

# Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

## Jahresbericht 2020



### Teil 3

### Kommunalbericht

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

Abkürzungsverzeichnis .....	II
Vorwort.....	1
I Die überörtliche Kommunalprüfung in Sachsen-Anhalt .....	3
II Bericht zur Entwicklung der Kommunalfinanzen .....	6
1 Datengrundlagen für diesen Kommunalfinanzbericht.....	6
2 Struktur und Entwicklung der kommunalen Zahlungsströme .....	7
2.1 Struktur und Entwicklung der Einzahlungen .....	7
2.2 Entwicklung der laufenden Rechnung .....	9
2.2.1 Laufende Rechnung nach Gebietskörperschaftsgruppen .....	10
2.2.2 Laufende Rechnung nach Aufgaben-Regionen.....	14
2.2.3 Fazit laufende Rechnung.....	18
2.3 Entwicklung der Kapitalrechnung .....	19
2.3.1 Kapitalrechnung nach Gebietskörperschaftsgruppen .....	20
2.3.2 Kapitalrechnung nach Aufgaben-Regionen .....	24
2.3.3 Fazit Kapitalrechnung .....	27
2.4 Entwicklung der kommunalen Finanzrechnung .....	28
2.4.1 Finanzrechnung nach Gebietskörperschaftsgruppen .....	29
2.4.2 Finanzrechnung nach Aufgaben-Regionen .....	32
2.4.3 Fazit kommunale Finanzrechnung.....	35
3 Entwicklung und Struktur der kommunalen Verschuldung .....	36
3.1 Verschuldung nach Gebietskörperschaftsgruppen .....	37
3.2 Verschuldung nach Aufgaben-Regionen .....	38
3.3 Fazit kommunale Verschuldung .....	42
4 Ausblick .....	44
4.1 Vergleich der Steuerprognosen November 2019 und Mai 2021 .....	44
4.2 Demographische Entwicklung .....	45
5 Fazit Kommunalfinanzen .....	47
III Ausgewählte Prüfungsfeststellungen.....	50
1 Quo Vadis NKHR? Das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen darf nicht zum Schrecken ohne Ende werden! .....	50
2 Erneut Mängel bei der Fraktionsfinanzierung in den kreisfreien Städten .....	75
3 Überörtliche Kommunalprüfung der Stadt Merseburg .....	97
3.1 Erhebliche Mängel im Kassenwesen der Stadt Merseburg .....	97
3.2 Erhebliche Beanstandungen bei der überörtlichen Personalprü- fung der Stadt Merseburg .....	113
3.3 Die Eröffnungsbilanz in Merseburg – ein schlechter Start in die Doppik.....	121
IV Zuständigkeit des Senats .....	133
Anhang – Abbildungen zu II.....	135

## Abkürzungsverzeichnis

ADrs.	- Ausschussdrucksache
DSG LSA	- Datenschutzgesetz Sachsen-Anhalt -
EG	- Einheitsgemeinden
EÖB	- Eröffnungsbilanz
FAG	- Finanzausgleichsgesetz
GemKVO Doppik	- Gemeindekassenverordnung Doppik
GO LSA	Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt
IKS	- Internes Kontrollsystem
JA	- Jahresabschlüsse
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KomHVO	- Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden, Landkreise und Verbandsgemeinden im Land Sachsen-Anhalt nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung (Kommunalhaushaltsverordnung - KomHVO)
KomKBVO	Verordnung über die Kassen- und Buchführung der Kommunen im Land Sachsen-Anhalt nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung
KVG LSA	- Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
LHO	- Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt
LT-Drs.	- Landtagsdrucksache
MBI. LSA	- Ministerialblatt für das Land Sachsen-Anhalt
NHK	- Normalherstellungskosten
NKHR	- Neues kommunales Haushalts- und Rechnungswesen
STARK II	- Teilentschuldungsprogramm
TVöD VKA	Tarifvertrag der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände
Verf LSA	- Verfassung für das Land Sachsen-Anhalt
VZOG	- Vermögenszuordnungsgesetz
VG	- Verbandsgemeinden

## Vorwort

Sehr geehrten Damen und Herren,

ich freue mich, Ihnen in diesem Jahr unseren ersten eigenständigen Kommunalbericht zu präsentieren. Unser Kommunalbericht befasst sich einerseits mit der Finanzlage der kommunalen Familie und zeigt andererseits ausgewählte Ergebnisse unserer überörtlichen Kommunalprüfung. Einige Erkenntnisse möchte ich kurz zusammenfassen.

Ging es den Kommunen in unserem Bundesland finanziell 2020 besser als 2019? In Anbetracht der erheblichen staatlichen Eingriffe in das Wirtschaftsleben zur Pandemiebekämpfung und den damit verbundenen Steuermindereinnahmen überrascht die Beantwortung dieser Frage sicherlich viele. Die Antwort ist: Ja. Der Bund und das Land kompensierten die Einnahmeausfälle der Kommunen äußerst großzügig. In der Folge stiegen die Einnahmen und die Verschuldung sank sogar. Für die Zukunft sagen die aktuelle Steuerschätzung und Wirtschaftswachstumsprognosen eine schnelle Erholung voraus.

Anders sieht die Lage für unser Land aus. Die Rücklagen sind aufgebraucht, die Verschuldung des Landeshaushalts ist in der Folge der Pandemie so hoch wie nie zuvor. Ich möchte daran erinnern, dass das Land und die Kommunen finanzpolitisch in einem Boot sitzen. Übermäßige Forderungen der Kommunen nur zu Lasten des Landes und ohne eigenen nachhaltigen Beitrag zur Verbesserung der Finanzsituation bringen dieses Boot zum Kentern.

Apropos nachhaltiger eigener Beitrag der Kommunen. Dieser würde seitens der Kommunen eine zeitgemäße und aktuelle Informationsbasis in Form eines modernen Rechnungswesens, für die eigene Finanzsituation erfordern. Diese Informationsbasis steht derzeit nicht zur Verfügung. Bis heute fehlen weit über tausend Jahresabschlüsse der kommunalen Familie. Ein angemessener Finanzbedarf lässt sich so nicht seriös ermitteln. Diese Situation verhindert auch die Konstruktion eines besseren Finanzausgleichsgesetzes (FAG).

Der neu gewählte Landtag steht somit für den kommunalen Bereich vor großen Herausforderungen. Er muss einerseits als Haushaltsgesetzgeber zu einem eigenen strukturell ausgeglichenen Haushalt zurückkehren und andererseits die kommunalen Finanzstrukturen neu ordnen. Insbesondere müssen bei strukturellen Entscheidungen die Folgen der demografischen Entwicklung für die Einnahme- und Ausgabeentwicklung deutlich stärker beachtet werden. Das alles wird nicht ohne einen eigenen Beitrag der Kommunen gehen.

Bei den geprüften Kommunen und kommunalen Einrichtungen möchte ich mich für die gute und konstruktive Zusammenarbeit in 2020 bedanken.

Unsere Prüfungen finden oft mit hoher Kooperationsbereitschaft der geprüften Stellen statt.

Bei der Prüfung von Kommunen unter 25.000 Einwohner stößt der § 137 KVG LSA jedoch aufgrund der Formulierung an seine Grenzen. Somit können 219 von insgesamt 247 Kommunen, also 89 % der Kommunen in unserem Land, nicht proaktiv von uns geprüft werden. Das sind übrigens rund 72 % des Haushaltsvolumens der kreisangehörigen Gemeinden. Damit fehlen wichtige Informationen zur Gesamtheit der kommunalen Familie.

Hier würde ich mir eine Stärkung unserer Prüfungsrechte wünschen.

Ich wünsche Ihnen beim Lesen spannende Erkenntnisse.

Ihr

Kay Barthel



## I Die überörtliche Kommunalprüfung in Sachsen-Anhalt

Der Landesrechnungshof ist eine oberste, nur dem Gesetz unterworfenene Landesbehörde. Seine Aufgabe ist die unabhängige externe Finanzkontrolle der Landesverwaltung in Sachsen-Anhalt. Seine Mitglieder besitzen die richterliche Unabhängigkeit. Oberstes Ziel des Landesrechnungshofes ist es, die Verschwendung öffentlicher Gelder zu verhindern. In Sachsen-Anhalt umfasst die Finanzkontrolle nicht nur die Landesebene, sondern auch die kommunale Ebene. So ist der Landesrechnungshof zuständig für die überörtliche Prüfung der Kommunen mit mehr als 25.000 Einwohnern<sup>1</sup>. Dieses schließt die 3 kreisfreien Städte, 11 Landkreise und 14 weitere Städte ein. Das jährliche Ausgabevolumen dieser Kommunen in den Kernhaushalten umfasst insgesamt eine Summe i. H. v. ca. 5,7 Mrd. €. Die Zuständigkeit für die Prüfung umfasst weiterhin alle Zweckverbände sowie die kommunalen Eigenbetriebe, Anstalten und grundsätzlich auch die kommunalen Beteiligungen. Darüber hinaus kann der Landesrechnungshof auf Ersuchen der Kommunalaufsichtsbehörde oder der oberen Kommunalaufsichtsbehörde auch kreisangehörige Gemeinden und Verbandsgemeinden unter 25.000 Einwohner überörtlich prüfen.<sup>2</sup>

### **Aufgaben, Prüfungsmaßstäbe und Prüfungsverfahren**

Die Hauptaufgabe der überörtlichen Kommunalprüfung beim Landesrechnungshof liegt in der Durchführung von turnusmäßigen überörtlichen Kommunalprüfungen als auch Querschnitts-, Schwerpunkt- und Sonderprüfungen. Hierbei ergibt sich aus den vielfältigen Aufgaben der Kommunen im eigenen und übertragenen Wirkungsbereich<sup>3</sup> ein breites Spektrum an möglichen Prüfungsfeldern. Neben der Prüfung der allgemeinen Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommunen, ihrer Eigenbetriebe und der Zweckverbände sind diesbeispielsweise Prüfungen in den Bereichen Personal, Soziales, Kultur, Städtebauförderung, Gebäudemanagement, Informationstechnik (IT). Mit der Einführung der kommunalen Doppik kam die Prüfung der Eröffnungsbilanzen hinzu.

Das Ziel der überörtlichen Kommunalprüfungen liegt letztlich darin, ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln sowie den sparsamen und wirtschaftlichen Umgang mit öffentlichen Finanzmitteln zu gewährleisten. Die in diesem Zusammenhang durchgeführten Ordnungs- bzw. Rechtmäßigkeitsprüfungen sowie Wirtschaftlichkeits- und Organisationsprüfungen haben das Ziel, dahingehende Verstöße und Defizite aufzudecken und somit die Verwaltungen darin zu unterstützen, diese künftig zu vermeiden. Sie sollen eine Verbesserung der Arbeitsergebnisse und eine sparsamere, wirtschaftlichere sowie wirksamere Aufgabenerfüllung durch die

---

<sup>1</sup> § 137 Abs. 1 Satz 2 KVG LSA

<sup>2</sup> § 111 LHO, § 137 Abs. 1 KVG LSA, § 27 Allgemeine Richtlinie und Anweisung für Prüfungen durch den Landesrechnungshof (ARP-LRH)

<sup>3</sup> §§ 1 bis 6 KVG LSA

Kommunen bewirken. Die überörtliche Kommunalprüfung kann hierdurch dazu beitragen, dass Handeln der Kommunalverwaltungen und das Vertrauen der Bürger in diese zu stärken.

Ein weiterer wichtiger Baustein zum Erreichen dieser Zielstellungen stellt die Beratung der Kommunen dar. Grundlage hierfür sind einerseits die durchgeführten Prüfungen selbst, aber auch begleitende Prüfungen und gewonnene Prüfungserfahrungen aus vergleichbaren Prüfungen bei anderen Kommunen. Dieses schließt auch die Beratung der Rechnungsprüfungsämter der Städte und Landkreise als Organe der örtlichen Rechnungsprüfung ein<sup>4</sup>. Weiterhin werden die Ergebnisse der durchgeführten Prüfungen mit den geprüften Kommunen in Gesprächen erörtert.

Neben der Beratung der Kommunen selbst fließen die Prüfungserfahrungen auch in die Zusammenarbeit mit den Kommunalaufsichtsbehörden sowie dem Ministerium für Inneres und Sport als Verordnungsgeber ein. Dieses stellt einerseits sicher, dass durch kommunalaufsichtsbehördliches Handeln die in den Prüfungen festgestellten Mängel durch die Kommunen beseitigt werden.<sup>5</sup> In Prüfungen aufgedeckte Regelungslücken werden weiterhin z. B. im Rahmen von Stellungnahmeverfahren an das Ministerium für Inneres und Sport weitergegeben. Dieses schließt dann bestenfalls durch entsprechende Vorgaben in Verordnungen und Rund-erlassen die Regelungslücken.

Der Landesrechnungshof berät auch den Landtag in seiner Funktion als Haushaltsgesetzgeber.

### **Prüfungs- und Beratungstätigkeit der vergangenen 5 Jahre**

Wir haben in den vergangenen 5 Jahren 69 Schwerpunkt- und Turnusprüfungen durchgeführt und abgeschlossen. Die Ergebnisse von 10 Prüfungen sind aufgrund ihrer besonderen Erkenntnisse in die Jahresberichte des Landesrechnungshofes eingeflossen.

Neben 19 Turnusprüfungen wurden 50 Schwerpunktprüfungen in folgenden Bereichen abgeschlossen:

- 12 Prüfungen der Zweckverbände der Wasser- und Abwasserwirtschaft,
- 6 Prüfungen von Einrichtungen/Kommunalen Strukturen der Abfallwirtschaft,
- 7 Prüfungen der Städtebau- und Wohnungsbauförderung,
- 12 Prüfungen der Eröffnungsbilanzen von Landkreisen und Städten über 25.000 Einwohner,

---

<sup>4</sup> So findet halbjährlich ein Erfahrungsaustausch mit den Rechnungsprüfungsämtern der Städte und Landkreise statt. Diesen haben das Ziel sich zu gewonnenen Prüfungserfahrungen auszutauschen und zu vergleichbaren Prüfungssachverhalten eine einheitliche Auslegung zu gewährleisten. Sie sollen auch sicherstellen, dass die überörtliche Prüfung auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung aufbauen kann.

<sup>5</sup> Der Landesrechnungshof hat anders als die Kommunal- und Fachaufsichten keine eigenen Durchsetzungsbe-fugnisse.



- 3 Prüfungen der Maßnahmen der Jugendhilfe bei den kreisfreien Städten und Landkreisen,
- 5 Personalprüfungen,
- 5 andere Prüfungen (Krankenhausinvestitionen, Derivate im kommunalen Bereich, Fraktionen).

Weiterhin führte der Landesrechnungshof regelmäßige Erfahrungsaustausche mit den Rechnungsprüfungsämtern der Städte sowie der Landkreise durch. Im Ergebnis dieser Erfahrungsaustausche erhebt der Landesrechnungshof halbjährlich den Stand der Aufstellung der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse bei den Rechnungsprüfungsämtern.

Die Prüfungserkenntnisse und -ergebnisse aus der überörtlichen Prüfung haben auch beim Gesetzgeber zu Änderungen gesetzlicher Vorschriften geführt. So wurde in das Kommunalverfassungsgesetz im Ergebnis der Derivateprüfung ein ausdrückliches Verbot spekulativer Rechtsgeschäfte aufgenommen.

Umfassende Erörterungen von Prüfungsergebnissen zu diesen Themen fanden u. a. im 17. Parlamentarischen Untersuchungsausschuss des Landtages statt.

Der Landesrechnungshof wirkte auch maßgeblich auf Grundlage seiner gewonnenen Prüfungserkenntnisse beratend bei der Erstellung und Aktualisierung von Regelungen im Kommunalbereich mit. Dieses betraf u. a.

- die Änderung des Kommunalverfassungsgesetzes im Jahr 2018,
- die Erstellung der Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO) zum 1. Januar 2016,
- die Erstellung der Kommunalen Kassen- und Buchführungsverordnung im Jahr 2021,
- zahlreiche Runderlasse zum Neuen Kommunalen Rechnungs- und Haushaltswesen, wie z. B. aktuell der Runderlass vom 7. Juli 2021 zur Bewertung von unbefristet gestundeten Forderungen aus dem Beitragsschuldverhältnis nach dem KAG LSA sowie
- den Runderlass vom 15. Oktober 2020 mit Erleichterungen zur Beschleunigung der Aufstellung und Prüfung kommunaler Jahresabschlüsse.

Hierdurch konnten einige der bestehenden Regelungslücken geschlossen werden. Dies erleichtert nicht nur die Arbeit der Kommunen selbst, sondern auch die der Rechnungsprüfung insgesamt und somit die Arbeit der Überörtlichen Kommunalprüfung.

## **II Bericht zur Entwicklung der Kommunalfinanzen**

### **1 Datengrundlagen für diesen Kommunalfinanzbericht**

In diesem Bericht geben wir einen Überblick zur Entwicklung der kommunalen Haushalts- und Finanzlage. Sowohl für die Bestimmung eines angemessenen kommunalen Finanzbedarfs, zur Weiterentwicklung des FAG als auch unter Steuerungsaspekten kommt einer aussagekräftigen Datenlage eine große Bedeutung zu. Diese Datenlage ist in Sachsen-Anhalt derzeit nicht gegeben, da z. B. die Rückstände bei den kommunalen Jahresabschlüssen immer noch gravierend sind. Es bleibt dadurch unklar, wie hoch z. B. der jährlich wieder zu ersetzende kommunale Ressourcenverbrauch tatsächlich ist. Wesentliche kommunale Finanzeckdaten sind dadurch nicht aktuell oder mit Unsicherheiten behaftet.

Wir gehen hierauf im Kapitel III mit einem Beitrag zur Umsetzung des Neuen Kommunalen Rechnungs- und Haushaltswesens (NKHR) gesondert ein.

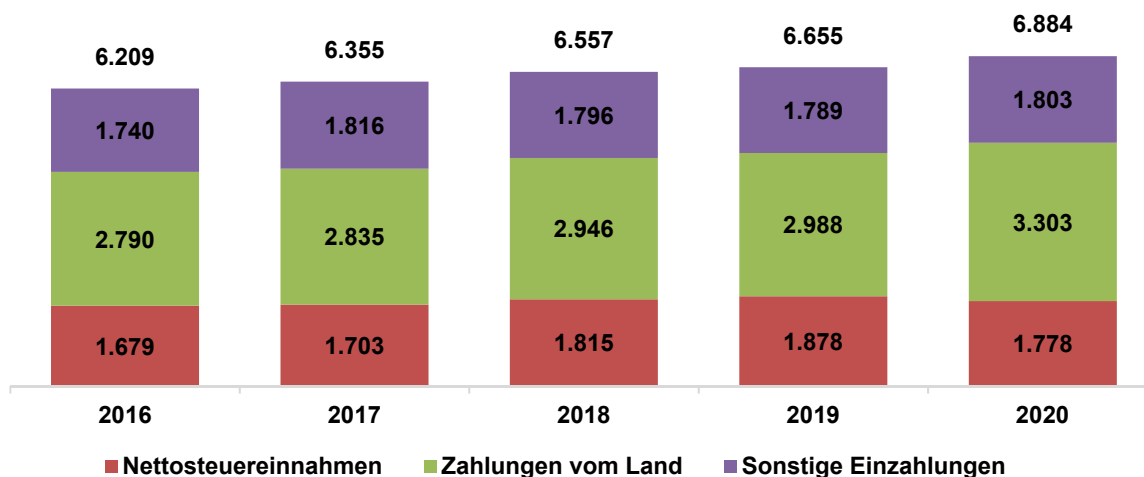
Mangels dieser Daten bedienen wir uns zur Analyse der kommunalen Finanzlage anderer gewichtiger Indikatoren als der Haushalts- und der Jahresabschlussdaten. Derartige Indikatoren zur Bewertung der finanziellen Lage der Kommunen sind die Struktur und die Entwicklung der kommunalen Ein- und Auszahlungen sowie der kommunalen Verschuldung. Die Finanzrechnung der Kassenstatistik zeigt die kommunalen Ein- und Auszahlungen der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung und bildet damit die Finanzströme vollständig ab. Dabei findet sowohl bei den Einzahlungen als auch bei den Auszahlungen eine Kategorisierung nach unterschiedlichen Gesichtspunkten statt. Wir sind uns bewusst, dass eine periodengerechte Zuordnung der Einnahmen und Ausgaben erst in der Jahresrechnungsstatistik und damit sehr zeitverzögert abschließend dargestellt wird. Die hierdurch entstehenden Abweichungen beeinträchtigen die Kernaussagen des vorliegenden Berichts nicht. Soweit keine anderen Quellen angegeben sind, stammen die verwendeten Daten daher aus der jeweiligen amtlichen Kassenstatistik des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt.

## 2 Struktur und Entwicklung der kommunalen Zahlungsströme

### 2.1 Struktur und Entwicklung der Einzahlungen

Die kommunalen Einzahlungen setzen sich im Wesentlichen aus dem Finanzausgleich (FAG-Masse bis 2021 auf 1,628 Mrd. € festgeschrieben), ergänzenden zweckgebundenen Landesmitteln und Nettosteuerereinnahmen (eigene Steuereinnahmen bzw. Realsteueraufkommen zuzüglich Anteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer) zusammen. Hinzu kommen sonstige Einzahlungen, z. B. aus Gebühren, Beiträgen, Entgelten und Veräußerungserlösen. Die Einzahlungen der Kommunen in Sachsen-Anhalt entwickelten sich im Zeitraum 2016 bis 2020 wie in Abbildung 1 dargestellt.

**Abbildung 1: Entwicklung der kommunalen Einzahlungen in Mio. €**



Quelle: eigene Darstellung

Im Jahr 2020 konnten die Kommunen in Sachsen-Anhalt Einzahlungen i. H. v. 6,884 Mrd. € verbuchen. Das waren 675 Mio. € (10,9 %) mehr als im Jahr 2016. Dieser Aufwuchs war insbesondere das Resultat stark gesteigerter Zahlungen vom Land. Diese stiegen in dem betrachteten Zeitraum um 513 Mio. € (18,4 %) an. Im Vergleich zum Vorjahr war der Anstieg um 315 Mio. € (10,5 %) beachtlich. Die Hilfen zum Ausgleich der Lasten der Corona-Pandemie sind dabei besonders zu erwähnen, da die Nettosteuerereinnahmen im Vergleich zum Vorjahr sanken. Auf die Steuereinnahmen gehen wir gesondert ein.

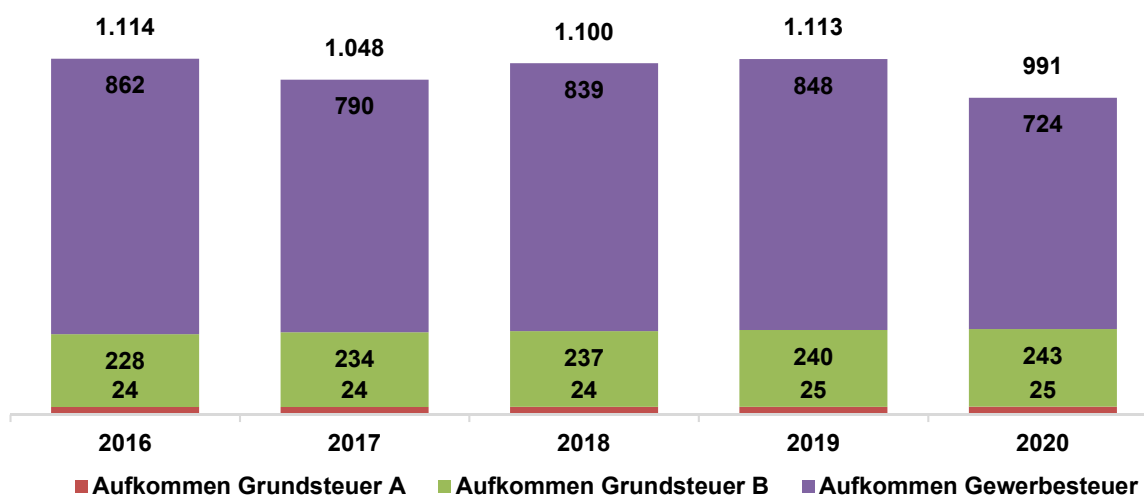
Im Zusammenhang mit den Zahlungen des Landes an die Kommunen thematisiert die Landesregierung<sup>6</sup> regelmäßig unter anderem die Zahlungen aus dem Finanzausgleich i. H. v.

<sup>6</sup> Dies erfolgt regelmäßig in den Vorberichten zum Haushaltsplan des Landes. Auch im Bericht „Überprüfung der Angemessenheit der Finanzausgleichsmasse gemäß § 2 Abs. 3 Finanzausgleichsgesetz“ (LT-Drs. 7/3149 vom 6. Juli 2018) und im Schreiben des Ministeriums für Inneres und Sport vom 5. März 2020 an den Ausschuss für Finanzen des Landtages (Vorlage 2 ADRs. 7/FIN/174 vom 6. März 2020) findet sich diese Darstellung.

1,628 Mrd. €. Dies ist insoweit ungenau, da die Kommunen diese Mittel im jeweiligen Haushaltsjahr nicht oder nicht in der vorgesehenen Höhe erhalten. So fließen Mittel aus dem Ausgleichsstock nicht oder verspätet ab.<sup>7</sup> Auch bei Mitteln, die vorab der Investitionspauschale entnommen und mit einer Zweckbestimmung (z. B. Förderung von kommunalen Krankenhäusern und Sportstätten) im Haushaltsplan des Landes gesondert veranschlagt wurden, ergaben sich in den letzten Jahren vielfach Haushaltsreste.

Während ein beträchtlicher Teil der kommunalen Einnahmen aus Transfers resultiert, generieren die Kommunen auch Einnahmen aus eigener (Steuer-)Kraft, unter anderem durch die Erhebung von Grund- und Gewerbesteuern. Diese bedeutendsten kommunalen Steuern sind die sogenannten Realsteuern. Die folgende Abbildung stellt die Entwicklung des Realsteuerertrags der Kommunen in Sachsen-Anhalt dar:

**Abbildung 2: Entwicklung des kommunalen Realsteuerertrags in Mio. €**



Quelle: eigene Darstellung

Die Abbildung zeigt, dass das Realsteuerertrags der Kommunen in Sachsen-Anhalt im Zeitraum 2016 bis 2019 fast konstant war. Im Jahr 2020 erfolgte durch den Einbruch der Wirtschaftsleistung ein Rückgang der Gewerbesteuer um 124 Mio. €.

Dieser Einbruch wurde durch zusätzliche Mittel des Landes i. H. v. insgesamt rund 300 Mio. € großzügig kompensiert.

Dem Mehr an kommunalen Einnahmen steht jedoch auch ein Mehr an Ausgaben gegenüber. Um die Finanzsituation besser zu beschreiben, gehen wir in den folgenden drei Unterpunkten

<sup>7</sup> Zum 31. Dezember 2017 wurden in Kapitel 13 12, Titel 613 04 Ausgleichsstock/Bedarfszuweisungen 51 Mio. € als Haushaltsrest übertragen, zum 31. Dezember 2018 waren es fast 30 Mio. € und zum 31. Dezember 2019 immerhin noch fast 19 Mio. €.

näher auf die Zahlungsströme ein. Bei der Analyse der Zahlungsströme haben wir zunächst untersucht, ob und inwieweit den Kommunen zur Begleichung ihrer konsumtiven Ausgaben die erforderlichen Einnahmen zur Verfügung stehen. Hierzu erfolgte die Auswertung der laufenden Rechnung der Kassenstatistik. In einem zweiten Schritt stellten wir die investiven Ein- und Auszahlungen der Kommunen aus der sogenannten Kapitalrechnung der Kassenstatistik gegenüber. Abschließend wurde der Gesamtsaldo der konsumtiven und investiven Zahlungsströme ausgewertet.

## 2.2 Entwicklung der laufenden Rechnung

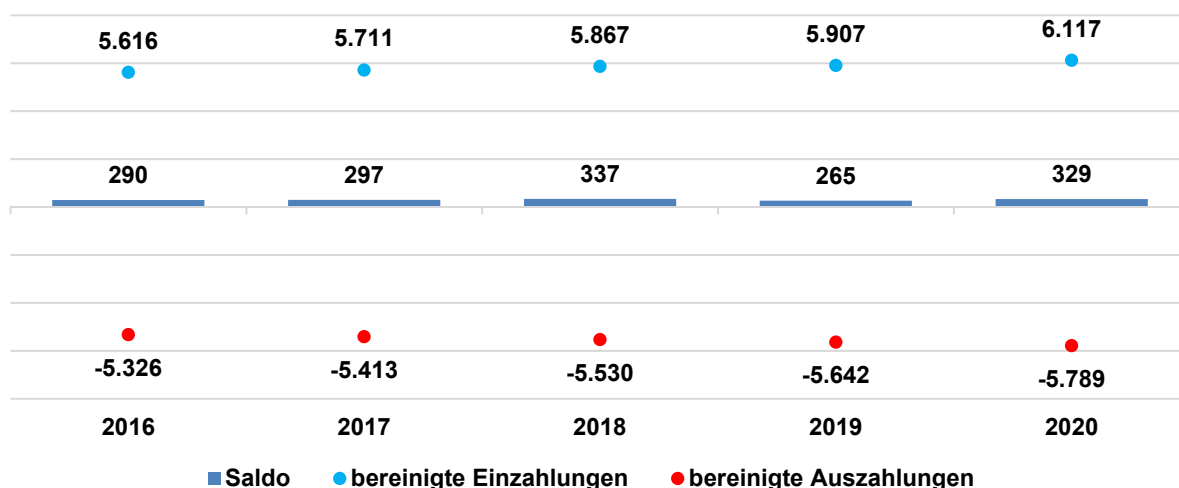
Die laufende Rechnung erfasst alle Ein- und Auszahlungen der laufenden Verwaltung. Sie bildet somit alle Zahlungsströme der Kerntätigkeiten der Kommunen ab.

In diesem Bereich müssen planmäßig Überschüsse entstehen. Diese Überschüsse stehen den Kommunen für die Tilgung von Investitionskrediten, für Investitionen und für den Ausgleich von finanzwirksamen Fehlbeträgen der Vorjahre<sup>8</sup> zur Verfügung.

Haushaltstechnische Verrechnungen und besondere Finanzierungsvorgänge wie auch Zahlungen von gleicher Ebene<sup>9</sup> wurden durch uns bereinigt.

Die Entwicklung der kommunalen laufenden Rechnung in Sachsen-Anhalt stellt sich wie folgt dar:

**Abbildung 3: Entwicklung der laufenden Rechnung der Kommunen in Mio. €**



Quelle: eigene Darstellung

<sup>8</sup> Finanzwirksame Fehlbeträge der Vorjahre führen zu einer längerfristigen Inanspruchnahme von Liquiditätskrediten. Diese sind schnellstmöglich zurückzuführen.

<sup>9</sup> Diese Zahlungen umfassen z. B. die Verbandsgemeindeumlagen.

Die bereinigten Einzahlungen der laufenden Rechnung in Sachsen-Anhalt überstiegen in den Jahren 2016 bis 2020 durchweg die Summe der bereinigten Auszahlungen. Besonders bemerkenswert ist, dass der Überschuss im Jahr 2020, das wirtschaftlich stark durch die Corona-Pandemie negativ beeinflusst war<sup>10</sup>, nur knapp hinter dem Rekordüberschuss im Jahr 2018 zurückblieb. Das war nur möglich durch die Bundes- und Landes-Hilfsprogramme.<sup>11</sup> Dieser aggregierte positive Saldo über alle Kommunen in Sachsen-Anhalt gibt noch kein Abbild der konkreten Finanzsituation der einzelnen Kommunen vor Ort, die sich sehr unterschiedlich darstellt. Eine differenziertere Betrachtung zeigen wir in den folgenden Punkten.

### **2.2.1 Laufende Rechnung nach Gebietskörperschaftsgruppen**

Eine erste differenziertere Betrachtung bietet die Aufteilung nach den Gruppen der Gebietskörperschaften (kreisfreie Städte, Landkreise und kreisangehörige Gemeinden/Verbandsgemeinden). Hierdurch wird berücksichtigt, dass die wahrzunehmenden Aufgaben je nach Gruppenzugehörigkeit unterschiedlich sind. Das hat erhebliche Auswirkungen auf die Höhe der Ein- und Auszahlungen der laufenden Rechnung und deren Struktur.

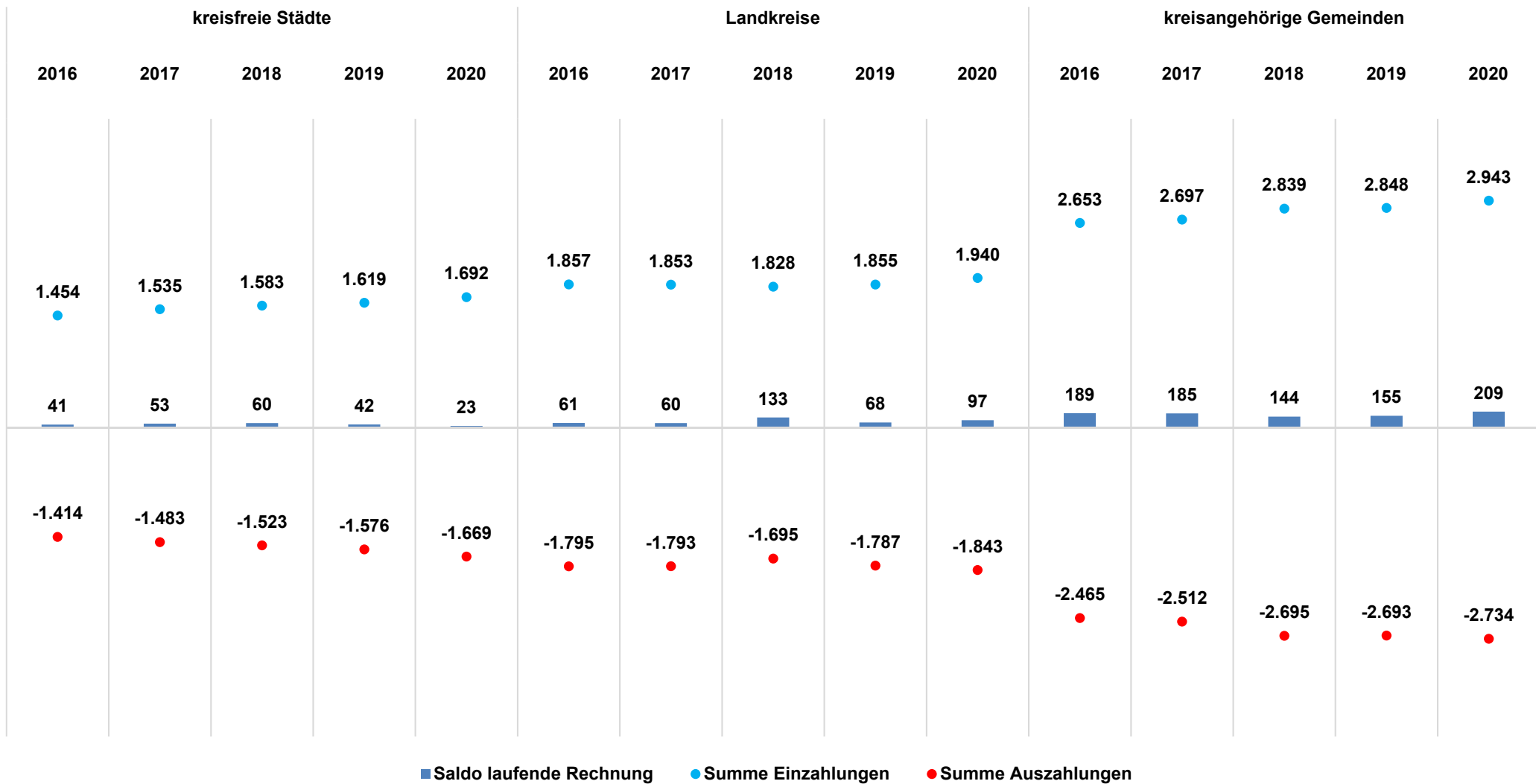
Die folgenden Abbildungen zeigen die Entwicklung der Ein- und Auszahlungen und der Salden der laufenden Rechnung nach Gebietskörperschaftsgruppen in Sachsen-Anhalt.

---

<sup>10</sup> Die Gewerbesteuer brach um 124 Mio. € ein. Siehe hierzu auch Abbildung 2.

<sup>11</sup> U. A. erhöhte der Bund seine Beteiligung an den Kosten der Unterkunft für Hilfeempfänger nach dem SGB II von knapp 50 % auf fast 75 %. Darüber hinaus haben Bund und Land die Gewerbesteuerausfälle der Kommunen im Jahr 2020 ausgeglichen.

Abbildung 4: Saldoentwicklung der laufenden Rechnung nach Gebietskörperschaftsgruppen in Mio. €



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Betrachtet man die Gebietskörperschaftsgruppen, entwickelte sich die laufende Rechnung in den letzten fünf Jahren sehr unterschiedlich.

Während die kreisfreien Städte ihre Überschüsse nicht verstetigen konnten, erreichten die Gruppen der kreisangehörigen Gemeinden und der Landkreise in allen betrachteten Jahren stabile Überschüsse, die im Jahr 2020 sogar noch deutlich anstiegen.

Den auffällig hohen Überschuss der Landkreise im Jahr 2018 thematisierten wir im Kommunalfinanzbericht 2020. Hier wirkten sich die hohen Steuereinnahmen der Stadt Lützen erheblich auf die Kreisumlagezahlungen an den Burgenlandkreis aus.

Im Jahr 2020 sank der Überschuss bei den kreisfreien Städten auf nur noch 23,1 Mio. €, der geringste Betrag der letzten fünf Jahre. Die Landkreise konnten im Vergleich zum Jahr 2019 ihren positiven Saldo um fast 30 Mio. € steigern, die kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden sogar ein Plus von 53,6 Mio. € verzeichnen.

Die besonders gute Situation bei den kreisangehörigen Gemeinden ist nach unserer Einschätzung eine Folge des Festbetrags-FAG, der guten Entwicklung der eigenen Steuereinnahmen bis 2019 und des Ausgleichs von Steuerausfällen im Jahr 2020 durch Bund und Land.<sup>12</sup> Hinzu kommt im Ergebnis der Auswertung, dass 43 Kommunen im Jahr 2020 sogar höhere Gewerbesteuererinnahmen i. H. v. insgesamt rund 31 Mio. € als im Jahr 2019 erzielten. Diese standen in der Gruppe zusätzlich zur Verfügung. Stark schwankend war der Betrag, den die kreisangehörigen Gemeinden im betrachteten Zeitraum insgesamt als Umlage an die Landkreise zahlten. Dieser betrug durchschnittlich 672 Mio. € und schwankte zwischen 616 Mio. € im Jahr 2017 und 714 Mio. € im Jahr 2018.

Insgesamt betrachtet profitierte der kreisangehörige Raum vom gesamten Finanzierungssystem. Positive Entwicklungen bei den kreisangehörigen Gemeinden verbessern (mit zeitlichem Verzug) durch die Kreisumlage die finanzielle Lage der Landkreise.

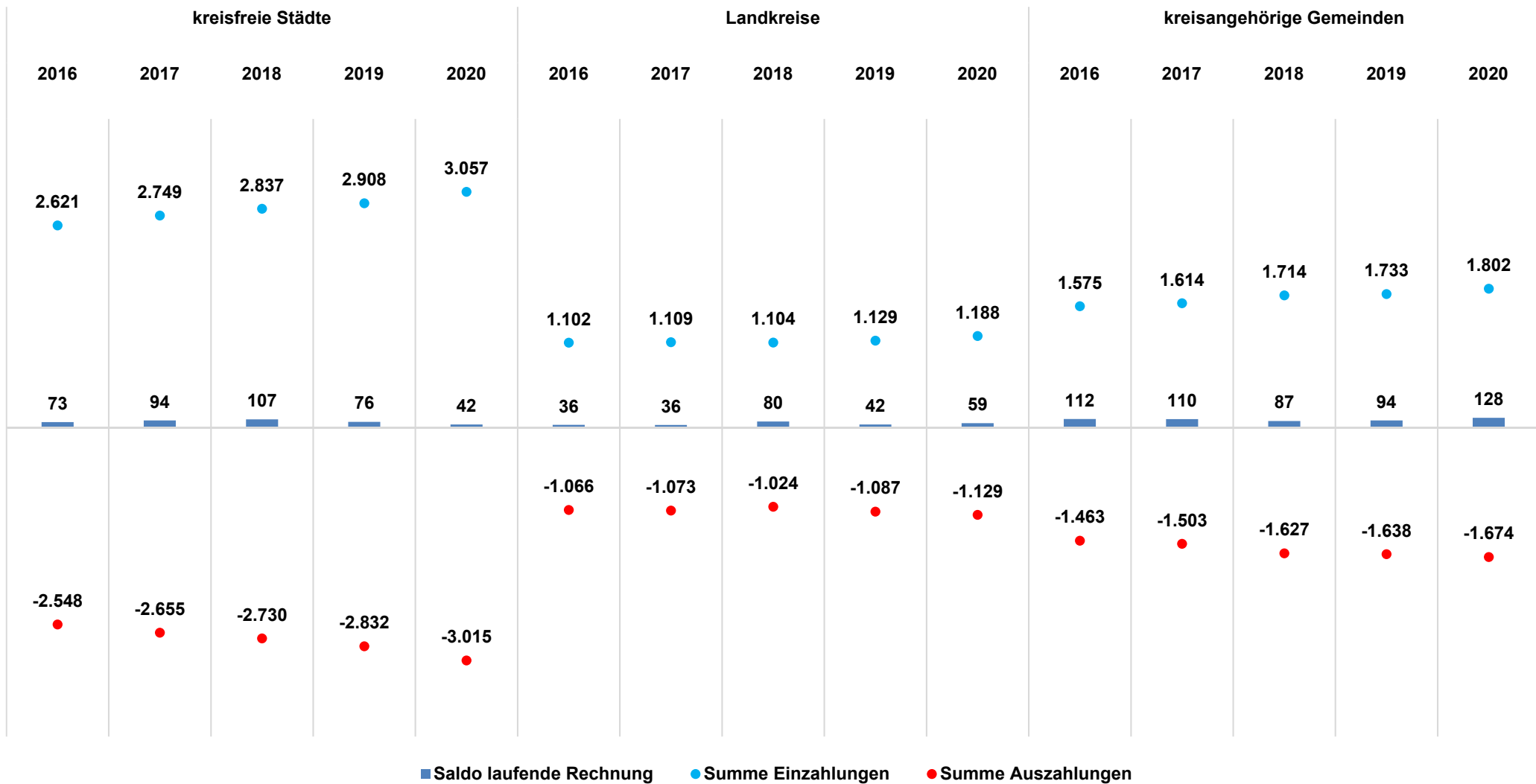
Deutlicher wird dieser Effekt durch eine Verhältnisbetrachtung nach Einwohnern.

---

<sup>12</sup> Das Festbetrags-FAG schreibt auch die Verteilung der Finanzausgleichsmasse zwischen den Gebietskörperschaftsgruppen im Wesentlichen fest. Damit partizipiert bei stark steigenden Steuereinnahmen die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden besonders stark, da ihr insgesamt mehr Geld zur Verfügung steht.



Abbildung 5: Saldoentwicklung der laufenden Rechnung nach Gebietskörperschaftsgruppen in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

### 2.2.2 Laufende Rechnung nach Aufgaben-Regionen

Die isolierte Betrachtung der Gebietskörperschaftsgruppen lässt auf Grund der unterschiedlichen Aufgaben nur eingeschränkte Vergleiche und Schlussfolgerungen zu. Die Ergebnisse der laufenden Rechnung werden durch diese unterschiedliche Aufgabenstruktur sehr stark beeinflusst. Zur weiteren differenzierteren Betrachtung haben wir deswegen erstmals in unserem Kommunalfinanzbericht 2020 die statistischen Einheiten der Aufgaben-Regionen gebildet. Für vergleichende Darstellungen lassen sich die wahrgenommenen Aufgaben zusammenfassen. Die kreisfreien Städte haben in ihrem Gebiet für ihre Einwohner in etwa die gleichen Aufgaben wahrzunehmen und zu finanzieren wie die Landkreise und deren kreisangehörige Gemeinden.

Bereinigt um die Zahlungen, die jeweils zwischen den Gemeinden und den Landkreisen erfolgten, lässt sich darstellen, wie viele Finanzmittel in einer Aufgaben-Region<sup>13</sup> insgesamt und je Einwohner zur Verfügung standen und ausgegeben wurden.

Eine weitere Bereinigung dieser Ergebnisse, z. B. im Hinblick auf die für das Umland von den kreisfreien Städten wahrzunehmenden oberzentralen Aufgaben<sup>14</sup> oder die Wahrnehmung von Aufgaben nach dem SGB II als Optionskommune<sup>15</sup>, nehmen wir an dieser Stelle nicht vor. Den für diese Aufgaben zur Verfügung stehenden zusätzlichen Einzahlungen stehen auch adäquate zusätzliche Auszahlungen gegenüber.

Insgesamt entstehen so 14 kommunale Aufgaben-Regionen mit vergleichbaren Aufgaben.

Die folgenden Abbildungen zeigen für diese Regionen (die kreisfreien Städte sowie die Landkreise mit ihren kreisangehörigen Gemeinden) die Ergebnisse der laufenden Rechnung absolut und je Einwohner:

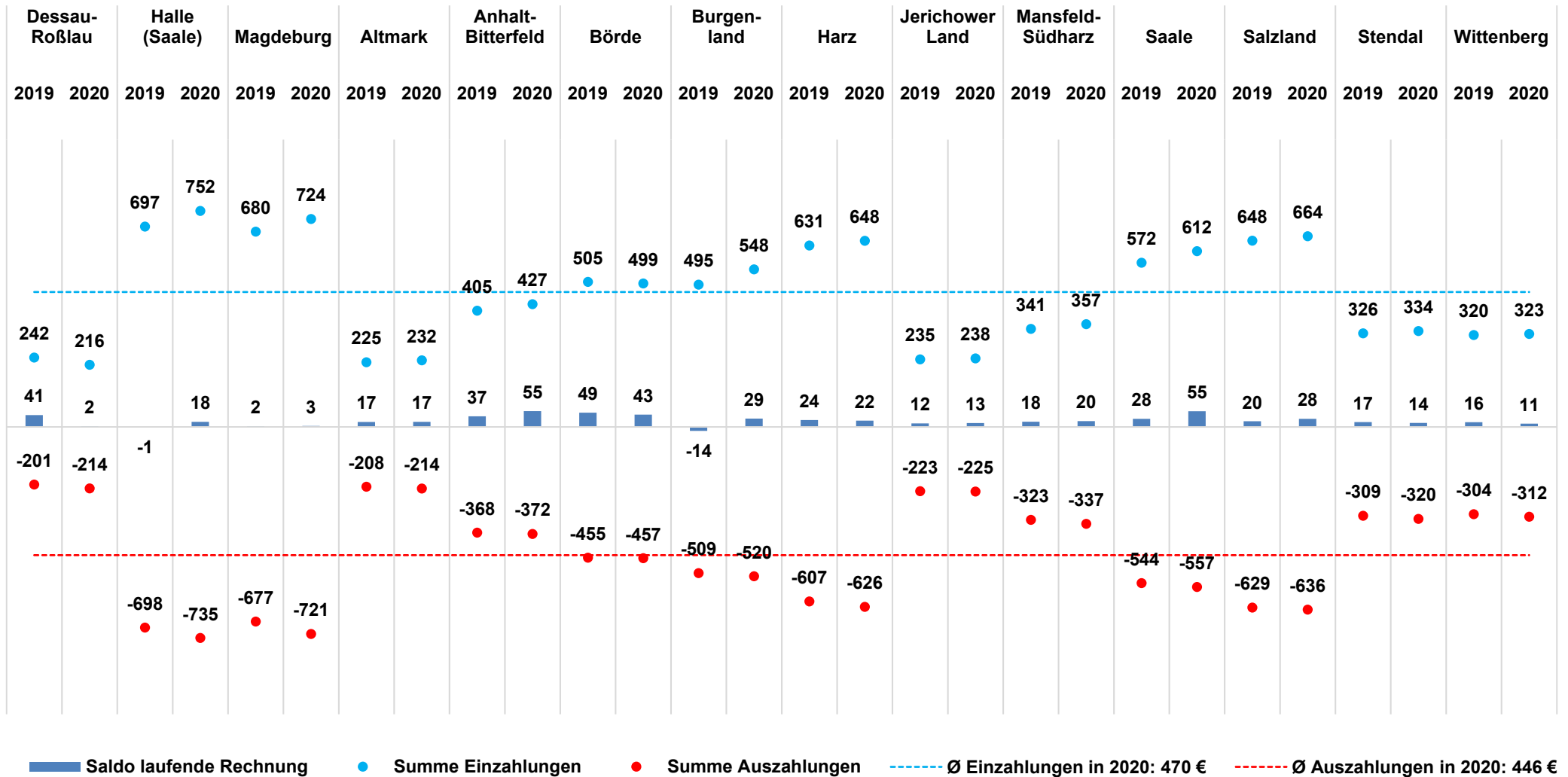
---

<sup>13</sup> Der Landesrechnungshof verwendet an dieser Stelle den Begriff der „Region“ für den jeweiligen Landkreis mit seinen kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden. Dieser Begriff ist nicht identisch mit dem europäischen oder raumordnerischen Regionsbegriff.

<sup>14</sup> Z. B. sind alle drei kreisfreien Städte Träger von Theatern. Die Theaterverträge hat das Land jeweils mit der Stadt abgeschlossen.

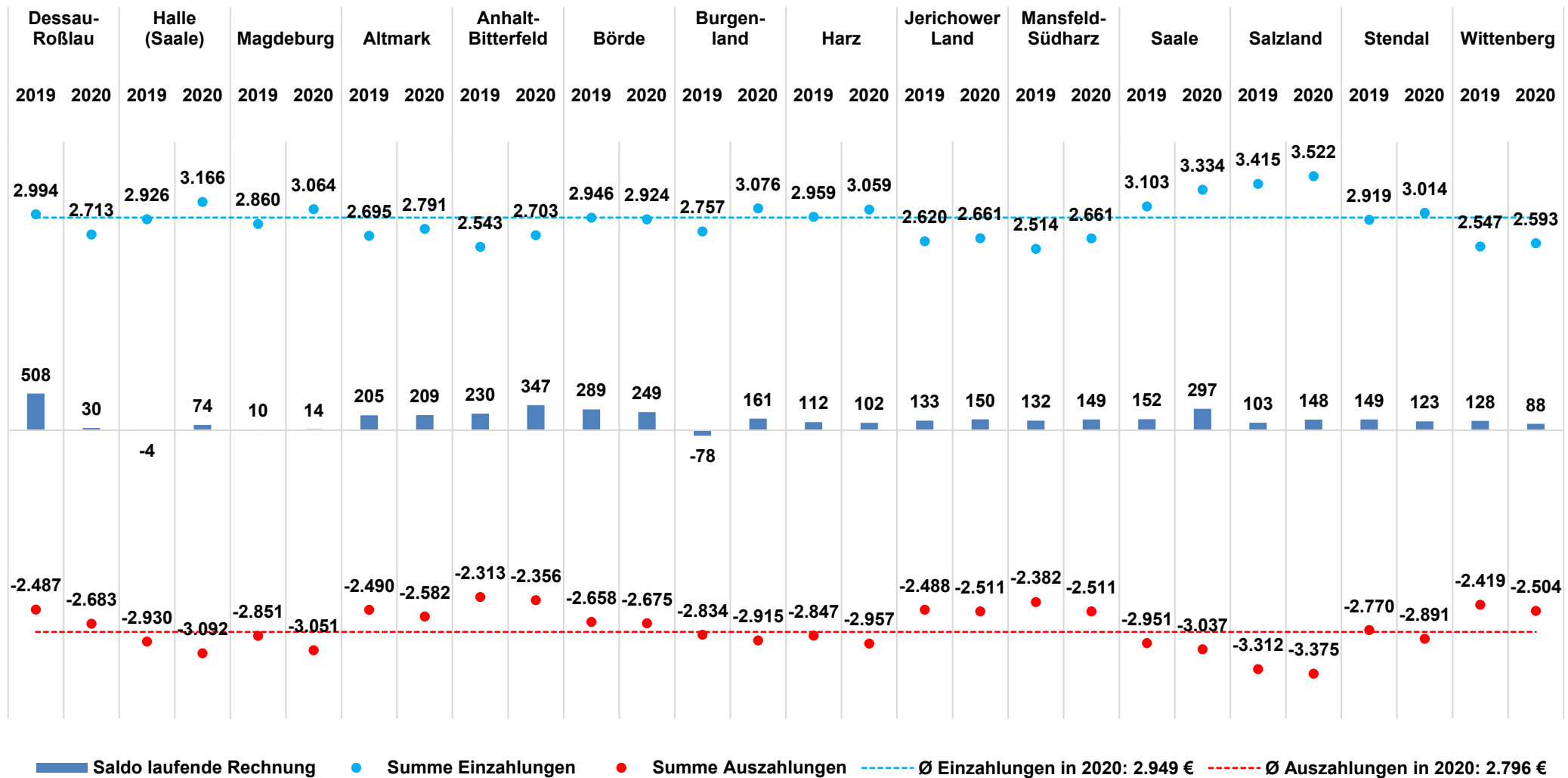
<sup>15</sup> Im Land Sachsen-Anhalt nehmen die sechs Landkreise Altmarkkreis Salzwedel, Landkreis Anhalt-Bitterfeld, Burgenlandkreis, Landkreis Harz, Saalekreis und Salzland die Aufgaben als zugelassener kommunaler Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende wahr. Die hierfür zur Verfügung stehenden Mittel erhöhen die je Einwohner erhaltenen Einzahlungen und Auszahlungen.

Abbildung 6: Saldo laufende Rechnung nach Aufgaben-Regionen in 2019 und 2020 in Mio. €



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 7: Saldo laufende Rechnung nach Aufgaben-Regionen je Einwohner in 2019 und 2020



Quelle: eigene Darstellung

Alle Aufgabenregionen konnten im Jahr 2020 die Auszahlungen der laufenden Rechnung durch Einzahlungen decken.

Das beste Ergebnis erzielte nach dieser Darstellung die Region Anhalt-Bitterfeld mit einem Überschuss von 347 € je Einwohner, gefolgt von der Region Saale mit 297 € je Einwohner. Die Einzahlungen in der Region Anhalt-Bitterfeld waren dabei mit 2.706 € je Einwohner die viertniedrigsten aller Regionen. Das gute Ergebnis erzielte die Region, weil die Auszahlungen mit 2.359 € je Einwohner sogar die geringsten aller Regionen waren.

Dessau-Roßlau musste einen starken Einbruch der Einzahlungen (-281 € je Einwohner) hinnehmen. Allein die Gewerbesteuereinnahmen (brutto) gingen um 29 Mio. € (364 € je Einwohner) zurück. Außerdem musste die Stadt im Jahr 2020 fast 1,9 Mio. € (23 € je Einwohner) Gewerbesteuerumlage für das Jahr 2019 nachzahlen. Trotzdem erzielte sie noch ein positives Ergebnis i. H. v. 30 € je Einwohner.

Drei Regionen erzielten mit weniger als 2.700 € je Einwohner weit unterdurchschnittliche Einzahlungen. Dabei handelt es sich um die Regionen Mansfeld-Südharz, Jerichower Land und Wittenberg. Trotz dieser Finanzschwäche schafften sie es, im Saldo Überschüsse auszuweisen.

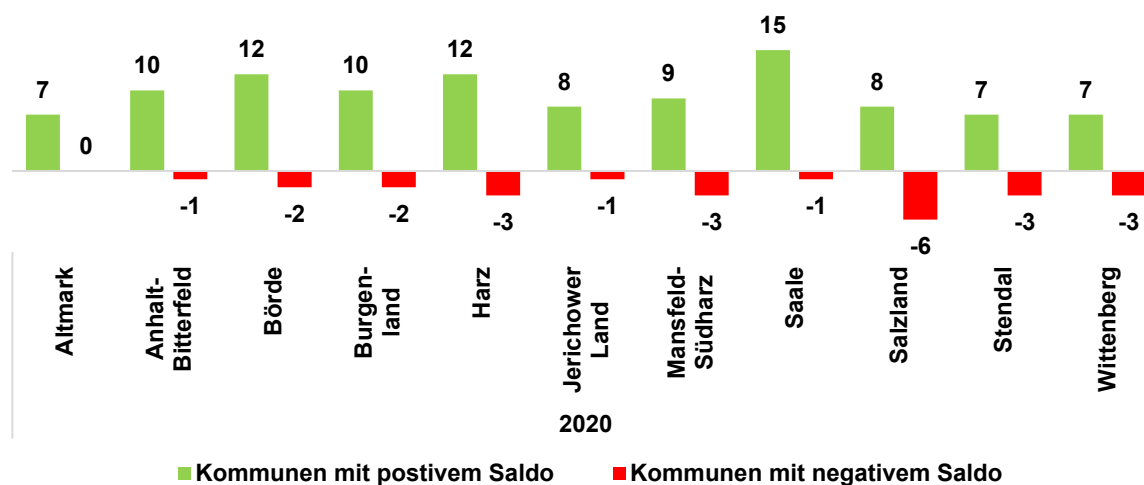
Besonders über dem Durchschnitt liegende Einzahlungen garantierten dabei keine besonders überdurchschnittlichen Überschüsse. So erwirtschafteten in den Regionen, denen mehr als 2.900 € je Einwohner zur Verfügung standen, lediglich die Aufgaben-Regionen Börde und Saale einen Überschuss i. H. v. mehr als 200 € je Einwohner.

Interessant ist auch die Betrachtung, wie viele Kommunen<sup>16</sup> in der jeweiligen Aufgaben-Region das Jahr 2020 mit positivem oder negativem Saldo abschlossen:

---

<sup>16</sup> In der Kassenstatistik werden die Kommunen nur bis zur Ebene der Verbandsgemeinden erfasst. Daher werden nur 133 Kommunen als statistische Einheiten betrachtet. Das sind die drei kreisfreien Städte, elf Landkreise und 119 kreisangehörige Einheitsgemeinden und Verbandsgemeinden.

**Abbildung 8: Kommunen in den kreislichen Aufgaben-Regionen mit positivem/negativem Saldo der laufenden Rechnung 2020**



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Wie die Darstellung zeigt, konnten nur 25 der betrachteten Kommunen die laufende Rechnung nicht ausgleichen. 106 Kommunen erzielten hingegen einen positiven Saldo. Dieser positive Saldo war in einzelnen Kommunen weit überdurchschnittlich hoch. So verzeichneten von den Kommunen, die eine Finanzausgleichsumlage<sup>17</sup> zahlten, die Gemeinde Barleben einen Überschuss i. H. v. 1.326 € je Einwohner, die Stadt Leuna 902 € je Einwohner und die Stadt Lützen 636 € je Einwohner. Auch Kommunen, die Schlüsselzuweisungen nach dem Finanzausgleichsgesetz erhielten, erzielten teils hohe Überschüsse. Dies betraf z. B. die Gemeinde Salzatal mit 504 € je Einwohner, die Gemeinde Petersberg mit 367 € je Einwohner und die Gemeinde Elsteraue mit 362 € je Einwohner.<sup>18</sup>

Besondere Schwierigkeiten bestehen in der Aufgaben-Region Salzland, in der 6 von 14 Kommunen (43 %) keinen Ausgleich erzielten. In der Aufgaben-Region Altmark hatten alle Kommunen positive Salden, in den Aufgaben-Regionen Anhalt-Bitterfeld, Jerichower Land und Saale war jeweils nur eine Kommune mit negativem Saldo zu verzeichnen.

### 2.2.3 Fazit laufende Rechnung

Der Überschuss aus den laufenden Verwaltungstätigkeiten der kommunalen Familie stieg trotz der pandemiebedingten wirtschaftlichen Schwierigkeiten im Jahr 2020 um 64 Mio. € auf 329 Mio. €. Mitursächlich hierfür waren die um mehr als 300 Mio. € höheren Zahlungen des

<sup>17</sup> § 12 Abs. 3 FAG.

<sup>18</sup> Auch die Stadt Bitterfeld-Wolfen erzielte mit 396 € je Einwohner einen überdurchschnittlich hohen Überschuss. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass sie im Jahr 2020 eine Bedarfszuweisung von mehr als 1 Mio. € (27 € je Einwohner) erhielt.

Landes<sup>19</sup> an die Kommunen, welche die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie teilweise überkompensiert haben. Dabei war das Mehr an Einnahmen nicht auf einige wenige Kommunen begrenzt. Alle Gebietskörperschaftsgruppen (kreisfreie Städte, Landkreise und kreisangehörige Gemeinden) und fast alle Aufgaben-Regionen (12 von 14) konnten Mehreinnahmen verbuchen. In der Folge konnten viele Kommunen ihre Überschüsse aus den laufenden Verwaltungstätigkeiten teilweise deutlich ausbauen. Besonders die Gebietskörperschaftsgruppen der Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden steigerten ihre Überschüsse deutlich um 42,6 % beziehungsweise 34,8 %. Bei den kreisfreien Städten musste nur die Stadt Dessau-Roßlau einen drastischen Rückgang des Überschusses um 95,1 % verbuchen. Dieser Rückgang wurde vor allem durch Mindereinnahmen verursacht. Insgesamt verbuchten 105 der 130 Kommunen (bis zur Ebene der Verbandsgemeinde) Überschüsse aus den laufenden Verwaltungstätigkeiten.

Zusammenfassend ist zu konstatieren, dass sich im Bereich der laufenden Verwaltungstätigkeiten der positive Trend der vergangenen Jahre auch in 2020 fortsetzte.

### **2.3 Entwicklung der Kapitalrechnung**

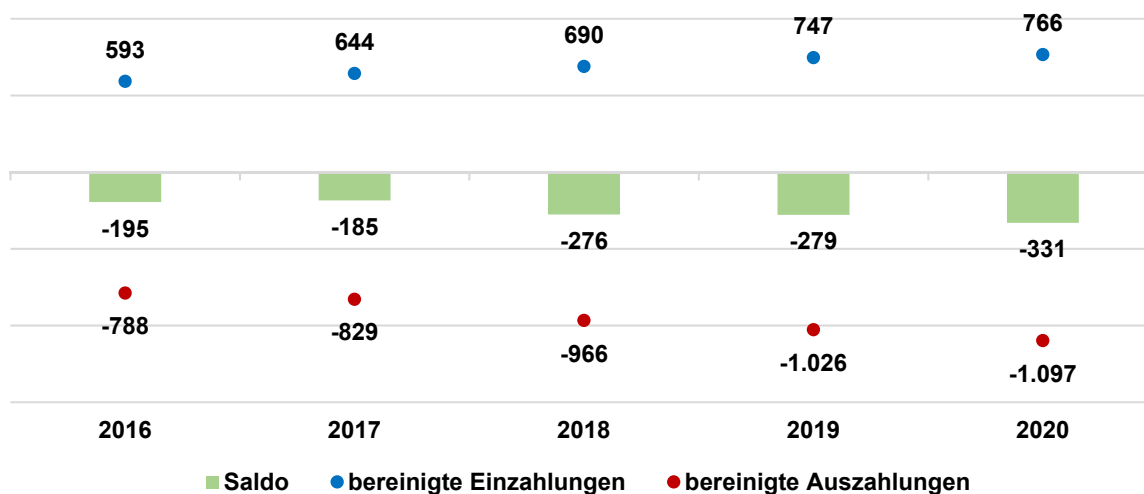
Grundlage für die öffentliche Aufgabenerfüllung ist die Infrastruktur. Diese zu erhalten, zu erneuern bzw. an den jeweiligen Bedarf anzupassen, ist eine wesentliche Aufgabe der Kommunen. Sofern diese Aufgabe nicht oder nicht mehr im erforderlichen Umfang wahrgenommen werden kann, wird die öffentliche Aufgabenerfüllung insgesamt mittel- bis langfristig gefährdet. Die Kapitalrechnung bildet die Einzahlungen und die Auszahlungen für Investitionen der Kommunen in der Kassenstatistik ab.

Im Betrachtungszeitraum weist die Kassenstatistik das in der folgenden Abbildung dargestellte Ergebnis für die Kapitalrechnung der Kommunen in Sachsen-Anhalt auf:

---

<sup>19</sup> In diesen Mitteln sind auch die vom Bund bereitgestellten Finanzhilfen enthalten.

**Abbildung 9: Entwicklung der bereinigten Ein- und Auszahlungen der Kapitalrechnung in Mio. €**



Quelle: eigene Darstellung

Die Salden der Kapitalrechnung waren im Betrachtungszeitraum durchweg negativ und bewegten sich in einer Bandbreite von -195 Mio. € im Jahr 2016 und -331 Mio. € im Jahr 2020. Die Auszahlungen für Vermögensveränderungen (Investitionen und Tilgung von Krediten) stiegen im Betrachtungszeitraum um 309 Mio. € und somit um fast 40 % an. Die zusätzlichen Förderprogramme (u. a. Kommunalpauschale)<sup>20</sup> machen sich hier ein- und auszahlungsseitig bemerkbar. Die Einzahlungen stiegen im Vergleich zum Vorjahr nur gering. Jedoch wurde ein hoher Betrag der zur Verfügung stehenden Fördermittel im Jahr 2020 nicht abgerufen. So standen den Kommunen z. B. im Rahmen des Förderprogramms „Digitalpakt Schule“ 25 Mio. € zur Verfügung. An die Kommunen ausgezahlt wurden im Jahr 2020 nur 3,75 Mio. €. <sup>21</sup> Zu berücksichtigen sind auch die Tilgungen im Kontext der STARK-Programme.<sup>22</sup>

### 2.3.1 Kapitalrechnung nach Gebietskörperschaftsgruppen

Wie bereits dargestellt, bildet die Kapitalrechnung die Finanzmittel ab, die vermögenswirksam werden. Wie in der laufenden Rechnung sind die wahrzunehmenden Aufgaben und deren Umfang bei Betrachtung der Gebietskörperschaftsgruppen kreisfreie Städte, Landkreise und kreisangehörige Gemeinden sehr unterschiedlich. Infrastruktur wie z. B. Straßen, Schulen,

<sup>20</sup> In den Haushaltsjahren 2020 und 2021 erhalten die Kommunen zusätzlich zur Investitionspauschale nach dem Finanzausgleichsgesetz jeweils 80 Mio. € als Kommunalpauschale. Damit stehen den Kommunen in beiden Jahren jeweils 205 Mio. € pauschal für Investitionen zur Verfügung. Diese können auch als Eigenmittel für andere Förderprogramme eingesetzt werden. Im Jahr 2019 wurden pauschal 145 Mio. € zur Verfügung gestellt.

<sup>21</sup> Vgl. Titelübersicht vorläufiger Abschluss 2020 vom 14. Januar 2021.

<sup>22</sup> Die Kommunen mussten bspw. für die Inanspruchnahme von STARK II zur Umschuldung in zinsgünstigere Darlehen eigene Beiträge aufbringen, um die staatliche Entschuldungshilfe zu bekommen. Inzwischen ist das Programm zwar ausgelaufen, allerdings sind die Auswirkungen immer noch vorhanden bzw. erkennbar. Auf den Abschnitt II.3 im vorliegenden Bericht wird verwiesen.



Sportanlagen, Kinder- und Kultureinrichtungen ist zur Verfügung zu stellen. Auch die Ausstattung der Verwaltung mit Technik bindet investive Mittel. Dieses unterschiedliche Aufgabenspektrum<sup>23</sup> spiegelt sich auch in der Summe der Auszahlungen der Gebietskörperschaftsgruppen und in den dafür zur Verfügung stehenden Finanzmitteln wider.

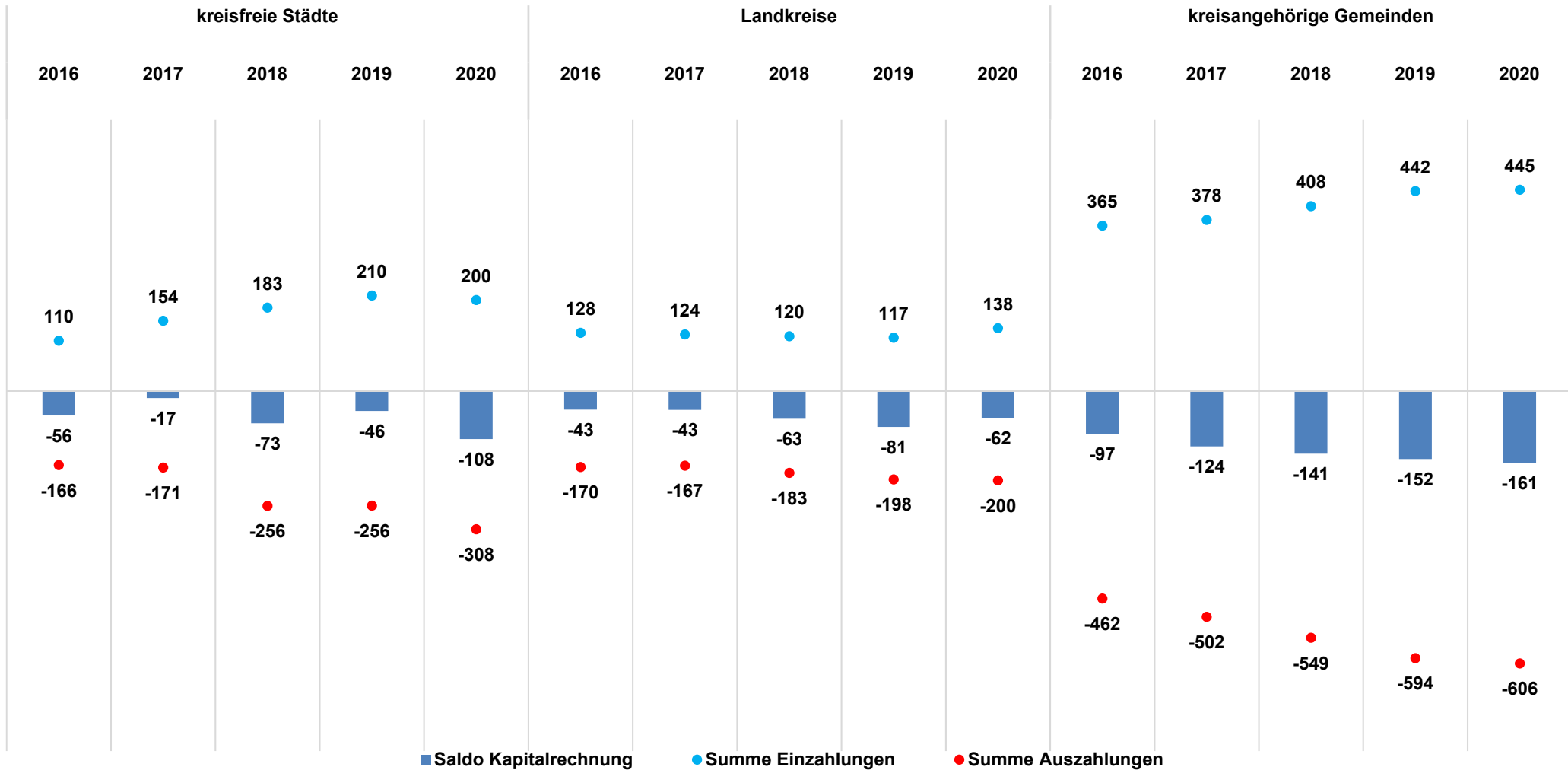
Allerdings haben die kreisfreien Städte aufgrund der oberzentralen Funktion auch für die Einwohner des Umlandes Einrichtungen zur Verfügung zu stellen. Andererseits muss in ländlichen Räumen die notwendige Infrastruktur zur Verfügung stehen.

Den gruppenbezogenen Saldo zeigt die Abbildung 10:

---

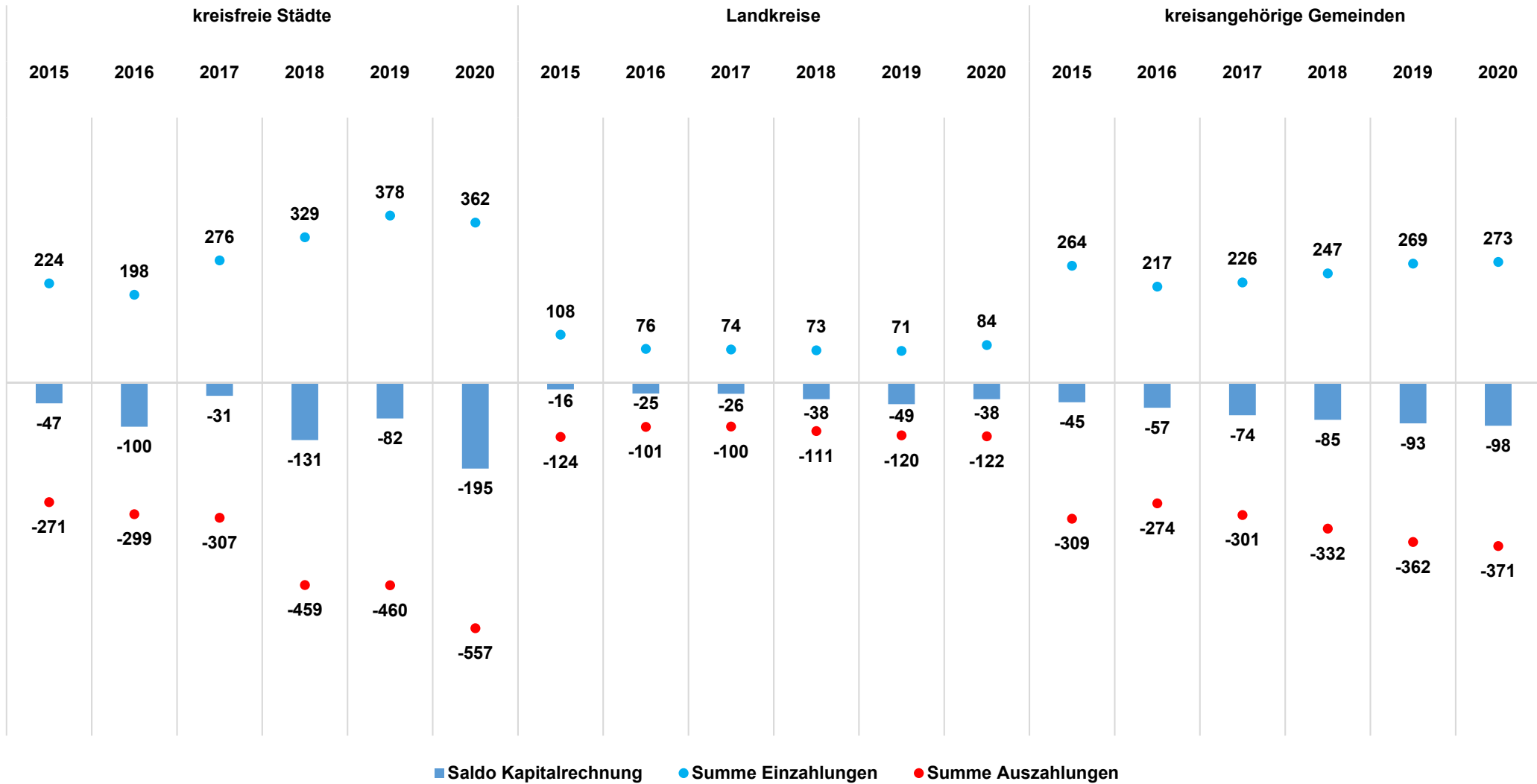
<sup>23</sup> So sind die Gemeinden/Verbandsgemeinden für Grundschulen, die Landkreise und kreisfreien Städte für Sekundarschulen und Gymnasien die gesetzlich zuständigen Schulträger. Die drei kreisfreien Städte sind Baulastträger für die Ortsdurchfahrten der Bundesstraßen.

Abbildung 10: Saldoentwicklung der Kapitalrechnung nach Gebietskörperschaftsgruppen in Mio. €



Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 11: Saldo Kapitalrechnung nach Gebietskörperschaften in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

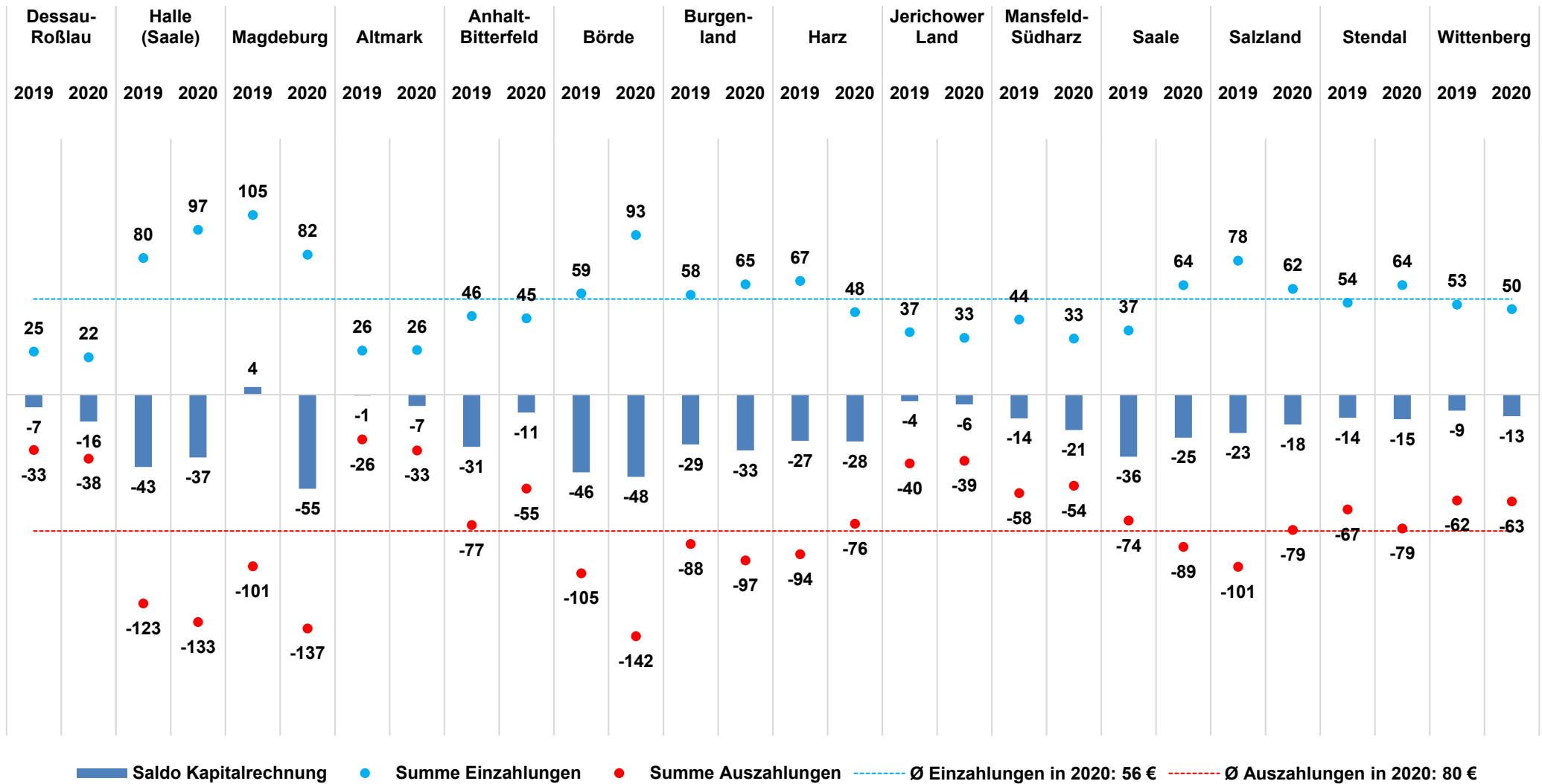
Das Defizit schwankte bei den kreisfreien Städten im Betrachtungszeitraum sehr stark und stieg auf 108 Mio. € an. Bei den kreisangehörigen Gemeinden erhöhte sich das Defizit kontinuierlich von 97 Mio. € auf 161 Mio. €. Bei den Landkreisen schwankte das Defizit, allerdings in einer geringeren Bandbreite als bei den kreisfreien Städten.

### **2.3.2 Kapitalrechnung nach Aufgaben-Regionen**

Die kreisfreien Städte haben in ihrem Gebiet für ihre Einwohner in etwa die gleiche Vermögensstruktur (unter anderem Infrastruktur, bewegliches Vermögen und Beteiligungen) zur Verfügung zu stellen und zu finanzieren wie die Landkreise und deren kreisangehörige Gemeinden zusammengenommen.

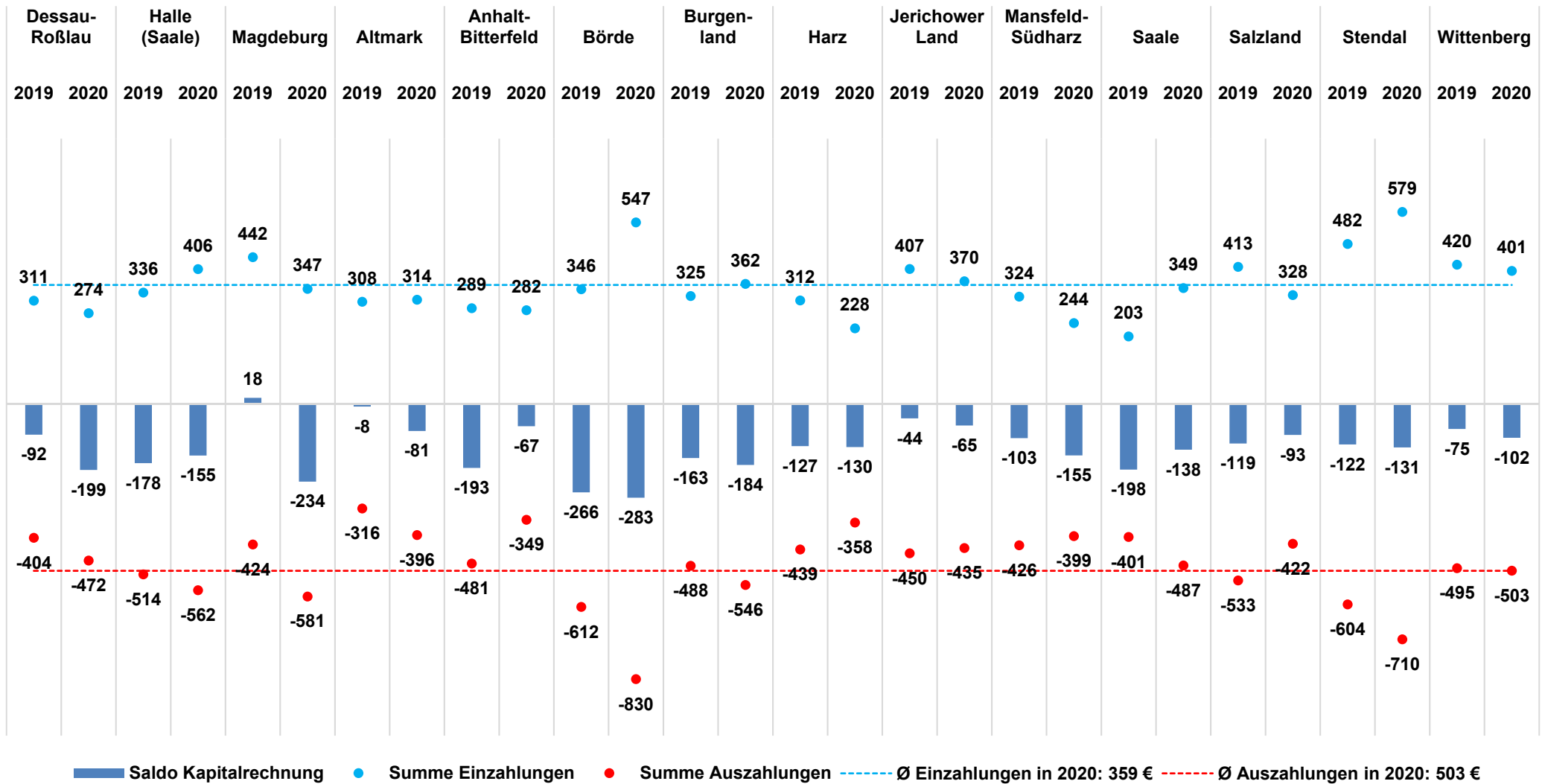
Bereinigt um die Zahlungen, die zwischen den Gemeinden und den Landkreisen erfolgen, lässt sich so vergleichbar machen, wie viele Mittel je Einwohner in einer Region für Investitionen zur Verfügung standen und ausgegeben wurden. Die folgenden Abbildungen zeigen die Kapitalrechnungen der Aufgabenregionen für das Jahr 2020 absolut und je Einwohner.

Abbildung 12: Saldo Kapitalrechnung nach Aufgaben-Region in 2019 und 2020 in Mio. €



Quelle: eigene Darstellung und Berechnung

Abbildung 13: Saldo Kapitalrechnung nach Aufgaben-Regionen je Einwohner in €



Quelle: eigene Berechnung

Zur Deckung der Defizite stehen den Regionen die Überschüsse der laufenden Rechnung, Kredite oder Rücklagen zur Verfügung. Kreditaufnahmen zur Zwischenfinanzierung, weil Fördermittel erst nach Vorlage und Prüfung der Verwendungsnachweise ausgezahlt werden, sind dabei unproblematisch. Für bedenklich halten wir jedoch, wenn die Kommunen notwendige Investitionen nur noch über neue Schulden finanzieren können. Die Kredite müssen neben der laufenden Investitionstätigkeit in den kommenden Jahren zurückgezahlt werden und belasten die Haushalte daher zusätzlich. Die derzeit noch sehr günstigen Finanzierungsbedingungen sollten über diese Verschiebung von Lasten auf künftige Generationen nicht hinwegtäuschen. Die Investitionstätigkeit der Kommunen ist sehr stark von Investitionszuweisungen und zweckgebundenen Zuwendungen des Landes abhängig. Insgesamt machten die Zuweisungen und Zuwendungen des Landes für kommunale Investitionen im Jahr 2020 deutlich mehr als 50 % der zur Verfügung stehenden kommunalen Einzahlungen der Kapitalrechnung aus. Bei den Gemeinden lag diese Quote bei fast 61 %, bei den Landkreisen bei fast 56 % und bei den kreisfreien Städten bei 57 %.

### **2.3.3 Fazit Kapitalrechnung**

Auch die investitionsbedingten Einzahlungen der Kommunen in Sachsen-Anhalt folgten einem positiven Trend. Im Betrachtungszeitraum stiegen die Einzahlungen um insgesamt 173 Mio. € auf 766 Mio. € in 2020. Auf das Jahr 2020 entfielen Mehreinnahmen von 19 Mio. €. Das Einnahmeplus war jedoch ungleich verteilt. Nur 5 der 14 Aufgaben-Regionen konnten Mehreinnahmen verbuchen, 8 Regionen verbuchten Mindereinnahmen. Eine Region blieb unverändert.

Die Salden der investitionsbedingten Ein- und Auszahlungen der Kommunen waren negativ. Das jährliche Defizit stieg um 71 Mio. € auf 331 Mio. €. Zur Deckung dieses negativen Saldos stehen die Überschüsse der laufenden Rechnung, Rücklagen und neue Kredite<sup>24</sup> zur Verfügung.

Insgesamt gaben in 2020 die Kommunen 1,097 Mrd. € für Investitionen und/oder die Tilgung von Krediten aus. Gemessen an den Gesamtausgaben war das ein Anteil von ca. 16 %.

Einen Anhaltspunkt, ob die Auszahlungen der Kapitalrechnung eher hoch oder niedrig sind, bietet ein Vergleich mit den Daten der Kassenstatistik der anderen Flächenländer.<sup>25</sup> Die Anteile

---

<sup>24</sup> Für die Finanzierung von Investitionen dürfen die Kommunen gem. § 108 KVG LSA Kredite aufnehmen. Gehen Fördermittel erst später ein, weil diese z. B. bei vielen EU-Förderprogrammen erst nach Vorlage und Prüfung der Verwendungsnachweise gezahlt werden, dürfen auch Liquiditätskredite gem. § 110 KVG LSA aufgenommen werden.

<sup>25</sup> DESTATIS. Statistisches Bundesamt: Finanzen und Steuern. Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts. 1. - 4. Vierteljahr 2020. Die in diesem Bericht verwendeten Daten weichen von den Statistischen Berichten im Land Sachsen-Anhalt leicht ab. Sie können gleichwohl zum Vergleich herangezogen werden.

liegen zwischen 8,5 % im Saarland und 24,2 % im Freistaat Bayern. In fünf Ländern investieren die Kommunen im Verhältnis weniger als in Sachsen-Anhalt.

Jedoch ist zu bemerken, dass eine valide Bewertung der Kapitalrechnung derzeit nicht abschließend möglich ist.

Aussagen zur notwendigen Investitionsquote, z. B. zur Aufrechterhaltung des Infrastrukturvermögens der Kommunen in Sachsen-Anhalt, sind gegenwärtig nicht möglich, da fast flächendeckend keine aktuellen Jahresabschlüsse vorliegen und somit auch keine verlässliche Abschreibungswerte. Zusätzlich gibt es einen hohen Korrekturbedarf der Werte von Vermögensgegenständen aus den Eröffnungsbilanzen. Wir verweisen an dieser Stelle auf unseren Beitrag im Abschnitt III.1 zum Stand der Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens in diesem Bericht.

Auch ein Vergleich mit vergangenen Jahren ist kein verlässlicher Indikator, da sich in der Kapitalrechnung nur die geplanten und auch durchgeführten sowie die zusätzlichen unabweisbaren Investitionen wiederfinden. Geplant werden Investitionen, wenn Geld zur Verfügung steht oder eine Investition tatsächlich nicht mehr aufgeschoben werden kann.

Ergänzend ist anzumerken, dass die Statistik auch keine Aussage darüber trifft, inwieweit durch die steigenden Ausgaben der Kapitalrechnung tatsächlich mehr Investitionsmaßnahmen durchgeführt wurden. Vielmehr können Ausgabesteigerungen auch durch Preissteigerungen verursacht sein.

## **2.4 Entwicklung der kommunalen Finanzrechnung**

Die Salden der laufenden Einnahmen und Ausgaben einerseits und der Kapitalrechnung andererseits fließen in den Gesamtsaldo der Finanzrechnung der Kommunen ein.

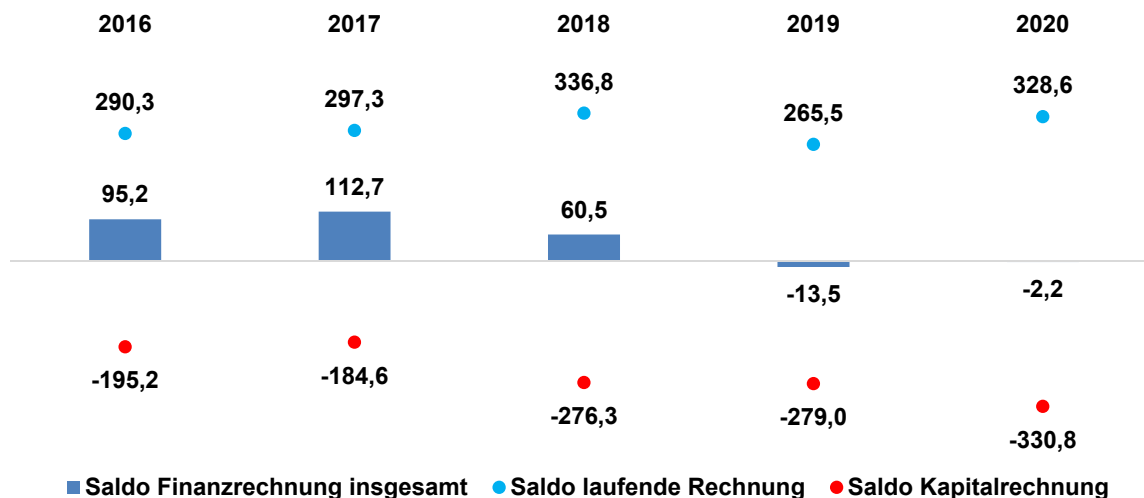
Die Finanzrechnung zeigt damit an, ob am Ende des Jahres in der Kommune Geld übrig war oder nicht. Reichen die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel nicht aus, alle Aufgaben der laufenden Verwaltungstätigkeit und der Investitionstätigkeit zu finanzieren, muss die Kommune sich das Geld borgen oder Rücklagen aufzehren. Für die Investitionen darf sie, wenn keine anderen Mittel (z. B. Zuwendungen oder Beiträge) zur Verfügung stehen, Kredite am Kapitalmarkt aufnehmen. Für die laufende Verwaltungstätigkeit stehen dagegen Liquiditätskredite zur Verfügung, deren Aufnahme allerdings nur kurzfristig zulässig ist.<sup>26</sup> Die Entwicklung des Gesamtsaldos der Finanzrechnung ist in der folgenden Abbildung dargestellt:

---

<sup>26</sup> Vgl. Abschnitt II.3.



Abbildung 14: Saldoentwicklung der kommunalen Finanzrechnung ab 2016 in Mio. €



Quelle: eigene Darstellung

Es ist der Abbildung zu entnehmen, dass die bereinigten Einzahlungen die bereinigten Auszahlungen der Kommunen in den Jahren 2016 bis 2018 überstiegen. Trotz der guten konjunkturellen Rahmenbedingungen und der dadurch stetig gestiegenen Einnahmen war bereits für das Jahr 2019 ein Defizit i. H. v. 13,5 Mio. € zu verzeichnen. Im Jahr 2020 konnte mit einem Defizit von 2,2 Mio. € fast der Ausgleich geschafft werden.

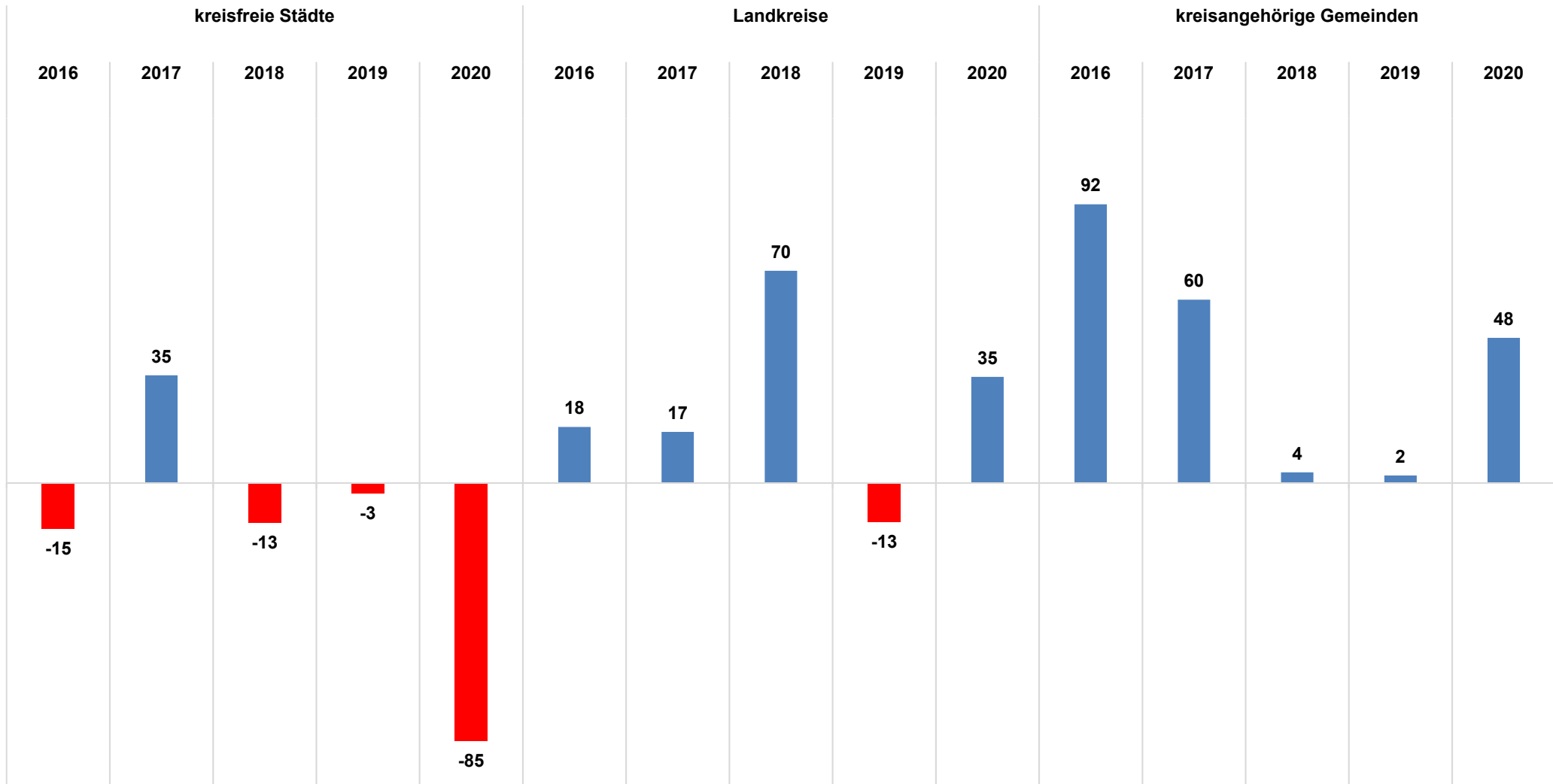
Betrachtet man die Gesamtauszahlungen der kommunalen Familie von fast 6,9 Mrd. €, wirkt dieses Defizit (0,03 %) vergleichsweise gering. Diese Darstellung darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass es auch in den Jahren, in denen insgesamt Überschüsse erzielt wurden, viele Kommunen mit beachtlichen Defiziten gab. Zu berücksichtigen ist, dass in diesem Betrachtungszeitraum die hohen Gewerbesteuereinnahmen der Stadt Lützen im Jahr 2016 fallen.<sup>27</sup> Nachdem der Gesamtsaldo 2017 ein Maximum erreichte, hat sich trotz der gestiegenen Einnahmen bedingt durch das Ausgabeverhalten ein Abwärtstrend entwickelt.

#### 2.4.1 Finanzrechnung nach Gebietskörperschaftsgruppen

Wie bei laufender Rechnung und Kapitalrechnung sind die Salden und deren Entwicklung in der Finanzrechnung bei den einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen höchst unterschiedlich:

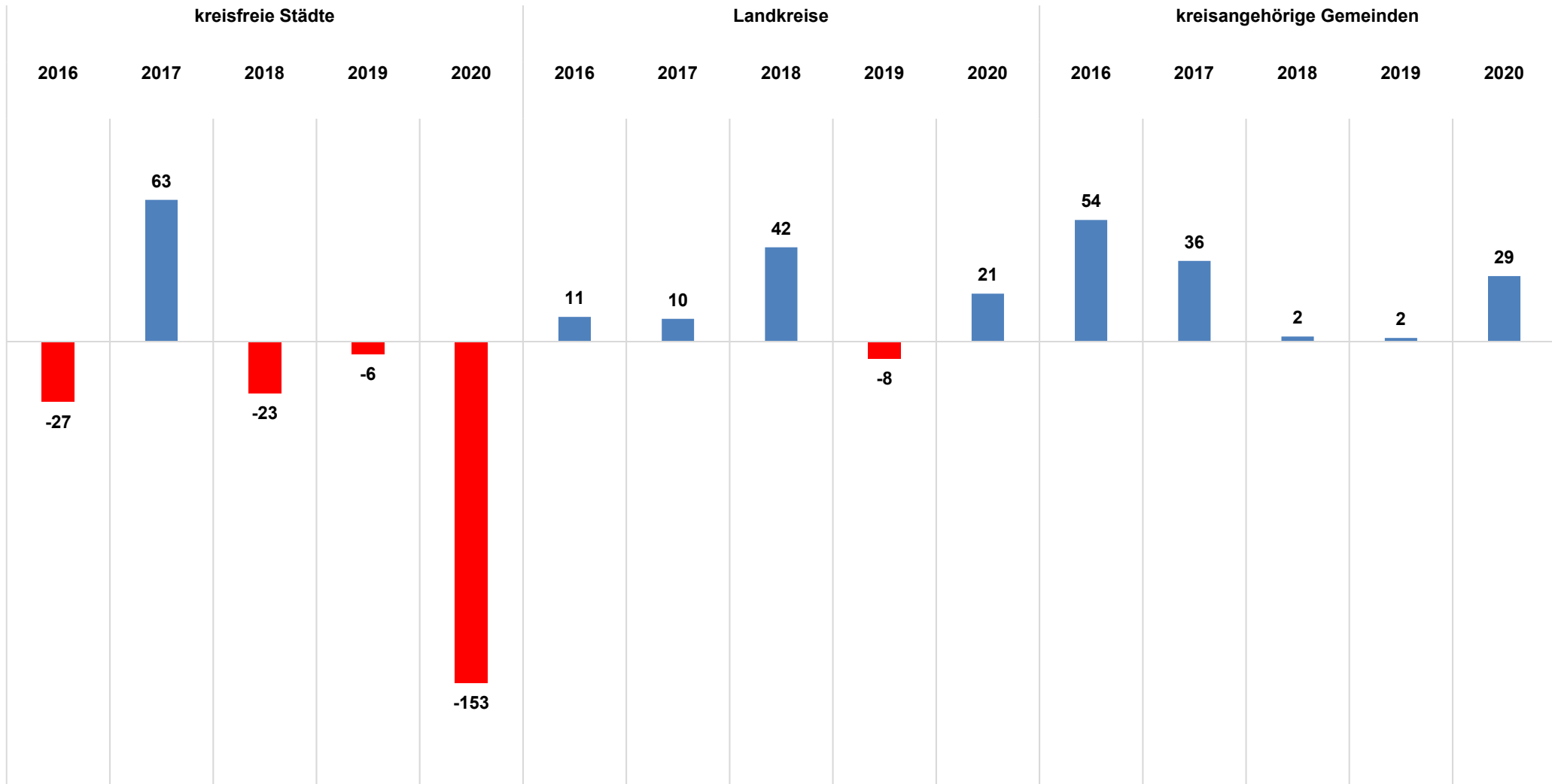
<sup>27</sup> Der Landesrechnungshof hat die Ursachen und diesen Effekt ausführlich in seiner Beratenden Äußerung 2020 (§ 88 Abs. 2 LHO) - Lage der Kommunalfinanzen – LT-Drs. 7/6687 vom 8. Oktober 2020 – im Folgenden „Kommunalfinanzbericht 2020“ – beschrieben.

Abbildung 15: Saldoentwicklung der kommunalen Finanzrechnung nach Gebietskörperschaftsgruppen in Mio. €



Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 16: Saldoentwicklung der kommunalen Finanzrechnung nach Gebietskörperschaftsgruppen in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

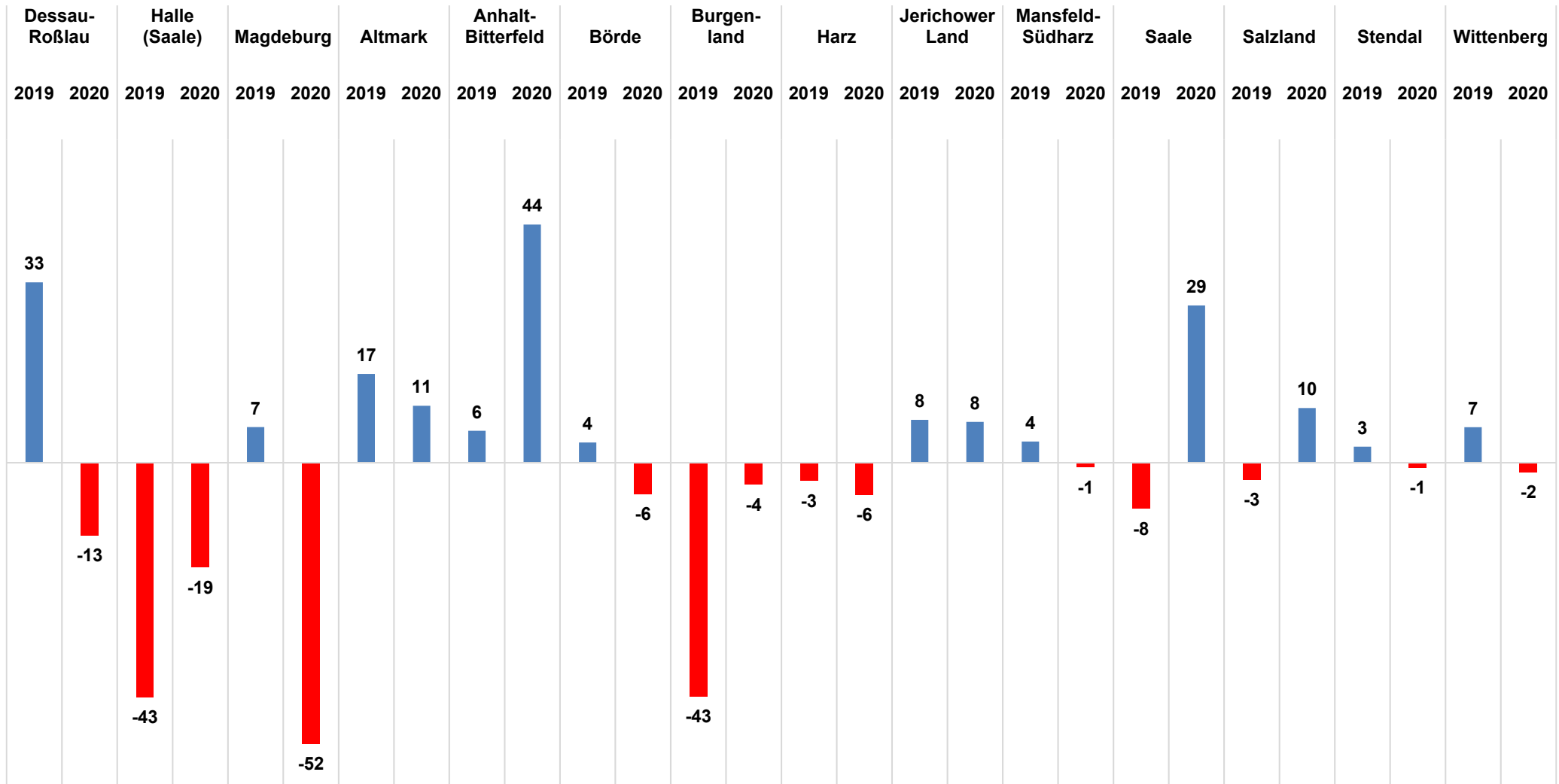
Bei der Betrachtung der Ergebnisse nach Gebietskörperschaftsgruppen sticht besonders heraus, dass das Ergebnis bei den kreisfreien Städten mit Ausnahme des Jahres 2017 durchweg negativ war. Im Jahr 2020 war dabei sogar ein regelrechter Absturz auf fast -85 Mio. € zu verzeichnen.

Demgegenüber profitierte der kreisangehörige Raum vom umgestellten Finanzierungssystem, insbesondere vom neuen FAG. Die positiven Ergebnisse der kreisangehörigen Gemeinden, die im Zeitraum 2016 bis 2020 durchweg einen positiven Saldo aufzeigen konnten, führten durch die Kreisumlage auch zu einer verbesserten finanziellen Lage der Landkreise.

#### **2.4.2 Finanzrechnung nach Aufgaben-Regionen**

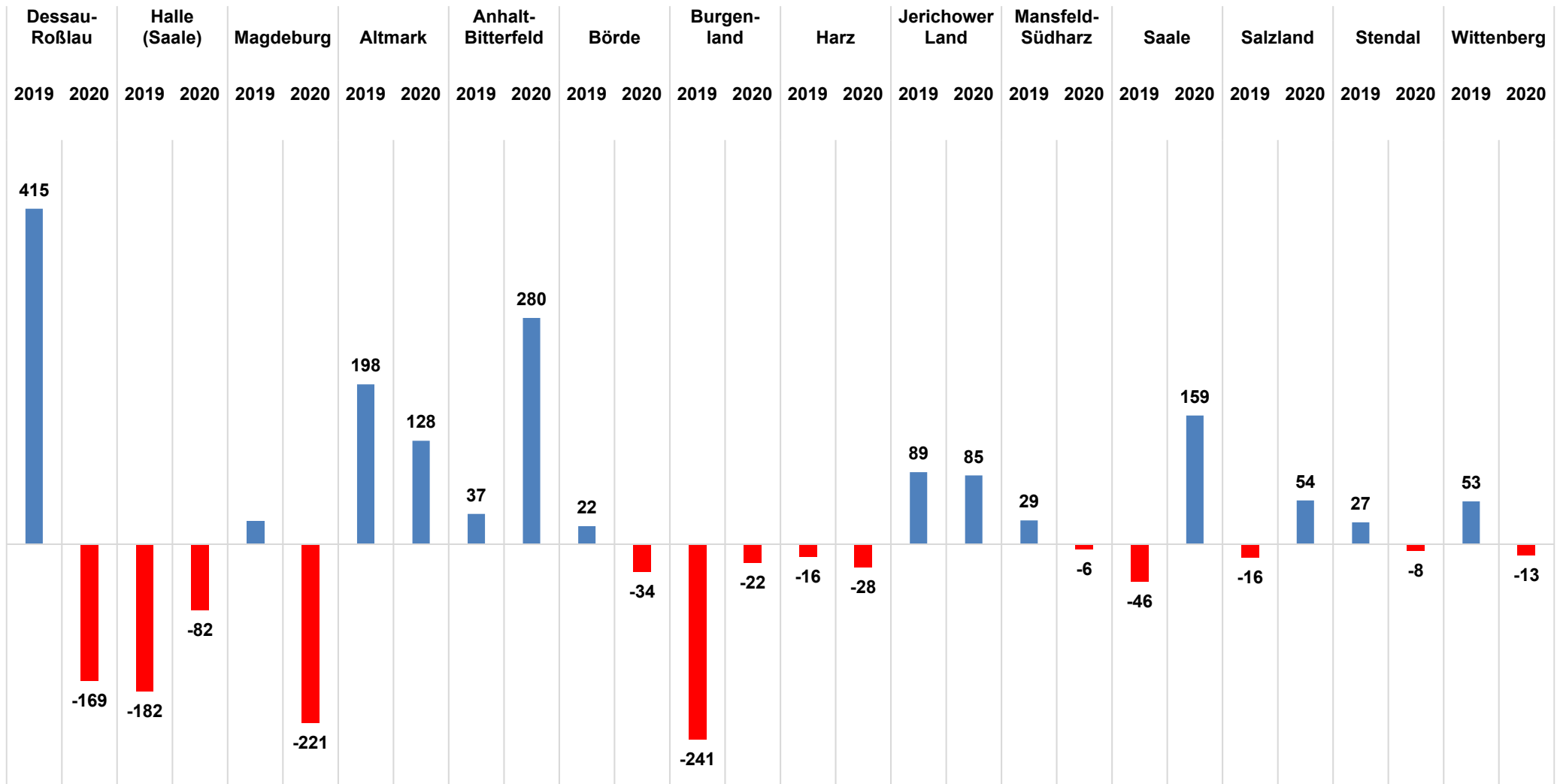
Ein differenzierteres Bild zeigt sich wieder durch die Betrachtung der Regionen nach Aufgaben. Die folgende Abbildung zeigt, dass nur 5 der 14 betrachteten Regionen im Jahr 2020 (nach 9 im Jahr 2019) insgesamt einen positiven Saldo der Finanzrechnung erreichten.

Abbildung 17: Saldo Finanzrechnung nach Aufgaben-Regionen in Mio. €



Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 18: Saldo Finanzrechnung nach Aufgaben-Regionen je Einwohner in €

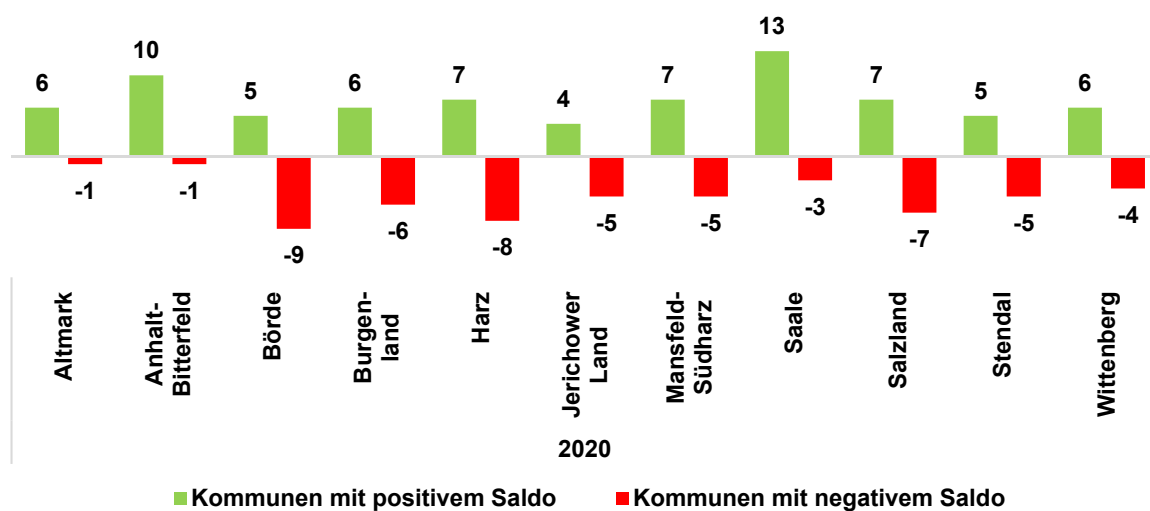


Quelle: eigene Darstellung

Dabei fallen die hohen negativen Beträge in den drei kreisfreien Städten besonders auf. Bei der Stadt Dessau-Roßlau fiel das Ergebnis sogar um 584 € je Einwohner schlechter aus als 2019. Das schlechteste Ergebnis der kreisfreien Städte erzielte absolut die Landeshauptstadt Magdeburg mit -221 € je Einwohner.

Interessant ist auch hier die Betrachtung, wie viele Kommunen in der jeweiligen Aufgaben-Region das Jahr 2020 mit positivem oder negativem Saldo abschlossen. In der Region Altmark ist z. B. nur eine Kommune (von 7) defizitär, in der eigentlich strukturstarken Börde sind es sogar 9 (von 14). Insgesamt schafften 76 Kommunen den Ausgleich beziehungsweise verbuchten sogar Überschüsse, 57 Kommunen mussten dagegen mit Defiziten umgehen.

**Abbildung 19: Kommunen in den kreislichen Aufgaben-Regionen mit positivem/negativem Saldo der Finanzrechnung 2020<sup>28</sup>**



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

### 2.4.3 Fazit kommunale Finanzrechnung

Insgesamt betrachtet ist die Entwicklung der Einnahmen der Kommunen in Sachsen-Anhalt im Betrachtungszeitraum positiv. Die Einnahmen stiegen um 675 Mio. € auf 6,884 Mrd. € in 2020. Auf das Jahr 2020 entfiel eine Steigerung von 229 Mio. €. Das Defizit von 2,2 Mio. € wirkt in Anbetracht der Gesamtausgaben von 6,886 Mrd. € als Punktlandung. Dabei bestätigt sich eine wichtige Feststellung unseres Vorjahresberichts zur Lage der Kommunalfinanzen; ein wesentliches Problem ist die Binnenverteilung des FAG. Während einige Kommunen hohe

<sup>28</sup> Die kreisfreien Städte werden hier nicht mit betrachtet.

Überschüsse erzielen, haben andere Kommunen hohe Defizite. Z. B. verbuchen die Gebietskörperschaften der Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden einen Überschuss von insgesamt 82,7 Mio. €, wohingegen die kreisfreien Städte ein Defizit von insgesamt 84,9 Mio. € verzeichnen müssen. Nur fünf Aufgaben-Regionen erzielen Überschüsse, neun müssen mit einem Defizit umgehen. Bei den einzelnen Kommunen ist das Bild unterschiedlich. Insgesamt schafften 57 % der Kommunen den Ausgleich beziehungsweise verbuchen sogar Überschüsse, 43 % der Kommunen mussten dagegen Defizite verbuchen.

Es ist Aufgabe des Landesgesetzgebers, mit dem Finanzausgleichsgesetz für eine andere Binnenverteilung zu sorgen, um den finanzschwächeren Kommunen eine angemessene Finanzausstattung zu gewähren. Die dauerhaft besonders hohen Überschüsse in der sehr inhomogenen Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden bedürfen dabei einer gesonderten Betrachtung. Diese Ergebnisse stehen auch im Widerspruch zu den wiederholten Rufen nach mehr Geld für alle Kommunen. Eine andere Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel könnte dabei schon vielen finanzschwächeren Kommunen helfen.

### **3 Entwicklung und Struktur der kommunalen Verschuldung**

Um die Finanzlage der kommunalen Familie besser bewerten zu können, muss die Struktur der kommunalen Verschuldung mitbetrachtet werden.

In den kommunalen Schulden stecken die zur Finanzierung von Investitionen aufgenommenen Kredite (Investitionskredite) und die zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe genutzten Liquiditätskredite<sup>29</sup>, die in der öffentlichen Diskussion überwiegend als Kassenkredite bezeichnet werden. Außerdem können Kassenkredite der Zwischenfinanzierung im investiven Bereich dienen, wenn für den jeweiligen Zweck vorgesehene Einzahlungen erst später zu erwarten sind. Dies ist z. B. bei den meisten EU-Förderprogrammen der Fall.

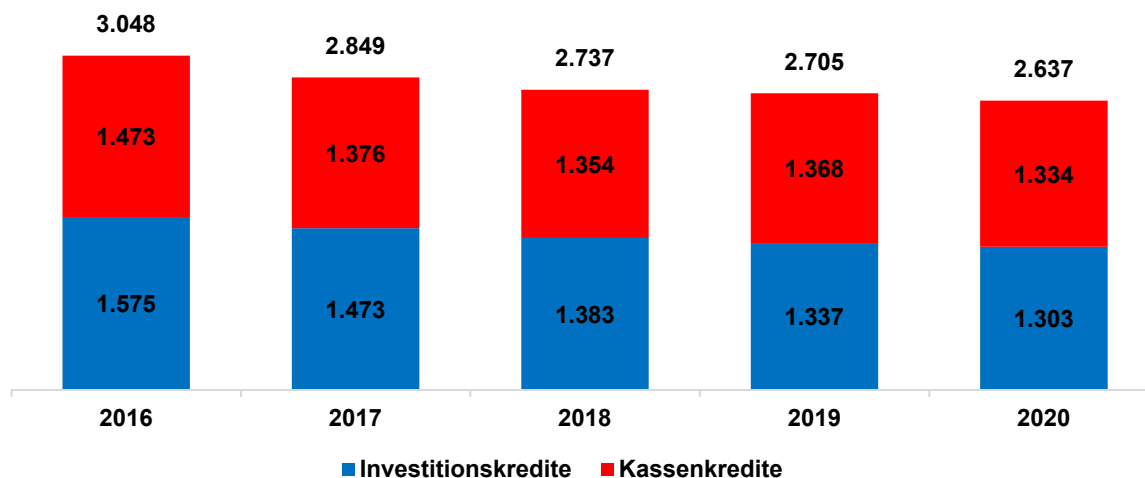
Zum 31. Dezember 2020 betrug der Schuldenstand der kommunalen Kernhaushalte in Sachsen-Anhalt insgesamt rund 2,6 Mrd. €. Das waren 68 Mio. € (2,5 %) weniger als im Vorjahr. Im Vergleich zum Jahr 2016 sank die Verschuldung um 411 Mio. € (13,5 %). Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der kommunalen Verschuldung im Land Sachsen-Anhalt:

---

<sup>29</sup> § 110 KVG LSA verwendet den Begriff der Liquiditätskredite. In der öffentlichen Diskussion wird überwiegend der Begriff Kassenkredit verwendet, der deswegen im weiteren Text Verwendung findet.



**Abbildung 20: Entwicklung der Kommunalverschuldung in Mio. €**



Quelle: eigene Darstellung

Aus der Abbildung wird deutlich, dass im Betrachtungszeitraum die Gesamtverschuldung der Kommunen in Sachsen-Anhalt sukzessive gesunken ist.

Auch die kurzfristige Verschuldung (Kassenkredite) konnte verringert werden, verharrt aber auf einem hohen Stand. Dieser hohe Stand macht Kommunen für Zinsrisiken anfällig.<sup>30</sup> Des Weiteren gelten Kassenkredite als ein aussagekräftiger Indikator für strukturelle kommunale Haushaltsschwierigkeiten. Wenn es einer Kommune nicht gelingt, ihre Kassenkredite kurzfristig zurückzuzahlen, summieren sich die Fehlbeträge vergangener Haushaltsjahre. Kassenkredite dürfen nach § 110 KVG LSA zwar zur Überbrückung vorübergehender Zahlungsschwierigkeiten verwendet werden, jedoch nicht zur dauernden Finanzierung von Ausgaben.

Nach unserer Einschätzung sind strukturelle Haushaltsdefizite der maßgebliche Grund für die hohen Kassenkredite in Sachsen-Anhalt. Dies haben wir bereits an anderen Stellen mehrfach ausführlich dargestellt.<sup>31</sup>

### **3.1 Verschuldung nach Gebietskörperschaftsgruppen**

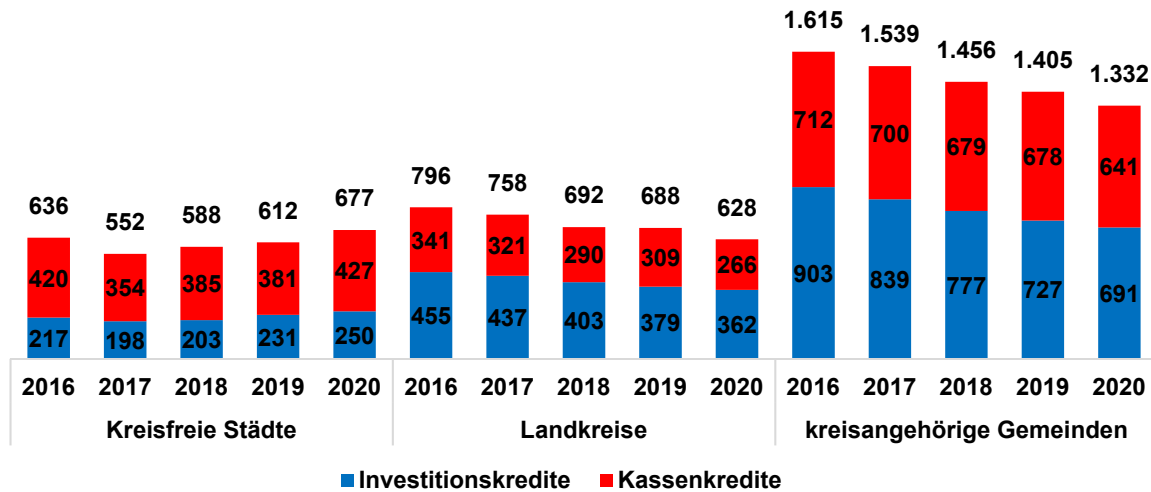
Der unterschiedliche Aufgabenumfang der Gebietskörperschaftsgruppen führt dazu, dass in unterschiedlichem Maße auf Kredite zur Finanzierung der Aufgaben zurückgegriffen wurde.

<sup>30</sup> Investitionskredite unterliegen als langfristige Kredite überwiegend einer Zinsbindung. Diese besteht für Liquiditätskredite häufig nicht. Steigen die Zinsen auf dem Geldmarkt, steigen auch die Zinsen für die Liquiditätskredite. Ein Zinsanstieg um einen Prozentpunkt würde bei dem derzeitigen Bestand an Liquiditätskrediten von 1,334 Mrd. € 13,34 Mio. € höhere Zinsaufwendungen pro Jahr bedeuten.

<sup>31</sup> Dies erfolgte z. B. im Jahresbericht 2016, Teil 2 und im Kommunalfinanzbericht 2020.

Der Anteil der Schulden nach Gebietskörperschaften, deren Struktur und Entwicklung ist in der folgenden Abbildung dargestellt:

**Abbildung 21: Entwicklung der Kommunalverschuldung nach Gebietskörperschaftsgruppen in Mio. €**



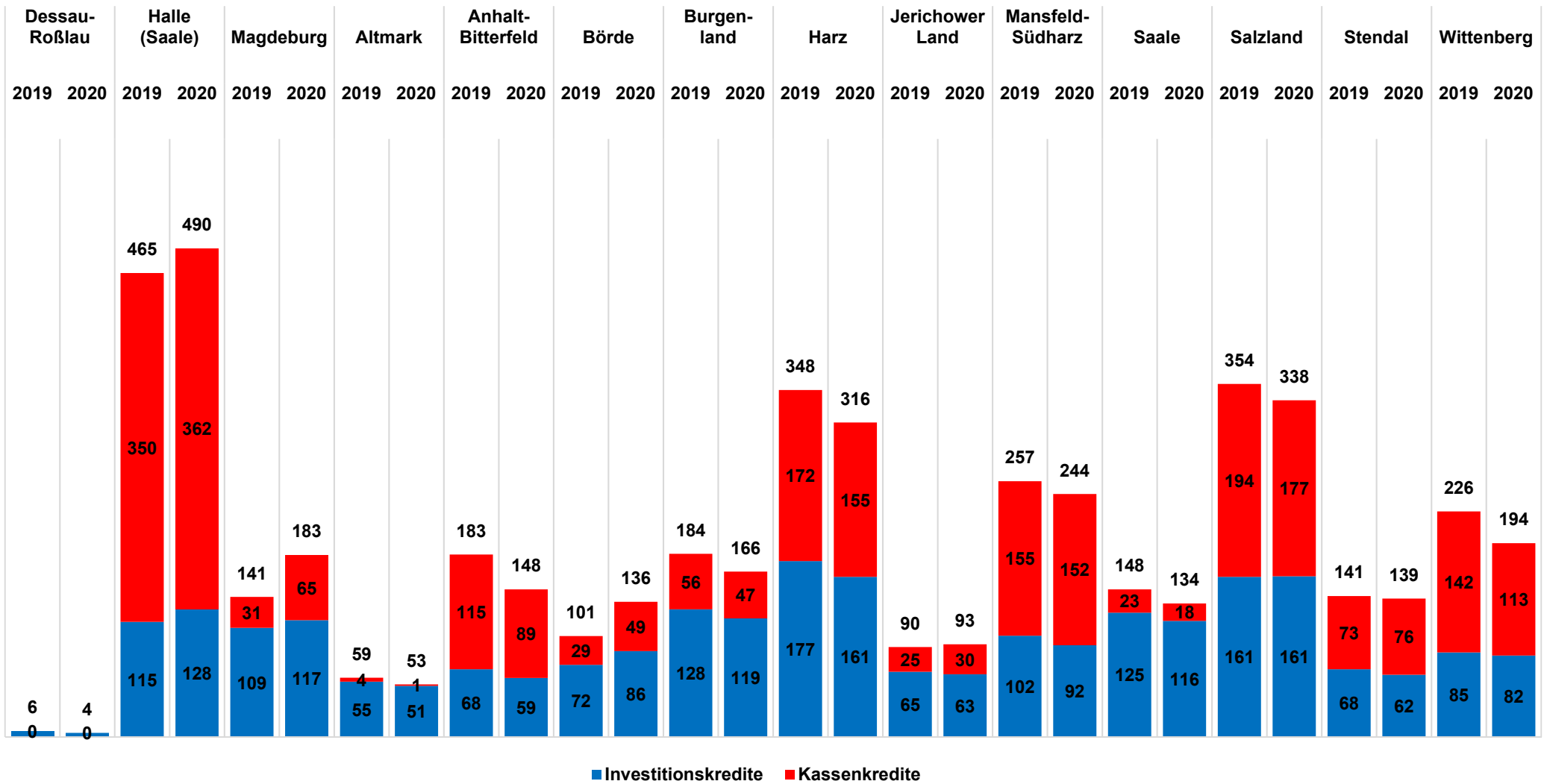
Quelle: eigene Darstellung

Wie bereits dargestellt, ist die Gesamtverschuldung insgesamt gesunken. Allerdings war bei den kreisfreien Städten ein erneuter Anstieg der Schulden um 65 Mio. € gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen. Landkreise und kreisangehörige Gemeinden konnten ihre Schulden in diesem Zeitraum hingegen deutlich reduzieren.

### 3.2 Verschuldung nach Aufgaben-Regionen

Analog der Vorgehensweise bei den Darstellungen der Ein- und Auszahlungen kann auch bei der kommunalen Verschuldung in Sachsen-Anhalt eine Einteilung der Kommunen nach Aufgaben in Regionen vorgenommen werden. Die folgende Abbildung zeigt die Gesamtverschuldung der Aufgaben-Regionen in Sachsen-Anhalt:

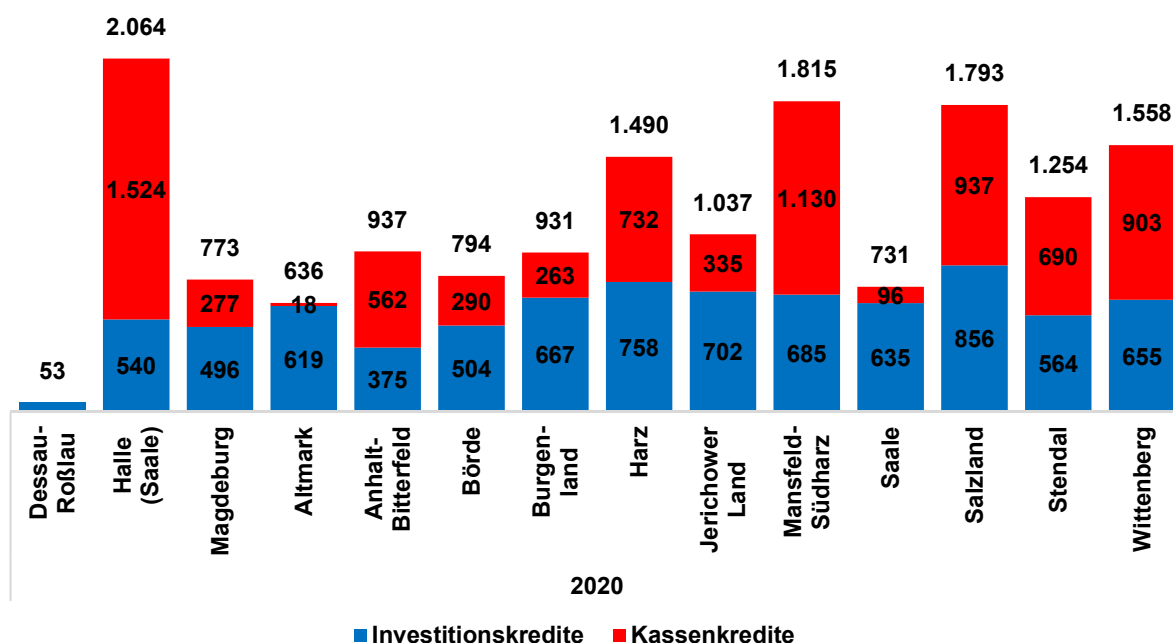
Abbildung 22: Verschuldung nach Aufgaben-Regionen in Mio. €



Quelle: eigene Darstellung

Die kreisfreie Stadt Halle (Saale) hat mit 490 Mio. € die höchste Gesamtverschuldung der Kommunen in Sachsen-Anhalt. Bei der isolierten Betrachtung der Kassenkredite hat gleichfalls die kreisfreie Stadt Halle (Saale) den höchstens Bestand von 362 Mio. €. Das entspricht 27 % der gesamten kommunalen Kassenkredite in Sachsen-Anhalt. Zusammen mit den Aufgaben-Regionen Salzland (177 Mio. €) und Harz (155 Mio. €) vereinen diese drei Regionen 694 Mio. € (52 %) der gesamten kommunalen Kassenkredite in Sachsen-Anhalt auf sich (vgl. Abbildung 22).

**Abbildung 23: Verschuldung nach Aufgaben-Regionen je Einwohner in €**



Quelle: eigene Darstellung

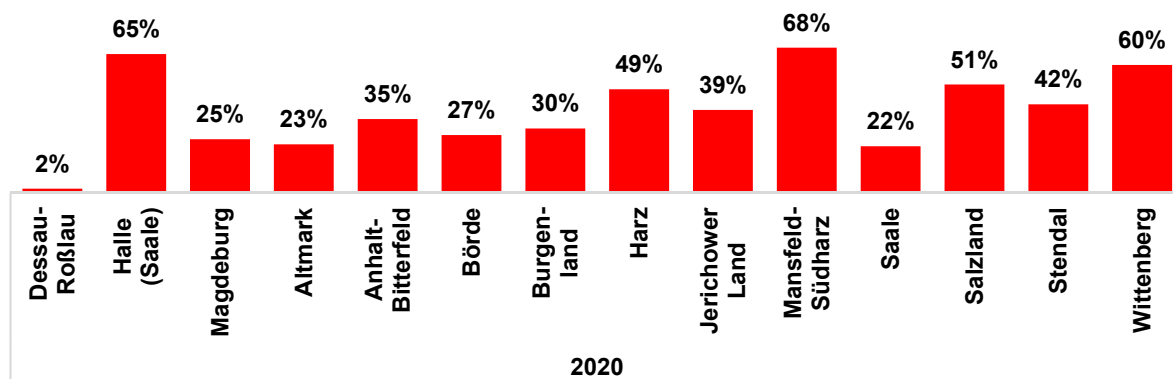
Um die Verschuldung der kommunalen Regionen in Sachsen-Anhalt untereinander besser bewerten zu können, ist diese je Einwohner zu betrachten.

Die kreisfreie Stadt Halle (Saale) ist mit 2.067 € Schulden je Einwohner (Vorjahr 1.953 €) Schlusslicht. Die Regionen Mansfeld-Südharz mit 1.818 € je Einwohner (Vorjahr 1.890 €) und Salzland mit 1.797 € je Einwohner (Vorjahr 1.866 €) folgen der kreisfreien Stadt Halle (Saale). Während in der Stadt Halle (Saale) trotz des Überschusses der laufenden Rechnung neben den Investitionskrediten auch die Liquiditätskredite stiegen, konnten die beiden anderen Aufgaben-Regionen ihre Verschuldung insgesamt verringern.

Wir haben zusätzlich untersucht, in welchem Verhältnis die Schuldenstände der Regionen zu den Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zum 31. Dezember 2020 standen. Aus den Einzahlungen der laufenden Rechnung sind die Mittel für die Rückführung der

Investitionskredite und der Kassenkredite grundsätzlich bereitzustellen. Die folgende Abbildung zeigt den Grad der Verschuldung nach Aufgaben-Regionen im Verhältnis zu ihren Einzahlungen für das Jahr 2020.

**Abbildung 24: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen der Aufgabenregionen**



Quelle: eigene Darstellung

Aus der Darstellung ist ersichtlich, dass vier (Vorjahr fünf) der 14 Aufgaben-Regionen eine Verschuldungshöhe aufweisen, die 50 % der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit überschreiten. Spitzenreiter ist die Aufgaben-Region Mansfeld-Südharz mit einem Verschuldungsgrad von 68 % (Vorjahr 72,2 %).

Wir weisen darauf hin, dass die Betrachtung der Regionen eine Aggregation darstellt.

Höhere Schulden im Vergleich zum Jahr 2019 hatten 43 Kommunen, niedrigere Schulden 89 Kommunen. Während 44 Kommunen ihre Liquiditätskredite reduzieren konnten, stiegen diese bei 40 Kommunen an. Absolute Ausnahme ist die Stadt Braunsbedra, die weder Investitions- noch Kassenkredite hat.

Nur zur Einordnung und zum Vergleich weisen wir darauf hin, dass der Schuldenstand des Landes um ein Vielfaches höher ist als der der Kommunen. Der Schuldenstand je Einwohner betrug zum 31. Dezember 2020 rund 9.345 €. Der Verschuldungsgrad im Verhältnis zum Gesamtvolumen des Haushaltes 2020 erreichte fast 165 %.

### 3.3 Fazit kommunale Verschuldung

Im Jahr 2020 ist es den Kommunen gelungen, die Gesamtverschuldung leicht um 64 Mio. € auf 2,637 Mrd. € zu senken. Im Betrachtungszeitraum sank die Verschuldung um 411 Mio. €. Auffällig und besorgniserregend ist nach wie vor der hohe Anteil an Kassenkrediten von fast 51 %.<sup>32</sup>

Im Vergleich der 13 Flächenländer belegen die Kommunen Sachsen-Anhalts mit 51 % Kassenkreditanteil an der Gesamtverschuldung den letzten Platz. Der Durchschnitt der Flächenländer liegt bei insgesamt 29 %. Dieses ist ein Indiz dafür, dass die Kommunen in einigen anderen Bundesländern Kassenkredite vorwiegend bestimmungsgemäß nur zur Überbrückung von kurzfristigen Liquiditätsengpässen sowie zur Zwischenfinanzierung einsetzen.

Die Unterstützung des Landes durch das seit 2009 existierende STARK II-Programm wirkt weiterhin fort und half beim Abbau der Investitionskredite.

Die Verschuldung in der kommunalen Familie ist dabei sehr heterogen. Viele Aufgaben-Regionen haben Verschuldungsgrade von deutlich unter 50 %. Einzelne Aufgaben-Regionen und einige Kommunen im Land sind hoch verschuldet. Z. B. entfallen 1,388 Mrd. € (53 %) auf nur vier Aufgaben-Regionen [Halle (Saale), Harz, Mansfeld-Südharz, Salzland]. Allein die Stadt Halle (Saale) stand Ende 2020 für 490 Mio. € (19 %) der kommunalen Schulden und verbuchte trotz Mehreinnahmen von 72 Mio. € einen Schuldenaufwuchs von 25 Mio. € (12 Mio. € Kassenkredite, 13 Mio. € Investitionskredite). Der stetige Aufwuchs der Kassenkredite signalisiert ein strukturelles Haushaltsdefizit. Der Anteil der Kassenkredite an der Gesamtverschuldung der Stadt betrug Ende 2020 74 %.

Aufgrund der kaum verbesserten Lage einiger Aufgaben-Regionen sind unsere Hinweise und Forderungen aus unserem Vorjahresbericht zur Lage der Kommunalfinanzen weiterhin aktuell. Der leichte Rückgang des Gesamtbetrags der kommunalen Kassenkredite ist keine Trendwende. Diese Einschätzung berücksichtigt einerseits die ungewöhnlich lange Hochkonjunkturphase der letzten Jahre und den Umstand, dass diese äußerst günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sich in Folge der Corona-Krise verschlechtert haben. Andererseits ist zu

---

<sup>32</sup> Neben dem Spitzenwert Sachsen-Anhalts weisen auch die Kommunen in Rheinland-Pfalz (48 %), im Saarland (47 %), in Nordrhein-Westfalen (44 %) sowie in Mecklenburg-Vorpommern (42 %) einen besonders hohen Anteil an Kassenkrediten an der Gesamtverschuldung auf. Dieses weist darauf hin, dass die Kommunen in diesen Ländern und insbesondere in Sachsen-Anhalt die Kassenkredite zur langfristigen Ausgabenfinanzierung und deshalb nicht bestimmungsgemäß nutzen – ein Indiz für strukturelle Haushaltsschwierigkeiten der Kommunen in diesen Ländern. Der Anteil in Bayern (1 %), Thüringen (2 %), Sachsen (4 %), Hessen (4 %) und Baden-Württemberg (5 %) ist besonders niedrig. (eigene Berechnung auf Basis der Statistik: „Vorläufiger Schuldenstand des öffentlichen Gesamthaushaltes – Fachserie 14 Reihe 5.2 – 4. Vierteljahr 2020, Tabelle 9: Schuldenstand der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände am 31. Dezember 2020 nach Ländern und Art der Schulden“ des Statistischen Bundesamtes)

beachten, dass vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung<sup>33</sup> der damit verbundene Rückgang der Erwerbsbevölkerung in Sachsen-Anhalt die zukünftigen kommunalen Einnahmen negativ beeinflussen wird.<sup>34</sup> Aus unserer Sicht besteht zur Rückführung der hohen Kassenkredite einiger Kommunen keine Alternative. Ziel muss es sein, die kommunale Selbstverwaltung aus eigener kommunaler Kraft aufrecht zu erhalten. Das trifft insbesondere zu, da nach unserer Einschätzung, aufgrund der Verschuldung des Landes (Verschuldungsgrad 165 % Ende 2020) und der drohenden erheblichen Neuverschuldung des Landes, kein Spielraum für eine weitere Unterstützung mit Landesmitteln besteht.

Dennoch bereitgestellte finanzielle Hilfen des Landes oder des Bundes, insbesondere für den Abbau der Altschulden, müssen an Gegenleistungen der Kommunen geknüpft sein. Sie müssen einhergehen mit priorisierten Konsolidierungsanstrengungen zum Abbau struktureller Haushaltsdefizite, die von den Kommunalaufsichtsbehörden streng überwacht werden. Ansonsten kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Kommunen mittelfristig wieder vor den gleichen finanziellen Problemen stehen.

Auch Gesetz- und Verordnungsgeber sind gefordert, mehr Transparenz für die Haushaltsaufstellung und die Haushaltsabrechnung zu sichern. Bereits in unserem Vorjahresbericht zur Lage der Kommunalfinanzen haben wir darauf hingewiesen, dass derzeit keine Abbildung von Kassenkrediten in der Planung des kommunalen Finanzhaushalts erfolgt, sondern nur in der Finanzrechnung. Aus Transparenzgründen und unter Steuerungsaspekten (insbesondere für die kommunale Vertretung) empfehlen wir, die Betrachtung der Kassenkredite bereits bei der Planung des Finanzhaushaltes zu berücksichtigen.

Liquiditätskredite stellen nach der Systematik des kommunalen Haushaltsrechts nur kurzfristig liquide Mittel zur Finanzierung von Auszahlungen bereit. Die dauerhafte Finanzierung von Aufgaben über Liquiditätskredite verstößt gegen diesen Grundsatz und ist daher rechtswidrig.

Für eine Rückführung des Bestandes an Liquiditätskrediten und somit zur Herstellung rechtskonformer Zustände sind zunächst die erforderlichen formalen Voraussetzungen zu schaffen. Umsetzungsvorschläge finden sich ausführlich in unserem Kommunalfinanzbericht 2020.

---

<sup>33</sup> Gemäß einer aktuellen Pressemitteilung vom 9. Juli 2021 des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt wird die Bevölkerung Sachsen-Anhalts im Vergleich zum 31. Dezember 2019 bis ins Jahr 2035 um weitere 13 % auf 1.901.254 Einwohner/-innen (EW) zurückgehen. Voraussichtlich im Jahr 2030 würde die derzeitige Bevölkerung von knapp 2,2 Mio. unter die Grenze von 2 Mio. EW fallen. Vgl. Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt; Pressemitteilung vom 9. Juli 2021, „Sachsen-Anhalt mit weniger als 2 Mill. Einwohnerinnen und Einwohnern im Jahr 2035“: <https://statistik.sachsen-anhalt.de/themen/bevoelkerung-erwerbstaetigenrechnung-mikrozensus-freiwillige-haushalterhebungen/bevoelkerung/bevoelkerungsprognose/>

<sup>34</sup> Vgl. Drygalla, A.; Heinisch, K.; Holtemöller, O.; Lindner, A.; Wieschemeyer, M.; Zeddies, G.: Hohes öffentliches Defizit nicht nur wegen Corona – Mittelfristige Handlungsmöglichkeiten für den Staat, in: Konjunktur aktuell, Jg. 8 (4), 2020.

## **4 Ausblick**

Die Abhängigkeit der Steuereinnahmen von der Wirtschaftskraft sollte allen im Jahr 2020 schmerzhaft in Erinnerung gerufen worden sein.

Im Zeitraum 2016 bis 2019 entwickelten sich die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zunächst sehr gut. Im zehnten Jahr in Folge wuchsen die deutsche Wirtschaft und dementsprechend auch die kommunalen Steuereinnahmen. Der Einbruch der Wirtschaftsleistung infolge der Corona-Pandemie ging erwartungsgemäß mit sinkenden Steuereinnahmen einher. Die an dieser Stelle zu beantwortende Frage lautet: Wann erreichen die Wirtschaftsleistung und somit die Steuereinnahmen das Niveau vor der Pandemie?

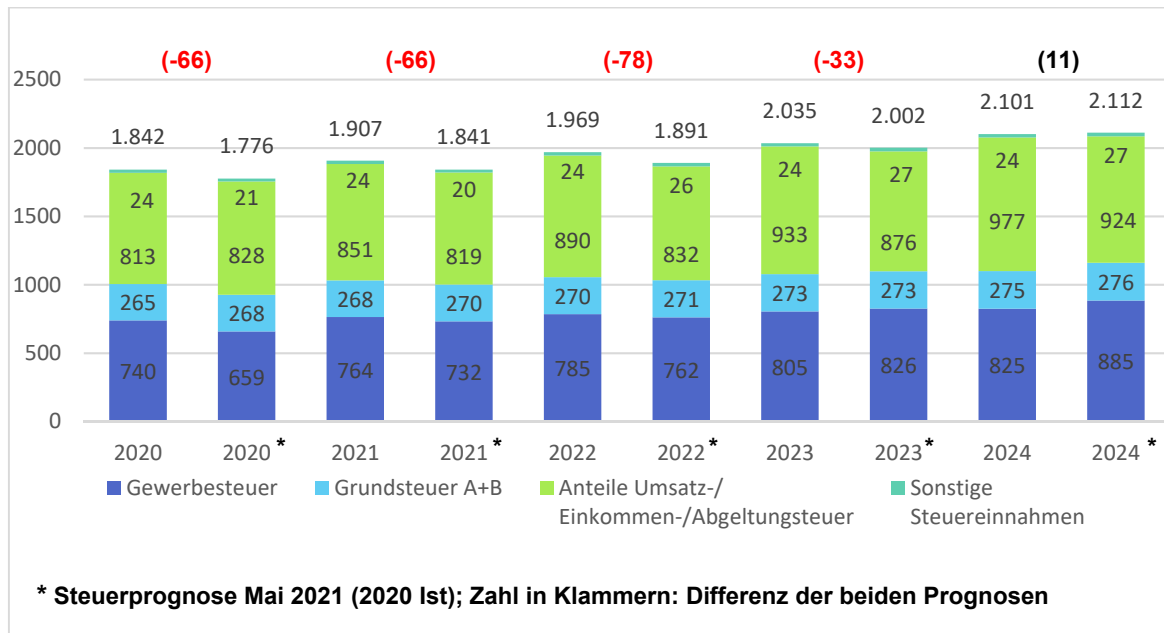
Die Konjunkturprognosen für Deutschland für die Jahre 2021 und 2022 schwanken stark zwischen 3 % (Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut) und 4,5 % für 2021 sowie 3 % (Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut) bis 5,2 % (Bundesbank) für 2022. Die Bundesregierung geht von einem Wirtschaftswachstum von 3,5 % für 2021 beziehungsweise 3,6 % für 2022 aus. Das Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung in Halle (IWH) erwartet eine (...) „Normalisierung des Wirtschaftslebens“ für 2021 und somit auch des Konsumverhaltens, wovon „insbesondere der Einzelhandel, das Gastgewerbe und andere Anbieter von Freizeitaktivitäten“ (...) profitieren werden. Es geht von einer vollständigen Normalisierung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten bis Ende 2022 aus. Das IWH weist jedoch darauf hin, dass auch in Deutschland das Wachstum durch Lieferengpässe, hohe Rohstoffpreise (Inflation) und dem Risiko einer erneuten Ausbreitung des Corona-Virus bedroht ist.

### **4.1 Vergleich der Steuerprognosen November 2019 und Mai 2021**

Die voraussichtliche weitere Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen wird durch zwei jährliche Steuerschätzungen im Frühjahr und im Herbst prognostiziert. Dabei werden auch regionalisierte Steuerschätzungen erstellt. Nach der Steuerschätzung aus dem Oktober 2019 sollte sich das kommunale Steueraufkommen in Sachsen-Anhalt insgesamt positiv entwickeln. Der aktuelle Einbruch der Wirtschaftsleistung in Folge der Corona-Pandemie hat jedoch erhebliche negative Auswirkungen. Der Arbeitskreis Steuerschätzung hatte infolgedessen im Mai 2021 versucht, die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die kommunalen Steuereinnahmen zu berücksichtigen. Dieser kommt zu folgendem Ergebnis:



**Abbildung 25: Vergleich der kommunalen Steuerprognosen  
November 2019 und Mai 2021 in Mio. €**



Quelle: eigene Darstellung, Quelle Landtag von Sachsen-Anhalt, ADRs. 7/FIN/176, Anlage 1 c vom 7. November 2019<sup>35</sup> und ADRs. 7/FIN/257, Anlage 1 c vom 31. Mai 2021<sup>36</sup>

Die Steuerschätzer gehen weiter von reduzierten Steuereinnahmen aus, die sich mindestens bis ins Jahr 2023 erstrecken.

Dabei sollen die geschätzten Steuereinnahmen der Kommunen bereits im Jahr 2022 mit 1,891 Mrd. € die tatsächlichen Steuereinnahmen im Jahr 2019 (1,877 Mrd. €) wieder überschreiten. Damit wird deutlich, dass trotz der schlechter gewordenen Rahmenbedingungen die Steuereinnahmen wieder dauerhaft steigen sollen, allerdings von einem etwas geringeren Ausgangsniveau. Die prognostizierten Einbrüche betreffen die von der Konjunktur stark abhängigen Gewerbesteuern und die Gemeindeanteile an Umsatz-, Einkommen- und Abgeltungssteuer. Die Prognose fällt im Vergleich zur Steuerschätzung im September 2020 jedoch positiver aus.

## 4.2 Demographische Entwicklung

An dieser Stelle möchten wir auf eine nach unserer Auffassung noch größere Herausforderung als die Corona-Pandemie für die kommunale Familie, ihre Strukturen und ihre Finanzierung in Sachsen-Anhalt hinweisen: die demographische Entwicklung.

<sup>35</sup> Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 5. November 2019: Ergebnisse der Oktober-Steuerschätzung 2019 für die Jahre 2019 bis 2024.

<sup>36</sup> Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 29. Mai 2021: Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung 2021.

Die Bevölkerung in Sachsen-Anhalt wird im Vergleich zum 31. Dezember 2019 bis ins Jahr 2035 um weitere 13 % auf 1.901.254 Einwohner zurückgehen. Voraussichtlich im Jahr 2030 würde die derzeitige Bevölkerung von knapp 2,2 Mio. unter die Grenze von 2 Mio. Einwohner fallen.<sup>37</sup> Hierbei wird die Einwohnerzahl Deutschlands in diesem Zeitraum mehr oder weniger konstant bleiben (ca. 83 Mio. Einwohner).<sup>38</sup> Gemäß einer älteren Veröffentlichung des Instituts der Deutschen Wirtschaft in Köln<sup>39</sup> aus dem Jahr 2017 sowie einer Veröffentlichung des Berlin Instituts für Bevölkerung und Entwicklung<sup>40</sup> aus dem Jahr 2019 geht die Bevölkerung in den fünf ostdeutschen Flächenländern insgesamt in diesem Zeitraum zurück. Der Bevölkerungsrückgang ist dabei in Sachsen-Anhalt am stärksten (IWK: 10,6 % zwischen 2015 und 2035 und lt. Berlin Institut 16 % zwischen 2017 und 2035).

Bei abnehmender Bevölkerung wird sich hierbei zusätzlich der Anteil der älteren Bevölkerung in Sachsen-Anhalt erhöhen und das Durchschnittsalter von 47,4 Jahren in 2019 auf 49,1 Jahren im Jahr 2035 steigen. Dieses geht einher mit einer entsprechenden Abnahme des Anteils der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Der sogenannte Altenquotient<sup>41</sup> steigt in diesem Zeitraum von 0,40 auf 0,59<sup>42</sup>.

Der Rückgang der Bevölkerung und des Anteils Sachsens-Anhalts an der Gesamtbevölkerung sowie insbesondere der Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wird die Finanzausstattung der kommunalen Familie in Sachsen-Anhalt negativ beeinflussen. Deswegen muss die Zeit nach der Corona-Krise konsequent genutzt werden, um die kommunale Familie demographiesicher aufzustellen. Dabei dürfen die Kommunen sich nicht allein auf die staatlichen Fiskalprogramme des Landes oder des Bundes verlassen. Schlanke (effektive und effiziente) kommunale Haushalte sind kein Selbstzweck, sondern Werkzeuge für die Aufrechterhaltung der kommunalen Selbstverwaltung. Auch die Struktur der kommunalen Familie in Sachsen-Anhalt sollte dabei nicht außer Acht gelassen werden. Ziel muss es sein, nicht weniger öffentliche Aufgaben wahrzunehmen, sondern die Lebensverhältnisse in Sachsen-Anhalt gleichwertig zu gestalten.

---

<sup>37</sup> Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt; Pressemitteilung vom 7. September 2021, „Sachsen-Anhalt mit weniger als 2 Mill. Einwohnerinnen und Einwohnern im Jahr 2035“: <https://statistik.sachsen-anhalt.de/themen/bevoelkerung-erwerbstaetigenrechnung-mikrozensus-freiwillige-haushaltserhebungen/bevoelkerung/bevoelkerungsprognose/>.

<sup>38</sup> Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung; Newsletter Ausgabe 241 vom 5. April 2019 „Geteiltes Land“: <https://www.berlin-institut.org/newsletter/detail/geteiltes-land>.

<sup>39</sup> Institut der Deutschen Wirtschaft in Köln: IW-Trends 3.2017 „Bevölkerungsentwicklung in den deutschen Bundesländern bis 2035“: <https://www.iwkoeln.de/studien/bevoelkerungsentwicklung-in-den-deutschen-bundeslaendern-bis-2035-357919.html>.

<sup>40</sup> Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung; Newsletter Ausgabe 241 vom 5. April 2019 „Geteiltes Land“: <https://www.berlin-institut.org/newsletter/detail/geteiltes-land>.

<sup>41</sup> Der Altenquotient setzt die nicht mehr erwerbsfähigen Personen im Rentenalter mit Beginn des 67. Lebensjahr ins Verhältnis zu den Personen im erwerbsfähigen Alter zwischen 20 und unter 67 Lebensjahren. Er gibt an, wie viele Personen ab 67 Lebensjahre pro 1 Person zwischen 20 und unter 67 Lebensjahren in der Gesellschaft leben.

<sup>42</sup> Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt; 7. Regionalisierte Bevölkerungsprognose Sachsen-Anhalt – Annahmen und Ergebnisse; <https://statistik.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Landesamter/StaLa/startseite/Themen/Bevoelkerung/Berichte/Bevoelkerungsprognose/4S036-Methodenbericht-A.pdf>.

Besonders die Kommunen sind aufgefordert, ihre Anstrengungen bei der kommunalen Finanzsteuerung und insbesondere die bestehenden erheblichen Reserven bei dem Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente zu intensivieren. Das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (kommunale Doppik) stellt hierfür das Fundament dar. Leider sind dessen Umsetzung und die Aktualität der Jahresabschlüsse der Kommunen in Sachsen-Anhalt nicht akzeptabel (siehe auch unseren Beitrag im Abschnitt III. 1 „Quo Vadis NKHR? Das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen darf nicht zum Schrecken ohne Ende werden!“ in diesem Bericht).

## **5 Fazit Kommunalfinanzen**

**Der Bund und das Land kompensierten die Folgen des Einbruchs der Wirtschaftsleistung aufgrund der Corona-Pandemie in 2020 großzügig. Als Resultat stiegen die Einnahmen der kommunalen Familie weiter deutlich um 229 Mio. € auf insgesamt rund 6,9 Mrd. € an. Die Mehreinnahmen wirkten sich positiv auf den Saldo der kommunalen Finanzrechnung aus. So verringerte sich das Defizit auf rund 2,2 Mio. €. Es wirkt vor dem Hintergrund des genannten Gesamtvolumens als sehr gering.**

**Ein großes Problem ist weiterhin die Binnenverteilung innerhalb des FAG. So stehen hohe Überschüsse eines Teils der Kommunen hohen Defiziten eines anderen Teils der kommunalen Familie gegenüber. Durch eine effektivere Binnenverteilung könnte man bereits mit der aktuellen Finanzausgleichsmasse vielen finanzschwachen Kommunen helfen.**

**Der Gesamtschuldenstand sank um 64 Mio. € auf 2,6 Mrd. € in 2020. Das ist positiv. Jedoch ist der hohe Anteil von Kassenkrediten (51 %) besorgniserregend, da er ein Indiz für strukturelle Defizite innerhalb der kommunalen Kernhaushalte darstellt. Des Weiteren entsteht aufgrund des kurzfristigen Charakters von Kassenkrediten ein höheres Zinsänderungsrisiko für die Kommunen. Auch bei der Verschuldung war die Situation innerhalb der kommunalen Familie sehr unterschiedlich. So entfällt ein Großteil der Schulden auf nur vier Aufgaben-Regionen.**

**War die Höhe der Finanzausgleichsmasse für eine angemessene Finanzierung der Kommunen geeignet? Diese Frage lässt sich nach wie vor, aufgrund der prekären Situation bei den kommunalen Jahresabschlüssen und des teilweise hohen Korrekturbedarfs bei den Eröffnungsbilanzen, nur zum Teil beantworten. Betrachtet man das geringe Defizit der Finanzrechnung (2,2 Mio. €) und das nach unserer Auffassung hohe**

Konsolidierungspotenzial einiger Kommunen (bis zu 1.000 € je Einwohner Unterschied in der Ausgabenstruktur der laufenden Verwaltung), war die Finanzmasse insgesamt auskömmlich. Sie muss jedoch gerechter verteilt werden. Allerdings reicht der Blick auf die Kassenstatistik allein für die Beantwortung dieser Frage nicht aus.

Zu berücksichtigen ist, dass die Finanzrechnung nur die Kernhaushalte der Kommunen betrachtet. Nebenhaushalte<sup>43</sup>, z. B. durch Beteiligungen, die auch viele Aufgaben für die Kommunen erfüllen, werden nicht erfasst. Aufgrund nicht ausreichender Prüfungsrechte stehen auch dem Landesrechnungshof in diesem Bereich nur eingeschränkte Informationen zur Verfügung.

Würde eine bloße Erhöhung der Finanzausgleichsmasse finanzschwachen Kommunen helfen? Die reine Erhöhung der Finanzausgleichsmasse würde bei der jetzigen Binnenverteilung im FAG zu einer weiteren Stärkung der finanzstarken Kommunen führen, jedoch nicht zu einer ausreichenden Stärkung finanzschwacher Kommunen.

Würde ein Hilfsprogramm zur Kassenkreditentschuldung sinnvoll sein? Die oft diskutierte bloße Entlastung der Kommunen mittels Übernahme der Kassenkredite durch das Land und/oder den Bund würde nichts an der strukturellen Schiefelage vieler kommunaler Haushalte ändern. Die Übernahme kommunaler Altschulden ist nur dann nachhaltig, wenn vorher die Ursachen für deren Entstehung beseitigt wurden.

Abschließend ist anzumerken, dass trotz der verbesserten Finanzsituation der kommunalen Familie im Betrachtungszeitraum (seit 2016) kein grundlegender struktureller und nachhaltiger Wandel gelungen ist. Der Landesrechnungshof stellt fest, dass es dem Land nicht gelungen ist, mit Hilfe seiner Kommunalaufsicht und der ihr zur Verfügung stehenden aufsichtsrechtlichen Mittel die vergangene ungewöhnlich langandauernde Phase des wirtschaftlichen Wachstums für notwendige und nachhaltige Veränderungen zu nutzen. Die demographische Entwicklung wird die Kommunen dauerhaft vor neue finanzielle Herausforderungen stellen. Das Land und die Kommunen werden einer erneuten Konsolidierungs- und Struktur-Debatte innerhalb der kommunalen Familie nicht aus dem Weg gehen können. Künftige positive Rahmen- und Refinanzierungsbedingungen nach der Pandemie müssen konsequent zum Abbau der Verschuldung, insbesondere der Kassenkredite, genutzt werden.

---

<sup>43</sup> In der Finanzstatistik wird für den öffentlichen Bereich der Begriff Extrahaushalte verwendet. Extrahaushalte sind alle öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die nach den Vorgaben des Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 2010) zum Sektor Staat gehören.

**Vor diesem Hintergrund haben die vom Landesrechnungshof im Vorjahresbericht formulierten Handlungsempfehlungen weiterhin Bestand.**

**Der Landesrechnungshof fasst seine Empfehlungen in fünf dringlichen Handlungsfelder zusammen:**

- 1. Die Kommunalaufsicht hat auf allen Ebenen ihre Aufgaben konsequent wahrzunehmen.**
- 2. Die Rückstände bezüglich der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse sind aufzuarbeiten.**
- 3. Defizitäre Kommunen müssen den Kurs der Haushaltskonsolidierung fortsetzen bzw. die Konsolidierungsanstrengungen verstärken. Die Kommunalaufsicht hat diesen Kurs mit den aufsichtsrechtlichen Mitteln zu unterstützen.**
- 4. Innerhalb des Finanzausgleichgesetzes muss der Fokus stärker auf eine effektivere Binnenverteilung gerichtet werden, damit besonders strukturschwache Kommunen auch adäquat unterstützt werden.**
- 5. Erst im letzten Schritt ist der Bedarf für eine Aufstockung der Finanzausgleichsmasse gegeben. Der notwendige Bedarf kann jedoch nur ermittelt werden, wenn belastbare Daten vorliegen, die durch aktuelle Jahresabschlüsse belegt sind.**

**Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die demographische Entwicklung eine besondere Herausforderung darstellt. Vor dem Hintergrund der stark zurückgehenden Gesamtbevölkerung und insbesondere der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter muss die Struktur der kommunalen Familie effizienter werden.**

### **III Ausgewählte Prüfungsfeststellungen**

#### **1 Quo Vadis NKHR? Das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen darf nicht zum Schrecken ohne Ende werden!**

Die Kommunen im Land Sachsen-Anhalt haben die Umstellung ihres Haushalts- und Rechnungswesens auf die kommunale Doppik immer noch nicht abgeschlossen. Die mit der Umstellung angestrebten Ziele der generationsgerechten Verteilung der Lasten, einer höheren Transparenz und besseren Kostenkontrolle, wurden somit noch nicht erreicht. Bis heute, 15 Jahre nach dem Landtagsbeschluss zur verpflichtenden Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens, sind nicht alle Eröffnungsbilanzen aufgestellt und geprüft. Auch fehlt eine gravierende Anzahl der auf den Eröffnungsbilanzen aufbauenden Jahresabschlüsse. Dem Umstellungsprozess wurde nach unserer Prüfungserfahrung auf kommunaler Ebene oft nicht die erforderliche Priorität eingeräumt. Die Kommunalaufsicht handelte nur zögerlich oder gar nicht.

Die überörtliche Prüfung der erstellten Eröffnungsbilanzen durch den Landesrechnungshof belegte erhebliche Aufstellungsdefizite, z. B. bei der Bewertung von Vermögensgegenständen. Die festgestellten Mängel belegten, dass in vielen Kommunen das interne Rechnungswesen und das Controlling nicht ordnungsgemäß funktionierten. Die jüngsten Prüfungserfahrungen bei Kommunen unter 25.000 Einwohnern lassen auf eine noch besorgniserregendere Situation bei kleinen Kommunen schließen.

Die korrekte Ermittlung einer verfassungsmäßig garantierten „Angemessenen Finanzausstattung“ der Kommunen durch das Land ist nach unseren Prüfungsfeststellungen daher nicht möglich.

#### **1.1 Vorbemerkungen**

Die Diskussion in Sachsen-Anhalt zwischen dem Land und der kommunalen Familie über die Höhe einer angemessenen Finanzausstattung ist eine unendliche Geschichte. Die Landesverfassung verpflichtet das Land, dafür Sorge zu tragen, „(...) das die Kommunen über finanzielle Mittel verfügen, die zur angemessenen Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind.“<sup>44</sup> Die Höhe der angemessenen Finanzausstattung richtet sich nach den notwendigen kommunalen

---

<sup>44</sup> Vgl. Artikel 88 Abs. 1 Verf LSA.

Aufgaben bei effizienter (wirtschaftlicher) Aufgabenerfüllung.<sup>45</sup> Zu einer angemessenen Finanzierung gehört auch die Berücksichtigung des durch Verschleiß erzeugten Werteverzehrs der für die Aufgabenerledigung notwendigen Infrastruktur wie z. B. Straßen und Gebäude. Der ganzheitliche kaufmännische Ansatz des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens mit der Beachtung von Abschreibungen bietet die Grundlage zur Ermittlung einer angemessenen kommunalen Finanzausstattung.

Die von uns festgestellten gravierenden Mängel beim Start des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens in Sachsen-Anhalt, die sowohl in der zeitlichen Verzögerung als auch in erheblichen materiellen Fehlern der Eröffnungsbilanzen (EÖB) bestehen, verhindern die Ermittlung einer angemessenen Finanzausstattung in erheblichen Maße. Hinzu kommen massive Rückstände bei den Jahresabschlüssen (JA). Die nachhaltige Steuerung von Kommunen wird somit unmöglich.

Gemäß den gesetzlichen Vorschriften sind wir für die Prüfung der im Rahmen der Umstellung auf das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen zu erstellenden Eröffnungsbilanzen von 29 Kommunen (18 Städte mit mehr als 25.000 Einwohnern und 11 Landkreise) zuständig. Eine weitere kleinere Gemeinde prüften wir auf Ersuchen der Kommunalaufsicht.<sup>46</sup> Unsere überörtlichen Prüfungen bauten auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfungen der jeweiligen Rechnungsprüfungsämter auf. Die Prüfungen erstreckten sich auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften und die sie ergänzenden Bestimmungen (Ordnungsmäßigkeit der Aufstellung). Ein weiterer Schwerpunkt war die Bewertung der Bilanzwahrheit. So prüften wir, ob die Eröffnungsbilanzen ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Lage der Kommune vermittelten.<sup>47</sup> Insgesamt prüften wir 22 Eröffnungsbilanzen seit dem Jahr 2012 (siehe Anlage 1).

Die Mängel im Umstellungsprozess, insbesondere die erheblichen Rückstände bei den Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen, aber auch die inhaltlichen Mängel hätten nach unserer Auffassung ein konsequentes Einschreiten der Kommunalaufsicht<sup>48</sup> erfordert. Als mögliche Sanktionen waren nach dem Kommunalverfassungsgesetz

- eine Beanstandung z. B. des Beschlusses über die Haushaltssatzung,
- die Versagung z. B. von für den Haushalt erforderlichen Genehmigungen wie Kreditaufnahmen,

---

<sup>45</sup> Vgl. § 2 Abs. 4 S. 2 FAG.

<sup>46</sup> § 137 Abs. 1 Satz 3 KVG LSA.

<sup>47</sup> § 114 Abs. 4 KVG LSA.

<sup>48</sup> Den Begriff Kommunalaufsicht verwenden wir in diesem Bericht für das System, das aus der für konkrete Maßnahmen zuständigen (Landkreise für die kreisangehörigen Kommunen und Landesverwaltungsamt für die Landkreise sowie die kreisfreien Städte) sowie der oberen (Landesverwaltungsamt) und obersten Kommunalaufsicht (Ministerium für Inneres und Sport) besteht.

- die Anordnung konkreter umzusetzender Maßnahmen wie z. B. die Berichtigung fehlerhafter Ansätze in der Eröffnungsbilanz,
- kommunalaufsichtliche Ersatzvornahmen, z. B. wenn eine Anordnung nicht umgesetzt wurde, oder
- bei einer hartnäckigen Weigerung, die notwendigen Schritte im Umstellungsprozess einzuleiten, die Bestellung eines Beauftragten für den Bürgermeister und/oder den Gemeinderat

in Betracht zu ziehen.<sup>49</sup>

Aufgrund des Nichthandelns der zuständigen Kommunalaufsichten hätten die obere und die oberste Kommunalaufsicht mit Weisungen korrigierend eingreifen müssen.

*Das Ministerium für Inneres und Sport führte in seiner Stellungnahme vom 5. August 2021 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages aus, dass die in einigen Passagen dieser Bemerkung geübte außerordentlich pauschale Kritik an den Kommunen sowie den Aufsichten ein verzerrtes und in dieser Kompaktheit nicht zutreffendes Bild über den tatsächlichen Umsetzungsstand zeichne.*

Wir weisen darauf hin, dass nur einige wenige Kommunen ihre Haushaltswirtschaft aktuell formell rechtmäßig führen. Eine geordnete Haushaltswirtschaft setzt voraus, dass Haushalte auf aktuellen Jahresabschlüssen beruhen und der Hauptverwaltungsbeamte zeitnah für die Haushaltsdurchführung entlastet wird. Eine wesentliche Voraussetzung für die Sicherstellung der dauernden Leistungsfähigkeit und damit die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung ist eine geordnete Haushaltswirtschaft.

Die Kommunen und die Kommunalaufsicht haben zugelassen, dass sich rechtswidrige Zustände verfestigt haben. Daher halten wir seine geäußerte Kritik, die durch die aktuelle Situation nachvollziehbar belegt ist, nach wie vor für gerechtfertigt.

#### Exkurs zur Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens

Seit Beginn der 1990er Jahre gab es in Deutschlands Kommunen Reformbestrebungen, das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen auf der Basis der doppelten Buchführung (Doppik) zu führen. Die Gremien des Deutschen Städtetages stellten in den Jahren 1993 bis 1995 fest, dass das damalige kommunale Rechnungswesen nur begrenzt in der Lage sei, die für die Steuerung und Kontrolle einer modernen Verwaltung erforderlichen Daten zur Verfügung zu stellen.

---

<sup>49</sup> §§ 146 bis 150 KVG LSA.



Die Städte forderten eine Umgestaltung des Haushalts- und Rechnungswesens mit dem Ziel, mehr Transparenz und Kostenkontrolle zu erreichen.

Diese Bestrebungen der kommunalen Ebene führten im Jahr 2003 zu dem Beschluss der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren (IMK), ein neues ressourcenorientiertes Haushalts- und Rechnungswesen in Deutschlands Kommunen einzuführen. Mit der Umstellung auf die Doppik wurden als wesentliche Ziele verfolgt:

- Generationengerechtigkeit, u. a. durch periodengerechte Abgrenzung und Zuordnung von Erträgen und Aufwand,
- vollständige Abbildung des Ressourcenaufkommens und -verbrauchs,
- Vergleichbarkeit der kommunalen Aufgabenerfüllung,
- vollständige Abbildung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage einschließlich aller ausgelagerten Aufgaben durch den kommunalen Gesamtabchluss<sup>50</sup> und dadurch insgesamt
- eine verbesserte Verwaltungssteuerung durch Produktorientierung, Kosten- und Leistungsrechnung, Jahresabschluss und Kennzahlen.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen des kommunalen Handelns sollten so sichtbarer und kontrollierbarer werden und das Kostenbewusstsein der Handelnden in Politik und Verwaltung schärfen.

## **1.2 Mangelhafter Stand der Umstellung auf das NKHR**

In Sachsen-Anhalt beschloss der Landtag bereits im Jahr 2006<sup>51</sup>, dass die Kommunen das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen zum Stichtag 1. Januar 2011 verpflichtend einzuführen hatten. Im Jahr 2010 wurde der Einführungszeitpunkt auf den Stichtag 1. Januar 2013 verschoben. Grund hierfür bildete die zwischenzeitlich durchgeführte Gemeindegebietsreform und der damit einhergehende Aufwand für die Kommunen.

Auch den neuen Stichtag 1. Januar 2013 hielten nicht alle Kommunen ein. Von den 248 Kommunen im Land Sachsen-Anhalt stellten fristgemäß tatsächlich nur 173 Kommunen auf das NKHR um. Aufgrund von Ausnahmegenehmigungen des Ministeriums für Inneres und Sport führten 75 Kommunen (55 zum 1. Januar 2014 und 20 Kommunen zum 1. Januar 2015) das NKHR später ein.

---

<sup>50</sup> Der Gesamtabchluss entspricht im Wesentlichen dem handelsrechtlichen Konzernabschluss. Mit diesem werden die Jahresabschlüsse der Kernverwaltung und der mit ihr verbundenen Einrichtungen und Unternehmen zusammengefasst.

<sup>51</sup> § 1 des Gesetzes zur Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) für die Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt vom 22. März 2006.

Bis heute, acht Jahre nach der verpflichtenden Einführung des NKHR, ist der Umstellungsprozess bei einem Großteil der Kommunen in Sachsen-Anhalt nicht abgeschlossen. So sind wesentliche Bestandteile des NKHR nur unbefriedigend umgesetzt. Dieses betrifft insbesondere die Fertigstellung der Eröffnungsbilanzen und die Aufstellung der Jahresabschlüsse. Auch notwendige Korrekturen fehlerhafter Eröffnungsbilanzen stehen deshalb seit langem aus. Dieser Befund ist 18 Jahre nach dem IMK-Beschluss und 15 Jahre nach dem Beschluss des Landtages über das Einführungsgesetz ein besonders kritikwürdiger Zustand. Diese Kommunen verhalten sich mit Duldung der Kommunalaufsicht fortgesetzt rechtswidrig!

*Das Ministerium für Inneres und Sport äußerte in seiner Stellungnahme vom 5. August 2021 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages, dass als Umsetzungszeitraum die letzten acht bzw. sechs Jahre maßgeblich gewesen seien. Als Ausgangspunkt sei der jeweilige Einführungstichtag zu betrachten. In diesen Zeitraum fielen die besonderen Situationen der Hochwasserereignisse und der aktuellen Corona-Krise.*

Hierzu ist anzumerken, dass bei einer rechtzeitigen Organisation des Umstellungsprozesses als Projekt durch die Kommunen zeitnah zum Einführungstichtag die aufgestellte Eröffnungsbilanz hätte vorliegen müssen. Der vom Gesetzgeber letztlich eingeräumte Umstellungszeitraum von mehr als sechs Jahren war ausreichend bemessen, wenn dieser Aufgabe die nötige Priorität eingeräumt worden wäre.

### **1.2.1 Keine fristgerechte Erstellung der Eröffnungsbilanzen**

Die Eröffnungsbilanz ist buchstäblich das Fundament, auf das das doppische NKHR der Kommune aufbaut. Die Eröffnungsbilanz soll zum Stichtag ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögenslage der Kommune vermitteln. Dafür ist eine systematische Erfassung sämtlicher Vermögensgegenstände und Schulden einer Kommune erforderlich. Durch diese sogenannte Vermögensrechnung erlangen die Kommunen einen vollständigen Überblick über die Zusammensetzung ihres Vermögens und dessen Finanzierung. Die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung<sup>52</sup> sind genauso zu beachten wie Haushaltsklarheit und -wahrheit.

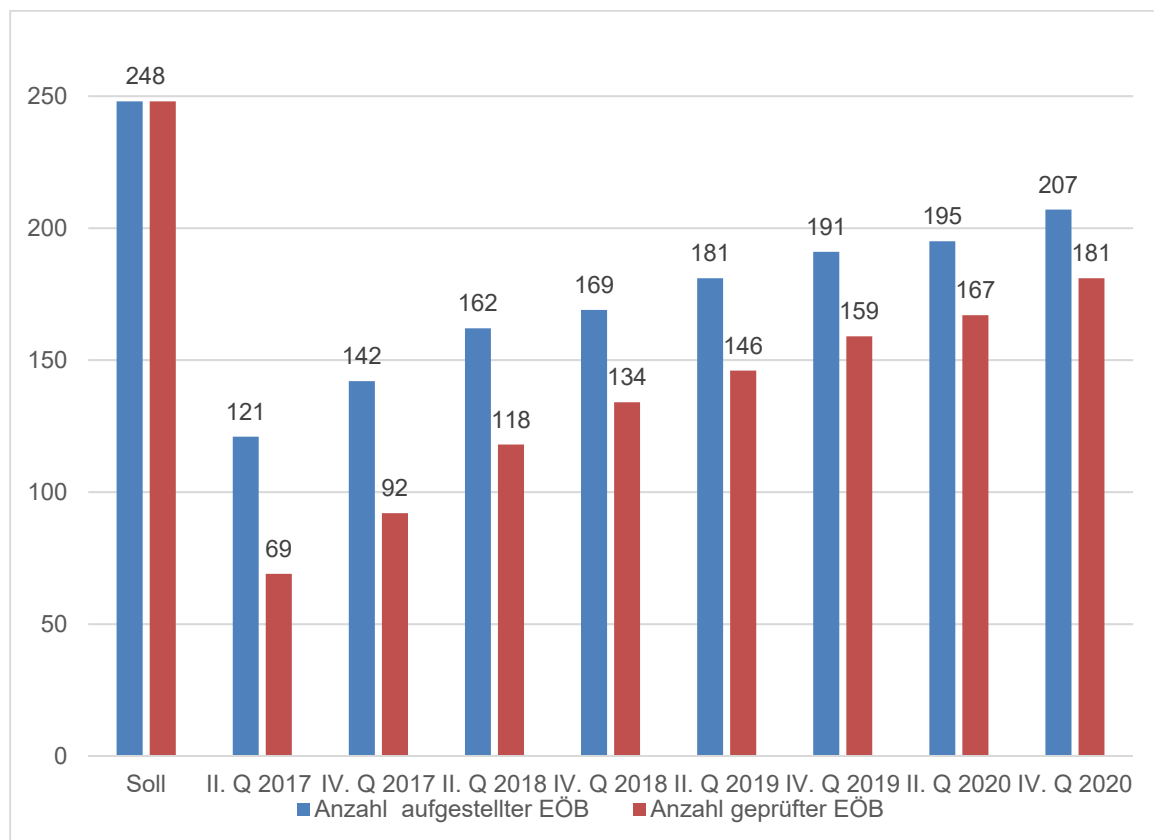
---

<sup>52</sup> Die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung sind bestimmte Regeln der Rechnungslegung, die nur teilweise ausdrücklich durch Rechtsnormen geregelt sind. Zu diesen Grundsätzen zählen u. a. Nachprüfbarkeit, Vollständigkeit, Belegprinzip.

Die Kommunen in Sachsen-Anhalt hatten zur Umstellung auf das NKHR eine Eröffnungsbilanz zu erstellen und vom zuständigen Rechnungsprüfungsamt örtlich prüfen zu lassen.<sup>53</sup> Um die fristgemäße Aufstellung des ersten Jahresabschlusses zu gewährleisten, sollte die örtliche Prüfung der Eröffnungsbilanz spätestens zum Ende des Jahres der Umstellung vorliegen (31. Dezember 2013, wenn Stichtag der Einführung der 1. Januar 2013 war).

Hinsichtlich der Aufstellung und örtlichen Prüfung der Eröffnungsbilanzen kam es zu erheblichen Verzögerungen. Abbildung 26 zeigt den Stand und den Fortschritt der Aufstellungen seit 2017. Selbst bis zum 4. Quartal 2020, also acht Jahre nach dem verbindlichen Umstellungstermin, waren erst 73 % der Eröffnungsbilanzen aufgestellt und geprüft. So fehlten bei 41 Kommunen (17 %) die Eröffnungsbilanzen gänzlich. 26 aufgestellte Eröffnungsbilanzen waren noch nicht abschließend örtlich geprüft. Nach unserer Einschätzung aufgrund von Berichten der Rechnungsprüfungsämter handelt es sich bei den Rückständen um ein Problem der Aufstellung und nicht der örtlichen Prüfung.

**Abbildung 26: Entwicklung der Anzahl der aufgestellten und geprüften Eröffnungsbilanzen von 2017 bis 2021**



Quelle: eigene Erhebungen

<sup>53</sup> § 114 Abs. 1 KVG LSA bzw. § 104b Abs. 1 GO LSA

Ursächlich für die verspätete Aufstellung der Eröffnungsbilanzen war nach unserer Prüfungserfahrung, dass auf kommunaler Ebene die Umstellung oft nicht mit der notwendigen Priorisierung behandelt wurde. Dies lag auch daran, dass die Kommunalaufsicht nicht rechtzeitig und nicht konsequent eingriff und diesen rechtswidrigen Zustand damit duldete. So gab der Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 13. Juli 2016 zwar einen Rahmen für kommunalaufsichtliches Handeln vor. Der eingeräumte Ermessensspielraum führte jedoch in der Praxis dazu, dass kommunalaufsichtliche Maßnahmen unterblieben. Der rechtswidrige Stand bei Aufstellung und Prüfung der Eröffnungsbilanzen hatte Auswirkungen auf die fristgerechte Erstellung der auf sie aufbauenden Jahresabschlüsse. Hinzu kommt, dass nach unseren Prüfungsfeststellungen für viele Eröffnungsbilanzen Korrekturbedarf bestand.

Notwendige Korrekturen falscher und fehlender Ansätze in der Eröffnungsbilanz können jedoch nur im Rahmen eines ordnungsgemäßen Jahresabschlusses vorgenommen werden.<sup>54</sup> Diese Korrekturen stehen bei der Mehrzahl der Kommunen ebenfalls aus. Dies trifft insbesondere auf die Eröffnungsbilanz der Gemeinde Sülzetal (einer Gemeinde unter 25.000 Einwohner) zu, die wir im Rahmen einer Prüfung auf Ersuchen des Landkreises prüften. Trotz erheblicher Prüfungsfeststellungen des Rechnungsprüfungsamtes<sup>55</sup> bei der örtlichen Prüfung handelte die Gemeinde bisher nicht, um die Fehler auszuräumen. Auch die Kommunalaufsicht griff nicht ein.

Wir können daher nicht ausschließen, dass das Fundament des NKHR auf einem nicht tragfähigen Untergrund steht. Dies gefährdet die dauerhafte Aufgabenerfüllung und somit die kommunale Selbstverwaltung nachhaltig.

*Das Ministerium für Inneres und Sport bestätigte in seiner Stellungnahme vom 5. August 2021 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages unsere Feststellungen. Es merkte zu den Handlungsmöglichkeiten der Kommunalaufsichten jedoch an, dass es unter Berücksichtigung der personellen Ressourcen vor Ort entscheidend gewesen sei, das tatsächlich Mögliche für den Fortgang zu erreichen. Daher seien insbesondere Berichtspflichten installiert worden. Unterstützungsleistungen seien nicht nur durch die Kommunalaufsichtsbehörden, sondern vorrangig durch die*

---

<sup>54</sup> Wird z. B. durch unsere überörtliche Prüfung festgestellt, dass Wertansätze in der Eröffnungsbilanz erheblich fehlerhaft sind, sind diese zu korrigieren. Dies erfolgt mit einer Änderung der Bilanzansätze grundsätzlich im „ältesten“ noch nicht endgültig aufgestellten Jahresabschluss.

<sup>55</sup> Das Rechnungsprüfungsamt benannte die erheblichen Fehler und den daraus folgenden Korrekturbedarf sowie die nicht zu bestätigenden Bilanzpositionen und schränkte den Bestätigungsvermerk am 13. Dezember 2018 ein.

*Rechnungsprüfungsämter erbracht worden. Die Erfahrungen aus anderen Bundesländern zeigten gleiche Probleme.*

Hierzu ist festzustellen, dass die erheblichen negativen Folgen des verlängerten Umstellungsprozesses wie

- langfristig gebundene personelle Ressourcen in den Kommunen, bei den Kommunalaufsichten und bei den Rechnungsprüfungsämtern,
- fehlende Informationen zur finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen und
- mangelnde Steuerungsmöglichkeiten für die Verwaltungsleitung und die Vertretung durch frühzeitiges kommunalaufsichtliches Handeln hätten vermindert werden können. Mit ursächlich für die Verzögerungen war nach unseren Feststellungen, dass der Umstellung von der Verwaltungsleitung vielfach nicht die notwendige Bedeutung zugemessen wurde. Daher wurden für das Projekt meist nicht die notwendigen organisatorischen, sächlichen und personellen Ressourcen zur Verfügung gestellt.

**Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die verspätete Aufstellung der kommunalen Eröffnungsbilanzen entsprechende Verzögerungen bei der Erstellung der ersten Jahresabschlüsse zur Folge hatte.**

**Die vom Landesrechnungshof allein bei seinen Prüfungen festgestellten erheblichen Bilanzfehler belegen, dass in vielen Kommunen das Rechnungswesen nicht ordnungsgemäß funktioniert.**

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die zuständigen Kommunalaufsichten durch ein entschlossenes Handeln auf die umgehende Aufstellung und Prüfung der noch offenen Eröffnungsbilanzen und die Beseitigung von Fehlern hinwirken.**

### **1.2.2 Nicht akzeptable Rückstände bei den kommunalen Jahresabschlüssen**

Der geprüfte Jahresabschluss ist wesentlich für die Information der Vertretung<sup>56</sup> sowie für die kommunalaufsichtliche Kontrolle der Kommune. Mit ihm legt die Kommune Rechnung über eine ordnungsgemäße Haushaltsführung ab. Weiterhin werden durch das kommunale Rechnungswesen wesentliche Daten für den kommunalen Finanzausgleich und die Steuerung der Kommunen bereitgestellt.

Die Kommunen haben für jedes Haushaltsjahr einen Jahresabschluss aufzustellen. Dieser ist zusammen mit dem Prüfungsbericht des Rechnungsprüfungsamtes und der Stellungnahme des Hauptverwaltungsbeamten<sup>57</sup> bis zum 31. Dezember des folgenden Jahres durch die

---

<sup>56</sup> Das sind die Gemeinde- und Stadträte bzw. Kreistage als Hauptorgane der Kommunen gem. § 36 Abs. 1 KVG LSA.

<sup>57</sup> Landrat, Oberbürgermeister, Bürgermeister oder Verbandsgemeindebürgermeister.

Vertretung zu beschließen.<sup>58</sup> Er bildet die Grundlage für die Entlastung des Hauptverwaltungsbeamten der Kommune.

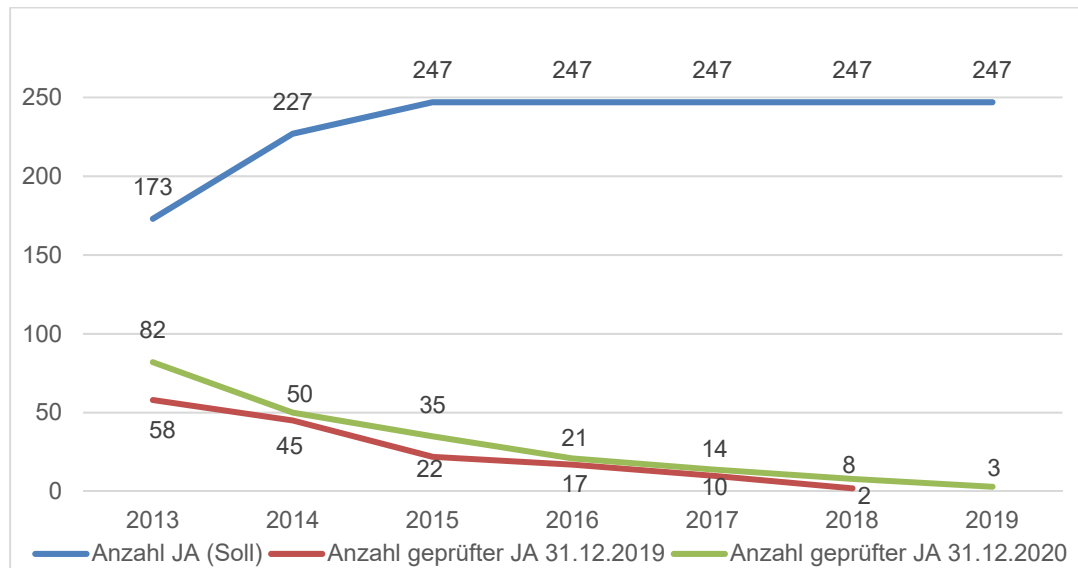
Tabelle 1 und die Abbildungen 27 und 28 zeigen, dass die Mehrzahl der Kommunen nicht in der Lage war, kontinuierlich und ohne Zeitverzug die Jahresabschlüsse aufstellen und prüfen zu lassen.

**Tabelle 1: Stand der Aufstellung und Prüfung kommunaler Jahresabschlüsse zum 31. Dezember 2020**

Status der Kommune	aufzustellende und zu prüfende JA (Soll) <sup>59</sup>	aufgestellte JA (Ist)	geprüfte JA (Ist)
Landkreise	93	56	45
Städte/EG/Gemeinden/VG	1.644	300	264
Gesamt	1.737	356	309
Anteil (%)	100	20	18

Quelle: eigene Erhebungen

**Abbildung 27: Stand geprüfter Jahresabschlüsse in den Jahren 2019 und 2020**

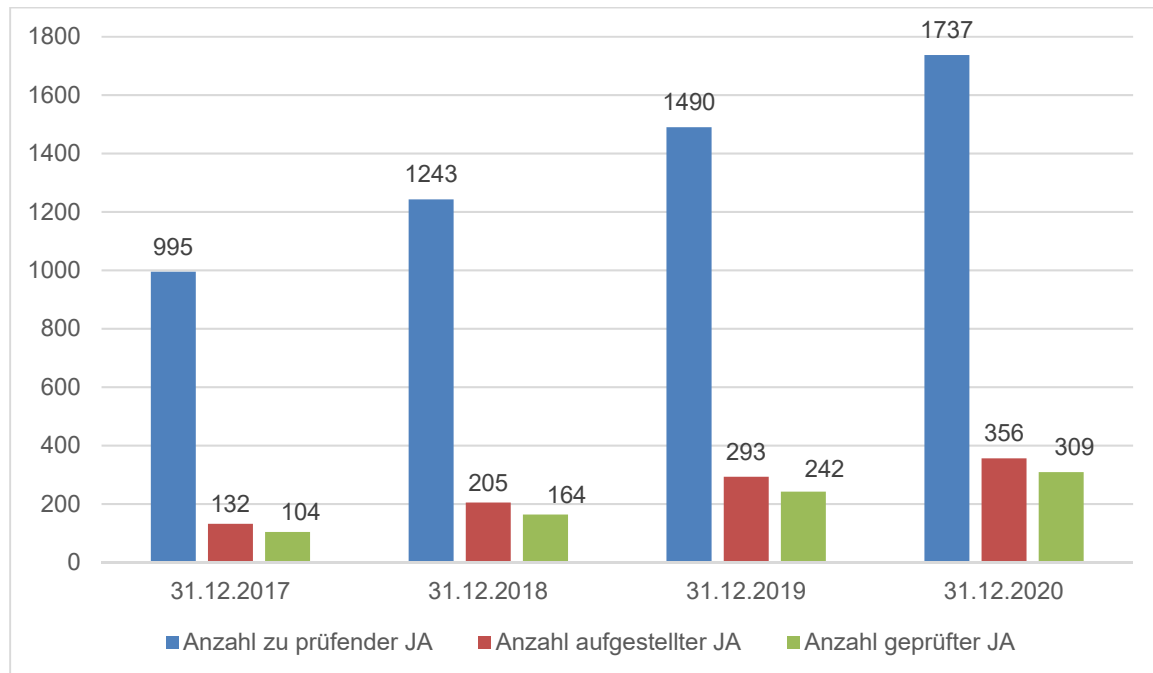


Quelle: eigene Erhebungen

<sup>58</sup> § 118 Abs. 1 und 120 KVG LSA.

<sup>59</sup> Die Kommunen im Land haben ihr Rechnungswesen zu völlig unterschiedlichen Zeitpunkten umgestellt. Erste Kommunen vollzogen diesen Schritt mit Ausnahmegenehmigung des Ministeriums für Inneres und Sport bereits vor dem In-Kraft-Treten des Gesetzes zur Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) für die Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt vom 22. März 2006. Die Stadt Aken (Elbe) stellte z. B. als Modellprojektkommune ihre Eröffnungsbilanz bereits zum 1. Januar 2004 auf. Andere Kommunen stellten erst zum 1. Januar 2014 oder 2015 um. Diese unterschiedlichen Umstellungszeitpunkte sind die Ursache für die aufwendig zu ermittelnde Gesamtanzahl aufzustellender Jahresabschlüsse. Ab 2015 kommen jährlich 247 hinzu.

**Abbildung 28: Entwicklung der Anzahl der aufgestellten und geprüften Jahresabschlüsse von 2017 bis 2021**



Quelle: eigene Erhebungen

Von den bis zum 4. Quartal 2020 kumuliert aufzustellenden 1.737 Jahresabschlüssen lagen erst 356 (20 %) aufgestellt und 309 (18 %) geprüft vor. Abbildung 27 zeigt dabei die größer werdende Schere in den Haushaltsjahren 2013 bis 2019. Selbst für das Umstellungsjahr 2013 lag nicht einmal die Hälfte (82 von 173) aller Jahresabschlüsse aufgestellt und/oder geprüft vor. Das bedeutet auch, dass über die Hälfte aller Kommunen in Sachsen-Anhalt acht Jahre nach der Umstellung auf das NKHR noch keinen einzigen Jahresabschluss aufgestellt und/oder geprüft vorgelegt hatten. Abbildung 28 verdeutlicht für den Zeitraum 2017 bis 2020, dass die Rückstände bei den Jahresabschlüssen über die Jahre immer größer wurden.

Nach unserer Auffassung ist eine geordnete Haushaltsführung der Kommunen ohne fristgerecht aufgestellte und geprüfte Jahresabschlüsse nicht möglich. Dass Jahresabschlüsse über Jahre nicht vorliegen, stellt einen gravierenden Rechtsverstoß dar und greift in die Rechte der gewählten Vertretung ein. Dieses Fehlverhalten hatte in der Vergangenheit kaum Folgen für die betroffenen Kommunen. Dabei ist es äußerst kritikwürdig, dass die Kommunalaufsicht ähnlich wie bei den Eröffnungsbilanzen nur zögerlich oder gar nicht handelte.

Erfahrungen aus anderen Bundesländern zeigen, dass ein frühzeitiges Gegensteuern der Kommunalaufsicht dabei helfen kann, das Entstehen von gravierenden Rückständen zu vermeiden. Hierbei erweisen sich u. a. klare Vorgaben der obersten Kommunalaufsicht zu Sanktionsmaßnahmen als hilfreich. Sachsen-Anhalt weist im Vergleich zu anderen

Bundesländern besonders hohe Rückstände bei den Jahresabschlüssen und bei den Eröffnungsbilanzen auf.

Aufgrund der gravierenden Rückstände bei den Jahresabschlüssen, die auch notwendige Korrekturen fehlerhafter Eröffnungsbilanzen unmöglich machen, stehen valide kommunale Finanzdaten nicht im erforderlichen Umfang zur Verfügung. Das hat einerseits zur Folge, dass eine effiziente Steuerung der Kommune und eine ausreichende Information der Vertretung nur eingeschränkt möglich sind. Andererseits stehen auch entscheidende Daten für den kommunalen Finanzausgleich und somit für die Ermittlung einer angemessenen Finanzausstattung nicht oder nicht in der notwendigen Qualität und Aktualität zur Verfügung. Dieses zeigte sich beispielsweise bei der aktuellen Bedarfsberechnung für das Finanzausgleichsgesetz.<sup>60</sup> Valide kommunale doppische Rechnungsdaten, insbesondere zu den Abschreibungen, können weder in die aktuelle Bedarfsberechnung für das Finanzausgleichsgesetz der Jahre 2022 und 2023 noch in die Finanzstatistik einfließen. Sie stehen schlichtweg nicht zur Verfügung.

In Sachsen-Anhalt hat das Ministerium für Inneres und Sport mit Runderlass vom 15. Oktober 2020 auf die Rückstände bei den Jahresabschlüssen reagiert. Der Runderlass räumt den Kommunen mit geprüfter Eröffnungsbilanz umfangreiche Erleichterungen für die Aufstellung und für die Prüfung ihrer ersten Jahresabschlüsse ein. Über die Aufstellung von verkürzten Jahresabschlüssen sollen die Rückstände bis zum Jahr 2023 deutlich zurückgeführt werden. Zu diesem Zweck sind die Kommunalaufsichtsbehörden angewiesen, ab dem Haushaltsjahr 2023 die Genehmigung der Haushaltssatzungen solange zurückzustellen, bis der vollständig erstellte und prüffähige Jahresabschluss des Vorjahres dem Rechnungsprüfungsamt übergeben wurde.

Nach uns vorliegenden Informationen beabsichtigt ein Großteil der Kommunen, die Erleichterungen für die Aufstellung und für die Prüfung der Jahresabschlüsse zu nutzen.<sup>61</sup>

Hierbei muss aus unserer Sicht schnellstmöglich geklärt werden, wie die Kommunen den Rückstand abbauen sollen, die immer noch über keine geprüfte Eröffnungsbilanz verfügen. Diese ist Voraussetzung für die Anwendung der Erleichterungen.

*Das Ministerium für Inneres und Sport führte in seiner Stellungnahme vom 5. August 2021 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages aus, dass die verzögerte Aufstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse ein zentrales Problem in allen*

---

<sup>60</sup> Vgl. Bericht des Ministeriums der Finanzen über die Ergebnisse der Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung des Finanzausgleichsgesetzes vom 28. April 2021, Vorlage 2 LT-Drs. 7/3149.

<sup>61</sup> Unsere halbjährlichen Erhebungen bei den Rechnungsprüfungsämtern zum Stand der Aufstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse haben wir um Fragen zur Anwendung der Erleichterungen des Runderlasses ergänzt.



*Bundesländern sei. Die nunmehr erfolgte Gewährung von Erleichterungen bei der Aufstellung und Prüfung von Jahresabschlüssen stelle zunächst einen vertretbaren Lösungsansatz zur Verbesserung der Situation dar. Zu den Auswirkungen der Rückstände auf die Bedarfsermittlung für das Finanzausgleichsgesetz merkte es an, dass Abschreibungen frühestens für ein Finanzausgleichsgesetz ab dem Jahr 2025 berücksichtigt werden könnten.*

Wir weisen darauf hin, dass die überörtlichen Prüfungseinrichtungen in den anderen Ländern ebenfalls mangelndes kommunalaufsichtliches Handeln bemängelt haben. Die fehlenden aktuellen Daten zum Ressourcenverbrauch in den Kommunen haben direkte Auswirkungen auf das Gesetzgebungsverfahren zum Finanzausgleichsgesetz.

**Der Landesrechnungshof hält die gravierenden Rückstände bei den kommunalen Jahresabschlüssen und das hierfür mit ursächliche zögernde kommunalaufsichtliche Handeln für besonders kritikwürdig. Von der Umsetzung der mit der Einführung des NKHR verbundenen Zielstellungen ist Sachsen-Anhalt weit entfernt.**

**Die eingeräumten Erleichterungen bei der Aufstellung und Prüfung der kommunalen Jahresabschlüsse bieten den Kommunen mit geprüften Eröffnungsbilanzen die Möglichkeit, die Rückstände mittelfristig abzubauen. Dieses erfordert aus Sicht des Landesrechnungshofes eine enge Begleitung der Kommunen durch die Kommunalaufsicht. Das Ministerium für Inneres und Sport als oberste Kommunalaufsichtsbehörde hat diesen Prozess durch klare Vorgaben für die Kommunen und Weisungen gegenüber der zuständigen Kommunalaufsicht zu unterstützen.**

**Der Landesrechnungshof erwartet ein entschlossenes Handeln der Kommunalaufsicht auf allen Ebenen zur Durchsetzung der mit dem Runderlass vorgegebenen Zielstellungen. Die Wiedererlangung einer ordnungsgemäßen kommunalen Haushaltsführung muss die entsprechende Priorität erhalten. Die vorgegebene Sanktionsmöglichkeit ist dabei konsequent anzuwenden. Das betrifft insbesondere Kommunen, die bisher über keine geprüfte oder eine mit erheblichen Fehlern behaftete Eröffnungsbilanz verfügen.**

### **1.3 Ausgewählte Ergebnisse aus den Eröffnungsbilanzprüfungen**

Als Fundament des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens muss die Eröffnungsbilanz ordnungsgemäß sein. Die Möglichkeit, fehlerhafte oder fehlende wesentliche Wertansätze in der Eröffnungsbilanz letztmalig mit dem Jahresabschluss 2021<sup>62</sup> zu berichtigen, unterstreicht ihre Bedeutung.

In diesem Punkt gehen wir auf drei wesentliche Fehler ein, die wir wiederholt bei unseren Eröffnungsbilanzprüfungen feststellten. Dies betrifft Dokumentationsdefizite, die Nichtberücksichtigung von Anschaffungs- und Herstellungskosten sowie Mängel bei der Vollständigkeit.

Auch zu folgenden weiteren Prüfungssachverhalten stellten wir wiederkehrend Defizite in unterschiedlicher Ausprägung fest:

- systematische Planung und Organisation des Aufstellungsprozesses,
- Dokumentation der Eröffnungsbilanzaufstellung, der Inventur und der Bewertung,
- Bewertungs- und Inventurrichtlinie,
- Prüfung und Freigabe der NKHR-Software,
- wirtschaftliche Zuordnung von öffentlichem Vermögen zum Träger der Aufgabe,
- Bewertung/Wertberichtigung von Forderungen,
- Überleitung der kameralen Rücklage in die Sonderrücklage,
- Erfassung und Ausweis von Sonderposten aus Zuwendungen,
- Bewertung von Rückstellungen sowie
- Erfassung- und Ausweis städtebaulicher Maßnahmen.

Einige der festgestellten Defizite sind Folge fehlender Vorgaben und Regelungen des zuständigen Ministeriums für Inneres und Sport. Zwischenzeitlich wurden Regelungsdefizite durch das Ministerium auch behoben, teilweise bestehen sie fort, obwohl sie von uns mehrfach beanstandet wurden. Die Regelungsdefizite haben auch Auswirkungen auf die Aufstellung der Jahresabschlüsse.

Eine Vielzahl der festgestellten Mängel geht jedoch auf die fehlende Umsetzung bestehender Vorgaben durch die Kommunen zurück. Hierzu zählen auch fehlende Regelungen und Festlegungen in eigenen kommunalen Bewertungs- und/oder Inventurrichtlinien.

#### Dokumentationsdefizite

Jede öffentliche Verwaltung muss über ein gesetzeskonformes Regelwerk an Dienstabweisungen, Arbeitsanweisungen o. a. Verwaltungsvorschriften verfügen, um ein einheitliches

---

<sup>62</sup> Mit dem Runderlass vom 15. Oktober 2020 hat das Ministerium für Inneres und Sport zugelassen, dass die Eröffnungsbilanz nicht bis zum 31. Dezember 2018, sondern letztmals mit dem Jahresabschluss zum 31. Dezember 2021 berichtigt werden darf.

Vorgehen und transparentes Handeln umsetzen zu können. Das bestimmt der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Die Pflicht zur Dokumentation des Verwaltungshandelns resultiert aus dem allgemeinen Grundsatz der Aktenmäßigkeit der öffentlichen Verwaltung.<sup>63</sup> Danach ist die öffentliche Hand verpflichtet, Akten zu führen und darin ihr Handeln vollständig, nachvollziehbar und transparent zu dokumentieren.

Der Grundsatz der Aktenmäßigkeit ist von den Kommunen sowohl hinsichtlich der Dokumentation des Umstellungsprozesses auf das NKHR als auch für die Aufstellung der Eröffnungsbilanz selbst zu beachten.

In der Dokumentation zur Eröffnungsbilanz müssen insbesondere:

- Festlegungen und Regelungen zur Erfassung in einer Inventurrichtlinie und zur Bewertung in einer Bewertungsrichtlinie, einschließlich Dokumentationsvorgaben,
  - die Eröffnungsbilanzinventur,
  - strukturierte Bewertungsakten einschließlich aller begründenden Unterlagen,
  - Erläuterungen zu den Wertansätzen im Anhang zur Eröffnungsbilanz,
  - die weiteren Anlagen zur Eröffnungsbilanz sowie
  - der Bericht zur örtlichen Prüfung der Eröffnungsbilanz
- vorliegen.

Im Ergebnis unserer bisherigen Prüfungen stellten wir fest, dass die Kommunen den Grundsatz der Aktenmäßigkeit vielfach nicht beachtet hatten. Dieses betraf sowohl die Dokumentation des Umstellungsprozesses als auch die Dokumentation der Erfassung und Bewertung. Wir trafen hierbei Feststellungen zu Dokumentationsdefiziten bei allen Kommunen, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. In drei geprüften Kommunen<sup>64</sup> waren die festgestellten Mängel in der Dokumentation so gravierend, dass im Ergebnis keine Ordnungsmäßigkeit der Eröffnungsbilanz festgestellt werden konnte.

Eine nachvollziehbare Erfassungs- und Bewertungsdokumentation kann eine ressourcenorientierte Outputsteuerung unterstützen, indem z. B. eine aussagefähige Bewertungsakte für ein Gebäude die Voraussetzung für eine effiziente Gebäudebewirtschaftung und somit für ein Immobilienmanagement insgesamt darstellt. Hierbei hängt der Umfang der erforderlichen Bewertungsdokumentation zum einen von der Komplexität des Bewertungsobjektes und zum anderen von seiner Wesentlichkeit im Verhältnis zum gesamten Wertumfang der Bilanzposition ab.

---

<sup>63</sup> Der Grundsatz der Aktenmäßigkeit wird aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitet (Art. 19 Abs. 4 und 20 Abs. 3 Grundgesetz).

<sup>64</sup> Dieses betraf die Städte Bitterfeld-Wolfen, Halle (Saale) und Merseburg.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Kommunen den Grundsatz der Aktenmäßigkeit beachten und die bei der Erfassung und Bewertung festgestellten Dokumentationsmängel beseitigen.**

*Nichtberücksichtigung von Anschaffungs- und Herstellungskosten*

Für die Bewertung von Vermögensgegenständen zur Eröffnungsbilanz sind Anschaffungs- und Herstellungskosten maßgeblich. Zu diesen zählen auch die nachträglichen Anschaffungs- und Herstellungskosten.<sup>65</sup> Eine ersatzweise Bewertung mit vorsichtig geschätzten Zeitwerten darf nur erfolgen, wenn die tatsächlichen Anschaffungs- und Herstellungskosten nicht oder nur mit einem unverhältnismäßigen Aufwand ermittelt werden können.<sup>66</sup>

In Abgrenzung zum Handels- und Steuerrecht liegen in Ansatz zu bringende (nachträgliche) Herstellungskosten vor, wenn u. a.

- die Kommune für eine Sanierungsmaßnahme investive Zuwendungen erhielt und
- die Maßnahme zu einem nachhaltig höherwertigen Zustand führte, z. B. wenn die Restnutzungsdauer des Vermögensgegenstandes wesentlich verlängert wird.<sup>67</sup>

Dadurch soll berücksichtigt werden, dass im Gegensatz zur Gewinnerzielungsabsicht in der Privatwirtschaft der Grundsatz der Sicherstellung der stetigen Aufgabenerfüllung den maßgeblichen Rahmen kommunalen Handelns darstellt. Zur ordnungsgemäßen Umsetzung dieser Vorgaben hatten die Kommunen in ihren eigenen Bewertungsrichtlinien Festlegungen zur Berücksichtigung von nachträglichen Herstellungskosten zu treffen.

In den von uns bisher geprüften Eröffnungsbilanzen berücksichtigten die Kommunen nachträgliche Anschaffungs- und Herstellungskosten größtenteils unzureichend. Dieses betraf vorrangig die Bewertung von Gebäuden und Infrastrukturvermögen. Insbesondere fehlten in fast allen Kommunen Festlegungen in der eigenen Bewertungsrichtlinie. Dies führte dazu, dass wiederkehrend folgende Verstöße auftraten:

- Für die Abgrenzung von (nachträglichen) Herstellungskosten zu Erhaltungsaufwand wurden ausschließlich die handels- und steuerrechtlichen Vorgaben und nicht die Hinweise des Ministeriums für Inneres und Sport berücksichtigt.

---

<sup>65</sup> Nachträgliche Anschaffungs- und Herstellungskosten liegen vor, wenn ein Vermögensgegenstand schon vorhanden war, durch bauliche Maßnahmen sein Wert und seine Nutzungsdauer jedoch wesentlich erhöht wurde. Dies trifft z. B. auf eine Straße zu, die grundhaft ausgebaut wurde. Die Aufwendungen für den grundhaften Ausbau einschließlich Nebenkosten sind dann nachträgliche Herstellungskosten, die in voller Höhe zu berücksichtigen sind.

<sup>66</sup> Für eine Bewertung nach diesem Ersatzwertverfahren ist zunächst festzustellen, dass tatsächlich keine nachträglichen Anschaffungs- und Herstellungskosten vorliegen. An dem Vermögensgegenstand dürfen also grundsätzlich ab 1991 keine wesentlichen Sanierungs- und Erneuerungsmaßnahmen stattgefunden haben. Ansonsten wäre mindestens aus den dauerhaft aufzubewahrenden Jahresrechnungen ein Betrag für nachträgliche Anschaffungs- und Herstellungskosten näherungsweise ermittelbar. Dieser kommt dem wahren Wert näher als ein reiner Ersatzwert.

<sup>67</sup> Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 12. Januar 2011 „Abgrenzung von Herstellungskosten vom Erhaltungsaufwand bei der Bilanzierung von Investitionen“.

- Gebäude und Infrastrukturvermögen wurden vielfach ausschließlich im Ersatzwertverfahren oder mit einem Erinnerungswert i. H. v. 1 € bewertet. Teilweise mit erheblichen Mitteln durchgeführte Sanierungsmaßnahmen und die Finanzierung mit (investiven) Fördermitteln waren nicht berücksichtigt und auch nicht in der Bewertungsakte dokumentiert.
- Teilweise waren Fördermittel als Sonderposten mit einem höheren Betrag in die Bilanz aufgenommen worden als die bilanzierten Anschaffungs- und Herstellungskosten des Vermögensgegenstands. In der Folge wurden die Abschreibungsbeträge durch die Auflösung der Sonderposten überkompensiert.<sup>68</sup>

Folgendes Beispiel einer Gebäudebewertung mit gerundeten Beträgen aus der zum 1. Januar 2013 aufgestellten Eröffnungsbilanz des Burgenlandkreises soll die Auswirkungen verdeutlichen.

Der Burgenlandkreis bewertete für die Eröffnungsbilanz u. a. die Turnhalle der „Berufsbildenden Schule Weißenfels“. Für diese wurde im Ersatzwertverfahren<sup>69</sup> ein Wert i. H. v. 775.000 € ermittelt und zum Ansatz gebracht sowie eine Restnutzungsdauer von 15 Jahren festgelegt. Nach den Unterlagen in der Bewertungsakte erfolgte in den Jahren 2009 bis 2011 eine Komplettsanierung/Instandsetzung der Turnhalle mit Gesamtkosten i. H. v. 1,14 Mio. €. Fördermittel i. H. v. 717.000 € wurden aus dem Konjunkturprogramm II eingesetzt. Die Komplettsanierung kurz vor dem Stichtag der Eröffnungsbilanz wurde nur indirekt über den Modernisierungsgrad und eine fiktiv verlängerte Restnutzungsdauer berücksichtigt. Diese unzulässige Vorgehensweise führte zu einem geringeren Wertansatz für das Gebäude in der Eröffnungsbilanz. Die nachträglichen Herstellungskosten i. H. v. 1,14 Mio. € waren mindestens zu berücksichtigen.<sup>70</sup>

Diese festgestellten Verstöße gegen die Bewertungsvorgaben führen zu nicht ordnungsgemäßen, häufig zu niedrigen Wertansätzen in den Eröffnungsbilanzen. In den folgenden Haushaltsjahren führt dies zu insgesamt geringerem Abschreibungsaufwand im Ergebnishaushalt. Dies erleichtert zwar für den Moment (kurzfristig) den Haushaltsausgleich, jedoch fehlen in der Folge finanzielle Mittel, um die notwendigen (Re-) Investitionen zum Erhalt des zur Aufgabenerfüllung notwendigen Vermögens aus eigener Kraft zu leisten. Die

---

<sup>68</sup> Der auf der Passivseite der Bilanz auszuweisende Sonderposten für Fördermittel wird über die Nutzungsdauer des Vermögensgegenstands korrespondierend zur Abschreibung ertragswirksam aufgelöst. Ist der Wert des Sonderpostens höher als der Wert des Vermögensgegenstands, gehen mehr Erträge in die Ergebnisrechnung ein als Aufwendungen durch die Abschreibungen.

<sup>69</sup> Sachwertverfahren nach Normalherstellungskosten (NHK) 2000.

<sup>70</sup> Der Landkreis hätte den Wert für die Eröffnungsbilanz wie folgt ermitteln müssen: Bestimmung eines (fiktiven) Ersatzwertes zum Zeitpunkt vor der Komplettsanierung im Jahr 2009 (ggf. Restwert 1 €), Aktivierung der Gesamtkosten i. H. v. 1,14 Mio. € zum Abschluss der Baumaßnahme im Jahr 2011 und Minderung des Wertes für die Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2013 um die anteiligen Abschreibungen.

Wertansätze in der Eröffnungsbilanz und der daraus resultierende Abschreibungsaufwand vermitteln kein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Ertragslage der Kommunen. Auch die Validität der steuerungsrelevanten Haushaltsdaten wird eingeschränkt.

**Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Kommunen die nicht ordnungsgemäß durchgeführten Vermögensbewertungen korrigieren.**

**Mit Blick auf die Erstellung der Jahresabschlüsse erwartet der Landesrechnungshof, dass die Kommunen nachträgliche Herstellungskosten ordnungsgemäß abgrenzen, erfassen und bilanzieren.**

#### Mängel bei der Vollständigkeit der Bilanz

Die Kommunen haben einen Vermögensgegenstand in ihre (Eröffnungs-) Bilanz aufzunehmen, wenn sie das wirtschaftliche Eigentum daran inne haben.<sup>71</sup> Die Bilanzierung ist dabei unabhängig vom zivilrechtlichen Eigentum vorzunehmen, wenn die Kommune

- die tatsächliche Sachherrschaft über den Vermögensgegenstand ausübt,
- die Gefahren und Risiken trägt sowie
- den rechtlichen Eigentümer von der dauerhaften Nutzung an dem Vermögensgegenstand ausschließen kann.

Der Einigungsvertrag und das Vermögenszuordnungsgesetz (VZOG) ordnen die Verfügungsberechtigung für Grundstücke mit dem Grundbucheintrag „Eigentum des Volkes, Rechtsträger Rat ...“ der jeweils benannten Kommune zu. Zur abschließenden zivilrechtlichen Zuordnung hatte die Kommune nach dem VZOG einen Antrag bei der zuständigen Behörde zu stellen. Aufgrund der mit der Verfügungsberechtigung einhergehenden Chancen, Risiken und Lasten<sup>72</sup> sind die Grundstücke bis zur Zuordnungsentscheidung den Kommunen wirtschaftlich zugeordnet und zu bilanzieren.<sup>73</sup>

In unseren Prüfungen stellten wir vielfach fest, dass Kommunen diese noch nicht abschließend zugeordneten Grundstücke nicht in ihren Eröffnungsbilanzen aufgenommen haben.

Hierbei hatten einige Kommunen diese Grundstücke zumindest erfasst und in einer Anlage zur Eröffnungsbilanz aufgelistet. Auch wurden Festlegungen zur Erfassung und Bewertung dieser Grundstücke in den Bewertungsrichtlinien getroffen. Eine Prüfung der wirtschaftlichen Zuordnung für das einzelne Grundstück war jedoch nicht belegt.

---

<sup>71</sup> § 34 Abs. 1 KomHVO.

<sup>72</sup> Außerdem verlangt es der Grundsatz der Einheitlichkeit der Rechtsordnung, dass öffentliche Stellen dafür Sorge tragen, dass das Grundbuch als öffentliches Register aktuell und richtig ist.

<sup>73</sup> Auch das Ministerium für Inneres und Sport stellte mit dem FAQ 2.2 vom 17. Juli 2018 klar, dass diese Grundstücke grundsätzlich den Kommunen wirtschaftlich zugeordnet sind und eine dahingehende Prüfung zu erfolgen hat.

Die Eröffnungsbilanzen anderer Kommunen enthielten dagegen keine Hinweise auf die Erfassung, die Bewertung sowie die Bilanzierung von noch nicht abschließend nach VZOG zugeordneten Grundstücken. Auch fehlten Festlegungen in der Bewertungsrichtlinie.

Für einen Großteil der noch nicht zugeordneten Grundstücke stellten wir fest, dass die Kommunen auch noch keinen Zuordnungsantrag bei der zuständigen Behörde gestellt hatten. Begründet wurde dieses u. a. damit, dass kein wirtschaftliches Interesse an einer Übertragung bestand. Neben Wald- und Wiesenflächen mit geringem Wert waren jedoch auch Grundstücke betroffen, über die Straßen verliefen, für die die Kommune Baulastträger war. In diesen Fällen hätte bereits eine entsprechende Zuordnung der Flurstücke zum Träger der Straßenbaulast erfolgen müssen.<sup>74</sup>

Die fehlende Erfassung und Bilanzierung dieser Grundstücke stellt einen Verstoß gegen die Bilanzvollständigkeit dar. Die Eröffnungsbilanzen der betroffenen Kommunen sind somit unvollständig.<sup>75</sup>

*Das Ministerium für Inneres und Sport führte in seiner Stellungnahme vom 5. August 2021 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages aus, dass die für notwendig gehaltene Antragstellung keinen Problemfall für die erfolgreiche Einführung und Umstellung des NKHR darstelle.*

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Kommunen schon bei der Erfassung der Vermögensgegenstände zu überprüfen hatten, ob derartige Grundstücke, für die eine Rechtsträgerschaft des Rates der Kommune im Grundbuch vermerkt war, in ihrem wirtschaftlichen Eigentum standen. Dienten diese kommunalen Zwecken, wie z. B. Straßengrundstücke, war eine Zuordnung zu beantragen. Dienten diese anderen Zwecken, hatten die Kommunen zur Vermeidung weiterer Belastungen als Verfügungsbefugte zu prüfen, ob ein Antrag auf Zuordnung zum Bundesvermögen zu stellen war. Daher ergab sich nach unseren Feststellungen bei diesen Grundstücken immer ein unmittelbarer Zusammenhang zur Eröffnungsbilanz. Die Kommune hatte mindestens zu dokumentieren, warum ihr ein Grundstück, für das der Rat der Kommune als Rechtsträger im Grundbuch eingetragen war, nicht als wirtschaftliches Eigentum zuzurechnen war.

---

<sup>74</sup> Gemäß § 13 Abs. 1 Straßengesetz für das Land Sachsen-Anhalt soll der Träger der Straßenbaulast das Eigentum an den der Straße dienenden Grundstücken erwerben.

<sup>75</sup> Wir weisen darauf hin, dass die immer noch nicht durch die zuständigen Kommunen erfolgte Antragstellung nach dem VZOG und der nach wie vor bestehende Grundbucheintrag „Eigentum des Volkes, Rechtsträger Rat ...“ 30 Jahre nach dem Vollzug der Wiedervereinigung gegen das Gebot der Aktualität und Richtigkeit des Grundbuchs als öffentliches Register verstößt. Wir weisen in diesem Zusammenhang auf das seit dem Jahr 2014 bestehende vereinfachte Antragsverfahren des Bundes hin. Das Formular zur Anmeldung von Grundstücken und sonstigem Finanzvermögen für eine Antragstellung auf Zuordnung in das Bundesvermögen durch die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) ist als Anlage 2 dem Kommunalbericht beigelegt.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Kommunen

- die Zuordnung dieser Grundstücke beantragen oder
- einen Antrag in Vollzug von Art. 7 Satz 4 des Staatsvertrages zur abschließenden Aufteilung des Finanzvermögens nach Art. 22 Einigungsvertrag stellen.

Aufgrund der Verfügungsbefugnis der Kommunen sind die Grundstücke bis zu einer Entscheidung grundsätzlich den Kommunen wirtschaftlich zuzuordnen und daher nach dem Grundsatz der Vollständigkeit in der EÖB zu bilanzieren.

#### **1.4 Fazit**

Seit mehr als 15 Jahren stellen die Kommunen in Sachsen-Anhalt auf das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen um. Der Umstellungsprozess ist immer noch nicht abgeschlossen und verursacht in den Verwaltungen erheblichen Aufwand. Ein großer Teil dieses Aufwandes wäre vermeidbar gewesen, wenn in den Kommunen klare Regelungen (Dienstanweisungen, Inventur-, Bewertungs- und Aktivierungsrichtlinien) mit verbindlichen Zeitvorgaben und eindeutigen Verantwortlichkeiten vorhanden gewesen wären und regelmäßige Kontrollen der Einhaltung der Regelungen stattgefunden hätten. Durch die bestehenden Versäumnisse mussten bestimmte Aufgaben mehrfach erledigt werden.

Trotz des erheblichen Aufwands können die doppischen Steuerungsinstrumente bis jetzt kaum genutzt werden, weil durch die Rückstände bei den Jahresabschlüssen wesentliche Steuerungsinformationen fehlen. Eine Vielzahl der aufgestellten Eröffnungsbilanzen ist nach wie vor fehlerhaft. Das Rechnungswesen funktioniert in vielen Kommunen nicht ordnungsgemäß. Der Mehrwert, der mit der Doppikeinführung verbunden ist, wird von den meisten Kommunen bisher nicht genutzt.

Diese unbefriedigende Situation ist auch dadurch eingetreten, dass die Kommunalaufsicht nicht konsequent eingeschritten ist und diesen rechtswidrigen Zustand jahrelang geduldet hat.

Das Ministerium für Inneres und Sport als oberste Kommunalaufsicht muss dafür sorgen, dass die Kommunen und die Kommunalaufsicht in Umsetzung des Runderlasses vom 15. Oktober 2020 „Erleichterungen zur Beschleunigung der Aufstellung und Prüfung kommunaler Jahresabschlüsse“ die gesetzlichen Vorgaben zur Haushaltswirtschaft wieder uneingeschränkt einhalten.



**Wenn Kommunen ihre haushaltsrechtlichen Pflichten weiterhin nicht erfüllen, muss die Kommunalaufsicht Maßnahmen ergreifen. Da die Verlässlichkeit der Finanzdaten auch eine Frage der interkommunalen Solidarität ist, sollte geprüft werden, ob neben der Zurückstellung einer Haushaltsbestätigung oder -genehmigung weitere Sanktionen zweckmäßig sind. So könnte z. B. für die Ausreichung von Fördermitteln künftig eine geordnete Haushaltswirtschaft Voraussetzung sein.**

**Anlage 1: Übersicht überörtliche Prüfung kommunaler Eröffnungsbilanzen  
(Stand 12. März 2021)**

Kommune	Umstellungszeitpunkt	(Örtliche) Erhebungen	Stand Prüfung/Prüfbericht vom
Landkreis Mansfeld-Südharz	01.01.2008	2014	02.09.2015
Landkreis Wittenberg	01.01.2010	2014	29.05.2015
Landkreis Altmarkkreis Salzwedel	01.01.2009	2015	18.11.2015
Landkreis Saalekreis	01.01.2010	2016	15.12.2017
Landkreis Burgenlandkreis	01.01.2013	2016	05.12.2017
Landkreis Stendal	01.01.2013	2016	28.05.2018
Landkreis Harz	01.01.2013	2017	02.05.2018
Landkreis Börde	01.01.2013	2018	03.11.2020
Landkreis Jerichower Land	01.01.2013	2020	Berichtsentwurf in Erstellung
Landkreis Salzlandkreis	01.01.2012	2021	Prüfung läuft derzeit
Landkreis Anhalt-Bitterfeld	01.01.2012		Prüfung in 2021 geplant
Landeshauptstadt Magdeburg	01.01.2010	2012	04.04.2013
Halle (Saale)	01.01.2012	2015	18.11.2016
Dessau-Roßlau	01.01.2013		Prüfung in 2021/2022 geplant
Halberstadt	01.01.2008	2013	06.03.2014
Bitterfeld-Wolfen	01.01.2008	2013	18.03.2015
Lutherstadt Eisleben	01.01.2010	2013	27.04.2015
Naumburg (Saale)	01.01.2011	2016	07.08.2017
Schönebeck (Elbe)	01.01.2013	2017	25.09.2018
Aschersleben	01.01.2013	2017	18.03.2019
Hansestadt Stendal	01.01.2013	2018	27.10.2020
Merseburg	01.01.2013	2019	Berichtsentwurf in Erstellung
Bernburg	01.01.2013	2020	Berichtsentwurf in Erstellung
Wernigerode	01.01.2014	2021	Erhebungen laufen
Zeitz	01.01.2013		Prüfung in 2021 geplant
Sangerhausen	01.01.2013		Prüfung voraussichtlich in 2022
Köthen	01.01.2012		Prüfung voraussichtlich in 2022
Wittenberg	01.01.2013		EÖB noch nicht örtlich geprüft
Weißenfels	01.01.2013		EÖB noch nicht örtlich geprüft
Staßfurt	01.01.2013		seit 01.01.2021 unter 25.000 EW

## Anlage 2 zu Fußnote 75

### Vollzug von Art. 7 Satz 4 des Staatsvertrages zur abschließenden Aufteilung des Finanzvermögens nach Art. 22 Einigungsvertrag

#### Formular für Mitteilungen an die BlmA

Bund und Länder haben in Art. 7 des Staatsvertrages zur abschließenden Aufteilung des Finanzvermögens nach Art. 22 Einigungsvertrag folgende Vereinbarung getroffen:

#### Art. 7 Nicht zugeordnetes Finanzvermögen

Die Feststellung, was dem Finanzvermögen zugehört, erfolgt durch Zuordnungsverfahren nach dem Vermögenszuordnungsgesetz. Bund und Länder haben das gemeinsame Interesse, mehr als 20 Jahre nach der Wiedervereinigung gemeinsam mit den Kommunen zeitnah Klarheit auch über die noch nicht im Zuordnungsverfahren befindlichen Vermögenswerte zu erreichen. Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben wird alle Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und beschränkte dingliche Rechte des Finanzvermögens gemäß Artikel 2 Absatz 1 Satz 4 zur Vermögenszuordnung beantragen, soweit sie jeweils Kenntnis darüber erlangt hat. Die Kommunen können die in ihrem Gebiet belegenen unbeantragten Grundstücke des Finanzvermögens ermitteln und der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben mitteilen sowie die für die Vermögenszuordnungsentscheidung erforderlichen Tatsachen nachvollziehbar darlegen.

#### Amtliche Erläuterung zu Art. 7:

*Die kommunalen Landesverbände hatten hier eine Regelung vorgeschlagen, bezüglich der noch nicht zugeordneten Vermögensgegenstände eine abschließende gesetzliche Regelung herbeizuführen. Dies geht jedoch über den möglichen Regelungsgegenstand dieses Staatsvertrages hinaus: Die Regelungen des Vermögensgesetzes und des Vermögenszuordnungsgesetzes bleiben von der vertraglichen Regelung unberührt. In den Verhandlungen wurde der Bund jedoch auf das Problem der Kommunen, Zuordnungsverfahren nur für einen Teil der Grundstücke selbst in die Wege leiten zu können, hingewiesen (Antrag nur auf Zuordnung an sich selbst möglich); der Bund signalisierte hier die Bereitschaft der BlmA, von den Kommunen an die BlmA herangetragene Fälle einvernehmlich und schnellstmöglich zu lösen. Zur Bekräftigung wurde Satz 2 aufgenommen. Soweit nach der Prüfung durch die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben keine Zugehörigkeit zum Finanzvermögen gegeben ist, soll gemeinsam mit der Kommune die zuständige Behörde zur Zuordnung von Amts wegen nach § 1 Abs. 6 VZOG aufgefordert werden. Bund und Länder gehen gemeinsam davon aus, dass in diesen Fällen das erforderliche öffentliche Interesse vorliegt.*

Nach Abstimmung zwischen der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BlmA) und den Kommunalen Spitzenverbänden auf Bundes- und Landesebene sollen die Kommunen, wenn sie von dem Verfahren nach Art. 7 des Staatsvertrages Gebrauch machen, ein Formblatt gemäß Anlage ausfüllen und zur Glaubhaftmachung ergänzende Unterlagen beifügen. Eine solche Anmeldung sollte geprüft werden, wenn in der Kommune ein nicht zugeordneter Vermögensgegenstand vorhanden ist, der nach den Kriterien der Art. 21, 22 Einigungsvertrag als dem Bund zuzuordnendes Vermögen zu qualifizieren ist.

**Anlage**

**Anmeldung von Grundstücken und sonstigem Finanzvermögen  
für eine Antragstellung auf Zuordnung in das Bundesvermögen  
durch die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA)**

(gemäß Art. 7 des Staatsvertrages zur abschließenden Aufteilung des Finanzvermögens nach Art. 22 Einigungsvertrag)

**Az. des Anmelders:**

**Registriernummer:** (wird von der BImA ausgefüllt)

1. Anmelder	
Bezeichnung der anmeldenden Stelle, z. B. des Amtes/ der Verwaltungsgemeinschaft	
Bezeichnung des Anmelders (Landkreis/Stadt/Ge- meinde)	
Straße	
PLZ, Ort	
Ansprechpartner für Rückfragen	
Telefon (mit Durchwahl)	
Fax	
E-Mail	
Sonstiges	

2. Angaben zum betroffenen Vermögensgegenstand (Wenn das Grundstück aus mehreren Flurstücken besteht, sind sämtliche Flurstücke aufzuführen)	
Belegenheit/Grundbuchangaben	
Anschrift/ Straße	
PLZ, Ort	
Grundbuch von / Blatt Nr.	

Gemarkung	
Flur	
Kartenblatt	
Flurstücknummer	
Fläche / Teilfläche in qm	

2. Angaben zum betroffenen Vermögensgegenstand (Fortsetzung)	
Art des Vermögensgegenstands	
Grundeigentum	<input type="checkbox"/>
Selbständiges Gebäudeeigentum	<input type="checkbox"/>
Grundstücksgleiches Recht (Erb- baurecht, dingliches Nutzungsrecht u. ä.)	<input type="checkbox"/>
Beschränktes dingliches Recht an einem Grundstück	<input type="checkbox"/>
Sonstiges grundstücksbezogenes Recht	<input type="checkbox"/>
Nähere Erläuterungen hierzu (z. B. auch Angabe, ob es sich um Bruchteils- oder Gesamthandseigentum han- delt) ►	
Konkrete Funktion bzw. Nutzung an dem nach Art. 21, 22 Einigungsvertrag maßgeblichen Stichtag	
Beschreibung des Zustandes und der konkreten Funktion bzw. Nutzung des Vermögens- gegenstandes, die am 03.10.1990 vorgelegen hat ►	
Nachrichtlich: Heutiger Zustand und Funktion bzw. Nutzung des Vermögensgegenstandes ►	

3. Beigefügte Anlagen [(\*) sofern vorhanden; wenn keine Unterlagen vorhanden sind, sollten nach Möglichkeit gesiegelte Erklärungen der Kommune bzw. Zeugenaussagen beigefügt werden]

Auszug aus dem Liegenschaftskataster

Grundbuchauszug

Miet-, Pacht-, Nutzungs-, Kaufverträge (\*)

Aktuelle und stichtagsnahe (1990/91) Luftbilder (\*)  
(möglichst mit Flurstückseinzeichnung)

Bauunterlagen, Kostenplanungen (\*)

Planungsunterlagen aus der Zeit vor dem 03.10.1990 (\*)

Sonstiges:  
(Erläuterung)



4. Weitere Angaben/Mitteilungen

_____	_____	_____
(Ort, Datum)	(Name)	(Funktion)
_____		
(Unterschrift)		

## **2 Erneut Mängel bei der Fraktionsfinanzierung in den kreisfreien Städten**

Die Fraktionen in den Stadträten der kreisfreien Städte verwendeten die Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit nicht immer ordnungsgemäß und wirtschaftlich.

Die Prüfung des Landesrechnungshofes zeigte zwar eine Verbesserung im Vergleich zur vorangegangenen Prüfung im Jahr 2009. Bei der Beschäftigung von hauptamtlichem Personal in den Fraktionen erfolgte jedoch häufig keine klare Aufgabenabgrenzung zu den ehrenamtlichen Stadträten. Besonders problematisch war dies in den Fällen, in denen ehrenamtliche Stadträte zugleich hauptamtliche Mitarbeiter der Fraktionen waren. Nach wie vor fehlten klare Vorgaben zur

- Zulässigkeit der Stadtratstätigkeit für hauptamtliche Beschäftigte der Fraktionen,
- Abgrenzung der Aufgaben zwischen Stadtratstätigkeit und hauptamtlicher Beschäftigung und
- Anwendung des öffentlichen Tarifrechts durch die Fraktionen als Arbeitgeber.

Die laufende Kassen- und Buchführung war in den meisten Fraktionen nicht ordnungsgemäß, was auch an fehlenden internen Regelungen lag. Nach den Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes bestanden immer noch erhebliche Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen zulässigen und unzulässigen Zwecken der Mittelverwendung. Dies betraf insbesondere die Finanzierung von Bewirtungen und die Öffentlichkeitsarbeit.

Den Rechnungsprüfungsämtern der Städte wurden teilweise unzulässig Verwaltungsaufgaben übertragen, so z. B. die verwaltungsmäßige Prüfung der Verwendungsnachweise der Fraktionen.

### **2.1 Vorbemerkungen**

Fraktionen sind Bestandteil des kommunalen Vertretungsorgans. Sie bilden sich freiwillig und sind auf gewisse Dauer, längstens auf die Wahlperiode, angelegt. Zur Unterstützung ihrer Tätigkeit können finanzielle, personelle und/oder sächliche Mittel zur Selbstbewirtschaftung oder Bewirtschaftung durch die Verwaltung zur Verfügung gestellt werden.

Die Verwendung dieser öffentlichen Mittel unterliegt der überörtlichen Prüfung durch den Landesrechnungshof.<sup>76</sup> Bereits in den Jahren 2004/2005 und 2008/2009 hatten wir die Ordnungsmäßigkeit der Fraktionsfinanzierung sowie die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit geprüft. Im Ergebnis dieser Prüfungen

---

<sup>76</sup> § 137 KVG LSA.

und der Erörterungen in den Ausschüssen des Landtages zu unseren Berichten<sup>77</sup> hatte das Ministerium für Inneres und Sport Hinweise<sup>78</sup> zum Umgang mit den Haushaltsmitteln und zur Abgrenzung zulässiger und unzulässiger Zwecke gegeben.

Folgende wesentliche Punkte prüften wir in den Verwaltungen und bei den Fraktionen zum Ende der Wahlperiode 2014 bis 2019:

- die Rechtmäßigkeit der Vorschriften zur Fraktionsfinanzierung,
- die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der bereitgestellten Haushaltsmittel,
- die ordnungsgemäße Beschäftigung von Personal durch die Fraktionen und
- die Organisation der Prüfung der Verwendung der Fraktionsmittel durch die Verwaltung und die Rechnungsprüfung.

Insgesamt nahmen die Fraktionen in den kreisfreien Städten Haushaltsmittel zur Erfüllung ihrer kommunalverfassungsrechtlich vorgegebenen Aufgaben wie folgt in Anspruch:

**Tabelle 2: Inanspruchnahme von Fraktionsmitteln 2015 bis 2018 für Personalausgaben**

	<b>Personalausgaben</b>		
	<b>Dessau-Roßlau</b>	<b>Halle (Saale)</b>	<b>LH Magdeburg</b>
2015	198.135,51 €	619.209,54 €	589.966,56 €
2016	217.548,59 €	666.461,32 €	590.233,02 €
2017	219.459,55 €	697.094,88 €	684.528,93 €
2018	220.100,00 €	735.782,05 €	685.867,91 €

**Tabelle 3: Inanspruchnahme von Fraktionsmitteln 2015 bis 2018 für Sachausgaben zur Selbstbewirtschaftung**

	<b>Sachausgaben zur Selbstbewirtschaftung</b>		
	<b>Dessau-Roßlau*</b>	<b>Halle (Saale)</b>	<b>LH Magdeburg</b>
2015	63.264,49 €	37.468,77 €	20.798,32 €
2016	53.660,78 €	33.372,57 €	27.724,42 €
2017	49.522,94 €	33.597,60 €	29.700,36 €
2018	64.200,00 €	31.494,68 €	29.778,40 €

\*einschließlich Ausgaben für die Anmietung von Räumen

<sup>77</sup> Bericht über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung nach § 99 Abs. 1 LHO: „Überörtliche Kommunalprüfung der Städte Dessau, Köthen und Wernigerode mit dem Schwerpunkt ‚Zweckentsprechende Verwendung der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit‘“ und Jahresbericht 2009, Teil 1.

<sup>78</sup> Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport „Fraktionsfinanzierung in den Kommunen“ vom 20. März 2007 und „Fraktionsfinanzierung in den Kommunen, Jahresbericht 2009 des Landesrechnungshofes“ vom 17. November 2009.



Die Landeshauptstadt Magdeburg stellte den Fraktionen darüber hinaus Büroräume und Sachaufwand für die laufende Geschäftsführung kostenfrei zur Verfügung. Diese Ausgaben betragen jährlich ca. 150.000 €. Die Stadt Halle (Saale) übernahm für diese Zwecke ebenfalls zusätzliche Ausgaben. Im Jahr 2018 betragen diese ca. 145.000 €.

## **2.2 Verbindlichkeit der städtischen Vorschriften zur Fraktionsfinanzierung**

Für die Bereitstellung von Haushaltsmitteln für die Fraktionen existieren keine gesonderten Vorschriften. Die Entscheidung, ob und in welcher Höhe Mittel zur Verfügung gestellt werden, fällt in den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung.<sup>79</sup> Die Bereitstellung von Fraktionsmitteln und das Verfahren können daher in Satzungen, Richtlinien oder sonstigen Beschlüssen zur Fraktionsfinanzierung geregelt werden.

Die Stadt Dessau-Roßlau regelte die Fraktionsfinanzierung in der Entschädigungssatzung. Darüber hinaus bestand eine vom Stadtrat beschlossene „Richtlinie über die Verwendung von gewährten Arbeitsmitteln aus dem Haushalt der Stadt Dessau-Roßlau“. Die Stadt Halle (Saale) legte Maßgaben für die Fraktionsfinanzierung in einem Beschluss auf einer Ermächtigungsgrundlage in der Hauptsatzung fest. Daneben lagen unverbindliche Leitfäden oder Richtlinien vor. In der Landeshauptstadt Magdeburg beruhte die Finanzierung auf einem Beschluss des Stadtrates, der u. a. Auszüge aus Niederschriften von Stadtratssitzungen der Jahre 1994 und 1997 enthielt.

Ein systematisches Regelwerk stellten wir in keiner der drei Städte fest. Es mangelte nach unserer Einschätzung daher vielfach an der Einheitlichkeit, Übersichtlichkeit und Verbindlichkeit des jeweiligen städtischen Rechts zur Fraktionsfinanzierung. Um Verbindlichkeit für die Fraktionen und die für diese handelnden Personen herzustellen, sind nach unserer Ansicht Regelungen in Form einer Satzung erforderlich.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Grundlagen und das Verfahren in einer gesonderten Satzung zur Fraktionsfinanzierung zu regeln. Diese kann durch Muster und sonstige Anlagen ausgestaltet werden.**

## **2.3 Beschäftigung von hauptamtlichem Personal durch die Fraktionen**

Auch für die Beschäftigung von hauptamtlichem Personal durch Fraktionen existieren keine ausdrücklichen Regelungen. Die Ausgestaltung der Voraussetzungen und der Regeln hierfür obliegt den Kommunen im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung. Sie sind nicht völlig

---

<sup>79</sup> Diese ist durch Artikel 28 Abs. 2 Grundgesetz geschützt.

frei, sondern haben allgemeine haushaltsrechtliche und allgemeine Vorschriften der öffentlichen Verwaltung zu beachten.

Alle Fraktionen in den Stadträten der kreisfreien Städte beschäftigten hauptamtliches Personal. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Jahr 2019 waren in den Fraktionen in Dessau-Roßlau neun hauptamtliche Mitarbeiter, in Halle (Saale) und in der Landeshauptstadt Magdeburg jeweils 17 hauptamtliche Mitarbeiter beschäftigt.

### **2.3.1 Mangelhafte Bedarfsanalysen für die Beschäftigung von Personal**

Aufgrund der allgemeinen haushaltsrechtlichen Vorschriften darf hauptamtliches Personal nur für zulässige Aufgaben beschäftigt werden.

Nach den Vorgaben des Ministeriums für Inneres und Sport<sup>80</sup> ist vor der Entscheidung über die Beschäftigung von Personal eine intensive Bedarfsanalyse (z. B. durch Erstellung von Tätigkeitsbeschreibungen) erforderlich. Ein Bedarf für voll- oder teilzeitbeschäftigtes Personal ist nach Ansicht des Ministeriums für Inneres und Sport allenfalls dann gerechtfertigt, wenn ein derart hoher organisatorischer Aufwand der Fraktionsgeschäftsführung besteht, der nicht mehr durch die ehrenamtliche Fraktionsgeschäftsführung zu leisten ist.

Eine dieser Vorgabe entsprechende Bedarfsanalyse lag in der Stadt Dessau-Roßlau nicht vor.

Auch die Landeshauptstadt Magdeburg konnte aktuelle Bedarfsermittlungen bzw. eine aktuelle Überprüfung des Bedarfs nach unseren Feststellungen nicht vorweisen. Der Bedarf stützte sich auf Erörterungen und Festlegungen in den Stadtratssitzungen der Jahre 1994 und 1997.<sup>81</sup> Diese „Bedarfsfestlegung“ war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen somit schon älter als 20 Jahre. Im Beschluss des Stadtrates vom 14. Oktober 2010<sup>82</sup> hieß es hierzu ausdrücklich:

„Die Ermittlung des angemessenen Bedarfs erfolgt nicht durch den Oberbürgermeister. Die Stadtratsbeschlüsse ... vom 06. Oktober 1994, ... vom 09. Oktober 1997 und ... vom 16. Mai 2002 bleiben unberührt. Diese regeln die Sockelfinanzierung sowie Personal- und Raumausstattung der Fraktionen und sind dieser Drucksache als Anlage beigefügt.

Die Prüffeststellung des Landesrechnungshofes bezüglich der Bedarfsermittlung der Personalausstattung und der tariflichen Eingruppierung der Fraktions-

---

<sup>80</sup> Nr. 3.1 Buchstabe f) des Runderlasses des Ministeriums für Inneres und Sport vom 20. März 2007.

<sup>81</sup> Anlagen zur „Richtlinie zur Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse“, Drucksache Stadtrat DS0395/10 vom 13. August 2010.

<sup>82</sup> Richtlinie zur Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse, Drucksache Stadtrat DS0395/10 vom 13. August 2010.

mitarbeiter bleibt in dieser Richtlinie unberücksichtigt, da bisher keinerlei entsprechenden Hinweise des Landesverwaltungsamtes vorliegen.“

Der Stadtrat war damit bewusst den Vorgaben des Ministeriums für Inneres und Sport und unseren Hinweisen im Prüfungsbericht vom 28. September 2009 nicht gefolgt.

Die Stadt Halle (Saale) hatte der Kommunalaufsicht im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens zu unserem Prüfungsbericht vom 28. September 2009 eine Bedarfsanalyse vorgelegt. Diese war nach Stellen und tariflichen Eingruppierungen gegliedert und beruhte auf einem ermittelten Personalbedarf der Fraktionen. Das bis dahin in der Stadt angewandte System der Personalkostenpauschale sollte trotzdem bestehen bleiben. Der so dargestellte Bedarf wurde vom Stadtrat mit dem Beschluss zur Fraktionsfinanzierung nicht bestätigt.

Einige Fraktionen wichen im Verlauf der Wahlperiode durch Änderung der Verantwortungs- und Aufgabenstruktur der Mitarbeiter noch weiter von den Bedarfsermittlungen der Stadt und der Fraktionen zum Zeitpunkt des Beschlusses zur Fraktionsfinanzierung ab.

Eine bedarfsgerechte Bereitstellung von finanziellen Mitteln für die Beschäftigung von Personal kann nach unserer Auffassung nur sachgemäß erfolgen, wenn die Stellenanzahl nach der Größe der Fraktionen sowie nach Funktion und Beschäftigungszeit festgesetzt wird.

Eine Gesamtpauschale ermächtigt die Fraktionen zur Beschäftigung von Personal ohne sachliche Begründung. Daher wird nach unserer Auffassung der Beschluss zur Fraktionsfinanzierung den Kriterien der ordnungsgemäßen Ermittlung des Bedarfs nicht ausreichend gerecht.

**Der Landesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, dass in allen drei geprüften Städten trotz der Vorgaben des Ministeriums für Inneres und Sport kein aktueller Bedarf für hauptamtliches Personal der Fraktionen ermittelt wurde. Ebenfalls nicht nachvollziehbar ist, dass die Kommunalaufsicht diesen Punkt nicht verstärkt geprüft hat.**

**Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die Städte (Verwaltung und Stadtrat) diesen Bedarf einmal pro Wahlperiode ermitteln und nachvollziehbar dokumentieren. In die Bedarfsermittlung muss einfließen, wenn bestimmte Unterstützungstätigkeiten durch das Büro des Stadtrates und weitere organisatorische Aufgaben (Personalsachbearbeitung u. ä.) durch Bereiche der Verwaltung wirtschaftlicher wahrgenommen werden können. Die Bedarfsermittlung ist regelmäßig zu überprüfen und zu aktualisieren.**

### **2.3.2 Keine verbindliche Anwendung tariflicher Vorschriften**

Der Tarifvertrag der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (TVöD VKA) findet für alle Beschäftigten der Kommunen Anwendung.<sup>83</sup> Die hauptamtlichen Mitarbeiter der Fraktionen stehen jedoch nicht in einem Beschäftigungsverhältnis zur Kommune, sondern zur jeweiligen Fraktion. Eine entsprechende Anwendung des TVöD VKA ist nach unserer Auffassung für alle Fraktionen einheitlich vorzugeben. Unsere Auffassung zu den Gründen legten wir im Jahresbericht 2009 Teil 1 ausführlich dar. Den Schlussfolgerungen ist der Landtag mit Beschluss vom 2. Februar 2011 ausdrücklich gefolgt.<sup>84</sup>

Die Stadt Dessau-Roßlau und die Landeshauptstadt Magdeburg stellten zur Vergütung des Fraktionspersonals Mittel nach Stellen und Höchstsätzen nach Vergütungsgruppen und ggf. Einstufungen entsprechend des TVöD VKA zur Verfügung.

In der Stadt Halle (Saale) erhielten die Fraktionen Gesamtpauschalen zur Finanzierung ihres Personals, deren Entwicklung an die Entgeltgruppe E 10 TVöD VKA gekoppelt war.

In keiner der drei kreisfreien Städte war eine durchgängige Anwendung des TVöD VKA gewährleistet. Einheitliche Regelungen zu den Bedingungen der Beschäftigungsverhältnisse, z. B. zum Datenschutz, zur Verschwiegenheit, zur Vergütungshöhe, zum Urlaubsanspruch, zur Gewährung vermögenswirksamer Leistungen, zur Lohnfortzahlung im Krankheitsfall oder zu Altersvorsorgeleistungen, bestanden nicht. Auch die Einhaltung des Besserstellungsverbots wurde nicht nachvollziehbar geprüft.

Die Fraktionen sind kommunalverfassungsrechtlich Teil des Stadtrates als Hauptorgan der Kommune. Sie sind damit in ihrer Stellung dem Verwaltungsorgan Stadtrat zuzurechnen. Die kommunalrechtlichen Regelungen finden damit grundsätzliche Anwendung, auch wenn die Fraktionen insbesondere im Hinblick auf den Abschluss von Arbeitsverträgen mit Personal für die Geschäftsführung Teilrechtsfähigkeit<sup>85</sup> haben.

Die kommunalrechtliche Verpflichtung, die für die gesamte Kommune geltenden haushaltsrechtlichen Vorschriften zu beachten, und die Möglichkeit, im Rechtsverkehr auftreten zu können, schließen sich dabei nicht aus.

---

<sup>83</sup> § 76 Abs. 2 KVG LSA.

<sup>84</sup> LT-Drs. 5/87/3064 B vom 2. Februar 2012: „Die Fraktionen haben, da sie zur Finanzierung öffentliche Haushaltsmittel einsetzen, nach Ansicht des Landesrechnungshofes ihr Personal nach dem öffentlichen Tarifrecht zu vergüten und damit auch die entsprechenden tariflichen Eingruppierungsvorschriften umzusetzen. Die Fraktionen sind kommunalverfassungsrechtlich Teil des Stadtrates als Hauptorgan der Kommune. Das ist ein wesentlicher Unterschied zum Landtag oder Bundestag. Sie sind damit in ihrer Stellung dem Verwaltungsorgan Stadtrat zuzurechnen. Als Teil eines Verwaltungsorgans finden für die Fraktionen die kommunalrechtlichen Regelungen grundsätzlich Anwendung ... Die kommunalrechtliche Verpflichtung, die für die gesamte Kommune geltenden haushaltsrechtlichen Vorschriften zu beachten und die Möglichkeit, im Rechtsverkehr auftreten zu können, schließen sich dabei nicht aus.“

<sup>85</sup> Vgl. Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Beschluss vom 9. Juni 2009 – 10 ME 17/09 –, juris. Kleine Anfrage des Abgeordneten Kuschel (DIE LINKE) und Antwort des Thüringer Ministeriums für Soziales, Familie und Gesundheit „Kommunale Fraktionen als Arbeitgeber“, Thüringer Landtag Drs. 5/6662 vom 18. September 2013.

Außerdem sind die öffentlichen Haushaltsmittel generell unter Beachtung der Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit<sup>86</sup> zu verwenden. Damit unterliegen die Personalausgaben der Fraktionen, für die Haushaltsmittel der Stadt bereitgestellt werden, den gleichen Beschränkungen wie die Personalausgaben für unmittelbare Beschäftigte der Kommunen. Auch der Gleichbehandlungsgrundsatz ist zu beachten.

Auch wenn es sich bei den Fraktionsmitarbeitern nicht um unmittelbare Beschäftigte der Stadt handelt, bildet die tarifgerechte Vergütung die Obergrenze für zulässige Personalausgaben der Fraktionen. Gleiches gilt für die sonstigen Bestimmungen der Beschäftigungsverhältnisse.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt daher, die entsprechende Anwendung des TVöD VKA für die Beschäftigten der Fraktionen verbindlich vorzugeben, um**

- eine vergleichbare Vergütung der Fraktionsmitarbeiter und der Beschäftigten der Verwaltung,**
- einheitliche Regelungen z. B. für Urlaub, Krankheit, Urlaubsgeld, vermögenswirksame Leistungen**

**und damit die Einhaltung des Besserstellungsverbots sowie eine wirtschaftliche Personal- und Personalausgabensachbearbeitung sicherzustellen. Dies sollte in der Satzung zur Fraktionsfinanzierung erfolgen.**

### **2.3.3 Mangelhafte Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen**

Das Verbot, die Beschäftigten der Fraktionen besser zu vergüten als vergleichbare Beschäftigte der Verwaltung, verlangt einen Nachweis der von den Beschäftigten wahrzunehmenden Aufgaben und deren Bewertung. Mit der entsprechenden Anwendung des TVöD VKA ist ein einheitliches System der Beschreibung und Bewertung der (zulässiger Weise übertragenen) Aufgaben und Tätigkeiten der Beschäftigten der Fraktionen vorgegeben.

Die Stadt Dessau-Roßlau hatte Aufgaben des Fraktionspersonals einheitlich in einer Richtlinie zusammengefasst. Danach waren die nach dem konkreten Bedarf der Fraktionen zu leistenden Tätigkeiten abzuleiten und mit ihrem jeweiligen zeitlichen Anteil darzustellen. Auf der Grundlage dieser Tätigkeitsbeschreibungen müsste die Tätigkeitsbewertung erfolgen.

Zwei Fraktionen konnten keine stellenbezogenen Tätigkeitsbeschreibungen für die Fraktionsmitarbeiter vorlegen. Nur eine Fraktion legte Tätigkeitsbeschreibungen vor, die auch eine anteilige prozentuale Zuordnung von Tätigkeiten zur Arbeitszeit enthielt. Dies fehlte bei allen anderen Fraktionen. Die Zeitanteile sind jedoch wesentlich, um eine ordnungsgemäße Eingruppierung vornehmen zu können.

---

<sup>86</sup> § 98 Abs. 2 KVG LSA.

Eine Unterstützung der Fraktionen bei der Beschreibung der wahrzunehmenden Tätigkeiten des Fraktionspersonals durch die Verwaltung war bisher nicht vorgesehen.

Die Fraktionen der Stadt Halle (Saale) legten überwiegend Tätigkeitsbeschreibungen vor. Auch hier fehlte die Angabe von Zeitanteilen zu den Arbeitsvorgängen. In vielen Fällen waren zudem die wahrzunehmenden Tätigkeiten nicht konkret benannt. Daher war uns eine nachvollziehbare Tätigkeitsbewertung nicht möglich.

Für Mitarbeiter einer im Laufe der Wahlperiode neu gebildeten Fraktion lagen Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen nicht vor. Die Fraktion beschäftigte „Fraktionsreferenten“, vereinbarte aber eine Entlohnung je Arbeitsstunde. Die sich aus dem vereinbarten Lohn ergebende vergleichbare Entgeltgruppe E 4 entsprach der Vergütung für Sekretäre/innen.

Nach Angaben der Mitarbeiter und Mitglieder der geprüften Fraktionen fand eine Beratung der Fraktionen

- zu ihren Arbeitgeberfunktionen,
- zu dem zu erfüllenden möglichen Aufgabenumfang sowie
- zu tarifrechtlichen Fragen

durch die Verwaltung der Stadt nicht statt. Das Team Ratsangelegenheiten als verantwortliche Stelle für den Stadtrat hatte die Tätigkeitsbeschreibungen und die Arbeitsverträge nicht geprüft.

Die Landeshauptstadt Magdeburg legte Arbeitsplatzbeschreibungen und -bewertungen nach Funktionen vor. Diese waren für alle Fraktionen verbindlich. Die Landeshauptstadt hatte durch die SIKOSA (Studieninstitut für kommunale Verwaltung Sachsen-Anhalt e. V.) eine Begutachtung zu tarifgerechten Bewertungen durchführen lassen. Untersucht wurden die unterschiedliche Bewertung und Eingruppierung der Fraktionsgeschäftsführung von großen und kleinen Fraktionen, die im Ergebnis vom Gutachten bestätigt wurde. Auch nach unserer Auffassung können sich mit zunehmender Fraktionsgröße die Anforderung an die Qualifikation für die Geschäftsführung erhöhen sowie höhere Zeitanteile für bestimmte Arbeitsvorgänge ergeben. Dieses sollte mit der entsprechenden Bedarfsanalyse als Grundlage für die Personalausstattung der Fraktionen und durch entsprechende Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen explizit nachgewiesen werden.

**Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass für die Beschäftigten der Fraktionen Tätigkeitsbeschreibungen vorliegen und die Tätigkeiten bewertet werden. Diese Aufgabe sollte künftig in allen Städten die Verwaltung wahrnehmen und im Ergebnis mit den Fraktionen abstimmen. Dabei hat sie auch sicherzustellen, dass das Besserstellungsverbot eingehalten wird.**

**Um die Rechtssicherheit zu erhöhen empfiehlt der Landesrechnungshof, die Verbindlichkeit der Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen in die Regelungen zur Verwendung der Fraktionskostenzuschüsse aufzunehmen.**

#### **2.3.4 Mangelhafte Abgrenzung von Hauptamt und Nebenamt und von zulässigen und unzulässigen Tätigkeiten**

Aus Haushaltsmitteln finanziertes Personal darf nicht für Aufgaben der Parteien/Interessengemeinschaften eingesetzt werden. Außerdem dürfen die Beschäftigten der Fraktionen nicht für Aufgaben eingesetzt werden, die dem Ehrenamt des Stadtrates zuzurechnen sind. Dies gilt insbesondere in den Fällen, in denen der/die Beschäftigte zugleich Stadtrat ist. Mandatsträger werden im Ehrenamt entschädigt, eine Finanzierung ehrenamtlicher Tätigkeit über Entgelte im Rahmen eines Anstellungsverhältnisse ist unzulässig<sup>87</sup>.

##### **2.3.4.1 Unzulässige zusätzliche Entschädigung von Fraktionsgeschäftsführern**

Für die Aufwandsentschädigung für in ein Ehrenamt oder zu sonstiger ehrenamtlicher Tätigkeit Berufene galt im Prüfungszeitraum der Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 16. Juni 2014. Die im Runderlass festgesetzten Sätze durften nicht überschritten werden. Für Geschäftsführer der Fraktionen waren keine zusätzliche Entschädigung vorgesehen. Dies ist auch sachgerecht. Für die Führung der Geschäfte einer Fraktion sind grundsätzlich die Fraktionsmitglieder, insbesondere der ehrenamtliche Fraktionsvorstand, zuständig. Hauptamtliches Personal dürfen die Fraktionen nur dann beschäftigen, wenn ein Bedarf besteht. Dieser Bedarf für voll- oder teilzeitbeschäftigtes Personal ist nach Ansicht des Ministeriums für Inneres und Sport allenfalls dann gerechtfertigt, wenn ein derart hoher organisatorischer Aufwand der Fraktionsgeschäftsführung besteht, der nicht mehr durch die ehrenamtliche Fraktionsgeschäftsführung zu leisten ist.<sup>88</sup>

Die Fraktionen im Stadtrat der Stadt Dessau-Roßlau hatten sich dazu entschieden, zur Entlastung des ehrenamtlichen Fraktionsvorstandes von den Geschäftsführungsaufgaben hauptamtliches Personal zu beschäftigen. Daneben regelte die Entschädigungssatzung der Stadt die Entschädigung von Fraktionsmitgliedern nach bestimmten Funktionen. Danach erhielten ehrenamtliche Geschäftsführer einer Fraktion neben der monatlichen Pauschale als Mitglied des Stadtrats eine zusätzliche Entschädigung i. H. v. 115 €.

---

<sup>87</sup> Vgl. Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport „Fraktionsfinanzierung in den Kommunen, Jahresbericht 2009 des Landesrechnungshofes“ vom 17. November 2009.

<sup>88</sup> Nr. 3.1 Buchstabe f) des Runderlasses des Ministeriums für Inneres und Sport vom 20. März 2007.

Wir weisen darauf hin, dass die ehrenamtliche Führung der Geschäfte der Fraktion dem Fraktionsvorsitzenden, bei dessen Verhinderung dem Stellvertreter, obliegt. Raum für weitere „Geschäftsführertätigkeiten“ im ehrenamtlichen Bereich besteht nicht.

Die Entschädigungssatzung hatte die Stadt mit Schreiben vom 27. November 2014 dem Landesverwaltungsamt angezeigt. Das Landesverwaltungsamt beanstandete die Satzung nicht, ließ sich den vom Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport abweichenden Entschädigungsbedarf nicht belegen und gab auch sonst keine Hinweise zur Satzung.

**Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Stadt Dessau-Roßlau die Regelung über die zusätzliche Aufwandsentschädigung für Geschäftsführer einer Fraktion, die ehrenamtlich tätig sind, aufhebt. Die Gewährung dieser Aufwandsentschädigung war rechtswidrig.**

#### **2.3.4.2 Mangelhafte Aufgabenabgrenzung Ehrenamt/Hauptamt**

Aufgaben, die den ehrenamtlichen Stadträten obliegen, dürfen nicht auf die hauptamtlichen Beschäftigten der Fraktionen übertragen werden. Diese Aufgaben sind nachvollziehbar voneinander abzugrenzen.

Besonders deutlich wird nach unserer Auffassung die Notwendigkeit einer eindeutigen Tätigkeitsbeschreibung und -bewertung sowie Abgrenzung von Tätigkeiten bei Fraktionsmitarbeitern, die gleichzeitig Stadträte sind.

#### *Fraktionsvorsitzender und Fraktionsgeschäftsführer in der Landeshauptstadt Magdeburg*

Ein Fraktionsvorsitzender im Stadtrat der Landeshauptstadt Magdeburg war zugleich Fraktionsgeschäftsführer. Der Fraktionsvorsitzende hatte die Aufgabe, die Fraktion zu leiten und dabei organisatorische Festlegungen zu treffen. Diese Aufgaben nahm er ehrenamtlich wahr und erhielt dafür eine erhöhte Aufwandsentschädigung. Er vertrat die Fraktion als Arbeitgeber gegenüber den Beschäftigten der Fraktion, übte das Weisungsrecht aus und erfüllte Kontrollaufgaben.

Als hauptamtlicher Fraktionsgeschäftsführer hatte dieselbe Person vergleichbare koordinierende Aufgaben hauptamtlich zu erfüllen.

Diese besondere Konstellation sehen wir kritisch. Beschäftigte der Fraktionen dürfen nicht für Aufgaben eingesetzt werden, die dem Ehrenamt des Stadtrates zuzurechnen sind. Mandatsträger werden im Ehrenamt entschädigt, eine Finanzierung ehrenamtlicher Tätigkeit über Entgelte im Rahmen eines Anstellungsverhältnisses ist unzulässig<sup>89</sup>. Zur Vermeidung einer möglichen Doppelentschädigung ist eine klare personelle Trennung der Aufgaben innerhalb der

---

<sup>89</sup> Vgl. Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport „Fraktionsfinanzierung in den Kommunen, Jahresbericht 2009 des Landesrechnungshofes“ vom 17. November 2009.



Fraktion notwendig. Hinzu kommt, dass der Fraktionsvorsitzende sich als Fraktionsgeschäftsführer selbst kontrollieren müsste.

**Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Fraktionen die Tätigkeiten der Fraktionsmitarbeiter auch personell nachvollziehbar von den Aufgaben der Stadträte abgrenzen. Die Verwaltung muss die Einhaltung dieser Vorgaben prüfen. Eine hauptamtliche Beschäftigung eines Stadtrates als Fraktionsmitarbeiter sieht der Landesrechnungshof als besonders kritisch an und empfiehlt dem Landesgesetzgeber, dies künftig auszuschließen.<sup>90</sup>**

#### Fraktionsgeschäftsführer und Büroleiter einer Fraktion in der Stadt Dessau-Roßlau

Der hauptamtlich beschäftigte Büroleiter einer Fraktion im Stadtrat der Stadt Dessau-Roßlau war gleichzeitig Stadtrat und ehrenamtlicher Fraktionsgeschäftsführer (siehe 3.4.1).

Gemäß der Arbeitsplatzbeschreibung vertrat er als Büroleiter die Fraktion in organisatorischen und technischen Angelegenheiten und hatte zugleich die Befugnis, im Interesse der Fraktion inhaltliche und terminlich fixierte Aufgaben eigenverantwortlich zu lösen.

Die Fraktion hatte die Aufgabenbereiche eines (ehrenamtlichen) Geschäftsführers nicht von den Aufgaben des Fraktionsvorsitzenden und denen des (hauptamtlichen) Büroleiters abgegrenzt.

Für seine Stadtratstätigkeit, dazu zählte die inhaltliche Vorbereitung von Stadtratsbeschlüssen, erhielt er eine Aufwandsentschädigung. Als ehrenamtlicher Geschäftsführer der Fraktion erhielt er nach der Entschädigungssatzung der Stadt eine (weitere) monatliche Entschädigung. Aus dem Aufgabenspektrum ergab sich eine unzulässige Überschneidung von Aufgaben in Amt und Mandat.

Sofern konzeptionelle Tätigkeiten durchzuführen sind, müssen sich diese auf die Vorbereitung von Sitzungen oder Beschlüssen auf der Basis der Entwürfe der Stadträte beschränken. Sie dürfen die Willensbildung in der Fraktion nur vorbereitend unterstützen, nicht jedoch maßgeblich beeinflussen. Eine eigenständige Erarbeitung von Beschlussanträgen oder im Auftrag der Fraktion zu führende Gespräche durch den Fraktionsmitarbeiter gehen über den zulässigen Aufgabenbereich hinaus, da sie originäre Aufgaben des Ehrenamtes als Stadtrat sind. Die Arbeit des Fraktionsmitarbeiters kann sich dadurch verselbständigen. Dieser würde insoweit das eigentlich den Stadträten und Fraktionen vorbehalten Antrags- und Anfragenrecht wahrnehmen, zumindest könnte er es maßgeblich steuern. Durch geeignete Maßnahmen muss die Fraktion sicherstellen, dass keine unzulässige Doppelentschädigung erfolgt und ehrenamtlich wahrzunehmende Aufgaben nicht im Hauptamt vergütet werden. Über eine nachvollziehbare

---

<sup>90</sup> Nach dem Beschluss des Landtages vom 2. Februar 2012, LT-Drs. 5/87/3064 B, hatte sich der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung der Bewertung des Landesrechnungshofes angeschlossen, dass eine ausdrückliche Klarstellung zur hauptberuflichen Beschäftigung von Mitgliedern des Rates bei den Fraktionen in der damaligen Gemeindeordnung vorzunehmen sei.

Erfassung der Arbeitszeit, auch mit inhaltlichen Angaben, ist diese Abgrenzung nachvollziehbar zu dokumentieren.

**Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass eine nachvollziehbare Tätigkeitsbeschreibung und Arbeitszeiterfassung erforderlich sind, um Tätigkeiten als Fraktionsmitarbeiter und Aufgaben als Stadtrat abzugrenzen. Die Verwaltung muss die Einhaltung dieser Vorgaben prüfen. Eine hauptamtliche Beschäftigung eines Stadtrates als Fraktionsmitarbeiter sieht der Landesrechnungshof als besonders kritisch an und empfiehlt dem Landesgesetzgeber, dies künftig aus zuschließen..**

#### **2.3.4.3 Mangelhafte Aufgabenabgrenzung zur Parteiarbeit**

Fraktionsmitarbeiter dürfen nicht für Zwecke der Partei eingesetzt und finanziert werden.

Eine Fraktion im Stadtrat der Stadt Dessau-Roßlau beschäftigte einen Mitarbeiter halbtags. Dieselbe Person stand halbtags in einem Beschäftigungsverhältnis zum Kreisverband der Partei.

Der Fraktionsmitarbeiter übte zugleich die Funktion des Fraktionsgeschäftsführers aus. Die Aufgaben des Fraktionsgeschäftsführers waren in der Geschäftsordnung der Fraktion geregelt. Diese bestanden in der Entwicklung politischer Strategien und Strategien für die Öffentlichkeitsarbeit sowie in der Information der Ortsverbände der Partei, der Informationssammlung u. ä. Die genannten Aufgaben gingen über den Tätigkeitsbereich des Mitarbeiters als Nichtmitglied des Stadtrates hinaus. Die dargestellte Doppelfunktion in der Fraktion und die Tätigkeit für den Kreisverband der Partei ließen sich schon inhaltlich kaum trennen.

**Der Landesrechnungshof hält es für dringend notwendig, dass die Fraktion Aufgabenverteilung und Aufgabenwahrnehmung des Fraktionsmitarbeiters so abgrenzt, dass eine Finanzierung von Parteiarbeit mit Haushaltsmitteln der Stadt ausgeschlossen ist. Die Geschäftsordnung ist insoweit rechtswidrig. Die Einhaltung der Grenzen ist zu dokumentieren und zu kontrollieren.**

**Die Fraktion muss hierbei die klare Trennung von Fraktions- und Parteiarbeit sicherstellen.**

Eine Fraktion im Stadtrat der Stadt Halle (Saale) beschäftigte drei Mitarbeiter. Sie konnte weder eine Geschäftsordnung noch Tätigkeitsbeschreibungen vorlegen. Die Aufgaben als Fraktionsreferenten waren nicht beschrieben.

Bei unseren Erhebungen stellten wir fest, dass die Mitarbeiter dieser Fraktion für unsere Rückfragen kaum zur Verfügung standen. Begründet wurde dies mit der Beanspruchung durch den

Kommunalwahlkampf. Für unsere Prüfung standen daher im Wahlkampfzeitraum nur bedingt zeitliche Ressourcen der Mitarbeiter bereit.

Wahlkampf ist Parteiarbeit und aus städtischen Mitteln nicht finanzierbar. Die Fraktion hat sicherzustellen, dass die Mitarbeiter nur für zulässige Tätigkeiten eingesetzt werden und ein Arbeitszeitnachweis in geeigneter Form geführt wird.

**Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass nachvollziehbare Tätigkeitsbeschreibungen erforderlich sind, um die Tätigkeiten der Fraktionsmitarbeiter abzugrenzen. Außerdem ist über Arbeitszeitnachweise sicherzustellen, dass öffentliche Mittel nicht für die unzulässige Finanzierung von Parteiarbeit verwendet werden. Die Verwaltung muss die Einhaltung dieser Vorgaben prüfen.**

#### **2.3.4.4 Unzulässige Finanzierung von Personal**

Eine Fraktion im Stadtrat der Stadt Dessau-Roßlau bestand aus vier Mitgliedern. Alle Fraktionsmitglieder gehörten nach den eigenen internen Regelungen dem Fraktionsvorstand an. Ihnen waren Funktionen zugeordnet. Zwei Mitglieder der Fraktion (und damit auch des Fraktionsvorstandes) waren zugleich hauptamtlich angestellte Fraktionsmitarbeiter.

Die hauptamtlichen Fraktionsmitarbeiter nahmen nach unseren Feststellungen vielfach Aufgaben wahr, die sie als ehrenamtliche Mitglieder des Stadtrates zu erfüllen hatten. Die Aufgaben der Fraktionsmitarbeiter überschritten sich regelmäßig mit dem ehrenamtlichen Tätigkeitsfeld des Stadtrates. Durch das Personal wurden u. a. die Arbeitsteilung unter den Mitgliedern organisiert, gemeinsame Initiativen vorbereitet und aufeinander abgestimmt sowie eine umfassende Information der Fraktionsmitglieder unterstützt.

Würde eine Fraktion über kein Personal verfügen, müssten die Stadträte selbst die Fraktionsarbeit organisieren und koordinieren, recherchieren, Anträge formulieren und den gesamten Willensbildungsprozess steuern. Fraktionsmitarbeiter, die zugleich Stadträte sind, sind nicht Dritte, die eine Dienstleistung für die Fraktion im Rahmen ihres Arbeitsvertrages durchführen, sondern gleichzeitig ehrenamtliche Aufgabenträger.

So gehörte zu den Aufgaben einer Mitarbeiterin nach Abschnitt I § 3 Nr. 4 der Geschäftsordnung der Fraktion, an den Fraktionssitzungen beratend teilzunehmen. Sie erstellte das Protokoll der Fraktionssitzungen und der Sitzungen des Vorstandes.

Im Vorstand gab es auch die Funktion eines Schriftführers. Auch die Schriftführerin war zugleich Mitarbeiterin der Fraktion. Sie hatte auch als solche die Aufgabe der Protokollführung von Fraktionssitzungen und anderen Sitzungen zu erfüllen. Die Mitarbeiterin hatte somit diese Aufgabe im Ehrenamt zu erledigen und durfte dafür keine Arbeitsleistung als hauptamtliche Beschäftigte abrechnen. Die Ehrenamtlichkeit der Protokollführung gemäß der Geschäftsordnung der Fraktion ist vorrangig mit der Aufwandsentschädigung im Ehrenamt abgegolten.

Die Mitarbeiterin erhielt somit Entgelt für Aufgaben, die sie als ehrenamtliches Fraktionsmitglied zu leisten hatte. Es erfolgte hierfür eine Doppelentschädigung durch die Aufwandsentschädigung und den Entgeltanteil. Dies war unzulässig.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Verwaltung die Möglichkeit der Rückforderung der Vergütung ganz oder teilweise prüft, da wegen des gesetzlichen Vorranges der Aufwandsentschädigung die Vergütung grundsätzlich gleichgelagerter Tätigkeiten aus dem Arbeitsvertrag nicht zulässig war.**

## **2.4 Mängel bei der Mittelbewirtschaftung und -verwendung**

Wir prüften stichprobenartig in den Geschäftsstellen der Fraktionen für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 anhand von Einzelbelegen und zahlungsbegründenden Unterlagen die zweckentsprechende Verwendung und Abrechnung der Haushaltsmittel.

### **2.4.1 Mängel bei der Kassen- und Buchführung**

Die rechtlichen Grundlagen für kommunale Haushaltsmittel<sup>91</sup> gelten unmittelbar für die Verwaltung der Kommunen. Da die öffentlichen Mittel zur Fraktionsfinanzierung den Fraktionen zur Selbstbewirtschaftung übertragen sind, gelten die Vorschriften sinngemäß. Die Fraktionen müssen sich interne Regelungen schaffen, die sich insbesondere auf die Befugnisse hinsichtlich der Kassen- und Buchführung beziehen.

Nach unseren Feststellungen mangelte es bei den Fraktionen in den Stadträten von Halle (Saale) und Dessau-Roßlau an ausreichenden kassenrechtlichen Regelungen. Diese umfassen regelmäßig Befugnisse zur Anordnung der Ausgaben, zur Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Ausgaben unter Einbeziehung des Vier-Augen-Prinzips, zur Führung der Kassengeschäfte und Festlegungen zur Höhe eines Kassenlimits und für die interne Kontrolle (Kassenprüfungen).

Versäumnisse stellten wir flächendeckend bei der zeitnahen buchungstechnischen Erfassung der Einnahmen und Ausgaben fest. Kassenprüfungen waren bis zum Zeitpunkt unserer örtlichen Erhebungen nicht dokumentiert. In den Büchern der Fraktionen waren in unterschiedlichem Umfang den Rechnungsbelegen die zahlungsbegründenden Unterlagen nicht beigelegt, die Verwendungszwecke nicht vermerkt, eine zusammenhängende Ablage nicht gewährleistet und ein Fraktionsbezug nicht nachgewiesen.

---

<sup>91</sup> KVG LSA, KomHVO Doppik und GemKVO Doppik (seit dem 1. April 2021 gilt die KomKBVO).

Bei den Fraktionen im Stadtrat der Stadt Dessau-Roßlau war eine sichere und ordnungsgemäße Aufbewahrung der Bargeldbestände nicht bei jeder Fraktion gewährleistet.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Fraktionen bei der Kassen- und Buchführung die grundlegenden haushalts- und kassenrechtlichen Bestimmungen beachten und für die verantwortlichen Personen verbindliche Festlegungen treffen. Kassenprüfungen sind regelmäßig durchzuführen und zu dokumentieren.**

**Beim jährlichen Nachweis der Mittelverwendung sollten die Fraktionen der Verwaltung die aktuellen Regelungen zur Kassen-, Bank- und Buchführung nachweisen. Die für die Prüfung zuständigen Stellen sollten entsprechende Hinweise geben.**

#### **2.4.2 Verstöße bei der zweckentsprechenden sowie wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Haushaltsmittel**

Kommunale Mittel, die den Fraktionen zur Verfügung gestellt werden, dürfen nur für kommunalverfassungsrechtlich zugewiesene Aufgaben eingesetzt werden. Sie müssen wirtschaftlich und sparsam verwendet werden. Unsere Prüfung hat ergeben, dass der überwiegende Teil der Fraktionen unsere Empfehlungen aus den Prüfungsberichten des Jahres 2009 und die Hinweise in den Erlassen des Ministeriums für Inneres und Sport bei der Selbstbewirtschaftung und Abrechnung der Haushaltsmittel beachtet hat.

Daran hatten auch die Rechnungsprüfungsämter ihren Anteil, da sie bei der Prüfung der zweckentsprechenden und wirtschaftlichen Verwendung umfangreiche Feststellungen trafen und den Fraktionen und der Verwaltung Hinweise gaben.

Zu verbessern war nach wie vor insbesondere die Dokumentation der Mittelverwendung.

##### **2.4.2.1 Unzulässige Finanzierung von Öffentlichkeitsarbeit**

Stadtratsfraktionen dürfen öffentliche Mittel für Öffentlichkeitsarbeit nur bedingt einsetzen. Die Öffentlichkeitsarbeit ist nur zulässig, wenn sie in unmittelbarem Bezug zur Stadtratsarbeit der Fraktion steht. Das Verbot der direkten und indirekten Parteienfinanzierung bzw. der Wahlwerbung aus Fraktionsmitteln ist zu beachten. Tritt der Sachinhalt eindeutig hinter die werbende Form zurück, ist die Grenze der zulässigen Finanzierung überschritten. Publikationen der Fraktionen, die mit Fraktionsmitteln finanziert werden, dürfen sich inhaltlich nur mit Themen befassen, die im Zusammenhang mit der Arbeit der Fraktion im Stadtrat stehen.<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup> Vgl. Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport „Fraktionsfinanzierung in den Kommunen“ vom 20. März 2007.

### Unzulässige Beschaffung von Werbeartikeln

Die Beschaffung von Werbeartikeln der Fraktionen aus Haushaltsmitteln ist nicht zulässig. Bei diesen überwiegt der Werbegedanke die Sachinformation. Derartige Werbegeschenke (z. B. Kugelschreiber, Feuerzeuge mit Aufdrucken) beschafften Fraktionen in der Landeshauptstadt Magdeburg und in der Stadt Halle (Saale) für jährlich ca. 400 €.

### **Der Landesrechnungshof hält die Finanzierung von Werbeartikeln aus den öffentlichen Mitteln für die Fraktionsfinanzierung für unzulässig.**

### Unzulässige Nutzung des Amtsblatts

Auch Veröffentlichungen der Fraktionen im Amtsblatt müssen sich im Rahmen der zulässigen Außendarstellung der Fraktionsarbeit bewegen. Allgemeinpolitische Äußerungen, allgemeine Kritik an der Verwaltung oder einzelnen Verwaltungsmitarbeitern oder die Beleidigung anderer Personen haben keinen Bezug zur Aufgabe der Fraktionen. Darüber hinaus ist zu beachten, dass presserechtlich nicht allein der jeweilige Autor für die Inhalte und eventuelle Rechtsverstöße haftet. Für den Inhalt von Text-, Wort- und Bildbeiträgen sind grundsätzlich alle Personen mitverantwortlich, die an dessen Entstehung und Veröffentlichung mitgewirkt haben. Die Haftung des verantwortlichen Redakteurs (Leiter Presse- und Öffentlichkeitsarbeit) und der Städte als Herausgeber (vertreten durch den Oberbürgermeister) kann nicht auf den Autor, der einen Beitrag verfasst hat, übertragen werden. Hinzu kommt, dass das Amtsblatt und dessen Inhalt nicht nur presserechtlichen, sondern als Veranstaltung der Stadt auch kommunalrechtlichen Regelungen unterliegen.

Bei mehreren Beiträgen von Fraktionen in den Amtsblättern der Städte Dessau-Roßlau und Halle (Saale) stellten wir einen fehlenden Bezug zu zulässigen Fraktionsaufgaben fest. Dies betraf z. B. das Amtsblatt der Stadt Halle (Saale) Nr. 08/2019 vom 17. April 2019. Unmittelbar vor der Stadtratswahl platzierte eine Stadratsfraktion in ihrem Beitrag klare Parteien- und Wahlwerbung. Folgende Formulierungen waren zu finden:

„...ist einerseits deutlich erkennbar, wie fachlich gut die (Partei) aufgestellt ist...“

„Der Bürger kann sicher sein, wir die (Partei)...“

Im Vordergrund dieser Aussagen stand die Partei und nicht die Stadratsfraktion.

Auch im Amtsblatt der Stadt Halle (Saale) Nr. 10/2019 vom 15. Mai 2019 überschritt diese Stadratsfraktion mit allgemeinen bundesrechtlichen Themen den kommunalrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Stadtrates und damit der Fraktionen.

Nicht erkennbar war, ob die von uns beanstandeten Texte von den Fraktionsmitarbeitern während deren Arbeitszeit oder von Fraktionsmitgliedern verfasst wurden.

**Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Städte durch geeignete Maßnahmen sicherstellen, dass auch die Beiträge der Fraktionen im Amtsblatt sowohl presserechtlich als auch kommunalrechtlich zulässig sind.**

#### Unzulässige Imagebroschüren

Alle Fraktionen der Stadträte der Landeshauptstadt Magdeburg und der Stadt Halle (Saale) erstellten für die Wahlperiode ab 2014 Imagebroschüren/Bilanzbroschüren mit unterschiedlicher Bezeichnung und zeitlicher Darstellung. Hinzu kamen sonstige Informationsblätter ohne direkten Bezug zur Stadtratsarbeit. In Halle (Saale) wandten die Fraktionen dafür ca. 2.000 €, in Magdeburg ca. 1.500 € auf.

Die Imagebroschüren/Bilanzbroschüren entstanden in unmittelbarer zeitlicher Nähe zur Stadtratswahl im Mai 2019 und beinhalteten eine Abrechnung des ursprünglichen Wahlprogramms der hinter der Fraktion stehenden Partei oder Wählergruppe.

Die zeitliche Nähe zu den Wahlen im Mai 2019 und der parteipolitische Inhalt machten diese Art der Öffentlichkeitsarbeit unzulässig. Die werbende Funktion im Rahmen des Wahlkampfes stand bei diesen Publikationen nach unserer Einschätzung im Vordergrund.

**Der Landesrechnungshof hält die Rückforderung dieser Mittel für notwendig.**

#### **2.4.2.2 Unzulässige Ausgaben für Bewirtungen**

Die Finanzierung von alkoholfreien Erfrischungsgetränken und kleinem Imbiss anlässlich von Fraktionssitzungen ist grundsätzlich zulässig. Der Grundsatz des wirtschaftlichen und sparsamen Mitteleinsatzes ist dabei in besonderem Maße zu beachten.<sup>93</sup>

Sowohl in der Stadt Halle (Saale) als auch in der Landeshauptstadt Magdeburg stellten wir fest, dass die Ausgaben der Fraktionen für Speisen und Getränke und der Umgang mit Bewirtungen über den kleinen Imbiss hinaus den zulässigen Rahmen deutlich überschritten.

Mehrere Fraktionen in der Landeshauptstadt Magdeburg ließen sich in regelmäßigen Abständen größere Mengen unterschiedlicher (alkoholfreier) Getränke in die Geschäftsstellen liefern. Für die Nutzung dieser Getränke gab es keine Regelungen, sie standen nicht nur für Fraktionssitzungen zur Verfügung.

In der Stadt Halle (Saale) führten mehrere Fraktionen Fraktionssitzungen mit vollwertiger Beköstigung aller Teilnehmer durch.

So fand eine Fraktionssitzung am 25. Juni 2018 anlässlich der bevorstehenden „Sommerpause“ in einem Restaurant mit 34 Personen statt. Teilnehmer waren Stadträte, sachkundige

---

<sup>93</sup> Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 20. März 2007.

Einwohner und Mitarbeiter der Fraktion. Die Gesamtkosten beliefen sich auf 612 € für Speisen und Getränke. Eigenbeteiligungen wurden i. H. v. 230 € geleistet.

Andere Fraktionen ließen sich zu den Fraktionssitzungen über eine Cateringfirma Speisen und Getränke liefern.

Zur Bewirtung aus Anlass von Fraktionssitzungen sind aus unserer Sicht folgende Grundsätze zu beachten:

Die Bewirtung von Gästen kann zur Erfüllung von Fraktionsaufgaben in einem angemessenen Rahmen aus Fraktionsmitteln finanziert werden. Die Bewirtung mit alkoholischen Getränken ist jedoch unzulässig. Die Teilnahme eines Gastes beispielsweise muss aus ratspezifischen Zwecken erforderlich sein und in einem Zusammenhang mit den inhaltlichen (Verwaltungs-) Aufgaben der Fraktion stehen. Zur Nachweisführung der zweckentsprechenden Mittelverwendung müssen aus den entsprechenden Abrechnungsbelegen zumindest der Anlass sowie die Art (z. B. Verwaltungsmitarbeiter, sachkundige Dritte) und Anzahl der bewirteten Gäste erkennbar sein.

Reine Eigenbewirtungen in Form vollwertiger Mahlzeiten (z. B. Beköstigungen zu Fraktionssitzungen oder anlässlich geselliger Veranstaltungen) dürfen nicht aus den Haushaltsmitteln der Fraktion finanziert werden. Diese haben die Fraktionsmitglieder bzw. Mitarbeiter der Fraktion aus eigenen Mitteln zu zahlen. Ausschließlich alkoholfreie Erfrischungsgetränke sowie kleine Snacks (Imbiss) zur Erhaltung der Beratungsfähigkeit der Teilnehmer<sup>94</sup> sind zulässig. So ist auch sicherzustellen, dass alkoholfreie Getränke grundsätzlich nur zu Veranstaltungen der Fraktionen zur Verfügung gestellt werden. Getränke für den privaten Verbrauch, hierzu zählt auch die Versorgung der Mitarbeiter in den Geschäftsstellen der Fraktionen, dürfen nicht aus Fraktionsmitteln finanziert werden.

Dem Grunde nach zulässige Bewirtungen aus Fraktionsmitteln müssen im Übrigen sowohl im Einzelfall als auch insgesamt der Höhe nach vertretbar sein. Der Grundsatz des wirtschaftlichen und sparsamen Mitteleinsatzes gilt für Bewirtungen wie für alle anderen Ausgaben der Fraktion.

Um eine nachvollziehbare Abgrenzung zwischen zulässigem Imbiss und unzulässiger Mahlzeit sicherzustellen, haben wir das Ministerium für Inneres und Sport um klarstellende Hinweise gebeten.

**Der Landesrechnungshof hält die Finanzierung von Bewirtungen anlässlich von Fraktionssitzungen für grundsätzlich unzulässig. Zum Nachweis der zweckentsprechenden**

---

<sup>94</sup> Vgl. auch Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Kommunalbericht 2016, S. 63f., [https://rechnungshof.rlp.de/fileadmin/rechnungshof/Kommunalberichte/2016/Kommunalbericht\\_2016.pdf](https://rechnungshof.rlp.de/fileadmin/rechnungshof/Kommunalberichte/2016/Kommunalbericht_2016.pdf).



**Mittelverwendung sind auf den Abrechnungsbelegen mindestens der Anlass sowie die Art und Anzahl der bewirteten Gäste anzugeben.**

### **2.4.2.3 Sonstige unzulässige Ausgaben**

#### Unzulässige Finanzierung allgemeiner Bildungsangebote

Die Verwendung von Fraktionsmitteln für Bildungsangebote von Fraktionsmitarbeitern oder Fraktionsmitgliedern muss im vorrangigen Interesse der Fraktion liegen. Das Angebot muss unmittelbaren Bezug zur Aufgabenerfüllung haben und nicht nur „bei Gelegenheit“ auch für die Fraktion nützlich sein. Ausgaben für Kurse, die vorrangig den persönlichen Interessen der Fraktionsmitglieder oder Fraktionsmitarbeiter zuzurechnen sind, sind unzulässig. Diese sind privat zu finanzieren.

Eine Mitarbeiterin einer Fraktion in der Landeshauptstadt Magdeburg nahm am 9. März 2019 an einem vierstündigen Fotografie-Workshop teil. Dieser bestand aus einem zweistündigen Theorie- und einem zweistündigen Praxisteil. Dieser Workshop war nach unserer Auffassung nicht vom Aufgabenbereich der Mitarbeiterin der Fraktion gedeckt.

#### Unzulässige Finanzierung der Teilnahme an Veranstaltungen

Auch bei der Teilnahme an auswärtigen Veranstaltungen dürfen Fraktionsmittel nur für Aufgaben aufgewendet werden, für die ein Bezug zu den Fraktionsaufgaben nachgewiesen ist. Bei zulässigen Reisen ist darüber hinaus das Reisekostenrecht zu beachten.

Zwei Mitarbeiterinnen einer Fraktion in der Landeshauptstadt Magdeburg führten am 22. August 2018 eine Dienstreise nach Berlin durch. Als Anlass war vermerkt: „Gespräch mit MdB A.“.

Für Fahrtkosten wurden fast 120 €, für Tagegeld 12 € aufgewendet. Ein Gespräch mit einem Mitglied des Bundestags ist kein zulässiger Anlass für eine Dienstreise von Mitarbeitern einer Fraktion des Stadtrates. Der Anlass war daher eher dem parteipolitischen Bereich zuzuordnen. Jedenfalls war ein Bezug zu zulässigen Aufgaben der Mitarbeiterinnen nicht begründet.

Ein Fraktionsvorsitzender aus der Stadt Halle (Saale) nahm mit dem Fraktionsreferenten vom 21. September 2018 bis 22. September 2018 auf Einladung der Partner-Fraktion im Stadtrat der Stadt Erfurt an einem Kooperationstreffen „mitteldeutscher Städte“ teil. Während am zweiten Tag vorwiegend Themen der Stadtratsarbeit behandelt wurden, war Haupttagesordnungspunkt am ersten Tag „Erfolgreich Stadtratswahlen anführen – Kompetenzsteuerung im Akteursnetzwerk“. Das „Anführen von Stadtratswahlen“ ist keine Aufgabe der Fraktion. Wahlen und Wahlkampf sind der Partei zuzurechnen. Es handelte sich damit zumindest teilweise um eine der Parteiarbeit zuzurechnende Veranstaltung.

**Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, dass ein detaillierter Nachweis des Bezugs zur Fraktionsarbeit erfolgt. Der Fraktionsvorstand hat über die Notwendigkeit der Teilnahme an Veranstaltungen unter Beachtung der kommunalverfassungsrechtlichen Vorschriften zu entscheiden. Bei der Teilnahme an und der Ausgestaltung von Veranstaltungen ist der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Haushaltsmittel, die nachweislich für Zwecke der Partei aufgewendet wurden oder im Rahmen der Tätigkeit nicht zulässig waren, sind zurückzufordern.**

## **2.5 Unzulässige Übertragung von Prüfungsaufgaben**

Dem kommunalen Rechnungsprüfungsamt obliegen Aufgaben der örtlichen Prüfung. Verwaltungsaufgaben darf das Rechnungsprüfungsamt nicht wahrnehmen.<sup>95</sup>

Gemäß den Regelungen zur Fraktionsfinanzierung der Städte Dessau-Roßlau und Halle (Saale) prüfte das Rechnungsprüfungsamt die zweckgemäße Verwendung der Mittel.

Die Prüfung, ob der Verwendungsnachweis formell ordnungsgemäß und vollständig vorgelegt wurde und ob Mittel zweckentsprechend verwendet wurden, ist eine Aufgabe der Mittel bewirtschaftenden Stelle. Die Bereitstellung von Mitteln für die Fraktionen erfolgte durch die Verwaltung. Dieser obliegt folglich auch der verwaltungsmäßige Nachweis, dass die Mittel ordnungsgemäß verwendet wurden.

Dem Rechnungsprüfungsamt obliegt im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses die Prüfung der Mittelverwendung durch die Verwaltung (z. B. Erträge und Aufwendungen sowie Ein- und Auszahlungen). Die Übertragung der vollständigen Prüfungsaufgaben an Stelle der Verwaltung stellte nach unserer Ansicht eine rechtswidrige Übertragung von originären Verwaltungsaufgaben nach § 140 Abs. 2 KVG LSA auf das Rechnungsprüfungsamt dar. Originäre Verwaltungsaufgaben darf der Stadtrat dem Rechnungsprüfungsamt aufgrund der Regelung in § 139 Abs. 4 KVG LSA nicht übertragen.

**Der Landesrechnungshof ist der Ansicht, dass die Verwaltungsorganisation Mängel aufwies. Er hält es für notwendig zu regeln, dass**

- die Verwendungsnachweise dem Büro des Stadtrates vorzulegen sind und**
- dieses die Nachweise verwaltungsmäßig prüft.**

---

<sup>95</sup> §§ 136, 138 bis 142 KVG LSA.

## 2.6 Fazit

Jegliche Bezuschussung der Fraktionen aus öffentlichen Mitteln muss einen Bezug zu den organschaftlichen Fraktionsaufgaben besitzen. Hieraus folgt, dass Fraktionszuschüsse nicht zum Ersatz von Aufwendungen dienen dürfen, die einzelnen Mitgliedern der Vertretung entstehen und die bereits durch die persönliche Aufwandsentschädigung abgegolten sind (Verbot der Doppelentschädigung). Darüber hinaus sind die Grundsätze der Haushaltswirtschaft auf die Fraktionsfinanzierung uneingeschränkt anzuwenden. Zudem dürfen die Zuschüsse nicht zu einer verfassungswidrigen verdeckten Parteienfinanzierung führen. Beschränkungen ergeben sich ferner aus dem Verbot einer Finanzierung von Aufgaben, die über den Aufgabenkreis der kommunalen Vertretung insgesamt hinausgehen.

*Das Ministerium für Inneres und Sport äußerte in seiner Stellungnahme vom 5. August 2021 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages, dass eine Erweiterung der Regelungen zu den Fraktionen und zur Gewährung von Fraktionszuwendungen im Kommunalverfassungsgesetz nicht beabsichtigt sei. Einer besonderen Grundlage zur Gewährung von finanziellen Mitteln und zum Nachweis der Verwendung bedürfe es nicht. Die Fraktionen unterlägen in ihrer Funktion als organisatorisch verselbständigter Teil der kommunalen Vertretung den das gesamte öffentliche Haushaltsrecht prägenden Rechtsgrundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Aspekte betreffend die Rechtsstellung der Fraktionen und die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat im Sinne von § 41 KVG LSA bei Fraktionsmitarbeitern würden nicht in ursächlichem Zusammenhang mit Fragen der Fraktionsfinanzierung in den Kommunen stehen. Sie seien losgelöst hiervon zu betrachten.*

Hierzu stellte der Landesrechnungshof fest, dass nach seinen Prüfungserfahrungen klarere gesetzliche Regelungen sowohl den Verwaltungen als auch den Fraktionen mehr Rechtssicherheit geben würden. Auch die Rechtsstellung von hauptamtlich Beschäftigten der Fraktionen ist aus unterschiedlichen Gründen, unter anderem des Datenschutzes, regelungsbedürftig.

**Der Landesrechnungshof erwartet aufgrund seiner Feststellungen, dass**

- **die Oberbürgermeister der kreisfreien Städte die festgestellten Sachverhalte anhand der aufgezeigten rechtlichen Rahmenbedingungen prüfen und entsprechende Maßnahmen veranlassen,**
- **die Stadträte die Regelungen zu den Voraussetzungen und zum Umfang der Fraktionsfinanzierung unter Beachtung der Grundsätze der Erforderlichkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit fortentwickeln und**

- die Stadträte einen bedarfsgerechten und stellenbezogenen Beschluss zur Bereitstellung von Fraktionsmitteln für das Personal der Fraktionen unter Anwendung des TVöD VKA fassen und somit zur Gleichstellung der Mitarbeiter der Fraktionen mit den in der kommunalen Verwaltung Beschäftigten umfassend beitragen.

Die Prüfungserfahrungen zeigten jedoch auch, dass die nur knappe Regelung zur Voraussetzung der Fraktionsbildung in § 44 KVG LSA mit ursächlich für die bestehenden Rechtsunsicherheiten ist. Im Gegensatz dazu finden sich in den Gemeindeordnungen und Kommunalverfassungen anderer Länder umfassendere Regelungen. Der Landesrechnungshof empfiehlt daher dem Landesgesetzgeber, § 44 KVG LSA um Regelungen zu erweitern

- zu den Aufgaben der Fraktionen,
- zur inneren Verfassung und zum Mindestinhalt einer Geschäftsordnung,
- zu Mindestregeln für die Verwendung und den Nachweis von Haushaltsmitteln für die Fraktionsarbeit,
- zu Bedingungen für die Beschäftigung von Personal (u. a. entsprechende Anwendung des TVöD VKA, Verpflichtung zur Verschwiegenheit),
- dass ein hauptberuflich tätiger Mitarbeiter einer Fraktion nicht gleichzeitig Ratsmitglied sein kann sowie
- zur Zulässigkeit der Übermittlung von Daten an Mitarbeiter der Fraktionen.

Die Erörterungen mit den Verwaltungen sind noch nicht abgeschlossen.

### **3 Überörtliche Kommunalprüfung der Stadt Merseburg**

#### **3.1 Erhebliche Mängel im Kassenwesen der Stadt Merseburg**

**Der Landesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung der Kassenorganisation der Stadt Merseburg erhebliche Defizite fest. Die Kassenverwaltung und die Kassenaufsicht wurden nicht ordnungsgemäß ausgeführt und dokumentiert. Die Stadt legte beispielsweise weder Nachweise zur Ausübung der Kassenaufsicht durch den Oberbürgermeister noch einen schriftlichen Nachweis zur Übertragung der Aufsichtstätigkeit auf einen Bediensteten der Stadt vor. Die Anforderungen an die IT-Sicherheit der verwendeten Kassenprogramme wurden nicht vollständig erfüllt. Unter anderem bündelte sie die Zuständigkeit von Kassenaufsicht, Administratorenbefugnissen und Anordnungsbefugnissen in einer Person. Somit bestanden vermeidbare Risiken und Manipulationsmöglichkeiten. Das Anordnungswesen entsprach nicht den gesetzlichen Regelungen, so verstieß die Unterschriftsordnung gravierend gegen den Grundsatz der Trennung von Anordnung und Vollzug der Kassengeschäfte. Auch die Buchführung war nicht ordnungsgemäß, so erstellte die Kasse z. B. seit 2013 weder Tagesabschlüsse noch Jahresabschlüsse.**

#### Allgemeine Ausführungen

Wir prüften in den letzten drei Jahren mehrere Kommunen mit dem Schwerpunkt Kassenwesen. Hierbei stellten wir teilweise erhebliche, sich wiederholende Defizite fest. Das Kassenwesen ist ein für Vermögensdelikte (z. B. Korruption, Untreue, Diebstahl) besonders anfälliger Bereich in der öffentlichen Verwaltung. Das zeigen die jüngsten Verdachtsfälle der Veruntreuung in der Verbandsgemeinde Droyßiger-Zeitzer-Forst<sup>96</sup> und der Gemeinde Biederitz<sup>97</sup>. Der vorliegende Berichtsbeitrag zur Stadt Merseburg, der erhebliche Versäumnisse aufzeigt, repräsentiert besonders guter Weise unsere Prüfungsfeststellungen zum Kassenwesen der vergangenen Jahre. Als kritikwürdig erachten wir den Umgang mit unseren Prüfungsergebnissen seitens der Kommune. Diese sicherte zwar in ihrer Stellungnahme vom 15. Dezember 2020 zu, dass sie bemüht sei, nach bestem Wissen und Gewissen Recht und Gesetz einzuhalten. Eine Vielzahl der beanstandeten Dokumentationsanforderungen könne sie jedoch aufgrund ihrer Personalsituation nicht erfüllen. Besonders kritikwürdig ist das Nichtreagieren der Kommunalaufsicht auf unseren Prüfungsbericht vom 21. Februar 2020. Die Kommunalaufsicht ist dafür zuständig, dass die geprüfte Kommune unsere Beanstandungen erledigt.<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> Vgl. Berichterstattung „Nach dem beurlaubten Kämmerer“ in der Mitteldeutsche Zeitung vom 2. Mai 2019.

<sup>97</sup> Vgl. Berichterstattung „Ermittlungen gegen Finanzchefin“ in der Volksstimme vom 31. März 2021.

<sup>98</sup> Vgl. § 137 Abs. 2 S. 3 KVG LSA.

*Die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde nahm zu diesen Ausführungen Stellung. Sie teilte in ihrem Schreiben vom 15. Juni 2021 mit, dass sie unserem Vortrag grundsätzlich zustimme. Die Stadt habe der Kommunalaufsichtsbehörde gegenüber zum Ausdruck gebracht, dass die Beanstandungen des Landesrechnungshofes Arbeitsaufträge darstellten, die aufgrund ihrer Vielzahl entsprechend der notwendigen Priorisierung abgearbeitet würden. Bereits seit Mitte Dezember 2020 sei die Stadt dabei, einige Mängel zu beseitigen. Aufgrund des Runderlasses des Ministeriums für Inneres und Sport vom 15. Oktober 2020, der ab 2023 Sanktionen für die verspätete Aufstellung von Jahresabschlüssen vorsehe, lege die Stadt derzeit die Priorität auf die Überarbeitung der Eröffnungsbilanz und die Erstellung der Jahresabschlüsse ab 2013.*

Die Kasse hat die Aufgabe, das gesamte Finanzwesen einer Kommune auszuführen und abzuwickeln. Das Kommunalverfassungsgesetz enthält hierzu die Grundregeln, die den Charakter von Rahmenvorschriften haben.<sup>99</sup> Die Einzelheiten führte zur Zeit unserer Prüfung die Verordnung über die Kassenführung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt nach den Grundsätzen der Doppik aus.<sup>100</sup> Danach haben die Kommunalkassen vor allem drei Grundsatzforderungen zu erfüllen:

Eine Kommune hat ihre Kasse wirtschaftlich, mit einem Höchstmaß an Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit zu führen.<sup>101</sup>

Die ordnungsgemäße Erledigung der Buchhaltung und der korrekte Umgang mit den Zahlungsmitteln erfordert das Höchstmaß an Sicherheit.

Nach dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der öffentlichen Verwaltung<sup>102</sup> sind im Kassenwesen darüber hinaus alle weiteren einschlägigen Regelungen, z. B. der Grundsatz der Aktenmäßigkeit der Verwaltung, zu beachten. Die Einhaltung dieser Vorgaben stellt zugleich einen wirkungsvollen Schutz vor Missbrauch und Korruption dar.

Wir prüften die Organisation und Durchführung des Kassenwesens der Stadt Merseburg vom 19. November bis 19. Dezember 2018. Im Ergebnis stellten wir erhebliche Defizite sowohl in der Organisation als auch bei der Durchführung fest.

---

<sup>99</sup> Vgl. §§ 116, 117 und 123 KVG LSA.

<sup>100</sup> Verordnung über die Kassenführung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt nach den Grundsätzen der Doppik (Gemeindekassenverordnung Doppik – GemKVO Doppik) vom 30. März 2006, die bis 30. März 2021 in Kraft war. Am 1. April 2021 trat die Verordnung über die Kassen- und Buchführung der Kommunen im Land Sachsen-Anhalt nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung (KomKBVO) vom 25. März 2021 in Kraft.

<sup>101</sup> Handbuch Kassen- und Rechnungswesen Pkt. 20.2.

<sup>102</sup> Vgl. Artikel 20 Abs. 3 Grundgesetz.

### 3.1.1 Fehlende Dienstanweisungen

Jede öffentliche Verwaltung muss über ein gesetzeskonformes Regelwerk an Dienstanweisungen (DA), Arbeitsanweisungen o. a. Verwaltungsvorschriften verfügen, um ein einheitliches Vorgehen und transparentes Handeln umsetzen zu können. Dieses Regelwerk muss schriftlich dokumentiert und archiviert werden. Diese Pflichten leiten sich aus den allgemeinen Grundsätzen der Gesetzmäßigkeit<sup>103</sup> und Aktenmäßigkeit<sup>104</sup> der öffentlichen Verwaltung ab. Danach ist die öffentliche Hand verpflichtet, Akten zu führen und darin ihr Handeln vollständig, nachvollziehbar und transparent zu dokumentieren.

Zum Zeitpunkt unserer örtlichen Erhebungen lag in der Stadt Merseburg keine DA, die die Durchführung der Kassengeschäfte insgesamt regelt, vor. Es waren folgende Einzelregelungen vorhanden:

- DA Nr. 20/02/2017 - zu Stundungen, Niederschlagungen, Forderungserlässen, (...)
- DA Nr. 20/01/2017 - zu Verpflichtungserklärungen, Verpflichtungsgeschäften, Kassenanordnungen (...) und
- DA 02/2016 - für Handvorschüsse und Einnahmekassen (...).

Darüber hinaus stellte die Kassenleitung ein Dokument mit dem Namen „Organisatorische Regelungen zur Dienstanweisung über das Kassenanordnungsverfahren“ zur Verfügung. Dieses Dokument war nicht datiert. Die eigentliche DA Kasse vom 12. Juli 1993 war nicht beigelegt. Diese war auch bis zum Ende unserer Erhebungen vor Ort nicht auffindbar.

Unabhängig davon, dass diese DA wegen der zwischenzeitlichen Umstellung auf das Neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) nicht mehr aktuell gewesen wäre, ist es nicht hinnehmbar, dass eine noch gültige DA nicht auffindbar ist. DA und sonstige innerdienstliche Vorschriften sind zu archivieren, selbst wenn diese aufgehoben oder sonst außer Kraft getreten sind.

*Die Stadt erhob gegen die Veröffentlichung der Prüfungsergebnisse Einwände, da der Text nach ihrer Auffassung tendenziös sei und die von der Stadt in der Stellungnahme vom 15. Dezember 2020 erhobenen Einwände gegen die Beanstandungen nicht berücksichtige. Die Stadt forderte, die Stellungnahme zu veröffentlichen, damit sich der unvoreingenommene Leser selbst ein realistisches Bild machen könne.*

---

<sup>103</sup> Vgl. Artikel 20 Abs. 3 Grundgesetz.

<sup>104</sup> Der Grundsatz der Aktenmäßigkeit wird aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitet (Art. 19 Abs. 4 und 20 Abs. 3 Grundgesetz).

*Die Stadt Merseburg führte dazu in ihrer Stellungnahme vom 15. Dezember 2020 aus, dass unsere förmlichen Beanstandungen einer Rechtsgrundlage entbehrten. Die Gemeindegeldverordnungen (GemKVO-Doppik) sei nicht anzuwenden, da sie auf der Grundlage der zwischenzeitlich außer Kraft getretenen Gemeindeordnung erlassen wurde.*

Wir weisen darauf hin, dass nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes der Wegfall der Ermächtigungsnorm den Bestand einer auf ihr beruhenden, ordnungsgemäß erlassenen Verordnung grundsätzlich unberührt lässt.<sup>105</sup> Demnach galt die GemKVO Doppik auch nach dem Außerkrafttreten der Gemeindeordnung fort. Sie trat erst mit der Verkündung der Kommunalkassen- und Buchführungsverordnung am 1. April 2021 außer Kraft.<sup>106</sup>

*In der Stellungnahme vom 15. Dezember 2020 trug die Stadt im Wesentlichen vor, dass die Beanstandungen des Landesrechnungshofes formeller Natur seien. Es seien keine Ausführungen dazu enthalten, ob der Stadt daraus tatsächlich Schäden entstanden seien. Kommunen würden mit einer Vielzahl von Rechtsvorschriften überzogen, ohne dafür finanziell und personell ausgestattet zu sein. Nach Einschätzung der Stadtverwaltung liege die Hauptursache für die Beanstandungen des Landesrechnungshofes in der mangelnden Finanzausstattung der sachsenanhaltinischen Kommunen.*

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Stadt Merseburg eine umfassende Dienst-anweisung für das Kassenwesen erlässt. Diese ist zu dokumentieren und zu gegebener Zeit zu archivieren.**

**Die Stadt hat durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass künftig der Grundsatz der Aktenmäßigkeit der Verwaltung eingehalten wird. Auch aufgehobene oder sonst außer Kraft getretene Dienstanweisungen und sonstige innerdienstliche Vorschriften sind künftig zu archivieren.**

### **3.1.2 Programmprüfung in der Stadtkasse**

Die Informationstechnik (IT) durchdringt alle Bereiche der Kommune. Sie trägt zu fast jeder kommunalen Leistungserstellung mittelbar oder unmittelbar bei. Die Folgen einer Beeinträchtigung oder Manipulation der IT können deswegen gravierende Auswirkungen haben. Der

---

<sup>105</sup> BVerfG, 3. Dezember 1958, Az. 1 BvR 488/57; 25. Juli 1962, Az. 2 BvL 4/62.

<sup>106</sup> Vgl. § 35 KomKBVO, GVBl. LSA vom 31. März 2021, S. 133 ff.



Einsatz von EDV-Programmen setzt daher u. a. voraus, dass es sich um geeignete, fachlich geprüfte (zertifizierte) und vom Bürgermeister freigegebene Verfahren handelt.<sup>107</sup>

Diese Voraussetzungen<sup>108</sup> liegen vor, wenn:

- die angewendete Softwarelösung durch eine vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik zugelassene Zertifizierungsstelle zertifiziert ist,
- eine Anwendungsprüfung (Vor-Ort-Prüfung durch die Nutzer) durchgeführt wurde und
- der Oberbürgermeister oder ein von ihm beauftragter Bediensteter schriftlich die Freigabe des Programms erklärt hat.

In Bereich der Stadtkasse Merseburg stellten wir hierzu Folgendes fest:

### **Zertifizierung**

Das von der Stadt verwendete EDV-Programm wurde ordnungsgemäß durch eine TÜV-Zertifizierungsstelle am 12. Januar 2018 zertifiziert. Das Zertifikat war bis zum 31. Dezember 2020 gültig.

### **Anwendungsprüfung**

Eine Möglichkeit zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen und vollständigen Dokumentation der Anwendungsprüfung kann z.B. die Erarbeitung eines entsprechenden Vordrucks sein. Dieser sollte wie ein Leitfaden alle Verfahrensschritte beinhalten und entsprechende Zuständigkeiten regeln. Damit wird auch bei jeder Folgeversion die erneute Anwendungsprüfung erleichtert und deren Vollständigkeit gewährleistet.

Eine Anwendungsprüfung konnte uns nicht nachgewiesen werden.

### **Freigabeerklärung**

Der Oberbürgermeister bestimmt die Rahmenbedingungen sowie den sich daraus erschließenden Verfahrensablauf und übernimmt mit der Programmfreigabe die Verantwortung für deren Einsatz.<sup>109</sup>

Eine Freigabeerklärung des Oberbürgermeisters konnte die Stadt - selbst auf Nachfrage - nicht vorlegen. Nach Aussagen des Bürgermeisters sei die Freigabe durch schlüssiges (konkludentes) Verhalten des Oberbürgermeisters erfolgt.

---

<sup>107</sup> Vgl. § 12 Abs. 1 Nr. 1 GemKVO Doppik/25 KomKBVO.

<sup>108</sup> Vgl. § 12 GemKVO Doppik/§ 25 KomKBVO sowie Hinweise des Ministeriums für Inneres und Sport (Runderlass vom 27. Mai 2009).

<sup>109</sup> Vgl. § 12 Abs. 1 GemKVO Doppik/§ 25 Abs. 2 KomKBVO.

Diese Vorgehensweise entspricht weder den Anforderungen einer ordnungsgemäßen Programmprüfung noch dem Grundsatz der Aktenmäßigkeit der öffentlichen Verwaltung. Des Weiteren war nach dem Datenschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt<sup>110</sup> im geprüften Zeitraum die Dokumentation der Freigabe verpflichtend vorgeschrieben.<sup>111</sup>

Eine Freigabe durch schlüssiges Verhalten war somit nicht ausreichend.

*Die Stadt führte dazu aus, dass sie die im Finanzwesen eingesetzte Software jeden Tag einer Prüfung hinsichtlich Vollständigkeit und Richtigkeit der Datenverarbeitung unterziehe. Eine umfangreiche Dokumentation jedes einzelnen festgestellten Fehlers könne die Stadtverwaltung jedoch aufgrund der mangelnden Finanz- und damit Personalausstattung nicht leisten.*

Wir stellen klar, dass der von uns geforderte Standard der Programmprüfung die allgemeine, grundsätzliche Programmprüfung vor Einsatz des Programms in der Verwaltung und nicht die Bearbeitung der täglich aufgetretenen Fehler betreffen. Die Programmprüfung ist ein wichtiger Schritt für die Feststellung von IT-Sicherheitsstandards der eingesetzten Software in der konkreten Arbeitsumgebung.

**Die Stadt hat dafür Sorge zu tragen, dass die Programmprüfung ordnungsgemäß erfolgt. Für die Freigabe und Anwendungsgenehmigung muss eine gültige Zertifizierung i. V. m. einer Anwendungsprüfung vorliegen.**

**Der Landesrechnungshof empfiehlt, in einer Dienstanweisung festzulegen, welche Maßnahmen bei wesentlichen Änderungen von Rechtsvorschriften bzw. der Softwarelösung einzuleiten sind. Insbesondere sind die Verfahrensbeteiligten und -verantwortlichen zu bestimmen.**

**Die Freigabe der Software durch den Oberbürgermeister ist schriftlich zu dokumentieren.**

---

<sup>110</sup> § 6 DSG LSA i. V. m. § 14 Abs. 2 DSG LSA (Fassung vom 13. Januar 2016). Das DSG LSA ist am 25. Februar 2020 außer Kraft getreten. Aber auch nach der Datenschutz-Grundverordnung (Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016) und dem Datenschutz-Grundverordnungs-Ausfüllungsgesetz Sachsen-Anhalt haben die Verantwortlichen entsprechende technische und organisatorische Maßnahmen zu ergreifen, um ein dem Risiko angemessenes Schutzniveau zu gewährleisten (vgl. Datenschutz-Grundverordnung Art. 32).

<sup>111</sup> Zum erforderlichen Mindestinhalt einer Freigabeerklärung vgl. Informationen des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik.

### 3.1.3 Einräumung von Administratorenrechten

Die Anforderungen an die IT-Sicherheit im Kassenwesen sind hoch<sup>112</sup>. Die mit dem Einsatz der IT verbundenen Risiken müssen konsequent, zielgerichtet und unabhängig kontrolliert werden. Dies gilt gerade für die Vergabe von Administratorenrechten, da diese bei sorgloser und unkontrollierter Handhabung zu einer Aushebelung aller internen Kontrollsysteme (IKS) verwendet werden können.

Die Stadt Merseburg hatte laut mündlicher Auskünfte dem Bürgermeister als Vertreter des Oberbürgermeisters Zugriffsrechte auf das EDV-Kassenprogramm eingeräumt, die denen eines Administrators gleichstehen.

*In ihrer Stellungnahme vom 15. Dezember 2020 führte die Stadt dazu aus, dass die Beanstandungen des Landesrechnungshofes nicht verständlich wären. Die Forderungen des Landesrechnungshofes, nur Mitarbeiter als Systemadministratoren einzusetzen, die keinerlei Anordnungs- und Vollzugsrechte haben, hätte zur Folge, dass es schwierig wäre, Mitarbeiter für diese Tätigkeit zu finden, die Ahnung von Finanzangelegenheiten hätten.*

Gegen diese Regelung haben wir schwerwiegende Bedenken. Die Bündelung von Zuständigkeiten zur Kassenaufsicht, Anordnungsbefugnis und EDV-Administratorenrechten in einer Person widerspricht sowohl den angeführten Standards zur IT-Sicherheit als auch denjenigen zur Kassensicherheit. Sie führt zu einer Aushebelung aller IKS für den Anwendungsbereich. Dies stellt einen schwerwiegenden Verstoß gegen die Ordnungsmäßigkeit der Verwaltung der Kommunalkasse dar.

**Die Stadt hat strikt darauf zu achten, dass sie nur Personen die Rechte eines Systemadministrators überträgt, die weder Anordnungs- noch Vollzugsrechte haben. Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Stadt Merseburg dem Bürgermeister sofort die administrativen Zugriffsrechte auf die EDV entzieht. Bei der Vergabe von Administratorenrechten für die Kassenprogramme sind die hohen Sicherheitsanforderungen zu beachten um Manipulationsmöglichkeiten durch konkurrierende Zuständigkeiten zu vermeiden.**

---

<sup>112</sup> Vgl. § 12 GemKVO/§§ 25 - 28 KomKBVO.

### **3.1.4 Verwaltung der Finanzmittel**

Die Verwaltung der Finanzmittel gehört zu den wichtigsten Aufgaben der Kommunalkasse. Die hiermit verbundenen Geschäfte stellen die klassischen Kassengeschäfte im Sinne des Kommunalverfassungsgesetzes dar. Diese Aufgabe umfasst insbesondere:<sup>113</sup>

- die Sicherung der Zahlungsbereitschaft der Kommunalkasse (Liquiditätssteuerung und -sicherung), um die Finanzmittel rechtzeitig zum Fälligkeitstermin der Ausgaben bereitzustellen.
- die wirtschaftliche Verwaltung der Finanzmittel (Bewirtschaftung). Dazu gehört, auf einen möglichst geringen Bargeldbestand<sup>114</sup> im Kassenbestand zu achten und nicht benötigte Finanzmittel auf Girokonten sicher und zinsgünstig anzulegen bzw. erforderlichenfalls für Kassenbestandsverstärkung zu sorgen (Grundsatz der zentralen Bewirtschaftung aller Kassenbestände nach dem Prinzip der Einheitskasse).
- die sichere Aufbewahrung und Beförderung der Zahlungsmittel,<sup>115</sup> um sie vor unbefugtem Zugriff zu schützen.

#### **3.1.4.1 Liquiditätsmanagement**

Die Kommunalkasse ist für die Verwaltung der Kassenmittel zuständig.<sup>116</sup> Zur rechtzeitigen Leistung aller Auszahlungen und zur Überwachung aller Einzahlungen muss sie daher über ein Liquiditätsmanagement verfügen.

In der Stadt Merseburg sind das Liquiditätsmanagement und dessen Controlling nicht in einer Dienstanweisung fixiert. Es gibt auch keine weiteren Arbeitsanweisungen. Nach Aussage der Kassenleitung nahm die Stadt bisher keine Liquiditätsplanung vor; Probleme bei Auszahlungen habe es nicht gegeben.

Diese Vorgehensweise entspricht nicht den Anforderungen an ein ordnungsgemäßes Liquiditätsmanagement in der Verwaltungsdoppik. Die Liquiditätsbetrachtung war bereits in der Kameralistik eine wichtige Aufgabe. Sie erlangt jedoch nach Einführung der Doppik durch die Verschiebung der Haushaltsausgleichsregelungen auf die Aufwands- und Ertragsgrößen (Ergebnishaushalt) eine noch größere Bedeutung.<sup>117</sup> Daher ist es erforderlich, die klassische Verwaltung der Finanzmittel (Kassenwirtschaftsplanung) in der Kommunalkasse zu erweitern und zu einem Liquiditätsmanagement zu qualifizieren.

---

<sup>113</sup> Vgl. Aufgabenkatalog in Handbuch Kasse Kap. 14.1.

<sup>114</sup> Vgl. § 13 Abs. 1 GemKVO Doppik/§ 11 KomKBVO.

<sup>115</sup> Vgl. § 5 GemKVO Doppik/§§ 17 - 19 KomKBVO.

<sup>116</sup> Vgl. § 116 Abs. 1 KVG LSA.

<sup>117</sup> Vgl. Handbuch Kasse Kap. 14.4.

*Die Stadt führte in ihrer Stellungnahme vom 15. Dezember 2020 aus, dass es in der Bargeldkasse der Stadt mangels Vorhersehbarkeit keine Liquiditätsplanung bräuchte und sie an der konsequenten Umsetzung des unbaren Zahlungsverkehrs arbeite.*

Wir stellen klar, dass das Liquiditätsmanagement die Verwaltung sämtlicher finanzieller Mittel betrifft, um die Zahlungsfähigkeit der Stadt kontinuierlich sicher zu stellen.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Stadt ein Liquiditätsmanagement einführt. Hierzu ist es erforderlich, die Dienst- oder Arbeitsanweisungen zu erlassen, welche die erforderlichen organisatorischen Voraussetzungen für eine enge Abstimmung zwischen Liquiditätsmanagement sowie Haushaltsplanung und -bewirtschaftung gewährleisten.**

#### **3.1.4.2 Nur mündliche Festlegung des Barkassenlimits**

Der Barzahlungsverkehr ist grundsätzlich auf das Notwendigste einzuschränken<sup>118</sup>. Um zu verhindern, dass generell größere Geldmengen in der Kasse sind, ist es erforderlich, eine entsprechende Liquiditätsplanung durchzuführen und ein Barkassenlimit festzulegen.

Nach Aussage von Mitarbeitern betrug das Barkassenlimit der Stadtkasse grundsätzlich 500 €. Die Höhe des Barkassenlimits gehe auf eine Festlegung in der Dienstanweisung für die Kasse älteren Datums zurück. Diese war wie eingangs erwähnt im Rahmen unserer Prüfung nicht auffindbar. In den geprüften Jahren 2017 und 2018 erhöhte die Stadtkasse ihr Barkassenlimit jeweils im Dezember eigenständig um 1.500 €. Sie begründete diese Verfahrensweise mit den im Dezember zu erwartenden vermehrten Auszahlungen. Eine Genehmigung des Kassenaufsichtsbeamten dazu lag nicht vor.

Wie bereits ausgeführt, setzt ein ordnungsgemäßes und transparentes Verwaltungshandeln die aktenmäßige Dokumentation der entsprechenden Festlegungen voraus.<sup>119</sup> Eine mündliche Aussage ist nicht geeignet, den erforderlichen Nachweis zu erbringen, da sie jederzeit durch eine weitere Aussage abgeändert werden kann. Folglich ist davon auszugehen, dass kein verbindliches Kassenlimit festgelegt worden ist.

**Die Festlegung der Höhe des Barkassenlimits ist in die zu erlassende Dienstanweisung Kasse aufzunehmen.**

---

<sup>118</sup> Vgl. § 13 Abs. 1 GemKVO Doppik.

<sup>119</sup> Vgl. Ausführungen zu Nr. 2.

### **3.1.4.3 Unzureichender Versicherungsschutz des Kassenbestandes**

Bargeld ist gegen Diebstahl und Beraubung ausreichend zu versichern.<sup>120</sup>

Das Kassenlimit einer Handkasse war mit 300 € abgesichert, obwohl der tatsächliche Kassenbestand 1.200 € betrug. Die Mitarbeiter der Stadt erklärten, die hohe Summe müsse vorgehalten werden, um genügend Wechselgeld zu haben.

Der Kassenbestand ist damit versicherungsrechtlich nicht in vollem Umfang abgesichert. Es besteht die Gefahr, dass ein Verlust von Geldern aus der Handkasse für den Betrag, der über die 300 € hinausgeht, nicht ersetzt wird.

**Die Stadt hat hierzu umgehend eine Regelung treffen.**

### **3.1.5 Kassenaufsicht**

Eine Kommune ist verpflichtet, für die Erledigung der Kassengeschäfte einen Kassenverwalter und einen Stellvertreter zu bestellen.<sup>121</sup> Der Kassenverwalter ist für die Regelung des Geschäftsablaufes in der Kommunalkasse verantwortlich.

Die Aufsicht über die Kommunalkasse hat der Hauptverwaltungsbeamte. Er kann die ihm obliegende Aufgabe einem sonstigen Bediensteten der Kommune, als Kassenaufsichtsbeamten, übertragen.<sup>122</sup> Der Kassenaufsichtsbeamte hat die Geschäftsführung der Kasse zu beaufsichtigen, d. h. den Kassenverwalter zu kontrollieren. Er hat sich fortlaufend von der ordnungsgemäßen Erledigung der Kassengeschäfte zu überzeugen. Zur ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung des Kassenaufsichtsbeamten gehört es, ordentliche und außerordentliche Kassenprüfungen in regelmäßigen Abständen durchzuführen und zu protokollieren. Wenn Mängel auftreten, muss er unverzüglich für ihre Behebung sorgen. Die Verantwortung des Kassenaufsichtsbeamten für die ordnungsgemäße Kassenprüfung besteht unabhängig neben der laufenden Prüfung der Kassenvorgänge durch das Rechnungsprüfungsamt.<sup>123</sup>

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen legte die Stadt keine Nachweise über die aktive Ausübung der Kassenaufsicht durch den Oberbürgermeister als Hauptverwaltungsbeamten vor. Auch eine schriftliche Übertragung der Kassenaufsicht auf einen Bediensteten konnte die Stadt nicht nachweisen. Als Reaktion auf unsere Hinweise übertrug der Oberbürgermeister die Kassenaufsicht rückwirkend ab dem 1. Januar 2019 schriftlich auf den Bürgermeister.

---

<sup>120</sup> Handbuch Kassenrecht Nr. 10.2.1.1.

<sup>121</sup> Vgl. § 116 Abs. 2 KVG LSA.

<sup>122</sup> Vgl. § 116 Abs. 6 KVG LSA.

<sup>123</sup> Vgl. § 140 KVG LSA.

Damit war die Voraussetzung zur Umsetzung der gesetzlichen Anforderungen<sup>124</sup> zwar formal seit Anfang des Jahres 2019 erfüllt. Allerdings fehlte es weiterhin an der ordnungsgemäßen Dokumentation der Tätigkeit des Kassenaufsichtsbeamten. Die Stadt Merseburg konnte keine schriftlichen Nachweise über eine Prüfung der Kasse durch den Kassenaufsichtsbeamten vorlegen. Nach unserer Auffassung lagen somit im Bereich der Kassenaufsicht schwerwiegende Versäumnisse vor.

*Die Stadt teilte in ihrem Schreiben vom 15. Dezember 2020 mit, dass sie im September 2019 eine Kassenaufsichtsbeamtin formell bestellt habe.*

**Die Stadt sollte prüfen, ob ihr durch die Versäumnisse bei der Kassenaufsicht ein Schaden entstanden ist und ggf. Schadensersatz bzw. Regressforderungen gegenüber den verantwortlichen Personen geltend machen.**

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Kassenaufsichtsbeamtin ihre Aufgaben künftig ordnungsgemäß wahrnimmt und dokumentiert.**

### **3.1.6 Anordnungswesen**

Die Buchführung und der Zahlungsverkehr in der öffentlichen Verwaltung unterliegen besonderen Sicherungsmechanismen, die Manipulationen und Unregelmäßigkeiten ausschließen sollen.<sup>125</sup> Hierzu gehört der über das Vier-Augen-Prinzip hinaus gehende Grundsatz der Trennung von Anordnung und Vollzug von Kassengeschäften.<sup>126</sup> Daher sind grundsätzlich mit der Abwicklung von Geldgeschäften zwei voneinander unabhängige Personen zu beauftragen (Aufteilung der Entscheidungskompetenzen).<sup>127</sup> Das bedeutet, dass allein schon die Gewährung der Möglichkeit, sowohl Anordnung und Vollzug durch einen Mitarbeiter durchführen zu lassen, dem Grundsatz der Trennung von Anordnung und Vollzug widerspricht.

Nach der Unterschriftenordnung der Stadt Merseburg waren 50 Mitarbeiter befugt, sowohl rechnerisch als auch sachlich richtig zu zeichnen und gleichzeitig anzuordnen. Dazu gehörten u. a. die Kassenleitung, eine Sachbearbeiterin der Vollstreckungsabteilung und seit 1. August 2017 auch der Bürgermeister (als Stellvertreter des Oberbürgermeisters). Somit stellte die Unterschriftenordnung der Stadt Merseburg einen gravierenden Verstoß gegen den Grundsatz der

---

<sup>124</sup> Vgl. § 116 Abs. 6 KVG LSA.

<sup>125</sup> Handbuch Kassenrecht Nr. 5.1.

<sup>126</sup> Ebenda. Nach § 116 Abs. 5 KVG LSA sind der Kassenverwalter, sein Stellvertreter und die Beschäftigten der Kommunalkasse nicht befugt, Auszahlungen anzuordnen. Nach § 5 Abs. 2 Satz 5 GemKVO Doppik/§ 2 Abs. 3 Satz 1 KomKBVO sollen Zahlungsverkehr und Buchführung nicht von demselben Beschäftigten vorgenommen werden. Als Kontrollmaßnahme und zur Kassensicherheit verlangt § 5 Abs. 2 Satz 3 GemKVO Doppik/§ 2 Abs. 3 Satz 2 KomKBVO Doppelunterschriften.

<sup>127</sup> Kirchmer/Meinecke, Wirtschaftsrecht der Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt, § 116 Rn. 8, 13.

Trennung von Anordnung und Vollzug der Kassengeschäfte dar. Die Nichtbeachtung des Trennungsprinzips gefährdet die Kassensicherheit erheblich. Ein wirksamer Schutz vor Manipulation – auch im Sinne der Korruptionsprävention – ist nicht mehr gegeben.

Im Abschlussgespräch teilte die Stadt Merseburg mit, dass die Rechtsvorschriften keine Vorgabe enthalten würden, dass ein Mitarbeiter generell nur Feststellungsvermerke oder nur Kassenanordnungen treffen darf. Vielmehr sei dies für jeden Fall einzeln zu entscheiden. Die Verwaltungspraxis erfordere, dass Bedienstete bei manchen Rechnungen für Feststellungsvermerke, bei anderen für die Anordnung verantwortlich seien. Auch wenn bestimmten Personen die grundsätzliche Befugnis zu Anordnung und Vollzug zustehen würde, sei dem Bürgermeister kein Fall bekannt, in dem nur eine Person eine bestimmte Zahlung angeordnet und auch vollzogen habe.

*In ihrer Stellungnahme vom 15. Dezember 2020 betonte die Stadt, dass in allen Zahlfällen das Vier-Augen-Prinzip gewahrt wurde. Eine Vorgabe, dass ein Mitarbeiter generell nur Feststellungsvermerke oder Kassenanordnungen treffen dürfe, gäbe es nicht. Vielmehr sei dies in jedem Einzelfall zu entscheiden. Zwischenzeitlich sei der elektronische Rechnungsworkflow eingeführt worden, so dass die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips technisch überwacht würde.*

Wir weisen darauf hin, dass diese Praxis der „allgemeinen Doppelzuständigkeit mit Prüfung der jeweiligen besonderen Zuständigkeiten im Einzelfall“ dem Trennungsgrundsatz widerspricht. Es ist ausdrücklich geregelt, dass der Kassenverwalter, sein Stellvertreter und die in der Kommunalkasse beschäftigten Bediensteten nicht befugt sind, Zahlungen anzuordnen.<sup>128</sup>

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Stadt Merseburg umgehend die Verteilung der Aufgaben von Anordnung und Vollzug neu regelt und dabei strikt auf die Trennung von Anordnung und Ausführung der Kassengeschäfte achtet.**

### **3.1.7 Fehlende Kassenabschlüsse/Jahresabschlüsse seit 2013**

Zum Schluss eines jeden Haushaltsjahres besteht die Verpflichtung zum Aufstellen eines Jahresabschlusses<sup>129</sup>. Ferner sind die spezifischen Regelungen über den Tageskassenabschluss und den Jahresabschluss zu beachten<sup>130</sup>. Beim Tagesabschluss hat die Gemeindekasse den

---

<sup>128</sup> Vgl. § 5 Abs. 2 S. 2 GemKVO Doppik.

<sup>129</sup> Vgl. § 118 Abs. 1 KVG LSA.

<sup>130</sup> Vgl. §§ 32 bis 34 GemKVO Doppik.



Kassen-Ist-Bestand und den Kassen-Soll-Bestand an Bargeld zu ermitteln und in das Tageskassenabschlussbuch zu übernehmen.

Wir stellten fest, dass die Stadt Merseburg seit 2013 keine Kassenabschlüsse mehr erstellte. Seitdem befanden sich z. B. auf Verwahrbüchern eingennommene Beträge, die keiner Forderung zugeordnet werden konnten. Dieses Beispiel belegt, dass die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung nicht eingehalten wurden. Daher konnte sie, ebenfalls seit diesem Zeitraum, keinen Jahresabschluss aufstellen.

*Die Stadt teilte mit, dass sie erst seit Oktober 2019 das Personal dazu habe, um überhaupt Jahres- und Kassenabschlüsse in Erwägung ziehen zu können. Es sei sehr schwierig auf dem Arbeitsmarkt geeignetes Personal für diese Aufgaben zu finden. Das eingestellte Personal werde ausführlich geschult, um sich in die Regelungen der Doppik einzuarbeiten und mit der Finanzsoftware der Stadt vertraut zu machen.*

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Stadt umgehend ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Erstellung der fehlenden Kassenabschlüsse und Jahresabschlüsse nachkommt.**

### **3.1.8 Örtliche Prüfung der Stadtkasse**

Die laufende Prüfung der Kassenvorgänge und Belege zur Vorbereitung des Jahresabschlusses sowie die Überwachung des Zahlungsverkehrs der Kommune sind Pflichtaufgaben für das örtliche Rechnungsprüfungsamt.<sup>131</sup>

In den von uns geprüften Zeiträumen (2016 bis 2018) nahm das Rechnungsprüfungsamt jährlich die vorgeschriebenen unvermuteten Prüfungen vor. Der Prüfungsumfang umfasste die Bankbestände der Konten, die Bargeldbestände sowie die Scheckvordrucke der Stadtkasse. Außerdem führte das Rechnungsprüfungsamt jeweils eine Kassenbestandsaufnahme mit der Ermittlung des Kassen-Soll-Bestandes und des Kassen-Ist-Bestandes gemäß den Vorschriften der Gemeindekassenverordnung<sup>132</sup> durch.

In den Prüfungen der Haushaltsjahre 2016 bis 2018 beanstandete das Rechnungsprüfungsamt u. a. die nicht ordnungsgemäße Buchführung in der Kasse und die fehlenden kassenmäßigen Abschlüsse seit dem Jahr 2013. Wir schließen uns den Feststellungen des Rechnungs-

---

<sup>131</sup> Vgl. § 140 Abs. 1 Nrn. 3 und 4 KVG LSA/§§ 29 - 31 KomKBVO.

<sup>132</sup> Vgl. § 41 Abs. 1 GemKVO Doppik.

prüfungsamtes an. Bei unserer Prüfung stellten wir fest, dass die Verantwortlichen die Beanstandungen im Wesentlichen bisher nicht zeitnah abstellten.

In diesem Zusammenhang stellten wir weiterhin fest, dass die Stadt Merseburg keine Dienstweisung zum Ablauf der örtlichen Rechnungsprüfung und zum Umgang mit dessen Ergebnissen erlassen hatte. Bisher existieren nur Protokolle<sup>133</sup> über die durchgeführten Prüfungen des Rechnungsprüfungsamtes.

Für das künftige Verfahren empfehlen wir, über das Ergebnis der Kassenprüfung einen Prüfungsbericht zu fertigen und das Verfahren in einer Dienstweisung zu regeln. Adressat des Prüfungsberichts ist der Oberbürgermeister als Leiter der Verwaltung. Die Prüfungsberichte über die durchgeführten Kassenprüfungen sollten auch Bestandteile der Berichte über die Jahresabschlussprüfungen werden (mindestens Hinweis auf die durchgeführten Prüfungen, das Datum des Prüfungsberichts, die wesentlichen Feststellungen und die von der Verwaltung veranlassten Maßnahmen).

Außerdem halten wir es für erforderlich, dass in die Kassenprüfung künftig die Prüfung der Wirksamkeit des IKS einbezogen wird und das Rechnungsprüfungsamt Aussagen zur Aufgabenwahrnehmung des Kassenleiters und des Kassenaufsichtsbeamten (hinsichtlich der Dienst- und Fachaufsicht) trifft.

*Die Stadt teilte in ihrer Stellungnahme vom 15. Dezember 2020 mit, dass das Rechnungsprüfungsamt eine Vielzahl von Verstößen beanstandet habe, der Stadt jedoch seit 2015 nicht mehr das erforderliche Personal zur Verfügung gestanden habe, um diese zu beseitigen.*

**Der Landesrechnungshof erwartet von der Stadt, dass umgehend die Beanstandungen abgestellt werden und eine Dienstweisung zur Durchführung und Umsetzung der Ergebnisse der örtlichen Rechnungsprüfung erlassen wird.**

### **3.1.9 Fazit**

**Der Landesrechnungshof stellte bei der Prüfung der Kasse der Stadt Merseburg erhebliche Verstöße gegen die geltenden Vorschriften fest. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Ordnungsmäßigkeit der Verwaltung und damit auch die hohen Anforderungen an die Sicherheit des Zahlungsverkehrs in wesentlichen Punkten nicht gegeben**

---

<sup>133</sup> Vgl. z. B. Protokoll über die unvermutete Prüfung der Stadtkasse Merseburg am 24. November 2017 und die Prüfung der Verwahrgelder (Zeitraum 24. November 2017 bis 1. Februar 2018 Klärung und Belegbeschaffung) vom 2. Februar 2018.

waren. Um die Ordnungsmäßigkeit im Bereich der Kasse wiederherzustellen, muss die Stadt umgehend handeln und die nachfolgenden Maßnahmen umsetzen:

Die Stadt Merseburg hat den Grundsatz der Aktenmäßigkeit der Verwaltung im Bereich ihrer Kassenverwaltung zu beachten. Die erforderlichen Regelungen zur rechtssicheren und einheitlichen Abwicklung des Zahlungsverkehrs sind in entsprechenden Dienstweisungen für das Kassenwesen niederzulegen und schriftlich zu dokumentieren. Auch Kontroll- und Berichtspflichten sind darin festzulegen und zukünftig entsprechend den Vorgaben umzusetzen und zu dokumentieren.

Die Stadt muss ihre IT-Sicherheit in Bezug auf ihr Kassenprogramm wesentlich verbessern, um mit dem Einsatz von IT-Verfahren verbundene Risiken und Manipulationsmöglichkeiten zu minimieren. Der Oberbürgermeister (bzw. die von ihm bestimmte Stelle) muss künftig die Rahmenbedingungen sowie den sich daraus erschließenden Verfahrensablauf und die Programmfreigabe der EDV bestimmen. Für die Freigabe und Anwendungsgenehmigung muss eine gültige Zertifizierung i. V. m. einer Anwendungsprüfung vorliegen. Die Freigabe muss schriftlich dokumentiert werden.

Die Stadt hat strikt darauf zu achten, dass sie nur Personen die Rechte eines Systemadministrators überträgt, die weder Anordnungs- noch Vollzugsrechte haben, um Manipulationsmöglichkeiten durch konkurrierende Zuständigkeiten zu vermeiden. Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Stadt Merseburg Bediensteten, die mehrere Rechte haben, sofort die administrativen Zugriffsrechte auf die EDV entzieht.

Der Landesrechnungshof erwartet weiterhin, dass die Stadt ein funktionierendes IKS für ihren Zahlungsverkehr einrichtet. Der Kassenaufsichtsbeamte muss künftig ordnungsgemäß seine Aufgaben wahrnehmen und dokumentieren. Insbesondere sind Kassenprüfungen durchzuführen und Mängel unverzüglich zu beheben. Weiterhin hat die Stadt darauf zu achten, dass die Beanstandungen und Empfehlungen des Rechnungsprüfungsamtes zeitnah umgesetzt werden.

Die Stadt hat in Bezug auf die Kassensicherheit eine Liquiditätsplanung durchzuführen. Sie hat ein Kassenlimit schriftlich festzulegen sowie dieses und das versicherte Risiko aufeinander abzustimmen.

Um den Grundsatz der Trennung von Anordnung und Vollzug zu beachten, muss die Stadt Merseburg umgehend die Verteilung der Aufgaben von Anordnung und Vollzug

**neu regeln. Sie muss dabei darauf achten, dass die unterschriftsbefugten Mitarbeiter entweder nur mit der Anordnung oder nur mit dem Vollzug betraut sind.**

**Der Landesrechnungshof hält es weiterhin für erforderlich, dass die Stadt umgehend ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Erstellung der fehlenden Kassenabschlüsse und Jahresabschlüsse nachkommt.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

### **3.2 Erhebliche Beanstandungen bei der überörtlichen Personalprüfung der Stadt Merseburg**

Die überörtliche Personalprüfung der Stadt Merseburg durch den Landesrechnungshof führte zu erheblichen Beanstandungen.

Bisher lehnt die Stadt die erforderliche Ausweisung von Beamtenplanstellen ab, obwohl für die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben Beamtenplanstellen auszuweisen sind. Sie leistet jährlich Umlagezahlungen an den Kommunalen Versorgungsverband Sachsen-Anhalt für nicht mit Beamten nachbesetzte Planstellen in Höhe von 113.000 €. Diese Umlagezahlungen sind vermeidbar.

Den Bereichen „Organisation“ und „Rechnungsprüfung“ waren nicht ausreichend Stellen zugeordnet, so dass die Aufgabenwahrnehmung zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung als nicht gesichert anzusehen war.

Von 195 in die Prüfung einbezogenen Personalfällen der Tarifbeschäftigten waren 99 (rund 51 %) zu beanstanden. So erhielten u. a. 39 Personalfälle jeweils ein vom Ergebnis der Tätigkeitsbewertung abweichendes höheres Entgelt. In 8 Personalfällen stellte der Landesrechnungshof zu hohe und in 6 Personalfällen zu niedrige Eingruppierungen fest. Für das Haushaltsjahr 2019 sind durch die fehlerhaften Eingruppierungen rechnerische Mehr- bzw. Minderausgaben von rund 30.000 € bzw. rund 6.200 € entstanden.

Die Stadt ernannte rechtswidrig einen Beamten, ohne dass dieser über die hierfür erforderlichen Voraussetzungen verfügte. Zwei Beamte hat die Stadt Merseburg rechtswidrig befördert, ohne die Mindestwartezeit von einem Jahr zwischen zwei Beförderungen einzuhalten.

#### **3.2.1 Vorbemerkungen**

Wir haben unsere Personalprüfungen in Städten über 25.000 Einwohner weiter fortgesetzt und im Jahr 2019 bei der Stadt Merseburg eine überörtliche Kommunalprüfung mit dem Schwerpunkt Personal durchgeführt.

In die Prüfung wurden 195 Tarifbeschäftigte und 8 Beamte des Personalbestandes der rund 296 Vollzeitäquivalente einbezogen. Ebenfalls Gegenstand der Prüfung waren vergleichende Betrachtungen der Personalausgaben und des Personalbestandes jeweils vor dem Hintergrund der jeweiligen jährlichen städtischen Haushalts- und Finanzlage. Für den Prüfungszeitraum der Haushaltsjahre 2013 bis 2019 standen keine Jahresabschlüsse zur Verfügung. Daher lag der Beurteilung der Haushalts- und Finanzlage die jährliche Haushaltsplanung zugrunde. Diese Grundlage war und ist für die Beurteilung der tatsächlichen Haushaltssituation nur sehr eingeschränkt geeignet. Die Stadt ist seit 2013 nicht in der Lage, Liquiditätsreserven zu bilden. Weiterhin gelingt es der Stadt schon seit mehreren Jahren nicht, die ordentlichen

Tilgungen im Saldo der laufenden Verwaltungstätigkeit zu erwirtschaften. Die Finanzlage der Stadt ist angespannt.

### **3.2.2 Stellensituation**

#### **3.2.2.1 Stellenentwicklung**

Der städtische Stellenplan 2018/2019 weist insgesamt 295,5 Stellen in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) aus. Im Betrachtungszeitraum von 2013 bis 2018/2019 wurden die Stellen um rund 31 VZÄ<sup>134</sup> reduziert. Auch in den Folgejahren soll die Anzahl der Stellen reduziert werden. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen waren zahlreiche Stellen nicht besetzt.

Im Landesvergleich weist die Stadt Merseburg für das Jahr 2016 einen um 0,38 VZÄ je 1.000 Einwohner geringeren Personalbestand aus. Dies entspricht rund 13 VZÄ weniger gegenüber dem Landesdurchschnitt. Sie belegt damit Rang 9 der Vergleichsgruppe von 22 Städten.

**Der Personalbestand liegt im vorderen Mittelfeld der Vergleichsgruppe. Die Stadt sollte trotzdem den Personalbestand hinsichtlich seiner Angemessenheit regelmäßig überprüfen.**

#### **3.2.2.2 Beamtenplanstellen – hoheitliche Aufgaben**

Hoheitliche Aufgaben sind in der Regel durch Beamte zu erfüllen.<sup>135</sup> Insoweit gilt ein Funktionsvorbehalt zugunsten von Beamten. Damit unterliegen die Kommunen im Rahmen ihrer Organisationsgewalt und Personalhoheit den unmittelbar geltenden verfassungsrechtlichen Einschränkungen. Der verfassungsrechtliche Funktionsvorbehalt erfasst sowohl die Eingriffs- (u. a. Ordnungsverwaltung) als auch die Leistungsverwaltung. Insbesondere auch Amtsleiterstellen und sonstige zeichnungsbefugte Stellen sind als Beamtenplanstellen auszuweisen und zu besetzen. Für diesen Zweck reichen die derzeit ausgebrachten Beamtenplanstellen nicht aus. Dies gilt auch für die Leitung der Personaldienststelle. Ausnahmen vom Funktionsvorbehalt können nicht allein mit rein fiskalischen Gesichtspunkten begründet werden, bspw. dass eine Aufgabenwahrnehmung durch Nichtbeamte den öffentlichen Haushalt entlasten würde.<sup>136</sup>

Der städtische Stellenplan 2018/2019 weist insgesamt 14 Beamtenplanstellen (14 VZÄ) aus. Davon sind 12 Beamtenplanstellen mit Beamten besetzt (Bereich feuerwehrtechnischer Dienst, Rechnungsprüfungsamt, Wahlbeamte). Für das Haushaltsjahr 2020 plante die Stadt die Umwandlung von vier Beamtenplanstellen in Stellen für Tarifbeschäftigte.

---

<sup>134</sup> Tarifbeschäftigte: 30 VZÄ, Beamte: 1 Planstelle.

<sup>135</sup> vgl. dazu Art. 33 Abs. 4 Grundgesetz i. V. m. § 75 KVG LSA.

<sup>136</sup> BVerfG, Urteil vom 18. Januar 2012 – 2 BvR 133/10.

Die Kommunalaufsichtsbehörde des Landkreises Saalekreis weist die Stadt im Rahmen der Haushaltsverfügungen stets auf die Regelung des § 75 Abs. 1 KVG LSA hin, wonach hoheitliche Aufgaben in der Regel durch Beamte zu erfüllen sind. Sie fordert die Stadt regelmäßig auf, Planstellen für Beamte auszuweisen. Die Stadt lehnt diese Forderung bisher ab und begründet dies im Stellenplan für das Haushaltsjahr 2020 mit „wirtschaftlichen Aspekten“<sup>137</sup>.

**Die Stadt hat die wegfallenden Beamtenplanstellen dahingehend zu prüfen, ob diese dem sog. Funktionsvorbehalt unterliegen. Es ist verfassungsrechtlich unzulässig, aus „fiskalischen Gründen“ Beamtenplanstellen nicht auszuweisen.<sup>138</sup> Der Abbau von Beamtenplanstellen bzw. die Umwandlung von ehemaligen Beamtenplanstellen in Stellen für Tarifbeschäftigte ist weder mit § 75 Abs. 1 Satz 2 KVG LSA noch mit dem Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 12. Februar 2016 – Verbeamten in Kommunen – zu vereinbaren. Hoheitliche Aufgaben sind von Beamten zu erbringen. Dazu sind ausreichend Beamtenplanstellen auszubringen.**

### **3.2.2.3 Umlagezahlungen für unbesetzte Beamtenplanstellen**

Der Kommunale Versorgungsverband Sachsen-Anhalt (KVSA) erhebt für unbesetzte Beamtenplanstellen Umlagezahlungen. Für das Haushaltsjahr 2018 entrichtete die Stadt Umlagezahlungen von jährlich rund 113.000 € für nicht nachbesetzte Beamtenplanstellen. Die Umlagezahlungen für unbesetzte Stellen sind bereits aus Gründen der Wirtschaftlichkeit zu vermeiden.<sup>139</sup>

Nach dem Stellenplan für das Haushaltsjahr 2020<sup>140</sup> sollen vier Beamtenplanstellen in Stellen für Tarifbeschäftigte umgewandelt werden. Die Stadt ist verpflichtet, für diese Stellen so lange die Umlage an den KVSA (weiter) zu zahlen, solange der Versorgungsverband noch eine Versorgung an frühere Inhaber der Stelle oder deren Hinterbliebene zu zahlen hat (vgl. § 30 Abs. 1 Satzung des KVSA).

**Eine weiter steigende Umlagezahlung an den Kommunalen Versorgungsverband Sachsen-Anhalt für nicht mit Beamten nachbesetzte Planstellen muss vermieden werden. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Stadt neben den Personalaufwendungen für Tarifbeschäftigte einschließlich Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung zusätzlich auch jährlich eine entsprechende Umlage an den Kommunalen Versorgungs-**

---

<sup>137</sup> Haushaltssatzung mit Haushaltsplan 2020 gemäß Umlaufbeschluss des Stadtrates bis 14. April 2020, Anlage V. Stellenplan 2020, Punkt V.2. „Personalaufwendungen“, S. 496.

<sup>138</sup> BVerfG, Urteil vom 18. Januar 2012 - 2 BvR 133/10.

<sup>139</sup> Vgl. dazu Erlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 12. Februar 2016 – Verbeamten in Kommunen - Ziff. IV.

<sup>140</sup> Haushaltssatzung mit Haushaltsplan 2020 gemäß Umlaufbeschluss des Stadtrates bis 14. April 2020, Anlage V. Stellenplan 2020, Punkt V.1.1.2. „Veränderungen in den Stellenübersichten der Beamten“, S. 491.

**verband Sachsen-Anhalt leisten muss, falls die ehemaligen Beamtenplanstellen in Stellen für Tarifbeschäftigte umgewandelt werden.**

### **3.2.2.4 Fehlende Stellen in den Bereichen Organisation und Rechnungsprüfung**

#### Organisation

Organisation ist ein laufender Prozess, dessen Hauptaufgabe in der Absicherung des Aufbaus und des Ablaufs einer Kommune/einer Organisationseinheit zu sehen ist.<sup>141</sup> Aufgrund der seit Jahren fehlenden Organisationsstellen können Organisationsaufgaben nur eingeschränkt wahrgenommen werden. Übliche eigene Organisationsleistungen wie Stellenbeschreibungen und -bewertungen werden extern vergeben. Die im Haushaltsjahr 2019 für Organisationsaufgaben bereitgestellten 0,25 VZÄ bedingen, dass die örtlich vorgesehenen Aufgaben

- Stellenplan und Stellenbedarfsbemessung,
- Stellenbewertung/Dienstpostenbewertung,
- Organisationsuntersuchungen/-entwicklungen und
- Beratung in allen Fragen der Aufbau- und Ablauforganisation

nur eingeschränkt wahrgenommen werden. Der Stadt fehlt damit eine zur Absicherung wirtschaftlichen Verhaltens der Verwaltung entscheidende Grundlage.

**Der Landesrechnungshof hält eine Mindest-Personalausstattung von zwei Stellen für die Organisationsarbeit für erforderlich.**

#### Rechnungsprüfung

Das Rechnungsprüfungsamt ist ein unabhängiger, weisungsfrei gestellter Amtsbereich, der die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt zu kontrollieren hat (vgl. §§ 139/140 ff KVG LSA). Die Übertragung weiterer Aufgaben ist möglich.<sup>142</sup>

Mit der zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen vorgehaltenen Personalausstattung von 2 VZÄ (eine Amtsleiterin – Entgeltgruppe 13)/eine technische Prüferin – Entgeltgruppe 10)/keine Stelle für die Prüfung der Verwaltung) sehen wir die Erfüllung sowohl der Pflichtaufgaben (§§ 140, 141 KVG LSA) als auch der örtlichen Aufgaben durch das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Merseburg wie z. B.

- Prüfung der ordnungsgemäßen, zweckmäßigen und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung der Stadtverwaltung,

---

<sup>141</sup> Vgl. Bekanntmachung des Landesrechnungshofes vom 16. Mai 2017 – 32-01375.8/2017, Grundsätze der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder für die Verwaltungsorganisation (Organisationsgrundsätze), MBl. LSA Nr. 25/2017 vom 3. Juli 2017, Seite 330 ff.

<sup>142</sup> Vgl. dazu Produktbeschreibung 11124 Rechnungsprüfung, Seite 176/177 des Haushaltsplanes 2018/2019.



- Auftragsprüfungen für den Stadtrat, seiner Ausschüsse und das Land sowie aufgrund von Verträgen, Satzungen und sonstigen Vereinbarungen,
  - Beratung der politischen Gremien und der Verwaltungsleitung,
  - Beratung der Ämter zur Vermeidung von Regelungsdefiziten, Verfahrensfehlern und wirtschaftlichen Schäden im Vorfeld verbindlicher Festlegungen
- als dauerhaft nicht gesichert an.

Die Stadt hat im Rahmen möglicher Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung die Übertragung des städtischen Rechnungsprüfungsamtes auf den Landkreis Saalekreis vorgesehen. Der Landkreis Saalekreis sieht hierin keine Kostenersparnis für die Stadt und weist die Stadt auf den Verlust von eigenen Kontroll- und Handlungsmöglichkeiten hin.

**Der Landesrechnungshof sieht die in Betracht gezogene Übertragung der Rechnungsprüfung an den Landkreis Saalekreis kritisch. Mit der derzeitigen Personalausstattung von nur einer Prüferstelle (technischer Prüfer) ist die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung des Rechnungsprüfungsamtes dauerhaft nicht gesichert. Mindestens ein Verwaltungsprüfer ist neben dem technischen Prüfer als Mindestausstattung erforderlich.**

### **3.2.3 Mängel bei der Eingruppierung der Tarifbeschäftigten**

Die Personalausgaben stellen einen wesentlichen Teil der Gesamtausgaben einer Kommune dar und werden maßgeblich durch die Eingruppierung der Tarifbeschäftigten beeinflusst. Neben der Stellenanzahl bilden die Tätigkeitsbewertungen der Tarifbeschäftigten eine wesentliche Einflussgröße für die Höhe der Personalausgaben.

Von den 195 Tarifbeschäftigten, die wir in unsere Prüfung einbezogen haben, waren 99 Personalfälle (rund 51 %) zu beanstanden.

Es waren u. a. folgende wesentliche Mängel festzustellen:

- In 39 Fällen stimmte das in den Bewertungsunterlagen getroffene Bewertungsergebnis nicht mit dem tatsächlich gezahlten Entgelt überein. Für das Haushaltsjahr 2019 sind hierdurch Mehrausgaben von rund 119.000 € entstanden. Die dargestellten Mehrausgaben lassen keine Rückschlüsse auf Einsparmöglichkeiten zu, da korrigierende Rückgruppierungen ggf. im Einzelfall nicht mehr umgesetzt werden können bzw. nachträgliche Ausnahmen von der Anwendung tariflicher Vorschriften durch die oberste Kommunalaufsichtsbehörde zugelassen werden können.
- Bei 6 Fällen war eine Prüfung der tarifgerechten Eingruppierung nicht möglich, weil die hierzu erforderlichen Unterlagen entweder fehlten oder unvollständig waren.

- In 24 Fällen fehlte die Begründung der Erfüllung der für die Eingruppierung maßgeblichen Tätigkeitsmerkmale vollständig oder war unzureichend.
- In 8 Fällen ist die Eingruppierung zu hoch. Für das Haushaltsjahr 2019 sind hierdurch rechnerische Mehrausgaben von rund 30.000 € entstanden.
- In 6 Fällen ist die Eingruppierung zu niedrig. Für das Haushaltsjahr 2019 sind hierdurch Minderausgaben in Höhe von rund 6.200 € entstanden.

**Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die Stadt die fehlenden Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen erstellt sowie die einzelnen Tätigkeitsmerkmale hinreichend begründet. Er erwartet, dass die Stadt Merseburg die erforderlichen Maßnahmen möglichst zeitnah einleitet, um tarifgerechte Eingruppierungen sicherzustellen.**

#### **3.2.4 Rechtswidrige Ernennung von Beamten**

Bei der Überprüfung der Einhaltung beamtenrechtlicher Vorschriften stellten wir gravierende Mängel fest:

- In einem Fall hat die Stadt Merseburg eine Berufung in das Beamtenverhältnis vorgenommen, ohne dass der Beschäftigte die hierfür erforderlichen Voraussetzungen erfüllt hat. Zusätzlich erfolgte die Berufung nicht im Einstiegsamt, sondern rechtswidrig im ersten Beförderungsamts der Fachlaufbahn.
- In zwei Fällen nahm die Stadt Merseburg rechtswidrig Beförderungen von Beamten vor, ohne die beamtenrechtlich zwischen zwei Beförderungen liegende Wartezeit von einem Jahr abzuwarten. In einem dieser beiden Fälle nahm die Stadt darüber hinaus die Beförderung in eine höhere Laufbahngruppe vor, ohne dass der Beamte die hierfür erforderliche Qualifikation absolviert hat.

Die von uns festgestellten Verstöße gegen die beamtenrechtlichen Regelungen haben gravierende Auswirkungen auf die entsprechenden Beamtenverhältnisse. Aus diesem Grund haben wir die Stadt Merseburg frühzeitig im Oktober 2019 über die von der Stadt einzuleitenden Maßnahmen informiert. Der Stadt steht diesbezüglich kein Ermessen zu. Sie hat die gesetzlich vorgesehenen Maßnahmen einzuleiten. Wir haben die Stadt auch aufgefordert, die betroffenen Beamten darüber in Kenntnis zu setzen, dass die rechtswidrigen Ernennungen mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen werden müssen. Damit verbunden ist die Rückforderung der zu viel gezahlten Besoldung. Zur Vermeidung der Einrede der Entreichung und mithin zur Schadensminderung für die Stadt bedurfte es deshalb einer unverzüglichen Information an die betroffenen Beamten.

Darüber hinaus haben wir die Stadt Merseburg im Prüfungsbericht gebeten, eine mögliche Schadenshaftung zu prüfen.

**Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die Stadt alle erforderlichen beamtenrechtlichen Maßnahmen frühzeitig eingeleitet hat. Dies schließt die notwendigen Schritte zur Schadensminderung sowie zur Prüfung der Schadenshaftung ein.**

### **3.2.5 Schlussfolgerungen**

**Die Stadt Merseburg hat dafür Sorge zu tragen, dass die Prüfungsfeststellungen vollständig und zügig abgearbeitet werden. Dies ist erforderlich, da insbesondere etwaige Überzahlungen im Personalbereich den kommunalen Haushalt monatlich fortlaufend belasten.**

**Die Stadt Merseburg hat deshalb**

- für die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben Beamtenplanstellen auszuweisen,**
- fehlende Tätigkeitsdarstellungen und Bewertungen nachzuholen,**
- die erforderlichen Maßnahmen einzuleiten, um tarifgerechte Eingruppierungen sicherzustellen, sowie**
- die Verstöße gegen die beamtenrechtlichen Vorschriften zu korrigieren.**

### **3.2.6 Weiteres Verfahren**

Wir haben den Entwurf des Prüfungsberichtes der Stadt Merseburg mit Schreiben vom 25. Februar 2021 übersandt. Ein Abschlussgespräch fand nicht statt, weil die von der Stadt Merseburg unterbreiteten Terminvorschläge (Mitte August 2021) das Prüfungsverfahren weiter verlängert und die Erstellung des beabsichtigten Jahresberichtsbeitrages ernsthaft gefährdet hätten. Daraufhin haben wir der Stadt Merseburg den Prüfungsbericht am 3. Juni 2021 übersandt. Demgemäß liegt eine Stellungnahme der Stadt bislang nicht vor. Die Kommunalaufsichtsbehörde trifft die Veranlassungen zur Beseitigung der im Prüfungsbericht festgestellten Mängel (§ 137 Abs. 2 Satz 3 Kommunalverfassungsgesetz LSA i. V. m. dem Runderlass des Landesrechnungshofes vom 15. Juni 2010 zur überörtlichen Prüfung der kommunalen Gebietskörperschaften).

*Der Stellvertreter des Oberbürgermeisters der Stadt Merseburg teilte in seiner Stellungnahme vom 19. Juli 2021 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages mit: „Der Landesrechnungshof hat für die Erstellung des Prüfberichts knapp zwei Jahre gebraucht. Dass er jetzt die Veröffentlichung der Ergebnisse beabsichtigt, ohne dass der Stadtrat der Stadt Merseburg überhaupt Gelegenheit hatte, sich damit zu*

*beschäftigen und eine Stellungnahme abzugeben, stellt eine grobe Missachtung demokratischer Institutionen dar. Es drängt sich der Eindruck auf, dass es dem Landesrechnungshof mehr um Selbstdarstellung und Nachweis seiner Existenzberechtigung geht als um einen konstruktiv-kritischen Diskurs in der Sache. Im Übrigen zeugt die eilige Veröffentlichungsabsicht von einem Unfehlbarkeitsanspruch des Landesrechnungshofs, den man bisher nur vom Papst kannte“.*

Die Stellungnahme des Stadtrates zum Prüfungsbericht ist unabhängig von den Darstellungen im Kommunalfinanzbericht. Es handelt sich um zwei getrennte Verfahren.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

### **3.3 Die Eröffnungsbilanz in Merseburg – ein schlechter Start in die Doppik**

**Die Eröffnungsbilanz der Stadt Merseburg ist mangelhaft. Schon Planung und Organisation des Aufstellungsprozesses waren unzureichend. Die Aufstellungsfrist wurde erheblich überschritten.**

**Eine nachvollziehbare Dokumentation war nicht vorhanden. Interne Kontrollsysteme (IKS) waren nicht implementiert, eigene Erfassungs- und Bewertungsvorgaben nur teilweise und vielfach nicht vorgabenkonform vorhanden. Rechtsvorschriften und Anwendungshinweise wurden bei der Bewertung nur unzureichend beachtet. Eine funktionsfähige Anlagenbuchhaltung war nicht vorhanden.**

**Die Eröffnungsbilanz der Stadt Merseburg spiegelt damit kein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögenslage der Stadt wider. Daher konnte die Ordnungsmäßigkeit der Eröffnungsbilanz nicht festgestellt werden.**

#### **3.3.1 Vorbemerkungen**

Die Stadt Merseburg stellte ihr Haushalts- und Rechnungswesen zum 1. Januar 2013 auf das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen um. Die Eröffnungsbilanz lag erst fünf Jahre später im Jahr 2017 abschließend aufgestellt und örtlich geprüft vor. Jahresabschlüsse konnten somit nicht fristgemäß aufgestellt werden. Die Stadt hat bis heute ihren ersten Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2013 nicht aufgestellt. Die Kommunalaufsicht griff trotz dieses rechtswidrigen Zustands bisher nicht ein.

Wir prüften die Eröffnungsbilanz der Stadt überörtlich im Frühjahr 2019.

Merseburg ist ein Beispiel dafür, dass trotz vorliegender örtlich geprüfter Eröffnungsbilanz unsere überörtliche Prüfung die Ordnungsmäßigkeit der Aufstellung nicht bestätigen konnte. Die Ursachen hierfür liegen u. a. darin, dass die Stadt die Feststellungen der örtlichen Prüfung nicht umsetzte. Daher spiegelte die Eröffnungsbilanz auch kein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögenslage der Stadt wider.

Die aus unserer Sicht wesentlichen Ursachen hierfür stellen wir im Folgenden vor.

Der Stadt Merseburg wurde Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages gegeben. Zu den inhaltlichen Darstellungen wollte sich die Stadt nicht äußern, da noch keine vom Stadtrat beschlossene Stellungnahme zum Prüfungsbericht vom 21. Juni 2021 vorlag.

### **3.3.2 Erhebliche Defizite in der Planung und Organisation**

Der gesamte Umstellungsprozess von der Kameralistik auf das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen unter Beachtung der gesetzlichen Vorgaben und der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung erfordert eine systematische Planung und Organisation. Aufgrund der Vielzahl der aufeinander abzustimmenden Aufgaben und Prozesse ist aus unserer Sicht die Organisation als Projekt zwingend erforderlich. Funktionsfähige IKS<sup>143</sup> sowie ausreichend Personal mit den erforderlichen Qualifikationen sind weitere Voraussetzungen.

Die Stadt Merseburg begann bereits im zweiten Halbjahr 2006 und somit relativ früh mit der Vorbereitung des Umstellungsprozesses und der Aufstellung der Eröffnungsbilanz. Abschließend aufgestellt und örtlich geprüft lag die Eröffnungsbilanz der Stadt von 2013 jedoch erst Ende 2017 vor. Die umfangreichen Prüfungsfeststellungen des Rechnungsprüfungsamtes aus der aufstellungsbegleitenden örtlichen Prüfung wurden bisher nur teilweise berücksichtigt.

Die Stadt schaffte es z. B. bis zum Ende unserer örtlichen Erhebungen nicht, das bewertete Anlagevermögen in die Anlagenbuchhaltung zu überführen. Eine entscheidende Voraussetzung für die Erstellung von Jahresabschlüssen lag somit sieben Jahre nach der Umstellung immer noch nicht vor. Dieses ist aus unserer Sicht ein besonders kritikwürdiger Zustand. Eine geordnete Haushaltsführung ist auf dieser Grundlage nicht gegeben.

Als Ursachen für die Nichterfüllung dieser gesetzlicher Aufgaben identifizierten wir erhebliche Planungs- und Organisationsdefizite in der Verwaltungsleitung, insbesondere:

- fehlende Prozessanalysen und im Ergebnis keine dokumentierte klare Zuordnung von Aufgaben und Zuständigkeiten,
- ein fehlendes Projektmanagement,
- ein fehlendes IKS (einschließlich Richtlinien und Dienstanweisungen) sowie
- eine unzureichende Personalausstattung auch aufgrund häufiger Personalwechsel.

Die Planungs- und Organisationsdefizite in der Verwaltungsleitung beruhten nach unserer Einschätzung auch darauf, dass die Informations- und Steuerungsmöglichkeiten, die das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen bietet, bisher nicht erkannt wurden.

---

<sup>143</sup> Ein IKS umfasst die Gesamtheit aller prozessbezogenen und prozessunabhängigen Kontrollen, Maßnahmen und Regelungen, die dazu bestimmt sind, gesetzte Ziele zu erreichen, insbesondere rechtmäßiges und wirtschaftliches Verwaltungshandeln zu sichern sowie das vorhandene Vermögen zu schützen. So können wesentliche Risiken vor Eintritt erkannt und durch entsprechende Kontrollaktivitäten bewusst beeinflusst werden. (Vgl. KGSt-Bericht Nr. 8/2014 „Kommunales Risikomanagement Teil 2: Das Interne Kontrollsystem“).

**Der Landesrechnungshof hält es für zwingend notwendig, die festgestellten erheblichen Planungs- und Organisationsdefizite der Stadt im Bereich des Haushalts- und Rechnungswesens umgehend zu beseitigen. Nur so wird die Stadt künftig eine ordnungsgemäße Haushaltsführung wieder sicherstellen können.**

### **3.3.3 Mangelhafte interne Festlegungen und Vorgaben**

Um ein einheitliches und rechtskonformes Verwaltungshandeln insbesondere bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe zu sichern, sind interne Festlegungen und Vorgaben (in Form von Dienstanweisungen und Richtlinien) für die ordnungsgemäße Eröffnungsbilanzaufstellung unerlässlich und durch die Verwaltung in Kraft zu setzen. Haben Festlegungen wesentliche Auswirkungen auf die künftige Haushaltswirtschaft, sind diese durch die Vertretung<sup>144</sup> zu beschließen.

Ganz wesentlich sind Festlegungen und Vorgaben für die Erfassung und Bewertung des kommunalen Vermögens und der Schulden. Hierfür hat eine Kommune eine Bewertungs- und Inventurrichtlinie zu erstellen und durch die Vertretung beschließen zu lassen. Bewertungs- und Inventurrichtlinien enthalten Vorgaben und Festlegungen zur ordnungsgemäßen Erfassung und Bewertung der Vermögensgegenstände, Sonderposten, Rückstellungen und Verbindlichkeiten einer Kommune.

Die Stadt Merseburg legte sowohl eine Inventur- als auch eine vom Stadtrat beschlossene Bewertungsrichtlinie vor. Diese entsprachen jedoch nur eingeschränkt den Vorgaben. Auch stellten wir fest, dass die Vorgaben der Bewertungsrichtlinie bei der Bewertung oftmals nicht eingehalten wurden. Außerdem wurden Festlegungen im Nachhinein geändert, ohne die Bewertungen dann anzupassen. Weiterhin enthielt die Bewertungsrichtlinie der Stadt zu einigen Bewertungssachverhalten keine Festlegungen oder aber Festlegungen, die nicht den Bewertungsvorgaben des Landes entsprachen. So fehlte z. B. für die Erstbewertung von Gebäuden und Infrastrukturvermögen eine Festlegung zur Abgrenzung von Herstellungskosten zu Erhaltungsaufwendungen.<sup>145</sup> Für vor 1990 angeschaffte oder hergestellte Verwaltungsgebäude legte die Stadt fest, dass diese grundsätzlich nach Ersatzwerten<sup>146</sup> zu bewerten waren. Nachträgliche fördermittelfinanzierte grundhafte

---

<sup>144</sup> Gemäß § 45 Abs. 1 KVG LSA ist der Stadtrat für alle Angelegenheiten der Stadt zuständig, soweit nicht der Oberbürgermeister kraft Gesetzes zuständig ist oder ihm der Stadtrat bestimmte Angelegenheiten übertragen hat. Festlegungen der Stadt zur Festlegung von Nutzungsdauern, zur Anwendung von Vereinfachungsvorschriften u. ä. können erhebliche Auswirkungen auf künftige Haushalte haben. Daher sind wir der Auffassung, dass die Bewertungsrichtlinie und ähnliche allgemeinverbindliche Festlegungen der Stadt der Beschlussfassung des Stadtrates bedürfen. Dies kann auch zusammen mit dem Beschluss über die Eröffnungsbilanz oder künftig über den Jahresabschluss erfolgen.

<sup>145</sup> Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 12. Januar 2011 „Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen; Abgrenzung von Herstellungskosten vom Erhaltungsaufwand bei der Bilanzierung von Investitionen“.

<sup>146</sup> Sachwertverfahren (NHK 2000).

Sanierungen blieben so bei der Bewertung häufig unberücksichtigt. Auch die Festlegungen zu anderen Bilanzierungssachverhalten, z. B. zu immateriellen Vermögensgegenständen, zu Sonderposten und zu städtebaulichen Maßnahmen, entsprachen nicht den Vorgaben.

Für weitere relevante Bereiche des Rechnungswesens fehlten nach unseren Feststellungen interne Festlegungen in Form von Dienstanweisungen und Richtlinien gänzlich. Dies betraf u. a. die Anlagenbuchhaltung, Folgeinventuren und Folgebewertungen<sup>147</sup>. Entscheidende Voraussetzungen für eine Erstellung ordnungsgemäßer Jahresabschlüsse waren somit in der Stadt Merseburg nicht vorhanden.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Stadt Merseburg für den gesamten Bereich des Rechnungswesens die notwendigen internen Festlegungen in Form von Dienstanweisungen und Richtlinien trifft. Diese stellen die Voraussetzung für die Beseitigung der Mängel der Eröffnungsbilanz und für die ordnungsgemäße Erstellung der Jahresabschlüsse dar.**

### **3.3.4 Erhebliche Dokumentationsdefizite**

In Umsetzung des Grundsatzes der Aktenmäßigkeit und zur Wahrung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung hat eine Kommune eine nachvollziehbare Dokumentation zur Eröffnungsbilanzerstellung anzulegen. Diese soll so beschaffen sein, dass ein sachkundiger Dritter innerhalb angemessener Zeit die Wertansätze (Erfassung und Bewertung) nachvollziehen kann. Sie ist auch Voraussetzung für die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Aufstellung. Hierzu gehören insbesondere aussagekräftige Bewertungsakten aller Bilanzpositionen.

Die Stadt Merseburg stellte uns für unsere Prüfung eine Vielzahl von Aktenordnern zur Verfügung. Der Inhalt der Ordner bestand überwiegend aus einem Anlagenstammbblatt und bei Grundstücken aus einem Bewertungsbogen für Flurstücke. Die Bewertungsakten waren vielfach nicht strukturiert und unvollständig. Aus dem vorhandenen Bestand konnten wir daher keine Rückschlüsse über die Vollständigkeit und das Vorgehen bei der Erfassung und Bewertung von einzelnen Bilanzpositionen ableiten. Der Stadt gelang es nur teilweise, von uns geforderte weitere Erläuterungen zur Verfügung zu stellen. Nur der Inhalt der Dokumentationsakten über das Infrastrukturvermögen war grundsätzlich nachvollziehbar.

---

<sup>147</sup> Hier halten wir eine Aktivierungsrichtlinie für notwendig.



Ein Beispiel, welches die Dokumentationsdefizite anschaulich belegt, ist die Bewertungsakte zum „Schiffsanleger an der Saale“. Hierbei handelte es sich um einen „Bau auf fremdem Grund und Boden“. Die Bewertungsakte enthielt neben dem Anlagenstammbblatt eine Aufstellung der Baukosten und der erhaltenen Fördermittel für den Schiffsanleger, für den angrenzenden Saaleweg und für die Domstufen i. H. v. 410.000 €. Für das Einzelobjekt des Schiffsanlegers wurden Herstellungskosten i. H. v. ca. 143.000 € zum Ansatz gebracht. Weder der sachliche und rechnerische Nachweis der Herstellungskosten noch der Ansatz zur Eröffnungsbilanz ließen sich anhand der Kostenaufstellung nachvollziehen. Dies gilt auch für die im korrespondierenden Sonderposten zum Ansatz gebrachten Fördermittel. Es fehlten weiterhin eine Beschreibung der Anlage, Fotos zum Eröffnungsbilanzstichtag, Unterlagen zu den Eigentumsverhältnissen am Grund und Boden, auf dem sich der Schiffsanleger befand.

Die Dokumentation zur Eröffnungsbilanz der Stadt Merseburg entsprach damit nicht dem Grundsatz der Aktenmäßigkeit und den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung.

**Der Landesrechnungshof hält es für zwingend notwendig, dass die Stadt umgehend die festgestellten Dokumentationsdefizite insbesondere im Hinblick auf die Bewertungsakten beseitigt. Der Grundsatz der Aktenmäßigkeit ist künftig zu beachten und umzusetzen.**

### **3.3.5 Zahlreiche Verstöße gegen Bewertungsvorgaben und Bilanzierungsgrundsätze**

Für die Aufstellung der Eröffnungsbilanz haben der Gesetzgeber<sup>148</sup> und das zuständige Ministerium für Inneres und Sport<sup>149</sup> eine Vielzahl von Erfassungs- und Bewertungsvorschriften vorgegeben. Diese setzen zu einem Großteil die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung und Bilanzierung aus dem Handelsrecht als Referenzmodell des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens um. Sie nehmen allerdings an den Stellen, an denen es erforderlich ist, notwendige Abgrenzungen zum Handelsrecht vor. Dieses ist erforderlich, um die Besonderheiten des Kommunalrechts sowie die Grundsätze kommunaler Haushaltsführung umzusetzen. Die Regelungen sollen sicherstellen, dass die kommunalen Eröffnungsbilanzen ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögenslage der Kommunen vermitteln. Die Kommunen hatten diese Regelungen bei der Erfassung und Bewertung ihres Vermögens und ihrer Schulden zur Eröffnungsbilanz zu beachten und umzusetzen. Deren Einhaltung stellt eine wesentliche Voraussetzung für die Ordnungsmäßigkeit der Eröffnungsbilanz und der auf sie aufbauenden Jahresabschlüsse dar.

---

<sup>148</sup> Mit der GO LSA.

<sup>149</sup> In der GemHVO Doppik, in der Inventurrichtlinie und Bewertungsrichtlinie LSA sowie in sie ergänzenden Rund-erlassen und FAQ.

Die Stadt Merseburg beachtete bei der Aufstellung ihrer Eröffnungsbilanz die bestehenden Erfassungs- und Bewertungsvorschriften nur unzureichend. In der Folge waren die in unserer Stichprobe geprüften Bewertungssachverhalte überwiegend fehlerhaft.

Letztlich erfolgte nur die Bewertung der Forderungen, der Verbindlichkeiten sowie der Rückstellungen und Rechnungsabgrenzungsposten überwiegend ordnungsgemäß. Für die anderen Bilanzpositionen besteht erheblicher Korrekturbedarf. Aufgrund der Verstöße gegen die Bewertungsvorgaben vermittelt die Eröffnungsbilanz der Stadt Merseburg kein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögenslage der Stadt.

Einige der wesentlichen Verstöße gegen die Bewertungsvorgaben und Grundsätze ordnungsgemäßer Bilanzierung zeigen wir an dieser Stelle beispielhaft auf.

#### Grundsatz der Bilanzvollständigkeit nicht ausreichend beachtet

In der Vermögensrechnung sind das Anlage- und das Umlaufvermögen, das Eigenkapital, die Sonderposten und die Verbindlichkeiten sowie die Rechnungsabgrenzungsposten vollständig auszuweisen. Zuwendungen für Investitionen Dritter (Investitionsfördermaßnahmen) sind als immaterielle Vermögensgegenstände bei der Gemeinde zu aktivieren, wenn die Gemeinde ein konkretes Recht an dem geförderten Vermögensgegenstand erlangt hat.<sup>150</sup>

Die Stadt bilanzierte entgegen dieser Vorgabe keine Zuwendungen der Kommune für Investitionen an Dritte in ihrer Eröffnungsbilanz. Sie begründete dies mit der Festlegung in ihrer Bewertungsrichtlinie, dass Zuwendungen an Dritte für Investitionen nicht in der Eröffnungsbilanz zu aktivieren sind, da die Zuwendungsbescheide der Stadt bis zum 1. Januar 2013 keinen Zweckbindungsvermerk enthielten. Diese Festlegung ist nicht ordnungsgemäß, da die Stadt keine Zuwendungen an Dritte ohne Gegenleistungsverpflichtung oder Zweckbindung ausreichen durfte. Weiterhin unterliegen insbesondere im Bereich der Städtebauförderung die Zuwendungen an Dritte bereits aufgrund der städtebaulichen Förderbedingungen einer Zweckbindung.

Es handelt sich hierbei um wesentliche Beträge im mehrstelligen Millionenbereich. Allein die von uns im Rahmen der Bilanzierung städtebaulicher Maßnahmen belegten Beispiele umfassten ca. 7,5 Mio. € an Zuwendungen an Dritte für Investitionen. Diese waren in der Eröffnungsbilanz als immaterielle Vermögensgegenstände zu aktivieren und die hierfür vom Bund und vom Land erhaltenen Fördermittel als Sonderposten zu passivieren.

---

<sup>150</sup> §§ 34 Abs. 1 und 41 Abs. 4 GemHVO Doppik.

Diese Nichtbilanzierung der Zuwendungen für Investitionen an Dritte stellt einen Verstoß gegen den Grundsatz der Bilanzvollständigkeit dar.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Stadt die geleisteten Zuwendungen an Dritte für Investitionen erfasst und die Eröffnungsbilanz entsprechend korrigiert.**

Verstoß gegen den Grundsatz der Einzelerfassung und -bewertung

Die Gemeinde hat die Vermögensgegenstände und Verbindlichkeiten einzeln zu erfassen und zu bewerten, soweit nicht Erfassungs- und Bewertungsvereinfachungen zugelassen sind.<sup>151</sup>

Die Stadt Merseburg aktivierte in der Bilanz die komplette Erstausrüstung der Willi-Sitte-Galerie i. H. v. 87.700 € als einen Vermögensgegenstand. Auch die Erstausrüstung des Domstadtkinos bilanzierte sie i. H. v. ca. 206.700 € zusammengefasst. Eine Festlegung zur Bilanzierung von kompletten Erstausrüstungen als ein Vermögensgegenstand traf die Stadt nicht.

Die in den Erstausrüstungen enthaltenen Vermögensgegenstände sind nach unserer Auffassung nicht als gleichartig und als gleichwertig anzusehen und sie weisen unterschiedliche Nutzungsdauern auf. Ihre Zusammenfassung war gemäß den vorgegebenen Vereinfachungsverfahren nicht zulässig. Die Bilanzierung von kompletten Erstausrüstungen als ein Vermögensgegenstand verstößt gegen den Grundsatz der Einzelerfassung und Einzelbewertung.

**Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Stadt die Erfassung und Bewertung der in den Erstausrüstungen enthaltenen Vermögensgegenstände unter Anwendung der zulässigen Vereinfachungsverfahren nachholt. Die Stadt hat ihre Gebäude insgesamt auf die Bilanzierung kompletter Erstausrüstungen zu überprüfen.**

Saldierungsverbot nicht beachtet

Für die Bilanzierung des Vermögens und der Schulden ist das Saldierungsverbot zu beachten. Hiernach dürfen Posten der Aktivseite nicht mit Posten der Passivseite verrechnet werden.<sup>152</sup>

Nach unseren Feststellungen beachtete die Stadt Merseburg bei den bebauten Grundstücken das Saldierungsverbot nicht. Nach der Bewertungsakte und dem Anlagenstamblatt als Dokumentation für den Wertansatz der Willi-Sitte-Galerie in der Eröffnungsbilanz wurde diese mit einem Wert i. H. v. ca. 202.000 € aktiviert. Hierbei wurden von den ermittelten Anschaffungs- und Herstellungskosten i. H. v. ca. 2,082 Mio. € die hierfür erhaltenen

---

<sup>151</sup> §§ 32, 33, 37 Nr. 1 und 40 GemHVO Doppik.

<sup>152</sup> § 34 Abs. 3 GemHVO Doppik.

Fördermittel i. H. v. ca. 1,880 Mio. € abgezogen. Auch für andere geprüfte Gebäudebewertungen wie z. B. das Ständehaus wurden die Wertansätze zur Eröffnungsbilanz saldiert nachgewiesen.

Diese Vorgehensweise verstößt gegen das Saldierungsverbot und führte zu geringeren Wertansätzen für die betroffenen Vermögensgegenstände und korrespondierenden Sonderposten. Dieses schränkt die Transparenz ein und ist mit dem Grundsatz der Bilanzklarheit nicht vereinbar.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Stadt Merseburg die Wertansätze der betroffenen Gebäude zur Eröffnungsbilanz überprüft und korrigiert. Die Dokumentation der Wertansätze ist entsprechend dem Verrechnungs-/Saldierungsverbot vorzunehmen.**

#### Unzureichende Berücksichtigung von nachträglichen Herstellungskosten

Für die Bewertung des kommunalen Vermögens gilt der Grundsatz der Bewertung mit den Anschaffungs- und Herstellungskosten.<sup>153</sup> Das umfasst auch nachträgliche Anschaffungs- und Herstellungskosten. Bewertungen mit Ersatzwerten<sup>154</sup> dürfen nur durchgeführt werden, wenn nachweislich keine Anschaffungs- und Herstellungskosten, auch keine nachträglichen, ermittelbar sind. Bei umfangreichen und mit Fördermitteln finanzierten Sanierungsmaßnahmen liegen in der Regel Anschaffungs- und Herstellungskosten vor. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Fördermittel als Sonderposten passiviert wurden.<sup>155</sup>

Die Stadt Merseburg traf keine ordnungsgemäße Festlegung zur Berücksichtigung von Herstellungskosten. Vorgaben des Ministeriums für Inneres und Sport setzte sie nicht um.<sup>156</sup> Vielmehr traf sie Festlegungen zur ausschließlichen Erstbewertung von Vermögen im Sachwertverfahren<sup>157</sup>.

Die Stadt bewertete insbesondere Vermögensgegenstände im Bereich der Gebäude/Baudenkmäler und des Infrastrukturvermögens ausschließlich mit Ersatzwerten,

---

<sup>153</sup> § 114 Abs. 3 KVG LSA.

<sup>154</sup> Z. B. mit dem Sachwertverfahren NHK 2000.

<sup>155</sup> Wir verweisen auf die ausführliche Darstellung im allgemeinen Teil zum NKHR.

<sup>156</sup> Z. B. den Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 12. Januar 2011 „Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen; Abgrenzung von Herstellungskosten vom Erhaltungsaufwand bei der Bilanzierung von Investitionen“.

<sup>157</sup> Gemäß § 21 Immobilienwertermittlungsverordnung (ImmoWertV) wird im Sachwertverfahren u. a. der Sachwert der baulichen Anlagen auf Grundlage der Herstellungskosten abzgl. der Alterswertminderung ermittelt. Zur Ermittlung der Herstellungskosten sind gemäß § 22 ImmoWertV die gewöhnlichen Herstellungskosten je Flächen-, Raum- oder sonstiger Bezugseinheit (NHK) mit der Anzahl der entsprechenden Bezugseinheiten der baulichen Anlagen zu vervielfachen. Normalherstellungskosten, z. B. die NHK 2000, sind die Kosten, die marktüblich für die Neuerrichtung einer entsprechenden baulichen Anlage aufzuwenden wären.

ohne belegte nachträgliche Herstellungskosten zu berücksichtigen. Dieses Vorgehen betraf im Bereich der Gebäude z. B. das Petrikloster. Das Baudenkmal bewertete die Stadt mit einem Erinnerungswert i. H. v. 1 €, obwohl die Stadt im Zeitraum 2008 bis 2010 eine mit Förderungsmitteln aus dem Fördermittelprogramm „Stadtumbau-Ost“ finanzierte Sanierung i. H. v. ca. 277.000 € durchführte. Ein Grund für die Nichtberücksichtigung dieser nachträglichen Herstellungskosten war nicht dokumentiert. Weitere insbesondere mit städtebaulichen Förderungsmitteln sanierte Gebäude wie z. B. der Schlossgartensalon oder die Tourist-Information wurden ebenfalls ausschließlich im Ersatzwertverfahren bewertet, ohne die nachträglichen Herstellungskosten zu berücksichtigen. Dieses traf auch auf die in unserer Stichprobe geprüften Straßen zu.

So wurde beispielsweise die Straße „Am Stadtweg“ in den Jahren 2011/2012 erbaut. Die Stadt bewertete die Straße entgegen den Vorgaben jedoch mit einem Ersatzwert i. H. v. 70 € je Quadratmeter und nicht mit den tatsächlichen Herstellungskosten. Diese hätten ein Jahr nach Beendigung der Straßenbaumaßnahme vorliegen müssen, waren jedoch nicht Bestandteil der Akte. Weiterhin war auffällig, dass zu dem ermittelten Wert für die Straße i. H. v. 261.870 € ein Sonderposten in gleicher Höhe zum Ansatz gebracht wurde.

Die Nichtberücksichtigung nachträglicher Anschaffungs- und Herstellungskosten bei der Vermögensbewertung führt in der Regel zu niedrigeren Wertansätzen für das Vermögen in der Eröffnungsbilanz. Der Werteverzehr und der Reinvestitionsbedarf werden dadurch im Haushalt nicht richtig abgebildet.<sup>158</sup>

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Stadt die Wertansätze für Vermögensgegenstände im Bereich der Gebäude, Baudenkmäler und des Infrastrukturvermögens hinsichtlich der Berücksichtigung von Anschaffungs- und Herstellungskosten überprüft und die erforderlichen Korrekturen vornimmt.**

#### Verstöße gegen die Bilanzklarheit und Bilanzwahrheit bei der Bewertung des Finanzanlagevermögens

Für die Bewertung von Beteiligungen und verbundenen Unternehmen<sup>159</sup> gilt der Grundsatz der Bewertung mit ihren Anschaffungskosten. Klarstellende Regelungen zur Anwendung von Ersatzwertverfahren enthalten mehrere Runderlasse des Ministeriums für Inneres und

---

<sup>158</sup> Wir verweisen auf die ausführliche Darstellung im allgemeinen Teil zum Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen.

<sup>159</sup> Nr. 5.11 der Bewertungsrichtlinie: Beteiligungen sind Anteile an anderen Unternehmen, die bestimmt sind, dem eigenen Geschäftsbetrieb durch Herstellung einer dauernden Verbindung zu jenen Unternehmen zu dienen und nicht von untergeordneter Bedeutung sind (Anteil i. d. R. von über 20 %). Bei einem Anteil an Unternehmen von über 50 % ist von einem beherrschenden Einfluss der Kommune auszugehen und die Beteiligung ist gesondert als verbundenes Unternehmen in der Eröffnungsbilanz auszuweisen.

Sport.<sup>160</sup> Wenn die Anschaffungskosten nicht ermittelbar sind, ist zunächst eine Bewertung mit dem anteiligen Wert aus der Summe des Stammkapitals und der Kapitalrücklage vorzunehmen. Erst wenn dieses nicht möglich ist, dürfen Beteiligungen nachrangig mit anderen Ersatzwertverfahren<sup>161</sup> bewertet werden. Die Eigenkapitalspiegelmethode als eines dieser Ersatzwertverfahren darf eine Kommune aufgrund der Gefahr massiver Einbußen in der Aussagefähigkeit des Wertansatzes nur in begründeten Ausnahmefällen anwenden.

Die Stadt Merseburg bewertete Beteiligungen, für die sie keine Anschaffungskosten ermitteln konnte, ausschließlich mit der Eigenkapitalspiegelmethode. Eine entsprechende Festlegung enthielt auch die Bewertungsrichtlinie der Stadt. Die notwendigen Begründungen für die Anwendung der Eigenkapitalspiegelmethode und zu eventuellen Auswirkungen auf die Aussagefähigkeit der Wertansätze waren nicht dokumentiert. Die Stadt verstieß hiermit gegen die zu beachtenden Regelungen zur Beteiligungsbewertung. Die Wertansätze waren um nicht der Stadt zurechenbare Eigenkapitalbestandteile<sup>162</sup> zu hoch ausgewiesen. Diese zählen nicht zu Anschaffungskosten der Stadt im Sinne von aufgewandtem Kapital. Dieses Vorgehen stellt einen Verstoß gegen die Bilanzwahrheit dar.

Die Stadt Merseburg wies weiterhin ihren Anteil an einer GmbH i. H. v. 45 % unter den verbundenen Unternehmen und nicht unter den Beteiligungen aus. Bei einer Unternehmensbeteiligung von unter 50 % ist nicht von einem beherrschenden Einfluss der Stadt auf die Gesellschaft auszugehen. Der Ausweis als verbundenes Unternehmen war somit nicht zulässig. Dieses Verfahren stellt einen Verstoß gegen den Grundsatz der Bilanzklarheit dar.

Die Verstöße gegen die Ausweis- und Bewertungsvorgaben führten dazu, dass der Bilanzansatz der Beteiligungen kein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögenslage der Stadt Merseburg vermittelte.

**Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Stadt Merseburg den Ausweis und die Bewertung ihrer Beteiligungen auf Grundlage der zu beachtenden Vorgaben berichtigt und die Eröffnungsbilanz entsprechend korrigiert.**

---

<sup>160</sup> Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 23. Juni 2009 „NKHR; Bewertung von Beteiligungen für die Eröffnungsbilanz“ und vom 16. Januar 2018 „Bilanzierung von Beteiligungen; Ergänzung zum Runderlass ‚Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen, Bewertung von Beteiligungen für die Eröffnungsbilanz‘ vom 23. Juni 2009“.

<sup>161</sup> In § 53 Abs. 5 GemHVO Doppik und in den Runderlassen des Ministeriums für Inneres und Sport vom 23. Juni 2009 sowie 16. Januar 2018 genannte Verfahren zur alternativen Ermittlung des Wertes von Beteiligungen, wenn die Anschaffungskosten nicht ermittelt werden können. Dieses sind neben der Bewertung mit dem anteiligen Wert aus der Summe aus Stammkapital und Eigenkapital das Sachwertverfahren, das Ertragswertverfahren sowie in Ausnahmefällen die Eigenkapitalspiegelmethode. Bei der Eigenkapitalspiegelmethode werden Ergebnisvorträge (z. B. vorgetragene Jahresgewinne oder -verluste) berücksichtigt, die den Wert eines Unternehmens grundsätzlich nicht langfristig beeinflussen.

<sup>162</sup> Z. B. Gewinnrücklagen oder Gewinnvorträge der Beteiligungen.

### **3.3.6 Fazit**

**Der Landesrechnungshof stellte bei der überörtlichen Prüfung der Stadt Merseburg eine Vielzahl gravierender Verstöße gegen die Vorgaben zur Erstellung der Eröffnungsbilanz fest. Dies führte im Ergebnis dazu, dass der Landesrechnungshof die Ordnungsmäßigkeit der Eröffnungsbilanz nicht bestätigte.**

**Es bestehen umfangreiche Überarbeitungs- und Korrekturerfordernisse. Eine wesentliche Voraussetzung für eine ordnungsgemäße kommunale doppelte Buchführung und somit Haushaltsführung ist damit in der Stadt Merseburg seit Jahren nicht gegeben. Der Umstellungsprozess ist acht Jahre nach der verpflichtenden Umstellung auf die doppelte Buchführung immer noch nicht abgeschlossen. Die Verstöße setzen sich hinsichtlich der frist- und ordnungsgemäßen Aufstellung der Jahresabschlüsse fort.**

**Diese Verstöße haben Auswirkungen auf die mit der Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens verbundenen Zielstellungen in der Stadt Merseburg. Insbesondere eine verbesserte Verwaltungssteuerung, z. B. im Bereich der Investitionen, ist aufgrund fehlender Jahresabschlussdaten und fehlerhafter Wertansätze in der Eröffnungsbilanz nicht möglich. Aber auch Zielstellungen auf Landesebene wie die Bestimmung eines ressourcenverbrauchsorientierten<sup>163</sup> und somit bedarfsgerechten kommunalen Finanzbedarfs als Grundlage des Finanzausgleichs sind nach wie vor nicht möglich. Somit hat das rechtswidrige Verhalten der Stadt Merseburg negative Auswirkungen auch auf andere Kommunen in Sachsen-Anhalt.**

**Um die Ordnungsmäßigkeit der Eröffnungsbilanz und damit die Voraussetzung für eine ordnungsgemäße Haushaltsführung wiederherzustellen, hat die Stadt umgehend folgende Maßnahmen umzusetzen:**

- Die Stadt hat dafür Sorge zu tragen, dass die bestehenden Planungs- und Organisationsmängel im Bereich der Buchführung und des Rechnungswesens umgehend beseitigt werden. Ein funktionierendes internes Kontrollsystem mit den erforderlichen Festlegungen ist zu implementieren. Hierfür erforderliche Prozessanalysen sind durchzuführen. Die Stadt hat das zur Aufgabenerfüllung erforderliche Personal vorzuhalten. Im Bereich der Planung hat die Stadt künftig für ähnlich umfangreiche Projekte mit verbindlicher Terminsetzung das Instrument des Projektmanagements konsequent anzuwenden.**
- Die erheblichen Dokumentationsmängel bei der Eröffnungsbilanz hat die Stadt insbesondere durch eine Überarbeitung der Bewertungsakten zu beseitigen. Neben**

---

<sup>163</sup> Auf Grundlage der tatsächlichen jährlichen Abschreibungen.

Verwaltungsmitarbeitern können dann auch Prüfbehörden die Bilanzansätze sachlich und rechnerisch nachvollziehen. Die Stadt hat sicherzustellen, dass der Grundsatz der Aktenmäßigkeit im Bereich des Rechnungswesens vollumfänglich umgesetzt wird. Die erforderlichen Regelungen sind in den jeweiligen Richtlinien und Dienstanweisungen zu treffen.

- Die zahlreichen festgestellten Verstöße gegen die Erfassungs- und Bewertungsvorgaben hat die Stadt zu überprüfen und zu korrigieren. Bei systematischen Bewertungsfehlern umfasst dieses auch gleichgelagerte Bewertungssachverhalte. Die Eröffnungsbilanz hat die Stadt zu korrigieren und somit sicherzustellen, dass sie ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögenslage der Stadt vermittelt.
- Die Stadt muss umgehend ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Erstellung der Jahresabschlüsse nachkommen und diese auch zukünftig einhalten. Die hierfür notwendigen Voraussetzungen, insbesondere auch eine funktionierende Anlagenbuchhaltung, sind zu schaffen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.



## IV Zuständigkeit des Senats

Die Beschlüsse des Landesrechnungshofes zum Bericht nach §§ 99 Abs. 1 und 88 Abs. 2 LHO 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-, Kassen- und Rechnungswesens</li><li>- Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen</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 Fachaufgaben</li></ul>
Abteilungsleiterin 1	Frau Dr. Weiher	<ul style="list-style-type: none"><li>- Steuerverwaltung</li><li>- Arbeit, Soziales, Gesundheit</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>- Öffentliches Dienstrecht, Personal</li><li>- Bau, Staatlicher Hochbau, Allgemeine Hochbauangelegenheiten</li><li>- Inneres</li><li>- Querschnittsprüfungen und übergreifende Organisationsprüfungen</li></ul>
Abteilungsleiter 3	Herr Wehrich	<ul style="list-style-type: none"><li>- Raumordnung und Umwelt</li><li>- Ernährung, Landwirtschaft und Forsten</li><li>- Straßenbau</li></ul>
Abteilungsleiter 4	Herr Philipp	<ul style="list-style-type: none"><li>- Überörtliche Kommunalprüfung (einschl. Personalprüfung im Bereich Kommunalverwaltung)</li><li>- Wohnungs- und Städtebau</li></ul>

Redaktionsschluss war der 30. August 2021.

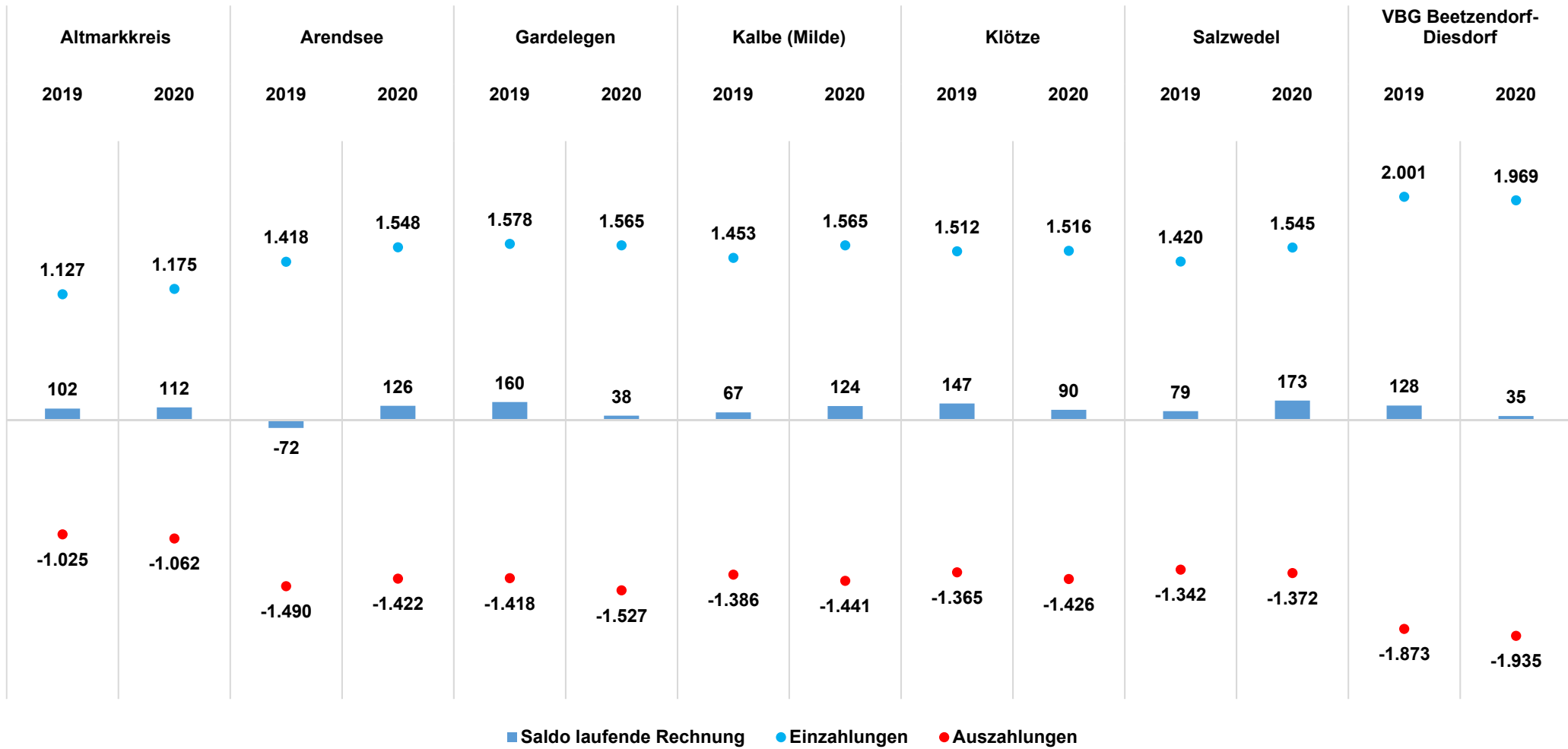
Dessau-Roßlau im September 2021

Barthel  
Präsident

## **Anhang – Abbildungen zu II.**

## Aufgaben-Region Altmark

Abbildung A1: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



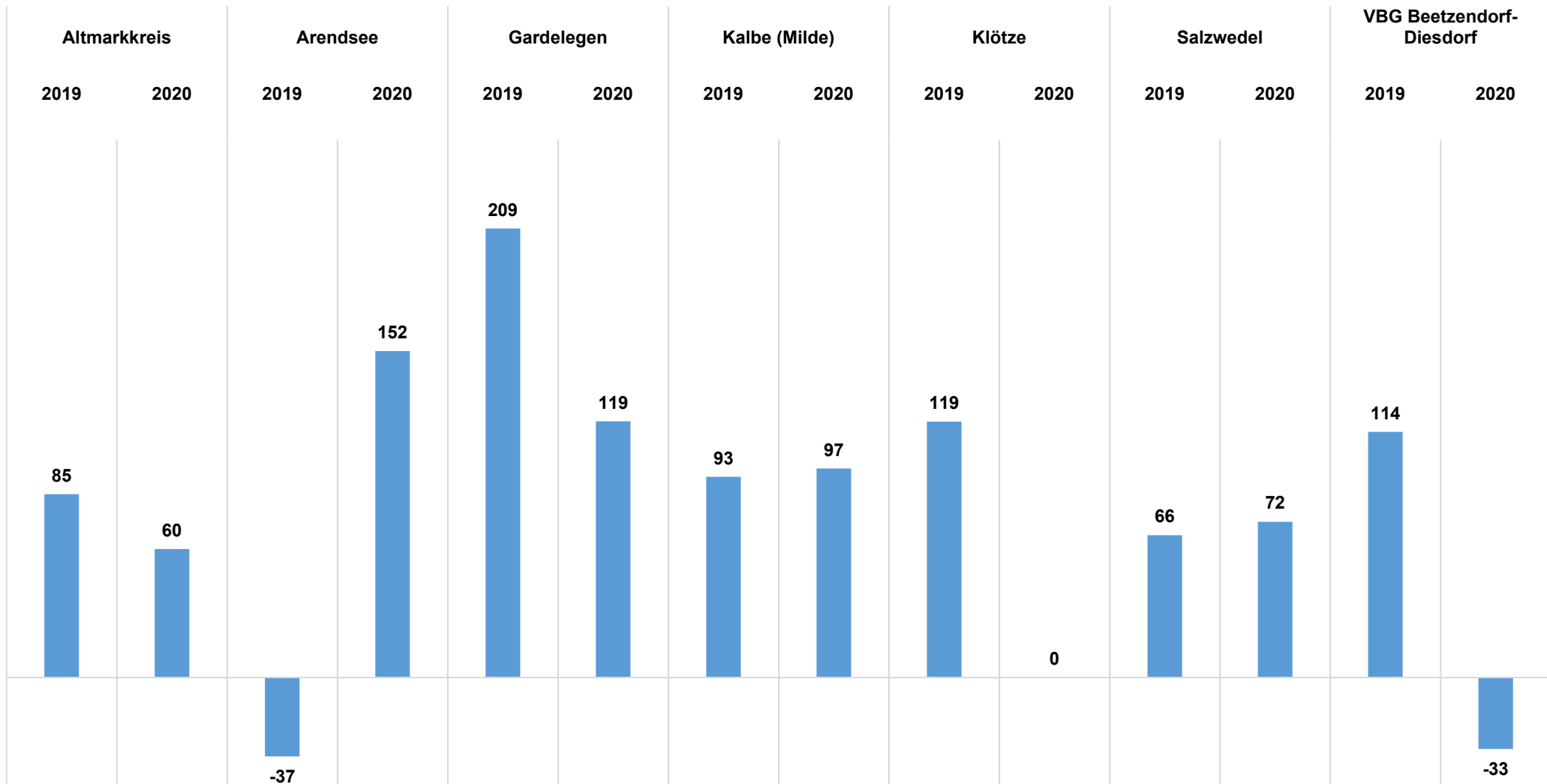
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A2: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



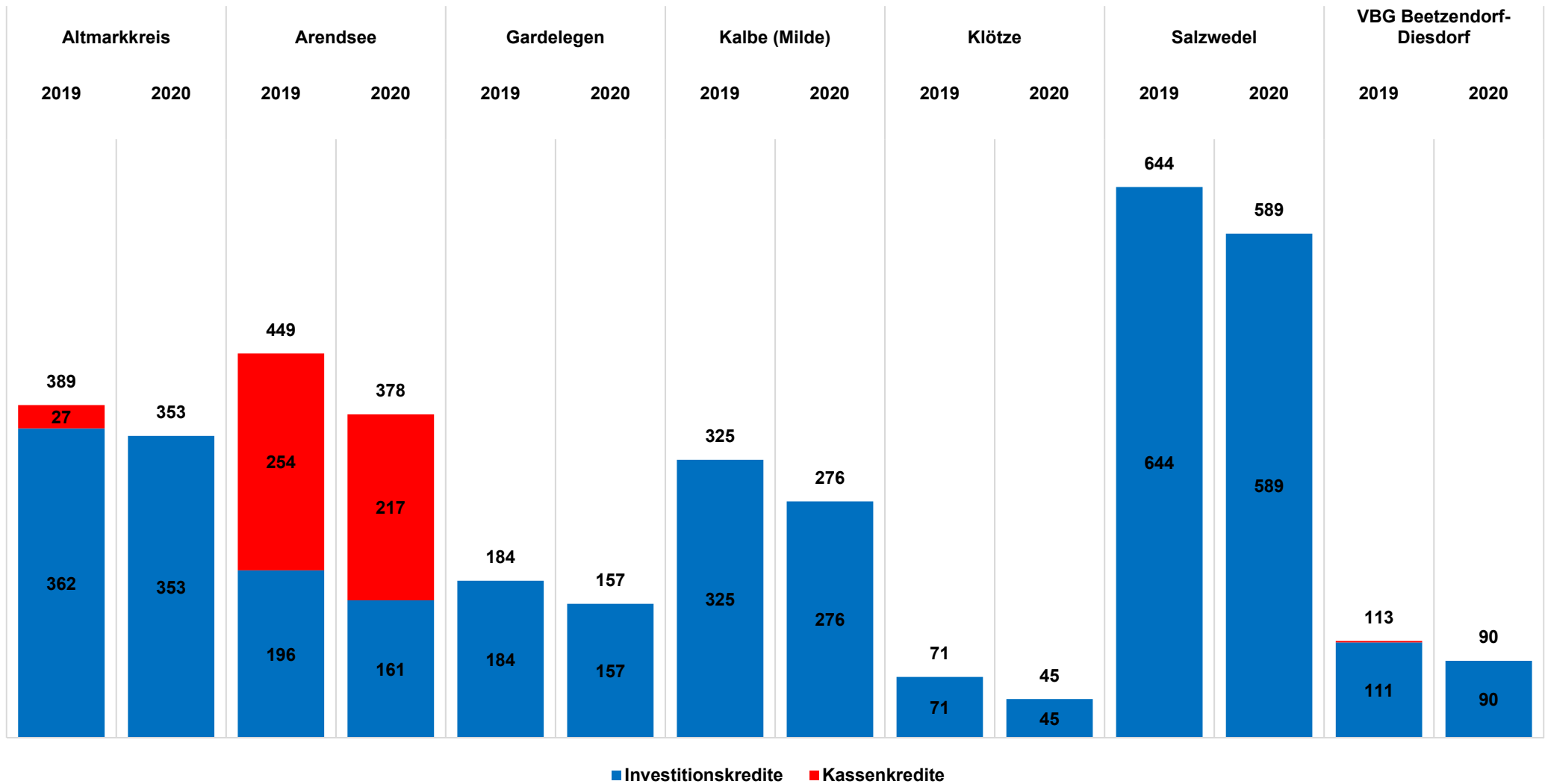
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A3: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



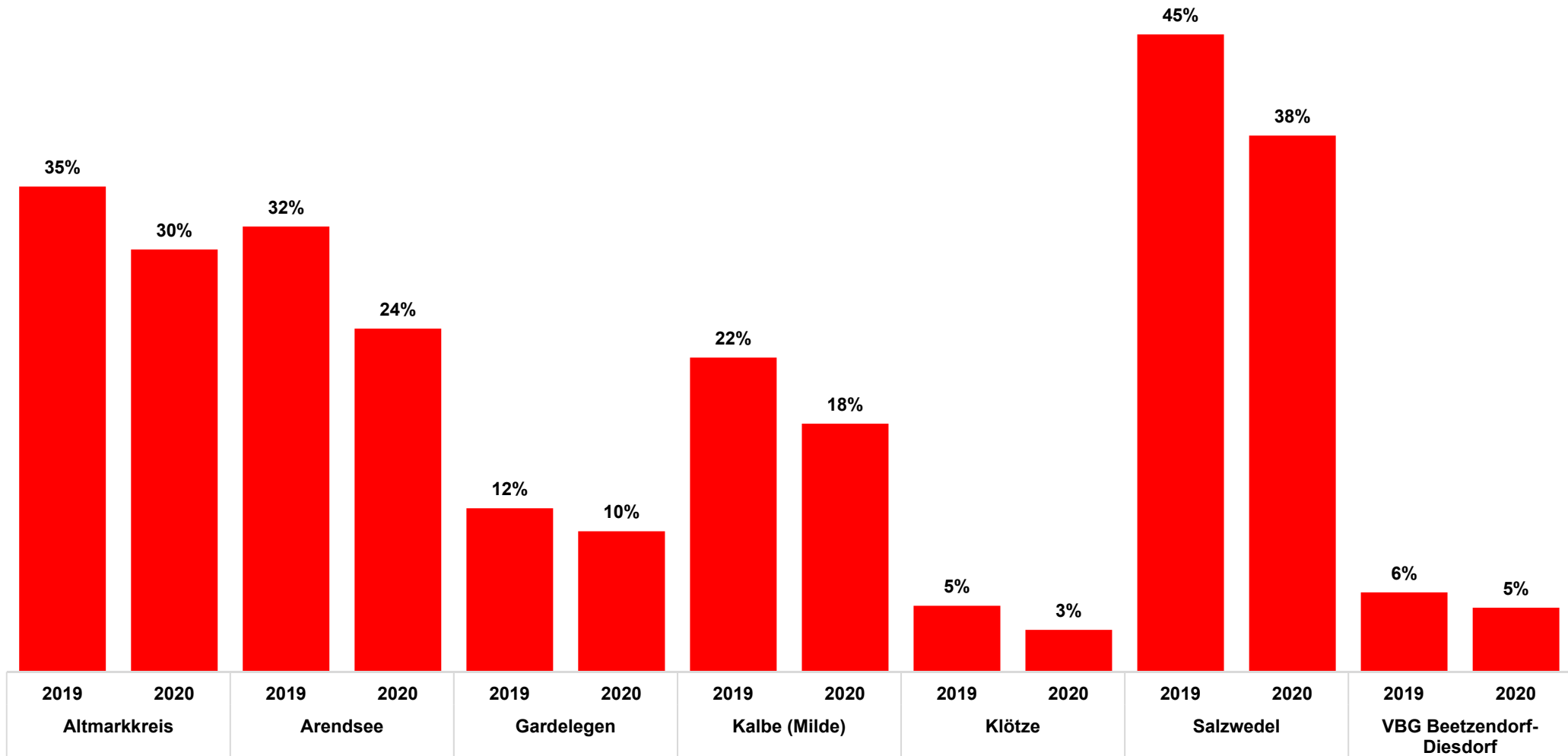
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A4: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A5: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen

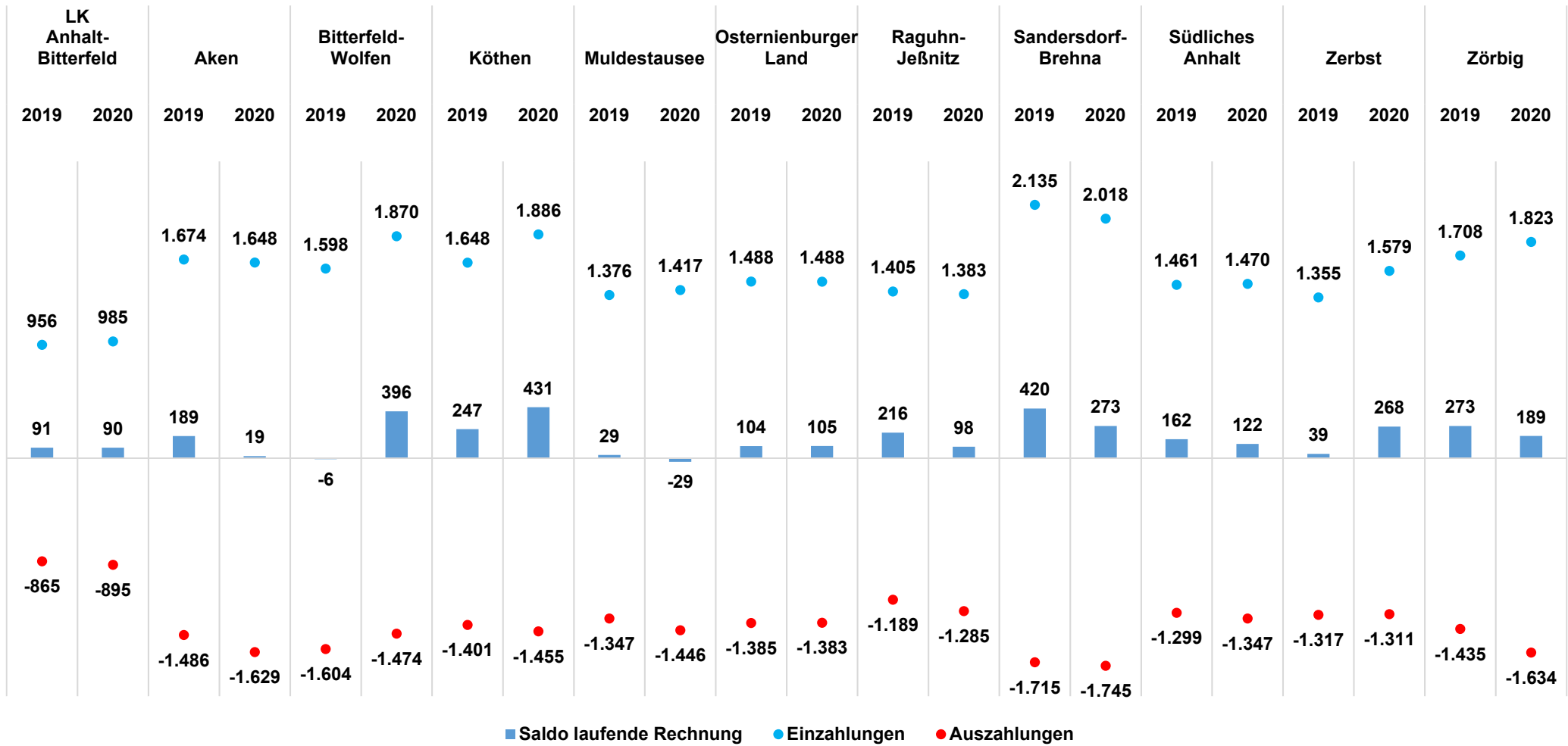


Quelle: eigene Berechnung und Darstellung



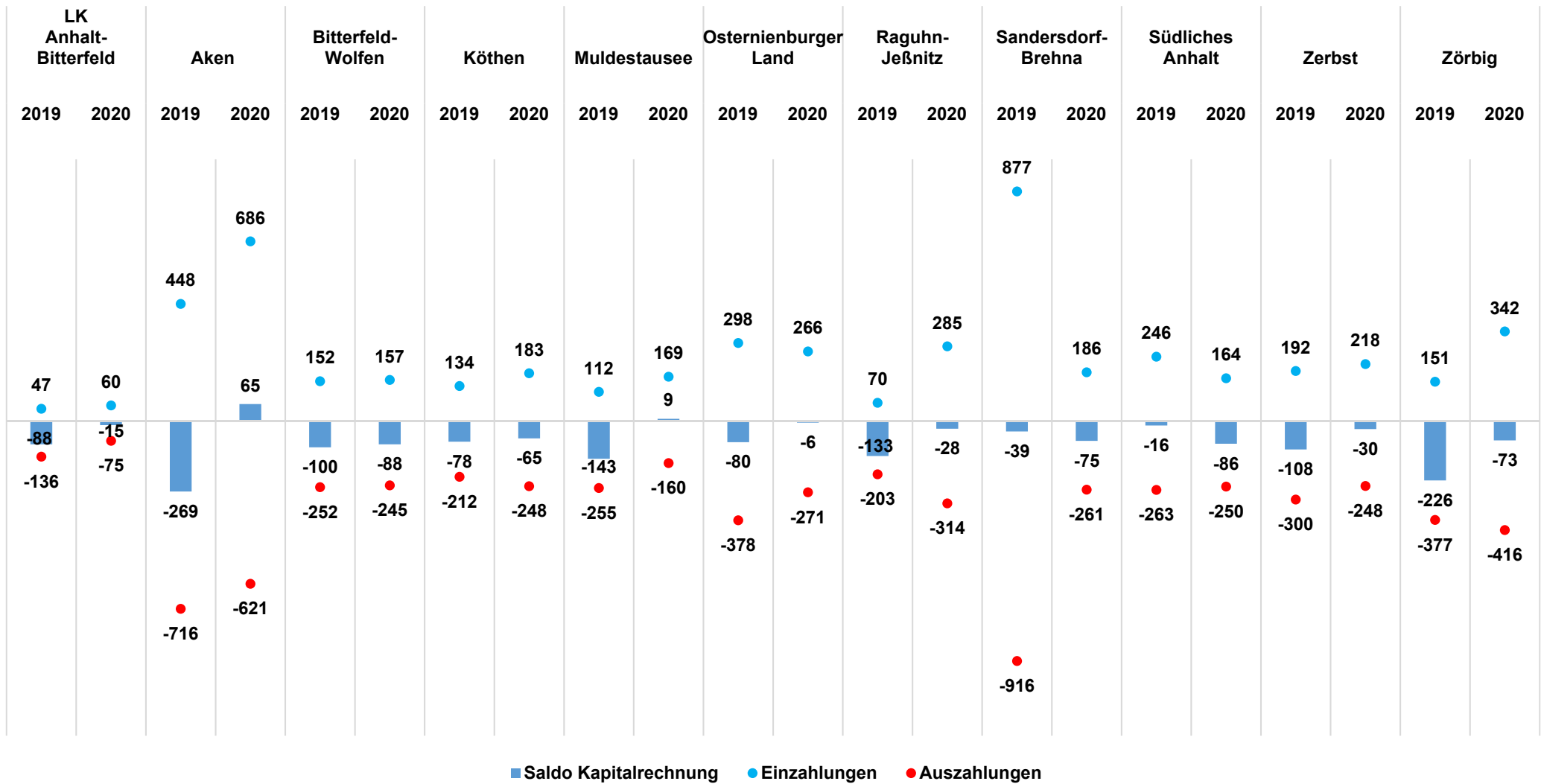
## Aufgaben-Region Anhalt-Bitterfeld

Abbildung A6: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



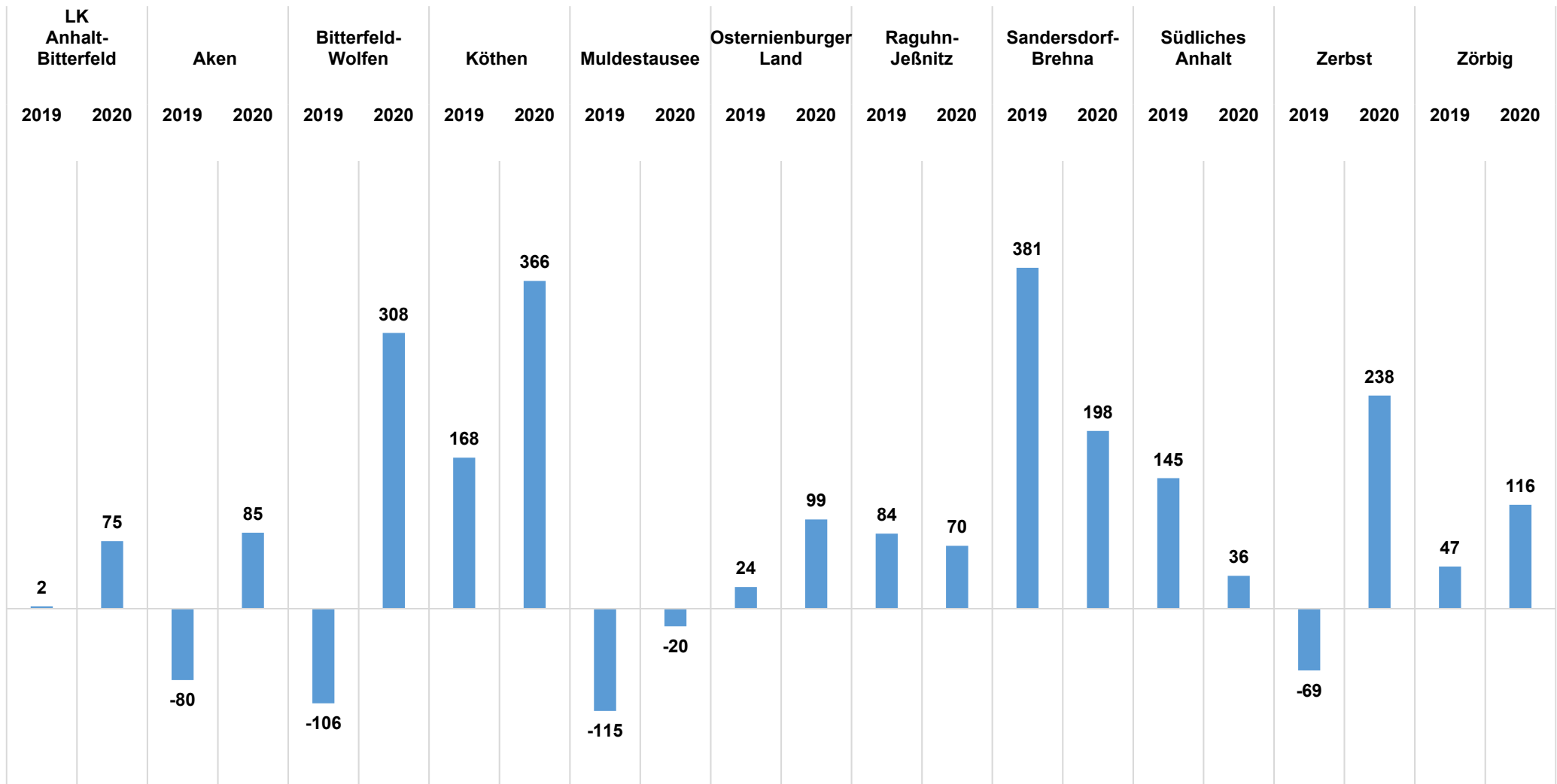
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A7: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



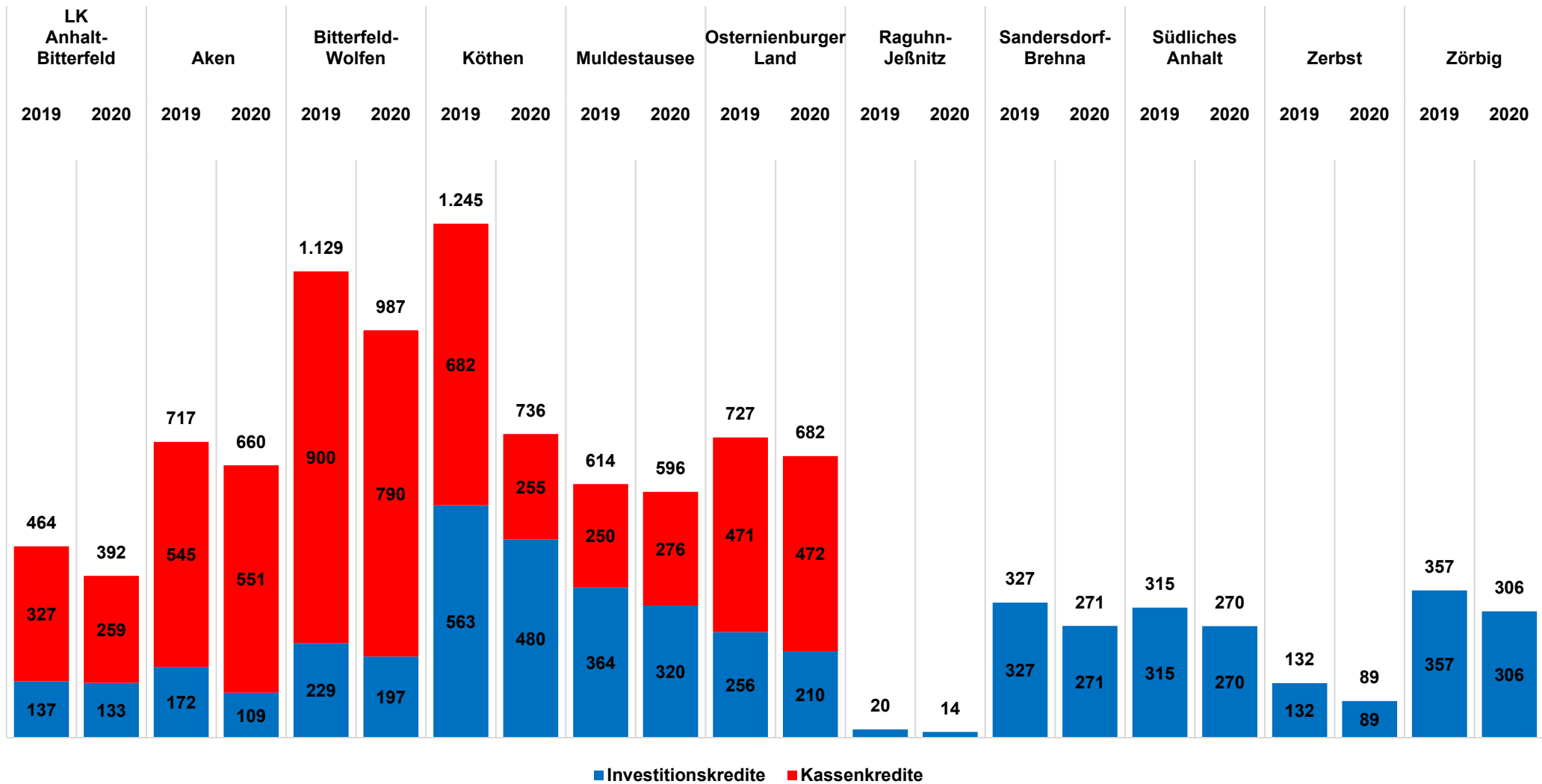
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A8: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



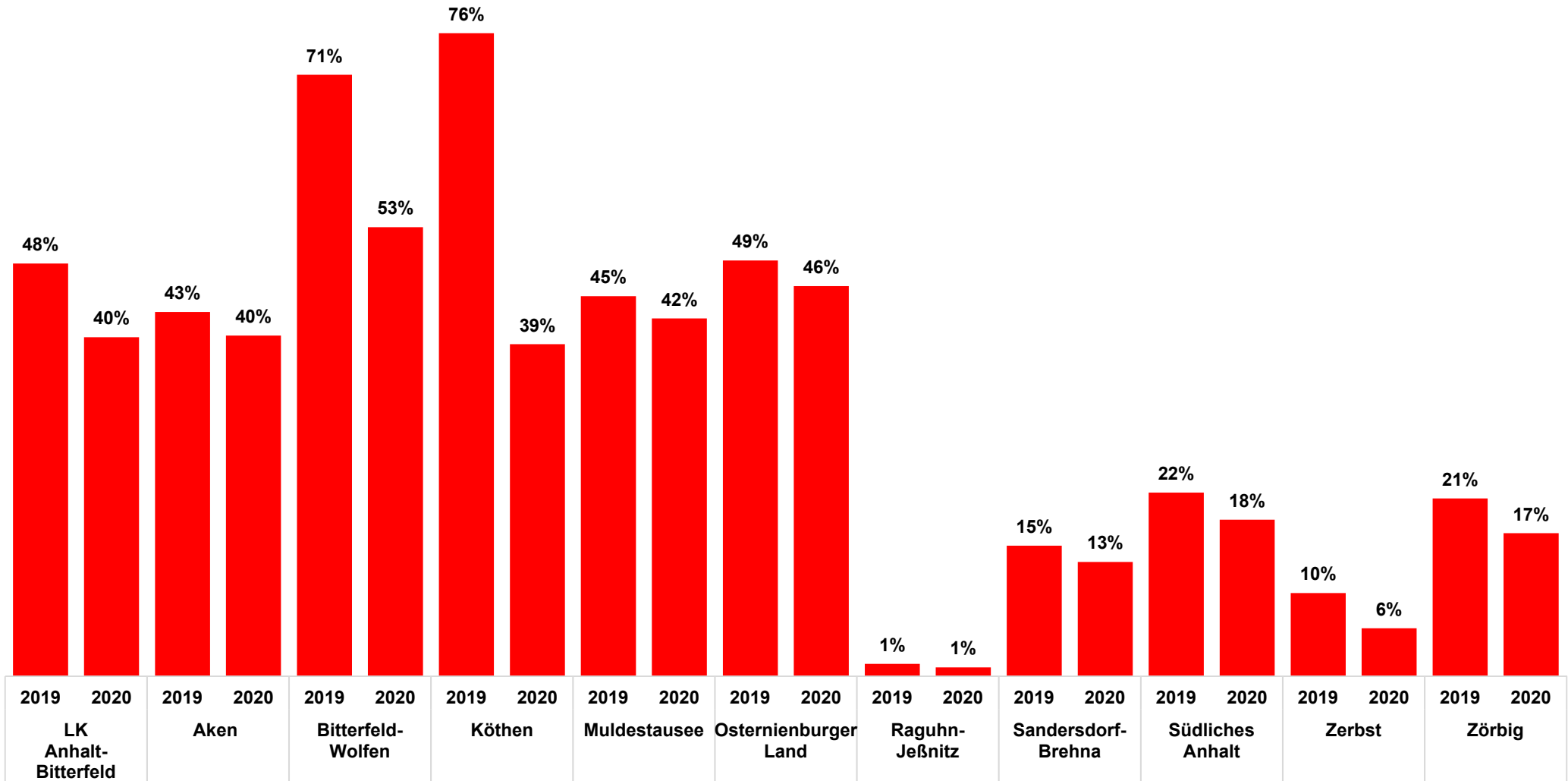
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A9: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

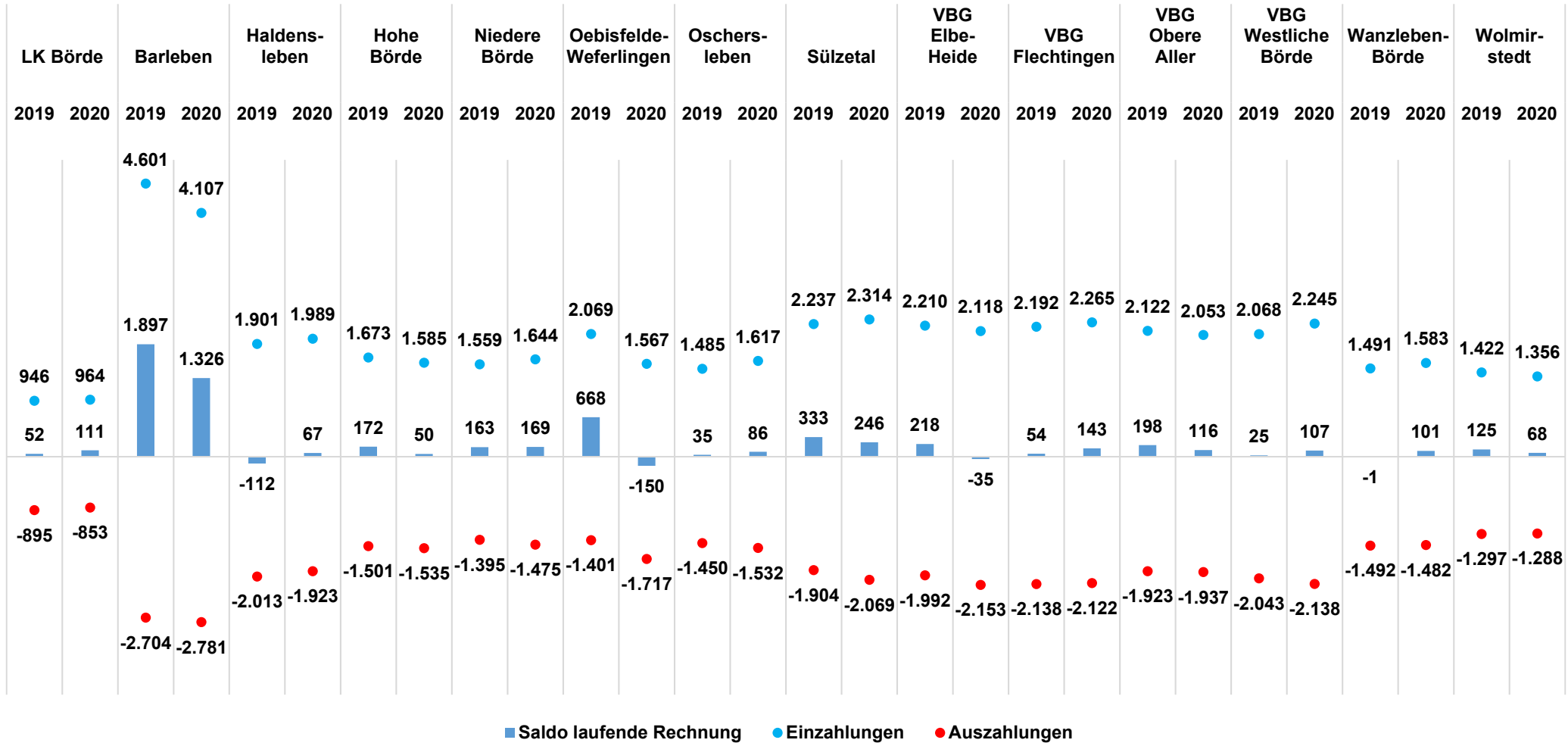
Abbildung A10: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

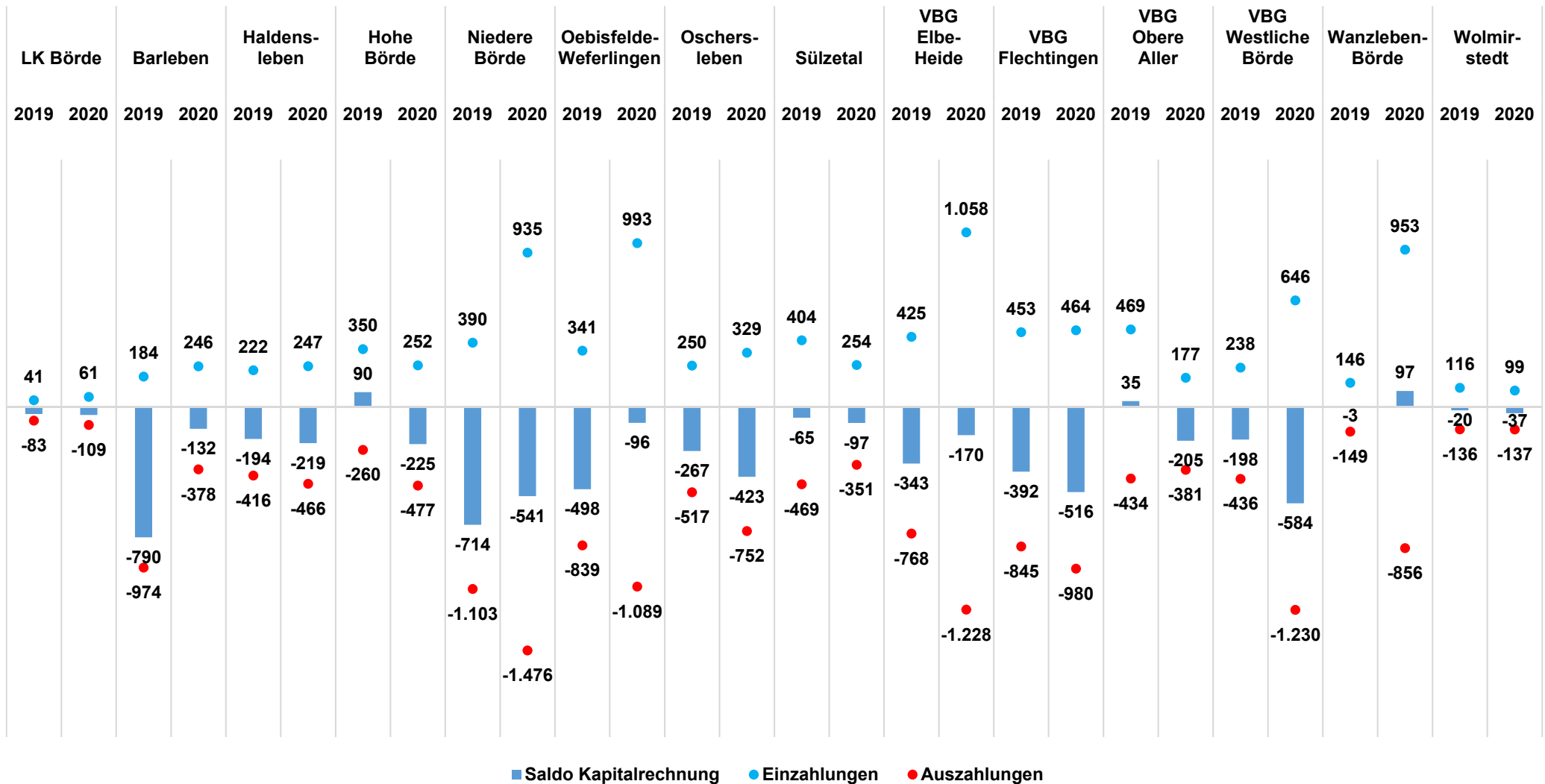
## Aufgaben-Region Börde

Abbildung A11: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



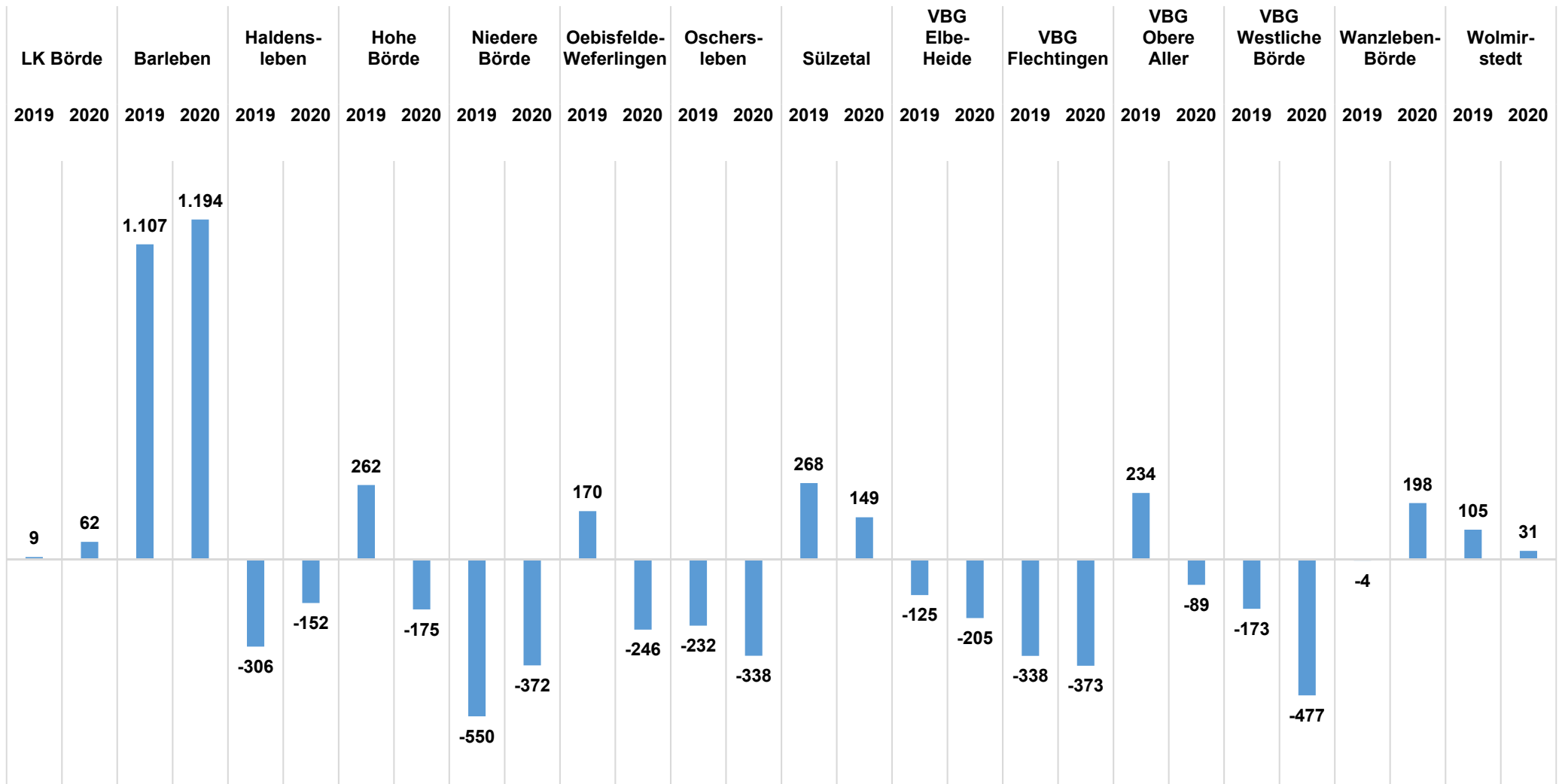
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A12: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

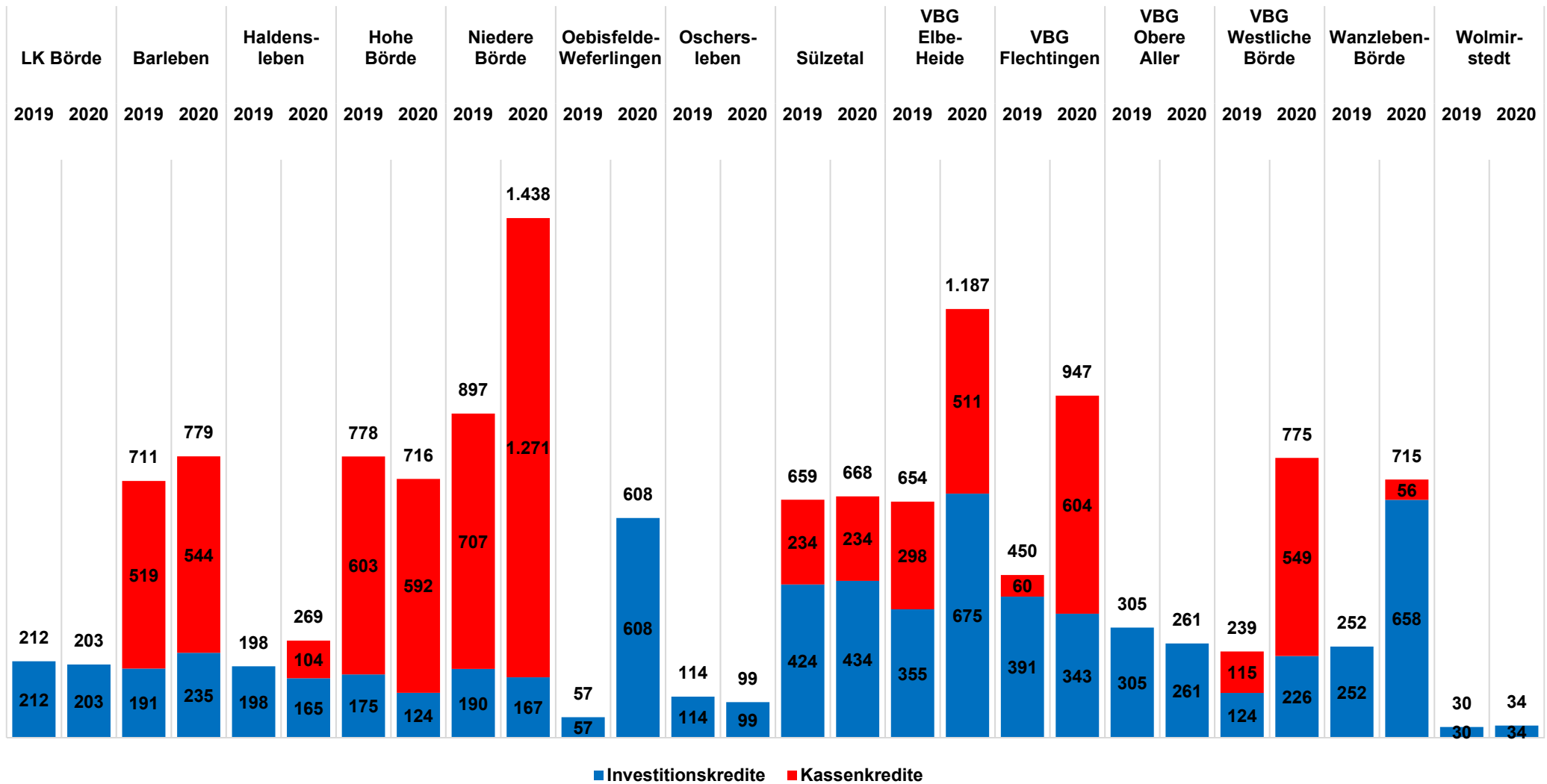
Abbildung A13: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

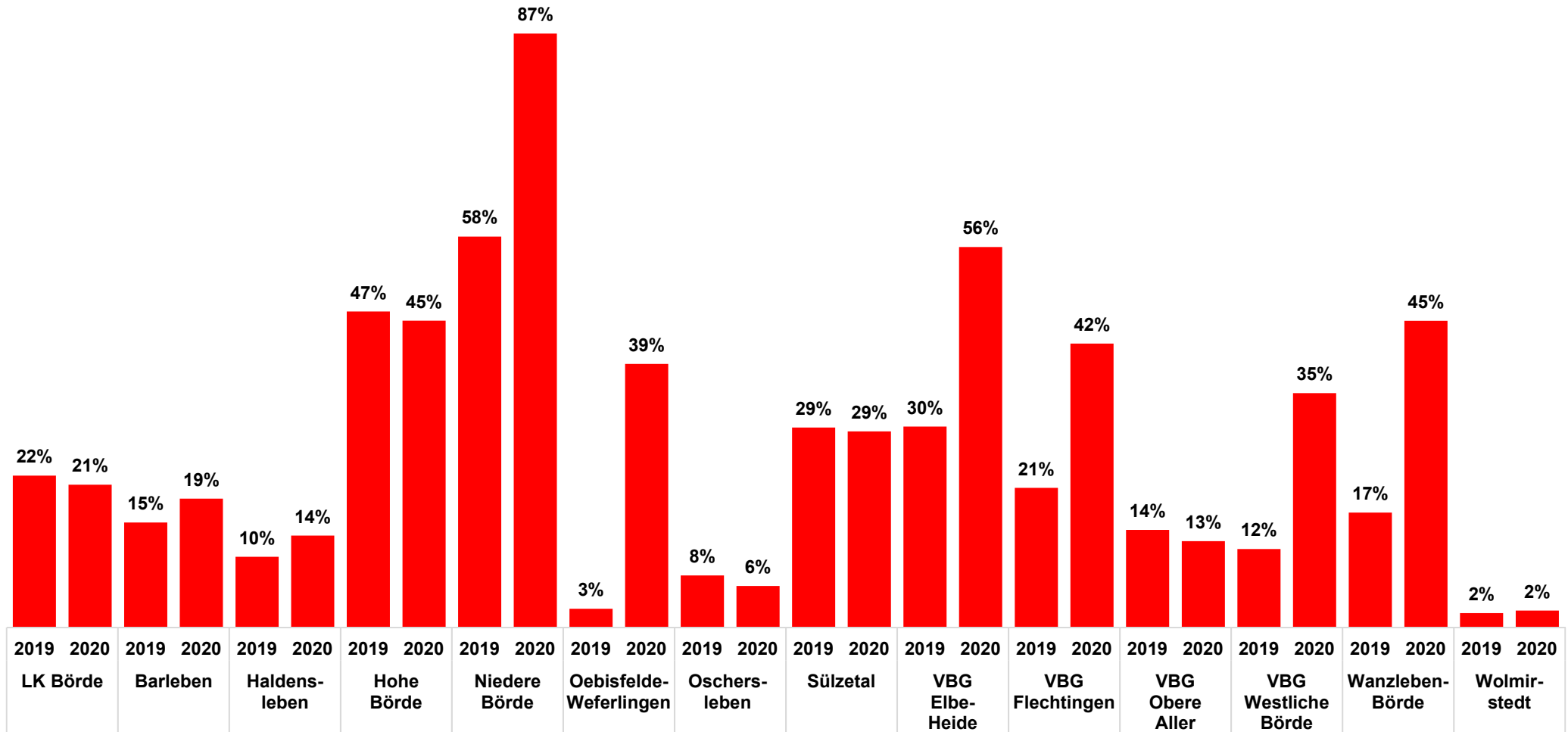


Abbildung A14: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

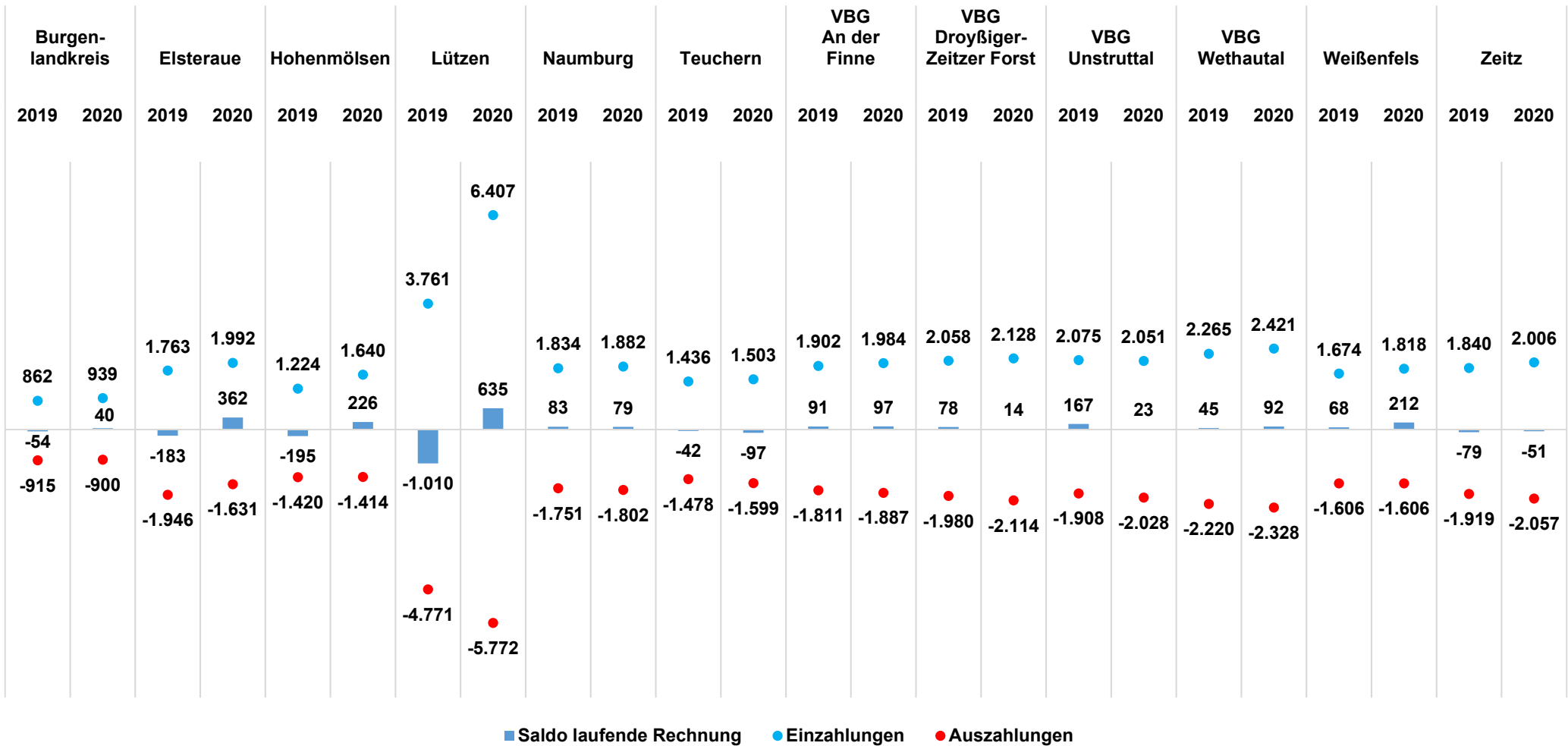
Abbildung A15: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

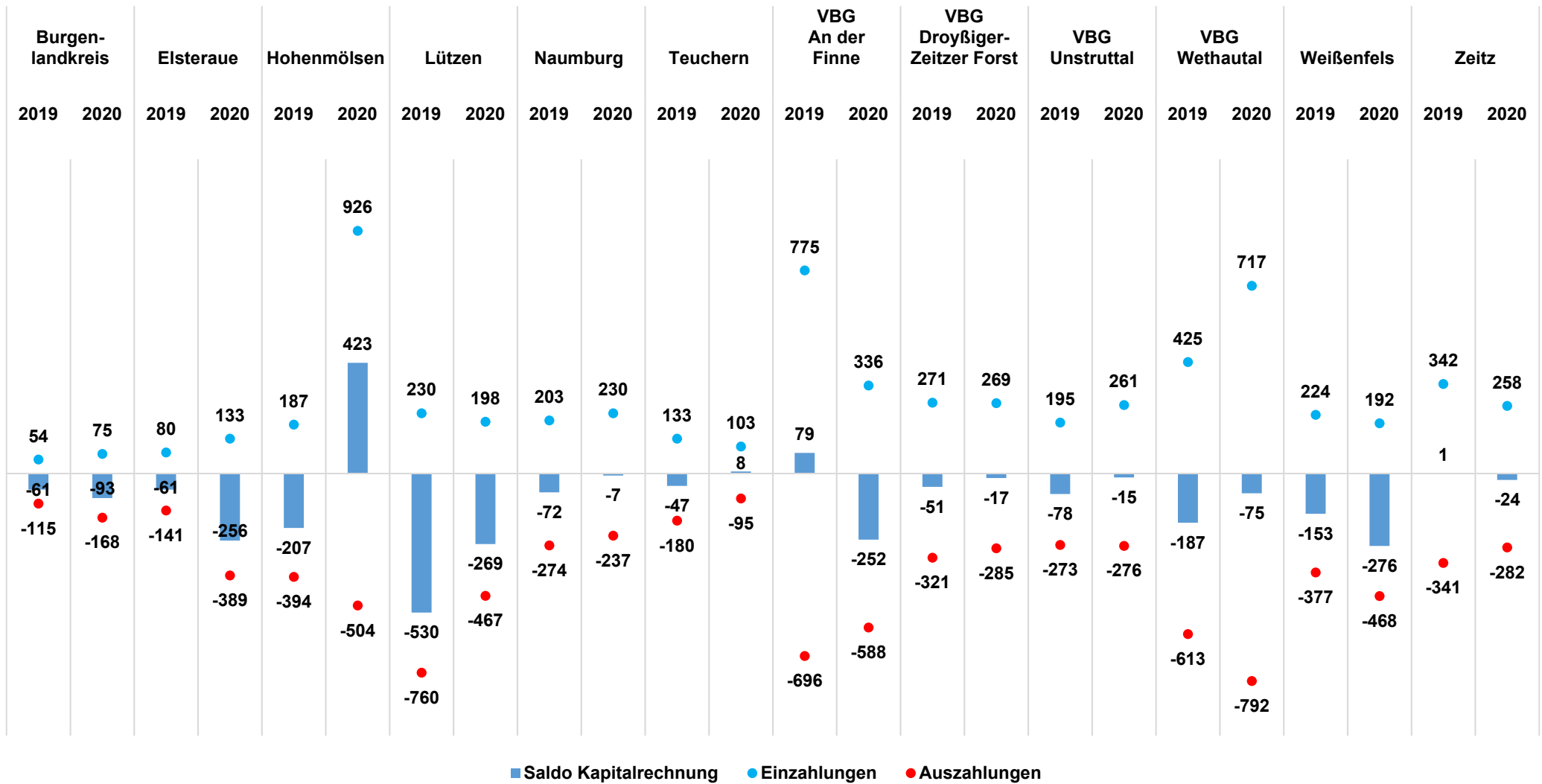
## Aufgaben-Region Burgenland

Abbildung A16: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



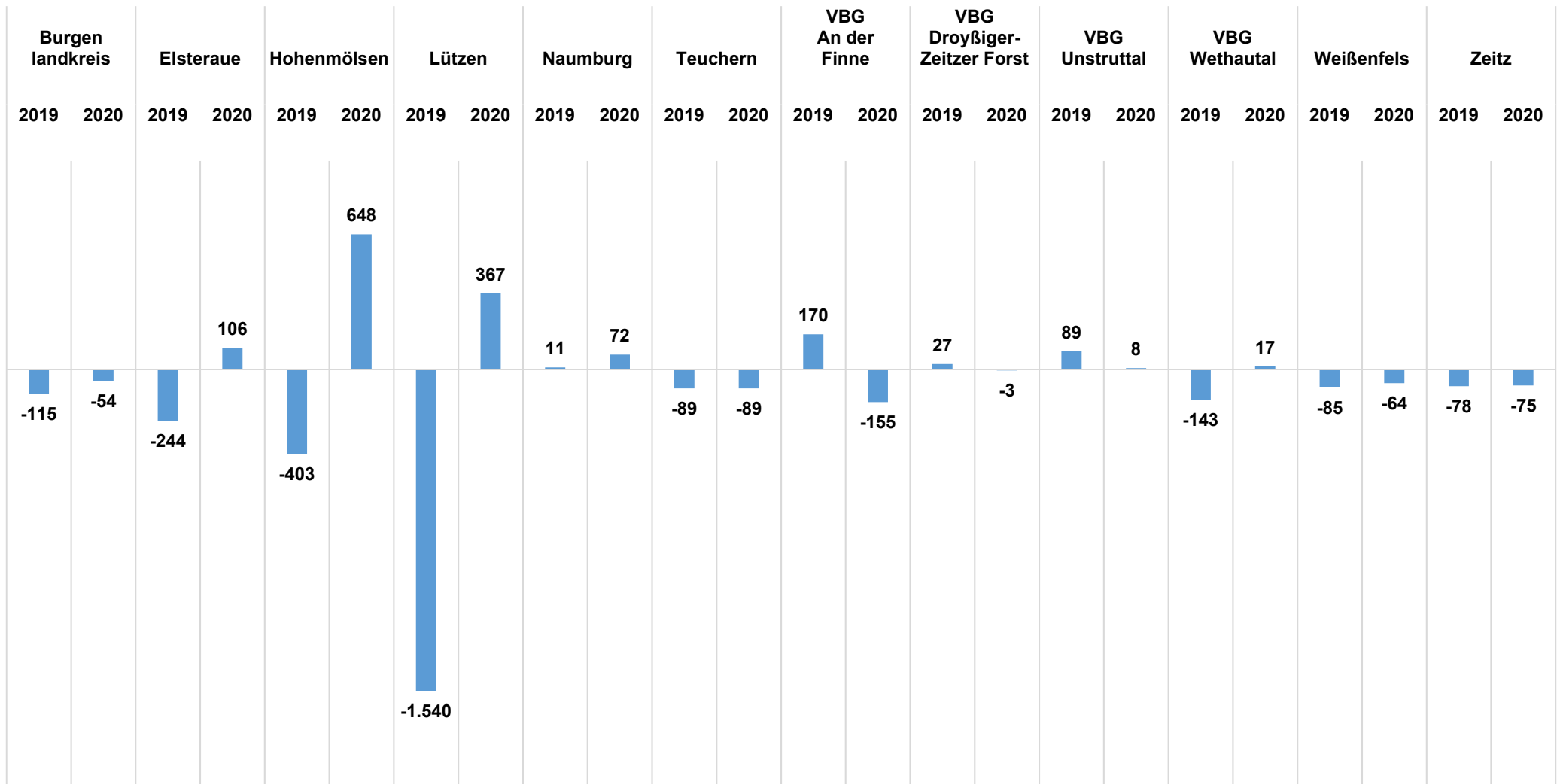
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A17: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



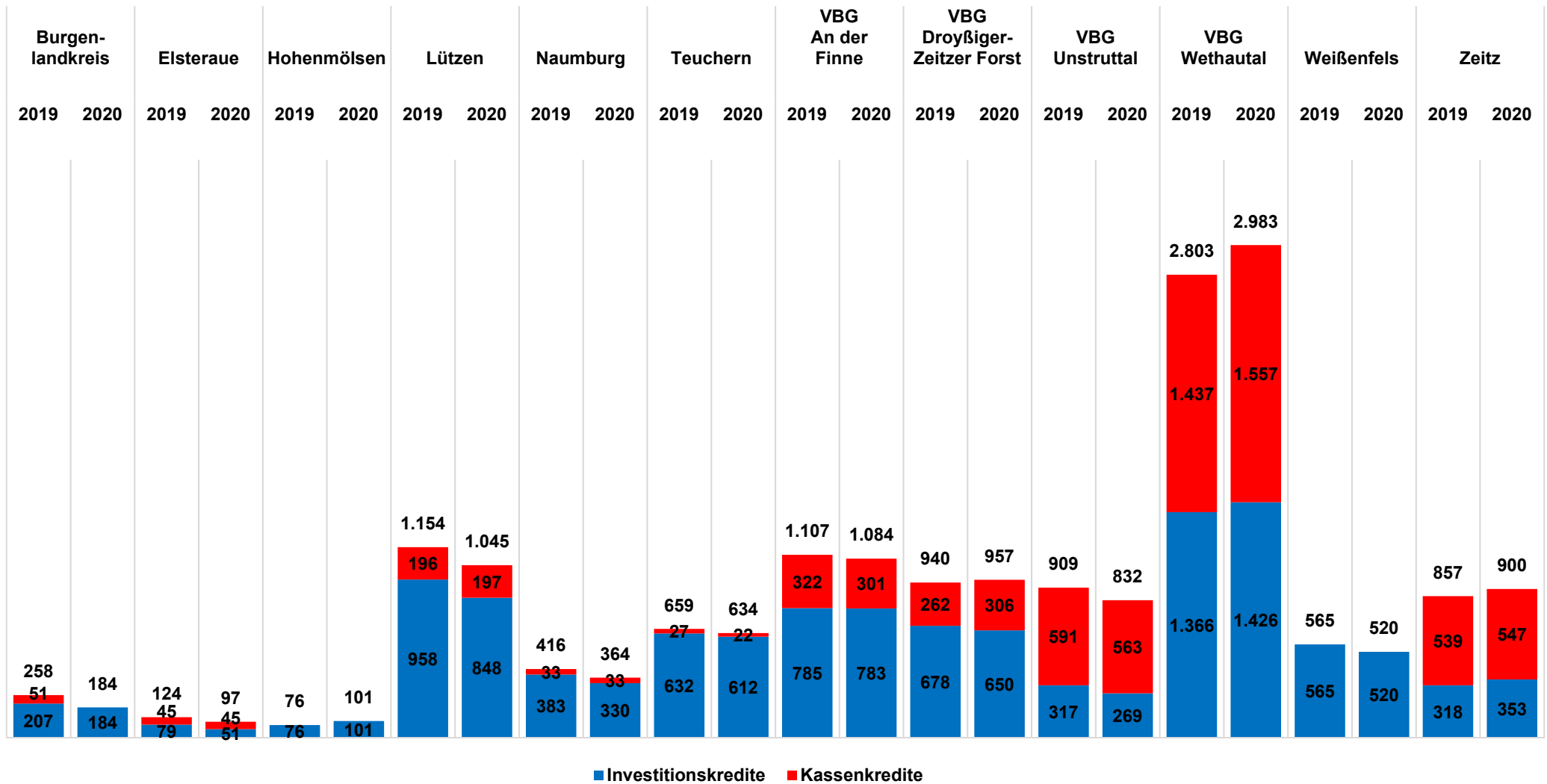
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A18: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



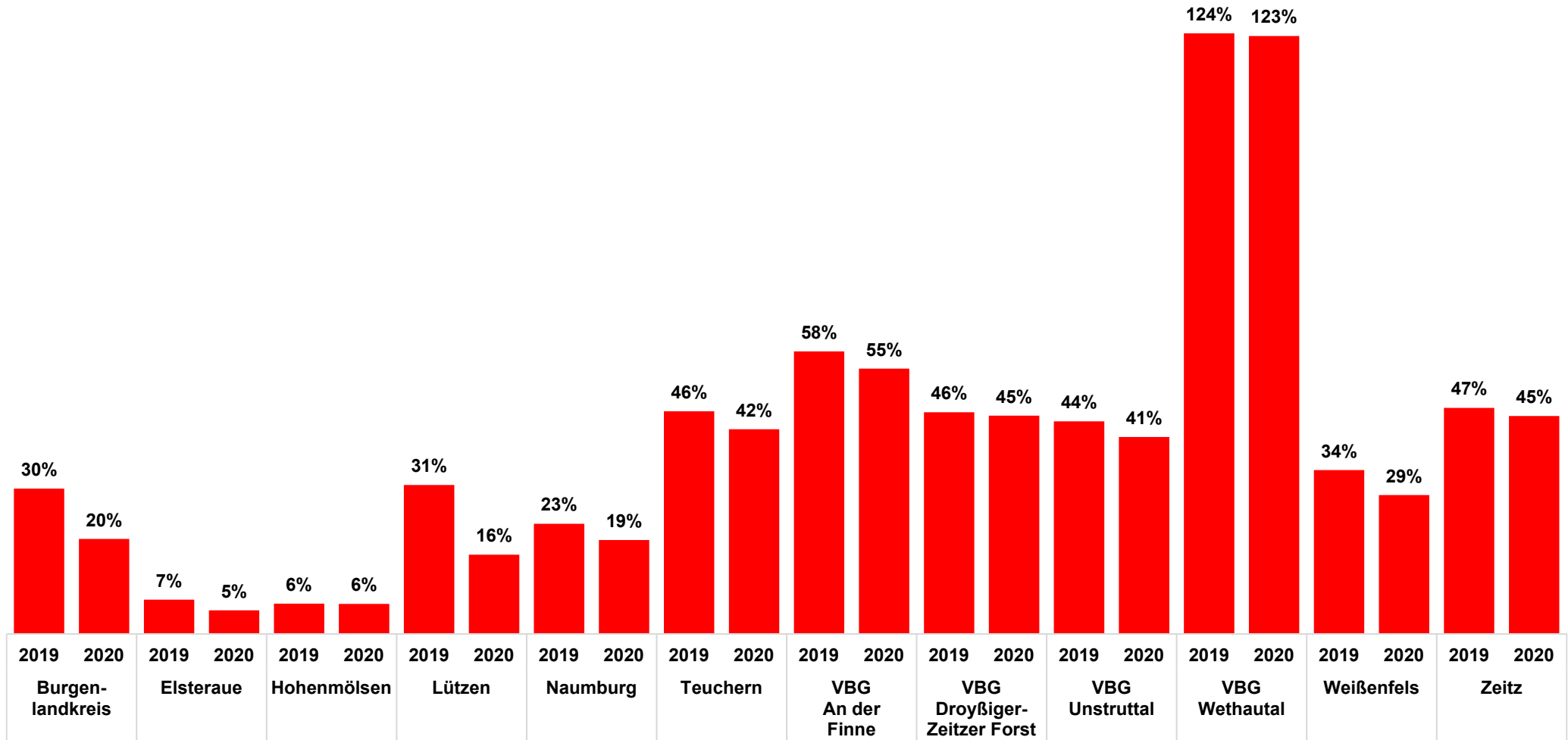
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A19: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

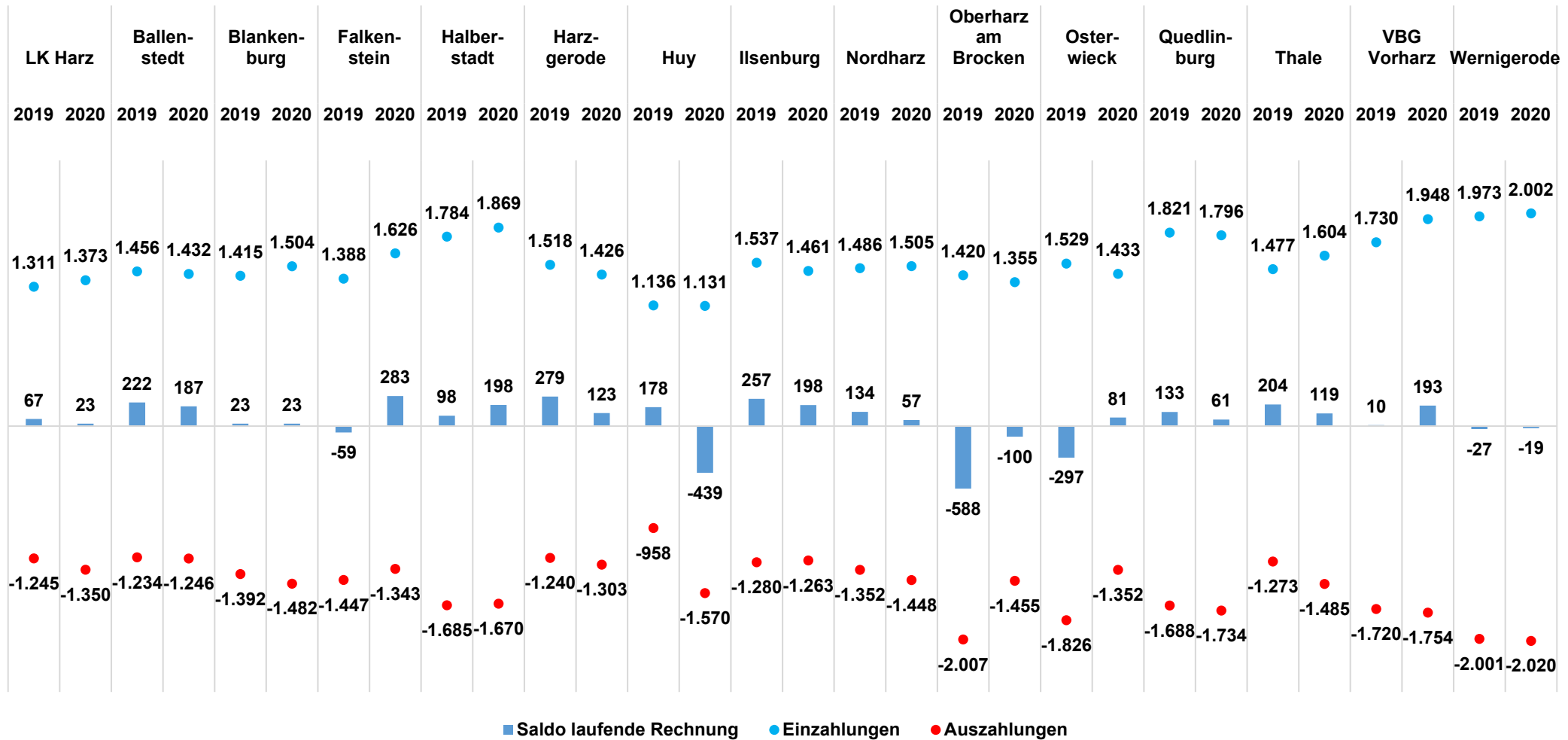
Abbildung A20: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

## Aufgaben-Region Harz

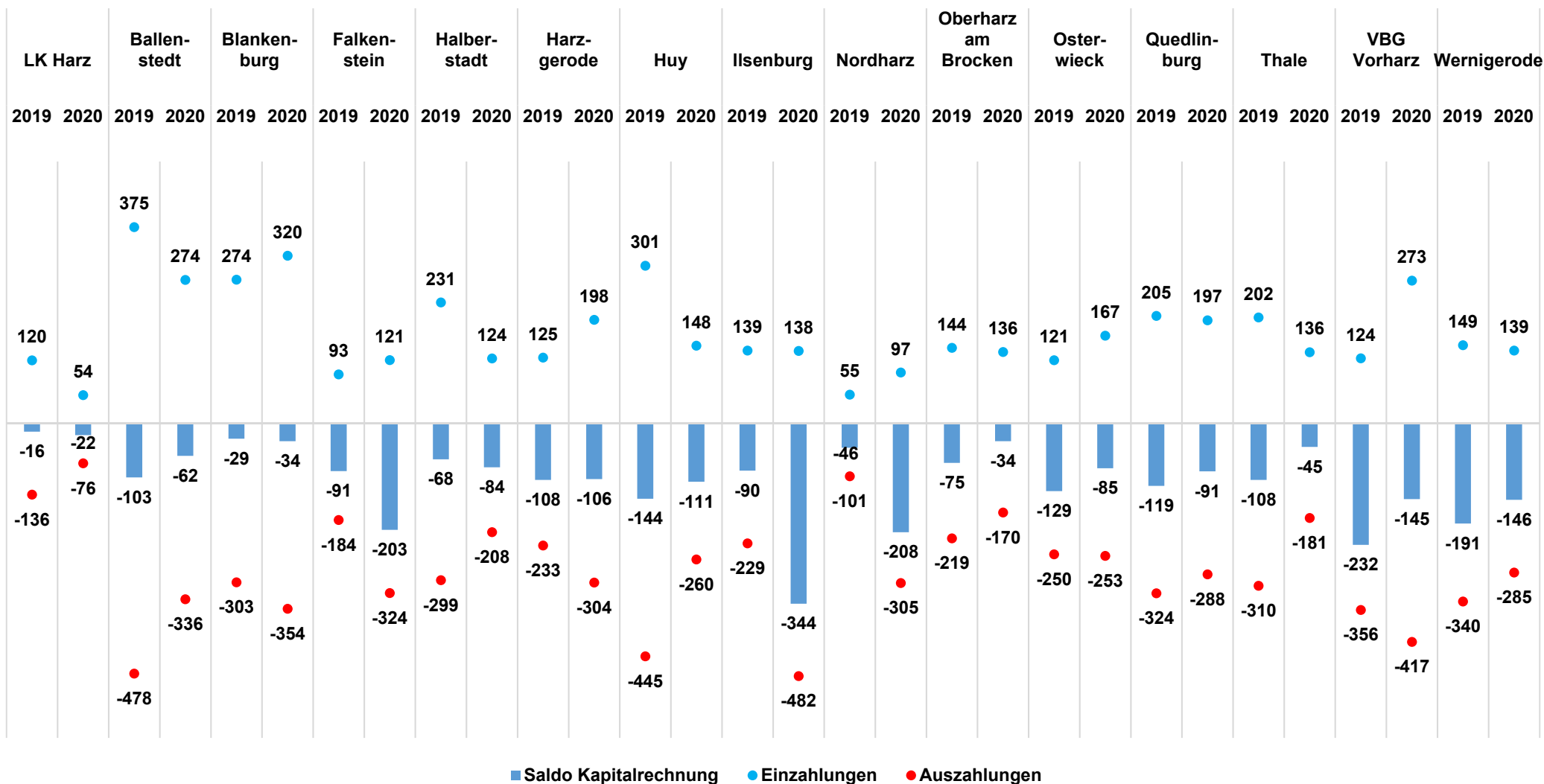
Abbildung A21: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

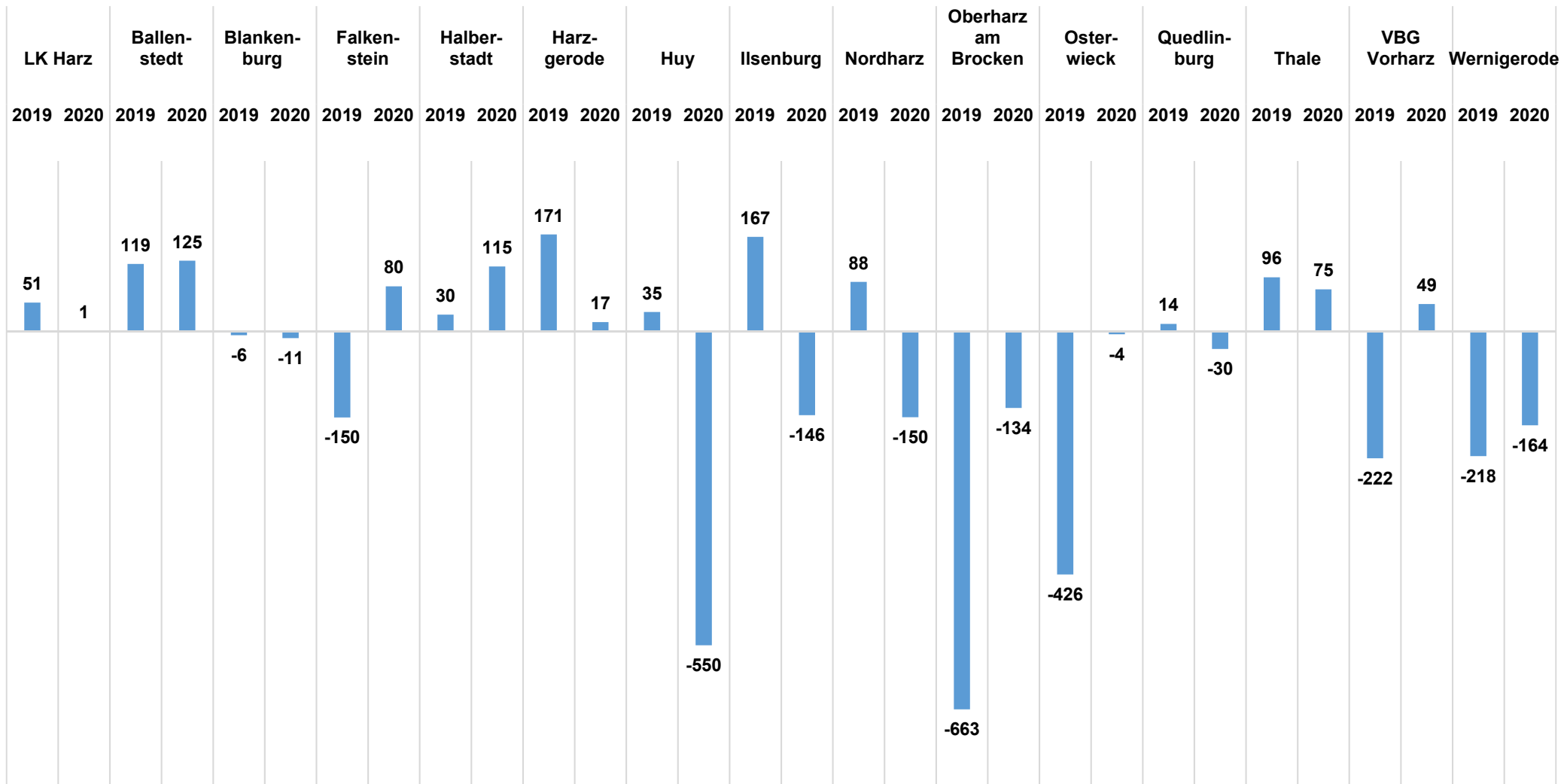


Abbildung A22: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



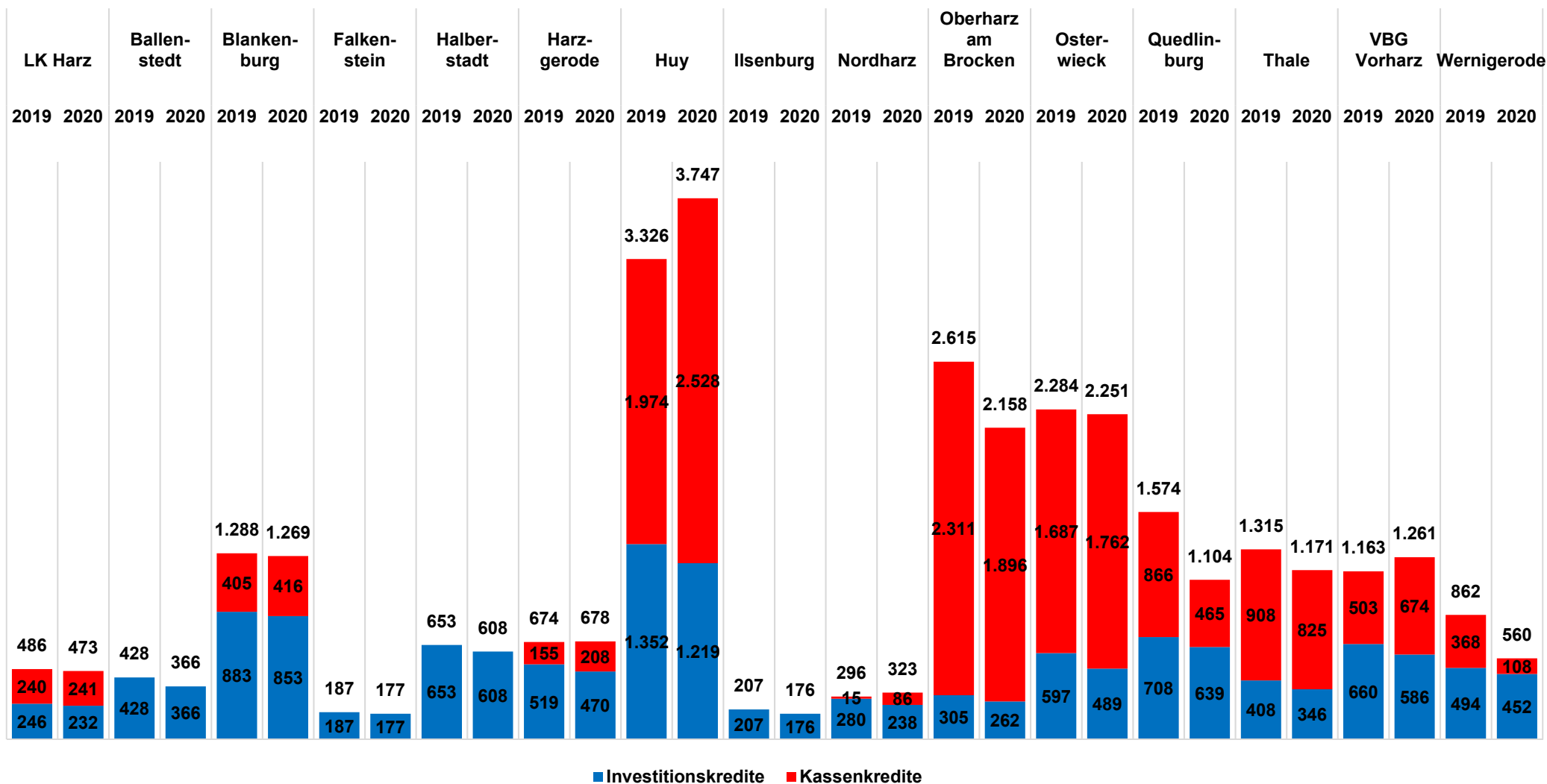
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A23: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



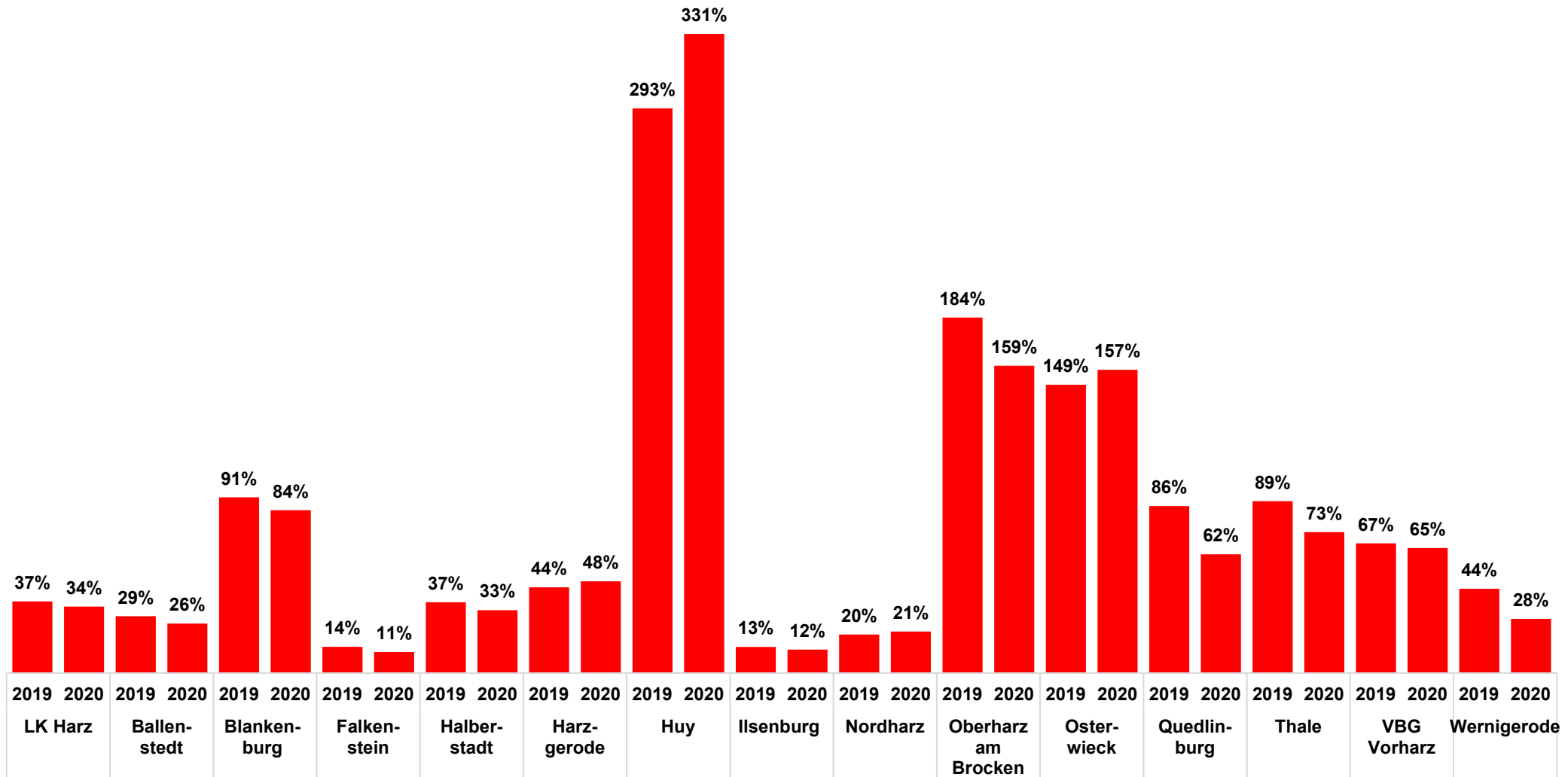
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A24: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

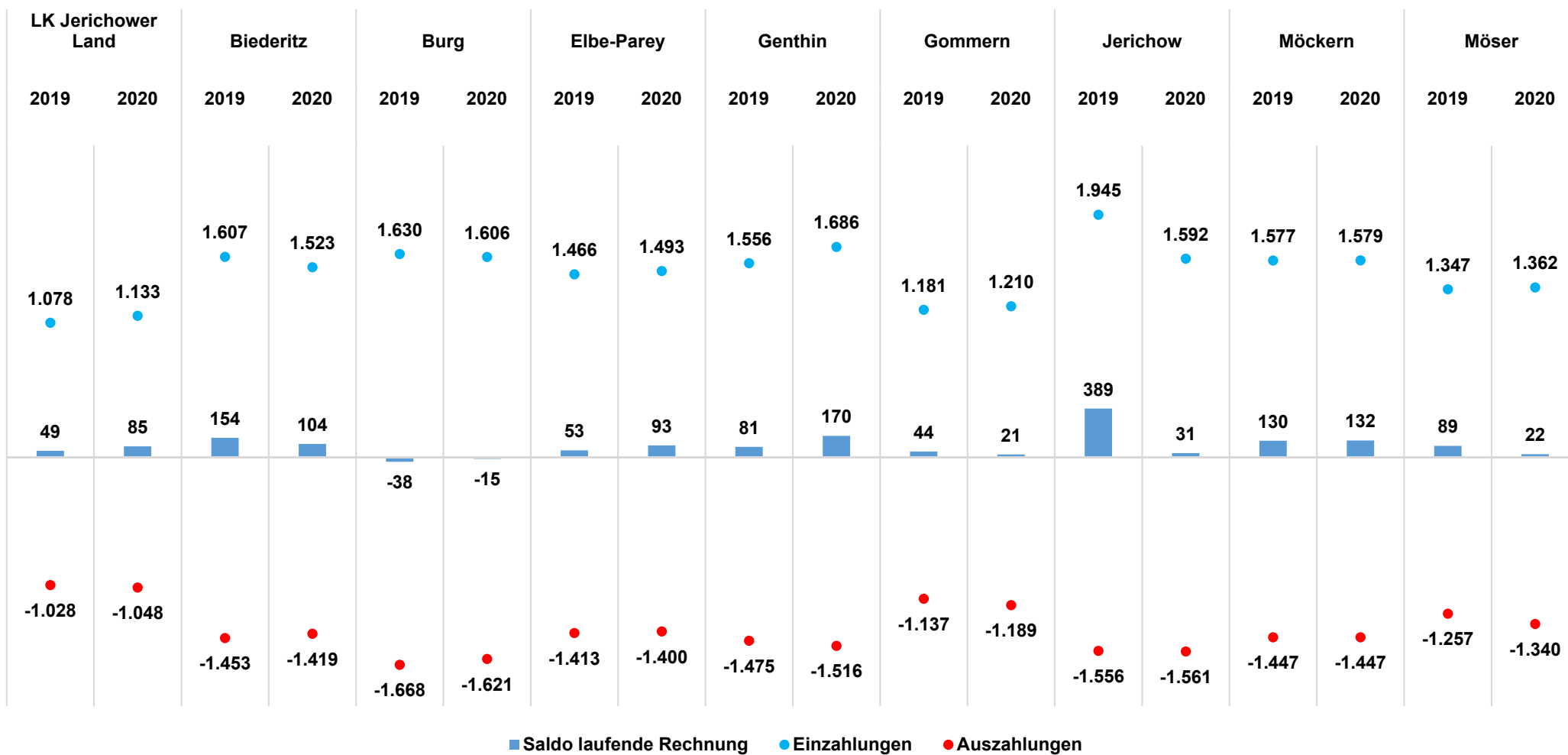
Abbildung A25: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

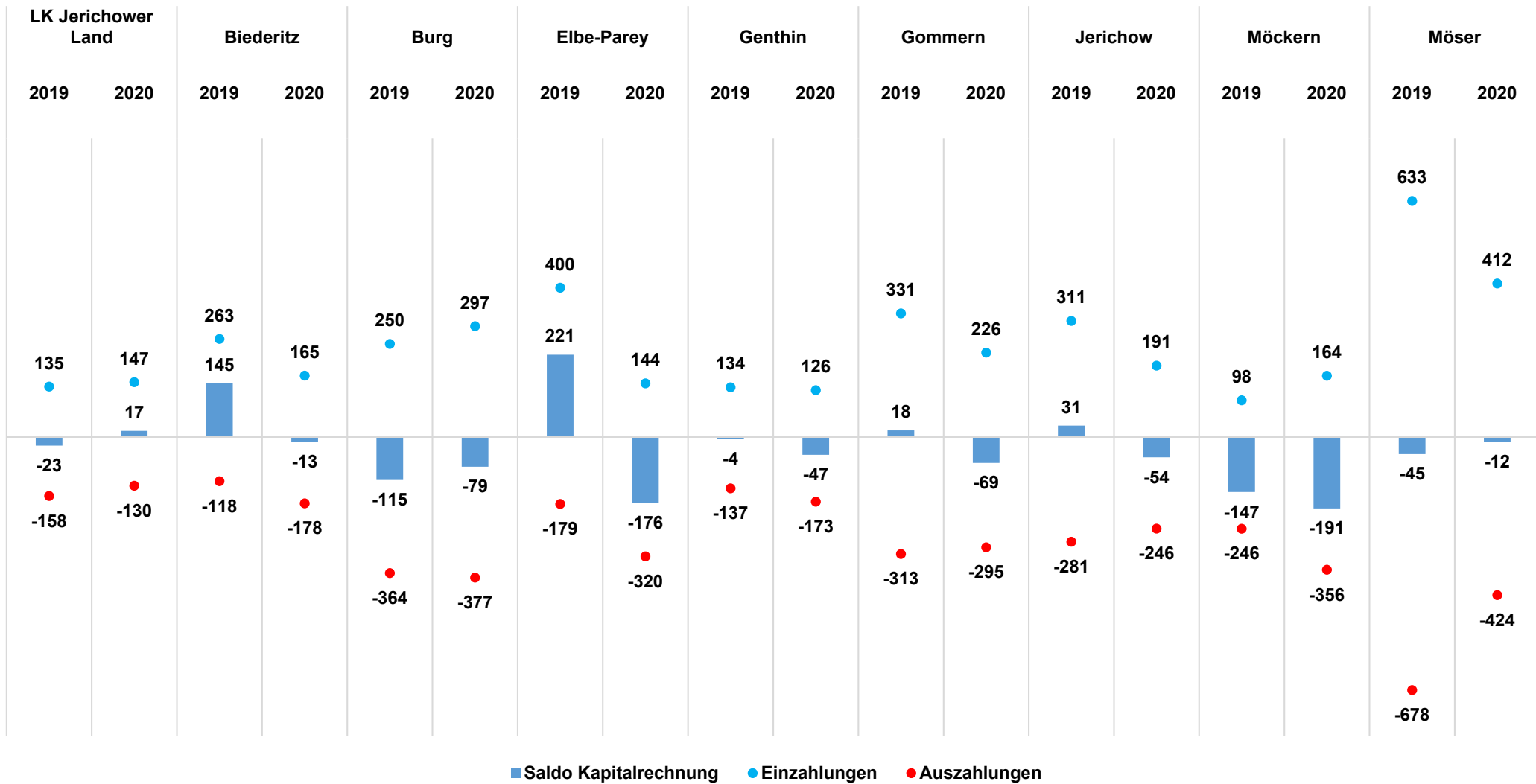
## Aufgaben-Region Jerichower Land

Abbildung A26: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



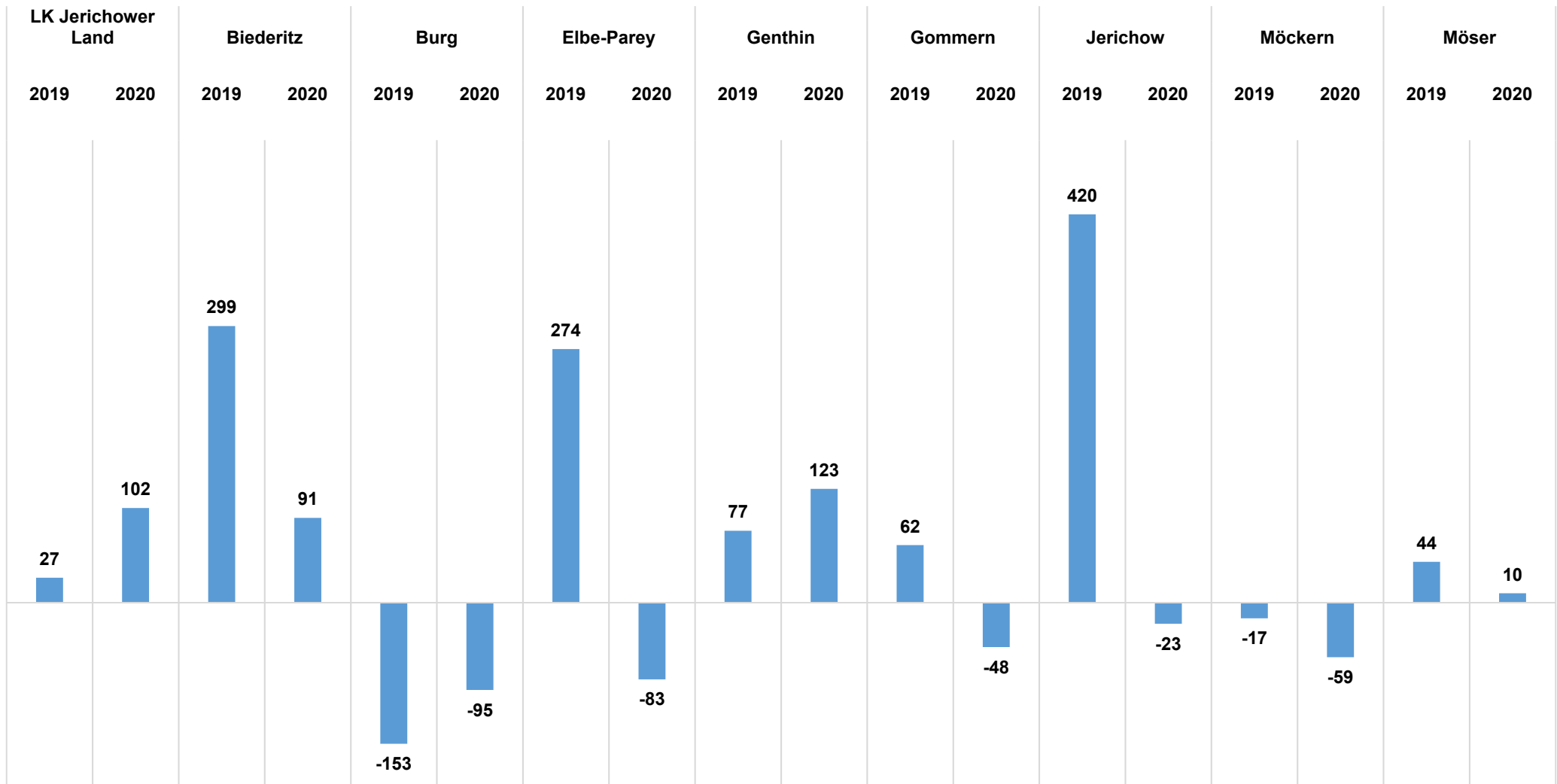
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A27: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



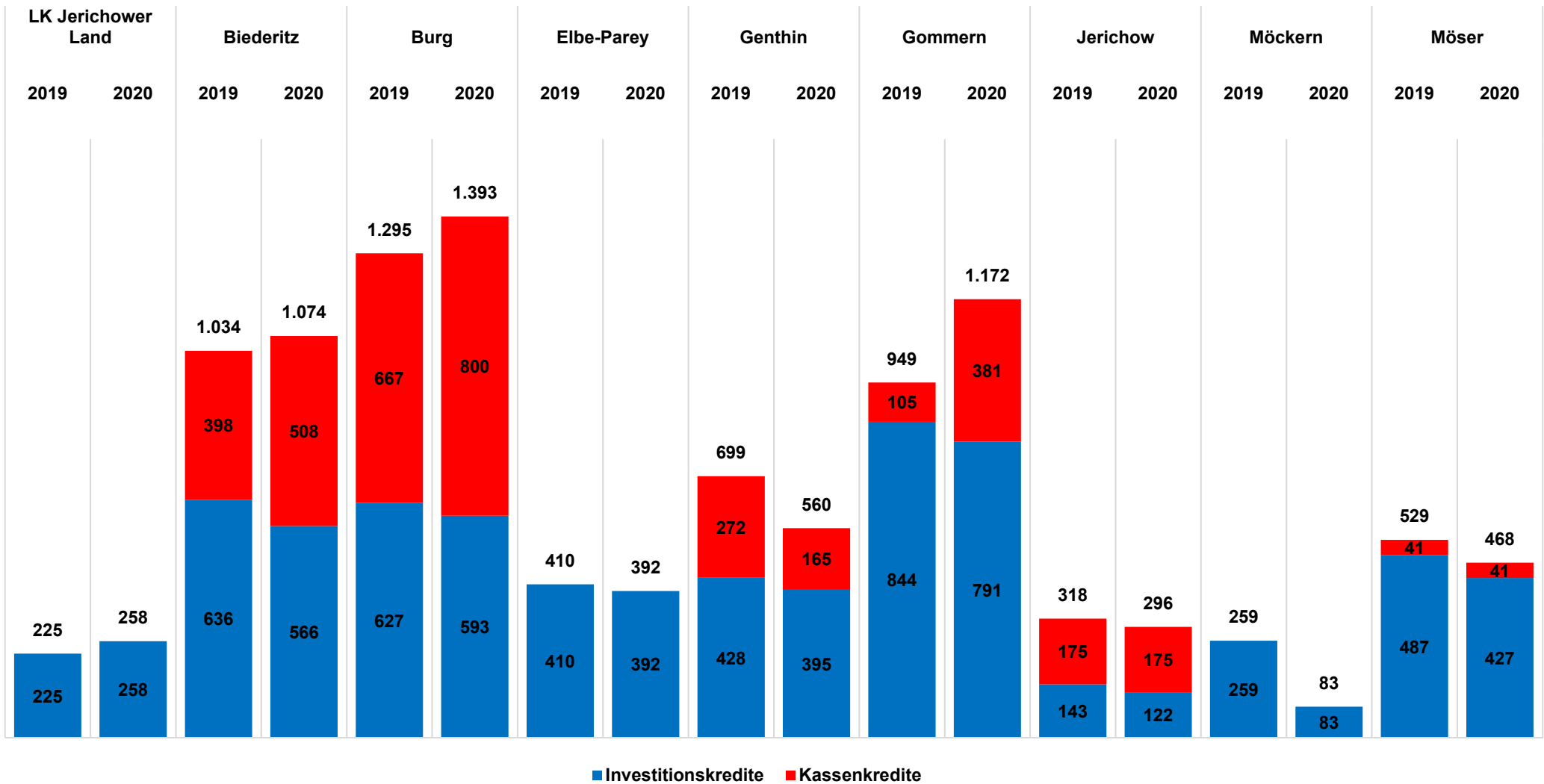
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A28: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

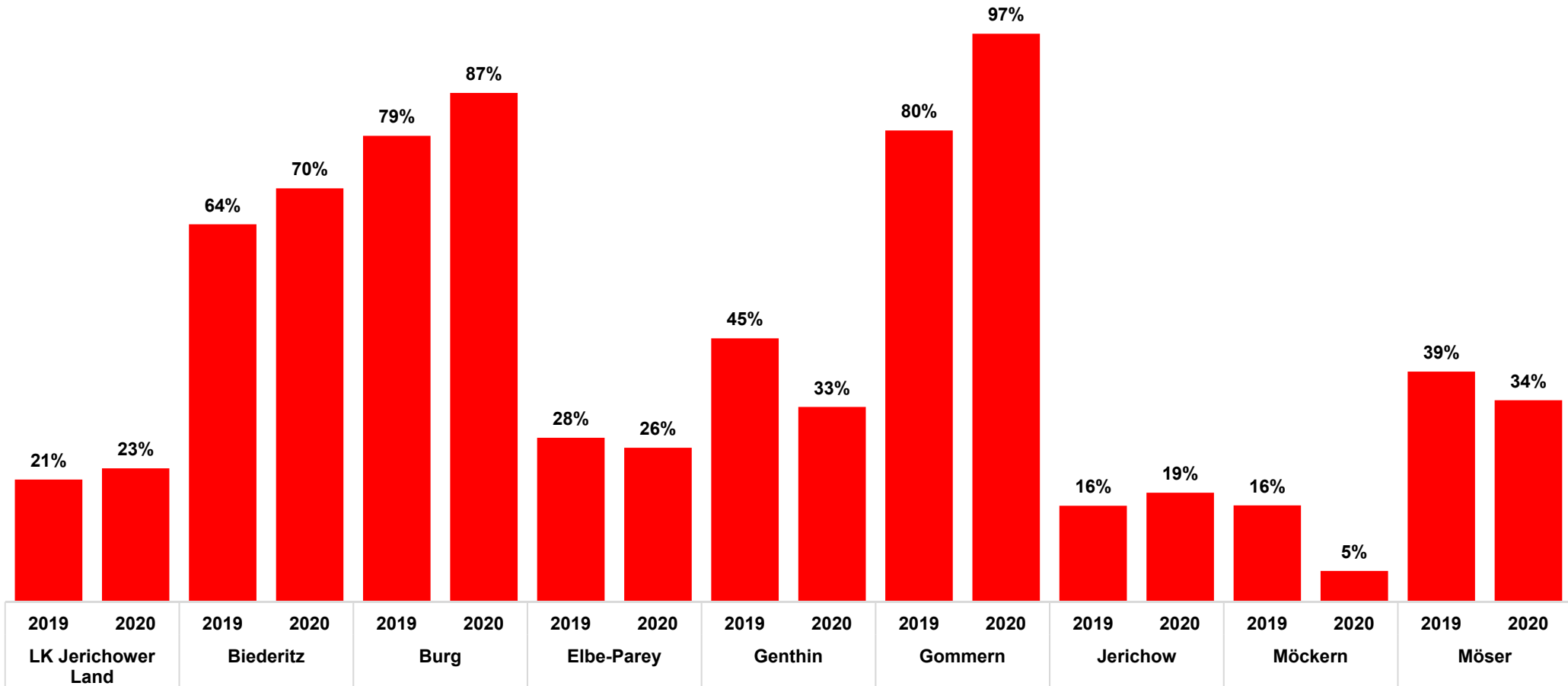
Abbildung A29: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung



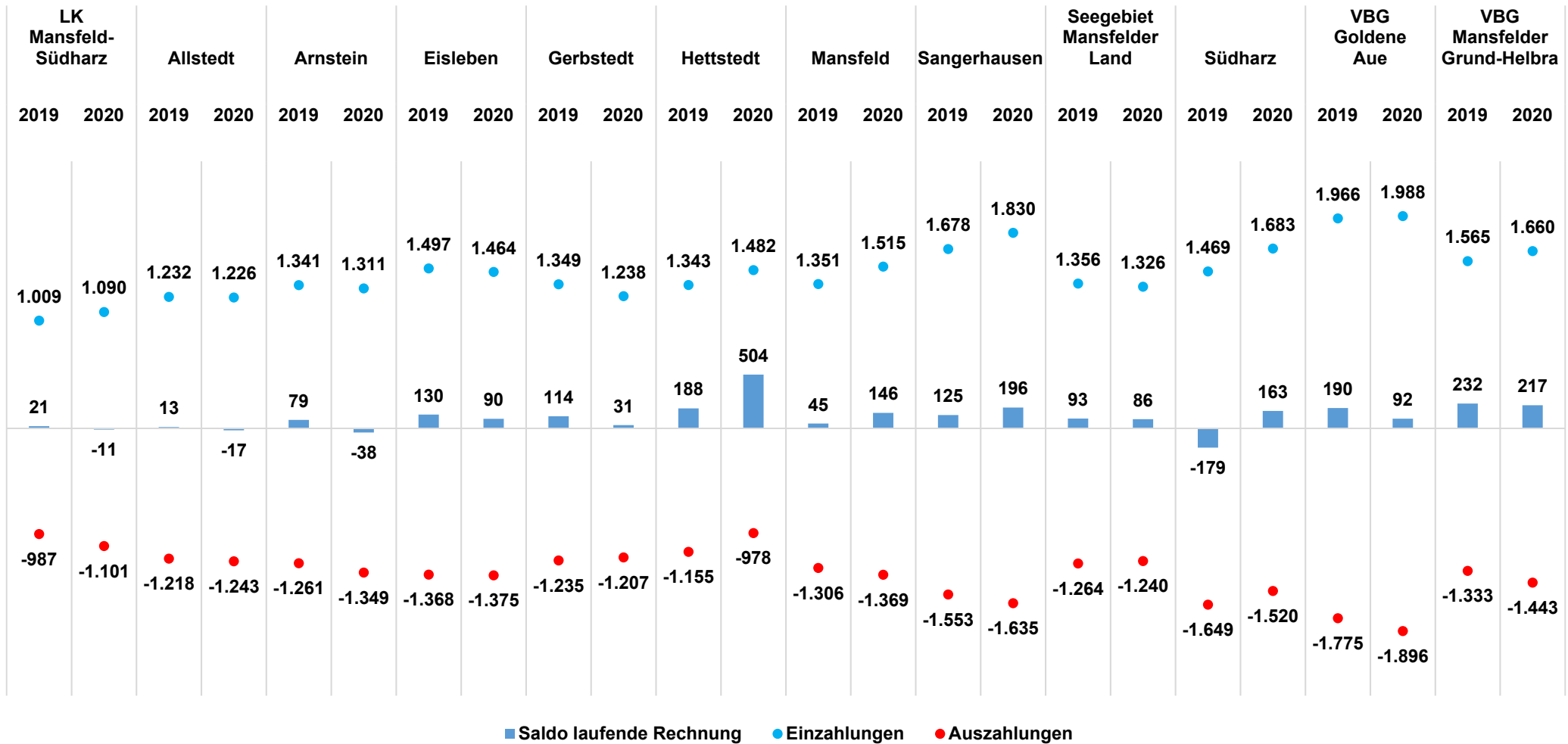
Abbildung A30: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

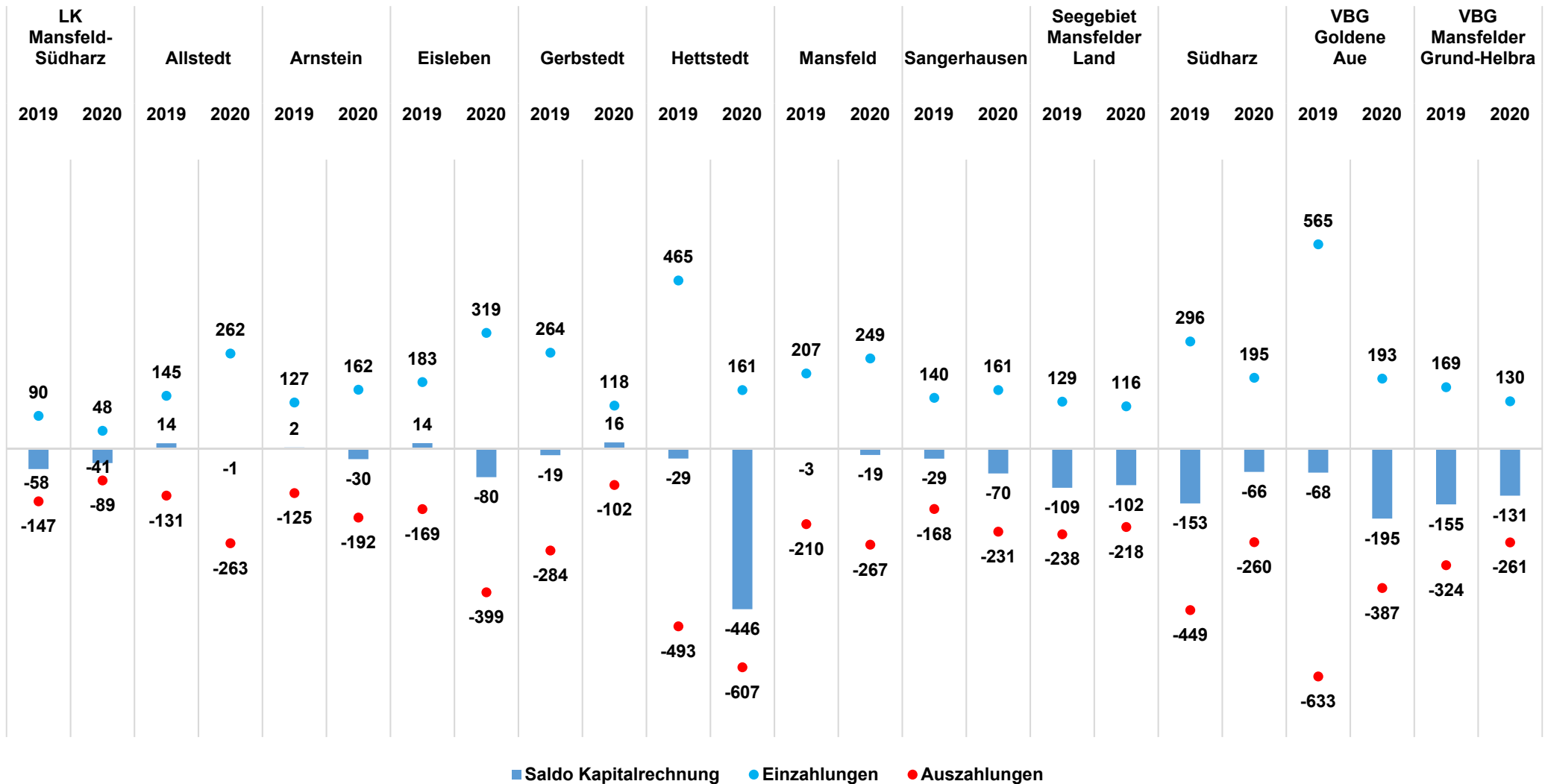
## Aufgaben-Region Mansfeld-Südharz

Abbildung A31: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



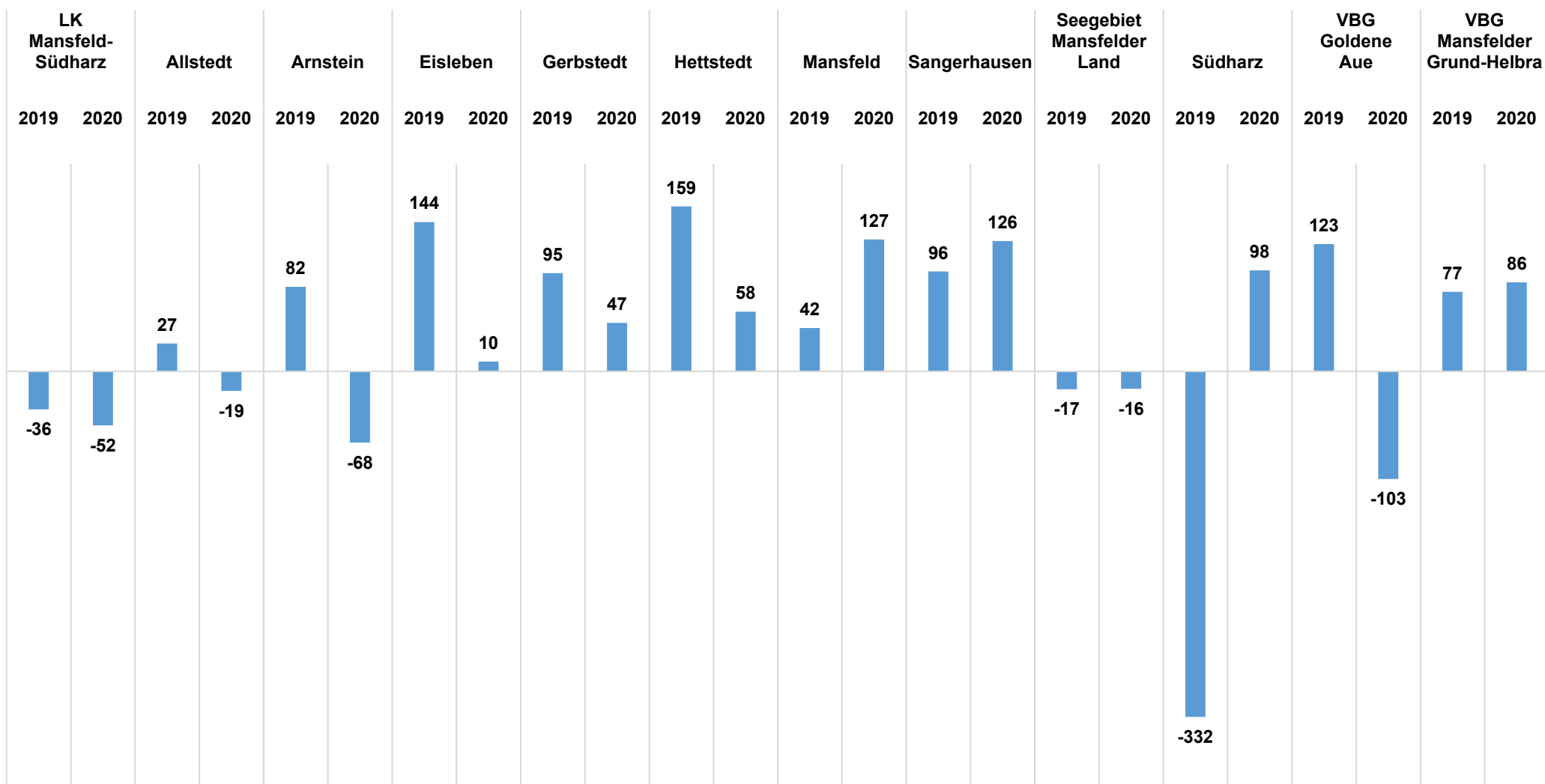
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A32: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



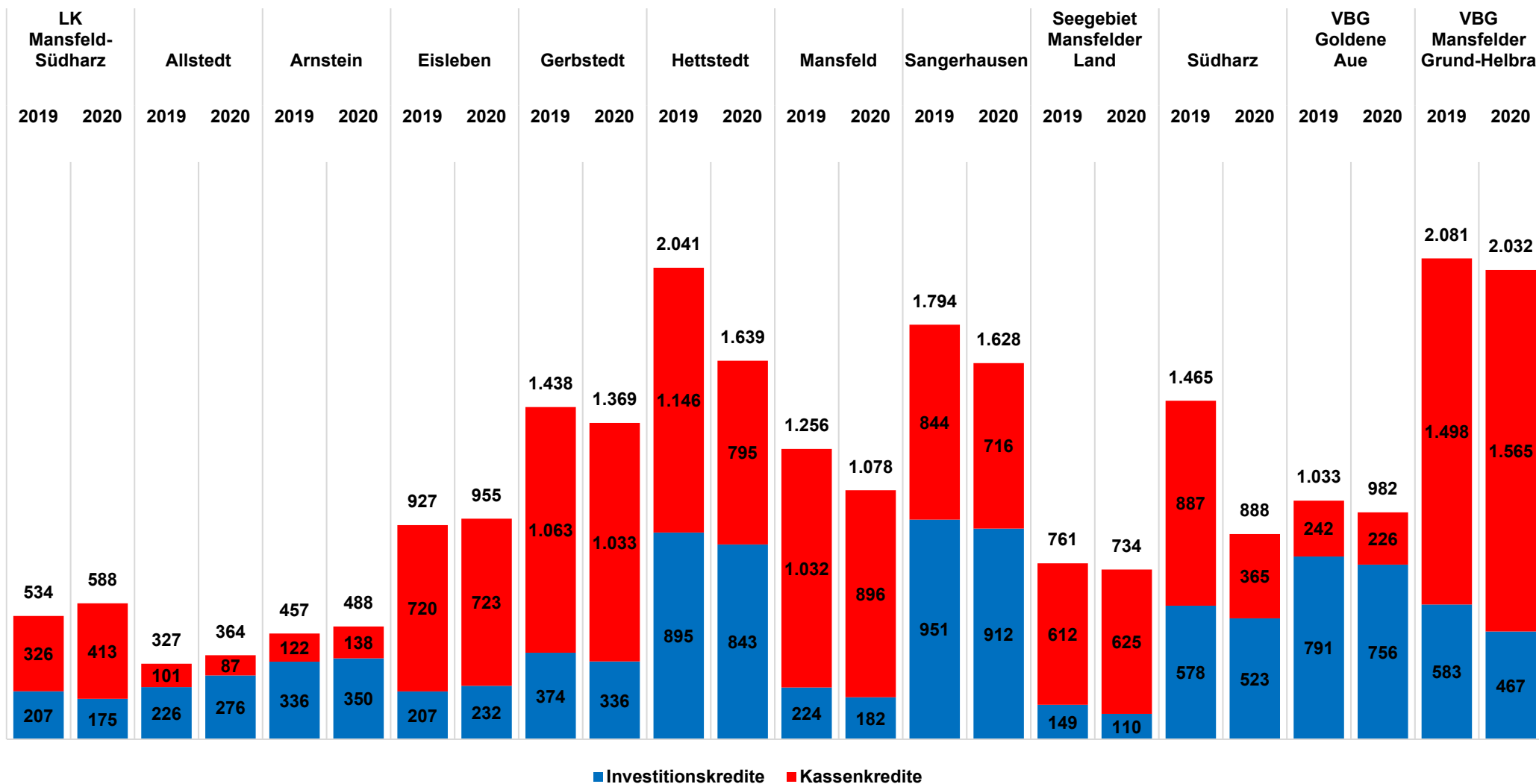
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A33: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



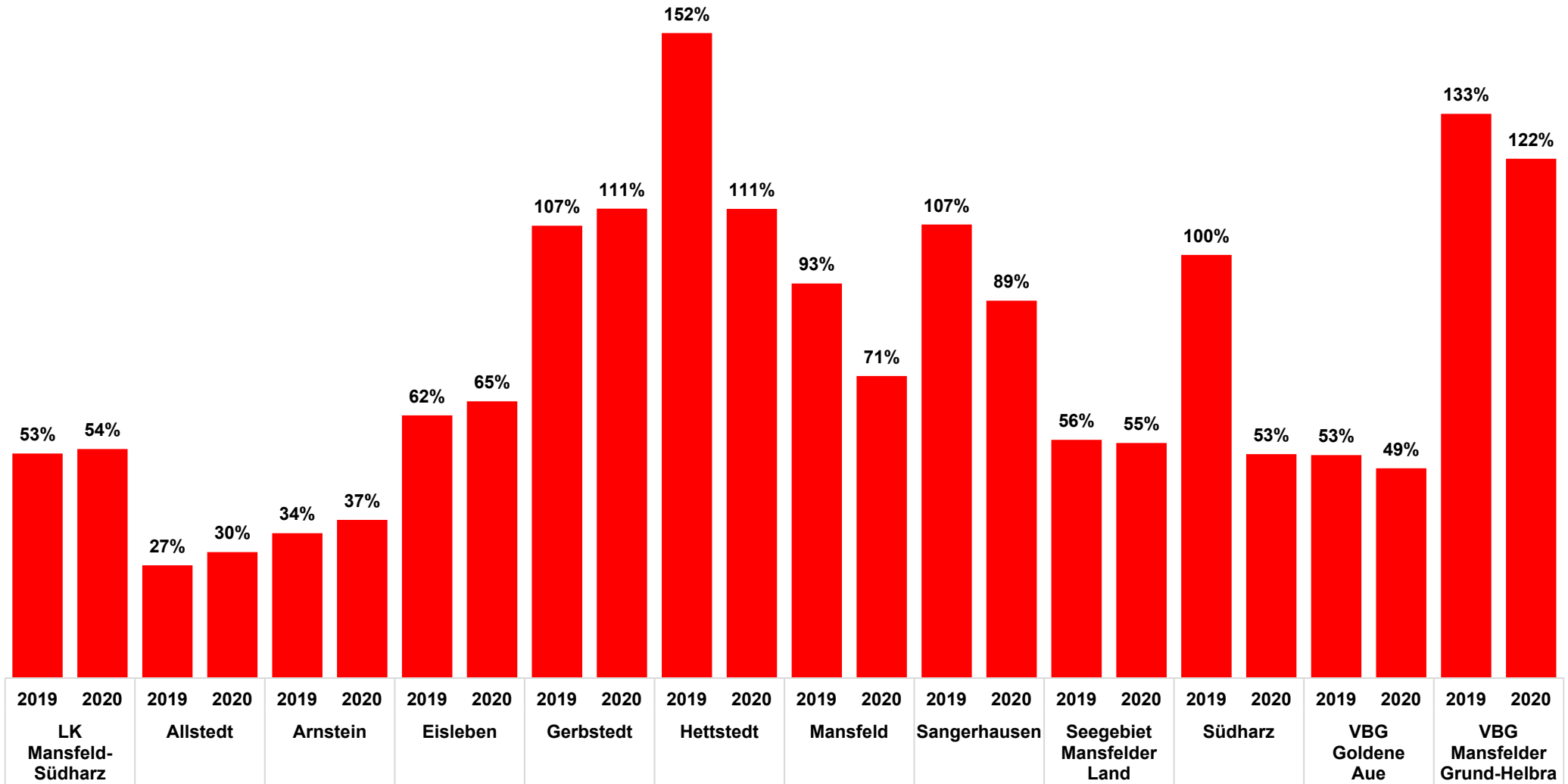
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A34: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

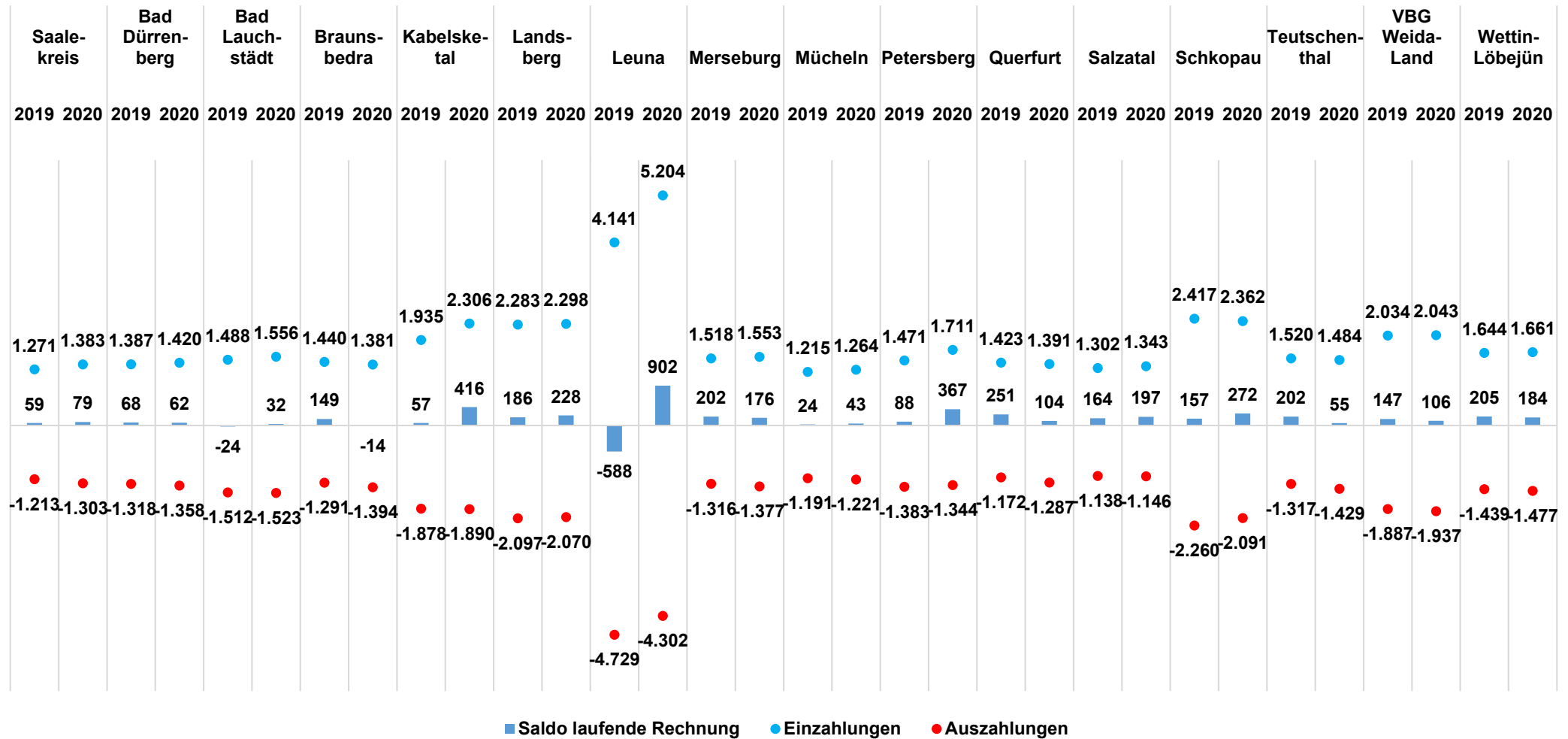
Abbildung A35: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

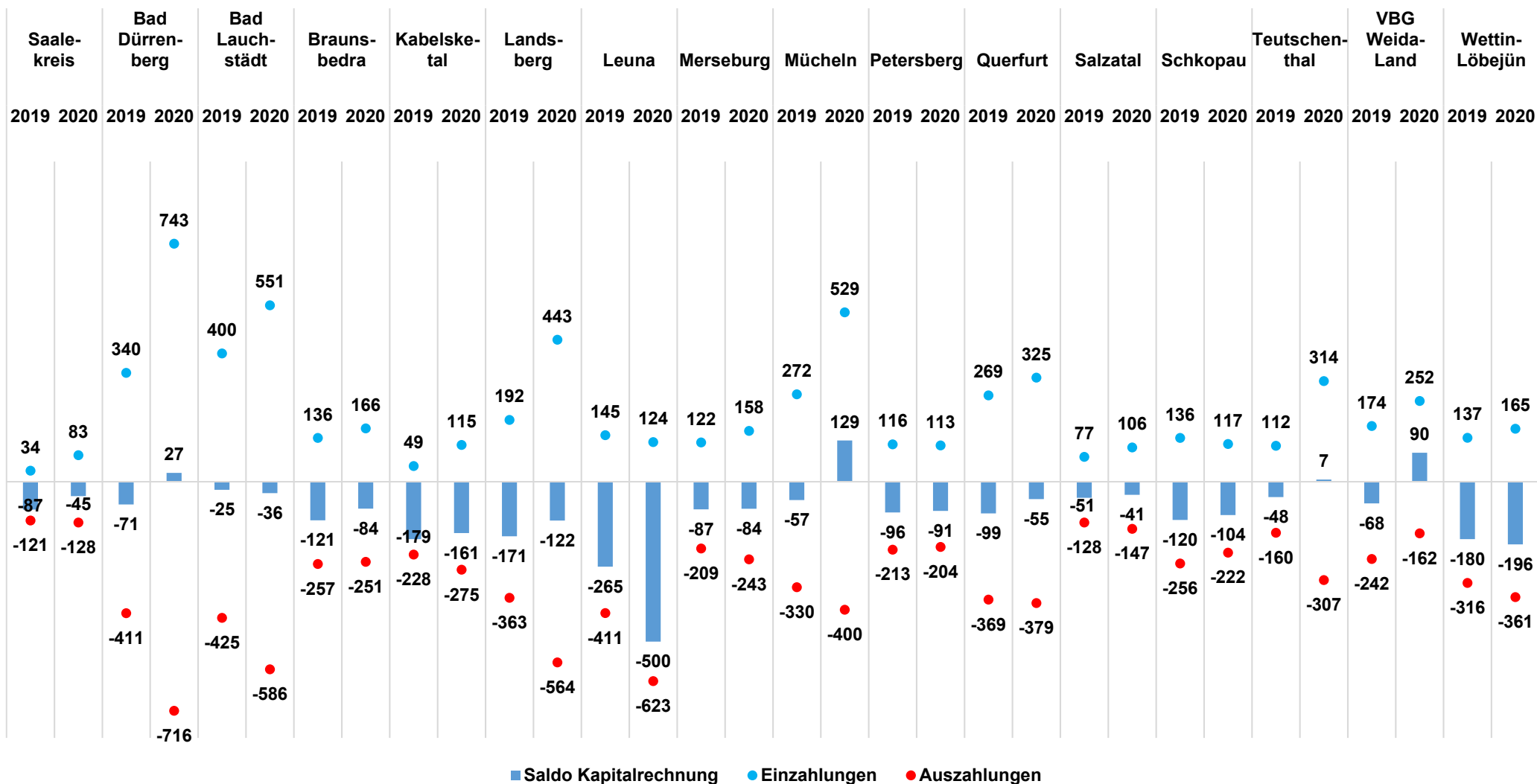
## Aufgaben-Region Saale

Abbildung A36: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

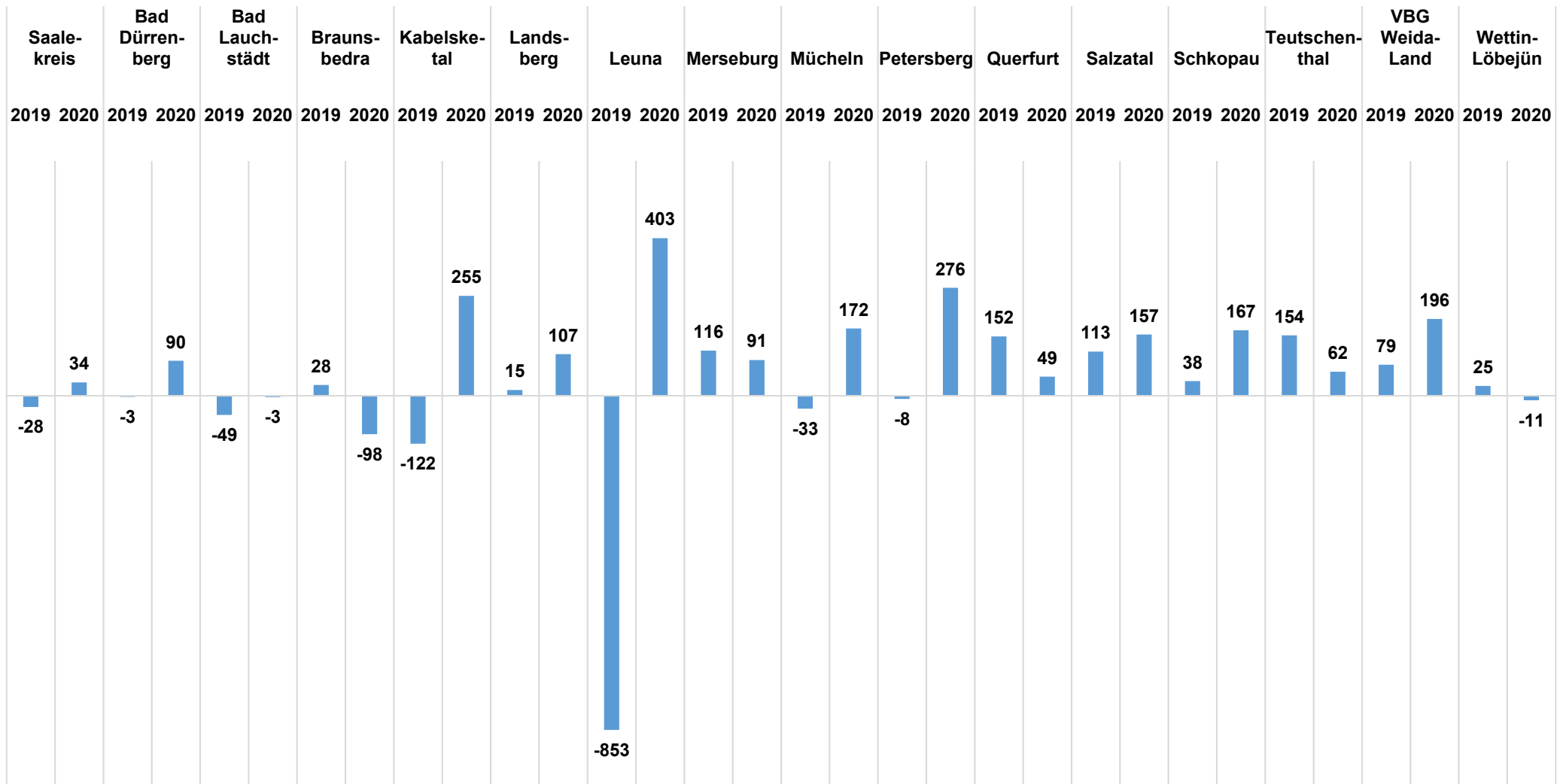
Abbildung A37: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

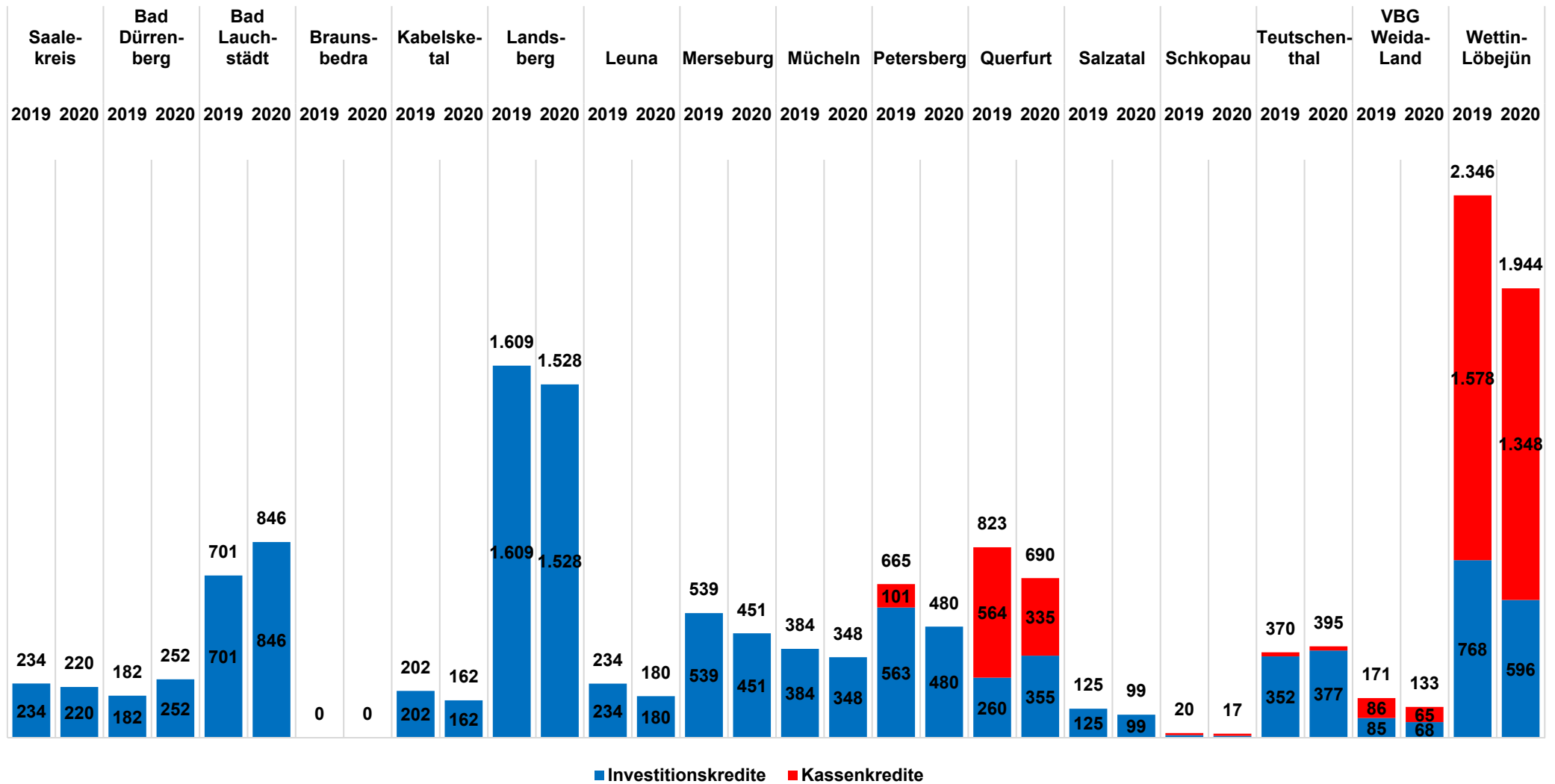


Abbildung A38: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



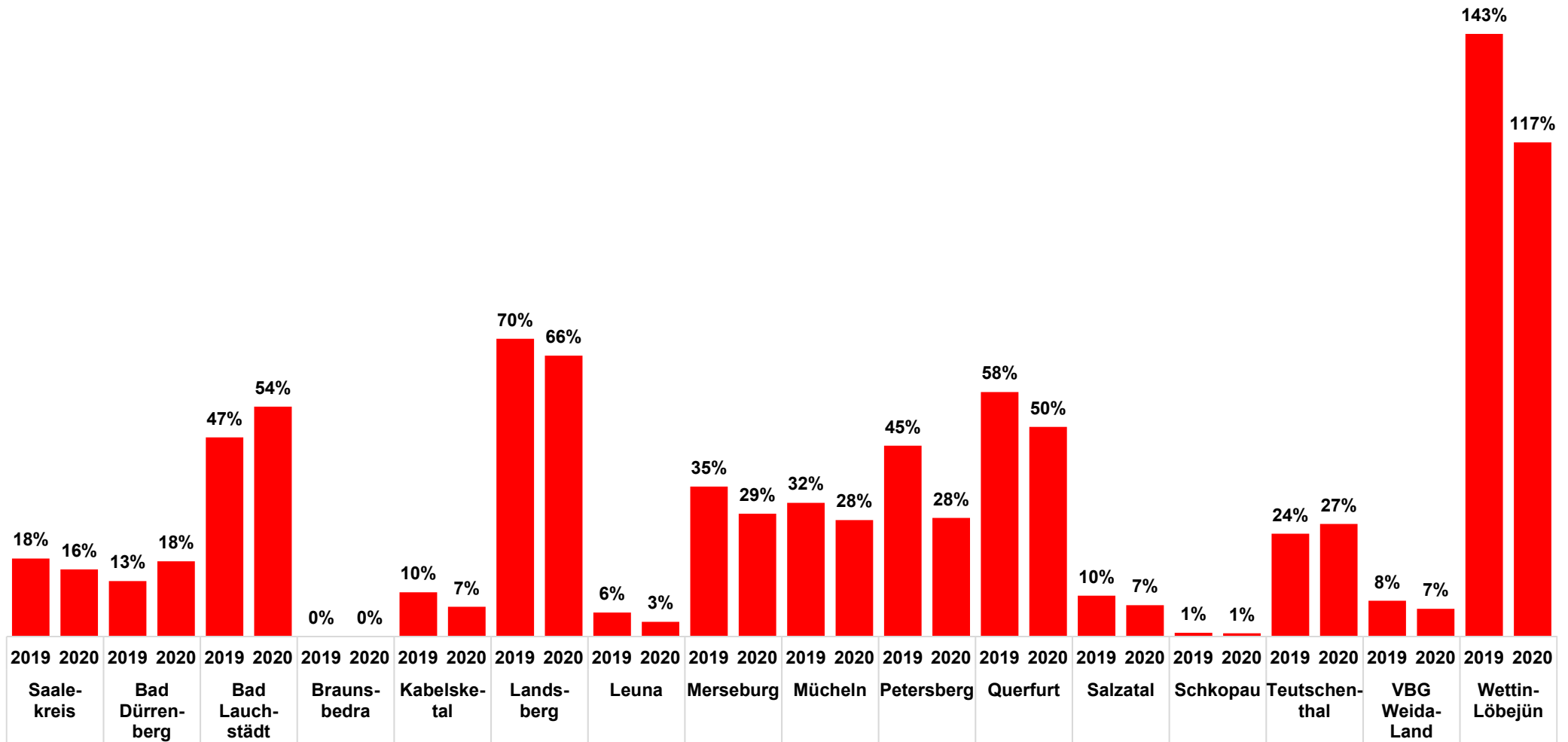
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A39: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

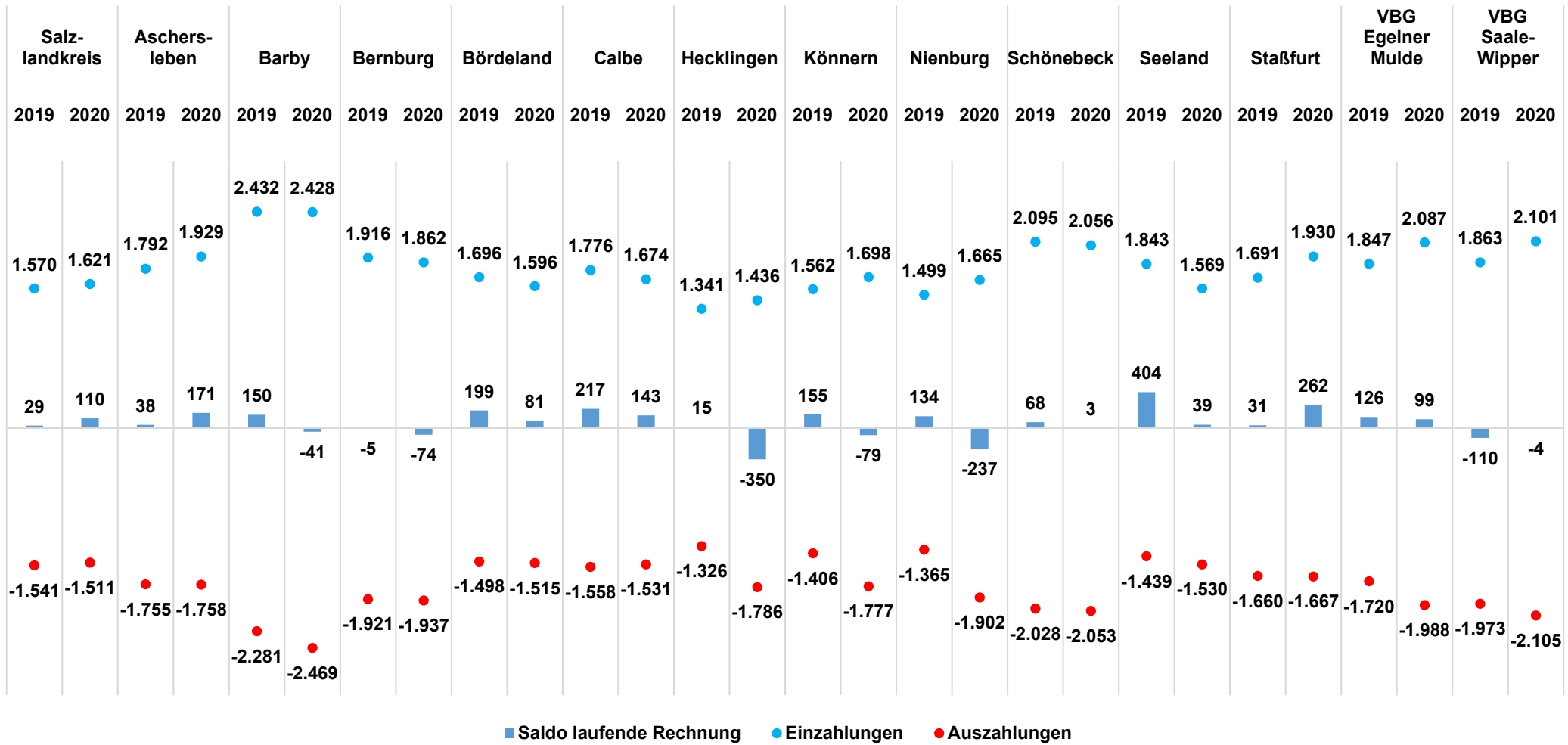
Abbildung A40: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

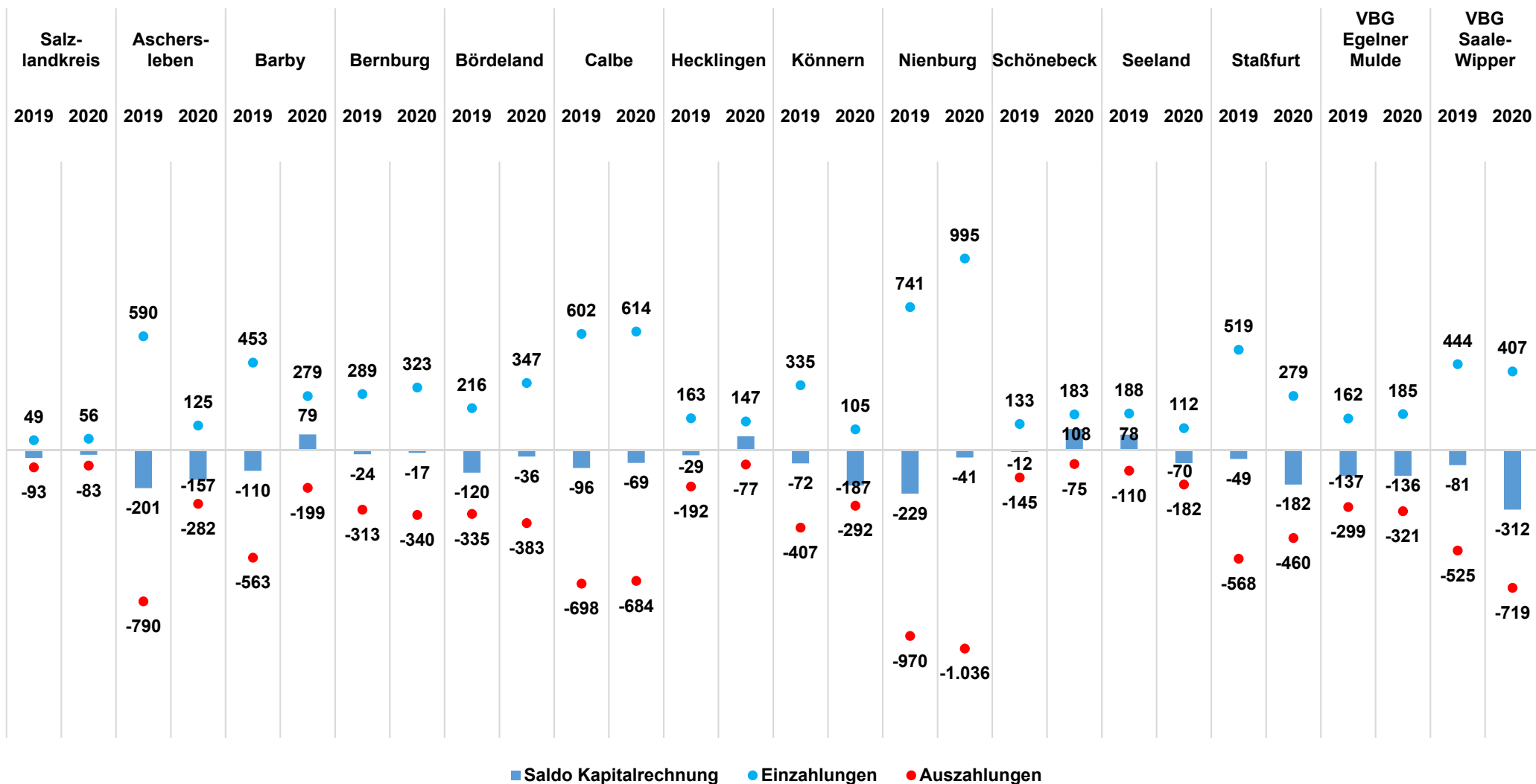
## Aufgaben-Region Salzland

Abbildung A41: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



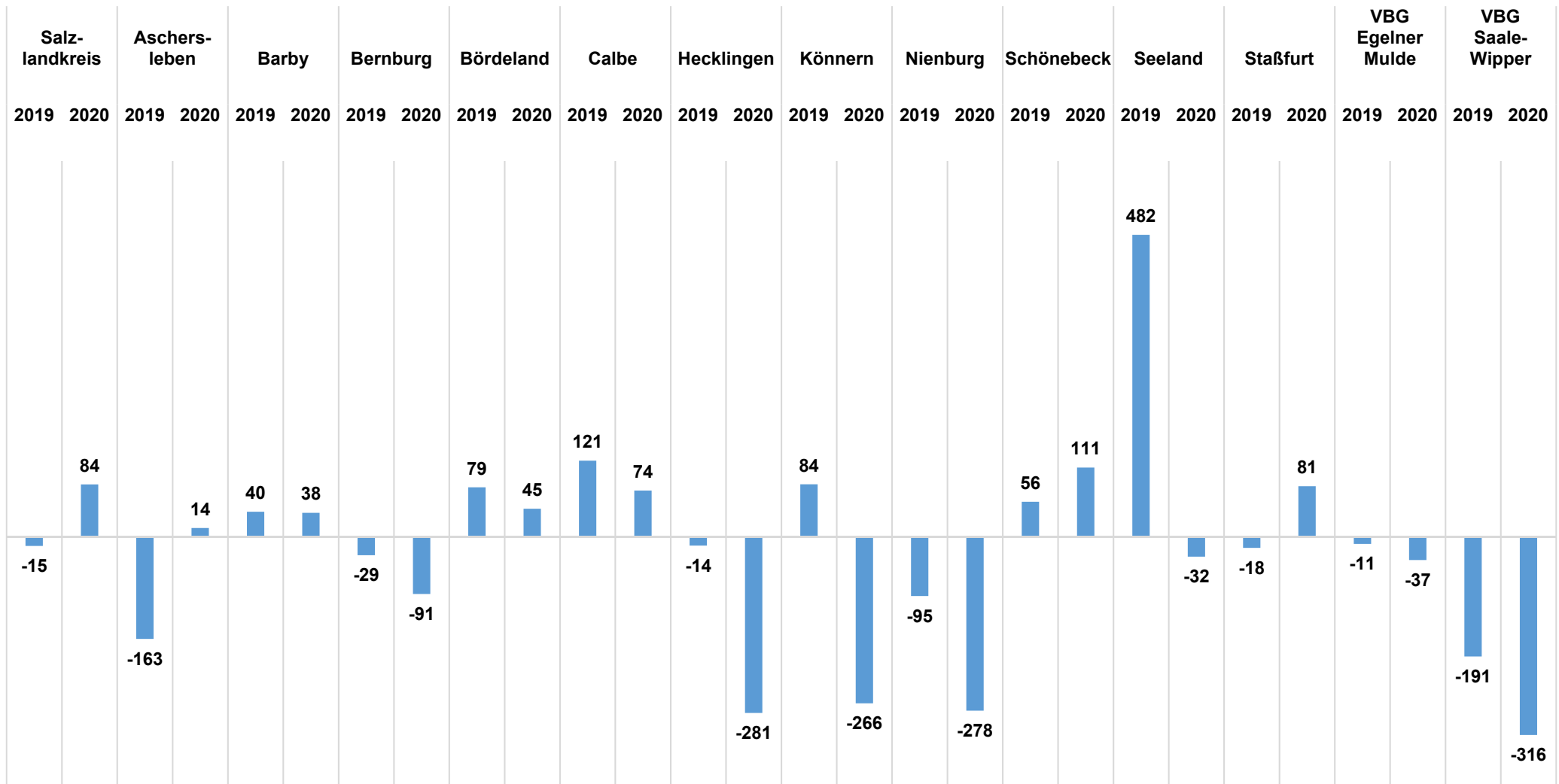
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A42: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



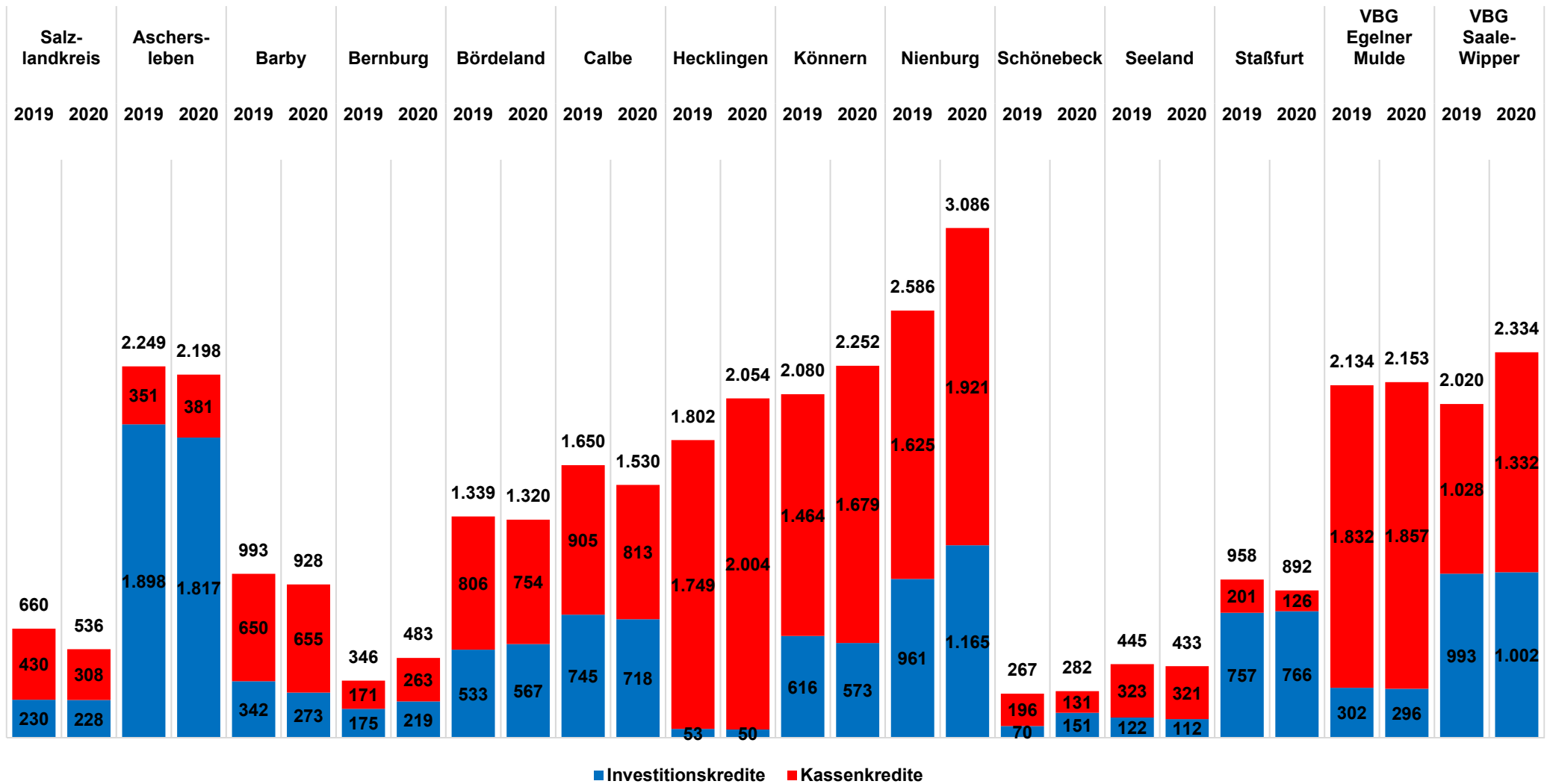
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A43: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



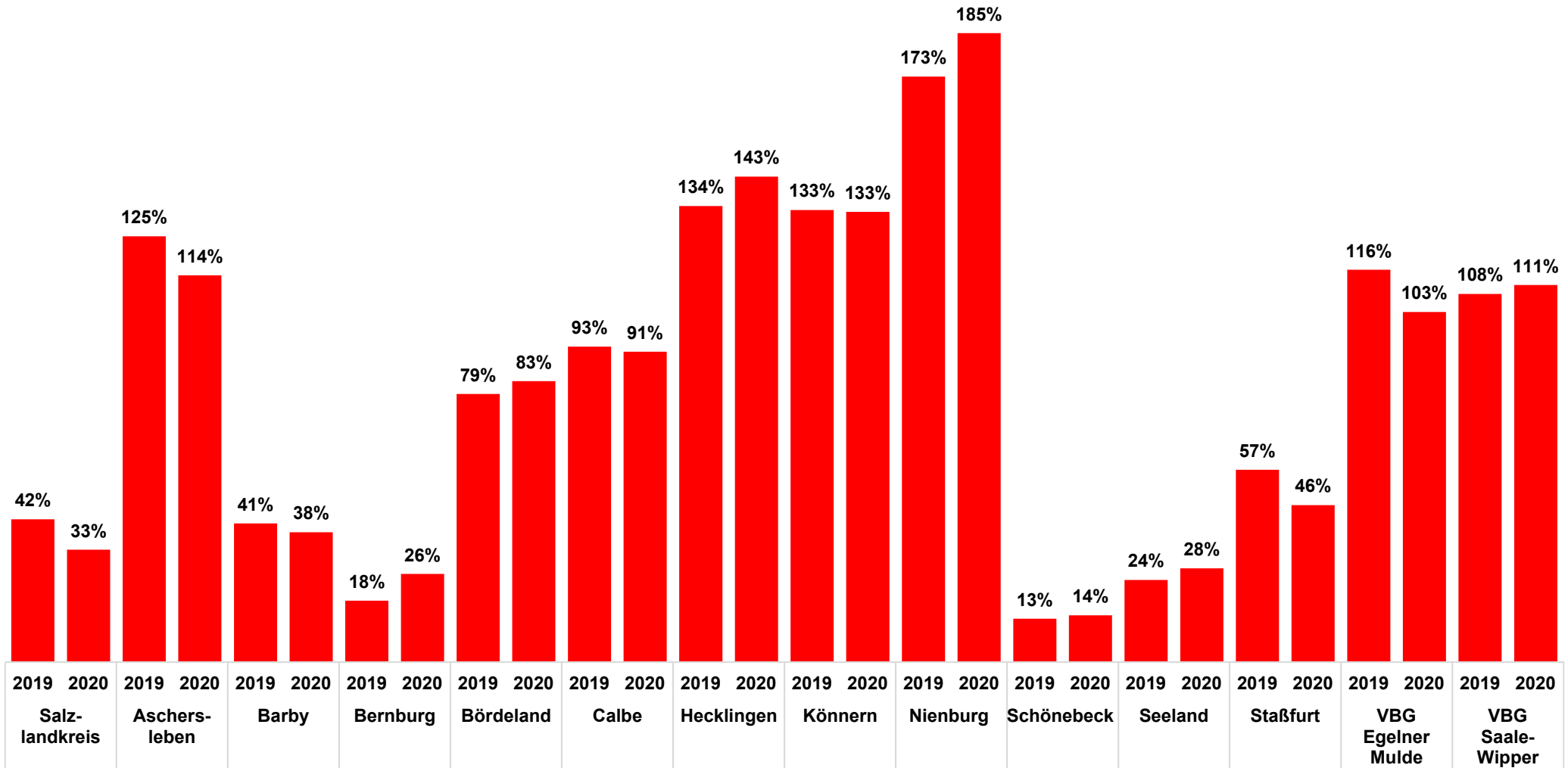
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A44: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A45: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen

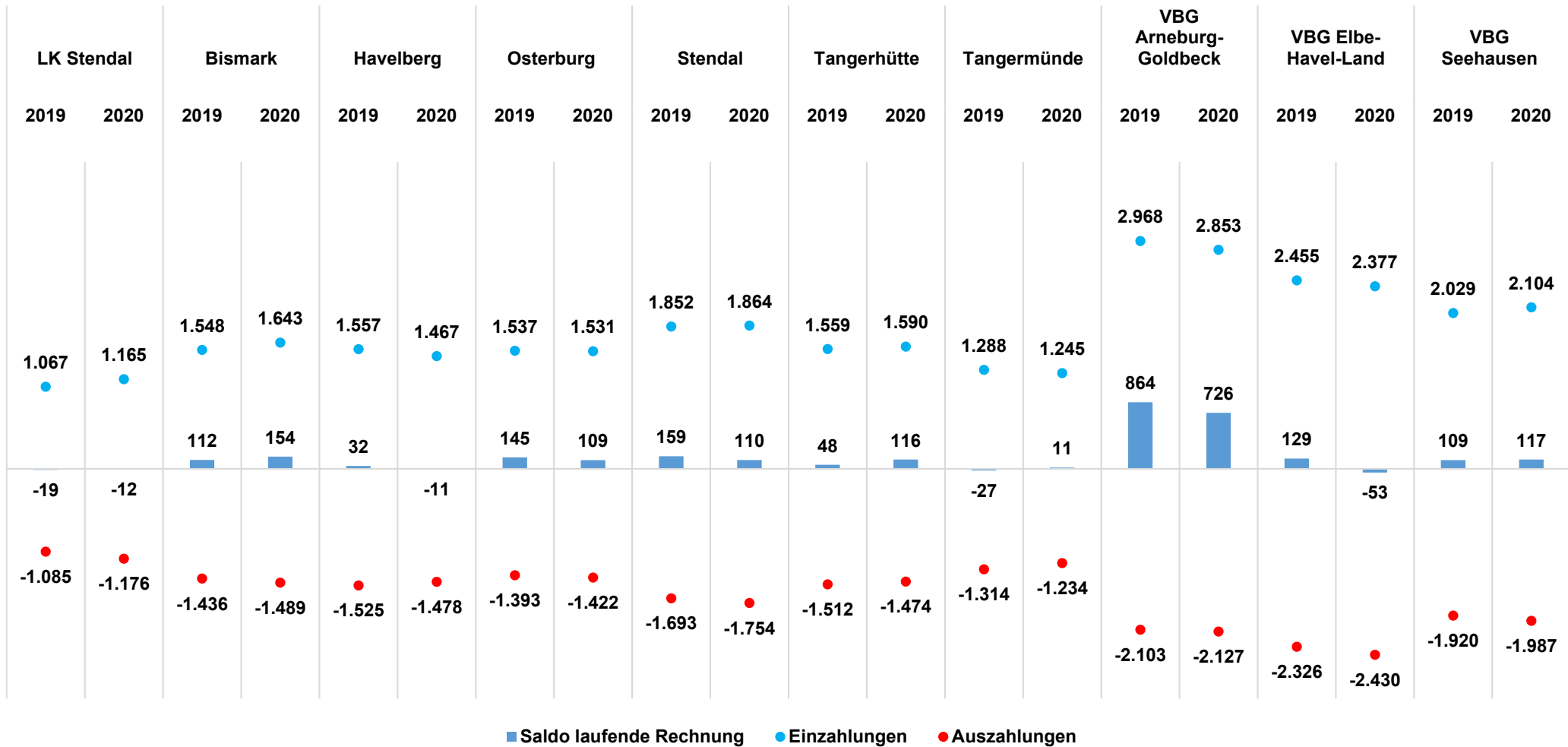


Quelle: eigene Berechnung und Darstellung



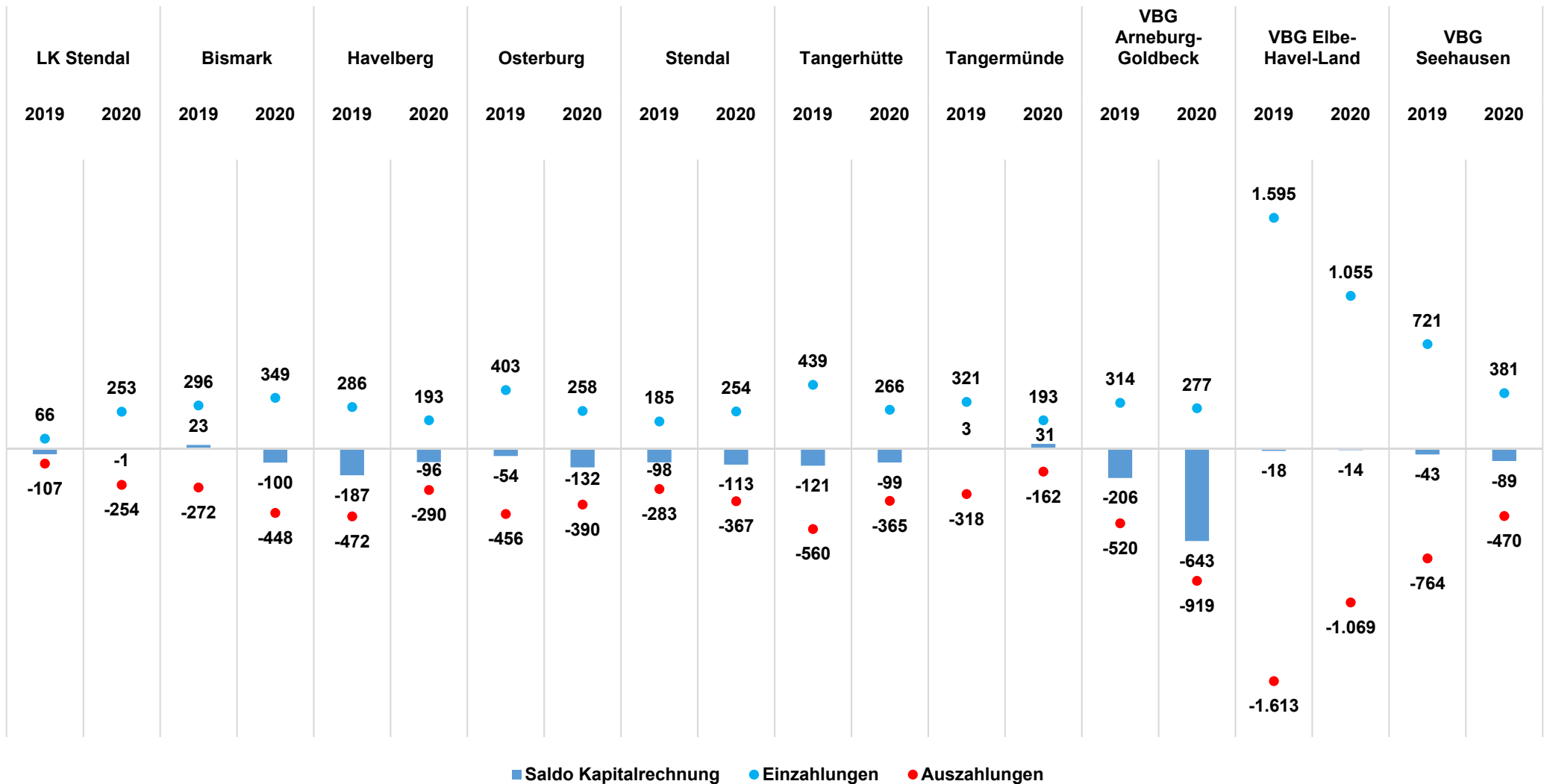
## Aufgaben-Region Stendal

Abbildung A46: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



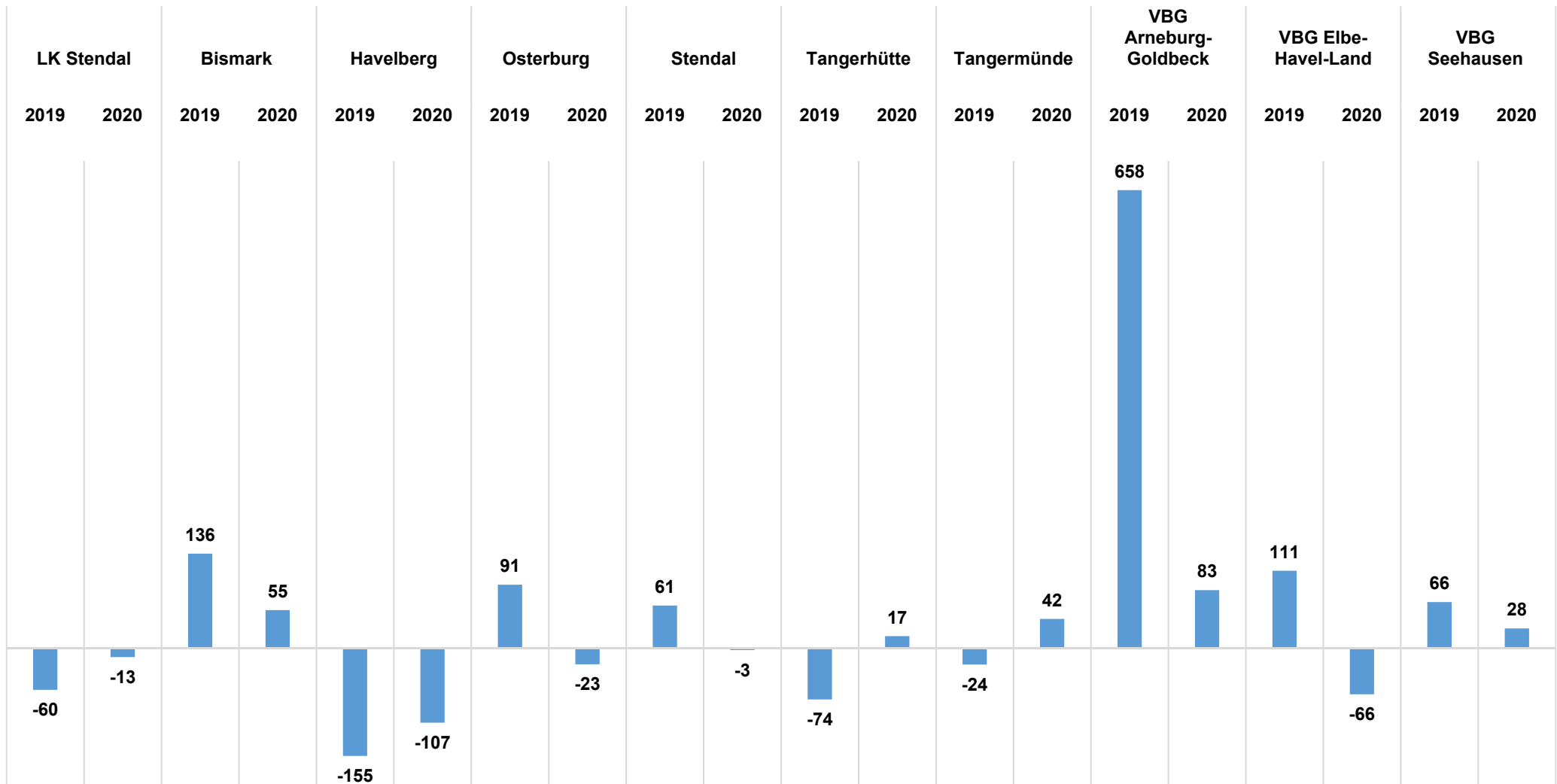
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A47: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



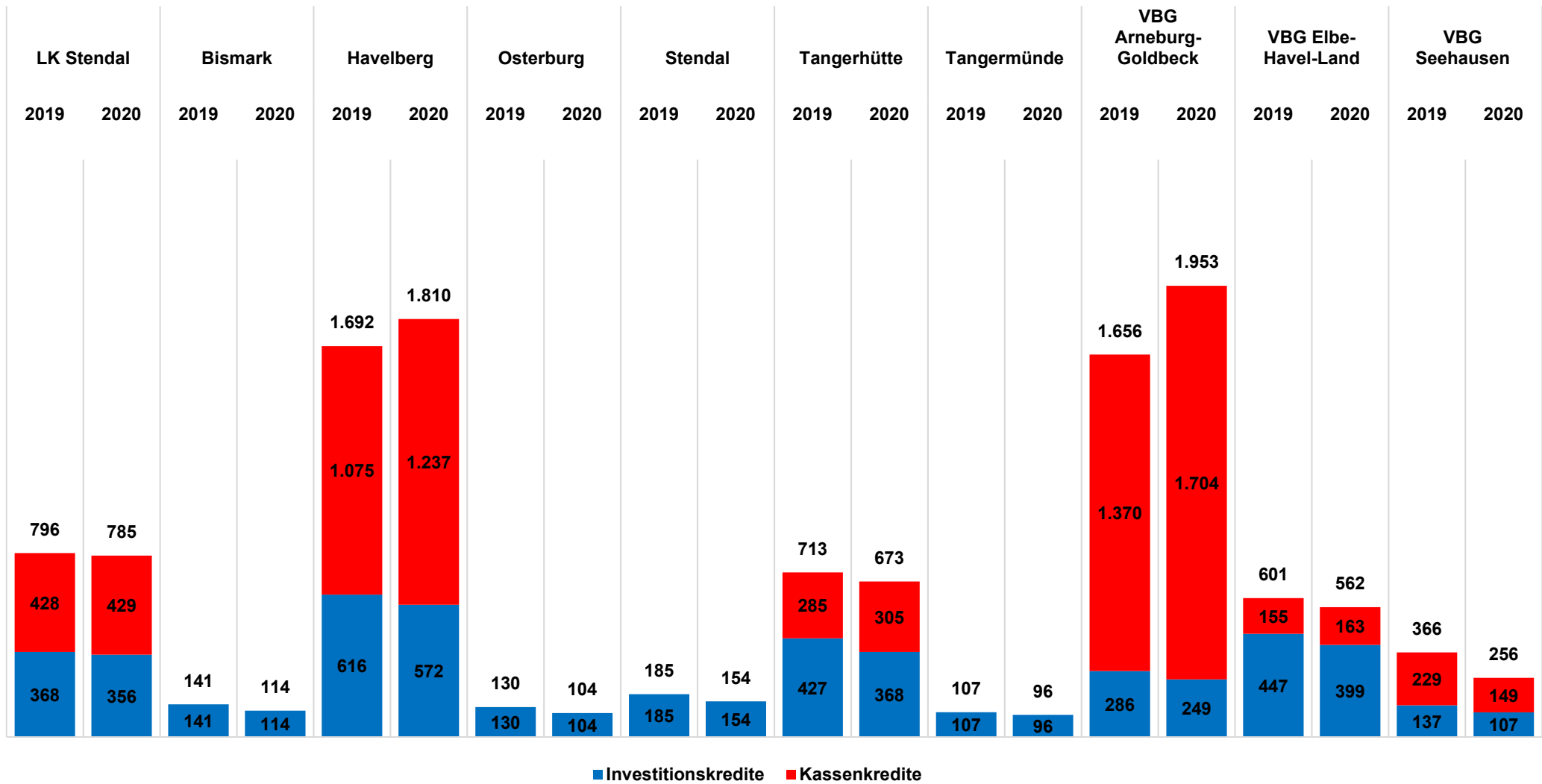
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A48: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



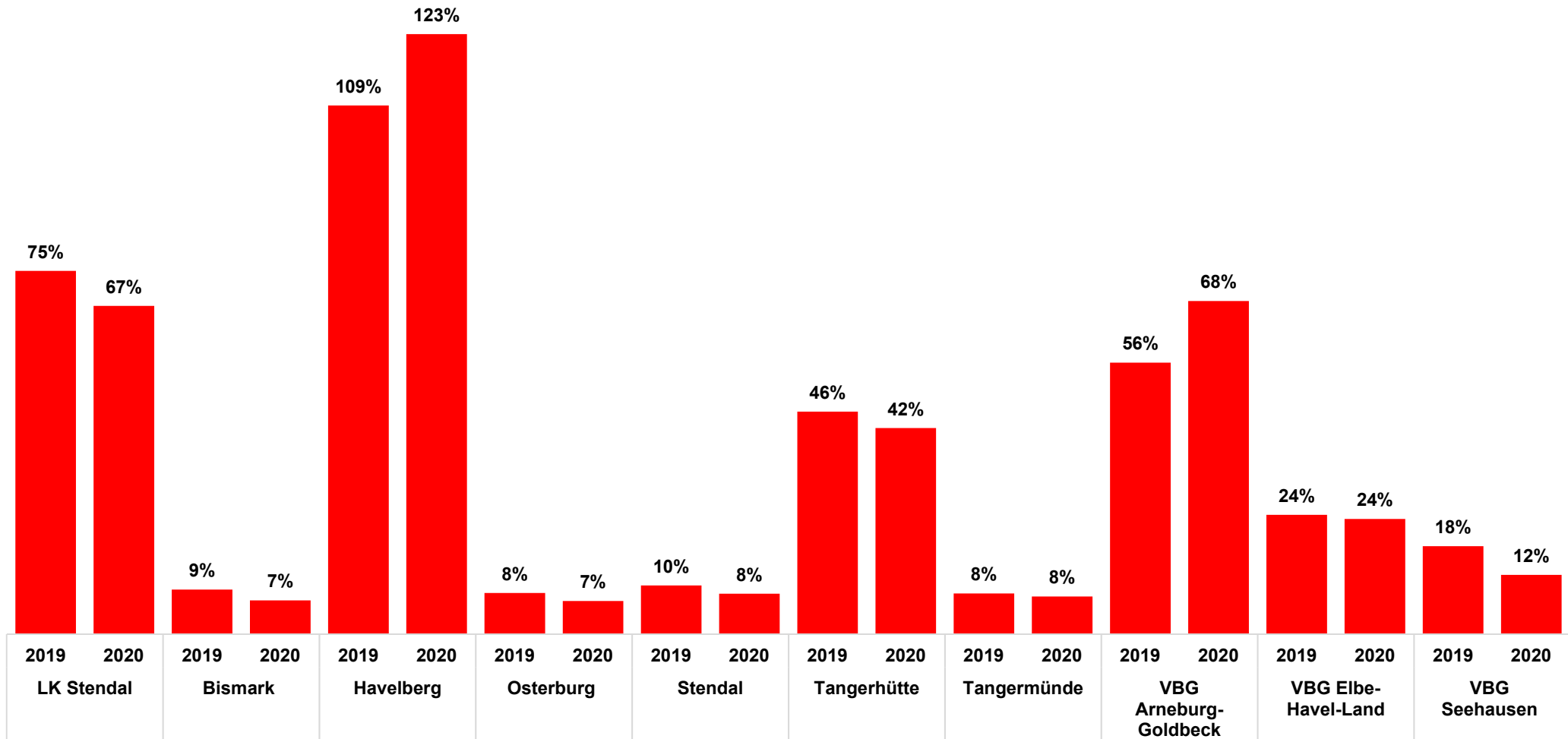
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A49: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

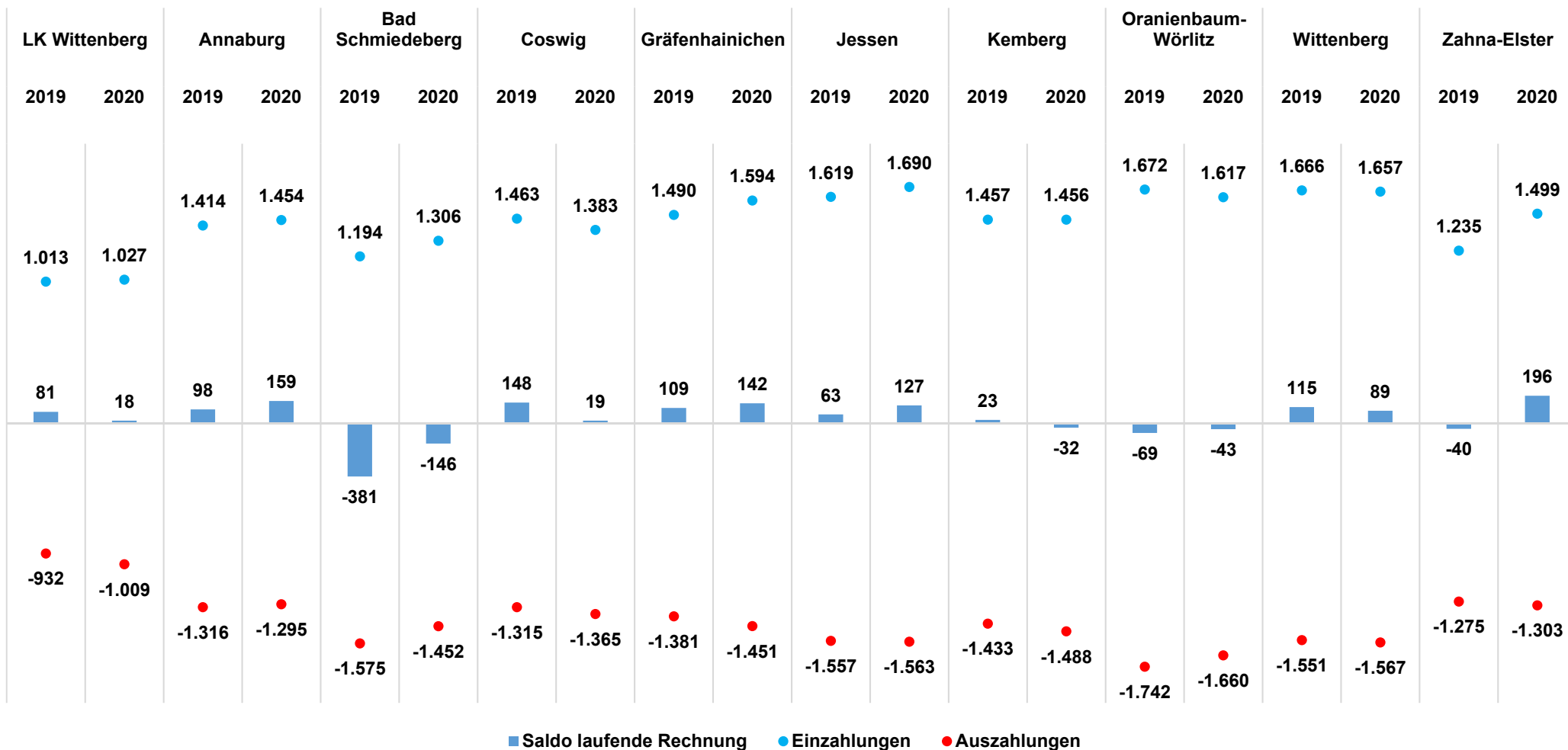
Abbildung A50: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

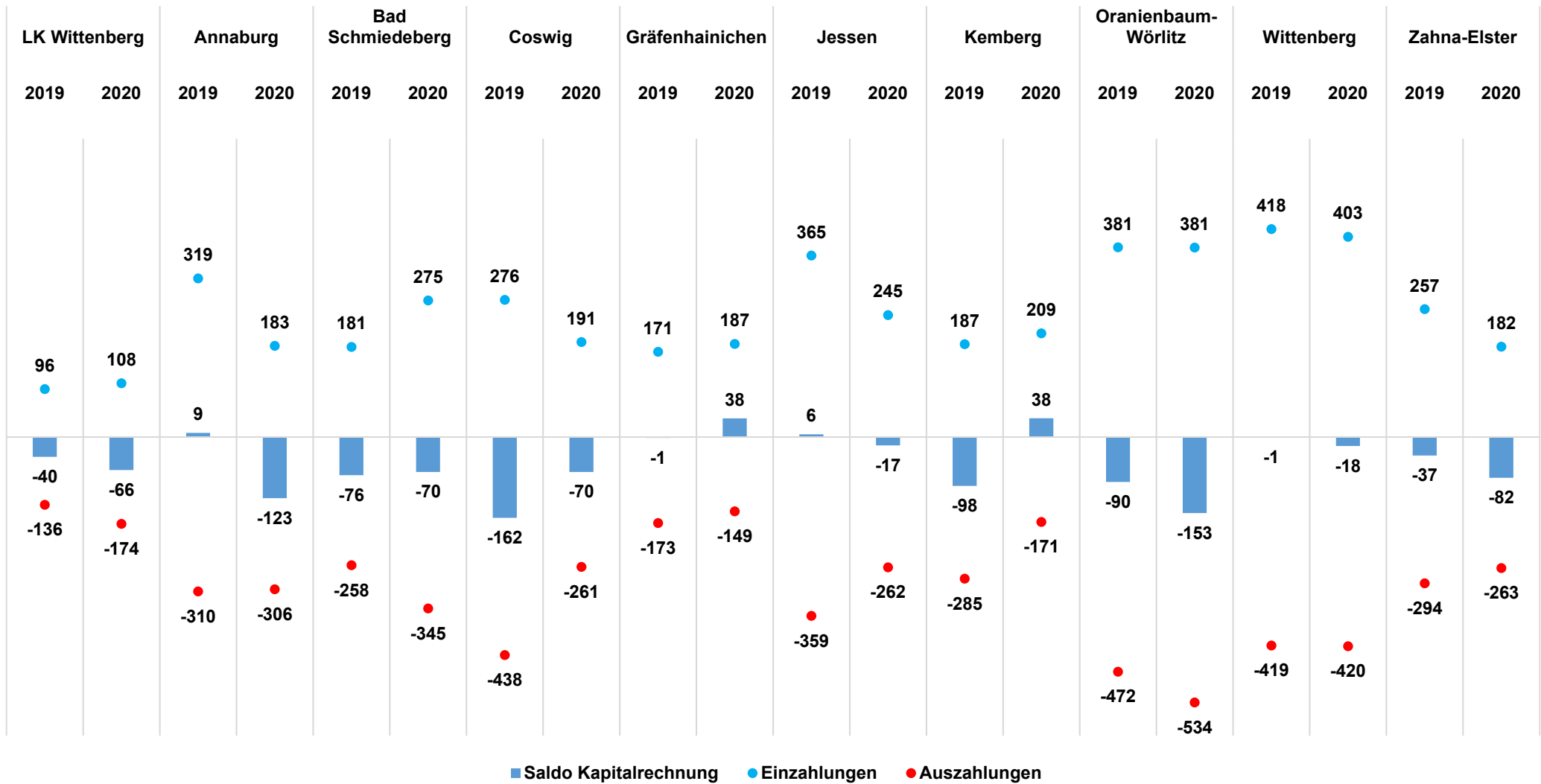
## Aufgaben-Region Wittenberg

Abbildung A51: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



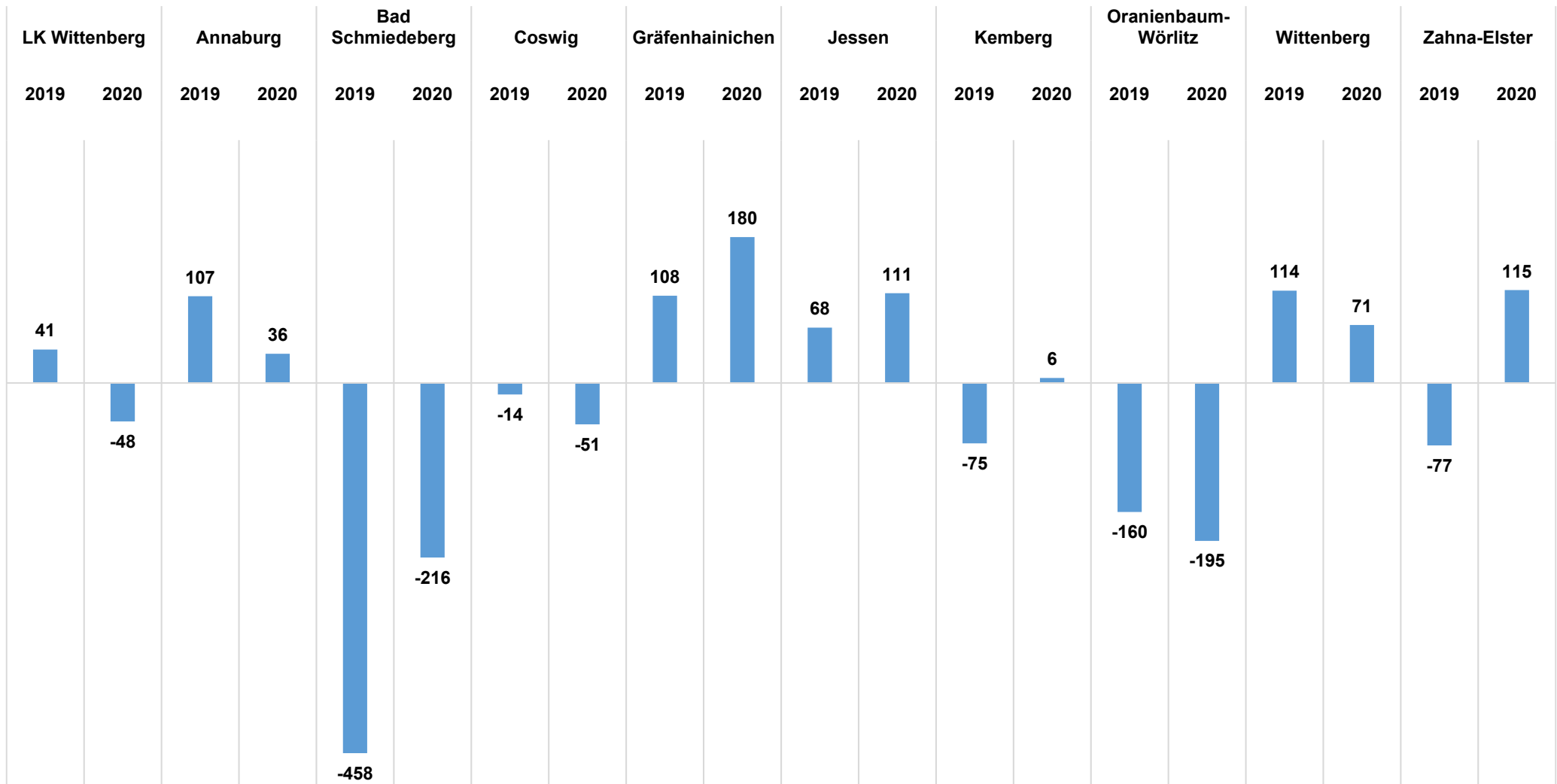
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A52: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

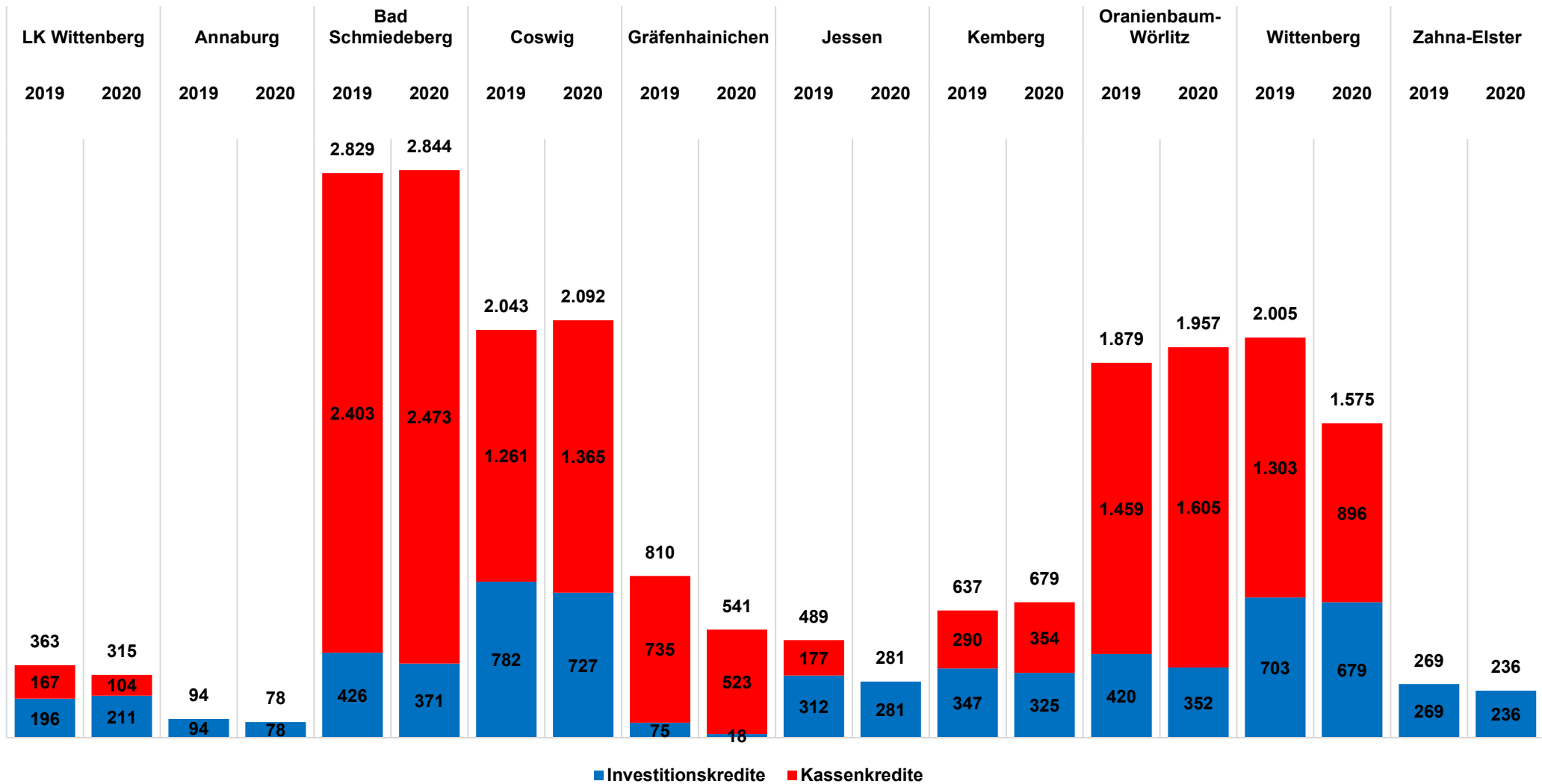
Abbildung A53: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

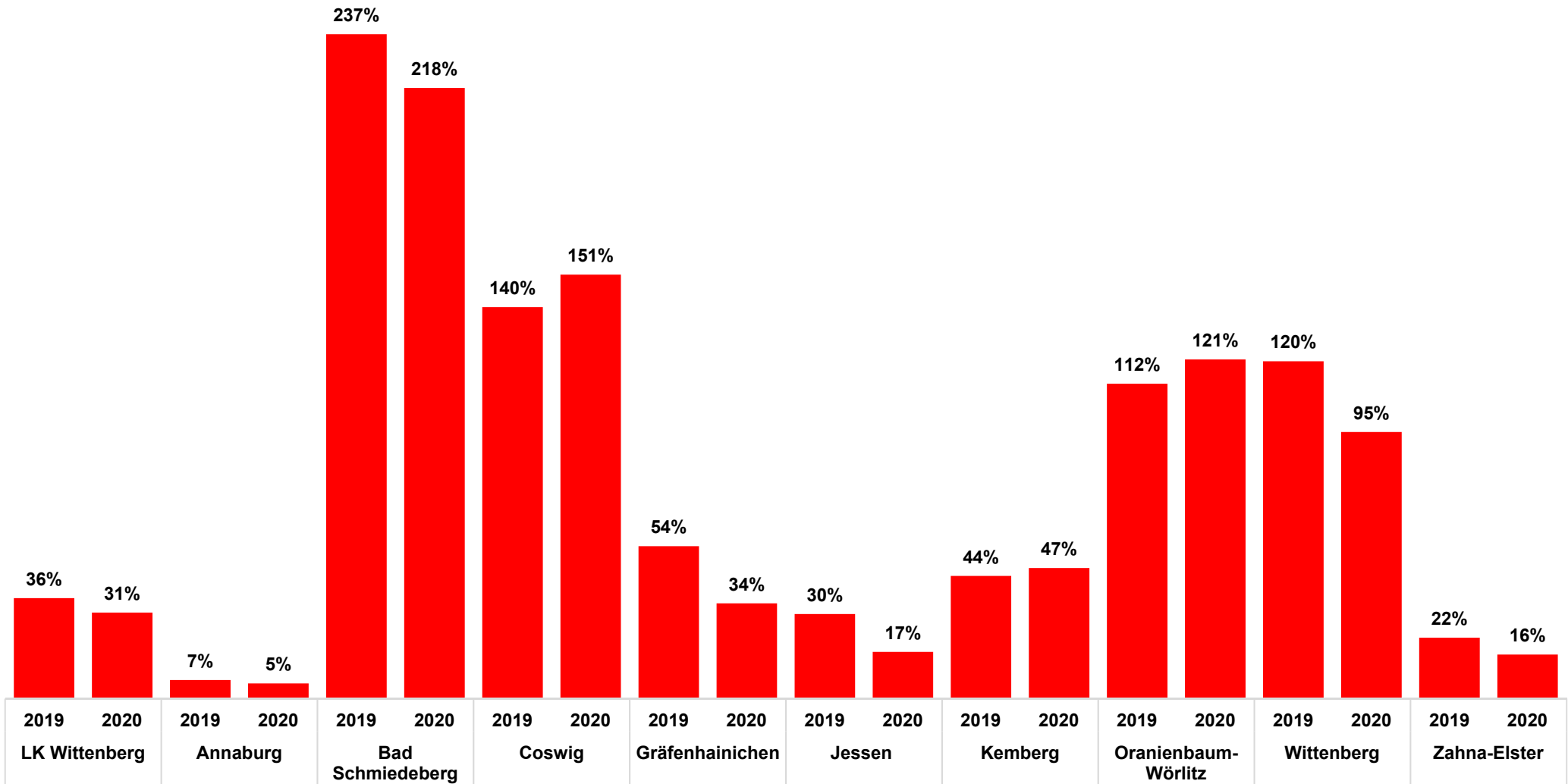


Abbildung A54: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A55: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung