

Einzelplan 15: Allgemeine Finanzverwaltung

Bedarfszuweisungen an Gemeinden zur Durchführung der Haushaltskonsolidierung

33

Konsolidierungsbedarf war nicht nachgewiesen. Die Mittel gingen an Empfänger, die im Konsolidierungszeitraum gesetzmäßige Haushalte aus eigener Kraft erreichen könnten.

Ein gesetzlich gefordertes Haushaltsstrukturkonzept für die Gemeinde lag nicht vor. Die Bedarfszuweisung fußte stattdessen auf einem Sanierungsgutachten für eine Wohnbaugesellschaft.

1 Finanzausgleich und Bedarfszuweisungen

1.1 Überblick

- ¹ Der Freistaat Sachsen gewährt Gemeinden Bedarfszuweisungen für die Durchführung der Haushaltskonsolidierung. Sie stellen eine Vorwegnahme aus der Finanzausgleichsmasse dar, die das SMF für Schlüsselzuweisungen an alle sächsischen Kommunen und Bedarfszuweisungen für andere Zwecke verwendet.
- ² Die Haushaltsmittel für sämtliche Bedarfszuweisungen, darunter Haushaltskonsolidierung von Gemeinden, sind im Einzelplan 15 Allgemeine Finanzverwaltung veranschlagt. Für die Hj. 2019 und 2020 waren dafür jeweils rd. 50 Mio. € eingeplant.
- ³ Die Gemeinden haben keinen Rechtsanspruch auf die Finanzhilfe. Wegen ihres Ausnahmecharakters sind nach den geltenden Rechtsgrundlagen strenge Maßstäbe für die Mittelbewilligung anzulegen. Die Zuweisung ist der Gemeinde erst nach zumutbarer Ausschöpfung aller Einnahmequellen zu gewähren.
- ⁴ Die maßgebliche gesetzliche Voraussetzung für die Gewährung der Zuweisung bildet ein aufgestelltes und vom Gemeinderat oder Kreistag beschlossenes Haushaltsstrukturkonzept (HSK). Die Verwaltungsvorschriften des SMF und des SMI konkretisieren die Anforderungen an ein HSK. Darin hat die Gemeinde darzulegen, mit welchen konkreten Maßnahmen sie innerhalb eines Zeitraums von 5 Jahren zu gesetzmäßigen Haushalten gelangen will.
- ⁵ Die zuständige Bewilligungsbehörde ist die LDS, die den Bewilligungsbescheid bei Beträgen ab 500 T€ erst nach Zustimmung des SMF und Anhörung des Beirates für den kommunalen Finanzausgleich (FAG-Beirat) erlässt.

1.2 Bedarfszuweisungen

- ⁶ Die LDS bewilligte in den Jahren 2019 und 2020 der

- Stadt Lichtenstein 1,3 Mio. €,
- Stadt Bad Muskau 1,0 Mio. € und der
- Stadt Johanngeorgenstadt 4,1 Mio. €

Bedarfszuweisungen für die Haushaltskonsolidierung.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Zuweisungen für den Abbau von alten und neuen Kassenkrediten

- ⁷ Die Stadt Lichtenstein stellte im Juni 2018 den Antrag auf Gewährung von Bedarfszuweisungen zur Unterstützung der Haushaltskonsolidierung. Die Stadt Bad Muskau beantragte im Juni 2019 eine Bedarfszuweisung aus dem gleichen Grund. Beide Gemeinden reichten ein HSK ein und begründeten ihre Anträge mit der Notwendigkeit des Abbaus von Alt- und Neu-Kassenkrediten.

- 8 → **Kassenkredite** sind Kredite mit kurzen Laufzeiten zur Überbrückung des verzögerten oder späteren Eingangs von Deckungsmitteln, soweit keine liquiden Mittel zur Verfügung stehen. Sie dienen der Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit der Kasse.
- 9 Die LDS bewilligte die Bedarfszuweisung mit Bescheid vom Juni 2019 an die Stadt Lichtenstein. Dem Grunde und der Höhe nach stützte sich dies auf die im Antrag bezeichneten Kassenkredite. Die Bewilligung an die Stadt Bad Muskau vom August 2020 erging ebenfalls auf der Grundlage von Kassenkrediten.
- 10 Dies geschah nicht rechtmäßig.
- 11 Die Bemessung der Höhe der Zuweisung für Haushaltskonsolidierung orientierte sich nach den für die Verwaltung bindenden Verwaltungsvorschriften über Bedarfszuweisungen allein am Ziel der Herstellung gesetzmäßiger Haushalte.
- 12 Der Haushalt einer Gemeinde besteht nach kommunalem Haushaltsrecht aus Ergebnis- und Finanzhaushalt. Für einen gesetzmäßigen Ergebnishaushalt müssen u. a. die Erträge die Aufwendungen decken, wobei im Gemeindehaushaltsrecht verschiedene Erleichterungen greifen. Im Finanzhaushalt muss der Saldo aus Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zur Kredittilgung genügen.
- 13 Die Stadt Lichtenstein und die Stadt Bad Muskau erreichten im maßgeblichen 5-Jahres-Zeitraum das Konsolidierungsziel ohne staatliche Hilfe.
- 14 Aus den Planungsunterlagen der Gemeinden für ihre Ergebnis- und Finanzhaushalte war ersichtlich, dass sie am Ende des Konsolidierungszeitraums nach Ausschöpfung aller Möglichkeiten auf Ein- und Ausgabeseite einen ausgeglichenen Haushalt aus „eigener Kraft“ hätten wiederherstellen können. Ihre Ergebnishaushalte hätten sie im veranschlagten Gesamtergebnis ausgleichen können. In den Finanzhaushalten hätten die Zahlungsmittel aus laufender Verwaltungstätigkeit zur Deckung der ordentlichen Kredittilgung ausgereicht. Auf die Kassenkredite kam es nicht mehr an.
- 15 Eine frühere Verwaltungsvorschrift über Bedarfszuweisungen sah zwar noch vor, dass Liquiditäts- oder Zahlungsmittelbedarfe aus Vorjahren bei der Ermittlung des Zuweisungsbedarfs förderfähig waren. Die zum Zeitpunkt der Bewilligungen geltende Fassung erlaubte dies jedoch nicht mehr.
- 16 Wegen fehlendem Bedarf hätte die LDS den Städten Lichtenstein und Bad Muskau keine Bedarfszuweisungen zur Haushaltskonsolidierung gewähren dürfen.
- 17 Der SRH empfiehlt dem SMF, für eine Änderung der Bewilligungspraxis zu sorgen.

2.2 Zuweisungen zur Rettung eines Wohnungsunternehmens

- 18 Die Stadt Johannegeorgenstadt unterhält ein Wohnungsunternehmen, die Wohnbau Johannegeorgenstadt GmbH. Sie ist die alleinige Gesellschafterin. Die Gesellschaft war hoch verschuldet und das Unternehmen wäre ohne zeitnahe finanzielle Hilfen in Insolvenz geraten. Eine Bank hatte einen Schuldennachlass angeboten, wenn die Stadt die Gesellschaft teilweise entschuldet, wofür sie Mittel aus einer Bedarfszuweisung verwenden wollte.
- 19 Mit Antrag vom Mai 2020 auf Gewährung einer Bedarfszuweisung für die Haushaltskonsolidierung reichte die Stadt Johannegeorgenstadt ein Sanierungsgutachten vom April 2020 ein. Dieses hatte ein Beratungsunternehmen zur Sanierung der Wohnbaugesellschaft erstellt. Die Stadt war der Meinung, das Sanierungsgutachten erfüllte die Anforderungen an ein HSK.
- 20 Dem Antrag gab die LDS mit Bewilligungsbescheid vom Juli 2020 über Bedarfszuweisung statt. Das Sanierungsgutachten erfüllte jedoch nicht die Voraussetzungen an ein HSK. Es war nicht

- produkt- oder kontenbezogen,
- unter Darstellung der einzelnen Maßnahmen,

- ihres jeweiligen Konsolidierungsbetrages und
- des Eintritts ihrer haushaltsrechtlichen Wirksamkeit

verbindlich vom Stadtrat beschlossen.

- 21 Das Vorliegen eines HSK ist gesetzliche Zuweisungsbedingung. Die Verwaltungsvorschriften über Bedarfszuweisungen schreiben die Ablehnung des Antrags vor, wenn das vorgelegte HSK nicht nach konkreten Einzelmaßnahmen verbindlich beschlossen ist.
- 22 Das Sanierungsgutachten enthielt umfangreiche Ausführungen zum Unternehmen einschließlich einer Untersuchung von Sanierungsvarianten. Dargestellt waren auch Auswirkungen der Sanierung auf den Haushalt der Stadt im mittel- und langfristigen Planungszeitraum. Das Beratungsunternehmen bestätigte der Stadt, dass der Ergebnis- und Finanzhaushalt Kriterien für einen ausgeglichenen und gesetzmäßigen Haushalt aufweisen. Es zeigte allgemein formulierte Möglichkeiten zur Verbesserung der Haushaltslage der Stadt auf und empfahl ihr die Aufstellung eines freiwilligen Konsolidierungskonzeptes.
- 23 Das SMF war der Meinung, die Stadt habe mit dem Stadtratsbeschluss zum Sanierungsgutachten die ursprünglich vom Bürgermeister der Stadt erklärte freiwillige Konsolidierung auf das Niveau einer pflichtigen Konsolidierung gehoben. Die Stadt habe die Sicherung des Haushaltes nachzuweisen und die LDS diese zu überprüfen.
- 24 Die Empfehlungen im Sanierungsgutachten genügten den für sächsische Gemeinden geltenden Anforderungen an ein HSK indes nicht.

Übersicht 1 Vorliegen von Voraussetzungen

Anforderung an ein HSK	erfüllt (Ja/Nein)
Produkt- oder kontenbezogene konkrete einzelne Maßnahmen	Nein
Jeweiliger Konsolidierungsbetrag pro Maßnahme	Nein
Eintritt haushaltsrechtlicher Wirksamkeit der Maßnahmen	Nein
Übersicht zur Haushaltslage vor und nach Konsolidierung (Anlage 2 zur VwV KomHWi)	Nein

- 25 Das Sanierungsgutachten zeigte lediglich Potenziale für die Haushaltsplanung der Stadt auf. Es beschrieb nicht im Einzelnen die über einen Konsolidierungszeitraum nötigen Maßnahmen auf Produkt- oder Kontenebene mit jeweiligen Einsparbeträgen. Eine Gesamtübersicht mit Betrachtung des Haushaltes vor und nach der Haushaltskonsolidierung und der Gesamtkonsolidierungsbetrag fehlten ebenso. Verbindliche Beschlüsse des Stadtrates zur Umsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen waren ebenfalls nicht aktenkundig.
- 26 Ohne Vorlage einer Übersicht mit Einzelmaßnahmen und deren geschätzten Auswirkungen auf den Haushalt wäre die RAB zudem nicht in die Lage versetzt, einen Konsolidierungsprozess zu überwachen.
- 27 Die Bewilligung hätte nicht erfolgen dürfen.
- 28 Der SRH empfiehlt dem SMF, künftig die Einhaltung von Anforderungen an ein HSK strenger zu prüfen. Zwecks Sicherstellung der Gleichbehandlung unter den sächsischen Gemeinden regt der SRH darüber hinaus an, ein Muster für die Darstellung von produkt- oder kontenbezogenen Maßnahmen eines HSK zu entwickeln.

2.3 Dauer der Bewilligungsverfahren

- 29 Mit Eingang eines Antrags auf Bedarfszuweisung beginnt das Bewilligungsverfahren. Die LDS ist per VwV angewiesen, einen Bericht samt eigener Bewertung und Entscheidungsvorschlag dem SMF innerhalb von 4 Wochen vorzulegen. Die anderen beteiligten Behörden sollen die Anträge grundsätzlich innerhalb von 4 Wochen auf dem Dienstweg weiterreichen. In den Entscheidungsprozess sind insgesamt bis zu 6 Behörden auf kommunaler und staatlicher Ebene eingebunden. Im Verfahrensgang durchläuft der Entscheidungsweg, etwa zur Berücksichtigung eines Votums des FAG-Beirates, einen Teil der Behörden mehrfach.

- ³⁰ Während der Bewilligungsprozess im Fall der Stadt Johannegeorgenstadt zügig abgewickelt wurde und lediglich knappe 9 Wochen dauerte, betrug die Bearbeitungszeit bei der Stadt Lichtenstein und bei der Stadt Bad Muskau jeweils über ein Jahr.
- ³¹ Um den Bearbeitungsvorgang zu optimieren, empfiehlt der SRH dem SMF die Durchführung einer Geschäftsprozessanalyse vor der Einführung eines elektronischen Bewilligungsverfahrens.

3 Stellungnahme des SMF zu Pkt. 2.1

- ³² Laut Schreiben vom 21. Oktober 2021 bestand der Bedarf der Gemeinden aus Sicht des SMF darin, dass am Ende des Konsolidierungszeitraumes zwar die Gesetzmäßigkeit der Gemeindehaushalte gegeben war, gleichwohl die bis dahin aufgelaufenen Altfehlbeträge nicht abgebaut werden konnten. Bedarfszuweisungen zur Haushaltskonsolidierung können nur gewährt werden, wenn es der Kommune gelingt, innerhalb des Konsolidierungszeitraumes ihren Haushalt dauerhaft auszugleichen, die Gesetzmäßigkeit des Haushaltes und ihre finanzielle Leistungsfähigkeit wiederherzustellen. Die Konsolidierung des laufenden Haushaltes müsse ohne den Einsatz der Mittel aus Bedarfszuweisungen gelingen. Sofern der vollständige Abbau von Altfehlbeträgen innerhalb des Konsolidierungszeitraumes nicht gelinge, könne die Kommune eine Bedarfszuweisung, wie in den Fällen von Bad Muskau und Lichtenstein erhalten. Diese Zuweisung orientiere sich gem. Ziffer I. Nr. 2.a VwV Bedarfszuweisungen an der Höhe der am Ende des Konsolidierungszeitraumes verbleibenden Salden, mithin an den verbliebenen mit Kassenkrediten finanzierten Altfehlbeträgen. Diese, auf eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung ausgerichtete Vorgehensweise, entspreche der Verwaltungspraxis seit den neunziger Jahren.

4 Schlussbemerkung des SRH

- ³³ Der SRH bleibt bei seiner Auffassung. Während die bis Ende Mai 2019 geltende VwV Bedarfszuweisungen bei der Bemessung von Bedarfszuweisungen die Berücksichtigung von vorhandenen Zahlungsmittelbedarfen oder Zahlungsmittelüberschüssen aus Vorjahren ausdrücklich vorsah, entfiel dieser Passus in der Verwaltungsvorschrift, die am 1. Juni 2019 in Kraft trat und den Bewilligungsbescheiden für die Städte Bad Muskau und Lichtenstein zugrunde lag. Seitdem orientiert sich die Höhe der Bedarfszuweisung an der Summe der Salden, die am Ende des Konsolidierungszeitraumes als Fehlbetrag verbleibt, um die Gesetzmäßigkeit des Ergebnis- und Finanzhaushaltes wiederherzustellen. Für die Anerkennung von Altfehlbeträgen fehlt es an einer Rechtsgrundlage.