



Landkreis Stendal – Postfach 10 14 88 – 39884 Hansestadt Stendal

Stadt Tangerhütte  
Bürgermeister  
Andreas Brohm  
Bismarckstr. 5  
39517 Tangerhütte

<b>Stadt Tangerhütte</b>	
<b>01. Aug. 2016</b>	
bitte <input type="checkbox"/> Rücksprache	zu den <input type="checkbox"/> Akten

### Rechtsamt

Auskunft erteilt: Herr Sieler

Dienstsitz:  
Hospitalstraße 1-2  
39876 Hansestadt Stendal  
Zimmer: 205

Tel.: + 49 3931 60 7672  
Fax: + 49 3931 60 7677  
E-Mail: kreisverwaltung@landkreis-stendal.de

Ihr Zeichen:

Unser Zeichen:  
30.01.01-2.1./2.1.1.-546-16

Datum:  
28.07.2016

### Beschlüsse über die Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2016 sowie über das Haushaltskonsolidierungskonzept (2016-2024) der Stadt Tangerhütte

Sehr geehrter Herr Brohm,

zu den oben genannten Beschlüssen ergehen folgende Entscheidungen

1. Der Beschluss über die Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2016 wird beanstandet.
2. Der Beschluss über das Haushaltskonsolidierungskonzept 2016 bis 2024 wird beanstandet.

### Begründung

I.

Die Beschlüsse über die Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2016 sowie über das Haushaltskonsolidierungskonzept (2016-2024) wurden unter den Beschlussnummern 325/2015 und 394/2016 auf der Stadtratssitzung vom 15. Juni 2016 gefasst. Die beiden Beschlüsse wurden der Kommunalaufsichtsbehörde mit Datum vom 21. Juni 2016 zur Prüfung vorgelegt. Ein Teil der zum Nachweis der formellen Rechtmäßigkeit notwendigen Unterlagen ging bereits am 20. Juni 2016 im Rechtsamt des Landkreises Stendal an; den Protokollauszug zur oben genannten Sitzung reichten Sie am 27. Juni 2016 nach.

Sprechzeiten:  
Di. u. Do. 09:00 – 12:00  
14:00 – 17:00

Telefon: +49 3931 606  
Fax: +49 3931 21 3060

Postanschrift: Hospitalstraße 1-2  
39876 Hansestadt Stendal



Straßenverkehrsamt zusätzlich:  
Mo. 09:00 – 12:00  
Fr. 08:00 – 11:00

Internet: [www.landkreis-stendal.de](http://www.landkreis-stendal.de)  
E-Mail: [kreisverwaltung@landkreis-stendal.de](mailto:kreisverwaltung@landkreis-stendal.de)  
De-Mail: [poststelle@lksdl.de-mail.de](mailto:poststelle@lksdl.de-mail.de)  
EGVP vorhanden\*

Bankverbindung: Kreissparkasse Stendal  
IBAN: DE63 8105 0555 3010 0029 38  
BIC: NOLADE21SDL

\* Hinweise für den Zugang für schriftformersetzende elektronische Dokumente unter <http://www.landkreis-stendal.de/de/kontakt.html>

Die Haushaltssatzung enthält folgende genehmigungspflichtige Bestandteile:

- den Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen in Höhe von 800.000 EUR.
- den Gesamtbetrag der vorgesehenen Verpflichtungsermächtigungen, die künftige Haushaltsjahre mit Auszahlungen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen belasten in Höhe von 6.356.500 EUR, wovon 1.475.000 EUR genehmigungsbedürftig sind.
- den Höchstbetrag der Liquiditätskredite in Höhe von 7.000.000 EUR

Mit dem Anhörungsschreiben vom 12. Juli 2016 wurde der Stadt Tangerhütte die Möglichkeit gegeben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern. Von Ihrem Anhörungsrecht machten Sie schriftlich am 14. Juli 2016 Gebrauch.

Einer Fristverlängerung zur Prüfung des Beschlusses über die Haushaltssatzung auf Grundlage des § 146 Abs. 2 Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA)<sup>1</sup> bis zum 5. August 2016 stimmten Sie mit ihrem Schreiben vom 19. Juli 2016 zu.

## II.

Zuständige Kommunalaufsichtsbehörde ist entsprechend § 144 Abs. 1 KVG LSA der Landkreis Stendal.

### 1)

Der Beschluss über die Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2016 ist rechtswidrig. Ermächtigungsgrundlage für die Entscheidung der Kommunalaufsichtsbehörde ist § 146 Abs. 1 KVG LSA. Danach kann die Kommunalaufsichtsbehörde Beschlüsse der Kommune, die das Gesetz verletzen, beanstanden und verlangen, dass sie von der Kommune binnen einer angemessenen Frist aufgehoben werden.

Entgegen des gesetzlichen Gebotes wird der Haushaltsausgleich im Planjahr verfehlt. Dieser ist entsprechend § 98 Abs. 3 KVG LSA in Planung und Rechnung in jedem Haushaltsjahr herzustellen, indem die Erträge die Höhe der Aufwendungen mindestens erreichen. Die im Haushaltsplan veranschlagten ordentlichen Erträge in Höhe von 14.227.600 EUR genügen nicht, um die ordentlichen Aufwendungen, welche im Haushaltsjahr 2016 voraussichtlich 15.030.300 EUR

<sup>1</sup> Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA) vom 17.06.2014 (GVBl. LSA S. 288).

betragen werden, zu decken. Mithin wird am Ende des Haushaltsjahres ein Fehlbetrag in Höhe von 752.700 EUR entstehen.

Dieser Fehlbetrag kann zudem nicht durch die Inanspruchnahme von Rücklagen gedeckt werden. Die Stadt Tangerhütte beabsichtigt, die zum Haushaltsausgleich zur Verfügung stehende Rücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses nicht in Anspruch zu nehmen. Gemäß § 23 Abs. 2 Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO)<sup>2</sup> können die Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses zum Haushaltsausgleich verwendet werden, wenn der Gesamtbetrag der ordentlichen Aufwendungen den Gesamtbetrag der ordentlichen Erträge übersteigt. Somit liegt die Inanspruchnahme dieser Rücklage im Ermessen der Kommune. Die dem Haushaltsplan beigefügte Übersicht über den voraussichtlichen Stand der Rücklagen weist eine Rücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses zu Beginn des Haushaltsjahres 2016 in Höhe von 2.200.000 EUR aus. Auf Nachfrage der Kommunalaufsichtsbehörde teilte Sie in Ihrem Schreiben vom 11. Juli 2016 schriftlich mit, dass die Jahresrechnung derzeit noch ungeprüft sei und Sie deshalb davon ausgingen, dass die Möglichkeit des Haushaltsausgleichs nach § 98 Abs. 3 KVG LSA keine Anwendung finden könne. Darüber hinaus sei es aus Sicht der Stadt Tangerhütte unumgänglich, eine Haushaltskonsolidierung anzustreben, um künftig und dauerhaft die Leistungsfähigkeit der Kommune sichern zu können.

Im aktuellen Haushaltsjahr kann die positive Planung für 2016 aus dem vergangenen Haushaltsjahr nicht bestätigt werden. Im Vorjahr wurde für das Haushaltsjahr 2016 noch ein Überschuss in Höhe von 313.900 EUR prognostiziert. Mit dem oben genannten Fehlbetrag in Höhe von 752.700 EUR entspricht dies einer Abweichung von ca. 1,1 Mio. EUR. Für diese Negativentwicklung sind vor allem die erheblich höher ausfallenden Aufwendungen als Ursache zu benennen. Über 80 Prozent der Mehraufwendungen in Höhe von 868.100 EUR im Vergleich zum Vorjahr (Plan 2015) werden durch zusätzliche Personalaufwendungen verursacht. Diese betragen im Planjahr insgesamt 7.471.300 EUR. Mit Ausnahme der Hansestadt Stendal betragen die Personalaufwendungen in den übrigen Einheitsgemeinden des Landkreises Stendal im Haushaltsjahr 2016 durchschnittlich 4.547.020 EUR. Die Personalaufwendungen überschreiten diesen Durchschnittswert mithin um 2.924.280 EUR. Es ist diesbezüglich erwähnenswert, dass die Stadt Tangerhütte trotz dieser zusätzlichen Personalkosten den geringsten Stellenbestand in der Kernverwaltung je 1000 Einwohner der zum Vergleich herangezogenen Kommunen aufweist.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> 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 aufgrund des § 161 Abs. 1 Nrn. 1 bis 8 und 12 des Kommunalverfassungsgesetzes vom 17. Juni 2014 (GVBl. LSA S. 288).

<sup>3</sup> Gemäß dem Haushaltskennzahlensystem für den Erfassungszeitraum 2015

Auf ein mögliches Einsparpotential bei den Personalaufwendungen wurde bereits in der Verfügung zum Beschluss über die Haushaltssatzung 2015 vom 9. Juli 2015 hingewiesen. Bereits im Vorjahr verursachten die Personalaufwendungen ca. 48 Prozent der Gesamtaufwendungen. Dieser Wert wird im Haushaltsjahr 2016 auf 50 Prozent anwachsen.

Des Weiteren steigen die sonstigen ordentlichen Aufwendungen innerhalb eines Jahres um 166.600 EUR. In demselben Zeitraum sind zwar zusätzliche Erträge in Höhe von 115.300 EUR zu erwarten. Die noch im vergangenen Jahr für 2016 in Aussicht gestellten ordentlichen Erträge können mit der jetzigen Planung dennoch nicht erreicht werden.

Die derzeitige Haushaltsplanung verstößt überdies gegen § 8 Abs. 3 KomHVO. Denn der Grundsatz des § 98 Abs. 3 KVG LSA gilt ebenso für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung. Folgende Entwicklung ist der mittelfristigen Ergebnisplanung zu entnehmen:

Haushaltsjahr	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis in Euro	100	<b>-752.700</b>	-576.900	-403.400	-1.600

Die mittelfristige Ergebnisentwicklung zeigt auf, dass die im Haushaltsjahr 2019 erwartete spürbare Reduzierung des Fehlbetrages insbesondere auf Mehrerträge aus Steuern und ähnlichen Abgaben zurückzuführen ist. Ausgehend vom Haushaltsjahr 2016 werden sich die ordentlichen Aufwendungen bis 2019 nur um ca. ein Prozent verringern. Sofern die Stadt Tangerhütte den Erfolg der Haushaltskonsolidierung von den Steuererträgen abhängig macht, sollten Sie bedenken, dass vor allem die Einnahmen aus der Gewerbesteuer jährlichen, nicht vorhersehbaren Schwankungen unterliegen können. Dies birgt das Risiko, die prognostizierte Fehlbetragsreduzierung gegebenenfalls zu verfehlen.

Die Stadt Tangerhütte kann bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt ihre Zahlungsfähigkeit einschließlich der Finanzierung der Investitions- und Investitionsfördermaßnahmen durch das Vorhalten von Liquiditätsreserven nicht mehr sicherstellen, wie es § 98 Abs. 4 KVG LSA verlangt. Schließlich verstößt die derzeitige Planung gegen § 8 Abs. 3 KomHVO, da die Einzahlungen mittelfristig nicht die Höhe der Auszahlungen erreichen. Trotz des positiven (vorläufigen) Jahresergebnisses im vergangenen Haushaltsjahr entstand am Ende des Haushaltsjahres 2015 bereits ein Finanzmittelfizit in Höhe von 265.468 EUR, so dass der Anfangsbestand an Finanzmitteln im aktuellen Haushaltsjahr -3.752.958 EUR betrug. Sofern die mittelfristige Planung keine Änderung erfährt, wird sich die Finanzmittellücke bis zum Ende des Haushaltsjahres 2019 auf 7.203.058 ausweiten. Von einer positiven Entwicklung der finanziellen Mittel kann nur aus-

gegangen werden, wenn der „Cash-Flow“, also der Nettozufluss an liquiden Mitteln aus laufender Verwaltungstätigkeit positiv ist, um geplante Investitionen finanzieren und vorhandene Kredite (einschließlich Zinsen) tilgen zu können. Ist der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit jedoch negativ, verringert dies den Bestand an Finanzmitteln sukzessive. Ein positiver Saldo ist für die Kommune umso wichtiger, je größer die negativen Salden in der Investitions- und Finanzierungstätigkeit sind. Der Stadt Tangerhütte wurden zwar im Rahmen des STARK-II-Programmes zur Kreditumschuldung 30 von Hundert der abgelösten Kredite erlassen. Mit dieser Umschuldung erhöhten sich jedoch die jährlichen Tilgungsraten nicht unerheblich. Hinzu kommt eine ebenso defizitäre Investitionsplanung. Mittelfristig beträgt der jährliche Finanzmittelrückgang im Durchschnitt 780.680 EUR.

Um weiterhin zahlungsfähig bleiben zu können, muss die Stadt Tangerhütte ihren Liquiditätskreditrahmen erhöhen. In diesem Haushaltsjahr wird der Höchstbetrag der Liquiditätskredite um 1.500.000 EUR auf 7.000.000 EUR ansteigen. Bezugnehmend auf § 110 Abs. 1 KVG LSA sollen Liquiditätskredite jedoch ausschließlich zu Zwecken der Kassenverstärkung für einen zu überbrückenden Zeitraum bis zum Eingang geplanter Einzahlungen genutzt werden, um rechtzeitig Auszahlungen leisten zu können.<sup>4</sup> Eine dauerhafte Inanspruchnahme von Liquiditätskrediten zur Fehlbetragsfinanzierung, wie bei der Stadt Tangerhütte, ist unzulässig.<sup>5</sup>

Eine abschließende Betrachtung der Entwicklung des Vermögens kann mangels Eröffnungsbilanz (siehe Hinweis Buchstabe a) nur eingeschränkt erfolgen. Obwohl die Kommune, wie oben erwähnt, einen Teil ihrer Kredite umschulden konnte, wird die Stadt zum Ende des Planjahres Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen in Höhe von 7.330.600 EUR ausweisen. Zum gleichen Zeitpunkt werden die Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten 4.822.100 EUR betragen, die zudem die defizitäre finanzielle Entwicklung der vergangenen kameralen Haushaltsführung widerspiegeln. Die in den Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten abgebildeten kameralen Altfehlbeträge belaufen sich auf 3.994.882 EUR.

Die Kommunalaufsichtsbehörde hat bei ihrer Prüfung bedacht, dass die gesetzliche Verpflichtung zum Haushaltsausgleich Vorrang vor den anderen Haushaltsgrundsätzen hat.<sup>6</sup> Wird der Haushaltsausgleich, wie im Fall der Stadt Tangerhütte verfehlt, ist die Kommune nach § 100 Abs. 3 KVG LSA verpflichtet, ein Haushaltskonsolidierungskonzept zu erstellen, um den Ausgleich im Ergebnisplan zum nächstmöglichen Zeitpunkt wiederherzustellen. Die Pflicht zum

<sup>4</sup> Ministerium für Inneres und Sport, Runderlass vom 23.02.2015 - 32/35-10401, Nr. 2.1.

<sup>5</sup> Ministerium für Inneres und Sport, Runderlass v. 23.02.2015 - 32/35-10401, Nr. 2.1.

<sup>6</sup> Schmid, H., Schmid, W., Trommer, F: Kommunalverfassungsgesetz für das Land Sachsen-Anhalt, Kommentar, 2. überarbeitete Auflage, § 98 Rn. 173 und 175.

Haushaltsausgleich gilt auch dann, wenn der Haushaltsausgleich erst mittel- oder langfristig erreicht werden kann.<sup>7</sup> Dem Haushaltskonsolidierungskonzept zufolge soll der Ausgleich im Ergebnis im Haushaltsjahr 2020 erstmalig wieder hergestellt werden. In dem Gebot aus § 98 Abs. 3 KVG LSA ist jedoch ebenso die Verpflichtung enthalten, den Haushaltsausgleich mit allen Kräften anzustreben. Die Gemeinde muss bei einer solchen Sachlage alle ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten ergreifen, um das Haushaltsdefizit zumindest abzubauen und so gering wie möglich zu halten.<sup>8</sup>

Mit welchen Maßnahmen die Stadt Tangerhütte den Haushaltsausgleich wiederherzustellen gedenkt, hat sie in dem Haushaltskonsolidierungskonzept darzustellen. Die für die Entscheidung der Kommunalaufsichtsbehörde erheblichen Konsolidierungsmaßnahmen spielen in dem Beschluss des Stadtrates vom 15. Juni eine nur untergeordnete Rolle. Die kostendeckende Betreuung der Friedhöfe sowie der Schulküche Lüderitz sind die einzigen, mit diesem Konzept neu herausgearbeiteten, verbindlichen Maßnahmen. Die Teilnahme am Teilentschuldungsprogramm STARK II ist zwar als wirksame Konsolidierungsmaßnahme zu betrachten, jedoch entschied sich die Stadt Tangerhütte schon in 2012 zur Teilnahme. Die Erhöhung der Einnahmen aus der Gewerbesteuer, wie es dem Konzept auf Seite 26 zu entnehmen ist, beinhaltet überhaupt keine Maßnahme, wie etwa die Anhebung der Hebesätze der Realsteuern. Die mangelhaften Konsolidierungsbemühungen spiegeln sich, wie oben bereits angeführt, in der Entwicklung der Erträge und Aufwendungen wider. Die Reduzierung der Aufwendung wird mittelfristig nur ein Prozent betragen. Die Kommune gelangt daher auf Seite 29 des Haushaltskonsolidierungskonzeptes selbst zu der Erkenntnis, dass es zwingend erforderlich sei, weitere Maßnahmen herauszuarbeiten.

Wegen der in Art. 28 Abs. 2 GG erfolgten verfassungsrechtlichen Gewährleistung der gemeindlichen Selbstverwaltung ist es im Rahmen der kommunalen Finanzhoheit grundsätzlich Aufgabe des Rates und der Verwaltung einer Gemeinde, alle notwendigen Maßnahmen - sowohl auf der Ertrags- als auch auf der Aufwandsseite - zu ergreifen, um den gesetzlich vorgegebenen Haushaltsausgleich zu erreichen. Innerhalb des den Gemeinden zustehenden Gestaltungsspielraums ist es der Kommunalaufsicht deshalb grundsätzlich untersagt, der Gemeinde im Falle eines unausgeglichenen Haushalts alternativlos vorzuschreiben, was sie zu tun hat.<sup>9</sup> Es ist aus Sicht der Kommunalaufsichtsbehörde dennoch zu erwarten, dass die Stadt Tangerhütte die zur Reduzierung der Aufwendungen und zur Erhöhung der Erträge regelmäßig geeigneten Maßnahmen

<sup>7</sup> Vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 05.08.2009 - 4 L 353/08, JuriosRS 2009, 21026.

<sup>8</sup> Siehe OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 05.08.2009 - 4 L 353/08, JurionRS 2009, 21026, Rn. 5 sowie BVerwG, Urt. v. 16.06.2015 - 10 C 13/14, JurionRS 2015, 22848, Rn. 20.

<sup>9</sup> Vgl. Urt. BVerwG, Urt. v. 27.10.2010 - BVerwG 8 C 43.09, BVerwGE 138, 89-102.

entweder ergreift oder zumindest nachweist, diese bei der Erarbeitung des Konzeptes berücksichtigt zu haben. Diesem Anspruch wird die Stadt Tangerhütte nicht gerecht. Das Landesverwaltungsamt formulierte mit seinem Schreiben vom 24. September 2004 konkrete Hinweise und Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung, anhand derer die Kommunen erkennen können, welche Anforderungen der Landesgesetzgeber an eine rechtmäßige Haushaltskonsolidierung stellt.

Die Entscheidung, den Beschluss über die Haushaltssatzung der Stadt Tangerhütte zu beanstanden, liegt nach § 146 Abs.1 KVG LSA im Ermessen der Kommunalaufsichtsbehörde. Die hier getroffene Maßnahme ist mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar. Das kommunalaufsichtsrechtliche Eingreifen ist nach Art. 20 Abs. 3 GG verhältnismäßig, wenn die sie geeignet, erforderlich und angemessen ist.

Die Maßnahme der Kommunalaufsichtsbehörde ist geeignet, wenn das angestrebte Ziel gefördert wird. Die Stadt Tangerhütte hat einen nicht ausgeglichenen Haushalt aufgestellt, der den gesetzlichen Anforderungen des § 98 Abs. 3 KVG LSA nicht genügt. Mithilfe der Beanstandung des Beschlusses über die Haushaltssatzung kann der Stadt Tangerhütte dieser Rechtsverstoß aufgezeigt werden. Sodann wird sie in die Lage versetzt, eine eigenständige Überarbeitung sowohl des Haushaltsplanes als auch des Haushaltskonsolidierungskonzeptes durchzuführen, um eine Verbesserung der haushaltswirtschaftlichen Lage der Kommune herbeiführen zu können. Dabei bleibt es der Verwaltung und dem Stadtrat überlassen, welche Maßnahmen die Stadt Tangerhütte ergreift, solange die Kommune alle ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zur Reduzierung des Fehlbetrages ausnutzt.

Darüber hinaus ist die Beanstandung erforderlich. Die Erforderlichkeit als Teil der Verhältnismäßigkeit verlangt, jene Maßnahme auszuwählen, die die Kommune am wenigsten beeinträchtigt. Aus Sicht der Kommunalaufsichtsbehörde steht kein milderes Mittel zur Verfügung, das gleich geeignet wäre, die finanzielle Lage der Stadt Tangerhütte zu verbessern. Die Anordnung einer haushaltswirtschaftlichen Sperre könnte zwar ebenfalls einen Einspareffekt mit sich bringen, jedoch blieben die Veranschlagungen des Haushaltsplanes sowie das Haushaltskonsolidierungskonzept unverändert. Mithin würde diese Maßnahme den Rechtsverstoß nicht beseitigen. Die Anordnung konkreter Maßnahmen durch die Kommunalaufsichtsbehörde ist zwar unter Umständen möglich, jedoch würde dies einen stärkeren Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung bedeuten.

Schließlich ist die Beanstandung des Beschlusses über die Haushaltssatzung angemessen. Die Angemessenheit bleibt gewahrt, wenn der zu erwartende Erfolg nicht mit der Intensität des Eingriffs außer Verhältnis steht. Der Eingriff in die kommunale Finanzhoheit im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung ist aufgrund des Verstoßes gegen den Grundsatz des Haushaltsausgleichs gemäß § 98 Abs. 3 KVG LSA notwendig. Die Kommunalaufsicht hat nach Art. 87 Abs. 4 Verf LSA sicherzustellen, dass die Kommune die Gesetze beachtet. Die Stadt Tangerhütte wird im vorliegenden Fall nicht in ihrem Recht auf Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 87 Verf LSA verletzt, denn diese ist nur im Rahmen der Gesetze gewährleistet.<sup>10</sup>

Aus Sicht der Kommunalaufsichtsbehörde ist es nicht hinnehmbar, dass die Stadt Tangerhütte ohne ein aufsichtsrechtliches Einschreiten an ihrer derzeitigen Planung festhält und durch den anhaltenden Substanzverlust mittel- und langfristig finanziell handlungsunfähig sein wird. Indem die Kommunalaufsichtsbehörde die Stadt Tangerhütte vor weiteren finanziellen Schäden bewahrt, handelt sie im öffentlichen Interesse. Von Ihrem Recht, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern, machten Sie mit Schreiben vom 14. Juli 2016 Gebrauch. Darin stellen Sie unter anderen solche Maßnahmen dar, die zwar vorgeschlagen, jedoch vom Stadtrat nicht beschlossen wurden (Schließung Kulturhaus, zehn prozentige Erhöhung der Einnahmen Dorfgemeinschaftshäuser und die Beteiligung der Vereine an den Betriebskosten für Sportplätze und Sporthalle). Ihren Ausführungen sind zudem Maßnahmen zu entnehmen, die aus Ihrer Sicht im Haushalt 2016 dargestellt, aber nicht als Konsolidierungsmaßnahme beschrieben wären. Dies betrifft die Anhebung der Realsteuerhebesätze ab dem kommenden Haushaltsjahr, die Veränderung der Bewirtschaftung des Kulturhauses, die Zusammenführung der Kindertagesstätten „Elbspatzen“ und „Waldesrand“ und die Erhöhung der Kostenbeiträge für die Kinderbetreuung. Neben diesen Maßnahmen führen Sie weitere an, die im Rahmen der Sitzungen des Stadtrates und seiner Ausschüsse in die Beratung für das kommende Haushaltsjahr eingebracht werden sollen.

Es ist vor allem fraglich, inwieweit die von Ihnen zusätzlich genannten Maßnahmen, die im Haushalt 2016 dargestellt sein sollen, aber nicht als Konsolidierungsmaßnahme beschrieben wären, dem Willen des Stadtrates entsprechen. Gemäß § 100 Abs. 3 S. 7 KVG LSA ist das Haushaltskonsolidierungskonzept von der Vertretung zu beschließen. In diesem sind nach den Sätzen 5 und 6 des § 100 Abs. 3 KVG LSA die 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 soll. Die dargestellten Maßnahmen sind für die Kommune grundsätzlich verbindlich. Von den von ihnen im Schreiben

<sup>10</sup> OVG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 07.06.2011 - 4 L 216/09, JurionRS 2011, 24487, Rn. 39.



vom 14. Juli 2016 benannten Maßnahmen (Buchstabe a bis d) basiert nur die Zusammenführung der beiden Tageseinrichtungen auf einen rechtmäßig gefassten Stadtratsbeschluss. Es ist nicht erkennbar, dass die Vertretung unter anderem der schrittweisen Anhebung der Realsteuerhebesätze zugestimmt hätte. Eine solche nachträgliche Ergänzung von Konsolidierungsmaßnahmen durch die Verwaltung kann deshalb nicht mit der Regelung über die Zuständigkeit der Vertretung nach § 100 Abs. 3 KVG LSA vereinbart werden. Da diese Maßnahmen nicht Teil des beschlossenen Konzeptes sind, sind sie nicht durch die Vertretung legitimiert und können mithin keine Bindungswirkung entfalten. Dieser Umstand ist ebenso für die Kommunalaufsicht von Bedeutung. Fehlt es an der Willenserklärung des Stadtrates, kann die Kommunalaufsichtsbehörde die Gemeinde nicht zur Umsetzung der erst im Nachhinein von der Verwaltung ergänzten Maßnahmen verpflichtet werden. Neben den bereits im Haushaltskonsolidierungskonzept erhaltenen Maßnahmen stellen Sie eine Anpassung des Konzeptes für das folgende Haushaltsjahr in Aussicht. Dies zeigt zwar, dass Sie die Notwendigkeit, weitere Maßnahmen ergreifen zu müssen, erkennen, jedoch verlangt der Grundsatz des § 98 Abs. 3 in Verbindung mit § 100 Abs. KVG LSA, den Haushaltsausgleich so schnell wie möglich wiederherzustellen. Um dieser Verpflichtung entsprechen zu können, ist eine Überarbeitung sowohl der Haushaltssatzung sowie des dazugehörigen Haushaltskonsolidierungskonzeptes noch in diesem Haushaltsjahr geboten.

## 2)

Das vom Stadtrat am 15. Juni 2016 beschlossene Haushaltskonsolidierungskonzept verstößt, wie unter Ziffer 1 dieses Bescheides bereits dargestellt wurde, gegen die geltenden landesrechtlichen Bestimmungen. In einem solchen Fall kann die Kommunalaufsichtsbehörde den Stadtratsbeschluss gemäß § 146 Abs. 1 KVG LSA beanstanden und verlangen, dass dieser von der Stadt Tangerhütte binnen einer angemessenen Frist aufgehoben wird.

Das Haushaltskonsolidierungskonzept der Stadt Tangerhütte verstößt gegen § 100 Abs. 3 KVG LSA. Die sich aus dem Konzept ergebende Planung zeigt zwar den Haushaltsausgleich ab dem Jahr 2020 auf. Der im § 98 Abs. 3 bestimmte Grundsatz des Haushaltsausgleichs verlangt jedoch auch, dass dieser zum nächstmöglichen Zeitpunkt wiederherzustellen ist (siehe § 100 Abs. 3 S. 3 KVG LSA). In dieser Verpflichtung ist als „minus“ auch die Verpflichtung enthalten, den Haushaltsausgleich mit allen Kräften anzustreben.<sup>11</sup> Damit die sich in der Haushaltskonsolidierung befindliche Gemeinde diesem Gebot nachkommen kann, genügt es nicht, nur den in der Zukunft liegenden Zeitpunkt des Haushaltsausgleichs zu bestimmen. Sie hat ferner die Maßnahmen darzustellen, durch die die in der Vermögensrechnung und im Ergebnisplan ausgewie-

<sup>11</sup> Siehe OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 05.08.2009 - 4 L 353/08, JurionRS 2009, 21026, Rn. 5 sowie BVerwG, Urt. v. 16.06.2015 - 10 C 13/14, JurionRS 2015, 22848, Rn. 20.

senen Fehlbeträge abgebaut und das Entstehen eines neuen Fehlbetrages in künftigen Jahren vermieden werden soll (§ 100 Abs. 3 S. 5 KVG LSA). Mangelt es dem Konzept an eben diesen Maßnahmen, kann die Kommunalaufsichtsbehörde nicht beurteilen, inwieweit die Kommune ihrer Verpflichtung, den Haushaltsausgleich schnellstmöglich wiederherzustellen, nachgekommen ist.

Die beiden einzigen Maßnahmen, die mithilfe des Konzeptes erarbeitet wurden, stellen die zukünftige Kostendeckung der kommunalen Friedhöfe und der Schulküche in Lüderitz dar. Es wurde bereits unter Ziffer 1 angemerkt, dass die Umschuldung kommunaler Kredite über das STARK-II-Programm eine Konsolidierungsmaßnahme darstellt. Die vertragliche Vereinbarung wurde jedoch bereits im Jahr 2012 geschlossen. Es wurde ebenfalls bereits erwähnt, dass die bloße Prognose der zukünftigen Entwicklung der Gewerbesteuererträge keine Maßnahme beinhaltet. Zur Steigerung der Erträge hätte sich die Stadt Tangerhütte zum Beispiel für eine Anhebung der Hebesätze ab dem Jahr 2017 entscheiden können. Die Kommunalaufsichtsbehörde stellte bereits im Anhörungsschreiben vom 12. Juli 2016 fest, dass die Hebesätze im Durchschnitt unter den landesweit geltenden Durchschnittshebesätzen der Realsteuern für Gemeinden derselben Größenklasse (nach der Zahl der Einwohner) liegen. Grundsätzlich sollte die jährliche durchschnittliche Entwicklung der ortsüblichen Mieten, Pachtzinsen und Hebesätze der Realsteuern bei der jährlichen Haushaltsplanung berücksichtigt werden. Als Maßnahme zur Steigerung der Erträge wäre ebenso die Steigerung des Kostendeckungsgrades der öffentlichen Einrichtungen über eine Überprüfung der Kalkulationsgrundlagen und einer Anhebung der Nutzungsgebühren sowie privatrechtlichen Entgelte in Betracht zu ziehen gewesen. Änderungen könnten sich zudem bei der Höhe der Verwaltungsgebühren und für Eintrittspreise für Veranstaltungen ergeben. Vorhandenes Vermögen ist darauf hin zu prüfen, ob es für die Aufgabenerfüllung noch benötigt wird.

Wirksame Maßnahmen zur Reduzierung der Aufwendungen könnten sein (beispielhaft): Verringerung der Personalaufwendungen (zur Problematik siehe oben); Wiederbesetzungs- und Beförderungssperren; Optimierung der Verwaltungsorganisation; Reduzierung der Aufwendungen bei den kostenrechnenden Einrichtungen; Aufgabenkritik hinsichtlich der Pflichtaufgaben; Anwendung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes bei der Planung von Investitionen; Durchführung von Investitionen, die Einsparungen mit sich bringen; interkommunale Zusammenarbeit; Stärkung des Ehrenamtes usw.

Ein besonderer Stellenwert ist bei der Haushaltskonsolidierung den freiwilligen Aufgaben beizumessen. Diese bleiben im Haushaltskonsolidierungskonzept vollkommen unberücksichtigt. Erst

auf Nachfrage der Kommunalaufsichtsbehörde übermittelte die Stadt Tangerhütte eine Übersicht der Zuschussbedarfe bei den freiwilligen Leistungen. Im Haushaltsjahr 2016 wird der Zuschussbedarf insgesamt 895.800 EUR betragen. Verglichen mit der Vorjahresplanung steigt dieser um 119.478 EUR an. Im Fokus der Konsolidierungsbemühungen sollten insbesondere die Einrichtungen der Stadt Tangerhütte stehen (Wildpark nebst Informationszentrum, Jugend- und Schülerfreizeitzentrum, neun Sportplätze, sechs Sporthallen, ein Schwimmbad, zwei Freibäder und 19 Dorfgemeinschaftshäuser). Die Verfügungsmittel (Zuschüsse) für die Ortschaften bleiben mittelfristig unverändert. Der Gesamtzuschussbedarf beträgt allein in dieser Position 75.000 EUR jährlich. Im Haushaltsjahr 2014 wurde (vorläufig) nur 42.722 EUR aufgewendet. Obgleich § 7 Abs. 5 Gebietsänderungsvertrag bestimmt, dass den Ortschaften Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt werden, kann die Bemessung der Höhe der Zuschüsse nicht losgelöst von geltenden Haushaltsgrundsätzen erfolgen. Wird der Haushaltsausgleich wie im Fall der Stadt Tangerhütte verfehlt, muss auch die Festlegung der Höhe der Zuschüsse für die Ortschaften dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechen (aus dem Anhörungsschreiben der Kommunalaufsichtsbehörde vom 12. Juli 2016).

Dass das Haushaltskonsolidierungskonzept nicht den rechtlichen Anforderungen entspricht, wirkt sich unmittelbar auf den Beschluss über die Haushaltssatzung aus. Denn das Haushaltskonsolidierungskonzept ist mit der Haushaltsplanung zu verbinden, so dass die Planansätze übereinstimmen. Die Beanstandung des Beschlusses über das Haushaltskonsolidierungskonzeptes für das Haushaltsjahr 2016 folgt somit der Beanstandung des Beschlusses über die Haushaltssatzung, da bereits unter Ziffer 1 dieses Bescheides festgestellt wurde, dass die Stadt Tangerhütte nicht nachweisen kann, alle ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten auszunutzen, um den Fehlbetrag so gering wie möglich zu halten und den Haushaltsausgleich frühestmöglich erreicht.

Die Ermessensentscheidung der Kommunalaufsichtsbehörde ist verhältnismäßig.

Die Maßnahme ist geeignet, da die Beanstandung des Beschlusses der Stadt Tangerhütte den Rechtsverstoß gegen § 98 Abs. 3 in Verbindung mit § 100 Abs. 3 KVG LSA verdeutlicht. Des Weiteren wird der Kommune die Möglichkeit gegeben, mit einer Überarbeitung des Haushaltskonsolidierungskonzeptes die rechtmäßigen Zustände wiederherzustellen. Dazu bedarf es Auswahl jener Maßnahmen, die den Erfolg der Haushaltskonsolidierung sicherstellt. im § 100 Abs. 3 S. 5 heißt es, dass die Maßnahmen darzustellen sind, durch die die in der Vermögensrechnung und im Ergebnisplan ausgewiesenen Fehlbeträge abgebaut und das Entstehen eines neuen

Fehlbetrages in künftigen Jahren vermieden werden soll. Die Auswahl dieser Maßnahmen bleibt ausschließlich der Stadt Tangerhütte vorbehalten.

Daher ist die Maßnahme ebenso erforderlich. Es ist kein milderes Mittel ersichtlich, welches der Zielerreichung, den Haushaltsausgleich zum nächstmöglichen Zeitpunkt wiederherzustellen, in gleicher Weise dient und die Kommune in Ihrem Recht auf Selbstverwaltung weniger beeinträchtigt. Die Kommunalaufsichtsbehörde könnte zwar verlangen, dass die Stadt Tangerhütte bestimmte Maßnahmen umsetzt. Dieses Recht steht ihr jedoch nur in Ausnahmefällen zu und wäre im Rahmen dieser Entscheidung nicht ermessensgerecht.

Zuletzt ist die Beanstandung des Beschlusses über das Haushaltskonsolidierungskonzept angemessen, da diese nicht unverhältnismäßig in Rechte der Gemeinde eingreift. Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung besteht nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 87 Abs. 1 Verf LSA nur im Rahmen der Gesetze. Die Stadt Tangerhütte verletzt die rechtlichen Bestimmungen des § 100 Abs. 3 KVG LSA insofern, als die Kommune keines, den dort genannten Anforderungen, entsprechendes Konzept beschlossen hat. Diesem mangelt es, wie oben gezeigt werden konnte, vor allem an Konsolidierungsmaßnahmen, die den wesentlichen Inhalt des Haushaltskonsolidierungskonzeptes darstellen. Nur auf Grundlage der in dem Konzept verfassten Maßnahmen wird die Kommunalaufsichtsbehörde in die Lage versetzt, zu prüfen, ob die Stadt Tangerhütte alle ihr zur Verfügung stehenden Maßnahmen ergreift, um einerseits die Erträge erhöhen und andererseits die Aufwendungen reduzieren zu können. Ist das Haushaltskonsolidierungskonzept in seinem Kern rechtswidrig, verstößt die Stadt Tangerhütte mithin gegen den Grundsatz des Haushaltsausgleichs aus § 98 Abs. 3 KVG LSA.

Es ist aus Sicht der Kommunalaufsichtsbehörde nicht vertretbar, die unrechtmäßigen Zustände bestehen zu lassen, die zu weiteren finanziellen Benachteiligungen der Gemeinde führen würden. Die im Rahmen der Anhörung zu den beabsichtigten Maßnahmen der Kommunalaufsicht nachträglich vorgelegten Maßnahmen, die zwar im Haushalt 2016 dargestellt, jedoch nicht als solche im Haushaltskonsolidierungskonzept beschrieben würden, können die Rechtsverletzung nicht beseitigen. Denn das Haushaltskonsolidierungskonzept beschließt nach § 100 Abs. 3 S. 7 KVG LSA die Vertretung. Reicht die Verwaltung Maßnahmen nach, die offensichtlich nicht dem Willen des Stadtrates entsprechen, können diese nicht Grundlage eines grundsätzlich verbindlichen Konzeptes sein. Es sei erwähnt, dass die Vertretung ebenso an geltendes Recht gebunden ist. Orientiert sich der Stadtrat bei seiner Maßnahmenauswahl nicht an den geltenden haushaltsrechtlichen Grundsätzen, führt dies in Abwägung des Einzelfalls, wie hier geschehen, zu einem rechtswidrigen Beschluss. Die Absicht, wie es in Ihrem Schreiben kundgetan wurde, als-

bald eine Beratung des Stadtrates durchführen zu wollen, um über weitere Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung des kommenden Haushaltsjahres zu beraten, wirken sich nicht auf die diesjährige Planung aus. Ließe die Kommune grundsätzlich umsetzbare Maßnahmen in diesem Jahr ungenutzt, wäre auch dies als Verstoß gegen das Gebot aus § 98 Abs. 3 in Verbindung mit § 100 Abs. 3 KVG LSA einzuschätzen.

### **Rechtsbehelfsbelehrung**

Gegen die unter 1. und 2. getroffenen Entscheidungen kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Widerspruch erhoben werden. Der Widerspruch ist beim Landkreis Stendal, Hospitalstraße 1-2, 39576 Hansestadt Stendal, schriftlich oder zur Niederschrift einzulegen. Die Schriftform kann durch die elektronische Form ersetzt werden. In diesem Fall ist das elektronische Dokument mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz zu versehen. Das Dokument ist entweder an die E-Mail-Adresse [kreisverwaltung@landkreis-stendal.de](mailto:kreisverwaltung@landkreis-stendal.de) oder das Elektronische Gerichts- und Verwaltungspostfach "Landkreis Stendal" zu senden. Weiterhin kann das Dokument per DE-Mail an die Adresse [poststelle@lksdl.de-mail.de](mailto:poststelle@lksdl.de-mail.de) gesendet werden. Bei der Verwendung der jeweiligen elektronischen Form sind besondere technische Rahmenbedingungen zu erfüllen, die im Internet unter <http://www.landkreis-stendal.de/de/kontakt.html> aufgeführt sind.

### **Hinweise**

- a) Der Gesetzgeber hat im § 114 Abs. 1 KVG LSA bestimmt, dass die Kommune zu Beginn des Haushaltsjahres, in dem sie erstmals ihre Geschäftsvorfälle erstmalig nach dem System der doppelten Buchführung erfasst, eine Eröffnungsbilanz aufzustellen hat. Diese liegt, wie unter Ziffer 1 angemerkt wurde, gegenwärtig noch nicht vor. Auf der Dienstberatung des LVwA mit den unteren Kommunalaufsichtsbehörden vom 25. März 2015 wies das LVwA darauf hin, dass im dritten Jahr nach der Umstellung auf die Doppik eine Beanstandung des Beschlusses über die Haushaltssatzung regelmäßig angezeigt wäre. Dies wäre für die Stadt Tangerhütte im kommenden Haushaltsjahr der Fall
- b) In Verbindung zum vorherigen Hinweis, bitte ich ferner, die Regelung des § 6 Nr. 1 KomHVO zu beachten. Im Vorbericht ist unter anderem darzustellen, wie sich das Vermögen und das Eigenkapital im laufenden Haushaltsjahr (Vorjahr) und dem Vorvorjahr entwickelt haben sowie in dem zu planenden Haushaltsjahr (Planjahr) und in den darauf folgenden drei Jahren entwickeln werden. Sobald die Stadt Tangerhütte über eine Eröffnungsbilanz verfügt, müsste der Vorbericht um den oben genannten Inhalt ergänzt werden.

- c) Im Vorbericht fehlen nach § 6 KomHVO zudem folgende Angaben und sind zu ergänzen:
- wie sich die Liquiditätsreserven im Vorjahr entwickelt haben (Nr. 3)
  - in welchem Umfang genehmigungspflichtige Liquiditätskredite in Anspruch genommen worden sind und durch welche Maßnahmen und in welchem Zeitraum deren Tilgung vorgesehen ist, soweit diese Informationen nicht bereits in einem Haushaltskonsolidierungskonzept dargestellt sind. (Nr. 4)
- d) Basierend auf dem Hinweisschreiben des Ministeriums des Innern vom 24. September 2004 zur Haushaltskonsolidierung beabsichtigt die Kommunalaufsichtsbehörde eine Vorlage anzufertigen und den Kommunen zur Verfügung zu stellen (Zur Erfassung und Abbildung der Maßnahmen). Diese Vorlage wird Ihnen in einem gesonderten Schreiben mit der Bitte um Berücksichtigung bei der Erstellung der Haushaltskonsolidierungskonzepte für die Folgejahre übersendet werden (Die Fertigstellung ist im September angedacht).

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag



Bastian Sieler