



**SACHSEN-ANHALT**

**LANDESVERWALTUNGSAMT**

Abteilung Kommunales,  
Ordnung, Verbraucherschutz  
und Migration

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

Gegen Empfangsbestätigung

Salzlandkreis  
Karlsplatz 37  
06406 Bernburg (Saale)

vorab per Fax:  
03471-6842828

### Haushaltssatzung des Salzlandkreises für das Haushaltsjahr 2019

Zu den mir vorgelegten Beschlüssen ergehen folgende Entscheidungen:

Die Beschlüsse über die Haushaltssatzung des Salzlandkreises für das Jahr 2019 (B/0869/2019) und über das Haushaltskonsolidierungskonzept für den Zeitraum 2019-2027 (B/0868/2019) werden beanstandet.

#### Begründung:

I.

Die Vertretung des Salzlandkreises hat in ihrer Sitzung am 06.03.2019 die Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2019 sowie das Haushaltskonsolidierungskonzept beschlossen. Mit Bericht vom 12.03.2019, eingegangen am 13.03.2019, wurde die Haushaltssatzung dem Landesverwaltungsamt zur Prüfung und Genehmigung vorgelegt.

Genehmigungspflichtiger Bestandteil ist der in § 4 der Haushaltssatzung festgesetzte Höchstbetrag der Liquiditätskredite in Höhe von 100 Mio. €.

**Hier macht  
das Bauhaus  
Schule.**  
#moderndenken

Halle, 15. Apr. 2019

Ihr Zeichen: -

Mein Zeichen: 206.4.2-10402-  
SLK-HH 2019

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

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

Seite 2/7

Auf Grund festgestellter Rechtsverstöße wurde dem Salzlandkreis mit Verfügung vom 05.04.2019 Gelegenheit gegeben, sich zur beabsichtigten Entscheidung zu äußern.

Hiervon machte der Salzlandkreis mit Bericht vom 09.04.2019 Gebrauch. Insbesondere wurden in diesem Zusammenhang nochmals zwei konsolidierende Maßnahmen erläutert und auf den im Rahmen der Kreisumlagefestsetzung notwendigen Abwägungsprozess, welcher den der Haushaltsplanung zugrundeliegenden Fehlbetrag im Wesentlichen verursacht habe, hingewiesen.

## II.

Zuständige Kommunalaufsichtsbehörde für Entscheidungen zu kommunalaufsichtlichen Maßnahmen gegenüber dem Salzlandkreises ist gemäß § 144 Abs. 3 KVG LSA<sup>1</sup> das Landesverwaltungsamt.

## III.

Die o.g. Beschlüsse für das Jahr 2019 entsprechen nicht den gesetzlichen Bestimmungen.

Gemäß § 98 Abs. 3 S. 1 KVG LSA ist der Haushalt in jedem Haushaltsjahr in Planung und Rechnung der Erträge und Aufwendungen (Ergebnishaushalt) auszugleichen. Entsprechend Satz 2 dieser Vorschrift ist er ausgeglichen, wenn die Erträge die Höhe der Aufwendungen erreichen. Nur in diesem Fall kommt der Landkreis seiner Pflicht zur Vermögenserhaltung grundsätzlich nach.

Unter Verletzung dieser Vorgabe übersteigen die geplanten Aufwendungen die veranschlagten Erträge um ca. 5,2 Mio. €, so dass der erforderliche Ergebnisplanausgleich entsprechend § 98 Abs. 3 KVG deutlich verfehlt wird. Mit Blick auf die entgegen § 98 Abs. 5 KVG LSA bestehende Überschuldungssituation ergibt sich zusammen mit dem Fehlbetrag des Vorjahres (5,5 Mio. €) eine geplante weitere Eigenkapitalminderung im Umfang von 10,7 Mio. €, infolge dessen von einem erheblichen Anwachsen des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages auszugehen ist.

Mit der Umstellung des Haushaltswesens auf das System des doppischen Rechnungswesens kommt dem Verbot der Überschuldung eine erhebliche Bedeutung zu, da hiervon maßgeblich 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

---

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

Seite 3/7

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 unausgeglichenen Haushaltssituation im Sinne des § 98 Abs. 3 KVG LSA.

Gemäß § 8 Abs. 3 S. 1 KomHVO<sup>2</sup> hat sich auch die mittelfristige Ergebnisplanung am Grundsatz des § 98 Abs. 3 KVG LSA i.V.m. §§ 22 bis 24 KomHVO auszurichten; Erträge und Aufwendungen sind in den einzelnen Jahre ausgeglichen zu planen. Mit der vorgelegten Planung wird zwar für die Jahre 2020-2022 formal eine ausgeglichene Planung ausgewiesen. Jedoch sind gemäß § 9 Abs. 2 Satz 4 KomHVO die Planansätze sorgfältig zu schätzen, soweit sie nicht errechenbar sind. Eine sorgfältige Schätzung verbietet gleichzeitig zu optimistische Erwartungen bei den Erträgen (vgl. Kommentar zur Kommunalen Doppik Sachsen-Anhalt, Kirchmer/Meinecke, Rn. 8 zu § 9).

Obwohl der Salzlandkreis im Rahmen des aktuellen Abwägungsprozesses der finanziellen Interessen von kreisangehörigen Gemeinden und Landkreis selbst zu dem Ergebnis kam, dass eine höhere als die diesjährig beschlossene Kreisumlage die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Kommunen übersteigen würde, hat der Salzlandkreis entgegen dem o.g. Grundsatz in den folgenden Jahren deutlich höhere Kreisumlageerträge der Planung zugrunde gelegt, um den vollständigen Ausgleich des Ergebnisplans darstellen zu können.

Die diesbezüglich im Rahmen der Anhörung vom Salzlandkreis vorgetragenen Erwägungen beinhalten keine objektiv nachvollziehbaren Gründe, die in den Folgejahren Anlass für eine andere Abwägungseinschätzung erkennen lassen. Das bloße Abstellen auf den Gesetzeswortlaut, wonach die Kreisumlagehöhe der vollständigen Bedarfsdeckung dient, lässt die bereits verfassungsimmanenten Rechte der kreisangehörigen Kommunen unberücksichtigt.

Auch für die mittelfristige Finanzplanung gilt gemäß § 8 Abs. 3 KomHVO<sup>3</sup> der Grundsatz des § 98 Abs. 3 KVG LSA. Einzahlungen und Auszahlungen sollen so geplant werden, dass die Einzahlungen mindestens die Höhe der Auszahlungen erreichen.

Der vom Landkreis beschlossene Finanzplan weist entgegen der gesetzlichen Vorgaben in der gesamten mittelfristigen Finanzplanung und auch im erweiterten Konsolidierungszeitraum bis 2027 Finanzmittelfehlbeträge aus, wodurch dargelegt wird, dass es dem Salzlandkreis dauerhaft nicht möglich ist, alle geplanten Auszahlungen durch Einzahlungen zu decken. Nach der überdies auch bestehende Risiken aus dem Krankenhausverkauf unberücksichtigt lassenden Planung fehlen dem

---

<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 16.12.2015 in der derzeit geltenden Fassung

<sup>3</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 in der derzeit geltenden Fassung

Seite 4/7

Landkreis in den Jahren 2019-2027 voraussichtlich ca. 35,7 Mio. € Deckungsmittel, die nach Verbrauch der vorhandenen liquiden Mittel nur unter Verstoß gegen § 110 KVG LSA durch zusätzliche Liquiditätskredite gedeckt werden können. Angesichts der zum 31.12.2018 bereits in Anspruch genommenen Liquiditätskredite in Höhe von 68 Mio. € ist ein weiterer Aufwuchs jedoch unbedingt zu vermeiden.

Insoweit 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 Salzlandkreises ist nicht gegeben.

Da der Haushaltsausgleich entgegen den Grundsätzen des § 98 Abs. 3 KVG LSA nicht erreicht werden kann, besteht für den Salzlandkreis gemäß § 100 Abs. 3 Satz 1 KVG LSA die Pflicht, ein Haushaltskonsolidierungskonzept aufzustellen. Auf Grund der Überschuldungssituation sowie dem Umstand, dass der Salzlandkreis 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.

Seite 5/7

Zwar wurde vom Salzlandkreis ein Konsolidierungskonzept für den Zeitraum 2019-2027 neu beschlossen, jedoch wird damit keiner der vorgenannten Vorgaben aus § 100 Abs. 3 - 5 KVG LSA entsprochen. Weder wird ein positives Jahresergebnis im Ergebnisplan ausgewiesen, so dass auch ein nur teilweiser Abbau des „nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages“ nicht ansatzweise aufgezeigt werden kann, noch wird eine Finanzplanentwicklung dargetan, die ein Unterschreiten der genehmigungspflichtigen Grenze der Liquiditätskreditinanspruchnahme nahelegt. Vielmehr ist ein weiterer Aufwuchs des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags sowie eine dramatische Verschlechterung der Liquiditätslage zu erwarten.

Die Verpflichtung, den Haushalt in jedem Haushaltsjahr auszugleichen, gilt selbst dann, wenn ein Haushaltsausgleich allenfalls erst mittel- oder langfristig erfolgen kann. In dieser Verpflichtung ist als „minus“ auch die Verpflichtung enthalten, den Ausgleich mit allen Kräften anzustreben (OVG LSA, Urf. v. 7.6.2011 – 4 L 216/09). Mithin kommt das Konsolidierungskonzept den gesetzlichen Vorgaben nur nach, wenn alle möglichen Anstrengungen zur Verbesserung der Haushaltslage erfüllt werden. Dabei muss sowohl die sparsamste Erfüllung der Pflichtaufgaben als auch eine die fehlende Leistungsfähigkeit berücksichtigende Schwerpunktsetzung bei freiwilligen Aufgaben Leitbild des Konzepts sein.

Diesen Vorgaben wird das vorgelegte Konsolidierungskonzept nicht gerecht, da es entsprechend der mit der Anhörung gemachten Angaben davon ausgeht, dass die Erhaltung der derzeitigen Standards gerade auch bei den freiwilligen Zuschussbedarfen beabsichtigt ist und damit einhergehend jährlich Aufwüchse insbesondere durch Personalaufwendungen in Kauf zu nehmen seien.

Auch die im Zusammenhang mit der beabsichtigten Senkung der Kreisumlagesätze gemachten Äußerungen zeigen auf, dass der Salzlandkreis seine aktuelle Situation verkennt. Nach seiner Auffassung ist die aus dem Abwägungsprozess resultierende notwendige Senkung der Kreisumlagesätze maßgeblich für das ausgewiesene Defizit. Jedoch würde der Landkreis trotz einer Senkung der Umlagesätze von 47,06 v.H. auf 43,74 v.H. nur einen gegenüber dem Vorjahr um 474.400 € verminderten Kreisumlagebetrag erhalten. Um das ausgewiesene Defizit i.H.v. 5.206.100 € abzubauen, bedarf es daher erheblicher struktureller Änderungen, die jedoch noch nicht Bestandteil des Haushaltskonsolidierungskonzepts sind.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das vom Salzlandkreis beschlossene Haushaltskonsolidierungskonzept nicht mit dem Willen des Gesetzgebers über eine schlüssige und auskömmliche Haushaltskonsolidierung im Einklang steht und demnach gegen die gesetzlichen Bestimmungen verstößt.

Seite 6/7

Sofern Beschlüsse - wie vorliegend - das Gesetz verletzen, kann die Kommunalaufsichtsbehörde diese Beschlüsse gemäß § 146 Abs. 1 KVG LSA beanstanden. Im Ergebnis der erfolgten Ermessensausübung zeigt sich, dass ein kommunalaufsichtliches Einschreiten in Form einer Beanstandung geeignet, erforderlich und notwendig ist, um in gebotener Weise langfristig auf die Beseitigung der festgestellten Rechtsverstöße und die Verbesserung der Haushaltslage hinzuwirken.

Im Hinblick auf den Beschluss über Haushaltssatzung für das Jahr 2019 ist festzustellen, dass im Rahmen des Ermessens i. d. R. von einer Beanstandung eines unausgeglichene Haushalts dann abzusehen ist, wenn die Voraussetzungen des § 100 Abs. 3 KVG LSA erfüllt sind (vgl. auch OVG LSA, Beschl. v. 5.8.2009, Az. 4 L 353/08; OVG LSA, Ur. v. 7.6.2011, 4 L 216/09, juris). Im Umkehrschluss ist bei einem nicht rechtskonform beschlossenen Haushaltskonsolidierungskonzept auch die Möglichkeit eröffnet, den Beschluss über die Haushaltssatzung gemäß § 146 KVG LSA zu beanstanden. Insoweit ist in dem Fall, dass die Kommune kein oder ein den Vorgaben des § 100 Abs. 3 KVG LSA nicht genügendes Haushaltskonsolidierungskonzept aufstellt oder fortschreibt, der Ermessensspielraum der Kommunalaufsichtsbehörde für eine kommunalaufsichtliche Beanstandung deutlich weiter (OVG LSA, Ur. v. 7.6.2011 – 4 L 216/09). Soweit also eine Kommune der Pflicht zur Konsolidierung nicht uneingeschränkt nachkommt und infolge dessen der entsprechende Beschluss beanstandet wird, so wirkt sich diese Feststellung auch direkt auf die Entscheidung in Bezug auf einen Beschluss über eine rechtsverstoßende Haushaltssatzung aus.

Die Beanstandung der Beschlüsse des Salzlandkreises über die Haushaltssatzung 2019 sowie das Haushaltskonsolidierungskonzept ist geeignet, da hierdurch auf die Einhaltung der vorgenannten haushaltsrechtlichen Vorschriften hingewirkt werden kann und dem Salzlandkreis insbesondere nochmals der rechtswidrige Zustand der nicht auskömmlichen Konsolidierung aufgezeigt wird. Dadurch erhält dieser die Möglichkeit, durch nochmalige Beschlussfassung eigenständig entsprechende Änderungen vorzunehmen.

Die Beanstandungen ist auch erforderlich, da der Salzlandkreis mit milderer Mitteln nicht mehr wirksam zu einer konsequent sparsamen Haushaltsführung und Haushaltskonsolidierung angehalten und ein weiterer Anstieg von Verschuldung und Liquiditätskrediten vermieden werden kann. Zudem ist der Salzlandkreis auf Grund der hierdurch beizubehaltenden vorläufigen Haushaltsführung im laufenden Haushaltsjahr bis zum Vollzug einer genehmigungsfähigen Haushaltssatzung auf ein Mindestmaß an liquiditätswirksamen Auszahlungen beschränkt.

In Abwägung der Interessen des Salzlandkreises an einer vollziehbaren Haushaltssatzung ist die Beanstandung der Beschlüsse auch angemessen, da regelmäßig nur durch eine rechtmäßige Haushaltskonsolidierung überhaupt das Absehen von einer Beanstandung über den Beschluss einer im Hinblick auf § 98 Abs. 3 KVG LSA rechtsfehlerbehafteten Haushaltssatzung in Erwägung ge-

Seite 7/7

zogen werden kann. Die Interessen des Landkreises müssen auch mit Blick auf die bereits bestehende Überschuldungssituation dem öffentlichen Interesse an einer Gesundung der finanziellen Leistungsfähigkeit und damit der Wiedererlangung der stetigen Aufgabenerfüllung zurücktreten.

Letztendlich wird die Beanstandung auch mit der Erwartung an den Landkreis verbunden, schnellstmöglich die Voraussetzungen für eine genehmigungsfähige Haushaltssatzung 2019 zu schaffen, um auf Grund dieser eine interessengerechte Kreisumlage erheben zu können.

**Rechtsbehelfsbelehrung:**

Gegen die getroffenen Entscheidungen kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe schriftlich oder zur Niederschrift Widerspruch beim Landesverwaltungsamt in Halle (Saale) erhoben werden.

Im Auftrag



Dr. Preuße

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

1.3 Empfänger

Salzlandkreis  
Karlsplatz 37  
06406 Bernburg (Saale)

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

## 1.2 Zutreffendes bitte ankreuzen oder ausfüllen

Empfangsbekanntnis nach § 5 Abs. 4 VwZG	Empfangsbekanntnis nach § 5 Abs. 1 VwZG	Empfangsbestätigung
<input type="checkbox"/> Zustellung an Rechtsanwälte, Körperschaften, Behörden usw.	<input type="checkbox"/> Zustellung durch Behördenbedienstete	<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		
15.04.2019, 206.4.2-10402-SLK-HH2019 Verfügung zum Beschluss über die Haushaltssatzung des Salzlandkreises für das Jahr 2019		

## 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	