

Hinweise zur Aufstellung und zum Inhalt eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes sowie zum Umgang mit der vorläufigen Haushaltsführung

A. Vorbemerkung

Der Runderlass soll den Kommunen Sachsen-Anhalts als Orientierungshilfe für eine geordnete Haushaltsführung dienen. Den haushaltskonsolidierungspflichtigen Kommunen gibt er Hinweise zur Wiedererlangung ihrer dauernden Leistungsfähigkeit.

Ziel des Runderlasses ist es ferner, den Kommunalaufsichtsbehörden einen Maßstab für ihre aufsichtliche Tätigkeit zu geben. Die Kommunalaufsichtsbehörden sind gehalten, die Haushaltskonsolidierung der betroffenen Kommunen im Rahmen der Aufsichts- und Beratungspflicht nach § 143 Abs. 1 und 2 des KVG LSA wirksam zu begleiten und alle hierfür notwendigen kommunalaufsichtlichen Maßnahmen nach §§ 143 bis 149 KVG LSA zu ergreifen. Einzelne Konsolidierungsmaßnahmen können dabei von der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde empfohlen werden, deren Umsetzung obliegt aber im Rahmen des verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrechts grundlegend der entsprechenden Kommune. Die Kommunalaufsichtsbehörden haben darauf zu achten, dass die von den Kommunen formulierten Konsolidierungsziele eingehalten werden.

B. Aufstellung und Inhalt eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes (HKK)

1. Aufstellungsverpflichtung

a) Nach § 98 Abs. 1 Satz 1 KVG LSA haben Kommunen ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Die Versorgung der Einwohnerschaft mit kommunalen Leistungen soll auf Dauer gewährleistet sein. Nach § 98 Abs. 3 Satz 1 KVG LSA sind Kommunen verpflichtet, ihren Haushalt in jedem Haushaltsjahr in Planung und Rechnung auszugleichen.

In § 100 Abs. 3 bis 5 KVG LSA sind die nachfolgend dargestellten Tatbestände normiert, bei deren Vorliegen die Pflicht einer Kommune besteht, ein HKK aufzustellen.

Demnach haben Kommunen ein HKK aufzustellen,

- nach § 100 Abs. 3 KVG LSA, wenn der Haushaltsausgleich entgegen den Grundsätzen des § 98 Abs. 3 KVG LSA nicht erreicht werden kann,
- nach § 100 Abs. 4 KVG LSA, wenn die Kommune den Haushaltsausgleich nach § 98 Abs. 3 KVG LSA erreicht, aber nach § 98 Abs. 5 Satz 2 KVG LSA überschuldet ist oder

- nach § 100 Abs. 5 KVG LSA, wenn die Kommune nicht mehr in der Lage ist, innerhalb des mittelfristigen Finanzplanungszeitraumes ihren bestehenden Zahlungsverpflichtungen ohne Überschreiten der Genehmigungsgrenze nach § 110 Abs. 2 KVG LSA nachzukommen.

Dem HKK kommt im Konsolidierungsprozess eine zentrale Bedeutung zu. Die dort vorgesehenen ertrags-/einzahlungssteigernden und aufwendungs-/auszahlungsmindernden Maßnahmen dienen dem Zweck, die dauernde Leistungsfähigkeit und damit auch die haushalts- und finanzwirtschaftliche Handlungsfähigkeit wiederzuerlangen. Dies soll durch den Abbau des bestehenden Haushaltsdefizits, die Abwendung drohender Haushaltsdefizite und die Verringerung der Liquiditätskreditinanspruchnahme erreicht werden.

- b) Nach § 100 Abs. 3 Satz 3 KVG LSA ist der Haushaltsausgleich zum nächstmöglichen Zeitpunkt wiederherzustellen, spätestens jedoch im fünften Jahr, das auf die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung folgt. Maßgeblich für den Beginn des Konsolidierungszeitraums ist die erstmalige Beschlussfassung der Vertretung über ein pflichtiges HKK.

Vor dem Hintergrund, dass der Haushaltsausgleich zum nächstmöglichen Zeitpunkt wiederherzustellen ist, hat das HKK bezüglich des angestrebten Konsolidierungszeitraumes, also wann der Haushaltsausgleich erreicht werden kann, zwingend ein konkretes Haushaltsjahr zu nennen. Sofort umsetzbare Konsolidierungsmaßnahmen sind unverzüglich zu realisieren und dürfen nicht auf zukünftige Haushaltsjahre verlagert werden.

Gelingt es einer Kommune aus objektiven Gründen nicht, den Haushaltsausgleich innerhalb der gesetzlichen Frist wiederherzustellen, ist sie verpflichtet, das HKK fortzuschreiben.

Im Fall des § 100 Abs. 5 Satz 1 KVG LSA ist im HKK der erforderliche Zeitraum festzulegen, um die Zahlungsfähigkeit innerhalb des mittelfristigen Finanzplanungszeitraumes ohne Überschreiten der Genehmigungsgrenze nach § 110 Abs. 2 KVG LSA wiederherzustellen. Eine Abweichung von diesem Zeitrahmen kommt im Einzelfall nur dann in Betracht, wenn eine Konsolidierung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist. Die objektive Unmöglichkeit der Rückführung des Liquiditätskreditvolumens im gesetzlich festgelegten Zeitrahmen ist von der jeweiligen Kommune plausibel darzulegen. Erst auf dieser Grundlage ist eine restriktive Einschätzung vorzunehmen, bis wann ein gegebenenfalls weitergehender Konsolidierungszeitraum festgelegt wird.

- c) Nach § 100 Abs. 6 Satz 3 KVG LSA ist das HKK spätestens mit der Haushaltssatzung von der Vertretung zu beschließen und der Kommunalaufsichtsbehörde mit dieser vorzulegen. Eine Delegation auf einen Ausschuss bzw. auf die Verwaltung ist nicht möglich. Das HKK ist rechtlich selbstständig, kein Bestandteil der Haushaltssatzung und daher gesondert zu beschließen.
- d) Durch den Beschluss der Vertretung entsteht eine Selbstbindung an die vorgegebenen Konsolidierungsmaßnahmen. Nach § 100 Abs. 6 Satz 1 f. KVG LSA sind die im HKK dargestellten Maßnahmen folglich grundsätzlich verbindlich und im Rahmen der Haushaltsaufstellung und des Haushaltsvollzuges zu beachten und umzusetzen. Abweichungen von diesen bindenden Festlegungen und die jährlichen Fortschreibungen des HKK sind nur zulässig, wenn das Haushaltskonsolidierungsziel auf andere Weise erreicht wird oder sich die Planungsgrundlagen rechtlich oder tatsächlich ändern. Entsprechende Anpassungen des HKK sind formal von der Vertretung zu beschließen.

2. Inhalt

§ 100 KVG LSA schreibt für das HKK keine bestimmte Form vor. Es hat dennoch den nachstehenden Mindestinhalt aufzuweisen.

In einem Vorbericht ist die Haushalts- und Finanzlage der Kommune umfassend darzustellen. Es sind die wesentlichen Erkenntnisse einer durchgeführten Ursachenanalyse aufzunehmen. Darüber hinaus ist zu ermitteln und darzustellen, in welcher Höhe in den einzelnen Haushaltsjahren Einsparungen bzw. Einnahmeerhöhungen notwendig sind, um den gesetzlich vorgeschriebenen Haushaltsausgleich wiederzuerlangen.

Im HKK ist im Sinne des § 100 Abs. 3 Satz 3 KVG LSA der Zeitpunkt konkret zu bestimmen, in dem der gesetzliche Ausgleich des Haushalts realisiert wird bzw. in dem die Kommune in der Lage ist, ihren Zahlungsverpflichtungen ohne Überschreiten der Genehmigungsgrenze nach § 110 Abs. 2 KVG LSA nachzukommen.

Außerdem sind die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen produktbezogen und jeweils so konkret wie möglich bezüglich ihrer Umsetzung und den erwarteten finanziellen Auswirkungen zu beschreiben (vgl. **Muster Anlage 1**). Ein bloßer Hinweis im HKK auf abstrakte Prüfungsaufträge genügt nicht. Das voraussichtliche haushaltsmäßige Wirksamwerden der Konsolidierungsmaßnahmen ist zu benennen. Auf der Grundlage der geplanten Einzelmaßnahmen sollte eine alle Maßnahmen umfassende Gesamtübersicht (vgl. **Muster Anlage 2**) erstellt werden. Die finanziellen Auswirkungen haben bei der Erarbeitung des mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplans Berücksichtigung zu finden. Ab dem Folgejahr der Aufstellung des HKK sind der

Stand der Umsetzung der Einzelmaßnahmen, Abweichungen bzw. Gründe für die Nichtdurchführung einer Konsolidierungsmaßnahme für Dritte nachvollziehbar und prüffähig darzustellen (vgl. **Muster Anlage 3**).

2.1 Ursachenanalyse

Vor Aufstellung eines HKK hat die Kommune zunächst die Ausgangslage und die Ursachen der prekären Haushaltssituation ausführlich zu ermitteln.

Hierbei ist nicht nur eine Aufgaben-, sondern auch eine Produktkritik unter zielgerichteter Einbeziehung der Kosten- und Leistungsrechnung erforderlich (vgl. Sonderbericht des Landesrechnungshof 2020 - Beratende Äußerung nach § 88 Abs. 2 und Bericht über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung nach § 99 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt).

In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, ob organisatorische oder strukturelle Veränderungen zu einer strategischen Neuausrichtung der Kommune unabdingbar sind und damit Gegenstand des Konsolidierungsprozesses werden sollten.

Im Rahmen der Ursachenanalyse sind Ausgliederungen der Kommune (bspw. Eigenbetriebe) sowie Beteiligungen (bspw. Zweckverbände, GmbHs etc.) einzubeziehen und deren hauswirtschaftliche Relevanz zu betrachten.

2.2 Konsolidierungsmaßnahmen

Die Haushaltskonsolidierung ist eine Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung. Dementsprechend sind die von der Kommune zu ergreifenden Maßnahmen selbst festzulegen und zu realisieren. Insoweit kommt ihr hier ein nicht zu beanstandendes Auswahlermessen zu, wenn damit künftig eine geordnete Haushaltswirtschaft sichergestellt werden kann. Welche konkreten Einzelmaßnahmen die Kommune zur Konsolidierung ergreift, liegt formal in der Entscheidungskompetenz der Vertretung.

Prioritär sollten jedoch zunächst solche Maßnahmen ergriffen werden, welche eine Reduzierung der Aufwendungen und Auszahlungen (Ressourcenverbrauch) zur Folge haben. Darüber hinaus sollte die Prüfung zu Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen mit dem Ziel vorgenommen werden, möglichst nachhaltig wirkende Einzelmaßnahmen zu ermitteln.

Es ist die Wahrnehmung sowohl der pflichtigen als auch der freiwilligen Aufgaben in einem fortlaufenden Prozess zu überprüfen. Der Prüfungsvorgang hat sich nicht ausschließlich auf die

freiwillige Aufgabenwahrnehmung (bspw. Sport, Kultur, Jugend und Soziales) zu beschränken, da eine solche einseitige Betrachtung einer ausgewogenen Aufgabenerledigung nicht entsprechen würde. Obwohl bei Aufwendungen für pflichtige Aufgaben aufgrund gesetzlicher Regelungen eine Verpflichtung zur Wahrnehmung besteht, sind regelmäßig erhebliche Konsolidierungspotentiale ermittelbar, indem etwa eine wirtschaftlichere Ausrichtung der Aufgabenwahrnehmung überprüft und umgesetzt wird.

In der **Anlage 4** finden sich Handlungsoptionen für Kommunen zu Einsparungen an Aufwand und Auszahlungen sowie zu Verbesserungen von Erträgen und Einzahlungen. Sie sollen Möglichkeiten zum Wiedererlangen eines ausgeglichenen Haushaltes unter Beachtung des Haushaltsgrundsatzes der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung aufzeigen. Die nachfolgenden Hinweise zu haushaltskonsolidierenden Maßnahmen können erhebliche finanzielle Auswirkungen haben und sollten daher prioritär geprüft werden.

2.2.1 Aufwendungen und Auszahlungen

Einer der größten Ausgabenblöcke der Kommunen sind die Personalausgaben. Die Überprüfung des Personalbestandes ist folglich als Daueraufgabe anzusehen. Bei den Personalausgaben sind daher jegliche Optimierungsmöglichkeiten zu prüfen und alle Einsparmöglichkeiten auszunutzen. Als geeignete Maßnahmen können dienen:

- (1) Wiederbesetzungs- und Beförderungssperren. Vor einer Wiederbesetzung ist zu prüfen, ob die Stelle noch notwendig ist und ggfs. in eine solche mit niedrigerer Besoldungs- oder Tarifgruppe umgewandelt werden kann. Zudem ist vor einer Neueinstellung zu prüfen, ob nicht eine Besetzung durch hausinterne Umsetzung, gegebenenfalls nach entsprechenden Fortbildungs- oder Qualifizierungsmaßnahmen, erfolgen kann.
- (2) Überprüfung und gegebenenfalls Abbau oder Einschränkung von Bereitschaftsdiensten, Abbau oder Einschränkung von bezahlter Mehrarbeit (Überstunden).
- (3) Die Dienstleistungen kommunaler Hilfsbetriebe sind regelmäßig daraufhin zu überprüfen, ob eine andere Art der Aufgabenerledigung zu einer wirtschaftlicheren Lösung führt. Hierbei ist auch zu prüfen, ob selbst gesetzte Standards und Leistungsmerkmale entsprechend zu vermindern sind, sofern auf die Erledigung der Aufgabe nicht ganz verzichtet werden kann.
- (4) Stetige Aufgabenanalyse, ob auf die Aufgabenerfüllung ganz oder teilweise verzichtet werden kann bzw. ob Standardabsenkungen bei der Aufgabenerfüllung möglich sind.

Für Kommunen, welche sich in der Haushaltskonsolidierung befinden, muss sich das vorzuhaltene Personal stringent an der finanziellen Leistungsfähigkeit ausrichten, d.h. der Personalbestand ist zwingend auf den Umfang zu beschränken, der für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist.

Es wird empfohlen, im Rahmen einer Organisationsuntersuchung eine Neubemessung der für den administrativen Kernbereich der kommunalen Verwaltung vorzuhaltenden Stellen vorzunehmen, soweit dies bisher nicht erfolgt ist. Sollte die jeweilige Kommune nicht über die hierfür notwendige eigene Verwaltungskraft verfügen, kann es angezeigt sein, eine entsprechende Organisationsuntersuchung von einem privaten Dienstleister durchführen zu lassen. Ob eine entsprechende Vergabe sachgerecht ist, ist summarisch zu prüfen. Mit dem Haushaltskennzahlensystem Sachsen-Anhalt ermittelte Kennzahlen legen nahe, dass für Kommunen der nachfolgend aufgeführten Größenklassen¹ die Durchführung einer externen Organisationsuntersuchung wirtschaftlich darstellbar ist, soweit sie eine Stellanstattung aufweisen, die mindestens 10 Prozent über den dargestellten Kennzahlen liegt.

<u>Größenklasse A (< 8.000 Einwohner):</u>	25 VbE
<u>Größenklasse B (8.000 bis 10.000 Einwohner):</u>	31 VbE
<u>Größenklasse C (10.000 bis 12.000 Einwohner):</u>	34 VbE
<u>Größenklasse D (12.000 bis 17.500 Einwohner):</u>	46 VbE

Es ist zu erwarten, dass eine solche Untersuchung im Einzelfall geeignet ist, die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung zu erhöhen, da nur notwendige Arbeitsplätze ausgewiesen werden. Durch eine Personalbemessung wird die benötigte Anzahl von Stellen ermittelt. Grundlage der Personalbemessung sollte eine kritische Betrachtung der Aufgabenwahrnehmung auch unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung sein.

In diesem Zusammenhang sollte kritisch geprüft werden, ob eine Aufgabenwahrnehmung in Form eines kommunalen Unternehmens in öffentlich-rechtlicher bzw. privatrechtlicher Organisationsform sachgerecht ist. Das für die allgemeinen Verwaltungsaufgaben des jeweiligen Unternehmens vorzuhaltende Personal muss sich in Bezug auf den Umfang und die Art der zu erfüllenden Aufgaben wirtschaftlich darstellen lassen. Insbesondere ggfs.

¹ Für kreisangehörige Kommunen, die mehr Einwohner aufweisen, sowie kreisfreie Städte und Landkreise kann keine entsprechende Empfehlung ausgesprochen werden. Hier ist jeweils eine Einzelfallprüfung erforderlich.

vorliegende Doppelstrukturen z.B. im Bereich des Rechnungswesens sind einer kritischen Bewertung zu unterziehen.

Darüber hinaus ist zu ermitteln, ob einzelne Verwaltungsaufgaben im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit wirtschaftlicher erledigt werden können.

In Schulen ist der effektive Einsatz des Personals für das Schulsekretariat zu überprüfen. Eine von der Kommune vorzunehmende vertiefte Betrachtung in Form einer analytischen Stellenbedarfsermittlung kann zielführend sein. Hierfür erscheint die Verwendung eines von der KGSt erstellten Berechnungstools zweckmäßig. Dieses ist im Excel-Format für Mitglieder im KGSt-Portal unter der Kennung 20140821A0014 abrufbar. Zu Einzelheiten der Stellenbemessung und hier insbesondere zum sachgerechten Leistungsspektrum von Schulsekretariaten wird auf den KGSt-Bericht Nr. 14/2014 - Bemessung des Stellenbedarfs in Schulsekretariaten - verwiesen.

Darüber hinaus sollte geprüft werden, inwieweit die Beschulung eigener Kinder, welche in anderen Kommunen beschult werden, in Grundschulen eigener Trägerschaft realisierbar ist. So könnten zu leistende Transferleistungen für Sachkosten nach § 70 Schulgesetz vermieden werden.

- a) Die Betreuung, Bildung, Erziehung und Förderung der Kinder in den Tageseinrichtungen ist durch eine ausreichende Zahl an geeigneten pädagogischen Fachkräften sicherzustellen. Richtwert für die Planung des Personaleinsatzes von pädagogischen Fachkräften für Kommunen, welche sich in der Haushaltskonsolidierung befinden, muss grundsätzlich der Mindestpersonalschlüssel nach § 21 Abs. 2 Kinderförderungsgesetz sein.

Auch die Freistellung der Leitung von Kindertagesstätten für Leitungsaufgaben nach § 22 Kinderförderungsgesetz ist zu überprüfen. Hier sind innerhalb von und zwischen Landkreisen erhebliche Standardunterschiede feststellbar.

- b) Alle kommunalen öffentlichen Einrichtungen sind auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen. Insbesondere sind die Auswirkungen der demografischen Entwicklung in die stetige Betrachtung einzubeziehen. Mögliche Doppelstrukturen sind zu hinterfragen. Es ist zu ermitteln, ob im Einzelfall eine Übertragung der jeweiligen Einrichtungen auf Dritte (ggfs. unter Gewährung eines auslaufenden Zuschusses) bzw. die Einschränkung des Betriebes (Schließzeiten, Reduzierung Öffnungszeiten) realisierbar ist. Hier kann eine Konzentration auf Auslastungsspitzen zu nicht unerheblichen Einsparungen führen. Durch eine stringente Betrachtung des Nutzerverhaltens kann eine konkretere nachfrageorientierte Vorhaltung von Einrichtungen ermöglicht werden.

Gegebenenfalls ist auf eine weitere Realisierung von Baumaßnahmen für öffentliche Einrichtungen zu verzichten. Noch nicht begonnene Baumaßnahmen sind bei Bedarf zurückzustellen, es sei denn, dass ihr Durchführung auf einer Rechtspflicht beruht.

- c) Die Konsolidierung muss auch alle Beteiligungen der Kommune einbeziehen. Auf die kommunalen wirtschaftlichen Beteiligungen nach §§ 128 bis 135 des KVG LSA sind die Maßstäbe der Haushaltskonsolidierung der Kommune konsequent anzuwenden. Bei gemeindlichen Unternehmen, die nach Art und Umfang nicht in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Kommune stehen, ist eine Veräußerung oder Liquidation zu prüfen. Es wurde wiederholt festgestellt, dass Leistungen der Kommune für ihre Gesellschaften nicht angemessen vergütet werden und die Vergütung der Geschäftsführung deutlich über der Vergütung im Bereich der jeweiligen Kommune liegt.

Darüber hinaus ist zu prüfen, ob die Vergütung der Geschäftsführung und der übrigen Beschäftigten in kommunalen Eigengesellschaften begrenzt werden kann. Bei Gesellschaften, die regelmäßig Zuschüsse von der Kommune erhalten, verbietet sich ein Vergleich mit der Vergütung von frei am Markt agierenden Gesellschaften.

Die Möglichkeiten zur Zuschussreduzierung oder zur Erzielung angemessener Überschüsse der kommunalen Unternehmen und Beteiligungen für den kommunalen Haushalt sind bei der Aufgabenwahrnehmung, der Preisgestaltung und der Bilanzierung auszuschöpfen. Der gesamte Zuschussbedarf im Haushalt für alle Beteiligungen muss im Konsolidierungszeitraum schrittweise reduziert und soweit rechtlich zulässig in Überschüsse umgewandelt werden.

Kommunen haben die Pflicht, die Steuerung, Lenkung und Kontrolle gegenüber ihren Unternehmen umfassend wahrzunehmen. Das Vertrauen in die Fähigkeiten von Geschäftsführern kommunaler Gesellschaften kann ohne gleichzeitige begleitende Kontrolle und Einflussnahme durch Gesellschafter und Aufsichtsgremien zu einer Verselbständigung der Geschäftsführung und finanziellen Schäden für die Gesellschaften führen. Das finanzielle Engagement von Kommunen in privatrechtlichen Gesellschaften hat Grenzen in der finanziellen Leistungsfähigkeit.

- d) Um kommunale Einrichtungen wirtschaftlich und sparsam bewirtschaften zu können, erscheint es geboten, ein leistungsfähiges operatives zentrales Gebäudemanagement vorzuhalten. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Nutzungsintensität und die Kostentransparenz der einzelnen Immobilien auf einem wirtschaftlichen Niveau sichergestellt sind.

In diesem Zusammenhang wird auf die Notwendigkeit der Vorhaltung einer Kosten- und Leistungsrechnung hingewiesen (vgl. § 20 Abs. 1 Kommunalhaushaltsverordnung). So kann eine zweckmäßige Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit bei der Aufgabenerfüllung und damit eine effektive Verwaltungssteuerung gewährleistet werden. Darüber hinaus ist es sachdienlich, vergleichende Betrachtungen (Benchmarking) zu initiieren, um die eigene Aufgabenwahrnehmung zu verschiedenen Einrichtungen bzw. die Aufgabenwahrnehmung mit anderen Kommunen ins Verhältnis setzen zu können.

Soweit bisher nicht erfolgt, sollte die Kommune prüfen, ggfs. notwendige Ausschreibungen zu Dienstleistungsverträgen (z.B. Energie, Gas, Versicherung, Reinigung etc.) durchzuführen. Bestehende Verträge sind nach Marktsondierung ggfs. zu kündigen.

Bei den Reinigungsdienstleistungen sollte geprüft werden, ob durch eine effektivere Ausgestaltung (z.B. Reinigungsstandards und Reinigungsintervalle) der Aufwand reduziert werden kann. Auch ein Wirtschaftlichkeitsvergleich von Eigen- und Fremdreinigung kann im Einzelfall zielführend sein, wobei die aktuelle Marktlage in die Betrachtung einbezogen werden muss. Eine kennzahlenbezogene summarische Prüfung kann aufzeigen, ob einheitliche Reinigungsstandards in vergleichbaren öffentlichen Einrichtungen vorliegen. Bei einer Unterhaltsreinigung mit einem jährlichen Aufwand bei Tageseinrichtungen i.S.d. Kinderfördergesetzes von circa 20-30 € je Quadratmeter zu reinigende Fläche bzw. bei Schul- und Verwaltungsgebäuden von circa 10-15 € je Quadratmeter zu reinigende Fläche kann ein entsprechender Prüfbedarf nicht angenommen werden.

Auch der effektive Einsatz von Hausmeisterpersonal sollte Gegenstand der Prüfung im Rahmen der Haushaltskonsolidierung sein. In diesem Zusammenhang wird der Einsatz von Personal in der Form empfohlen, dass ein in Vollzeit tätiger Hausmeister 10.000 m² Nutzflächen (BGF) und 10.000 m² Außenflächen betreut (vgl. KGSt-Bericht 5/2010 Hausmeisterdienste in Kommunen und Gemeindeprüfungsanstalt NRW Benchmark: 10.000 m² Nutzflächen (BGF) und 10.000 m² Außenflächen je 1 VbE; Geschäftsbericht 2012 des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbandes Organisation von Hausmeisterdiensten Benchmark: 12.000 m² Nutzflächen (BGF) und 10.000 m² Außenflächen je 1 VbE). Dieser Maßstab ist geeignet, um summarisch einen wirtschaftlichen Stellenbedarf zu ermitteln.

- e) Die vorhandenen freiwilligen Leistungen sind darauf hin zu überprüfen, ob sie gänzlich aufgegeben oder der notwendige Aufwand reduziert werden kann. Als freiwillig sind auch solche Leistungen anzusehen, die im Rahmen von Pflichtaufgaben über den gesetzlich festgelegten Mindeststandard hinaus erbracht werden oder für deren Erbringung keine rechtliche Verpflichtung besteht. Die Einbeziehung bürgerschaftlichen Engagements bei

der Erfüllung vorhandener freiwilliger Leistungen ist zu fördern. Während des Konsolidierungszeitraums dürfen sich die Kommunen nicht zur Übernahme neuer freiwilliger Leistungen verpflichten.

Vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlich gesicherten Selbstverwaltungsgarantie ist den Kommunen zuzubilligen, dass sie neben Pflichtaufgaben auch freiwillige Aufgaben wahrnehmen, welche sich jedoch an dem Maß der dauernden Leistungsfähigkeit zu orientieren haben. Es erscheint sachgerecht, dass sich Kommunen in Haushaltskonsolidierung an der vom Ministerium für Finanzen für die Gewährung von Zuwendungen aus dem Ausgleichstock geforderten maximal zulässigen Höhe der Aufwendungen für freiwillige Leistungen orientieren (vgl. RdErl. des MF vom 6. Dezember 2022 - Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock nach § 17 des Finanzausgleichsgesetzes, MBl. LSA 2022, S. 588).

2.2.2 Erträge und Einzahlungen

Kommunen, welche sich in Haushaltskonsolidierung befinden, haben alle bestehenden Einnahmemöglichkeiten auszuschöpfen, sofern nicht in Einzelfällen ausnahmsweise die Voraussetzungen für eine Billigkeitsentscheidung vorliegen.

- a) Zur Finanzierung ihrer Aufgaben hat sich die Kommune gemäß den Grundsätzen der Finanzmittelbeschaffung vorrangig aus sonstigen Finanzmitteln, nachrangig aus speziellen Entgelten und zuletzt durch die Erhebung von Steuern zu bedienen (vgl. § 99 KVG LSA). Nach dem Grundsatz der Steuersubstanz sind die Kommunen grundsätzlich gehalten, ihrer Verpflichtung zur vollen Kostendeckung bei der Erhebung von Leistungsentgelten (vgl. § 5 Kommunalabgabengesetz) nachzukommen, um zu verhindern, dass die Allgemeinheit für den Nutzer der gemeindlichen Einrichtung zahlen muss. Daher ist vor einer Erhöhung kommunaler Steuern zunächst stets zu prüfen, ob die Entgelte für die von der Kommune erbrachten Leistungen dem Grunde und der Höhe nach ausgeschöpft wurden.

Die Hebesätze der Realsteuern müssen im Einzelfall auch deutlich über dem jeweiligen Durchschnittshebesatz bezogen auf die jeweilige Gemeindegrößenklasse liegen, wenn durch andere Konsolidierungsmaßnahmen die dauernde Leistungsfähigkeit nicht wiedererlangt werden kann. Sofern die Kommunen durch die ergriffenen Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen zu einer ordnungsgemäßen Haushaltsführung zurückgelangen, ist zu prüfen, ob die deutlich angehobenen Hebesätze wieder abgesenkt werden können.

Im Haushaltsjahr 2023 ergaben sich nach den Daten des Haushaltskennzahlensystems Sachsen-Anhalt folgende Durchschnittshebesätze je Gemeindegrößenklasse:

Gemeindegrößenklasse	Hebesätze		
	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbsteuer
Ø Mittelzentren	344	418	400
Ø Einheitsgemeinden o. MZ	345	404	365
Ø Mitgliedsgemeinden	335	382	355

Darüber hinaus hat die Kommune die Erhöhung bzw. Einführung weiterer Steuern bzw. Abgaben zu prüfen. In diesem Zusammenhang erscheint die Durchführung kommunaler Vergleiche, unter Berücksichtigung aktueller Durchschnittshebesätze, zielführend.

- b) Kommunen, welche sich in Haushaltskonsolidierung befinden, haben ihr Anlagevermögen dahingehend zu untersuchen, inwieweit es noch für öffentliche Zwecke benötigt wird. Mit einer Veräußerung sollte vorrangig das Ziel verfolgt werden, bestehende Liquiditätskredite zu reduzieren bzw. solche Investitionen zu tätigen, die eine haushaltskonsolidierende Wirkung haben.

C. Vorläufige Haushaltswirtschaft

Sinn und Zweck des § 104 KVG LSA ist es, sicherzustellen, dass auch bei verspäteter Veröffentlichung der Haushaltssatzung die Kommune in der Lage bleibt, ihre Aufgaben bis zum Inkraft-Treten der neuen Haushaltssatzung weiterzuführen. Gleichwohl sind die Grundsätze der vorläufigen Haushaltsführung auch für längere Zeiträume eines nicht rechtsgültigen Haushaltes verbindlich.

Befindet sich eine Kommune in der vorläufigen Haushaltsführung, muss die gesamte Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommune mit dem Ziel geführt werden, baldmöglichst ein schlüssiges HKK aufstellen zu können, um den vom Gesetz vorgesehenen Haushaltsausgleich (§ 98 Abs. 3 KVG LSA) wiederherzustellen. Auch in der vorläufigen Haushaltswirtschaft gelten unverändert alle Haushaltsgrundsätze und Haushaltsziele der Kommunalverfassung, die bei allen finanzwirtschaftlichen Entscheidungen zu beachten sind. Dabei sind die Vorschriften über die vorläufige Haushaltsführung restriktiv auszulegen. Die vorläufige Haushaltswirtschaft als Folge der Beanstandung des Beschlusses über die Haushaltssatzung und das HKK stellt deshalb noch deutlich höhere Anforderungen an eine Konsolidierung der kommunalen Haushaltswirtschaft als die Bewirtschaftung eines Haushaltes mit kommunalaufsichtlich akzeptiertem HKK. Dies muss Konsequenzen für die Finanzwirtschaft in den betroffenen Kommunen selbst haben und ebenso für das Verhalten der Kommunalaufsicht gegenüber diesen Kommunen. Der Umgang mit der vorläufigen Haushaltswirtschaft muss auf allen kommunalen Ebenen und bei allen Verantwortungsträgern von der Einsicht geprägt sein, dass es zur Wie-

dergewinnung finanzwirtschaftlichen Handlungsspielraums keine Alternative zur schnellstmöglichen Aufstellung eines HKK gibt. Bis dieses Ziel erreicht ist, ist der finanzwirtschaftliche Spielraum der betroffenen Kommune gegenüber einer mit einem kommunalaufsichtlich akzeptierten HKK deutlich eingeschränkt. Die kommunale Aufsichtsbehörde hat mit den zur Verfügung stehenden Mitteln darauf hinzuwirken, dass eine geordnete Haushaltswirtschaft wiederhergestellt wird. Es ist sicherzustellen, dass im Rahmen der vorläufigen Haushaltswirtschaft von der Kommune keine zusätzlichen rechtlichen Verpflichtungen übernommen werden.

Während der vorläufigen Haushaltsführung darf die Kommune nach § 104 Abs. 1 Nr. 1 KVG LSA nur Aufwendungen entstehen lassen und Auszahlungen leisten, zu deren Leistung sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind; sie darf insbesondere Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen des Vermögenshaushaltes, für die im Haushaltsplan eines Vorjahres Finanzposten bzw. Beträge oder Verpflichtungsermächtigungen vorgesehen waren, fortsetzen.

Unter dem Begriff der „rechtlichen Verpflichtungen“ sind bestehende vertragliche und gesetzliche Verpflichtungen der Kommunen zu verstehen. Keinesfalls dürfen „rechtliche Verpflichtungen“ erst geschaffen werden.

Unter dem Begriff „Weiterführung notwendiger Aufgaben“ ist nicht zu verstehen, dass Planungsmaßnahmen den Beginn von Baumaßnahmen bedeuten oder anfinanzierte Projekte zwingend fortgesetzt werden müssen.

Bei den „Aufwendungen und Auszahlungen, die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar“ sind, kommt es im Einzelfall auf die sachliche Notwendigkeit für eine sofortige Leistung der Aufwendungen und Auszahlungen an. Dies kann z. B. den laufenden Betrieb und die Unterhaltung von Versorgungs- und Verkehrseinrichtungen, aber auch von kulturellen Einrichtungen inklusive Spiel-, Sport- und Erholungsanlagen sowie sozialen Einrichtungen betreffen. In diesen Fällen hat die Kommune der Kommunalaufsichtsbehörde nachzuweisen, dass für die jeweilige (freiwillige) Leistung im laufenden Haushaltsjahr tatsächlich eine unaufschiebbare sachliche Notwendigkeit sowohl der Aufgabe als auch in der vorgesehenen Höhe (des letzten kommunalaufsichtlich akzeptierten Haushaltsjahres) besteht. Gerade bei einer nicht nur verfahrensmäßig begründeten vorläufigen Haushaltsführung haben die Kommunen den Umfang ihrer freiwilligen Leistungen schrittweise zu reduzieren. Im Interesse einer gleichgewichtigen Vorgehensweise kann auch eine schrittweise allgemeine horizontale Kürzung der freiwilligen Leistungen in Betracht kommen.

Neue Investitionsmaßnahmen dürfen in der haushaltslosen Zeit grundsätzlich nicht begonnen werden. Eine Ausnahme ist nur dann zulässig, wenn sie zur Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind. Hierunter fällt bspw. die Ersatzbeschaffung eines Feuerwehrfahrzeuges, weil das vorhandene Fahrzeug einen Totalschaden erlitten hat.

Maßnahmen des Finanzplanes, also Investitions- und Investitionsfördermaßnahmen, dürfen fortgesetzt werden, wenn hierfür im Haushaltsplan eines Vorjahres Planansätze oder Verpflichtungsermächtigungen vorgesehen waren. Als Beginn einer Maßnahme gilt die Vergabe der Arbeiten. Bei Lieferungen müssen bereits Teillieferungen vorausgegangen sein.

Unter den Begriff der „Fortsetzung sonstiger Investitionsleistungen“ fällt die Tilgung von Krediten oder die Ablösung von Dauerlasten.

Weiterhin darf die Kommune nach § 104 Abs. 1 Nr. 2 KVG LSA Abgaben in der haushaltslosen Zeit vorläufig nur nach den Sätzen des Vorjahres erheben. Hierbei handelt es sich um die Hebesätze für die Grundsteuer A und B sowie um die Gewerbesteuer. Für diese Realsteuern ergibt sich aus den abgabenrechtlichen Vorschriften, dass die Hebesätze nur für ein Haushaltsjahr gelten und dass die einzelnen Steuerpflichtigen zu diesen Realsteuern nur nach Maßgabe der Festsetzung in der Haushaltssatzung herangezogen werden können.

Alle anderen Steuern, Beiträge und Gebühren, die sich nicht aus der Haushaltssatzung ergeben, sondern unmittelbar aus den speziellen und zeitlich unbefristeten Abgabensatzungen, darf die Kommune auch in der haushaltslosen Zeit unbegrenzt erheben oder die Abgabensätze erhöhen.

Reichen nach § 104 Abs. 2 KVG LSA die Finanzmittel bzw. die Deckungsmittel für die Fortsetzung von Bauten, Beschaffungen und sonstigen Investitionsleistungen des Finanzhaushaltes nach § 104 Abs. 1 Nr. 1 KVG LSA oder für den Beginn von unaufschiebbaren Investitionsmaßnahmen nicht aus, darf die Gemeinde mit Genehmigung der kommunalen Aufsichtsbehörde Kredite für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen bis zur Hälfte des durchschnittlichen Betrages der Kreditermächtigungen für die beiden Vorjahre aufnehmen, wobei § 108 Abs. 2 Satz 2 KVG LSA entsprechend gilt.

Da durch diese Ausnahmegesetzgebung die Grundsätze der Leistungsfähigkeit und der Stetigkeit der Aufgabenerfüllung berührt sind, sind an die Unaufschiebbarkeit neuer Investitionsmaßnahmen während der vorläufigen Haushaltsführung strenge Anforderungen zu stellen, zumal die

Aufnahme weiterer Kredite in der Phase der vorläufigen Haushaltsführung auch dem Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung grundsätzlich widerspräche. Daher bestimmt die finanzielle Leistungsfähigkeit im Einzelfall die Ausgestaltung der Investitionen.

„Unaufschiebbar“ kann eine Investitionsmaßnahme sein, wenn zu einer sofortigen Leistung der Ausgaben eine rechtliche Verpflichtung und/oder eine sachliche Notwendigkeit besteht. Eine „rechtliche Verpflichtung“ kann aufgrund von bauordnungs-, brandschutz-, hygiene- und gesundheitsrechtlichen oder Unfallverhütungsvorschriften bestehen, wobei die Rechtsverpflichtung zum konkreten Handeln durch geeignete Tatsachennachweise, z.B. Begehungsprotokolle, zu begründen ist.

Eine „rechtliche Verpflichtung“ dürfte beispielsweise vorliegen, wenn sich herausstellt, dass eine kommunale Einrichtung asbestverseucht oder einsturzgefährdet wäre. Eine „sachliche Notwendigkeit“ kann vorliegen, wenn ein Vorhaben aus tatsächlichen Gründen nicht aufgeschoben werden kann, z.B. weil damit unwirtschaftliche und unvermeidbar hohe zusätzliche Schäden zu erwarten sind oder die Nutzung der Einrichtung aktuell konkret durch unzumutbare, massive Mängelsituationen beeinträchtigt ist und eine Durchführung des Investitionsvorhabens letztlich der Haushaltskonsolidierung dient. Solange allerdings der Betrieb einer Einrichtung durch Reparaturen aufrechterhalten werden kann oder ein anderes leerstehendes Gebäude für die Einrichtung zur Verfügung steht, ist das Tatbestandsmerkmal der Unaufschiebbarkeit der Investitionsmaßnahme für Umbauten oder Grundsanierungen grundsätzlich nicht gegeben.

Die Übernahme neuer Aufgaben, für die weder eine rechtliche Verpflichtung noch eine unaufschiebbare sachliche Notwendigkeit besteht, z. B. weil sie sich nicht im Rahmen der Erfüllung der gemeindlichen Aufgaben bewegen, würde dagegen den Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung überschreiten und wäre deshalb mit § 104 KVG LSA nicht vereinbar. Für die Begründung derartiger neuer Verpflichtungen oder neuer freiwilliger Leistungen dürfen daher auch keine Kredite aufgenommen werden.

Kreditaufnahmen im Sinne von § 104 Abs. 2 KVG LSA sind allerdings nur insoweit zulässig, als die anderen Deckungsmittel nicht ausreichen. Dies entspricht den allgemeinen Grundsätzen der Finanzmittelbeschaffung, wie sie in § 99 KVG LSA, insbesondere Abs. 5, ihren Ausdruck gefunden haben. Die Kommune muss also zunächst alle anderen Einnahmemöglichkeiten ausschöpfen, bevor sie sich Finanzmittel im Kreditwege beschafft. Die Kreditaufnahme bedarf der Einzelgenehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde, wobei die Genehmigung dann zu erteilen ist, wenn diese nach den Grundsätzen einer geordneten Haushaltsführung

tragbar erscheint. Eine Kreditgenehmigung nach § 104 Abs. 2 KVG LSA muss vor Beginn der Investitions- oder Investitionsfördermaßnahme vorliegen.

Die Übernahme neuer finanzieller Risiken z. B. aus neuen Bürgschaften, kreditähnlichen Rechtsgeschäften oder Immobilienleasing im Rahmen der kommunalen Aufgabenerfüllung scheidet grundsätzlich aus.

Nach § 104 Abs. 3 KVG LSA gilt der Stellenplan des Vorjahres weiter, bis die Haushaltssatzung für das neue Jahr erlassen ist.

Generell muss für Kommunen in vorläufiger Haushaltswirtschaft ein restriktiver personalwirtschaftlicher Kurs vorausgesetzt werden, der sich u. a. in einem kurz- bis mittelfristigen, den Konsolidierungszeitraum verkürzenden Stellenabbau dokumentiert. Im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung sind Einstellungen oder Beförderungen, die im neuen Haushaltsjahr ausgabenwirksam werden, nur unter den engen Voraussetzungen des § 104 Abs. 1 Nr. 1 KVG LSA zulässig. Sie kommen deshalb nur zur Erfüllung von rechtlichen Verpflichtungen oder für unaufschiebbare Aufgaben in Betracht.

D. In-Kraft-Treten, Außer-Kraft-Treten

Der Runderlass tritt mit seiner Veröffentlichung in Kraft. Gleichzeitig tritt der Runderlass des Ministeriums des Inneren vom 24.9.2004- 32.223 10400 32.2 h – Hinweise zur Haushaltskonsolidierung außer Kraft.