

1.1 Dienststelle
Landesverwaltungsamt Halle
Ernst-Kamieth-Straße 2
06112 Halle

1.3 Empfänger

Landkreis Stendal
Hospitalstraße 1-2
39576 Stendal

Empfangsbekanntnis/Empfangsbestätigung
Empfänger: Bitte den Abschnitt unten rechts ausfüllen.

1.2 Zutreffendes bitte ankreuzen oder ausfüllen

Empfangsbekanntnis nach § 5 Abs. 4 VwZG <input type="checkbox"/> Zustellung an Rechtsanwälte, Körperschaften, Behörden usw.	Empfangsbekanntnis nach § 5 Abs. 1 VwZG <input type="checkbox"/> Zustellung durch Behördenbedienstete	Empfangsbestätigung <input checked="" type="checkbox"/>
Übersandt bzw. übergeben wird <input type="checkbox"/> eine verschlossene Sendung <input checked="" type="checkbox"/> ein Schriftstück		
Datum und Aktenzeichen, ggf. weitere Kennzeichnung 25. März 2024, 206.4.2-10402-SDL-HH2024 Verfügung zur Haushaltssatzung des Landkreises Stendal für das Haushaltsjahr 2024 (Beanstandung des Haushaltskonsolidierungskonzepts)		

1.4 Nur von dem zustellenden Bediensteten auszufüllen (in Fällen des § 5 Abs. 1 VwZG)

Den Tag der Zustellung - ggf. mit Uhrzeit - habe ich vermerkt <input type="checkbox"/> auf dem Umschlag des zugestellten Schriftstücks <input type="checkbox"/> auf dem zugestellten Schriftstück	
Datum	ggf. Uhrzeit
Behörde (nur ausfüllen, wenn von 1.1 abweichend)	Unterschrift des zustellenden Bediensteten

2. Zurück an Absender

Landesverwaltungsamt Halle
Ernst-Kamieth-Straße 2
06112 Halle

Von dem Empfänger auszufüllen	
Ich bestätige mit meiner eigenhändigen Unterschrift, dass ich das unter Nr. 1.2 Bezeichnete erhalten habe.	
Datum des Empfangs	
Unterschrift und ggf. Stempel des Empfängers	



SACHSEN-ANHALT

LANDESVERWALTUNGSAMT

Abteilung Kommunales,
Ordnung, Verbraucherschutz
und Migration

Landesverwaltungsamt · Postfach 20 02 56 · 06003 Halle (Saale)

Gegen Empfangsbestätigung

Landkreis Stendal
Hospitalstr. 1-2
39576 Stendal

vorab per Fax
03931/213060

Haushaltssatzung des Landkreises Stendal für das Haushaltsjahr 2024

Halle, *25* . März 2024

Zu den mir vorgelegten Beschlüssen ergehen folgende Entscheidungen:

Ihr Zeichen; -

Mein Zeichen: 206.4.2-10402-
SDL-HH2024

1. Von einer Beanstandung des Beschlusses über die Haushaltssatzung 2024 wird abgesehen.
2. Es wird angeordnet, dass durch den Landrat mit Vollziehbarkeit der Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2024 eine haushaltswirtschaftliche Sperre zu verfügen ist, die sicherstellt, dass nur Auszahlungen entstehen, zu deren Leistung der Landkreis Stendal rechtlich und unaufschiebbar verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unabweisbar sind, bis eine Verbesserung des Finanzplanergebnisses in Höhe von mindestens **5.133.400 €** sichergestellt ist.
3. Der Beschluss über das Haushaltskonsolidierungskonzept 2024-2032 (Beschluss Nr. DS 792/2023) wird beanstandet.
4. Es wird angeordnet, dass der Landkreis Stendal spätestens mit der Haushaltssatzung 2025 ein den gesetzlichen Anforderungen aus § 100 Abs. 3-5 KVG LSA entsprechendes Haushaltskonsolidierungskonzept beschließt.
5. Die Genehmigung des in § 2 der Haushaltssatzung festgesetzten Gesamtbetrages der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen

Bearbeitet von:
Hr. Cieselski

Carsten.Cieselski@lvwa.sachsen-
-anhalt.de

Tel.: (0345) 514- 1186

Fax: (0345) 514- 1414

Hauptsitz:

Ernst-Kamieth-Straße 2
06112 Halle (Saale)

Tel.: (0345) 514-0

Fax: (0345) 514-1444

Poststelle@

lvwa.sachsen-anhalt.de

Internet:

www.landesverwaltungsamt,
sachsen-anhalt.de

E-Mail-Adresse nur für

formlose Mitteilungen

ohne elektronische Signatur

Sachsen-Anhalt
#modernedenken

Die Landesregierung bittet:
Machen Sie mit - Impfen schützt Sie und andere!
Gemeinsam gegen Corona.

Landeshauptkasse Sachsen-Anhalt
Deutsche Bundesbank
BIC MARKDEF1810
IBAN
DE21 8100 0000 0081 0015 00

und Investitionsfördermaßnahmen wird nur bis zu einer Höhe von **2.440.700 €** erteilt und im Übrigen versagt, so dass der Landkreis Stendal investive Auszahlungen im Umfang von maximal 9.802.000 € tätigen kann.

- 6 a. Die unter 5. erteilte Genehmigung erfolgt im Umfang von **1.000.000 €** unter der aufschiebenden Bedingung, dass für die Maßnahmen WE 1064 und WE 1108 im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen i.S.d. § 11 Abs. 2 KomHVO die Wirtschaftlichkeit der Investitionsmaßnahmen nachgewiesen und vom Landesverwaltungsamt bestätigt wurde.
- b. Die unter 5. erteilte Genehmigung erfolgt im Umfang von **1.440.7000 €** unter der aufschiebenden Bedingung, dass der Landkreis Stendal vor Inanspruchnahme der Kreditermächtigung dem Landesverwaltungsamt die Unabweisbarkeit der Maßnahmen „Sanierung Hufelandhaus“ und „WE 1027 – Sekundarschule Goldbeck“ nachgewiesen und das Landesverwaltungsamt die Unabweisbarkeit entsprechend bestätigt hat.
7. Der in § 3 der Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2024 festgesetzte Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 22.929.100 €, der im Umfang von 9.123.200 € der Genehmigung bedarf, wird nur im Umfang von **7.104.200 €** genehmigt und im Übrigen versagt.
8. Die Genehmigung des in § 4 der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrages der Liquiditätskredite in Höhe von 90.000.000 € wird nur bis zu einer Höhe von **86.700.000 €** erteilt und im Übrigen versagt.

Begründung:

I.

Die Vertretung des Landkreises Stendal hat in ihrer Sitzung am 15.02.2024 die Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2024 sowie das Haushaltskonsolidierungskonzept 2024-2032 beschlossen. Mit Bericht vom 16.02.2024, eingegangen am 21.02.2024, wurde die Haushaltssatzung dem Landesverwaltungsamt zur Prüfung und Genehmigung vorgelegt.

Genehmigungspflichtige Bestandteile sind der festgesetzte Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen i.H.v. 3.650.600 €, ein Teilbetrag der festgesetzten Verpflichtungsermächtigungen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen i.H.v. 9.123.200 € sowie der festgesetzte Höchstbetrag der Liquiditätskredite i.H.v. 90.000.000 €.

Mit Verfügung vom 13.03.2024 wurde der Landkreis zur beabsichtigten Entscheidung angehört und ihm die Möglichkeit zur Stellungnahme eröffnet. Hiervon machte der Landkreis mit Bericht vom

15.03.2024 Gebrauch. Nachfolgend fand eine persönliche Erörterung im Rahmen eines gemeinsamen Gesprächs am 19.03.2024 statt.

Am 20.03.2024 stimmte der Landkreis einer Fristverlängerung bis zum 26.03.2024 zu.

II.

Zuständige Kommunalaufsichtsbehörde für Entscheidungen zu kommunalaufsichtlichen Maßnahmen gegenüber dem Landkreis Stendal ist gemäß § 144 Abs. 3 KVG LSA¹ das Landesverwaltungsamt.

1)

Der Beschluss des Landkreises Stendal über die Haushaltssatzung für das Jahr 2024 entspricht in vielfacher Hinsicht nicht den gesetzlichen Bestimmungen.

Gemäß § 98 Abs. 3 S. 1 KVG LSA ist der Haushalt in jedem Haushaltsjahr in Planung und Rechnung auszugleichen. Nach § 98 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 KVG LSA ist der Ergebnisplan ausgeglichen, wenn die Erträge mindestens die Höhe der Aufwendungen erreichen. Nur in diesem Fall kommt der Landkreis seiner Pflicht zur Vermögenserhaltung nach.

Unter Verletzung dieser Vorgabe übersteigen die geplanten Aufwendungen die veranschlagten Erträge. Trotz eines gegenüber dem Vorjahr verbesserten Ergebnisses plant der Landkreis mit einem erheblichen Jahresfehlbetrag i.H.v. 8,5 Mio. €. Diese Verbesserung wird jedoch nicht maßgeblich durch Einsparungen erzielt, sondern ist vielmehr in erheblichem Maße auf erhöhte Zuweisungen nach dem Finanzausgleichsgesetz zurückzuführen. Rücklagen zum Ausgleich des Fehlbetrages stehen dem Landkreis nicht mehr zur Verfügung, so dass der erforderliche Ergebnisplanausgleich deutlich verfehlt wird.

Zudem liegt entsprechend den Ausführungen des Landkreises bereits seit Ende des Jahres 2021 eine bilanzielle Überschuldung vor. Da auch für das Jahr 2023 ein Fehlbetrag prognostiziert wird, geht der Landkreis zum 01.01.2024 von einem nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag i.H.v. ca. 25,2 Mio. € aus. Der Verstoß gegen das Überschuldungsverbot gemäß § 98 Abs. 5 KVG LSA verfestigt sich demnach weiter.

In diesem Zusammenhang wird erneut darauf hingewiesen, dass mit der Umstellung des Haushaltswesens auf das System des doppischen Rechnungswesens dem Verbot der

¹ Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA) in der aktuell gültigen Fassung

Überschuldung eine überragende Bedeutung zukommt, da hiervon der Haushaltsausgleich beeinflusst wird. Der Haushalt ist so zu planen, dass in der Bilanz das Vermögen die Verbindlichkeiten übersteigt. Hieraus folgt unmittelbar, dass die Verpflichtung zum Ausweis eines positiven Eigenkapitals besteht (vgl. Kommentar zum Wirtschaftsrecht, Kirchmer/Meinecke, Rn. 1 zu § 98). Nur in diesem Fall kann die Kommune die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gemäß § 98 Abs. 1 Satz 1 KVG LSA sicherstellen. Bis zum vollständigen Abbau des auf der Aktivseite der Bilanz auszuweisenden negativen Eigenkapitals kann somit die Vorgabe des § 98 Abs. 3 KVG LSA, mit welcher die Erhaltung eines positiven Eigenkapitals gesichert werden soll, nicht erreicht werden. Eine überschuldete Bilanz führt demnach unmittelbar zu einer unausgeglichene Haushaltssituation im Sinne des § 98 Abs. 3 KVG LSA.

Aus § 8 Abs. 3 S. 1 KomHVO² folgt, dass auch für die mittelfristige Ergebnisplanung der Grundsatz des § 98 Abs. 3 KVG LSA i.V.m. §§ 22 bis 24 KomHVO gilt. So sind die einzelnen Jahre in Erträgen und Aufwendungen ausgeglichen zu planen. Entgegen dieser Vorgabe plant der Landkreis Stendal in allen Jahren negative Jahresergebnisse, so dass entsprechende Rechtsverstöße festzustellen sind. Insgesamt übersteigen allein in den drei folgenden Jahren der mittelfristigen Ergebnisplanung die Aufwendungen die Erträge um ca. 28,2 Mio. €.

Auch für die mittelfristige Finanzplanung gilt gemäß § 8 Abs. 3 S. 1 KomHVO der Grundsatz des § 98 Abs. 3 KVG LSA in Verbindung mit den §§ 22-24 KomHVO. Einzahlungen und Auszahlungen sollen so geplant werden, dass die Einzahlungen mindestens die Höhe der Auszahlungen erreichen.

Dementgegen weist der vom Landkreis beschlossene Finanzplan auch im Jahr 2024 mit einem Defizit von ca. 6 Mio. € einen hohen Finanzfehlbetrag aus. Liquide Mittel stehen dem Landkreis Stendal nicht mehr zur Verfügung, so dass die Deckung der fälligen Auszahlungen nur unter Verstoß gegen § 110 KVG LSA durch die Aufnahme weiterer genehmigungspflichtiger Liquiditätskredite sichergestellt werden kann. Mit den in den Jahren 2024-2027 ausgewiesenen ungedeckten Auszahlungen i.H.v. ca. 28,8 Mio. € verstößt der beschlossene Finanzplan auch gegen § 98 Abs. 4 KVG LSA, wonach die Zahlungsfähigkeit der Gemeinde einschließlich der Finanzierung der Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen sicherzustellen ist. Die gesetzeskonforme Zahlungsfähigkeit des Landkreises Stendal ist nicht gegeben. Vielmehr macht die aufgezeigte Entwicklung deutlich, dass es für den Landkreis in den kommenden Jahren unmöglich ist, auf genehmigungspflichtige Liquiditätskredite zu verzichten. Zudem wird die ab dem Jahr 2026 geltende Verpflichtung gemäß § 98 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 KVG LSA deutlich verfehlt.

² Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden, Landkreise und Verbandsgemeinden im Land Sachsen-Anhalt nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung (Kommunalhaushaltsverordnung - KomHVO) vom 16. Dezember 2015 in der derzeit geltenden Fassung

Da der Haushaltsausgleich entgegen den Grundsätzen des § 98 Abs. 3 KVG LSA nicht erreicht werden kann, besteht für den Landkreis Stendal gemäß § 100 Abs. 3 Satz 1 KVG LSA die Pflicht, ein Haushaltskonsolidierungskonzept aufzustellen. Auf Grund der bestehenden Überschuldungssituation sowie des Umstandes, dass der Landkreis nicht in der Lage ist, innerhalb des mittelfristigen Finanzplanungszeitraumes den bestehenden Zahlungsverpflichtungen ohne Überschreiten der Genehmigungsgrenze nach § 110 Abs. 2 KVG LSA nachzukommen, sind die Konsolidierungsverpflichtungen gemäß § 100 Abs. 4, 5 KVG LSA erheblich erweitert.

Dabei dient das Haushaltskonsolidierungskonzept gemäß § 100 Abs. 3 Satz 2 KVG LSA dem Ziel, die künftige dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune zu erreichen. Der Haushaltsausgleich ist dabei zum nächstmöglichen Zeitpunkt wiederherzustellen, spätestens jedoch im fünften Jahr, das auf die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung folgt. Im Haushaltskonsolidierungskonzept ist der Zeitraum festzulegen, innerhalb dessen der Haushaltsausgleich wieder erreicht werden kann. Dabei sind die Maßnahmen darzustellen, durch die der Haushaltsausgleich gemäß § 98 Abs. 3 KVG LSA wieder erreicht, ein in der Vermögensrechnung ausgewiesener Fehlbetrag abgebaut und das Entstehen eines neuen Fehlbetrages in künftigen Jahren vermieden werden soll.

Auf Grund der Überschuldungssituation dient ein Haushaltskonsolidierungskonzept gemäß § 100 Abs. 4 KVG LSA auch dem Ziel, den „Nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag“ vollständig abzubauen. Im Haushaltskonsolidierungskonzept sind der erforderliche Zeitraum und die Maßnahmen für den Abbau des Fehlbetrages zum nächstmöglichen Zeitpunkt festzulegen. Weiterhin sind wegen der erhöhten Liquiditätskreditinanspruchnahme gemäß § 100 Abs. 5 Satz 2 KVG LSA im Haushaltskonsolidierungskonzept der erforderliche Zeitraum und die Maßnahmen festzulegen, um die Zahlungsfähigkeit innerhalb des mittelfristigen Finanzplanungszeitraumes ohne Überschreiten der Genehmigungsgrenze nach § 110 Abs. 2 KVG LSA wiederherzustellen.

Das letztjährig im Rahmen der Haushaltsverfügung beanstandete Haushaltskonsolidierungskonzept wurde vom Landkreis Stendal für den Zeitraum 2024-2032 neu beschlossen. Trotz neu aufgeführter Konsolidierungsansätze wird weiterhin keiner der Vorgaben aus § 100 Abs. 3 - 5 KVG LSA auch nur im Ansatz entsprochen. Weder wird ein positives Jahresergebnis im Ergebnisplan ausgewiesen, der einen Abbau der Überschuldung einleiten kann, noch wird eine Finanzplanentwicklung dargetan, die zukünftig ein Unterschreiten der genehmigungspflichtigen Grenze der Liquiditätskredite aufzeigt. Stattdessen führen im gesamten Konsolidierungszeitraum ausnahmslos beträchtliche Jahresfehlbeträge dazu, dass sich der „Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“ planmäßig bis zu einer Höhe von 120,3 Mio. € entwickeln wird.

Gemäß § 146 Abs. 1 KVG LSA kann die Kommunalaufsichtsbehörde Beschlüsse des Landkreises, die das Gesetz verletzen, beanstanden.

Eine Beanstandung des Beschlusses des Landkreises Stendal über die Haushaltssatzung für das Jahr 2024 wäre rechtlich möglich und mit Blick auf das beschlossene, aber erneut nicht ansatzweise auskömmliche Haushaltskonsolidierungskonzept auch geeignet, dem Landkreis die anhaltenden Rechtsverletzungen zu verdeutlichen.

Unter Zurückstellung erheblicher Bedenken verbunden mit der Erinnerung an die Verantwortung aller Organe des Landkreises, zukünftig jedwede Anstrengungen zur Konsolidierung ausnahmslos und unverzüglich wahrzunehmen, sehe ich letztmalig von einer Beanstandung ab, da der Landkreis nur so in die Lage versetzt wird, wichtige unabweisbare kreditfinanzierte Investitionsmaßnahmen umzusetzen und mir mit den nachfolgenden Entscheidungen andere geeignete, aber mildere Mittel zur Verfügung stehen, um einer unverhältnismäßigen Verschlechterung der Haushaltslage entgegen zu wirken.

2)

Auf der Grundlage des § 147 KVG LSA ist es mit dem Absehen von einer Beanstandung geboten, die Ausbringung einer Haushaltssperre durch den Landrat entsprechend § 27 KomHVO anzuordnen.

Wie unter 1) dargelegt, gelingt es dem Landkreis Stendal wiederholt nicht, die Haushaltslage nachhaltig zu verbessern bzw. zumindest zu stabilisieren (Haushaltsausgleich). Vielmehr plant der Landkreis erneut einen erheblichen Fehlbetrag im Ergebnisplan, was nicht zuletzt eine Erhöhung der Überschuldung zur Folge hat.

Mit der angeordneten Haushaltssperre soll daher der ausgewiesene Fehlbetrag zumindest reduziert und zugleich die Liquiditätslage stabilisiert werden. So wird mit der Sperre auch bezweckt, eine weitere rechtswidrige Liquiditätskreditinanspruchnahme für konsumtive Maßnahmen möglichst zu vermeiden, indem der aufgezeigte negative Saldo aus Verwaltungstätigkeit i.H.v. 5.133.400 € als Mindestziel einer Einsparung im Haushaltsvollzug vorgegeben wird.

Die getroffene Anordnung ist dabei geeignet und erforderlich, denn die Haushaltssituation des Landkreises erfordert ein Tätigwerden der Kommunalaufsicht nach Abwägung der Interessen noch im laufenden Haushaltsjahr. Die Anordnung ist auch angemessen. Ein milderer Mittel, der prognostizierten weiteren Verschlechterung der Haushaltssituation des Landkreises unter Vollzug der Haushaltssatzung kurzfristig wirksam entgegenzuwirken, steht der Kommunalaufsicht nicht zur Verfügung. Die Anordnung stellt sich auch mit Blick auf eine Beanstandung als verhältnismäßig dar.

Die Haushaltslage des Landkreises erfordert dabei eine unbedingte Anstrengung zur Umsetzung der Anordnung. Mit Blick auf die in diesem Jahr im Haushaltsplan veranschlagten umfangreichen Unterhaltungsaufwendungen wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass auch diese Maßnahmen nur nach Feststellung einer sachlichen und zeitlichen Unabweisbarkeit umgesetzt werden dürfen.

3)

Gemäß § 146 Abs. 1 KVG LSA kann die Kommunalaufsicht Beschlüsse beanstanden, die das Gesetz verletzen. Wie unter 1) ausgeführt, werden mit dem Beschluss des Landkreises Stendal über das Haushaltskonsolidierungskonzept die gesetzlichen Anforderungen bei Weitem nicht erfüllt.

Der Beschluss über die Konsolidierungsmaßnahmen muss den Grundsatz der Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung des § 98 Abs. 1 Satz 1 KVG LSA beachtend vorliegend die speziellen Vorgaben aus § 100 Abs. 3-5 KVG LSA erfüllen. Insbesondere sind dabei im Haushaltskonsolidierungskonzept Maßnahmen darzustellen, durch die die in der Vermögensrechnung und im Ergebnisplan ausgewiesenen Fehlbeträge abgebaut und das Entstehen eines neuen Fehlbetrages in künftigen Jahren vermieden werden. Darüber hinaus besteht die Verpflichtung, die Zahlungsfähigkeit innerhalb des mittelfristigen Finanzplanungszeitraumes ohne Überschreiten der Genehmigungsgrenze nach § 110 Abs. 1 KVG LSA wiederherzustellen. Trotz der im Haushaltskonsolidierungskonzept aufgezeigten neuen Ansätze werden über den gesamten Konsolidierungszeitraum weiter steigende jährliche Defizite prognostiziert, so dass der Zweck eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes – die Wiedererlangung der finanziellen Leistungsfähigkeit – vorliegend nicht ansatzweise erfüllt werden kann.

Dabei bestehen selbst bei einer tatsächlichen Unmöglichkeit des Erreichens eines strukturellen Ausgleichs die Rechtspflichten fort, durch vorhandene Konsolidierungsmöglichkeiten nicht nur unerhebliche Verbesserungen zu erreichen und damit den Handlungspflichten aus § 100 Abs. 3-5 KVG LSA nachzukommen. Denn es gilt der Grundsatz, jedwede Konsolidierungsmöglichkeiten zu nutzen, um Defizite gegebenenfalls auf ein Minimum zu beschränken.

Mit der im Vorfeld erfolgten Ablehnung einer Vielzahl von der Verwaltung ermittelten Konsolidierungsmaßnahmen durch die Vertretung wird angesichts der aufgezeigten Haushaltssituation in besonders schwerem Maße gegen gesetzlich angeordnete Pflichten verstoßen. Damit wird die Vertretung der ihr als Ausfluss der kommunalen Finanzhoheit zugewiesenen Verantwortung nicht gerecht, als Budgetverantwortliche eine stabile Haushaltswirtschaft zu sichern. Zugleich stellt die Erhöhung freiwilliger Leistungen einen weiteren Verstoß gegen die Verpflichtung zur Haushaltskonsolidierung dar und unterstreicht die fehlende uneingeschränkte Konsolidierungsbereitschaft.

Auch die Verwaltung ist gehalten, insbesondere alle Personalentscheidungen erst nach einer Einzelfallprüfung zu treffen, um den Anforderungen einer sparsamsten und wirtschaftlichsten Haushaltsführung gerecht zu werden. Stellenhebungen oder -mehrungen unter Vorgriff auf zukünftige haushaltsrechtliche Ermächtigungen werden diesen Voraussetzungen nicht gerecht.

Unverständlich bleibt zudem, dass trotz erfolgter Hinweise in meiner Verfügung vom 11.04.2023 noch immer Maßnahmen aufgelistet sind, aus denen sich tatsächlich keine Einspareffekte ergeben (bspw. Maßnahme 4 „Mitgliedschaften“, Maßnahme 20 „verursachungsgerechte Aufteilung...“) und so keine Konsolidierungsmaßnahmen darstellen. Andererseits beinhaltet das Konzept auch Maßnahmen, die nicht als Konsolidierungsmaßnahmen im tatsächlichen Sinn anzusehen sind. So ist bei einer Abkehr von in der Zukunft geplanten freiwilligen Maßnahmen (bspw. Maßnahme 80.1 „Verzicht auf neues KMU-Förderprogramm, Maßnahme 51.1 „Verzicht auf die Einrichtung einer Fachstelle...“) nicht von einer Konsolidierungsmaßnahme auszugehen. Vielmehr unterliegen solche freiwilligen Maßnahmen während bestehender Konsolidierungsverpflichtungen ohnehin einem Umsetzungsverbot.

Ungeachtet dessen bestehen auch weiterhin Konsolidierungspotenziale, die der Landkreis umgehend erschließen muss. Beispielsweise bedarf es der Erhöhung der Kostendeckungsgrade aller Einrichtungen durch Gebührenanpassungen oder die Reduzierung weniger stark genutzter Angebote. Nicht zuletzt steht auch ein Zögern bei der Umsetzung selbst erkannter Konsolidierungsmöglichkeiten (bspw. Gebührenerhöhung Bauaktenarchiv, Parkplatzgebühr) einer nachhaltigen Konsolidierung entgegen.

Da der Beschluss des Landkreises über das Haushaltskonsolidierungskonzept das Gesetz verletzt, hat die Kommunalaufsichtsbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen über die Anwendung kommunalaufsichtlicher Mittel zu entscheiden.

Die Beanstandung ist geeignet, den Landkreis zur Wiederherstellung rechtmäßiger Zustände zu veranlassen. Neben der Verdeutlichung der weiterhin bestehenden Rechtswidrigkeit können im Rahmen eines erneut zu fassenden Beschlusses eine Überarbeitung und eine Anpassung an die gleichfalls zu überarbeitende Ergebnis- und Finanzplanung erfolgen.

Die Beanstandung ist auch erforderlich, weil kein gleich geeignetes milderes kommunalaufsichtliches Mittel zur Beseitigung der festgestellten Verstöße ersichtlich ist.

Letztlich stellt sich die Beanstandung auch als angemessen dar. Die Beanstandung ermöglicht nicht nur der Verwaltung, nachhaltige Konsolidierungspotenziale zu erschließen, sondern insbesondere auch der Vertretung, mit einer erneuten Beschlussfassung der ihr obliegenden Pflicht zur Sicherung

der Leistungsfähigkeit des Landkreises uneingeschränkt nachzukommen. Dem Landkreis steht dabei die Möglichkeit offen, eigenverantwortlich die notwendigen Maßnahmen zu treffen. Nur so kann dem öffentlichen Interesse an einer geordneten Haushaltswirtschaft nachgekommen werden, was vorliegend prioritär eine konsequente Konsolidierung erfordert.

4)

Erfüllt die Kommune die ihr gesetzlich obliegenden Pflichten nicht, kann die Kommunalaufsichtsbehörde gemäß § 147 KVG LSA anordnen, dass die Kommune innerhalb einer angemessenen Frist die notwendigen Maßnahmen durchführt.

Wie dargelegt, ist der Landkreis Stendal verpflichtet, spätestens mit der Haushaltsatzung ein den Vorgaben aus § 100 Abs. 3-5 KVG LSA entsprechendes Haushaltskonsolidierungskonzept zu beschließen. Mit dem unter 3) beanstandeten Beschluss zur Überarbeitung des Konsolidierungskonzepts konnten diese Verpflichtungen nicht ansatzweise erfüllt werden, so dass ein solcher Beschluss hiermit angeordnet wird.

Die Anordnung ist dabei als geeignet anzusehen, da hiermit dem Landkreis nicht nur die vorliegende Rechtspflicht wiederholt verdeutlicht, sondern letztlich auch der drohenden Entwicklung entgegengewirkt werden kann. Zudem ist auch kein milderes Mittel erkennbar, welches in gleicher Weise zur zukünftigen Verbesserung der Haushaltslage beitragen kann.

Die Anordnung ist auch angemessen. So müssen die Interessen des Landkreises an einem Haushaltsvollzug ohne weitere kommunalaufsichtliche Maßnahmen gegenüber dem öffentlichen Interesse an uneingeschränkten Konsolidierungsanstrengungen des Landkreises zurückstehen, da in einem ersten Schritt zumindest verlangt werden kann, dass die Kommune alle ihr obliegenden Pflichten uneingeschränkt erfüllt, um nicht zuletzt im Sinne der Generationengerechtigkeit die Grundlagen für eine dauerhaft stabile Haushaltswirtschaft sicherzustellen.

5)

In der Haushaltssatzung ist der Gesamtbetrag der Kreditermächtigung für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen für 2024 auf 3.650.600 € festgesetzt.

Nach § 108 Abs. 2 S. 1 KVG LSA bedarf der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde (Gesamtgenehmigung).

Die Kreditgenehmigung soll gemäß § 108 Abs. 2 S. 2 KVG LSA nach den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt oder versagt werden. Sie ist in der Regel zu versagen, wenn

die Kreditverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune nicht im Einklang stehen, § 108 Abs. 2 S. 3 KVG LSA.

Unter einer geordneten Haushaltswirtschaft ist neben der Einhaltung der Bestimmungen zur Fremdfinanzierung die Beachtung der Haushaltsgrundsätze zu verstehen.

Eine dauernde Leistungsfähigkeit setzt zunächst voraus, dass der Landkreis aus den Erträgen alle Aufwendungen decken und somit den gesetzlichen Mindestanspruch an einen ordnungsgemäßen Haushalt - den Haushaltsausgleich - sichern kann und demnach grundsätzlich sein Eigenkapital dauerhaft erhält. Dementgegen plant der Landkreis im Jahr 2024 wiederholt mit einem erheblichen Jahresfehlbetrag. Zudem liegt eine Überschuldung vor, so dass für den Landkreis umfangreiche Konsolidierungspflichten bestehen, denen der Landkreis bislang nicht ausreichend nachkommt.

Zu beachten ist auch, dass die Investitionsverbindlichkeiten unter Berücksichtigung der vollständigen Kreditgenehmigung zum Ablauf des Jahres 2024 voraussichtlich 360,29 €/EW betragen werden. Dies bedeutet im Vergleich zum letztjährigen Durchschnitt aller Landkreise Sachsen-Anhalts (223,69 €/EW) für den Landkreis Stendal eine erheblich überdurchschnittliche investive Verschuldung, der eine stark defizitäre Haushaltswirtschaft gegenübersteht.

Vorliegend ist daher von einer weggefallenen dauernden Leistungsfähigkeit auszugehen, so dass die Genehmigung für den in der Haushaltssatzung festgesetzten Gesamtbetrag der Kreditaufnahmen grundsätzlich zu versagen ist und nur ausnahmsweise in Betracht kommt, wenn die mittels Kreditaufnahme zu finanzierenden Maßnahmen unabweisbar geboten sind. Bei der Ermittlung des genehmigungsfähigen Kreditbedarfs sind dabei regelmäßig technisch oder rechtlich nicht verschiebbare Fortsetzungsmaßnahmen sowie durch genehmigte Verpflichtungsermächtigungen der Vorjahre bereits bestätigte Vorhaben zu berücksichtigen. Neumaßnahmen sind bei veranschlagter Kreditaufnahme nur insoweit berücksichtigungsfähig, als diese Vorhaben zeitlich und sachlich unabweisbar sind oder außergewöhnlich hoch gefördert werden.

Mit den ergänzend vorgelegten Begründungen konnte der Landkreis für eine Vielzahl der eingestellten Maßnahmen darlegen, dass es sich hierbei dem Grunde nach um unabweisbare Investitionsmaßnahmen handelt. Für Maßnahmen im Umfang von 1.666.900 €, denen Fördermittel i.H.v. 457.000 € zuzuordnen sind, konnte die Unabweisbarkeit auch mit den im Rahmen der Anhörung beigebrachten Unterlagen nicht belegt werden, so dass die Genehmigung für die in der Haushaltssatzung festgesetzte Kreditermächtigung im Umfang von 2.440.700 € zu erteilen ist. Im Übrigen ist die Genehmigung zu versagen.

6)

Die Kreditgenehmigung unter 5) kann gemäß § 108 Abs. 2 Satz 2 KVG zur Sicherstellung der gesetzlichen Voraussetzungen nach pflichtgemäßem Ermessen mit einer Bedingung verbunden werden.

a)

Für zwei Investitionsmaßnahmen (WE 1064 Neubau FS H.Keller und WE 1108 FS Tangermünde Neubau), für die im Haushalt 2024 Gesamtauszahlungen i.H.v. 1 Mio. € veranschlagt sind, ist von einer Unabweisbarkeit auszugehen, soweit die Wirtschaftlichkeit im Rahmen einer Analyse gemäß § 11 Abs. 2 KomHVO nachgewiesen wird. Nach dieser Vorschrift ist, bevor Investitionen und Instandsetzungen oberhalb einer von der Vertretung festgesetzten Wertgrenze beschlossen und im Haushaltsplan ausgewiesen werden, unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich, mindestens durch einen Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der sorgfältig geschätzten Folgekosten, die für die Kommune wirtschaftlichste Lösung zu ermitteln.

Diese Analysen, mit der die Wirtschaftlichkeit der dem Grunde nach notwendigen Maßnahmen nachzuweisen ist, sollen in Anbetracht der Haushaltssituation hier zur Prüfung vorgelegt werden, um so zu gewährleisten, dass ein nicht wirtschaftliches Bauvorhaben die Haushaltslage des Landkreises Stendal nicht zusätzlich belastet.

Dem Vortrag des Landkreises folgend wird derzeit noch an der Fertigstellung der Analysen gearbeitet.

Im Ergebnis der erfolgten Ermessensausübung zeigt sich, dass ein kommunalaufsichtliches Einschreiten in Form einer aufschiebenden Bedingung geeignet, erforderlich und notwendig ist, um in gebotener Weise sicher zu stellen, dass in Anbetracht der fehlenden Leistungsfähigkeit Kreditaufnahmen nur für wirtschaftliche Investitionsmaßnahmen erfolgen.

Das Interesse des Landkreises an einer Genehmigung ohne Nebenbestimmung muss hier hinter dem Interesse der Allgemeinheit an einer Stabilisierung der Haushaltslage zurückstehen. Folglich sind eigenmittellastige Investitionen wie hier vorliegend nur nach Maßgabe des § 11 Abs. 2 KomHVO umzusetzen.

b)

Die Unabweisbarkeit der im Haushaltsplan aufgenommenen Maßnahmen (Sanierung Sekundarschule Goldbeck und Sanierung Hufelandhaus) wurde anhand der vorgelegten Unterlagen noch nicht vollumfänglich nachgewiesen.

Die aufschiebende Bedingung soll daher die Möglichkeit eröffnen, die Maßnahmen bei entsprechender Nachweisführung auch ohne den Beschluss über eine Nachtragshaushaltssatzung umzusetzen. Gleichzeitig stellt sie sicher, dass der Landkreis Stendal mit Blick auf die weggefallene finanzielle Leistungsfähigkeit keine zusätzlichen Kreditverpflichtungen für abweisbare Maßnahmen aufnimmt und sich so die Haushaltssituation weiter verschlechtern würde.

Im Ergebnis der erfolgten Ermessensausübung zeigt sich, dass ein kommunalaufsichtliches Einschreiten in Form einer aufschiebenden Bedingung geeignet, erforderlich und notwendig ist, um in gebotener Weise darauf hinzuwirken, dass Kreditaufnahmen nur als letztes Mittel erfolgen und so die Wiederherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit nicht unnötig behindert wird.

7)

Der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen ist in § 3 der Haushaltssatzung 2024 auf 22.929.100 € festgesetzt.

Nach § 107 Abs. 4 KVG LSA bedarf der Gesamtbetrag der vorgesehenen Verpflichtungsermächtigungen insoweit der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde, als in den Jahren, in denen voraussichtlich Auszahlungen aus den Verpflichtungen zu leisten sind, Kreditaufnahmen vorgesehen sind.

Die aus den veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen resultierenden Auszahlungen sind in den Jahren 2025 – 2027 zu leisten:

in €

	2024	VE-kassenwirksam in			Gesamt
		2025	2026	2027	
Festsetzung in § 3 der HH-Satzung	22.929.100	12.669.100	5.810.000	4.450.000	22.929.100
Im Finanzplan vorgesehene Einzahlungen aus der Aufnahme von Krediten		11.282.300	2.160.800	5.795.900	19.239.000
davon für Umschuldungen bzw. Rückflüsse Ausleihungen		6.131.200	0	3.984.600	10.115.800
ordentliche Kreditaufnahme		5.151.100	2.160.800	1.811.300	9.123.200
Genehmigungspflichtige Verpflichtungsermächtigung		5.151.100	2.160.800	1.811.300	9.123.200

Damit sind die veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen i.H.v. 9.123.200 € genehmigungspflichtig, wobei von der Aufsichtsbehörde bei der Genehmigung der Verpflichtungsermächtigungen die gleichen Kriterien zugrunde zu legen sind, wie bei der Genehmigung von Krediten.

Wie bereits festgestellt, ist die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landkreises Stendal als weggefallen zu betrachten. Genehmigungsfähig sind daher nur Verpflichtungsermächtigungen, die zugunsten zeitlich und sachlich unabweisbarer Maßnahmen veranschlagt sind oder wenn auf Grund

einer sehr hohen Förderung nur relativ geringfügige Belastungen für den Landkreis entstehen werden.

Für Maßnahmen im Umfang von 6.620.000 € konnte die Unabweisbarkeit nicht belegt werden, so dass in diesem Umfang die Genehmigung zu versagen ist. Da der Landkreis bei einem Teil dieser Maßnahmen mit Fördermitteln plant, die den in den jeweiligen Jahren erforderlichen Kreditbedarf beeinflussen, ergibt sich folgende Berechnung:

in €

	2024	VEkassenwirksam in			Gesamt
		2025	2026	2027	
Festsetzung	16.269.100	9.209.100	4.060.000	3.000.000	16.269.100
Im Finanzplan vorgesehene Einzahlungen aus der Aufnahme von Krediten (abzüglich abweisbare Auszahlungen, zuzüglich FM für abweisbare Maßnahmen)		10.050.300	1.735.800	5.433.900	17.220.000
davon für Umschuldungen bzw. Rückflüsse Ausleihungen		6.131.200	0	3.984.600	10.115.800
ordentliche Kreditaufnahme		3.919.100	1.735.800	1.449.300	7.104.200
genehmigungsfähige Verpflichtungsermächtigung		3.919.100	1.735.800	1.449.300	7.104.200

Insofern ergibt sich ein genehmigungsfähiger Teil der veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen i.H.v. 7.104.200 €.

8)

Gemäß § 110 Abs. 2 KVG LSA bedarf der Höchstbetrag der Liquiditätskredite im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Kommunalaufsicht, sofern er ein Fünftel der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit im Finanzplan übersteigt.

Der für das Jahr 2024 festgesetzte Höchstbetrag der Liquiditätskredite wurde gegenüber dem Vorjahr um 3,8 Mio. € erhöht und auf 90 Mio. € festgesetzt. Dieser Umfang entspricht 40,06 % der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit und bedarf insoweit der Genehmigung. Einwohnerbezogen liegt der festgesetzte Kreditrahmen mit 816,02 €/EW (Vorjahr: 785,45 €/EW) deutlich über dem Landesdurchschnitt (383,91 €/EW) und stellt im Vergleich der Landkreise den mit Abstand höchsten Wert dar. Auch dies belegt nochmals die besorgniserregende Haushaltslage des Landkreises.

Durch Runderlass vom 23. Februar 2015 wurden seitens des Ministeriums für Inneres und Sport Hinweise für die Kommunalaufsichtsbehörden zur Genehmigung von Liquiditätskrediten gegeben, da sich aus dem Gesetz selbst zumindest keine konkreten Handlungsanweisungen ergeben. Im Ergebnis hat der Gesetzgeber jedoch ein „weiteres Ausufern“ der Inanspruchnahme von Liquiditätskrediten eindämmen wollen. Insbesondere soll im Rahmen der Genehmigung möglichst verhindert werden, dass zusätzliche Liquiditätskredite entgegen der gesetzlichen Zweckbindung als Ersatz für fehlende Deckungsmittel aufgenommen werden können.

Eine kommunalaufsichtliche Genehmigung des Höchstbetrages der Liquiditätskredite kann nur erfolgen, wenn ein entsprechender Liquiditätsbedarf auf Grund von temporären Kassenbestandsschwankungen besteht. Dieser Bedarf ist durch den Landkreis mittels eines Liquiditätsplanes stichhaltig zu begründen. Demgegenüber stellen Liquiditätskredite keine Deckungsmittel zur dauerhaften Finanzierung von ungedeckten Auszahlungen dar (vgl. Erlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 23.02.2015, Az. 32/35-10401).

Der Landkreis Stendal hat eine Liquiditätsplanung überreicht, der zwar für den Monat Juli 2024 ein Liquiditätserfordernis i.H.v. 90 Mio. € abbildet. Jedoch ist auch ersichtlich, dass der Landkreis erst für die 2. Jahreshälfte die überwiegende Inanspruchnahme der veranschlagten Kreditermächtigung plant, obwohl bereits im ersten Halbjahr der Bedarf zur Aufnahme durch den negativen Saldo der Investitionstätigkeit (-5,2 Mio. €) feststellbar ist.

Soweit der Landkreis im Rahmen der Anhörung mitteilt, dass mit der Aufnahme erst gegen Ende des Jahres sichergestellt werden soll, dass die Kredite auch tatsächlich benötigt werden, ist festzustellen, dass bei Nichtumsetzung einzelner Investitionsmaßnahmen auch die vorübergehende Aufnahme von Liquiditätskrediten entbehrlich ist, da insoweit kein Bedarf entstehen würde. Dementgegen stellt die Aufnahme von Investitionskrediten das Finanzierungsinstrument von Investitionen dar.

Im Übrigen dient die Prüfung des genehmigungspflichtigen Liquiditätskredits nicht der Zielsetzung von Einsparungen. Vielmehr soll sichergestellt werden, dass ein überhöhter Liquiditätskredit nur für den erforderlichen Bedarf in Anspruch genommen wird. Dieser ist hier allerdings nur bis zu einer Höhe von 86,5 Mio. € plausibel nachgewiesen:

	Januar	Februar	März	April	Mai	Juni
Saldo lfd. Vw	-3.111.320 €	5.489.904 €	-8.120.786 €	5.193.444 €	-9.205.691 €	4.062.944 €
Saldo InvT	-246.208 €	-311.808 €	-786.208 €	-463.708 €	-928.708 €	-1.333.708 €
Einz FinT	0 €	0 €	0 €	850.000 €		
Ausz FinT	344.600 €	0 €	800.000 €	0 €	0 €	0 €
Saldo FinT	-344.600 €	0 €	-800.000 €	850.000 €	0 €	800.000 €
gesamt	-3.702.128 €	5.178.096 €	-9.706.994 €	5.579.736 €	-10.134.399 €	-800.000 €
Anfangsbestand 73.000.000 €	-76.702.128 €	-71.524.032 €	-81.231.026 €	-75.651.290 €	-85.785.689 €	1.929.236 €
	Juli	August	September	Oktober	November	Dezember
Saldo lfd. Vw	-4.928.511 €	2.709.889 €	-2.344.771 €	6.463.399 €	-7.092.959 €	5.751.058 €
Saldo InvT	-1.214.808 €	-186.208 €	1.045.592 €	-556.708 €	606.092 €	1.641.888 €
Einz FinT	3.500.000 €	0 €	0 €	0 €	0 €	987.900 €
Ausz FinT	0 €	0 €	800.000 €	0 €	0 €	700.000 €
Saldo FinT	3.500.000 €	0 €	-800.000 €	0 €	0 €	287.900 €
gesamt	-2.643.319 €	2.523.681 €	-2.099.179 €	5.906.691 €	-6.486.867 €	7.680.846 €
Übertrag -83.856.453 €	-86.499.772 €	-83.976.091 €	-86.075.270 €	-80.168.579 €	-86.655.446 €	-78.974.600 €

Insoweit ist ein Bedarf i.H.v. 86.655.446 € feststellbar. Die Genehmigung erfolgt im Hinblick auf einen geringen Spielraum im Umfang von 86.700.000 €.

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen die unter Ziffern 5), 7) und 8) getroffenen Entscheidungen kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe unmittelbar Klage beim Verwaltungsgericht Magdeburg, Breiter Weg 203-206, 39104 Magdeburg, schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle erhoben werden.

Gegen die weiteren Entscheidungen kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe schriftlich oder zur Niederschrift Widerspruch beim Landesverwaltungsamt erhoben werden.

Hinweise:

- Um die Vollziehbarkeit des Haushalts herbeizuführen, bedarf es der zustimmenden Erklärung des Landkreises Stendal. Diese kann der Landrat nur abgeben, wenn die Vertretung hierzu seine Zustimmung beschließt (Beitrittsbeschluss). Es wird gebeten, den Beschluss dem Landesverwaltungsamt unverzüglich nach der Beschlussfassung vorzulegen.
- Es wird gebeten, die vom Landrat auszubringende haushaltswirtschaftliche Sperre dem Landesverwaltungsamt umgehend anzuzeigen.
- Der Landkreis darf Zuschüsse an Unternehmen nur leisten, wenn diese keine Beihilfe darstellen oder im Rahmen eines Notifizierungsverfahrens durch die EU-Kommission genehmigt worden sind.
- Zu den Wirtschaftsplänen und zum Stellenplan bleiben gesonderte Verfügungen vorbehalten.

Im Auftrag


Dr. Preuß