

# **Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt**

**Jahresbericht 2016**

## **Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2015**



**Teil 2**

**Haushaltsrechnung 2015  
Lage der Kommunalfinanzen  
Überörtliche Kommunalprüfung**

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

**Dienstgebäude**

Kavalierstraße 31, 06844 Dessau-Roßlau

Telefon: 0340 2510-0

Fax: 0340 2510-310

Ernst-Reuter-Allee 34 - 36, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 567-7001

Fax: 0391 567-7005

E-Mail: [poststelle@lrh.sachsen-anhalt.de](mailto:poststelle@lrh.sachsen-anhalt.de)

Internet: [www.lrh.sachsen-anhalt.de](http://www.lrh.sachsen-anhalt.de)

## Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>II</b>
<b>I Vorbemerkungen.....</b>	<b>4</b>
<b>II Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2014 gemäß § 97 Abs. 2 und 3 LHO .....</b>	<b>5</b>
1 Allgemeines .....	5
2 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsjahren 2011 bis 2018 ....	8
3 Abschlüsse der Haushaltsjahre 2015 und 2016 sowie Darstellung der Gesamtverschuldung des Landes .....	10
4 Entwicklung der Gesamtverschuldung und der Pro-Kopf-Verschuldung.....	19
5 Entwicklung der Steuerschwankungsreserve und der Allgemeinen Rücklage bei ansteigendem Haushaltsvolumen .....	20
<b>III Einzelne Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2015.....</b>	<b>25</b>
1 Über- und außerplanmäßige Ausgaben .....	25
2 Ausgabereste im Einzelplan 19 – Informations- und Kommunikationstechnologie ....	29
3 Mangelnde Transparenz und fehlende Begründung bei der Umsetzung der Städtebauförderung im Einzelplan 14 – Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr .....	31
4 Fortschreibung von Ansätzen ohne Bewirtschaftungsabsicht.....	33
5 Fehlende Buchung kassenwirksamer Einnahmen im Haushaltsjahr.....	34
6 Landesbetriebe und Anstalten des öffentlichen Rechts .....	35
<b>IV Lage der Kommunalfinanzen .....</b>	<b>39</b>
1 Vorbemerkungen .....	39
2 Einleitung .....	39
3 Gesamtüberblick und Finanzierungssalden.....	41
4 Weitere Faktoren mit wesentlichem Einfluss auf die kommunale Haushalts- und Finanzlage .....	69
5 Fazit zur Lage der Kommunalfinanzen aus Sicht des Landesrechnungshofes .....	77
6 Ausblick .....	80
<b>V Überörtliche Kommunalprüfung .....</b>	<b>83</b>
1 Missbräuchlicher Einsatz von Bundes- und Landesmitteln bei der Städtebauförderung im Ortsteil Schierke.....	83
2 Unzulässiger Ersatz von kommunalen Eigenmitteln im Programm „Stadtumbau Ost“ .....	97
3 Unzureichendes Beteiligungsmanagement in der Stadt Halberstadt .....	107
4 Fehlerhafte Auslegung von Bilanzierungsvorschriften durch Abwasserzweckverbände.....	122
5 Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Landesrechnungshofes 2016 .....	129
6 Wesentliche Beanstandungen bei der überörtlichen Kommunalprüfung der Stadt Bernburg (Saale).....	136
<b>VI Zuständigkeiten .....</b>	<b>141</b>
<b>Tabellenverzeichnis .....</b>	<b>144</b>

## Abkürzungsverzeichnis

AktG	-	Aktiengesetz
ANBest-P	-	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
BB	-	Brandenburg
BEZ	-	Bundesergänzungszuweisungen
BGBI.	-	Bundesgesetzblatt
BZW	-	Bedarfszuweisungen
EDV	-	Elektronische Datenverarbeitung
EigVO/EigBVO	-	Verordnung über die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen der Eigenbetriebe (Eigenbetriebsverordnung)
FAG	-	Finanzausgleichsgesetz
GemKVO Doppik	-	Verordnung über die Kassenführung der Gemeinden nach den Grundsätzen der Doppik
GFK	-	Gesellschaft für Konsumforschung
GKG-LSA	-	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
GmbHG	-	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
Gr.	-	Gruppe
GuV	-	Gewinn- und Verlustrechnung
GVBl. LSA	-	Gesetz- und Verordnungsblatt
HFE	-	Haushaltsführungserlass
HG	-	Haushaltsgesetz
HGB	-	Handelsgesetzbuch
HGr.	-	Hauptgruppe
HGrG	-	Haushaltsgrundsätzegesetz
HHJ		Haushaltsjahr
HKR	-	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HPl.	-	Haushaltsplan
i. H. v.	-	in Höhe von
KAG-LSA	-	Kommunalabgabengesetz Land Sachsen-Anhalt
KFA	-	Kommunaler Finanzausgleich
KfW	-	Kreditanstalt für Wiederaufbau

KiFöG	- Gesetz zur Förderung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege
KNSA	- Kommunalnachrichten Sachsen-Anhalt
KomHVO	- Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden, Landkreise, Verbandsgemeinden im Land Sachsen-Anhalt nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung (Kommunalhaushaltsverordnung-KomHVO)
KVG LSA	- Kommunalverfassungsgesetz
LFA	- Länderfinanzausgleich
LHO	- Landeshaushaltsordnung
LK	- Landkreis
LSA	- Land Sachsen-Anhalt
LT-Drs.	- Landtagsdrucksache
LVerf	- Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
MBI. LSA	- Ministerialblatt
MV	- Mecklenburg-Vorpommern
NKHR	- Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen
ÖPNV	- Öffentlicher Personennahverkehr
SN	- Sachsen
ST	- Sachsen-Anhalt
TGr.	- Titelgruppe
TH	- Thüringen
TVöD	- Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
VOF	- Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen
ZDL	- Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister

## I Vorbemerkungen

Nach Artikel 97 Abs. 1 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt (LVerf) in Verbindung mit § 114 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt (LHO) hat die Landesregierung durch den Minister der Finanzen dem Landtag über alle Einnahmen und Ausgaben sowie die Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen im folgenden Haushaltsjahr Rechnung zu legen.

Eine Übersicht über das Vermögen und die Schulden des Landes ist beizufügen. Zur Haushaltsrechnung gehört gemäß § 84 LHO ein Bericht, in dem der kassenmäßige Abschluss und der Haushaltsabschluss zu erläutern sind.

Der Landesrechnungshof prüft nach Artikel 97 Abs. 2 LVerf die Rechnung sowie die Ordnungsmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung des Landes. Er berichtet darüber dem Landtag und unterrichtet gleichzeitig die Landesregierung. Der Landtag beschließt über die Entlastung der Landesregierung aufgrund der Haushaltsrechnung und der Berichte des Landesrechnungshofes (Artikel 97 Abs. 3 LVerf).

Die Rechnung des Landesrechnungshofes wird von Mitgliedern des Landtages geprüft.

Der Landesrechnungshof hat mit dem Teil 1 des Jahresberichtes 2016 den Landtag und die Landesregierung über wesentliche Feststellungen zur gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung 2015 unterrichtet.

Der Teil 1 umfasst die Denkschrift und Bemerkungen (LT-Drs. 7/519 vom 2. November 2016) und den vertraulichen Teil (LT-Drs. 7/518 vom 2. November 2016).

Der Unterausschuss Rechnungsprüfung des Landtages hat sich mit Teil 1 des Jahresberichtes 2016 bisher in seinen Sitzungen am 14. Dezember 2016, am 11. Mai 2017 und am 14. Juni 2017 befasst.

Der hier vorliegende Teil 2 des Jahresberichtes 2016 des Landesrechnungshofes setzt sich im Wesentlichen mit dem Rechenwerk der Haushaltsrechnung 2015 (gemäß §§ 80 bis 87 LHO) auseinander.

Der Landesrechnungshof hat in den Teil 2 des Jahresberichtes 2016 auf der Grundlage von § 97 Abs. 3 LHO auch Feststellungen im Hinblick auf spätere Haushaltsjahre aufgenommen.

Der Jahresbericht enthält eine Betrachtung zur Lage der Kommunalfinanzen.

## **II Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2014 gemäß § 97 Abs. 2 und 3 LHO**

### **1 Allgemeines**

Grundlagen der Haushaltsführung im Jahr 2015 waren:

- das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2015 (Haushaltsgesetz 2015/2016 – HG 2015/2016) vom 15. Januar 2015 (GVBl. LSA 2015, S. 2 ff.) und das Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2015/2016 (Nachtragshaushaltsgesetz 2015/2016) vom 22. Oktober 2015 (GVBl. LSA 2015 S. 528) sowie die diesem Gesetz als Anlagen beigefügten Haushaltspläne.
- das Haushaltsbegleitgesetz 2015/2016 vom 17. Dezember 2014 (GVBl. LSA 2014, S. 525 ff.),
- der Runderlass des Ministeriums der Finanzen „Haushaltsführung 2015“ vom 19. Januar 2015 (MBI. LSA 2015, S. 122 ff.),
- der Runderlass des Ministeriums der Finanzen „Bildung, Übertragung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten (Haushaltsausgabereiste-Erlass)“ vom 5. März 2015 (MBI. LSA 2015, S. 163 ff.).

Mit Schreiben vom 15. Dezember 2016 (LT-Drs. 7/772 vom 19. Dezember 2016) hat das Ministerium der Finanzen dem Landtag und dem Landesrechnungshof die auf der Grundlage des Haushaltsgesetzes 2015/2016 und des Nachtragshaushaltsgesetzes 2015/2016 aufgestellte Haushaltsrechnung für das Jahr 2015 zugeleitet.

Die Haushaltsrechnung bildet zusammen mit dem Jahresbericht 2016 des Landesrechnungshofes – Teile 1 und 2 – nach Artikel 97 Abs. 1 LVerf in Verbindung mit § 114 Abs. 1 LHO die Grundlage für die Entlastung der Landesregierung und des Präsidenten des Landtages.

Die Haushaltsrechnung enthält in Abschnitt A die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sowie in Abschnitt B das Vermögen und die Schulden und damit alle Angaben, die gesetzlich vorgeschrieben sind.

In der Haushaltsrechnung 2015 sind im Abschnitt A Anlagen entfallen, die der Haushaltsrechnung bisher aufgrund gefasster Parlamentsbeschlüsse anzufügen waren. Betroffen sind die folgend genannten Anlagen, für die keine gesetzlich normierte Vorlagepflicht besteht:

Tabelle 1: Entfallene Anlagen im Abschnitt A der Haushaltsrechnung 2015

Nummer	Bezeichnung der Anlage in der Haushaltsrechnung 2014
X	Übersicht über andere Maßnahmen von finanzieller Bedeutung
XI	Übersicht über den Abfluss der EU-Mittel und der nationalen Kofinanzierung
XII	Übersicht über zugewiesene Personalverstärkungsmittel
XIII	Übersicht über die Berechnung von Budget und Ausgaberesten bei budgetierten und flexibilisierten Einrichtungen
XIV	Übersicht über die IT-Ausgaben außerhalb des Einzelplanes 19
XV	Übersicht über die Berechnung der bewilligten Ausgabereste
XVI	Übersicht über die den bewilligten Ausgaberesten zugrunde liegenden Maßnahmen/Projekte

Der Landesrechnungshof weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Aufnahme dieser Anlagen im Ergebnis einer entsprechenden Beschlussfassung der Abgeordneten des Landtages von Sachsen-Anhalt im Zusammenhang mit dem Entlastungsbeschluss für abgelaufene Haushaltsjahre erfolgte.

Vorausgegangen war jeweils eine entsprechende Empfehlung des Landesrechnungshofes im Rahmen der Beratungen der Jahresberichte im Ausschuss für Finanzen des Landtages von Sachsen-Anhalt bzw. seines Unterausschusses Rechnungsprüfung.

Der Entfall dieser Anlagen ist zwar aus Sicht des Landesrechnungshofes durch das Diskontinuitätsprinzip, das für schlichte Parlamentsbeschlüsse gilt, formal gedeckt. Damit sind die in vorangegangenen Wahlperioden diesbezüglich getroffenen Beschlüsse des Landtages für die Landesregierung der aktuellen Wahlperiode rechtlich nicht bindend.

Die jetzt entfallenen Anlagen waren jedoch sowohl für die Landtagsabgeordneten als auch für den Landesrechnungshof ein wichtiges Instrument zur Herstellung der erforderlichen Transparenz im Haushaltsvollzug. Für die Prüfung und Beurteilung der Haushaltsrechnungen lieferten sie in der Vergangenheit notwendige Informationen.

So ergab beispielsweise die Überprüfung der deckungsfähigen Personalausgaben gemäß § 20 Abs. 1 Nr. 2b LHO i. V. m. § 9 Abs. 4 und 5 HG 2015/2016 i. V. m. § 1 Nr. 3 Nachtragshaushaltsgesetz 2015/2016 Ansatzüberschreitungen. Diese können gerechtfertigt sein, wenn in gleicher Höhe Personalverstärkungsmittel zugewiesen wurden. Da die Personalverstärkungsmittel im Haushalt nicht gebucht werden, sind diese aus der Haushaltsrechnung nicht erkennbar. Die zugewiesenen Personalverstärkungsmittel wurden in der Vergangenheit in einer Anlage zur Haushaltsrechnung dargestellt. Eine Aufstellung der für das Haushaltsjahr 2015 vom Ministerium der Finanzen zugewiesenen Personalverstärkungsmittel ist in den Anlagen der Haushaltsrechnung 2015 nicht mehr enthalten.



In folgenden Einzelplänen kam es bei den persönlichen Verwaltungsausgaben zu Ansatzüberschreitungen innerhalb des Deckungskreises.

Tabelle 2: Ansatzüberschreitungen bei persönlichen Verwaltungsausgaben  
– in € –

Einzelplan	HGr. 4 – persönliche Verwaltungsausgaben Überschreitung SOLL lt. Haushaltsrechnung 2015
02 Staatskanzlei und Ministerium für Kultur - Staatskanzlei	97.945,89
03 Ministerium für Inneres und Sport	13.143.958,55
06 Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung – Wissenschaft und Forschung	3.316.252,07
07 Ministerium für Bildung	31.583.990,23
09 Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie – Bereich Landwirtschaft	346.401,20
11 Ministerium für Justiz und Gleichstellung	359.832,58
14 Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr	224.906,74
15 Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie – Bereich Umwelt und Energie	603.992,74

Zwischenzeitlich hat der Landesrechnungshof mit der Landesverwaltung geklärt, dass die Ansatzüberschreitungen in den Einzelplänen 02, 09, 14 und 15 gerechtfertigt waren.

Durch die fehlende zusätzliche Darstellung der zugewiesenen Personalverstärkungsmittel in der Anlage zur Haushaltsrechnung mangelt es der Haushaltsrechnung 2015 an einer ausreichenden Transparenz.

Auf das in diesem Bericht enthaltene weitere Beispiel unter Nr. III. 2 zur eingeschränkten Transparenz der Haushaltsrechnung wird verwiesen.

**Nach Ansicht des Landesrechnungshofes besteht das Informationsbedürfnis der Landtagsabgeordneten, welches die Grundlage zum Beschluss für die Aufnahme der Anlagen in die Haushaltsrechnungen dargestellt hat, unverändert fort.**

**Der Landesrechnungshof empfiehlt insoweit die dauerhafte Wiederaufnahme der betroffenen Anlagen in künftige Haushaltsrechnungen zu regeln.**

## 2 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsjahren 2011 bis 2018

Tabelle 3: Einnahmen des Landes Sachsen-Anhalt 2011 bis 2018

– gerundet in Mio. € –

Arten	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 HPI.	2018 HPI.	Bemerkungen
Einnahmen aus Steuern/Abgaben - HGr. 0	5.187	5.444	5.612	5.694	6.075	6.523	6.542	6.696	
Verwaltungseinnahmen - HGr. 1	400	400	364	387	363	346	339	292	darin enthalten Hochwasserhilfen: - für 2014: 0,7 - für 2015: 19,0 - für 2016: 2,0 - für 2017 und 2018: kein Ansatz
Zuweisungen und Zuschüsse - HGr. 2 darunter: Allgemeine Finanzzuweisungen - vom Bund (BEZ), Gr. 211 - von Ländern (LFA), Gr. 212 - Ausgleichszahlungen vom Bund, Gr. 221*	3.553  1.951 502 53,5	3.528  1.791 571 80	3.530  1.677 565 80	3.465  1.580 585 80	3.422  1.468 593 80	3.321  1.362 614 80	2.997  1.212 436 80	3.055  1.101 650 80	darin enthalten Hochwasserhilfen: - für 2014: 53,5 - für 2015: 75,9 - für 2016: 71,6 - für 2017: 56,0 - für 2018: 56,5  * ab 2011: gemäß Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen zum Abbau des strukturellen Defizits gewährte Konsolidierungshilfe
Sonstige Zuweisungen für investive Zwecke darunter Entnahmen aus der: - Steuerschwankungsreserve <sup>1</sup> - allgemeinen Rücklage <sup>2</sup>	759	589	633	554	957	660	1.447  347 0	1.390  9 299	darin enthalten Hochwasserhilfen: - für 2014: 128,3 - für 2015: 241,7 - für 2016: 185,1 - für 2017: 395,7 - für 2018: 279,8
Nettokreditaufnahme bzw. Tilgung	209	-25	-50	-75	-100	-125	-100	-100	ab 2012: Tilgung
<b>Gesamteinnahmen</b>	<b>10.108</b>	<b>9.936</b>	<b>10.089</b>	<b>10.025</b>	<b>10.717</b>	<b>10.725</b>	<b>11.225</b>	<b>11.333</b>	darin enthalten Hochwasserhilfen insgesamt: - für 2014: 182,5 - für 2015: 336,6 - für 2016: 258,7 - für 2017: 451,7 - für 2018: 336,3

2011 bis 2015: IST laut Haushaltsrechnung  
 2016: endgültiges IST, Stand: 9. März 2017

<sup>1</sup> Kapitel 13 02; Titel 359 02

<sup>2</sup> Kapitel 13 02; Titel 359 01

Tabelle 4: Ausgaben des Landes Sachsen-Anhalt 2011 bis 2018  
– gerundet in Mio. € –

Arten	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 HPI.	2018 HPI.	Bemerkungen
persönliche Verwaltungsausgaben - HGr. 4	2.424	2.416	2.448	2.477	2.492	2.562	2.556	2.619	darin enthalten Hochwasserhilfen: - für 2014: 0,4 - für 2015: 1,0 - für 2016: 0,8 - für 2017 und 2018: kein Ansatz
sächliche Verwaltungsausgaben - Obergruppe 51 - 54 Zinsausgaben an Kreditmarkt, Gr. 575	381 776	337 713	344 632	319 594	341 551	374 510	381 466	366 395	darin enthalten Hochwasserhilfen: - für 2014: 2,8 - für 2015: 1,6 - für 2016: 0,5 - für 2017: 0,02 - für 2018: kein Ansatz
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse - HGr. 6 darunter: Zuweisungen an Kommunen	4.996 2.244	5.041 2.231	5.209 2.326	5.263 2.280	5.504 2.356	5.690 2.564	6.039 2.478	6.088 2.435	darin enthalten Hochwasserhilfen: - für 2014: 51,0 - für 2015: 165,1 - für 2016: 72,1 - für 2017: 56,0 - für 2018: 56,5
Bauausgaben - HGr. 7	143	161	174	172	167	161	232	259	darin enthalten Hochwasserhilfen: - für 2014: 5,0 - für 2015: 3,7 - für 2016: 3,3 - für 2017: 9,8 - für 2018: 7,8
sonstige Ausgaben für Investitionsfördermaßnahmen - HGr. 8 darunter: Zuweisungen an Kommunen	1.277 590	1.127 438	1.061 464	1.092 475	1.242 590	963 455	1.566 751	1.571 726	darin enthalten Hochwasserhilfen: - für 2014: 123,3 - für 2015: 165,2 - für 2016: 182,0 - für 2017: 385,9 - für 2018: 272,0
besondere Finanzierungsausgaben - HGr. 9 darunter Zuführungen an: - Steuerschwankungsreserve <sup>3</sup> - Pensionsfonds <sup>4</sup>	111 0 57	141 55 43	221 116 65	108 20 70	420 84 0	465 0 0	-15 0 3	35 25 6	Zuführungen an Rücklagen (einschließlich an die Steuerschwankungsreserve); - bis 2011: einschließlich allgemeiner Globale Minderausgaben - 2012 bis 2016: keine allgemeinen Globalen Minderausgaben veranschlagt; - für 2017: -171,6 und für 2018: 169,0 allgemeine Globale Minderausgaben veranschlagt.
<b>Gesamtausgaben</b>	<b>10.108</b>	<b>9.936</b>	<b>10.089</b>	<b>10.025</b>	<b>10.717</b>	<b>10.725</b>	<b>11.225</b>	<b>11.333</b>	darin enthalten Hochwasserhilfen, insgesamt: - für 2014: 182,5 - für 2015: 336,6 - für 2016: 258,7 - für 2017: 451,7 - für 2018: 336,3

2011 bis 2015: IST laut Haushaltsrechnung  
2016: endgültiges IST, Stand: 9. März 2017

<sup>3</sup> Kapitel 13 02, Titel 919 01; im Haushaltsjahr 2010: Entnahme in Höhe von 76,5 Mio. € (Kapitel 13 02, Titel 351 02).

<sup>4</sup> Kapitel 55 01 - Sondervermögen „Pensionsfonds“.

### **3 Abschlüsse der Haushaltsjahre 2015 und 2016 sowie Darstellung der Gesamtverschuldung des Landes**

#### **3.1 Abschluss des Haushaltsjahres 2015**

Der Abschluss für das Haushaltsjahr 2015 wurde mit einem Volumen von 10.717.209.469,94 € realisiert. Der Ausgleich der Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben des Haushaltes konnte, wie in den Vorjahren auch, ohne eine Nettokreditaufnahme erreicht werden.

##### **3.1.1 Überschussverwendung**

Das Ministerium der Finanzen hat dem Ausschuss für Finanzen mit Schreiben vom 12. Januar 2016<sup>5</sup> einen Vorschlag zur Überschussverwendung vorgelegt. Darin schlägt es vor, einen Teil i. H. v. 9,1 Mio. € des sich im Haushaltsjahr ergebenden Überschusses der Allgemeinen Rücklage zuzuführen. Der danach verbleibende Teil des Überschusses i. H. v. rund 89,4 Mio. € soll zur Aufstockung der Steuerschwankungsreserve verwendet werden.

Der Ausschuss für Finanzen des Landtages hat in seiner 97. Sitzung am 13. Januar 2016 die vorgeschlagene Verwendung des Überschusses beschlossen:

Der erzielte Haushaltsüberschuss ermöglichte eine um 9,1 Mio. € höhere Zuführung an die Allgemeine Rücklage als im Nachtragshaushalt vorgesehen.

Zudem konnte die noch im Nachtragshaushalt vorgesehene Entnahme aus der Steuerschwankungsreserve in Höhe von 45,3 Mio. € unterbleiben und steht nun einer Zuführung von 83,6 Mio. € gegenüber.

##### **3.1.2 Hochwasser 2013**

Die Höhe der Mittel zur Beseitigung von Schäden, die mit dem Hochwasser im Juni 2013 in Sachsen-Anhalt eingetreten sind, ist im Jahr 2015 deutlich angewachsen. Wurden in 2014 dafür noch 182,5 Mio. € verausgabt, so waren es 2015 336,6 Mio. €. Die Einnahmen im Landeshaushalt aus dem Ausbaufondsfonds sind im gleichen Ausmaß angestiegen und betragen ebenfalls 336,6 Mio. € (Kapitel 13 31).

---

<sup>5</sup> Vorlage 55 zur ADRs. 6/FIN/2

### 3.1.3 Zinsausgaben

Die Zinsausgaben 2015 sind bei einem Schuldenstand i. H. v. rund 20,4 Mrd. € auf 550,8 Mio. € zurückgegangen. Sie betrugen im Jahr 2014 noch 594,1 Mio. €. Die Zinslast ist damit im Vergleich zum Vorjahr um 43,3 Mio. € gesunken. Der weitere deutliche Rückgang hat seine Hauptursache im unverändert bestehenden Niedrigzinsumfeld und nicht im Rückgang des Schuldenstandes.

Dies wird auch durch den Vergleich der Zinsausgaben mit dem Schuldenstand deutlich.

Tabelle 5: Zinsausgaben und Schuldenstand 2011 bis 2015  
– gerundet in Mio. € –

	2011	2012	2013	2014	2015
Zinsausgaben	776	713	632	594	551
Schuldenstand am 31.12.	20.650	20.625	20.575	20.500	20.400

Ausgehend vom Schuldenstand 31. Dezember 2011 – als dem letzten Jahr einer Nettokreditaufnahme durch das Land – ist der Schuldenstand bis Ende 2015 durch Tilgungen um 250 Mio. € gesunken. Für den gleichen Zeitraum ergibt sich ein fast äquivalenter Rückgang der Ausgaben für Zinszahlungen um rund 225 Mio. €.

**Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass danach die vorgenannten Tilgungen im Betrachtungszeitraum faktisch allein durch den Rückgang des Zinsniveaus finanzierbar waren. Der aktuelle Schuldenabbau war infolgedessen fast ohne eigene Sparanstrengungen der Landesregierung realisierbar.**

### 3.1.4 Tilgungsleistungen

Die einschließlich Nachtragshaushalt 2015/2016 planmäßig für 2015 vorgesehenen Tilgungsleistungen von 75 Mio. € entsprechen dem in der 79. Sitzung des Landtages getroffenen Beschluss (LT-Drs. 6/3696 vom 10. Dezember 2014).

Die in 2015 geleisteten Tilgungszahlungen betragen 100 Mio. € und erfolgten bereits bis zur Vorlage des vorläufigen Haushaltsabschlusses am 8. Januar 2016. Der Planwert zur Schuldentilgung wurde damit zum zweiten Mal in Folge um 25 Mio. € übertroffen.

### 3.1.5 Sondervermögen „Pensionsfonds für die Versorgung und Beihilfen der Versorgungsempfänger des Landes Sachsen-Anhalt

Der Landesrechnungshof merkt im Zusammenhang mit den erhöhten Tilgungsleistungen (Pkt. 3.1.4) an, dass einzelne Zuführungen an das Sondervermögen ausgesetzt wurden. Sie sind nach dem Gesetz über das Sondervermögen „Pensionsfonds für die Versorgung und Beihilfen der Versorgungsempfänger des Landes Sachsen-Anhalt“ (Pensionsfondsgesetz) vorgesehen (§ 17 Abs. 2 HG 2015/2016).

Dies betrifft den Zuführungsbetrag von 20 Mio. €, der über die Zuführungen nach § 5 Abs. 2 Pensionsfondsgesetz hinaus zu leisten ist (§ 5 Abs. 3 Nr. 2 Pensionsfondsgesetz).

Diese Zuführung zum Sondervermögen, die an sich mit einem jährlichen Zuführungsbetrag von 20 Mio. € gesetzlich festgeschrieben ist, wurde bereits 2010 und 2012 sowie seit 2014 ununterbrochen ausgesetzt. Damit sind Zuführungen, die von der Legislative aufgrund ihrer Notwendigkeit eine gesetzliche Normierung erfahren haben, durch Regelungen in den Haushaltsgesetzen im Zeitraum von 2010 bis 2015 im Umfang von 80 Mio. € nicht erfolgt.

Darüber hinaus ist die Zuführung nach § 5 Abs. 3 Nr. 2a) Pensionsfondsgesetz i. H. v. 7 Mio. € unterblieben. Dies entspricht dem Umfang der bisherigen Zuführungen an das Sondervermögen „Versorgungsrücklage“. Dieses Sondervermögen wurde durch das Haushaltsbegleitgesetz 2015/2016 mit Ablauf des Jahres 2014 aufgelöst und die Vermögensbestände dem Sondervermögen „Pensionsfonds“ des Landes zugeführt. Im Rahmen der Verwendung des Haushaltsüberschusses 2015 bestand die Möglichkeit, die unterlassenen Zuführungen zum Sondervermögen „Pensionsfonds“ nachzuholen.

Zum einen müssen die im Pensionsfondsgesetz vorgesehenen regelmäßigen Zuführungen zum Sondervermögen konsequent geleistet werden, um die künftigen Pensionszahlungen aus den laufenden Haushaltsansätzen so gering wie möglich zu halten. Die nachhaltige Entwicklung dieses Fonds ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes im Sinne der Generationengerechtigkeit dringend geboten. Nur so kann auch ein Beitrag zur Finanzierung der Versorgungsaufwendungen der vor 2007 ernannten Beamten geleistet werden.

Zum anderen unterliegen die dem Sondervermögen i. S. d. Pensionsfondsgesetzes zugeführten Mittel einer eng reglementierten Entnahmevorschrift (§ 6 Pensionsfondsgesetz). Damit besitzen die Finanzmittel dieses zweckgebundenen Sondervermögens einen weitaus höheren Schutz vor einer Verwendung als Deckungsmittel im Gesamthaushalt.

Weiterhin haben nach Ansicht des Landesrechnungshofes Zuführungen zum Sondervermögen „Pensionsfonds“ Vorrang vor einer möglichen erhöhten Tilgungsleistung.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass künftig Haushaltsüberschüsse vordringlich für die gesetzlich normierten Zuführungen zum Sondervermögen „Pensionsfonds“ verwendet werden.

### 3.2 Abschluss des Haushaltsjahres 2016

Der endgültige Abschluss für das Haushaltsjahr 2016 mit Stand vom 9. März 2017 weist einen in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Haushalt aus.

Die Einnahmen und Ausgaben betragen jeweils 10.724.961.564,38 €.

Um den ausgeglichenen Haushalt herzustellen, war die Aufnahme neuer Schulden nicht erforderlich. Damit hat das Land seit 2012 keine neuen Schulden mehr aufnehmen müssen.

Tabelle 6: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben  
gegenüber den Haushaltsplanungen nach Hauptgruppen  
–gerundet in Mio. € –

Hauptgruppe		Haushaltsplan 2016	Nachtrags- haushalt 2016	endgültiges IST 2016
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben	6.065,5	6.191,1	6.523,2
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	314,5	323,7	345,7
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen (mit Ausnahme für Investitionen)	3.136,6	3.136,0	3.320,9
3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	1.045,5	1.274,7	535,1
	<b>Gesamteinnahmen:</b>	<b>10.562,1</b>	<b>10.925,5</b>	<b>10.724,9</b>
4	Personalausgaben	2.599,1	2.610,1	2.562,0
5	sächliche Verwaltungsausgaben (Obergruppe 51 - 54)	344,4	452,0	374,1
	Zinsausgaben (Gr. 575)	516,5	512,3	509,4
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	5.279,8	5.503,1	5.690,3
7	Baumaßnahmen	184,2	195,0	160,9
8	sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen	1.522,0	1.539,6	963,1
9	Besondere Finanzierungsausgaben	116,1	113,4	465,1
	<b>Gesamtausgaben:</b>	<b>10.562,1</b>	<b>10.925,5</b>	<b>10.724,9</b>

Die Verwendung des Überschusses ist in dieser Darstellung berücksichtigt

### 3.2.1 Überschussverwendung

Am 10. Januar 2017 hat das Ministerium der Finanzen den vorläufigen Abschluss des Haushaltsjahres 2016 erstellt. Mit Schreiben vom 17. Januar 2017 ist der Ausschuss für Finanzen des Landtages davon in Kenntnis gesetzt worden.

Das o. g. Schreiben beinhaltet einen Verwendungsvorschlag für den ausgewiesenen Überschuss von 376 Mio. €, aus dem vorab noch Nachzahlungen aus dem Gesetz zur Änderung des Besoldungs- und Versorgungsrechtsergänzungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt geleistet werden. Vom danach verbleibenden Betrag von rund 350 Mio. € sollen weitere 25 Mio. € zur Nettokredittilgung, die damit einen Betrag von 125 Mio. € im Jahr 2016 erreicht, eingesetzt werden.

Der nach der zusätzlichen Tilgung verbleibende Überschuss soll unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Ausschusses für Finanzen den Rücklagen wie folgt zugeführt werden:

- Zuführung eines Betrages von 219,4 Mio. € an die Steuerschwankungsreserve. Sie erfolgt in der Höhe, die notwendig ist, um den gesetzlich vorgeschriebenen Mittelbestand von 500 Mio. € zu erreichen.
- Zuführung des danach verbleibenden Betrages in die Allgemeine Rücklage.

Das Ministerium der Finanzen hat den Beschluss aus der 9. Sitzung des Ausschusses für Finanzen am 18. Januar 2017 zur Überschussverwendung im Rahmen des Haushaltsabschlusses 2016 umgesetzt.

Die Entwicklung einzelner Haushaltsstellen im Haushaltsplan 2016 und dem Nachtragshaushalt 2016 bis zum endgültigen Abschluss des Haushaltsjahres 2016 stellt sich wie folgt dar:



Tabelle 7: Entwicklung einzelner Haushaltsstellen zum endgültigen Abschluss  
– gerundet in Mio. € –

Haushaltsstelle	HPI. 2016	Nach- tragshaushalt 2016	Vorläufiges IST 2016	endgülti- ges IST 2016
Tilgungsleistungen, (Kap. 13 25, Titel 325 01, 325 02)	100,0	100,0	100,0	125,0
Entnahmen aus der Steuerschwankungsreserve, (Kap. 13 02, Titel 351 02)	50,0	100,0	0,0	0,0
Zuführungen an die Steuerschwankungsreserve, (Kap. 13 02, Titel 911 01)	0,0	0,0	0,3	219,4
Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage (Kap. 13 02, Titel 351 01)	0,0	182,1	0,2	0,0
Zuführungen an die Allgemeine Rücklage (Kap. 13 02, Titel 911 02)	0,0	0,0	0,0	109,8

Vorläufiges IST, Stand: 10. Januar 2017

Endgültiges IST, Stand: 9. März 2017

### 3.2.2 Steuereinnahmen (HGr. 0)

Die im Haushaltsvollzug erzielten Steuereinnahmen (HGr. 0) spiegeln die fortgesetzte positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung der vergangenen Jahre wider. Der Ansatz zu den erwarteten Steuereinnahmen im Haushaltsplan 2015/2016 für 2016 von 6.065,5 Mio. € wurde im Rahmen der Aufstellung des Nachtragshaushaltes 2015/2016 für 2016 auf 6.191,1 Mio. € erhöht. Im IST sind Steuereinnahmen von 6.523,2 Mio. € vereinnahmt worden.

Damit wurde das im Rahmen des Nachtragshaushaltes bereits um 125,6 Mio. € erhöht erwartete Steueraufkommen um weitere 332,1 Mio. € übertroffen. Das Land hat insgesamt einen Steuereinnahmewachstum zwischen Haushaltsaufstellung und endgültigem IST im Haushaltsvollzug von knapp 500 Mio. € erzielt. Gegenüber dem Vorjahr beträgt der Aufwuchs der IST-Steuereinnahmen ebenfalls knapp 500 Mio. €. Auf Basis des Haushaltsvolumens von rund 10 Mrd. € bedeutet dies eine Steigerung der Steuereinnahmen sowohl gegenüber den Haushaltsplanungen als auch gegenüber dem Vorjahr von jeweils über 4 %.

### 3.2.3 Tilgungsleistungen

Entsprechend dem in der 79. Sitzung des Landtages gefassten Beschluss ist im Haushaltsplan für 2016 eine Tilgung von 100 Mio. € veranschlagt. Die Höhe wurde auch im Nachtragshaushaltsplan nicht verändert.

Im Rahmen der Überschussverwendung erfolgte eine um 25 Mio. € erhöhte Nettokredittilgung. Unter Berücksichtigung der in 2014 und 2015 vorgenommenen überplanmäßigen Til-

gungen von je 25 Mio. € konnte das Land insgesamt 75 Mio. € überplanmäßige Zahlungen zur Tilgung aufgenommener Schulden leisten.

Für die in den Haushaltsjahren 2010 und 2011 aufgenommenen Kredite von 612 Mio. € und 209 Mio. € bestand ein ursprünglicher Tilgungsplan vom 19. Januar 2012 (LT-Drs. 6/761). Dieser umfasste zunächst den Kredit aus dem Jahr 2010 und sah dessen Tilgung bis zum Jahr 2017 vor.

In der Folge beschloss der Landtag auf Vorschlag des Ministeriums der Finanzen drei geänderte Tilgungspläne für die Kredite der Jahre 2010 und 2011:

<b>Datum des Beschlusses</b>	<b>Drs.-Nummer</b>
11. Dezember 2013	LT-Drs. 6/2660
10. Dezember 2014	LT-Drs. 6/3696
3. März 2017	LT-Drs. 7/1107

Alle Änderungen des ursprünglichen Tilgungsplanes führten dazu, dass sich der Tilgungszeitraum jeweils verlängert hat.

Im Haushaltsaufstellungsverfahren für die Jahre 2017 und 2018 hat die Landesregierung eine Neubewertung der Finanzlage des Landes vorgenommen. Aus Sicht der Landesregierung macht die Berücksichtigung ihrer finanzpolitischen Zielsetzungen im Ergebnis Anpassungen an der bisherigen Tilgungsplanung erforderlich. Die Anpassungen führen dazu, dass die Tilgung ein Jahr später als bisher geplant abgeschlossen wird.

Der Landtag hat der Änderung des Tilgungsplans am 3. März 2017 in seiner 22. Sitzung zugestimmt.

Danach wird die Tilgungsrate für 2016 mit dem Betrag von 125 Mio. €, der bereits so Gegenstand der vorgesehenen Überschussverwendung war (Punkt 3.2.1), berücksichtigt (bisher 100 Mio. €).

Tabelle 8: Gegenüberstellung der Tilgungspläne  
– in Mio. € –

<b>Jahr</b>	<b>DrS. 6/3696</b>		<b>DrS. 7/1107</b>		<b>Unterschiedsbetrag der jährlichen Tilgung</b>
	<b>Tilgungsbetrag</b>	<b>Restkredite</b>	<b>Tilgungsbetrag</b>	<b>Restkredite</b>	
2016	100	521	125	446	+25
2017	125	396	100	346	-25
2018	150	246	100	246	-50
2019	175	71	100	146	-75
2020	71	0	100	46	+29
2021	0	0	46	0	+46

Mit Ablauf des Jahres 2018 sind nach dem neuen Tilgungsplan die gegenüber dem bisherigen Tilgungsplan erwirtschafteten überplanmäßigen Tilgungen der Jahre 2014, 2015 und 2016 von insgesamt 75 Mio. € aufgezehrt.

Der Landtag hat mehrfach die Änderung des ursprünglichen Tilgungsplanes beschlossen. In der Folge der beschlossenen Verringerungen der Tilgungsleistungen verlängerte sich der Rückzahlungszeitraum wiederholt. So wird die vollständige Tilgung der Kreditaufnahmen aus den Jahren 2010 und 2011 erst im Jahr 2021 erfolgen. Ursprünglich war die vollständige Rückzahlung bereits für 2017 vorgesehen.

Zum 31. Dezember 2016 hat das Land neben dem Darlehensbestand aus den Krediten der Jahre 2010 und 2011 in Höhe von 446 Mio. € noch Schulden aus Kreditaufnahmen aus dem Zeitraum zwischen 1991 und 2007, die sich auf 19,829 Mrd. € belaufen. Für diese Gesamtverschuldung hat das Land bis zum jetzigen Zeitpunkt keinen Tilgungsplan aufgestellt.

**Die geleisteten Tilgungen, insbesondere auch die überplanmäßigen Tilgungen, schätzt der Landesrechnungshof grundsätzlich positiv ein. Durch die zeitliche Verlängerung der Gesamttilgungsdauer wird jedoch die Bedeutung der erfolgten überplanmäßigen Tilgungen relativiert.**

#### **Vor dem Hintergrund**

- **einer Gesamtverschuldung des Landes von nahezu 20 Mrd. €,**
- **des Fehlens einer langfristigen Planung zur Rückführung eines nennenswerten Teils der Gesamtverschuldung und**
- **einer bisher andauernden guten konjunkturellen Lage**

**bewertet der Landesrechnungshof die Verlängerung der Gesamttilgungsdauer (durch drei Landtagsbeschlüsse) für die in den Jahren 2010 und 2011 aufgenommenen Kredite i. H. v. 821 Mio. € als haushaltswirtschaftlich besonders kritisch.**

#### **3.2.4 Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage und der Steuerschwankungsreserve**

Im Rahmen der Aufstellung des Nachtragshaushaltes 2015/2016<sup>6</sup> wurden die Planansätze zu den o. g. Entnahmen deutlich erhöht. Der Haushaltsplanansatz 2016 für Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage wurde von 0 € auf 182,1 Mio. € angehoben. Der Entnahmebetrag für

<sup>6</sup> GVBl LSA Nr. 25/2015, ausgegeben am 28. Oktober 2015.

2016 entspricht der für 2015 im Nachtragshaushalt 2015/2016 eingeplanten Zuführung. Der Nachtragshaushalt beinhaltet insbesondere für die vollständige Entnahme im Folgejahr keinen erklärenden Haushaltsvermerk.

Die Entnahmen 2016 aus der Steuerschwankungsreserve wurden von 50 Mio. € im Haushaltsplan 2015/2016 um weitere 50 Mio. € auf 100 Mio. € im Nachtragshaushalt 2015/2016 erhöht.

Zur Herstellung eines ausgeglichenen Haushaltes 2016 waren letztlich keine Entnahmen aus der Steuerschwankungsreserve oder der Allgemeinen Rücklage notwendig.

Der Landesrechnungshof hatte die Ansätze zur Allgemeinen Rücklage im Nachtragshaushalt 2015/2016, insbesondere hinsichtlich der vollständigen Entnahme des in 2015 zuzuführenden Betrages im Folgejahr, bereits in seinem Jahresbericht 2015, Teil 2 (Punkt 3.2.3.) als nicht nachvollziehbar kritisiert:

*„Mit Beschluss des Nachtragshaushaltes 2015/2016 wurde eine Zuführung von 182,1 Mio. € an die Allgemeine Rücklage (Kapitel 13 02, Titel 911 02) vorgesehen. Sie beinhaltet Deckungsmittel für Folgejahre. Gleichzeitig wurde im Nachtragshaushalt für 2016 die vollständige Entnahme der für 2015 vorgesehenen Zuführung (Kapitel 13 02, Titel 351 01) beschlossen. Dabei beinhaltet der Nachtragshaushalt zur vorgesehenen allgemeinverbindlichen Verwendung als Deckungsmittel für Folgejahre keinen Haushaltsvermerk. Auch zur vorgesehenen vollständigen Entnahme der Rücklage im Folgejahr fehlt ein Haushaltsvermerk, der die vorgesehene Verwendung der Mittel erklärt.*

*Es ist daher nicht ersichtlich, worauf die Notwendigkeit der Zuführung und der Entnahme dem Grunde und der Höhe nach zurückzuführen ist.*

*Insoweit erachtet der Landesrechnungshof diese Ansätze, insbesondere vor dem Hintergrund der Höhe der Zuführung zur Rücklage und der vollständigen Entnahme des zugeführten Betrages bereits im Folgejahr, als nicht nachvollziehbar.“*

**Der Landesrechnungshof hält an seiner Kritik zur nicht sachgerechten Veranschlagung fest.**

## 4 Entwicklung der Gesamtverschuldung und der Pro-Kopf-Verschuldung

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Gesamtverschuldung des Landes ab 1991. Sie bezieht die durch Sondervermögen u. ä. aufgenommenen Kredite ein:

Tabelle 9: Entwicklung der Gesamtverschuldung  
– in € –

Haushaltsjahr	Nettokredit- aufnahme bzw. Tilgung	Gesamtver- schuldung kumuliert	Pro-Kopf- Verschuldung <sup>a)</sup>
1991	851.300.805	851.300.805	302
1992	1.776.070.187	2.627.370.992	939
1993	1.760.313.696	4.387.684.688	1.579
1994	1.919.751.533	6.307.436.221	2.286
1995	1.811.807.454	8.119.243.675	2.964
1996	1.219.489.778	9.338.733.453	3.429
1997	1.584.851.606	10.997.722.382	4.071
1998	937.456.387	11.938.077.743	4.464
1999	900.036.177	12.853.447.052	4.853
2000	787.877.766	13.775.574.727	5.267
2001	712.491.511	14.504.859.129	5.621
2002	1.504.486.530	16.029.891.883	6.289
2003	921.521.570	16.960.649.310	6.722
2004	1.316.291.126	18.276.940.436	7.327
2005	998.195.052	19.275.135.489	7.805
2006	656.206.705	19.931.342.193	8.163
2007	0	19.931.342.193	8.262
2008	0	19.931.342.193	8.368
2009	-102.258.376	19.829.083.818	8.416
2010	611.926.865	20.441.010.683	8.754
2011	209.106.969	20.650.117.652	8.927
2012	-25.000.000	20.625.117.652	9.129
2013	-50.000.000	20.575.117.652	9.167
2014	-75.000.000	20.500.117.652	9.170
2015	-100.000.000	20.400.117.652	9.085
2016	-125.000.000	20.275.117.652	9.074
2017/HPI.	-100.000.000	20.175.117.652	9.077
2018/HPI.	-100.000.000	20.075.117.652	9.084

a) Auf Basis der jeweiligen Einwohnerzahl (Angaben des Statistischen Landesamtes), 2013: Einwohnerzahl am 31. Dezember 2013 (2.244.577), Mit Kabinettsbeschluss vom 26. Juli 2016 wurden die Ergebnisse der „6. Regionalisierten Bevölkerungsprognose Sachsen-Anhalt 2014 bis 2030“ zur einheitlichen Planungsgrundlage für alle Landesbehörden erklärt: 2014: 2.235.548, 2015: 2.245.470, 2016: 2.234.503, 2017: 2.222.747, 2018: 2.209.866.

Die Pro-Kopf-Verschuldung sinkt trotz der regelmäßigen Tilgungsleistungen nur in den Jahren 2015 und 2016. In den Jahren 2012, 2013 und 2014 erzeugt der Bevölkerungsrückgang trotz erfolgter Tilgungsleistungen im Ergebnis einen Anstieg, da sich die bestehende reduzierte Gesamtverschuldung in diesen Jahren auf immer weniger Einwohner verteilt. Die geleisteten Tilgungen kompensieren den Bevölkerungsrückgang über den Betrachtungszeitraum nahezu. Betrug die Pro-Kopf-Verschuldung 2012 noch 9.129 Mio. €, so beträgt sie 2018 nach den Planungen mit 9.084 € rund 45 € weniger.

Dieses zunächst positive Ergebnis wird von den fortgesetzten Schuldentilgungen getragen. Hinzu kommen die günstigeren Entwicklungen hinsichtlich des verlangsamten Bevölkerungsrückganges, die sich aus der 6. Regionalen Bevölkerungsprognose des Landes Sachsen-Anhalt 2014 bis 2030 ergeben.

Nach der im Doppelhaushalt 2017/2018 vorgesehenen Reduzierung der Schuldentilgung auf 100 Mio. € pro Jahr und dem weiterhin prognostizierten Rückgang der Bevölkerungszahlen ist bereits heute wieder ein Aufwuchs bei der Pro-Kopf-Verschuldung für das Land absehbar.

**Unter den aktuell vorliegenden Annahmen zum weiterhin bestehenden Rückgang der Bevölkerung wird erkennbar, dass eine jährliche Tilgungsleistung von mehr als 100 Mio. € erforderlich ist, um die Pro-Kopf-Verschuldung zukünftig zu verringern.**

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass auch in Zukunft entstehende Überschüsse, unter Beachtung der unter dem Punkt 3.1.5 gemachten Ausführungen, zur Rückführung von Landesschulden verwendet werden.**

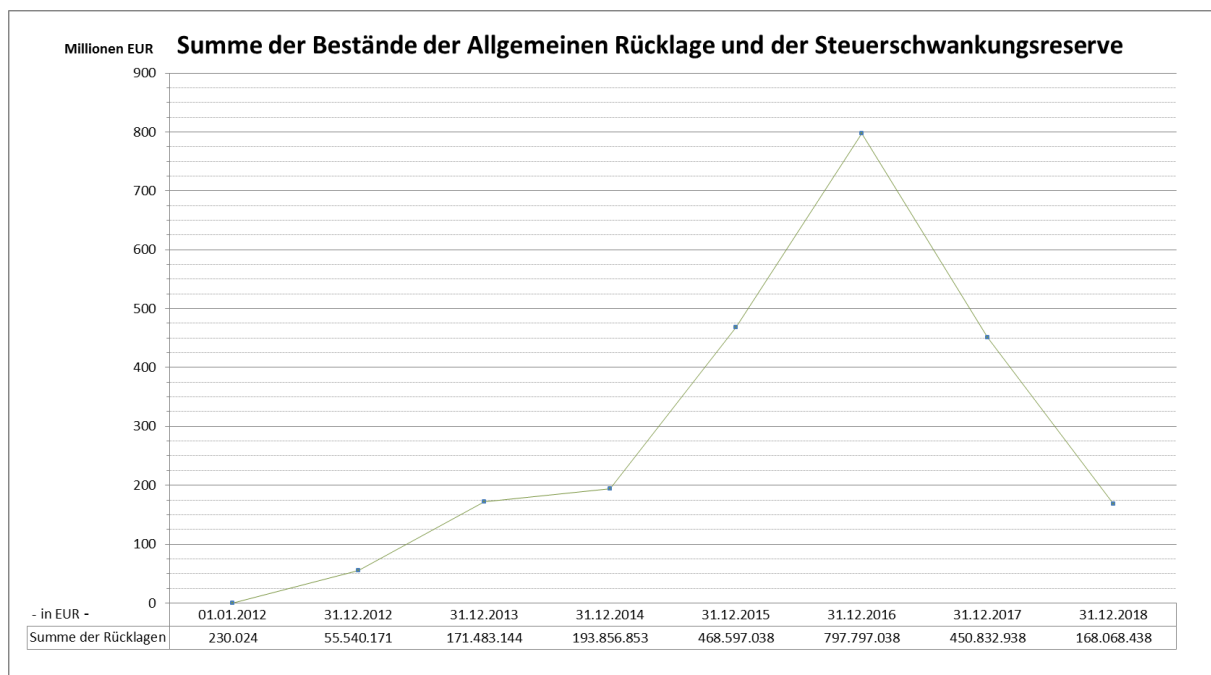
## **5 Entwicklung der Steuerschwankungsreserve und der Allgemeinen Rücklage bei ansteigendem Haushaltsvolumen**

Mit Umsetzung des in der 9. Sitzung des Ausschusses für Finanzen am 18. Januar 2017 getroffenen Beschlusses zur Überschussverwendung wurden im Rahmen des Haushaltsabschlusses 2016 Zuführungen zur Allgemeinen Rücklage von 109,8 Mio. € und zur Steuerschwankungsreserve von 219,4 Mio. € vorgenommen.

Tabelle 10: Entwicklung Bestände der Allgemeinen Rücklage und der Steuerschwankungsreserve auf Basis der Haushaltsrechnung 2014  
– in Mio. € –

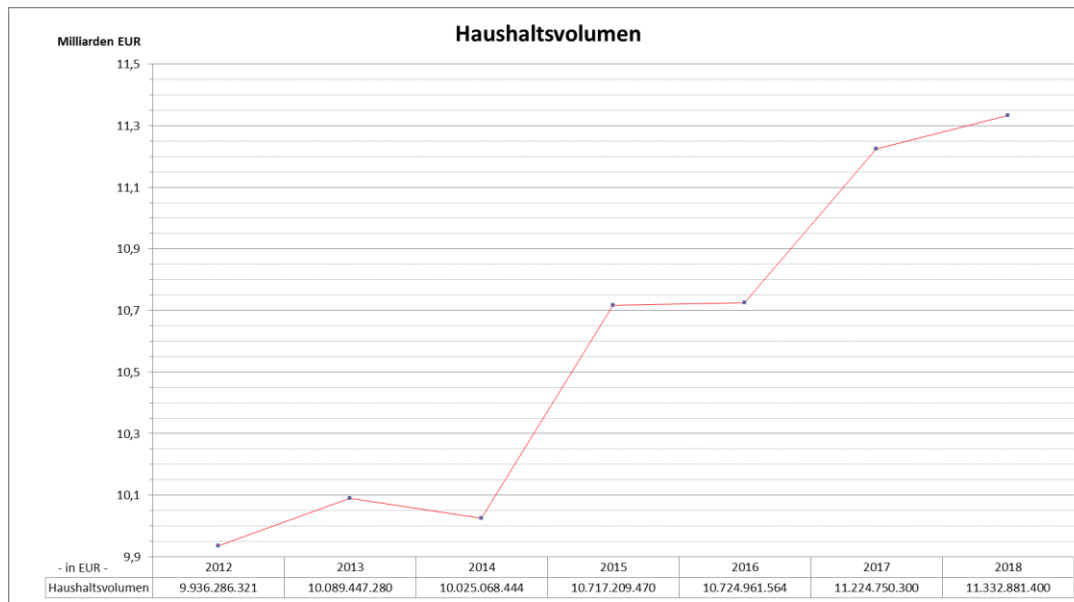
	Steuerschwankungsreserve	Allgemeine Rücklage
Anfangsbestand 1. Januar 2015	193,9	0,0
Zuführungen 2015	83,6	191,1
Entnahmen 2015	0,0	0,0
Endbestand 31. Dezember 2015	277,5	191,1
Zuführungen 2016	219,4	109,8
Entnahmen 2016	0,0	0,0
Endbestand 31. Dezember 2016	496,9	300,9

Die summierten Bestände der Steuerschwankungsreserve und der Allgemeinen Rücklage zeigen für die Jahre ab 2012 die folgende Bestandsentwicklung:



Rücklagenbestand für 2012 bis 2016 IST, 2017 und 2018 lt. HPI. 2017/2018

Die Entwicklung des Haushaltsvolumens für die Jahre 2012 bis 2018 zeigt Folgendes Bild:



Haushaltswolumen 2012 bis 2016 IST, 2017 und 2018 lt. HPI. 2017/2018

Das Haushaltsvolumen des Landes ist im Betrachtungszeitraum deutlich angestiegen.

Der Landesrechnungshof hält es für kritikwürdig, dass der formale Haushaltsausgleich 2017/2018 mit einem gegenüber dem Haushaltsjahr 2016 um rund 500 Mio. € bzw. 608 Mio. € erhöhten Haushaltsvolumen im Wesentlichen auf den geplanten (Netto-) Entnahmen aus der Allgemeinen Rücklage und der Steuerschwankungsreserve i. H. v. rund 347 Mio. € bzw. 283 Mio. € beruht. Hinzu treten die im Kapitel 13 02 (Allgemeine Bewilligungen) für die Jahre 2017 und 2018 geplanten allgemeinen Globalen Minderausgaben (972 01) von 160,0 Mio. € bzw. 163,1 Mio. €. Bezogen auf die Gesamtausgaben für die Jahre 2017 und 2018 von rund 11,2 Mrd. € bzw. 11,3 Mrd. € erreichen die nicht vertitelten Globalen Minderausgaben einen Anteil von jeweils über 1,4 %. Ihr Anteil übersteigt nach Ansicht des Landesrechnungshofes damit den als unkritisch geltenden Wert zum Ausgleich von Prognoseunsicherheiten für nicht benötigte Mittel im Haushaltsvollzug (sogenannte „Bodensatzabschöpfung“) von einem Prozent deutlich. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes wurden die Globalen Minderausgaben in dieser Höhe geplant, um den Haushaltsausgleich zu erreichen. Damit entscheidet die Verwaltung die vom Landtag beschlossenen Ausgabeermächtigungen nicht in Anspruch zu nehmen.

Der Zweck von Vorsorgeelementen besteht darin, dass bei einer negativen konjunkturellen Lage oder anderen unerwartet auftretenden und sich finanziell auswirkenden Problemlagen die Möglichkeit besteht, Einnahmeausfälle oder Ausgabenerhöhungen im Haushaltsvollzug kompensieren zu können. Insbesondere die Steuerschwankungsreserve hatte ursprünglich



die Zielsetzung, konjunkturbedingte Einnahmeschwankungen ausgleichen zu können.

Im Gesetz über die Steuerschwankungsreserve des Landes Sachsen-Anhalt vom 8. April 2008<sup>7</sup> waren nach § 5 Absatz 1 Entnahmen nur dann zulässig, wenn Mindereinnahmen den Betrag von 50 Mio. € (§ 3 Satz 1 Nr. 1) überschreiten. Die Landesregierung konnte für diesen Fall mit Zustimmung des Ausschusses für Finanzen des Landtages Mittel bis zur Höhe der Mindereinnahmen entnehmen, vermindert um den o. g. Betrag i. H. v. 50 Mio. €. Darüber hinaus war eine Entnahme erst ab dem Jahr 2010 zulässig (§ 5 Absatz 3).

Mit dem Haushaltsbegleitgesetz für das Jahr 2014 wurde das Gesetz über die Steuerschwankungsreserve geändert. Nach dem neu eingefügten § 5 Abs. 2 kann das Ministerium der Finanzen (mit Zustimmung des Ausschusses für Finanzen des Landtages) Mittel bis zur Höhe der in diesem Jahr aus dem Gesamthaushalt gedeckten und in Anspruch genommenen Ausgabereste, maximal in Höhe der Hälfte der überplanmäßigen Zuführungen zur Steuerschwankungsreserve, entnehmen. Dies ist unter der Voraussetzung möglich, dass im laufenden Haushaltsjahr ein Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben nicht möglich ist. Hintergrund für diese Änderung waren nach der Begründung zum Gesetzentwurf die mit der Erweiterung der Übertragbarkeit nicht ausgeschöpfter Ausgabeansätze tendenziell höheren Risiken für den Haushaltsvollzug im Jahr der Inanspruchnahme der Ausgabereste. Um diesem gesteigerten Risiko zu begegnen, sollte eine weitere Entnahmemöglichkeit geschaffen werden. Eine Mittelentnahme ist künftig auch dann möglich, wenn im Haushaltsvollzug ein Fehlbetrag drohe, die Gesamteinnahmen also unter den Gesamtausgaben liegen. Weiter heißt es in der Gesetzesbegründung, dass das Reservevermögen auch künftig vorrangig zum Ausgleich konjunktureller Einnahmeschwankungen gebildet und vorgehalten werden soll.

Das HG 2017/2018 sieht in seinen Sonderregelungen (§ 16 Absätze 2 und 3) vor, dass abweichend von den Regelungen des Gesetzes über die Steuerschwankungsreserve des Landes Sachsen-Anhalt im Jahr 2017 keine Mittel an die Steuerschwankungsreserve zugeführt werden (§ 3 Satz 1 Nr. 1) und im Jahr 2017 ein Betrag von 346,9 Mio.€ und im Jahr 2018 ein Betrag von 8,6 Mio. € entnommen (§ 5 Absatz 4 Satz 3) werden.

Die Entnahmen aus den Rücklagen, insbesondere aus der Steuerschwankungsreserve i. H. v. 630 Mio. € für die Haushaltsjahre 2017/2018 führen zu einer erheblichen Verringerung der in den Haushaltsjahren 2012 bis 2016 angesammelten Finanzbeträge.

**Derzeit besteht eine positive konjunkturelle Lage.**

---

<sup>7</sup> GVBl. LSA 2008, S. 146

**Der Landesrechnungshof erkennt in den Entnahmen eine zweckfremde Verwendung der in der Allgemeinen Rücklage und der Steuerschwankungsreserve angesparten Mittel. Als Vorsorgeelemente sollen sie negative konjunkturelle Lagen oder unerwartet auftretende Problemlagen mit finanzieller Auswirkung kompensieren. Beides liegt nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht vor.**

**Aus diesem Grund sieht der Landesrechnungshof die geplanten Rücklagenentnahmen und die Entnahmen aus der Steuerschwankungsreserve für die Haushaltsjahre 2017/2018 sehr kritisch. Zudem dienen sie der Finanzierung dauerhaft erhöhter Ausgaben.**

**Sie stellen damit nach Ansicht des Landesrechnungshofes eine gravierende Einschränkung des Gestaltungsspielraums für den Haushaltsvollzug 2017/2018 sowie für künftige Haushaltsjahre dar.**

### III Einzelne Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2015

#### 1 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

##### 1.1 Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie Vorgriffe

Die Haushaltsrechnung 2015 weist über- und außerplanmäßige Ausgaben sowie Vorgriffe von insgesamt rund 8,3 Mio. € aus.

Tabelle 11: Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie Vorgriffe seit 1991  
– in € –

Jahr	überplanmäßige Ausgaben	Vorgriffe	außerplanmäßige Ausgaben	zusammen
1991	171.764.029,08	168.662.715,79	40.491.645,11	380.918.389,98
1992	417.167.759,86	129.029.282,68	223.667.731,09	760.864.389,98
1993	346.544.360,91	2.752.630,08	53.575.280,26	402.872.271,25
1994*	26.274.799,10	3.475.988,88	96.824,65	29.847.612,64
1995	338.132.991,15	34.912.358,42	7.863.122,16	380.908.471,73
1996*	64.235.844,03	15.660.460,07	14.251.440,28	94.147.744,38
1997	455.123.263,56	9.472.400,11	30.819.717,22	495.415.380,89
1998	166.140.819,14	6.953.554,61	7.976.065,85	181.070.439,60
1999	176.062.822,59	7.410.672,47	56.447.378,13	239.920.873,18
2000	242.672.596,87	16.655.934,25	19.570.406,39	278.898.937,50
2001	123.381.095,81	15.935.246,28	32.697.701,97	172.014.044,05
2002*	43.990.057,75	10.187.026,75	126.156.367,08	180.333.451,58
2003	72.015.041,87	11.824.239,62	47.925.085,24	131.764.366,73
2004*	37.831.349,56	3.195.191,28	530.249,64	41.556.790,48
2005	83.467.402,34	691.154,48	153.802.796,49	237.961.353,31
2006*	8.349.984,01	999.362,17	3.563.107,93	12.912.454,11
2007*	14.797.235,51	36.400.544,43	1.922.714,00	53.120.493,94
2008	11.867.626,69	41.871.509,64	19.433.478,12	73.172.614,45
2009*	27.054.154,39	59.595.605,81	1.737.697,97	88.387.458,17
2010	39.804.191,93	7.705.465,01	417.622,36	47.927.279,30
2011*	38.690.707,85	0,00	274.671,14	38.965.378,99
2012*	18.010.118,30	2.410,95	0,00	18.012.529,25
2013	35.818.938,20	361,39	143.107.024,38	178.926.323,97
2014	27.267.793,17	115.198,51	7.853.858,70	35.236.850,38
2015*	2.813.842,77	34.918,49	5.413.645,34	8.262.406,60

\* unter Berücksichtigung Nachtragshaushaltsplan

Die Höhe über- und außerplanmäßiger Ausgaben inklusive der Vorgriffe ist in 2015 weiter zurückgegangen. Der Rückgang beträgt gegenüber dem Vorjahr rund 27 Mio. €. Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben betragen danach noch 8,262 Mio. €. Dies ist der seit 1991 niedrigste Betrag. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Gegensatz zum Jahr 2015 für 2014 ein Nachtragshaushalt, der notwendige Anpassungen im laufenden Haushaltsvollzug ermöglicht, nicht erstellt wurde.

Größter Einzelposten sind außerplanmäßige Ausgaben i. H. v. 5,2 Mio. €. Es handelt sich dabei um Zuschüsse für Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes im Rahmen des Gemeinschaftsaufgabe-Sonderrahmenplanes „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“, die dem § 9 Abs. 2 HG 2015/2016 unterfallen. Der Sonderrahmenplan lag bei Aufstellung des Haushaltsplanes 2015/2016 noch nicht vor. Den Ausgaben stehen Einnahmen vom Bund i. H. v. 3,1 Mio. € gegenüber. Dies entspricht dem Finanzierungsverhältnis von 60 % Bundesmitteln und 40 % Landesmitteln. Der die Einnahmen übersteigende Betrag war durch Nichtinanspruchnahme von Veranschlagungen im laufenden Haushaltsjahr bei Kapitel 15 02 auszugleichen.

Das Ministerium der Finanzen hat seine Zustimmung am 1. Dezember 2015 erteilt.

## 1.2 Über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen

In der Haushaltsrechnung für 2015 werden – wie im Vorjahr auch – zwei Fälle überplanmäßiger Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen aufgeführt. Deren Höhe beträgt insgesamt 21.926,21 €.

Außerplanmäßige Ausgaben, für die eine Einwilligung des Ministeriums der Finanzen nicht vorlag, enthält die Haushaltsrechnung nicht.

Tabelle 12: Entwicklung des Umfanges über- und außerplanmäßiger Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen seit 1991

<b>Haus- halts- jahr</b>	<b>Anzahl der Fälle</b>	<b>über-/außer- planmäßige Ausgaben ohne Einwil- ligung in Höhe von ...</b>	<b>Bemerkungen des Ministeriums der Finan- zen: Bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung hätte das Ministerium der Fi- nanzen Einwilligung erteilt in ...</b>
<b>1991</b>	99	<b>86,4 Mio. €</b>	
<b>1992</b>	80	<b>49,1 Mio. €</b>	
<b>1993</b>	82	<b>70,6 Mio. €</b>	
<b>1994</b>	41	<b>5,6 Mio. €</b>	
<b>1995</b>	50	<b>40,9 Mio. €</b>	
<b>1996</b>	39	<b>18,4 Mio. €</b>	16 Fällen in Höhe von rund 3,5 Mio. €
<b>1997</b>	36	<b>13,3 Mio. €</b>	11 Fällen in Höhe von rund 1,5 Mio. €
<b>1998</b>	42	<b>12,3 Mio. €</b>	11 Fällen in Höhe von rund 0,7 Mio. €
<b>1999</b>	51	<b>20,3 Mio. €</b>	14 Fällen in Höhe von rund 6,6 Mio. €
<b>2000</b>	45	<b>24,8 Mio. €</b>	14 Fällen in Höhe von rund 16,0 Mio. €
<b>2001</b>	43	<b>6,0 Mio. €</b>	18 Fällen in Höhe von rund 1,7 Mio. €
<b>2002</b>	12	<b>1,8 Mio. €</b>	5 Fällen in Höhe von rund 0,4 Mio. €
<b>2003</b>	16	<b>2,9 Mio. €</b>	1 Fall in Höhe von rund 1,7 Mio. €
<b>2004</b>	19	<b>3,5 Mio. €</b>	4 Fällen in Höhe von rund 0,3 Mio. €
<b>2005</b>	7	<b>6,2 Mio. €</b>	2 Fällen in Höhe von rund 30.000 €
<b>2006</b>	11	<b>1,0 Mio. €</b>	4 Fällen in Höhe von rund 0,8 Mio. €
<b>2007</b>	16	<b>48,2 Mio. €</b>	9 Fällen in Höhe von rund 47,9 Mio. €
<b>2008</b>	28	<b>43,3 Mio. €</b>	17 Fällen in Höhe von rund 42,5 Mio. €
<b>2009</b>	20	<b>59,9 Mio. €</b>	16 Fällen in Höhe von rund 59,8 Mio. €
<b>2010</b>	12	<b>0,5 Mio. €</b>	7 Fällen in Höhe von rund 0,3 Mio. €
<b>2011</b>	8	<b>1,6 Mio. €</b>	8 Fällen in Höhe von rund 1,6 Mio. €
<b>2012</b>	3	<b>894,62 €</b>	3 Fällen in Höhe von 894,62 €
<b>2013</b>	6	<b>260.585,31 €</b>	–
<b>2014</b>	2	<b>44.086,73 €</b>	–
<b>2015</b>	2	<b>21.926,21 €</b>	–

Die Ursachen für die Inanspruchnahme der nicht genehmigten überplanmäßigen Ausgaben 2015 von insgesamt 21.926,21 € sind in der Anlage I zur Haushaltsrechnung dargestellt. Es handelt sich um zwei Sachverhalte. Danach waren im ersten Fall Rechtsverpflichtungen zu erfüllen und im zweiten Fall eine Fehlbuchung ursächlich.

Im Einzelnen wird ausgeführt:

*Kapitel 03 21 – Sonderaufgaben der Landespolizei, Titel 511 62 – Geschäftsbedarf sonstige Gebrauchsgegenstände; 2.852,34 €*

Bei den überplanmäßigen Ausgaben handelt es sich um rechtsverpflichtend zu zahlende Portogebühren, die im Rahmen von Lastschrifteinzügen nach Annahmeschluss für Auszahlungsanordnungen noch kurz vor Jahreswechsel abgerufen wurden. Ein Schaden ist dem Land nicht entstanden.

*Kapitel 09 09 – Erstattungen der EU durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft – EGFL, Titel 631 01 – Sonstige Zuweisungen – Rückzahlungen von Überzahlungen im Rahmen der Maßnahmen der VO (EG)1257/99 von 19.073,87 €*

Die überplanmäßige Ausgabe wurde aufgrund eines Büroversehens aus diesem Titel ausgezahlt. Es handelt sich um den EU-Anteil, dem entsprechende Einnahmen bei Kapitel 09 02 Titel 119 41 gegenüber stehen. Insoweit ist dem Land ein Schaden nicht entstanden.

**Der Landesrechnungshof nimmt die nachvollziehbaren Ausführungen des Ministeriums der Finanzen zur Kenntnis.**

1.3 Weitere nicht ausgewiesene über- und unterplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen

Im Kapitel 09 08<sup>8</sup> weist der Einnahmetitel 346 07<sup>9</sup> einen Korrespondenzvermerk beim Ausgabetitel 893 01<sup>10</sup> aus. Nach dem Korrespondenzvermerk beim Ausgabetitel erhöht oder vermindert sich der Ansatz um die Mehr- oder Mindereinnahmen.

Die Mehreinnahmen betragen 454.006,25 €. Das Ausgabesoll entsprechend des Haushaltsplanes und der genehmigten Ausgabereste beträgt insgesamt 21.298.962,25 €. Unter Berücksichtigung der Mehreinnahmen würde die Ausgabeermächtigung 21.752.968,50 € betragen. Tatsächlich hat das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie bei diesem Titel aber 23.753.414,41 € verausgabt.

<sup>8</sup> Zuwendungen der EU – 2007 bis 2013 durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) und für den Fischereisektor durch den Europäischen Fischereifonds (EFF)

<sup>9</sup> Zuschüsse für Investitionen von der EU

<sup>10</sup> Zuschüsse für Investitionen an Sonstige im Inland

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie teilte hierzu Folgendes mit:

- „In der Anlage ist die Berechnung der Ausgabeermächtigung (Ausgaberest 2015 des gesamten Kapitels 09 08) dargestellt. Mögliche Ausgabereste 2015 insgesamt 5.811.335,45 €.
- Titel 893 01 weist zwar lt. Haushaltsvermerk einen Vorgriff i. H. v. 2.000.445,91 € auf, jedoch wurde bei der TGr. 69 Ausgabeermächtigung lt. Haushaltsvermerk i. H. v. 7.466.644,10 € nicht in Anspruch genommen (quasi Ausgaberest 2014).
- Dieser bei TGr. 69 nicht verbrauchte Ausgaberest 2014 wurde im Rahmen der Deckungsfähigkeit der EU-Mittel teilweise bei Titel 893 01 verausgabt.“

Die Erläuterungen des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft und Energie zur Überziehung des Haushaltsansatzes bei Titel 893 01 sind für den Landesrechnungshof nachvollziehbar. Dem Land ist kein Schaden entstanden. Gleichwohl war der Haushaltsvermerk der TGr. 69 lediglich für die bezogene TGr. ausgebracht und galt folglich nicht für Titel 893 01.

Darüber hinaus weist der Landesrechnungshof daraufhin, dass das Land das Kapitel 09 08 auch nicht für insgesamt deckungsfähig erklärt hat.

**Der Landesrechnungshof erkennt darin eine nicht genehmigte überplanmäßige Ausgabe.**

**Er geht davon aus, dass eine nachträgliche Billigung der Ausgaben durch den Landtag erfolgt.**

## **2 Ausgabereste im Einzelplan 19 – Informations- und Kommunikationstechnologie**

Im Vergleich zum Vorjahr sowie im Mehrjahresvergleich ist ein deutlicher Anstieg der gebildeten Ausgabereste zu verzeichnen. Ein Betrag von ca. 4 Mio. € der gebildeten Ausgabereste entfällt auf einen Ausgabeansatz, der mit einer Zuweisung des Bundes zur Unterstützung des Breitbandausbaus und von Digitalisierungsprojekten korrespondiert. Hinzu treten Ausgabereste von weiteren rund 1,4 Mio. € im Zusammenhang mit zweckgebunden Einnahmen.

Tabelle 13: Entwicklung der zu übertragenden Haushaltsreste im Einzelplan 19  
– in € –

2010	2011	2012	2013	2014	2015
7.076.923	3.060.917	5.264.385	4.835.816	1.812.922	7.997.648

Die Anlagen „*Berechnung der bewilligten Ausgabereste*“ und „*den Ausgaberesten zu Grunde liegende Maßnahmen*“ (in der Haushaltsrechnung 2014 die Anlagen XV und XVI) wurden mit der Haushaltsrechnung 2015 nicht vorgelegt. Die einzelnen Ausgabereste können daher nicht konkret geprüft werden.

Die Höhe der gebildeten Ausgabereste im Einzelplan 19 lag bei allen Haushaltsstellen rechnerisch im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel unter Beachtung der nach § 7 HG 2015/2016 vorzunehmenden Kürzung bei den Hauptgruppen 5 (50 %) und 6 (75 %).

Die geplante Deckung der Ausgabereste geht aus der Haushaltsrechnung und den Anlagen zur Haushaltsrechnung nicht vor.

Gemäß Nr. 3. a) Haushaltsausgabereste-Erlass vom 5. März 2015 ist eine Deckung aus dem Gesamthaushalt grundsätzlich nur im Umfang der Eckwerteunterschreitung des jeweiligen Einzelplanes möglich.

Nach Nr. 3. d) des Erlasses ist die Berechnung der Über- oder Unterschreitung wie folgt geregelt: Dem Eckwert sind die mit Deckung aus dem Gesamthaushalt übertragenen Ausgabereste zur Hälfte zuzurechnen (vgl. Tabelle 14; außer Reste aus Personalaufwand). Diesem Betrag wird der bereinigte tatsächliche Zuschussbedarf (Zuschussbedarf abzüglich Vorklammer-Tatbestände abzüglich Personalaufwand) gegenübergestellt (vgl. Tabelle 15).

Für den Einzelplan 19 führt die Anwendung des Erlasses zu dem Ergebnis einer Eckwerteunterschreitung von 4.650.461 €.

## SOLL

Tabelle 14: Eckwert SOLL  
– in € –

Eckwert <sup>11</sup> Einzelplan 19	85.688.700
½ Ausgabereste 2014/2015	906.461
Ergebnis	<b>86.595.161</b>

## IST

Tabelle 15: Berechnung des bereinigten Zuschussbedarfs  
– in € –

Ausgaben lt. Haushaltsrechnung	92.086.452
Einnahmen lt. Haushaltsrechnung	-6.670.227
Personalaufwand HGr. 4 lt. Haushaltsrechnung	-2.018.933
Vorklammer-Tatbestand (ITN-XT) lt. Haushaltsrechnung	-1.452.592
Bereinigter tatsächlicher Zuschussbedarf	<b>81.944.700</b>

Eine entsprechende Berechnung des Ministeriums der Finanzen liegt dazu nicht vor.

<sup>11</sup> Bekanntgegeben durch das Ministerium der Finanzen mit LT-Drs. 6/3761.



Nach der oben dargestellten Berechnung liegt zwar eine Eckwerteunterschreitung vor. Diese ist jedoch der Höhe nach nicht ausreichend, um die Ausgabereiste vollständig aus dem Gesamthaushalt decken zu können (Eckwerteunterschreitung von 4.650.461 € abzüglich Ausgabereist von 7.997.648 € ergibt eine Unterdeckung von 3.347.187 €).

Nach Nr. 3. b) Haushaltsausgabereiste-Erlass sind die über die Eckwerteunterschreitung hinausgehenden Ausgabereiste im Vollzug durch Einsparungen an anderer Stelle im Einzelplan zu decken. Ausgenommen davon sind Ausgabereiste bei Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen (im Einzelplan 19 i. H. v. 5.389.066 €), deren Deckung aus dem Gesamthaushalt erfolgen kann. Die übrigen Ausgabereiste i. H. v. 2.608.582 € müssen im Vollzug durch Einsparungen an anderer Stelle im Einzelplan 19 gedeckt werden.<sup>12</sup>

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium der Finanzen darlegt, wie die Deckung der Ausgabereiste im Haushaltsvollzug erfolgt ist.**

### **3 Mangelnde Transparenz und fehlende Begründung bei der Umsetzung der Städtebauförderung im Einzelplan 14 – Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr**

Im Kapitel 14 02 – Allgemeine Bewilligung – ist die TGr. 61 mit folgender Zweckbestimmung eingerichtet: Kompensationszahlungen durch den Bund aufgrund des Gesetzes zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz) und dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz. Die Titel 894 61 – Zuschüsse für Investitionen für Maßnahmen der Wohnraumförderung – und 916 61 – Zuführung an den Wohnraumförderfonds – sind gegenseitig deckungsfähig.

Jedoch ist der Titel 894 61 im Kapitel 14 02 in den Haushaltsjahren 2015 und 2016 mit „0“ als Leertitel veranschlagt.

–Titel 894 61 in € – Haushaltsansatz	0
IST-Ausgaben	228.800
Mehrausgaben	228.800

<sup>12</sup> Die vorrangige Anrechnung der Eckwerteunterschreitung auf die Ausgabereiste im Zusammenhang mit zweckgebundenen Einnahmen ist sachgerecht, da erst diese Einnahmen zu einer Eckwerteunterschreitung geführt haben.

–Titel 916 61 in € –	
Haushaltsansatz	22.967.000
IST-Ausgaben	22.738.200
Minderausgaben	228.800

Nach den Erläuterungen im Haushaltsplan 2015/2016 finanziert der Wohnraumförderfonds die Wohnraumförderprogramme des Landes Sachsen-Anhalt. Er wird durch die Investitionsbank Sachsen-Anhalt als revolvingender Fonds geführt.

Damit hat der Haushaltsgesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass die Mittel dauerhaft für Wohnraumförderzwecke zur Verfügung stehen. Direkte Zuschüsse aus dem Landeshaushalt sollten nicht mehr gewährt werden.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Landesverwaltung den politischen Willen, die Wohnungsbauförderung über den Wohnraumförderfonds umzusetzen, im Haushaltsvollzug nicht vollständig berücksichtigte.

Auch das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr teilte dem Landesrechnungshof in seiner Stellungnahme vom 20. März 2017 zur Haushaltsrechnung 2015 bezüglich der o. a. Haushaltsstellen mit, dass das Zahlungsgeschehen der Wohnungsbauförderung „von Auszahlung aus Haushaltstiteln auf Auszahlung aus dem Fonds umgestellt“ wurde.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass auch bei gegenseitiger Deckungsfähigkeit der Ausgaben in der o. a. TGr. 61 die vorgenommene Umschichtung und damit die Ausgaben nicht transparent sind. Auch wenn eine Begründung der Abweichung aufgrund der Regelungen im Runderlass des Ministeriums für Finanzen vom 26. Januar 2010 i. V. m. HG 2015/2016 nicht zwingend erforderlich ist, würde diese die Transparenz erhöhen. Die Gründe für das Abweichen vom vorgesehenen Förderverfahren (Umsetzung durch die Investitionsbank) sollten dem Parlament nachvollziehbar dargelegt werden.

**Der Landesrechnungshof hält eine transparente Begründung der Abweichung für die Titel 894 61 und 916 61 bei der Haushaltsrechnung für zweckmäßig.**

## 4 Fortschreibung von Ansätzen ohne Bewirtschaftungsabsicht

### Feststellungen zu ausgewählten Haushaltsstellen in Einzelplan 07 – Ministerium für Bildung

#### Kapitel 07 07 – Schulen allgemein

TGr. 70 – Internationale Beziehungen im Bildungsbereich – Internationaler Schüler- und Leh-  
reraustausch – Regionalpartnerschaften

In dieser TGr. wurden für das Haushaltsjahr 2015 Einnahmen des Bundes in Höhe von 9.800 € geplant. Diese Einnahmen wurden nicht vereinnahmt. Eine Ausgabe in gleicher Höhe bei Titel 681 70 – Zuschüsse für die Entsendung von Lehrern erfolgte nicht.

Für die Jahre 2016, 2017 und 2018 waren bzw. sind ebenfalls Ansätze in Höhe von 9.800 € veranschlagt. Gemäß den Titelübersichten (endgültiges IST 2016) wurden auch im Haushaltsjahr 2016 keine Ausgaben getätigt bzw. Einnahmen erzielt.

Das Ministerium für Bildung teilte dem Landesrechnungshof mit Schreiben vom 24. März 2017 dazu mit,

*„(...) dass die Veranschlagung vorsorglich erfolgte, indem der Ansatz der Vorjahre durchgeschrieben wurde. Auch sei keine weitere Bewirtschaftung des Titels 681 70 zu erwarten. (...)“*

Gemäß VV Nr. 1.1. zu § 11 LHO dürfen nur diejenigen Einnahmen und Ausgaben veranschlagt werden, die im Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam werden.

Der Antwort des Ministeriums für Bildung zufolge ist keine weitere Bewirtschaftung des Titels 681 70 zu erwarten.

Vor diesem Hintergrund ist es für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar, warum ein Ansatz fortgeschrieben wird, obwohl dieser ganz offensichtlich sowohl im HHJ 2015 als auch in den darauffolgenden Haushaltsjahren nicht mehr kassenwirksam wurde bzw. zukünftig wird.

Diese Vorgehensweise der „Durchschreibung von Ansätzen“ steht nach Auffassung des Landesrechnungshofes auch dem Erfordernis entgegen, wonach Ausgaben mit größtmöglicher Genauigkeit zu errechnen oder zu schätzen sind.

**Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass entgegen einer bloßen „vorsorglichen“ Fortschreibung von Ansätzen die VV Nr. 1.1 zu § 11 LHO bei der Veranschlagung von Einnahmen und Ausgaben zu beachten sind.**

## 5 Fehlende Buchung kassenwirksamer Einnahmen im Haushaltsjahr

### Kapitel 07 07 – Schulen allgemein

TGr. 75 – Innovationen im Bildungswesen/Modellprogramme

In dieser TGr. waren im Jahr 2015 Einnahmen in Höhe von 218.000 € veranschlagt.

Lt. Haushaltsrechnung 2015 sind im Titel 231 75 keine Mittel vereinnahmt worden. Gemäß Titelübersichten des Jahres 2016 wurden diese Mittel erst im darauffolgenden Jahr vereinnahmt.

Das Ministerium für Bildung teilte dem Landesrechnungshof mit Schreiben vom 24. März 2017 dazu Folgendes mit:

*Die veranschlagten Einnahmen von 218.000 EUR sind 2015 eingegangen und waren auch in der Titelübersicht (aggregiert) Dezember/vorl. IST 2015 bei Kapitel 07 07 Titel 231 75 als eingegangen ausgewiesen. Im Rahmen der Jahresabschlussprozesse 2015 wurden jedoch von MF (ohne Abstimmung mit MK/MB) 218.000 EUR von 2015 nach 2016 umgebucht. Die Titelübersicht (aggregiert) Dezember/endg. 2015 weist die Korrekturbuchung für den Monat Dezember aus. Der Grund lag darin, dass es im Rahmen der Bewirtschaftung der Bundesmittel durch MB/MK im Haushaltsvollzug 2015 zu einer Überzahlung einer bei Kapitel 07 07 Titel 231 75 erzeugten Annahmeanordnung in Höhe von 218.000 EUR kam, da das entsprechende Kassenzeichen zweimal als Zahlungsgrund verwendet wurde. Eine zweite Sollstellung gleicher Höhe mit anderem Kassenzeichen wurde demgegenüber nicht bedient. Die Überzahlung wurde im Rahmen der Jahresabschlussprozesse durch Umbuchung in das Folgejahr aufgelöst, ebenfalls wurde die in gleicher Höhe offen gebliebene Sollstellung übertragen. Im Ergebnis führte das zur konstatierten Mindereinnahme von 218.000 EUR in 2015. Eine Korrektur im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten war aus Zeitgründen nicht mehr möglich.*

Die beschriebene haushaltstechnische Vorgehensweise zu diesem Titel nimmt der Landesrechnungshof zur Kenntnis.

Gemäß § 81 Abs. 2 Nr. 1a) LHO sind in der Haushaltsrechnung die IST-Einnahmen anzugeben.

Den Ausführungen des Ministeriums für Bildung zufolge wurden die bei Titel 231 75 für das Jahr 2015 veranschlagten Einnahmen in Höhe von 218.000 € auch im Jahr 2015 vereinnahmt.

nahmt. Allerdings erfolgte eine Umbuchung in das Haushaltsjahr 2016. Ergänzend teilte das Ministerium mit, dass eine entsprechende Korrektur der Umbuchung aus „Zeitgründen“ nicht mehr möglich war.

Der Landesrechnungshof hält diese, auf „Zeitgründen“ beruhende, Erklärung für unzureichend und insbesondere nicht vereinbar mit § 81 Abs. 2 Nr. 1a LHO. Die IST-Einnahmen in Höhe von 218.000 € wurden im HHJ 2015 vereinnahmt und hätten demzufolge auch in der Haushaltsrechnung ausgewiesen werden müssen.

**Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass alle Einnahmen verursachungsgerecht sowohl in das entsprechende Haushaltsjahr als auch gemäß dem zugrundeliegenden Zweck gebucht werden müssen.**

## **6 Landesbetriebe und Anstalten des öffentlichen Rechts**

Die Anlage VII der Haushaltsrechnung 2015 enthält eine Übersicht über den Jahresabschluss bei Landesbetrieben.

Die Darstellung in der Haushaltsrechnung nach § 85 Abs. 1 Satz 3 LHO erfolgt, wie mit dem Landesrechnungshof abgestimmt, in Form einer verkürzten Bilanz und einer reduzierten Gewinn- und Verlustrechnung.

Eine Ausnahme davon bildet die Sozialagentur (Kapitel 05 07). Sie wurde als Landesbetrieb mit kameraler Haushaltsführung errichtet und reicht eine Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben des Jahres 2015 aus.

Die Anstalten des öffentlichen Rechts werden von der Anlage VII zur Haushaltsrechnung nicht umfasst.

### **6.1 Landesbetriebe im Einzelplan 09**

#### **6.1.1 Kapitel 09 80 – Landesforstbetrieb**

Der Landesforstbetrieb hat im Haushaltsjahr 2015 einen Jahresüberschuss i. H. v. 5.912.646,36 € erzielt.

Der Landesforstbetrieb hat von dem o. a. Gewinn bereits einen Betrag von 3.135.600,00 € im Jahr 2016 an den Landeshaushalt abgeführt (Kapitel 09 80 Titel 121 44).

Zwischen dem Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie und dem Ministerium der Finanzen besteht Einvernehmen hinsichtlich nachfolgender Gewinnverwendung:

Tabelle 16: Gewinnverwendungsvorschlag des Ministeriums der Finanzen  
– in € –

Jahresüberschuss	5.912.646,36
abzüglich: Zuführung zur Rücklage für Gewinne aus Grundstücks- veräußerungen gemäß § 1 Abs. 3 Satz 2 der Sonderver- einbarung	-1.162.236,29
abzüglich: Zuführung zur Gewinnrücklage in Höhe von höchstens 15 % des Jahresüberschusses	-712.561,51
verbleiben: Ablieferung an den Landeshaushalt	4.037.848,56
davon: Ablieferung in 2016	3.135.600,00
<b>davon: Ablieferung in 2017</b>	<b>902.248,56</b>

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie übersandte dem Landesrechnungshof mit dem Jahresabschluss und seinem Prüfbericht die Betriebsergebnisrechnung des Landesforstbetriebes gemäß § 87 Abs. 2 LHO.

Im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses hat der Landesrechnungshof auch diese Betriebsergebnisrechnung ausgewertet. Er weist daraufhin, dass z. B. die Aussagen des Geschäftsführers im Lagebericht für den Bereich des Holzhandels nicht mit den Angaben der Betriebsergebnisrechnung übereinstimmen. So führte der Betriebsleiter im Lagebericht des Testatexemplares aus, dass der Betrieb durch den Holzhandel 4,51 Mio. € Umsatzerlöse erzielt hat. Nach den Angaben der Betriebsergebnisabrechnung betrugen die Erlöse aus dem Holzhandel lediglich 3.446.280,88 €.

Ähnliche Feststellungen hat der Landesrechnungshof auch bei der Auswertung der Erläuterungen der GuV, Position Umsatzerlöse Holzverkauf in Verbindung mit der Betriebsergebnisrechnung getroffen. Entsprechend der Angaben zur GuV betrugen die Umsatzerlöse aus dem Holzverkauf 41.999.000,00 €.

Der Betriebsergebnisabrechnung entnahm der Landesrechnungshof, dass die Umsatzerlöse aus dem Holzverkauf insgesamt 41.368.086,44 € betrugen.

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie konnte diesen Punkt bis zum Redaktionsschluss nicht klären.

**Für den Landesrechnungshof sind die o. a. unterschiedlichen Darstellungen nicht nachvollziehbar.**

**Der Landesforstbetrieb ist bis zur Klärung der oben aufgezeigten Differenzen zwischen Betriebsergebnisabrechnung und Jahresabschluss von der Entlastung auszunehmen.**

## 6.2 Landesbetriebe, Anstalten des öffentlichen Rechts im Einzelplan 15, Kapitel 15 03

### 6.2.1 Allgemein

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie legte dem Landesrechnungshof die Jahresabschlüsse 2015 der hier veranschlagten Landesbetriebe und Anstalten des öffentlichen Rechts erst mit Schreiben vom 30. Januar 2017 vor.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass der Jahresabschluss von Landesbetrieben *„...innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf des Wirtschaftsjahres ... dem Ministerium der Finanzen und dem Landesrechnungshof vorzulegen,“* ist<sup>13</sup>.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie künftig für eine zeitnahe Erstellung und Vorlage der jeweils erforderlichen Unterlagen Sorge trägt.**

### 6.2.2 Kapitel 15 03 Titel 682 38 und 891 38 Zuschüsse an den Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft

Die Landesregierung weist in der Anlage VII zur Haushaltsrechnung 2015 nur eine vorläufige Bilanz des Landesbetriebes für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft aus.

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie übersandte den Jahresabschluss dem Landesrechnungshof am 30. Januar 2017. Dem Landesrechnungshof lag zum Prüfungszeitpunkt der Haushaltsrechnung kein Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2015 sowie keine Entscheidung über die Gewinnverwendung vor.

Der Landesrechnungshof verweist in diesem Zusammenhang ebenfalls auf die bestehende Vorlagefrist von sechs Monaten (Punkt 6.2.1).

**Der Landesrechnungshof empfiehlt daher, die o. g. Titel des Kapitels 15 03 so lange von der Entlastung auszuschließen, bis das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie die Unterlagen vorlegt und dem Landesrechnungshof eine Prüfung möglich war.**

<sup>13</sup> Vgl. Nr. 3.3 des Grundsatzerlasses zu den Landesbetrieben nach § 26 LHO vom 11. Juli 2012, zul. geändert durch Erlass vom 22. November 2016

### 6.2.3 Kapitel 15 03 TGr. 62 Talsperrenbetrieb Sachsen-Anhalt

Die erforderliche Genehmigung der Entlastung des Talsperrenbetriebes durch das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie und das Ministerium der Finanzen liegt derzeit noch nicht vor (vgl. § 109 Abs. 3 LHO).

**Der Landesrechnungshof empfiehlt daher, die TGr. 62 des Kapitels 15 03 so lange von der Entlastung auszuschließen, bis das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie die entsprechende Genehmigung vorlegt.**

### 6.2.4 Kapitel 15 03 TGr. 63 Zuschüsse an die Landesanstalt für Altlastenfreistellung

Mit Beschluss vom 25. Mai 2016 hat der Verwaltungsrat der Geschäftsführung für das Geschäftsjahr 2015 Entlastung erteilt.

Die erforderliche Genehmigung des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft und Energie und des Ministeriums der Finanzen liegt derzeit noch nicht vor (vgl. § 109 Abs. 3 LHO).

**Der Landesrechnungshof empfiehlt daher, die TGr. 63 des Kapitels 15 03 so lange von der Entlastung auszuschließen, bis das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie die entsprechenden Unterlagen vorlegt.**



## IV Lage der Kommunalfinanzen

### 1 Vorbemerkungen

Bei der Erstellung des vorliegenden Berichts wurde u. a. auf die Auswertung von Datenmaterial des Statistischen Bundes- bzw. Landesamtes Sachsen-Anhalt zurückgegriffen, um einen allgemeinen Überblick über die Haushalts- und Finanzlage der Kommunen zu vermitteln. Überwiegend erfolgte dabei die Verwendung der Ergebnisse der kommunalen Jahresrechnungsstatistik. Diese lagen jedoch nicht für alle Untersuchungen gleichermaßen vor, sodass zur Beurteilung der kommunalen Haushalts- und Finanzsituation auch die Kassenstatistik herangezogen werden musste.

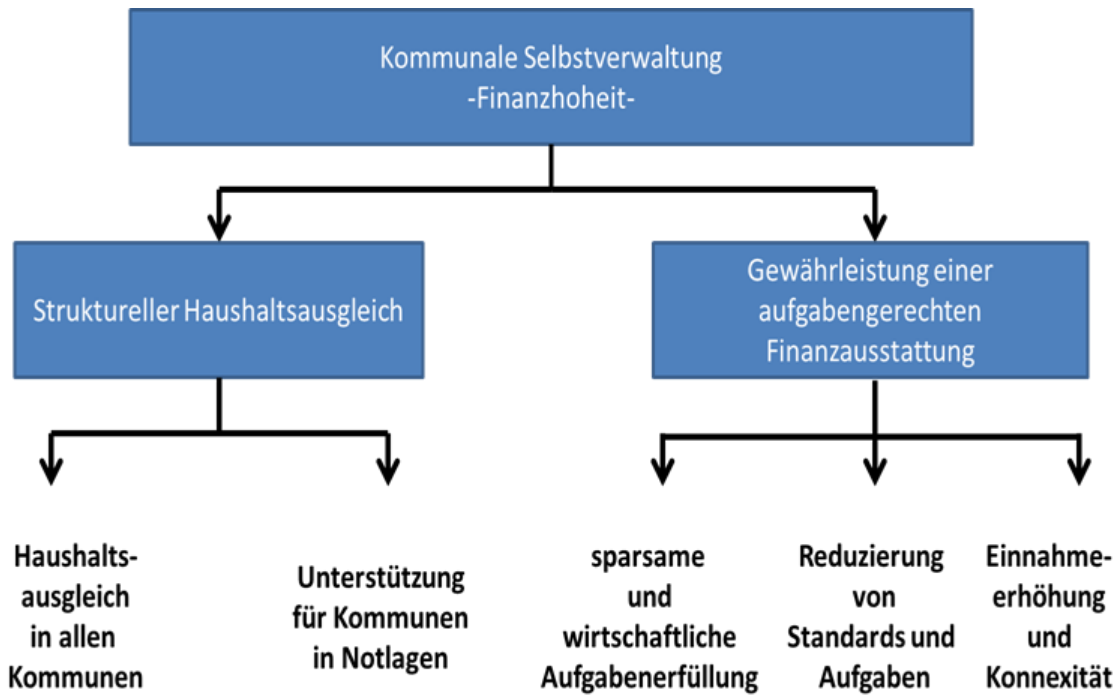
Darüber hinaus werden wesentliche Ergebnisse der Prüfungstätigkeit der überörtlichen Kommunalprüfung des Landesrechnungshofes im Jahr 2016 bei Kommunen und Zweckverbänden dargestellt und mit Empfehlungen und Feststellungen des Landesrechnungshofes verknüpft.

### 2 Einleitung

Die Kommunalfinanzen werden durch die Gesamtheit aller finanzwirtschaftlich wirksamen Tätigkeiten der kommunalen Gebietskörperschaften bestimmt, die von vielen unterschiedlichen Parametern abhängig sind. Hierzu gehören neben weiteren Faktoren die gesamtwirtschaftliche konjunkturelle Entwicklung, das Steueraufkommen, der kommunale Finanzausgleich (KFA) und die Veränderung von Rechtsvorschriften (z. B. Steuergesetzgebung).

Die Finanzhoheit der Kommunen ist als Ausprägung der kommunalen Selbstverwaltung verfassungsrechtlich garantiert. Damit dieses Recht auch vor Ort entsprechend genutzt und ausgestaltet werden kann, sind solide und ausgewogene kommunale Finanzen erforderlich. Kurzfristig ist hierfür ein strukturell ausgeglichener Kommunalhaushalt<sup>14</sup> die Voraussetzung, der mittel- und langfristig in eine angemessene und aufgabengerechte Finanzausstattung eingebettet ist.

<sup>14</sup> Das gilt sowohl für Ergebnis- und Finanzplanung als auch für Ergebnis- und Finanzrechnung.



Eigene Darstellung - Rahmenbedingungen und Determinanten der kommunalen Haushaltswirtschaft

Unabhängig davon muss es Kernanliegen sein, in einem stetig, wiederholt und dynamisch ablaufenden Prozess, die individuelle Aufgabenerfüllung der Kommunen zielgerichtet und dauerhaft im Hinblick auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu optimieren.<sup>15</sup> Ihre bestehende Verantwortung können die Kommunen im Rahmen ihrer Finanzhoheit jedoch nur dann wahrnehmen, wenn die Finanzierung der öffentlichen Aufgabenerfüllung staatlicherseits in eine aufgabengerechte kommunale Finanzausstattung unter Beachtung des Konnexitätsprinzips eingebettet ist. Um dies zu gewährleisten, muss als wesentliche Voraussetzung stets eine sorgfältige und transparente Gesetzesfolgenabschätzung seitens des Landes vorliegen. Denn nur dadurch wird klar, ob die Kommunen bei neuen Gesetzesvorhaben zusätzlich belastet werden (z. B. bei Aufgabenübertragungen und Standarderhöhungen), in welchem Maße dies erfolgt und wie hoch etwaige Kompensationen sein müssen, z. B. Entflechtungsgesetz.

Darüber hinaus sollten die bei der Aufgabenerfüllung gesetzten Standards in einem kontinuierlichen Prozess und in Anwendung eines geeigneten (praxistauglichen) Instrumentariums regelmäßig überprüft werden. Dazu muss u. a. in jeder Kommune perspektivisch ein zielorientiertes Steuerungssystem entwickelt und umgesetzt werden, das auf dem transparenten Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) aufbaut und dessen Möglichkeiten - erforderlichenfalls auch bei der Haushaltskonsolidierung - konsequent nutzt.

<sup>15</sup> Vgl. § 98 Abs. 2 KVG-LSA.

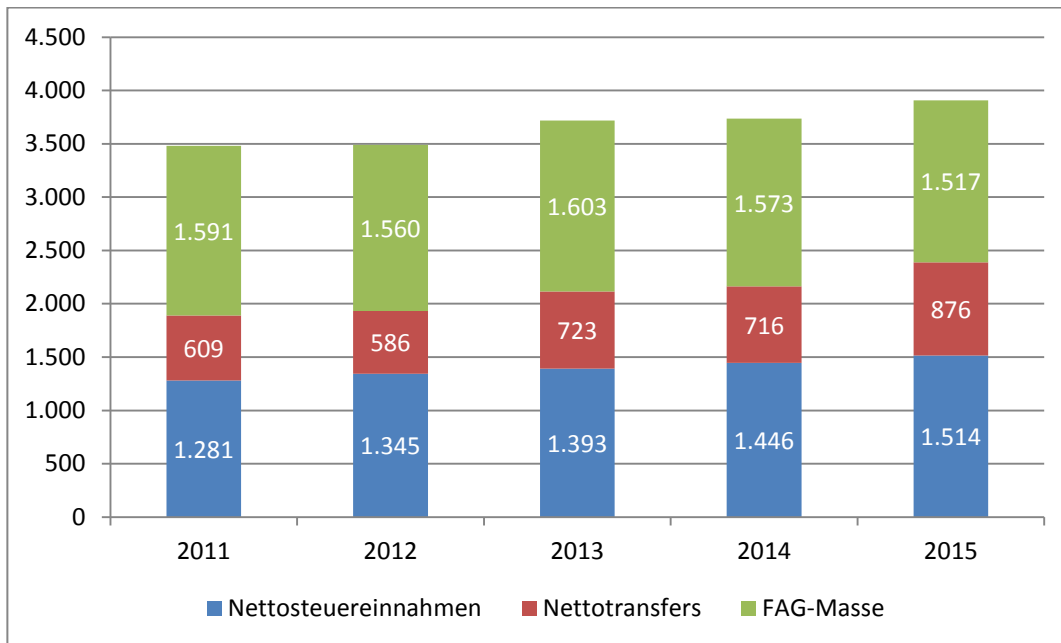
Der folgende Abschnitt betrachtet als Ausgangspunkt zunächst die finanzielle Situation der Kommunen im Land Sachsen-Anhalt aus Sicht des Landesrechnungshofes mit seinen wesentlichen Faktoren. Zur Bestimmung des Status quo erfolgt dazu eine Auswertung verschiedener statistischer Daten zur kommunalen Haushalts- und Finanzlage. Darauf aufbauend wird eine Einschätzung der Chancen und Risiken der kommunalen Finanzen im Land Sachsen-Anhalt und ein Ausblick auf deren mögliche weitere Entwicklung vorgenommen. Zudem erfahren bei den Erörterungen dieses Abschnitts bestehende Interdependenzen zwischen der Kommunalfinanzierung und dem Landeshaushalt des Landes Sachsen-Anhalt eine Berücksichtigung.

### **3 Gesamtüberblick und Finanzierungssalden**

Für die Einschätzung der finanziellen Lage der Kommunen sind sowohl die entsprechenden Einnahmen als auch die im Zuge der Erfüllung öffentlicher Aufgaben entstehenden Ausgaben von Bedeutung. Der bei einem Vergleich dieser beiden Größen entstehende Saldo gibt einen ersten Anhaltspunkt darüber, wie die Finanzlage der Kommunen eingeschätzt werden kann. Um diese Bewertung vornehmen zu können, werden zunächst die wesentlichen Einnahme- und Ausgabearten, deren voraussichtliche Entwicklung und die öffentliche Aufgabenerfüllung in ausgewählten Bereichen betrachtet und beurteilt.

#### **3.1 Entwicklung kommunalen Einnahmen**

Die Finanzausstattung der Kommunen im Land Sachsen-Anhalt setzt sich im Wesentlichen aus eigenen Steuereinnahmen, den Nettotransfers (z. B. KiFöG) und dem Finanzausgleich (Schlüsselzuweisungen und besondere Ergänzungszuweisungen) zusammen. Sie verbesserte sich in den Jahren 2011 bis 2015 sukzessive.

**Entwicklung kommunaler Ist-Einnahmen in Sachsen-Anhalt 2011 bis 2015 (Mio. €)**

Eigene Darstellung - Quelle: Ministerium der Finanzen

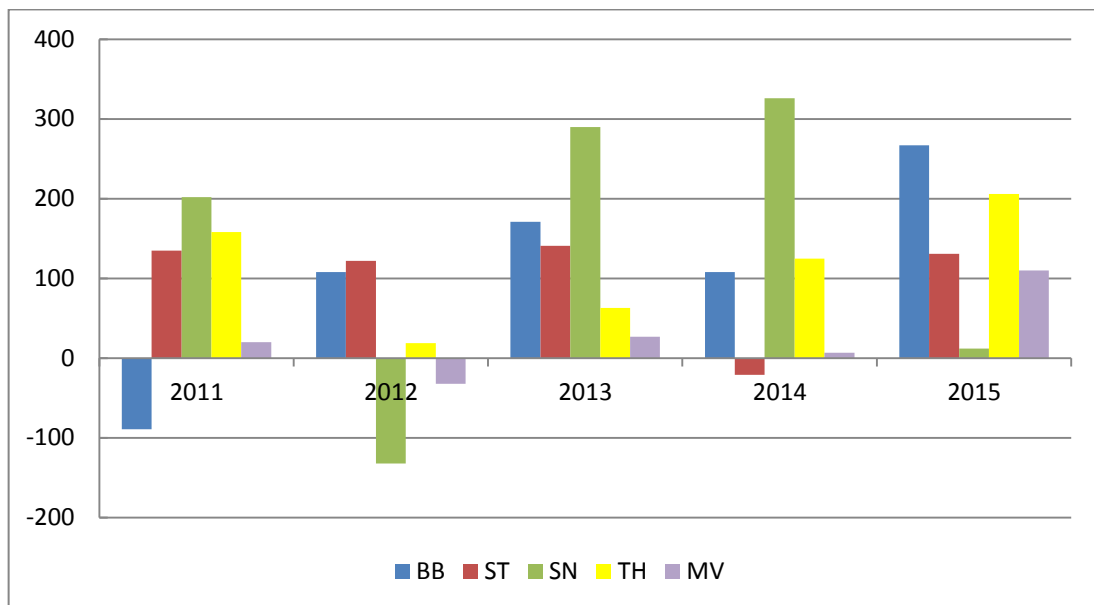
Wie aus der Abbildung zu erkennen ist, erhöhten sich die Einnahmen der Kommunen im kurzfristigen Zeithorizont langsam aber kontinuierlich. Die drei wesentlichen kommunalen Finanzierungskomponenten entwickelten sich dabei jedoch unterschiedlich. Während sich Nettotransfers und Steuereinnahmen um 43,8% bzw. 18,2% im o. a. Zeitabschnitt steigerten, hat sich die FAG-Masse von 2011 bis 2015 um 4,7% vermindert. Die sehr positive Einnahmentwicklung der Kommunen bei den eigenen Steuereinnahmen und den Nettotransfers haben somit den Rückgang bei der FAG-Masse überkompensiert. Damit haben sich die kommunalen Einnahmen im Vergleichszeitraum 2011 bis 2015 um 12,2 % erhöht.

Allerdings führt die isolierte Betrachtung der kommunalen Einnahmen lediglich zu einem unvollständigen Eindruck im Hinblick auf die kommunale Haushalts- und Finanzsituation. Es müssen daher auch die durch die Kommunen zu erledigenden öffentlichen Aufgaben und die daraus resultierenden Ausgaben betrachtet werden, um zu einer höheren Aussagekraft und zu einer Einschätzung bzw. Wertung zu gelangen. Dies ist insbesondere zur Beantwortung der Frage erforderlich, ob die zur kommunalen Aufgabenerledigung erforderliche Finanzausstattung (noch) angemessen ist oder nicht.

Einen höheren Aussagewert als die bloße Einnahmeentwicklung hat der sogenannte Finanzierungssaldo (bereinigte Einnahmen abzüglich bereinigter Ausgaben). In der nächsten Ab-

bildung werden daher die entsprechend saldierten Zahlungsströme der Gemeinden und Gemeindeverbände Sachsen-Anhalts im Vergleich mit den anderen neuen Flächenländern (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Thüringen) dargestellt:

**Finanzierungssalden der Gemeinden und Gemeindeverbände (Kernhaushalte)  
von 2011 bis 2015 im Vergleich der neuen Flächenländer (in Mio. €)**



Eigene Darstellung - Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik ab 2014

Abgesehen vom Jahr 2014, in dem der Finanzierungssaldo der Gemeinden und Gemeindeverbände in Sachsen-Anhalt leicht negativ war, konnte während der o. a. Zeitreihe in vier von fünf Jahren ein Überschuss verzeichnet werden.

Mit Ausnahme des Jahres 2014 war dieser im Verhältnis zur Vergleichsgruppe darüber hinaus auch relativ konstant. Hervorzuheben ist, dass sich aus dem negativen Finanzierungssaldo des Jahres 2014 kein Trend entwickelt hat, sondern dass 2015 wieder ein positives Ergebnis dieser Kennzahl zu verzeichnen war.

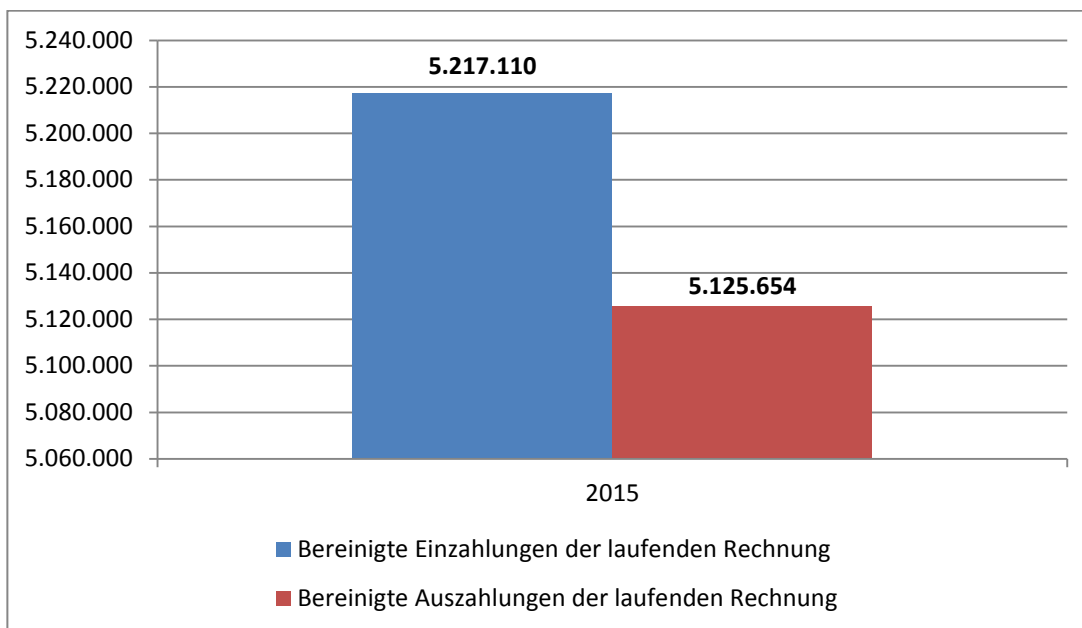
### 3.2 Auswertung der Kassenstatistik 2015

Unterstützend zur Lagefeststellung und -beurteilung der Haushalts- und Finanzsituation für die Kommunen kann, insbesondere hilfsweise im kurzfristigen Zeitfenster, auch die Auswertung der Kassenstatistik dienen. Hierfür erfolgt zunächst die Gegenüberstellung der bereinigten Ein- und Auszahlungen der laufenden Rechnung. Diese stellen die Einzahlungen und

Auszahlungen der Kommunen (früher Verwaltungshaushalt) ohne besondere Finanzierungsvorgänge wie bspw. Tilgung von Verbindlichkeiten am Kreditmarkt oder Zuführungen zu Rücklagen dar (früher Vermögenshaushalt).

Nach der Kassenstatistik 2015 entwickelten sich die Salden der bereinigten Einzahlungen und Auszahlungen für die Kommunen folgendermaßen:

### Bereinigte Ein- und Auszahlungen der Kommunen 2015 (in 1.000 €)



Eigene Darstellung - Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Gemeindefinanzen, Kassenstatistik 2015 (Landes-systematik), S. 12

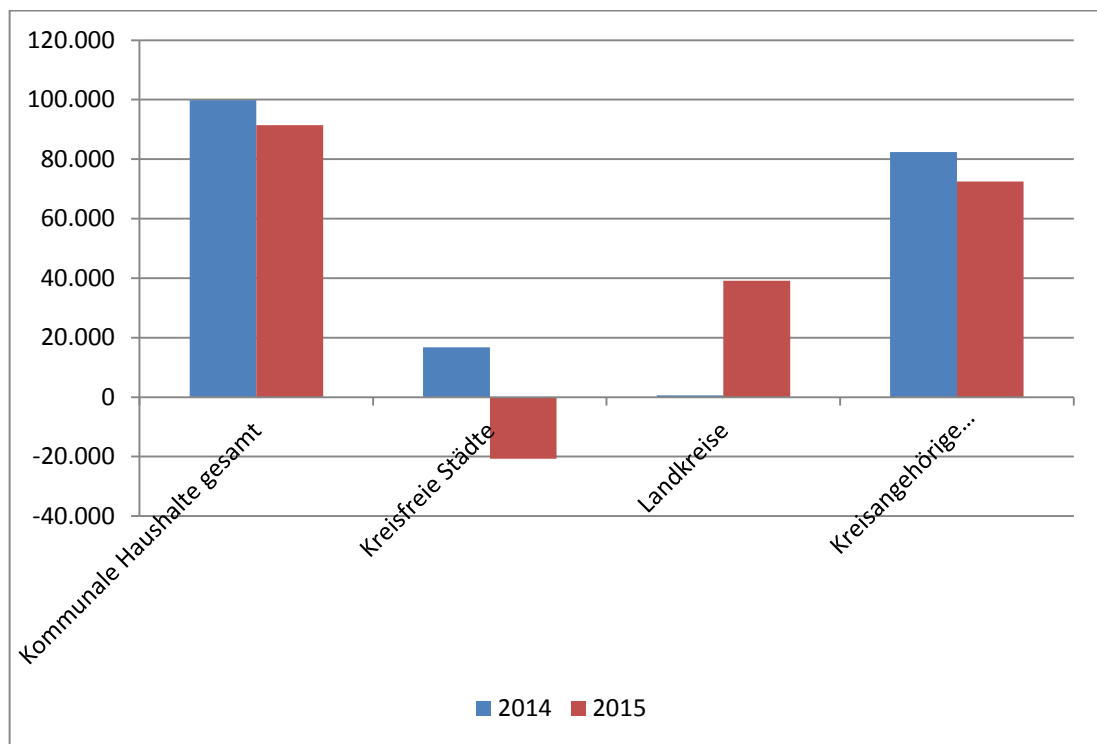
Die bereinigten kommunalen Einzahlungen überstiegen im Jahr 2015 die Summe der bereinigten Auszahlungen um 91.456.000 €. Dies ist zunächst einmal grundsätzlich positiv zu werten. Allerdings schrumpfte dieser Überschuss im Vergleich zu 2014 um 8.325.000 oder 8,3 %.

Die Gesamtbetrachtung der bereinigten Ein- und Auszahlungen aller Kommunen kann jedoch mitunter zu falschen Schlüssen führen, da die Kommunen teilweise ganz unterschiedliche Aufgaben zu erfüllen haben. Dies kann bei den verschiedenen Gebietskörperschaften trotz eines positiven Gesamtsaldos für alle Kommunen in Sachsen-Anhalt auch zu negativen Ergebnissen bei einzelnen Kommunen führen. Aufgrund der unterschiedlichen Aufgaben der jeweiligen Gebietskörperschaften (Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Ge-

meinden) ist es daher ergänzend zu den bisherigen Betrachtungen auch wichtig, den Saldo der laufenden Rechnung verteilt nach Gebietskörperschaften zu untersuchen.

Das Ergebnis ist in der folgenden Abbildung dargestellt:

### Saldo der laufenden Rechnung nach Gebietskörperschaften (in 1.000 €)



Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Gemeindefinanzen – Einzahlungen und Auszahlungen – Kassenstatistik 2015 (Landessystematik), S. 18.

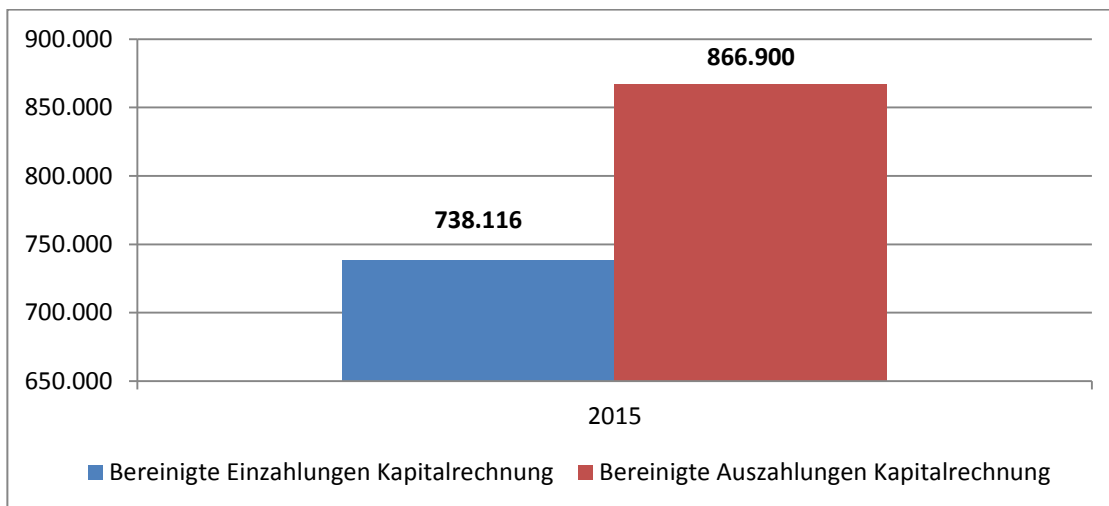
Der Überschuss im Finanzierungssaldo geht bei den kreisangehörigen und kreisfreien Gebietskörperschaften im Vergleich zwischen 2014 zu 2015 zurück, am deutlichsten bei den kreisfreien Städten. Man erkennt, dass die Entwicklung der Kommunalfinanzen in Bezug auf die jeweilige Gebietskörperschaft (Landkreis, kreisfreie Stadt und kreisangehörige Gemeinden) sehr heterogen ist. Es bleibt abzuwarten, ob und ggf. inwieweit sich diese Tendenz in den Folgejahren verstetigt.

Grundsätzlich gilt: Je geringer der Überschuss aus der laufenden Rechnung ist, desto weniger Mittel stehen für die Kapitalrechnung und somit für Neu- bzw. Ersatzinvestitionen der Kommunen oder zur Bildung von Rücklagen zur Verfügung. Die KfW schätzt den 2015 bestehenden Investitionsrückstand (Instandhaltungsstau) in ihrem Bericht „KfW-Kommunalpanel 2016“ für alle Kommunen in Deutschland auf 136 Mrd. €.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Grundlage ist die Panelerhebung bei Landkreisen, Städten und Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern (ohne Stadtstaaten).

Grundlage für jede öffentliche Aufgabenerfüllung ist die Infrastruktur. Diese zu erhalten bzw. an den jeweiligen Bedarf anzupassen ist eine wesentliche Funktion des öffentlichen Sektors zur Sicherstellung einer stetigen öffentlichen Aufgabenerfüllung. Hierzu sind die bedarfsweise erforderlichen Neu-/Ersatzinvestitionen rechtzeitig zu planen und durchzuführen. Sofern diese nicht oder nicht mehr im erforderlichen Umfang umgesetzt werden können, wird es zwangsläufig mittel- und langfristig zu einer Gefährdung der öffentlichen Aufgabenerfüllung kommen. Die Abbildung der Investitionen erfolgt z. B. in der Kapitalrechnung der Kassenstatistik und weist für 2015 folgenden Stand für die Kommunen auf:

### Bereinigte Ein- und Auszahlungen der Kapitalrechnung 2015 (in 1.000 €)



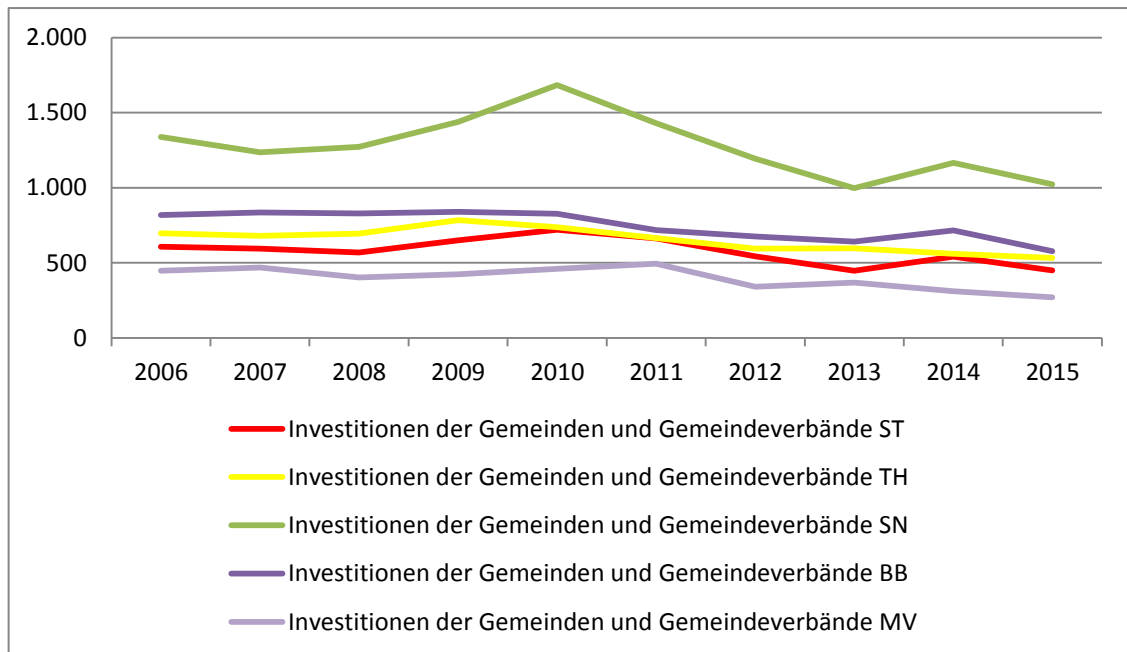
Eigene Darstellung, Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Gemeindefinanzen, Kassenstatistik 2015 (Landesstatistik), S. 14

Der Saldo der Kapitalrechnung ist mit -128.784.000 € - wie bereits im Jahr 2014 (-254.975.000 €) - negativ. Allerdings hat er sich im Vergleich zum Vorjahr deutlich verbessert. Mögliche Erklärungsansätze könnten die Auflösung bzw. Verringerung von Rücklagen sowie die Heranziehung von Mitteln der STARK-Programme für Investitionen oder für Tilgungen sein.

Zwar liegen dem Landesrechnungshof über die Gesamtentwicklung der kommunalen Rücklagen keine weiteren Daten vor, jedoch sind Daten über die Investitionstätigkeit aufgrund statistischer Erhebungen vorhanden. Daraus geht hervor, dass im Vergleich mit anderen Flächenländern die Investitionen der Kommunen in Sachsen-Anhalt (absolut und relativ gesehen) seit Jahren zurückgehen. Dabei ist das Ausgangsniveau der Investitionsausgaben in Sachsen-Anhalt zudem niedriger als in den meisten der in den folgenden Abbildungen zum Vergleich herangezogenen Flächenländer:

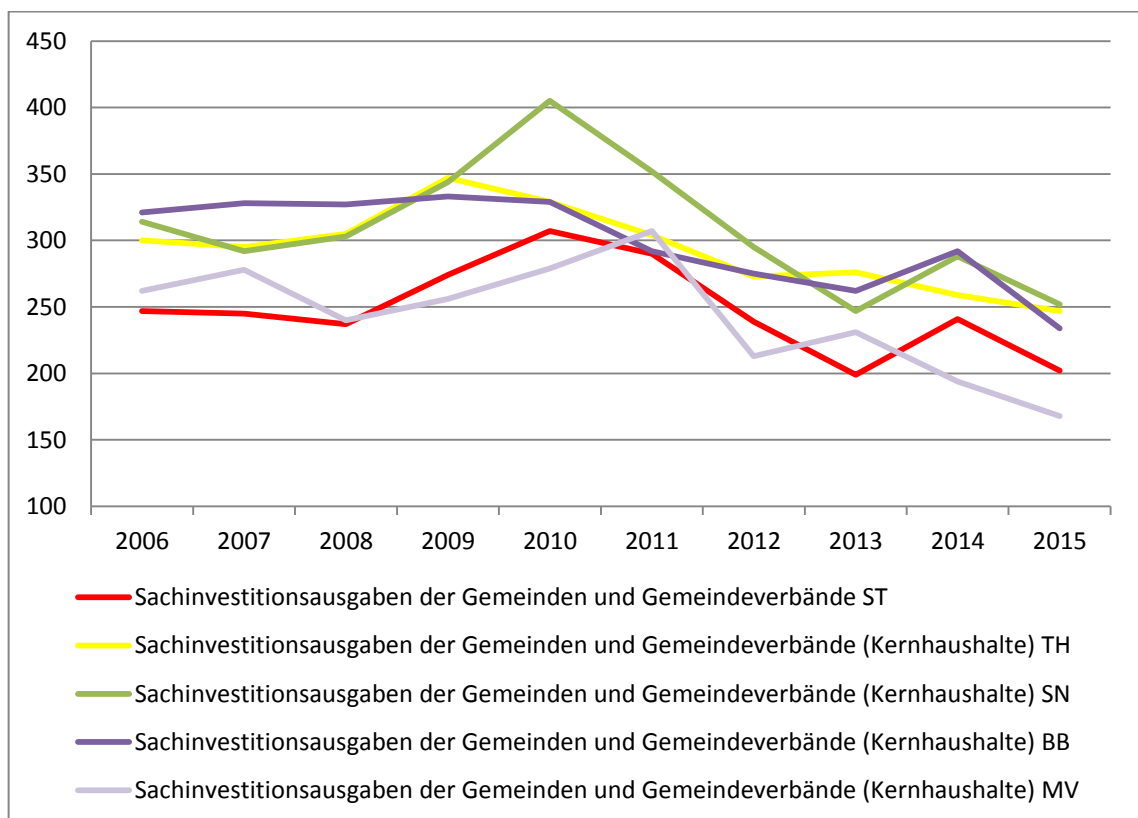


### Sachinvestitionsausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände (in Mio. €)



Eigene Darstellung – Quelle: Statistisches Bundesamt, ab 2014 Kassenstatistik

### Sachinvestitionsausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände (in €/Einw.)



Eigene Darstellung – Quelle: Statistisches Bundesamt, ab 2014 Kassenstatistik

Die kontinuierlich zurückgehenden kommunalen Sachinvestitionsausgaben führen mittel- bis langfristig zu einer Vernachlässigung der Infrastruktur und in der Folge zu einer Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung, sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht.

Als Gesamtbild für die Situation in Sachsen-Anhalt ergibt sich somit aus Sicht des Landesrechnungshofes, dass der negative Saldo der kommunalen Kapitalrechnung primär aufgrund der gestiegenen Tilgung von Krediten im Kontext der STARK-Programme zu sehen ist. Trotz herrschendem Konsolidierungsdruck auf die Kommunen darf es aus Sicht des Landesrechnungshofes keine Vernachlässigung der Investitionen geben, da eine funktionierende Infrastruktur die Grundlage für die gegenwärtige und zukünftige öffentliche Aufgabenerfüllung ist. Sie kann mittel- und langfristig nur durch entsprechende (Neu- oder Ersatz-) Investitionen gesichert werden, die rechtzeitig und in dem notwendigen Umfang erfolgen. Darüber hinaus sind Investitionen die Basis für Wachstum und Beschäftigung und beeinflussen die (zukünftige) Wirtschafts- und Finanzkraft einer Kommune und letztlich die des gesamten Landes wesentlich. Land und Kommunen müssen daher mit geeigneten Maßnahmen sicherstellen, dass dieses Fundament trotz bestehender Konsolidierungszwänge tragfähig bleibt. Im Hinblick auf die Kommunen ist darauf hinzuweisen, dass das NKHR als neues Rechnungswesen in der Lage ist, den Ressourcenverzehr periodengerecht abzubilden. Dadurch wird transparent, welche Ressourcen in einer Rechnungsperiode verbraucht wurden, damit diese zur dauerhaften Sicherstellung der öffentlichen Aufgaben wieder ersetzt werden.

**Der Landesrechnungshof erwartet die konsequente Nutzung der mit der Einführung des NKHR gewonnenen zusätzlichen Informationen bei der kommunalen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage zur wirksamen Steuerung von Investitionen. Insbesondere beim Abbau und der Vermeidung von Investitions-/Instandhaltungsrückständen sowie der Anpassung vorhandener Infrastruktur an neue gesellschaftliche Erfordernisse sind die jeweils geeigneten Verfahren der statischen und dynamischen Investitionsrechnungen, Kosten-Nutzen-Analysen und betriebswirtschaftliche Methoden zu Bedarfsbemessungen und -analysen im kommunalen Bereich zu nutzen.**

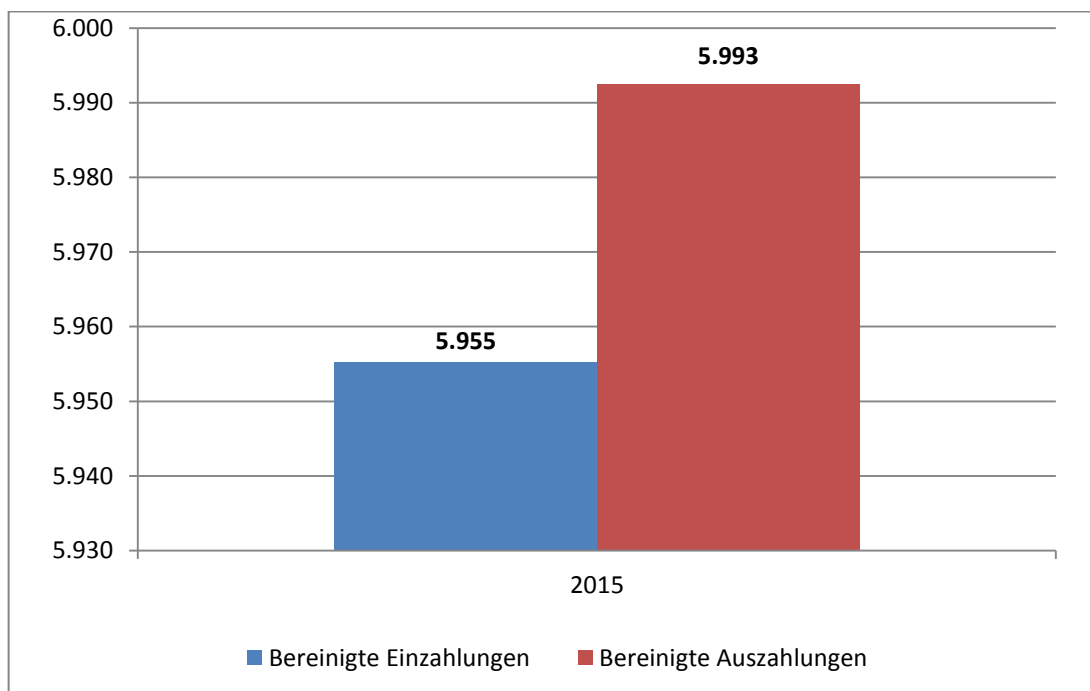
**Entscheidungen mit weitreichenden Auswirkungen auf die jeweilige kommunale Haushalts- und Finanzsituation sind unter Beachtung aller relevanten Parameter – wie auch in Bezug auf den kurz-, mittel- und langfristigen Bedarf sowie auf die Folgekosten – vorzubereiten, umzusetzen, zu dokumentieren und zu evaluieren. Bei Entwicklung und Verbesserung der hierfür in den Kommunen erforderlichen Expertise sind**

**vor allem die Hauptverwaltungsbeamten, aber auch die Bediensteten der Kämmereien, der Bauämter, der Rechnungsprüfungsämter sowie die der Kommunalaufsichtsbehörden gefordert.**

Die bisher isoliert vorgenommenen Betrachtungen der laufenden Ein- und Auszahlungen für die Verwaltungstätigkeit sowie die Investitionen werden im Folgenden zusammengeführt, um einen Eindruck von der Gesamtsituation der kommunalen Haushalte in Sachsen-Anhalt zu bekommen.

Die Salden der laufenden Einnahmen und Ausgaben einerseits und der Kapitalrechnung andererseits fließen in den Gesamtsaldo der Finanzrechnung der Kommunen ein. Dieser stellt sich im Jahr 2015 wie folgt dar:

#### **Gesamtsaldo der Finanzrechnung der Kommunen 2015 (in Mio. €)**



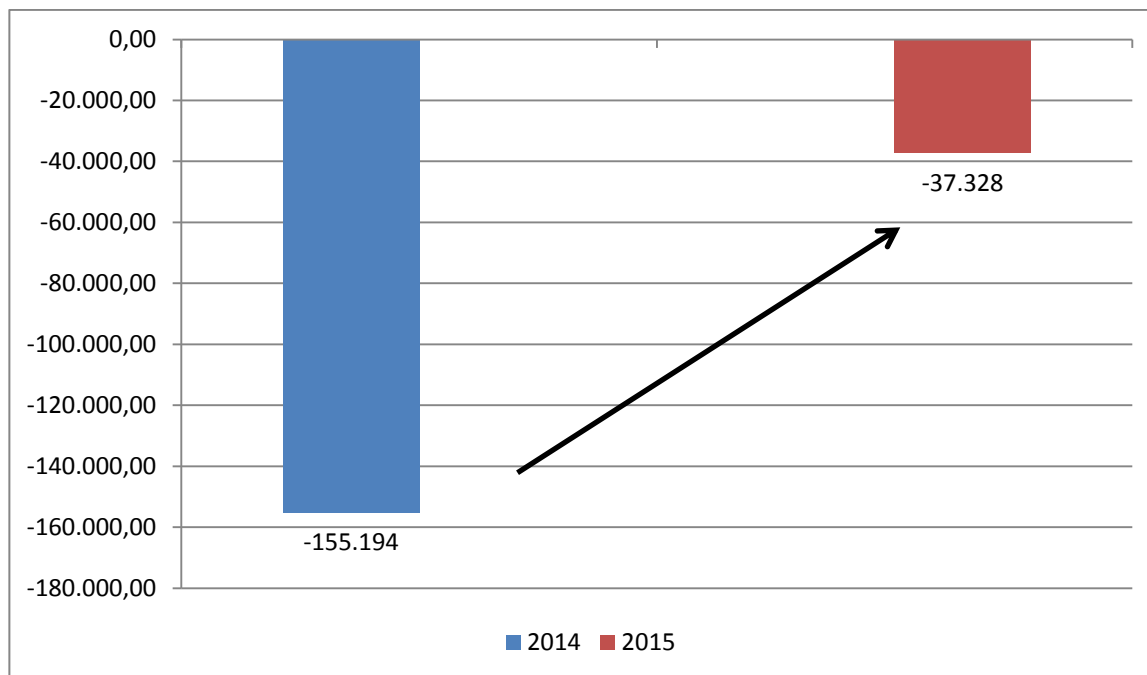
Eigene Darstellung - Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Gemeindefinanzen, Kassenstatistik 2015 (Landes-systematik), S. 12

Es ist der obigen Abbildung zu entnehmen, dass die bereinigten Auszahlungen die bereinigten Einnahmen der Kommunen im Jahr 2015 um ca. 38 Mio. € (0,7 %) übersteigen. Diese Tatsache ist insbesondere vor dem Hintergrund negativ zu bewerten, dass sich die Gesamteinnahmesituation der Kommunen in den vergangenen Jahren stetig verbessert hat (siehe Abbildung Gesamteinnahmen der Kommunen in Sachsen-Anhalt 2011 bis 2015). Es ist den Kommunen lediglich gelungen, einen leicht positiven Saldo bei den bereinigten Einnahmen

gen/Auszahlungen der laufenden Rechnung zu erzielen. Die Salden der Kapitalrechnung und der Finanzrechnung sind in den Jahren 2014 und 2015 negativ und kompensieren den positiven Saldo aus der laufenden Rechnung über. Damit entsteht ein negativer Gesamtfinanzierungssaldo für die Kommunen in Sachsen-Anhalt, wie ihn die kommunale Kassenstatistik auch im Jahr 2015 (siehe Abbildung Gesamtsaldo der Finanzrechnung der Kommunen in Sachsen-Anhalt 2015) wieder ausweist.

Ob und inwieweit die eigenen kommunalen Einnahmemöglichkeiten bereits weitgehend ausgeschöpft sind oder nicht, kann u. a. durch entsprechende Hebesatzvergleiche mit anderen Bundesländern eingeschätzt werden. Der Landesrechnungshof ist grundsätzlich der Auffassung, dass das Land auf angemessene kommunale Hebesätze hinwirken sollte, um den Haushaltsausgleich von Kommunen über eine erhöhte eigene Leistungsfähigkeit zu erreichen. Aus Sicht des Landesrechnungshofes sollten sich die Hebesätze der Kommunen am Bundesdurchschnitt orientieren.

#### Entwicklung des Gesamtsaldos der Finanzrechnung der Kommunen im Vergleich zwischen 2014 und 2015 (in 1.000 €)



Eigene Darstellung - Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Gemeindefinanzen, Kassenstatistik 2015 (Landes-systematik), S. 14

**Im Vergleich zum Jahr 2014 stellt sich das Bild der Kommunalfinanzen nach Auswertung der Kassenstatistik aus Sicht des Landesrechnungshofes heterogen dar. Ein verschlechterter Saldo bei den laufenden Ein-/Auszahlungen (-8,3 %) steht einem zwar immer noch negativen, aber deutlich verbesserten Saldo in der Kapitalrechnung gegenüber. Insgesamt ist die Situation bei der Finanzlage der Kommunen nicht befriedigend. Insbesondere geben der im Vergleich zum Vorjahr (2014) deutlich verringerte positive Saldo der bereinigten Einzahlungen und Auszahlungen der laufenden Rechnung und die zurückgehenden Investitionen bei gleichzeitigem Anstieg der Sozialausgaben und der Kassenkredite Anlass zur Sorge.**

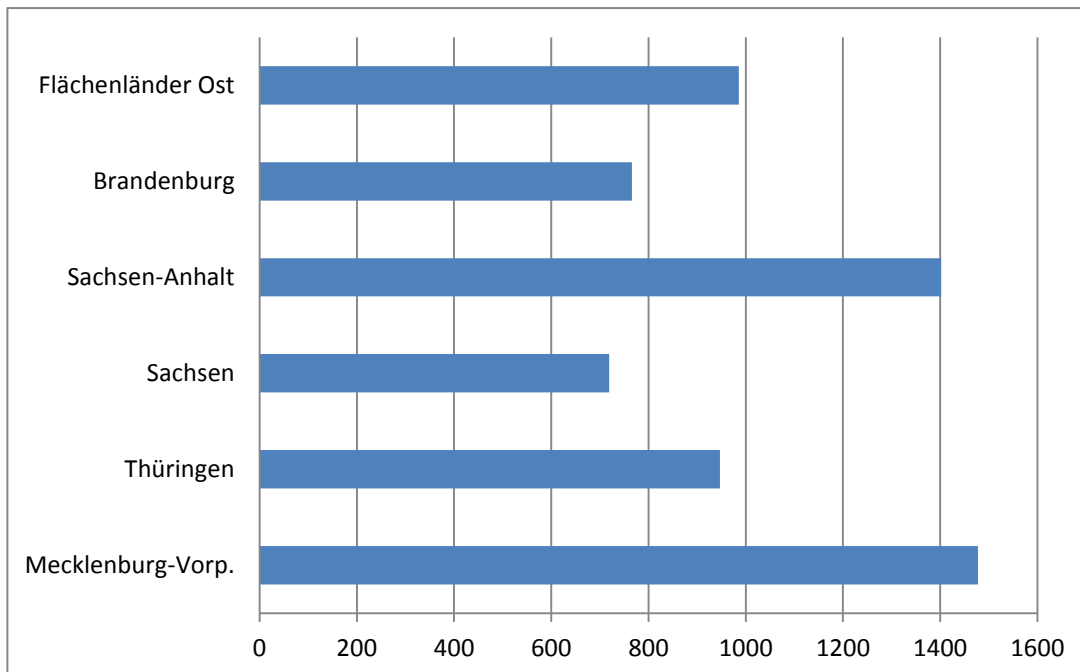
Um ein differenzierteres Bild über die derzeitige Lage sowie über die mögliche weitere Entwicklung der Kommunalfinanzen zu bekommen, werden im nächsten Abschnitt dieses Berichts weitere Indikatoren als Voraussetzung für die Entwicklung möglicher Handlungsoptionen für Land und Kommunen untersucht, welche die kommunale Haushalts- und Finanzsituation maßgeblich beeinflussen bzw. bestimmen.

Die Betrachtung und Einschätzung der im vorigen Abschnitt des Berichts dargestellten Daten und Fakten wird in diesem Abschnitt um weitere Parameter und Einflussgrößen der kommunalen Finanzlage erweitert, damit ein detaillierteres Bild über die finanzielle Situation der Kommunen in Sachsen-Anhalt entsteht. Dabei stehen insbesondere die Sozialausgaben (u. a. Kinderbetreuungskosten), die Personalausgaben, Kommunen mit Schwierigkeiten beim Haushaltsausgleich und in Haushaltsnotlagen sowie die kurz- und mittelfristige Kommunalverschuldung im Fokus der weiteren Betrachtungen.

### **3.3 Kurz- und mittelfristige Kommunalverschuldung**

Ein weiterer Parameter bei der Beurteilung der Lage der Kommunen ist die Verschuldung. In der nächsten Darstellung wird daher die Verschuldungssituation der Kommunen im Vergleich mit den neuen Flächenländern gegenübergestellt.

## Einwohnerbezogene Verschuldung der Kommunen im Vergleich mit den neuen Flächenländern (in €/Einw.)



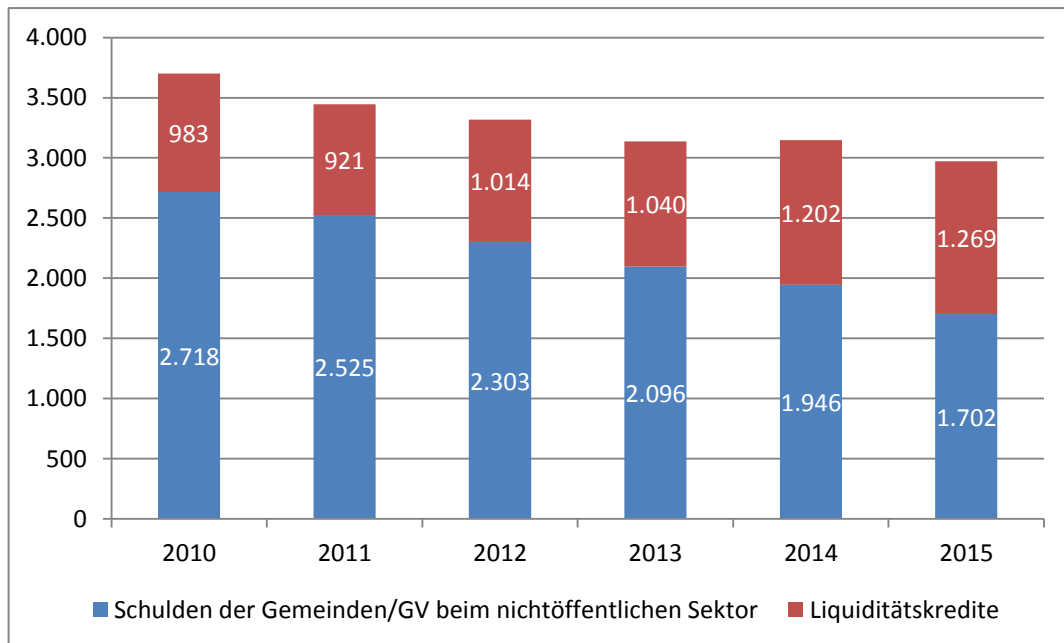
Eigene Darstellung – Quelle: ZDL, Schulden der Gemeinde/Gemeindeverbände am 31. Dezember 2015<sup>17</sup>

Im Vergleich mit ausgewählten Flächenländern liegen die Kommunen Sachsens (718 €/Einw.) am geringsten verschuldet. Im Durchschnitt sind die ostdeutschen Flächenländer mit 986 €/Einw. verschuldet. Auf Rang 2 der relativen Verschuldung folgen die Kommunen Thüringens (947 €/Einw.) und Sachsens-Anhalts (1.402 €/Einw.). Mecklenburg-Vorpommern liegt mit 1.486 €/Einw. auf dem ersten Platz.

Für die Beurteilung der gegenwärtigen Situation der Kommunalfinanzen ist jedoch auch die Entwicklung der Verschuldung im Zeitablauf bedeutsam. Sie ist im folgenden Diagramm dargestellt:

<sup>17</sup> Schulden nicht öffentlicher Bereich, Schulden öffentlicher Bereich und kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Kommunen

### Kreditmarktschulden und Kassenkreditvolumina der kommunalen Kernhaushalte (Gemeinden und Gemeindeverbände) von 2010 bis 2015 (in Mio. €)



Eigene Darstellung – Quelle: ZDL, Kassenstatistik

Wie die obenstehende Abbildung verdeutlicht, stagniert die Gesamtverschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände seit dem Jahr 2013 im Wesentlichen auf sehr hohem Niveau. Dieser Befund ergibt sich trotz der enormen Unterstützung des Landes für die Kommunen im Rahmen der STARK-Programme. Ein leichter Rückgang der Gesamtverschuldung wurde im Betrachtungszeitraum zwar erreicht. Jedoch wird diese Tendenz teilweise durch eine erhöhte Aufnahme von Kassenkrediten wieder kompensiert.

Zwar steigt die Aufnahme von Kassenkrediten nicht ganz in dem Maße wie die „normale Verschuldung“ abgebaut wird. Dennoch ist die Ausweitung der kommunalen Kassenkredite aus Sicht des Landesrechnungshofes besorgniserregend. Diese Art der Finanzierung darf nur zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe genutzt werden. Sofern die laufenden Ausgaben bspw. für Personal, Sachaufwand, Schuldendienst oder soziale Leistungen nicht durch laufende Einnahmen wie z. B. Steuern, Zuweisungen und Gebühren gedeckt werden können, erfolgt die Finanzierung des Saldos mit Kassenkrediten. Eine Finanzierung durch Kreditaufnahmen ist gemäß § 108 Abs. 1 KVG-LSA nur für Investitionen rechtlich zulässig.

Der leichte Abwärtstrend bei der Verschuldung der Kommunen in den Jahren 2010 bis 2013 hat sich aufgrund des Anstiegs der Kassenkredite nicht fortgesetzt. Diese (beinahe) Stagnation bei der absoluten kommunalen Gesamtverschuldung in Sachsen-Anhalt ist negativ zu

werten, da bei einer stärker sinkenden Bevölkerungszahl die Verschuldung pro Kopf weiter ansteigt und die Schuldenlast von weniger Bürgern zu tragen ist. Zusätzlich zur offiziellen Verschuldung ist das Volumen der Investitionsrückstände und des Instandhaltungsstaus hinzuzuzählen. Hierüber liegen dem Landesrechnungshof derzeit jedoch keine aktuellen Zahlen vor. Der Bericht „KfW-Kommunalpanel 2016“ teilt u. a. für den Verkehrsbereich mit, dass nur jede zwanzigste Kommune den laufenden Unterhalt gewährleisten kann. Insbesondere in Ostdeutschland erwartet mehr als die Hälfte der Kommunen nach einer Selbsteinschätzung, dass der Rückstand weiter anwachsen wird.

Den Investitionsrückstand für alle Kommunen in Deutschland beziffert der o. a. Bericht mit 136 Mrd. €. Damit ist er im Vergleich zu 2015 um 4 Mrd. € gestiegen. Die größten Investitionsbedarfe bestehen dabei bei Verkehrsinfrastruktur sowie im Schul- und Bildungsbereich. Sofern man unterstellt, dass diese Rückstände ebenfalls in der Masse durch Kredite zu finanzieren wären, würden die (Kassen-) Kreditaufnahmen der Kommunen noch wesentlich höher ausfallen als derzeit ausgewiesen. Lasten, die gegenwärtig für die Kommunen nicht finanzierbar sind, werden so in die Zukunft verschoben. Insofern existiert neben der offiziellen gewissermaßen auch eine versteckte Verschuldung, die aus dem im Rahmen der öffentlichen Aufgabenerfüllung resultierenden Ressourcenverzehr resultiert, welcher mangels verfügbarer Finanzmittel durch die Kommunen nicht ausgeglichen werden konnte.

Das bereits seit geraumer Zeit herrschende äußerst niedrige Zinsniveau sollte konsequent dazu genutzt werden, Lasten beim Schuldendienst weiter zu reduzieren und die Verschuldung stetig zurückzuführen, ohne dabei die erforderlichen Investitionen zu vernachlässigen. Dies erhöht den ohnehin bestehenden Konsolidierungsdruck der Kommunen noch zusätzlich. Schließlich muss die aus Sicht der stark verschuldeten Gebietskörperschaften bestehende historische Chance der niedrigen Zinsen genutzt werden, um ihre Haushalte zukunftsfähig zu gestalten, Risiken zu reduzieren und damit kalkulierbarer zu machen. Eine hohe Verschuldung wirkt dabei jedoch kontraproduktiv, da die dann vorhandenen hohen Zinsänderungsrisiken zu erheblichen Mehrbelastungen des Haushalts der Kommunen führen können. Die beste Vorsorge ist daher eine rechtzeitige und deutliche Reduzierung der Schuldenlasten der Kommunen. Diese werden dabei durch das Land bereits tatkräftig unterstützt.

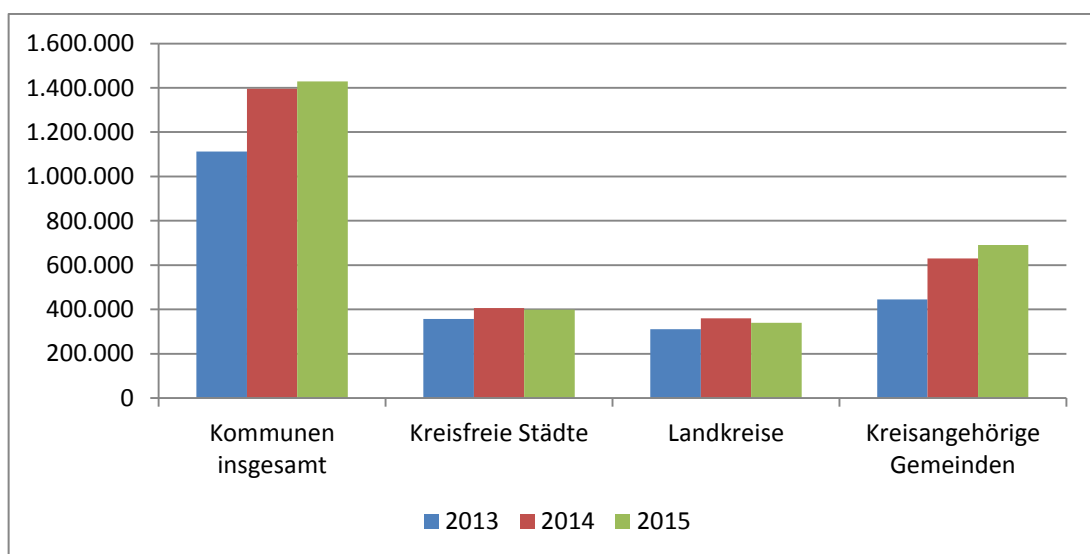
**Der Landesrechnungshof empfiehlt den Kommunen, die eigenen Konsolidierungsbemühungen trotz gegenwärtig niedriger Kapitalmarktzinsen und umfangreicher Landeshilfen zur Rückführung der kommunalen Schulden weiter zu intensivieren. Dadurch wird Spielraum für die erforderlichen Investitionen aus eigener Kraft zur dauerhaften Gewährleistung der öffentlichen Aufgabenerfüllung geschaffen oder wiedererlangt.**



**Hierzu muss jede Kommune für sich selbst einen individuellen Weg finden. Dabei sollten die Kommunen zielgerichtet durch die Expertise der jeweils zuständigen Kommunalaufsicht und der Rechnungsprüfung unterstützt werden.**

Dies gilt gleichermaßen für die Rückführung von Kassenkrediten, zumindest aufgrund der gegenwärtigen Bedingungen auf dem Geld- und Kapitalmarkt. Aufgeschlüsselt auf die Gebietskörperschaften ergibt sich das folgende Bild:

#### **Kassenkredite der Kommunen 2013 bis 2015 nach Gebietskörperschaften (in 1.000 €)**



Eigene Darstellung – Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Schuldenstatistik 2010 bis 2015 zum Gebietsstand 31. Dezember 2015

Es wird deutlich, dass die Kassenkreditaufnahmen insbesondere bei den kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbänden stetig ansteigen, während sich bei den Landkreisen und kreisfreien Städten in den letzten drei Jahren ein konstant hoher Sockel gebildet hat. Diese Entwicklung ist aus Sicht des Landesrechnungshofes deshalb besorgniserregend, weil diese kurzfristige Verschuldung ein wesentlicher Indikator für ein nicht ausgewogenes Verhältnis von Aufgabenerfüllung und Finanzierung der Kommunen ist. Die Kassenkredite unterliegen einem Zinsänderungsrisiko, welches ständig größer wird.

**Die Kommunalaufsichtsbehörden sind primär gefordert, mit geeigneten Mitteln frühzeitig darauf hinzuwirken, dass sich die Tendenz steigender Kassenkredite nicht weiter verstetigt. Dazu sind die Kommunen situativ zu beraten und intensiver als bisher aufsichtsrechtlich zu unterstützen. Die Ursachen für diese Fehlentwicklung sind detailliert zu analysieren. Auf der Basis der gewonnenen Erkenntnisse sollten anschlie-**

**ßend Maßnahmen getroffen werden, um die offene und versteckte Verschuldung sowie die Kassenkreditaufnahmen zu begrenzen und zurückzuführen.**

**Inwieweit das ursprünglich zur Reduzierung von Kassenkrediten vorgesehene STARK IV Programm zum Tragen kommen wird, bleibt abzuwarten. Der Landesrechnungshof steht weiteren großzügigen Programmen zur Entschuldung zurückhaltend gegenüber und fordert konzeptionell klare Regeln bei deren Umsetzung, die einheitlich angewendet und überwacht zu einem nachhaltigen und messbaren Konsolidierungserfolg bei den Kommunen führen. Das Land kann es sich nicht leisten, für die Konsolidierung der Staatsfinanzen und die der Kommunen gleichermaßen dringend benötigte Mittel zu verausgaben, ohne dass klare Regeln und Bedingungen gelten, durch welche die Wirksamkeit der Programme sichergestellt wird.**

Dementsprechend müssten von den Kommunen zu genehmigende Haushaltskonsolidierungskonzepte erstellt werden, welche bei zielstrebigem Umsetzung dauerhaft einen strukturellen Haushaltsausgleich zur Folge haben. Dem Landesrechnungshof ist dabei bewusst, dass gem. § 98 Abs. 3 i. V. m. § 100 Abs. 3 KVG derzeit nur dann ein Haushaltskonsolidierungskonzept aufzustellen ist, wenn der Ergebnishaushalt nicht ausgeglichen ist. Der Ausgleich der Zahlungsströme bzgl. Einzahlungen und Auszahlungen erfolgt im NKHR in der Finanzrechnung. Solange jedoch die Ursachen für die weiter steigenden kommunalen Kassenkreditaufnahmen noch nicht analysiert wurden, ist eine Lösung dieses Problems nicht möglich. Dies muss zweckmäßigerweise im Rahmen eines Haushaltskonsolidierungskonzepts erfolgen. Denn nur dadurch kann verhindert werden, dass anschließend gleich wieder neue Kassenkredite aufgenommen werden. Die Kommunalaufsichtsbehörden müssen sowohl deren Konzeption als auch die Umsetzung fachlich versiert und im Rahmen eines Genehmigungs- und Beratungsprozesses begleiten.

Das Land ist aufgefordert, hierfür einheitliche Maßstäbe zu setzen, deren Einhaltung zu überwachen sowie entsprechende Expertise für diesen Prozess flächendeckend in anspruchsvoller Qualität zur Verfügung zu stellen. Die Kommunalaufsichtsbehörden müssen aus Sicht des Landesrechnungshofes hierfür in geeigneter Weise (qualitativ und quantitativ) gestärkt werden. Dafür bedarf es eines Konzepts mit ganzheitlichem Ansatz.

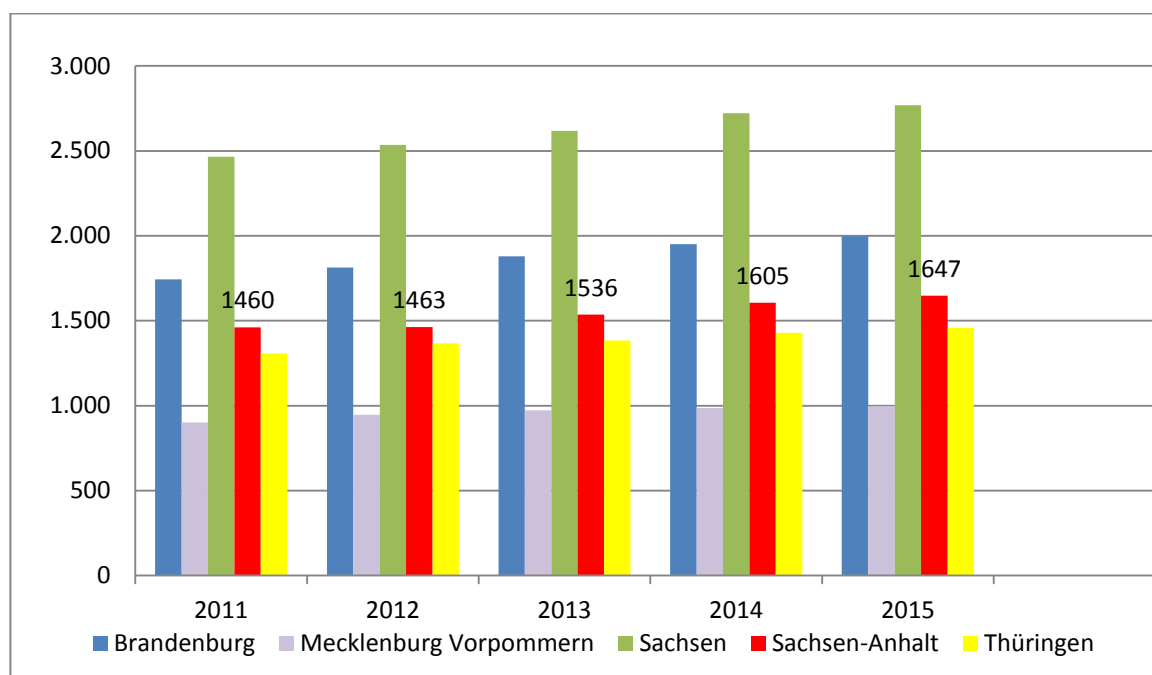
Es sollte u. a. sowohl Möglichkeiten zur Standardisierung der Aufgabenerledigung als auch den Wissenstransfer für bestimmte Aufgaben (z. B. betriebswirtschaftliche Vorbereitung von Investitionsentscheidungen, Konsolidierungsmaßnahmen) bis hin zur Beratung vor Ort beinhalten. Darüber hinaus sollte in Erwägung gezogen werden, Datenbanken und Arbeitshilfen

zur Verfügung zu stellen. Zur besseren Beurteilung der Situation der Kommunen sollte darüber hinaus das Haushaltskennzahlensystem zur Einschätzung der kommunalen Haushalts- und Finanzsituation vervollkommen und in Sachsen-Anhalt rechtsverbindlich einheitlich angewendet werden. Schließlich erleichtern aussagekräftige Kennzahlen die Beurteilung der kommunalen Vermögens-, Finanz-, Schulden- und Ertragslage wesentlich. Dies käme neben der entsprechenden eigenen Finanzverwaltung der Kommunen auch den zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden zugute und könnte perspektivisch zu einem kommunalen „Frühwarnsystem“ ausgebaut werden. Dies wiederum könnte die jeweils zuständige Aufsicht (und die Landesregierung) nutzen, eine rechtzeitige Kommunalberatung bspw. bei sich abzeichnenden Haushaltsschwierigkeiten besser als bisher mit den starren gesetzlichen Fristen durchzuführen. Dabei könnte auch die „wiederbelebte“ Finanzstrukturkommission einbezogen werden. Der Landesrechnungshof empfiehlt zum rechtzeitigen Erkennen und Gegensteuern bei haushaltswirtschaftlichen Fehlentwicklungen mit Nachdruck die Weiterentwicklung des bereits in Ansätzen erprobten Haushaltskennzahlensystems für die Kommunen. Man hätte damit ein Instrument, mit dem besser und schneller als bisher Handlungsbedarf aufgezeigt und negative Auswirkungen bei den Kommunen identifiziert werden, ohne dabei die kommunale Selbstverwaltung zu beeinträchtigen.

Im Übrigen könnte man durch die einheitliche Verwendung standardisierter Haushalts- und Finanzkennzahlen die Unterstützungswirkung staatlicher Programme für die Kommunen objektiver beurteilen als bisher. Eine konzeptionell ausgereifte Evaluation könnte Fehlentwicklungen oder Fehlanreize frühzeitig begegnen und den Einsatz knapper staatlicher Mittel optimieren.

### **3.4 Personal- und Sozialausgaben**

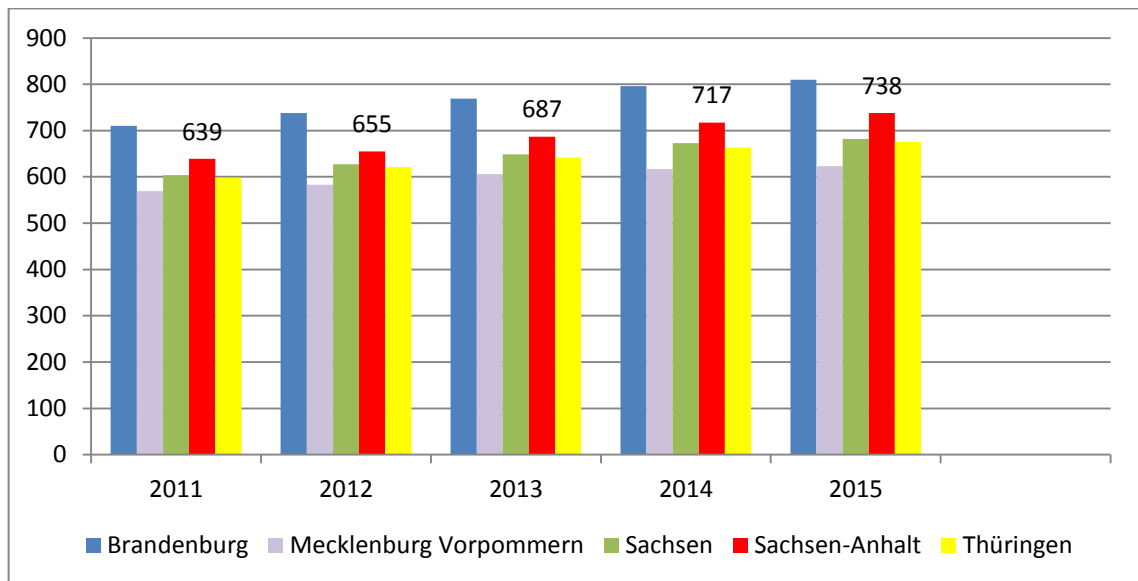
Die im Hinblick auf die Gesamtausgaben bedeutenden Ausgabeposten der Kommunen sind neben den Sozial- auch die Investitions- und die Personalausgaben. Daher muss deren Entwicklung ebenfalls bei der Bestimmung der Lage der Kommunalfinanzen betrachtet werden. Die folgenden Diagramme stellen die Personalausgaben der Kommunen im Vergleich mit ausgewählten Flächenländern absolut und relativ dar:

**Personalausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände (in Mio. €)**

Eigene Darstellung – Quelle: ZDL GFK-Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (Kernhaushalte): Jahreswerte

Die Personalausgaben der Kommunen in Sachsen-Anhalt steigen langsam, aber kontinuierlich an. Allerdings ist in diesem Kontext darauf hinzuweisen, dass die Personalausgaben mit dem unterschiedlichen Kommunalisierungsgrad in den Bundesländern korrelieren. Die Abbildung zeigt zwar, dass die Kommunalausgaben in allen Bundesländern steigen, sagt aber nichts darüber aus, ob die Ausgangsbasis im Kontext der Aufgabenerfüllung und des Kommunalisierungsgrades während des Betrachtungszeitraumes auch tatsächlich bedarfsgerecht war. Setzt man die Personalausgaben der Kommunen ins Verhältnis zu den jeweiligen Einwohnerzahlen der Bundesländer, verändert sich die Rangfolge, wie die folgende Abbildung verdeutlicht:

### Personalausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände (Kernhaushalte) (in €/Einw.)



Eigene Darstellung – Quelle: ZDL; Berechnung auf Basis der jeweiligen durchschnittlichen Jahreseinwohnerzahl

Im Vergleich mit den ausgewählten Flächenländern liegen die Kommunen in Sachsen-Anhalt bei den absoluten Personalausgaben an dritter, bei den relativen Personalausgaben an zweiter Stelle der Vergleichsgruppe. Allerdings ist der Kommunalisierungsgrad der Aufgaben in den einzelnen Ländern unterschiedlich, worauf bereits hingewiesen wurde. Dennoch sollten die Kommunen selbst die Ursachen für den Umfang der Personalausstattung im Kontext der jeweiligen Aufgabenerfüllung künftig genauer betrachten und zielgerichtet beeinflussen (Personalcontrolling, u. a. mit Komponenten der Bedarfsbemessung sowie konsequente Abstimmung und Umsetzung der Ergebnisse regelmäßiger Organisationsuntersuchungen).

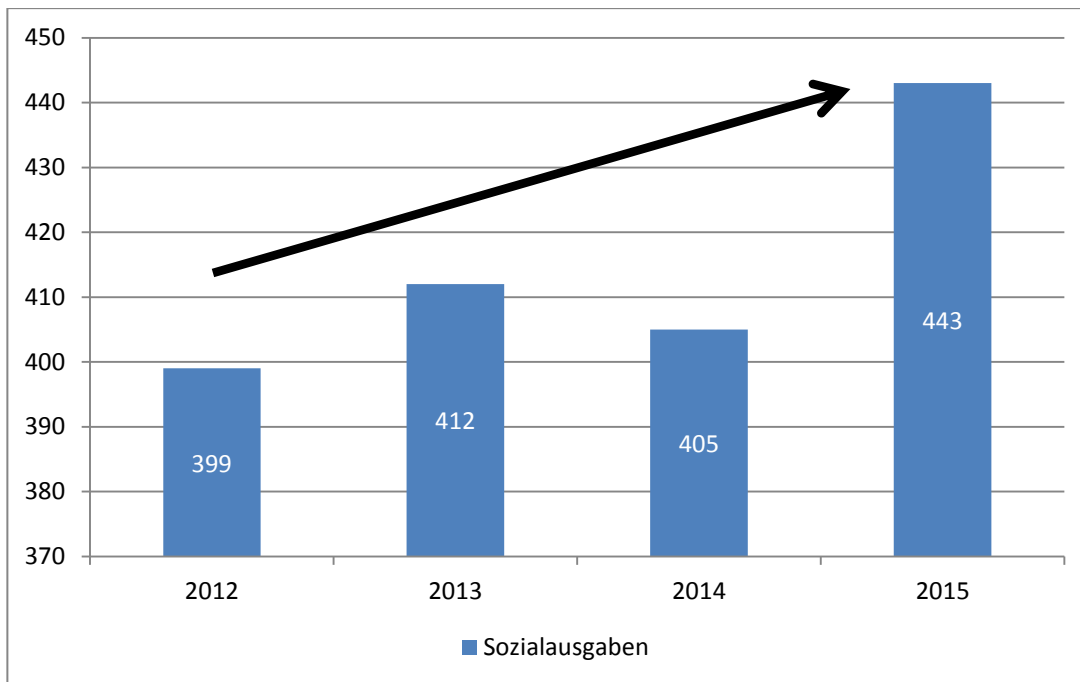
Das derzeit bei den Kommunen in der Einführung befindliche Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) könnte hierzu einen Beitrag leisten, sofern es flächendeckend mit einer leistungsfähigen Kosten- und Leistungsrechnung und einem darauf aufbauenden Controlling und Berichtswesen untersetzt wird. Dies gilt insbesondere für den Personalbereich.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Land und den Kommunen, die durch das NKHR bei den Kommunen transparente Datenlage bzgl. der Haushalts- und Finanzsituation konsequent zu Steuerungszwecken zu nutzen. Das NKHR sollte zu diesem Zweck in jeder Kommune verbindlich mit einem leistungsfähigen Führungs- und Steuerungssystem ergänzt werden, welches auf der Kosten- und Leistungsrechnung und einem entsprechenden Berichtswesen aufbaut.**

### 3.5 Sozialausgaben- und Kinderbetreuungskosten

Wesentlichen Einfluss auf die Finanzlage der Kommunen haben auch die stetig steigenden Sozialausgaben. Diese sind in der folgenden Abbildung für den Zeitraum 2014 bis 2015 dargestellt:

#### Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände für soziale Leistungen (€/Einw.)



Eigene Darstellung – Quelle: Statistisches Bundesamt, ab 2014 Kassenstatistik

Die Ausgaben der Kommunen für soziale Leistungen sind im Zeitraum 2012 bis 2015 in drei von vier Jahren angestiegen, z. T. deutlich. Sie erhöhten sich von 399 €/Einw. im Jahr 2012 auf 443 €/Einw. Dies entspricht einem durchschnittlichen Anstieg pro Jahr um 3,7 %. Dabei ist jedoch darauf hinzuweisen, dass dieser sehr volatil und nicht stetig verläuft. So stiegen die Ausgaben der Kommunen für Sozialleistungen von 2014 auf 2015 sogar um 9,4 % an, nachdem sie im Jahresvergleich 2013 zu 2014 leicht zurückgingen.

Ein bedeutender Teil der Sozialausgaben wird durch die Kinderbetreuung in den entsprechenden Tageseinrichtungen verursacht.

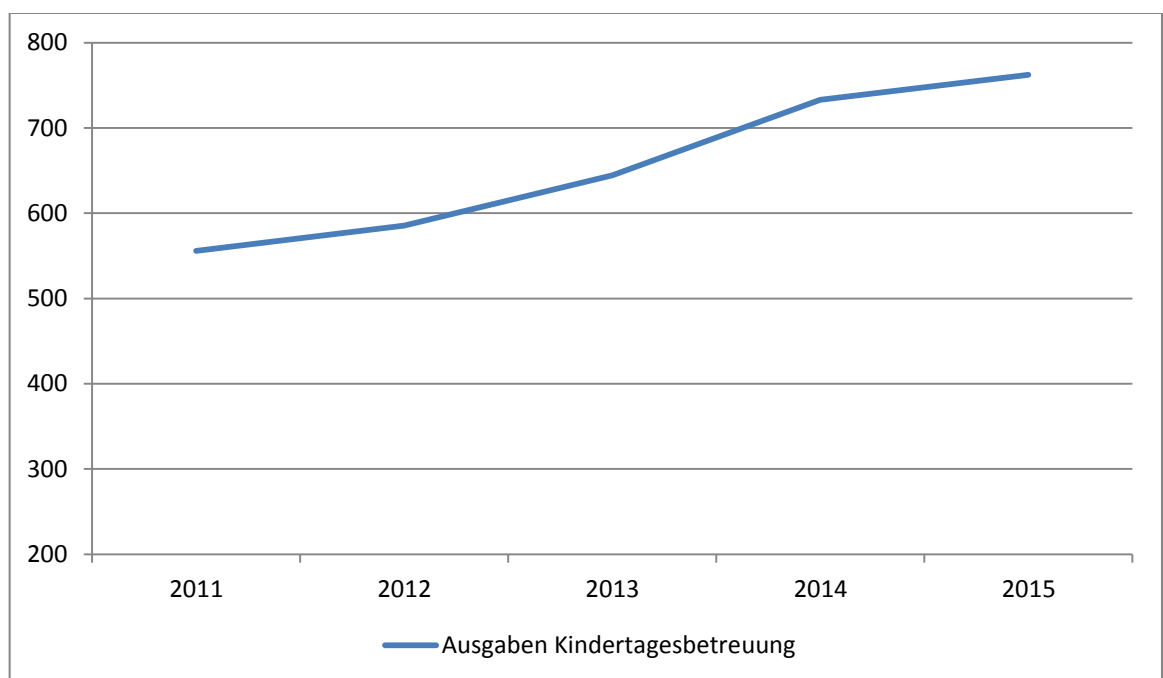
Aufgrund der Bedeutung dieses Ausgabenblocks werden die damit verbundenen Ausgaben in den beiden folgenden Abbildungen sowohl in Tabellenform als auch grafisch dargestellt.

### Ausgewählte Kennzahlen der Kindertagesbetreuung (ohne Tagespflege) in Sachsen-Anhalt

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anzahl der Einrichtungen	1.724	1.746	1.751	1.773	1.774	1774
Personal/VZÄ	13.892	14.282	14.797	15.760	16.312	17.072
betreute Kinder in Einrichtungen	131.615	134.588	136.683	138.002	139.757	142.320

Quelle: ZDL

### Entwicklung der Ausgaben für die Kindertagesbetreuungseinrichtungen (ohne Tagespflege) von 2010 bis 2015 (in Mio. €)



Eigene Darstellung – Quelle: ZDL

Die Ausgaben für die Kindertagesbetreuung steigen im Betrachtungszeitraum deutlich an. Der Aufwärtstrend bei der Entwicklung der Ausgaben für die Kindertagesbetreuung hat sich fortgesetzt.

**In Anbetracht der besonders in den Jahren 2013 und 2014 stark steigenden Finanzierungskosten für Kindertagesbetreuung weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass eine Kosten- und Leistungsrechnung auf Vollkostenbasis notwendige Informationen liefern kann, um die Höhe der Kosten und damit letztlich auch der Ausgaben zielgerichtet beeinflussen zu können. Die Ursachen des Ausgabenanstiegs gilt es in jeder Kommune zu analysieren und die daraus im Ergebnis gewonnenen Erkenntnisse als konkrete Maßnahmen in Form von ganzheitlichen Handlungskonzepten umzusetzen. Eine zielgerichtete und abgestimmte Bedarfsplanung und Bewirtschaftung von Plätzen in den Kindertageseinrichtungen könnte darüber hinaus weiteres Konsolidierungspotential erschließen und kostendämpfend wirken. Hierzu sind die jeweils individuellen Möglichkeiten vor Ort zu prüfen und konsequent zu nutzen.**

Doch nicht nur die Kommunen, auch der Gesetzgeber muss bei der Konzeption der Gesetzesvorlagen Anreize zur Kosten- bzw. Ausgabensteuerung berücksichtigen und zielorientiert einsetzen. Dies gilt auch beim KiFöG als Rechtsgrundlage für die Kindertagesbetreuung. Derzeit plant der Gesetzgeber eine Novellierung bis Ende 2017.

Nach der Betrachtung einzelner Ausgabearten ist auch das Verhältnis von Investitions- und Sozialausgaben für die Beurteilung der Lage der Kommunalfinanzen von Bedeutung. Dieses sollte nicht durch große Ungleichgewichte charakterisiert sein. Während die Sozialausgaben volkswirtschaftlich zu den konsumtiven Staatsausgaben zählen, führen Investitionsausgaben zu einer Erhaltung des Realkapitalstocks und damit zur Erneuerung des Fundaments der öffentlichen Aufgabensicherung. Investitionsausgaben sind somit auch Zukunftsvorsorge. Damit das gesellschaftliche Ziel des sozialen Ausgleichs auch künftig noch erreicht werden kann, müssen entsprechend (verbrauchte) Ressourcen dem Kapitalstock durch Investitionen zugeführt werden. Geschieht das nicht oder nur in unzureichendem Maße, wird die Erreichung dieses Ziels zumindest gefährdet. Unter anderem aus diesem Grund ist bei der Bestimmung der Lage der Kommunalfinanzen eine Verknüpfung der o. a. Parameter von Bedeutung. Die Kommunen haben ungeachtet aller bereits erfolgten Entlastungen durch den Bund bspw. im Bereich Kosten der Unterkunft, Kita etc. immer noch hohe Sozialausgaben zu tragen. Dies hat per se negative Auswirkungen auf die kommunale Investitionsfähigkeit.

So wurden in den Kommunen im Betrachtungszeitraum 2012 bis 2015 für Investitionen wesentlich weniger Mittel je Einwohner ausgegeben als für Soziales. Hier sollte aus volkswirtschaftlicher Sicht zumindest ein ausgeglichenes Verhältnis herrschen, um den Kapitalstock für die Infrastruktur als Voraussetzung für die öffentliche Aufgabenerfüllung zu erhalten. Dies war in der jüngeren Vergangenheit in den Gemeinden und Gemeindeverbänden nicht gege-



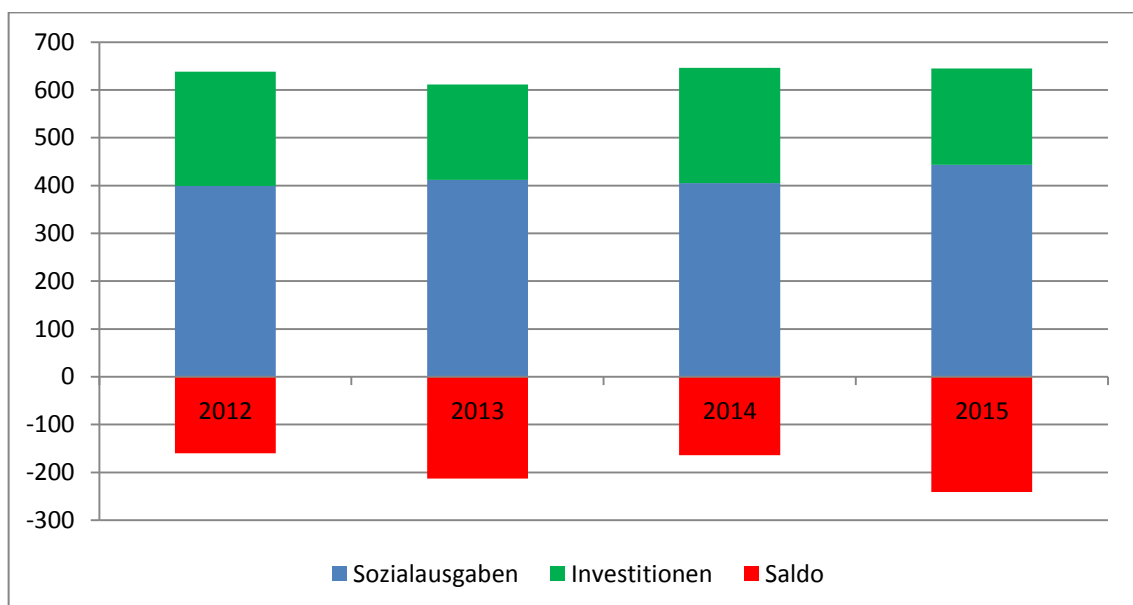
ben. In der Beantwortung der Kleinen Anfrage (LT-Drs. 7/1064 vom 27. Februar 2017) wird der „rechnerische“ Investitionsstau bei allen Kreisstraßen mit 821,05 Mio. € angegeben. Darüber hinaus wird mitgeteilt, dass der Landesregierung keine entsprechenden Informationen für alle Gemeindestraßen vorliegen. Es sei jedoch bekannt, dass

*„...in den meisten Gemeinden Straßen existieren, deren Zustand kurzfristig Instandhaltungsmaßnahmen, Sanierungen oder grundlegende Baumaßnahmen erfordern. Eine Aufschlüsselung ist nicht möglich“.*

Wie aus der Antwort zur Kleinen Anfrage hervorgeht, gilt dies auch für Brücken.

Notwendige Investitionen werden von den Kommunen oft zurückgestellt. Dies ist bei gesetzlich normierten Sozialleistungen nicht möglich. Die bei den Sozialleistungen auftretenden Ausgabesteigerungen können daher nicht einfach „verschoben“ werden, sondern beeinflussen direkt den Verwaltungs- bzw. den Finanzhaushalt. Das nächste Diagramm zeigt das deutliche „Übergewicht“ der Sozialausgaben gegenüber den Investitionen im Zeitraum 2012 bis 2015:

#### **Verhältnis der Investitionen und Sozialausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände (€/Einw.)**



Eigene Darstellung – Quelle: ZDL

Der Saldo zwischen Sozialausgaben und Investitionen bewegt sich in den Jahren 2012 bis 2015 zwischen -160 €/Einw. im Minimum und -241 €/Einw. im Maximum. Er ist damit im Betrachtungszeitraum durchweg immer negativ. Der Saldo hat sich insbesondere vom Jahr 2014 auf das Jahr 2015 um rund 47 % erhöht, nachdem vom Jahr 2013 auf das Jahr 2014 ein Rückgang um ca. 23 % zu verzeichnen war.

Ohne die Unterstützung des Bundes wird sich die Schere zwischen Sozialausgaben und Investitionen noch weiter öffnen. Neben fehlenden finanziellen Mitteln ist dafür jedoch auch ein Mangel an Fachleuten (für Planungskompetenzen sowie für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Investitionen) mitverantwortlich.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt eine dauerhafte Stärkung der Kommunen im Hinblick auf ihre Investitionsfähigkeit. Ergänzend müssen die Kommunen in die Lage versetzt werden, die Sozialausgaben zielgerichtet zu beeinflussen. Der Landesrechnungshof empfiehlt zu diesen Zwecken die Implementierung geeigneter Steuerungsinstrumente bei den Kommunen sowie die fachliche Unterstützung durch die entsprechenden Landesbehörden, insbesondere durch die zuständige Kommunalaufsicht.**

### **3.6 Anzahl der Kommunen ohne Haushalt bzw. in Haushaltskonsolidierung 2014 und 2015**

Ein weiteres Kriterium mit Aussagekraft über den Zustand der Kommunalfinanzen ist die Anzahl der Kommunen, die

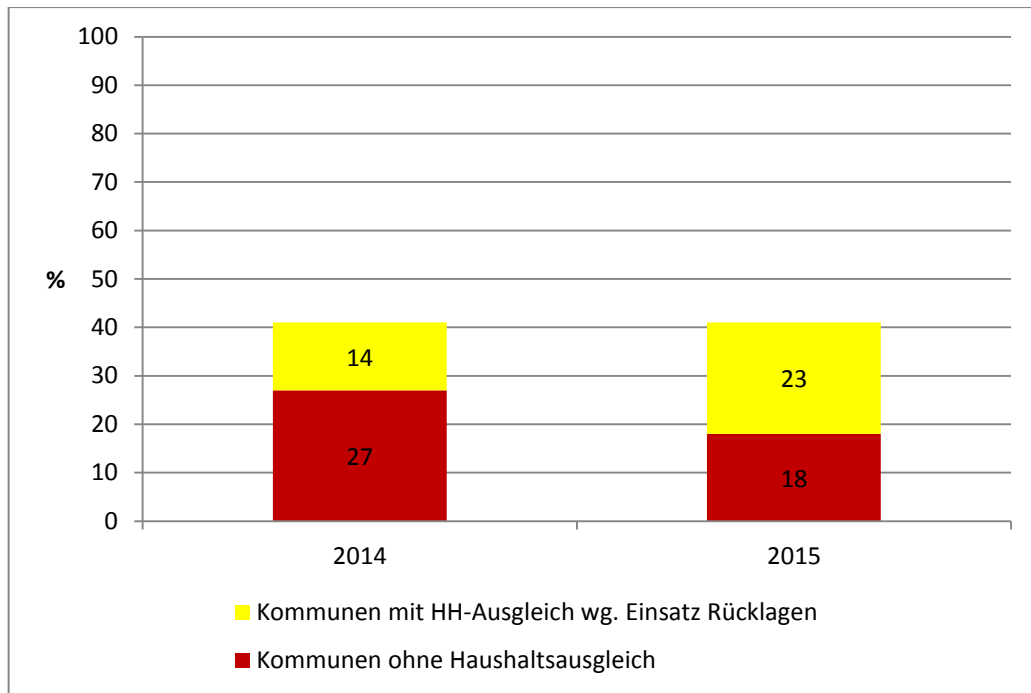
- über keinen Haushaltsausgleich verfügen (entweder kein Haushalt oder in der Haushaltskonsolidierung)
- den Haushaltsausgleich nur durch die Verwendung ihrer Rücklagen erreichen.

Diese werden in der folgenden Betrachtung für die Jahre 2014 und 2015 bezüglich der Kenngröße Kommunen ohne Haushaltsausgleich bzw. mit Haushaltsausgleich unter Verwendung von Rücklagen gegenübergestellt. Für die graphische Darstellung erfolgte mangels statistischer Erhebungen hilfsweise die Auswertung kleiner Anfragen der 6. Legislaturperiode. Die der jeweiligen Beantwortung der Anfragen zugrundeliegenden Daten beruhen auf entsprechenden Meldungen der Kommunen an die Kommunalaufsichtsbehörden. Diese waren teilweise lückenhaft, da einige Kommunen nicht gemeldet hatten. Dennoch ist die aus den vorliegenden Daten generierte Kennzahl wichtig, da sie einen Hinweis darauf gibt, wie

die bei den Kommunen verfügbaren Einnahmen im Hinblick auf die von ihnen zu erfüllenden Aufgaben und die daraus resultierenden Ausgaben einzuschätzen sind.

Die folgende Abbildung zeigt für das Land die Kommunen, die in den Jahren 2014 und 2015 besondere Schwierigkeiten bei der Haushaltsaufstellung hatten:

### Kommunen mit Schwierigkeiten beim Haushaltsausgleich



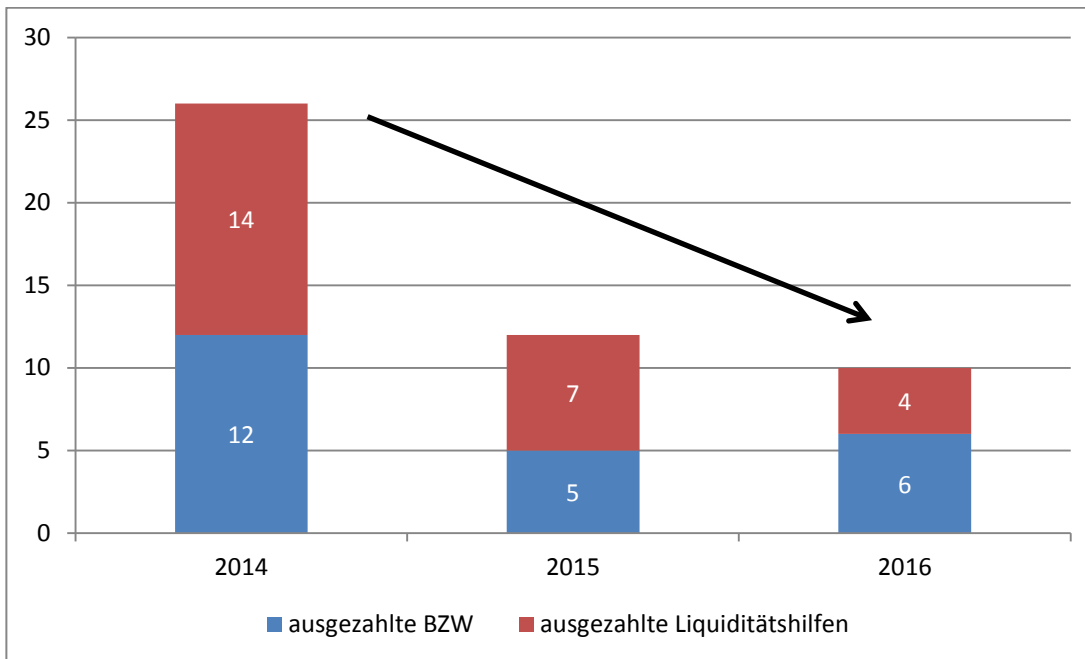
Eigene Darstellung – Quelle: Landtagsdrucksachen (6. Legislaturperiode - Kleine Anfragen zur Haushaltssicherung)

Trotz stetig steigender Einnahmen der letzten Jahre ist der Anteil der Kommunen ohne Haushaltsausgleich und denen, die einen Haushaltsausgleich nur durch Heranziehung der Rücklagen erreichen konnten, im Land im Vergleich der Jahre 2014 und 2015 mit ca. 40 % unverändert hoch. Die Anzahl der Kommunen, in denen der Haushaltsausgleich nicht oder nur schwer unter Verwendung von Rücklagen erreichbar ist, sollte folglich in eine Beurteilung über die Angemessenheit der Finanzierung öffentlicher Aufgaben einfließen.

Die Entwicklung dieser Kennzahl sollte in den kommenden Jahren weiter beobachtet werden. Ergänzend wird an dieser Stelle auch darauf hingewiesen, dass es Kommunen gibt, die ihre Ausgaben nicht aus eigener Kraft bestreiten können und die deshalb direkte Finanzhilfen aus dem Landesausgleichsstock erhalten bzw. beantragt haben.

Die Entwicklung dieser Veränderung vom Jahr 2014 zum Jahr 2016 ist in der nächsten Abbildung dargestellt:

## Ausgezahlte Bedarfszuweisungen (BZW) bzw. Liquiditätshilfen an die Kommunen



Eigene Darstellung - Quelle: Ministerium der Finanzen, E-Mail 6. Juni 2017.

Wurden im Jahr 2014 noch 26 BZW/Liquiditätshilfen aus dem Landesausgleichsstock ausgezahlt, waren es im Jahr 2015 nur noch 12. Das war von 2014 auf 2015 ein Rückgang um ca. 54 %. Von 2015 auf 2016 verminderte sich die Anzahl der Kommunen, welche Bedarfszuweisungen oder Liquiditätshilfen erhielten, auf 10. Aufgrund der kurzen Zeitreihe sowie der Tatsache, dass die im Ministerium der Finanzen für die Bearbeitung von Bedarfszuweisungen/Liquiditätshilfen vorgesehenen Sachbearbeiterstellen im Jahr 2016 vorübergehend nicht besetzt waren, bleibt die Aussagekraft der Darstellung eingeschränkt.<sup>18</sup>

Es bleibt abzuwarten, inwieweit das Jahr 2016 diesen kurzfristigen Trend bestätigt. Aufgrund der kurzen Zeitreihe bleibt die Aussagekraft der Darstellung zunächst eingeschränkt.

Es bleibt abzuwarten, welche Wirkungen die Aufstockungen der FAG-Masse, die steigenden Steuereinnahmen, aber auch die Mehrausgaben infolge der Integration von Migranten sowie die weiter steigenden Sozialausgaben per Saldo auf die Finanzsituation der Kommunen haben werden und ob sich daraufhin in den folgenden Jahren die Zahl der Kommunen ohne Haushaltsausgleich vermindert oder erhöht. Es wird deutlich, dass der Haushaltskonsolidierung sowie der wirtschaftlichen und sparsamen Bewirtschaftung von Mitteln bei der Aufgabenerfüllung durch die Kommunen nach wie vor ein besonders hoher Stellenwert einzuräumen ist. Der Landesrechnungshof unterstützt die Konsolidierungsbemühungen in den Kommunen durch praxisorientierte fachliche Hinweise im Rahmen der Prüfungsberichte der tur-

<sup>18</sup> Vgl. LT-Drs. 7/1416 vom 23. Mai 2017.

nummäßigen Kommunalprüfung sowie bei der Prüfung der Eröffnungsbilanzen in den Gebietskörperschaften über 25.000 Einwohner. Die Umsetzung der Empfehlungen des Landesrechnungshofes kann dabei helfen, eine höhere Wirtschaftlichkeit bei der kommunalen Aufgabenerfüllung zu erreichen. Hierzu arbeitet der Landesrechnungshof mit den Rechnungsprüfungsämtern der Kommunen eng zusammen.

Erfahrungsgemäß kann durch die Verbreiterung der Wissensbasis der Einzelkommune, bspw. durch eine bei der Kommunalaufsicht eingerichtete Datenbank mit produktorientierten Konsolidierungsvorschlägen für bestimmte Leistungen und/oder durch Kombination externer Expertise mit kommunalem Fachwissen vor Ort, den jeweiligen regionalen Verhältnissen besser Rechnung getragen werden.

Diese Verfahrensweise mittels eines strukturierten Wissenstransfers garantiert ein qualitativ höherwertigeres Ergebnis, als wenn bei der Suche nach Konsolidierungspotential immer wieder die gleichen kommunalen Bediensteten und Beschäftigte der Kommunalaufsicht beteiligt sind. So könnten maßgeschneiderte Lösungen gefunden werden, die den Verhältnissen und Bedürfnissen der betroffenen Kommune effektiver Rechnung tragen als bisher.

**Um nachhaltige Konsolidierungserfolge bei Kommunen mit tragfähigen Konzepten zu gewährleisten, schlägt der Landesrechnungshof vor, die Beratung von Kommunen mit entsprechendem Bedarf in geeigneter Form zu standardisieren, bspw. durch Unterstützung mittels einer Datenbank möglicher Konsolidierungsvorschläge. Diese könnte unterstützend bei der Hebung von Konsolidierungspotential oder zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit öffentlicher Einrichtungen genutzt werden. Darüber hinaus sollte das Land die Einrichtung einer „Task Force“ prüfen, welche unter Berücksichtigung der kommunalen Selbstverwaltung Kommunen durch konkrete fachliche Beratung vor Ort unterstützt [Führungs- und Steuerungsunterstützung für strategische Entscheidungen (Investitionsprojekte) und komplexe Problemstellungen] oder zur Entwicklung maßgeschneiderter Haushaltskonsolidierungskonzepte. Damit sollten nicht nur die Verhältnisse vor Ort berücksichtigt, sondern intern und extern vorhandenes Fachwissen gebündelt werden.**

**Der Landesrechnungshof regt ferner an, Kommunen in Haushaltsnotlagen mit bestehender Verpflichtung zur Aufstellung oder Fortschreibung eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes ggf. auch bei einer Ausschreibung für ein Haushaltskonsolidierungskonzept zu unterstützen. Dadurch können neue Ansätze gefunden werden, die in ein entsprechend breiteres und umfassenderes Spektrum von Maßnahmen münden und im Ergebnis zu höherem Konsolidierungspotential und ggf. zur Freisetzung/Bereitstellung von Mitteln für notwendige Investitionen führen. Die Prüfung von**

**Standards bei der kommunalen Aufgabenerfüllung sowie die strikte Einhaltung des Konnexitätsprinzips bei der Übertragung von Aufgaben an die Kommunen können darüber hinaus ebenso zur Aufrechterhaltung einer echten kommunalen Finanzhoheit beitragen, wie die Entwicklung und Umsetzung wirksamer und zielorientierter Steuerungskonzepte auf Basis des NKHR in den einzelnen Kommunen vor Ort.**

**Die ergänzende Verbreitung von Spezialwissen in die Kommunen sollte dabei zu einer sinnvollen Verknüpfung des bereits in der Kommune vorhandenen Wissens führen, z. B. durch bewusst gesteuerte kontinuierliche Verbesserungsprogramme bzw. -prozesse zur Lösung spezieller Fragestellungen. Diese sollten das althergebrachte Vorschlagswesen ergänzen und ebenfalls zur Verbesserung der kommunalen Haushalts- und Finanzlage eingesetzt werden.**

Gebietskörperschaften mit weniger als 25.000 Einwohnern verfügen in der Regel über eine in quantitativer und qualitativer Hinsicht erfahrungsgemäß geringere Personalausstattung als größere Kommunen. Insofern sind auch die Möglichkeiten für den Aufbau leistungsfähiger interner Kontrollsysteme sowie die Einstellung besonders qualifizierten Fachpersonals begrenzt. Aus diesen Beschränkungen besteht aus Sicht des Landesrechnungshofes bei diesen Gebietskörperschaften ein besonderer Prüfungs- und Beratungsbedarf. Durchgeführte Prüfungen des Landesrechnungshofes aus der Vergangenheit, zum Beispiel im Bereich der Städtebau- und Wohnungsbauförderung, für welche die o. a. Einschränkung der Prüfungsbefugnisse des Landesrechnungshofes nicht gelten, erhärten diese Tatsache.

Der Landesrechnungshof empfiehlt daher eine entsprechende Gesetzesänderung. Darüber hinaus bietet der Landesrechnungshof an, auf Bitten des Ministerium für Inneres und Sport/der Kommunalaufsicht in Einzelfällen bei besonderen kommunalen Problemstellungen in geeigneter Form (z. B. durch Bereitstellung fachlicher Expertise) Unterstützung zu leisten.

**Zur Gewährleistung von flächendeckenden Standards bei Prüfung und Beratung empfiehlt der Landesrechnungshof eine Ausweitung seiner Prüfungsbefugnisse auch auf Kommunen mit weniger als 25.000 Einwohnern.**

## 4 Weitere Faktoren mit wesentlichem Einfluss auf die kommunale Haushalts- und Finanzlage

Obgleich die Kommunen das verfassungsmäßige Recht auf kommunale Selbstverwaltung besitzen, verfügen sie nicht über ausreichend Einnahmen aus eigenen Steuermitteln, Gebühren und Beiträgen, um dieses Recht aus eigener Kraft vollumfänglich selbst zu gestalten und umzusetzen. Die Masse der hierfür erforderlichen zusätzlichen Mittel wird durch das Land im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs bereitgestellt. Die Rechtsgrundlage hierfür ist das Finanzausgleichsgesetz in der jeweils gültigen Fassung. Es regelt die Details zur (Um-)Verteilung staatlicher Steuereinnahmen zugunsten der kommunalen Gebietskörperschaften. Dabei werden auch die Finanzkraftunterschiede zwischen den Kommunen berücksichtigt. Nur so kann letztlich die kommunale Finanzhoheit Bestand haben und auch entsprechend ausgestaltet werden.

### 4.1 Das Finanzausgleichsgesetz (FAG)

Die Einnahmen aus dem FAG bestimmen die Finanzlage der Kommunen wesentlich. Zusätzlich zu den Zuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs erhalten die Kommunen Nettotransfers sowie Mittel im Rahmen der STARK-Programme. Diese Transferleistungen ergänzen die Finanzzuweisungen aus dem FAG und gewährleisten den Kommunen in Summe eine angemessene Finanzausstattung für ihre Aufgabenerfüllung. Aufgrund seiner großen Bedeutung für die Kommunalfinanzen stehen die Änderungen des Finanzausgleichs im Zentrum der weiteren Betrachtungen. Der Fokus liegt dabei auf dem Gesamtzusammenhang mit den anderen kommunalen Finanzierungsquellen sowie auf den wichtigsten Änderungen, die sich beim Finanzausgleich seit Beginn der neuen Legislaturperiode ergeben haben.<sup>19</sup>

Im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs gewährt das Land den Kommunen Finanzzuweisungen zur Ergänzung eigener Einnahmen. Ziel des kommunalen Finanzausgleichs ist es, den Kommunen insgesamt eine angemessene Finanzausstattung zur Erfüllung ihrer Aufgaben zu gewährleisten sowie Unterschiede in der Finanzkraft zwischen den Kommunen zu verringern bzw. auszugleichen. Das Land ist verpflichtet, den Kommunen einen angemessenen kommunalen Finanzausgleich zu gewähren, der den Anforderungen des Art. 88 der Landesverfassung entspricht. Aufgrund des aufgabenbezogenen Finanzausgleichs müsste das Land daher auch konjunkturbedingte Einnahmeausfälle der Kommunen durch erhöhte

<sup>19</sup> Das neue FAG trat rückwirkend zum 1. Januar 2017 in Kraft.

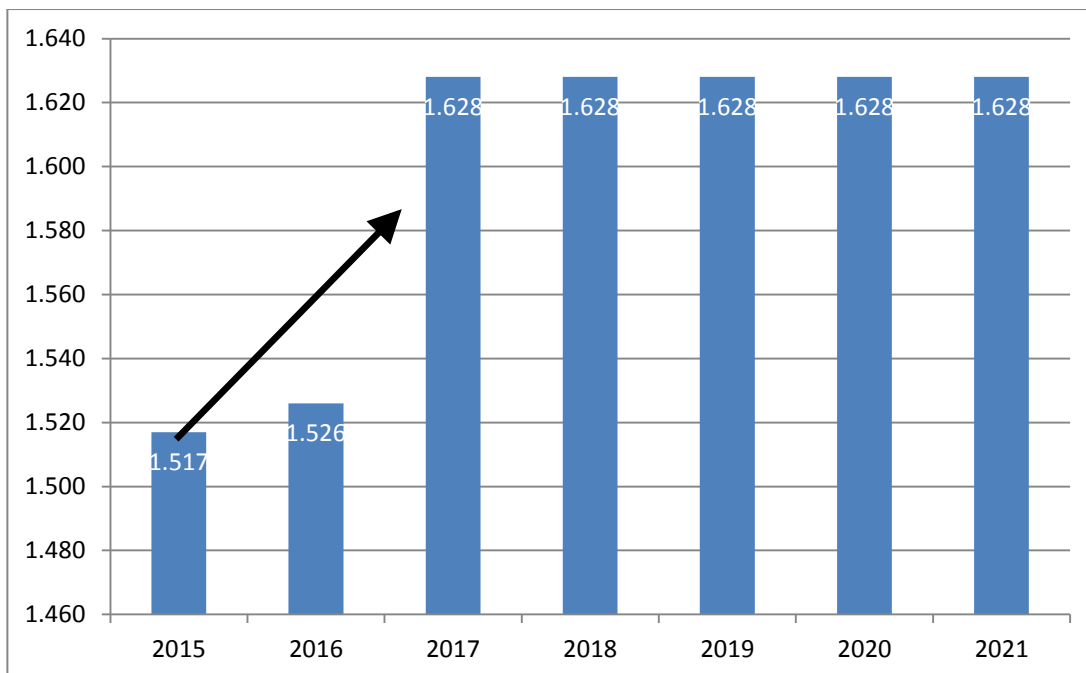
Zuweisungen kompensieren. Umgekehrt entspannt sich die Situation beim Land, wenn die kommunalen Steuereinnahmen steigen.

Die FAG-Massen für die Jahre 2015 und 2016 wurden in einem ersten Schritt um jeweils 9,5 Mio. €, (teilweise Rücknahme der vorherigen Kürzung des Tilgungsbeitrages), auf 1.517 Mio. € für 2015 bzw. auf 1.446 Mio. € für das Jahr 2016 erhöht. Im Jahr 2016 erfolgte mit dem dritten FAG-Änderungsgesetz vom 14. September 2016 u. a. eine weitere Aufstockung der FAG-Masse um 80 Mio. €, so dass die FAG-Masse ein Volumen von 1.526 Mio. € erreichte.

Die Kürzungen des Finanzausgleichs aus der letzten Legislaturperiode wurden somit wieder kompensiert.

Für die Jahre 2017 bis 2021 sollte die FAG-Masse laut Koalitionsvertrag für die 7. Wahlperiode in einer Höhe von 1.628 Mio. € festgeschrieben werden. Mit dem vierten Gesetz zur Änderung des FAG und der damit verbundenen Aufstockung des FAG um 102 Mio. € auf 1.628 Mio. € erfolgte bereits die Umsetzung dieses Vorhabens. Dies führt im Vergleich zu 2015 zu einer weiteren Verbesserung der Finanzausstattung der Kommunen.

#### Entwicklung der FAG-Masse 2015 bis 2020 (in Mio. €)



Eigene Darstellung - Quellen: FAG 2015/2016, Koalitionsvertrag für die 7. Wahlperiode



Bestandteil der FAG-Masse ist u. a. auch die sogenannte Auftragskostenpauschale für die Erfüllung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Kommunen. Diese wurde bereits für die Jahre 2015/2016 um jeweils 23 Mio. € erhöht. Den Kommunen sollte insbesondere für die gestiegenen Ausgaben im Zusammenhang mit dem Asylbewerberleistungsgesetz infolge eines verstärkten Zuzugs ein weiterer Ausgleich gewährt werden. Für das Jahr 2017 erfolgt eine weitere Erhöhung der Auftragskostenpauschale um 46,4 Mio. € auf insgesamt 374,4 Mio. €. Darüber hinaus wird die Investitionspauschale erhöht. Die Schlüsselzuweisungen (Residualgröße der FAG-Masse) erhöhen sich als Folge der o. a. Effekte somit ebenfalls deutlich.

Bis zum 30. Juni 2018 soll die Landesregierung dem Landtag berichten, ob die verbesserte Finanzausstattung der Kommunen im Rahmen des FAG in der festgeschriebenen Höhe angemessen ist. Um dieses Ergebnis nicht zu beeinträchtigen und die Finanzausstattung der Kommunen aufgrund der Deckelung des FAG nicht nachträglich wieder zu vermindern, müssen fortan die Kosten für neue Aufgaben und Standards konsequent im jeweiligen Fachgesetz ausgeglichen werden. Damit kommt der Gesetzesfolgenabschätzung eine besondere Bedeutung zu, welche die Grundlage für entsprechende Kompensationen bei den Kommunen bildet. Schließlich ist nur bei einer diesbezüglichen Sorgfalt der Konnexitätsgrundsatz aus Artikel 87 der Landesverfassung LSA zu gewährleisten.

Während sich Steigerungen bei Steuereinnahmen erfahrungsgemäß bei den Kommunen unterschiedlich auswirken, erfolgt durch die Erhöhung der kommunalen Finanzausstattung durch das FAG insgesamt auch eine Stärkung der einnahmeschwachen Kommunen.

Trotz bereits durchgeführter, überwiegend monetärer Anpassungen des FAG besteht aus Sicht des Landesrechnungshofes das Erfordernis, den Finanzausgleich als bedarfsorientierten Ansatz weiterzuentwickeln, der sich an der angemessenen Finanzausstattung für die Kommunen orientiert. Dabei sollten aus Sicht des Landesrechnungshofes insbesondere die folgenden Punkte berücksichtigt werden, die sich teilweise gegenseitig beeinflussen und bedingen:

1. Kontinuierliche Weiterentwicklung des Konzepts zur Bedarfsermittlung der angemessenen kommunalen Finanzausstattung,
2. Schaffung einer nachvollziehbaren Datenbasis,
3. Berücksichtigung der tatsächlichen Tilgungsbeträge für Kreditmarktschulden bei der Ermittlung des Finanzbedarfs der Kommunen,
4. Berücksichtigung des NKHR (Nettoabschreibungen),

5. Verstärkt anreizorientierte Ausgestaltung,
6. Sicherung und Weiterentwicklung des aufgabenorientierten Finanzausgleichs als System sowie
7. Weiterentwicklung und gesetzliche Verankerung einer partnerschaftlichen Verfahrensweise zum Nutzen von Land und Kommunen (u. a. partnerschaftliche Bestimmung der Höhe der Anrechnung von Mehreinnahmen der Kommunen auf FAG-Masse).

Der Landesrechnungshof begrüßt grundsätzlich eine verbesserte kommunale Finanzausstattung. Dabei darf jedoch der eingeschlagene Konsolidierungspfad des Landes nicht beeinträchtigt werden. Daher weist der Landesrechnungshof erneut darauf hin, dass der finanzpolitische Handlungsspielraum des Landes vor dem Hintergrund der im Ländervergleich überdurchschnittlich hohen Verschuldung des Landes Sachsen-Anhalt, des strukturell bedingten vergleichsweise niedrigen Landessteueraufkommens, der Einhaltung der Defizitgrenze im Zusammenhang mit den vom Bund gewährten Konsolidierungshilfen sowie den Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Finanzkraft von Land und Kommunen (und damit auch auf den Länderfinanzausgleich) nur äußerst gering ist. Zusätzliche Ausgaben – auch für die Kommunen – müssen daher durch Minderausgaben an anderer Stelle im Landeshaushalt finanziert werden.

Eine einseitige Verlagerung des Konsolidierungsdrucks des Landes auf die Kommunen darf dabei jedoch keineswegs erfolgen, da die kommunale Aufgabenerfüllung ansonsten beeinträchtigt wird. Der Aufgabenbestand des Landes und derjenige der Kommunen ist vom Grundsatz her gleichwertig. Finanziert das Land die kommunale Aufgabenerfüllung durch den Finanzausgleich nicht angemessen, so wird im Zeitablauf erfahrungsgemäß zwangsläufig eine Anpassung des FAG erfolgen (müssen), wodurch die Konsolidierung des Landes beeinträchtigt werden würde. Land und Kommunen können und müssen daher den Weg zur Konsolidierung ihrer Haushalte gemeinsam und partnerschaftlich ausgewogen gestalten. Der Landesrechnungshof begrüßt ausdrücklich die Konsultationsvereinbarung 2016 vom 17. Januar 2017, in welcher u. a. die Finanzstrukturkommission „reanimiert“ wurde. Es bleibt abzuwarten, wie diese Vereinbarung in der Praxis umgesetzt und ob damit tatsächlich eine höhere Zielgenauigkeit bei der Einhaltung des Konnexitätsprinzips gemäß Artikel 87 Abs. 3 der Landesverfassung Sachsen-Anhalts erreicht wird.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt in diesem Zusammenhang, dass neue Verfahren zur Gesetzesfolgenabschätzung bei Gesetzesvorhaben und -änderungen der Landesregierung mit Auswirkungen auf die Kommunen praxistauglich als Gesamtkonzept mit einheitlichen Qualitätsstandards, konkreten Verfahrensschritten und Evaluation einzu-**

**führen. Damit kann die Höhe der Kompensationen für an die Kommunen übertragene Aufgaben transparenter und zielgenauer bestimmt werden als bisher. Dadurch könnte sowohl dem Konnexitätsprinzip als auch der Konsolidierungspartnerschaft zwischen Land und Kommunen Rechnung getragen werden.**

Darüber hinaus gilt unverändert, dass vor der Kommunalisierung von Aufgaben durch das Land zudem immer eine Prüfung erfolgen sollte, in welcher Struktur und auf welcher Ebene die entsprechende Aufgabe wirtschaftlich erfüllt werden kann. Im Anschluss sind – nach einer angemessenen Zeit – die Ergebnisse und Folgen der Aufgabenübertragung zu evaluieren und die Übertragungsentscheidung zu überprüfen. Abhängig vom Ergebnis sollten die Entscheidungen – nach dem jeweils gebotenen zeitlichen Abstand – überprüft und ggf. revidiert werden.

Der Landesrechnungshof weist jedoch darauf hin, dass der Partnerschaftsgrundsatz und die „Wiederbelebung“ der Finanzstrukturkommission lediglich in Form einer Vereinbarung zwischen Landesregierung und kommunalen Spitzenverbänden abgeschlossen wurde. Eine Aufnahme in das FAG erfolgte nicht. In anderen Bundesländern existieren ähnliche Gremien, die jedoch – wie bspw. in Thüringen<sup>20</sup> – explizit im entsprechenden Gesetz genannt werden.

**In Bezug auf das FAG empfiehlt der Landesrechnungshof eine konsequente Weiterentwicklung des bedarfsorientierten FAG als System unter verstärkter Berücksichtigung anreizkompatibler Elemente. Auch Abschreibungen sollten dabei in geeigneter Form berücksichtigt werden. Der Landesrechnungshof begrüßt ferner die erfolgte Rücknahme von systemfremden Kürzungen der jüngsten Vergangenheit, hält jedoch den Verzicht auf Benchmarking für einen Fehler, der zügig wieder korrigiert werden sollte.**

Darüber hinaus sollte eine Überprüfung der Gewichtung der Schlüsselmasse und der besonderen Ergänzungszuweisungen im FAG durchgeführt werden. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte die Anzahl der Ergänzungszuweisungen reduziert und mit einer „echten“ Zweckbindung versehen werden. Durch die Erhöhung des Gewichts der Schlüsselmasse und eine Zweckbindung bei den Ergänzungszuweisungen kann grundsätzlich eine höhere Zielwirkung des FAG erreicht und die Eigenverantwortung der Kommunen gestärkt werden. Dies darf jedoch nicht dazu führen, dass die Ressorts wieder dazu übergehen, in den entsprechenden Bereichen eigene Förderprogramme aufzulegen, was einen negativen Effekt auf die Haushaltskonsolidierung des Landes hätte. Innerhalb der FAG-Masse sind jedoch

<sup>20</sup> Vgl. § 3 Abs. 2 und 5 ThürFAG i. d. g. F. (Partnerschaftsgrundsatz und dessen Umsetzung), § 33 ThürFAG i. d. g. F. Beirat für kommunale Finanzen.

Adjustierungen möglich und aus Sicht des Landesrechnungshofes auch erforderlich, um die Eigenverantwortung der Kommunen anreizkompatibel zu stärken.

**Diese o. a. Aspekte sollten im Rahmen der anstehenden FAG-Evaluierung Berücksichtigung finden.**

#### **4.2 Gesamtwirtschaftliche Entwicklung – Ausblick und Perspektive für die kommunalen Finanzen – die November-Steuerschätzung 2016**

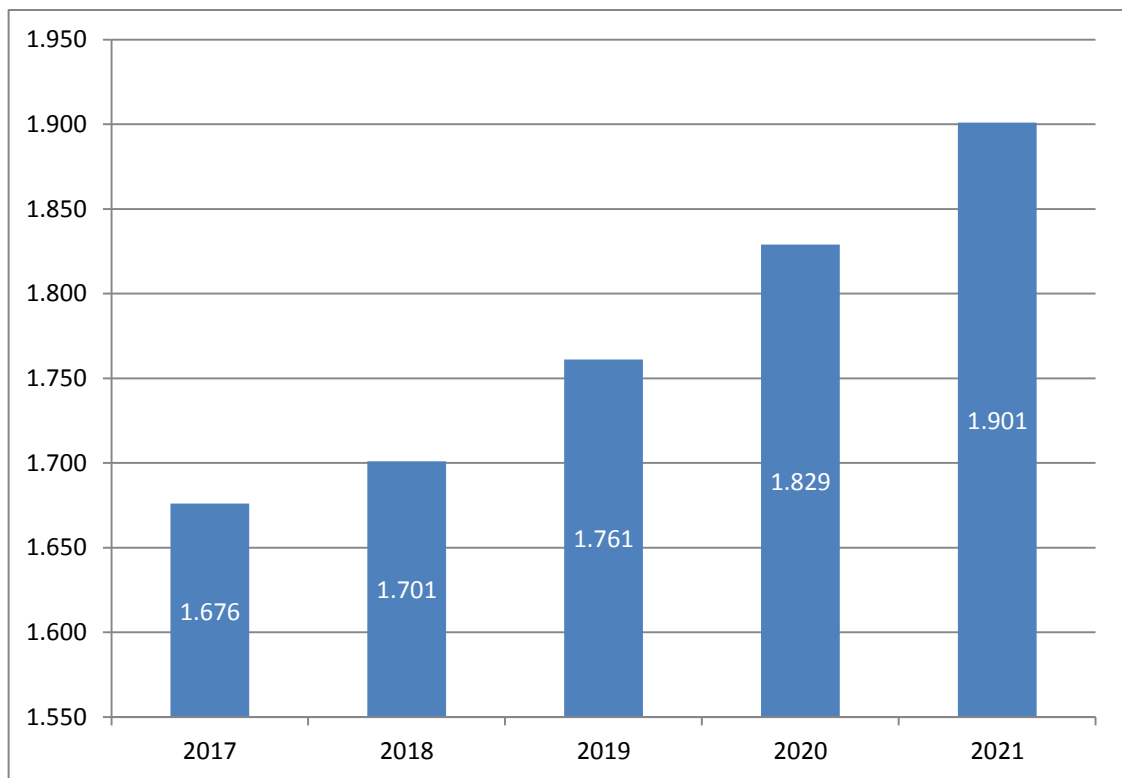
Eine wesentliche Einflussgröße auf die kommunalen Einnahmen ist die Entwicklung des Steueraufkommens. Es wird maßgeblich durch die konjunkturelle Situation sowie von der Veränderung rechtlicher Rahmenbedingungen beeinflusst. Um die diesbezüglich bestehende Unsicherheit im Hinblick auf die Haushaltsplanungsprozesse zu reduzieren, werden regelmäßige Prognosen in Anwendung entsprechender statistischer Verfahren durchgeführt. U. a. werden jährlich im Mai und November entsprechende Prognosen im Arbeitskreis „Steuerschätzung“ auf Bundesebene erstellt.

Vom 2. bis 4. November 2016 fand die 149. Sitzung des Arbeitskreises Steuerschätzung in Nürnberg statt. Der Arbeitskreis Steuerschätzung hat seine letzte Prognose vom Mai 2016 im Wesentlichen auch für den Zeitraum 2017 bis 2021 bestätigt. Die Ergebnisse unterscheiden sich nur geringfügig vom Schätzergebnis Mai 2016. Ergänzend ist hinzuzufügen, dass diese Steuerschätzung noch nicht die jüngsten Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern zur Entlastung der Kommunen um 5 Mrd. € sowie die geänderte Umsatzsteueraufteilung zwischen Bund und Ländern aufgrund der Übernahme der Integrationskosten durch den Bund berücksichtigt hat. Zudem wurde für das Jahr 2020 aufgrund des auslaufenden Solidarpaktes und des nur bis 2019 geltenden Länderfinanzausgleichsgesetzes hilfsweise der Rechtsrahmen des Jahres 2019 fortgeschrieben.

Auf Basis dieser Prognosen wurde für das Land eine regionalisierte Steuerschätzung erstellt. Daraus wird ersichtlich, dass sich die Einnahmen bei Land und Kommunen divergent entwickeln werden. Während die Schätzungen für die Kommunen gegenüber früheren Prognosen mit weiter steigenden Einnahmen rechnen, erfolgte eine Anpassung der Schätzungen bei den Einnahmen des Landes nach unten.

Die prognostizierte Entwicklung der Steuereinnahmen (Steuerschätzung November 2016) für die Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt ist im folgenden Säulendiagramm abgebildet:

## Entwicklung der erwarteten kommunalen Steuereinnahmen von 2017 bis 2021 (in Mio. €)



Eigene Darstellung - Quelle: Ministerium der Finanzen, Pressemitteilung Ergebnisse der November Steuerschätzung vom 5. November 2016

Die Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden im Land erreichten im Jahr 2015 1.514 Mio. €. Gegenüber der Novembersteuerschätzung 2015 war dies eine positive Schätzabweichung in Höhe von 10 Mio. €. Für das Jahr 2017 werden dann bereits Steuereinnahmen in Höhe von 1.676 Mio. € erwartet.

Diese sollen in den Jahren 2018 (1.701 Mio. €), 2019 (1.761 Mio. €), 2020 (1.829 Mio. €) und 2021 (1.901 Mio. €) weiter ansteigen.

In Bezug auf die einzelnen Steuerarten, die für die kommunale Finanzierung wesentlich sind, ergibt sich für die Zukunft nach den vorliegenden Prognosen folgendes Bild:

Das Volumen der Gewerbesteuer, das sich 2015 auf 615 Mio. € belief, wird für 2016 auf 654 Mio. € geschätzt und damit 39 Mio. € höher als im Vergleich zur Mai Steuerschätzung 2016. Für das Jahr 2017 geht die Prognose der Steuerschätzung November 2016 von einem Anstieg auf 689 Mio. € aus. Dieses Ergebnis ist gegenüber der Mai-Steuerschätzung 2016 ebenfalls um 34 Mio. € höher. Insgesamt gesehen wird prognostiziert, dass sich der bereits

in den Vorjahren zu beobachtende positive Trend bei den Gewerbesteureinnahmen im gesamten Schätzzeitraum bis 2021 fortsetzt.

Die prognostizierten Volumina des Anteils der Gemeinden an der Umsatzsteuer entsprechen im Wesentlichen den Schätzungen vom Mai 2016. Für das Jahr 2016 werden die Gemeinden aus dieser Einnahmeart voraussichtlich 105 Mio. € und für 2017 130 Mio. € generieren, bevor im Jahr 2018 voraussichtlich ein Rückgang um 28 Mio. € auf 102 Mio. € zu verzeichnen sein wird.

Beim gemeindlichen Anteil an der Einkommensteuer wurde geschätzt, dass sich das Aufkommen im Vergleich zur vorherigen Steuerschätzung vom Mai 2016 schlechter entwickeln wird. In der Konsequenz erfolgte für den Zeitraum 2016 bis 2020 eine Korrektur dieser Einnahmen um 60 Mio. € nach unten. Damit wurde die Erhöhung der Mai-Steuerschätzung um 66 Mio. € wieder weitgehend zurückgenommen. Im Jahr 2021 soll der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in Sachsen-Anhalt gemäß der Novembersteuerschätzung 2016 720 Mio. € betragen.<sup>21</sup>

Die vorliegenden Daten sind aus Sicht des Landesrechnungshofes zunächst grundsätzlich positiv zu beurteilen. Dennoch sind bei der Einschätzung der vorliegenden Schätzergebnisse auch die Risiken zu betrachten.

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ist neben der Entwicklung des Steuerrechts die wesentliche Determinante für die Entwicklung der Steuereinnahmen. Auch nach einem bereits siebenjährigen wirtschaftlichen Aufschwung geht der Arbeitskreis Steuerschätzung im Jahr 2016 auch für die Folgejahre per Saldo weiterhin von stetig höheren Steuereinnahmen bis zum Jahr 2021 aus.

Risiken für die kommunale Finanzlage liegen insbesondere bei den kreisfreien Städten und Landkreisen in den weiterhin überproportional steigenden Sozialausgaben – auch, aber nicht nur – aufgrund der Auswirkungen der Flüchtlingssituation. Allerdings gehen derzeit die Fallzahlen der Anzahl der Flüchtlinge im Vergleich zu 2015 deutlich zurück. Die daraus resultierenden Effekte auf die kommunale Haushalts- und Finanzlage können noch nicht seriös eingeschätzt werden, da zum jetzigen Zeitpunkt noch keine verlässlichen Informationen über die tatsächlichen Kosten der Integration sowie über die zu erwartende Zahl an Familiennachzügen bereits eingereister Migranten vorliegen. Zudem ist die weitere Entwicklung der Fallzahlen erfahrungsgemäß nur schwer kalkulierbar. Es ist daher nicht klar, ob dieser Rückgang dauerhaft oder nur vorübergehend sein wird.

---

<sup>21</sup> Vgl. KNSA 455/2016 vom 15. November 2016.

Wie für alle Prognosen gilt im Übrigen auch für die Schätzung der künftigen Einnahmen von Bund, Ländern und Kommunen, dass das Fehlerrisiko steigt, je weiter die jeweilige Prognose in die Zukunft gerichtet ist.

## **5      Fazit zur Lage der Kommunalfinanzen aus Sicht des Landesrechnungshofes**

Es ist zunächst einmal positiv, dass mit der Festsetzung der FAG-Masse für die Jahre 2017 bis 2021 Planungssicherheit in den Kommunen besteht. Damit ist im Wesentlichen die öffentliche Aufgabenerfüllung auf der kommunalen Ebene sichergestellt.

Darüber hinaus besteht aus Sicht des Landesrechnungshofes im Landeshaushalt kaum Handlungsspielraum für eine weitere Ausgabenerhöhung (Aufstockung des FAG), um geänderten Rahmenbedingungen und Herausforderungen Rechnung zu tragen, deren Auswirkungen aus heutiger Sicht noch nicht vollständig absehbar sind (Entwicklung des Zinsniveaus, Defizitgrenze, Entwicklung der Ausgaben für Soziales, Inklusion, Migration usw.). Deshalb muss die FAG-Masse das Ergebnis einer sachgerechten und systematischen Bedarfsermittlung als Grundlage für die Aufgabenerfüllung der Kommunen sein. Dies gebieten die verfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltung, das Konnexitätsprinzip und die angespannte Haushalts- und Finanzlage.

Das FAG sollte zudem künftig dem NKHR Rechnung tragen und bspw. auch die Abschreibungen bei der Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs in geeigneter und angemessener Form berücksichtigen. So bildet das neue Rechnungswesen nicht nur die Ein- und Auszahlungen, sondern darüber hinaus auch den Ressourcenverzehr ab, der infolge der öffentlichen Aufgabenerledigung in einer Rechnungsperiode entsteht. Die Kommunen müssen ihrerseits die infolge der öffentlichen Aufgabenerledigung verbrauchten Ressourcen wieder ersetzen. Bei der Bedarfsermittlung zur Bestimmung einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen sind die (Netto-) Abschreibungen bei der Bedarfsbemessung des FAG deshalb künftig mit heranzuziehen. Das Land ist dazu verpflichtet, für die Aufgabenerledigung der Kommunen einen angemessenen Finanzrahmen zu gewährleisten. Dies kann nur dann gewährleistet werden, wenn das Konzept für die Bedarfsbemessung nach dem FAG auch mit dem neuen Rechnungswesen der Kommunen systematisch verzahnt bzw. abgestimmt ist.

Das System benötigt diese Transparenz bei der Bedarfsbemessung als Grundlage für eine sachliche Beurteilung der Angemessenheit. Im Übrigen sollten Aufgaben sowie Standards

einer regelmäßigen und sachlichen Überprüfung unterzogen werden, um deren Notwendigkeit und Qualität an die jeweils aktuellen Erfordernisse flexibler als bisher anzupassen.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt der Landesregierung ein geeignetes Konzept zur Ermittlung der angemessenen Finanzausstattung der Kommunen zu entwerfen, es umzusetzen und mit einer verstärkt anreizkompatiblen Ausgestaltung des FAG zu verzahnen. Dabei sind die Abschreibungen angemessen zu berücksichtigen. Im Ergebnis sollen die Kommunen von den höher prognostizierten Steuereinnahmen profitieren, gleichzeitig aber auch dem Land eine Verstetigung seiner Haushaltskonsolidierung ermöglichen.**

Damit aus den dadurch erzielbaren Einnahmesteigerungen auch langfristig Nutzen gezogen werden kann, sollten diese zielgerichtet zum weiteren Schuldenabbau in Land und Kommunen genutzt werden. Bei allem Optimismus über die positiven Einnahmeprognosen der jüngsten Steuerschätzung sollte eine angemessene Risikovorsorge jedoch nicht vernachlässigt werden. Dabei muss das Augenmerk vor allem auf einen möglichen Anstieg der Zinsen für die Kassenkredite (Zinsänderungsrisiko), die allgemeine konjunkturelle Entwicklung sowie die damit korrelierenden Steuereinnahmen und Rechtsänderungen (Steuergesetzgebung) gelegt werden.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt, dass die aufgrund der gegenwärtigen günstigen konjunkturellen Lage vergleichsweise komfortable Einnahmesituation dazu genutzt wird, um perspektivisch eine Verbesserung der finanziellen Situation zu erreichen sowie notwendige Anpassungen in den kommunalen Haushalten und im Landeshaushalt gleichermaßen durchzuführen. Den Kommunen wird deshalb empfohlen, konjunkturbedingte Steuermehreinnahmen primär zur Schuldentilgung zu nutzen.**

Damit bliebe das Vertrauen in die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen erhalten. Außerdem könnten dadurch künftig hohe Finanzierungskosten aufgrund gestiegener Risikoprämien und Zinsen vermieden und auf neue Herausforderungen angemessen reagiert werden.

Trotz prognostizierter steigender Einnahmen in den nächsten Jahren gilt es, die Haushaltskonsolidierung insgesamt zu verstetigen. Die für die dauerhafte Erfüllung öffentlicher Aufgaben erforderlichen Investitionen als Zukunftsvorsorge dürfen dabei jedoch keinesfalls vernachlässigt werden.



Die bisherige Praxis der isolierten Hilfen für die Kommunen mit ausschließlich finanziellen Mitteln reicht aus Sicht des Landesrechnungshofes allein nicht aus, die Kommunen in dem erforderlichen Maße zu unterstützen, um sich mit einer dauerhaft soliden Haushalts- und Finanzlage eine gute Ausgangsbasis zur Bewältigung künftiger Herausforderungen zu verschaffen.

Neben den bereits erwähnten Maßnahmen sieht der Landesrechnungshof ebenfalls die Notwendigkeit, das System der Kommunalaufsicht signifikant zu stärken und weiterzuentwickeln. Die Kommunalaufsichtsbehörden sollten die Kommunen künftig vermehrt beraten und gezielt unterstützen und die monetären Hilfemaßnahmen flankierend begleiten. Dies würde die Kommunen in die Lage versetzen, ihre verfügbaren Mittel – sowohl bei der Haushaltskonsolidierung als auch bei der Vorbereitung und Umsetzung von Investitionsvorhaben – effizienter einsetzen zu können. Monetäre und nichtmonetäre Maßnahmen sollten daher zu einem ganzheitlichen und systematischen Ansatz zur Unterstützung der Kommunen verdichtet werden. Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist dies erforderlich, um finanzielle und hauswirtschaftliche Herausforderungen in Kommunen früher zu erkennen als bisher und diesen zu begegnen.

Dies könnte z. B. durch folgende Maßnahmen erfolgen:

a) bei den Kommunen

- Implementierungshilfe beim strategischen Management der Kommunen,
- Optimierung und Verzahnung des Controllingsystems mit der Kosten- und Leistungsrechnung,
- Vorbereiten und Treffen von (Investitions-) Entscheidungen auf Basis von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen
- Optimierung von Vergabeprozessen,
- Unterstützung der Kommunen beim Umgang mit Risiken aller Art bis hin zur Implementierung eines kommunalen Risikomanagements,

b) bei den Aufsichtsbehörden

- Implementierung eines Frühwarnsystems der Rechtsaufsichtsbehörden auf der Basis aussagekräftiger und landesweit einheitlicher Kennzahlen,
- Aufbau eines Controllingsystems sowie eines Berichtswesens,
- Gezielte Unterstützung der Kommunen in der Lösungsfindung bei konkreten Fragen der Wirtschaftlichkeit (Bedarfsanalysen, Alternativenvergleiche, (Ersatz-) Beschaffung von Anlagegütern, Erhaltung der Investitionsfähigkeit, Folgekostenbetrachtungen)
- Einbringung zusätzlicher fachlicher Expertise in die Haushaltskonsolidierung.

In Fällen einer notwendigen (kommunalen) Konsolidierung sind individuelle Konzepte für die Kommunen zu entwickeln und abzustimmen. Ihnen ist nach Abschluss der Teilentschuldung der Vorzug vor entsprechenden kostenintensiven Programmen des Landes zu geben. Nur Kommunen, welche auch künftig dauerhaft keinen Haushaltsausgleich erreichen, sollten aus dem Landesausgleichsstock finanziell sowie durch die Expertise der Kommunalaufsicht zielgerichtet, bedarfsgerecht und individuell unterstützt werden. Eine entsprechende Arbeitsgruppe sollte hierfür die nötigen Impulse geben und ein mit konkreten Maßnahmen unteretztes Konzept zur Optimierung der kommunalen Finanzaufsicht entwickeln.

## **6      Ausblick**

Im Hinblick auf die Entwicklungen der letzten Jahre ist zu konstatieren, dass sich die finanzielle Lage der Kommunen in Sachsen-Anhalt sehr differenziert darstellt. Einige wenige Kommunen mit hohen Steuereinnahmen stehen einer hohen Anzahl von Kommunen gegenüber, denen der Haushaltsausgleich nur sehr schwer oder gar nicht gelingt.

Die wesentlichen haushaltspolitischen Herausforderungen der Kommunen bestehen darin, trotz eines stark durch den Schuldendienst eingeeengten finanziellen Handlungsspielraums steigende konsumtive Ausgabeforderungen (Sozialausgaben, Personalausgaben usw.) zu erfüllen und gleichzeitig Investitionsrückstände abzubauen bzw. deren negative Auswirkungen abzumildern. Aufgrund dieser Rahmenbedingungen bleibt der Konsolidierungsdruck trotz stetig steigender Einnahmen auf Land und Kommunen hoch.

Partiell entlastend für die Kommunen wirken stetig steigende Steuereinnahmen, die Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer, die Kompensationsmaßnahmen des Bundes sowie mehrere im Land Sachsen-Anhalt vorgenommene Anpassungen des FAG. In deren Folge erhöhte sich die FAG-Masse nach den Kürzungen in der Vergangenheit bereits wieder deutlich. Dennoch bestehen aus Sicht des Landesrechnungshofes Risiken bei der Kommunalfinanzierung, die u. a. bei den Sozialausgaben, dem demographischen Wandel sowie der künftigen Ausgestaltung der kommunalen Aufgabenwahrnehmung und der Ausgestaltung der zugrundeliegenden Finanzierungsinstrumente aber auch über das Jahr 2018 hinaus bestehen.

Wie und mit welchem Ergebnis sich die Einnahmeerhöhungen einerseits und die dargestellten Ausgabensteigerungen und Risiken andererseits auf die Haushaltslage der Kommunen auswirken, darf jedoch nicht einfach abgewartet werden. Vielmehr muss versucht werden, in Ergänzung zu einem wirkungsvollen Steuerungssystem auf Basis des NKHR ein Risikomanagementsystem in den Kommunen zu entwickeln und zu implementieren, das hilft, neue Ri-

siken in Bezug auf ihre negativen Auswirkungen auf die Kommunalfinanzen zu begrenzen und sie damit auch finanziell berechenbarer zu gestalten.

Die Kommunen haben durch die Umstellung des Rechnungswesens von der Kameralistik auf das NKHR nunmehr bereits weitgehend die Voraussetzungen geschaffen, den Ressourcenverzehr bei der Aufgabenerfüllung periodengerecht abzubilden. Nun gilt es, die dadurch geschaffene Transparenz durch eine zielgerichtete Steuerung bei der Bewirtschaftung des Haushalts und der Aufgabenerfüllung sinnvoll zu nutzen. Das NKHR bietet somit eine wichtige Voraussetzung für eine wirtschaftliche Aufgabenerledigung und kann u. U. auch bei der Haushaltskonsolidierung neue Möglichkeiten und Ansätze aufzeigen. Sofern diese Möglichkeiten genutzt werden, können die Kommunen aus Sicht des Landesrechnungshofes die Aufgabenerfüllung gewährleisten und sich perspektivisch neue finanzielle Handlungsspielräume, insbesondere für notwendige Investitionen, erschließen. Aus Sicht des Landesrechnungshofes kann eine kontinuierliche Verbesserung der Staatsfinanzen unter Sicherstellung der Aufgabenerfüllung nur dann gelingen, wenn auch die Erledigung der kommunalen Aufgaben auskömmlich finanziert ist. Anders ausgedrückt: würde eine Konsolidierung des Landes dann enorm erschwert, wenn die Kommunalfinanzen im Verhältnis zu den zu erfüllenden kommunalen Aufgaben nicht angemessen sind und in Konsequenz dessen ex post permanent durch das Land nachgebessert werden müsste. Es ist daher ein Anliegen des Landesrechnungshofes, den Finanzausgleich als bedarfsorientierten Ausgleichsmechanismus als System zu erhalten und ihn bspw. durch die verstärkte Erweiterung durch anreizkompatible Elemente zum beiderseitigen Nutzen von Kommunen und Land weiterzuentwickeln, ohne dabei jedoch die Konsolidierung der Staatsfinanzen zu beeinträchtigen und eine Berücksichtigung bestehender Risiken zu vernachlässigen.

Der Landesrechnungshof sieht die Entwicklung der Kommunalfinanzen nicht isoliert, sondern betrachtet sie im Kontext der derzeitigen und für die Zukunft prognostizierten Situation des Landeshaushalts, der im Bundesvergleich unter besonderem Konsolidierungsdruck steht.

Sofern es nicht systematisch gelingt, die Kommunen im Hinblick auf ihre Aufgabenerfüllung nachweislich angemessen finanziell auszustatten, wird das Land langfristig - direkt oder indirekt - immer stärker in die kommunale Haushaltsführung einbezogen werden (Erhöhung FAG-Masse, Bedarfszuweisungen, STARK-Programme). Dies würde Einschränkungen für die kommunale Selbstverwaltung (Finanzhoheit) und für die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes mit sich bringen, welche rechtlich bedenklich und nicht wünschenswert sind. Der Weiterentwicklung des FAG als ganzheitliches System kommt daher aus Sicht des Landesrechnungshofes besondere Bedeutung zu.

Darüber hinaus sollten vor allem die Ursachen des Anstiegs der Kassenkredite der Kommunen durch die Rechtsaufsicht beobachtet, analysiert und mit geeigneten Maßnahmen, deren Instrumente auf Basis der Untersuchungsergebnisse zu entwickeln sind, möglichst kurzfristig beseitigt werden. Die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes darf insbesondere aufgrund des bestehenden Konsolidierungsdrucks bei den Staatsfinanzen nicht mehr als bisher durch eine sich verschlechternde Finanzsituation der Kommunen beeinträchtigt werden. Mit ihren negativen Auswirkungen auf die Infrastruktur, die Abgabenhöhe und infolgedessen auch auf die wirtschaftliche Prosperität würde sich die wirtschaftliche Lage des Landes sonst perspektivisch deutlich verschlechtern. Aus diesen Gründen muss die Konsolidierung der Kommunen und die der Staatsfinanzen ausgewogen erfolgen. Eine einseitige Verschiebung zulasten der einen oder der anderen Seite wäre kontraproduktiv, da sie die Erreichung des Ziels der Schaffung und Erhaltung leistungsfähiger öffentlicher Haushalte und damit die öffentliche Aufgabenerfüllung beeinträchtigen würde.

Der Landesrechnungshof regt vor diesem Hintergrund eine systematische Weiterentwicklung des aufgabenorientierten Finanzausgleichs mit Augenmaß an, um den Kommunen in Bezug auf ihr Aufgabenspektrum auch künftig eine angemessene Finanzausstattung auf der Basis einer transparenten Bedarfsbemessung gewähren zu können. Dabei ist jedoch auch zu berücksichtigen, dass im Landeshaushalt der notwendige Handlungsspielraum für eine nachhaltige Verbesserung der Staatsfinanzen erhalten bleibt. Die notwendige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, die insbesondere aus der hohen Gesamtverschuldung in Verbindung mit den latenten Risiken eines steigenden Zinsniveaus resultiert, darf weder einseitig zu Lasten der Kommunen noch des Landes gehen.<sup>22</sup> Dabei sollten trotz aller daraus resultierenden Zwänge die erforderlichen Investitionen in die Infrastruktur als Voraussetzung für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben nicht vernachlässigt werden. Besonderes Augenmerk ist daher darauf zu richten, dass hierfür eine entsprechende Balance in der Finanzpolitik, auf partnerschaftlicher Basis zwischen Land und Kommunen, gefunden wird. Sie muss außerdem dafür sorgen, dass die Konsolidierung des Landeshaushalts nicht durch eine Gefährdung der Konsolidierungshilfen des Bundes beeinträchtigt wird. Erhöhungen der Finanzausstattung der Kommunen sind aus diesen Gründen durch Minderausgaben an anderer Stelle im Landeshaushalt zu finanzieren.

<sup>22</sup> Ein Zinsanstieg um einen Prozentpunkt führt rein rechnerisch bei einer Gesamtverschuldung des Landes von 20 Mrd. € zu einem Anstieg der Zinsbelastung im Haushalt um 200 Mio. € (Mittelfristige Finanzplanung des Landes Sachsen-Anhalt 2016 bis 2020, S. 5.).

## V Überörtliche Kommunalprüfung

Einzelplan	14	– Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt
Kapitel	14 07	– Städtebau
Titel	883 05	- Zuweisungen für Investitionen im Rahmen des Programms „Stadtumbau Ost“
(geprüftes) Haushaltsvolumen	Haus- 2015	- ca. 32,61 Mio. €

### 1 Missbräuchlicher Einsatz von Bundes- und Landesmitteln bei der Städtebauförderung im Ortsteil Schierke

---

Das Land fördert im Ortsteil Schierke der Stadt Wernigerode über das Programm „Stadtumbau Ost“ eine städtebauliche Gesamtmaßnahme, obwohl dieser touristisch geprägte Ortsteil nicht den Fördervoraussetzungen des Programms „Stadtumbau Ost“ entspricht. Im Besonderen ist die Einzelmaßnahme Eisstadion „Schierke-Arena“ eine touristische „Leuchtturmförderung“ und nicht mit den Zielen der Städtebauförderung vereinbar. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die Investitionsentscheidung zum Neubau des Eisstadions stellte die Beraterfirma der Stadt nicht realistisch dar. Für den Bau des Großprojektes, für den die Stadt im Jahr 2012 Gesamtbaukosten von ca. 3,5 Mio. € vorsah, veranschlagte sie im April 2015 bereits Baukosten von ca. 7,9 Mio. €. Die Stadt erwartete Ende 2016 eine weitere Baukostenerhöhung um mindestens 1,4 Mio. €. Dies entspricht bereits jetzt einer Baukostensteigerung von ca. 270 % zur ursprünglichen Planung.

#### 1 Vorbemerkungen

Der Landesrechnungshof hat in den Jahren 2015/2016 die Erstellung der Integrierten Stadtentwicklungskonzepte als Grundlage für die Umsetzung der Städtebauförderung mit Schwerpunkt Programm „Stadtumbau Ost“ in den Haushaltsjahren 2010 bis 2015 und die ordnungsgemäße Verwendung der Städtebauförderungsmittel bei der Umsetzung dieses

Programms geprüft. Das Haushaltsvolumen für das Programm „Stadtumbau Ost“ mit den Teilprogrammen „Aufwertung“ und „Rückbau“ betrug im Haushaltsjahr 2015 ca. 32,61 Mio. €. Der Landesrechnungshof hat die Umsetzung des Programms „Stadtumbau Ost“ u. a. in der Stadt Wernigerode, Ortsteil Schierke geprüft.

Der Ortsteil Schierke der Stadt Wernigerode ist ein traditionsreicher Harzer Kur- und Wintersportort. Gegenwärtig kann der Ortsteil jedoch den stetig wachsenden Ansprüchen an einen modernen Tourismus nicht gerecht werden, weil die Infrastruktur des Ortes nicht diesen Anforderungen entspricht.

Die Stadt Wernigerode ist seit dem Programmjahr 2002 Programmkommune im Städtebauförderungsprogramm „Stadtumbau Ost“.

Nach der Eingemeindung des Ortsteils Schierke in die Stadt Wernigerode im Jahr 2009 subventionierte das Land diesen Ortsteil ab dem Programmjahr 2012 u. a. mit der Gesamtmaßnahme „Schierke - Aufwertung“ aus der Städtebauförderung über das Programm „Stadtumbau Ost“, Teilprogramm „Aufwertung“.

Mit Erlass vom 2. September 2013 bekundete das Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr seine Absicht, für die Revitalisierung des Ortskernes von Schierke in den Jahren 2012 bis 2016 einen Förderbetrag aus dem Programm „Stadtumbau Ost“ von ca. 10 Mio. € bereitzustellen.

## **2 Grenzen des Programms „Stadtumbau Ost“ in kleinen Orten (Ortsteilen) – „Leuchtturmförderungen“**

Der Landesrechnungshof hat unter dem Blickpunkt der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung für den Ortsteil Schierke stichprobenhaft die Stadtplanung und die daraus resultierende Städtebauförderung betrachtet.

In der 1. Fortschreibung des Ortsentwicklungskonzeptes vom Dezember 2012 führte die Stadt Wernigerode die Entwicklungsziele des Ortsteils unter Nr. 1.2 wie folgt an:

- Schierke soll als attraktiver Kurort mit überregionaler Bedeutung entwickelt werden.
- Die einstige Attraktivität des Ortes ist unter Beachtung veränderter wirtschaftlicher Bedingungen und den neuen Formen des Tourismus wieder zu gewinnen.
- *„Es geht letztlich um die wirtschaftliche Stärkung des Ortes unter Nutzbarmachung seiner naturgegebenen Besonderheiten.“* Der Ort soll Anschluss an die aktuelle Entwicklung touristischer Zentren finden.

Der Stadtrat beschloss am 6. Mai 2010 das Integrierte Ortsentwicklungskonzept Schierke 2010 und am 14. Juni 2013 die 1. Änderung des Flächennutzungsplanes für den Ortsteil.

Dabei ging er von folgenden Voraussetzungen aus:

- Der Ortsteil ist geprägt von Einfamilien- und Zweifamilienhäusern ohne nennenswerten Leerstand. Auffällig sind die leerstehenden Hotel- und Kuranlagen.
- Temporär hat der Ortsteil erhebliche Schwierigkeiten, den Besucherzahlen aus dem Wintersport bzw. dem Brockentourismus gerecht zu werden.

Vor diesem Hintergrund förderte das Land den Ortsteil im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW). Mit Stand Mai 2016 betrugen die Zuwendungen daraus für Schierke ca. 21 Mio. €.

Für die vorgesehene Städtebauförderung im Ortsteil Schierke plante das Land gemäß dem Erlass vom 2. September 2013, dass diese Mittel „für die Sanierung/Modernisierung des Eisstadions mit dem Ziel einer ganzjährigen Veranstaltungsnutzung sowie für die Neugestaltung einer Promenade/Flaniermeile eingesetzt werden“ können.

Das Ministerium begründete in dem o. a. Erlass sein Vorgehen damit, dass die Entwicklung im Ortsteil Schierke nur erfolgreich sein kann, *„wenn sich mehrere Ministerien – ihren jeweiligen Ressortaufgaben entsprechend – daran beteiligen.“*

Bis zum Jahr 2012 hatte die Stadt die Modernisierung und Instandsetzung des ehemaligen Eisstadions geplant. In den Jahren 2013 bis 2015 entwickelte sich das Projekt zu einem umfassenden Neubau eines Eisstadions mit ganzjähriger multifunktionaler Nutzung. Das Projekt trug zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Landesrechnungshof im Jahr 2016 die Bezeichnung „Schierke-Arena“.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass das Land allein das Projekt „Schierke-Arena“ (Eisstadion/ Mehrzweckhalle) mit Stand Programmjahr 2015 mit einem Betrag i. H. v. 5,16 Mio. € fördert. Im Weiteren finanzierte das Land die hierzu erforderlichen Planungsleistungen und den Brückenausbau i. H. v. ca. 1,5 Mio. €.

Somit soll die Städtebauförderung für die „Schierke-Arena“ mit erforderlicher Infrastruktur insgesamt ca. 6,7 Mio. € betragen.

Der Landesrechnungshof bewertet die Städtebauförderung im Ortsteil Schierke über das Programm „Stadtumbau Ost“ kritisch. Nach der jährlichen VV-Städtebauförderung (Verwal-

tungsvereinbarung von Bund und Ländern)<sup>23</sup> fördert der Bund nach Artikel 5 die städtische Infrastruktur einschließlich der Grundversorgung über den Stadtumbau. Dementsprechend fördert das Land im Rahmen des Programms „Stadtumbau Ost“ die städtebaulichen Gesamtmaßnahmen der Kommunen mit einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen. Kriterien für die Auswahl der Stadtumbaukommunen durch das Ministerium sind neben einem hohem Wohnungsleerstand und einem erheblichen städtebaulichen Missstand in den städtebaulichen Strukturen die zentralörtliche Bedeutung der Kommune im Land. So förderte das Land bisher nur Kommunen mit zentralörtlicher Bedeutung. Damit verfolgte das Land die Strategie, erhebliche städtebauliche Problemlagen mit einer entsprechenden Bevölkerungsdichte und den hieraus entstandenen demografischen Auswirkungen über eine zielgenaue Förderung zu erreichen.

Bei dem nunmehr geplanten umfassenden Neubau der „Schierke-Arena“ im Zusammenhang mit der Infrastruktur handelt es sich um eine sogenannte „Leuchtturmförderung“, die nicht den Zielen einer städtebaulichen Gesamtmaßnahme im Sinne des Programms „Stadtumbau Ost“ entspricht.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass das Land derartige Projekte mit touristischer Zielsetzung über den Zuständigkeitsbereich des Ministeriums für Wirtschaft und Wissenschaft fördern sollte – hier aus dem Bereich der Tourismusförderung.

Der Landesrechnungshof kann nachvollziehen, dass auch in kleinen Kommunen oder einzelnen Ortsteilen Gebäude oder bauliche Anlagen, wie z. B. das „Alte Eisstadion“, als städtebaulicher Missstand erscheinen. Es fehlt jedoch bei der Behebung dieser Missstände über die Städtebauförderung die Voraussetzung der zentralörtlichen Bedeutung der Kommune, in der diese Gebäude oder baulichen Anlagen stehen.

Der Landesrechnungshof weist an diesem konkreten Beispiel auf die „Grenzen“ des Programms hin und sieht hierin eine nicht zulässige „Einzellösung“ für einen eingemeindeten Ortsteil.

Durch die Förderung eines touristischen Großprojektes im Ortsteil Schierke werden die zur Verfügung stehenden Städtebauförderungsmittel im Programm „Stadtumbau Ost“ missbräuchlich gebunden und gehen damit anderen Programmkommunen des Landes verloren.

Die Stadt Wernigerode führte zu den Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes für den Ortsteil Schierke mit Stellungnahme vom 7. Juni 2017 Folgendes aus:

<sup>23</sup> Hier die VV-Städtebauförderung 2015 als Grundlage des Bewilligungsbescheides für das Programmjahr 2015 vom 29. Oktober 2015 mit der Baumaßnahme „Schierke-Arena“.



Hinsichtlich der Aufnahme des Ortsteils „Schierke“ im Programm „Stadtumbau Ost“ erläuterte die Stadt, dass der Ort Schierke „eine zentralörtliche Bedeutung“ hat.

*„Danach ist Schierke ein Vorrangstandort für großflächige Freizeitanlagen u. ä. und ein Vorbehaltsgebiet für Tourismus und Erholung.“*

*Die Stadt legte weiterhin dar, dass der Bevölkerungsverlust „zwangsläufig zu entsprechenden Wohnungsleerstand...führt...Insofern liegen dementsprechend Voraussetzungen für das Programm Stadtumbau vor.“*

Der Landesrechnungshof hält dieses Argument für unerheblich, da das Land hinsichtlich der Ziele und Grundsätze der Entwicklung der Siedlungsstruktur den Ortsteil Schierke im Landesentwicklungsplan 2010 des Landes Sachsen-Anhalt vom 14. Dezember 2010 nicht als „Zentralen Ort“ einstufte. Der Landesentwicklungsplan 2010 ordnet den Harz als Vorbehaltsgebiet für Tourismus und Erholung ein. Im Regionalen Entwicklungsplan Harz wurde „Schierke 2000“ als Vorrangstandort für großflächige Freizeitanlagen festgelegt. Dem Ortsteil Schierke fehlen damit die Fördervoraussetzungen für das Programm „Stadtumbau Ost“. Vielmehr wäre der Ausbau der touristischen Infrastruktur über die Förderkulisse der Tourismusförderung alleinig gerechtfertigt gewesen.

**Der Landesrechnungshof hat am konkreten Beispiel Bedenken, dass das Land mit dieser nicht zulässigen „Einzellösung“ für einen eingemeindeten Ortsteil einen Präzedenzfall für die Programmkommunen schafft.**

**Er ist der Auffassung, dass die Förderung eines einzelnen Ortsteils, der nicht zur Kernstadt gehört mit dem Programm „Stadtumbau Ost“ nicht im Einklang steht.**

### **3 Mangelhafte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für den Neubau der „Schierke-Arena“**

Das Eisstadion entstand ursprünglich 1910 an der heutigen Stelle. In den Jahren 1949/1950 wurde es umgebaut und als Wintersportstätte erhalten. Auf Grund der Witterungsabhängigkeit war eine wintersportliche Benutzung nur eingeschränkt möglich. Die damalige Gemeinde Schierke schätzte schon 1999 ein, dass keine sichere sportliche Nutzung gegeben ist und somit auch kein werbewirksames touristisches Freizeitangebot vorliegt. Ein Teil des Eisstadions steht unter Denkmalschutz.

Eine in den neunziger Jahren gebildete und mit Fachleuten besetzte Arbeitsgruppe „Schierke 2000“ befasste sich mit der umweltfreundlichen, touristischen und sportlichen Weiterentwicklung der Gemeinde Schierke. In einem ersten Projekt strebte die damalige Gemeinde Schierke an, eine Mehrzweckhalle auf dem Gelände des Eisstadions zu bauen. Diese Mehrzweckhalle sollte im Winter für den Eislauf und im Sommer für kulturelle Veranstaltungen, Ausstellungen und Kongresse genutzt werden und somit eine wesentliche Bereicherung und Ergänzung des Freizeitangebotes darstellen. Die Kosten der Maßnahme wurden damals auf ca. 13,1 Mio. € (25,7 Mio. DM) geschätzt.

Bis zum Jahr 2012 konnte das vorhandene Natureisstadion durch die Wernigeröder Tourismus GmbH noch regelmäßig genutzt werden. In der Saison 2013/2014 führte letztlich der mangelhafte bauliche Zustand der Anlage zu einem Stopp der Nutzung als Eisstadion.

Ausgangspunkt für das Bauprojekt war, dass sowohl die Bevölkerung als auch die Stadtverwaltung einen Verfall des denkmalgeschützten Natureisstadions verhindern wollten.

Dem Landesrechnungshof liegen wesentliche Teile eines „Wirtschaftlichen Gutachtens zur geplanten Schierke Arena“ einer Beraterfirma vom 28. März 2014 vor.

Dieses Gutachten sollte aufzeigen, in welchem Umfang eine Förderung nötig und möglich ist. Dazu sollte eine transparente und gründliche Aufarbeitung der Kostenstruktur sowohl für die Investition als auch für den dauerhaften Betrieb erfolgen.

#### *a) Kosten für die Stadt bei Sanierung und Weiterbetrieb im bestehenden Rahmen*

Unter der Annahme der Sanierung der bestehenden Anlagen und des Weiterbetriebs im bestehenden Rahmen hat die Beraterfirma Folgendes ermittelt:

- Investitionskosten von 866.000 €. Diese finanziert auf 20 Jahre mit einer unterstellten Verzinsung von ca. 2 v. H. durch Kommunalkredit, damit ergab sich eine jährliche Haushaltsbelastung durch diese Investition von ca. 52.500 €.
- Die gesamte jährliche Haushaltsbelastung für die Stadt Wernigerode wurde anhand der Investitionskosten von 52.500 € und der bisher getragenen laufenden Betriebskosten von 64.900 € abzüglich der prognostizierten Einnahmen von 20.000 € insgesamt mit 97.400 €/ Jahr ermittelt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ließ die Beraterfirma bei der Berechnung zwei wesentliche Einflussfaktoren außer Betracht:

1. Bei der Ermittlung der Investitionskosten wurde nicht berücksichtigt, dass die Stadt auch für die Sanierung Förderungsmittel hätte beantragen können.
2. Nach einer Sanierung hätte die Stadt auch Einnahmen aus Veranstaltungen in den Sommermonaten erzielen können.

Der Landesrechnungshof hat unter Berücksichtigung der oben genannten Punkte (bei einer 66 % Förderung) die gesamte jährliche Haushaltsbelastung für die Stadt Wernigerode anhand der Investitionskosten von 17.500 €, der bisher getragenen laufenden Betriebskosten von 64.900 € und der erzielbaren Einnahmen von 26.000 € von insgesamt 56.400 €/Jahr ermittelt.

Die Berechnung zeigt, dass für die Stadt dauerhaft eine deutlich geringere Belastung für den kommunalen Haushalt möglich gewesen wäre, als die ermittelte Vergleichsbasis im Gutachten für die „Schierke-Arena“.

#### *b) Kosten für die Stadt bei Umsetzung des Projektes „Schierke-Arena“*

Unter der Prämisse der Errichtung des Neubauprojektes „Schierke-Arena“ legte die Beraterfirma Investitionskosten nach der Kostenschätzung i. H. v. 7.673.000 € (brutto) zu Grunde.

Unter Berücksichtigung, dass die künftige „Schierke-Arena“ als „Betrieb gewerblicher Art“ geführt bzw. betrieben werden soll, errechnete der Gutachter die mögliche Vorsteuererstattung mit ca. 80 % der Mehrwertsteuer und kam somit auf einen Gesamtinvestitionsbetrag von ca. 6,69 Mio. €.

Bei der Ermittlung der tatsächlichen Kapitalkosten berücksichtigte er die veranschlagten Kapitalkosten abzüglich der erwarteten Förderungsmittel. Dabei wurde eine monatliche Zahlungsbelastung von ca. 6.416 € ermittelt. Dies entspricht einem jährlichen Kapitaldienst von ca. 77.000 €.

Darüber hinaus führte die Beraterfirma eine Betrachtung der einzelnen Erlös- und Kostenpositionen durch. Diese unterlagen nach der Prognose insbesondere für die Jahre 2017 bis 2030 erheblichen Schwankungen.

Im Ergebnis ermittelte die Beraterfirma für die „Schierke-Arena“ einen jährlichen Zuschussbedarf durch die Stadt für Investitionskosten und laufende Betriebskosten von ca. 265.000 € bis 270.000 €.

Der Landesrechnungshof bewertet die von der Beraterfirma ermittelten Werte kritisch, da die Spannbreite der Positionen im Kosten- wie im Erlösbereich erheblich auseinander driftet. Zudem setzte der Gutachter bei der Ermittlung der Gesamterlöse einen nur unwesentlich geringeren Betrag für die Sommererlöse gegenüber den Wintererlösen an, obwohl von einer erhöhten Nutzung in den Wintermonaten auszugehen ist.

Dieser Ansatz ist nach den Erfahrungen des Landesrechnungshofes nicht realistisch.

Verschiedene Beispiele aus vergangenen Jahren zeigten, dass insbesondere die geplanten Einnahmen bzw. Erlöse aus Großveranstaltungen, wie z. B. Landesgartenschauen, nicht mit den tatsächlich erzielten übereinstimmten, sondern regelmäßig weit darunter lagen.

Darüber hinaus ließ das Gutachten auch unberücksichtigt, dass regelmäßig der veranschlagte Rahmen für die Baukosten nicht eingehalten wird und damit erheblich höhere Investitionskosten entstehen.

Der Landesrechnungshof geht daher davon aus, dass der hier ermittelte Zuschussbedarf von ca. 270.000 € jährlich die Untergrenze des Betrages darstellt, den die Stadt Wernigerode künftig tragen muss. Auf zehn Jahre berechnet ergibt sich hier ein Betrag von ca. 2,70 Mio. €.

Diesen Beträgen stehen Kosten von jährlich ca. 56.400 € für die Alternative „Sanierung und Weiterbetrieb“ der bestehenden Eissportarena gegenüber.

Der Landesrechnungshof hat daher die Erwägungen der Stadt für den Neubau der „Schierke-Arena“ unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht nachvollziehen können.

Hinsichtlich der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erörterte die Stadt in ihrer Stellungnahme vom 7. Juni 2017:

*„Im Verständnis des Beraters war der Umbau bzw. die funktionelle Aufwertung des ‚Status quo‘ hin zu einer multifunktionalen und ganzjährig nutzbaren Erlebnisstätte stets der klare politische Wille im Stadtrat Wernigerode. [...] Die Sanierung des ‚Alten Eisstadions‘ wurde auf Grund fehlender Wertschöpfungspotentiale und nicht zeitgemäßer Qualität zu keinem Zeitpunkt als erstrebenswerte Umsetzungsalternative gesehen, sondern lediglich im Rahmen einer Gegenüberstellung zwischen den Kosten des ‚Staus quo‘-Erhalts sowie der geplanten ‚Schierke Arena‘ näher beleuchtet.“*

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass es nicht Ziel einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ist, als „Alibi“ für eine politische Entscheidung zu dienen, sondern es sollen „echte“

Umsetzungsalternativen aufgezeigt werden. U. a. soll sie die Entscheidungsträger für die möglichen Risiken und Folgelasten ihres Haushaltes sensibilisieren. Insoweit ist es auch erforderlich, die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vor Vertragsabschlüssen zum Projekt durchzuführen und nicht wie im vorliegenden Fall nachträglich.

**Der Landesrechnungshof kommt zusammenfassend zu folgendem Ergebnis:**

- **Der Bau der „Schierke-Arena“ ist weder verhältnismäßig noch mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vereinbar.**
- **Die Sanierung des „Alten Eisstadions“ wäre für die Region durchaus ausreichend gewesen.**
- **Der Bau der „Schierke-Arena“ wird nicht nur mehrere Mio. € an Förderungsmitteln kosten, sondern auch den Haushalt der Stadt Wernigerode langfristig mit mindestens 270.000 € pro Jahr auf einen nicht absehbaren Zeitraum belasten.**

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Land den wirtschaftlichen Einsatz der Förderungsmittel berücksichtigt.**

#### **4 Keine nachvollziehbare Auftragsvergabe der Planungsleistungen**

Im ersten Antrag für das Programmjahr 2012 führte die Stadt im aufgestellten Finanzierungsplan neben anderen Maßnahmen folgende Kosten der o. a. Einzelmaßnahme an:

- |  |              |
|--|--------------|
| – für „Altes Eisstadion“ Planung         | 70.000 €     |
| – für „Altes Eisstadion“ 1. Bauabschnitt | 1.000.000 €  |
| – für „Altes Eisstadion“ 2. Bauabschnitt | 1.000.000 €. |

Die Stadt Wernigerode vergab die Planungsleistungen für die „Schierke-Arena“ (Eisstadion mit Sommernutzung) im Hinblick auf das geplante Auftragsvolumen der Baumaßnahme im Rahmen eines VOF-Verfahrens im Jahr 2013. Die fachliche Begleitung hierfür übernahm das Kompetenzzentrum des Landes. Das Kompetenzzentrum berät im Auftrag des Landes die Kommunen des Programms „Stadtumbau Ost“. In dieser Funktion führte das Kompetenzzentrum die Vergabe der Planungsleistungen für die „Schierke-Arena“ anstelle der Kommune durch.

Die Vergabeunterlagen waren daher in der Stadt Wernigerode nicht vollständig vorhanden.

Der Landesrechnungshof hat jedoch dem Ausschreibungstext vom 20. Dezember 2012 für die Planungsleistungen entnommen, dass der Gesamtkostenrahmen für das Projekt eine Summe von ca. 3,0 Mio. € (brutto) betragen sollte.

Auf der Grundlage der städtischen Unterlagen zur Vergabe der Planungsleistungen für die „Schierke-Arena“ hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass das Kompetenzzentrum der Stadt im Schreiben vom 19. August 2013 riet, die erstplatzierte Bietergemeinschaft vom Vergabeverfahren auszuschließen. Das Kompetenzzentrum kam insgesamt zu dem Ergebnis, dass nach den erfolgten Verhandlungs- und Auftragsvergabegesprächen die erstplatzierte Planungsgemeinschaft keine Gewähr für eine sachgerechte qualitätsvolle Leistung bot. Insbesondere sah das Kompetenzzentrum die Erfüllung der Budget- und Terminvorgaben durch die Planungsgemeinschaft als kritisch an und empfahl der Stadt eine Verhandlung mit dem zweitplatzierten Bieter.

Auch der zweitplatzierte Bieter teilte der Stadt während des Vergabeverfahrens mit Schreiben vom 24. Mai 2013 mit, dass die Stadt einen Entwurf prämiert habe, der sich weder an die Kostenvorgabe der Auslobung noch an die Forderung eines Witterungsschutzes halte. Bezüglich der fachlichen Kompetenz wies der Bieter darauf hin, dass die erstplatzierte Bietergemeinschaft bisher keine Eishalle bzw. Überdachung geplant habe.

Die Stadt sah die Einhaltung des o. a. Kostenrahmens nicht als bindende Voraussetzung an. Sie schloss mit der erstplatzierten Bietergemeinschaft unter dem 20. September/17. Oktober 2013 für das Natureisstadion einen Vertrag über Leistungen der Gebäude-, Ingenieurbauwerk-, Tragwerks- und Freianlagenplanung.

Die Vertragspartner vereinbarten eine Kostenobergrenze i. H. v. 6,0 Mio. € ohne Mehrwertsteuer (Kostengruppe 200 bis 700, ohne Kostengruppe 600) und einen Fertigstellungstermin gesamt zum 30. September 2015.

Die Stadt erläuterte in ihrer Stellungnahme vom 7. Juni 2017, dass die Vergabe der Planungsleistungen aufgrund der landesbedeutsamen Priorität dem Kompetenzzentrum für Stadtumbau übertragen wurde.

Sie legte zum VOF-Verfahren dar, dass der Kostenrahmen von 3,5 Mio. € eine „nicht kalkulierte Orientierungsgröße“ war.

*„Eine konkrete Kostenbetrachtung war erst mit der Durchführung einer konkreten Projektplanung möglich, die zum Zeitpunkt der Auslobung des Auftrages noch nicht*

*vorliegen konnte. Für das Planungsziel der „überdachten ganzjährigen nutzbaren Multifunktionsarena mit einer Kostenorientierung von 3,5 Mio. €“ konnten die Bewerber kein planerisches Konzept vorlegen.*

Der Landesrechnungshof stellt an dieser Stelle fest, dass ihm im Rahmen des Prüfungsverfahrens auch auf Nachfrage keine Akteneinsicht zum VOF-Verfahren gewährt wurde. Für ihn ist deswegen nicht nachvollziehbar, ob das Verfahren zum damaligen Zeitpunkt bereits ausschreibungsreif gewesen wäre.

Unabhängig davon wirft die erhebliche Erhöhung der Kosten die Frage nach der Aufhebung des VOF-Verfahrens auf.

**Der Landesrechnungshof hält es für besonders kritikwürdig, dass die Stadt den selbst gesetzten Kostenrahmen und die Empfehlungen des Kompetenzzentrums nicht beachtete.**

**Der Landesrechnungshof hat die Landesverwaltung als Fördermittelgeber zur Aufklärung über das Vergabeverfahren für die Planungsleistungen „Schierke-Arena“ gegeben.**

## **5 Baukostensteigerung**

Die beauftragte Bietergemeinschaft erstellte einen Entwurf, der u. a. hinsichtlich der Dachkonstruktion in Form eines „schwebenden Blatts“ sowohl vom gestalterischen Aspekt als auch vom bautechnischen und statischen Lösungsansatz sehr anspruchsvoll ist. So schlug die Bietergemeinschaft eine Dachform vor, die von der Geometrie der Konstruktion eine zweifach gekrümmte Doppelparabel darstellt, die als lichtdurchlässige Membran mit hohem statischem Anspruch ausgeführt werden soll.

Mit Schreiben vom 12. Mai 2014 hinterfragte das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr bei der Stadt Wernigerode die „jüngste“ Kostenentwicklung, die zu diesem Zeitpunkt ca. 7,3 Mio. € (mit Erschließung) betrug. Die Stadt antwortete am 14. Mai 2014, dass sie im VOF-Verfahren die Erkenntnis für eine ganzjährig nutzbare multifunktionale Tourismus- und Sportstätte gewonnen habe. Die ursprünglich ermittelten Baukosten von 3,5 Mio. €<sup>24</sup> seien deshalb nicht zu halten.

<sup>24</sup> Im Ausschreibungstext vom 20. Dezember 2012 war ein Gesamtkostenrahmen für die Baumaßnahmen von ca. 3,0 Mio. € (brutto) vorgesehen.

Zu diesem Zeitpunkt hatte die Stadt bereits unter dem 20. September / 17. Oktober 2013 den Vertrag für die Planungsleistungen u. a. mit einer Kostenobergrenze i. H. v. 6,0 Mio. € (netto) abgeschlossen.

Der Landesbetrieb Bau- und Liegenschaftsmanagement erkannte auf der Grundlage des o. a. Entwurfs nach baufachlicher Prüfung mit Stand 27. Februar 2015 einen Gesamtbetrag für die „Schierke-Arena“ von 6,6 Mio. € (netto) als zuwendungsfähig an.

Mit Bescheid vom 2. April 2015 bewilligte das Landesverwaltungsamt auf der Grundlage der o. a. baufachlichen Prüfung zuwendungsfähige Ausgaben i. H. v. 6,6 Mio. € (netto) ausgehend von Gesamtbaukosten nach der DIN 276 i. H. v. 7,9 Mio. € (brutto).

Einen erheblichen Anteil an den erhöhten Gesamtkosten ergibt sich nunmehr auf Grund der geplanten freitragenden Dachkonstruktion, die eine ganzjährige, witterungsunabhängige Nutzung ermöglichen soll.

Die Baukosten sollten nach der Kostenberechnung vom 25. April 2014 für die Kostengruppe 300 (Baukonstruktion) eine Summe von ca. 4,0 Mio. € (netto) betragen.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass bereits die Kosten der Kostengruppe 300 (Baukonstruktion) i. H. v. 4,0 Mio. € (netto) die anfänglich geplanten Gesamtbaukosten i. H. v. 3,5 Mio. € (brutto) erheblich überschreiten werden.

Nach seiner Auffassung wird jedoch auch damit das Ende der Kostensteigerung für dieses Bauvorhaben der Stadt Wernigerode noch nicht erreicht sein. Die Volksstimme berichtete am 28. Oktober 2016, dass bereits jetzt mit weiteren Mehrkosten von ca. 1,4 Mio. € zu rechnen sei.

Nach der Übersicht des Bewilligungsbescheides vom 2. April 2015 lagen diesem Gesamtbaukosten von ca. 7,9 Mio. € (brutto) zu Grunde. Nach den im vorgenannten Pressebericht dargestellten Mehrkosten dürften sich somit die Gesamtbaukosten auf ca. 9,3 Mio. € belaufen.

Der nun umgesetzte Entwurf mit der gewählten Dachkonstruktion stellt nach Auffassung des Landesrechnungshofes die Hauptursache für die aufgezeigte Kostenexplosion dar.

Gemäß § 7 Absatz 1 LHO und § 98 Absatz 2 KVG LSA sind die öffentlichen Mittel wirtschaftlich und sparsam einzusetzen.



Der Entscheidungsprozess zur Förderung der Mehrausgaben von anfänglichen Gesamtkosten von ca. 3,5 Mio. € auf ca. 7,9 Mio. € im Jahr 2015 durch das Land sowie die sich bereits jetzt weiter abzeichnende Kostensteigerung von ca. 1,4 Mio. € sind für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar. Bereits jetzt ist eine Baukostensteigerung von ca. 270 % zur ursprünglichen Planung erfolgt.

Auch hierzu wurden dem Landesrechnungshof trotz mehrfacher Nachfrage die Unterlagen nicht vorgelegt.

*Die Stadt legte im Schreiben vom 7. Juni 2017 dar, dass sie eine Baukostenerhöhung von ca. 20 % über der Ursprungskalkulation einräumt. Die Baukostenerhöhungen seien teilweise mit Nachträgen belegt bzw. haben sich aufgrund der baukonjunkturellen Entwicklung der Jahre 2013 bis 2017 die Marktpreise und die Gründungskosten erhöht. Diese gingen nicht auf die Dachkonstruktion zurück.*

Der Landesrechnungshof hat die anfängliche Planung und die Baukostenentwicklung zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Jahr 2016 verglichen und die vorgenannte Baukostensteigerung von ca. 270 % festgestellt.

**Der Landesrechnungshof hält es für besonders kritikwürdig, dass die Stadt trotz fachlicher Begleitung durch das Kompetenzzentrum Stadtumbau den wirtschaftlichen Nachweis der Auftragsvergabe für die Planungsleistungen ignorierte.**

## 6 Fazit

Das Projekt steht mit seiner feierlichen Inbetriebnahme am 15. Dezember 2017 kurz vor dem Abschluss.

Die Stadt Wernigerode teilte dem Landesrechnungshof in ihrer Stellungnahme vom 7. Juni 2017 dazu mit:

*„Jegliche Verzögerung oder Änderung der Finanzierung würde gleichermaßen die notwendigen Vergabeverfahren beeinträchtigen und im Ergebnis zu Verzögerungen im Bauablauf führen. Der bisher erreichte Stand des Projektes erlaubt keinerlei Projektbehinderung. Gegebenenfalls wären erhebliche zusätzliche finanzielle Konsequenzen zu erwarten.“*

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass seinen Prüfungen – so auch dieser – immer die Maßstäbe der Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zugrunde liegen. In diesem Zusammenhang sind ausdrücklich die gesicherte Gesamtfinanzierung und die zweckentsprechende Verwendung der öffentlichen Mittel zu prüfen. Sofern er dabei Fehler oder Mängel aufdeckt, sind diese den geprüften Stellen und der Aufsicht mit Empfehlungen zur Kenntnis zu geben.

**Der Landesrechnungshof hat dem zuständigen Ministerium daher empfohlen, die bisher entstandenen und die weiterhin zu erwartenden Mehrkosten für die Investition nicht aus Mitteln des Städtebauförderungsprogrammes „Stadtumbau Ost“ zu finanzieren.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	14	– Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt
Kapitel	14 07	– Städtebau
Titel	883 05	- Zuweisungen für Investitionen im Rahmen des Programms „Stadtumbau Ost“
(geprüftes) Haushaltsvolumen	Haus- 2015	- ca. 32,61 Mio. €

## **2 Unzulässiger Ersatz von kommunalen Eigenmitteln im Programm „Stadtumbau Ost“**

---

**Das Land Sachsen-Anhalt förderte die Hansestadt Salzwedel über das Programm „Stadtumbau Ost“.**

**Ein Grundsatz in der Städtebauförderung besteht darin, dass die Kommune einen kommunalen Eigenanteil in Höhe eines Drittels der Förderungsmittel aufbringen muss. Die Hansestadt Salzwedel verstieß bei der Förderung der Jugendkirche gegen diesen Grundsatz und setzte Mittel der Kirche anstelle der kommunalen Eigenmittel ein, obwohl die Voraussetzungen dafür nicht vorlagen.**

**Bei der Förderung des Lyzeums zum Kunsthaus Salzwedel plante die Hansestadt Salzwedel den Einsatz von Drittmitteln anstelle des erforderlichen kommunalen Eigenanteils. Dazu kam es am Ende nicht.**

**Die geplante künftige Förderstrategie der Hansestadt Salzwedel steht nicht im Einklang mit dem Anliegen der Städtebauförderung und des durch den Stadtrat beschlossenen Stadtentwicklungskonzeptes. Sie ist einseitig auf die Sanierung des Haushaltes bezogen und verstößt gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz.**

### **1 Vorbemerkungen**

Der Landesrechnungshof hat in den Jahren 2015/2016 die Erstellung der Integrierten Stadtentwicklungskonzepte als Grundlage für die Umsetzung der Städtebauförderung mit

Schwerpunkt Programm „Stadtumbau Ost“ in den Haushaltsjahren 2010 bis 2015 und die ordnungsgemäße Verwendung der Städtebauförderungsmittel bei der Umsetzung dieses Programms geprüft. Das Haushaltsvolumen für das Programm „Stadtumbau Ost“ mit den Teilprogrammen „Aufwertung“ und „Rückbau“ betrug im Haushaltsjahr 2015 ca. 32,61 Mio. €.

Der Landesrechnungshof hat hinsichtlich des Einsatzes der kommunalen Eigenmittel bei den Einzelmaßnahmen der Aufwertungsmaßnahme „Stadtkern“ in der Hansestadt Salzwedel Folgendes festgestellt:

## **2 Fehlender Eigenanteil der Kommune bei der Sanierung der Jugendkirche**

Entsprechend Nr. 5 der Städtebauförderungsrichtlinien 2003 des Landes setzt die Gewährung der Bundes- und Landesförderung die Finanzierung eines gleichrangigen Eigenanteils durch die Kommune – hier die Hansestadt Salzwedel voraus. Somit ergeben sich grundsätzlich folgende Finanzierungsanteile:

- Bund 33,3 v. H., Land 33,3 v. H. und kommunale Eigenmittel von 33,3 v. H.

Unabhängig davon können weitere Drittmittel für ein Projekt zur Verfügung gestellt werden (z. B. Spenden). Diese Drittmittel sind nach dem Subsidiaritätsprinzip grundsätzlich vorab von den förderfähigen Gesamtkosten abzuziehen, so dass alle Finanzierungsträger anteilig profitieren.

Der Evangelische Kirchenkreis entwickelte im Jahr 2011 ein Jugendkirchenprojekt als regionales und überregionales Zentrum für Jugendarbeit mit Standort in der Hansestadt Salzwedel.

Der Evangelische Kirchenkreis Salzwedel plante dafür in der Innenstadt den Umbau und die Sanierung des kirchlichen Verwaltungsgebäudes und der Gertraudenskapelle zur Nutzung als Verwaltungssitz und Jugendkirche.

Nach der Kostenschätzung vom 5. Mai 2011 des beauftragten Ingenieurbüros waren drei Bauabschnitte für die Sanierung und für die Errichtung eines Verbinders vorgesehen. Die Gesamtbaukosten sollten nach der o. a. Kostenschätzung insgesamt 699.018 € (brutto) betragen. Die Baumaßnahme unterteilte der Letztempfänger in drei Bauabschnitte, wovon der 1. und 2. Bauabschnitt über Städtebauförderungsmittel anteilig finanziert wurde.

Das Landesverwaltungsamt förderte nach den Bewilligungsbescheiden für das Programmjahr 2011 und das Programmjahr 2012 die Einzelmaßnahme Jugendkirche innerhalb der städtebaulichen Gesamtmaßnahme „Stadtkern“ in der Hansestadt Salzwedel im Teilprogramm „Aufwertung“ wie folgt:

Bewilligung Programmjahre durch das Land	Gesamtförderbetrag in €	Bewilligter Anteil Jugendkirche in €/Bauabschnitt
2011	267.060	267.060 <sup>25</sup>
		1. Bauabschnitt
2012	645.570	93.270 <sup>26</sup>
		2. Bauabschnitt

Der Landesrechnungshof hat einem Vermerk des Kreiskirchenamtes Salzwedel vom 6. Juni 2012 Folgendes entnommen:

*„Ein erster Bauabschnitt wird mit Städtebaumitteln ... gefördert. Da die Stadt kein Geld (über) hat, soll der eigentlich städtische Anteil über die Kirche aufgebracht werden.“ Es wurde verabredet, „dass der kirchliche Anteil anstatt vom Zuwendungsempfänger (darf nicht sein) von der Landeskirche an die Stadt überwiesen wird.“*

Auch das kommunale Rechnungsprüfungsamt vertrat gegenüber dem städtischen Bauamt die Auffassung, dass

*„vor Verwendung der Städtebaufördermittel ... Eigenmittel sowie andere Fördermöglichkeiten auszuschöpfen“*

sind.

Während der örtlichen Erhebungen im Juli 2016 bestätigten sowohl das kommunale Rechnungsprüfungsamt als auch das städtische Bauamt und das Kirchliche Verwaltungsamt Salzwedel die Verwendung von kirchlichen Mitteln anstelle des erforderlichen kommunalen Eigenanteils.

Insbesondere begründete die Stadt diese o. a. Verwendung damit, dass die Mittel von der Landeskirche eingezahlt und somit von einem anderen Rechtsträger und nicht vom direkten Letztempfänger „zur Verfügung“ gestellt wurden.

<sup>25</sup> Jeweils ein Drittel Bund/Land/Kommune.

<sup>26</sup> siehe Fußnote 24.

Die tatsächlichen Bauausgaben betrugen nach der Aufstellung zum Einzelnachweis für das Haushaltsjahr 2014 vom 3. März 2015 des Kirchenkreises Salzwedel für den 1. und 2. Bauabschnitt 785.496,65 €. <sup>27</sup>

Der Landesrechnungshof hat jedoch anhand der Ausgabenübersicht festgestellt, dass die Stadt die kirchlichen Drittmittel, entgegen der ursprünglichen Bewilligung im Zuwendungsbescheid, ordnungsgemäß von den Bauausgaben abzog. Demnach ergaben die förderfähigen Ausgaben eine Summe von 360.330 €.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass nach der Nr. 4.5 der Städtebauförderungsrichtlinien 2003 die tatsächlich erzielten Einnahmen der Gesamtmaßnahme zur Deckung aufwertungsbedingter Ausgaben der Gesamtmaßnahme und vor der Inanspruchnahme weiterer Förderungsmittel sowie Eigenmittel der Gemeinden einzusetzen sind.

Grundsätzlich darf entsprechend der jährlichen Verwaltungsvereinbarungen - Städtebauförderung - des Bundes mit den Ländern der Förderer nicht gleichzeitig der Geförderte sein. Lediglich die VV-Städtebauförderung 2011 und 2012 lassen Ausnahmen nur im Programm „Stadtumbau Ost“ zu. Eine Ausnahmeregelung war im Rahmen der Prüfung nicht dokumentiert. Der Landesrechnungshof weist an dieser Stelle darauf hin, dass selbst bei Vorliegen einer Ausnahmeregelung ein „echter“ kommunaler Eigenanteil von 10 v. H. zu erbringen ist.

Das Argument der Stadt, dass die dem kommunalen Kirchenkreis Salzwedel übergeordnete Landeskirche nicht der „direkte“ Letztempfänger ist, ist nach Ansicht des Landesrechnungshofes für die Bewertung des Sachverhaltes nicht erheblich.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass es im Sinne der Landeskirche ist, dass kirchliche Objekte saniert werden. Die kirchlichen Drittmittel schrieb die Stadt zur Ersetzung des kommunalen Eigenanteils ausschließlich dieser Einzelmaßnahme zu. Somit wurde dem kirchlichen Begehren auf Förderung seitens der Stadt entsprochen. Im Gegenzug erbrachte die Landeskirche den kommunalen Eigenanteil für die Hansestadt Salzwedel.

Der Landesrechnungshof hat bezüglich der Städtebauförderung festgestellt, dass der erforderliche kommunale Eigenanteil nach der aktuellen Bewilligung 120.110 € beträgt. Diesen Betrag überwies die Landeskirche an die Stadt für die Finanzierung des kommunalen Eigenanteils. Bei der Einzelmaßnahme Jugendkirche setzte die Hansestadt Salzwedel somit die kirchlichen Drittmittel für den erforderlichen kommunalen Eigenanteil ein und verstieß damit gegen die zuwendungsrechtlichen Vorschriften. Eine Ausnahmeregelung durch das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr lag im Rahmen der Prüfung nicht vor.

<sup>27</sup> Bei der Eigenbeteiligung des privaten Letztempfängers würden die zuwendungsfähigen Ausgaben (Bund/ Land/ Kommune) 667.672,15 € betragen.

Demnach hat die Landesverwaltung die Zuwendung um diesen Betrag i. H. v. 120.110 € zu mindern und den daraus entstandenen Übertrag zurück zu führen. Der kommunale Eigenanteil ist ordnungsgemäß einzustellen.

**Der Landesrechnungshof hat die Landesverwaltung gebeten, eine Überprüfung zu veranlassen.**

### **3 Umbau des Lyzeums zum Kunsthaus Salzwedel**

Der Landesrechnungshof hat ebenfalls die Einzelmaßnahme Umbau Lyzeum zum Kunsthaus Salzwedel geprüft.

Das Gebäude prägt das Stadtbild und ist von besonderer geschichtlicher, künstlerischer und städtebaulicher Bedeutung.

Nach der Wiedervereinigung wechselten mehrmals die Eigentümer. Diese hatten zwar immer Investitionen in das Gebäude in Aussicht gestellt, aber tatsächlich nie realisiert. Nunmehr ist Eigentümer des Gebäudes die Kunststiftung Salzwedel. Hierbei handelt es sich um eine am 24. September 2012 entstandene Stiftung des privaten Rechts. Zweck der Stiftung ist die Förderung von Kunst und Kultur, Bildung und Erziehung, Denkmalpflege, Maßnahmen zur Förderung der internationalen Gesinnung. Diese ist gleichfalls der private Letztempfänger nach dem Zuwendungsrecht.

Die Kunststiftung plante als Nutzungskonzeption für das Kunsthaus insbesondere Ausstellungsräume für eine Dauerleihgabe der Kunstsammlung „Broken Brushes“, Ausstellungsräume für wechselnde regionale und internationale Ausstellungen, Räume für kulturelle Einrichtungen, Räumlichkeiten für die Kunststiftung Salzwedel, Räume für Gastronomie und Veranstaltungen sowie Räumlichkeiten für die Touristeninformation der Hansestadt Salzwedel.

Vorgesehen waren Instandsetzungsmaßnahmen im Zeitraum 2012 bis 2015.

Dazu erstellte die Kunststiftung als der private Letztempfänger ein Finanzierungskonzept. Dieses sah entsprechend der erstmaligen Antragstellung folgende Gesamtfinanzierung vor:

– Kosten der Einzelmaßnahme:	2.565.000 €
– davon Drittmittel	1.215.000 €
– davon Eigenmittel (Kommunaler Anteil)	450.000 €
– davon Förderungsmittel (Bund/Land)	900.000 €

Im Rahmen der Prüfung hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass auch bei dieser Einzelmaßnahme der erforderliche kommunale Eigenanteil bei der Städtebauförderung durch Spenden Dritter ersetzt werden sollte:

*a) Förderrechtliche Bewertung der Maßnahme*

Grundlage für die Förderung der Maßnahme bildet die „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen im Rahmen des „Stadtumbau Ost“, RdErl. des Ministeriums für Bau und Verkehr vom 13. Juni 2003.

Der Stadtrat der Hansestadt Salzwedel beschloss dafür bereits am 23. Januar 2002 sein Stadtentwicklungskonzept als Arbeitsgrundlage. Eine Fortschreibung des Stadtentwicklungskonzeptes (Stadtentwicklungskonzept 2020 – Stadtumbau-Ost) verabschiedete der Stadtrat der Hansestadt Salzwedel am 12. Juni 2013.

Das ehemalige Lyzeum liegt in dem vom Stadtentwicklungskonzept erfassten Stadtumbaugebiet. Dies ist Voraussetzung für die Gewährung einer Zuwendung im Rahmen des Programms „Stadtumbau Ost“. Außerdem hat das ehemalige Lyzeum stadtbildprägenden Charakter und es bestand dringender Handlungsbedarf, entsprechende Sanierungsmaßnahmen an dem Gebäude durchzuführen. Das Gebäude steht unter Denkmalschutz und stellte einen städtebaulichen Missstand dar.

Mit Antrag vom 16. Januar 2012 stellte die Hansestadt Salzwedel beim Landesverwaltungsamt als Bewilligungsbehörde einen Antrag auf Gewährung von Zuwendungen im Rahmen der Förderung des Programms „Stadtumbau Ost“ für das Programmjahr 2012.

Das Landesverwaltungsamt bewilligte für das Programmjahr 2012 lt. Bescheid vom 26. Oktober 2012/Teilwiderrufsbescheid vom 17. Dezember 2012 eine Zuwendung aus Bundes- und Landesmitteln i. H. v. 300.000 €. Diese bewilligten Mittel reichte die Hansestadt Salzwedel mit Bescheid vom 20. Dezember 2012 an die Kunststiftung Salzwedel weiter.

Entgegen der gesetzlichen Vorschriften sah sie die erforderlichen Eigenmittel der Kommune in diesem Bescheid nicht vor. Diese Vorgehensweise war nach Auffassung des Landesrechnungshofes förderrechtlich nicht zulässig (vgl. u.a. VV Nr. 1.2 S. 3 zu § 44 LHO – Voraussetzung der Förderung ist eine gesicherte Gesamtfinanzierung).

Mit Änderungsbescheid vom 3. Juli 2014 erhöhte die Hansestadt Salzwedel die Bewilligung an die Kunststiftung auf 450.000 €. Im Ergebnis setzte die Stadt nun den kommunalen Eigenanteil von 150.000 € in die Städtebauförderung ein.



Darüber hinaus stellte die Hansestadt Salzwedel beim Landesverwaltungsamt einen weiteren Antrag auf Gewährung von Zuwendungen im Rahmen der Förderung des Programms „Stadtumbau Ost“ für das Programmjahr 2013.

Das Landesverwaltungsamt bewilligte darauf hin für das Programmjahr 2013 lt. Zuwendungsbescheid vom 14. Oktober 2013 eine Zuwendung aus Bundes- und Landesmitteln i. H. v. 700.000 € an die Hansestadt Salzwedel.

Diese Mittel leitete die Hansestadt Salzwedel mit Bescheid vom 28. Oktober 2013 an die Kunststiftung Salzwedel weiter. Entsprechende Eigenmittel der Kommune waren hierfür gleichfalls nicht vorgesehen.

Mit Änderungsbescheid vom 3. Juli 2015 änderte die Stadt den Bescheid an die Kunststiftung insofern, dass der Kunststiftung ein Betrag von 1.050.000 € gewährt wurde. Sie „korrigierte“ die Bewilligung dahingehend, dass nunmehr der notwendige Eigenanteil der Stadt i. H. v. 350.000 € enthalten war.

Nach Durchsicht der Auszahlungsunterlagen hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass die Hansestadt Salzwedel im Rahmen der bisherigen Auszahlungen die Regelungen entsprechend der Förderrichtlinie einhielt und ihren Eigenanteil von 450.000 € ordnungsgemäß erbrachte.

**Der Landesrechnungshof ist insgesamt zu dem Ergebnis gekommen, dass die Gewährung der Zuwendung für den Umbau des Lyzeums mit der geltenden Förderrichtlinie „Stadtumbau Ost“ vereinbar ist. Wesentlich dafür war auch die tatsächliche Erbringung des Eigenanteils durch die Hansestadt Salzwedel.**

#### *b) Einbeziehung des Stadtrates*

Aufgrund der aktuellen Berichterstattung in der Presse über die Förderung des Umbaus Lyzeum hat der Landesrechnungshof auch geprüft, ob die dargestellte Verfahrensweise der Verwaltung der Hansestadt Salzwedel von der Beschlusslage des Stadtrates gedeckt war.

Nach Durchsicht der Protokolle von Stadtratssitzungen hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass insbesondere die Sanierung des Lyzeums zum Kunsthaus, vor dem Hintergrund der notwendigen Haushaltskonsolidierung der Hansestadt Salzwedel, im Stadtrat sehr kontrovers diskutiert wurde:

- Auf der Stadtratssitzung vom 14. Dezember 2011 erörterte der Stadtrat die Frage nach Drittmitteln und der Aufbringung des kommunalen Eigenanteils. Er beschloss einen Sperrvermerk für die Ausreichung von Förderungsmitteln 2012 für das Lyzeum.
- In seiner Sitzung vom 29. Februar 2012 hob der Stadtrat den Sperrvermerk für das Projekt wieder auf. Dies allerdings unter der Prämisse, dass der Hansestadt Salzwedel keine weiteren Aufwendungen für dieses Projekt entstehen sollten.
- Am 12. Dezember 2012 beschloss der Stadtrat eine neue Hauptsatzung, die am 21. März 2013 in Kraft trat. In dieser Hauptsatzung ist unter § 6 Nr. 7 Folgendes festgelegt:

*„Abschließend entscheidet der Hauptausschuss über ... die Bewilligung von Zuschüssen aus den Förderprogrammen städtebauliche Sanierung und Denkmalpflege für private Investitionsvorhaben über 10.000 € bis 100.000 € im Rahmen der haushaltsrechtlich zur Verfügung stehenden Mittel.“*

Am 20. Dezember 2012 erließ die Hansestadt Salzwedel den Bescheid an die Kunststiftung zum Umbau des Lyzeums ohne Eigenmittelanteil der Stadt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes informierte die Stadtverwaltung den Stadtrat als zuständiges Entscheidungsgremium gem. § 44 Abs. 1 GO LSA<sup>28</sup> nicht ausreichend über die Finanzierungsvoraussetzungen in der Städtebauförderung – Drittelfinanzierung zwischen Bund, Land und Kommune. Insbesondere machte sie gegenüber den Stadträten in den v. g. Sitzungen nicht deutlich, worin die Unterschiede zwischen Eigenmitteln, die von Kommunen bei der Städtebauförderung als sog. „Drittelfinanzierung“ zu erbringen sind, und Drittmitteln (im Sinne von zweckgebundenen Spenden Dritter) bestehen. Auch wurde hier nicht deutlich herausgearbeitet, dass Drittmittel im Rahmen des Programms „Stadtumbau Ost“ nicht vollständig den Eigenanteil der Kommune ersetzen können.

Das Zuwendungsrecht ist grundsätzlich von dem haushaltsrechtlichen Grundsatz des Subsidiaritätsprinzips (vgl. § 23 LHO LSA) geprägt. Danach dürfen Zuwendungen nur solange und soweit erbracht werden, als der Zuwendungszweck ohne diese nicht bzw. nicht in notwendigem Umfang erfüllt werden kann. Umgekehrt gilt, dass sich bei einer Erhöhung der Deckungsmittel z.B. durch zweckgebundene Spenden Dritter die Zuwendung ermäßigt, bei Anteilfinanzierung anteilig mit etwaigen Zuwendungen anderer Zuwendungsgeber.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Ab 1. Juli 2014 § 45 Absatz 1 KVG LSA.

<sup>29</sup> Vgl. ANBest-P Nr. 2.1.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes brachten einzelne Stadträte gegenüber der Stadtverwaltung – auch mit der Beschlussfassung zur Aufhebung des Sperrvermerkes – deutlich zum Ausdruck, dass der Hansestadt Salzwedel bei der Städtebauförderung des Projektes „Umbau des Lyzeums“ keine Aufwendungen entstehen dürfen. Unter diesen Voraussetzungen wäre jedoch eine Förderung des Projekts im Rahmen des Programms „Stadtumbau Ost“ nicht möglich gewesen. Die Förderrichtlinie sieht zwingend die Erbringung des kommunalen Eigenanteils in Höhe eines Drittels der Fördersumme vor.

**Der Landesrechnungshof hat die dargestellte Verfahrensweise der Stadtverwaltung zur Förderung der Maßnahme Umbau Lyzeum als Missachtung der Rechtsstellung des Stadtrates bewertet, da nach § 44 Abs. 1 GO LSA der Gemeinderat die Vertretung der Einwohner und das Hauptorgan der Gemeinde ist.**

#### **4 Künftige Förderstrategie der Hansestadt Salzwedel im Spannungsfeld zwischen dem vom Stadtrat beschlossenen Stadtentwicklungskonzept und der Sanierung des kommunalen Haushaltes**

Der Stadtrat der Hansestadt Salzwedel beschloss am 23. Januar 2002 u. a. seine städtebaulichen Zielstellungen im Stadtentwicklungskonzept. Eine Fortschreibung des Stadtentwicklungskonzeptes 2020 – Stadtumbau-Ost erfolgte 2013.

Der Hansestadt Salzwedel fiel es aufgrund ihrer Haushaltslage im geprüften Zeitraum immer schwerer, die erforderlichen Eigenanteile für die Städtebauförderung zu erbringen. Teilweise fehlte dazu auch die Bereitschaft des Stadtrates.

Die Bürgermeisterin der Hansestadt Salzwedel erläuterte dem Landesrechnungshof im Juli 2016 unter Bezugnahme auf die schwierige kommunale Haushaltssituation die weitere Strategie der Stadt für die Städtebauförderung.

Nach Aussage der Bürgermeisterin beabsichtigt die Stadt, zukünftig ausschließlich kommunale Baumaßnahmen bzw. Maßnahmen des kommunalen Wohnungsunternehmens über die Städtebauförderung finanziell abzuwickeln. Diese Lösungsvariante helfe u. a. über mögliche finanzielle Rückflüsse des o. a. Unternehmens, die kommunalen Schulden abzubauen. Nach Ansicht der Bürgermeisterin sei diese Verfahrensweise ein geeignetes Instrument für die notwendige Haushaltskonsolidierung der Kommune.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Hansestadt Salzwedel in Umsetzung dieser neuen Förderstrategie bereits Teilwiderrufsbescheide für begonnene Maßnahmen privater Letztempfänger erließ.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes widerspricht die Einschränkung des Kreises der geförderten Maßnahmen auf kommunale Baumaßnahmen bzw. Vorhaben kommunaler Wohnungsunternehmen der Zielsetzung der Städtebauförderung insgesamt.

Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen dienen dem Wohl der Allgemeinheit (vgl. § 136 Abs. 4, S. 1 Baugesetzbuch). Sie sollen dazu beitragen, in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten die Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder die Sicherheit zu verbessern.

Stadtumbaumaßnahmen sind Maßnahmen, durch die in von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffenen Gebieten Anpassungen zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen vorgenommen werden (vgl. § 171 a Abs. 2 S. 1 Baugesetzbuch).

Die Zuwendung der Städtebauförderung ist daher immer gebietsbezogen. Eine Differenzierung nach den Eigentumsverhältnissen der Letztempfänger innerhalb des zu fördernden Gebiets kennt das Recht der städtebaulichen Fördermaßnahmen grundsätzlich nicht. Der Einsatz der Förderungsmittel unter dem Gesichtspunkt der Haushaltskonsolidierung, begrenzt auf bestimmte kommunale Maßnahmen, kann nach Auffassung des Landesrechnungshofes eine sachfremde Erwägung darstellen und somit gegen das Willkürverbot des Art. 3 Grundgesetz verstoßen. Bei dem Widerruf erlassener Zuwendungsbescheide für bereits begonnene Maßnahmen hat die Hansestadt Salzwedel darüber hinaus einen möglicherweise bereits entstandenen Vertrauensschutz der Zuwendungsempfänger besonders zu berücksichtigen.

Der Landesrechnungshof erkennt nicht, dass es den Kommunen unter dem Druck der Haushaltskonsolidierung zunehmend schwerer fällt, Maßnahmen der Städtebauförderung zu realisieren. Eine Vielzahl der Kommunen mit Konsolidierungsdruck haben Probleme bei der Finanzierung des kommunalen Eigenanteils.

Dennoch sind die Kommunen gehalten, auch in dieser Situation nicht einseitig und am eigentlichen Förderzweck vorbei, ausschließlich zugunsten der Haushaltskonsolidierung zu entscheiden. Vielmehr erfordern gerade diese Rahmenbedingungen eine stärkere, an sachlichen Kriterien orientierte Gewichtung der kommunalen Handlungsfelder, um einen angemessenen Ausgleich zwischen Förderzielen, -vorhaben und Ressourcen herzustellen.

**Der Landesrechnungshof regt an, die fachinhaltliche Planung der Förderziele und Fördervorhaben im Rahmen eines kommunalen Fördercontrollings<sup>30</sup> zu überprüfen, um die kommunalen Zuschüsse der Städtebauförderung weiterhin zukunftsfähig zu gestalten.**

**Der Landesrechnungshof bittet die Landesverwaltung sicherzustellen, dass die Hansestadt Salzwedel die Städtebauförderungsmittel zweckentsprechend einsetzt.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

<sup>30</sup> Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) - Bericht Nr. 2/2017.

### 3      **Unzureichendes Beteiligungsmanagement in der Stadt Halberstadt**

---

Die Stadt Halberstadt hält Beteiligungen an Unternehmen des Privatrechts, ohne ein ausreichendes Beteiligungsmanagement zu gewährleisten. Sie achtete nicht auf die Einhaltung eines öffentlichen Zwecks bei den Betätigungen dieser Beteiligungsunternehmen und hat die Einrichtung einer internen Revision für diese unterlassen. Weiterhin kam sie ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Einräumung von Prüfungsrechten für die örtlichen und überörtlichen Prüfungseinrichtungen nicht ausreichend nach.

#### 1    **Vorbemerkung zur wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen**

Den Kommunen in Sachsen-Anhalt ist es unter bestimmten Voraussetzungen gestattet, sich in Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft auch außerhalb ihrer öffentlichen Verwaltung z. B. in der Rechtsform des Privatrechts zu betätigen (vgl. §§ 128, 129 KVG LSA<sup>31</sup>). Der Gesetzgeber sieht u.a. folgende Voraussetzungen für eine zulässige kommunale Beteiligung vor:

- Ein öffentlicher Zweck muss die Betätigung rechtfertigen (vgl. § 128 Abs. 1 Nr. 1 KVG LSA).
- Die Kommune muss einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan des Unternehmens erhalten und dieser muss durch Gesellschaftsvertrag, Satzung oder in anderer Weise gesichert sein (vgl. § 129 Abs. 1 Nr. 5 KVG LSA).

Weiterhin sind die Kommunen verpflichtet, ein Beteiligungsmanagement zu gewährleisten, das sowohl die Mitglieder der Vertretung, die Vertreter der Kommune in den Gremien der Beteiligungen als auch die Beschäftigten der Kommune fachlich unterstützt und ausreichende Informationen bereithält (vgl. § 130 KVG LSA<sup>32</sup>).

Ein ordnungsgemäßes kommunales Beteiligungsmanagement setzt nach Auffassung des Landesrechnungshofes drei Komponenten in der Kommune voraus:

- Beteiligungsverwaltung (z. B. Aktenführung, Stammdatenhaltung der Kommune zu den einzelnen Beteiligungen)

---

<sup>31</sup> Das Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt trat am 1. Juli 2014 in Kraft. Zuvor galt die Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (GO LSA). Diese enthielt in den §§ 116, 117 GO LSA entsprechende Vorschriften.

<sup>32</sup> Früher: § 118 GO LSA.

- Steuerung
- Mandantenbetreuung.

Dem Landesrechnungshof obliegt gem. § 137 Abs. 1 KVG LSA<sup>33</sup> die überörtliche Prüfung von Kommunen mit mehr als 25 000 Einwohnern. In diesem Rahmen prüft der Landesrechnungshof auch, ob die Beteiligungsverwaltung wirtschaftlich und zweckmäßig durchgeführt wird (vgl. § 137 Abs. 4 Nr. 3 i. V. m. § 130 Abs. 4 KVG LSA).

## 2 Prüfung des Beteiligungsmanagements in der Stadt Halberstadt

Der Landesrechnungshof hat das Beteiligungsmanagement der Stadt Halberstadt erstmalig 2006 geprüft. In seinem Prüfungsbericht vom 10. November 2006 hat er dazu u. a. folgende Feststellungen getroffen:

- Die NOSA GmbH Holding der Stadt Halberstadt (NOSA) betätigte sich bei den Projekten „Sanierung des Petershofes, Errichtung Fachhochschule und Ausbau von Straßen im Interesse des ÖPNV“ als Bauherrin für die Stadt. Diese Betätigung war nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht vom Gesellschaftszweck umfasst.
- Die Stadt räumte dem für die örtliche Prüfung zuständigen Rechnungsprüfungsamt und dem für die überörtliche Prüfung zuständigen Landesrechnungshof die nach § 54 des HGrG vorgesehenen Befugnisse der Prüfung und Einsichtnahme bei kommunalen Beteiligungsunternehmen entgegen § 129 Abs. 3 und 4 GO LSA<sup>34</sup> nicht ein.
- Unter Berufung auf die fehlenden und auch nicht einzuräumenden Prüfungsbefugnisse verwehrte die Stadt dem Landesrechnungshof während der örtlichen Erhebungen die Einsichtnahme in zahlreiche Beteiligungsunterlagen.

Zur Begründung ihrer Position verwies die Stadt gegenüber dem Landesrechnungshof auf ein Gutachten, das sie zu diesem Thema hatte erstellen lassen:

- Nach der Rechtslage gebe es keine unmittelbare Rechnungsprüfung von Unternehmen des Privatrechts, an denen Gemeinden 100-prozentig oder zu bestimmten Anteilen beteiligt seien.
- Der als Ermächtigungsgrundlage für die Einräumung des Selbstinformationsrechtes in Frage kommende § 54 HGrG sei im Hinblick auf seinen Wortlaut und seine Kompatibilität mit § 51a GmbH-Gesetz so auszulegen, dass lediglich die gesellschaftereigene Prü-

<sup>33</sup> Früher: § 126 GO LSA.

<sup>34</sup> Heute: § 140 Abs. 3 und 4 KVG LSA.

fungseinrichtung mit dem Selbstinformationsrecht versehen werden solle.

- Die Vorschrift des § 129 Abs. 3 GO LSA, die ohnehin über die gesellschaftsrechtliche Modifikationsvorschrift des § 54 HGrG nicht hinausgehen dürfte, regle lediglich das Selbstinformationsrecht der örtlichen Prüfungseinrichtungen (siehe § 125 GO LSA).
- Es bestünden weiterhin verfassungsrechtliche Bedenken.

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2015 gemäß § 137 Abs. 1 Satz 2 Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA) erneut eine überörtliche Prüfung der Stadt Halberstadt durchgeführt. Er hat beabsichtigt festzustellen, ob und inwieweit die Stadt Halberstadt seinen damaligen Feststellungen gefolgt ist. Insbesondere sollte die Umsetzung der in der städtischen Stellungnahme zum Prüfungsbericht (Beschluss des Stadtrates vom 22. Februar 2007) angekündigten Maßnahmen (u.a. Erstellung einer Beteiligungsrichtlinie der Stadt Halberstadt/ Konkretisierung von Inhalten der Beteiligungsberichte/ Prüfung der Einrichtung einer Internen Revision für die städtischen Beteiligungen/ Verzinsung eines städtischen Darlehens durch die NOSA) betrachtet werden. Das Ergebnis der Prüfung hat er der Stadt Halberstadt mit Bericht vom 9. Januar 2017 mitgeteilt.

Die Stadt Halberstadt stellte dem Landesrechnungshof bei der aktuellen Prüfung, wie bereits bei den örtlichen Erhebungen im Jahre 2006, zunächst zahlreiche angeforderte Unterlagen (Gesellschaftsverträge, Protokolle der Gesellschafterversammlungen und Aufsichtsratssitzungen, vertragliche Regelungen zwischen den Unternehmen) mit Hinweis auf seine nicht vorhandenen Prüfungsrechte bzw. auf den unternehmensinternen und vertraulichen Charakter der angeforderten Dokumente nicht zur Verfügung. Nach schriftlicher Aufforderung des Landesrechnungshofes vom 16. Oktober 2015 stellte die Stadt einen Teil der angeforderten Unterlagen ihrer Gesellschaften zur Verfügung.

*„Für weitere Unterlagen bzgl. interner Ordnungen und Richtlinien, Gutachten und Unternehmensverträge sowie sonstige Vereinbarungen, die NOSA und ihre Tochterunternehmen ... betreffend“,*

bestand entsprechend einer Mitteilung vom 29. Oktober 2015

*„nach Auffassung der Stadt Halberstadt auf Grund der nicht eingeräumten Prüfungsrechte gegenüber dem Landesrechnungshof keine rechtliche Veranlassung auf Einsichtnahme.“*

Der Landesrechnungshof hat anhand der im Rahmen der Prüfung vorgelegten Unterlagen der Stadt Halberstadt Folgendes festgestellt:

### 3 Wirtschaftliche Betätigung außerhalb des Gesellschaftszwecks

Die mit Stadtratsbeschluss vom 30. Oktober 1996 zum 1. Januar 1997 gegründete NOSA GmbH Holding der Stadt Halberstadt (NOSA) sollte, entsprechend ihrer Bezeichnung, als Spitze des „Stadtkonzerns“ Anteile an anderen kommunalen Gesellschaften besitzen und nur oder hauptsächlich die Aufgabe haben, diese zu verwalten.

Gesellschaftszweck der NOSA ist lt. § 4 Abs. 1 ihres Gesellschaftsvertrages vom 20. März 2015 „der Erwerb und das Halten von Beteiligungen an kommunalwirtschaftlichen Unternehmen der Stadt Halberstadt, insbesondere der HaWoGe<sup>35</sup>, der HSW<sup>36</sup>, der HVG<sup>37</sup>, der AWH<sup>38</sup>, der BFSH<sup>39</sup> sowie die Ausübung einer Geschäftsleitungsfunktion gegenüber den Beteiligungsgesellschaften“ sowie gem. § 4 Abs. 2 Gesellschaftsvertrag „die Bewirtschaftung eigener Gewerbeimmobilien und Wohnungen“. Die NOSA ist gem. § 4 Nr. 3 ihres Gesellschaftsvertrages weiterhin zu allen Maßnahmen und Geschäften berechtigt, durch die die oben genannten Unternehmensgegenstände unmittelbar und mittelbar gefördert werden. Entsprechende Formulierungen enthielt bereits der Gesellschaftsvertrag in der der Prüfung des Beteiligungsmanagements der Stadt 2006 zugrunde liegenden Fassung.

In seinem Prüfungsbericht vom 10. November 2006 hat der Landesrechnungshof bereits die Betätigung der NOSA als Bauherr beanstandet. Der Landesrechnungshof hat in seinem Bericht vom 10. November 2006 festgestellt, dass die NOSA zwar gem. § 4 Nr. 4 ihres damals gültigen Gesellschaftsvertrages zu allen Maßnahmen und Geschäften berechtigt war, durch die ihre Unternehmensgegenstände unmittelbar und mittelbar gefördert werden. Der Landesrechnungshof hat damals die Auffassung vertreten, dass die „Bewirtschaftung eigener Gewerbeimmobilien und Wohnungen“ lediglich die bereits der NOSA gehörende Immobilien umfasst. Der Landesrechnungshof hat damit die Möglichkeit für die NOSA ausgeschlossen, erst Immobilien zu erwerben bzw. zu bauen, um sie dann zu bewirtschaften.

Die NOSA dehnte dennoch auch in den auf den Prüfungsbericht des Landesrechnungshofes vom 10. November 2006 folgenden Jahren auf Initiative der Stadt Halberstadt bzw. aufgrund

<sup>35</sup> Halberstädter Wohnungsgesellschaft mbH, Halberstadt

<sup>36</sup> Halberstadtwerke GmbH, Halberstadt

<sup>37</sup> Halberstädter Verkehrs GmbH, Halberstadt

<sup>38</sup> Abwassergesellschaft Halberstadt mbH, Halberstadt

<sup>39</sup> Betriebsgesellschaft Freizeit- und Sportzentrum Halberstadt mbH, Halberstadt



von Stadtratsbeschlüssen ihre Aktivitäten in einer ihrem Gesellschaftszweck und dem klassischen Holding-Begriff widersprechenden Weise aus.

Insbesondere kaufte die NOSA mit Wirkung vom 1. Januar 2007 den Halberstädter Hauptbahnhof und übernahm das „Friedenstadion“ mit Erbbaurechtsvertrag vom 23. April 2009 von der Stadt Halberstadt. Sie bewirtschaftet seither direkt oder indirekt beide Immobilien und ließ diese aufwendig sanieren bzw. ausbauen.

Der Landesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass der Gesellschaftszweck der NOSA nicht den Erwerb von Immobilien einschließt. Nach seiner Auffassung umfasst auch der im Gesellschaftsvertrag verankerte Begriff der „Bewirtschaftung“ keine Aktivitäten als „Bauherr“ oder Erwerber neuer Immobilien. Wie bereits ausgeführt, ist die Betätigung von Kommunen in den Rechtsformen des Eigenbetriebs, der Anstalt des öffentlichen Rechts oder in einer Rechtsform des Privatrechts u. a. nur zulässig, wenn ein öffentlicher Zweck diese Betätigung rechtfertigt (vgl. § 128 Abs. 1 Nr. 1 KVG KSA). Die Formulierung im Gesellschaftsvertrag „Bewirtschaftung eigener Gewerbeimmobilien und Wohnungen“ ist vor diesem Hintergrund einschränkend auf den zum Zeitpunkt der Gründung der Gesellschaft vorhandenen Bestand auszulegen. Andernfalls würde diese Formulierung eine Öffnungsklausel darstellen, die es der Gesellschaft ermöglichte, sich ungehindert am Markt zu betätigen und den eigentlich öffentlichen Zweck ihrer Betätigung zu umgehen.

**Die Kommunen in Sachsen-Anhalt haben die Pflicht, ständig darauf zu achten, dass sich die wirtschaftliche Betätigung der sich vollständig oder teilweise in ihrem Besitz befindlichen Gesellschaften im Rahmen des festgelegten Gesellschaftszwecks bewegt.**

**Die Verlagerung freiwilliger kommunaler Aufgaben, deren Wahrnehmung durch die Kommunen aus Haushaltsgründen nicht möglich ist, auf kommunale Gesellschaften ist nicht zulässig.**

#### **4 Wirtschaftliche Betätigung ohne öffentlichen Zweck in Form von Rand- bzw. Nebenleistungen**

Der Gesellschaftszweck der BFSH ist in § 4 des Gesellschaftsvertrages vom 8. April 2015 wie folgt beschrieben:

1. das Betreiben von Sport- und Freizeitanlagen aller Art, insbesondere im Sportpark Halberstadt,

2. das Betreiben von gastronomischen Einrichtungen jeder Art,
3. das Betreiben eines Friseursalons mit allen dazugehörigen und verwandten Tätigkeiten,
4. das Betreiben eines Kosmetikstudios mit allen dazugehörigen und verwandten Tätigkeiten,
5. Internetanbindungen über Funk- und Standleitungen mit allen dazugehörigen und verwandten Tätigkeiten,
6. EDV-Dienstleistungen und Beratung mit allen dazugehörigen und verwandten Tätigkeiten.

Im geprüften Zeitraum ermöglichte es der Gesellschaftsvertrag der BFSH und damit der Stadt Halberstadt, sich formal als mittelbarer Alleingesellschafter über die NOSA auf diesen Geschäftsfeldern zu betätigen. Tatsächlich betrieb die Gesellschaft auch einen Frisörsalon, ein Kosmetikstudio und eine gastronomische Einrichtung. In den Prüfungsberichten zu ihren Jahresabschlüssen führte die BFSH an, dass sie diese unterhalte, um die Attraktivität der städtischen Sport- und Freizeitanlagen zu erhöhen und damit auch diese vorgehaltenen Teilbereiche, die tatsächlich defizitär arbeiten, mit Gewinn betreiben zu können.

Eine Kommune darf sich an Unternehmen in Privatrechtsform nur beteiligen, wenn u. a. ein öffentlicher Zweck dies rechtfertigt (vgl. § 128 Abs. 1 Nr. 1 KVG LSA).

Die Gemeinden verwalten gem. § 1 Abs. 1 KVG LSA ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung mit dem Ziel, das Wohl ihrer Einwohner zu fördern. Sie stellen dabei gem. § 4 Satz 2 KVG LSA in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für ihre Einwohner erforderlichen sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen öffentlichen Einrichtungen bereit.

In den Bereich der freiwilligen Aufgaben im eigenen Wirkungskreis entsprechend § 4 Satz 2 KVG LSA fällt u. a. die Bereitstellung öffentlicher Einrichtungen ohne Rechtsverpflichtung. Zu diesen zählen beispielsweise auch Sport- und Freizeiteinrichtungen.

Der Landesrechnungshof erkennt nicht, dass den Kommunen bei der Frage, welche örtlichen Bedürfnisse bestehen, im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechtes ein weiter Ermessensspielraum zusteht. Allerdings darf die Gemeinde nur Unternehmenszwecke verfolgen, deren Erfüllung den Aufgabenkreis ihres eigenen Leistungskreises betrifft und die unmittelbar durch ihre Leistungen dem allgemeinen Wohl der Bürger dienen.

Von den im Gesellschaftsvertrag genannten Geschäftszweigen der BFSH ist lediglich der Betrieb von Sport- und Freizeitanlagen eine (wenn auch freiwillige) Aufgabe der Daseinsvorsorge, die einem öffentlichen Zweck dient.

Mit ihrer mittelbaren wirtschaftlichen Betätigung in Form der „Schönheitspflege“, Gastronomie und Kommunikation dagegen steht die Stadt Halberstadt in direkter Konkurrenz zur freien Wirtschaft und bietet Dienstleistungen an, die üblicherweise in ausreichendem Maß von privaten Unternehmen vorgehalten werden. Eine entsprechende „Angebotslücke“, die die Stadt Halberstadt im Interesse ihrer Einwohner schließen muss, ist für den Landesrechnungshof für diese Betätigungen nicht erkennbar.

Sofern die Stadt Halberstadt daher mit den o.g. „Ergänzungsangeboten“ ihrer Sport- und Freizeiteinrichtungen am vom Wettbewerb beherrschten Wirtschaftsleben teilnimmt, um mit diesen Gewinne zu erzielen, entspricht dies gemäß § 128 Abs. 1 Satz 2 KVG LSA keinem öffentlichen Zweck. Die wirtschaftliche Betätigung der Stadt in dieser Form ist damit gemäß § 128 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 KVG LSA nicht zulässig.

Es kommt dabei auch nicht darauf an, ob diese zur Erhöhung der Attraktivität der städtischen Sport- und Freizeitanlagen vorgehaltenen Teilbereiche (im Einzelfall oder in ihrer Gesamtheit) tatsächlich defizitär arbeiten; strebt doch die BFSH ausweislich der Prüfungsberichte zu ihren Jahresabschlüssen generell an, diese mit Gewinn zu betreiben.

Die mittelbare Betätigung der Stadt Halberstadt in Form der BFSH ist ein Beispiel für das in den letzten Jahren diskutierte Problem der sogenannten „Rand- bzw. Nebenleistungen“ im Rahmen der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen<sup>40</sup>.

Unter diesen Leistungen versteht man Kapazitäten, die die Kommunen für die Erfüllung einer in Form ihrer wirtschaftlichen Betätigung ausgeübten Aufgabe schaffen; z.B. durch Gründung, Vorhaltung und Betreibung einer Gesellschaft in Form des Privatrechts. Die geschaffene Kapazität übersteigt dabei in vielen Fällen aus notwendigen technischen oder ökonomischen Gründen den für die Erfüllung des öffentlichen Hauptzwecks notwendigen Bedarf. Diese beinhaltet aus den genannten Gründen mitgeschaffene Ressourcen, die nicht dem Hauptzweck dienen können, wohl aber im Markt nachgefragt werden.

Zahlreiche in kommunalen Besitz befindliche Gesellschaften, deren Geschäftstätigkeit sich z. T. schon wegen der Natur der ihnen übertragenen öffentlichen Aufgaben (insbesondere

<sup>40</sup> Siehe den die Problematik zusammenfassenden Aufsatz von Lukas Krämer: „Wirtschaftliche Betätigung von Kommunen als „Randnutzung“ – Rechtliche Grenzen und ein Normierungsvorschlag“, in: Zeitschrift Landes- und Kommunalverwaltung Nr. 8/2016

Betreibung von Sportstätten jeder Art) defizitär gestaltet, sind jedoch in den letzten Jahren dazu übergegangen, weitere Kapazitäten zu schaffen. Diese sollen das „Kernangebot“ attraktiver gestalten, zusätzliche Leistungen anbieten und durch mit ihnen generierte Einnahmen die Verluste aus dem Hauptgeschäft mindern. Insbesondere die Leistungen der neu aufgenommenen „attraktiven“ Geschäftsfelder dienen, wie das Halberstädter Beispiel zeigt, jedoch keinem öffentlichen Zweck, da sie üblicherweise von privaten Unternehmen ausreichend angeboten werden.

Die Nutzung dieser Geschäftsmöglichkeiten in Form von Rand- bzw. Nebenleistungen hält der Landesrechnungshof nur unter bestimmten Voraussetzungen und in engen rechtlichen Grenzen für zulässig.

Das Land Brandenburg hat als erstes deutsches Bundesland in § 91 Abs. 5 Kommunalverfassung (Kommunalverfassung des Landes Brandenburg vom 18. Dezember 2007, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 10. Juli 2014), die Voraussetzungen, unter denen solche Nebenleistungen zulässig sind, definiert. Der Regelung folgend, dürfen im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen Nebenleistungen erbracht werden,

1. die im Wettbewerb üblicherweise zusammen mit der Hauptleistung angeboten werden und den öffentlichen Hauptzweck nicht beeinträchtigen; mit der Durchführung dieser Nebenleistung sollen private Anbieter beauftragt werden, es sei denn, dies ist mit berechtigten Interessen der Gemeinde oder des Unternehmens nicht vereinbar, oder
2. die der Ausnutzung bestehender, sonst brachliegender Kapazitäten bei der Gemeinde oder dem Unternehmen dienen.

Die BFSH hat aber, ausweislich des Beteiligungsberichtes der Stadt Halberstadt für das Jahr 2011, Kapazitäten (Infrastruktur Funk-WLAN/ Erweiterung der Angebote im „Beauty-Land“) extra neu geschaffen, um am Markt teilzunehmen bzw. Verluste auszugleichen. Gemessen an der vorgenannten Regelung für das Land Brandenburg würde dieser Zweck die Voraussetzungen einer zulässigen Nebenleistung der Gesellschaft nicht erfüllen, da diese

- z. T. weder im Wettbewerb üblicherweise mit der Hauptleistung angeboten werden (nicht jedes Schwimmbad hat einen Friseur- bzw. Schönheitssalon und bietet EDV-Leistungen an) noch
- bestehende bzw. brachliegende Kapazitäten darstellten, da sie kontinuierlich ausgebaut wurden.

Grundsätzlich sind die Kommunen in Sachsen-Anhalt im Rahmen ihres Beteiligungsberichtes gem. § 130 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 KVG LSA für jede ihrer Beteiligungen verpflichtet, Angaben zum Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks ihrer wirtschaftlichen Betätigung zu machen. Die Formulierung dieser gesetzlichen Vorgabe verlangt es, dass im Rahmen der Erarbeitung jedes Beteiligungsberichtes zu überprüfen ist, ob die jeweilige Beteiligungsgesellschaft oder einzelne ihrer Geschäftsfelder überhaupt noch einen öffentlichen Zweck und damit die Grundvoraussetzung wirtschaftlicher Betätigung einer Gemeinde gem. § 128 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 KVG LSA erfüllt. Diese Vorgabe periodischer Überprüfung des Vorliegens des öffentlichen Zwecks zielt darauf ab, dass die Kommune im konkreten Fall sich wieder von Beteiligungen oder Geschäftsfeldern, deren öffentlicher Zweck nicht mehr gegeben ist, trennt.

**Unzulässige wirtschaftliche Betätigungen von Kommunen sind nach Auffassung des Landesrechnungshofes zu beenden.**

**Der Landesrechnungshof hält es weiterhin für notwendig, dass auch für das Land Sachsen-Anhalt eine Regelung im Rahmen der anstehenden Novellierung des KVG LSA zur Zulässigkeit von Rand- bzw. Nebenleistungen getroffen wird, um die erforderliche Rechtssicherheit für diese Art der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen herzustellen.**

## **5 Einräumung von Prüfungsrechten**

Gebietskörperschaften, die die Mehrheit der Anteile eines Unternehmens in der Rechtsform des Privatrechts halten bzw. denen mit anderen Gebietskörperschaften gemeinsam die Mehrheit gehört und sie mindestens ein Viertel der Anteile halten, können bestimmte Fragestellungen im Rahmen der Abschlussprüfung klären lassen (vgl. § 53 HGrG). In den Fällen des § 53 HGrG können in der Satzung bzw. im Gesellschaftsvertrag auch Unterrichtungspflichten gegenüber der Rechnungsprüfungsbehörde aufgenommen werden (vgl. § 54 HGrG). In Sachsen-Anhalt ist den Kommunen grundsätzlich vorgegeben darauf hinzuwirken, dass bei allen Beteiligungen der Kommunen die §§ 53, 54 HGrG angewandt werden (vgl. § 129 Abs. 3 und 4 GO LSA bzw. § 140 Abs. 3 und 4 KVG LSA).

Im Rahmen seiner Prüfungen hat der Landesrechnungshof jedoch immer wieder festgestellt, dass eine Reihe von Kommunen den o.g. Pflichten, insbesondere solchen gegenüber dem

Landesrechnungshof als überörtlicher Prüfungsbehörde, nicht nachkommen und auch nach Rückfrage ausdrücklich nicht nachkommen wollen.

Die Stadt Halberstadt räumte dem Landesrechnungshof bereits im Jahr 2006 bei der überörtlichen Prüfung mit dem Schwerpunkt „Gewährleistung des Beteiligungsmanagements bei der Stadt Halberstadt“ (Prüfungsbericht vom 10. November 2006) bei der städtischen Holding NOSA und ihren Unterbeteiligungen nicht die Prüfungsrechte nach § 54 HGrG ein.

Sie erklärte weiterhin ausdrücklich, diese Rechte nicht einräumen zu wollen und berief sich insoweit auf das von ihr in Auftrag gegebene Gutachten.<sup>41</sup>

Die Nachprüfung des Landesrechnungshofes hat folgenden aktuellen Stand der Einräumung von Befugnissen für die für die örtliche bzw. überörtliche Prüfung zuständigen Stellen in den sechs Gesellschaften, an welchen die Stadt Halberstadt unmittelbar bzw. mittelbar um o.g. Umfang beteiligt ist, ergeben:

- Dem Landesrechnungshof sind in keiner Gesellschaft Prüfungsbefugnisse eingeräumt.
- Dem Rechnungsprüfungsamt (RPA) der Stadt Halberstadt sind in einer Gesellschaft keine Prüfungsbefugnisse eingeräumt.
- In zwei Gesellschaften ist der Stadt Halberstadt selbst das Prüfungsrecht gemäß § 121 GO LSA (seit 1. Juli 2014: § 133 KVG LSA) eingeräumt.
- In drei Gesellschaften ist das RPA der Stadt Halberstadt berechtigt, „sich zur Klärung von Fragen, die bei der Prüfung nach §§ 44 und 54 HGrG auftreten, unmittelbar zu unterrichten und zu diesem Zweck den Betrieb, die Bücher und die Schriften des Unternehmens einzusehen. Darüber hinaus bleiben dem RPA weitergehende Kassen-, Buch- und Betriebsprüfungen vorbehalten. Die Belange des Unternehmens sind zu berücksichtigen“.

Weiterhin hat der Landesrechnungshof zu diesen Regelungen in den Gesellschaftsverträgen festgestellt, dass die Stadt seit dem 31. Dezember 2012 kein eigenes Rechnungsprüfungsamt mehr vorhält. Seit dem 1. Januar 2013 ist das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises Harz für die örtliche Prüfung der Stadt Halberstadt zuständig.

In der Konsequenz hat die Stadt Halberstadt damit nur noch in zwei ihrer Gesellschaften eigene Prüfungsrechte.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes nutzt die Stadt Halberstadt mit den genannten Regelungen weiterhin bewusst nicht die ihr zustehenden Möglichkeiten zur Einräumung von

<sup>41</sup> Vgl. Ausführungen unter Punkt 2.

Informationsrechten, die über das Gesellschaftsrecht hinausgehen<sup>42</sup> gegenüber privatrechtlichen Unternehmen, an denen sie allein bzw. mit anderen Gebietskörperschaften mehrheitlich beteiligt ist (vgl. § 53 Abs. 1 HGrG).

Nach § 53 HGrG kann die Kommune verlangen, dass das Unternehmen im Rahmen der Abschlussprüfung bestimmte Fragestellungen prüfen lässt. Darüber hinaus räumt § 54 HGrG die Möglichkeit ein, dass in der Satzung bzw. im Gesellschaftsvertrag mit der Dreiviertelmehrheit des vertretenen Kapitals bestimmte Einsichtsrechte zur Klärung von Fragen, die bei der Prüfung nach § 44 HGrG auftreten, für die Rechnungsprüfungseinrichtungen beschlossen werden können.

Der Gesellschaftsvertrag o.g. „Schlüsselbeteiligung“ enthielt jedoch die Regelung, dass Gesellschafterbeschlüsse zur Änderung des Gesellschaftervertrages nur einstimmig gefasst werden können (§ 10 Abs. 2 i. V. m. § 10 Abs. 1 Buchstabe g des Gesellschaftervertrages). Die Stadt Halberstadt, hier vertreten durch ihre Holding NOSA, verzichtete damit ohne erkennbaren Grund auf eine ihr gesetzlich zustehende Einflussmöglichkeit auf das Unternehmen. Sie hält sich insoweit nicht an die Vorgaben des § 129 Abs. 3 GO LSA/§ 140 Abs. 3 KVG LSA zur Einräumung von Prüfungsbefugnissen.

Der Landesrechnungshof weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die in §§ 53, 54 HGrG eröffneten Möglichkeiten zur Einräumung von Informations- und Einsichtsrechten dazu dienen, die Kontrollfunktion der Kommunen im Rahmen ihres Beteiligungsmanagements zu verbessern. Die Kommunen können auf diesem Wege rechtzeitig und umfassend über eine mögliche Gefährdung der gemeinsamen Interessen informiert werden.

Generell sind, wie auch schon in der Prüfung des Jahres 2006 festgestellt, dem Landesrechnungshof als der für die Stadt Halberstadt zuständigen überörtlichen Prüfungsbehörde in den Gesellschaftsverträgen der kommunalen Beteiligungen keine Prüfungsrechte eingeräumt worden. Wie bereits ausgeführt, war die Stadt auch nicht dazu bereit, dem Landesrechnungshof entsprechende Rechte einzuräumen. Die Stadt Halberstadt steht auf dem Standpunkt, dass sich seit der genannten Prüfung hinsichtlich der dem Landesrechnungshof für kommunale Beteiligungen zustehenden Prüfungsrechte die Gesetzeslage nicht verändert hat. Der Landesrechnungshof verweist jedoch darauf, dass die Kommunen bereits nach der o.g. geltenden Rechtslage gehalten sind, auf die Einräumung der Prüfungsrechte hinzuwirken. Darüber hinaus gab das Ministerium für Inneres im Jahr 2013 ein „Handbuch über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden in Sachsen-Anhalt“ heraus, in welchem (S. 54 f.)

<sup>42</sup> Vgl. §§ 53, 54 HGrG i. V. m. § 129 Abs. 3 und 4 GO LSA/§ 140 Abs. 3 und 4 KVG-LSA.

der Landesrechnungshof als „zuständige Prüfungseinrichtung“ für Kommunen definiert und die Einräumung entsprechender Prüfungsrechte angemahnt wird. Das Handbuch enthält zudem Ausführungen hinsichtlich des angemessenen Einflusses der Kommunen auf ihre Beteiligungen (S. 23 f.) und zur Ausübung von Weisungsrechten (S. 26).

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ergibt sich die Notwendigkeit der Prüfung durch ihn aus dem öffentlichen Zweck der kommunalen Unternehmen gemäß § 128 KVG LSA. Es darf nach seiner Ansicht kein „prüfungsfreier“ Raum entstehen. Da die kommunalen Unternehmen öffentliche Aufgaben ihrer Gesellschafter und letztlich der Bürger erfüllen, muss auch dieser Teil des dem Privatrecht zurechenbaren Handelns der Kommunen einer unabhängigen Prüfung durch den Landesrechnungshof zugänglich sein. Weder die (erweiterte) Jahresabschlussprüfung gem. §§ 316 ff. HGB i. V. m. § 53 HGrG noch die Aufgabenwahrnehmung durch die Vertreter der Kommunen in den Organen kommunaler Unternehmen können eine Gewähr dafür bieten, dass diese Unternehmen ihre Aufgaben im Interesse der Einwohner und der Gesellschafter erfüllen.

Hinsichtlich der Nichteinräumung der Prüfungsrechte hatte der Landesrechnungshof bereits im Nachgang der Prüfung im Jahr 2006 den Landkreis Harz informiert und um kommunalaufsichtliche Schritte gebeten. Der Landkreis hatte daraufhin gegenüber der Stadt Halberstadt lediglich eine Empfehlung ausgesprochen, neben dem RPA der Stadt Halberstadt auch dem Landesrechnungshof die Befugnisse und Rechte aus § 54 HGrG einzuräumen. Nach Auswertung der Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes und der Stellungnahmen der Stadt Halberstadt hat der Landkreis Harz jedoch keine kommunalaufsichtlichen Maßnahmen eingeleitet.<sup>43</sup>

Der Landesrechnungshof hat seine Forderung nach kommunalaufsichtlichen Maßnahmen gegenüber der Stadt Halberstadt nach Erstellung des Berichtes zur erneuten Prüfung mit Schreiben vom 9. Januar 2017 erneuert.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Stadt Halberstadt ihrer gesetzlichen Verpflichtung nachkommt und auf die Einräumung entsprechender Prüfungsrechte hinwirkt. Den Landkreis Harz als zuständige Kommunalaufsicht hat der Landesrechnungshof bisher ohne Erfolg aufgefordert, gegenüber der Stadt Halberstadt entsprechende Schritte zu unternehmen.**

---

<sup>43</sup> Schreiben des Landkreises Harz an den Landesrechnungshof vom 21. September 2007.



## 6 Fehlende interne Revision

Der Landesrechnungshof hat ebenfalls in seinem Bericht vom 10. November 2006 festgestellt, dass die Mehrzahl der Gesellschaften, an denen die Stadt Halberstadt im damaligen Prüfungszeitraum unmittelbar oder mittelbar beteiligt war, keine interne Revision unterhalten haben. Diese hätten ggf. potentielle Unregelmäßigkeiten vorbeugen bzw. solche feststellen können. Die Stadt sagte daraufhin in ihrer Stellungnahme vom 22. Februar 2007 eine Prüfung zu, ob die Aufgabe der internen Revision für alle städtischen Gesellschaften generell bei der städtischen Holding angesiedelt werden sollte.

Die interne Revision als „Prüfungsorgan“ innerhalb der Unternehmen, an denen die Stadt Halberstadt im aktuellen Prüfungszeitraum mit mehr als 5 % des Kapitals beteiligt war, war gemäß den Angaben in den Jahresabschlüssen 2014 (Prüfung gemäß § 53 HGrG, Fragenkreis 6) wie folgt organisiert:

Gesellschaft	interne Revision
NOSA	Eine Innenrevision besteht nicht. Die Aufgaben werden von den Mitarbeitern des Rechnungswesens bzw. von der Geschäftsführung wahrgenommen.
HSW	Eine Innenrevision als eigenständige Stelle/Organisationseinheit ist nicht eingerichtet. Die notwendigen Überwachungskontrollen werden von der Stelle Unternehmenscontrolling im kaufmännischen Bereich und direkt durch den Geschäftsführer der HSW wahrgenommen.
AWH	Eine Innenrevision als eigenständige Stelle/ Organisationseinheit ist in Anbetracht der Größe des Unternehmens nicht eingerichtet. Die notwendigen Überwachungskontrollen werden beim kaufmännischen Dienstleister HSW und direkt durch den Geschäftsführer der AWH wahrgenommen.
HaWoGe	In der Gesellschaft besteht keine eigenständige interne Revision. (Es gab bis zum Jahr 2006 eine Stabsstelle „Interne Revision“)
HVG	Eine Innenrevision besteht nicht. Typische Aufgaben werden von den Mitarbeitern des Rechnungswesens/ Controlling der NOSA wahrgenommen.
BFSH	Eine Innenrevision besteht nicht. Typische Aufgaben werden vom Geschäftsführer wahrgenommen.
STALA	Eine eigenständige Innenrevision besteht nicht und ist angesichts der Betriebsgröße unseres Erachtens nicht notwendig. Das RPA des Landkreises Harz wird bei Vergabeverfahren und der Erteilung des Prüfungsauftrages eingeschaltet. Interne Kontrollen werden insbesondere durch die Buchhaltung sowie den Betriebsleiter vorgenommen.

Die Stadt Halberstadt entschloss sich auch nach der Auswertung des Prüfungsberichtes vom 10. November 2006 nicht zur Einrichtung einer zentralen Internen Revision bei ihrer Holding. In einer Beteiligungsgesellschaft (HaWoGe) war sogar die mit Aufgaben der internen Revision betraute Stelle zum Zeitpunkt der erneuten Prüfung durch den Landesrechnungshof nicht mehr existent.

Im aktuellen Prüfungszeitraum gab es damit in sechs Unternehmen und einem Eigenbetrieb mit zusammen rund 360 Mitarbeitern und einem Umsatz von rund 100 Mio. € im Jahr keine eigenständige und kontinuierlich durchgeführte interne Revision.

Zu den Aufgaben der Kommune bei der Optimierung ihrer Beteiligungen und von deren Strukturen gehört es gemäß dem „Handbuch über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden in Sachsen-Anhalt“ (S. 60), ein in der Gesamtheit des „Konzerns Kommune“ funktionierendes System der internen Revision aufzubauen. Entsprechende Strukturen sind erforderlich, um u.a. Risiken der Betätigungen frühzeitig zu identifizieren, den vorhandenen Revisionsbedarf zu erkennen und die Organisationsstrukturen ggf. zu verbessern.

**Der Landesrechnungshof hat die Stadt Halberstadt erneut aufgefordert, die Einrichtung einer zweckmäßigerweise bei der NOSA angesiedelten internen Revision zu prüfen.**

## **7 Fazit**

**Der Landesrechnungshof hat im Rahmen seiner überörtlichen Prüfungen der Kommunen über 25.000 Einwohner und der Landkreise immer wieder festgestellt, dass das kommunale Beteiligungsmanagement nicht funktioniert, wie hier am Beispiel der Stadt Halberstadt dargestellt. Häufige Probleme sind die Betätigungen von Kommunen außerhalb eines öffentlichen Zwecks, eine nicht ausreichende Kontrolle durch die Kommunen selbst und eine mangelnde Umsetzung von gesetzlich vorgesehenen Prüfungsrechten der örtlichen und überörtlichen Kommunalprüfung.**

**Durch die nicht erfolgte Einräumung der o.g. Prüfungsrechte (Externe Kontrolle) und die Nichteinrichtung einer internen Revision (Interne Kontrolle) entstehen bei den kommunalen Beteiligungen „prüfungsfreie Räume“, welche es nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht geben darf.**

### **Der Landesrechnungshof hat daher**

- **dem Land Sachsen-Anhalt empfohlen, im Rahmen der anstehenden Novellierung des KVG LSA Regelungen zur Zulässigkeit von Rand- bzw. Nebenleistungen aufzunehmen, um für diese Art der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen Rechtssicherheit herzustellen.**
- **den Kommunalverwaltungen nahe gelegt, ihren eigenen Kontrollpflichten nachzukommen (z.B. durch Einrichtung einer internen Revision) sowie die Prüfungsrechte der Rechnungsprüfungsämter und des Landesrechnungshofes in den Gesellschaftsverträgen bzw. Satzungen der Beteiligungsunternehmen aufzunehmen.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

## **4 Fehlerhafte Auslegung von Bilanzierungsvorschriften durch Abwasserzweckverbände**

---

**Der Landesrechnungshof hat seine Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung in den Zweckverbänden fortgesetzt. Dabei hat er festgestellt, dass Mängel in der Wirtschaftsführung gravierende Auswirkungen auf zukünftige Finanzierungen haben können. Diese Problematik resultiert aus einer nach Ansicht des Landesrechnungshofes fehlerhaften Auslegung der für die Zweckverbände geltenden Bilanzierungsvorschriften durch die Zweckverbände.**

### **1 Ausgangspunkt**

Im Rahmen der Prüfung zur Wirtschaftsführung des AZV Ziethetal im Jahr 2016 hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass der Verband durch fehlerhafte Auslegung von Bilanzierungsvorschriften akute wirtschaftliche Schwierigkeiten insbesondere in den Jahren 1996 bis 2009 temporär in die Zukunft verschieben konnte. Die Auswirkungen dieser Handlungsweise verschleierte die tatsächliche wirtschaftliche Situation des Verbandes und führten schließlich zu dessen Liquidation.

Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse und Bilanzen haben die Verantwortlichen so aufgestellt und bestätigt, dass (Finanzierungs-)Lasten unzulässig in die Zukunft verschoben wurden.

Der Landesrechnungshof möchte die Ursachen dieser Lastenverschiebung darstellen und Möglichkeiten für die Aufarbeitung aufzeigen, so dass ähnlich handelnde Verbände ggf. ihre Bilanzierung berichtigen können.

Die Hinweise sollen den Verantwortungsträgern der Aufgabenträger (Verbandsgeschäftsführer, Mitglieder der Verbandsversammlungen), den Kommunalaufsichtsbehörden, den Rechnungsprüfungsämtern und den in die Prüfungsverfahren eingeschalteten Wirtschaftsprüfern Anregungen zur Auslegung der Bilanzierungsvorschriften geben.

## 2 Sachverhalt und rechtliche Bewertung

Der Verband errichtete in den Jahren 1992 bis 1999 die Ortskanalisationen, die Überleitungen und das Klärwerk. Diese sind Bestandteile seiner öffentlichen Einrichtung „zentrale Abwasserentsorgung“. Für die Finanzierung der Investitionskosten standen dem Verband

- Fördermittel (des Landes, des Bundes, der EU),
- Beiträge nach dem KAG-LSA (der Eigentümer der angeschlossenen oder anschließbaren Grundstücke) und
- Investitionskredite

zur Verfügung.

Der AZV Ziethetal führt seit dem 1. Januar 1996 seine Wirtschaftsführung und sein Rechnungswesen nach den Regeln der doppelten kaufmännischen Buchführung.<sup>44</sup>

Durch Fehler im Rahmen der Beitragserhebung, der Gebührenberechnungen, der Aufnahme von Darlehen sowie durch den Verzicht auf die Erhebung notwendiger Verbandsumlagen wies der Verband zum 31. Dezember 2005 ein negatives Eigenkapital in Höhe von rund 1,67 Mio. € aus.

In seiner Bilanz bildete der Verband

- auf der Aktivseite  
das Anlagevermögen mit den Anschaffungs-/ Herstellungskosten  
und
- auf der Passivseite  
die erhaltenen Fördermittel und die Beiträge als Sonderposten sowie  
die aufgenommenen Investitionskredite als Verbindlichkeiten

ab.

Gingen Beiträge nicht oder nicht in voller Höhe ein, wies die Bilanz zusätzlich auf der Aktivseite diese offenen Beträge als Forderungen aus. Auf der Passivseite korrespondierten dann damit regelmäßig zunächst weitere Verbindlichkeiten in Form von Liquiditätskrediten<sup>45</sup>.

Nach den bis zum Jahr 2005 geltenden eigenbetriebsrechtlichen Vorschriften hätte der Verband für die Bilanzierung von den Anschaffungskosten für das Anlagevermögen auch die

<sup>44</sup> Die maßgeblichen Vorschriften des GKG LSA und des EigBG/der EigVO/der EigBVO sind seitdem mehrfach geändert worden. Heute besteht für die Verbände ein Wahlrecht zwischen den Vorschriften des NKHR und den Regeln der doppelten kaufmännischen Buchführung.

<sup>45</sup> Bei Liquiditätskrediten handelt es sich um kurzfristige Verbindlichkeiten mit einer Laufzeit in der Regel von weniger als 1 Jahr; sie dienen dem Ausgleich kurzfristiger (begründeter) Liquiditätsschwankungen /-engpässe und stellen kein langfristiges Finanzierungsmittel dar.

Fördermittel und die Beiträge absetzen können. Dann wären in der Bilanz auf der Passivseite auch keine Sonderposten auszuweisen. Diese Art der Bilanzierung hat der Verband nicht gewählt.

Im Rahmen der Wirtschaftsführung wird der Werteverzehr in Form von Abschreibungen des Anlagevermögens als Aufwand im Erfolgsplan berücksichtigt. Diese Abschreibungen mindern planmäßig<sup>46</sup> den jeweiligen bilanziellen Wert gleichmäßig verteilt<sup>47</sup> auf die Nutzungsdauer für das jeweilige Anlagegut.<sup>48</sup>

Als Erträge sind im Wirtschaftsplan u.a. die Auflösungsbeträge für die erhaltenen Fördermittel und die Beiträge (Ertragszuschüsse) zu buchen. Diese bilanziellen Sonderposten stehen dem Aufwand für die Abschreibungen entgegen und mindern dessen Ergebnisauswirkungen.

Bis zum Jahr 2005 löste der Verband die Ertragszuschüsse mit der durchschnittlichen Nutzungsdauer des Anlagevermögens (damals rund 2 %) auf. Dadurch korrespondierten die Auflösungserträge mit dem Werteverzehr und die Bilanz gab ein den wirtschaftlichen Verhältnissen entsprechendes Abbild wider.

Ab dem Jahr 2006 ging der Verband davon aus, dass bei der Festlegung der Höhe der Auflösungsbeträge ein Wahlrecht bestehen würde. Der Verband entschied sich, die Auflösungsbeträge auf 5 % zu erhöhen. Die jährlichen Auflösungsbeträge der Sonderposten erhöhten sich dadurch von jährlich rund 350.000 € auf rund 900.000 €. Durch diese Maßnahme wies der Verband in seiner Gewinn- und Verlustrechnung für die Jahre 2006 bis 2008 jährlich Überschüsse in Höhe von rund 530.000 € aus und konnte dadurch die Verlustvorträge rechnerisch ausgleichen.

Zwar galt zum Zeitpunkt dieser Entscheidung die Verordnung über die Eigenbetriebsverordnung (EigVO) nicht mehr und die neue EigBVO war noch nicht in Kraft getreten.

Legt man jedoch die Systematik dieser Regelungen des Eigenbetriebsrechts zu Grunde, bestand ein theoretisches Wahlrecht zwischen folgenden Varianten:

- Auflösung von jährlich einem Zwanzigstel (5%) nach alter EigVO (vgl. § 7 Abs.3 S. 4 1. Var. EigVO oder einem Fünftel (vgl. § 6 Abs. 2 S. 5 neue EigBVO),

<sup>46</sup> Neben den planmäßigen Abschreibungen fallen im Rechnungswesen noch die außerplanmäßigen Abschreibungen an. Diese erfassen die Wertminderungen, die nicht durch die planmäßige Nutzung des Anlagegutes verursacht werden.

<sup>47</sup> Der Gesetzgeber lässt nach § 5 Abs. 2a Satz 2 KAG-LSA grundsätzlich nur die lineare Abschreibungsmethode in diesem Zusammenhang zu. Die degressive Abschreibung ist mit der Finanzierungssystematik der Zweckverbände nicht vereinbar.

<sup>48</sup> Nach der Bewertungsrichtlinie für das NKHR in Sachsen-Anhalt beträgt die empfohlene Nutzungsdauer z. B. für Abwasserkanäle 65 Jahre, für den baulichen Teil der Abwasserreinigungsanlagen 35 Jahre. Die Zweckverbände nutzen meist die handelsrechtlichen Abschreibungstabellen.

- Auflösung in Höhe des Betrages, der sich ohne Auflösung als negatives Betriebsergebnis ergeben würde (vgl. § 7 Abs. 3 S. 2 EigVO),
- Auflösung mit einem durchschnittlichen Abschreibungssatz (vgl. § 7 Abs. 3 S. 1 EigVO) oder
- Auflösung mit dem Abschreibungssatz, der dem für den geförderten Vermögensgegenstand entspricht (vgl. § 6 Abs. 2 S. 4 EigBVO)

Der Landesrechnungshof folgt der Auffassung des Verbandes nicht, dass nach Außerkrafttreten der EigVO ein freies Wahlrecht galt. Zunächst hat der Verband bei der Festlegung des Auflösungssatzes die Grundsätze der Einheitlichkeit und der Stetigkeit zu beachten.

Weiterhin vertritt der Landesrechnungshof die Rechtsauffassung, dass die angeführten Regelungen der EigVO bzw. EigBVO lediglich die allgemeinen Grundgedanken zur ausgeglichenen Wirtschaftsführung und den Grundsätzen zur Finanzmittelbeschaffung widerspiegeln, die unabhängig von den genannten Verordnungen für den Abwasserzweckverband galten.

Die Verbände sind als öffentliche Körperschaften an Recht und Gesetz gebunden. Gemäß § 16 Abs. 1 GKG-LSA gelten, soweit nichts anderes bestimmt ist, die Vorschriften für Gemeinden sinngemäß. Gemäß § 90 Abs. 3 GO LSA<sup>49</sup> ist der Haushalt bzw. der Wirtschaftsplan in jedem Jahr auszugleichen. Zur Erfüllung dieser Ausgleichspflicht gelten auch für den Verband die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung. Nach § 91 Abs. 1 GO LSA hat der Verband Abgaben nach den gesetzlichen Vorschriften zu erheben.

Als Abgaben standen dem Verband neben den Beiträgen zur Finanzierung seiner Aufgaben Gebühren zur Verfügung, die er auf der Grundlage von § 5 KAG-LSA zu erheben hatte. Für die Gebührenermittlung, die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu erfolgen hat, sind nach § 5 Abs. 2a KAG-LSA auch Abschreibungen von den Anschaffungs- oder Herstellungswerten ansatzfähig. Die Abschreibungen sind nach der mutmaßlichen Nutzungsdauer oder Leistungsmenge gleichmäßig zu bemessen; Berechnungsgrundlage sind die Anschaffungs- und Herstellungskosten oder der Wiederbeschaffungszeitwert, jeweils vermindert um Beiträge oder ähnliche Entgelte sowie Zuwendungen Dritter.

Das KAG-LSA gibt damit vor, dass die Anschaffungs- und Herstellungskosten um die Beiträge und die Zuwendungen zu vermindern sind, bevor die Abschreibungen nach der Nutzungsdauer oder der Leistungsmenge ermittelt werden.

<sup>49</sup> Ab 1. Juli 2014 gilt § 98 Abs. 3 KVG-LSA.

Für die Bilanzierung gelten die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung. Die Bilanz soll ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild von der Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage des Verbandes wiedergeben. Dieses Bild wird dabei maßgeblich von den rechtlichen Rahmenbedingungen bestimmt, die für den Verband gelten. Die verbindlichen Vorgaben des KVG-LSA und des KAG-LSA für die Beitrags- und Gebührenerhebung haben daher wesentliche Auswirkungen für die Wirtschaftsführung und damit auch für die Bilanzierung des Verbandes.

Hinzu kommt, dass der Zuwendungsgeber durch die Förderrichtlinie und den Zuwendungsbescheid regelmäßig vorgab, zu welchen Zwecken die Fördermittel dienen. So heißt es in den Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von wasserwirtschaftlichen Vorhaben<sup>50</sup>:

*„Das Ziel der Zuwendung besteht darin, wasserwirtschaftliche Vorhaben, die öffentlichen Interessen dienen und die ohne Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang durchgeführt werden könnten, verwirklichen zu helfen. Der Bau kommunaler Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsanlagen wird mit Zuwendungen gefördert, um die Beiträge und Gebühren des geförderten Vorhabens herabzusetzen. Sie dient damit dem Ausgleich der unterschiedlichen räumlichen Bedingungen.“*

Diese rechtlichen Rahmenbedingungen hätte der Verband daher auch bei Wirtschaftsplanung, Wirtschaftsführung und Bilanzierung berücksichtigen müssen. Der Verband war danach nicht frei in seiner Entscheidung, die Auflösungsbeträge für die erhaltenen Ertragszuschüsse (Fördermittel und Beiträge) abweichend von den Abschreibungssätzen festzulegen.

Folge der vom (durchschnittlichen) Abschreibungssatz abweichenden Auflösung der Ertragszuschüsse war ein Jahresergebnis, das einen zu hohen Gewinn auswies. Diesen verrechnete der Verband mit den Verlustvorträgen.

Diese Erhöhung der Auflösungsrate behielt der Verband auch über das Jahr 2008 hinaus bei. Dadurch wies der Verband in seinen Gewinn- und Verlustrechnungen ab dem Jahr 2009 weitere Gewinne aus, die er als Gewinnvorträge hätte darstellen müssen. Dies war auf Grund des Kostenüberschreitungsverbot nach § 5 Abs. KAG-LSA grundsätzlich nicht zulässig. Zur „Kompensation“ dieser „Gewinne“ veränderte der Verband ab dem Jahr 2009 die

<sup>50</sup> Die Formulierungen in den Förderrichtlinien sind insoweit gleich, z.B. in den Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von wasserwirtschaftlichen Vorhaben (RZWas 2008), Erl. des Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt vom 16. März 2009 – 24.12.-62373/11.



Grundlagen für die Abschreibungsberechnung. Er verkürzte die Nutzungsdauer des Anlagevermögens von durchschnittlich 50 Jahre auf 24 Jahre. Dadurch erhöhten sich die jährlichen Abschreibungsbeträge von rund 470.000 € auf rund 1 Mio €.

Mit dieser Handlungsweise hat der Verband seine tatsächliche finanzielle Lage verschleiert. Bei Weiterführung der Geschäftstätigkeit wäre der Verband in erhebliche finanzielle Schwierigkeiten geraten, da spätestens im Jahr 2023 die für die Tilgung der Investitionskredite notwendigen Abschreibungen nicht mehr zur Verfügung gestanden hätten<sup>51</sup>. Insgesamt hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass sowohl die Beitrags- und Gebührenerhebung als auch die Wirtschaftsführung des AZV Ziethetal teilweise rechtswidrig sind. Für eine Weiterführung der Verbandstätigkeit bzw. Fusion mit einem anderen Verband wäre eine vollständige Aufarbeitung und Korrektur der dargestellten Mängel erforderlich gewesen.

Im Ergebnis der dargestellten Wirtschaftsführung hat der Landesrechnungshof bei seiner Prüfung im Jahr 2016 empfohlen, die geplante Fusion des AZV Ziethetal mit einem anderen Verband nicht zu realisieren, da die Aufarbeitung der Probleme aus der Vergangenheit dem anderen Verband nicht zuzumuten und zum geplanten Zeitpunkt (1. Januar 2017) zeitlich nicht zu realisieren war. Darüber hinaus hätte eine Fusion eine unverhältnismäßige Belastung für den neuen Verband dargestellt und erhebliche Risiken für diesen Rechtsnachfolger mit sich gebracht.

Der Verband befindet sich aus den vorgenannten Gründen seit 31. Dezember 2016 in Liquidation. Die Aufgabe der Abwasserbeseitigung haben die ehemaligen Mitgliedsgemeinden des AZV Ziethetal zum 1. Januar 2017 auf einen anderen Verband übertragen. Die Mitgliedsgemeinden des AZV Ziethetal i. L. müssen nunmehr einen Betrag in Höhe von rund 2 Mio. € für Liquidationslasten aus Haushaltsmitteln aufbringen.

### **3 Empfehlung des Landesrechnungshofes für andere Verbände**

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die am Beispiel des AZV Ziethetal dargestellte Verfahrensweise auch von anderen Zweckverbänden praktiziert wurde.

Wie der Landesrechnungshof bereits dargestellt hat, soll die Bilanz ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage des Verbandes liefern. Ist dies wegen der bisher abweichend von den Vorgaben des KAG-LSA vorgenom-

<sup>51</sup> Die Investitionskredite sollen fristenkongruent zur Abschreibungsdauer getilgt werden. Da bei Annuitätendarlehen die Jahresrate gleich bleibt, steigt pro Jahr der Tilgungsanteil in der Rate, während der Zinsanteil sinkt. Liegt der Betrag der Tilgung über dem Differenzbetrag aus Abschreibungen und Auflösungsbeträgen der Ertragszuschüsse, können die Tilgungsleistungen nicht mehr erwirtschaftet werden.

menen Auflösung der Sonderposten nicht (mehr) gewährleistet, kommt nach Ansicht des Landesrechnungshofes eine Bilanzberichtigung (Bilanzänderung) in Betracht.

Dabei ist (mit Wirkung für die Zukunft) insbesondere die Bilanzposition der Sonderposten so zu ändern, dass der Betrag dem gebührenrechtlich zu berücksichtigenden Betrag entspricht. In der Folge ist auch der in der Bilanzposition „Eigenkapital“ ausgewiesene Betrag anzupassen.

Erhöht sich mit der Bilanzänderung der bilanzielle Ansatz der Sonderposten, verringert sich entsprechend das Eigenkapital. Wird das Eigenkapital dadurch aufgebraucht, ist dies i.d.R. ein Indiz dafür, dass der Verband zu hohe Kredite (Investitions- und/oder Liquiditätskredite) aufgenommen hat. Sollte rechnerisch sogar ein nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag entstehen, darf dieser nach § 5 Abs. 2 Satz 2 EigBVO LSA nicht ausgewiesen werden. Denn nach dieser Vorschrift findet § 268 Abs. 3 HGB<sup>52</sup> keine Anwendung. In diesem Fall ist nach Ansicht des Landesrechnungshofes mindestens in Höhe dieses rechnerisch ermittelten Betrages eine Forderung gegen die Mitgliedsgemeinden zum Ausgleich zu bilanzieren und als Umlageforderung geltend zu machen.

**Zur Vermeidung der dargestellten fehlerhaften Auslegung von Vorschriften des Eigenbetriebsrechtes empfiehlt der Landesrechnungshof, den Zweckverbänden die verbindliche Anwendung des „Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen“ (NKHR) als Rechnungs- und Buchführungssystem vorzugeben. Im Hinblick auf den kommunalen Gesamtabschluss ist ohnehin eine Angleichung des Rechnungswesens erforderlich. Darüber hinaus würde dies die Tätigkeit der Rechnungsprüfungsämter und gleichzeitig die Arbeit in den Gremien (Gemeinderäte, Verbandsversammlungen) erleichtern.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

<sup>52</sup> § 268 Abs. 3 HGB: „Ist das Eigenkapital durch Verluste aufgebraucht und ergibt sich ein Überschuss der Passivposten über die Aktivposten, so ist dieser Betrag am Schluss der Bilanz auf der Aktivseite gesondert unter der Bezeichnung "Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag" auszuweisen.“

## **5 Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Landesrechnungshofes 2016**

---

### **2 Defizite bei der Freigabe zertifizierter IT-Programme in den Kommunen**

Der Landesrechnungshof hatte im Jahresbericht 2012, Teil 2 über Defizite bei der Zertifizierung und Freigabe von kommunalen HKR-Programmen berichtet und diese zum Anlass genommen, um diesbezügliche Hinweise aus seiner Sicht an die Kommunen zu geben. Diese Hinweise betrafen insbesondere die Zertifizierung der Software, aber auch die Softwareabnahme einschließlich einer vorzunehmenden Anwendungsprüfung sowie das Freigabeverfahren insgesamt.

Aktuelle Prüfungserfahrungen des Landesrechnungshofes zeigen, dass die Kommunen die Empfehlungen des Landesrechnungshofes hinsichtlich der Programmzertifizierung weitestgehend umgesetzt haben. Defizite bestehen insbesondere bei der Anwendungsprüfung und bei der Programmfreigabe insgesamt nach wie vor fort.

Die Auswirkungen, wohin ein mangelhaftes HKR-Programm führen kann, zeigen zwei Fälle auf, in denen die eingesetzte HKR-Software keine Änderungen an der noch nicht geprüften Eröffnungsbilanz und an dem jeweiligen noch nicht geprüften Jahresabschluss zuließen. Ergebnisse der örtlichen Prüfung der Eröffnungsbilanz und des Jahresabschlusses konnten somit nicht in die Eröffnungsbilanz und den Jahresabschluss einfließen. Korrekturen sollten erst mit späteren Jahresabschlüssen erfolgen. Dieses stellt nach Auffassung des Landesrechnungshofes einen Verstoß gegen die gesetzlichen Vorschriften dar. Dieser gravierende Mangel im HKR-Programm führt aus Sicht des Landesrechnungshofes dazu, dass die Eröffnungsbilanz und die betroffenen Jahresabschlüsse nicht durch die örtliche Prüfung bestätigt werden können.

§ 12 Abs. 1 GemKVO Doppik und die diesbezüglichen Hinweise des Ministeriums für Inneres und Sport (Runderlass des Ministerium für Inneres und Sport vom 27. Mai 2009) zählen Voraussetzungen auf, die im NKHR eingesetzte automatisierte Verfahren erfüllen müssen.

Den Kommunen ist es jedoch überlassen, wie sie sicherstellen, dass das jeweilige automatisierte Verfahren die Voraussetzungen erfüllt. Die GemKVO Doppik und der diesbezügliche Erlass des Ministerium für Inneres und Sport enthalten darüber hinaus keine Spezifikationen hinsichtlich der zu erfüllenden Mindestanforderungen an die Zertifizierung und Prüfung von automatisierten Verfahren im NKHR. Die Auswirkungen, die auftreten

können, wenn die eingesetzten automatisierten Verfahren die zu beachtenden Anforderungen des NKHR nicht umsetzen, können gravierend sein.

Der Landesrechnungshof erachtet es im Rahmen einer Programmfreigabe für erforderlich, dass

1. eine **Programmprüfung** sicherstellt, dass „das Programm selbst mit hinreichender Wahrscheinlichkeit nicht Ursache einer intransparenten, unprüfbaren oder fehleranfälligen Vorgangsbearbeitung ist“ und
2. eine **Anwendungsprüfung** sicherstellt, „dass die Vor-Ort-Organisation die Anforderungen des Anwendungsumfeldes erfüllt und einen sicheren und rechtskonformen Programmeinsatz gewährleistet.“<sup>53</sup>

Hierbei stellt die Zertifizierung (Ergebnis einer Programmprüfung durch einen externen Dritten) sicher, dass die jeweilige Finanzsoftware die Vorgangsbearbeitung transparent, nachprüfbar und ohne Fehler entsprechend den landesrechtlichen Vorgaben (NKHR) umsetzt.

Als zweite separate und von der Zertifizierung unabhängige Säule des Freigabeverfahrens soll die Anwendungsprüfung die internen Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße Funktion des HKR-Programms innerhalb der bestehenden und somit spezifische Anforderungen aufweisenden Organisations- und IT-Struktur der Kommune sicherstellen. Dieses sollte in der Umsetzung z. B. dadurch gewährleistet werden, dass die fachlich zuständige Stelle oder ein externer Dritter Testfälle für typische Vorgänge mit den zu erwartenden Ergebnissen erarbeitet und diese im Programmeinsatz testet. Daraufhin erfolgt ein Abgleich zwischen berechnetem und erwartetem Ergebnis, wodurch die Korrektheit der Software belegt werden soll. Des Weiteren müssen für den Anwender geeignete Benutzerhandbücher vorliegen.

Zur Anwendungsprüfung gehören ferner aus Sicht des Landesrechnungshofes:

- Prüfung der Verfahrensinhalte (Berücksichtigung der gesetzlichen und fachlichen Anforderungen unter Mitwirkung der entsprechenden Fachbereiche),
- Prüfung der Funktionalität (Programmsystem muss die erforderlichen Verarbeitungsfunktionen unterstützen und diese für den Benutzer erkennbar und nach-vollziehbar darstellen, Schnittstellenfunktion, Mandantenverwaltung, ausreichende Reports oder Protokolle, Archivierungskonzept),
- Prüfung der Datenqualität (vollständige und sichere Datenerfassung, Verarbeitung und

<sup>53</sup> Vgl. hierzu: „Inhalte und Strukturen der Freigabe und Zertifizierung finanzwirksamer Programme. Wie kann die Rechnungsprüfung besser unterstützt werden?“ Vortrag von Dr. Uwe Schwochert im Rahmen der Bundesprüfertage 2016 in Berlin.

Speicherung, falsche Eingaben müssen abgewiesen werden - Plausibilitätskontrollen, Fehleranalyse und Lösungshinweise), Dialogfolge muss so gestaltet sein, dass sie logisch der Aufeinanderfolge der einzelnen Arbeitsschritte entspricht und damit die Durchführung der Verarbeitungsvorgänge erleichtert,

- Prüfung der Datensicherheit (Zugangsberechtigungen, Sicherung der Datenbestände, evtl. Prüfung durch einen behördlichen Datenschutzbeauftragten),
- Prüfung der Dokumentation (Verfahrensbeschreibung, Benutzerhandbuch, Informationsunterlagen zu fachlichen Dokumentationen),
- Dokumentation des Umfangs und der Ergebnisse der Prüfungen durch die Fachbereiche und durch die Rechnungsprüfung, bei fortlaufenden Prüfungsaktivitäten werden die Teilergebnisse festgehalten bzw. fortgeschrieben.

Das Prüfungsverfahren ist durch einen abschließenden Prüfungsvermerk zu dokumentieren, in dem der Prüfungsgegenstand (Programmversion, Einsatzbedingungen) beschrieben sowie nicht umgehend ausgeräumte Beanstandungen darzustellen sind. Bei Bedarf sollten ergänzende Hinweise zu einer ordnungsmäßigen Programmanwendung gegeben werden.

Während der Anforderung der Programmprüfung relativ unproblematisch durch den Nachweis entsprechender Zertifikate des Programmanbieters für das NKHR Sachsen-Anhalt Entsprochen werden kann, bereitet insbesondere die Anwendungsprüfung den Kommunen Schwierigkeiten. Ursachen hierfür sind nicht ausreichende personelle Ressourcen und teilweise fehlendes Problembewusstsein.

Die Programmfreigabe und die hiermit verbundene Programm- sowie Anwendungsprüfung sind Bestandteil der überörtlichen turnusmäßigen sowie Eröffnungsbilanzprüfungen der Kommunen durch den Landesrechnungshof.

Aktuelle Prüfungserfahrungen des Landesrechnungshofes zeigen, dass die Empfehlungen im Bereich der Programmprüfung durch die Kommunen insofern umgesetzt werden, dass Kommunen Zertifizierungen für die eingesetzten NKHR-Programme unter Berücksichtigung der landesspezifischen Vorschriften des Landes Sachsen-Anhalt vorlegen konnten. So konnten unter anderem im Rahmen der Turnusprüfungen die Stadt Wernigerode sowie der Landkreis Jerichower Land und im Rahmen der Eröffnungsbilanzprüfung die Stadt Naumburg, der Burgenlandkreis sowie der Landkreis Stendal durch die Vorlage entsprechender Zertifikate die Programmprüfung nachweisen. Dieses sieht der Landesrechnungshof grundsätzlich als positive Entwicklung an. Sie ist aber gleichzeitig dahingehend einzuschränken, dass diese

Zertifizierungen teilweise nicht mehr gültig waren, da sie abgelaufen oder nicht unterschrieben vorlagen.

Nach wie vor weitestgehend nicht umgesetzt haben die Kommunen dagegen die Verpflichtungen zur Durchführung einer Anwendungsprüfung und insgesamt die ordnungsgemäße Programmfreigabe durch den Hauptverwaltungsbeamten. In keiner der zuvor aufgeführten Kommunen konnte dem Landesrechnungshof ein Nachweis über die Durchführung einer Anwendungsprüfung und insgesamt eine Freigabe zu den eingesetzten NKHR-Programme durch den Oberbürgermeister oder Landrat vorgelegt werden.

Die Notwendigkeit insbesondere zur Durchführung einer Anwendungsprüfung verdeutlichen nach Auffassung des Landesrechnungshofes folgende Beispiele:

Im Rahmen seiner Beratungstätigkeit gegenüber den Kommunen und den örtlichen Rechnungsprüfungsämtern erreichten den Landesrechnungshof zwei Fragestellungen der Rechnungsprüfungsämter der Stadt Bernburg (Saale) und des Landkreises Mansfeld-Südharz zum Thema: „Korrekturen der Eröffnungsbilanz und der folgenden Jahresabschlüsse“.

- a) Die Stadt Bernburg hat ihr Haushalts- und Rechnungswesen bereits zum 1. Januar 2013 auf das NKHR umgestellt, konnte aber bis Anfang 2017 noch keine geprüfte Eröffnungsbilanz vorlegen.

Im Rahmen der örtlichen Prüfung der Eröffnungsbilanz stellte sich heraus, dass erforderliche Korrekturen an der Eröffnungsbilanz nur mit Jahresabschluss des laufenden Haushaltsjahres 2016 möglich waren. Als Grund hierfür wurde das eingesetzte und auch entsprechend zertifizierte HKR-Programm genannt. Dieses lässt nach Auskunft der Stadt rückwirkende Änderungen der (nicht geprüften) Eröffnungsbilanz und auch der (entsprechend vorläufigen) Jahresabschlüsse nicht zu. Erforderliche Korrekturen der Eröffnungsbilanz, wie z. B. die Nachfassung und -aktivierung von Vermögensgegenständen, an der Eröffnungsbilanz sollten auf dieser Grundlage mit dem Jahresabschluss 2016 vorgenommen werden. Zwischenzeitlich aufgelaufene Abschreibungen sollten mit der Rücklage aus der Eröffnungsbilanz verrechnet werden.

Der Landesrechnungshof wies diesen Verfahrensvorschlag aufgrund dessen Unzulässigkeit, auch mit Blick auf die Bestätigung der Eröffnungsbilanz durch die örtliche Prüfung, zurück. Die Ergebnisse der örtlichen Prüfung der Eröffnungsbilanz (gilt entsprechend auch für die nachfolgenden vorläufigen Jahresabschlüsse) müssen auf Grundlage von §§ 114

i. V. m. 120 KVG LSA in diese einfließen und führen zu einer geänderten aufgestellten und geprüften Eröffnungsbilanz (Jahresabschluss). Die eingesetzten und zertifizierten HKR-Programme müssen diese landesrechtliche Vorgabe zum NKHR beachten. Entsprechend sind die Ergebnisse der örtlichen Prüfung bzw. die erforderlichen Korrekturen in der Eröffnungsbilanz und nicht erst in einem späteren Haushaltsjahr bzw. Jahresabschluss zu berücksichtigen. Hierzu hat der Programmanbieter, da eine entsprechende Zertifizierung für das NKHR im Bundesland Sachsen-Anhalt vorliegt, die erforderliche Programmeinstellung bzw. Programmanpassung vorzunehmen.

b) Im Fall des Landkreises Mansfeld-Südharz sollten erforderliche Änderungen aufgrund der laufenden Prüfung des Jahresabschlusses 2013 durch das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises erst mit dem Jahresabschluss 2016 erfolgen. Der Grund hierfür liegt nach Angabe des Rechnungsprüfungsamtes ebenfalls darin, dass das eingesetzte HKR-Programm nur Änderungen an dem jeweils noch „offenen“ Jahresabschluss/Haushaltsjahr (2016) zulässt und somit Korrekturen von Jahresabschlüssen vorhergehender Haushaltsjahre nicht möglich sind.

Der Landesrechnungshof wies auch diese Vorgehensweise aufgrund ihrer Unzulässigkeit zurück. Sie stellt einen Verstoß gegen die gesetzlichen Vorgaben des § 120 Abs. 1 KVG LSA dar. Hiernach liegt der jeweilige Jahresabschluss mindestens bis zur Bestätigung der zuständigen Vertretung nur im Entwurf vor und ist somit vorläufig. Etwaige vorzunehmende Änderungen am Jahresabschluss, sei es aufgrund der Prüfung des Rechnungsprüfungsamtes oder aufgrund des Beschlusses der Vertretung, müssen somit in den Entwurf bzw. in den vorläufigen Jahresabschluss einfließen. Erst mit Bestätigung durch die Vertretung ist der Jahresabschluss verbindlich und damit durch die Verwaltung grundsätzlich nicht mehr änderbar. Letztendlich müssen Änderungen auch nach einer möglichen Beanstandung durch die Kommunalaufsichtsbehörde noch technisch möglich sein.

Die Vorgehensweise des Landkreises Mansfeld-Südharz, Änderungen im Ergebnis der örtlichen Prüfung des Jahresabschlusses erst mit einem späteren Jahresabschluss vorzunehmen, widerspricht den Vorgaben und greift insbesondere auch in die gesetzlichen Befugnisse der Vertretung gemäß §§ 45 und 120 KVG LSA ein. Im Übrigen verweist der Landesrechnungshof darauf, dass auch nach den handelsrechtlichen Regelungen (HGB i. V. m. GmbHG und AktG) der Jahresabschluss bis zur Feststellung durch das jeweils benannte Organ nur im Entwurf vorliegt und somit Änderungen, z. B. an den Bilanzansätzen, vorgenommen werden können. Das KVG LSA bzw. die KomHVO enthalten keine weiteren Vorgaben zu etwai-

gen Korrekturmöglichkeiten von Jahresabschlüssen, welche eine hiervon abweichende Vorgehensweise begründen könnten.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist die Bestätigung des Jahresabschlusses aufgrund des gravierenden Mangels des HKR-Programms sowie des hieraus resultierenden Verstoßes gegen die gesetzlichen Vorschriften zur Aufstellung, Prüfung und Bestätigung von kommunalen Jahresabschlüssen zu versagen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hätte die Durchführung einer Anwendungsprüfung im Rahmen einer ordnungsgemäßen Programmfreigabe gemäß § 12 Abs. 1 GemKVO Doppik nach Anschaffung der HKR-Programme diese gravierenden Mängel in der Funktionalität der einzusetzenden Programme aufdecken können. Die Beseitigung der Mängel durch den Programmanbieter hätte rechtzeitig vor Erstellung und Prüfung der Eröffnungsbilanz und der folgenden Jahresabschlüsse erfolgen und somit die auftretenden Probleme im Vorfeld verhindern können.

Der Landesrechnungshof stellte in seinen aktuellen Prüfungen fest, dass zwar die Programmzertifizierungen von den Kommunen vorgelegt werden. Jedoch bestehen Defizite insbesondere hinsichtlich einer durchzuführenden Anwendungsprüfung und einer ordnungsgemäßen Programmfreigabe bei den Kommunen nach wie vor fort. Dieses kann, wie die beiden Beispiele aufzeigen, gravierende Auswirkungen haben. So werden gesetzliche Vorgaben zur Aufstellung, Prüfung und Bestätigung der Eröffnungsbilanz und Jahresabschlüsse nicht eingehalten. Dieses kann zu einer Versagung der Bestätigung der Eröffnungsbilanz und der jeweiligen Jahresabschlüsse führen.

**Der Landesrechnungshof hält die Anwendungsprüfung und deren Nachweis, neben der Programmprüfung, für einen erforderlichen Bestandteil einer gemäß § 12 Abs. 1 GemKVO Doppik ordnungsgemäßen Programmfreigabe durch den Hauptverwaltungsbeamten. Aufgrund der festgestellten Defizite sieht er entsprechenden Handlungsbedarf. Eine explizite Nennung der Anwendungsprüfung (neben der Programmprüfung) als Bestandteil der Programmfreigabe in § 12 GemKVO Doppik könnte nach Ansicht des Landesrechnungshofes diesen Defiziten zukünftig entgegenwirken.**

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Aussagekraft einzelner Auswertungen beeinträchtigt wird, da die verwendeten Daten aus der Kassenstatistik noch keinen endgültigen Überblick über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Kommunen vermit-



teln. Periodengerechte Zuordnungen sind erst in der Jahresrechnungsstatistik der Kommunen enthalten. Insofern sind Vorjahresvergleiche z. T. nur eingeschränkt aussagekräftig.

In den Fällen, in denen einwohnerbezogene Zahlen verwendet werden, ist darauf hinzuweisen, dass wegen der Neufeststellung der Bevölkerung durch das Statistische Bundesamt (Zensus 2011) die entsprechenden Daten bis 2010 bzw. erst wieder ab 2012 ff miteinander verglichen werden können. Zudem beeinträchtigen weitere Aspekte die Aussagekraft bzw. Vergleichbarkeit der z. T. auch diesem Bericht zugrundeliegenden Daten der Finanzstatistik. Hierzu gehören insbesondere die Umstellung des Rechnungswesens von der Kameralistik auf das NKHR, Beeinflussungen infolge der Ausgliederung aus Kernhaushalten, Vermögensveräußerungen und daraus resultierende Mittelverwendung sowie öffentlich-rechtliche Partnerschaften. Trotz dieser Einschränkungen sind die statistischen Daten zur Einschätzung der Lage bei den Kommunalfinanzen in Ermangelung eines einheitlichen kommunalen Haushaltskennzahlensystems in Sachsen-Anhalt unverzichtbar und wurden dementsprechend für die Analyse und Beurteilung der kommunalen Finanzlage verwendet.

## **6 Wesentliche Beanstandungen bei der überörtlichen Kommunalprüfung der Stadt Bernburg (Saale)**

---

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2015 eine überörtliche Kommunalprüfung mit dem Schwerpunkt Personal bei der Stadt Bernburg (Saale) durchgeführt. Prüfungsgegenstand waren unter anderem die Personalausgaben und der Personalbestand sowie die Eingruppierung der Beschäftigten und die Dienstpostenbewertungen der Beamten.

Die Prüfung bei der Stadt Bernburg (Saale) führte zu wesentlichen Beanstandungen, z. B.:

- hat das Hauptamt eigene Organisationsuntersuchungen bislang nicht durchgeführt,
- ist das Personalentwicklungskonzept (Stand März 2011) nicht aktuell,
- stimmen Ergebnisse von tariflichen Bewertungsunterlagen nicht mit dem tatsächlich gezahlten Entgelt überein,
- wurden zu hohe Eingruppierungen festgestellt,
- liegen bei einer größeren Zahl an Personalfällen keine Tätigkeitsdarstellungen und/oder -bewertungen vor,
- fehlen bei vielen Planstellen der Beamten Dienstpostenbeschreibungen und/oder -bewertungen.

Mit der nachfolgenden Darstellung der Ergebnisse der durchgeführten überörtlichen Prüfung sollen auch anderen Kommunen und der Kommunalaufsicht Hinweise zur Optimierung der Personalwirtschaft gegeben werden.

### **1 Personalausgaben und Personalbestand, Personalbedarfsberechnungen, Personalentwicklungskonzept**

Zu diesen Prüfthemen wurde unter anderem Folgendes festgestellt:

Die unbereinigten Personalausgaben liegen im Haushaltsjahr 2011 mit 413 € je Einwohner (Einw.) rd. 29 € je Einw. unterhalb des Landesdurchschnitts. Auch bei den Personalausgaben, die um die örtlichen Besonderheiten bereinigt sind, liegt die Stadt mit rd. 338 € je Einw. unterhalb des Landesdurchschnitts.

Der Personalbestand des Kernhaushaltes – unter Einbeziehung der Eigenbetriebe – liegt mit rd. 8,7 Vollzeitäquivalente (VZÄ) je 1.000 Einw. im Haushaltsjahr 2011 unbereinigt rd. 1,9 VZÄ je 1.000 Einw. unterhalb des Landesdurchschnitts (rd. 10,6 VZÄ je 1.000 Einw.).

Eine sachgerechte Personalbedarfsermittlung dient dem Ziel festzustellen, wieviel Personal für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung regelmäßig notwendig ist. Die Ermittlung des Personalbedarfs ist eine organisatorische Daueraufgabe.

Durch ein externes Gutachten verfügt die Stadt Bernburg (Saale) grundsätzlich über die Ergebnisse einer flächendeckenden Personalbedarfsplanung bzw. -berechnung (örtlicher Personalbedarf) mit dem Stand 2004. Die dort vorgenommene kennzahlenorientierte Bemessung ermöglicht eine relativ schnelle, jedoch auch nur pauschal vereinfachte Ermittlung des Personalbedarfs. Sie kann keine analytische Stellenbesetzung ersetzen. Insbesondere sind die Auswirkungen von organisatorischen Entscheidungen auf den Personalbedarf nur durch eigene Organisationsuntersuchungen, einschließlich analytischer Personalbedarfsberechnungen erkennbar. Diese hat das Hauptamt bislang nicht durchgeführt.

Auf Basis des Gutachtens hat die Stadt ein Personalentwicklungskonzept mit im Wesentlichen allgemeinen Beschreibungen erstellt.

Die Stadt sollte zukünftig durch eigenes Personal analytische Personalbedarfsberechnungen anhand der örtlichen Aufgabenwahrnehmung durchführen. Das Personalentwicklungskonzept (Stand März 2011) ist zu aktualisieren und zu konkretisieren. Grundvoraussetzung dafür ist eine entsprechende aktuelle Personalbedarfsermittlung. Ohne eine zumindest zeitlich befristete personelle Verstärkung des Organisationsbereiches wird dies jedoch nicht leistbar sein.

Die Stadt Bernburg hat in ihrer Stellungnahme vom 28. Oktober 2016 zum Prüfungsbericht im Wesentlichen folgende Maßnahmen zur Abarbeitung dieser Prüfungsfeststellungen mitgeteilt:

- *Die Stadt will zukünftig gezielte Vergleiche mit anderen Städten vornehmen, um das Niveau der eigenen Aufgabenerfüllung zu überprüfen.*
- *Das Personalentwicklungskonzept der Stadtverwaltung wird bis 2018 aktualisiert und konkretisiert.*

*Hinsichtlich des Organisationsbereiches soll eine dauerhafte Stellenerweiterung erfolgen.*

## 2 Mehrausgaben aufgrund von Mängeln bei der Eingruppierung und der Dienstpostenbewertung

Die Personalausgaben stellen einen wesentlichen Teil der Gesamtausgaben einer Kommune dar und werden maßgeblich durch die Eingruppierung der Tarifbeschäftigten und die Dienstpostenbewertung der Beamten beeinflusst. Neben der Stellenanzahl stellen die Tätigkeits- und Dienstpostenbewertungen der Angestellten und Beamten eine wesentliche Einflussgröße auf die Höhe der Personalausgaben dar.

In die Prüfung hat der Landesrechnungshof insgesamt 270 Personalfälle (251 Angestellte und 19 Beamte) einbezogen.

Dabei hat der Landesrechnungshof folgende Feststellungen getroffen:

Von den 251 geprüften Tarifbeschäftigten waren 99 Personalfälle zu beanstanden<sup>54</sup>.

- In 6 Fällen stimmte das Bewertungsergebnis der Stadt aus den vorgelegten Bewertungsunterlagen nicht mit dem tatsächlich gezahlten Entgelt überein. Hieraus resultieren im Jahr 2014 jährliche rechnerische Mehrausgaben in Höhe von rund 28.600 €.
- Eine zu hohe Eingruppierung wurde bei 43 Personalfällen festgestellt. Hieraus resultieren jährliche rechnerische Mehrausgaben in Höhe von rund 34.800 € im Gesamtjahr 2014.
- Die Stadt hat in 10 Personalfällen die Erfüllung der für die Eingruppierung maßgeblichen Tätigkeitsmerkmale nicht begründet und in 11 Personalfällen die Arbeitsvorgänge nicht tarifgerecht gebildet.
- Bei 34 Personalfällen war die Durchführung der Prüfung der tarifgerechten Eingruppierung nicht möglich, weil die hierzu erforderlichen Unterlagen entweder fehlten oder unvollständig waren. Dies entspricht ca. 14 % aller geprüften Personalfälle. Dies führt dazu, dass die Stadt Personalausgaben in Höhe von
  - monatlich rund 78.943 €<sup>55</sup> bzw.
  - jährlich rund 947.314 € veranlasste
 ohne über die nach § 35 Abs. 1 Satz 1 GemKVO Doppik für jede Zahlung des monatlichen Tabellenentgeltes erforderliche zahlungsbegründende Unterlage zu verfügen.
- Bei den Dienstposten der Beamten fehlen bei 14 von 19 geprüften Planstellen die Dienstpostenbeschreibungen und/oder -bewertungen.

<sup>54</sup> Bei einzelnen Personalfällen Mehrfachbeanstandungen möglich.

<sup>55</sup> Für die Berechnung des Personalkostenvolumens hat der Landesrechnungshof aus den ab 1. März 2015 gültigen Tabellen der Anlage A (VKA) TVöD die Erfahrungsstufe 3 der jeweiligen EG zu Grunde gelegt.

**Zur Vermeidung von Mehrausgaben hält es der Landesrechnungshof für notwendig, dass die Stadt fehlende Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen sowie Dienstpostenbeschreibungen und -bewertungen erstellt. Die einzelnen Tätigkeitsmerkmale sind ausreichend zu begründen. Nicht tarifgerechte Eingruppierungen sind zu korrigieren. Dabei können – unter Berücksichtigung der kommunalaufsichtsrechtlichen Bestimmungen – ggf. Besitzstandsregelungen angewendet werden.**

Die Stadt Bernburg hat in ihrer Stellungnahme vom 28. Oktober 2016 zum Prüfungsbericht im Wesentlichen folgende Maßnahmen zur Abarbeitung dieser Prüfungsfeststellungen mitgeteilt:

- *In 2 der 6 Personalfälle, bei denen ein zu hohes Entgelt gezahlt wird, werden die Bewertungsunterlagen aktualisiert. Eine weitere Stelle wird neu bewertet und eine Stelle wird noch überprüft.*
- *Soweit in 34 Personalfällen der Stadtverwaltung Unterlagen fehlten oder unvollständig waren, werden diese im Jahr 2017 erstellt.*
- *In 10 Personalfällen, bei denen Tätigkeitsmerkmale nicht begründet waren, werden die Tätigkeiten 2017 neu beschrieben und bewertet.*
- *Soweit in 11 Personalfällen Arbeitsvorgänge nicht tarifgerecht gebildet wurden, ist bei einem Personalfall eine Stellenbeschreibung erstellt und neu bewertet worden. In weiteren 10 Personalfällen werden 2017 die Stellen neu bewertet und soweit erforderlich, neu beschrieben bzw. die Stellenbeschreibungen aktualisiert.*
- *Die Feststellungen über zu hohe Eingruppierung sind in großen Teilen noch nicht abgearbeitet. Soweit sich die Stadt den Feststellungen des Landesrechnungshofes anschließt, wird sie entsprechend den Beanstandungen die Stellen überprüfen, Stellenbeschreibungen aktualisieren und die Stellen neu bewerten. Bei einzelnen Feststellungen vertritt die Stadt eine andere Rechtsansicht. Weitüberwiegend wird aber auch bei diesen Fällen eine Überprüfung des Arbeitsplatzes bzw. eine entsprechende Begründung der Stellenbewertung bis 2018 erfolgen.*
- *Die Stadt wird sämtliche Dienstposten neu beschreiben und, wenn nicht bereits erfolgt, neu bewerten.*

### **3 Fazit**

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Prüfungsfeststellungen zügig abgearbeitet werden. Dies ist erforderlich, da insbesondere etwaige Überzahlungen im Personalbereich den kommunalen Haushalt monatlich belasten. Rückforderungen sind im Rahmen der tariflichen Ausschlussfristen von sechs Monaten zu prüfen und gegebenenfalls geltend zu machen.**

## VI Zuständigkeiten

Die Beschlüsse des Landesrechnungshofes zum Jahresbericht fasst der Senat. Seine Mitglieder sind federführend für Prüfungsangelegenheiten wie folgt zuständig:

Präsident	Herr Barthel	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grundsatzangelegenheiten des Haushalts-, Kas- sen- und Rechnungswesens</li> <li>- Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersu- chungen</li> <li>- Schuldenverwaltung des Landes</li> <li>- Rundfunkangelegenheiten</li> <li>- Staatskanzlei und Landtag</li> <li>- Übergreifende Angelegenheiten</li> <li>- Sonderaufgaben</li> <li>- Sächliche Verwaltungsausgaben – ohne Fachauf- gaben</li> </ul>
Abteilungsleiterin 1	Frau Dr. Weiher	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Steuerverwaltung</li> <li>- Arbeit, Gesundheit, Soziales</li> <li>- Bildung und Kultur</li> <li>- Wissenschaft und Forschung</li> <li>- Justiz und Gleichstellung</li> <li>- Informations- und Kommunikationstechnik</li> <li>- Sport</li> </ul>
Vizepräsident/ Abteilungsleiter 2	Herr Elze	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wirtschaft, Technologie, Verkehr</li> <li>- Beteiligungen und Vermögen des Landes</li> <li>- Bau, Straßenbau, Staatlicher Hochbau, allgemei- ne Hochbauangelegenheiten</li> </ul>
Abteilungsleiter 3	Herr Weihrich	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Öffentliches Dienstrecht, Personal (einschl. Per- sonalprüfung im Bereich Kommunalverwaltung)</li> <li>- Inneres</li> <li>- Raumordnung und Umwelt</li> <li>- Ernährung, Landwirtschaft und Forsten</li> <li>- Querschnittsprüfungen und übergreifende Organi- sationsprüfungen</li> </ul>
Abteilungsleiter 4	Herr Tracums	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Überörtliche Kommunalprüfung</li> <li>- Wohnungs- und Städtebau</li> </ul>

Redaktionsschluss war der 14. Juni 2017

Dessau-Roßlau im Juni 2017

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Barthel', is positioned above the printed name and title.

Barthel  
Präsident



Nach der Landtagswahl am 13. März 2016 wurden die Geschäftsbereiche und auch die Bezeichnungen der Ministerien teilweise geändert.

Die Beiträge des vorliegenden Jahresberichtes beruhen auf Prüfungsergebnissen, die auch den Zeitraum vor dem 13. März 2016 betreffen können. Der Landesrechnungshof verwendet ausschließlich die aktuellen Bezeichnungen der Ministerien.

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Entfallene Anlagen im Abschnitt A der Haushaltsrechnung 2015 .....	6
Tabelle 2: Ansatzüberschreitungen bei persönlichen Verwaltungsausgaben .....	7
Tabelle 3: Einnahmen des Landes Sachsen-Anhalt 2011 bis 2018 .....	8
Tabelle 4: Ausgaben des Landes Sachsen-Anhalt 2011 bis 2018 .....	9
Tabelle 5: Zinsausgaben und Schuldenstand 2011 bis 2015 .....	11
Tabelle 6: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben .....	13
Tabelle 7: Entwicklung einzelner Haushaltsstellen zum endgültigen Abschluss .....	15
Tabelle 8: Gegenüberstellung der Tilgungspläne .....	16
Tabelle 9: Entwicklung der Gesamtverschuldung .....	19
Tabelle 10: Entwicklung Bestände der Allgemeinen Rücklage und der Steuerschwankungsreserve auf Basis der Haushaltsrechnung 2014 .....	21
Tabelle 11: Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie Vorgriffe seit 1991 .....	25
Tabelle 12: Entwicklung des Umfanges über- und außerplanmäßiger Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen seit 1991 .....	27
Tabelle 13: Entwicklung der zu übertragenden Haushaltsreste im Einzelplan 19 .....	29
Tabelle 14: Eckwert SOLL .....	30
Tabelle 15: Berechnung des bereinigten Zuschussbedarfs .....	30
Tabelle 16: Gewinnverwendungsvorschlag des Ministeriums der Finanzen .....	36