

Magdeburg, den 02.04.2012
-pa

Sitzung des HFA Nr. 41
Datum: 18.04.2012
Ort: Magdeburg, Landesgeschäftsstelle
Bearbeiter: Andrea Pankrath

TOP 6 Überarbeitung Haushaltskonsolidierungserlass

Anlagen: *E-Mail Rundschreiben vom 15.03.2012 nebst Anlage (Stellungnahme vom 08.04.2008)*

Bisherige Beratung:

Beschlussvorschlag:

Begründung:

Das Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt hat uns die Möglichkeit eingeräumt, nochmals Änderungsvorschläge und –notwendigkeiten zum Haushaltskonsolidierungserlass vom 24.09.2004 (MBL. LSA S 579 ff) vorzutragen, soweit diese über unsere Anregungen aus dem Jahr 2008 hinausgehen (vgl. Stellungnahme in der Anlage). Die Landesgeschäftsstelle hat mit Schreiben vom 15.03.2012 ein Mitgliederrundschreiben initiiert und die Kommunen aufgefordert, ergänzende Vorschläge und Anregungen zuzuarbeiten. Auf dieser Basis soll gemeinsam mit dem Landkreistag Sachsen-Anhalt erforderlichenfalls nochmals eine Stellungnahme erarbeitet werden. Soweit dies erfolgt, ist es beabsichtigt, den Entwurf dieser Stellungnahme mit den Ausschussmitgliedern abzustimmen.

Der Ausschuss wird um Aussprache gebeten.

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



SGSA, Postfach 4009, 39015 Magdeburg

per E-Mail an die

1. kreisfreien Städte
 2. hauptamtlich geführten Städte und Gemeinden
 3. Verbandsgemeinden
- im Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt

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

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

E-Mail: a.pankrath@sgsa.info
Internet: www.komsanet.de

Bank: Stadtparkasse Magdeburg
Konto-Nr. 3600 2900 BLZ: 810 532 72

Auskunft erteilt: Frau Pankrath
Durchwahl: 0391 5924-372

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen
20-50-15 pa

Datum
15.03.2012

Haushaltskonsolidierung

Überarbeitung des Runderlasses des Ministeriums für Inneres und Sport (MI LSA) vom 24.09.2004; MBl. LSA S. 579 ff.

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 09.03.2012 hat uns das MI LSA die Möglichkeit eingeräumt, bis zum 06.04.2012 nochmals Änderungsvorschläge und -notwendigkeiten zum oben genannten Erlass zuzuarbeiten, soweit diese über unsere Anregungen aus dem Jahr 2008 hinausgehen. Wir beabsichtigen, um eine Fristverlängerung zu ersuchen.

In der Anlage übersenden wir Ihnen die gemeinsame Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände aus dem Jahr 2008 mit der Bitte um Kenntnisnahme. Soweit Sie im Hinblick auf die Haushaltskonsolidierung oder vorläufige Haushaltsführung ergänzende Vorschläge haben, bitten wir Sie um eine Zuarbeit bis zum

05.04.2012.

Nach Auswertung Ihrer Zuarbeiten würden wir Ihre Anregungen am 18.04.2012 in unserem Haushalts- und Finanzausschuss diskutieren, soweit das MI LSA eine ausreichende Fristverlängerung gewährt und im Anschluss wiederum eine gemeinsame Stellungnahme mit dem Landkreistag Sachsen-Anhalt erarbeiten.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrage

Pankrath, A.

Pankrath

Anlage



Kommunale Spitzenverbände Sachsen-Anhalt



Kommunale Spitzenverbände Sachsen-Anhalt

Ministerium des Innern Sachsen-Anhalt
Referat 32
Halberstädter Straße 2
39112 Magdeburg

Städte- und Gemeindebund
Sternstraße 3, 39104 Magdeburg
Postfach 4009, 39015 Magdeburg

Telefon: 0391 5924-300
Telefax: 0391 5924-444
E-Mail: post@sgsa.komsanet.de

Landkreistag
Albrechtstraße 7, 39104 Magdeburg
Postfach 3663, 39011 Magdeburg

Telefon: 0391 56531-0
Telefax: 0391 56531-90
E-Mail: mail@lkt.komsanet.de

Gemeinsame Homepage
<http://www.komsanet.de>

Magdeburg, 08.04.08

Überarbeitung des Runderlasses des Ministeriums des Innern vom 24.09.2004; Hinweise zur Haushaltskonsolidierung; MBl. 2004, S. 579 ff.

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir kommen zurück auf Ihr Schreiben vom 19.02.2008, mit welchem Sie uns um Anregungen zur Änderung des o.g. Runderlasses gebeten haben. Gern nehmen wir die Gelegenheit wahr, Ihnen insbesondere die auf den Zuarbeiten unserer Mitglieder basierenden Änderungswünsche mitzuteilen.

Eingangs seien uns noch einige allgemeine Anmerkungen erlaubt. Trotz der insgesamt verbesserten kommunalen Einnahmesituation gelingt es vielen Kommunen nach wie vor nicht, ihren Haushalt strukturell auszugleichen. Dieser Umstand und die in der Vergangenheit teilweise in erheblicher Größenordnung aufgelaufenen Fehlbeträge führen dazu, dass sich noch immer eine Vielzahl der Kommunen in der Haushaltskonsolidierung befindet. Die von uns jeweils durchgeführten Haushaltsumfragen vermitteln dazu folgendes Bild:

Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt

Bei den Gemeinden bis 5000 Einwohnern können 27 % ihren Haushalt nicht ausgleichen; weiteren 41 % gelingt dies nur durch Entnahme aus der Rücklage, Veräußerung von Anlagevermögen und/oder Einsatz der Investitionshilfen. 28 % dieser Gemeinden befinden sich in der Haushaltskonsolidierung.

Bei Gemeinden mit 5000 bis 20000 Einwohnern geben 37 % an, ihren Haushalt nicht ausgleichen zu können, weiter 32 % realisieren den Ausgleich mit Hilfe der o.g. Mög-

lichkeiten. In der Haushaltskonsolidierung befinden sich nahezu die Hälfte (47 %) dieser Gemeinden.

Besonders bedenklich ist die Situation bei den Städten über 20000 Einwohnern. Hier können 64 % keinen Haushaltsausgleich erreichen, weitere 9 % bedienen sich für einen Ausgleich ebenfalls der o.g. Möglichkeiten. Fast $\frac{3}{4}$ dieser Gemeinden (73 %) befinden sich in der Haushaltskonsolidierung.

Landkreistag Sachsen-Anhalt

Nach dem gegenwärtigen Stand der Haushaltsberatungen in den Landkreisen Sachsen-Anhalts verfügen sechs Landkreise über eine vom Kreistag beschlossene Haushaltssatzung. Einen in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Verwaltungshaushalt wird kein Landkreis darstellen können. So beträgt der Fehlbetrag aller Landkreise allein in 2008 über 213 Mio. Euro. Addiert um alle Defizite aus den Vorjahren ergibt sich ein Gesamtfehlbetrag von über 383 Mio. Euro.

Die uns vorliegenden Daten der Landkreise für 2008 berücksichtigen hierbei überwiegend auch eine tariflich bedingte Personalkostensteigerung. Die Auswirkungen des sich nunmehr abzeichnenden Tarifabschlusses übersteigen allerdings die vorgenommenen Prognosen um ein Vielfaches und werden die Fehlbeträge weiter steigen lassen.

Der ungebremsste Anstieg der Kassenverstärkungskredite im Jahr 2007 belegt die weiterhin äußerst angespannte Finanzsituation der Landkreise und macht deutlich, dass die Landkreise insgesamt strukturell unterfinanziert sind.

Die Hauptursache für die unzureichenden kommunalen Finanzen liegt dabei weniger in einem unwirtschaftlichen Handeln der Kommunen, als vielmehr in dem Missverhältnis aus den kommunal erforderlichen Mitteln und Ressourcen zur Bewältigung der gesetzlich übertragenen Aufgaben und dem nicht ausreichend zur Verfügung stehenden Einnahmeaufkommen.

Verschärft wird diese Situation durch die abnehmende Unterstützung des Landes, insbesondere bei den allgemeinen Finanzausweisungen. Deshalb muss eine aufgabengerechte Finanzausstattung unter Berücksichtigung der jeweiligen Leistungsfähigkeit der Kommunen oberstes Ziel der anstehenden Reform des Kommunalen Finanzausgleiches sein. Die in der mittelfristigen Finanzplanung des Landes einseitig vorgesehenen Kürzungen der Finanzausgleichsquote lehnen wir daher strikt ab, zumal sie unabhängig von der derzeit diskutierten Ermittlung des kommunalen Ausgabenbedarfs erfolgen. Eine Konsolidierung des Landeshaushaltes zu Lasten der Kommunen lehnen wir unter dem Hinweis auf die zwischen Land und Kommunen im Rahmen der Konsultationsvereinbarung geschlossenen Konsolidierungspartnerschaft ab. Anderenfalls lassen sich die weitere Rückführung der kommunalen Investitionen, eine erhöhte Verschuldung sowie ein dramatischer Anstieg der Liquiditätskredite nicht verhindern.

Die angestrebte Überarbeitung des Haushaltskonsolidierungserlasses, der die Ursachen der dargestellten Finanzsituation der Kommunen nicht beseitigen kann, sollte unter der Prämisse erfolgen, die Handlungsoptionen der Kommunen während der Haushaltskonsolidierung sowie insbesondere auch in der vorläufigen Haushaltsführung rechtlich und inhaltlich zu stärken. Es bedarf hierfür einiger grundlegender inhaltlicher und struktureller Änderungen. Etwaige Effekte der bei den Landkreisen schon vollzogenen und bei den Städten und Gemeinden anstehenden Gebietsreform sollten dabei berücksichtigt werden. Zudem ist es auf Grund der zu-

nehmenden Anzahl der Kommunen, die ihre Haushalte nach den Regelungen des NKHR-G LSA ausrichten erforderlich, eine begriffliche Anpassung des Erlasses vorzunehmen.

In den Vorbemerkungen des Erlasses sollte unbedingt darauf hingewiesen werden, dass es oberste Maxime eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes ist, mit jeder Maßnahme Potentiale zur Effizienzsteigerung zu entwickeln, um trotz der abnehmenden Ressourcen die anstehenden Aufgaben dauerhaft erfüllen zu können. Im vorliegenden Erlass wird der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit häufig nicht ausreichend berücksichtigt. Die Hinweise sind zum Teil nicht praktikabel, widersprechen sich oder zwingen zu unwirtschaftlichem Handeln. Zudem kommt nicht hinreichend zum Ausdruck, dass auch in Zeiten der Haushaltskonsolidierung der aus dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung erwachsende Handlungsspielraum weitestgehend gewahrt bleiben sollte. Um dies zu erreichen, bedarf es einer effektiven Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Aufsichtsbehörden. Neben der bestehenden Aufsichtsfunktion sollte daher die Beratungsfunktion der Aufsichtsbehörden in den Vorbemerkungen ebenfalls deutlich hervorgehoben werden. Schließlich haben die Aufsichtsbehörden die Entschlusskraft und Verantwortungsbereitschaft der Gemeinden (§ 133 Abs. 1 Satz 2 GO LSA) bzw. der Landkreise (§ 68 Abs. 1 Satz 2 LKO LSA) zu fördern sowie Erfahrungen bei der Lösung kommunaler Aufgaben zu vermitteln.

Eine Hilfe bei der Entwicklung von Konsolidierungsmaßnahmen wäre es, wenn einzelne bereits umgesetzte Konsolidierungsvorschläge zentral durch das Landesverwaltungsamt gesammelt und thematisch geordnet, allen Kommunen jährlich als Informationsmaterial zur Verfügung gestellt würden.

Zum Änderungsbedarf im Einzelnen

Ziffer 1

Der Erlass stellt richtigerweise fest, dass die Haushaltskonsolidierung eine Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung darstellt. Den Kommunen steht bei der Ausgestaltung ein Handlungsspielraum zu, um den gesetzlich vorgeschriebenen Haushaltsausgleich innerhalb der gegebenen Fristen zu erreichen und entstandene Fehlbeträge auszugleichen. Unter Ziffer 1 des Erlasses wird ausdrücklich ausgeführt, dass der Erlass lediglich Hinweise zu möglichen Haushaltskonsolidierenden Maßnahmen geben soll, die gleichwertig nebeneinander stehen. Die Auswahl der einzelnen Maßnahme/n obliege dabei zunächst den Kommunen selbst und sei nicht zu beanstanden, wenn damit künftig eine geordnete Haushaltswirtschaft sichergestellt wird. Damit ist es nicht vereinbar, wenn von den in der Konsolidierung befindlichen Kommunen eine Abhandlung sämtlicher im Erlass aufgezeigter Möglichkeiten zum Pflichtbestandteil und Beurteilungskriterium für die Prüfung und Genehmigung der Haushalte nebst Konsolidierungskonzepten erhoben wird. Diese Vorgehensweise bedeutet einen nicht vertretbaren Aufwand für die Ausarbeitung und Dokumentation der Konsolidierungskonzepte. Hierauf sollte unter Ziffer 1 des Erlasses noch einmal ausdrücklich hingewiesen werden. Die Dokumentationspflicht darf sich ausschließlich auf die ausgewählte/n Maßnahme/n beziehen, soweit durch diese der Haushaltsausgleich innerhalb der vorgeschriebenen Fristen erreicht wird.

Ziffer 2 – Grundsätze der Haushaltskonsolidierung

Als Einleitung regen wir eine kurze Darstellung über die rechtlichen Voraussetzungen der Konsolidierung an. § 92 Abs. 3 GO LSA sieht vor, dass ein Haushaltskonsolidierungskonzept aufzustellen ist, wenn der Haushaltsausgleich entgegen der in § 90 Abs. 3 GO LSA aufgestellten Grundsätze (Ausgleich in Einnahmen und Ausgaben bzw. in Erträgen und Aufwendungen) nicht zu realisieren ist. Die §§ 23 ff GemHVO konkretisieren, wie der Haushalt und Jahresfehlbeträge auszugleichen sind. Insbesondere hinsichtlich der Berücksichtigung der Jahres-

fehlbeträge in der Haushaltsplanung bestehen in der Praxis häufig noch Unklarheiten, die durch den Erlass ausgeräumt werden sollten.

Ziffer 2 Abs. 2 - Konsolidierungszeitraum

§ 92 Abs. 3 GO LSA sieht vor, dass der Haushaltsausgleich spätestens im fünften auf das letzte Finanzplanungsjahr folgenden Jahr herzustellen ist. Der Erlass führt dazu aus, dass dieser Zeitpunkt mit dem erstmaligen Beschluss über das Haushaltskonsolidierungskonzept beginnt. Mit Blick auf einen häufig fremdbestimmten Konsolidierungsbedarf (z.B. Erhöhung von Umlagen, Personalkosten durch Tarifabschlüsse, Absenkung der FAG-Zuweisungen) regen wir eine Flexibilisierung des Konsolidierungszeitraumes in der Art an, dass auch der Konsolidierungszeitraum fortgeschrieben werden darf. Der Zielsetzung, auf einem planvoll strukturierten Weg zum Haushaltsausgleich zu gelangen, wäre es abträglich, dies statisch auf ein festes Datum festzulegen. Wenn es einer Kommune auf Grund der Änderung nicht beeinflussbarer Grundlagen des Konsolidierungskonzeptes nicht gelingt, trotz intensiver Konsolidierungsbemühungen und insbesondere der Umsetzung aller Maßnahmen zur Reduzierung der Ausgaben den Haushaltsausgleich darzustellen, muss eine Fortschreibung des ursprünglichen Konzeptes in der Art möglich sein, dass der Konsolidierungszeitraum verlängert wird, weil die o. g. externen Einflüsse für die Kommunen nicht steuerbar sind.

Bei zwischenzeitlich wieder hergestelltem Haushaltsausgleich für ein Jahr und ggf. danach erneut auftretendem Konsolidierungszwang beginnt der Konsolidierungszeitraum gem. § 92 Abs. 3 GO LSA erneut zu laufen. Darauf sollte im Erlass hingewiesen werden.

Ziffer 2, Absatz 3 - Bindungswirkung

An dieser Stelle wird auf die strikte Bindungswirkung des Haushaltskonsolidierungskonzeptes verwiesen. Das OVG LSA hat in seiner Entscheidung vom 15.01.2008 - Az: 4 M 269/07 dazu wie folgt entschieden:

„...Richtig ist ..., dass nach § 92 Abs. 3 Satz 4 GO LSA im Haushaltskonsolidierungskonzept (zwingend) der Zeitraum festzulegen ist, innerhalb dessen der Haushaltsausgleich wieder erreicht werden kann, wobei entsprechende Maßnahmen darzustellen sind (Satz 5). Aber auch dadurch wird von Gesetzes wegen keine Verpflichtung begründet, ein im Vorjahr erstelltes Haushaltskonsolidierungskonzept (zwingend) im Folgejahr umzusetzen. Vielmehr legt sich das Gesetz in § 92 Abs. 3 Satz 4 und 5 GO LSA selbst Zurückhaltung bei der Umsetzung des Konzeptes auf („erreicht werden kann; vermieden werden soll“) und dürfte damit dem Gestaltungsspielraum der Kommune im Hinblick auf veränderte Rahmenbedingungen Rechnung tragen. Gestützt wird das vorstehende Auslegungsergebnis schließlich durch die allgemeine Wortbedeutung des Begriffs „Konzept“, dem hiernach lediglich die Bedeutung eines ersten Entwurfs und nicht einer uneingeschränkt verbindlichen Vorgabe bzw. Festlegung zukommt. Etwas Anderes lässt sich schließlich auch nicht der Gesetzesbegründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung der Haushaltsführung der Kommunen (LT-Drucksache 4/1202) entnehmen. Diese verweist zwar darauf, dass rechtspolitischer Anlass für die Regelung des § 92 Abs. 3 GO LSA der Hinweis des Rechnungshofes gewesen sei, dass sich Kommunen an ihre Konsolidierungsbeschlüsse nicht gebunden fühlten. Eine auf eine - wie vorstehend ausgeführt - strikte Bindungswirkung gerichtete (mögliche) Regelungsabsicht des Gesetzgebers findet in der weiteren Begründung indes keinen hinreichenden Ausdruck. Vielmehr soll es nach dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers den Kommunen über eine Verlängerung des Konsolidierungszeitraums sogar „erleichtert“ werden, die notwendige Konsolidierung unter Verzicht auf sofort einschneidende und in der Regel kommunalpolitisch nicht zeitnah durchsetzbare Strukturänderungen in einem längeren Zeitraum zu organisieren...“.

Auf Grund dieser Argumentation bitten wir, den Absatz zur Bindungswirkung des Haushaltskonsolidierungskonzeptes entsprechend zu überarbeiten.

Ein Verzicht auf eine strikte Bindungswirkung erscheint auch sinnvoll, weil ein Haushaltskonsolidierungskonzept eine Zukunftsprognose darstellt, die hinsichtlich der zu erwartenden

Einnahmen und Ausgaben mit einer Vielzahl von Schätzungen verbunden ist. Ob die prognostizierten Entwicklungen eintreten ist indes ungewiss. Schon aus diesem Grund muss es den Kommunen möglich sein, auf veränderte Rahmenbedingungen auch mit einer Änderung ihres Haushaltskonsolidierungskonzeptes reagieren zu können.

Ziffer 2, Absätze 4 ff – Dokumentation

Mit der Erstellung eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes sind umfassende Darlegungspflichten verbunden. Dies führt zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand. Für das erforderliche Abrechnungssystem sollte daher die einmalige Genehmigung für den gesamten Konsolidierungszeitraum hinreichend sein. Bei der Umsetzung der Konsolidierungsmaßnahmen ergeben sich mit zunehmender Präzisierung der Einsparpotentiale zwangsläufig Abweichungen. Es ist nicht praktikabel, jegliche Abweichung wie im Erlass gefordert, als „rechtliche oder tatsächliche zwingende Änderung der Planungsgrundlagen“ nachweisen zu müssen. Primäres Kriterium muss das Erreichen des Gesamtsparzieles sein.

Ziffer 2, Absatz 9 – Androhung rechtlicher Konsequenzen

Der Verweis auf straf-, disziplinar- und arbeitsrechtliche Konsequenzen erscheint nicht geeignet, die Haushaltskonsolidierung in den Kommunen zu erleichtern. Auch dürften diese Ausführungen dem gesetzlichen Auftrag der Aufsichtsbehörden, die Aufsicht so auszuüben, dass die Entschlusskraft und Verantwortungsbereitschaft der Kommunen gefördert wird (§ 133 Abs. 1 Satz 2 GO LSA und § 68 Abs. 1 Satz 2 LKO LSA) nicht gerecht werden. Wir bitten daher um Streichung.

Ziffer 3 – Maßnahmen und Prüfpunkte zur Haushaltskonsolidierung

Der Erlass formuliert verpflichtend, dass die Kommune zu jedem der dargestellten Prüfpunkte sowie zu den darüber hinaus selbst zu erarbeitenden Prüfpunkten und Konsolidierungsmaßnahmen in ihrem Haushaltskonsolidierungskonzept Stellung zu nehmen und Einsparpotentiale/Verbesserungen der Einnahmeseite darzustellen hat.

Wie bereits zu den Vorbemerkungen ausgeführt, kann dies nur gelten, soweit dies für die Erreichung des Haushaltsausgleiches und dem Ausgleich der Fehlbeträge notwendig ist. Bei Kommunen, denen dies bereits durch die Umsetzung von einzelnen im Erlass dargestellten oder eigenen Maßnahmen gelingt, sollte darüber hinausgehender Aufwand vermieden werden.

Ziffer 3.1 - Datenbasis

Im Erlass ist vorgesehen, dass der Ausgabenanstieg sich bis zur Wiedererlangung des Haushaltsausgleichs deutlich unter den landesweiten Orientierungsdaten bewegen soll. Der landesweite durchschnittliche Ausgabenanstieg wird jedoch im Orientierungsdatenerlass nicht mehr ausgewiesen (letztmalig im Februar 2005). In Anbetracht der Tatsache, dass die sich in der Haushaltskonsolidierung befindlichen Kommunen regelmäßig nur noch verpflichtende Ausgabepositionen bedienen, die häufig auch nicht beeinflussbar sind (Sozialausgaben), sollte auf diesen Hinweis verzichtet werden.

Ziffer 3.2. - Personal

Die Entwicklung der Personalkosten ist als Maßstab für eine Haushaltskonsolidierung nur bedingt tauglich. In weiten Bereichen ist der Personalbestand häufig fremd bestimmt, z.B. auf Grund von Personalschlüsseln (Kindertagesstätten, Altenpflegeheime, Krankenhäuser u.ä.). Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Kommunen gerade bei ihren Personalkosten immer mit veränderten Rahmenbedingungen rechnen müssen (Tarifabschlüsse).

Ein ganz wesentlicher Problemkreis, der zunehmend an Bedeutung gewinnt, ist zudem die kommunale Ausbildungssituation. So hat auch das MI LSA in der Vergangenheit (Schreiben vom Juli 2005) festgestellt, dass allgemein die Tendenz zu beobachten sei, dass auf kommunaler Ebene der Altersdurchschnitt steigt, ohne dass es zur Ausbildung und/oder Einstellung qualifizierter Nachwuchskräfte kommt. Dieser Trend dürfte sich nicht zuletzt wegen der hohen Konsolidierungszwänge auch in der jüngeren Vergangenheit so fortgesetzt haben. Der vorliegende Erlass geht ausdrücklich nur auf ein Personalentwicklungskonzept für die notwendige Qualifizierung und Entwicklung des vorhandenen Personals ein. Die nach § 72 Abs. 1 GO LSA, § 61 LKO LSA bestehende Verpflichtung der Kommunen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Bediensteten einzustellen, findet keine Berücksichtigung. Zwar führt das MI LSA in seinem o.g. Schreiben aus, dass es mit dem Haushaltskonsolidierungserlass vereinbar ist, wenn Kommunen in entsprechendem Umfang ausbilden und/oder ausgebildetes Personal einstellen. Gleichwohl sollte dieses Erfordernis wegen seiner überragenden Bedeutung für eine zukunftsfähige und nachhaltige Sicherstellung der kommunalen Aufgabenwahrnehmung ausdrücklich Eingang in den vorliegenden Erlass finden. Es muss den Kommunen an dieser Stelle ausdrücklich gestattet sein, einen Personalpool mit gut qualifizierten Verwaltungsfachkräften zu füllen und vorzuhalten, um das jetzt beginnende und zukünftig rasch fortschreitende altersbedingte Ausscheiden vieler Fachkräfte ohne größere Probleme mit gut eingearbeiteten „jüngeren“ Personal abzufangen. Aus diesem Grund ist auch die in der Praxis gelegentlich anzutreffende Forderung, dass die Kommunen ihre Mitgliedsbeiträge (Ziffer 3.9 des Erlasses) z.B. für das kommunale Studieninstitut Sachsen-Anhalt verringern sollen, nicht nachvollziehbar, weil gerade die Ausbildung und/oder Qualifizierung von Mitarbeitern zu erheblichen Einspareffekten führen kann.

Die Betonung des Zieles der Personalkosteneinsparung im Zusammenhang mit der Übertragung kommunaler Einrichtungen kann im Widerspruch zum Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit stehen. Es sollte im Erlass daher stärker betont werden, dass einer diesbezüglichen Entscheidung immer eine Wirtschaftlichkeitsberechnung voranzugehen hat. Zudem kollidiert dieser Hinweis mit der unter Ziffer 3.9. angemahnten Minimierung der Ausgabenansätze für Dienstleistungen Dritter. Wo derartige Wechselbeziehungen bestehen, sollte das in dem Erlass auch verdeutlicht werden.

Ziffer 3.3 – freiwillige Aufgaben

Eine Kernaussage, die wir ausdrücklich in den Erlass aufzunehmen bitten ist, dass es den Kommunen auch während der Haushaltskonsolidierung gestattet sein muss, ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben wahrzunehmen und finanziell zu bedienen. Diese Betätigungen bilden einen unantastbaren Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung. Eine absolute Aushöhlung würde bürgerschaftliches Engagement und Identitätsbildung der Bevölkerung völlig zum Erliegen bringen. Dies gilt im besonderen Maße für den ländlichen Raum, wo sich Kürzungen viel gravierender niederschlagen, weil z.B. ein Dorffest als einziger jährlicher kultureller Höhepunkt einer Region nicht mehr durchgeführt werden kann. „Kommunale Selbstverwaltung“ existiert nicht mehr, wo gefordert wird, sämtliche Ausgaben für freiwillige Aufgaben einzustellen. Deshalb ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass ein Minimum von 5 Prozent der Gesamtausgaben für die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben zur Verfügung stehen muss, um überhaupt noch von kommunaler Selbstverwaltung sprechen zu können. In Thüringen wurde dieser Anteil jüngst bei der Neuausrichtung des kommunalen Finanzausgleichs sogar auf 6 % festgeschrieben. Unsere Umfrageergebnisse haben gezeigt, dass bei vielen konsolidierenden Kommunen diese Grenze schon lange unterschritten wird und vielfach nur noch weniger als 2 % der Gesamtausgaben für freiwillige Ausgaben verwandt werden.

Gleichwohl werden auch hier noch intensive Einsparungen bis hin zur Streichung sämtlicher Mittel gefordert, und zwar selbst dann, wenn es sich um nicht klar abgrenzbare „freiwillige Aufgaben“ handelt (z.B. Zuschuss für Sporthalle, die u.a. auch verpflichtend für Schule vorzuhalten ist).

Hierzu gehört auch, dass die Kommunen die Möglichkeit haben müssen, während der Haushaltskonsolidierung neue freiwillige Aufgaben aufzunehmen. Das diesbezüglich im Erlass ausgesprochene strikte Verbot muss gestrichen werden. Es muss den Kommunen möglich sein, sich Themen zu widmen bzw. darauf zu reagieren, die auch überregional auf der politischen Agenda stehen. Schlagworte, die hier beispielhaft anzubringen wären sind etwa: „Stärkung des Ehrenamtes“ oder „H!ngucken“ (Aktion des Landes Sachsen-Anhalt gegen Rechtsradikalismus). Einem derartigen Aufgabenspektrum muss ein angemessener Stellenwert zugerechnet werden, so dass es den Kommunen möglich ist, ein Minimum finanzieller Mittel dafür in ihren Haushalten (auch neu) einzuplanen. So muss es z.B. möglich sein, Jugendarbeit zur Eindämmung rechtsradikalen Gedankenguts aktiv zu betreiben.

Da die Regelungen in dem vorliegenden Erlass ein solches – auch landespolitisch gewollte – Engagement nicht zulassen, bitten wir, dem durch entsprechende Anpassungen und/oder Ergänzungen Rechnung zu tragen.

Ziffer 3.6 - Abgaben

Dass die Kommunen verpflichtet sind, Abgaben nach dem KAG-LSA zu erheben, ergibt sich bereits aus dem Gesetz. Auf diesen Hinweis kann verzichtet werden.

Ziffer 3.8 – Zuschussreduzierung

Der Erlass sieht vor, dass der gesamte Zuschussbedarf im Konsolidierungszeitraum schrittweise reduziert werden muss. Hier sollte eine abgeschwächte Formulierung – etwa „soll“ – gewählt werden, weil dies nicht in jedem Fall möglich ist. Eine Mitgliedskommune benannte als Beispiel hierzu die Beteiligung der Kommune an der Harzer Schmalspurbahn. Im Übrigen birgt die jüngste Rechtsprechung des BFH zum kommunalen Querverbund (Urteil vom 22.08.2007; Az: I R 32/06) die Gefahr, dass der Zuschussbedarf in einigen Bereichen künftig tendenziell ansteigen könnte. Dies wird maßgeblich davon abhängen, inwieweit es gelingt, die bisherigen Verrechnungsmodelle auf rechtlich gesicherte Füße zu stellen.

Missverständlich ist der Hinweis unter b), dass Möglichkeiten zur Zuschussreduzierung bei der Bilanzierung kommunaler Unternehmen und Beteiligungen ausgeschöpft werden sollten. Die Unternehmen sind bei der Bilanzierung an die handels- bzw. steuerrechtlichen Vorgaben gebunden. Dieser Hinweis sollte gestrichen werden.

Ziffer 3.9. – Repräsentation, Verfügungsmittel

Der Erlass fordert eine weitestgehende Reduzierung, in der Praxis wird häufig die vollständige Streichung der Mittel verlangt. Dies ist nicht umsetzbar, da es in jeder Kommune Anlässe gibt, zu denen mit einer kleinen Aufmerksamkeit eine große Wirkung erzielt werden kann (z.B. Anerkennung einer langjährigen ehrenamtlichen Tätigkeit, ein hoher Geburtstag, Jubiläum eines Vereines u.a.m.). Ein Mindestmaß derartiger Anerkennungen kann die Identitätsbildung der Bürger und zudem auch die Bereitschaft, z.B. ein Ehrenamt auszuüben, fördern. Auch hier sollte den Kommunen Flexibilität zugestanden werden.

Ziffer 3.9. – Fraktionsfinanzierung

Gleiches gilt hinsichtlich der Ausgabeansätze für die Fraktionsfinanzierung. Zwar gibt es keinen Rechtsanspruch der Fraktionen gegenüber den Kommunen, gleichwohl sollte bei den Überlegungen über die Ausgestaltung des Haushaltsansatzes eine Rolle spielen, dass es sich auch bei der Fraktionsarbeit um eine ehrenamtliche Tätigkeit handelt. Eine Unterstützung mit Augenmaß ist erforderlich, will man sich das bürgerschaftliche Engagement auch zukünftig nutzbar machen. Insbesondere in Zeiten der Haushaltskonsolidierung wird den Fraktionsmitgliedern ein Höchstmaß an Entscheidungskompetenz und Einsatzbereitschaft abverlangt. Die Fülle der zu treffenden „unangenehmen“ Entscheidungen führt z.B. fast immer zu einer höheren Sitzungshäufigkeit. So kann auch die Beibehaltung eines bestimmten Haushaltsansatzes genau betrachtet schon eine Reduzierung der Ausgaben beinhalten. Dem wird im Erlass nicht hinreichend Rechnung getragen.

Ziffer 3.9. – Ausgaben für Dienstleistungen Dritter

Häufig wird im Rahmen der Haushaltskonsolidierung gefordert, diesen Haushaltsansatz rapide zu kürzen. Hintergrund ist die im Erlass aufgestellte Forderung, dass die Kommune in erster Linie ihren eigenen Sachverstand (vgl. dazu aufgezeigte Diskrepanz unter Personal), ggf. den der Aufsichtsbehörden, kommunalen Spitzenverbände sowie Fachverbände nutzen soll. Dies bedingt, dass die Kommune Mitglied in einem solchen Verband ist. Aus diesem Grund sollte im Erlass zur Haushaltskonsolidierung ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass – entsprechend dem Erlass des MI vom 19. September 2006 – diese Empfehlung die Akzeptanz der Mitgliedschaft der Kommunen in diesen Vereinigungen einschließt und auch nicht während der Haushaltskonsolidierung in Frage gestellt wird. Wir bitten an dieser Stelle um eine Klarstellung dahingehend, dass hiervon ausdrücklich auch die Mitgliedschaft im Studieninstitut für kommunale Verwaltung Sachsen-Anhalt e. V. erfasst ist.

Entgegen der zu beobachtenden Tendenz, dass die Kürzung der Mittel für diese Mitgliedschaften gefordert wird, sollte dafür Sorge getragen werden, dass die Kommunen während der Konsolidierung nicht aus derartigen Organisationen austreten.

Ziffer 3.11 – Veräußerung von Vermögen

Häufig wird gefordert, in den Konsolidierungskonzepten auch Veräußerungserlöse für nicht mehr benötigtes Vermögen, insbesondere Immobilien dazustellen. Es gibt zwar in vielen Kommunen nicht mehr benötigtes Vermögen, allerdings fehlt es an entsprechenden Interessenten. Folglich kann das Vermögen nicht veräußert werden. Die betroffenen Kommunen müssen statt dessen in ihren Haushaltskonsolidierungskonzepten Ersatzmaßnahmen für die nicht erzielten Veräußerungserlöse darstellen, was häufig wegen der knapp bemessenen Haushaltsansätze nur schwer oder gar nicht möglich ist. Um derartige Fallkonstellationen zu vermeiden, sollte im Erlass darauf hingewiesen werden, dass die Einbeziehung veräußerbaren Vermögens nur dann möglich ist, wenn tatsächlich die Aussicht auf Realisierung besteht.

Ziffer 3.14. – Investitionen; Prioritätenliste

Im kommunalen Bereich gibt es selten oder nie voll rentierliche Investitionsmaßnahmen, weil die Mehrzahl der Maßnahmen auf Grund ihres Ursprunges bzw. ihrer Notwendigkeit rechtlich vorbestimmt und deshalb nicht rentierlich auszugestalten sind (z.B. Straßenbau, Bau von Kindertagesstätten usw.). Eine Abgrenzung der Kategorien „Rentierlichkeit“ und „Unabweisbarkeit“ ist wie hier vorgesehen nicht möglich. Daten zur Ermittlung der Rentierlichkeit fehlen. Entscheidungen nach der Unabweisbarkeit können mit dem Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit kollidieren, weil ggf. sogar mehrjährige wirtschaftliche Maßnahmen diesem Kriterium nicht zugeordnet und damit nicht durchgeführt werden könnten. Es sollte daher eine

Anpassung der Einteilungskategorien erfolgen, so dass die kommunale Wirklichkeit widergespiegelt wird. Zu denken wären hier etwa Kategorien wie: „*unaufschiebbare Investitionen*“ – z.B. Ausbau einer Straße aus Gründen der Verkehrssicherungspflicht, Neubau/Sanierung einer Kindertagesstätte wegen gravierender baulicher Mängel des bestehenden Gebäudes – oder „*weitgehend durch Fördermittel refinanzierte Investitionen*“, „*Investitionen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit*“ o.ä.

Ziffer 3 letzter Absatz (korrespondiert z.T. mit Ziffer 3.10.)

Auf Grund der knapp bemessenen Haushaltsansätze tritt der Fall der „Minderausgaben“ in der Realität der konsolidierenden Gemeinden und Landkreise kaum ein. Deshalb werden häufig Mehreinnahmen verwandt, um unabweisbare überplanmäßige Ausgaben zu decken, was nach § 97 Abs. 1 GO LSA auch zulässig sein dürfte. Diese Möglichkeit ist jedoch nach dem Wortlaut des Erlasses nicht zulässig. Er erweist sich deswegen an dieser Stelle als realitätsfremd und schränkt zudem die rechtlich zulässigen Möglichkeiten des § 97 GO LSA ein, so dass es hier einer Änderung bedarf. Zu berücksichtigen ist zudem, dass einige Mehreinnahmen auch Mehrausgaben nach sich ziehen können (z.B. erhöhte Gewerbesteuererinnahmen = erhöhte Gewerbesteuerumlage). Bei derart miteinander verbundenen Einnahme- und Ausgabeansätzen bitten wir eine Verrechnung zuzulassen, bevor über die Verwendung des tatsächlich erwirtschafteten Einnahmeüberschusses entschieden wird.

Ziffer 4 – Darstellung der Konsolidierungsmaßnahmen (korrespondiert mit Ziffer 3)

Um den Aufstellungs- und Dokumentationsaufwand für die Kommunen zu reduzieren, sollte hier ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass „alle für die jeweilige Kommune in Frage kommenden Konsolidierungsmaßnahmen“ im Haushaltskonsolidierungskonzept detailliert darzustellen sind. Sofern es der Kommune gelingt, durch Einzelmaßnahmen bzw. ein ausgewähltes Bündel von Maßnahmen den Haushaltsausgleich gesetzeskonform innerhalb des Haushaltskonsolidierungszeitraumes darzustellen, reicht eine detaillierte Darstellung dieser ausgewählten Maßnahmen aus.

Ziffer 5 – vorläufige Haushaltsführung

Die Regelungen des Erlasses sind insgesamt nicht darauf ausgerichtet, die Haushaltsführung der Kommunen zu erleichtern. In der Praxis bringt dies eine äußerst restriktive Auslegung der rechtlichen Vorgaben mit sich, die dazu führt, dass den Kommunen während der vorläufigen Haushaltsführung vielfach die Hände gebunden sind, was unter Umständen sogar unwirtschaftliches Verhalten zur Folge hat.

So ergeben sich für die Kommunen, insbesondere für solche, die über einen längeren Zeitraum ohne satzungsrechtliche Grundlage wirtschaften müssen, eine Reihe von Fragen, die im Erlass konkreter beantwortet werden sollten.

Ziffer 5.2.- Begriff der rechtlichen Verpflichtungen

Zunächst erlaubt § 96 Abs. 1 Nr. 1 GO LSA, Auszahlungen zu leisten, zu denen die Kommune rechtlich verpflichtet ist. Hier stellt sich die Frage, ob das auch die Möglichkeit einschließt, einen bestehenden Vertrag zu kündigen, um danach einen neuen Vertrag mit besseren Konditionen abzuschließen (Energieversorgung, Telekommunikation u.ä.). Dieses Vorgehen muss ausgehend vom Sinngehalt der Norm unter Einbeziehung des Haushaltsgrundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zulässig sein.

Auch die Verlängerung befristeter Arbeits- oder Honorarverträge dürfte grundsätzlich als neue rechtliche Verpflichtung einzustufen sein. Wie ist aber mit derartigen Verträgen während der

haushaltslosen Zeit umzugehen, wenn die (auch bisher schon wahrgenommene) Aufgabe durch unbefristete Angestellte oder durch Beamte nicht erfüllt werden kann. Ist an dieser Stelle allein auf die Unaufschiebbarkeit der Aufgabe abzustellen?

Ziffer 5.4. – freiwillige Leistungen

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage: Was sind „neue freiwillige Leistungen“? im Sinne des vorliegenden Erlasses? Sind damit Leistungen gemeint, die neu sind im Vergleich zu dem kommunalaufsichtlich akzeptierten Spektrum im vergangenen Jahr. Oder sind das alle Leistungen, die zwar auch in den vergangenen Jahren schon durchgeführt wurden, aber für die jährlich neue rechtliche Verpflichtungen geschlossen werden müssen? Außerdem ist auch offen, ob z.B. traditionell stattfindende, termingebundene Veranstaltungen mit zum Teil überregionaler Bedeutung durchgeführt werden dürfen (z.B. Karnevalsumzug)? Was ist mit freiwilligen Aufgaben, für die von dritter Seite Fördermittel/Zuwendungen bereitgestellt werden?

Die Frage, wie in Sachsen-Anhalt mit nicht vertraglich gebundenen Leistungen während der haushaltslosen Zeit umgegangen werden kann, bedarf aus unserer Sicht einer grundsätzlichen Klärung. Bislang kommen solche Leistungen in der haushaltslosen Zeit völlig zum Erliegen, mit verheerenden Folgen für die Kulturlandschaft in Sachsen-Anhalt. Deshalb bitten wir bei der Überarbeitung des Erlasses um Klärung, wann und in welchem Umfang vor dem geschilderten Hintergrund auch freiwillige Aufgaben notwendig und unaufschiebbar sind.

Ziffer 5.5 – Kassenkredite

Bezüglich erhöhter Kassenkredite wurde die Regelung unter dem Bereich „5. Umgang mit vorläufiger Haushaltswirtschaft“ getroffen. Wir regen an, diese Regelung zukünftig unter „3. Maßnahmen und Prüfpunkte zur Haushaltskonsolidierung“ oder „4. HKK- und Haushaltsaufstellung“ einzuordnen.

Für eine etwaige weitergehende Diskussion des Änderungsbedarfes stehen wir Ihnen jederzeit gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Bernd Kregel
Landesgeschäftsführer



Lothar Theel
Geschäftsführendes Präsidialmitglied