20 Wir sind Sachsen-Anhalt

SACHSEN-ANHALT

LANDESVERWALTUNGSAMT

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

Dezernat I Finanzen und Personal
Eing.: 22 JUNI 2010
Lfd. Nr.: 779
Weiterltg. an: Fr. OB Stabados
Herrn Beigeordnete
Stabsstelle 012 + Amt 20
erl. per Fax

Stadt Halle (Saale)
Die Oberbürgermeisterin
Marktplatz 1
06100 Halle (Saale)

vorab per Fax

Abteilung
Wirtschaft und Kommunales

Halle, . Juni 2010

Ihr Zeichen:

Mein Zeichen:
305.4.1-10402-hal-hh2010

Bearbeitet von:
Herrn Krauß

Uwe.Krauss@
lvwa.sachsen-anhalt.de

Tel.: (0345) 514-1238
Fax: (0345) 514-1414

Beschluss der Stadt Halle (Saale) über die Haushaltssatzung 2010 und das Haushaltskonsolidierungskonzept

Das Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt hat mich angewiesen, folgende Entscheidung zu treffen:

1. Von einer Beanstandung der vom Stadtrat der Stadt Halle (Saale) in der Sitzung am 28.04.2010 gefassten Beschlüsse über die Haushaltssatzung 2010 und das Haushaltskonsolidierungskonzept **wird vorerst abgesehen.**

2. **Es wird angeordnet**, dass die Stadt Halle (Saale) bis zum 30.09.2010 einen Nachtragshaushalt beschließt und dem Landesverwaltungsamt vorlegt, der einen strukturellen Fehlbedarf von maximal 30.000.000 EUR ausweist.

   Weiterhin **wird angeordnet**, dass die Stadt Halle (Saale) bis zum 30.09.2010 eine Fortschreibung des Haushaltskonsolidierungskonzepts beschließt und dem Landesverwaltungsamt vorlegt, durch welches die Entstehung eines neuen strukturellen Fehlbedarfs ab dem Haushaltsjahr 2012 vermieden sowie die Abdeckung der Altfehlbeträge (auch unter Veräußerung von Beteiligungen/ Vermögen) spätestens im Haushaltsjahr 2016 sichergestellt ist.

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

LHK Sachsen-Anhalt
Deutsche Bundesbank
Filiale Magdeburg
BLZ 810 000 00
Konto 810 015 00

3. Es **wird angeordnet,** dass die Veräußerungserlöse aus dem VNG-Anteilsverkauf wie geplant von der Stadt Halle (Saale) zu vereinnahmen sind, damit nicht weiter bei den Stadtwerken verbleiben und zur Abdeckung der Altfehlbeträge zu verwenden sind.

4. Es **wird angeordnet**, dass durch die Oberbürgermeisterin mit Vollziehbarkeit der Haushaltssatzung eine haushaltswirtschaftliche Sperre zu verfügen ist, die sicherstellt, dass nur Ausgaben geleistet werden, zu deren Leistung die Stadt rechtlich unaufschiebbar verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unabweisbar sind oder die mit einem Zuwendungssatz von mindestens 80 v.H. gefördert werden.

   Die verfügte Haushaltssperre ist dem Landesverwaltungsamt anzuzeigen.

5. Die Genehmigung des in § 2 der Haushaltssatzung auf 7.449.400 EUR festgesetzten Gesamtbetrages der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen wird nur bis zu einer Höhe von **4.712.400 EUR** erteilt. Im Übrigen wird die Genehmigung versagt.

Begründung:

I.

Der Stadtrat der Stadt Halle (Saale) hat am 28.04.2010 die Haushaltssatzung 2010 sowie das zugehörige Konsolidierungskonzept beschlossen. Mit Bericht vom 06.05.2010, hier eingegangen am gleichen Tag, legte die Stadt dem Landesverwaltungsamt die Haushaltssatzung zur Prüfung und Genehmigung vor. Genehmigungspflichtiger Bestandteil der Haushaltssatzung ist die vorgesehene Kreditaufnahme i.H.v. 7.449.400 EUR.

Am 02.06.2010 fand im Landesverwaltungsamt eine Anhörung mit Vertretern der Stadt Halle (Saale) zur Haushaltssatzung 2010 und dem Haushaltskonsolidierungskonzept statt.

Die Stadt Halle (Saale) bestätigte eine Verlängerung der Prüffrist bis zum 21.06.2010, um weitere Unterlagen zur Haushaltssituation vorgelegen zu können. Diese dem Landesverwaltungsamt am 15.06.2010 zugeleiteten Unterlagen waren Grundlage einer weiteren Anhörung am 17.06.2010.

II.

Gemäß § 136 Abs. 1 GO LSA kann die Kommunalaufsichtsbehörde Beschlüsse der Stadt, die das Gesetz verletzen, beanstanden.

Zu 1)

Der Beschluss über die Haushaltssatzung 2010 entspricht nicht den gesetzlichen Anforderungen.

Mit der Haushaltssatzung 2010 verletzt die Stadt ihre Verpflichtung gemäß § 156 Abs. 3 GO LSA, den Haushalt in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen. Der Verwaltungshaushalt der Stadt Halle (Saale) ist unausgeglichen, der Fehlbedarf beträgt 90.521.000 EUR. Für das laufende Haushaltsjahr ist ein strukturelles Defizit in Höhe von 50.936.400 EUR geplant.

Weiterhin verstößt die Finanzplanung gegen die Vorgaben des § 24 Abs. 3 GemHVO, wonach der Finanzplan für die einzelnen Jahre in den Einnahmen und Ausgaben auszugleichen ist. Der Finanzplan der Stadt Halle (Saale) ist im Zeitraum 2010-2012 unausgeglichen. In der Finanzplanung des Vorjahres war für das Jahr 2010 noch ein strukturelles Defizit in Höhe von ca. 20 Mio. EUR prognostiziert worden. Das nunmehr im Plan 2010 veranschlagte strukturelle Defizit fällt demnach um ca. 30,8 Mio. EUR höher aus als ursprünglich vorgesehen.

Ein Vergleich der Haushaltsplanung mit dem nunmehr mitgeteilten Rechnungsergebnis 2009 zeigt auf, dass insbesondere die im abgelaufenen Jahr nicht vereinnahmten – aber veranschlagten – Erlöse aus Beteiligungsveräußerungen (u.a. VNG AG, EnD-I AG) zu einer Ergebnisverschlechterung von ca. 95 Mio. EUR führen. Da die Stadt Defizite aus Vorjahren grundsätzlich im Folgejahr veranschlagt, hätte unter Berücksichtigung des Rechnungsergebnisses 2009 sowie des durch die Stadt Halle (Saale) bestätigten Ausbleibens des Konsolidierungsbeitrages der Wohnungsgesellschaften 2010 (90 Mio. EUR) ein kumuliertes Ergebnis in Höhe von 275 Mio. EUR ausgewiesen werden müssen.

	Plan 2010 (Mio €) Stadt	**Plan 2010 (Mio €) LVwA**
Einnahmen (ohne Altfehlbetragskonsolidierung)	468,5	468,5
Ausgaben (ohne Defizite früherer Jahre)	519,4	519,4
Strukturelles Defizit	**- 50,9**	**- 50,9**
Fehlbetrag aus Vorjahren	- 138,5	- 233,0
Kassenkreditzinsen	3,4	3,4
Einnahmen zum Abbau der Altfehlbeträge	102,3	12,3
Kumuliertes Ergebnis	**- 90,5**	**- 275,0**

Wegen der nicht gegebenen Realisierbarkeit des veranschlagten Einnahmebetrages aus der Veräußerung von Beteiligungen widerspricht die Haushaltssatzung 2010 in diesem Umfang dem

Grundsatz der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit. Nach diesem Grundsatz sind die voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben mit größtmöglicher Sorgfalt zu veranschlagen.

Das im Falle des fehlenden Haushaltsausgleichs gemäß § 158 Abs. 3 GO LSA zu beschließende Haushaltskonsolidierungskonzept, durch welches der Haushaltsausgleich zum nächstmöglichen Zeitpunkt herbeizuführen ist, erfüllt ebenfalls nicht die gesetzlichen Voraussetzungen.

Anhand des Teilkonzepts zum Abbau des strukturellen Defizits lässt sich feststellen, dass bei einer Reihe von Schwerpunktmaßnahmen die ursprünglich angesetzten Konsolidierungseffekte im Jahr 2010 verfehlt werden. Auch in den Folgejahren werden die noch im Vorjahr avisierten Konsolidierungsbeiträge unterschritten. Maßnahmen zur Kompensation der nicht erzielten Konsolidierungseffekte wurden vom Stadtrat in der Sitzung am 28.04.2010 nicht beschlossen. Es ist daher nicht erkennbar, dass mit dem beschlossenen Konzept der nächstmögliche Haushaltsausgleich gemäß § 158 Abs. 3 S. 3 GO LSA angestrebt wird.

Nunmehr führt die Stadt in den im Nachgang übermittelten Unterlagen aus, dass zusätzlich geplant sei, bis zum Jahr 2013 mittels eines „20 Mio. EUR-Pakets" einen Abbau des strukturellen Defizits zu beschleunigen. In Anbetracht des veranschlagten strukturellen Defizits von 50,9 Mio. EUR erscheint dies jedoch schon im Ansatz verfehlt. Zudem stellen lediglich die „8 Mio. EUR (Verwaltung)" prinzipiell geeignete strukturelle Konsolidierungsmaßnahmen dar. Die aufgeführten Maßnahmen erweisen sich allerdings bei genauer Betrachtung weder durchgängig als realisierbar, noch – mangels vielfach fehlender Konkretisierung – als kurzfristig umsetzbar. Die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen sind jedoch detailliert mit entsprechenden Terminstellungen und haushaltsmäßigen Auswirkungen darzustellen (vgl. Erlass MI v. 24. September 2004, II., 4. Abs., III 1. Abs.). Lediglich ein Maßnahmekomplex soll ab 2010 Wirkung zeigen.

Hinter der Position „12 Mio. EUR (Kommunale Beteiligungen)" verbergen sich hingegen keine nachhaltigen Maßnahmen zur Einnahmeverbesserung oder Ausgabenminderung, sondern es handelt sich um bloße Sondereffekte. Dadurch werden gerade keine strukturellen Haushaltsprobleme zukunftsorientiert gelöst. Die Mittel können zur Abdeckung der Altfehlbeträge dienen. Im Übrigen waren sie hierfür nach der zum Haushalt vorgelegten Konsolidierungsplanung auch vorgesehen. Insofern hat die Stadt die Einspeisung der Rücklagenentnahmen und Veräußerungserlöse der Wohnungsunternehmen und aus der VNG-Anteilsveräußerung nunmehr lediglich „umgewidmet".

Hinsichtlich des Teilkonzepts zum Abbau der Altfehlbeträge hat die Stadt Halle (Saale) auf eine Aktualisierung der Ansätze für das Jahr 2010 verzichtet. Daher weist dieses u.a. trotz der fehlenden Realisierbarkeit eine Reduzierung der Altfehlbeträge im Jahr 2010 durch Anteilsveräußerung

in der Wohnungswirtschaft in Höhe von 90 Mio. EUR auf. Auch ist bislang nicht berücksichtigt worden, dass die im Jahr 2009 im Haushaltsplan veranschlagten Einnahmen aus der Veräußerung von städtischen Beteiligungen (VNG AG, EnD-I AG) im Haushalt tatsächlich nicht vereinnahmt wurden. Die damit einher gehende Ergebnisverschlechterung i.H.v. 95 Mio. EUR führt jedoch zu einer weiteren Erhöhung des zukünftig abzudeckenden Altfehlbetrags.

Damit wären durch eine nicht näher erläuterte weitere Veräußerung städtischen Vermögens im Jahr 2013 entgegen bisheriger Annahmen nicht 87,6 Mio. EUR sondern mindesten 250 Mio. EUR abzudecken. Da dies bislang weder vorgesehen noch konkretisiert ist, bedarf es tatsächlich einer plausiblen Untersetzung weitere Konsolidierungsmaßnahmen in Höhe von 250 Mio. EUR. Von einer gesicherten Herbeiführung des vollständigen Haushaltsausgleichs im Jahr 2013 kann daher derzeit nicht ausgegangen werden.

Angesichts der Besorgnis erregenden Haushaltsentwicklung sind sowohl das die vorstehend geschilderten Umstände nicht berücksichtigende Haushaltskonsolidierungskonzept als auch die zusätzlichen Unterlagen unzureichend.

Ich bin jedoch angewiesen worden, zu Gunsten weiterer Anordnungen vorerst von einer Beanstandung abzusehen. Danach sei die Nichtbeanstandung/ Anordnung im Verhältnis zur Beanstandung als das geeignetere Mittel anzusehen, die Stadt Halle (Saale) zu weiteren Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung anzuhalten. Gerade weil nicht alle Maßnahmen sofort (volle) Wirkung entfalten, seien Anordnungen, konkrete Konsolidierungsmaßnahmen im Haushaltskonsolidierungskonzept festzulegen, die bessere Alternative gegenüber einer schlichten Beanstandung.

Zu 2)

Die Anordnung dient der Sicherstellung, dass die Stadt Halle (Saale) die ihr gesetzlich obliegenden Pflichten zur Wiederherstellung ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit erfüllt. Sie findet ihre Grundlage in § 137 GO LSA.

Danach soll den unter 1) aufgezeigten Rechtsverstößen gegen den Grundsatz der Haushaltsklarheit und Wahrheit sowie die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich durch die Stadt Halle (Saale) in der Weise begegnet werden, dass im Rahmen einer Nachtragshaushaltssatzung eine sorgfältige Schätzung der Einnahme- und Ausgabepositionen sowie eine Reduzierung des vorgesehenen strukturellen Fehlbedarfs auf maximal 30.000.000 EUR zu erfolgen hat.

Weiterhin wird die bereits gemäß § 158 Abs. 3 GO LSA bestehende Verpflichtung zur Aufstellung eines auskömmlichen Haushaltskonsolidierungskonzeptes zur nächstmöglichen Wiedererreichung der dauernden finanziellen Leistungsfähigkeit dahingehend konkretisiert, dass bis zum Jahr 2012 sicher zu stellen ist, dass eine fortwährende Verschlechterung der Haushaltssituation durch weite-

re neue strukturelle Fehlbedarfe unterbleibt und eine Abdeckung der Altfehlbeträge – statt wie bisher im Jahr 2012 vorgesehen – nunmehr spätestens im Jahr 2016 zu erfolgen hat. Damit werden die Interessen der Stadt an einer wirtschaftlichen Verwertung ihrer Vermögenswerte umfänglich berücksichtigt.

Zu 3)

Mit der Anordnung, die ihre Grundlage in § 137 GO LSA findet, soll die Stadt Halle (Saale) ihre Pflicht zur nächstmöglichen Wiederherstellung ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit erfüllen und diesbezüglich dem Grundsatz der Finanzmittelbeschaffung folgend Einnahmemöglichkeiten vollständig ausschöpfen.

Daher hat die Stadt eine umsetzbare Maßnahme des aktuellen Haushaltskonsolidierungskonzeptes nachzuholen und den VNG- Erlös zu vereinnahmen, um dadurch eine Reduzierung der Altfehlbeträge zu erreichen.

Zu 4)

Die weitere Anordnung dient ebenfalls der Sicherstellung, dass die Stadt die ihr gesetzlich obliegenden Pflichten zur Erhaltung bzw. Wiederherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit erfüllt. Sie findet ihre Grundlage in § 137 GO LSA. Die Ausgestaltung der haushaltswirtschaftlichen Sperre folgt aus § 29 GemHVO.

Mit der Anordnung wird eine Grundlage für den Haushaltsausgleich zum nächstmöglichen Zeitpunkt unter Abdeckung sämtlicher Fehlbeträge aus Vorjahren geschaffen. Mit einer haushaltswirtschaftlichen Sperre ist die Stadt verpflichtet, entsprechend der vorläufigen Haushalsführung nur Leistungen zu erbringen, die sich für sie als rechtlich unaufschiebbar darstellen oder für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unabweisbar sind. Darüber hinaus gehende Leistungen sind ausgeschlossen, so dass eine sofortige Verbesserung der Haushaltslage erreicht werden kann. Auch stehen die der haushaltswirtschaftlichen Sperre unterfallende Ansätze weiter vollständig als Konsolidierungspotential zur Verfügung. Angesichts des festgestellten Verstoßes gegen den Grundsatz des Haushaltsausgleiches bedarf es auch bei Vollziehbarkeit der Haushaltssatzung einer äußerst sparsamen Haushaltsführung.

Zu 5)

Der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen ist in § 2 der Haushaltssatzung 2010 mit 7.449.400 EUR festgesetzt worden. Die Genehmigung hierfür wird nur bis zu einer Höhe 4.712.400 EUR erteilt, im Übrigen jedoch versagt.

Gemäß § 165 Abs. 2 GO LSA bedarf der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen der Genehmigung durch die Kommunalaufsichtsbehörde.

Die Genehmigung der Kreditermächtigung soll nach den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt oder versagt werden. Sie ist in der Regel zu versagen, wenn die Kreditverpflichtungen nicht mit der dauerhaften Leistungsfähigkeit der Kommune im Einklang stehen. Die dauerhafte Leistungsfähigkeit ist regelmäßig gegeben, wenn die Kommune aus den Einnahmen alle Ausgaben einschließlich der Pflichtzuführung an den Vermögenshaushalt finanzieren kann.

Von einer dauernden Leistungsfähigkeit kann in der Regel ausgegangen werden, wenn die Schuldendienstquote (Verhältnis des Schuldendienstes zu den allgemeinen Deckungsmitteln) bei einem ausgeglichenen Haushalt einen Orientierungsmaßstab von ca. 10 % nicht überschreitet.

Wegen der unklaren Abdeckung der Altfehlbeträge und der fehlenden Fortschreibung des Haushaltskonsolidierungskonzeptes lassen sich sowohl die Schuldendienstquote als auch die Finanzplanung derzeit nicht zutreffend darstellen. Die dauernde Leistungsfähigkeit der Stadt kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht als gesichert angesehen werden.

Die im Haushaltsjahr 2010 vorgesehene Kreditaufnahme steht im Zusammenhang mit Vorhaben des Konjunkturpaketes II. Der Kreditbetrag setzt sich zusammen aus dem zu finanzierenden städtischen Eigenmittelanteil von 12,5% (3.433.500 EUR) sowie einem Nachfinanzierungsbedarf durch Kostensteigerungen von 4.015.900 EUR. Gemäß dem gemeinsamen Runderlass des MF, der StK und der übrigen Ministerien vom 24.04.2009 ist der Stadt die Genehmigung für Kreditaufnahmen zur Finanzierung des 12,5%-igen Eigenanteils zu erteilen. Sofern ein akzeptiertes Haushaltskonsolidierungskonzept vorliegt, kann nach Maßgabe des o.g. Runderlasses eine Kreditgenehmigung auch für einen den Eigenanteil i.H.v. 12,5% übersteigenden Anteil erteilt werden, wenn die Haushaltsneutralität bzw. die haushaltskonsolidierende Wirkung der Maßnahmen schriftlich nachgewiesen wird (Erlass des MI LSA vom 23.04.2010, Az. 32.2-10400/KII).

Weder liegt ein plausibles Haushaltskonsolidierungskonzept vor noch hat die Stadt entsprechend meiner mit Verfügung vom 05.05.2010 gegebenen Hinweise einschlägige Nachweise für die Haushaltsneutralität bzw. haushaltskonsolidierende Wirkung der Maßnahmen vorgelegt, so dass eine Kreditaufnahme über den 12,5%-igen Eigenanteil hinaus hiernach nicht in Betracht kommt.

Für K II-Maßnahmen, welche trotz Kostenaufwuchs weiterhin eine Förderquote von zumindest 80% aufweisen, wird jedoch eine Unabweisbarkeit auf Grund einer außergewöhnlich hohen Förderung unterstellt. Insgesamt ist daher eine Genehmigung i.H.v. 4.712.400 EUR zu erteilen.

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen die unter 5. getroffene Entscheidung kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe unmittelbar Klage beim Verwaltungsgericht Halle, Thüringer Straße 16, 06112 Halle, schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle erhoben werden.

Gegen die unter 1. bis 4. getroffenen Entscheidungen kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe schriftlich oder zur Niederschrift Widerspruch beim Landesverwaltungsamt in Halle (Saale) erhoben werden.

Hinweise:

- Um die Genehmigung dieser Verfügung wirksam und den Haushalt (nach erfolgter öffentlicher Bekanntmachung) vollziehbar werden zu lassen, bedarf es wegen der Abweichung zum beantragten Umfang der Kreditermächtigung einer zustimmenden Erklärung der Stadt Halle (Saale). Diese kann die Oberbürgermeisterin nur abgeben, wenn der Stadtrat dazu seine Zustimmung beschließt (Beitrittsbeschluss).

- Es wird darauf hingewiesen, dass die Stadt Zahlungen an Unternehmen nur leisten darf, wenn diese keine Beihilfe darstellen oder im Rahmen des Notifizierungsverfahrens durch die EU-Kommission genehmigt worden sind.

Im Auftrag

Meininger