SACHSEN-ANHALT

LANDESVERWALTUNGSAMT

Abteilung Kommunales,
Ordnung, Verbraucherschutz
und Migration

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

Stadt Dessau-Roßlau
Der Oberbürgermeister
Zerbster Straße 4
06844 Dessau-Roßlau

Halle, 18. Jan. 2024

Ihr Zeichen:

Mein Zeichen:
206.4.1-10402-de-hh2024

Bearbeitet von:
Herrn Krauß

Uwe.Krauss @
lvwa.sachsen-anhalt.de
Tel.: (0345) 514-1238
Fax: (0345) 514-1414

Haushaltssatzung der Stadt Dessau-Roßlau für das Jahr 2024

Zu der vorgelegten Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2024 ergeht folgende Entscheidung:

1. Von einer Beanstandung des Beschlusses über die Haushaltssatzung 2024 wird abgesehen.

2. Die Genehmigung für den Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen wird nur bis zu einer Höhe von 48.614.100 € erteilt. Im Übrigen wird die Genehmigung versagt

3. Der Gesamtbetrag der festgesetzten Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 49.631.000 € wird genehmigt.

4. Es wird angeordnet, dass die Stadt Dessau-Roßlau spätestens mit der Haushaltssatzung für das Jahr 2025 ein Haushaltskonsolidierungskonzept gemäß § 100 Abs. 5 KVG LSA zu beschließen hat.

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

Sachsen-Anhalt
#moderndenken

022 011 LSA
10.03

Begründung:

I.

Der Stadtrat der Stadt Dessau-Roßlau hat am 13.12.2023 die Haushaltssatzung für das Jahr 2024 beschlossen. Mit Bericht vom 18.12.2023, hier eingegangen am 20.12.2023, legte die Stadt dem Landesverwaltungsamt die Haushaltssatzung zur Prüfung und Genehmigung vor.

Genehmigungspflichtige Bestandteile der Haushaltssatzung 2024 sind der festgesetzte Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen sowie der festgesetzte Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen.

Die geplante Entscheidung wurde im Vorfeld mit der Stadt erörtert.

II.

1)

Gemäß § 98 Abs. 3 Satz 1 KVG LSA ist der Ergebnishaushalt in jedem Haushaltsjahr in Planung und Rechnung der Erträge und Aufwendungen auszugleichen. Nach Satz 2 dieser Vorschrift ist er ausgeglichen, wenn die Erträge die Höhe der Aufwendungen erreichen.

Der Ergebnisplan weist im Haushaltsjahr 2024 ein Defizit in Höhe von ca. 29,6 Mio. € aus. In der mittelfristigen Planung des Vorjahres war für das Jahr 2024 ein Defizit von ca. 19,8 Mio. € prognostiziert worden, das nunmehr veranschlagte Jahresergebnis fällt somit um ca. 9,8 Mio. € schlechter aus. Hier machen sich insbesondere die stark erhöhten Personalaufwendungen durch Tarifsteigerungen negativ bemerkbar, für welche in den Planungen des Vorjahres keine ausreichenden Steigerungen berücksichtigt wurden.

Der Stadt Dessau-Roßlau ist es jedoch in den zurückliegenden Jahren regelmäßig gelungen, das Jahresergebnis im Vergleich zur Haushaltsplanung deutlich zu verbessern. Die abschließend erstellten Jahresrechnungen für die Jahre 2013-2019 führen zu einem Endbestand der ordentlichen Ergebnisrücklage von insgesamt ca. 90,7 Mio. €. In den Haushaltsjahren 2020 und 2022 ist nach vorläufigem Stand jeweils ein Jahresüberschuss entstanden, dieser beträgt voraussichtlich insgesamt ca. 10,0 Mio. €. Hingegen wird für das Jahr 2021 von einem Fehlbetrag von ca. 11,2 Mio. € ausgegangen. Auch für das Jahr 2023 prognostiziert die Stadt Dessau-Roßlau ein Defizit von ca. 15,5 Mio. €. Im Vergleich zum geplanten Jahresergebnis von ca. -25,5 Mio. € bedeutet dies eine Verbesserung um ca. 10,0 Mio. €.

Für das Planjahr 2024 ist trotz des veranschlagten Defizits ein Haushaltsausgleich im Sinne des § 98 Abs. 3 Satz 3 KVG LSA anzunehmen, da dieser auch gegeben ist, wenn ein Fehlbetrag in

Planung und Rechnung durch die Inanspruchnahme von Rücklagen gedeckt werden kann. Nach vorliegenden Darlegungen der Stadt ist von einer ausreichend hohen Ergebnisrücklage auszugehen.

Gemäß § 8 Abs. 3 KomHVO hat sich die mittelfristige Ergebnisplanung am Grundsatz des § 98 Abs. 3 KVG LSA auszurichten. Sie ist für die einzelnen Jahre in Erträgen und Aufwendungen ausgeglichen zu planen. Laut der mittelfristigen Ergebnisplanung der Stadt wird auch für die Jahre 2025-2027 jeweils ein stark negatives Jahresergebnis erwartet. Das kumulierte Jahresergebnis beläuft sich nach derzeitigem Stand auf ca. -222,6 Mio. €. Die Ergebnisrücklage würde nach derzeitigem Stand nicht ausreichen, um diesen kumulierten Fehlbetrag vollständig zu decken.

Auch die mittelfristige Finanzplanung hat sich nach § 8 Abs. 3 S. 1 KomHVO am Grundsatz des § 98 Abs. 3 KVG LSA auszurichten. Einzahlungen und Auszahlungen sollen so geplant werden, dass die Einzahlungen mindestens die Höhe der Auszahlungen erreichen. Gegen diesen Grundsatz verstößt die Stadt Dessau-Roßlau, da in ihrer mittelfristigen Finanzplanung der Gesamtbetrag der Auszahlungen den Gesamtbetrag der Einzahlungen in den Jahren 2025-2027 jeweils deutlich übersteigt.

Laut der vorliegenden Planung fehlen der Stadt im Zeitraum 2024-2027 Deckungsmittel in Höhe von ca. 201,0 Mio. €. Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit weist im Haushaltsjahr 2024 ein beträchtliches Defizit von ca. 23,9 Mio. € aus. Auch in den Folgejahren 2025-2027 werden weitere hohe Defizite erwartet, infolgedessen sich bereits im laufenden Haushaltsjahr eine dauerhafte Inanspruchnahme von Liquiditätskrediten abzeichnet, die nach derzeitigem Planungsstand ab dem Jahr 2025 eine Genehmigungspflicht im Sinne des § 110 Abs. 2 KVG LSA zur Folge hat. Der in diesem Falle gesetzlich angeordneten Pflicht, ein Haushaltskonsolidierungskonzept gemäß § 100 Abs. 5 KVG LSA aufzustellen, um die Zahlungsfähigkeit innerhalb des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums ohne Überschreiten der Genehmigungsgrenze zu sichern bzw. wiederherzustellen, ist die Stadt bislang nicht nachgekommen.

Der Stadt Dessau-Roßlau wird angesichts dieser Entwicklung dringend geraten, ihr Ausgabeverhalten umgehend kritisch zu prüfen und die Ausbringung einer haushaltswirtschaftlichen Sperre in Erwägung zu ziehen. Zudem bedarf es angesichts des sich in den Folgejahren abzeichnenden Defizitausgleiches für den Eigenbetrieb Klinikum Dessau einer kritischen Bestandsaufnahme von Organisation und Aufgabenerbringung, da die Stadt anderenfalls neben der Sicherstellungsaufgabe auch umfangreiche Finanzierungsaufgaben für die Krankenhausversorgung übernehmen müsste, die ihre finanzielle Leistungsfähigkeit bei Weitem übersteigen würden. Auch im Hinblick auf die anstehenden finanziellen Belastungen für den städtischen Haushalt wegen der Vorbereitungsmaßnahmen für die Bundesgartenschau besteht zwingender Handlungsbedarf.

Nachteilig auf die zukünftige Finanzlage der Stadt wirken sich auch die in den nächsten Jahren geplanten enormen Kreditaufnahmen für Investitionsvorhaben aus. Dies führt zu weiteren Belastungen des städtischen Haushaltes aufgrund der zusätzlich zu erwirtschaftenden Zins- und Tilgungsleistungen.

Eine Beanstandung des Beschlusses der Stadt Dessau-Roßlau über die Haushaltssatzung für das Jahr 2024 wäre auf Grund der festgestellten Rechtsverletzungen rechtlich möglich. Jedoch sehe ich im Rahmen des mir eingeräumten Ermessens angesichts der nach wie vor als ausgeglichen zu betrachtenden Ergebnisplanung von einer Beanstandung ab. Zudem lassen insbesondere die städtischen Darlegungen zur aktuellen Liquiditätslage auch ohne Vorlage geprüfter Jahresabschlüsse die finanzielle Leistungsfähigkeit noch als gesichert erscheinen.

2)

Gemäß § 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.

In der Haushaltssatzung 2024 ist die Kreditermächtigung für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen in einer Höhe von 68.149.700 € festgesetzt worden.

Die festgesetzte Kreditermächtigung übersteigt den maximal zulässigen Betrag von 48.614.100 €, der sich rechnerisch aus dem Saldo aus Investitionstätigkeit ergibt, um 19.535.600 €. Die Stadt verweist bezüglich der Überschreitung auf vorgesehene Kreditaufnahmen für noch nicht abgeschlossene Investitionsmaßnahmen aus den Jahren 2021 und 2022. Die in diesen beiden Jahren ursprünglich geplanten und kommunalaufsichtlich genehmigten Kreditaufnahmen in Höhe von insgesamt 73.856.500 € hat die Stadt aufgrund der vorhandenen Liquidität sowie wegen eingetretener Verzögerungen bei den Investitionsvorhaben nur geringfügig in Anspruch genommen. Diese in den Jahren 2021 und 2022 veranschlagten Investitionen erfordern laut Darlegungen der Stadt Dessau-Roßlau im Haushaltsjahr 2024 nunmehr eine nachträgliche Kreditaufnahme von insgesamt 19.535.600 €.

Nach § 108 Abs. 3 KVG LSA gilt die Kreditermächtigung weiter, bis die Haushaltssatzung für das übernächste Jahr erlassen ist. Demzufolge sind die ursprünglichen Kreditermächtigungen der Jahre 2021 und 2022 nicht mehr gültig bzw. verlieren ihre Gültigkeit mit Vollzug der Haushaltssatzung 2024. Da die entsprechenden Auszahlungen jedoch bereits erfolgt sind und anderweitig finanziert wurden, ist eine neuerliche Genehmigung ohne Verstoß gegen das Jährlichkeitsprinzip nicht möglich. Hier hat daher eine Begrenzung auf den o.g. Höchstbetrag zu erfolgen.

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 in Einklang stehen (§ 108 Abs. 2 S. 3 KVG LSA).

Eine dauernde Leistungsfähigkeit setzt zunächst voraus, dass die Kommune aus den Erträgen alle Aufwendungen decken und somit den gesetzlichen Mindestanspruch an einen ordnungsgemäßen Haushalt sichern kann und demnach grundsätzlich ihr Eigenkapital dauerhaft erhält. Angesichts der aktuellen Ergebnisplanung in den Jahren 2024-2027 und den hier ausgewiesenen Defiziten beim Jahresergebnis bestehen trotz der vorhandenen beträchtlichen Ergebnisrücklage Bedenken, ob dies vorliegend vollumfänglich angenommen werden kann.

Die Prüfung der geordneten Haushaltswirtschaft beinhaltet darüber hinaus auch eine umfassende Betrachtung und Berücksichtigung der aktuellen und künftigen finanziellen Entwicklung der Kommune. Hierbei ist insbesondere die Entwicklung des Liquiditätssaldos und damit des Finanzmittelbestandes als geeignetes und aussagekräftiges Instrument heranzuziehen.

Mit der sich abzeichnenden Tendenz einer fortwährend sinkenden Höhe des Finanzmittelbestandes bis zum Jahr 2027 verdeutlicht der vorgelegte Finanzplan, dass die Zahlungsfähigkeit der Stadt Dessau-Roßlau zwar derzeit noch als gesichert angesehen werden kann, jedoch die Finanzlage zukünftig deutlich angespannter wird.

Die Schuldendienstquote für das aktuelle Haushaltsjahr beläuft sich auf ca. 3,4% und liegt damit erheblich unterhalb der 10%-Marke, welche allgemein als Belastungsgrenze für kommunale Haushalte anzusehen ist. Durch die geplante enorme Nettoneuverschuldung im Finanzplanungszeitraum steigt die Schuldendienstquote bis zum Jahr 2027 allerdings drastisch auf dann ca. 14,5% an, womit die o.g. Belastungsgrenze deutlich überschritten wäre. Zu berücksichtigen ist auch, dass sich die städtische Liquiditätslage in den vergangenen Jahren positiv entwickelt hat. Derzeit bestehen keine Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten, vielmehr stehen aktuell liquide Mittel in Höhe von ca. 5,4 Mio. € zur Verfügung.

Die Stadt Dessau-Roßlau kann demnach die dauerhafte Zahlungsfähigkeit im Sinne des § 98 Abs. 4 KVG LSA noch aus eigener Kraft sicherstellen. Hinzu kommt, dass die im Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 09.03.2017 angeführten Voraussetzungen, nach denen Kommunen als finanzschwach gelten, vorliegend nicht erfüllt sind.

Die Genehmigung wird daher in Höhe des zulässigen Höchstbetrages erteilt und im Übrigen versagt.

3)

Der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen wurde in der Haushaltssatzung 2024 auf 49.631.000 € festgesetzt.

Gemäß § 107 Abs. 4 KVG LSA bedarf der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen (VE) insoweit der Genehmigung durch die Kommunalaufsichtsbehörde, als in den Jahren, in denen voraussichtlich Auszahlungen aus den Verpflichtungen zu leisten sind, Kreditaufnahmen vorgesehen sind.

Entsprechend dem Haushalt 2024 ergibt sich folgendes Bild:

Beträge in €

	2024	VE kassenwirksam in		
		2025	2026	2027
Verpflichtungsermächtigung	49.631.000	47.082.600	2.490.600	57.800
vorgesehene ordentliche Kreditaufnahmen		50.494.200	31.321.600	32.160.000
genehmigungspflichtige Verpflichtungsermächtigung		47.082.600	2.490.600	57.800

Demzufolge ist der in der Haushaltssatzung 2024 festgesetzte Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen in voller Höhe genehmigungspflichtig.

Wegen der präjudizierenden Wirkung der Genehmigung von Verpflichtungsermächtigungen hat die Kommunalaufsicht hinsichtlich der Genehmigungsfähigkeit die gleichen Voraussetzungen zu prüfen wie bei der Genehmigung einer Kreditermächtigung für Investitionen. Die Genehmigung von Krediten für Investitionen soll gemäß § 108 Abs. 2 KVG LSA 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 in den kommenden Jahren geplanten beträchtlichen Kreditaufnahmen für diverse Investitionsvorhaben geben Anlass zur Sorge, da diese zukünftig zu erheblichen Belastungen des städtischen Haushaltes aufgrund der zusätzlich zu erwirtschaftenden Zins- und Tilgungsleistungen führen werden. Wie oben jedoch bereits dargelegt, ist bei der Stadt Dessau-Roßlau zumindest am Anfang des Finanzplanungszeitraumes noch von einer geordneten Haushaltswirtschaft und damit einer gesicherten dauernden Leistungsfähigkeit auszugehen, allerdings wird die Finanzlage zunehmend angespannter. Zudem steht die Beschlussfassung über ein erforderliches Konsolidierungskonzept aus. Daher ist die Genehmigung für die festgesetzten Verpflichtungsermächtigungen nur unter Zurückstellung erheblicher Bedenken letztmalig zu erteilen. Weitere Genehmigungen in Folgejahren können bei unveränderter Finanzlage nicht in Aussicht gestellt werden.

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.

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

Der aktuelle Finanzplan der Stadt Dessau-Roßlau weist in den Jahren 2025-2027 starke Liquiditätsabflüsse in Höhe von insgesamt ca. 193,3 Mio. € aus. Hierdurch wird die Zahlungsfähigkeit der Stadt nur durch die Aufnahme entsprechender hoher Liquiditätskredite zu sichern sein, deren Gesamthöhe deutlich über der Genehmigungsgrenze des § 110 Abs. 2 KVG LSA liegt.

Ein Haushaltskonsolidierungskonzept nach § 100 Abs. 5 KVG LSA hat die Stadt Dessau-Roßlau trotz bestehender gesetzlicher Verpflichtung bislang nicht beschlossen.

Die Anordnung ist geeignet und erforderlich, da die kritische Finanzlage der Stadt Dessau-Roßlau ein Tätigwerden der Kommunalaufsicht nach Abwägung der Interessen erfordert. Da die Stadt bisher sich aus dem Gesetz ergebende Handlungspflichten nicht erfüllt hat, bedarf es zur Verdeutlichung der Rechtsverletzung einer kommunalaufsichtlichen Maßnahme, um die Stadt zum Handeln zu bewegen. In Anbetracht der angespannten Haushaltslage der Stadt dient die Anordnung darüber hinaus der Vorbeugung von zukünftigen Liquiditätsschwierigkeiten.

Die Anordnung ist auch angemessen. Das Interesse der Stadt Dessau-Roßlau, von einer Anordnung verschont zu bleiben, muss hinter dem öffentlichen Interesse an einer Gesundung der Finanzlage und der dauerhaften Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Stadt zurücktreten.

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen die unter 1., 3. und 4. getroffenen Entscheidungen kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Widerspruch beim Landesverwaltungsamt in Halle (Saale) erhoben werden.

Gegen die unter 2. getroffene Entscheidung kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe unmittelbar Klage beim Verwaltungsgericht Halle erhoben werden.

Hinweise:

- Um die Vollziehbarkeit des Haushalts herbeizuführen, bedarf es der zustimmenden Erklärung der Stadt Dessau-Roßlau. Diese kann der Oberbürgermeister nur abgeben, wenn der Stadtrat hierzu seine Zustimmung beschließt (Beitrittsbeschluss). Es wird gebeten, den Beschluss dem Landesverwaltungsamt unverzüglich nach der Beschlussfassung vorzulegen.

- Die Stadt 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. Preuße