem nicht vollständigen Ausgleich des im Antrag aufgedeckten Finanzbedarfs. So werden zumindest bei *Haushaltsnotlagen aufgrund fehlender Möglichkeit, Haushaltsfehlbeträge abzudecken* (erste Fallgruppe, erste Untergruppe) gemäß Ziffer 2.1.1.2 Bedarfszuweisungen maximal bis zu 90 v.H. des in den beiden Folgejahren nicht ausgeglichenen Jahresfehlbetrags gewährt. Die Praxis der vergangenen Jahre dürfte zum Teil deutlich unter diesen 90 v.H. liegen.

Die Behauptung, dass die Finanzausstattung der Kommunen stets gewährleistet war ist allein mit Verweis auf Urteils des LVerfG vom 09.10.2012 zum FAG 2010/2011 (LVG 57/10) und mit der in der Landtagsdrucksache 7/581 vom 15.11.2016 (S. 24) enthaltenen Feststellung einer Unterfinanzierung der Kommunen in den vorherigen Finanzausgleichsgesetzen nicht aufrecht zu halten. So weist die Gesetzesbegründung zum 4. Gesetz zur Änderung des FAG aus, dass bei einer IST-Betrachtung der Jahre 2010 bis 2015 festzustellen ist, dass die Zuschussbedarfe der Kommunen in Sachsen-Anhalt stärker gestiegen sind, als im Rahmen des vorherigen FAG erwartet wurde, womit letztendlich eine zu geringe FAG-Masse attestiert wird. Dies war ein Grund, warum das Land die Erhöhung der FAG-Masse durch das 3. und 4. Gesetz zur Änderung des FAG vorgenommen hat.

Auch wenn die Konnexitätsregelung in Art. 87 Abs. 3 LVerf nicht in einem direkten Zusammenhang zur Regelung der aufgabenangemessenen Finanzausstattung der Kommunen nach Art. 88 Abs. 1 LVerf steht, sind beide Regelungen nicht losgelöst von einander als duale landesverfassungsrechtliche Finanzgarantie zu betrachten. So führt die Nichteinhaltung der Konnexität, wie jüngst erst durch das LVerfG im Falle des KiFöG (LVG 2/14) bestätigt, zu einer Verschärfung der kommunalen Finanzsituation.

Wir bitten um Streichung der entsprechenden Passagen.

Zu 2.2.1.2 Zuweisung im Fall von Naturkatastrophen

Gerade die jüngste Häufung extremer Sturmereignisse, aber auch das Harzhochwasser 2017, verdeutlichen die Notwendigkeit dieser Zuweisung.

Die Definition einer (Natur-)Katastrophe umfasst sowohl größere Gefahrenlagen (drohenden Schäden) als auch größere Schadenereignis (eingehende Schäden). Beide Bereiche sollten bei dieser Zuweisung in den Blick genommen werden. So auch ungewöhnliche finanzielle Belastungen im Zusammenhang mit der Abwehr eventuell eintretender Schäden.

Auf jeden Fall führen vor allem die Schadensereignisse zum Teil zu finanziellen Belastungen, die die Kommunen dauerhaft nicht allein in den Griff bekommen. Daher fordern wir neben den Liquiditätshilfen auch eine Ausreichung von Bedarfszuweisungen in Extremfällen. Eine Erhöhung des im Rahmen der Haushaltssatzung genehmigten Höchstbetrages an Liquiditätskrediten wäre in solchen Fällen keine Lösung.

Wie auch unter Ziffer 1.3.5. erfolgt der Hinweis, dass eine Zuweisung aufgrund abdrängender Spezialregelungen aus dem KatSchG ausscheidet. Wir weisen vorsorglich darauf hin, dass eine allgemeingültige Ausgleichsfunktion für Naturkatastrophen aus dem KatSchG nicht ersichtlich ist. Wenn es darüber hinaus Spezialregelung gibt, sind diese zum Teil an enge Voraussetzungen gebunden. Sofern diese bei bestimmten Schadensereignissen nicht vorliegen, muss der Ausgleichsstock gleichwohl für diesen Bereich in Frage kommen.

Wie bereits eingangs erwähnt, verweisen wir ergänzend auf den als **Anlage** zu diesem Schreiben beigefügten Entwurf eines Runderlasses im Überarbeitungsmodus.

Aufgrund des ausgeweiteten Erlassumfangs und der explizit neu aufgenommenen Tatbestandsmerkmale (u.a. Naturkatastrophen, Zeitverzug Berechnung Schlüsselzuweisungen, Gesetzesänderungen) bitten wir im Sinne einer besseren Übersichtlichkeit die bei den ersten Erlassentwürfen noch enthaltene Übersicht zu den Fall- und Untergruppen beizubehalten.

Nach wie vor stehen wir für eine Diskussion zu den aufgeworfenen Fragestellungen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Jürgen Leindecker
Landesgeschäftsführer

Anlage

Entwurf (Stand 15. September 2017)

Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock nach § 17 des Finanzausgleichsgesetzes

RdErl. des MF vom . .2017 – 27.10611

Bezug: RdErl. des MF vom 8.5.2015 (MBI. LSA S. 290)

Gliederung

1. Rechtsgrundlagen, Zweck und Form der Zuweisungen, allgemeine Grundsätze für die Gewährung von Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock

- 1.1 Rechtsgrundlagen
- 1.2 Zweck und Form der Zuweisungen
- 1.3 Allgemeine Grundsätze für die Gewährung von Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock
 - 1.3.1 Kein Rechtsanspruch auf Mittelgewährung
 - 1.3.2 Maßgeblichkeit allgemeiner Grundsätze des Finanzausgleichs auch für die Vergabe von Mitteln aus dem Ausgleichsstock
 - 1.3.3 Zusätzliche Mittel aus dem Ausgleichsstock nur bei überdurchschnittlichen Konsolidierungsanstrengungen
 - 1.3.4 Nachrangigkeit und Rechtsnatur der Mittel aus dem Ausgleichsstock

2. Voraussetzungen für die Gewährung einer Zuweisung

- 2.1 Milderung oder Ausgleich von Notlagen im Haushalt (§ 17 Abs. 1 Satz 2, 2. Alt. FAG - erste Fallgruppe)
 - 2.1.1 Haushaltsnotlage aufgrund der fehlenden Möglichkeit, Haushaltsfehlbeträge abzudecken (erste Fallgruppe, erste Untergruppe)
 - 2.1.1.1 Voraussetzungen
 - 2.1.1.1.1 Fehlbetragsausgleich war nicht möglich
 - 2.1.1.1.2 Übergangsregelung für Jahre mit kameralem Haushalt
 - 2.1.1.1.3 Darlegungen der Ursachen der Haushaltsfehlbeträge im Antrag
 - 2.1.1.1.4 Haushaltskonsolidierungskonzept, Erreichen des Haushaltsausgleichs im Konsolidierungszeitraum
 - 2.1.1.1.4.1 Ermessensausübung bei der Bewertung des Haushaltskonsolidierungskonzepts
 - 2.1.1.1.4.2 Einzahlungs- und Ertragsverbesserungen

- 2.1.1.1.4.3 Auszahlungs- und Aufwandsreduzierungen
- 2.1.1.1.4.4 Sonstige Sorgfaltspflichten
- 2.1.1.1.5 Zusätzliches Liquiditätsverbesserungskonzept
- 2.1.1.1.6 Nachholung des Haushaltskonsolidierungskonzeptes und des Liquiditätssicherungskonzeptes in Eilfällen
- 2.1.1.1.7 Erhöhte Anforderungen bei wiederholten Anträgen
- 2.1.1.2 Rechtsfolge
- 2.1.2 Haushaltsnotlage, wenn die Einnahmemöglichkeiten zur Erfüllung der unabweisbaren Voraussetzungen nicht ausreichen (erste Fallgruppe, zweite Untergruppe)
- 2.1.2.1 Voraussetzungen
- 2.1.2.2 Rechtsfolge
- 2.2 Milderung oder Ausgleich von außergewöhnlichen Belastungen (§ 17 Abs. 1 Satz 2, 1. Alt. FAG - zweite Fallgruppe)
- 2.2.1 Voraussetzungen
- 2.2.1.1 Allgemeine Voraussetzungen
- 2.2.1.2 Zuweisungen im Fall von Naturkatastrophen
- 2.2.2 Rechtsfolge
- 2.3 Vermeidung besonderer Härten bei der Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes (§ 17 Abs. 1 Satz 4 FAG - dritte Fallgruppe)
- 2.3.1 Besondere Härten bei der Durchführung des Finanzausgleichs durch den Zeitverzug bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen (dritte Fallgruppe, erste Untergruppe)
- 2.3.1.1 Voraussetzungen
- 2.3.1.2 Rechtsfolge
- 2.3.2 Besondere Härten bei der Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes durch Gesetzesänderungen (dritte Fallgruppe, zweite Untergruppe)
- 2.3.2.1 Voraussetzungen
- 2.3.2.2 Rechtsfolge

3. Art, Umfang und Höhe der Zuweisung

- 3.1 Bedarfszuweisungen
 - 3.1.1 Allgemeines
 - 3.1.2 Höhe der Bedarfszuweisung
 - 3.1.3 Erfassung im Haushalt der Kommune
- 3.2 Liquiditätshilfen

- 3.2.1 Allgemeines
- 3.2.1.1 Termin der Antragstellung
- 3.2.1.2 Vorzulegende Unterlagen
- 3.2.1.3 Erfassung im Haushalt der Kommune
- 3.2.1.4 Verlängerung von Liquiditätshilfen
- 3.2.2 Liquiditätshilfen im Vorgriff auf die künftige Gewährung einer Bedarfszuweisung
- 3.2.3 Kurzfristige Liquiditätshilfen

4. Festlegungen zum Verfahren

- 4.1 Bewilligungsbehörde
- 4.2 Antragstellung/Mitwirkungspflichten der Kommune
- 4.3 Stellungnahme der Kommunalaufsicht
- 4.4 Festsetzung
- 4.5 Nebenbestimmungen
- 4.6 Auszahlung

5. Inkrafttreten, Außerkrafttreten

1. Rechtsgrundlagen, Zweck und Form der Zuweisungen, allgemeine Grundsätze für die Gewährung von Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock

1.1 Rechtsgrundlagen

Kommunen können auf der Grundlage des § 17 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) in seiner jeweils geltenden Fassung im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel Leistungen aus dem Ausgleichsstock gewährt werden.

1.2 Zweck und Form der Zuweisungen

Die Leistungen können gewährt werden

- zur Milderung oder zum Ausgleich von Notlagen im Haushalt (§ 17 Abs. 1 Satz 2, 2. Alt. FAG) vgl. Nummer 2.1,
- zur Milderung oder zum Ausgleich von außergewöhnlichen Belastungen (§ 17 Abs. 1 Satz 2, 1. Alt. FAG) - vgl. Nummer 2.2,
- zur Vermeidung besonderer Härten bei der Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes (§ 17 Abs. 1 Satz 4 FAG) - vgl. Nummer 2.3.

Die Zuweisungen können gewährt werden in der Form von

- Bedarfszuweisungen (nicht rückzahlbare Zuweisungen) - vgl. Nummer 3.1,
- Liquiditätshilfen (zinslose Darlehen) im Vorgriff auf die künftige Gewährung einer Bedarfszuweisung - vgl. Nummer 3.2.2,
- kurzfristigen Liquiditätshilfen (zinslose Darlehen) - vgl. Nummer 3.2.3.

1.3. Allgemeine Grundsätze für die Gewährung von Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock

1.3.1 Kein Rechtsanspruch auf Mittelgewährung

Die Gewährung von Mitteln aus dem Ausgleichsstock ist nicht verfassungsrechtlich durch die Artikel 87 Abs. 3 und 88 Verf LSA determiniert (VG Magdeburg, Urteil vom 17.2.2016 - 9 A 430/14 MD -, veröffentlicht in KNSA 2016 S. 78, 80; vgl. auch VerfG LSA, Urteil vom 9.10.2012 - LVG 57/10 -, S. 31). Daraus folgt, dass der Anspruch aus Artikel 88 Verf LSA auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung keinen Anspruch auf Mittel aus dem Ausgleichsstock eröffnen kann. Ein solcher Rechtsanspruch wird daher ausdrücklich durch § 17 Abs. 3 Satz 1 FAG ausgeschlossen. Die Antragsteller haben jedoch einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über die Verwendung der vorhandenen Mittel des Ausgleichsstocks.

1.3.2 Maßgeblichkeit allgemeiner Grundsätze des Finanzausgleichs auch für die Vergabe von Mitteln aus dem Ausgleichsstock

Die Vergabe der Mittel des Ausgleichsstocks hat im Einklang mit den Wertungen zu erfolgen, die der Gesetzgeber dem Gesamtsystem des kommunalen Finanzausgleichs zugrunde gelegt hat. Die Maßstäbe dürfen nicht im Widerspruch zueinander stehen und nicht ohne einleuchtenden Grund verlassen werden (ständige Rechtsprechung, vgl. zuletzt VerfGH NRW, Urteil vom 30.8.2016 - VerfGH 34/14 -, Rz. 112 mit weiteren Nachweisen). Soweit der Gesetzgeber konkret entschieden hat, wie einzelne kommunale Finanzbedarfe ermittelt und ausgeglichen werden, dürfen diese Grundsatzentscheidungen des Gesetzgebers nicht durch Einzelentscheidungen der Verwaltung unterlaufen werden. Eine Beantragung von Mitteln kann daher nicht auf eine vermeintlich unzureichende Finanzausgleichsmasse oder vermeintlich falsche Verteilungsmaßstäbe des Gesetzgebers gestützt werden.

Der Grundsatz des Gesetzgebers, beim kommunalen Finanzausgleich die Steuerkraft und nicht das konkrete Steueraufkommen zu berücksichtigen, darf nicht unterlaufen werden. Artikel 88 Abs. 2 Verf LSA schreibt einen angemessenen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Kommunen vor, „Finanzkraft“ spiegelt die Möglichkeit der Einnahmeerzielung und nicht die tatsächlich erzielten Einnahmen wider. Mindereinnahmen, die eine Kommune durch unterdurchschnittliche Hebesätze erzielt, dürfen daher allenfalls mit Liquiditätshilfen überbrückt, jedoch nicht mit Bedarfszuweisungen ausgeglichen werden. Hiermit soll insbesondere eine Verzerrung des interkommunalen Wettbewerbs um Gewerbeansiedlungen verhindert und der Grundsatz der interkommunalen Gleichbehandlung gewahrt werden.

Die Kommune haben für die haushaltspolitischen Folgen autonomer Entscheidungen grundsätzlich selbst einzustehen. Der Finanzausgleich soll den Kommunen die für die eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung erforderlichen finanziellen Grundlagen sichern, sie aber nicht von den finanziellen Folgen eigenverantwortlich getroffener Entscheidungen freistellen. Auszugleichen sind strukturelle, d. h. vorgefundene Unterschiede in der Finanzausstattung der Kommunen, nicht aber solche, die auf kommunalpolitischen haushaltswirksamen Entscheidungen beruhen. Ist der Sanierungsbedarf einer Kommune das Resultat deren autonomer Entscheidungen, widerspricht die Gewährung finanzieller Hilfen des Landes dem Grundsatz kommunaler Selbstverantwortung und der daraus sich ergebenden grundsätzlichen Einstandspflicht der Kommunen für die haushaltspolitischen Folgen eigener Entscheidungen (VerfGH NRW, Urteil vom 30.8.2016 - VerfGH 34/14 -, Rz. 114-116).

Eine Bewilligung von Mitteln aus dem Ausgleichsstock scheidet aus, wenn dies zu Fehlanreizen für eine übermäßige Ausgabenpolitik der Kommune führen würde.

Kommentiert [JL1]: Der ganze Abschnitt 1.3.2 steht exemplarisch für die Kritik an den umfangreichen Verweisen auf die Rechtsprechung. Diese enthält keine Informationen, die für die konkrete Beantragung von Zuweisungen hilfreich wären. Es ist zu befürchten, dass die eher abschreckend wirkt.

Kommentiert [JL2]: Hinweis darauf, dass es in der Vergangenheit Veränderung bei der Ermittlung der Finanz- bzw. Steuerkraft gab. Der dynamische Prozess bei der Anwendung des gewogenen Durchschnitts der Hebesätze wurde durch die Einführung fixer Hebesätze durch das 4. Gesetz zur Änderung des FAG vom 17.02.2017 unterbrochen, sofern Gesetzgeber die fixen Hebesätze nicht kontinuierlich erhöht.

Inwieweit läuft diese Passage den angedachten Bedarfszuweisungen unter der dritten Fallgruppe / zweiten Untergruppe zu wider? Z.B. sind im Zusammenhang mit dem FAG 2017 und dem durch die Änderung der Kreisumlagegrundlagen vorgenommenen doppelten Rückgriff auf die SZ 2016 unabhängig von den jeweiligen Hebesätzen die Ausreichung von Bedarfszuweisung vorgesehen und z.T. bereits erfolgt, unabhängig von den jeweiligen Hebesätzen vorgesehen.

Kommentiert [JL3]: Hier stellen sich praktische Umsetzungsfragen: Was sind strukturelle Unterschiede generell und wer hat diese nachzuweisen? Wer entscheidet darüber, dass die Notwendigkeit zur Beantragung von Mitteln aus dem Ausgleichsstock auf autonome Entscheidungen der Kommunen zurückzuführen ist, gerade wenn lt. dem unter 1.3.3 zitierten Urteil VG Magdeburg vom 17.2.2016 auf die Gesamtbetrachtung der Finanzsituation der Kommunen abgestellt wird. Dieser Abschnitt erhöht den Interpretationsspielraum für eine Ablehnung enorm.

Kommentiert [JL4]: Die Aussage, dass sich die Mittel des Ausgleichsstocks nicht im Widerspruch, sondern im Einklang mit dem vom Gesetzgeber gewählten Gesamtsystem des kommunalen Finanzausgleichs bewegen sollen, ist nachvollziehbar. Warum verweist man hier auf ein Urteil zur Frage der Verfassungskonformität der Abundanzabschöpfung in Nordrhein-Westfalen, welches an anderer Stelle gewisse Widersprüche mit sich bringt. So wird z.B. unter Rz. 107 festgehalten, dass Unterschiede hinsichtlich der Ausstattung mit eigenen Finanzmitteln aufgrund struktureller Unterschiede soziologischer, ökonomischer und geografischer Art nur begrenzt durch kommunalpolitische Entscheidungen beeinflussbar sind und dies als Begründung für den der Abundanzabschöpfung zugrundeliegenden Solidargedanken herangezogen. Dann stellen die deutlich verschärften Auflagen vor allem im Hinblick auf die beabsichtigte Ausgestaltung des Ausgleichsstockerlasses als Ausgleich für strukturelle und nicht eigenverantwortliche haushaltswirksame Entscheidungen (Ziffer 1.3.2) einen deutlichen Widerspruch zum zuvor genannten eigenen Anspruch dar, dass die Mittel des Ausgleichsstocks sich nicht im Widerspruch, sondern im Einklang mit dem vom Gesetzgeber gewählten Gesamtsystem des kommunalen Finanzausgleichs bewegen sollen!

1.3.3 Zusätzliche Mittel aus dem Ausgleichsstock nur bei überdurchschnittlichen Konsolidierungsanstrengungen

Mindestvoraussetzung für die Gewährung von Mitteln aus dem Ausgleichsstock ist grundsätzlich die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmung zur kommunalen Haushaltswirtschaft (§§ 98 ff. des Kommunalverfassungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA)), insbesondere die Wahrung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Haushaltsführung (§ 98 Abs. 2 KVG LSA). Für die Beantragung zusätzlicher Mittel, die über die allgemeine gesetzlich gewährleistete angemessene Finanzausstattung hinausgehen, sind Anstrengungen zu erwarten, die über das allgemein übliche Maß hinausgehen. (VG Magdeburg, Urteil vom 17.2.2016 - 9 A 430/14 MD -, KNSA 2016 S. 78, 81). „Reichen die kommunalen Finanzmittel nicht aus, um eine angemessene Aufgabenerfüllung sicherzustellen, sind zunächst die Gemeinden in der Pflicht, ihre Altfehlbeträge durch eine besonders sparsame Haushaltswirtschaft, den Einsatz von Vermögenserlösen oder durch Mehreinnahmen aus überdurchschnittlichen Realsteuerhebesätzen auszugleichen.“ (VerfG LSA, Urteil vom 9.10.2012 - LVG 57/10 -, S. 30). Kommen die antragstellenden Kommunen diesen Verpflichtungen nicht nach, ist die Gewährung von Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock **ausgeschlossen**.

Kommentiert [JL5]: Widerspruch zu den Ausführungen hinsichtlich einer haushaltsrechtlichen Notlage unter 2.1. „Eine die Gewährung von Leistungen aus dem Ausgleichsstock begründende haushaltsrechtliche Notlage im Sinne von § 17 Abs. 1 FAG liegt nur dann vor, wenn diese auf der aktuellen objektiven Unmöglichkeit bzw. einem subjektiv nicht zumutbaren Verhalten der Kommune beruht, den (derzeitigen) Zahlungsverpflichtungen nachzukommen; ansonsten verfehlt auch die Zahlung ihre gesetzliche Zweckbestimmung.“ Wenn also eine Notlage nach der Definition unter 2.1 vorliegt (Unmöglichkeit, Unzumutbarkeit) können Antragsteller den aus den Urteilen abgeleiteten Verpflichtungen nicht nachkommen.

1.3.4 Nachrangigkeit und Rechtsnatur der Mittel aus dem Ausgleichsstock

Bedarfszuweisungen und Liquiditätshilfen werden nachrangig zu den eigenen Haushaltsmitteln der Kommunen im Sinne von § 99 KVG sowie nachrangig zu sonstigen Drittmitteln zur Verfügung gestellt. Soweit es anderweitige gesetzlich geregelte Unterstützungsmöglichkeiten (z. B. § 24 Abs. 4 des Katastrophenschutzgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (KatSG-LSA)) oder Hilfsprogramme gibt, können die speziellen Voraussetzungen dieser Hilfen nicht unterlaufen werden, indem stattdessen Hilfen aus dem Ausgleichsstock gewährt werden. Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock sind keine Zuwendungen im Sinne von §§ 23 und 44 der Landeshaushaltsordnung.

Kommentiert [JL6]: Eine allgemeingültige Ausgleichsfunktion ist aus dem KatSchG nicht ersichtlich. § 24 Abs. 4 KatSchG regelt lediglich, dass wenn in einem Katastrophenfall die Abwehrmaßnahmen einen Kostenaufwand ungewöhnlichen Ausmaßes erfordern, sich das Land daran durch Sonderzuweisungen an die Katastrophenschutzbehörden beteiligt. Die Ausgleichsstockpraxis der letzten Jahre zeigt, Landkreise und kreisfreie Städte gehören nicht zu potentiellen Antragstellern.

2. Voraussetzungen für die Gewährung einer Zuweisung

2.1 Milderung oder Ausgleich von Notlagen im Haushalt (§ 17 Abs. 1 Satz 2, 2. Alt. FAG - erste Fallgruppe)

Gemäß § 17 Abs. 1 Satz 2, 2. Alt. FAG werden aus dem Ausgleichsstock Bedarfszuweisungen und Liquiditätshilfen zur Milderung oder zum Ausgleich von Notlagen im Haushalt erbracht. Eine die Gewährung von Leistungen aus dem Ausgleichsstock begründende haushaltsrechtliche Notlage im Sinne von § 17 Abs. 1 FAG liegt nur dann vor, wenn diese auf der aktuellen objektiven Unmöglichkeit

bzw. einem subjektiv nicht zumutbaren Verhalten der Kommune beruht, den (derzeitigen) Zahlungsverpflichtungen nachzukommen; ansonsten verfehlt auch die Zahlung ihre gesetzliche Zweckbestimmung. Die Notwendigkeit und die Höhe einer Zuweisung lässt sich nur anhand der Betrachtung der Gesamtsituation des kommunalen Haushalts beurteilen (VG Magdeburg, Urteil vom 17.2.2016 - 9 A 430/14 MD -, veröffentlicht in KNSA 2016 S. 78, 81). Bei **komplexen Verwaltungsstrukturen** sind auch Ausgliederungen der Kommune (z. B. Eigenbetriebe) sowie Beteiligungen (z. B. Zweckverbände, GmbHs) in die Betrachtung einzubeziehen.

§ 17 Abs. 1 Satz 3 FAG definiert als Regelbeispiel einer Haushaltsnotlage den Fall, dass die Einnahmemöglichkeiten von Kommunen zur Erfüllung ihrer unabwiesbaren Ausgabeverpflichtungen nicht ausreichen (vgl. Nummer 2.1.2). Aus § 17 Abs. 2 Satz 2 FAG folgt, dass eine Haushaltsnotlage auch in dem Fall angenommen werden kann, dass Haushaltsfehlbeträge nicht abgedeckt werden **können** **konnten** (vgl. Nummer 2.1.1).

Bei Anträgen wegen einer Notlage im Haushalt sind vom Antragsteller folgende Unterlagen **vorzulegen**:

- a) eine Ursachenanalyse über das Zustandekommen der Defizite (vgl. Nummer 2.1.1.1.3),
- b) eine Übersicht über die bereits eingeleiteten Konsolidierungsmaßnahmen,
- c) ein von der Kommunalaufsicht geprüftes und unbeanstandetes Haushaltskonsolidierungskonzept einschließlich der Darstellung der Verschuldung und der Nutzung von STARK II (vgl. Nummer 2.1.1.1.5)
- d) der aktuelle Haushaltsplan gemäß § 1 Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO) einschließlich aller Anlagen und gegebenenfalls der kommunalaufsichtlichen Verfügung,
- e) die **Eröffnungsbilanz**,
- f) die aktuelle **Bilanz**,
- g) die geprüften **Jahresabschlüsse gemäß § 118 KVG** (vgl. Nummer 2.1.1.1.1),
- h) die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung (§ 8 KomHVO) sowie bei unausgeglichener Ergebnishaushalt für die darüber hinausgehenden fünf Jahre des Konsolidierungszeitraumes,
- i) die Stellungnahme der Kommunalaufsicht (vgl. Nummer 4.3).

2.1.1 Haushaltsnotlage aufgrund der fehlenden Möglichkeit, Haushaltsfehlbeträge abzudecken (erste Fallgruppe, erste Untergruppe)

2.1.1.1 Voraussetzungen

2.1.1.1.1 Fehlbetragsausgleich war nicht möglich

Kommentiert [JL7]: Das ist zu unbestimmt. Was sind komplexe Verwaltungsstrukturen?

Zumindest dürften die Anforderungen nicht über das hinausgehen, was zukünftig von den Kommunen für die Erstellung des Gesamtabchlusses gefordert wird. In der aktuellen Diskussion zur Evaluierung KVG wird eine Verlängerung der Frist für den Gesamtabchluss voraussichtlich erstmals für das Haushaltsjahr 2021 (damit nicht vor dem Haushaltsjahr 2023) diskutiert. Die Wesentlichkeit der Beteiligungen spielt hier eine entscheidende Rolle. Der Erlass darf nicht durch die Hintertür faktisch eine vorzeitige Verpflichtung zur Erstellung eines Gesamtabchlusses einführen.

Kommentiert [JL8]: § 17 spricht nicht von der Vergangenheit bzw. abgeschlossenen Haushaltsjahren. Zudem

Kommentiert [JL9]: Es ist eine Differenzierung danach notwendig, ob ein Fall des § 17 Abs. 1 Satz 3 FAG vorliegt oder ein Fall des § 17 Abs. 2 Satz 2 FAG, weil sich hieraus unterschiedliche haushaltsrechtliche Konsequenzen ergeben. So stellen sich an eine Kommune, die eine Haushaltsnotlage im Finanzaushalt und einen ausgeglichenen Ergebnishaushalt hat andere Anforderungen an die einzureichenden Unterlagen.

Kommentiert [JL10]: Stand der Doppikeinführung, nach wie vor haben viele Kommunen keine geprüften EÖB

Kommentiert [JL11]: Eine aktuelle Bilanz kann erst dann vorliegen, wenn der Jahresabschluss erstellt ist. Die Kommunen sind hier auf Grund der Umstellung ihres Haushaltsrechtes teilweise im Rückstand. Verweis auf unter 2.1.1.1.2 vorgesehene Übergangsregelung und dem entsprechenden Änderungsvorschlag des SGSA in Form des Rückgriffs auf den vorläufigen Jahresabschluss der Finanzrechnung.

Kommentiert [JL12]: Macht f) überflüssig, weil die Vermögensrechnung (Bilanz) nach § 118 Abs. 2 Nr. 3 KVG Bestandteil des Jahresabschlusses ist. Diese Vermögensrechnung aus dem Jahresabschluss ist zugleich Jahreseröffnungsbilanz.

Eine Kommune, die einen Antrag auf Ausgleich von Haushaltsfehlbeträgen stellt, hat nachzuweisen, dass sie alles ihr Zumutbare getan hat, um die Fehlbeträge aus eigener Kraft abzudecken und so schnell wie möglich zu einer geordneten Haushaltswirtschaft mit einem ausgeglichenen Haushalt in allen Teilhaushalten zurückzukehren. Sie hat diesen Nachweis anhand der geprüften Jahresabschlüsse gemäß § 118 KVG zu erbringen, und zwar des Jahres, in dem der Jahresfehlbetrag entstanden ist, sowie der zwei Folgejahre.

2.1.1.1.2 Übergangsregelung für Jahre mit kameralem Haushalt

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 kamerale Altfehlbeträge zu Grunde gelegt werden.

Liegen für mindestens ein Jahr des dreijährigen Betrachtungszeitraums ein kameraler Abschluss und für mindestens ein Jahr ein doppischer Abschluss vor, ist für das Jahr mit doppischem Abschluss nicht auf den Jahresfehlbetrag, sondern auf den negativen Saldo der Finanzrechnung aus laufender Verwaltungstätigkeit zuzüglich der ordentlichen Tilgung abzustellen. In diesem Fall kann auf die Vorlage der geprüften Jahresabschlüsse gemäß § 118 KVG (s. o. Nummer 2.1 g sowie Nummer 2.1.1.1.1) verzichtet und stattdessen die Vorlage der Finanzrechnung verlangt werden. Sie kann für die Berechnung des auszugleichenden Betrages herangezogen werden, wenn keine Bedenken gegen ihre Richtigkeit bestehen.

Kommentiert [JL13]: Der bisherige Vorschlag berücksichtigt nicht, wenn der dreijährige Betrachtungszeitraum komplett in eine Zeit fällt, in der die Kommune schon auf das NKHR umgestellt hatte. Wir regen in diesen Fällen einen Rückgriff auf den vorläufigen Jahresabschluss der Finanzrechnung an, da hier anders als im Ergebnishaushalt, die Unwägbarkeiten zwischen vorläufigen und endgültigen Jahresabschluss wesentlich geringer ausfallen sollten.

2.1.1.1.3 Darlegungen der Ursachen der Haushaltsfehlbeträge im Antrag

Es sollen zunächst die Ausgangssituation sowie die Ursachen für die schlechte Haushaltslage der Kommune dargelegt werden. Die von der Kommune zu erfüllenden Aufgaben einschließlich des hiermit verbundenen Aufwandes sind 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.

2.1.1.1.4 Haushaltskonsolidierungskonzept, Erreichen des Haushaltsausgleichs im Konsolidierungszeitraum

Dem Antrag ist gemäß § 17 Abs. 2 Satz 2 FAG ein von der Vertretungskörperschaft beschlossenes Haushaltskonsolidierungskonzept beizufügen. § 17 Abs. 2 Satz 2 FAG statuiert eine selbständige Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes, deren Erfüllung vom Antragsteller auch dann nachzuweisen ist, wenn gemäß § 100 Abs. 3 KVG LSA die Aufstellung nicht erforderlich sein sollte.

Das Konsolidierungskonzept muss der Kommunalaufsicht zur Prüfung vorgelegen haben und nicht beanstandet worden sein. Da zusätzliche Leistungen des Landes beantragt werden, ist es jedoch grundsätzlich nicht ausreichend, dass lediglich die allgemeinen kommunalhaushaltswirtschaftlichen gesetzlichen Mindestanforderungen an ein Haushaltskonsolidierungskonzept erfüllt sind (vgl. Nummer 1.3.4).

Die konkret geplanten Konsolidierungsmaßnahmen und deren Umsetzungszeitraum sind tabellarisch 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 Konten). Die Kommune hat die gebotenen Maßnahmen unverzüglich zu ergreifen.

Die antragstellende Kommune hat nachzuweisen, dass ihr Haushalt in einem überschaubaren und planbaren Konsolidierungszeitraum so konsolidiert wird, dass sie danach ohne weitere Hilfen aus dem Ausgleichsstock finanziell wieder handlungsfähig wird. Dies ist anhand des Ergebnishaushaltes und des Finanzhaushaltes, die bis zum Ende des Konsolidierungszeitraumes fortzuschreiben sind, nachzuweisen. Die Dauer des Konsolidierungszeitraumes beginnt mit der erstmaligen gesetzlichen Verpflichtung zum Aufstellen eines Konsolidierungskonzeptes. Sie beginnt nur in den Fällen neu, in denen in einem oder mehreren Jahren ein Haushaltsausgleich erzielt werden konnte und in den folgenden Jahren ein nicht ausgeglichener Haushalt eintritt. Fortschreibungen von Konsolidierungskonzepten, mit denen das Erreichen des Haushaltsausgleichs zum Ende des Zehnjahreszeitraums immer wieder verschoben wird, genügen den Anforderungen in der Regel nicht.

2.1.1.1.4.1 Ermessensausübung bei der Bewertung des Haushaltskonsolidierungskonzeptes

Kommentiert [JL14]: § 17 Abs. 2 FAG statuiert keine Ausweitung der Pflicht zur Erstellung eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes über den § 100 Abs. 3 KVG hinaus. Siehe Landtagsdrucksache 6/1410 (S. 92) vom 07.09.2012!

Sofern sich diese Passage nur auf Zuweisungen gemäß § 17 Abs. 2 FAG bezieht, dann regelt das KVG bei aufgelaufenen Fehlbeträgen als Resultat nicht ausgeglichener Ergebnishaushalte unter § 100 Abs. 3 KVG die Pflicht für ein Haushaltskonsolidierungskonzept.

Kommentiert [JL15]: Durch die Formulierung „in der Regel“ muss sichergestellt werden, dass unvorhersehbaren und unabweisbaren Maßnahmen (größere Gewerbesteuerrückzahlung, Naturkatastrophen, etc.), die zu einer Verschiebung des Konsolidierungszeitraumes führen, nicht zu einer Ablehnung des Antrags führen.

Bei der Beurteilung der Konsolidierungsmaßnahmen prüft die Bewilligungsbehörde, ob die nachfolgend genannten besonderen Anforderungen erfüllt sind. Dabei hat sie Ermessen auszuüben. In diesem Rahmen ermöglicht sie es der Kommune, flexibel auf die Gegebenheiten vor Ort einzugehen und eigene Prioritäten zu setzen, soweit dadurch insgesamt das Konsolidierungsziel nicht gefährdet wird. Die nachfolgend genannten Kriterien stecken den Rahmen für den finanziellen Gesamtumfang der geforderten Konsolidierungsmaßnahmen ab. Sie sind insoweit ermessensleitend, als ein nicht oder nicht vollständig erfülltes Kriterium durch die Übererfüllung eines anderen kompensiert werden kann. Die Verpflichtung zur Einhaltung der kommunalhaushaltsrechtlichen Vorschriften bleibt dabei jedoch unberührt. Die Bewilligungsbehörde prüft, ob die vom Antragsteller angebotenen Alternativmaßnahmen das mit ihnen nach Darstellung des Antragstellers verbundene Konsolidierungsvolumen auch tatsächlich erwirtschaften werden. Soweit Maßnahmen anderweitig durch Gesetz vorgeschrieben sind (wie z. B. die Erhebung kostendeckender Gebühren in bestimmten Bereichen) ist bei Nichterfüllung eine Kompensation durch vermehrte Anstrengungen in anderen Bereichen selbstverständlich nicht möglich.

2.1.1.1.4.2 Einzahlungs- und Ertragsverbesserungen

Die antragstellende Kommune hat folgende Maßnahmen zur Einzahlungs- und Ertragsverbesserung zu ergreifen:

- a) Für die Grundsteuer A und B sowie für die Gewerbesteuer sind Hebesätze mindestens in der Höhe zu erheben, die sich aus der als Anlage 1 beigefügten Übersicht für die jeweilige Gemeindegrößenklasse ergeben.
- b) Bei leitungsgebundenen Einrichtungen der Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung sowie Abfallentsorgung muss der höchste gesetzlich zulässige Kostendeckungsgrad erreicht werden.
- c) Beim Bestattungswesen müssen die Gebühren kostendeckend kalkuliert werden unter Herausrechnung der allgemeinen Erholungsflächen.
- d) 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 kalkulieren.
- e) Für die Benutzung öffentlicher Einrichtungen im freiwilligen Bereich der Kommune sollen möglichst kostendeckende Gebühren und Entgelte im rechtlich zulässigen Rahmen erhoben werden.

- f) Gesetzlich zulässige Gebührentatbestände (z. B. Parkgebühren, Straßenreinigungsgebühren, Sondernutzungsgebühren) sind einzuführen, soweit nicht ihre Unwirtschaftlichkeit belegt werden kann, und bestehende auszuweiten.
- g) Örtliche Steuern (z. B. Hundesteuer, Vergnügungssteuer, Zweitwohnungssteuer) sind einzuführen, soweit nicht ihre Unwirtschaftlichkeit belegt werden kann, und bestehende zu erhöhen.
- h) Für Veranstaltungen der Kommune sind die Eintrittspreise zu erhöhen, soweit diese nicht kostendeckend sind.

Von den Maßnahmen nach Ziffer f-h kann abgesehen werden, wenn belegt werden kann, dass dies zu zusätzlichen Auszahlungen für die Verwaltung führen würde, die die zusätzlichen Einzahlungen übersteigen.

2.1.1.1.4.3 Auszahlungs- und Aufwandsreduzierungen

Die systematische Überprüfung und Reduzierung des 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. Folgenden Positionen sind zu überprüfen:

a) Personalaufwand

Im Rahmen des Vollzugs des Haushaltskonsolidierungskonzeptes ist die Überprüfung des Personalbestandes als Daueraufgabe anzusehen. Bei dem Personalaufwand 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/oder Verlagerung von Arbeitsbereichen, durch Technikeinsatz oder durch kommunale Gemeinschaftsarbeit weitere Einsparpotentiale erschlossen werden können. Das Ergebnis dieser Analyse ist in einer Übersicht (Vollzeitäquivalente (VzÄ) pro 1.000 Einwohner) darzustellen und dem Haushaltskonsolidierungskonzept beizufügen.

Kommentiert [JL16]: Wie soll diese Darstellung erfolgen? Ist nur dort möglich, wo eine andere Kommune zu kommunaler Gemeinschaftsarbeit bereit wäre. Wenn diese Voraussetzung schon nicht vorliegt, erübrigen sich theoretische Erwägungen bzw. Darstellung zur Wirtschaftlichkeit hierüber.

Gerade der Bereich der Interkommunalen Zusammenarbeit wird aktuell durch die Umstellung auf das neue Umsatzsteuerrecht (§ 2b UStG) und der damit verbundenen Frage der Umsatzsteuerpflicht von 19 % überlagert.

Kommentiert [JL17]: Wird die zu begrüßende Streichung der Vorgabe 1 VbE pro 1000 EW an dieser Stelle auch in Praxis gelebt? Wie ist der Hinweis auf die „Angemessene Anzahl der Bauhofmitarbeiter“ in **Anlage 3** zu verstehen?

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.

Kommentiert [JL18]: Wenn überhaupt, sollte dies nur für Bereiche relevant sein, bei denen die Kommune dauerhaft Zuschüsse zahlt.

Lässt sich eine Personaleinsparung wegen bestehender rechtlicher Verpflichtungen nicht sofort umsetzen, ist die Ausbringung eines kw-Vermerks nachzuweisen.

b) 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 Verschuldung und die Entwicklung des Schuldendienstes durch die Inanspruchnahme des STARK II-Programms ist ebenfalls darzustellen.

c) 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.

d) Freiwillige Leistungen

Kommentiert [JL19]: Beibehaltung der grundlegenden Kritik an der rein mathematisch festgelegten Quote.

Im Zeitraum der Haushaltskonsolidierung ist darüber hinaus grundsätzlich solcher Aufwand zu vermeiden, der nicht unmittelbar der Durchführung von kommunalen Pflichtaufgaben dient. Der Anteil der freiwilligen Leistungen darf 2 v. H. der laufenden Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit des betroffenen Haushaltsjahres nicht übersteigen. Abweichend davon darf der Anteil der freiwilligen Leistungen bei Mittelzentren 3 v. H. und bei Oberzentren 4 v. H. der laufenden Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit des betroffenen Haushaltsjahres nicht übersteigen. Für die Einstufung ist der Landesentwicklungsplan des Landes Sachsen-Anhalt in seiner jeweils geltenden Fassung maßgeblich. Für die Ermittlung des Anteils der Auszahlungen für freiwillige Aufgaben ist die Übersicht in Anlage 2 maßgeblich.

Kommentiert [JL20]: Anlage 2 enthält an mehreren Stellen Fehleinschätzung vor allem in Hinblick auf die Quasi-Pflichtigkeit.

Die Straßenbeleuchtung zählt grundsätzlich zu den freiwilligen Aufgaben, pflichtig ist sie nur, soweit sie zur Erfüllung der Verkehrssicherungspflicht erforderlich ist (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 des Straßengesetzes für das Land Sachsen-Anhalt). Dies ist nur in besonderen Gefahrenbereichen der Fall. Wegen der damit verbundenen Abgrenzungsschwierigkeiten und um einen Anreiz für eine wirtschaftliche und sparsame Aufgabenerfüllung zu schaffen, können zusätzlich

zu den vorstehend genannten Anteilen der freiwilligen Leistungen die Kosten für Investitionen in und Unterhaltung einer technisch optimierten LED-Beleuchtung, bei der die Beleuchtungszeiten und Beleuchtungsbereiche auf ein zumutbares Minimum beschränkt werden, berücksichtigt werden.

Kommentiert [JL21]: Die Ausnahme ist grundsätzlich positiv, zeigt aber auch die fragwürdige Regelungstiefe des Erlasses. Warum wird nur für den Bereich der Straßenbeleuchtung von einer gewissen Quasipflicht ausgegangen?

Umsetzungsfragen:

Wer soll konkret den Aufschlag auf die Quote nach Absatz 1 ermitteln?

Wer legt fest, ob Beleuchtungszeiten und Beleuchtungsbereiche auf ein zumutbares Minimum beschränkt sind?

Wenn schon beim Produkt 111* (Anlage 2) eine Vereinfachung getroffen wurde, muss auch Produkt Straßenbeleuchtung komplett aus der Betrachtung der freiwilligen Aufgaben herausgenommen werden.

e) Pflichtaufgaben

Die Pflichtaufgaben sind auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu untersuchen. Dafür sind sie auch mit anderen Kommunen der gleichen Größenklasse anhand der Zuschussbedarfe in den verschiedenen Produktgruppen zu vergleichen, soweit entsprechende Angaben vorliegen. Sofern die Kommune hierzu selbst nicht in der Lage ist, wird sie hierbei durch die Kommunalaufsicht unterstützt.

Kommentiert [JL22]: Grundsätzlich werden Vergleiche nicht abgelehnt, sind von den Kommunen sogar gewollt. Sie müssen detailliert und gewissenhaft stattfinden und sich nicht nur auf die reinen, aus den Haushaltsansätzen (Haushaltskennzahlensystem MI LSA) abgeleiteten Zuschussbedarfe bestimmter Produktbereiche beschränken.

Eine Übersicht der Zuschussbedarfe setzt eine extrem detaillierte Überprüfung der tatsächlichen Vergleichbarkeit voraus. Es gilt die gesetzlich geschützten Freiräume der Kommunen im Haushaltsrecht z.B. im Hinblick auf den Umfang interner Leistungsverrechnungen bei Vergleichen zu berücksichtigen und gleichzeitig zu respektieren.

Eine Übersicht der Zuschussbedarfe kann nur ein erstes Indiz für eventuell notwendige weitergehende Analysen darstellen, rechtliche Restriktion dürfen aufgrund der Fehleranfälligkeit nicht damit verbunden werden.

Hinsichtlich des HKS des MI LSA hat der SGSA für einheitliche Vorgaben zur Ermittlung des Zuschussbedarfs plädiert. Diese sind bisher nicht erfolgt. So sind diese aber höchst fehleranfällig.

Auch wenn jetzt ergänzt wurde, dass die Kommunalaufsicht die Kommunen unterstützt, sind die zuvor aufgeworfenen Fragen bzw. Probleme nicht gelöst. Auch der Kommunalaufsicht muss ein funktionierendes Werkzeug in die Hand gegeben werden.

f) Investitionen

Zur Konsolidierung des Haushaltes sind Investitionen im pflichtigen eigenen Wirkungskreis zu vermeiden, soweit diese nicht unabweisbar sind oder die Deckung unter Einhaltung des Konsolidierungszieles gewährleistet ist. Eine Ausnahme kann bei Investitionen zugelassen werden, die bereits innerhalb weniger Jahre eine haushaltskonsolidierende Wirkung entfalten (z. B. Umstellung der Straßenbeleuchtung auf LED).

2.1.1.1.4.4 Sonstige Sorgfaltspflichten

Die Kommune hat den nachfolgend aufgeführten sonstigen Sorgfaltspflichten Rechnung zu tragen. In begründeten Einzelfällen sind Ausnahmen zulässig.

a) Erträge

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.

b) 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 unbebauten Grundstücken sowie den bebauten Grundstücken, die nicht offenbar für laufende Verwaltungszwecke genutzt werden (z. B. Sitz der Kommunalverwaltung,

Schul- und Kindergartengrundstücke) ist jeweils ein Auszug aus der Eröffnungsbilanz vorzulegen und detailliert zur Veräußerbarkeit Stellung zu nehmen. Auch vermietete und verpachtete Grundstücke sollen in der Regel zum Kauf angeboten werden, entsprechende Verkaufsbemühungen (Inserate, Anzeige auf der Internetseite der Gemeinde u. ä.) sind nachzuweisen. Kommt ausnahmsweise eine Veräußerung nicht in Betracht, ist die Erhöhung der verlangten Entgelte zu prüfen. Bei kommunalen Wohnungsbauunternehmen ist eine Kostendeckung anzustreben, dazu ist insbesondere Sponsoring zu unterlassen und gegebenenfalls sind nicht vermietete Wohnungen zu veräußern.

Kommentiert [JL23]: Die Neuregelung, dass auch vermietete und verpachtete Grundstücke in der Regel zum Kauf angeboten werden sollen, lehnen wir ab, zumal auch hier die Frage der Wirtschaftlichkeit nicht zum Tragen kommt.

Kommentiert [JL24]: Der Bereich des Wohnungsbaus, der überwiegend in ausgelagerten Gesellschaften organisiert sein dürfte, muss generell herausgenommen werden, soweit er essentiell für die Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum ist.

c) Demografie

Die kommunale Infrastruktur 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. Auch für Schulen und Kindergärten, die die erforderlichen Mindestzahlen der jeweiligen Fachministerien für die Bestandsfähigkeit erfüllen, kann sich aus der Verpflichtung zur wirtschaftlichen und sparsamen Aufgabenerfüllung eine Verpflichtung zur Zusammenlegung ergeben.

Kommentiert [JL25]: Reichen hier die Haushaltspläne und vorhandenen Haushaltskonsolidierungskonzepte, die die demografische Entwicklung generell berücksichtigen aus?

d) Forderungen

Durch die Kommune ist ein aktives Forderungsmanagement zu betreiben. Es ist eine Übersicht entsprechend dem verbindlichen Muster 19 zu § 49 Abs. 2 KomHVO beizufügen (vgl. RdErl. des Ministeriums für Inneres und Sport vom 12.12.2016 „Verbindliche Muster zur Haushaltsführung sowie Haushaltssystematik der Kommunen“, MBl. LSA S. 658). Bei Bedarf fordert das Ministerium der Finanzen eine detailliertere Aufstellung ab. Die Kommune hat nicht nur darauf zu achten, dass die bereits zum Soll gestellten Forderungen eingetrieben werden, sondern auch darauf, dass tatsächlich alle zu Einnahmen führenden Tatbestände vollständig und richtig erfasst werden. So ist z. B. durch eine angemessene Kontrolldichte auf die tatsächliche Erfassung der hundesteuerpflichtigen Hunde zu achten.

2.1.1.1.5 Zusätzliches Liquiditätsverbesserungskonzept

Ergänzend zu dem gemäß § 100 Abs. 3 Sätze 4 - 6 KVG LSA bzw. § 17 Abs. 2 Satz 2 FAG aufzustellenden Haushaltskonsolidierungskonzept hat die Kommune eine Planung vorzulegen, die sich ausschließlich auf liquiditätswirksame Maßnahmen zur Verbesserung des Finanzhaushaltes bezieht.

2.1.1.1.6 Nachholung des Haushaltskonsolidierungskonzeptes und des Liquiditätsverbesserungskonzeptes in Eilfällen

Liegt noch kein von der Kommunalaufsicht geprüftes und unbeanstandetes Haushaltskonsolidierungskonzept vor oder keine Planung, die sich ausschließlich auf liquiditätswirksame Maßnahmen zur Verbesserung des Finanzhaushaltes bezieht, kann die Bewilligung in eiligen Fällen unter einer entsprechenden aufschiebenden Bedingung erfolgen. Bei unmittelbar drohender Zahlungsunfähigkeit kann im Einzelfall auch eine auflösende Bedingung vorgesehen werden, dass die Kommune nach Auszahlung in der im Bewilligungsbescheid festgesetzten Frist ein beschlossenes und von der Kommunalaufsichtsbehörde geprüftes und unbeanstandetes Haushaltskonsolidierungskonzept vorlegt.

2.1.1.1.7 Erhöhte Anforderungen bei wiederholten Anträgen

Da eine verfassungsgemäße Finanzausstattung der Kommunen stets gewährleistet war, begründen wiederholte Anträge von Kommunen auf den Ausgleich von Fehlbeträgen die Vermutung, dass diese Antragsteller ihrer Verpflichtung zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung nicht nachgekommen sind, sofern sich keine außerhalb des Einflussbereichs der Kommune liegenden Gründe für die Fehlbeträge aufdrängen. **Wiederholte Anträge bedürfen daher stets einer besonders kritischen Prüfung hinsichtlich der Ausschöpfung des Konsolidierungspotentials und der Einhaltung der Nebenbestimmungen aus vorangegangenen Bewilligungsbescheiden.**

2.1.1.2 Rechtsfolgen

Liegen die vorgenannten Voraussetzungen vollständig vor, kann eine Bedarfszuweisung von bis zu 90 v. H. des in den beiden Folgejahren nicht ausgeglichenen Jahresfehlbetrages gewährt werden. Wurde innerhalb des dreijährigen Betrachtungszeitraums noch nicht komplett doppisch gebucht, findet die Übergangsregelung der Nummer 2.1.1.1.2 Anwendung. Bei der Bemessung der Höhe der Bedarfszuweisung können Aufwendungen der antragstellenden Kommune für freiwillige Leistungen vollständig oder teilweise in Abzug gebracht werden.

Hat eine Kommune ganz erhebliche Konsolidierungsanstrengungen unternommen und zeigt sie den strukturellen Haushaltsausgleich im Konsolidierungszeitraum auf, ohne jedoch die vorgenannten Voraussetzungen bereits in allen Punkten vollumfänglich zu erfüllen, kann im Einzelfall eine gekürzte Bedarfszuweisung gewährt werden.

Sind die Voraussetzungen noch nicht vollständig erfüllt, kann zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit eine Liquiditätshilfe gewährt werden, wenn durch Nebenbestimmungen zur Haushaltskonsolidierung die künftige Rückzahlung der Liquiditätshilfe oder die Bewilligung einer Bedarfszuweisung in entspre-

Kommentiert [JL26]: Was heißt das in der Konsequenz für nachweislich auskonsolidierte, strukturell benachteiligte Kommunen?

Hinweise auf lange Bearbeitungszeiten und Ausgleichsquoten deutlich unter 90 v.H., die mitverantwortlich für wiederholte Anträge sind.

Kommentiert [JL27]: Widersprüchlich zu der unter 2.1.1.1.4.1 proklamierten stärkeren Ermessensausübung.

Wie soll dies durch wenn bewertet werden? Gelingt ein Haushaltsausgleich i.R.d. Haushaltskonsolidierungskonzeptes unter Einbeziehung der Bedarfszuweisungen z.B. mit einer Erhöhung der Hebesätze auf 500 dürfte zumindest theoretisch jede weitere Erhöhung der Hebesätze über 500 die Konsolidierung zeitlich schneller vorantreiben. Diese Regelung ist praxisfern, weil kaum realistisch überprüfbar und eröffnet nur mehr Willkür.

chender Höhe sichergestellt werden kann. Insbesondere ist dafür zu sorgen, dass der Haushaltsausgleich sobald wie möglich, mindestens aber im erweiterten Konsolidierungszeitraum erreicht wird. Mit dieser Form der Bewilligung ist restriktiv zu verfahren. Soweit der Zweck der Liquiditätshilfe dadurch nicht gefährdet wird, ist das Wirksamwerden des Bescheides unter die aufschiebende Bedingung der Umsetzung einzeln zu benennender Konsolidierungsmaßnahmen zu stellen (z. B. Anhebung der Realsteuerhebesätze).

Die Liquiditätshilfe ist in der Regel auf einen Zeitraum von einem Jahr zu befristen. Eine Verlängerung kommt nur in Betracht, wenn der Liquiditätsbedarf fortbesteht, die antragstellende Kommune die konsequente Erfüllung der Nebenbestimmungen nachweist und die Kommunalaufsicht dies bestätigt.

Sind später die Voraussetzungen für eine Bedarfszuweisung erfüllt, wird deren Höhe nach den zum Zeitpunkt ihrer Bewilligung gegebenen Voraussetzungen geprüft. Die dann bewilligte Bedarfszuweisung wird mit der bereits gezahlten Liquiditätshilfe verrechnet. Es findet keine automatische Umwandlung der Liquiditätshilfe in eine Bedarfszuweisung statt.

2.1.2 Haushaltsnotlage, wenn die Einnahmemöglichkeiten zur Erfüllung der unabweisbaren Aufgaben nicht ausreichen (erste Fallgruppe, zweite Untergruppe)

2.1.2.1 Voraussetzungen

Als Regelbeispiel der Haushaltsnotlage definiert § 17 Abs. 1 Satz 3 FAG den Fall, dass die Einnahmemöglichkeiten von Kommunen zur Erfüllung ihrer unabweisbaren Ausgabeverpflichtungen nicht ausreichen. Damit umschreibt der Gesetzestext einen besonders eng gefasster Extremfall der Notlage im Haushalt. Die Haushaltsnotlage besteht in diesem Fall also, obwohl sich die Kommune selbst strengerem Einschränkungen unterworfen hat, als sie für einen Ausgleich von Haushaltsfehlbeträgen gemäß Nummer 2.1.1 erforderlich wären. Die Kommune, die sich auf diesen Fall der Gewährung von Mitteln aus dem Ausgleichsstock berufen will, muss nachweisen, nicht über die Einnahmemöglichkeiten zu verfügen, die zur Erfüllung ihrer unabweisbaren Ausgabeverpflichtungen erforderlich sind. Während beim Ausgleich von Haushaltsfehlbeträgen (Nummer 2.1.1) auch Zumutbarkeitsaspekte berücksichtigt werden, ist hier der Nachweis erforderlich, dass die gesetzlich definierten Voraussetzungen tatsächlich in vollem Umfang erfüllt sind. Die Anforderungen gehen somit weit über die Erfüllung der unter Nummer 2.1.1.1.5 genannten Anforderungen hinaus.

Unter den im Gesetzestext genannten Ausgabeverpflichtungen sind aufgrund der Einführung der Doppik Auszahlungsverpflichtungen zu verstehen. Von diesem Begriff werden nur Auszahlungen

Kommentiert [JL28]: Ist diese Annahme richtig? Selbst wenn die Kommunen keine ausreichenden Mittel haben, um unabweisbare Auszahlungen zu leisten, müssen sie nicht zwingend einen unausgeglichene Ergebnishaushalt haben.

Bsp. Der Ausgleich der laufenden Verwaltungstätigkeit gelingt genauso wie der Haushaltsausgleich. Die Kommune hat ihren Kassenkreditrahmen aber ausgeschöpft und ist nun nicht mehr in der Lage, die Kredittilgungen zu bedienen.

Kommentiert [JL29]: Das ist nicht zwingend und wäre nur dann richtig, wenn durch die Maßnahmen gem. 2.1.1.1.5 zwar ein unausgeglichener Haushalt zum Ausgleich gebracht werden kann, aber dennoch nicht ausreichend Liquidität für die Leistung der unabweisbaren Auszahlungen erwirtschaftet wird. In einem Fall, in welchem gar kein unausgeglichener Haushalt vorliegt, kann es zur Sicherung der Liquidität möglicher Weise schon ausreichen, wenn nur ein Bruchteil dieser Anforderungen erfüllt wird.

umfasst, zu denen die Gemeinde rechtlich verpflichtet ist oder denen sie sich zur Abwehr eines erheblichen Schadens nicht entziehen kann. Unabweisbarkeit liegt vor, wenn Auszahlungen und Aufwendungen aus rechtlichen, vertraglichen oder anderen Gründen geleistet werden müssen und zeitlich nicht aufgeschoben werden können.

Die gesetzliche Regelung stellt nicht auf die tatsächlichen Einnahmen, sondern die Einnahmemöglichkeiten ab. Eine Ausschöpfung der Einnahmemöglichkeiten setzt unter anderem voraus, dass die Hebesätze der Realsteuern im rechtlich zulässigen Rahmen unter dem Gesichtspunkt der Einnahmemaximierung festgesetzt werden. Dabei ist es jedoch zulässig, nicht nur auf eine kurzfristige Perspektive abzustellen, sondern eine mittel- und langfristige Einnahmemaximierung anzustreben. Von besonders hohen Hebesätzen daher abgesehen werden, wenn im konkreten Einzelfall nachgewiesen wird, dass der Verlust an Besteuerungsgrundlagen durch Abwanderung von Gewerbebetrieben den Aufkommensgewinn durch höhere Hebesätze übersteigen würde. Die rechtlichen Möglichkeiten für die Erhebung örtlicher Steuern und Gebühren sind auszuschöpfen und haben sich auch der Höhe nach an der Obergrenze des gesetzlich Zulässigen zu orientieren. Auf die Erhebung kann lediglich dann verzichtet werden, wenn die zusätzlichen Auszahlungen für dasungsverfahren die Einzahlungen überschreiten würden. Zur Ausschöpfung der Einnahmemöglichkeiten gehört auch die Inanspruchnahme eines Liquiditätskredits in der maximalen Höhe, gegebenenfalls ist eine Erhöhung zu beantragen.

Kommentiert [JL30]: Wie soll man das nachweisen?

2.1.2.2 Rechtsfolge

Da von der Kommune bereits alle Maßnahmen zur Ausgabenreduzierung und Einnahmeerhöhung getroffen worden sind, ist ihr in der Regel eine Bedarfszuweisung zu gewähren. Ihre Höhe muss ausreichen, um die Kommune wieder in die Lage zu versetzen, ihren unabweisbaren Ausgabeverpflichtungen nachkommen zu können. Da die Kommune bei dieser Fallkonstellation bereits sämtliche nur erdenklichen Konsolidierungsmöglichkeiten ausgeschöpft hat, kann bis zu dieser Höhe eine Bewilligung ohne Eigenanteil erfolgen. Dies muss jedoch keinen vollständigen Ausgleich von Fehlbeiträgen bedeuten.

Macht die Höhe der im Ausgleichsstock vorhandenen Mittel eine Priorisierung der Bewilligungen notwendig, genießen die Bedarfszuweisungen aus diesem Grund in der Regel Vorrang vor Bewilligungen aus anderen Gründen.

2.2 Milderung oder Ausgleich von außergewöhnlichen Belastungen (§ 17 Abs. 1 Satz 2, 1. Alt. FAG - zweite Fallgruppe)

2.2.1 Voraussetzungen

2.2.1.1 Allgemeine Voraussetzungen

Der Begriff der außergewöhnlichen Belastung wird im FAG nicht näher definiert. Das Landesverfassungsgericht greift daher auf die Verwendung des Begriffs in anderen Gesetzen zurück. Es führt aus (LVerfG LSA, Urteil vom 26.11.2014 - LVG 10/13 -, S. 19 f.), dass „der Begriff der „außergewöhnlichen Belastung“ ein im Steuer- und Sozialrecht (vgl. z. B. § 33 des Einkommensteuergesetzes – EStG – oder im Sozialrecht z. B. § 27 Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung – SchwbAV) verwendeter Begriff“ ist, „der durch den Bundesgesetzgeber und die Rechtsprechung hinreichend konkretisiert ist. Eine außergewöhnliche Belastung ist dadurch gekennzeichnet, dass einem Pflichtigen immer dann, wenn er zwangsläufig größere Aufwendungen als die überwiegende Mehrzahl der Pflichtigen gleicher Einkommensverhältnisse und gleicher Vermögensverhältnisse erbringen muss, der Teil der Aufwendungen ermäßigt wird, der die dem Pflichtigen zumutbare Belastung übersteigt (§ 33 Abs. 1 EStG). Aufwendungen erwachsen dem Pflichtigen nur zwangsläufig, wenn er sich ihnen aus rechtlichen, tatsächlichen oder sittlichen Gründen nicht entziehen kann. Das ist der Fall, wenn die Gründe der Zwangsläufigkeit derart von außen auf die EntschlieÙung des Pflichtigen einwirken, dass er ihnen nicht ausweichen kann, er also tatsächlich keine Entscheidungsfreiheit hat, bestimmte Aufwendungen vorzunehmen oder zu unterlassen. Liegt eine maßgeblich vom menschlichen Willen beeinflusste Situation vor, so handelt es sich dagegen um keine Zwangslage in diesem Sinne von § 33 Abs. 1 EStG (vgl. BFH, Urteil vom 17.7.2014 - VI R 42/13 -, RdNr. 13).“

Eine außergewöhnliche Belastung in diesem Sinne kann sich beispielsweise im Rahmen einer Gebietsänderung aus der gesetzlichen Zuordnung einer weit überdurchschnittlich verschuldeten Kommune ergeben, da die aufnehmende Kommune keine Möglichkeit hat, sich den negativen Wirkungen der Rechtsnachfolge zu entziehen.

Zuweisungen nach § 17 Abs. 1 Satz 1 FAG können Kommunen im Einzelfall zur Überwindung außergewöhnlicher Belastungen gewährt werden. Es muss sich um Belastungen handeln, denen sich die Kommune im Rahmen der Wahrnehmung von Pflichtaufgaben nicht entziehen kann, die unvorhersehbar waren und deutlich über das übliche Maß hinausgehen, sowie bei der überwiegenden Mehrheit der Kommunen nicht vorhanden sind und nicht aus eigenen Kräften überwunden werden können.

Keine außergewöhnlichen Belastungen im Sinne dieses RdErl. werden begründet durch 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.

Keine außergewöhnlichen Belastungen stellen darüber hinaus die Verpflichtung zur Abdeckung von Jahresfehlbeträgen, der Schuldendienst aus Kreditaufnahmen sowie Belastungen, die sich aus Verletzungen des Grundsatzes einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung ergeben, dar. Auch die Verpflichtung einer Kommune zur Gewerbesteuerrückzahlung stellt grundsätzlich keine außergewöhnliche Belastung dar, da das Finanzausgleichsgesetz hier ausdrückliche Regelungen für die Form des Ausgleichs getroffen hat; der Zeitverzug bis zum Ausgleich kann allerdings eine besondere Härte begründen (siehe Nummer 2.3.1).

2.2.1.2 Zuweisungen im Fall von Naturkatastrophen

Eine Zuweisung wegen Naturkatastrophen scheidet aus, soweit es abdrängende Spezialregelungen des Katastrophenschutzgesetzes (v. a. § 24 Abs. 4 KatSG-LSA) gibt (vgl. Nummer 1.3.5). Führen die Auszahlungen für die Beseitigung der Folgen von Naturkatastrophen zu von der Kommune nicht mit eigenen Handlungsmöglichkeiten zu beseitigenden Liquiditätsengpässen, z. B. weil eine weitere Erhöhung des Liquiditätskreditrahmens nicht möglich ist, können Liquiditätshilfen gewährt werden. Gegebenenfalls kann bei der Bewilligung eine längere Befristung als der sonst übliche Jahreszeitraum angezeigt sein. Eine spätere Umwandlung in Bedarfszuweisungen kommt nur unter den Voraussetzungen von Nummer 2.1.1 in Betracht.

Kommentiert [JL31]: Siehe Anmerkung zu Ziffer 1.3.4

Kommentiert [JL32]: Bei extremen Schädigungen muss auch die Ausreichung von Bedarfszuweisungen möglich sein.

2.2.2 Rechtsfolge

Liegen die Voraussetzungen vor, können eine Bedarfszuweisung oder Liquiditätshilfen gewährt werden. Ihre Höhe 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.

2.3 Vermeidung besonderer Härten bei der Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes (§ 17 Abs. 1 Satz 4 FAG - dritte Fallgruppe)

Der Gesetzgeber fordert, dass die besondere Härte gerade beim Vollzug des Finanzausgleichsgesetzes eintreten muss, Härten beim Vollzug anderer Gesetze werden dagegen von dieser Vorschrift nicht umfasst. Der Begriff der besonderen Härte ist im Finanzausgleichsgesetz nicht näher definiert. Das Landesverfassungsgericht führt hierzu aus (LVerfG LSA, Urteil vom 26.11.2014 - LVG 10/13 -,

S. 20), dass „durch Bestimmungen, die diesen Begriff verwenden, ... unzumutbare Belastungen vermieden werden“ sollen. „Der Gesetzgeber führt regelmäßig eine Härtevorschrift ein, um von den Regelvorschriften nicht erfassten Ausnahmefällen und Grenzsituationen Rechnung tragen zu können (vgl. BVerwG, Urteil vom 11.02.1977 – 6 C 105.74 -, RdNr. 28 – juris).“: „Auch der Begriff der „besonderen Härte“ ist ein durch die Fachgerichte voll überprüfbarer Rechtsbegriff (vgl. BVerwG, Urteil vom 29.03.1979 – 2 C 16.77 -, Buchholz 238.4 § 46 SG Nr. 52).“

2.3.1 Besondere Härten bei der Durchführung des Finanzausgleichs durch den Zeitverzug bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen (dritte Fallgruppe, erste Untergruppe)

Schwankungen in der Steuerkraft der Kommunen, wie sie vor allem bei der Gewerbesteuer auftreten, werden zu einem großen Teil durch angepasste Schlüsselzuweisungen kompensiert. Dies geschieht jedoch immer erst mit einem Zeitverzug von zwei Jahren. Dieser Zeitverzug ist von den Kommunen grundsätzlich hinzunehmen, kann aber in Extremfällen zwischenzeitliche Liquiditätsprobleme verursachen, die eine besondere Härte bei der Durchführung des Finanzausgleichs darstellen.

2.3.1.1 Voraussetzungen

Die antragstellende Kommune hat nachzuweisen, dass der Liquiditätsengpass durch den verzögerten Ausgleich über die Schlüsselzuweisungen ein Ausmaß angenommen hat, das sie auch bei wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung und vorausschauender Planung mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln nicht mehr bewältigen kann. Die Kommune hat insbesondere zu belegen, dass sie ihrer gesetzlichen Verpflichtung (§ 98 Abs. 4 KVG LSA, § 21 KomHVO LSA) nachgekommen ist, finanzielle Schwankungen durch eine angemessene Liquiditätsvorsorge aufzufangen, wofür ihr insbesondere das Instrument des Liquiditätskredits (§ 110 KVG LSA) zur Verfügung steht.

Die Kommune hat auch nachzuweisen, dass sie zur Sicherstellung der Liquidität nicht unabwendbare Auszahlungen verschoben hat.

Hierzu hat sie folgende Unterlagen vorzulegen:

- a) eine Liquiditätsplanung, die einen Zeitraum von einem Jahr umfasst,
- b) einen Nachweis über vorhandene Liquiditätsreserven,
- c) eine Auflistung über die wesentlichen Auszahlungen, die nicht auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden können einschließlich einer Begründung hierzu, wobei die Detailliertheit der erforderlichen Angaben jeweils im Einzelfall abzustimmen ist,

- d) den aktuellen Haushaltsplan gemäß § 1 KomHVO einschließlich aller Anlagen und der kommunalaufsichtlichen Verfügung,
- e) gegebenenfalls die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung (§ 8 KomHVO) für das laufende Jahr sowie die darüber hinausgehenden fünf Jahre des Konsolidierungszeitraumes und
- f) die Stellungnahme der Kommunalaufsicht.

2.3.1.2 Rechtsfolge

Liegen diese Voraussetzungen vor, kann eine kurzfristige Liquiditätshilfe zur Überbrückung des Engpasses geleistet werden. Es ist ein fester Endtermin für die Rückzahlung vorzusehen. In der Regel soll dieser Termin so gewählt werden, dass die Rückzahlung spätestens dann erfolgen muss, wenn im übernächsten Jahr nach dem Einbruch bei den Bemessungsgrundlagen die Kompensationswirkung durch das Finanzausgleichsgesetz eintritt. Eine Verlängerung über diesen Termin hinaus ist regelmäßig nicht möglich.

Sofern es sich beim Empfänger um eine Kommune handelt, deren Leistungsfähigkeit lediglich durch das zur Liquiditätshilfe führende einmalige von außen auf sie einwirkende Ereignis vorübergehend beeinträchtigt wurde, kann von Nebenbestimmungen zur Haushaltskonsolidierung abgesehen werden. Bei grundsätzlich leistungsfähigen Kommunen wird bei der Wahl von Nebenbestimmungen vielmehr das Augenmerk in erster Linie auf die kurzfristige Liquiditätssicherung zu legen sein. Die Nebenbestimmungen können in der Regel unter die auflösende Bedingung der Rückzahlung der Liquiditätshilfe gestellt werden.

Trifft das Finanzausgleichsgesetz eine Regelung, in welcher Höhe das zum Liquiditätsengpass führende Ereignis (z. B. die Gewerbesteuererrückzahlung) auszugleichen ist, wird eine Liquiditätshilfe in der Regel nur maximal in Höhe des später zu erwartenden Ausgleichs geleistet.

2.3.2 Besondere Härten bei der Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes durch Gesetzesänderungen (dritte Fallgruppe, zweite Untergruppe)

2.3.2.1 Voraussetzungen

Die Kommunen haben nach ständiger Rechtsprechung keinen Anspruch darauf, dass eine für sie günstige Rechtslage bezüglich des Finanzausgleichs künftig fortbesteht. Dennoch können sich im Zusammenhang mit Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes besondere Härten ergeben, insbesondere bei geänderter Anknüpfung an bestimmte Sachverhalte (Bemessungsjahr u. ä.). Mit der Zahlung soll gewährleistet werden, dass sich die Kommunen auf die geänderten Rahmenbedingungen im Finanzausgleichsgesetz innerhalb eines Übergangszeitraumes einstellen können.

In diesem Fall ist darüber zu entscheiden, ob und wie weit ein Ausgleich durch Zahlungen aus dem Ausgleichsstock angezeigt ist. Dabei ist zu beachten, dass hierfür nicht jedwede Härte ausreicht, sondern eine „besondere“ Härte vorliegen muss. Die Beeinträchtigung durch die Gesetzesänderung muss also eine Erheblichkeitsschwelle überschreiten. In der Regel wird auch kein vollständiger Ausgleich vorzusehen sein, sondern nur ein teilweiser Ausgleich, so dass die „besondere“ Härte soweit abgemildert wird, dass nur noch eine einfache Härte verbleibt.

2.3.2.2 Rechtsfolge

Zuweisungen nach § 17 Abs. 1 Satz 3 FAG werden grundsätzlich als Bedarfszuweisungen bewilligt. Die Höhe der Zuweisung richtet sich im Einzelfall sowohl nach den Belastungen infolge der Härte als auch nach den zur Verfügung stehenden Mitteln. Die finanzielle Situation der Kommune sowie ihr eigenes Konsolidierungspotential können berücksichtigt werden.

3. Art, Umfang und Höhe der Zuweisung

Ein Rechtsanspruch auf Gewährung einer Leistung aus dem Ausgleichsstock besteht nicht (§ 17 Abs. 3 Satz 1 FAG), es besteht aber ein Anspruch auf eine rechtsfehlerfreie Ermessensausübung. Da Haushaltsmittel für den Ausgleichsstock nur in begrenztem Umfang zur Verfügung stehen, müssen gegebenenfalls nach der Dringlichkeit der Anträge Prioritäten gesetzt werden. Auch bei der Höhe der Bewilligungen ist zu berücksichtigen, dass der Grundsatz der interkommunalen Gleichbehandlung so gut wie möglich gewahrt wird, so dass erforderlichenfalls eine gekürzte Zuweisung für alle begründeten Anträge einer Ablehnung einzelner Anträge wegen fehlender Haushaltsmittel vorzuziehen ist. Statt einer linearen Kürzung aller Anträge ist es vorzugswürdig, die Auszahlungen für freiwillige Aufgaben in Abzug zu bringen.

Reichen die vorhandenen Haushaltsmittel nicht für alle begründeten Anträge aus, ist zu prüfen, inwieweit durch Nichtverlängerung auslaufender weniger dringliche Liquiditätshilfen an andere Kommunen die erforderlichen Mittel aufgebracht werden können. Die Bereitstellung der Mittel für Kommunen, deren Einnahmemöglichkeiten zur Erfüllung ihrer unabweisbaren Ausgaben nicht ausreichen (Nummer 2.1.2), hat in der Regel Vorrang vor anderen Zuweisungen.

3.1 Bedarfszuweisungen

3.1.1 Allgemeines

Die Bedarfszuweisungen werden als nichtrückzahlbare Zuweisungen bewilligt.

3.1.2 Höhe der Bedarfszuweisung

Zielt die Bedarfszuweisung auf eine Konsolidierung des Haushalts der empfangenden Kommune ab, ist ihre Höhe der Bedarfszuweisung grundsätzlich so zu bemessen, dass bei zumutbarer Ausschöpfung aller Konsolidierungsmöglichkeiten unter Berücksichtigung der bestehenden Zahlungsverpflichtungen das im 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. Dies gilt nicht für den Fall der Haushaltsnotlage, wenn die Einnahmemöglichkeiten zur Erfüllung der unabweisbaren Aufgaben nicht ausreichen (vgl. Nummer 2.1.2.2).

3.1.3 Erfassung im Haushalt der Kommune

Nicht rückzahlbare Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock werden unter dem Konto 4121 als Ertrag in der Ergebnisrechnung und unter dem Konto 6121 als Einzahlung in der Finanzrechnung verbucht.

3.2 Liquiditätshilfen

3.2.1 Allgemeines

Liquiditätshilfen sind rückzahlbare zinslose Zuweisungen des Landes. Sie dienen der Überbrückung von Liquiditätsengpässen, 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. Liquiditätshilfen werden grundsätzlich befristet gewährt.

3.2.1.1 Termin der Antragstellung

Anträge auf Liquiditätshilfe sollen gestellt werden, sobald sich der drohende Liquiditätsengpass abzeichnet.

3.2.1.2 Vorzulegende Unterlagen

Dem Antrag auf Liquiditätshilfe sind eine detaillierte Liquiditätsübersicht mit aktuellen Tagesabschlüssen und ein Kassenflussplan (Übersicht über Einzahlungen und Auszahlungen zum aktuellen Haushaltsplan) beizufügen. Zusätzlich ist die kommunalaufsichtliche Bestätigung erforderlich, dass der Liquiditätskassenkreditrahmen ausgeschöpft und eine weitere Erhöhung nicht möglich ist. Gegebenenfalls sind das Haushaltskonsolidierungskonzept und die zugehörige Verfügung der Kommunalaufsicht beizufügen. Auf Anforderung sind weitere Unterlagen vorzulegen.

Kommentiert [JL33]: Liquiditätskreditrahmen ist offizielle Bezeichnung

3.2.1.3 Erfassung im Haushalt der Kommune

Die Liquiditätshilfe 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.

3.2.1.4 Verlängerung von Liquiditätshilfen

Eine Verlängerung der Befristung soll mindestens zwei Monate vor deren Auslaufen beantragt werden. Dem Verlängerungsantrag soll zu entnehmen sein, dass der Liquiditätsengpass fortbesteht und dass den Nebenbestimmungen aus dem Ursprungsbescheid entsprochen wurde.

3.2.2 Liquiditätshilfen im Vorgriff auf die künftige Gewährung einer Bedarfszuweisung

Fehlen für die Gewährung einer Bedarfszuweisung zwar noch einzelne Voraussetzungen, kann deren Schaffung aber durch verwaltungsrechtliche Nebenbestimmungen sichergestellt werden, kommt unter den in Nummer 2.1.1.2 genannten Bedingungen die Gewährung einer Liquiditätshilfe in Betracht.

Neben der Darlegung des Liquiditätsengpasses soll die Kommune in ihrem Antrag erklären, wann die Liquiditätsprobleme erstmals erkannt wurden, worin deren Ursachen zu sehen sind und welche gegensteuernden Maßnahmen bisher ergriffen wurden. 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 des 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 Finanz-

haushaltes 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 (vgl. Nummer 4.3) vorzulegen.

3.2.3 Kurzfristige Liquiditätshilfen

Zur Überbrückung unvorhergesehener Zahlungsschwierigkeiten kann Kommunen eine kurzfristige Liquiditätshilfe gewährt werden, sofern die termingerechte Rückzahlung gewährleistet ist (vgl. Nummer 2.3.1).

Der Antragsteller soll bereits im Antrag darlegen, wann er die Rückzahlung (gegebenenfalls in Raten) leisten kann. Da kurzfristige Liquiditätshilfen auch für bei langfristiger Betrachtung leistungsfähige Kommunen in Betracht kommen, kann es hier ermessensgerecht sein, auf Nebenbestimmungen zur Haushaltskonsolidierung zu verzichten, wenn die Kommunalaufsicht bestätigt, dass die termingerechte Rückzahlung auch in diesem Fall gesichert ist. Kurzfristige Liquiditätshilfen unter erleichterten Nebenbestimmungen sind grundsätzlich auf einen Zeitraum von zwei Jahren begrenzt. Nach diesem Zeitraum erfolgt eine Kompensation von Einnahmeausfällen (wie z. B. unvorhergesehenen Gewerbesteuererrückzahlungen) durch die Schlüsselzuweisungen gemäß § 12 FAG, so dass eine Verlängerung der kurzfristigen Liquiditätshilfe über diesen Zeitraum hinaus in der Regel nicht in Betracht kommen wird.

4. Festlegungen zum Verfahren

4.1 Bewilligungsbehörde

Bewilligungsbehörde ist das Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt.

4.2 Antragstellung/Mitwirkungspflichten der Kommune

Leistungen aus dem Ausgleichsstock können nur auf Antrag gewährt werden (§ 17 Abs. 2 Satz 1 FAG). Anträge der Kommunen sind über die zuständige Kommunalaufsicht und das Landesverwaltungsamt bei der Bewilligungsbehörde einzureichen.

Die Kommune hat die notwendigen Erläuterungen abzugeben und Auskünfte zu erteilen, die für die Entscheidung relevant sind. Sie hat die für die Entscheidungsfindung benötigten Unterlagen vorzulegen. Kommt sie dieser Mitwirkungsverpflichtung innerhalb einer ihr gesetzten Frist nicht nach, kann der Antrag allein aus diesem Grunde abgelehnt werden.. Zu Ausgliederungen der Kommune (z. B. Eigenbetrieben) sowie Beteiligungen (z. B. Zweckverbänden, GmbHs) ist gleichfalls Auskunft zu erteilen.

4.3 Stellungnahme der Kommunalaufsicht

Die Kommunalaufsicht prüft die Voraussetzungen der beantragten Leistung zum Stichtag der Antragstellung der Kommune vorab rechtsaufsichtlich und gibt entsprechend dem Vordruck zum Prüfvermerk ([Anlage 3](#)) eine Stellungnahme dazu ab. In der Stellungnahme ist darzustellen, warum eine Antragstellung erforderlich wurde.

Der Landkreis nimmt auch zu eigenen Maßnahmen zur Unterstützung der betroffenen Gemeinde Stellung. Gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 KVG unterstützen die Landkreise die ihnen angehörenden Gemeinden und Verbandsgemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und sorgen für einen angemessenen Ausgleich der gemeindlichen Lasten. Die den Gemeinden und Verbandsgemeinden zu leistende Unterstützung der Landkreise kann in einer Stundung der Kreisumlage bestehen, soweit ihre eigene Zahlungsfähigkeit nach § 98 Abs. 4 KVG LSA sichergestellt ist.

Die Landkreise stellen wie alle Kommunen gemäß § 4 KAG in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für ihre Einwohner erforderlichen sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen öffentlichen Einrichtungen bereit. Sofern eine kreisangehörige Kommune freiwillige Leistungen erbringt, die für den Landkreis insgesamt von Bedeutung sind (z. B. durch kulturelle Einrichtungen mit großer Ausstrahlungswirkung), prüft der Landkreis, inwieweit er in den Grenzen seiner Leistungsfähigkeit diese Aufgabe übernehmen oder die kreisangehörige Gemeinde bei der Erfüllung dieser Aufgabe unterstützen kann.

Das Landesverwaltungsamt hat zur Ausgleichspflicht der Landkreise Stellung zu nehmen. Sofern das Landesverwaltungsamt der Auffassung ist, dass durch die Höhe der Kreisumlage oder gegebenenfalls der Verbandsgemeindeumlage das absolute Minimum an Finanzausstattung der kreisangehörigen Gemeinden unterschritten sein könnte, nimmt es auch hierzu Stellung. Eine solche Stellungnahme ist immer angezeigt, wenn einer kreisangehörigen Gemeinde durch die Kumulation von Kreis- und Verbandsgemeindeumlage mehr als 90 % der Bemessungsgrundlage entzogen werden.

Die Umsetzung eines geprüften und 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.

4.4 Festsetzung

Die Zuweisung wird durch schriftlichen Bescheid festgesetzt. Soweit hiervon eine Vielzahl von Kommunen betroffen ist, kann auf ein pauschaliertes Verfahren zurückgegriffen werden.

4.5 Nebenbestimmungen

Die Bewilligung der Leistung aus dem Ausgleichsstock kann mit Nebenbestimmungen versehen werden (§ 17 Abs. 3 Satz 2 FAG), insbesondere zu haushaltskonsolidierenden Maßnahmen. In der Regel ist ein Widerrufsvorbehalt vorzusehen für den Fall, dass eine Kommune Maßnahmen trifft, die im Widerspruch zum Ziel des begünstigenden Verwaltungsaktes stehen, also z. B. einer erfolgreichen Haushaltskonsolidierung zuwiderlaufen.

4.6 Auszahlung

Die Zuweisungen werden nach ihrer bestandskräftigen Bewilligung und gegebenenfalls der Erfüllung aufschiebender Bedingungen durch die Kommune ausgezahlt. Zur Beschleunigung der Auszahlung ist dem Bescheid in der Regel eine Erklärung über den Rechtsbehelfsverzicht beizufügen.

5. Inkrafttreten, Außerkrafttreten

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

An die
Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise

Anlage 1
(zu Nummer
2.1.1.1.5.2 a)

Gemeindegrößenklasse	Höhe der Realsteuerhebesätze nach Nummer 2.1.1.1.5.2 a)		
	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbsteuer
	in v. H.		
Kreisangehörige Gemein- den			
0 bis 999 EW	313	351	348
1.000 bis 2.999 EW	347	402	351
3.000 bis 4.999 EW	373	416	357
5.000 bis 9.999 EW	363	411	345
10.000 bis 19.999 EW	363	416	360
20.000 bis 49.999 EW	362	433	400
Kreisfreie Städte			
50.000 bis 99.999 EW	300	510	475
200.000 bis 499.999 EW	300	547	475

Die Hebesätze ergeben sich aus den vom Statistischen Landesamt veröffentlichten "Grundbe-
trägen und Hebesätzen der Realsteuern nach Gemeindegrößenklassen in Sachsen-Anhalt im
Berichtsjahr 2013" zuzüglich 50 Prozentpunkten bei den Grundsteuern A und B und 25 Pro-
zentpunkten bei der Gewerbsteuer.

Anlage 2

(zu Nummer 2.1.1.1.5.3 d)

Ermittlung des Anteils der freiwilligen Leistungen an den Auszahlungen bei kreisangehörigen Gemeinden

Produktbereich	Produktgruppe freiwilliger eigener Wirkungskreis	pflichtige Produkte bzw. Produktgruppen des Produktbereichs	Beschreibung	Bemerkung
11	111 teilweise	111 teilweise	Verwaltungssteuerung und Service	detaillierte Aufschlüsselung durch Antragsteller erforderlich, freiwillig z. B. Verfügungsmittel, Ehrengaben, Grußgeschenke, Städtepartnerschaften, Repräsentationsaufwendungen und Ehrungen, Gastlichkeiten usw.*
12	127, 128	-	Rettungsdienst (127) / Katastrophenschutz (128)	Aufgabe der LK
22	221	-	Förderschulen	Aufgabe der LK
23	231	-	Berufsbildende Schulen	Aufgabe der LK
24	241	243	Schülerbeförderung	Aufgabe der LK
25	251, 252, 253	-	Wissenschaft und Ausstellungen	
26	261, 262, 263	-	Kultureinrichtungen	
27	271, 272, 273	-	Volksbildung	
28	281	-	Heimat- und sonstige Kulturpflege	
29	291	-	Förderung von Kirchengemeinden und sonstigen Religionsgemeinschaften	
31	311, 312, 313, 315	3117 und 315 jeweils nur anteilig	Sozialhilfe und soziale Leistungen	3117 (Leistungen der Sozialhilfe) 315 (Soziale Einrichtungen) Detaillierte Aufschlüsselungen durch Antragsteller erforderlich, da Aufgaben der LK
33	331	-	Förderung von Trägern der Wohlfahrtspflege	
34	341, 343, 344	345, 346	weitere soziale Leistungen	345 (Bundeskindergeld) 346 (Wohngeld)
35	351	-	Sonstige soziale Hilfen und Leistungen	

36	361, 362, 363, 366 , 367	365, 366	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	365 (Tageseinrichtungen für Kinder)
41	411, 412, 414, 418	-	Gesundheitsdienste	
42	421, 424 (teilweise)	424 (teilweise)	Sportförderung	
52	522, ** 523 (50%)	521 523 (50%)	Bauen und Wohnen	521 (Bau- und Grundstücksordnung) 523 (Denkmalschutz- und -pflege), sollte eine höhere Quote der pflichtigen Aufgaben anerkannt werden, ist eine detaillierte Aufschlüsselung vom Antragsteller erforderlich
53	531, 532, 534, 535	533, 537, 538	Ver- und Entsorgung	533 (Wasserversorgung) 537 (Abfallwirtschaft) 538 (Abwasserbeseitigung)
54	542 (anteilig), 543 (anteilig), 545 (anteilig), 546, 547, 548	541, 542 (anteilig), 543 (anteilig), 544, 545 (anteilig)	Verkehrsflächen- und -anlagen, ÖPNV	541 (Gemeindestraßen); 542 (Kreisstraßen) und 543 (Landesstraßen) pflichtig für die Gehwege, Parkplätze und Entwässerungsanlagen der Ortsdurchfahrten; 544 (Bundesstraßen) 545 (Straßenreinigung, Winterdienst, Straßenbeleuchtung): Detaillierte Aufschlüsselungen durch Antragsteller erforderlich; Straßenbeleuchtung ist grundsätzlich freiwillig und nur pflichtig, soweit sie zur Erfüllung der Verkehrssicherungspflicht erforderlich ist (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 StrG ST).
55	551 (teilweise), 555	552, 553, 554	Natur- und Landschaftspflege	552 (öffentliche Gewässer, Wasserbauliche Anlagen) 553 (Friedhofs- und Bestattungswesen) 554 (Naturschutz und Landschaftspflege)
57	571, 573, 575	-	Wirtschaft und Tourismus	

Kommentiert [JL34]: Das muss als quasipflichtig angesehen werden, genau wie die LED-Beleuchtung. Einrichtungen der Jugendarbeit vor Ort werden i.d.R. nicht durch aufgabenzuständige Landkreise betrieben.

Kommentiert [JL35]: Entweder komplette Herausnahme oder durch * Hinweis auf Regelungen im Straßengesetz:

§ 42 Abs. 5 StrG LSA: Straßenbaulast Nebenanlagen; Soweit dem Land oder den Landkreisen die Straßenbaulast für die Ortsdurchfahrten obliegt, erstreckt sich diese nicht auf Gehwege, Parkplätze und damit in Zusammenhang stehende Entwässerungsanlagen; insoweit ist die Gemeinde Träger der Straßenbaulast. Dies gilt auch in den Fällen des § 5 Abs. 3 sowie in den Fällen des § 5 Abs. 3 a des Bundesfernstraßengesetzes.

§ 42 Abs. 2 StrG LSA: Die Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern sind Träger der Straßenbaulast für die Ortsdurchfahrten im Zuge von Landes- und Kreisstraßen.

Kommentiert [JL36]: Sind u.a. Elbfähren wirklich freiwillig

* Für eine methodisch exakte Ermittlung müsste bei allgemeinen Verwaltungstätigkeiten wie dem Rechnungswesen, die sowohl für den pflichtigen als auch den freiwilligen Aufgabenbereich erbracht werden, der freiwillige Anteil ermittelt und gesondert ausgewiesen werden. Hierauf wird jedoch aus Vereinfachungsgründen verzichtet.

** Im Einzelfall kann bei einer angespannten Wohnraumsituation aus sozialpolitischen Gründen auf eine Anrechnung des Aufwands für kommunale Wohnungsbauunternehmen verzichtet werden.

Für kreisfreie Städte und Landkreise stellt das Ministerium der Finanzen im Bedarfsfall eine an die abweichenden Zuständigkeiten angepasste Tabelle zur Ermittlung des Anteils der Auszahlungen für freiwillige Aufgaben zur Verfügung.

Anlage 3
(zu Nummer 4.3)

**Prüfvermerk der Kommunalaufsicht des Landkreises zu Anträgen
einer kreisangehörigen Kommune auf Ausgleich von Haushaltsfehlbeträgen**

Zur Erläuterung der einzelnen Fragen wird auf die jeweils angegebenen Nummern des Erlasses verwiesen.

Zu Nummer 2.1.1.1.5.2: Einzahlungs- und Ertragsverbesserungen

a) Grundsteuer und Gewerbesteuer

Voraussetzung: Hebesätze entsprechen mindestens in der laut Anlage 1 zum Erlass geforderten Höhe

	Realsteuerhebesatz der antragstellenden Kommune	Geforderter Realsteuerhebesatz lt. Anlage 1
Grundsteuer A		
Grundsteuer B		
Gewerbesteuer		

Prüfergebnis: Voraussetzung ☐ erfüllt ☐ nicht erfüllt

b) Leitungsgebundene Einrichtungen der Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung

Voraussetzung: Maximaler gesetzlich zulässiger Kostendeckungsgrad für öffentliche Einrichtungen der Wasserver- und Abwasserentsorgung

Sachstand:

.....

.....

.....

.....

Prüfergebnis: Voraussetzung ☐ erfüllt ☐ nicht erfüllt ☐ nicht zuständig

c) Bestattungswesen

Voraussetzung: Kostendeckende Kalkulation der Gebühren unter Herausrechnung der allgemeinen Erholungsflächen.

Sachstand:

.....
.....
.....
.....

Prüfergebnis: Voraussetzung ☐ erfüllt ☐ nicht erfüllt

d) Pflichtige kostenrechnende Einrichtungen

Voraussetzung: Kostendeckende Kalkulation von Verwaltungsgebühren (§ 4 KAG LSA), Benutzungsgebühren (§ 5 KAG LSA) und Beiträgen (§ 6 KAG LSA).

Sachstand:

.....
.....
.....

Prüfergebnis: Voraussetzung ☐ erfüllt ☐ nicht erfüllt

e) Öffentliche Einrichtungen im freiwilligen Bereich.

Voraussetzung: Kostendeckende Kalkulation von Benutzungsgebühren und Entgelten bei öffentlichen Einrichtungen im Bereich des freiwilligen Wirkungskreises. Falls keine Kostendeckung erzielt wird, sind die rechtlichen und sachlichen Gründe hierfür zu erläutern.

Sachstand:

.....
.....
.....
.....

Prüfergebnis: Voraussetzung ☐ erfüllt ☐ nicht erfüllt

f) Gebührentatbestände

Voraussetzung: Einführung der gesetzlich zulässigen Gebührentatbestände, soweit nicht ihre Unwirtschaftlichkeit belegt werden kann; Ausweitung bestehender Gebührentatbestände (z. B. Parkgebühren, Straßenreinigungsgebühren, Sondernutzungsgebühren).

Sachstand:

.....
.....
.....

.....

Prüfergebnis: Voraussetzung ☐ erfüllt ☐ nicht erfüllt

g) Örtliche Steuern

Voraussetzung: Erhöhung oder Einführung neuer örtlicher Steuern (z. B. Hundesteuer, Vergnügungssteuer, Zweitwohnungssteuer), soweit wirtschaftlich.

Sachstand:

.....

.....

.....

.....

Prüfergebnis: Voraussetzung ☐ erfüllt ☐ nicht erfüllt

h) Eintrittspreise für Veranstaltungen

Voraussetzung: Erhöhung der Eintrittspreise für Veranstaltungen der Kommune, soweit nicht bereits kostendeckend

Sachstand:

.....

.....

.....

.....

Prüfergebnis: Voraussetzung ☐ erfüllt ☐ nicht erfüllt

☐ keine kommunalen Veranstaltungen

Zu Nummer 2.1.1.1.5.3 Auszahlungs- und Aufwandsreduzierungen

a) Personalaufwand

Voraussetzung:

Personalaufwand – Erstellung einer Analyse über die Überprüfung der Aufbau- und Ablauforganisation sowie vorhandener Einsparpotentiale unter Einbeziehung des Personalaufwandes für Eigenbetriebe und Beteiligungen mit mehr als 50 v. H.

Angemessene Anzahl der Bauhofmitarbeitern, insbesondere bei Berücksichtigung von an Dritte vergebenen Aufträgen.

Kommentiert [JL37]: Warum wird hier nach wie vor konkret auf die Bauhofmitarbeiter abgestellt? Diese sind unter 2.1.1.1.5.3.a) raus.

Erstellung einer Übersicht von Personalkosten.

Sachstand:

Personalentwicklungskonzept aus dem Jahr liegt vor.

Stellenbestand in der Kernverwaltung beträgt VzÄ (davon: mit kw-Vermerk)

Stellenbestand in der Kernverwaltung pro 1 000 EW =

Bauhof: VzÄ, davon ... mit kw-Vermerk

Auswertung HKS:

.....

Prüfergebnis: Voraussetzungen ☐ erfüllt ☐ nicht erfüllt

Kommentiert [JL38]: Welche Voraussetzung ist hier gemeint? Aus 2.1.1.1.5.3.a) ergibt sich das nicht.

b) Schuldendienst

Voraussetzungen:

Vorlage einer Übersicht über die Höhe der Verschuldung nebst Zinsen

STARK II: Förderhöchstbetrag:

davon in Anspruch genommen: bisheriger Tilgungszuschuss

weitere beantragte Umschuldungen weiterer Tilgungszuschuss

Sachstand:

.....
.....
.....
.....

Prüfergebnis: Voraussetzung ☐ erfüllt ☐ nicht erfüllt

c) Umlagen

Voraussetzung:

Erfolgte eine Überprüfung, inwieweit die Höhe die zu zahlenden Umlagen (insbesondere an Zweckverbände) reduziert werden können?

Insbesondere bei Mitgliedsgemeinden von Verbandsgemeinden auch Stellungnahme zu der Frage, ob durch die Kumulation von Kreisumlage und Verbandsgemeindeumlage das absolute Minimum an Finanzausstattung der kreisangehörigen Gemeinde unterschritten wird, vgl. Nummer 4.3.

Sachstand:

.....
.....
.....
.....

Prüfergebnis: Voraussetzung ☐ erfüllt ☐ nicht erfüllt ☐ es werden keine Umlagen an Zweckverbände gezahlt

d) Freiwillige Leistungen

Voraussetzung:

Im Zeitraum der Haushaltskonsolidierung darf der Anteil der freiwilligen Leistungen 2 v. H. der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit des betroffenen Haushaltsjahres nicht übersteigen (Mittelzentren: 3 v. H., Oberzentren 4 v. H.). Ermittlung: siehe Anlage 2.

Haushaltsjahr 20..

Produktbereich	Produktgruppe freiwilliger eigener Wirkungskreis (vollständig oder anteilig)	(anteilige) <u>Zuschuss- höhe Auszahlungen</u> für freiwillige Leistungen in €
11	111	
12	127, 128	
22	221	
23	231	
24	241	
25	251, 252, 253	
26	261, 262, 263	
27	271, 272, 273	
28	281	
29	291	
31	311, 312, 313, 315	
33	331	
34	341, 343, 344	
35	351	
36	361, 362, 363, 366, 367	
41	411, 412, 414, 418	
42	421, 424	
52	522, 523 (50%)	
53	531, 532, 534, 535	
54	542, 543, 545, 546, 547, 548	
55	551, 555	
57	571, 573, 575	

Die Tabelle ist gegebenenfalls zu ergänzen, soweit in anderen als den vorgegebenen Produktgruppen ebenfalls freiwillige Anteile enthalten sind.

Summe der Auszahlungen für freiwillige Leistungen:€

Summe der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit laut Finanzhaushalt:€

Prozentualer Anteil der Auszahlungen für freiwillige Leistungen:%

Prüfergebnis: Voraussetzung ☐ erfüllt ☐ nicht erfüllt

Bei Überschreitung des vorgesehenen Anteils Erläuterung der Ursachen:

.....
.....

e) Pflichtaufgaben

Voraussetzung

Erfolgte die Überprüfung der Pflichtaufgaben auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit?

Vergleiche zu anderen Kommunen der gleichen Größenklasse anhand der Zuschussbedarfe in verschiedenen Einzelplänen oder den Produktgruppen.

Sachstand:

.....
.....
.....
.....
.....

Prüfergebnis: Voraussetzung ☐ erfüllt ☐ nicht erfüllt

f) Investitionen

Voraussetzung:

Wurden Investitionen im Bereich des eigenen Wirkungskreises, soweit sie nicht unabweisbar oder haushaltskonsolidierend sind, vermieden?

Sachstand:

.....
.....
.....
.....

Prüfergebnis: Voraussetzung ☐ erfüllt ☐ nicht erfüllt

Zu Nummer 2.1.1.1.5.4 Sonstige Sorgfaltspflichten

a) Erträge

Voraussetzung:

Werden aus dem Beteiligungsvermögen für den Kommunalhaushalt die zu erzielenden Erträge ausgeschöpft?

Sachstand:

Kommentiert [JL39]: Wie soll man das nachweisen?

Eher folgende Formulierung: „Wurden nur unabweisbare oder haushaltskonsolidierende Investitionen im Bereich des eigenen Wirkungskreises vorgenommen?“

Kommentiert [JL40]: Was ist hier die Zielgröße?

.....
.....
.....
.....

Prüfergebnis: Voraussetzung ☐ erfüllt ☐ nicht erfüllt

b) Immobilien

Voraussetzung:

Vorlage eines Auszugs aus der Eröffnungsbilanz mit allen Grundstücken, mit Ausnahme der als Verwaltungssitz, Schule oder Kindergarten genutzten Grundstücken.

Stellungnahme zur Veräußerbarkeit und Nachweis von Verkaufsbemühungen.

Sachstand:

.....
.....
.....
.....
.....

Prüfergebnis: Voraussetzung ☐ erfüllt ☐ nicht erfüllt

c) Demografie

Voraussetzung:

Erfolgte eine Anpassung der kommunalen Infrastruktur an die demographische Entwicklung?

Sachstand:

.....
.....
.....
.....
.....

Prüfergebnis: Voraussetzung ☐ erfüllt ☐ nicht erfüllt

d) Forderungen

Voraussetzungen: Aktives Forderungsmanagement durch Kommune. Vgl. Forderungsübersicht, Muster 19 zu § 49 Abs. 2 KomHVO, MBl. 2016, S. 685

Sachstand:

.....
.....
.....
.....

Prüfergebnis: Voraussetzung ☐ erfüllt ☐ nicht erfüllt

Voraussetzungen für die Gewährung von Liquiditätshilfen

(Nur beim Beantragen von Liquiditätshilfen auszufüllen, entfällt bei Bedarfszuweisungen) Zeitpunkt

Liquiditätsausfall:

Liquiditätsplanung: vom bis

Liquiditätskredit lt. Haushaltssatzung: Euro (..... v. H. Einzahlung lfd. Verwaltungstätigkeit)

Inanspruchnahme Liquiditätskredit i. H. v. Euro

Duldung Höchstbetrag Liquiditätskredit i. H. v. Euro bis zum laut Verfügung vom

Zusammenfassende Gesamteinschätzung der Kommunalaufsicht

.....
.....
.....
.....
.....

Ort, Datum

Bearbeiter