

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Jahresbericht 2021



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

Internet: www.lrh.sachsen-anhalt.de

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	IV
I Vorwort des Präsidenten	6
II Bericht zur Entwicklung der Kommunalfinanzen	8
1 Datengrundlagen für diesen Kommunalfinanzbericht	8
2 Struktur und Entwicklung der kommunalen Zahlungsströme	9
2.1 Struktur und Entwicklung der Einzahlungen	9
2.2 Entwicklung der laufenden Rechnung	12
2.2.1 Laufende Rechnung nach Gebietskörperschaftsgruppen	13
2.2.2 Laufende Rechnung nach Aufgaben-Regionen	16
2.2.3 Fazit laufende Rechnung	21
2.3 Entwicklung der Kapitalrechnung	22
2.3.1 Kapitalrechnung nach Gebietskörperschaftsgruppen	25
2.3.2 Kapitalrechnung nach Aufgaben-Regionen	28
2.3.3 Fazit Kapitalrechnung.....	31
2.4 Entwicklung der kommunalen Finanzrechnung	32
2.4.1 Finanzrechnung nach Gebietskörperschaftsgruppen	33
2.4.2 Finanzrechnung nach Aufgaben-Regionen	36
2.4.3 Fazit kommunale Finanzrechnung.....	40
3 Entwicklung und Struktur der kommunalen Verschuldung	40
3.1 Verschuldung nach Gebietskörperschaftsgruppen	42
3.2 Verschuldung nach Aufgaben-Regionen	43
3.3 Fazit kommunale Verschuldung	46
4 Ausblick	49
4.1 Prognosen für die Entwicklung des deutschen Bruttoinlandsprodukts	49
4.2 Vergleich der Steuerprognosen Mai 2021 und Mai 2022	50
5 Fazit Kommunalfinanzen	51
III Ausgewählte Prüfungsfeststellungen.....	54
1 Quo Vadis NKHR – Das Warten auf transparente und generationengerechte Kommunalfinanzen	54
2 Sülzetal – Kommunale Selbstverwaltung an ihren Grenzen	68
3 Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft – Wahren wir das Vermächtnis ausreichend?	86
4 Das EU-Beihilferecht – Wohl und Wehe für die Kommunen	98
5 Ergebnisbericht kommunale Eigenmittel.....	109
IV Zuständigkeit des Senats	111
Anhang – Abbildungen zu II.	113

Abkürzungsverzeichnis

ADrs.	- Ausschussdrucksache
AEUV	- Vertrag über die Arbeitsweise der EU
AGVO	- Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung
AllgZustVO-Kom	- Allgemeine Zuständigkeitsverordnung für die Gemeinden und Landkreise zur Ausführung von Bundesrecht
Art.	- Artikel
BGBI.	- Bundesgesetzblatt
EG	- Einheitsgemeinden
EÖB	- Eröffnungsbilanz
EU	- Europäische Union
EuGH	- Europäischer Gerichtshof
FAG	- Finanzausgleichsgesetz
GemHVO	- Gemeindehaushaltsverordnung
GG	- Grundgesetz
GräbG	- Gesetz über die Erhaltung der Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft
GräbVwV	- Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Gräbergesetz
HGB	- Handelsgesetzbuch
JA	- Jahresabschluss
KfW	- Kreditanstalt für Wiederaufbau
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)
KVG	- Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
LHO	- Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt

MBI.	-	Ministerialblatt für das Land Sachsen-Anhalt
NKHR	-	Neues kommunales Haushalts- und Rechnungswesen
STARK II	-	Teilentschuldungsprogramm
TVöD	-	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
VG	-	Verbandsgemeinden
VOB/A		Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen - Teil A
VOL/A	-	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen - Teil A Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen

I Vorwort des Präsidenten

Sehr geehrte Damen und Herren,

auch in diesem Jahr befasst sich unser Jahresbericht, Teil 3 mit der Finanzlage der kommunalen Familie in Sachsen-Anhalt. Außerdem zeigen wir wieder ausgewählte Ergebnisse unserer überörtlichen Kommunalprüfung. Einige Erkenntnisse möchte ich hier kurz zusammenfassen:

Noch nie hatten die Kommunen in unserem Land mehr Geld zur Verfügung als 2021: insgesamt über 7 Mrd. €. Doch auch dieser Betrag reichte – erneut! – nicht aus. Am Ende stand ein Defizit von fast 20 Mio. €. Das mag angesichts der Ausgabensumme gering erscheinen. In Anbetracht der enormen Einnahmen ist dies aber stark erklärungsbedürftig.

Natürlich haben die Folgen der Pandemie in den Kommunen erhebliche zusätzliche Aufwendungen nötig gemacht. Das ändert aber nichts an unserer Forderung:

Auch die Kommunen müssen wirtschaftlicher arbeiten und mit dem zur Verfügung stehenden Geld besser haushalten. Dies ist umso wichtiger, weil zum einen die Bevölkerungszahl in den Städten und Gemeinden insgesamt rückläufig ist und zum anderen, weil die aktuelle Steuerschätzung die vorhergesagte Rezession noch nicht berücksichtigt hat.

Fakt ist: Um die Finanzen des Landes steht es weitaus schlechter als um die Finanzen der Kommunen. Die Rücklagen sind aufgebraucht, die Verschuldung ist auf ein Rekordhoch angestiegen und das Corona-Sondervermögen ist letztlich auch nur eine weitere saftige Schippe auf den Schuldenberg des Landes.

Stichwort Jahresabschlüsse: Gebetsmühlenartig haben wir darauf hingewiesen, dass fehlende Jahresabschlüsse einen gravierenden Rechtsverstoß darstellen. Doch noch immer fehlen weit über tausend Jahresabschlüsse der kommunalen Familie und damit wichtige Informationen für eine aktive Steuerung der Finanzpolitik.

Was bisher ebenfalls fehlt, ist die Betrachtung der Gesamtabchlüsse der Kommunen einschließlich ihrer Eigenbetriebe, Anstalten, Zweckverbände und privatrechtlichen Beteiligungen. Denn der kommunale Gesamtabschluss bietet einen umfassenden Überblick über die gesamte Finanz- und Schuldenlage einer Kommune. Warum dieser Gesamtüberblick so wichtig ist, wird schnell klar, wenn man bedenkt, dass allein die o. g. kommunalen Auslagerungen

im Jahr 2019 mit fast 7 Mrd. € verschuldet waren. Es wird also höchste Zeit, dass die Erstellung der Gesamtabschlüsse ab 2023 endlich gesetzlich verpflichtend ist. Aus unserer Sicht ist dieser Schritt längst überfällig.

Ich möchte Sie noch auf eine weitere Besonderheit dieses Berichtes aufmerksam machen: Wir haben mit der Gemeinde Sülzetal erstmals eine Gemeinde mit deutlich weniger als 25.000 Einwohner geprüft. Das war nur möglich, weil uns der zuständige Landrat darum gebeten hatte. Bei der Prüfung selbst haben wir ganz erhebliche Mängel und Verstöße festgestellt. Man kann nur hoffen, dass diese Feststellungen für die anderen 218 Kommunen bis zu 25.000 Einwohner im Land nicht repräsentativ sind. Wissen können wir das natürlich nicht.

Deshalb möchte ich an dieser Stelle noch einmal darauf hinweisen, dass wir derzeit nur etwa ein Zehntel der Kommunen (29 von 247) in unserem Land prüfen dürfen. Das sind weniger als 30 % des Haushaltsvolumens der kreisangehörigen Gemeinden. Ich halte daher eine Stärkung unserer Prüfungsrechte – so wie in Sachsen – für notwendig, auch im Hinblick auf die kommunalen Beteiligungen.

Lassen Sie mich abschließend noch eines sagen:

Auch wenn wir qua Amt natürlich originär Mängel auflisten, möchte ich mich bei den geprüften Kommunen und kommunalen Einrichtungen für die überwiegend gute und konstruktive Zusammenarbeit im Jahr 2021 ausdrücklich bedanken.

Ihr

Kay Barthel



II Bericht zur Entwicklung der Kommunalfinanzen

1 Datengrundlagen für diesen Kommunalfinanzbericht

In diesem Bericht geben wir wieder einen Überblick zur Entwicklung der kommunalen Haushalts- und Finanzlage. Sowohl für die Bestimmung eines angemessenen kommunalen Finanzbedarfs, zur Weiterentwicklung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) als auch unter Steuerungsaspekten kommt einer aussagekräftigen Datenlage eine große Bedeutung zu. Die Grundlage für diese Datenlage bilden die aktuellen Jahresabschlüsse der Kommunen.

Wie bereits mehrfach dargestellt, ist diese Grundlage in unserem Land derzeit nicht gegeben. Den Kommunen und den Kommunalaufsichten fehlten wesentliche Informationen für die ordnungsgemäße Erfüllung ihrer Aufgaben. Es bleibt z. B. unklar, wie hoch der jährlich wieder zu ersetzende kommunale Ressourcenverbrauch tatsächlich ist. Wesentliche kommunale Finanzdeckdaten sind nicht aktuell und für den Gesetzgeber¹ mit Unsicherheiten behaftet. Wir gehen hierauf im Kapitel III erneut mit einem Beitrag zum Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) ein.

Mangels belastbarer Haushalts- und Jahresabschlussdaten bedienen wir uns zur Analyse der kommunalen Finanzlage erneut anderer gewichtiger Indikatoren. Derartige Indikatoren 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 Aussagen 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. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass das Statistische Landesamt nur bis zur Ebene der Verbandsgemeinden differenziert und die Daten der jeweiligen Verbandsgemeinde zusammenfasst. Auf diesem Weg ergeben sich nicht 247, sondern 133 kommunale statistische Einheiten im Land Sachsen-Anhalt.

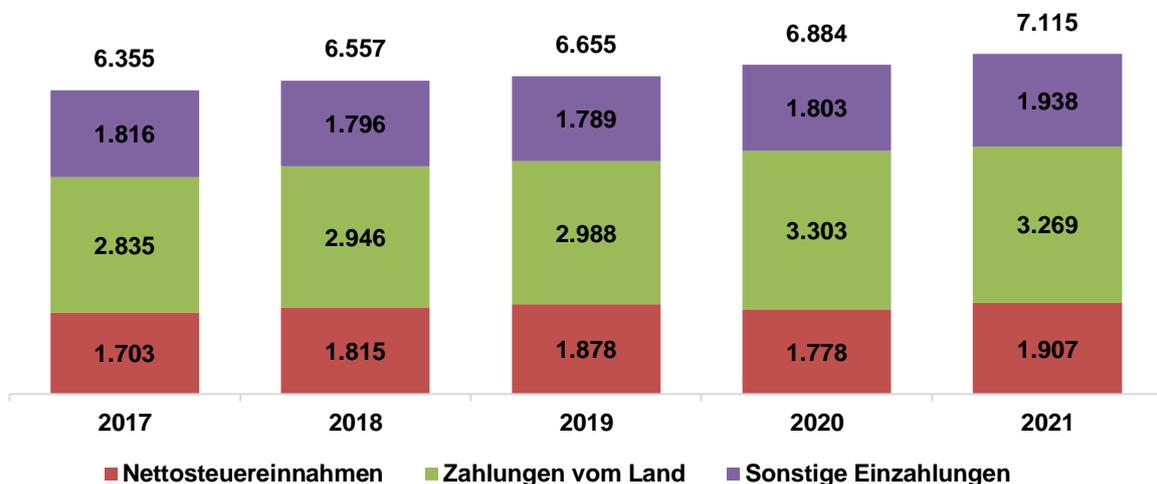
¹ Das betrifft insbesondere die nachvollziehbare Bedarfsermittlung für den kommunalen Finanzausgleich (FAG).

2 Struktur und Entwicklung der kommunalen Zahlungsströme

2.1 Struktur und Entwicklung der Einzahlungen

Die kommunalen Einzahlungen setzten sich im Wesentlichen aus dem Finanzausgleich (FAG-Masse bis Ende 2021 auf 1.628 Mio. €, für die Jahre 2022 und 2023 auf 1.735 Mio. € festgeschrieben), ergänzenden zweckgebundenen Landesmitteln und Nettosteureinnahmen (eigene Steuereinnahmen bzw. Realsteueraufkommen zuzüglich Anteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer) zusammen. Hinzu kamen sonstige Einzahlungen, z. B. Gebühren, Beiträge, Entgelte und Veräußerungserlöse. Die Einzahlungen der Kommunen entwickelten sich im Zeitraum 2017 bis 2021 wie in Abbildung 1 dargestellt.

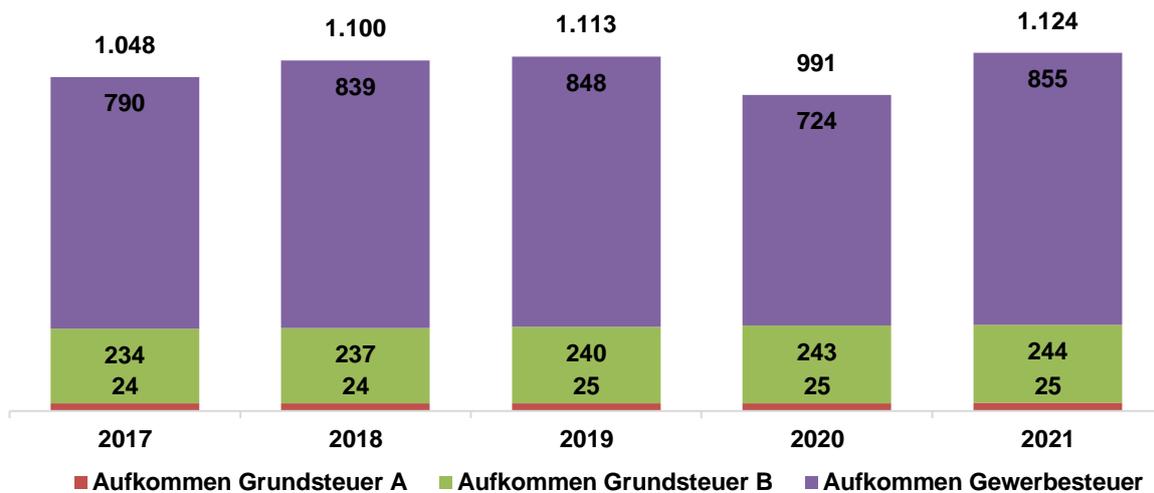
Abbildung 1: Entwicklung der kommunalen Einzahlungen in Mio. €



Quelle: eigene Darstellung

Im Jahr 2021 konnten die Kommunen in Sachsen-Anhalt Einzahlungen i. H. v. 7.115 Mio. € verbuchen. Das waren 760 Mio. € (12 %) mehr als im Jahr 2017. Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die Einzahlungen um 231 Mio. € an. Insgesamt stiegen die Zahlungen vom Land in dem betrachteten Zeitraum um 434 Mio. € (15,3 %) an.

Während ein beträchtlicher Teil der kommunalen Einnahmen aus Transfers resultierte, generierten 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 Realsteueraufkommens der Kommunen in Sachsen-Anhalt dar:

Abbildung 2: Entwicklung des kommunalen Realsteueraufkommens in Mio. €

Quelle: eigene Darstellung

Die Abbildung zeigt, dass das Realsteueraufkommen im Jahr 2021 auf ein Rekordhoch stieg. Die Einzahlungen aus der Gewerbesteuer erhöhten sich im Vergleich zum Krisenjahr 2020 um 131 Mio. € und lagen bereits 7 Mio. € über dem Niveau aus dem Vorkrisenjahr 2019. Auch bei der Grundsteuer B wurde der bisher höchste Einzahlungsbetrag erzielt.

Dabei betrafen die Mehreinnahmen nicht alle Kommunen. Im Jahr 2021 erzielten 92 Kommunen höhere Einzahlungen im Umfang von 160 Mio. € aus der Gewerbesteuer als im Krisenjahr 2020. 30 Kommunen erzielten niedrigere Einzahlungen aus der Gewerbesteuer von insgesamt 41 Mio. €. Im Vergleich zum Jahr 2019 konnten 74 Kommunen ihre Gewerbesteuereinzahlungen um insgesamt 95,5 Mio. € steigern.

Trotz der Rekordeinnahmen im Jahr 2021 bestand durchaus noch Potenzial, die eigenen Steuereinnahmen zu erhöhen. Das hängt mit den unterschiedlichen Steuerhebesätzen in den Kommunen zusammen. Die Erhebung angemessener eigener Steuereinnahmen ist auch ein Gebot der interkommunalen Solidarität. Mit einem niedrigen Steuersatz gehen der gesamten kommunalen Familie Einnahmen verloren.² Im FAG wird dies dadurch ausgeglichen, dass die Einnahmen der Kommunen fiktiv auf einen in § 14 FAG festgesetzten Satz „gehoben“ werden. Eine Übersicht über die unterschiedlichen Hebesätze der kreisangehörigen Gemeinden zeigt die Tabelle 1:

² Die Hebesätze und die Steuerkraft der Kommunen haben sogar Auswirkungen auf den bundesstaatlichen Finanzausgleich und wirken sich so auf die Finanzlage des Landes aus.

Tabelle 1: Höhe der Hebesätze für das Haushaltsjahr 2020

	Gewerbesteuer	Grundsteuer A	Grundsteuer B
Fiktiver Hebesatz gem. § 14 FAG	350 %	320 %	380 %
Höchster Hebesatz	450 %	500 %	750 %
Niedrigster Hebesatz	240 %	220 %	300 %
Anzahl Gemeinden mit Hebesatz über dem fiktiven Hebesatz gem. § 14 FAG	106 (49,3 %)	113 (52,6 %)	111 (51,6 %)
Anzahl Gemeinden mit genau dem fiktiven Hebesatz gem. § 14 FAG	54 (25,1 %)	38 (17,7 %)	34 (15,8 %)
Anzahl Gemeinden mit Hebesatz unter dem fiktiven Hebesatz gem. § 14 FAG	55 (25,6 %)	64 (29,8 %)	70 (32,6 %)
Anzahl Gemeinden mit mehr als 30 Punkten über dem fiktiven Hebesatz gem. § 14 FAG	35 (16,3 %)	59 (27,4 %)	54 (25,1 %)
Anzahl Gemeinden mit mehr als 30 Punkten unter dem fiktiven Hebesatz gem. § 14 FAG	13 (6 %)	17 (7,9 %)	28 (13 %)

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage der Ermittlung der Steuerkraftmesszahlen des Statistischen Landesamtes

Wir haben anhand der Daten für das Jahr 2020 auch überschlägig ermittelt, welches Potenzial allein darin liegen würde, den Hebesatz der Realsteuern auf die fiktiven Hebesätze nach § 14 FAG anzuheben. Die überschlägigen Mehrbeträge würden jeweils ca.

- 0,5 Mio. € für die Grundsteuer A,
- 2,5 Mio. € für die Grundsteuer B und
- 34,5 Mio. € für die Gewerbesteuer

betragen. Bei der Berechnung wurden finanzielle Auswirkungen durch die mögliche Abwanderung von Gewerbebetrieben nicht berücksichtigt.

Um die Finanzsituation besser zu beschreiben, gehen wir in den folgenden drei Unterpunkten näher auf die Zahlungsströme ein. Bei der Analyse der Zahlungsströme haben wir zunächst dargestellt, ob und inwieweit den Kommunen zur Begleichung ihrer konsumtiven Ausgaben³ 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

³ Die Auszahlungen für die Finanzierung der konsumtiven Ausgaben finden sich in der laufenden Rechnung und umfassen im Wesentlichen Personal- und Versorgungsauszahlungen, Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen, soziale Leistungen und aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen, Zinsen und ähnliche Auszahlungen, Transferauszahlungen u. ä.

gegenüber. Abschließend wurde der Gesamtsaldo der konsumtiven und investiven Zahlungsströme ausgewertet. Diese zahlungsbasierte Auswertung trifft allerdings keine Aussagen und Bewertungen darüber, ob die Kommunen ihre Aufgaben überhaupt quantitativ und qualitativ im erforderlichen Umfang und wirtschaftlich erfüllt haben.

2.2 Entwicklung der laufenden Rechnung

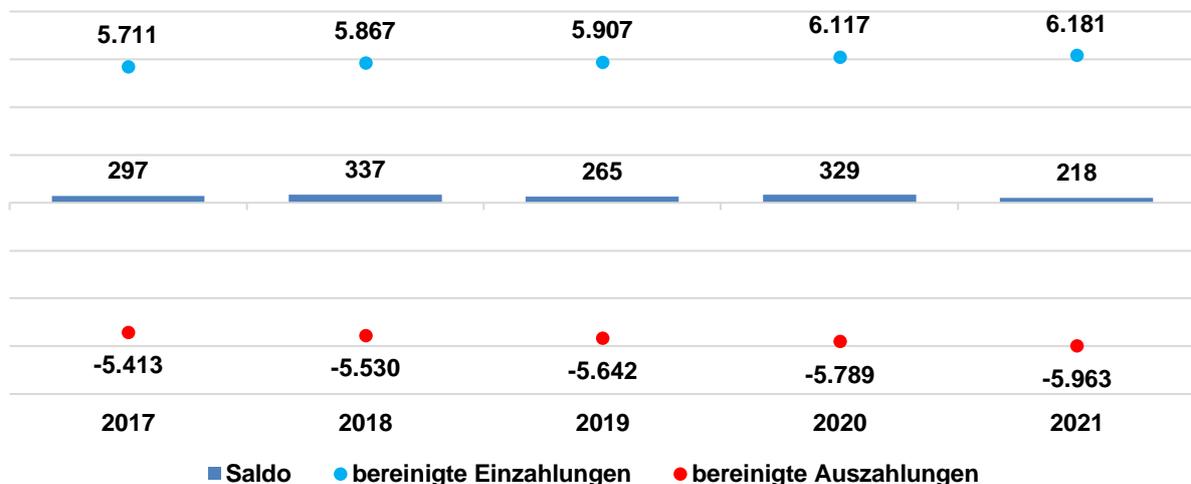
Die laufende Rechnung erfasst alle Ein- und Auszahlungen der laufenden Verwaltung. Sie bildet somit alle Zahlungsströme der Kerntätigkeiten⁴ der Kommunen ab.

In diesem Bereich müssen Überschüsse entstehen. Diese Überschüsse stehen den Kommunen für die Tilgung von Investitionskrediten, für Investitionen und für den Ausgleich von finanzwirksamen Fehlbeträgen (Kassenkredite) der Vorjahre⁵ zur Verfügung.

Haushaltstechnische Verrechnungen und besondere Finanzierungsvorgänge wie auch Zahlungen von gleicher Ebene⁶ wurden durch uns bereinigt.

Die Entwicklung der kommunalen laufenden Rechnung in Sachsen-Anhalt zeigt die Abbildung 3:

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



Quelle: eigene Darstellung

Die bereinigten Einzahlungen der laufenden Rechnung in Sachsen-Anhalt stiegen im Betrachtungszeitraum kontinuierlich an. Allein zum Vorjahr war ein Anstieg um 64 Mio. € zu verbuchen. Dieser Trend betraf auch die Auszahlungen.

⁴ Siehe Fußnote 3.

⁵ Finanzwirksame Fehlbeträge der Vorjahre führen zu einer längerfristigen Inanspruchnahme von Liquiditätskrediten. Diese sind schnellstmöglich zurückzuführen.

⁶ Diese Zahlungen umfassen z. B. die Verbandsgemeindeumlagen.

Bei einer Betrachtung je Einwohner wird dieser Anstieg ganz besonders deutlich. Im Jahr 2017 standen für jeden Einwohner der Kommunen 2.554 € zur Verfügung, ausgegeben wurden 2.421 €. Im Jahr 2021 standen Einzahlungen i. H. v. 2.845 € und Auszahlungen i. H. v. 2.745 € gegenüber.

Zur Einordnung dieses Betrages: Im Jahr 2012 standen für jeden Einwohner (nur) 2.056 € bereit und es wurden 1.987 € ausgegeben. Gleichzeitig verringerte sich In diesem Zeitraum die Bevölkerung des Landes um rund 130.000 auf 2,173 Mio. Einwohner.⁷

Es ist festzuhalten, dass sich diese demografische Entwicklung unseres Landes nicht in den kommunalen Verwaltungsstrukturen, in der Größe der Verwaltung sowie in den laufenden Ausgaben der Verwaltung widerspiegelte.

Die aggregierten Salden der laufenden Rechnung über alle Kommunen in Sachsen-Anhalt geben noch kein näheres Abbild der Finanzsituation der einzelnen Kommunen vor Ort, die sich sehr unterschiedlich darstellte. Eine differenziertere Betrachtung zeigen wir in den folgenden Punkten.

2.2.1 Laufende Rechnung nach Gebietskörperschaftsgruppen

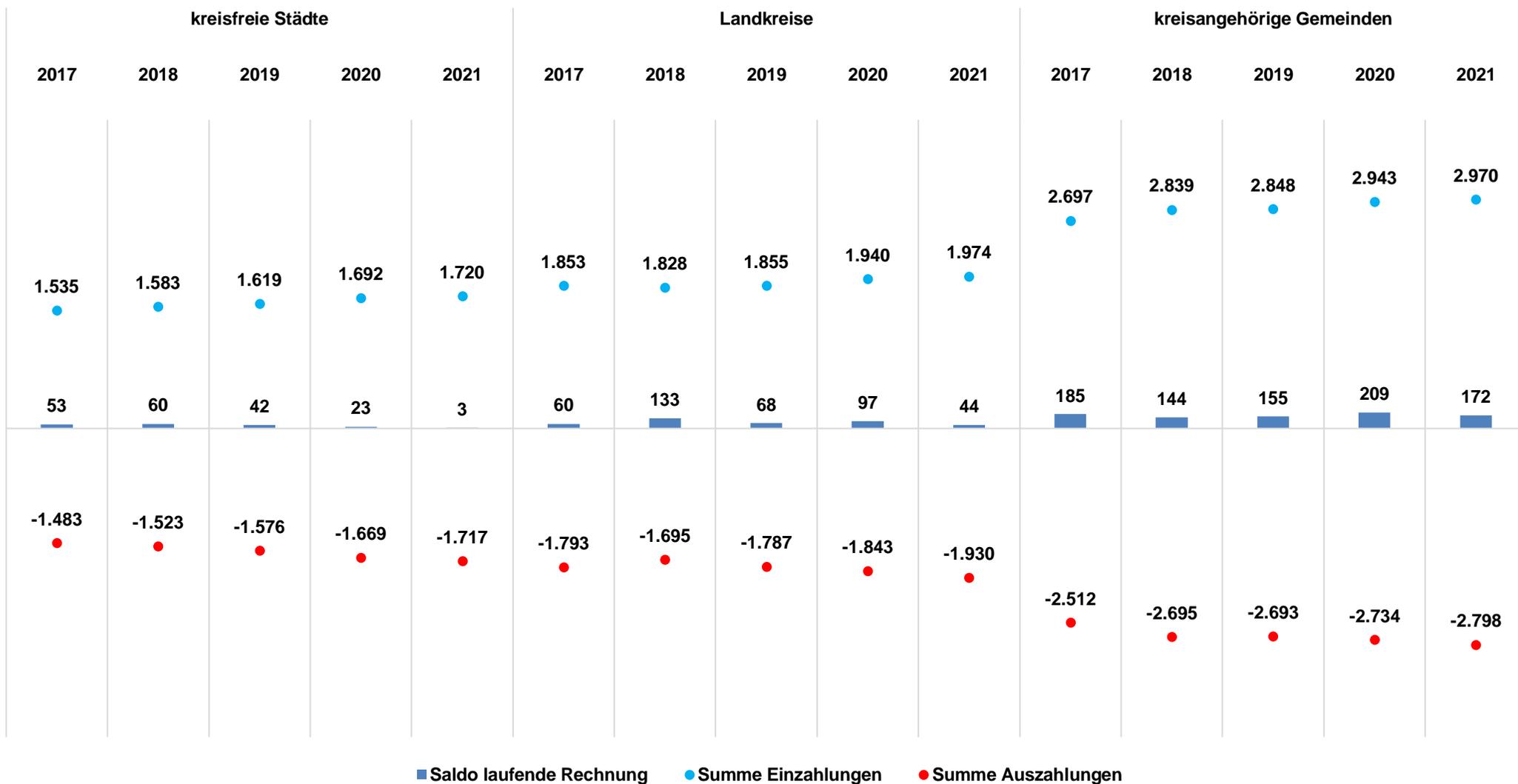
Eine erste differenziertere Betrachtung bietet die Aufteilung nach den Gruppen der Gebietskörperschaften (kreisfreie Städte, Landkreise und kreisangehörige Gemeinden/Verbandsgemeinden). Hierdurch wird berücksichtigt, dass die wahrzunehmenden Aufgaben je nach Gruppenzugehörigkeit unterschiedlich sind.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

Geänderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen treffen die Gruppen auch unterschiedlich und teilweise mit zeitlicher Verzögerung.

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

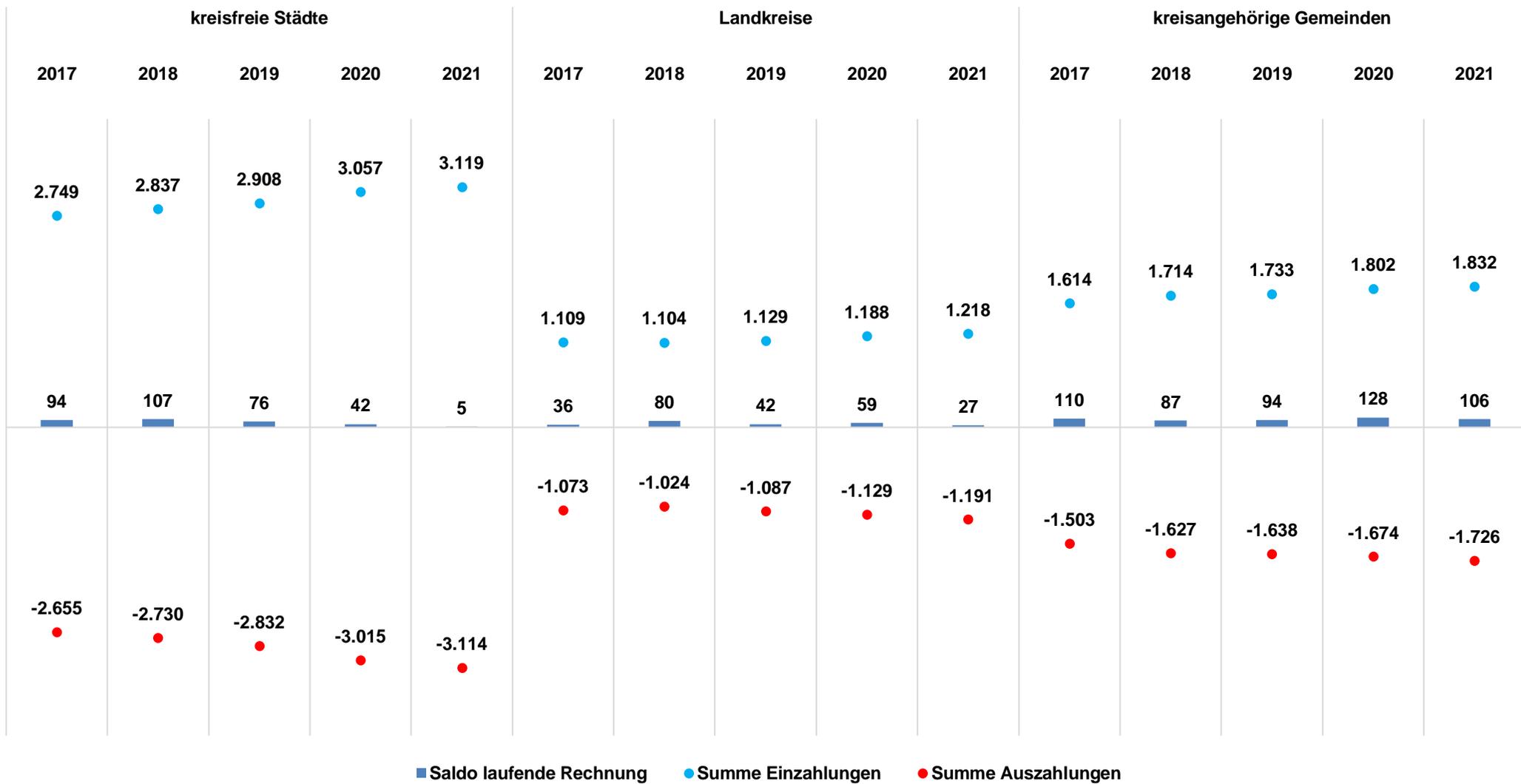
⁷ Die kontinuierlich sinkende Einwohnerzahl verstärkt die Steigerung der je Einwohner zur Verfügung stehenden Mittel.

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



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

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



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Betrachtet man die Gebietskörperschaftsgruppen, entwickelten sich die Salden der laufenden Rechnung in den letzten fünf Jahren sehr unterschiedlich.

Die Überschüsse der kreisfreien Städte wurden seit dem Jahr 2018 kontinuierlich kleiner und verringerten sich auf nur noch 3 Mio. € im Jahr 2021. Die Gruppen der kreisangehörigen Gemeinden und der Landkreise erreichten dagegen in allen betrachteten Jahren stabile Überschüsse⁸, die allerdings starken Schwankungen unterlagen.

So sank der Überschuss der Landkreise im Jahr 2021 auf 44 Mio. €, den niedrigsten Wert in dem betrachteten Zeitraum.

Die besonders gute Situation bei den kreisangehörigen Gemeinden im Betrachtungszeitraum ist nach unserer Einschätzung eine Folge des Festbetrags-FAG und der zusätzlich guten Entwicklung der eigenen Steuereinnahmen.⁹

2.2.2 Laufende Rechnung nach Aufgaben-Regionen

Die isolierte Betrachtung der Gebietskörperschaftsgruppen lässt aufgrund 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 in diesen Regionen zusammenfassen. Insgesamt entstehen so 14 kommunale Aufgaben-Regionen mit vergleichbaren Aufgaben.

Bereinigt um die Zahlungen, die jeweils zwischen den Gemeinden und den Landkreisen erfolgten, lässt sich darstellen, wie viele Finanzmittel in einer Aufgaben-Region¹⁰ insgesamt und je Einwohner zur Verfügung standen und ausgegeben wurden.

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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.

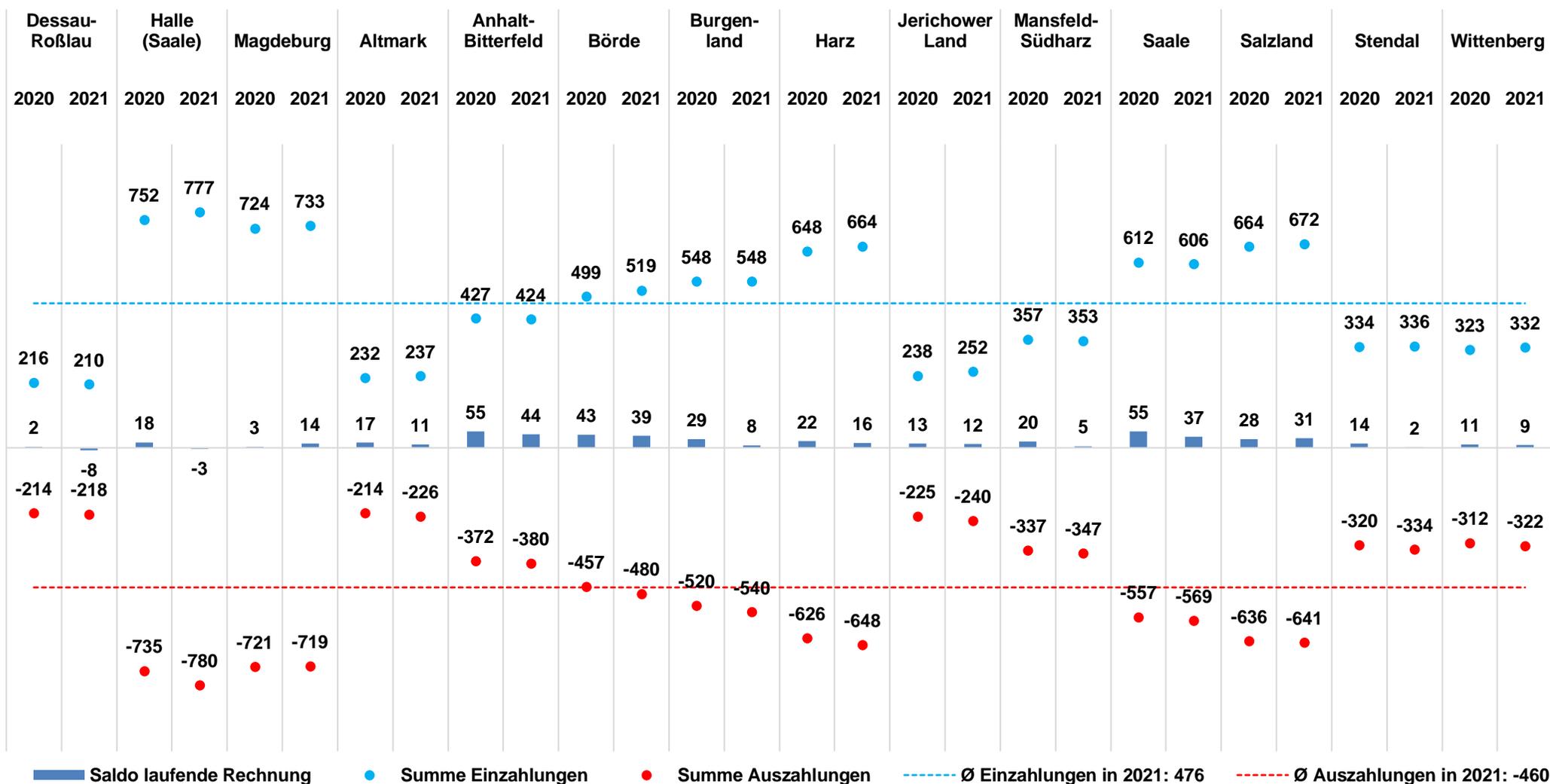
Eine weitere Bereinigung dieser Ergebnisse, z. B. im Hinblick auf die für das Umland von den kreisfreien Städten wahrzunehmenden oberzentralen Aufgaben¹¹ oder die Wahrnehmung von Aufgaben nach dem SGB II als Optionskommune¹², nehmen wir an dieser Stelle nicht vor. Den für diese Aufgaben zur Verfügung stehenden zusätzlichen Einzahlungen stehen auch zusätzliche Auszahlungen gegenüber.

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.

¹¹ Zum Beispiel sind alle drei kreisfreien Städte Träger von Theatern. Die Theaterverträge hat das Land jeweils mit der Stadt abgeschlossen.

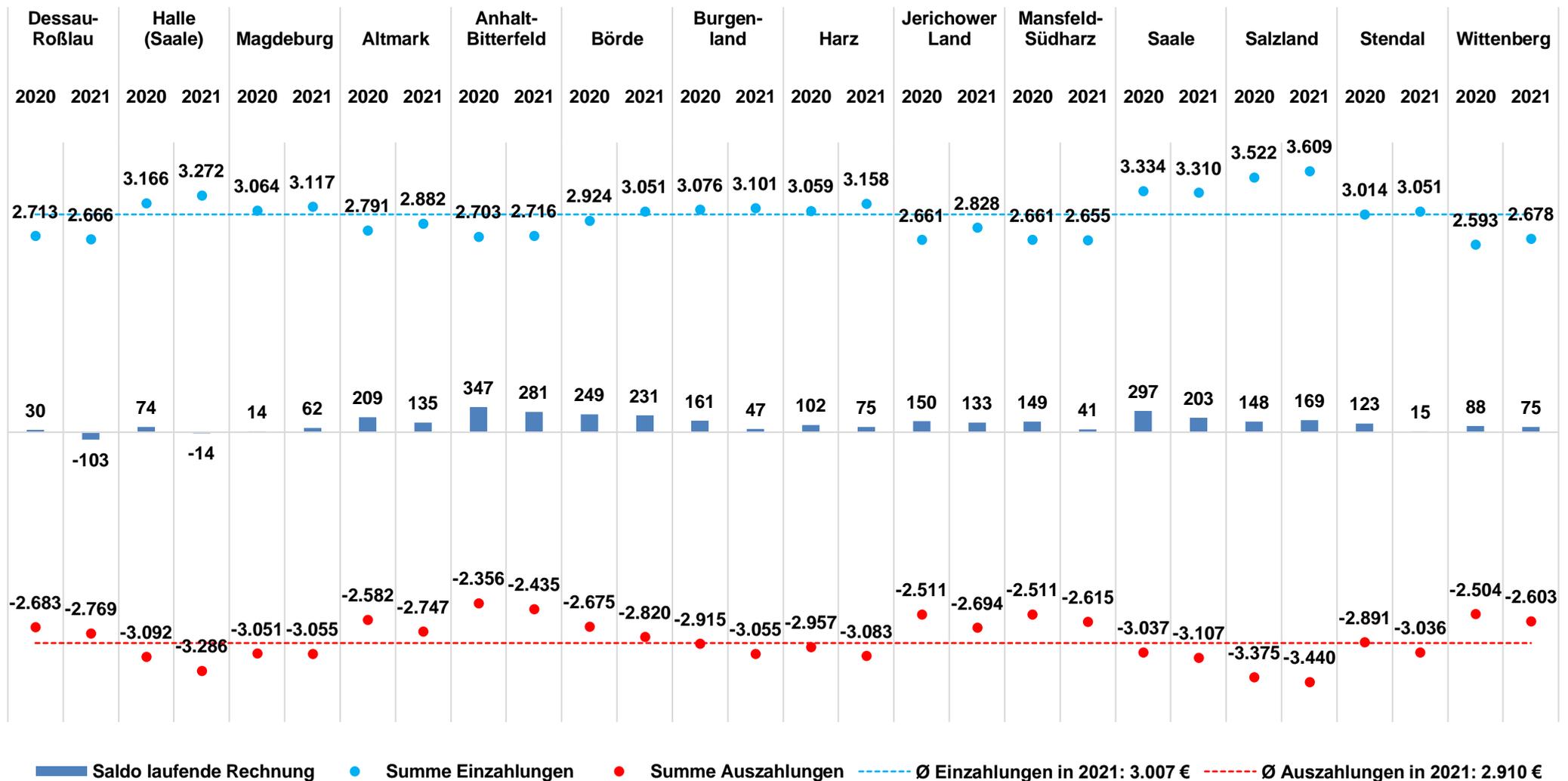
¹² Im Land Sachsen-Anhalt nehmen die sechs Landkreise Altmarkkreis Salzwedel, Landkreis Anhalt-Bitterfeld, Burgenlandkreis, Landkreis Harz, Saalekreis und Salzlandkreis die Aufgaben als zugelassener kommunaler Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende wahr. Die hierfür zur Verfügung stehenden Mittel erhöhen die je Einwohner erhaltenen Einzahlungen und Auszahlungen.

Abbildung 6: Saldo laufende Rechnung nach Aufgaben-Regionen in 2020 und 2021 in Mio. €



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 7: Saldo laufende Rechnung nach Aufgaben-Regionen je Einwohner in 2020 und 2021



Quelle: eigene Darstellung

11 der 14 Aufgaben-Regionen konnten im Jahr 2021 mehr Einnahmen erzielen. Diese führten jedoch nur in Magdeburg und im Salzland zu einem höheren Überschuss. Insgesamt konnten alle Aufgaben-Regionen mit Ausnahme von Dessau-Roßlau und Halle (Saale) die Auszahlungen der laufenden Rechnung durch Einzahlungen decken, wenn auch mit geringeren Überschüssen.

Das beste Ergebnis erzielte nach dieser Darstellung erneut die Region Anhalt-Bitterfeld mit einem Überschuss von 281 € je Einwohner (nach 347 € je Einwohner 2020), gefolgt von der Region Börde mit 231 € je Einwohner. Die Einzahlungen in der Region Anhalt-Bitterfeld lagen dabei mit 2.716 € je Einwohner deutlich unter dem Durchschnitt aller Regionen (3.007 € je Einwohner). Das gute Ergebnis erzielte die Region, weil die Auszahlungen mit 2.435 € je Einwohner die geringsten aller Regionen waren.

Dessau-Roßlau musste erneut einen Einbruch der Einzahlungen (-47 € je Einwohner) hinnehmen. Die Gewerbesteuererinnahmen (netto) stiegen zwar um fast 5,5 Mio. € im Vergleich zum Jahr 2020 an. Sie blieben damit aber um 24,5 Mio. € hinter den Gewerbesteuererinnahmen des Jahres 2019 zurück.

Halle (Saale) erzielte im Jahr 2021 Einzahlungen i. H. v. 3.272 € je Einwohner. Das war mit 106 € je Einwohner der dritthöchste Wert im Land. Allerdings gab die Stadt mit 3.286 € je Einwohner auch 14 € je Einwohner mehr aus, als an Einzahlungen zur Verfügung standen.

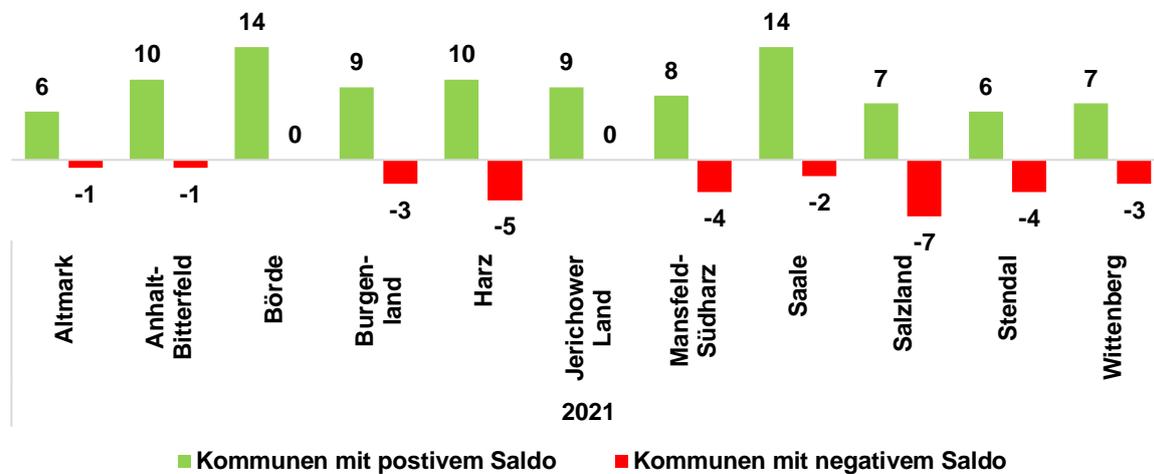
Drei Regionen erzielten mit weniger als 2.700 € je Einwohner weit unterdurchschnittliche Einzahlungen. Dabei handelt es sich um die Regionen Mansfeld-Südharz, Dessau-Roßlau und Wittenberg. Trotz dieser Finanzschwäche schafften es Mansfeld-Südharz und Wittenberg, im Saldo Überschüsse auszuweisen.

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 Kommunen¹³ in der jeweiligen kreislichen Aufgaben-Region das Jahr 2021 mit positivem oder negativem Saldo abschlossen. Die folgende Abbildung gibt hierzu einen Überblick.

¹³ 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 2021



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Wie die Darstellung zeigt, konnten 30 der betrachteten Kommunen (im Vorjahr 25) die laufende Rechnung nicht ausgleichen. 100 Kommunen erzielten hingegen einen positiven Saldo. Besondere Schwierigkeiten bestanden erneut in der Aufgaben-Region Salzland, in der 7 von 14 Kommunen (50 %) keinen Ausgleich erzielten. In den Aufgaben-Regionen Börde und Jerichower Land hatten alle Kommunen positive Salden, in den Aufgaben-Regionen Altmark und Anhalt-Bitterfeld war jeweils nur eine Kommune mit negativem Saldo zu verzeichnen.

Insgesamt schlossen 71 Kommunen das Jahr 2021 im Vergleich zum Jahr 2020 mit einem besseren Saldo ab.

Die Darstellung zeigt somit, dass es grundsätzlich möglich ist, durch wirtschaftliche Aufgabenerfüllung mit der gegebenen Finanzausstattung Überschüsse zu erzielen.

2.2.3 Fazit laufende Rechnung

Der Überschuss aus den laufenden Verwaltungstätigkeiten der kommunalen Familie sank trotz der Rekordeinnahmen im Jahr 2021 um 111 Mio. € auf nur noch 218 Mio. €. Dies war der niedrigste Wert im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2021.

Das Mehr an Einnahmen war nicht auf einige wenige Kommunen begrenzt. Alle Gebietskörperschaftsgruppen (kreisfreie Städte, Landkreise und kreisangehörige Gemeinden) konnten Mehreinnahmen verbuchen. Bei den Aufgabenregionen konnten 11 von 14 Regionen Mehreinnahmen erzielen.

Den Mehreinnahmen standen jedoch auch Mehrausgaben gegenüber.

So konnten bei der Betrachtung des Saldos der laufenden Rechnung nur zwei Aufgaben-Regionen ihre Überschüsse ausbauen (Magdeburg und Salzland) während zwei weitere Aufgaben-Regionen [Dessau-Roßlau und Halle (Saale)] sogar negativ abschnitten.

Die Ausgaben der laufenden Verwaltung je Einwohner stiegen trotz abnehmender Bevölkerung weiter an. Somit spiegelt sich die demografische Entwicklung unseres Landes nicht in den Verwaltungsstrukturen wider. Anpassungen werden zukünftig unumgänglich werden.

Insgesamt verbuchten nur 100 der 130 Kommunen (bis zur Ebene der Verbandsgemeinde) Überschüsse aus den laufenden Verwaltungstätigkeiten. Die Kommunen nutzten noch nicht alle Potenziale zur Steigerung ihrer eigenen Einnahmen (z. B. durch erhöhte Hebesätze für die Grund- und Gewerbesteuer). Auch dies wäre ein Gebot der interkommunalen Solidarität. Zusammenfassend ist zu konstatieren, dass sich im Bereich der laufenden Verwaltungstätigkeiten der positive Trend der vergangenen Jahre im Jahr 2021 deutlich abschwächte.

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. Dies wäre eine Missachtung des Prinzips der intergenerativen Gerechtigkeit.¹⁴

Die Kapitalrechnung bildet die Einzahlungen und die Auszahlungen für Investitionen der Kommunen in der Kassenstatistik ab. Nicht abgebildet werden in der Kapitalrechnung der Kommunen Auszahlungen für Infrastrukturmaßnahmen, die auf kommunale Unternehmen¹⁵ und andere Auslagerungen übertragen wurden.

Außerdem gibt die Kapitalrechnung nur Informationen über die Höhe der getätigten Auszahlungen. Aussagen zur notwendigen Investitionsquote, z. B. zur Aufrechterhaltung des Infrastrukturvermögens der Kommunen in Sachsen-Anhalt, lassen sich daraus nicht ableiten.

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 aufgrund der Haushaltslage nur

¹⁴ Das Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit bedeutet, dass eine Generation nur das Vermögen verbrauchen soll, das sie auch erwirtschaftet. Die Umsetzung erfolgt durch die periodengerechte Abgrenzung und Zuordnung von Erträgen sowie Aufwand, durch die vollständige Abbildung des Ressourcenaufkommens und -verbrauchs und den Ausgleich zwischen den jeweiligen beiden Seiten.

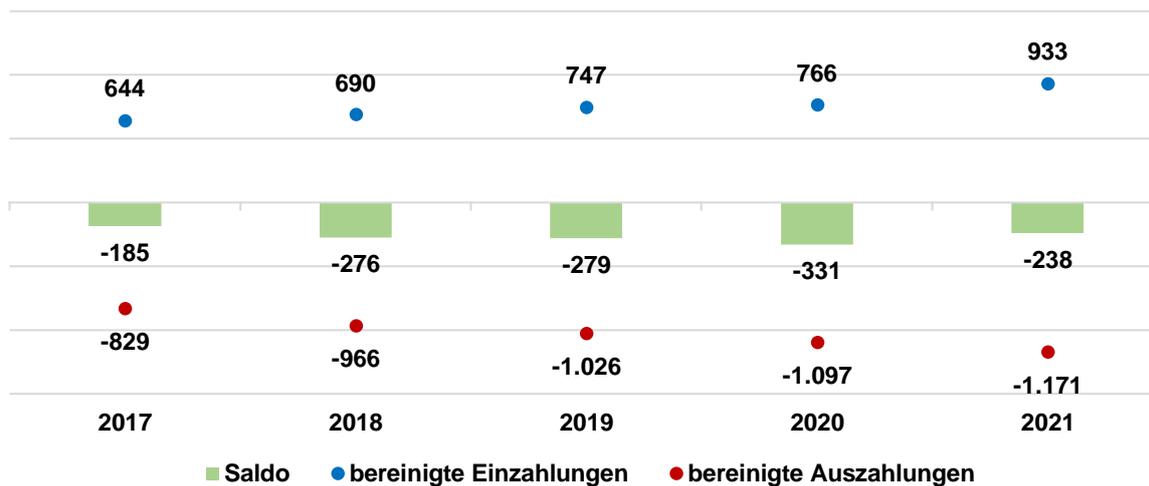
¹⁵ Aufgrund eines teilweise sehr hohen Auslagerungsgrades von Aufgaben auf Stellen außerhalb des Haushaltes, insbesondere Unternehmen, wird auch in der Kapitalrechnung kein vollständiges Bild von der Investitionstätigkeit der gesamten kommunalen Ebene gezeichnet.

dann, wenn Geld zur Verfügung steht oder eine Investition tatsächlich nicht mehr aufgeschoben werden kann. Zusätzlich beeinflussen Förderprogramme sehr stark kommunale Entscheidungen dahingehend, in welchen Bereichen verstärkt Investitionen durchgeführt werden.

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.

Im Betrachtungszeitraum weist die Kassenstatistik das in der folgenden Abbildung 9 dargestellte Ergebnis für die Kapitalrechnung der Kommunen in Sachsen-Anhalt auf.

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



Quelle: eigene Darstellung

Die Einzahlungen im Betrachtungszeitraum stiegen deutlich um insgesamt 289 Mio. € auf 933 Mio. € im Jahr 2021. Gleichzeitig konnte im Jahr 2021 mit einem Anstieg um 167 Mio. € zum Vorjahr die höchste Einnahmenmehrung im Berichtszeitraum verzeichnet werden.

Dabei war die Investitionstätigkeit der Kommunen sehr stark von Investitionszuweisungen und zweckgebundenen Zuwendungen des Landes abhängig. Insgesamt machten die Zuweisungen und Zuwendungen des Landes für kommunale Investitionen im Jahr 2021 deutlich mehr als 50 % der zur Verfügung stehenden kommunalen Einzahlungen der Kapitalrechnung aus. Bei den Gemeinden lag diese Quote bei 53 %, bei den Landkreisen bei 60 % und bei den kreisfreien Städten bei 52 %.

Die Auszahlungen für Vermögensveränderungen (Investitionen und Tilgung von Krediten) stiegen im Betrachtungszeitraum um 342 Mio. € und somit um ca. 41 % an. Die zusätzlichen Förderprogramme (u. a. Kommunalpauschale)¹⁶ machten sich hier ein- und auszahlungsseitig bemerkbar. Bei den Auszahlungen spielten auch noch die erhöhten Tilgungsleistungen im Kontext des STARK II-Programms¹⁷ eine Rolle.

Trotz des Anstiegs wurde wie schon im Vorjahr ein hoher Betrag der zur Verfügung stehenden Fördermittel im Jahr 2021 nicht abgerufen.¹⁸ So standen den Kommunen z. B. im Rahmen des Förderprogramms „Digitalpakt Schule“ 35 Mio. € zur Verfügung. An die Kommunen ausgezahlt wurden im Jahr 2021 nur 6,3 Mio. €.¹⁹

Im Jahr 2021 gaben die Kommunen insgesamt 1.171 Mio. € für Investitionen und/oder die Tilgung von Krediten aus. Gemessen an den Gesamtausgaben war das wie im Vorjahr ein Anteil von ca. 16 %. Einen Anhaltspunkt, ob die Auszahlungen der Kapitalrechnung im Verhältnis zu den Gesamtausgaben eher hoch oder niedrig sind, bietet ein Vergleich mit den Daten der Kassenstatistik der anderen Flächenländer.²⁰ Die Anteile lagen im Jahr 2021 zwischen 8,5 % im Saarland und 23,5 % im Freistaat Bayern. In sieben Ländern investierten die Kommunen im Jahr 2021 im Verhältnis weniger als in Sachsen-Anhalt. Damit lagen die Kommunen in unserem Land mit ihren Investitionen im Mittelfeld.

Die Salden der investitionsbedingten Ein- und Auszahlungen der Kommunen waren im Betrachtungszeitraum negativ und schwankten in einer Bandbreite von -185 Mio. € im Jahr 2017 und -331 Mio. € im Jahr 2020. Im Jahr 2021 konnte das Defizit im Vergleich zum Vorjahr um 93 Mio. € verringert werden. Zur Deckung dieses negativen Saldos standen die Überschüsse der laufenden Rechnung, Rücklagen und neue Kredite²¹ zur Verfügung.

¹⁶ In den Haushaltsjahren 2020 und 2021 erhielten die Kommunen zusätzlich zur Investitionspauschale nach dem Finanzausgleichsgesetz jeweils 80 Mio. € als Kommunalpauschale. Damit standen den Kommunen in beiden Jahren jeweils 205 Mio. € pauschal für Investitionen zur Verfügung. Diese konnten auch als Eigenmittel für andere Förderprogramme eingesetzt werden. Im Jahr 2019 wurden pauschal 145 Mio. € zur Verfügung gestellt.

¹⁷ 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.

¹⁸ Eine genaue Bezifferung des Betrags nehmen wir aufgrund der Vielzahl an Einzeltiteln, die den Kommunen aus Förderprogrammen zur Verfügung stehen, aus Wirtschaftlichkeitsgründen nicht vor.

¹⁹ Vgl. Titelübersicht Abschluss 2021 vom 30. März 2022.

²⁰ Statistisches Bundesamt (Destatis): Finanzen und Steuern. Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts. 1. - 4. Vierteljahr 2021. Die in diesem Bericht verwendeten Daten weichen von den Statistischen Berichten im Land Sachsen-Anhalt leicht ab. Sie können gleichwohl zum Vergleich herangezogen werden.

²¹ 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.

2.3.1 Kapitalrechnung nach Gebietskörperschaftsgruppen

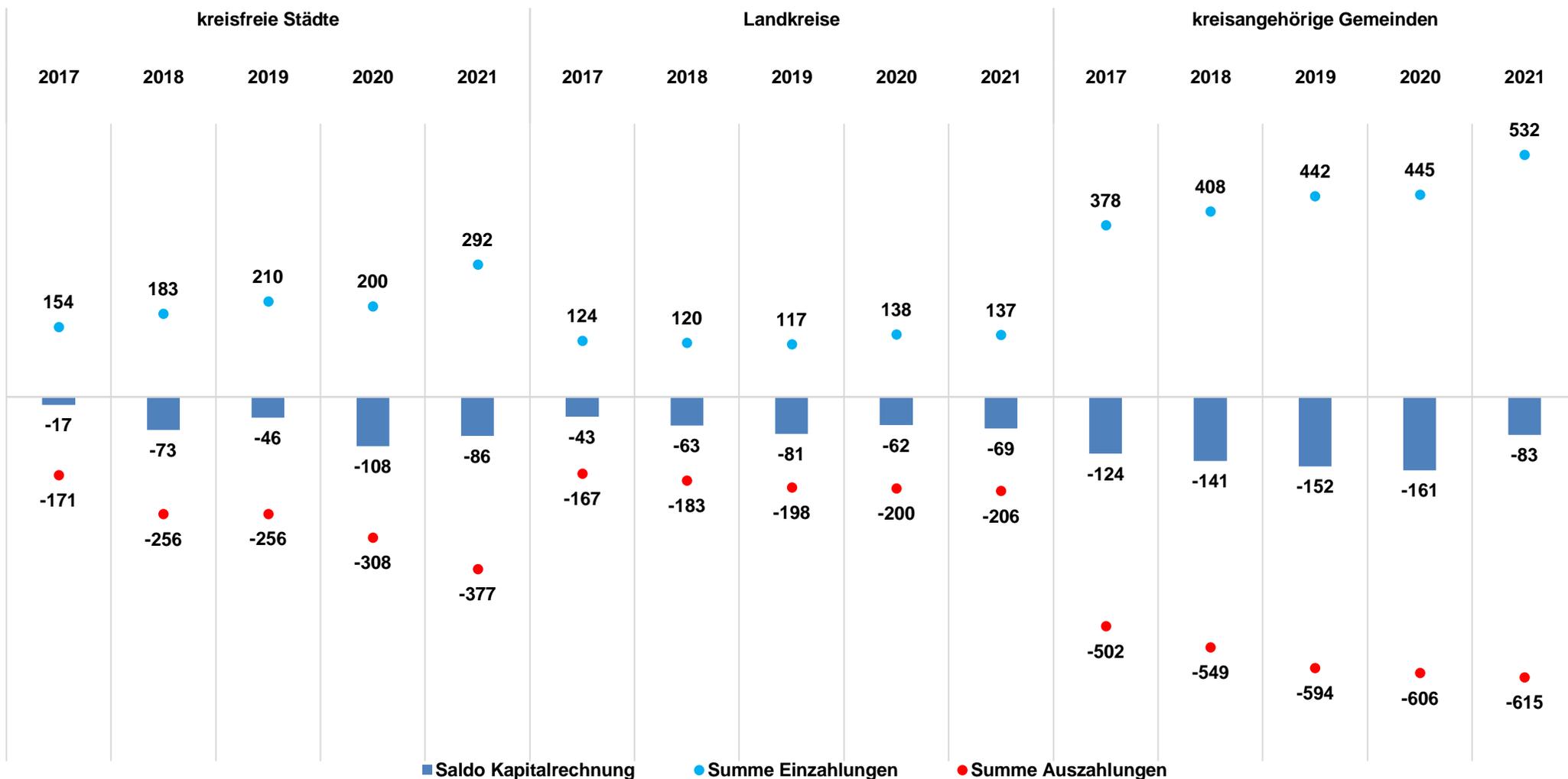
Wie bereits dargestellt, bildet die Kapitalrechnung die Finanzmittel ab, die vermögenswirksam werden.

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, Sportanlagen, Kinder- und Kultureinrichtungen ist zur Verfügung zu stellen. Auch die Ausstattung der Verwaltung mit Technik bindet investive Mittel. Dieses unterschiedliche Aufgabenspektrum²² spiegelt sich auch in der Summe der Auszahlungen der Gebietskörperschaftsgruppen und in den dafür zur Verfügung stehenden Finanzmitteln wider.

Den gruppenbezogenen Saldo zeigen die Abbildungen 10 und 11.

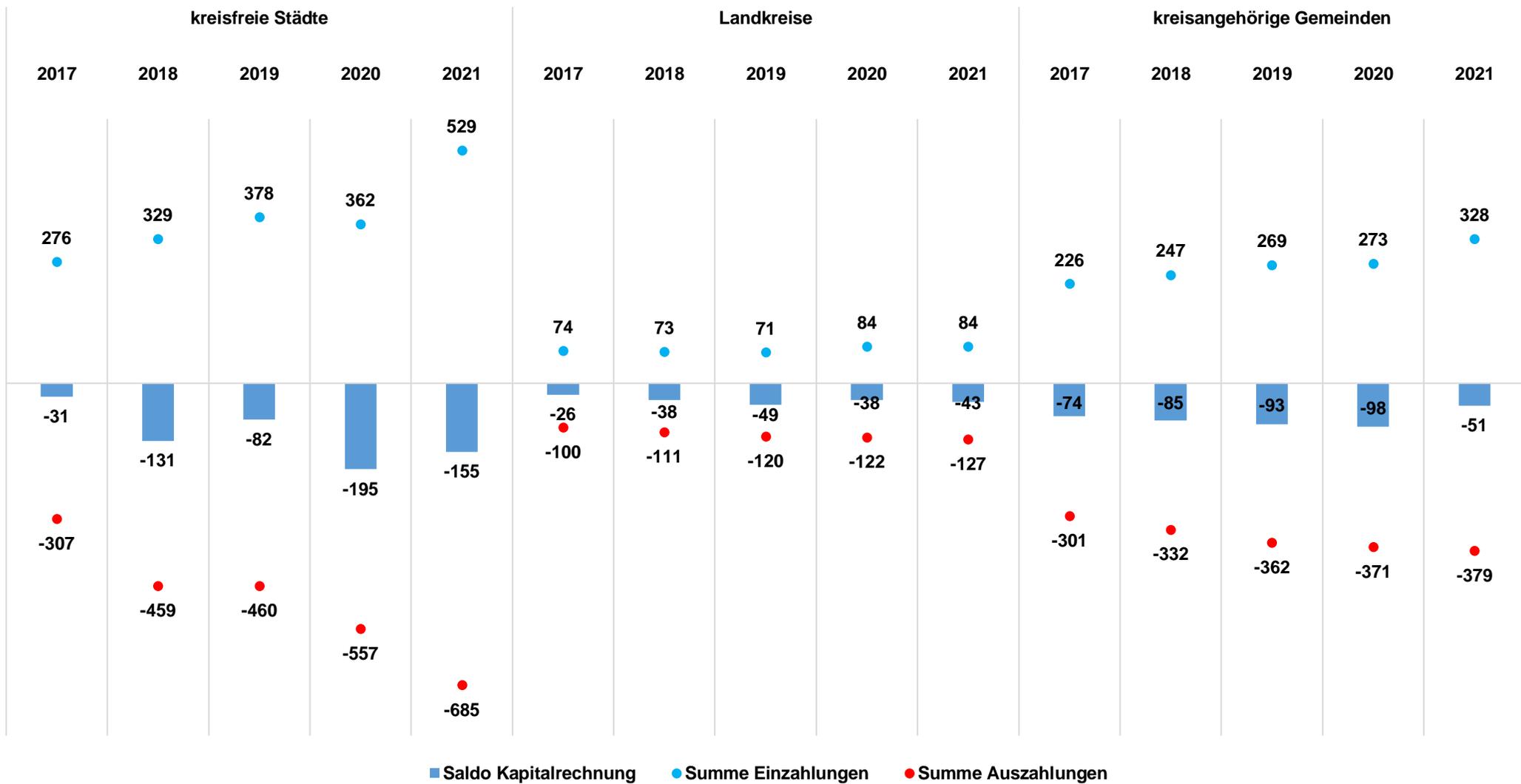
²² So sind die Gemeinden/Verbandsgemeinden für Grundschulen, die Landkreise und kreisfreien Städte für Sekundarschulen und Gymnasien die gesetzlich zuständigen Schulträger. Die drei kreisfreien Städte sind Baulastträger für die Ortsdurchfahrten der Bundesstraßen.

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

Nur die kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Gemeinden konnten Mehreinnahmen verbuchen. Trotzdem haben alle Gebietskörperschaftsgruppen, auch die Landkreise, im Betrachtungszeitraum mehr investiert. Die kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Gemeinden konnten ihre Fehlbeträge verringern.

Die kreisfreien Städte gaben im Jahr 2021 je Einwohner die meisten Mittel investiv aus. Ihnen stand auch der höchste Betrag zur Verfügung.

Aufgrund der mangelnden Vergleichbarkeit der Gebietskörperschaftsgruppen wegen der unterschiedlichen Aufgabenzuteilung lassen sich die Zahlen der Kapitalrechnung in dieser Darstellungsform nicht näher quantifizieren. In den folgenden Punkten gehen wir deswegen wieder auf die Aufgaben-Regionen ein.

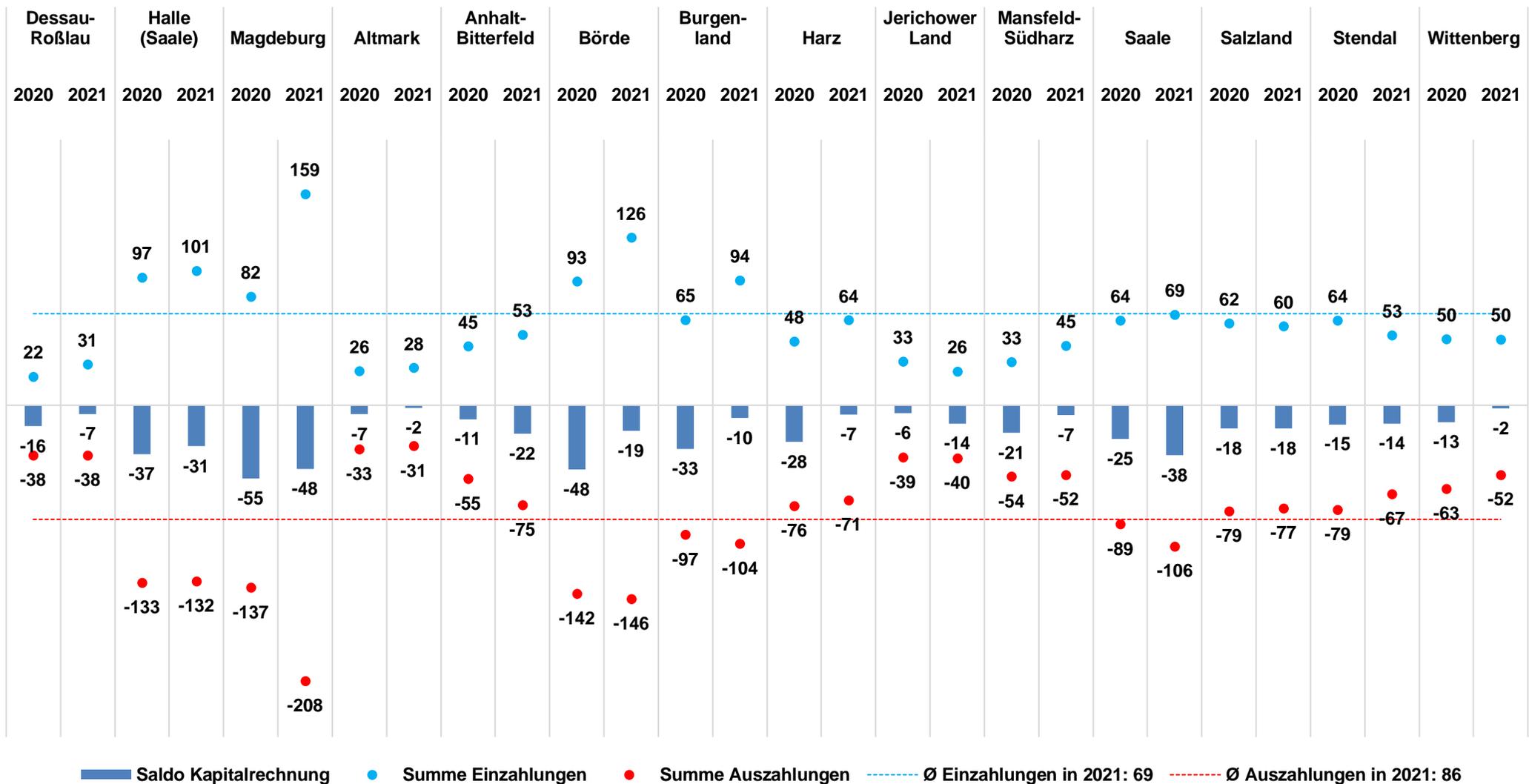
2.3.2 Kapitalrechnung nach Aufgaben-Regionen

Wie bei der laufenden Rechnung lassen sich bei der Kapitalrechnung Aufgaben-Regionen bilden.

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.

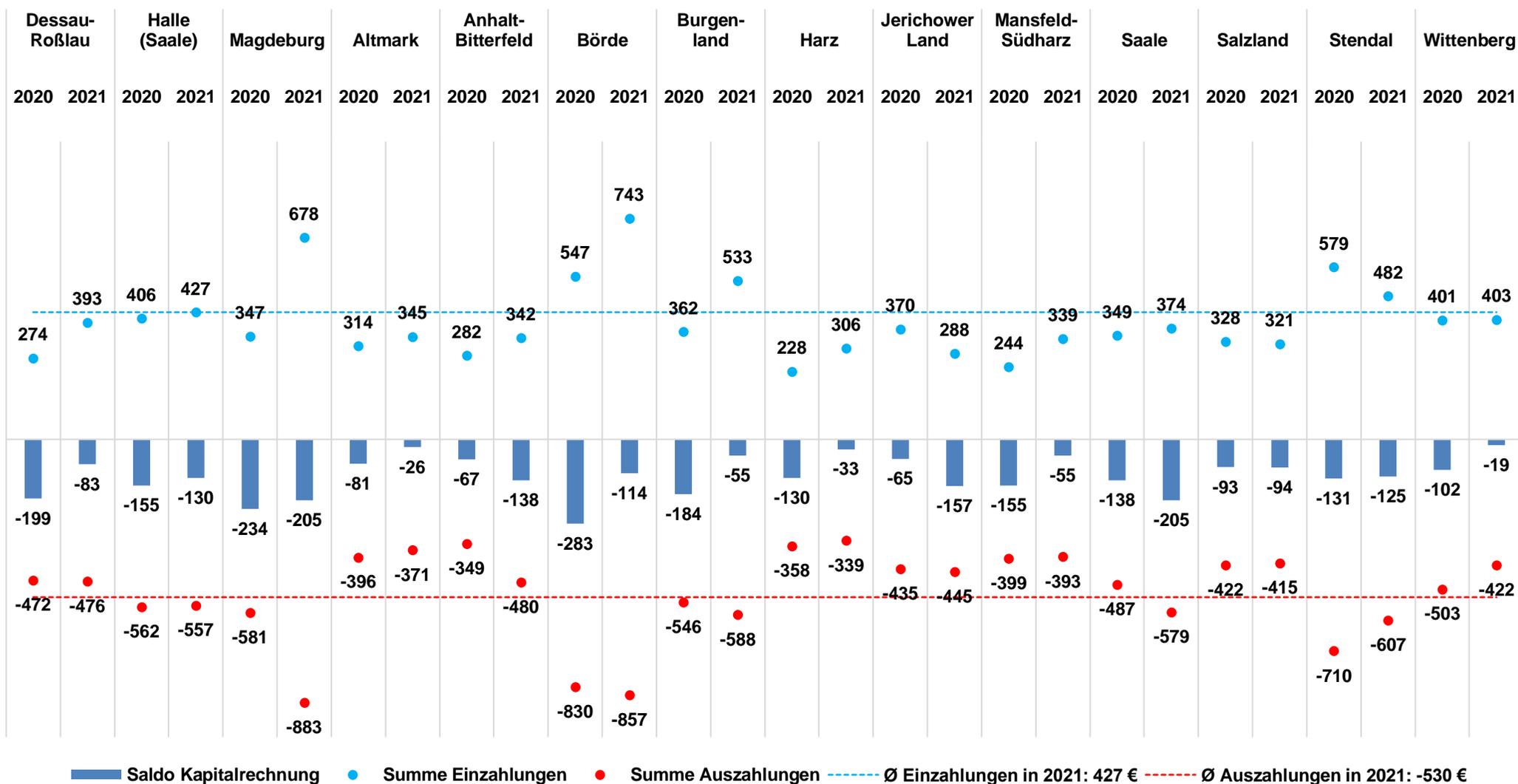
Die folgenden Abbildungen zeigen die Kapitalrechnungen der Aufgaben-Regionen für die Jahre 2020 und 2021 absolut und je Einwohner.

Abbildung 12: Saldo Kapitalrechnung nach Aufgaben-Region in 2020 und 2021 in Mio. €



Quelle: eigene Darstellung und Berechnung

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



Quelle: eigene Berechnung

Die Einzahlungen stiegen insgesamt um 289 Mio. € im Jahr 2021. Das Einnahmeplus war ungleich verteilt. 10 der 14 Aufgaben-Regionen konnten Mehreinnahmen verbuchen, drei Regionen verbuchten Mindereinnahmen. Eine Region blieb unverändert. Sieben der Aufgaben-Regionen investierten im Jahr 2021 mehr als im Jahr 2020, sieben weniger.

Ganz besonders hoch waren die Beträge in den Regionen Magdeburg und Börde, absolut und je Einwohner. Dabei machten sich offensichtlich die derzeitigen Großprojekte (Tunnel, Strombrücke, Schulneubauten) in Magdeburg besonders bemerkbar. Magdeburg investierte mit 208 fMio. € und 883 € je Einwohner deutlich den höchsten Betrag.

2.3.3 Fazit Kapitalrechnung

Auch die investitionsbedingten Ein- und Auszahlungen der Kommunen in Sachsen-Anhalt folgten einem positiven Trend, waren jedoch sehr heterogen. Im Betrachtungszeitraum stand so viel Geld wie noch nie für Investitionen zur Verfügung, durchschnittlich 756 Mio. € pro Jahr.

Da Förderprogramme sehr stark kommunale Entscheidungen dahingehend beeinflussen, in welchen Bereichen verstärkt Investitionen durchgeführt werden, kann nicht beurteilt werden, ob damit auch die Prioritäten richtig gesetzt wurden. Damit bleibt offen, ob alle dringend notwendigen Investitionen in den Kommunen durchgeführt wurden.

Grundlage für jede öffentliche Aufgabenerfüllung ist die Infrastruktur. Diese zu erhalten bzw. an den jeweiligen Bedarf anzupassen, ist eine wesentliche Aufgabe der Kommunen zur Sicherstellung einer stetigen öffentlichen Aufgabenerfüllung.

Hierzu sind die bedarfsweise erforderlichen Neu-/Ersatzinvestitionen rechtzeitig zu planen und durchzuführen. Sofern diese nicht oder nicht mehr im erforderlichen Umfang umgesetzt werden können, wird es zwangsläufig mittel- und langfristig zu einer Gefährdung der öffentlichen Aufgabenerfüllung kommen.

Auch ist eine Bewertung nicht möglich, ob durch die steigenden Ausgaben der Kapitalrechnung tatsächlich mehr Investitionsmaßnahmen durchgeführt wurden. Vielmehr können Ausgabesteigerungen auch durch Preissteigerungen verursacht sein.

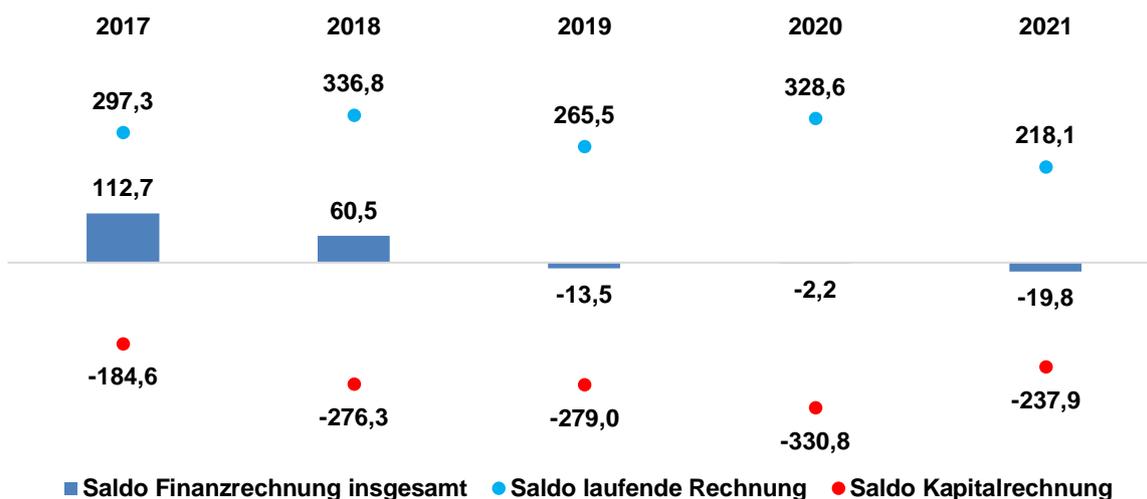
Festzustellen ist, dass den Kommunen für investive Zahlungen noch nie soviel Geld zur Verfügung stand und auch ausgegeben wurde wie im Jahr 2021. Angesichts des Betrages der nicht abgerufenen Fördermittel hätte es durchaus noch mehr sein können.

2.4 Entwicklung der kommunalen Finanzrechnung

Die Salden der laufenden Einnahmen und Ausgaben einerseits und der Kapitalrechnung andererseits fließen im Gesamtsaldo der Finanzrechnung der Kommunen zusammen.

Die Finanzrechnung zeigt damit an, ob am Ende des Jahres in der einzelnen Kommune bzw. in der kommunalen Familie ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung standen. 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 Liquiditätskredite zur Verfügung, deren Aufnahme allerdings nur kurzfristig zulässig ist.²³ Die Entwicklung des Gesamtsaldos der Finanzrechnung ist in der folgenden Abbildung dargestellt.

Abbildung 14: Saldoentwicklung der kommunalen Finanzrechnung ab 2017 in Mio. €



Quelle: eigene Darstellung

Es ist der Abbildung zu entnehmen, dass die bereinigten Einzahlungen die bereinigten Auszahlungen der Kommunen in den Jahren 2017 und 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. €²⁴ fast der Ausgleich geschafft werden. Im Jahr 2021 verneunfachte sich das Defizit des Vorjahres auf fast 20 Mio. €.

²³ § 110 KVG LSA.

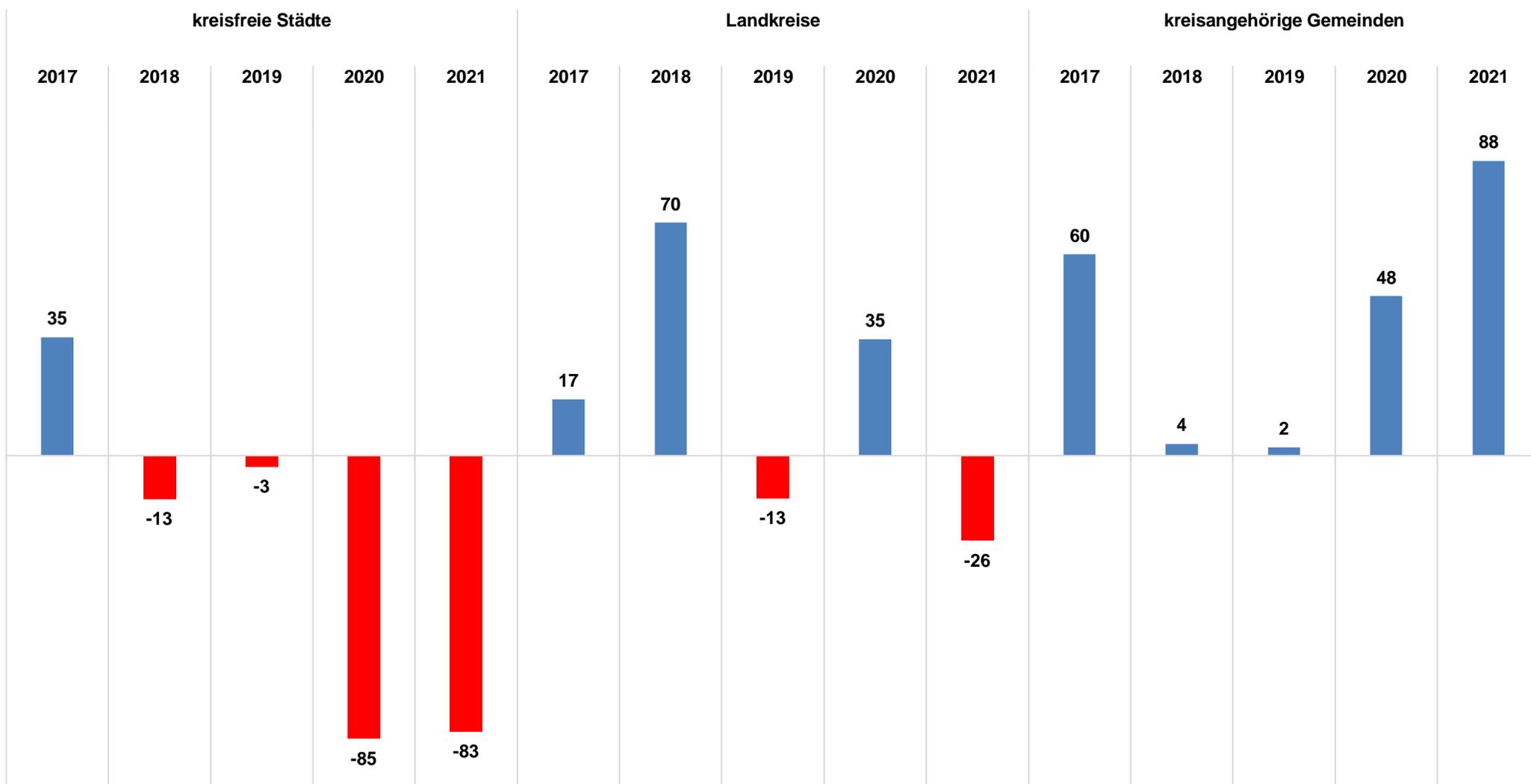
²⁴ Nach der Jahresrechnungsstatistik betrug der Saldo der Finanzrechnung zum 31. Dezember 2020 +22,6 Mio. € und war damit positiv.

Betrachtet man die Gesamtauszahlungen der kommunalen Familie von mehr als 7,1 Mrd. €, wirkt dieses Defizit (0,28 %) vergleichsweise gering.

2.4.1 Finanzrechnung nach Gebietskörperschaftsgruppen

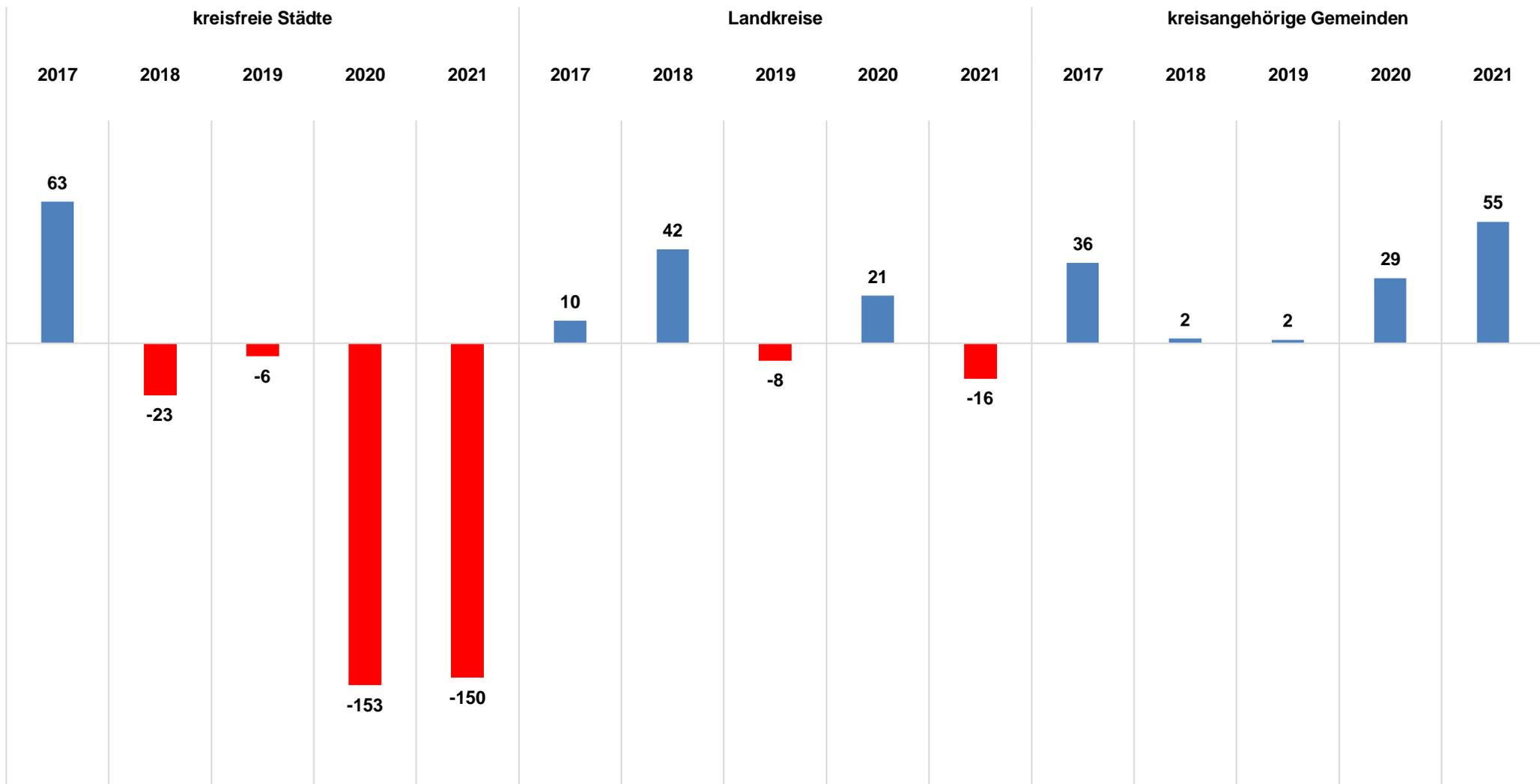
Wie bei laufender Rechnung und Kapitalrechnung sind die Salden und deren Entwicklung in der Finanzrechnung bei den einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen höchst unterschiedlich, wie die folgenden Abbildungen 15 und 16 zeigen.

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

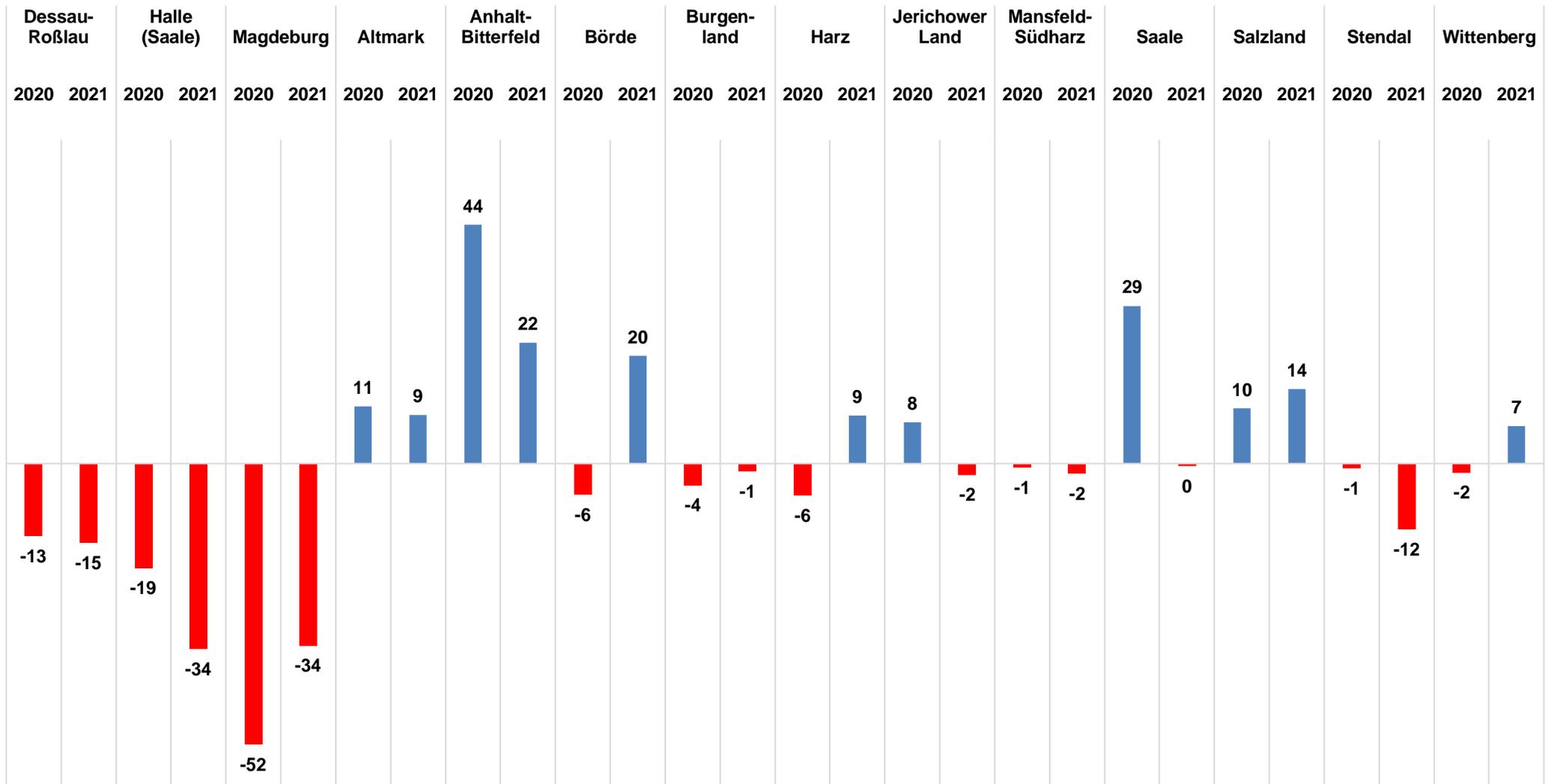
Bei der Betrachtung der Ergebnisse nach Gebietskörperschaftsgruppen sticht besonders heraus, dass das Ergebnis bei den kreisfreien Städten mit Ausnahme des Jahres 2017 durchweg negativ war. Im Jahr 2021 konnte das Defizit leicht auf -83 Mio. € reduziert werden.

Die guten Ergebnisse der kreisangehörigen Gemeinden, die im Zeitraum 2017 bis 2021 durchweg einen positiven Saldo aufzeigen konnten, führten durch die Kreisumlage auch zu einer verbesserten finanziellen Lage der Landkreise. Allerdings rutschten auch die Landkreise im Jahr 2021 wieder ins Minus.

2.4.2 Finanzrechnung nach Aufgaben-Regionen

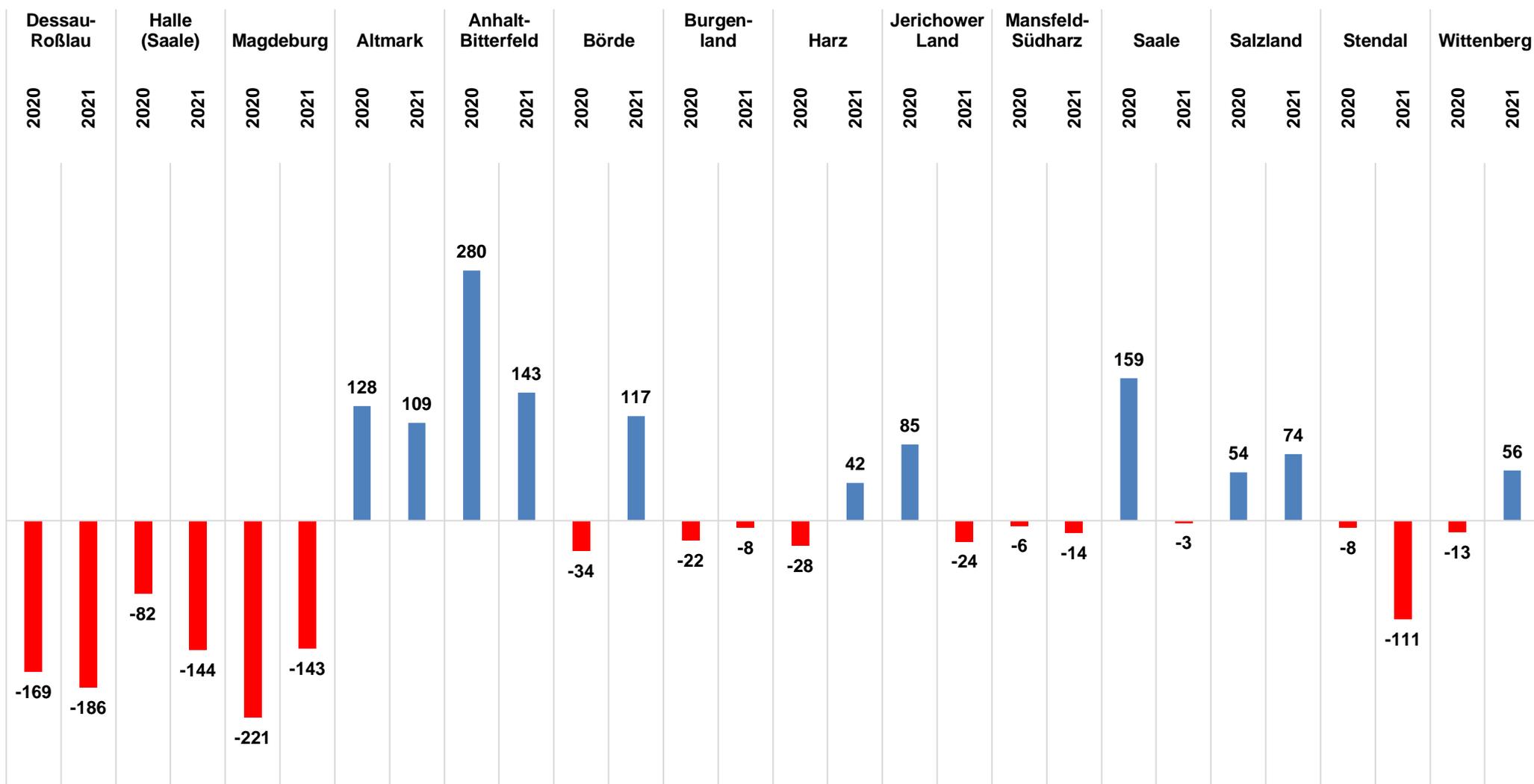
Ein differenzierteres Bild zeigt sich wieder durch die Betrachtung der Regionen nach Aufgaben in den folgenden Abbildungen 17 und 18.

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



Quelle: eigene Darstellung

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

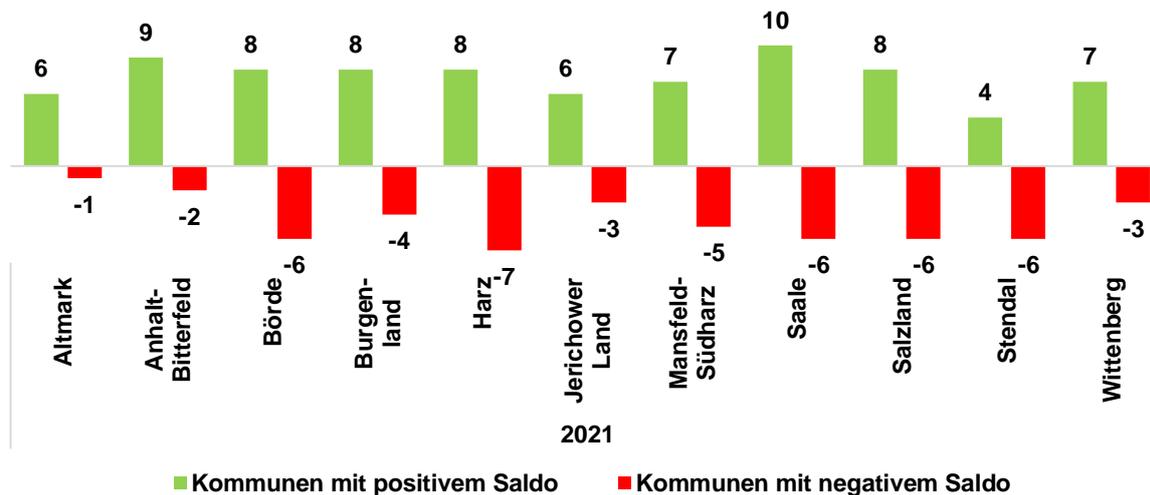


Quelle: eigene Darstellung

Sechs der 14 betrachteten Regionen konnten im Jahr 2021 ihre Finanzrechnung ausgleichen beziehungsweise Überschüsse erzielen. Ebenfalls sechs Regionen konnten ihre Ergebnisse zum Vorjahr verbessern. Der starke Rückgang des Saldos in der Region Saale (-162 € je Einwohner) und die hohen negativen Beträge in den drei kreisfreien Städten fallen besonders auf. Mit -186 € je Einwohner hatte die Stadt Dessau-Roßlau das schlechteste Ergebnis aller betrachteten Aufgaben-Regionen.

Interessant ist auch hier die Betrachtung, wie viele Kommunen in der jeweiligen kreislichen Aufgaben-Region das Jahr 2021 mit positivem oder negativem Saldo abschlossen, was folgende Abbildung 19 zeigt:

Abbildung 19: Kommunen in den kreislichen Aufgaben-Regionen mit positivem/negativem Saldo der Finanzrechnung 2021²⁵



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

In der Region Altmark war z. B. nur eine Kommune (von sieben) defizitär, in der eigentlich strukturstarke Börde waren es dagegen sechs (von 14). Insgesamt schafften immerhin 81 Kommunen (d. h. 61 %) den Ausgleich bzw. verbuchten sogar Überschüsse (nach 76 im Jahr 2020), 39 % der Kommunen (49 Kommunen im Jahr 2021 nach 57 im Jahr 2020) mussten dagegen mit Defiziten umgehen.

Das untermauert noch einmal unsere Feststellung in Abschnitt 2.2.2: Grundsätzlich war es möglich, mit der gegebenen Finanzausstattung die Ausgaben zu decken.

²⁵ Die kreisfreien Städte werden hier nicht mit betrachtet.

2.4.3 Fazit kommunale Finanzrechnung

Insgesamt war die Entwicklung der Einzahlungen der Kommunen in Sachsen-Anhalt im Betrachtungszeitraum positiv.

Die Einnahmen stiegen auf 7.115 Mio. € im Jahr 2021. Noch nie hatten die Kommunen in unserem Land mehr Geld zur Verfügung. Dies gilt sowohl für die laufende Rechnung als auch für die Kapitalrechnung. Trotz der Steigerung der Einzahlungen um 231 Mio. € entstand ein Defizit. Dieses wirkt mit 19,8 Mio. € in Anbetracht der Gesamtausgaben von 7.135 Mio. € als gering. Die Entwicklung bietet aber aufgrund der hohen Ausgaben pro Einwohner und der Steigerung dieses Betrages in den letzten Jahren trotz des Bevölkerungsrückgangs Grund zur Besorgnis.

Während einige Kommunen hohe Überschüsse erzielten, haben andere Kommunen hohe Defizite.

Es ist Aufgabe des Landesgesetzgebers, mit dem Finanzausgleichsgesetz für eine bessere 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.

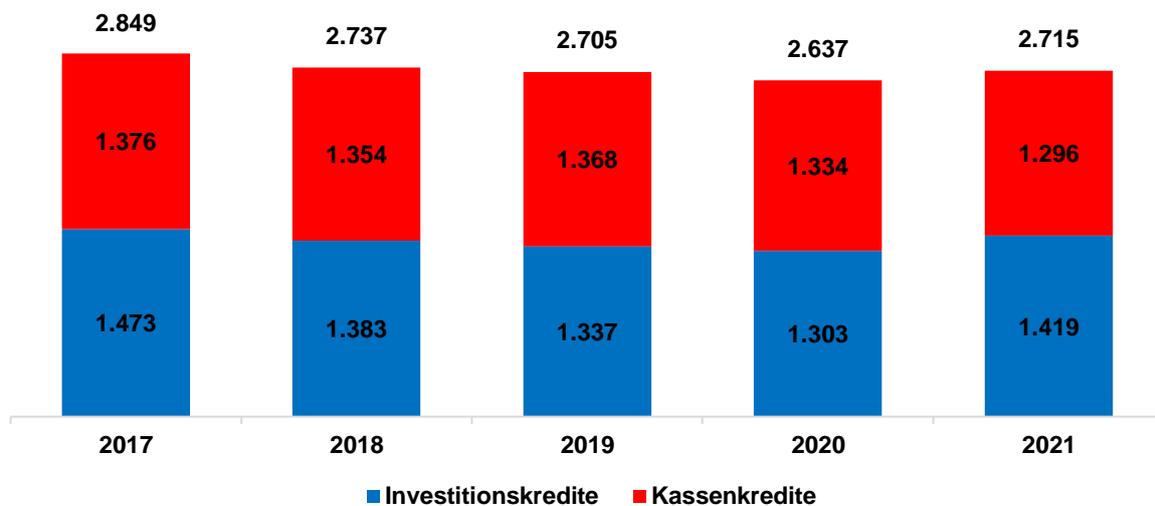
In den kommunalen Schulden stecken die zur Finanzierung von Investitionen aufgenommenen Kredite (Investitionskredite) und die zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe genutzten Liquiditätskredite²⁶, die in der öffentlichen Diskussion überwiegend als Kassenkredite bezeichnet werden. Außerdem 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.

²⁶ § 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.

Zum 31. Dezember 2021 betrug der Schuldenstand der kommunalen Kernhaushalte in Sachsen-Anhalt insgesamt rund 2,7 Mrd. €. Das waren 78 Mio. € (3 %) mehr als im Vorjahr. Die Verschuldung lag im Vergleich zum Jahr 2017 zwar noch immer um 134 Mio. € (5 %) niedriger. Der Anstieg bei den Investitionskrediten um 116 Mio. € (fast 9 %) war jedoch erheblich.

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der kommunalen Verschuldung im Land Sachsen-Anhalt:

Abbildung 20: Entwicklung der Kommunalverschuldung in Mio. €



Quelle: eigene Darstellung

Aus der Abbildung wird deutlich, dass im Betrachtungszeitraum bis zum vergangenen Jahr die Gesamtverschuldung der Kommunen in Sachsen-Anhalt sukzessive gesunken ist. Im Jahr 2021 ist sie durch eine höhere Inanspruchnahme von Investitionskrediten wieder angestiegen. Die kurzfristige Verschuldung (Kassenkredite) konnte verringert werden, verharrt aber nach wie vor auf einem hohen Stand. Dieser hohe Stand macht Kommunen für Zinsrisiken anfällig.²⁷ 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 zwar zur Überbrückung vorübergehender Zahlungsschwierigkeiten verwendet werden, jedoch nicht zur dauernden Finanzierung von Ausgaben.²⁸

²⁷ 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 1,296 Mrd. € 12,96 Mio. € höhere Zinsaufwendungen pro Jahr bedeuten.

²⁸ § 110 KVG LSA.

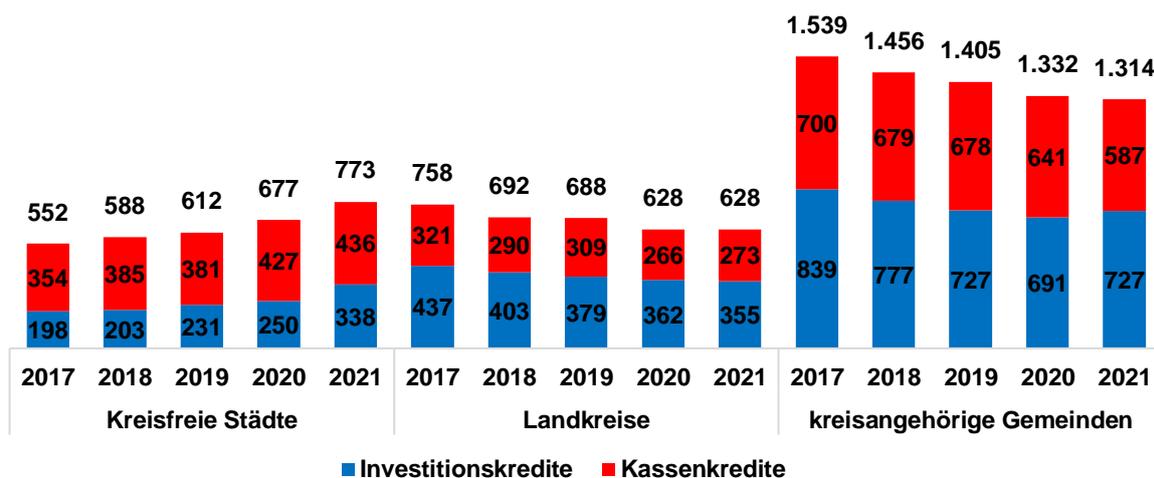
Nach unserer Einschätzung sind strukturelle Haushaltsdefizite der maßgebliche Grund für die hohen Kassenkredite in Sachsen-Anhalt. Dies haben wir bereits an anderen Stellen mehrfach ausführlich dargestellt.²⁹

Nicht mit abgebildet sind die aus den Kommunalhaushalten ausgelagerten Schulden, z. B. in Unternehmen der Kommunen. Diese betragen zum 31. Dezember 2019 fast 7 Mrd. €. ³⁰

3.1 Verschuldung nach Gebietskörperschaftsgruppen

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

Bei den kreisfreien Städten war ein weiterer Anstieg der Schulden um 96 Mio. € gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen. Dabei stiegen sowohl die Investitions- als auch die Kassenkredite. Die kreisangehörigen Gemeinden konnten ihre Schulden in diesem Zeitraum erneut reduzieren. Während die Liquiditätskredite um 54 Mio. € zurückgeführt werden konnten, stiegen

²⁹ Dies erfolgte z. B. im Jahresbericht 2016, Teil 2 und Jahresbericht 2020, Teil 3.

³⁰ Zum 1. Januar 2021 gab es in unserem Land 403 kommunale „sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen“ (FEU). Über die wirtschaftliche Lage dieser ausgegliederten Einrichtungen liegen keine zusammengefassten Berichte vor. Verfügbar sind die Schuldenstände. Allein die Unternehmen in der Rechtsform einer GmbH mit kommunaler Beteiligung hatten Verbindlichkeiten i. H. v. 5.124 Mio. €.

Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), 2022 | Stand: 16. Juni 2022/11:43:42

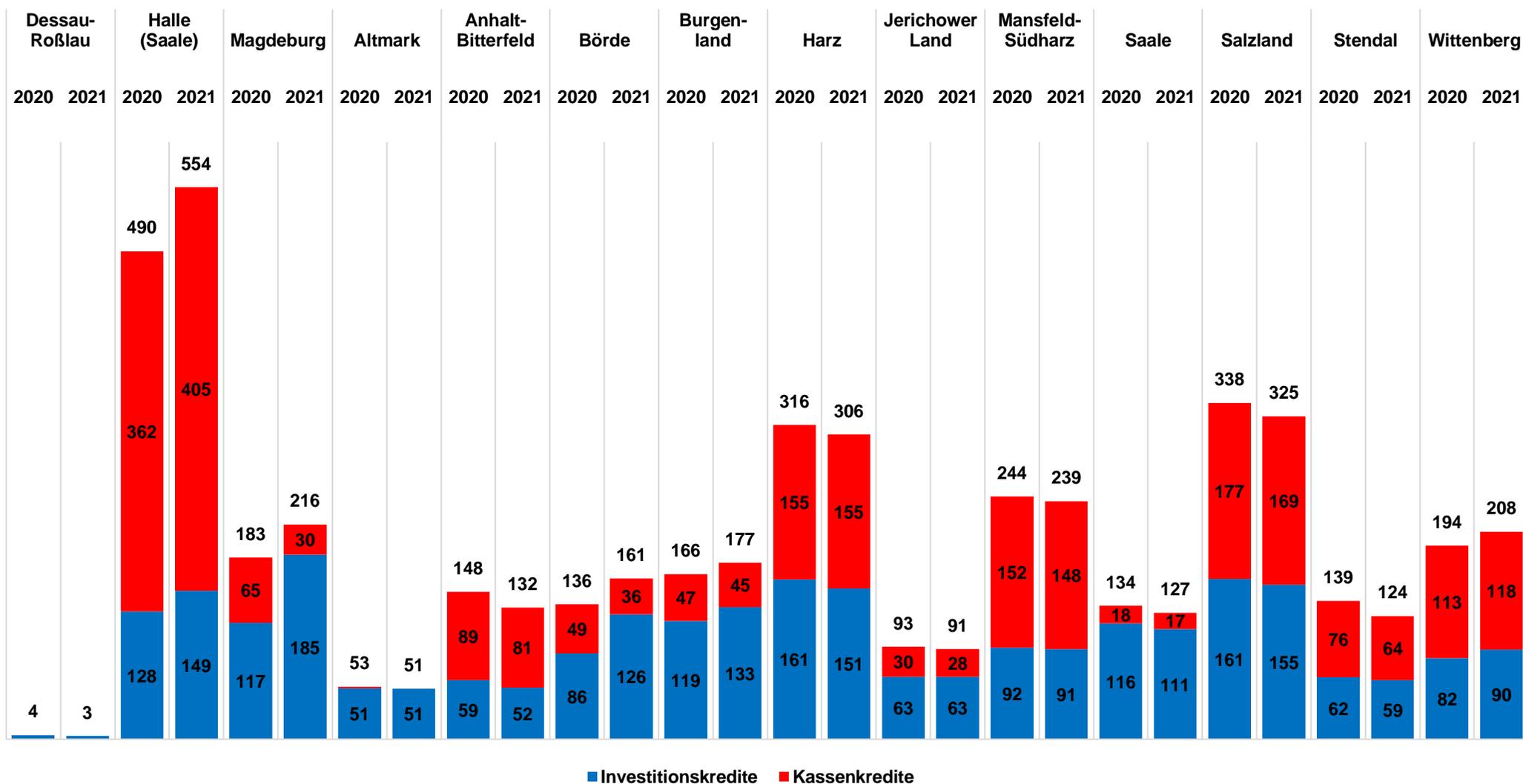
die Investitionskredite um 36 Mio. € an. Bei den Landkreisen verharrte die Gesamtverschuldung auf gleichem Niveau.

3.2 Verschuldung nach Aufgaben-Regionen

Analog der Vorgehensweise bei den Darstellungen der Ein- und Auszahlungen kann auch bei der kommunalen Verschuldung in unserem Land 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. €

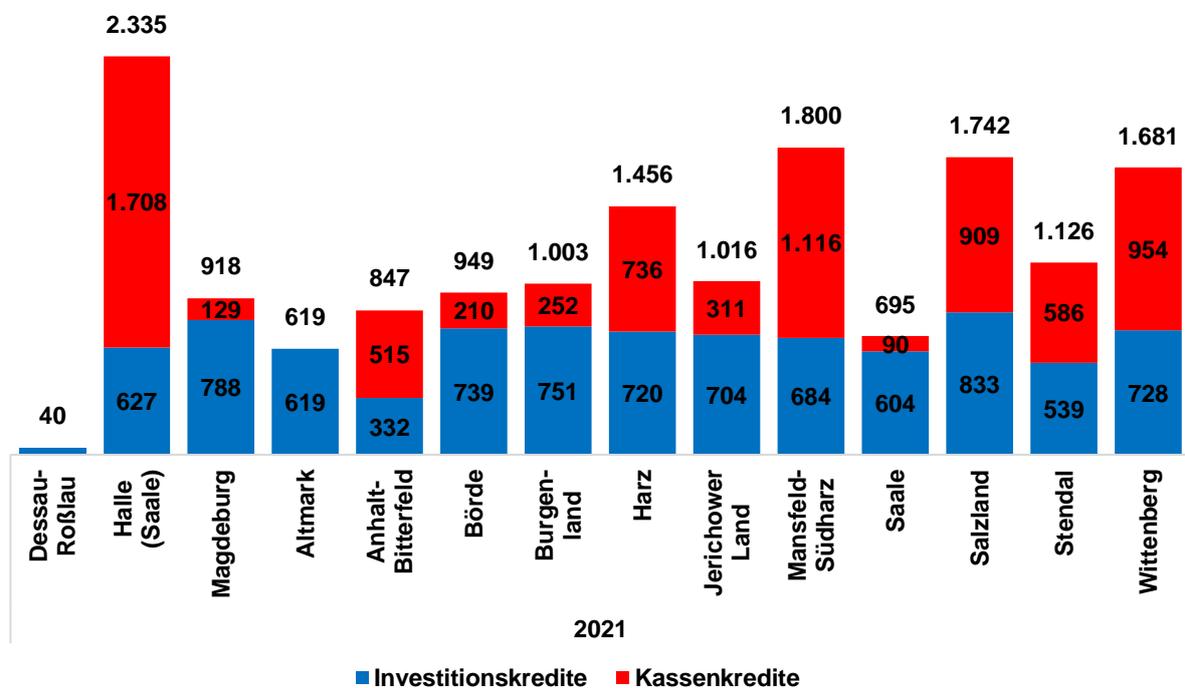


Quelle: eigene Darstellung

Halle (Saale) hat mit 554 Mio. € die höchste Gesamtverschuldung der Kommunen in Sachsen-Anhalt. Diese stieg im Vergleich zum Vorjahr um 64 Mio. € an. Bei der isolierten Betrachtung der Kassenkredite hat gleichfalls Halle (Saale) den höchsten Bestand von 405 Mio. €. Das entspricht inzwischen fast einem Drittel der gesamten kommunalen Kassenkredite in Sachsen-Anhalt. Bemerkenswert ist, dass in fast allen Aufgaben-Regionen der Betrag der Kassenkredite reduziert werden konnte.

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

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



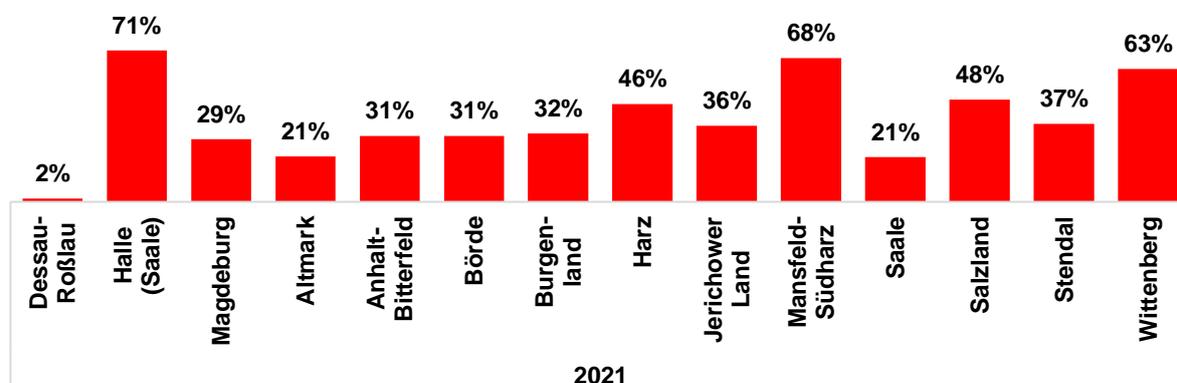
Quelle: eigene Darstellung

Halle (Saale) ist mit 2.335 € Schulden je Einwohner (Vorjahr 2.067 €) Schlusslicht. Die Regionen Mansfeld-Südharz mit 1.800 € je Einwohner (Vorjahr 1.818 €) und Salzland mit 1.742 € je Einwohner (Vorjahr 1.797 €) folgen. Während in Halle (Saale) neben den Investitionskrediten auch die Liquiditätskredite stiegen, konnten die beiden anderen Aufgaben-Regionen ihre Verschuldung insgesamt und auch jeweils bezogen auf die Investitions- und die Kassenkredite verringern.

Wir haben zusätzlich untersucht, in welchem Verhältnis die Schuldenstände der Regionen zu den Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zum 31. Dezember 2021 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 2021.

Abbildung 24: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen der Aufgabenregionen



Quelle: eigene Darstellung

Aus der Darstellung ist ersichtlich, dass nur noch drei (Vorjahr vier) der 14 Aufgaben-Regionen einen Verschuldungsgrad von über 50 % aufwiesen. Negativer Spitzenreiter ist jetzt auch hier Halle (Saale) mit einem Verschuldungsgrad von 71 % (Vorjahr 65 %), die die Aufgaben-Region Mansfeld-Südharz mit einem Verschuldungsgrad von 68 % verdrängte. Diese Entwicklung von Halle (Saale) ist besorgniserregend. Wie in Abschnitt 2.2.2 dargestellt, erzielte Halle (Saale) in der laufenden Rechnung ein Defizit. Da aus der laufenden Verwaltungstätigkeit die Tilgung der Investitions- und Kassenkredite zu erwirtschaften ist, wird Halle (Saale) die Verschuldung nicht zurückführen können.

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

3.3 Fazit kommunale Verschuldung

Der Gesamtschuldenstand ist im Jahr 2021 in drei Aufgaben-Regionen stark angestiegen. Im Vergleich der 13 Flächenländer haben die Kommunen Sachsens-Anhalts mit einem Bestand an Kassenkrediten von fast 1,3 Mrd. € den höchsten Anteil der Kassenkredite an der

Gesamtverschuldung (fast 48 %).³¹ Der Durchschnitt der Flächenländer liegt bei insgesamt 27 %. Niedrige Werte sind ein Indiz dafür, dass die Kommunen in vielen anderen Bundesländern Kassenkredite vorwiegend bestimmungsgemäß nur zur Überbrückung von kurzfristigen Liquiditätsengpässen sowie zur Zwischenfinanzierung einsetzen.

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 2021 rund 10.081 € (insgesamt ca. 22 Mrd. €).³²

Die Verschuldung in der kommunalen Familie ist sehr heterogen. Viele Aufgaben-Regionen haben Verschuldungsgrade von deutlich unter 50 %. Einzelne Aufgaben-Regionen und einige Kommunen im Land sind besonders hoch verschuldet. Zum Beispiel entfallen 1,424 Mrd. € (52 %) auf nur vier Aufgaben-Regionen – Halle (Saale), Harz, Mansfeld-Südharz, Salzland. Allein die Stadt Halle (Saale) stand Ende 2021 für 554 Mio. € (20,4 %) der kommunalen Schulden und verbuchte trotz Mehreinnahmen von 46 Mio. € einen Schuldenaufwuchs von 64 Mio. € (43 Mio. € Kassenkredite, 21 Mio. € Investitionskredite).

Der stetige Aufwuchs der Kassenkredite (fast ein Drittel der Kassenkredite im Land) signalisiert ein strukturelles Haushaltsdefizit. Ende 2021 betrug der Anteil der Kassenkredite an der Gesamtverschuldung der Stadt 73 %. Aus unserer Sicht hätte die Kommunalaufsicht hier schon längst eingreifen müssen. Die Entscheidung des EZB-Rates über die Erhöhung der Leitzinssätze vom 21. Juli 2022³³ wird Auswirkungen auf die Zinsen für die Kassenkredite in Halle (Saale) haben und damit die Haushalts- und Finanzlage noch mehr verschlechtern.

Aufgrund der kaum verbesserten Lage einiger Aufgaben-Regionen sind unsere Hinweise und Forderungen aus den Vorjahresberichten zur Lage der Kommunalfinanzen weiterhin aktuell.

Der erneute leichte Rückgang des Gesamtbetrags der kommunalen Kassenkredite ist keine Trendwende. Der auch im letzten Kommunalbericht beschriebene Rückgang der

³¹ Neben dem Spitzenwert Sachsen-Anhalts weisen auch die Kommunen in Nordrhein-Westfalen (45 %), in Rheinland-Pfalz (44 %) und im Saarland (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 Thüringen (1 %), Bayern (2 %) und Hessen (3 %) ist besonders niedrig. Im Durchschnitt aller Flächenländer liegt dieser Wert bei 27 %. (eigene Berechnung auf Basis der Statistik: „Vorläufiger Schuldenstand des öffentlichen Gesamthaushaltes – Fachserie 14 Reihe 5.2 – 4. Vierteljahr 2021, Tabelle 9: Schuldenstand der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände am 31. Dezember 2021 nach Ländern und Art der Schulden“ des Statistischen Bundesamtes).

³² Vorläufiger Schuldenstand der Länder am 31. Dezember 2021.
[https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Schulden-Finanzvermoegen/Tabellen/4Q-2021-vorlaufiger-schuldenstand-laender.html?view=main\[Print\]](https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Schulden-Finanzvermoegen/Tabellen/4Q-2021-vorlaufiger-schuldenstand-laender.html?view=main[Print])

³³ <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2022/html/ecb.mp220721~53e5bdd317.de.html>

Erwerbsbevölkerung in Sachsen-Anhalt wird die zukünftigen kommunalen Einnahmen negativ beeinflussen.³⁴ Aus unserer Sicht besteht zur Rückführung der hohen Kassenkredite einiger Kommunen keine Alternative.

Ziel des Handelns der Akteure auf kommunaler Ebene muss es sein, die kommunale Selbstverwaltung aus eigener kommunaler Kraft aufrechtzuerhalten. Dazu gehört, dass Konsolidierungsanstrengungen verstärkt werden müssen.

Zusätzlich bereitgestellte finanzielle Hilfen des Landes oder des Bundes müssen mit Konsolidierungsverpflichtungen der Kommunen verbunden werden. Die Kommunalaufsichtsbehörden müssen die Konsolidierungsanstrengungen streng überwachen.

Gesetz- und Verordnungsgeber sind gefordert, mehr Transparenz für die Haushaltsaufstellung und die Haushaltsabrechnung zu sichern. Hierzu verweisen wir auf unsere Ausführungen im Abschnitt zum NKHR. Insbesondere sollte aus Transparenzgründen und unter Steuerungsaspekten für die kommunale Vertretung die Tilgung der Kassenkredite bereits bei der Planung des Finanzhaushaltes zu berücksichtigen sein.

Gleiches gilt für die Abdeckung von Fehlbeträgen („Verlusten“) der Vorjahre.³⁵ 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.

An dieser Stelle weisen wir darauf hin, dass die Statistik zur Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte nur ein unvollständiges Bild der kommunalen Gesamtverschuldung zeichnet, da ein wesentlicher Teil der Kommunalverschuldung in den ausgelagerten Einrichtungen (insbesondere Unternehmen) liegt. Das Bild wird erst mit der Pflicht zur Aufstellung von kommunalen Gesamtabschlüssen (Konzernabschlüssen) ab dem Jahr 2023 vervollständigt.

³⁴ 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.

³⁵ Die aktuellen haushaltsrechtlichen Vorschriften verpflichten die Kommunen nicht, den Ausgleich von Fehlbeträgen aus Vorjahren (als Aufwand) und die Tilgung von Liquiditätskrediten (als Auszahlung) im Haushaltsplan zu veranschlagen. Dadurch wird in der Planung ein Bild der Haushalts- und Finanzlage der Kommune gezeichnet, das nicht den Tatsachen entspricht. Erst über ein positives Ergebnis des Ergebnishaushaltes werden Fehlbeträge (Verluste) der Vorjahre ausgeglichen. Im Finanzhaushalt muss ein Überschuss erwirtschaftet werden, um Liquiditätskredite zurückzuführen. Wie in anderen Ländern auch, sollte die KomHVO entsprechend angepasst werden. [So besteht z. B. im Freistaat Sachsen (§ 24 Abs. 4 SächsKomHVO) und in Mecklenburg-Vorpommern (§ 1 Abs. 1 Nr. 26 GemHVO-Doppik) die Pflicht, Fehlbeträge aus Vorjahren zum Ausgleich im Haushalt zu veranschlagen.] Diese Pflicht zur Veranschlagung sollte auch für Zweckverbände und Eigenbetriebe geprüft werden, die ihr Rechnungswesen in entsprechender Anwendung des HGB führen.

4 Ausblick

4.1 Prognosen für die Entwicklung des deutschen Bruttoinlandsprodukts

Die Abhängigkeit der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte von der Wirtschaftskraft wurde durch die Corona-Pandemie und den Ukraine-Krieg deutlich in Erinnerung gerufen. Dabei geht es nicht nur um die Höhe der Steuereinnahmen. Vielmehr führt die hohe Inflation zu einem Anstieg der Preise und zu einer Verzögerung bei notwendigen Investitionen. Die Folgen des demografischen Wandels und der Fachkräftemangel stellen ebenfalls große Herausforderungen dar.

Die aktuellen Prognosen für die Entwicklung des deutschen Bruttoinlandsprodukts für die Jahre 2022 und 2023 fallen sehr unterschiedlich aus. Die Entwicklung der Konjunktur wird aber erheblichen Einfluss auf die Einnahmen der öffentlichen Haushalte insgesamt und damit auch für die Kommunalfinanzen haben.

Ausgewählte Prognosen haben wir in der folgenden Tabelle 2 zusammengefasst:

Tabelle 2: Konjunkturprognosen ausgewählter Institutionen für die Jahre 2022 und 2023

Institution	Prognose vom	Prognose für das Jahr 2022	Prognose für das Jahr 2023
Bundesregierung	April 2022	+2,2 %	+2,5 %
EU-Kommission	Juli 2022	+1,4 %	+1,3 %
Bundesbank	Juni 2022	+1,9 %	+2,4 %
Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung	März 2022	+1,8 %	+3,6 %
Institut für Wirtschaftsforschung Halle IWH	Juni 2022	+1,5 %	+2,0 %
Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung RWI	Juni 2022	+1,9 %	+2,7 %

Quelle: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/konjunktur/konjunkturprognose114.html>³⁶

Die Vorhersagen bilden unter anderem die Grundlage für die Steuerschätzung.

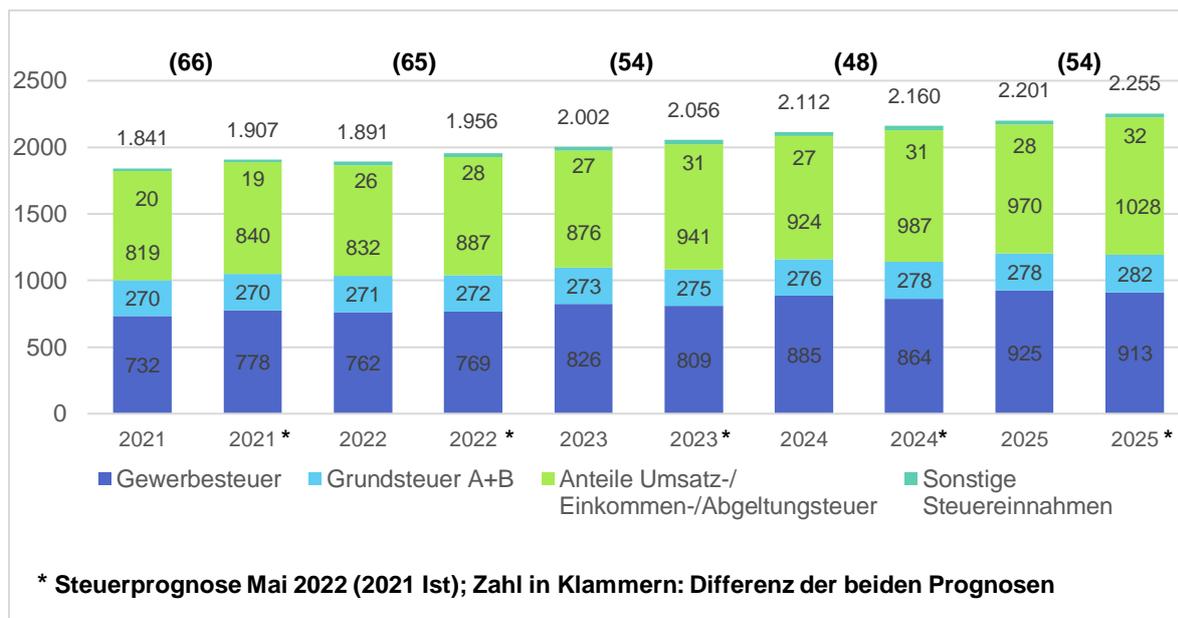
³⁶ Stand 14. Juli 2022, abgerufen am 28. Juli 2022.

4.2 Vergleich der Steuerprognosen Mai 2021 und Mai 2022

Die voraussichtliche weitere Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen wird durch zwei jährliche Steuerschätzungen³⁷ im Frühjahr und im Herbst prognostiziert. Dabei werden auch regionalisierte Steuerschätzungen erstellt. Der Einbruch der Wirtschaftsleistung in Folge der Corona-Pandemie hatte erhebliche negative Auswirkungen.

Der Arbeitskreis Steuerschätzung hatte infolgedessen im Mai 2021 versucht, die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die kommunalen Steuereinnahmen zu berücksichtigen. Auch im November 2021 gab es eine weitere Steuerschätzung. Da wir im Kommunalbericht 2020 auf die Steuerschätzung vom Mai 2021 eingegangen sind, beziehen wir uns im diesjährigen Vergleich auch auf diese Zahlen.³⁸ Der Vergleich der beiden Steuerschätzungen führt zu folgendem Ergebnis.

Abbildung 25: Vergleich der kommunalen Steuerprognosen Mai 2021 und Mai 2022 in Mio. €



Quelle: eigene Darstellung, Quelle Landtag von Sachsen-Anhalt, ADrs. 7/FIN/257, Anlage 1 c vom 31. Mai 2021³⁹ und ADrs. 8/FIN/73, Anlage 1 c vom 25. Mai 2022⁴⁰

Die Steuerschätzer gehen von in jedem Jahr höheren Steuereinnahmen aus. Allein in den Jahren 2022 bis 2025 sollen die Kommunen im Land 221 Mio. € mehr einnehmen als nach der Steuerprognose vom Mai 2021.

³⁷ Die Steuerprognosen sind wie die Konjunkturprognosen derzeit durch große Unsicherheiten gekennzeichnet. Die Rezessionsgefahr wird auch Auswirkungen auf die kommunalen Steuereinnahmen haben.

³⁸ Schon die November-Steuerschätzung 2021 hatte höhere Steuereinnahmen für die Kommunen ab 2022 prognostiziert.

³⁹ Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 29. Mai 2021: Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung 2021.

⁴⁰ Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 24. Mai 2022: Unterrichtung über die Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung 2022.

Die tatsächlichen Steuereinnahmen der Kommunen lagen bereits im Jahr 2021 mit 1.907 Mio. € deutlich über den tatsächlichen Steuereinnahmen des Vorkrisenjahres 2019 (1.877 Mio. €) und mit + 66 Mio. € auch erheblich über dem Wert der Steuerschätzung vom Mai 2021.⁴¹ Die aktuelle Prognose ist durch hohe wirtschaftliche Unsicherheiten geprägt.⁴² Bereits jetzt sagen Institute eine Rezession voraus.⁴³

5 Fazit Kommunalfinanzen

Im Jahr 2021 hatten die Kommunen so viel Geld zur Verfügung wie noch nie. Die Einzahlungen der kommunalen Familie stiegen deutlich auf insgesamt rund 7,1 Mrd. € an. Jedoch wirkten sich diese Mehreinnahmen nicht positiv auf den Saldo der kommunalen Finanzrechnung aus. Das Defizit belief sich auf 19,8 Mio. €.

Ein großes Problem besteht weiterhin in der Binnenverteilung innerhalb des FAG. So stehen hohe Überschüsse eines Teils der Kommunen hohen Defiziten eines anderen Teils der kommunalen Familie gegenüber. Immerhin konnten 43 % der Kommunen im Land ihre Finanzrechnung im Jahr 2021 nicht ausgleichen. Durch eine effektivere Binnenverteilung könnte man bereits mit der aktuellen Finanzausgleichsmasse vielen finanzschwachen Kommunen helfen.

Der Gesamtschuldenstand stieg im Jahr 2021 erstmalig wieder um 78 Mio. € auf 2,7 Mrd. €. Der nach wie vor hohe Anteil von Kassenkrediten (48 %) ist 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. Die Entscheidung des EZB-Rates über die Erhöhung der Leitzinssätze vom 21. Juli 2022⁴⁴ wird hier Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte entfalten. Auch bei der Verschuldung war die Situation innerhalb der kommunalen Familie sehr unterschiedlich. So entfällt ein Großteil der Schulden (52 %) auf nur vier Aufgaben-Regionen.

Eine Aussage, ob die Höhe der Finanzausgleichsmasse bis 2021 für eine angemessene Finanzierung der Kommunen geeignet war, lässt sich nach wie vor nicht verlässlich

⁴¹ Die Steuermehreinnahmen im Jahr 2021 lagen immerhin noch um 22 Mio. € über der Prognose vom November 2021.

⁴² Es ist zu berücksichtigen, dass die vorgesehenen umfangreichen steuerlichen Entlastungsmaßnahmen bei der Steuerschätzung noch nicht berücksichtigt wurden. Diese werden jedoch weit überwiegend Auswirkungen auf die prognostizierten Steuereinnahmen des Bundes haben.

⁴³ Zum Beispiel KfW-Konjunkturkompass Sommer 2022: Zwischen Stagflation und Rezession, https://www.kfw.de/%C3%9Cber-die-KfW/Newsroom/Aktuelles/Pressemitteilungen-Details_724032.html

⁴⁴ <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2022/html/ecb.mp220721~53e5bdd317.de.html>

treffen. Ein Grund hierfür ist die weiterhin bestehende prekäre Situation bei den kommunalen Jahresabschlüssen. Gleichwohl hat der Gesetzgeber für die Jahre 2022 und 2023 im FAG mehr Geld bereitgestellt. Am Problem der Binnenverteilung ändert der Mehrbetrag jedoch nichts. Die zur Verfügung stehenden Mittel müssen gerechter verteilt werden.

Auch der Blick auf die Kassenstatistik reicht für die Beantwortung dieser Frage nicht aus. Denn die Finanzrechnung betrachtet nur die Kernhaushalte der Kommunen. Ausgelagerte Nebenhaushalte⁴⁵ wie Beteiligungen, die auch viele Aufgaben für die Kommunen erfüllen, werden nicht erfasst. Aufgrund der noch nicht vorhandenen Gesamtabschlüsse und nicht ausreichender Prüfungsrechte stehen auch dem Landesrechnungshof in diesem Bereich nur eingeschränkte Informationen zur Verfügung.

Abschließend hat sich auch für das Jahr 2021 bestätigt, dass trotz der erheblich verbesserten Finanzsituation der kommunalen Familie im Betrachtungszeitraum (seit 2017) kein grundlegender struktureller und nachhaltiger Wandel gelungen ist.

Der Landesrechnungshof stellt wie schon im Kommunalbericht 2020 fest, dass es dem Land nicht gelungen ist, mit Hilfe seiner Kommunalaufsicht und der ihr zur Verfügung stehenden aufsichtsrechtlichen Mittel notwendige und nachhaltige Veränderungen in den Kommunen zu unterstützen und durchzusetzen.

Die demografische 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 Rahmenbedingungen müssen endlich konsequent zum Abbau der Verschuldung, insbesondere der Kassenkredite, genutzt werden.

Vor diesem Hintergrund haben die vom Landesrechnungshof seit vielen Jahren formulierten Handlungsempfehlungen weiterhin Bestand.

⁴⁵ 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.

Der Landesrechnungshof fasst seine Empfehlungen in fünf dringliche Handlungsfelder zusammen:

- 1. Die Kommunalaufsicht hat auf allen Ebenen ihre Aufgaben konsequent wahrzunehmen.**
- 2. Die Rückstände bezüglich der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse sind aufzuarbeiten. Es ist darauf zu achten, dass die Gesamtabchlüsse – wie gesetzlich vorgesehen – zum 31. Dezember 2023 erstellt werden.**
- 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. In einem letzten Schritt ist der notwendige Bedarf für die Höhe der Finanzausgleichsmasse neu zu ermitteln. Dieser kann jedoch nur ermittelt werden, wenn belastbare Daten vorliegen, die durch aktuelle Jahresabschlüsse belegt sind. Außerdem müssen die Kommunen den Nachweis erbringen, dass sie flächendeckend ihre Aufgaben ordnungsgemäß und wirtschaftlich erfüllen.**

Der Landesrechnungshof weist erneut darauf hin, dass die demografische 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 Warten auf transparente und generationengerechte Kommunalfinanzen

Nach wie vor fehlt eine gravierende Anzahl von Jahresabschlüssen in den Kommunen. Zwar konnten die Rückstände bei den aufgestellten Jahresabschlüssen im Verlauf des letzten Jahres verringert werden. Jedoch kann weiterhin bei den meisten Kommunen nicht von einer geordneten Haushaltsführung gesprochen werden.

Durch das Fehlen aktueller Jahresabschlüsse mangelt es den Kommunen an einem wichtigen Planungs- und Steuerungsinstrument. Auch der Kommunalaufsicht fehlen wesentliche Informationen zur Beurteilung der Belastbarkeit der aufgestellten Haushaltsplanung und der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommunen.

Die mit der Umstellung angestrebten Ziele der generationengerechten Verteilung der Lasten, einer höheren Transparenz und somit eine besseren Kostenkontrolle wurden noch nicht erreicht.

1. Vorbemerkungen

Bereits vor einem Jahr haben wir uns dem Thema Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) an dieser Stelle gewidmet. Was wurde seither unternommen, um die Einführung der doppelten Buchführung voranzutreiben? Gibt es signifikante Erfolge?

Festzuhalten ist, dass seit unserem letzten Bericht viel passiert ist. Nicht alle Veränderungen sind im Sinne einer nachhaltigen Umsetzung des NKHR in unseren Kommunen. So entfaltet u. a. die mit dem zweiten Erleichterungserlass eingeräumte Möglichkeit, die noch offenen Jahresabschlüsse bis 2017 durch weiter verkürzte Jahresabschlüsse⁴⁶ zu ersetzen, eine negative Wirkung auf den zeitnahen und wirksamen Einsatz des NKHR.

Wir haben wiederholt darauf hingewiesen, dass fehlende Jahresabschlüsse einen gravierenden Rechtsverstoß und einen Eingriff in die Rechte der gewählten Vertretung darstellen. Eine geordnete Haushaltsführung ist nach unserer Auffassung ohne fristgerecht aufgestellte und geprüfte Jahresabschlüsse nicht möglich. Des Weiteren bilden die Jahresabschlüsse eine wichtige Basis für die Kommunalaufsicht zur Beurteilung der

⁴⁶ Auf diesen Erleichterungserlass gehen wir noch ausführlich ein. Hier geht es darum, bis zum Jahresabschluss zum Stichtag 31. Dezember 2017 Abschlüsse zuzulassen, die fast ausschließlich kassenmäßige Abschlüsse sind.

wirtschaftlichen Situation einer Kommune. Diese Aspekte haben wir in den folgenden Punkten noch einmal aufgegriffen.

1.1 Die Einführung des NKHR in Sachsen-Anhalt

In Sachsen-Anhalt beschloss der Landtag bereits 2006⁴⁷, dass die Kommunen das NKHR einzuführen hatten. 2010 wurde der Einführungszeitpunkt auf den Stichtag 1. Januar 2013 gelegt. Von 248 Kommunen im Land Sachsen-Anhalt stellten nur 173 Kommunen fristgemäß 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. Referenzmodell der Doppik war die doppelte (kaufmännische) Buchführung⁴⁸, wie sie in Deutschland von fast jedem Unternehmen, vom kleinen Handwerksbetrieb bis zum Großunternehmen praktiziert wird.

Mit der Umstellung auf die Doppik wurden als wesentliche Ziele verfolgt:

- Generationengerechtigkeit, u. a. durch periodengerechte Abgrenzung und Zuordnung von Erträgen sowie Aufwand und durch die vollständige Abbildung des Ressourcenaufkommens und -verbrauchs,
- Vergleichbarkeit der kommunalen Aufgabenerfüllung durch die vollständige Abbildung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage einschließlich aller ausgelagerten Aufgaben durch den kommunalen Gesamtabchluss⁴⁹ und dadurch insgesamt
- eine verbesserte Verwaltungssteuerung durch Produktorientierung, Kosten- und Leistungsrechnung, Jahresabschluss und Kennzahlen.

Somit sollten durch die Einführung im Wesentlichen die wirtschaftlichen Auswirkungen des kommunalen Handelns sichtbarer sowie kontrollierbarer und somit das Kostenbewusstsein geschärft werden.

Ein Rechnungswesen kann diese Funktion aber nur dann erfüllen, wenn es vollständig und ordnungsgemäß umgesetzt wird.

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

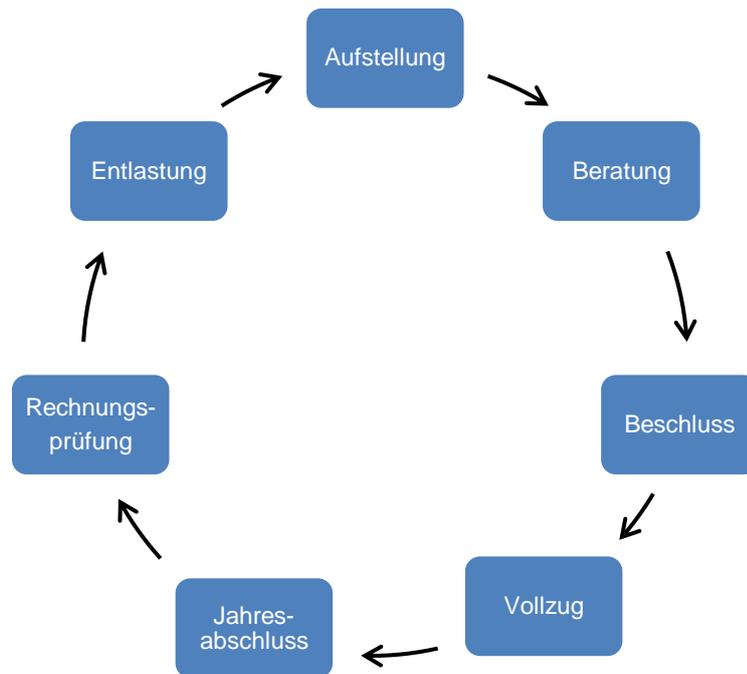
⁴⁸ Die doppelte Buchführung wurde in Europa spätestens am 10. November 1494 durch die Veröffentlichung des gedruckten Buches „Summa de arithmetica, geometria, proportioni et proportionalità“ des italienischen Franziskanermonchs und Mathematikers Luca Pacioli bekannt.

⁴⁹ Der Gesamtabchluss entspricht im Wesentlichen dem handelsrechtlichen Konzernabschluss. Mit diesem werden die Jahresabschlüsse der Kernverwaltung und der mit ihr verbundenen Einrichtungen und Unternehmen zusammengefasst.

1.2 Der Jahresabschluss als Planungsgrundlage

Rückstände bei den Jahresabschlüssen haben aus unserer Sicht gravierende Auswirkungen auf das Funktionieren des Haushaltskreislaufes. Den Haushaltskreislauf stellt die folgende Abbildung 26 dar:

Abbildung 26: Haushaltskreislauf



Quelle: <https://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-budgetkreislauf.html>

Auch wenn ein Haushalt grundsätzlich Geltung für ein Jahr beansprucht, so beginnt seine Aufstellung lange vor Beginn des Haushaltsjahres. Ein aktueller Jahresabschluss stellt dabei für die Aufstellung des Nachfolgehaushalts eine wichtige Informationsquelle dar und ist somit ein wesentliches Steuerungsinstrument der Kommune. Beendet ist der Prozess mit dem Beschluss über die Entlastung des Hauptverwaltungsbeamten.

Idealerweise wird in der Mitte eines Jahres

- über den Abschluss des vergangenen Haushalts diskutiert; die Abschlusszahlen liegen vor,
- der Haushalt des aktuellen Jahres vollzogen/bewirtschaftet und
- der Entwurf des Haushalts für das Folgejahr unter Einbeziehung der Erkenntnisse des Jahresabschlusses des Vorjahres erstellt und beraten.

Die Haushaltswirtschaft der einzelnen Jahre baut so aufeinander auf. Fehlt der aktuelle Jahresabschluss, fehlt der Kommune ein wichtiges Planungs- und Steuerungsinstrument.

1.3 Der Jahresabschluss als kommunalaufsichtliches Instrument

Durch das Fehlen aktueller Jahresabschlüsse stehen auch der Kommunalaufsicht wesentliche Informationen zur Beurteilung der Belastbarkeit der aufgestellten Haushaltsplanung und der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune nicht zur Verfügung.

Diese Mängel spiegeln sich auch in der derzeitigen Anwendung des Haushaltskennzahlensystems des Landes⁵⁰ wider. Das Haushaltskennzahlensystem soll eine wesentliche Grundlage für Bewertungen durch die Kommunalaufsicht darstellen. Es soll auch den Kommunen als Steuerungsinstrument für die eigene Haushaltsplanung dienen.

Da tatsächliche Abschlussdaten fehlen, wirken sich Elemente des Haushaltskennzahlensystems, die nur auf eigenen Einschätzungen der Kommune oder auf reinen Planzahlen⁵¹ beruhen, umso mehr auf die Belastbarkeit des Gesamtergebnisses im Haushaltskennzahlensystem aus. So erlangte z. B. die Stadt Halle (Saale) im Jahr 2021 aufgrund dieses Mangels die Bewertung „gesicherte dauernde Leistungsfähigkeit“ und in den Jahren 2020 und 2022 jeweils „eingeschränkte dauernde Leistungsfähigkeit“. Wie im Abschnitt II.3.2 dieses Berichtes beschrieben, hat sie in den Jahren 2019 bis 2021 ihre Verschuldung von 465 Mio. € (115 Mio. € Investitionskredite und 350 Mio. € Liquiditätskredite) auf 554 Mio. € erhöht (149 Mio. € Investitionskredite und 405 Mio. € Liquiditätskredite). Pro Kopf war das ein Anstieg der Verschuldung um 382 € je Einwohner (von 1.953 € je Einwohner auf 2.335 € je Einwohner). Die Stadt schaffte es in diesen drei Jahren jeweils nur über eine Nettokreditaufnahme, ihre laufenden Verwaltungsausgaben zu decken. Das ist so, als würde ein Privathaushalt seine laufenden Kosten (z. B. Miete, Strom, Wasser, Versicherungen) über einen Kredit finanzieren.

Zum Vergleich: Die Stadt Dessau-Roßlau mit einer Verschuldung von 40 € je Einwohner zum 31. Dezember 2021 (ausschließlich Investitionskredite) war in allen drei Jahren mit „gefährdeter dauernder Leistungsfähigkeit“ bewertet. In den Jahren 2019 und 2020 schaffte es die Stadt, ihre laufenden Verwaltungsausgaben mit den laufenden Einnahmen in der Finanzrechnung zu decken.

Wegen der dargestellten Unwuchten kann das Haushaltskennzahlensystem seine oben dargestellte Aufgabe bisher nicht erfüllen.

⁵⁰ Verordnung Kommunales Haushaltskennzahlensystem – KomHKSVO – vom 12. Februar 2020.

⁵¹ Die Einschätzung der Kommune, dass im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung mindestens die Tilgungsleistungen über verfügbare Überschüsse gedeckt werden, geht in die Bewertung ebenso ein wie die Einschätzung der Inanspruchnahme durch Bürgschaften oder das Bestehen von latenten Risiken.

2. Umsetzungsstand NKHR

2.1 Weiter nicht akzeptable Rückstände bei den kommunalen Jahresabschlüssen

Auf die Bedeutung der Eröffnungsbilanz (EÖB) als Fundament des doppischen NKHR der Kommunen sind wir im Kommunalbericht 2020 ausführlich eingegangen. Die EÖB soll zum Stichtag ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögenslage der Kommune vermitteln und ist Ausgangspunkt für alle künftigen Jahresabschlüsse.

Zum Stichtag 31. Dezember 2021 hatten 236 von 248 Kommunen ihre EÖB aufgestellt (95 %). 222 Kommunen (90 %) verfügten über eine vom Rechnungsprüfungsamt geprüfte EÖB. Bei den anderen Kommunen fehlte damit weiterhin (acht Jahre nach der verpflichtenden Einführung des NKHR) jegliche Grundlage (Ausgangspunkt) für eine ordnungsgemäße Haushaltsaufstellung und -führung.

Wie bereits erwähnt, ist die EÖB nur der Ausgangspunkt des NKHR. Viel wichtiger werden, insbesondere im 10. Jahr nach dem Start des NKHR, die jeweiligen aktuellen Jahresabschlüsse der Kommunen.⁵² Der aktuelle Jahresabschluss bildet die Grundlage für die Entlastung des Hauptverwaltungsbeamten. Er ist damit wesentlich für die Information der Vertretung⁵³ sowie für die kommunalaufsichtliche Kontrolle. Mit ihm legt die Kommune Rechnung über eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Haushaltsführung ab. Das kommunale Rechnungswesen kann auf der Grundlage des aktuellen Jahresabschlusses wesentliche Daten für den kommunalen Finanzausgleich sowie für die Haushaltsplanung und Steuerung der Kommunen bereitstellen.

Allerdings hatten nur 22 (von 247) Kommunen zum Stichtag 31. Dezember 2021 einen geprüften Jahresabschluss des Vorjahres (2020). Sogar für das Einführungsjahr (2013) fehlten weiterhin über 40 % der geprüften Jahresabschlüsse. Insgesamt fehlten zum Stichtag 31. Dezember 2021 1.241 aufgestellte beziehungsweise 1.457 geprüfte kommunale Jahresabschlüsse.

Eine Kennzahl, die den jeweiligen Stand und die Entwicklung der Jahresabschlusszahlen transparent macht, ist der durchschnittliche Rückstand an Jahresabschlüssen. Bei den aufgestellten Jahresabschlüssen stieg diese Kennzahl vom 31. Dezember 2018 von 4,2 über 4,8 (2019) auf 5,6 im Jahr 2020 an. Im Laufe des Jahres 2021 war ein Rückgang auf 5,0 zu

⁵² Nach § 118 Abs. 1 und 120 KVG LSA haben die Kommunen für jedes Haushaltsjahr einen Jahresabschluss aufzustellen. Dieser ist zusammen mit dem Prüfungsbericht des Rechnungsprüfungsamtes und der Stellungnahme des Hauptverwaltungsbeamten (Landrat, Oberbürgermeister, Bürgermeister oder Verbandsgemeindebürgermeister) bis zum 31. Dezember des folgenden Jahres durch die Vertretung zu beschließen.

⁵³ Das sind die Gemeinde- und Stadträte bzw. Kreistage als Hauptorgane der Kommunen gem. § 36 Abs. 1 KVG LSA.

verzeichnen.⁵⁴ Die durchschnittliche Kommune im Land ist also mit fünf Jahresabschlüssen im Aufstellungsprozess im Rückstand!

Somit kann weiterhin bei den meisten Kommunen nicht von einer geordneten Haushaltsführung gesprochen werden. Viele Kommunen verhalten sich, sogar mit Duldung der Kommunalaufsicht, fortgesetzt rechtswidrig. Dieser Befund ist 16 Jahre nach dem Beschluss des Landtages über das Einführungsgesetz ein besonders kritikwürdiger Zustand.

Tabelle 3 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. Bis zum 31. Dezember 2021 hätten insgesamt 1.984 Jahresabschlüsse geprüft sein müssen. Abbildung 28 verdeutlicht für den Zeitraum 2017 bis 2021, dass die Rückstände bei den Jahresabschlüssen bis 2020 immer größer wurden, 2021 gelang ein kleiner Schritt in die richtige Richtung. Leider reichte dieser Schritt zum Aufholen nicht aus.

Tabelle 3: Stand der Aufstellung und Prüfung kommunaler Jahresabschlüsse zum 31. Dezember 2021

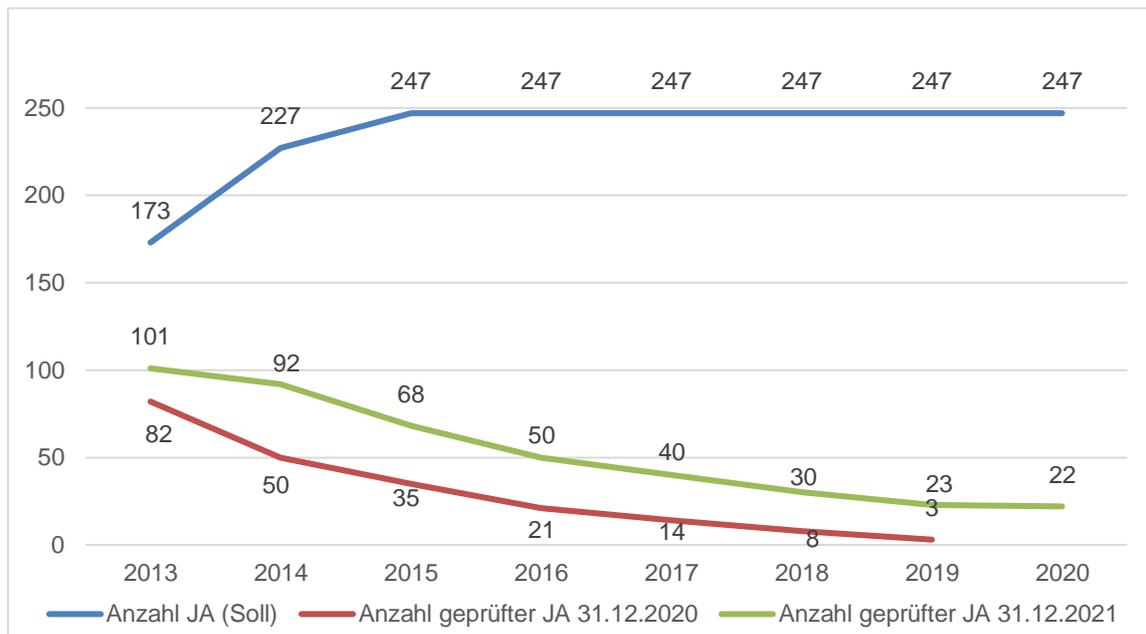
Status der Kommune	aufzustellende und zu prüfende JA (Soll) ⁵⁵	aufgestellte JA (Ist)	geprüfte JA (Ist)
Landkreise	104	81	62
Städte/EG/Gemeinden/VG	1.880	662	465
Gesamt	1.984	743	527
Anteil (%)	100	37	27

Quelle: eigene Erhebungen

⁵⁴ Der Sächsische Rechnungshof hat zum Vergleich den durchschnittlichen Rückstand der festgestellten Jahresabschlüsse (also aufgestellt, geprüft und beschlossen) ermittelt. Dieser Rückstand betrug zum 31. Dezember 2018 3,7 Jahresabschlüsse, 2019 3,9 und 2020 4,2 (ohne die Kommunen, die noch immer über keine Eröffnungsbilanz verfügen).
<https://www.rechnungshof.sachsen.de/JB2021-II-39.pdf>

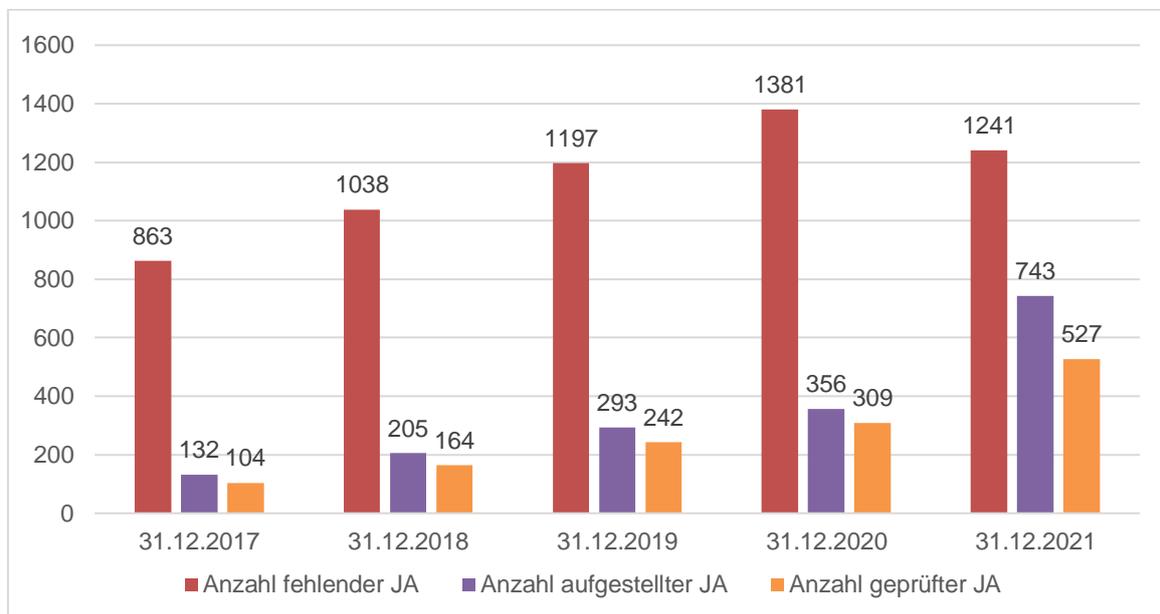
⁵⁵ Die Kommunen im Land haben ihr Rechnungswesen zu völlig unterschiedlichen Zeitpunkten umgestellt. Erste Kommunen vollzogen diesen Schritt mit Ausnahmegenehmigung des Ministeriums für Inneres und Sport bereits vor dem In-Kraft-Treten des Gesetzes zur Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (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 27: Stand geprüfter Jahresabschlüsse in den Jahren 2020 und 2021



Quelle: eigene Erhebungen

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



Quelle: eigene Erhebungen

2.2 Erleichterungen für die Aufstellung und Prüfung kommunaler Jahresabschlüsse

2.2.1 Erleichterungserlass vom 15. Oktober 2020

Mit Runderlass vom 15. Oktober 2020 reagierte das Ministerium für Inneres und Sport auf die Rückstände bei den Jahresabschlüssen. Der Runderlass räumt den Kommunen mit geprüfter Eröffnungsbilanz umfangreiche Erleichterungen für die Aufstellung und für die Prüfung ihrer ersten Jahresabschlüsse ein.⁵⁶ 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.⁵⁷

Ein erster Erfolg zeigte sich nach unserer Einschätzung daran, dass allein 387 Jahresabschlüsse im Verlauf des Jahres 2021 aufgestellt und 218 geprüft wurden (siehe auch Abbildung 28). Da die Prüfung ebenfalls erleichtert erfolgen darf, sind diese aktuellen Zahlen kein Hinweis auf aufkommende Prüfungsprobleme. Insgesamt bleiben, wie unter Punkt 1. aufgezeigt, die Rückstände zu groß, um das gesetzte Ziel bis zum Jahr 2023 zu erreichen.

2.2.2 Ergänzungserlass vom 22. April 2022

Aufgrund der nach wie vor hohen Rückstände bei den Jahresabschlüssen ermöglichte das Ministerium mit Ergänzungserlass vom 22. April 2022 weitere Erleichterungen. Danach dürfen die Kommunen

- noch stärker verkürzte Jahresabschlüsse⁵⁸ bis einschließlich zum Haushaltsjahr 2017 aufstellen,
- Mittel der Investitionspauschale bis zum Haushaltsjahr 2021 in einem pauschalen Sonderposten Pauschale Zuwendungen bilanzieren,

⁵⁶ Auf die Erleichterungen sind wir im Jahresbericht 2020, Teil 3 bereits eingegangen. Diese betreffen vor allem Bestandteile des Jahresabschlusses, wie z. B. den Rechenschaftsbericht, auf die wegen fehlender Steuerrelevanz aufgrund des Zeitablaufs verzichtet werden kann. Auch Abschlussbuchungen, die allein der periodengerechten Zuordnung einzelner Erträge oder Aufwendungen dienen. Müssen nicht zwingend vorgenommen werden, wenn sie sich nicht dauerhaft auswirken.

⁵⁷ 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. Mit Stand 31. Dezember 2021 wollten 186 Kommunen (75 %) der Kommunen Erleichterungen bei der Aufstellung in Anspruch nehmen. Bei der Prüfung waren es sogar 195 Kommunen (79 %).

⁵⁸ Gemäß Ergänzungserlass können die Jahresabschlüsse bis zum Haushaltsjahr 2017 in der Weise verkürzt werden, dass nur die Finanzrechnung, ein Anlagennachweis sowie ein Nachweis der erhaltenen investiven Fördermittel zur Prüfung vorgelegt werden. Voraussetzung für die Anwendung der Erleichterung ist dabei, dass sichergestellt ist, dass die Daten der Jahresabschlüsse ab dem Haushaltsjahr 2018 korrekt ermittelt werden.

- alle Erleichterungen des Erlasses vom 15. Oktober 2020 auch für den Jahresabschluss 2021 anwenden,
- die noch keine Eröffnungsbilanz aufgestellt haben, eine erste Eröffnungsbilanz zum Stichtag 1. Januar 2022 erstellen. Für die vorherigen Haushaltsjahre sind dann im Prinzip vereinfachte kamerale Abschlüsse aufzustellen.

Wir haben uns dafür ausgesprochen, dass Kommunen von der Aufstellung einer ersten Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2022 Gebrauch machen sollen, wenn noch keine Eröffnungsbilanz vorliegt oder diese so fehlerhaft ist, dass sie nur schwer aufgearbeitet werden kann.

Von der Anwendung der oben angeführten ersten drei Erleichterungen haben wir eindringlich abgeraten. Die Jahresabschlüsse würden nicht annähernd ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Finanzlage der Kommunen vermitteln. Sie wären auch keine ausreichende Grundlage für eine dann ordnungsgemäße Buchführung.

Hierbei kritisieren wir insbesondere die Möglichkeit, noch weiter verkürzte Jahresabschlüsse bis zum Haushaltsjahr 2017 aufstellen zu können. Diese Jahresabschlüsse wären fast ausschließlich kassenmäßige Abschlüsse und sind nicht geeignet, ein den tatsächlichen Verhältnissen der Kommune entsprechendes Bild der Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage aufzuzeigen. Sie erfüllen nicht die Voraussetzungen des § 118 KVG LSA. Aufgrund fehlender formeller Anforderungen für den verkürzten Jahresabschluss ist insbesondere eine ordnungsgemäße Fortführung der Anlagenbuchhaltung nicht sichergestellt. Dies hat auch entsprechende Folgen für die folgenden Jahresabschlüsse ab 2018 und die Validität der daraus gewonnenen Daten. Sie stellen damit auch keine belastbare Grundlage für die Evaluierung des FAG ab dem Jahr 2023 dar.

Daher sollten nach unserer Auffassung die mit dem Erleichterungserlass vom 15. Oktober 2020 eingeräumten Erleichterungen⁵⁹ Priorität haben.

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft das Fehlen zusätzlicher Sanktionsmaßnahmen. Ein trotz der zusätzlich gewährten Erleichterungen fortgesetzter Rechtsverstoß muss nach unserem Verständnis weitergehende Konsequenzen haben. Zum Beispiel sollten bei weiterer Nichterfüllung der Pflichten die Instrumente der Kommunalaufsicht konsequent angewendet werden.⁶⁰

⁵⁹ Siehe Fußnote 56.

⁶⁰ §§ 146 bis 149 KVG LSA sehen bei Rechtsverstößen die Möglichkeiten der Beanstandung, der Anordnung, der Ersatzvornahme und der Bestellung eines Beauftragten vor.

Zudem dürfen die nach dem Ergänzungserlass vom 22. April 2022 weiter verkürzt aufgestellten Jahresabschlüsse auch nicht Grundlage für die Gewährung von Bedarfszuweisungen und von anderen Finanzhilfen wie Zuwendungen sein. Diese Kommunen sollten nach unserer Auffassung von Zuwendungen ausgeschlossen werden, bis sie ihre Jahresabschlüsse nach § 118 KVG LSA fristgemäß aufstellen, da die Gewährung von Zuwendungen eine geordnete Haushaltswirtschaft der Kommune voraussetzt.

Insgesamt macht der Ergänzungserlass nicht deutlich, dass die Aufstellung von Jahresabschlüssen unter vollständiger Beachtung des Runderlasses vom 15. Oktober 2020 Vorrang haben muss. Nur so werden flächendeckend verlässliche Daten vorliegen, die dann auch eine belastbare Grundlage für die Evaluierung des FAG bilden.

2.3 Notwendigkeit der Aufstellung kommunaler Gesamtabschlüsse

Ein wesentliches Ziel der Umstellung auf die Doppik war die vollständige Abbildung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kommunen. Aufgrund des immer weiter zunehmenden Auslagerungsgrads von kommunalen Aufgaben in öffentliche Einrichtungen oder Beteiligungsunternehmen reicht der Blick auf den Kernhaushalt zur vollständigen Abbildung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vieler Kommunen nicht mehr aus. Hierfür muss die Kommune einschließlich aller ausgelagerten Aufgaben betrachtet werden. Der kommunale Gesamtabschluss dient dazu, dieses einheitliche Ganze, den Konzern Kommune, transparent abzubilden. Er ist ein Kernelement der Umstellung auf die Doppik.

In Sachsen-Anhalt muss eine Kommune erstmals für das Haushaltsjahr 2023 einen Gesamtabchluss aufstellen, wenn sie

- Sondervermögen hat, für die Sonderrechnungen geführt werden (z. B. Eigenbetriebe),
- an Unternehmen und Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit mit Ausnahme der Sparkassen und Sparkassenzweckverbände beteiligt ist (z. B. GmbH, Anstalt öffentlichen Rechts, Genossenschaft),
- Mitglied in Zweckverbänden und Arbeitsgemeinschaften nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit ist,

und diese Einrichtungen für die kommunale Haushaltswirtschaft nicht von untergeordneter Bedeutung sind.⁶¹

⁶¹ Die Verpflichtung ergibt sich aus § 119 KVG LSA. Nach derzeitiger Rechtslage gibt es auch eine Befreiung von dieser Pflicht. Diese gilt, auch wenn die Kommune über Einrichtungen im o. g. Sinne verfügt, wenn die zusammengefassten Bilanzsummen der Einrichtungen 20 % der Bilanzsumme der Kommune oder die zusammengefassten Rückstellungen und Verbindlichkeiten der Einrichtungen 20 % der in der Bilanz der Kommune ausgewiesenen Rückstellungen und Verbindlichkeiten bis zum Ende des Haushaltsjahres und zum Ende des vorausgehenden Haushaltsjahres nicht übersteigen.

Nunmehr gibt es Bestrebungen, die bestehende Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses abzuschaffen, bevor dieser überhaupt seine Bedeutung nachweisen konnte.⁶² Auch von Vertretern der kommunalen Ebene im Land wurde der Sinn des Gesamtabchlusses bereits in Frage gestellt, mindestens jedoch eine weitere zeitliche Verschiebung gefordert.

Als Hauptargument für die Abschaffung des Gesamtabchlusses wird angeführt, dass ein Nutzen deshalb fehle, weil

- a) es im Gegensatz zur Privatwirtschaft um die Erbringung öffentlicher Leistungen gehe, also die Daseinsvorsorge,
- b) dieser nach den geltenden Vorgaben erst sehr spät verfügbar sei,
- c) die Informationen aus dem Beteiligungsbericht zu entnehmen wären und
- d) der Aufwand zur Erstellung zu hoch sei.

Das erste Argument a) ist für uns schwer nachvollziehbar. Auch Leistungen der Daseinsvorsorge müssen wirtschaftlich im Interesse der Einwohnerinnen und Einwohner erbracht werden. Das gilt unabhängig davon, ob diese der Kernhaushalt der Kommune oder ausgelagerte Einrichtungen erbringen. Mit diesem Argument wäre das gesamte doppische Haushalts- und Rechnungswesen der Kommunen in Frage zu stellen. Auch Einzelabschlüsse von Unternehmen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform⁶³ wären entbehrlich.

Das zweite Argument b) ist ausschließlich ein landesrechtliches Problem. In unserem Land haben die Kommunen derzeit 18 Monate⁶⁴ Zeit für die Aufstellung des Gesamtabchlusses! Das ist die längste von einem Landesgesetzgeber eingeräumte Frist!⁶⁵ Tatsächlich sind nach 18 Monaten der Informations- und der Steuerungsnutzen nur noch gering. Dies lässt sich jedoch durch den Landesgesetzgeber bei der anstehenden Novelle des KVG LSA ändern. Im Freistaat Sachsen beträgt die gesetzliche Frist zur Aufstellung sechs Monate, in fünf weiteren Ländern⁶⁶ neun Monate.

⁶² U. A. Prof. G. Schwarting: Gesamtabschluss – Pflicht oder Kür?, in: der gemeindehaushalt 10/2021, S. 217ff. Einen guten Überblick über den aktuellen Diskussionsstand gibt das Institut für den öffentlichen Sektor e. V. im PolicyPaper „Der kommunale Gesamtabchluss. Theoretisch wichtig – praktisch irrelevant: Lässt sich das ändern?“

⁶³ Eigenbetriebe, Zweckverbände, Anstalten öffentlichen Rechts.

⁶⁴ § 120 Abs. 1 Satz 1 KVG LSA.

⁶⁵ Konzernrechnungspflichtige Unternehmen müssen gem. § 290 Abs. 1 Satz 1 HGB, § 13 Abs. 1 Satz 1 Gesetz über die Rechnungslegung von bestimmten Unternehmen und Konzernen – Publizitätsgesetz (PublG) ihren Konzernabschluss und Konzernlagebericht grundsätzlich innerhalb von fünf Monaten nach Ablauf des Geschäftsjahres aufstellen.

⁶⁶ Das sind die Länder Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein. In Brandenburg ist über den Gesamtabchluss bereits bis zum 31. Dezember des Folgejahres zu beschließen.

Auch das dritte Argument c) überzeugt nicht. Die vom Gesamtabchluss zu vermittelnden Informationen liefert der Beteiligungsbericht nicht. Dieser bietet einen Überblick über die wirtschaftliche Lage der kommunalen Unternehmen, indem er in unterschiedlicher Detailliertheit Informationen zu Zielen, zur Größe und zur wirtschaftlichen Entwicklung der einzelnen Unternehmen bereitstellt. In der Regel werden keine Jahresabschlüsse abgebildet, sondern ausgewählte Kennzahlen und Einzelbetrachtungen zu den Unternehmen. Damit fehlen die Gesamtbetrachtung und ein Blick auf die finanzwirtschaftlichen Beziehungen innerhalb des Konzerns Kommune.

Finanzwirtschaftliche Transparenz, die die finanziellen Verhältnisse und mögliche Risiken im gesamten Konzern Kommune offenlegt, kann nur der kommunale Gesamtabchluss liefern.

Um die Aufwand-Nutzen-Relation im Sinne des vierten Arguments d) zu verbessern, sollten Erleichterungen geprüft werden, die dem Informationsbedürfnis trotzdem gerecht werden. Die Zulassung eines additiven Gesamtabchlusses⁶⁷ wäre eine Möglichkeit. Dieser könnte wie der kommunale Jahresabschluss innerhalb von vier Monaten aufzustellen und bis zum Ende des folgenden Haushaltsjahres (mit dem Jahresabschluss der Kommune) zu beschließen sein. Der Gesamtabchluss könnte so wie der aktuelle Jahresabschluss im Haushaltskreislauf angemessene Berücksichtigung finden.

Angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung der ausgegliederten Aufgaben ist diese Gesamtbetrachtung aus unserer Sicht zwingend erforderlich. Zum 1. Januar 2021 gab es in unserem Land 403 kommunale sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU).⁶⁸ Über die wirtschaftliche Lage dieser ausgegliederten Einrichtungen liegen keine zusammengefassten Berichte vor. Verfügbar sind die Schuldenstände. Diese betragen für die kommunalen FEU in unserem Land zum 31. Dezember 2019 fast 7 Mrd. €. Allein die Unternehmen in der Rechtsform einer GmbH mit kommunaler Beteiligung hatten Verbindlichkeiten i. H. v. 5,124 Mrd. €.⁶⁹ Auch wenn die Betrachtung der Verbindlichkeiten allein keine Aussage über die wirtschaftliche Lage dieser Auslagerungen trifft, ist deren Bedeutung für die Gesamtbewertung der kommunalen Aufgabenerfüllung und bestehende

⁶⁷ Der Ansatz des additiven Gesamtabchlusses geht u. a. zurück auf einen Beitrag von Prof. Martin Richter (M. Richter: Vollkonsolidierung des kommunalen Gesamtabchlusses – eine zweckmäßige Lösung?, Verwaltung und Management 2014, S. 135 ff.).

⁶⁸ Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), Liste der sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen 2021, erschienen am 29. Juli 2021.

Die sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen umfassen die öffentlichen Einheiten, die zum 1. Januar des Berichtsjahres nach dem Europäischen System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 2010) nicht zum Sektor Staat gehören. Hier sind die Eigenbetriebe, Anstalten, Zweckverbände und Unternehmen in Privatrechtsform mit kommunaler Beteiligung erfasst.

⁶⁹ Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), 2022 | Stand: 16. Juni 2022 / 11:43:42

Risiken erheblich.⁷⁰ Dass auch bei kommunalen Auslagerungen Risiken bestehen, hat in unserem Land das Insolvenzverfahren der Stadtwerke Wanzleben GmbH⁷¹ gezeigt.

Wir sind der Auffassung, dass der Gesamtabschluss auch für die Kommunalaufsicht und für die Rechnungsprüfung ein wichtiges Instrument ist, die Effizienz der Aufgabenerfüllung in Kommunen zu bewerten.

3. Schlussfolgerungen

Mehr als 16 Jahre nach dem Landtagsbeschluss zur Einführung des NKHR ist der Umstellungsprozess in den Kommunen noch immer nicht abgeschlossen. Die hohe Anzahl fehlender Jahresabschlüsse ist weiterhin inakzeptabel.

Durch die bestehenden Versäumnisse können die doppelten Planungs- und Steuerungsinstrumente bis heute nicht ganzheitlich genutzt werden. In Anbetracht der derzeit angespannten wirtschaftlichen Lage fehlt den meisten Kommunen und der Kommunalaufsicht somit eine wichtige Informationsquelle für nachhaltige kommunale Finanzentscheidungen.

Der Runderlass vom 15. Oktober 2020 war zwar ein Schritt in die richtige Richtung, aber die Kommunalaufsicht drängte nicht auf dessen fristgerechte Umsetzung. Hierbei ist positiv hervorzuheben, dass es einigen Kommunen – insbesondere auch kleineren – zwischenzeitlich gelungen ist, die Rückstände vollständig aufzuholen. Andere Kommunen befinden sich auf einem guten Weg dorthin. Das zeigt, dass mit der richtigen Prioritätensetzung das Ziel zu erreichen ist. Vor diesem Hintergrund ist es nicht nachvollziehbar, dass eine immer noch viel zu hohe Anzahl an Kommunen es nicht geschafft hat, ihren ersten Jahresabschluss oder gar ihre Eröffnungsbilanz aufzustellen. In diesem Kontext bestraft der Ergänzungserlass die Kommunen, die die Vorgaben einhalten, indem er das Zögern der abwartenden Kommunen nicht sanktioniert, sondern weitere Erleichterungsmöglichkeiten schafft. Mit diesem Vorgehen wird das Rechtsstaatsprinzip ausgehöhlt.

⁷⁰ Zum Beispiel gab es in der Landeshauptstadt Magdeburg lt. Beteiligungsbericht 2021 52 Tochter- und Enkelunternehmen der Stadt.

⁷¹ Über das Vermögen der Stadtwerke Wanzleben GmbH wurde am 1. Oktober 2014 das Insolvenzverfahren eröffnet.

Diese unbefriedigende Situation ist auch dadurch eingetreten, dass die Kommunalaufsicht nicht konsequent eingeschritten ist und den rechtswidrigen Zustand seit Jahren duldet.

Das Ministerium für Inneres und Sport muss als oberste Kommunalaufsicht dafür sorgen, dass die Kommunen und die Kommunalaufsicht die gesetzlichen Vorgaben zur Haushaltswirtschaft wieder uneingeschränkt einhalten.

Wenn haushaltsrechtliche Pflichten weiterhin nicht erfüllt werden, 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 ist z. B. die Ausreichung von Fördermitteln an eine geordnete Haushaltswirtschaft geknüpft. Diese ist bei rückständigen Jahresabschlüssen nicht gegeben.

Bei der Novellierung des KVG LSA sollten das Ministerium für Inneres und Sport und der Gesetzgeber die Hinweise des Landesrechnungshofes zum Gesamtabschluss aufgreifen und die kommunalhaushaltsrechtlichen Vorschriften anpassen.

2 Sülzetal – Kommunale Selbstverwaltung an ihren Grenzen

Bei der erstmaligen Prüfung einer Gemeinde mit weniger als 25.000 Einwohnern durch den Landesrechnungshof wurden schwerwiegende Mängel festgestellt. Die Feststellungen belegen, dass die Gemeinde kein ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln hatte. Grundlegende Verwaltungsstandards waren nicht umgesetzt. So hatte die Gemeinde z. B. bis zum Ende der Prüfung keinen vollständigen Überblick über ihre Finanzlage. Sie verfügte u. a. weder über eine beschlossene Eröffnungsbilanz noch über geprüfte Jahresabschlüsse. Darüber hinaus fehlte in vielen Bereichen eine ordnungsgemäße Dokumentation der Verwaltungsentscheidungen.

Bei den geprüften Vergabevorgängen waren die Dokumentation der Vorgänge in den Akten und die Aktenhaltung sowie die Schriftgutverwaltung mangelhaft. In vielen Fällen waren Akten oder Teile davon im Archiv gar nicht mehr auffindbar.

Des Weiteren stellte der Landesrechnungshof hinsichtlich der Abwicklung des PPP-Vertrages zur Gesamtschule Sülzetal fest, dass die Gemeinde es seit mehr als zehn Jahren versäumt hat, rechtssicher zu klären, wer ihr Vertragspartner für die Betreuung der Gesamtschule ist.

Bei den geprüften Personalakten lagen in den meisten Fällen keine ordnungsgemäßen zahlungsbegründenden Unterlagen vor. Es fehlten die Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen sowie nachvollziehbar dokumentierte Entscheidungen zur Stufenzuordnung von Tarifbeschäftigten.

1. Vorbemerkungen

Mit Schreiben vom 1. Februar 2020 wandte sich der Landrat des Landkreises Börde u. a. wegen Schwierigkeiten der Gemeinde Sülzetal bei der Betreuung des PPP-Schulprojekts mit einem Ersuchen seiner Kommunalaufsicht an uns, eine überörtliche Prüfung der Gemeinde Sülzetal durchzuführen. Es handelte sich dabei um das erste Ersuchen zur Prüfung einer Gemeinde mit weniger als 25.000 Einwohnern nach der Änderung des KVG LSA zum 1. Juli 2018. Wir beschlossen, die Gemeinde für die Haushaltsjahre 2016 bis 2020 einer umfassenden überörtlichen Kommunalprüfung zu unterziehen.

Die Gemeinde ist eine Einheitsgemeinde im Landkreis Börde und hatte 9.610 Einwohner zum 31. Dezember 2018. Sie ist bekannt als attraktiver Standort für Industrie und Gewerbe im Großraum Magdeburg und gehörte im gesamten Prüfungszeitraum zu den abundanten Gemeinden Sachsen-Anhalts. Dies bedeutet, dass die ermittelte Steuerkraft der Gemeinde Sülzetal den im kommunalen Finanzausgleich berechneten Bedarfswert übersteigt. Abundante

Kommunen erhalten keine Schlüsselzuweisungen, sondern sind zur Zahlung einer Finanzkraftumlage im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs verpflichtet. Lediglich 15 %⁷² der kreisangehörigen Gemeinden zählen zu den abundanten und somit steuerstarken Gemeinden Sachsen-Anhalts. Trotz ihrer Steuerstärke gelang es ihr nicht, den Haushaltsausgleich und damit die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune sicherzustellen.

2. Prüfungsfeststellungen

2.1 Umsetzung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens

2.1.1 Erstellung der Eröffnungsbilanz

Eine Kommune hat zu Beginn des Haushaltsjahres, in dem sie erstmals ihre Geschäftsvorfälle nach dem System der doppelten Buchführung erfasst, eine Eröffnungsbilanz (EÖB) aufzustellen.⁷³ Der Hauptverwaltungsbeamte stellt die Vollständigkeit und Richtigkeit fest und übergibt diese dem Rechnungsprüfungsamt.⁷⁴ Anschließend legt der Hauptverwaltungsbeamte die EÖB unverzüglich mit dem Prüfungsbericht des Rechnungsprüfungsamtes und seiner Stellungnahme zu diesem Bericht der Vertretung vor, die über den Jahresabschluss innerhalb gesetzlicher Fristen beschließt.⁷⁵

Die Gemeinde Sülzetal führt ihren Haushalt seit dem Haushaltsjahr 2013 nach dem System der doppelten Buchführung. Ausgangspunkt für das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) war die EÖB zum 1. Januar 2013. Das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises Börde prüfte die EÖB und erteilte mit Bericht vom 13. Dezember 2018 einen eingeschränkten Bestätigungsvermerk.

Die Stellungnahme des Bürgermeisters zum Prüfbericht wurde jedoch entgegen der gesetzlichen Vorgaben bis zum Zeitpunkt unserer Prüfung nicht erarbeitet und dem Gemeinderat zur Beschlussfassung vorgelegt. Dieses Unterlassen während eines Zeitraums von zwei Jahren stellt zugleich einen schwerwiegenden Eingriff in die Rechte des Gemeinderats dar.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass der Hauptverwaltungsbeamte die Stellungnahme zum Prüfungsbericht des Rechnungsprüfungsamtes unverzüglich nachholt, die Unterlagen dem Gemeinderat zur Beschlussfassung zuleitet und die Feststellungen des Rechnungsprüfungsamtes abarbeitet sowie dessen Empfehlungen umsetzt.

⁷² Im Haushaltsjahr 2022 zählen 32 der 215 kreisangehörigen Gemeinden zu den abundanten Gemeinden gemäß FAG LSA.

⁷³ § 114 Abs. 1 KVG LSA.

⁷⁴ § 114 Abs. 1 S. 2 KVG LSA i. V. m. § 120 Abs. 1 S. 2 und 3 KVG LSA.

⁷⁵ § 120 Abs. 1 S. 4 KVG LSA.

Der Landesrechnungshof fordert die Kommunalaufsichtsbehörde auf sicherzustellen, dass die Verwaltung der Kommune im Einklang mit den Gesetzen erfolgt und insbesondere die Rechte der Organe geschützt werden.

2.1.2 Rechnungslegung (Jahresabschluss)

Die Jahresabschlüsse sind innerhalb von vier Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufzustellen.⁷⁶ Der Bürgermeister hat den Jahresabschluss festzustellen (Datum und Unterschrift) und mit dem Schlussbericht über die Prüfung dem Gemeinderat vorzulegen.⁷⁷ Der Gemeinderat beschließt bis spätestens 31. Dezember des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres über den Jahresabschluss.⁷⁸ Jahresabschlüsse sind eine unerlässliche Informationsbasis zur tatsächlichen Lage der Kommune, geben Rechenschaft über die vergangene Periode und sind wesentliche Planungsgrundlage für die strategische Ausrichtung der Kommune. Die nicht fristgemäße Erstellung ist daher nicht nur als bloßer „formeller Verstoß“ zu bewerten, sondern ein schwerwiegender Mangel.

Für den gesamten Berichtszeitraum (2013 bis 2019) wurden uns keine abschließend aufgestellten Jahresabschlüsse vorgelegt.

Der erhebliche Terminverzug bei der Erstellung der Jahresabschlüsse beruhte nach unserer Einschätzung darauf, dass die Gemeinde dieser Aufgabe nicht die nötige Bedeutung beigemessen hatte. Die ausstehende Fertigstellung der Jahresabschlüsse seit der Einführung des NKHR im Jahr 2013 verstößt gegen die Regelungen des Kommunalverfassungsgesetzes (KVG LSA) des Landes. Dieses Versäumnis führt zu erheblichen Problemen bei der Haushaltsplanung, da keine valide Basis zur Planung vorhanden ist und greift erheblich in die Rechte des Gemeinderats ein.

Der Landesrechnungshof hält es für zwingend erforderlich, dass die Verwaltung die ausstehenden Jahresabschlüsse zeitnah erstellt, zur örtlichen Prüfung vorlegt und der Gemeinderat darüber beschließt. Der Landesrechnungshof empfiehlt der Gemeinde zu prüfen, ob sie den Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport „Erleichterung zur Beschleunigung der Aufstellung und Prüfung kommunaler Jahresabschlüsse“ vom 15. Oktober 2020 anwendet, um die Rückstände schnellstmöglich aufzuarbeiten. Die zügige Aufarbeitung ist erforderlich, um eine verlässliche Planungsgrundlage für die strategische Ausrichtung und Steuerung der Kommune zu erhalten und die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsführung herzustellen.

⁷⁶ § 120 Abs. 1 KVG LSA.

⁷⁷ § 120 Abs. 1 S. 2 und 3 KVG LSA.

⁷⁸ § 120 Abs. 1 S. 4 KVG LSA.

2.2 Haushaltsplanung

2.2.1 Haushaltsausgleich Ergebnisplan

Die Haushaltswirtschaft ist so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung der Aufgaben gesichert ist.⁷⁹ Hierzu ist der Haushalt in jedem Haushaltsjahr in Planung und Rechnung der Erträge und Aufwendungen auszugleichen.⁸⁰

Im geprüften Zeitraum 2016 bis 2021 wies die Gemeinde unausgeglichene Salden im Ergebnisplan aus:

Tabelle 4: Aufstellung Werte aus Ergebnisplänen

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ordentliche Erträge	17.061 T€	15.464 T€	18.479 T€	28.155 T€	19.826 T€	28.291 T€
Ordentliche Aufwendungen	19.166 T€	20.658 T€	22.704 T€	31.722 T€	23.041 T€	32.227 T€
Ordentliches Ergebnis	- 2.106 T€	- 5.194 T€	- 4.225 T€	- 3.567 T€	- 3.215 T€	- 3.936 T€

Quelle: eigene Darstellung (enthält Rundungsdifferenzen)

Die Gemeinde hat im Prüfungszeitraum den Grundsatz des Haushaltsausgleichs in allen Haushaltsjahren verletzt. Die geplanten Fehlbedarfe deuteten auf eine eingeschränkte Leistungsfähigkeit hin. Aufgrund fehlender Jahresabschlüsse konnte durch uns keine abschließende Bewertung erfolgen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Gemeinde Sülzetal schnellstmöglich alle notwendigen Maßnahmen zum Ausgleich der Ergebnisrechnung ergreift.

2.2.2 Finanzwirtschaftliches Ungleichgewicht/Finanzplan

Um den Haushaltsgrundsätzen zu entsprechen, muss der mittelfristige Finanzplan ebenfalls ausgeglichen sein.⁸¹ Der Ausgleich ist gegeben, wenn alle Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit die laufenden Auszahlungen sowie die Tilgung der Kredite für Investitionen decken. Wird der Finanzhaushalt nicht ausgeglichen, führt das zum Verzehr des Finanzmittelbestandes und zu hohen Liquiditätskrediten.

⁷⁹ § 98 Abs. 1 KVG LSA.

⁸⁰ § 98 Abs. 3 KVG LSA.

⁸¹ § 8 Abs. 3 KomHVO. Ab 1. Januar 2026 ist gilt die Vorgabe des Ausgleichs des Finanzhaushaltes auch für die aktuelle Planung/Rechnung – Art. 11 des Gesetzes vom 22. Juni 2018 (GVBl. LSA S. 166,181) i. V. m. Art. 2 des Gesetzes vom 4. April 2022 (GVBl. LSA S. 78, 80).

Im Prüfungszeitraum erreichte die Gemeinde Sülzetal zu keinem Zeitpunkt positive Salden der laufenden Rechnung. Im Haushaltsplan 2018 wies die Änderung des Finanzmittelbestandes zwar ein positives Ergebnis aus, dieses war jedoch auf die Aufnahme von Krediten zurückzuführen.

Tabelle 5: Entwicklung wichtiger Positionen der Gesamtfinanzepläne der Haushaltsjahre 2016 bis 2021

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-2.029 T€	-4.310 T€	-3.370 T€	-3.239 T€	-2.773 T€	-3.511 T€
Saldo aus Investitionstätigkeit	676 T€	254 T€	-1.057 T€	-3.168 T€	-1.943 T€	-3.931 T€
Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-551 T€	575 T€	5.038 T€	-368 T€	-944 T€	-1.337 T€
Änderung des Finanzmittelbedarfes	-1.903 T€	-3.482 T€	610 T€	-6.775 T€	-5.659 T€	-8.779 T€

Quelle: eigene Darstellung (enthält Rundungsdifferenzen)

Den Grundsatz zum Haushaltsausgleich in der Finanzplanung konnte die Gemeinde in keinem der geprüften Jahre erfüllen. Um den Finanzmittelbestand langfristig zu stabilisieren, müssen sich Kapitalbeschaffung und -verwendung in einem dauerhaften finanzwirtschaftlichen Gleichgewicht befinden.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Gemeinde Sülzetal das finanzwirtschaftliche Gleichgewicht schnellstmöglich herstellt. Dazu sind Maßnahmen zu erarbeiten, die zu höherem Zufluss und geringerem Abfluss der liquiden Mittel dauerhaft beitragen.

2.2.3 Haushaltskonsolidierung

Kann der Haushaltsausgleich nicht erreicht werden, ist ein Haushaltskonsolidierungskonzept aufzustellen.⁸² Das Haushaltskonsolidierungskonzept ist der Kommunalaufsichtsbehörde vorzulegen.⁸³

Im Prüfungszeitraum erreichte die Gemeinde Sülzetal den Haushaltsausgleich in der Ergebnisplanung in keinem Haushaltsjahr (vgl. Ausführungen unter Punkt 2.2.1). Außerdem war es der Gemeinde nicht möglich, positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit im Finanzhaushalt zu planen (vgl. Ausführungen unter Punkt 2.2.2).

⁸² § 98 Abs. 3 KVG LSA i. V. m. § 100 Abs. 3 KVG LSA sowie ergänzende Hinweise dazu im Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 24. September 2004.

⁸³ § 100 Abs. 3 S. 7 KVG LSA.

Am 4. Dezember 2014 beschloss der Gemeinderat ein Haushaltskonsolidierungskonzept. Mit Anordnung vom 28. Januar 2015 forderte die Kommunalaufsichtsbehörde die Gemeinde auf, ein Verwaltungskonzept zur Haushaltskonsolidierung vorzulegen, aus dem erkennbar ist, dass der Haushaltsausgleich bis zum Haushaltsjahr 2023 sichergestellt werden kann. Die Gemeinde erstellte eine überarbeitete Fassung mit Datum vom 15. April 2015. Die Kommunalaufsichtsbehörde schätzte jedoch ein, dass auch das überarbeitete Konzept nicht den gesetzlichen Vorgaben entspricht und regte an, den Konsolidierungsprozess durch eine Haushaltsanalyse des Ministeriums für Inneres und Sport zu unterstützen. Das Ministerium für Inneres und Sport stellte der Gemeinde die Ergebnisse der Haushaltsanalyse am 23. April 2018 vor. Die Analyse ging von einem konkret realisierbaren Konsolidierungspotential i. H. v. 950.000 € aus.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass selbst bei vollständiger Umsetzung der Konsolidierungsempfehlungen der Haushaltsausgleich nicht erreicht wird.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Gemeinde dringend, die Haushaltskonsolidierung kontinuierlich und konsequent zu verfolgen, um ihre dauerhafte finanzielle Leistungsfähigkeit wiederherzustellen. Der Landesrechnungshof fordert die Kommunalaufsichtsbehörde auf, die ihr zustehenden Möglichkeiten konsequent einzusetzen und ggf. zu intensivieren, um die dringend notwendige Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung der Gemeinde sicherzustellen.

2.3 Haushaltsvollzug

2.3.1 Haushaltsüberwachung

Die Inanspruchnahme der Haushaltsansätze einschließlich der über- und außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen ist auf geeignete Weise zu überwachen.⁸⁴

Die in der Gemeinde genutzte Finanzsoftware ermöglicht eine systemgestützte vollständige Haushaltsüberwachung. Sie nutzte diese Software jedoch nicht zur Haushaltsüberwachung, sondern führte diese zentral manuell im Fachbereich 2 Finanzen. Dieser Fachbereich stellte den einzelnen Sachgebieten monatlich entsprechende Ausdrücke zur Verfügung. Ausgelöste Aufträge wurden darin jedoch nicht erfasst.

Damit stand den mittelbewirtschaftenden Stellen nicht der tagesaktuelle Stand verfügbarer Mittel zur Verfügung. Diese benötigen sie jedoch, um über die Auslösung neuer Aufträge

⁸⁴ § 25 Abs. 4 KomHVO.

entscheiden zu können. Wir bewerten den gewählten Verfahrensweg zur Haushaltsüberwachung als nicht geeignet, da er keine kontinuierliche und aktuelle Haushaltsüberwachung gewährleistet.

Der Landesrechnungshof erwartet eine effektive Überwachung der Haushaltsansätze. Zur Verwaltungsvereinfachung sollten die Funktionen des HKR-Programms⁸⁵ genutzt werden.

2.3.2 Kosten- und Leistungsrechnung

Die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) ist ein wesentlicher Bestandteil des Rechnungswesens.⁸⁶ Sie dient der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit bei der Aufgabenerfüllung. Sie ist damit ein Instrument, das sowohl den verantwortlichen Führungskräften in der Verwaltung als auch den politischen Gremien die notwendigen Datengrundlage für eine wirtschaftliche Entscheidungsfindung bereitstellt.

Das Fachamt für Haushalt/Finanzen bestätigte uns im Rahmen der örtlichen Erhebungen, dass die bisherigen Entscheidungen zur Haushaltskonsolidierung nicht auf der Grundlage einer KLR getroffen wurden.

Eine Haushaltskonsolidierung, basierend auf einem Haushaltskonsolidierungskonzept im Sinne des KVG LSA, bleibt ohne KLR hinter den eigentlichen Konsolidierungsmöglichkeiten der Gemeinde zurück, da erst die KLR die verursachergerechte Verteilung von Kosten auf Produkte/Leistungen transparent abbildet.

Der Landesrechnungshof erwartet von der Gemeinde, dass sie umgehend eine einheitliche Kosten- und Leistungsrechnung auf Vollkostenbasis einführt, um belastbare Daten als wirtschaftliche Entscheidungsgrundlage zu verwenden.

2.4 Personalwirtschaft – umfangreiche Mängel bei der Eingruppierung

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 Beschäftigten eine wesentliche Einflussgröße für die Höhe der Personalausgaben.

⁸⁵ Softwareprodukt für Haushalts-Kasse-Rechnungswesen.

⁸⁶ § 20 KomHVO.

Jeder Beschäftigte der Gemeinde erhielt monatlich ein Tabellenentgelt nach dem TVöD (VKA).⁸⁷ Die Höhe des Tabellenentgeltes bestimmte sich nach der Entgeltgruppe, in der er eingruppiert war, und nach der für ihn geltenden Stufe.⁸⁸ Die zur Feststellung der Eingruppierung in eine Entgeltgruppe erforderlichen Unterlagen (Stellenbeschreibungen und -bewertungen) sowie die Entscheidungen zur Stufenzuordnung sind entsprechend zu dokumentieren und zu den Akten zu nehmen. Nur dadurch kann der Nachweis geführt werden, dass der jeweilige Beschäftigte einen tarifrechtlichen Anspruch auf Zahlung nach einer bestimmten Entgeltgruppe/Stufe hatte, der Arbeitgeber also zur Zahlung eines Tarifentgelts in einer bestimmten Höhe verpflichtet war. Die entsprechenden Unterlagen zur Dokumentation der Zuordnung eines Beschäftigten zu bestimmten Entgeltgruppen und Stufen waren damit zahlungsbegründende Unterlagen.⁸⁹

In unsere Prüfung haben wir insgesamt 64 Personalfälle (51 Tarifbeschäftigte in der Kernverwaltung und 13 Tarifbeschäftigte im Kitabereich) und damit ca. 45 % der auf den rund 116 Stellen der Gemeindeverwaltung geführten Mitarbeiter einbezogen.

Von den 64 geprüften Tarifbeschäftigten waren 55 Personalfälle (86 %) zu beanstanden.⁹⁰

- Die Gemeinde zahlte zwei Beschäftigten Entgelt ohne ausreichende haushaltsrechtliche Ermächtigung. Die im Stellenplan ausgewiesenen Stellen wiesen nicht die Entgeltgruppen aus, nach der die Bezahlung erfolgte.
- Bei 37 Personalfällen war eine Prüfung der tarifgerechten Eingruppierung nicht abschließend möglich, weil die hierzu erforderlichen Unterlagen (Stellenbeschreibungen und Stellenbewertungen) entweder fehlten oder unvollständig waren. Dies entsprach mehr als der Hälfte aller geprüften Personalfälle. Dies führte dazu, dass die Gemeinde Personalausgaben in Höhe von geschätzt
 - monatlich rund 104.600⁹¹ € bzw.
 - jährlich rund 1,25 Mio. € veranlasste,
 ohne über die für jede Zahlung erforderliche zahlungsbegründende Unterlage zu verfügen.
- In 10 Personalfällen fehlten die Begründungen der Erfüllung der für die Eingruppierung maßgeblichen Tätigkeitsmerkmale vollständig oder sie waren unzureichend.

⁸⁷ Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst – Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA).

⁸⁸ § 15 Abs. 1 TVöD vom 13. September 2005 i. d. F. des Änderungstarifvertrages Nr. 17 vom 30. August 2019, Anlage A und C (VKA), gültig ab 1. Januar 2020.

⁸⁹ § 35 Abs. 1 S. 1 Gemeindekassenverordnung (GemKVO) Doppik bzw. § 23 Abs. 7 Kommunalkassen- und Buchführungsverordnung (KomKBVO) (ab 1. April 2021).

⁹⁰ Bei einzelnen Personalfällen Mehrfachbeanstandungen möglich.

⁹¹ Für die Berechnung des Personalkostenvolumens hat der Landesrechnungshof aus den ab 1. März 2015 gültigen Tabellen der Anlage A (VKA) TVöD die Erfahrungsstufe 3 der jeweiligen Entgeltgruppe zu Grunde gelegt. Das dargestellte Personalkostenvolumen lässt jedoch keine Rückschlüsse auf eventuelle Mehrausgaben und damit Einsparmöglichkeiten zu.

- Die bei Neueinstellung durch die Gemeinde gewährte Stufe des Tabellenentgeltes war bei 31 geprüften Personalfällen nicht hinreichend dokumentiert.

Aufgrund der obigen Mängel konnte die Gemeinde nicht belegen, dass die o. a. Beschäftigten auf der Grundlage tarifrechtlicher Vorschriften der jeweiligen Entgeltgruppe bzw. Stufe zugeordnet worden sind. Insofern veranlasste sie die Personalausgaben, ohne über die für jede Zahlung des monatlichen Tabellenentgeltes erforderliche zahlungsbegründende Unterlage zu verfügen. Dieser Verstoß stellte einen schwerwiegenden Mangel in der Bewirtschaftung der Personalkosten dar.

Der Landesrechnungshof hat bereits in seinem Jahresbericht 2012⁹² auf die besondere Bedeutung von Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen hingewiesen. Zur Vermeidung von Mehrausgaben hält er es für notwendig, dass die Gemeinde bisher fehlende Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen erstellt. Unvollständige Unterlagen sind zu aktualisieren und die Erfüllung der Tarifmerkmale ausreichend zu begründen. Nicht tarifgerechte Eingruppierungen und Stufenfestsetzungen sind zu korrigieren. Dabei können – unter Berücksichtigung der kommunalaufsichtsrechtlichen Bestimmungen – ggf. Besitzstandsregelungen angewendet werden.

2.5 Vergaben

2.5.1 Die Zentrale Vergabestelle

Die Zentrale Vergabestelle (ZVS) ist für die rechtssichere Durchführung von Vergabeverfahren nach nationalem und europäischem Vergaberecht zuständig. Durch sie ist die Wahrung des Mehraugenprinzips⁹³ überhaupt erst möglich, so dass deren Einrichtung im erheblichen Maße zur Korruptionsprävention beiträgt. Aufgrund der sich deutlich veränderten vergaberechtlichen Vorgaben ist es unumgänglich, in der ZVS die Fachkompetenz zur Wahrnehmung einer effektiven Beratungstätigkeit innerhalb der Verwaltung sowie die verwaltungsrechtliche Kompetenz zu bündeln.

Die Gemeinde richtete zum 1. Dezember 2019 eine ZVS im Sachgebiet Innere Verwaltung ein. Dieses Sachgebiet führte selbstständig Beschaffungen durch. Die ZVS war für die Wahrnehmung der förmlichen Vergabeverfahren der Gemeinde zuständig. Freihändige Vergaben

⁹² Jahresbericht 2012, Teil 2, Pkt. IV.3.1 „Defizite bei der Eingruppierung von Beschäftigten“, S. 50 f.

⁹³ Vgl. Nr. 5.4 Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung von Korruption, Verf des Ministeriums für Inneres und Sport, der Staatskanzlei und der übrigen Ministerien vom 18. November 2016, MBl. LSA 2017, S. 6 ff. Die Beachtung dieses Erlasses wird auch der mittelbaren Landesverwaltung empfohlen (vgl. Nr. 2 Abs. 4 des vorgenannten Erlasses).

blieben bisher davon unberührt. Die Einbindung der ZVS bei Freihändigen Vergaben erfolgte auf freiwilliger Basis.

Kritisch bewerten wir die organisatorische Anbindung der ZVS in einem Sachgebiet, das selbst Beschaffungen durchführte. Auch dass die ZVS nicht verbindlich in die Freihändigen Vergaben eingebunden wurde, ist zu kritisieren

Der Landesrechnungshof empfiehlt, dass die Gemeinde die Zentrale Vergabestelle zukünftig organisatorisch so einbindet, dass Interessenkonflikte vermieden werden. Dazu ist die Zentrale Vergabestelle aus der Organisationseinheit, die selbst Vergaben durchführt, herauszulösen. Weiterhin hält der Landesrechnungshof die verbindliche Einbeziehung der Zentralen Vergabestelle bei Freihändigen Vergaben für unverzichtbar.

2.5.2 Keine ausreichende Dokumentation der Vergabevorgänge

Die Einhaltung der Vorschriften des Vergaberechts muss durch eine entsprechende fortlaufende Dokumentation des gesamten Vergabeverfahrens nachgewiesen werden können.⁹⁴

Wir stellten bei der Prüfung der Dokumentation folgende Mängel fest:

- Die Vergabeakten waren bei Freihändigen Vergaben nach VOL/A i. d. R. unvollständig, bei anderen Verfahrensarten nicht in jedem Fall in zeitlicher Folge geführt.
- Vergabevorbereitende Vermerke (Wahl der Vergabeart, Dokumentation der Eignung, Vorschlagsliste der Beschaffungsstelle über die aufzufordernden Unternehmen, nachvollziehbarer Nachweis der Kostenschätzung) bei Freihändigen Vergaben und Beschränkten Ausschreibungen ohne Öffentlichen Teilnahmewettbewerb waren unzureichend bzw. fehlten in den Akten vorrangig bei Vergaben nach VOL/A.
Entscheidungen über Vorschläge der Beschaffungsstellen sowie nachvollziehbare Kostenschätzungen waren nicht dokumentiert.
- Die Fertigung von Eingangsvermerken erfolgte teilweise unvollständig (vielfach fehlten Angaben zur Uhrzeit sowie die Unterschrift bzw. das Signum des das Angebot annehmenden Mitarbeiters).

Damit war die Dokumentation der Vergabevorgänge nicht ordnungsgemäß.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Gemeinde zukünftig alle Vergabeverfahren ordnungsgemäß dokumentiert.

⁹⁴ § 20 VOL/A bzw. VOB/A.

2.5.3 Archivierung von Vergabeakten

Der Grundsatz der Aktenmäßigkeit leitet sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ab.⁹⁵ Konkret bedeutet dies, dass alle bedeutsamen Vorgänge/Geschäftsvorfälle mit den entscheidungsrelevanten Dokumenten und Bearbeitungsschritten zur Beweissicherung in eigenen Akten zu dokumentieren und unveränderlich aufzubewahren sind.

Der Landesgesetzgeber hat die Pflichten zur Aufbewahrung von Verwaltungsakten im Archivgesetz (ArchG LSA) näher geregelt. Danach archivieren die Kommunen Sachsen-Anhalts ihr Archivgut in eigener Verantwortung und Zuständigkeit.⁹⁶ Hierbei handelt es sich um eine Aufgabe des eigenen Wirkungskreises. Eine speziell vorgehaltene Dienstanweisung zur Ordnung des Schriftgutes und der Archivierung gewährleistet dabei die Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen und Geschäftsvorfällen.

Der Bürgermeister hat eine Dienstanweisung über die Verwaltung von Schriftgut in der Gemeinde Sülzetal (Schriftgutordnung) erlassen. Diese trat am 1. Januar 2020 in Kraft.

Gemäß Auskünften der Ansprechpartner für das Beschaffungswesen waren von uns angeforderte Unterlagen, die aus den Jahren 2018 bis 2020 stammten, bereits archiviert. Eine Archivliste gab es in der Gemeinde nicht. Die Mitarbeiter äußerten, dass die Vorgänge nur mit erheblichem Aufwand wieder auffindbar wären. Dies sei unter der aktuellen Personal- und Pandemiesituation für die Gemeinde nicht ohne Weiteres und nicht so kurzfristig leistbar.

Wir bewerten die Probleme, die die Gemeinde beim „Wiederauffinden von Archivakten“ im Rahmen der Prüfung hatte, als erheblichen Verstoß gegen die vorgenannten gesetzlichen Vorgaben zur Aktenmäßigkeit der Verwaltung. In einer effizient arbeitenden Verwaltung sollte ohne zusätzlichen Aufwand jeder Vorgang problemlos aus dem Aktenbestand der Fachabteilung bzw. aus dem Archiv gezogen werden können. Eine geordnete und gut funktionierende Schriftgutverwaltung ist die Grundlage für eine effiziente Leistungserbringung in der Verwaltung, um zielgenau und schnell Vorgänge aufzufinden.

Die mangelhafte Archivierung der Akten halten wir für besonders kritikwürdig. Sie führte letztlich dazu, dass die Gemeinde nicht nachweisen konnte, ob die angeforderten Akten überhaupt existieren. Wir konnten in diesen Fällen nicht nachprüfen, ob ordnungsgemäße Vergabeverfahren stattgefunden haben.

⁹⁵ Art. 19 Abs. 4 GG und Art. 20 Abs. 3 GG.

⁹⁶ § 11 ArchG LSA.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Gemeinde umgehend die Ursachen für die Schwierigkeiten bei der Auffindung archivierter Akten analysiert und die Mängel behebt. Zukünftig ist auch für archivierte Vorgänge eine nach rechtsstaatlichen Gesichtspunkten geordnete Verwaltungsarbeit sicherzustellen.

2.6 Vertragsmanagement

2.6.1 Fehlendes Vertragsmanagement

Auch wenn es gerade im Hinblick auf die Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen⁹⁷ und ihrer daraus resultierenden Organisationshoheit keine unmittelbaren gesetzlichen Vorgaben dafür gibt, wie sie ihre Verwaltung konkret aufzubauen haben, sind ihnen in ihrer Gestaltungsfreiheit Grenzen gesetzt. Insbesondere das Rechtsstaatsprinzip⁹⁸ und die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit⁹⁹, die für jegliches Verwaltungshandeln gelten, bedingen hergebrachte Organisations- bzw. Managementgrundsätze. Diese müssen auch die Kommunen beachten, um ein rechtmäßiges Verwaltungshandeln sicherzustellen. Im Bereich des Vertragswesens gehört hierzu der Aufbau bzw. die Vorhaltung eines Vertragsmanagements.

Ein Vertragsmanagement gewährleistet u. a. die systematische Erfassung, Pflege und Anpassung/Steuerung aller Verträge, die in einer Kommune vorhanden sind. Damit kann es entscheidend dazu beitragen, Informationsasymmetrien in Kommunen zu verringern und die Datenbasis für wirtschaftliche Entscheidungen zu liefern. Ein Vertragsmanagement beinhaltet die folgenden Hauptbestandteile:

- Vertragsverwaltung (Ausführungsverantwortung)
(bspw. Vertragserstellung und -verhandlungen, Genehmigungsprozesse, Vertragserfassung)
- Vertragssteuerung
(z. B. Termin- und Zahlungsüberwachung, Finanzplanung, Berichte für Jahresabschlüsse, Steuerung von Risiken und Zahlungsverpflichtungen)
- Vertragsarchivierung
(u. a. Gewährleistung einer reversionssicheren Archivierung aller vertragsrelevanten Dokumente).

Damit nimmt das Vertragsmanagement eine wichtige Rolle ein. Beispielsweise müssen die aus den Grundstücks- und städtebaulichen Verträgen resultierenden, kommunalen (zukünftigen) Verpflichtungen dokumentiert und regelmäßig fortgeschrieben werden. Die Auswirkung

⁹⁷ Art. 28 Abs. 2 GG; Art. 87 Landesverfassung.

⁹⁸ Art. 20 Abs. 3 GG.

⁹⁹ § 98 Abs. 3 KVG LSA.

auf die städtische Bilanz muss rechtzeitig, auch beim Abschluss von Neuverträgen, bekannt sein. Unabhängig davon muss die Gemeinde eine Übersicht der Verträge mit festen Laufzeiten, aber auch über die selbstverlängernden Verträge (Option der automatischen Verlängerung) haben, um bei möglichen rechtlichen oder tatsächlichen Veränderungen rechtzeitig agieren zu können.

Das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises Börde stellte 2018 bereits im Rahmen der Prüfung der Eröffnungsbilanz zum Stichtag 1. Januar 2013 fest, dass ein zentrales Vertragsmanagement in der Gemeinde Sülzetal noch nicht aufgebaut war.

Stichproben im Rahmen der Abforderung diverser zurückliegender Vergabeverfahren zu wiederkehrenden Lieferungen und Leistungen zeigten, dass die Gemeinde bisher keine Schlussfolgerungen aus der Feststellung des Rechnungsprüfungsamtes gezogen hatte. Ein Gesamtüberblick über Anzahl und Umfang aller Geschäftsbeziehungen lag nicht vor. Die Verwaltung unterhielt z. T. Vertragsbeziehungen, deren Vertragsgrundlage im Rahmen unserer Prüfung nicht nachgewiesen werden konnte.

Ein Vertragsmanagement existierte im geprüften Zeitraum nicht. Besonders kritikwürdig ist, dass die Gemeinde trotz der Feststellung des Rechnungsprüfungsamtes des Landkreises im Jahr 2018 keine Grundlagen für ein ordnungsgemäßes Vertragsmanagement schaffte.

Der Landesrechnungshof erwartet von der Gemeinde, dass sie zeitnah ein funktionsfähiges Vertragsmanagement aufbaut. Der Landesrechnungshof erwartet von der Kommunalaufsichtsbehörde, dass sie sicherstellt, dass die Verwaltung der Gemeinde in diesem grundlegenden Bereich schnellstmöglich den anerkannten Verwaltungsstandards entspricht.

2.6.2 Der PPP-Vertrag Ganztagschule Sülzetal als Einzelbeispiel zu den gravierenden Folgen eines mangelhaften Vertragsmanagements

Zur Sicherung des Sekundarschulstandortes ließ die Gemeinde 2009 eine Ganztagschule als PPP-Projekt durch einen privaten Bauträger realisieren. PPP steht für „Public Private-Partnership“ und umschreibt eine langfristige vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft mit dem Ziel, öffentliche Infrastrukturprojekte über den gesamten Lebenszyklus wirtschaftlich zu realisieren.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Definition aus Leitfaden der Arbeitsgruppe der Finanzministerkonferenz (FMK-AG) „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten, Stand: 20. Juni 2006, S. 8.

Die Gemeinde Sülzetal schloss mit der Gero Ganztagschule Sülzetal Projekt GmbH am 5. November 2007 einen PPP-Vertrag ab. Er umfasste vier Leistungsbereiche, die wiederum in zwei Vertragsabschnitten zusammengefasst sind:

- Im Abschnitt B. I. des PPP-Vertrages¹⁰¹ waren die Leistungen zur **Planung** und **Errichtung** der Ganztagschule geregelt.
- Der Abschnitt B. II des PPP-Vertrages¹⁰² enthielt Regelungen zur **Finanzierung** und für die **Betriebsleistungen** des Objekts.

Der Vertrag sah eine Betriebslaufzeit von 25 Jahren ab Nutzungsbeginn der Ganztagschule Sülzetal vor.

Nachdem die Schule im Sommer 2009 von der Gero Projektgesellschaft übergeben wurde, liegt der Schwerpunkt der Vertragsabwicklung auf dem Betrieb der Ganztagschule. Zum Zeitpunkt der Prüfung erbrachte die Betriebsleistungen aus dem Vertrag die Magdeburger Bau- und Schulservice GmbH (MBS). Im geprüften Zeitraum zahlte die Gemeinde aus diesem Vertrag allein jährliche Bewirtschaftungskosten in Höhe von 471.564,00 € (netto) bzw. 561.146,88 € (brutto).

Die Gero Projektgesellschaft war verpflichtet, bei Ablauf des Vertrages den Schul- und Sport-hallenstandort in einem Zustand an die Gemeinde zu übergeben, welcher dem guten oder sehr guten Zustand des vertraglich vereinbarten Standards entspricht.¹⁰³

Die Vertragsabwicklung eines Dauerschuldverhältnisses über diese Laufzeit und mit diesem Volumen stellt an die Parteien hohe Anforderungen. Es erfordert die Vorhaltung eines leistungsfähigen und wirksamen Vertragsmanagements in der Gemeinde. Wir stellten dazu folgendes fest:

Ausübung von Informations- und Kontrollrechten

Im allgemeinen Teil des PPP-Vertrages vereinbarten die Parteien unterschiedliche Rechte zur Sicherstellung der Abwicklung des Dauerschuldverhältnisses (Informations- und Kontrollrechte) und Regelungen für mögliche Abweichungen bei der Vertragsabwicklung (Bestellung eines Beauftragten sowie Vertragsbeirat und Schiedsgerichtsklausel).

Im Rahmen der Prüfung lagen uns nur wenige Informationen zur Wahrnehmung der vorge-nannten vertraglichen Informations- und Kontrollrechte sowie Klärungsmöglichkeiten durch die

¹⁰¹ §§ 20 - 37 PPP-Vertrag.

¹⁰² §§ 38 - 47 PPP-Vertrag.

¹⁰³ § 47 PPP-Vertrag.

Gemeinde vor. Die Gemeinde legte lückenhafte Unterlagen zur Vertragsverwaltung vor und begründete dies in Regel damit, dass die ehemals zuständigen Mitarbeiter nicht mehr in der Gemeinde wären.

Da uns keine vollständigen Vorgänge zur Klärung der Art und des Umfangs der wahrgenommenen vertraglichen Informations- und Kontrollrechte vorlagen, konnten wir diesen Sachverhalt nicht abschließend bewerten. Aufgrund der Schwierigkeiten und zeitlichen Verzögerungen, die wir bei der Erhebung des Sachverhaltes in der Gemeinde hatten, stellten wir erhebliche Informationslücken fest. Das zeigte sich dadurch, dass

- die Gemeinde zum einen über keine funktionierende Schriftgutverwaltung zur Abwicklung des PPP-Vertrages verfügte. Dazu gehört, dass jeder Vorgang ohne zusätzlichen Aufwand aus dem Aktenbestand der Fachabteilung bzw. aus dem Archiv gezogen werden kann. Das war nicht der Fall.
- die genannten vertraglichen Informations- und Kontrollrechte der Gemeinde zum anderen nicht regelmäßig und zielgerichtet genutzt und durchgesetzt wurden.

Diese Feststellung fehlender Informationen verstärkte sich bei der Prüfung der Frage, wer der aktuelle Vertragspartner der Gemeinde für die Erbringung der Betreiberleistungen aus dem PPP-Vertrag war.

Ungeklärte Vertragsverhältnisse

Der PPP-Vertrag enthielt keine Regelungen zum Wechsel des Vertragspartners. Ein Wechsel des Vertragspartners war damit nur im gegenseitigen Einvernehmen der Vertragsparteien möglich.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen legte die Gemeinde die Kopie einer Vereinbarung zwischen der Gemeinde Sülzetal und der Gero Projektgesellschaft vom 29. Mai 2009 vor. Danach sollte die Gemeinde Sülzetal der Übertragung sämtlicher Rechte und Pflichten der Projektgesellschaft aus dem PPP-Vertrag - bezogen auf Abschnitt B. II. Betriebsleistungen - auf die Magdeburger Bau- und Schulservice GmbH (MBS) zustimmen. Die im Rahmen der Prüfung vorgelegte Kopie der Vertragsurkunde war auf den 29. Mai 2009 datiert und von einem Vertreter der Gero Projektgesellschaft unterzeichnet. Ein von beiden Seiten unterzeichnetes Vertragsexemplar legte uns die Gemeinde trotz mehrfacher Nachfrage nicht vor. Tatsächlich hat die MBS seit Sommer 2009 die Betriebsleistungen aus dem PPP-Vertrag erbracht.

Aus dem Zins- und Tilgungsplan vom 22. September 2009 ging hervor, dass die Gemeinde die monatliche Vergütung in Höhe von 39.295,50 € (netto) bzw. 46.762,24 € (brutto) für die

Betriebsleistungen direkt an die MBS überwies. Die MBS führte nach der Deckung der tatsächlichen Kosten des laufenden Betriebs einen Teil der erhaltenen Vergütung einem gesonderten Konto zu. Nach den uns im Rahmen der Prüfung vorliegenden Unterlagen wies das gesonderte Konto zum 31. Dezember 2019 einen Bestand i. H. v. 806.114,92 € aus.

Da uns die Gemeinde im Rahmen der Prüfung keine vollständige und geordnete Aktenlage zu der Frage vorlegte, ob die Vereinbarung vom 29. Mai 2009 zur Übertragung der Rechte und Pflichten der Projektgesellschaft aus dem PPP-Vertrag auf die MBS wirksam abgeschlossen war, konnten wir nicht abschließend prüfen, ob es zu einem Wechsel der Vertragspartner kam. Daher konnten wir auch nicht bewerten, ob die Gemeinde die monatliche Vergütung für die Betriebsleistungen zu Recht an die MBS überwies.

Die tatsächliche Vertragsabwicklung führte jedoch dazu, dass die Instandhaltungs- bzw. Instandsetzungsrate auf einem Konto der MBS angespart wurde und nicht auf einem Konto der Gero Projektgesellschaft. Wir bewerten diese Situation unter dem Gesichtspunkt der Vertragserfüllung sehr kritisch. Aus den uns vorgelegten Unterlagen ging nicht hervor, ob die Gemeinde einen Anspruch gegen die MBS auf Herstellung des guten oder sehr guten vertraglich vereinbarten Zustandes aus dem PPP-Vertrag hatte.

Besonders kritikwürdig war für uns die zeitliche Dauer dieser ungeklärten Vertragskonstellation. Es war in keiner Weise nachvollziehbar, dass die Gemeinde diesen ungeklärten Zustand seit mehr als einem Jahrzehnt hinnahm und die Zahlung von ca. einer halben Million Euro jährlich an einen Dritten leistete ohne Rechtssicherheit über den Vertragspartner für diesen PPP-Vertragsteil zu haben.

Die MBS wies in ihrer Stellungnahme zu diesem Jahresberichtsbeitrag vom 20. September 2022 darauf hin, dass sie die Verpflichtungen des Abschnittes B. II. Betriebsleistungen als Nachunternehmerin erfülle. Zudem führe sie über die Instandhaltungs- bzw. Instandsetzungsrate ordnungsgemäß Buch. Die jährlichen Abrechnungen seien der Gemeinde Sülzetal jährlich zur Verfügung gestellt worden.

Wir konnten aus den uns im Rahmen der Prüfung zur Verfügung gestellten Unterlagen nicht nachvollziehen, dass die MBS als Nachunternehmerin der Gero Projektgesellschaft auftrat. Umso mehr überraschte uns, dass die Vergütung über einen solche langen Zeitraum an die MBS als vermeintlichen Nachunternehmerin und nicht an die Gero Projektgesellschaft als eigentliche Vertragspartnerin des PPP-Vertrags geleistet wurde.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Gemeinde die Frage, wer ihr Vertragspartner für den Leistungsabschnitt „B. II. Betriebsleistungen“ des PPP-Vertrages für die Ganztagschule Sülzetal ist, unverzüglich rechtssicher klärt. Die Instandhaltungsrückstellungen müssen so angespart werden, dass sie gegen denjenigen, der diese bildet, einen Anspruch auf Herstellung des vertragsgemäßen Zustandes hat.

Der Landesrechnungshof erwartet von der Kommunalaufsichtsbehörde, dass sie diesen Prozess eng begleitet, um die Entschlusskraft und Verantwortungsbereitschaft der Kommune auch in ihrer Rolle als Vertragspartnerin eines PPP-Vertrages zu fördern.

3. Schlussfolgerungen

Zusammenfassend hat der Landesrechnungshof in allen geprüften Verwaltungsbereichen der Gemeinde dringenden Handlungsbedarf festgestellt.

Er konnte zwar die finanzielle Situation der Gemeinde aufgrund der fehlenden Jahresabschlüsse nicht abschließend beurteilen. Dennoch bewertete er ihre Haushaltssituation anhand der vorgelegten Plandaten sehr kritisch. Der Landesrechnungshof empfiehlt der Gemeinde dringend, die Haushaltskonsolidierung kontinuierlich und konsequent zu verfolgen, um ihre dauerhafte finanzielle Leistungsfähigkeit wiederherzustellen. Weiterhin fordert er die Kommunalaufsichtsbehörde auf, die ihr zustehenden Möglichkeiten konsequent einzusetzen und ggf. zu intensivieren, um die dringend notwendige Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung der Gemeinde zu gewährleisten.

Die Gemeinde ist gehalten, ihre Versäumnisse bei der Einführung des Neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens zeitnah aufzuholen. Die zügige Aufarbeitung ist erforderlich, um eine verlässliche Planungsgrundlage für die strategische Ausrichtung und Steuerung der Kommune zu erhalten und die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsführung herzustellen. In diesem Zusammenhang erwartet der Landesrechnungshof auch von der Verwaltung, dass sie die Eröffnungsbilanz sowie die Jahresabschlüsse dem Gemeinderat zur Beschlussfassung zeitnah zuleitet. Nur so kann er seiner Verantwortung im Rahmen der Haushaltsaufstellung und -entlastung gerecht werden. Der Landesrechnungshof erwartet von der Kommunalaufsichtsbehörde, dass sie diesen Prozess engmaschig begleitet um sicherzustellen, dass die Verwaltung der Kommune im Einklang mit den Gesetzen erfolgt und insbesondere die Rechte der Organe geschützt werden.

Die Prüfung hat gezeigt, dass die Gemeinde auch in den weiteren ausgewählten Verwaltungsbereichen die ihr obliegenden gesetzlichen Pflichten nur unzureichend umsetzte und die gängigen Verwaltungsstandards nicht erfüllte.

Die Mängel bei der Dokumentation der Verwaltungsentscheidungen, der Aktenführung, der Archivierung des Schriftgutes und damit zusammenhängend auch eines ordnungsgemäßen Verwaltungshandelns prägten das Gesamtbild der Verwaltung im geprüften Zeitraum. Sie waren die Ursache für viele festgestellte Mängel. Ganz besonders traten diese Defizite bei der Prüfung des Vertragsmanagements für den PPP-Vertrag „Ganztagsschule Sülzetal“ zu Tage.

Für den Landesrechnungshof ist in keiner Weise nachvollziehbar, dass die Gemeinde seit über einem Jahrzehnt nicht rechtssicher geklärt hat, wer ihr Vertragspartner für den Betrieb der Ganztagschule ist. Aus der Zusammenschau der getroffenen Feststellungen entstand der Eindruck, dass die Verwaltung der Gemeinde in vielen Bereichen keinen vollständigen Überblick über ihr Verwaltungshandeln hatte. Dies hat auch zur Folge, dass dem Gemeinderat keine ausreichenden Informationsgrundlagen vorlagen, um seiner Verantwortung bei der Überwachung der Ausführung seiner Beschlüsse und bei der Beseitigung von auftretenden Missständen in der Verwaltung gerecht zu werden.

Der Landesrechnungshof sieht daher dringenden Handlungsbedarf, dass die Gemeinde seine Feststellungen schnellstmöglich systematisch aufarbeitet und die Ursachen dafür beseitigt.

Die gravierenden Feststellungen müssen auch Anlass für die Kommunalaufsichtsbehörde sein, in der Gemeinde Sülzetal mit den erforderlichen Mitteln die rechtlich vorgegebenen Verwaltungsstandards schnellstmöglich umzusetzen.

Bei der Aufarbeitung der festgestellten Mängel geht es letztlich nicht nur um die Herstellung rechtmäßigen Verwaltungshandelns, sondern um den Schutz der Rechte der Kommune und Erfüllung ihrer Pflichten als Grundlage ihrer Selbstverwaltungsgarantie.

3 Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft – Wahren wir das Vermächtnis ausreichend?

Der Landesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung der ordnungsgemäßen Umsetzung des Gräbergesetzes durch die Gemeinden mit mehr als 25.000 Einwohnern Mängel fest. Die Kriegsgräber, die als Mahnmal und Erinnerungsstätte dienen sollen, waren überwiegend nicht auffindbar, da es keine entsprechende Ausschilderung oder Hinweistafeln gab. Weiterhin befanden sich nicht alle Gräber in einem würdigen Zustand. Mängel stellte der Landesrechnungshof insbesondere bei der Pflege und Instandhaltung von einzelnen Gräbern fest, die auf nicht mehr bewirtschafteten Friedhöfen oder Grundstücken, die sich nicht im Gemeindeeigentum befinden, liegen. In einem Fall wurde sogar das Ruherecht verletzt und zwei Gräber widerrechtlich beseitigt.

1. Vorbemerkungen

Für die Kriegsgräber in der Bundesrepublik Deutschland gilt seit 1. Juli 1965 das Gräbergesetz (GräbG). Es dient dazu, der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft in besonderer Weise zu gedenken und für zukünftige Generationen die Erinnerung daran wach zu halten, welche schrecklichen Folgen Krieg und Gewaltherrschaft haben.¹⁰⁴ Dieses Gesetz trat in den neuen Bundesländern am 1. Januar 1993 in Kraft.¹⁰⁵ Bis dahin galt in diesen Bundesländern die DDR-Verordnung über das Bestattungs- und Friedhofswesen vom 17. April 1980¹⁰⁶ einschließlich Durchführungsbestimmungen. Diese Rechtslagen weichen z. B. bei den Vorgaben der Grabgestaltung voneinander ab.

Die Bundesländer haben die auf ihrem Gebiet liegenden Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft festzustellen und zu erhalten, d. h. diese anzulegen, instand zu setzen und zu pflegen. Dabei ist darauf zu achten, dass jedes Grab eine würdige Ruhestätte darstellt.¹⁰⁷

Der Bund erstattet den Ländern deren Aufwendungen für die Gräberpflege.¹⁰⁸ Es wird hier zwischen der Ruherechtsentschädigung¹⁰⁹ und den Aufwendungen für Anlegung, Instand-

¹⁰⁴ § 1 Gesetz über die Erhaltung der Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft (GräbG) vom 11. Februar 1993, BGBl. I, S. 179 ff.

¹⁰⁵ § 17 GräbG.

¹⁰⁶ Gesetzblatt DDR I, S. 159.

¹⁰⁷ Weiterführende Festlegungen sind in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Gräbergesetz (GräbVwV) in der Fassung vom 12. September 2007 getroffen worden.

¹⁰⁸ § 10 GräbG.

¹⁰⁹ § 3 GräbG.

setzung und Pflege¹¹⁰, Verlegung¹¹¹ und Identifizierung¹¹² unterschieden. Im Haushaltsplan bzw. in der Haushaltsrechnung waren dafür im Einzelplan 03 Kapitel 03 02 folgende Ansätze ausgewiesen:

Tabelle 6: Haushaltsansätze und -rechnung bei Kapitel 03 02, Titel 231 01 und 633 01

Titel	Planansätze in €		Istwerte in €			
	2022	2021	2020	2019	2018	2017
231 01	3.486.600	3.391.000	3.524.529	3.486.927	3.472.061	3.584.702
633 01	3.486.600	3.391.000	3.599.256	3.327.966	3.557.191	3.739.437

Quelle: Haushaltsplan und Haushaltsrechnung Einzelplan 03

Davon entfielen für die Erhaltung der Gräber gemäß der Gräberpauschalverordnung für die Jahre 2017/2018 je 910.610 € und für die Jahre 2019/2020 je 1.001.671 €.

In Sachsen-Anhalt wurden die Aufgaben zur Erhaltung der Gräber grundsätzlich auf die Gemeinden übertragen.¹¹³ Den Gemeinden werden die Kosten vom Land erstattet. Das Landesverwaltungsamt legt in Abstimmung mit dem Ministerium für Inneres und Sport alle zwei Jahre die Höhe der Pflegepauschale für die unterschiedlichen Grabarten fest. Im Prüfungszeitraum betrug die Pflegepauschale für ein Einzelgrab 22,00 € und für ein Sammelgrab 7,00 €/m².

Bürger stellen jedoch immer wieder fest, dass Gemeinden diese Gräber nicht entsprechend erhalten und pflegen.¹¹⁴

Wir prüften im Rahmen der überörtlichen Kommunalprüfung als Querschnittsprüfung in 14 Gemeinden mit über 25.000 Einwohnern die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nach dem Gräbergesetz sowie die bestimmungsgemäße Verwendung der zweckgebundenen Zuschüsse. Die örtlichen Erhebungen führten wir im Zeitraum 1. Juni 2021 bis 22. Juli 2021 durch.

¹¹⁰ § 5 GräbG.

¹¹¹ § 6 GräbG.

¹¹² § 8 GräbG.

¹¹³ § 2 Abs. 5 c AllgZustVO-Kom.

¹¹⁴ Bspw. Tagesordnung Ausschuss für Petitionen des Landtages für den 26. November 2020 (Einladung 7/PET/72).

Somit beinhaltet unsere Prüfung insgesamt:

– 52 Friedhöfe



– 105 Friedhofsbereiche



– 15.867 Einzelgräber



– 3.443,96 m² Sammelgräber



Quelle: eigene Darstellung

2. Prüfungsfeststellungen

2.1 Keine Kenntnis der Zuständigkeiten

Rechtsgrundlage für die Kriegsgräberpflege ist das GräbG. Die Gemeinden sind danach für alle Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft in ihrem Gemeindegebiet zuständig, unabhängig von den Eigentumsverhältnissen der Grundstücke.¹¹⁵

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen stellten wir fest, dass den zuständigen Mitarbeitern der Gemeinden diese Verantwortung nicht immer bekannt war. Zwar pflegten und erhielten sie die Gräber auf den gemeindeeigenen Grundstücken. Dass sie auch zuständig für die Gräber auf fremden Grundstücken waren, war ihnen nicht immer bewusst [z. B. Stadt Dessau-Roßlau, Stadt Halle (Saale), Stadt Sangerhausen, Stadt Naumburg].

Die oberste Kommunalaufsicht wies in ihrer Stellungnahme zu diesem Jahresberichtsbeitrag vom 21. September 2022 darauf hin, dass keine Zuständigkeit der Kommunalaufsicht bestehe, die Kommunen bzgl. der Rechtsgrundlagen zu sensibilisieren. Die Aufgabenwahrnehmung nach dem Gräbergesetz obliege hier der Fachaufsicht.

Wir weisen darauf hin, dass die Kommunalaufsicht insgesamt sicherzustellen hat, dass die Erfüllung der Pflichten der Kommunen gesichert wird. Dazu hat sie u. a. Erfahrungen bei der Lösung kommunaler Aufgaben zu vermitteln.

Der Landesrechnungshof empfiehlt den Gemeinden, den Zustand aller Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft auf ihrem Gemeindegebiet regelmäßig zu überprüfen, insbesondere auch die auf nicht gemeindeeigenen Grundstücken gelegenen Ruhestätten. Der Landesrechnungshof hält es für sinnvoll, dass auch die Kommunalaufsicht die Kommunen für dieses Thema sensibilisiert.

2.2 Keine ausreichenden Regelungen für die Auszahlung der Haushaltsmittel

Der Bund trägt die Aufwendungen nach dem GräbG¹¹⁶, insbesondere die Ruherechtsentschädigung¹¹⁷ und die Pflegepauschale¹¹⁸. Die Pflege und Instandhaltung der Gräber sind dauerhafte Aufgaben des Landes, welches diese an die Gemeinden übertragen hat. Damit einhergehend ist auch die Verteilung der Finanzmittel an die Gemeinden eine dauerhafte Aufgabe des Landes.

¹¹⁵ § 2 Abs. 2 und 3 GräbG.

¹¹⁶ § 10 GräbG.

¹¹⁷ § 3 GräbG.

¹¹⁸ § 10 Abs. 4 GräbG i. V. m. der GräbPauschV.

Die Ruherechtsentschädigung wurde ausschließlich durch das Landesverwaltungsamt an die Gemeinden ausgezahlt. Die Auszahlung der Pauschalen für die Grabpflege erfolgte im Land jedoch nicht einheitlich. An die drei kreisfreien Städte sowie an die Gemeinden in drei Landkreisen (Lutherstadt Wittenberg, Salzlandkreis und Harz) zahlte das Landesverwaltungsamt die Pflegepauschale direkt aus. Bei allen anderen geprüften Gemeinden zahlte das Landesverwaltungsamt an die Landkreise und diese übernahmen die Verteilung der Finanzmittel an die Gemeinden in ihrem Kreisgebiet entsprechend den Kriegsgräberstatistiken.

Ursache für die unterschiedliche Handhabung der Verteilung der Haushaltsmittel für die Pflegepauschale war die fehlende bzw. unvollständige Zuständigkeitsregelung in Sachsen-Anhalt. Das Land regelte zwar die Aufgabenwahrnehmung durch die Gemeinden hinsichtlich der Feststellung der Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft, die Auskunftserteilung sowie die Erhaltung der Gräber und die Zustimmung zur Verlegung von Gräbern.¹¹⁹ Nicht geklärt war die Zuständigkeit für die Verteilung der Finanzmittel, welche die Länder für diese Aufgabenwahrnehmung vom Bund erhalten. Andere Bundesländer hatten entsprechende Zuständigkeitsregelungen erlassen.¹²⁰

Der Landesrechnungshof empfiehlt, dass das Land die Zuständigkeit für die Verteilung der Haushaltsmittel nach dem GräbG an die Gemeinden einheitlich regelt.

2.3 Nicht angemessene Ausschilderung der Grabstätten

Dem gesetzlichen Zweck, Mahnmal und Erinnerungsstätte zu sein, kann nur entsprochen werden, wenn die Gräber für Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft tatsächlich auffindbar und als solche erkennbar sind. Gräber, die nicht als solche erkannt werden, können kein Mahnmal sein und nicht an die gefallenen Opfer erinnern.

Die Lage der Gräber war nur auf 15 der 52 Friedhöfe z. B. durch Lagepläne, Informationstafeln, Hinweisschilder oder ähnliches ausgeschildert. Über 70 % der Friedhöfe konnten jedoch keine oder keine ausreichende Beschilderung aufweisen:

- keine – Bernburg, Stendal, Dessau-Roßlau und Schönebeck
- teilweise – Magdeburg, Halle (Saale), Halberstadt, Köthen (Anhalt), Lutherstadt Wittenberg, Zeitz, Sangerhausen, Naumburg und Aschersleben

¹¹⁹ Vgl. § 2 Abs. 5 AllgZustVO-Kom.

¹²⁰ Zum Beispiel § 8a Abs. 2 und 3 Sächsisches Bestattungsgesetz und Gräber-Zuständigkeitsverordnung Mecklenburg-Vorpommern.

Das Anbringen von entsprechenden Hinweistafeln bzw. -schildern stand dabei im pflichtgemäßen Ermessen der Gemeinden.¹²¹

Die Stadt Schönebeck (Elbe) stellte in ihrer Stellungnahme zu diesem Jahresberichtsbeitrag vom 14. September 2022 dar, dass sie im pflichtgemäßen Ermessen die Grabstätten durch Kennzeichnung der Flächen in den Übersichtsplänen an den Eingängen der Friedhöfe sowie in einer Broschüre „Der Friedhofswegweiser“ ausgewiesen habe.

Auch die Stadt Aschersleben wies in ihrem Schreiben zu diesem Jahresberichtsbeitrag vom 13. September 2022 darauf hin, dass der von ihr gewählte Weg nicht ausreichend gewürdigt worden sei. Jede Kriegsgrabanlage habe eine Infotafel mit den wichtigsten Hinweisen und einem QR-Code, der auf die entsprechende Seite im Internet <https://www.qr-erinnerung.de/de/kriegsgr%C3%A4ber.html> führe. Dies werde als eine zeitgemäße und moderne Art der Ausschilderung angesehen.

Die Ausführungen zeigen, dass einige Kommunen zur Auffindbarkeit der Kriegsgräber auch andere Wege als die klassische Beschilderung nutzen. Diese Herangehensweisen bewerten wir durchaus positiv. Eine solche Verfahrensweise ist aus unserer Sicht jedoch nur als Ergänzung geeignet. Es muss gewährleistet sein, dass die Gräber in den Kommunen für jeden Besucher leicht auffindbar und erkennbar sind.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, dass die Gemeinden zukünftig bei der Ausübung ihres pflichtgemäßen Ermessens über die Ausschilderung der Gräber für Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft die tatsächliche Auffindbarkeit der Gräber berücksichtigen, um als Mahnmal und Erinnerungsstätte zu dienen.

2.4 Ausgestaltung und Pflege der Gräber

Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Gräbergesetz (GräbVwV) enthält Vorschriften zur Ausgestaltung und Pflege der Gräber. Die Gräber einschließlich Grabzeichen und Bepflanzung sind in einem gepflegten Zustand zu halten.¹²²

Für unsere örtlichen Erhebungen legten wir für den Zustand der Friedhofsbereiche folgende Kategorien fest: gepflegt, überwiegend gepflegt, überwiegend ungepflegt und gar nicht gepflegt. Von 105 besichtigten Friedhofsbereichen fanden wir 73 (ca. 70 %) in einem gepflegten Zustand auf. Bei knapp 30 % der geprüften Begräbnisstätten und Gräber einzelner Gemeinden

¹²¹ Verwaltungsgericht Halle (Saale), Beschluss vom 12. Januar 2005, 2 B 69/04 – Randziffer 33 – juris.

¹²² § 2 Abs. 7 GräbVwV.

(Bernburg, Dessau-Roßlau, Halle (Saale), Halberstadt, Köthen (Anhalt), Lutherstadt Wittenberg, Zeitz, Sangerhausen, Naumburg, Schönebeck) entsprach die Ausstattung nicht den o. g. Vorschriften zur Ausgestaltung und Pflege.

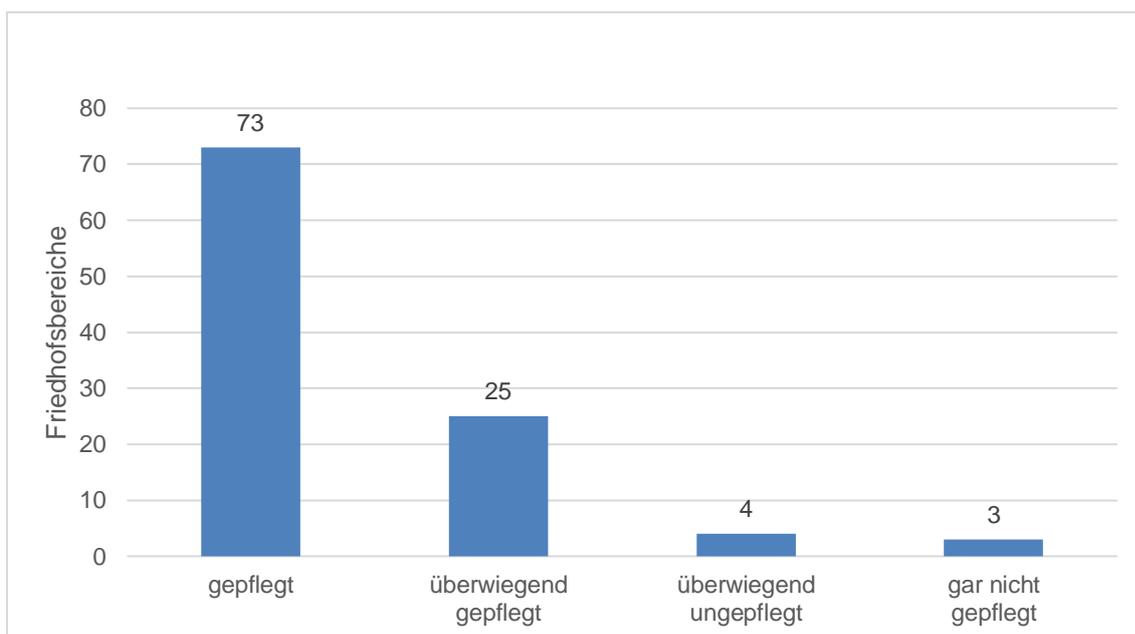
Abbildung 29: Beispiel für ein ungepflegtes Grab



Quelle: eigene Darstellung

Die folgende Abbildung fasst die Prüfungsfeststellungen der 105 geprüften Friedhofsbereiche zusammen.

Abbildung 30: Pflegezustand der geprüften Friedhofsbereiche



Quelle: eigene Darstellung

Das dargestellte Gesamtbild lässt sich nach dem Zustand der Bepflanzung der Gräber und dem Zustand der historischen Grabzeichen differenzieren.

2.4.1 Bepflanzung der Gräber

Gemäß GräbVwV sollen die Gräber mit einer deckenden, winterharten Bepflanzung versehen sein.¹²³

Auf vier der besichtigten Friedhöfe [Dessau-Roßlau - OT Mosigkau, OT Rodleben und Ehrenfriedhof Garnison, Halberstadt - OT Sargstedt, Lutherstadt Wittenberg - OT Straach, Schönebeck – Ostfriedhof Barbarastrasse, Köthen (Anhalt) – OT Porst, Halle (Saale) – OT Reideburg, Magdeburg – Westfriedhof] fanden wir Gräber in einem unzureichend bepflanzten Zustand. Die Bepflanzung war lückenhaft, zum Teil verunkrautet und ohne deckende, winterharte Bepflanzung.

Die Stadt Schönebeck (Elbe) stellte in ihrer Stellungnahme zu diesem Jahresberichtsbeitrag vom 14. September 2022 dar, dass sie stets bemüht sei, mit den ausgereichten finanziellen Mitteln eine angemessene Pflege zu realisieren. Die bemängelte Grabstelle auf dem Friedhof Frohse sei jedoch zwischenzeitlich aus der Liste der Kriegsgräber gestrichen worden. Somit würden hierfür keine Mittel mehr gezahlt.

Die Stadt Bernburg (Saale) teilte in Ihrer Stellungnahme zu diesem Jahresberichtsbeitrag vom 13. September 2022 mit, dass die Pflege im Rahmen einer Rahmendienstleistungsvereinbarung erfolge und dieser bereits um die von uns bemängelten Grabstätten erweitert worden sei.

Die Stadt Köthen (Anhalt) wies mit Stellungnahme zu diesem Jahresberichtsbeitrag vom 13. September 2022 darauf hin, dass der Zustand des Ehrenfriedhofes 2. Weltkrieg dem Grunde nach der Art der Anlage geschuldet sei. Sie habe aber bereits eine Aufwertung durch Baum- und Dauerbepflanzung geplant.

Der Landesrechnungshof erwartet von den Gemeinden, dass sie die Gräber in einen gepflegten Zustand versetzen und diesen Zustand zukünftig auch erhalten.

¹²³ § 2 Abs. 6 Satz 1 GräbVwV.

2.4.2 Zustand historischer Grabzeichen

Gräber nach dem Gräbergesetz sind mit einfachen, würdig gestalteten dauerhaften Grabzeichen zu versehen.¹²⁴ Auf den Grabzeichen soll zudem in gut lesbarer, dauerhafter Schrift mindestens Vor- und Familienname, Geburts- und Todestag des Bestatteten, bei Ausländern auch die Staatsangehörigkeit angegeben sein.¹²⁵ Grabzeichen für unbekannte Soldaten erhalten die Aufschrift "Unbekannter Soldat", Grabzeichen für unbekannte Tote die Aufschrift "Unbekannt".¹²⁶

In der Regel waren die vorgefundenen Grabzeichen oft schon sehr alt (ca. 70 - 100 Jahre) und ständig der Witterung ausgesetzt. Bei 23 % der Friedhofsbereiche waren die Grabzeichen aufgrund des Verwitterungsprozesses nicht oder nur teilweise lesbar:

- Aschersleben (Schmidtmanstraße, Winningen), Dessau-Roßlau (Mosigkau, Ehrenfriedhof Garnison, Großkühnau), Stendal (Rönnefelder Straße), Magdeburg (Westfriedhof), Halberstadt (Klein Quenstedter Straße, Sargstedt), Köthen (Anhalt) (Maxdorfer Straße), Zeitz (Michaelisfriedhof), Sangerhausen (FH SGH, Riestedt), Naumburg (Weißensefelder Straße).

Bei weiteren knapp 21 % der Friedhofsbereiche fanden wir keine Grabzeichen bzw. keine Grabzeichen nach den Anforderungen des GräbG i. V. m. GräbVwV vor. Diese befanden sich auf den nachfolgend abgebildeten Friedhöfen:

- Aschersleben (Ehrenfriedhof), Dessau-Roßlau (Mosigkau, Rodleben, Friedhof II), Stendal (Rönnefelder Straße), Magdeburg (Westfriedhof), Halle (Saale) (Gertraudenfriedhof, Reideburg), Wittenberg (Apollensdorf Nord, Braunsdorf, Labetz, Straach), Schönebeck (Barbarastraße), Bernburg (Wohlsdorf).

Zum Beispiel wurde auf dem Westfriedhof Magdeburg der Kriegsofferhain zum 50-jährigen Gedenktag mit einem Kunstwerk (Quader, Würfel und Kugel) neugestaltet. Diese Kunstobjekte wurden ohne Aufschriften nach der GräbVwV errichtet und sind dadurch nicht als Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft erkennbar. Weiterhin sind Beispiele für Grabzeichen aufgeführt, die nicht den Vorgaben des GräbG¹²⁷ i. V. m. der GräbVwV entsprechen:

- „Hier ruhen die Opfer des Faschismus“ Friedhof Sangerhausen Riestedt
- „Zum Gedenken an die Internationalen Opfer der Kriege und Gewaltherrschaft“ Dessau-Roßlau Rodleben
- „Den Opfern des Weltkrieges 1914 - 1918 zum ehrenden Gedenken Die Stadt Schönebeck“ Schönebeck.

¹²⁴ § 2 Abs. 6 Satz 2 GräbVwV.

¹²⁵ § 2 Abs. 6 Satz 4 GräbVwV.

¹²⁶ § 2 Abs. 6 Satz 5 GräbVwV.

¹²⁷ Die Vorgaben des GräbG gelten seit dem 1. Januar 1993 in den neuen Bundesländern.

Die Stadt Schönebeck (Elbe) stellte in ihrer Stellungnahme zu diesem Jahresberichtsbeitrag vom 14. September 2022 dar, dass sie Maßnahmen zur Aufwertung und Instandsetzung aller Kriegsgräber mit dem Landesverwaltungsamt abgestimmt und entsprechende Mittel beantragt habe.

Die Stadt Aschersleben führte in ihrer Stellungnahme zu diesem Jahresberichtsbeitrag vom 13. September 2022 aus, dass an den Kreuzen der gefallenen Soldaten beider Weltkriege deutliche Spuren der Verwitterung zu erkennen seien. Sie habe daher auf einer Internetseite entsprechende Informationen zu den vorhandenen Grabzeichen aufgenommen, damit diese dauerhaft lesbar seien.

Mit Stellungnahme zu diesem Jahresberichtsbeitrag vom 13. September 2022 teilte die Stadt Köthen (Anhalt) mit, dass sie neben Erhaltungsmaßnahmen auch alternative Formen der Nennung und Bezeichnung (sog. Totenbuch) in Betracht ziehe.

Wir bewerten die Bemühungen der Kommunen zum Erhalt der Gedenkstätten positiv. Wir weisen jedoch darauf hin, dass in § 2 Abs. 6 GräbVwV eine bundeseinheitliche Verfahrensweise zur Ausgestaltung und Beschriftung der Grabzeichen festgelegt ist. Diese Verfahrensweise zielt auf den dauerhaften Erhalt für die Nachwelt ab. Danach steht der Erhalt der originären Grabzeichen im Vordergrund. Hierfür werden durch das Land Sachsen-Anhalt weiterführenden finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, dass die Gemeinden die Gräber im Falle einer Instandsetzung oder Erneuerung mit Grabzeichen in der geforderten Beschaffenheit versehen oder ergänzen.

2.5 Erhaltenswerte Grabstätten vs. nachhaltige Friedhofsplanung

Es besteht die Möglichkeit, im Gemeindegebiet verstreut liegende Gräber in eine oder zu einer geschlossenen Begräbnisstätte zusammenzulegen.¹²⁸

Oftmals lagen einzelne Gräber auf nicht mehr bewirtschafteten Friedhöfen oder Grundstücken, die sich nicht im Gemeindeeigentum befanden.

¹²⁸ § 6 i. V. m. § 10 Abs. 4 GräbG.

Diese Aspekte erschweren die Erhaltung und Pflege dieser Gräber. Die Pflege und Erhaltung dieser einzelnen Gräber verursachen höhere Aufwendungen (z. B. Fahrkosten, Personalkosten durch höheren Zeitaufwand, Organisationskosten, Kontrollaufwand).

Der Landesrechnungshof empfiehlt den Gemeinden zu prüfen, ob zukünftig einzelne Gräber zusammengelegt werden können. Dabei sollten sie diese Gräber in ihre zukünftige Friedhofskonzeptionen mit integrieren.

2.6 Dauerndes Ruherecht - Einzelfeststellungen

Die Gräber, welche unter das Gräbergesetz fallen, sind dauerhaft zu erhalten.¹²⁹ Der jeweilige Eigentümer eines mit einem Ruherecht belasteten Grundstücks hat das Grab bestehen zu lassen und Maßnahmen zur Erhaltung zu dulden.¹³⁰

Wir stellten fest, dass auf einem kirchlichen Friedhof der Gemeinde Dessau-Roßlau OT Sollnitz die beiden Gräber mit fünf Kriegstoten vor ca. 1 bis 2 Jahren von Mitgliedern der Kirchengemeinde beseitigt wurden. Die Beseitigung der Gräber durch die Mitglieder der Kirchengemeinde erfolgte ohne Absprache mit der zuständigen Gemeinde (Dessau-Roßlau) und dem Landesverwaltungsamt.

Die Beseitigung von Gräbern nach dem GräbG verstößt gegen das Ruherecht.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Beteiligten umgehend klären, ob und wie das Ruherecht der Toten wiederherzustellen ist und geeignete Maßnahmen hierzu ergreifen.

3. Schlussfolgerungen

Der Zustand und die Pflege der Gräber nach dem Gräbergesetz entsprachen bei den geprüften Gemeinden zum überwiegenden Teil den gesetzlichen Vorgaben. Damit wird dem Grundgedanken des Gräbergesetzes, das Gedenken an die Kriegstoten und die Erinnerung an die vielen Opfer von Gewaltherrschaft wachzuhalten, in Sachsen-Anhalt Rechnung getragen.

¹²⁹ § 2 Abs. 1 GräbG.

¹³⁰ § 2 Abs. 2 GräbG.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Land, die Zuständigkeit für die Verteilung der Haushaltsmittel nach dem GräbG an die Gemeinden zu regeln, um ein einheitliches Vorgehen sicherzustellen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt den Gemeinden,

- den Zustand aller Gräber auf ihrem Gemeindegebiet regelmäßig zu überprüfen, insbesondere auch die auf nicht gemeindeeigenen Grundstücken gelegenen Ruhestätten.**
- zukünftig bei der Ausschilderung der Gräber ihr Ermessen pflichtgemäß auszuüben.**
- die Gräber in einen gepflegten Zustand zu versetzen bzw. diesen Zustand zukünftig auch zu erhalten.**
- Im Falle einer Erneuerung oder Instandsetzung, die Gräber mit entsprechenden Grabzeichen zu versehen oder zu ergänzen, die dem seit 1. Januar 1993 in den neuen Bundesländern geltenden GräbG folgen.**

Die Erörterungen mit der Landesverwaltung und den Kommunen sind noch nicht abgeschlossen.

4 Das EU-Beihilferecht – Wohl und Wehe für die Kommunen

Die geprüften Kommunen hatten keinen vollständigen Informationsstand über öffentliche finanzielle Mittel und Vergünstigungen (z. B. kostenfreie Überlassung von Grundstücken und Gebäuden), die sie Stellen außerhalb der Verwaltung (z. B. Vereine, Beteiligungen und andere Unternehmen, an denen die Kommune unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist) gewährten.

Des Weiteren hat die Prüfung des Landesrechnungshofes bei 80 % der geprüften Kommunen erhebliche Mängel in der Verwaltungsorganisation zur Beachtung des EU-Beihilferechts festgestellt. So fehlten klare Regelungen u. a. für das Beteiligungsmanagement.

Für die Gewährung von Mitteln außerhalb von Leistungsbeziehungen an andere Dritte (z. B. Vereine, Verbände, kleine mittelständische Unternehmen, an denen die Kommune weder unmittelbar noch mittelbar beteiligt ist) fehlten Regelungen und Übersichten fast vollständig.

Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes war den Kommunen mit ihren kommunalen Unternehmen die Reichweite und Bedeutung des EU-Beihilferechts nicht bewusst.

Somit bestand für die Mehrzahl der geprüften Kommunen ein erhebliches Risiko von Rückforderungen und Strafzahlungen.

1. Vorbemerkungen

1.1 Die Prüfung „EU-Beihilfe“

Wir führten 2020/2021 eine überörtliche Querschnittsprüfung von Kommunen mit dem Schwerpunkt „Berücksichtigung des EU-Beihilferechts im kommunalen Beteiligungsmanagement“ durch¹³¹.

Das Ziel der Prüfung bestand darin festzustellen, ob die Kommunen die Vorschriften des EU-Beihilferechts berücksichtigen und die hierfür notwendigen Strukturen und Prozesse in ihre Aufbauorganisation implementiert haben. Dabei lag der Fokus nicht nur auf dem Beteiligungsmanagement.

In die Prüfung einbezogen waren alle elf Landkreise sowie alle kreisangehörigen Städte mit mehr als 25.000 Einwohnern.¹³²

¹³¹ Auf der Grundlage des § 137 KVG LSA.

¹³² In den drei kreisfreien Städten prüfen wir dieses Thema aktuell vor Ort.

Die Prüfung war inhaltlich auf das notwendige System von allgemeinen und speziellen Regelungen und Festlegungen ausgerichtet, die eine einheitliche Anwendung und Beachtung des EU-Beihilferechts als zwingendes Recht sicherstellen.

Dabei wurden fünf (Aufgaben-)Bereiche der Kommunen besonders betrachtet:

- das Beteiligungsmanagement der Kommune als organisatorische Verwaltungseinheit,
- die Sondervermögen (Eigenbetriebe) als besondere Form der Auslagerung von Aufgaben aus dem Kernhaushalt und deren Beziehungen zu den Kommunen,
- Unternehmen, an denen Kommunen unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind, und deren Beziehungen zu den Kommunen,
- Dritte (z. B. Vereine, Verbände, kleine mittelständische Unternehmen, an denen die Kommune weder unmittelbar noch mittelbar beteiligt ist), denen außerhalb von Leistungsbeziehungen öffentliche Mittel durch die Kommunen gewährt wurden und
- tatsächlich durchgeführte Prüfungen zur möglichen EU-beihilferechtlichen Relevanz von gewährten öffentlichen Mitteln der Kommunen.

1.2 Exkurs EU-Beihilferecht

Die Kommunen bieten ihren Einwohnern vielfältige Dienstleistungen an. Neben Pflichtaufgaben (z. B. Sicherstellung der Kindertagesbetreuung, der Trinkwasserversorgung, der Abwasserbeseitigung, der Abfallentsorgung oder des Rettungsdienstes) werden auch freiwillige Leistungen (z. B. öffentliche Leistungen und Einrichtungen in den Bereichen Kultur und Sport) erbracht. Für beide Aufgabenbereiche ist das EU-Beihilferecht zu beachten.

Damit freiwillige Leistungen dauerhaft vorgehalten werden können, müssen vielfach ständige Ausgleichsleistungen (u. a. Zuschüsse, Darlehen, Bürgschaften, Verlustausgleiche, Zinsvergünstigungen) durch die Kommunen gewährt werden. Öffentliche Mittel, die ohne konkrete Gegenleistung gewährt werden, gelten grundsätzlich als Beihilfen.¹³³ Ausgleichsleistungen der Kommunen entsprechen nach dem EU-Beihilferecht sogenannten „Subventionen“, da sie einen marktverfälschenden Vorteil für den Bezieher generieren können. Damit führt der Einsatz öffentlicher Mittel in Form von Ausgleichsleistungen zu vielfältigen Berührungspunkten mit dem EU-Beihilferecht als einem der zentralen Elemente des EU-Wettbewerbsrechts.¹³⁴

Ausgenommen vom Europäischen Beihilferecht ist der Bereich der nichtwirtschaftlichen Tätigkeit der Kommunen. Hierunter fällt die sog. Hoheitsverwaltung (z. B. das Schulwesen und die Ordnungsverwaltung).

¹³³ Sie unterfallen der Beihilfeproblematik im Sinne des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV).

¹³⁴ Art. 107 Abs. 1 AEUV, Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, (2016/C 262/01).

1.2.1 Grundsatz des Beihilfeverbots

Grundsätzlich gilt ein Beihilfeverbot¹³⁵, das ein Durchführungsverbot¹³⁶ der Maßnahme beinhaltet. Eine Beihilfe liegt vor, wenn die Leistung folgende Tatbestandmerkmale kumulativ erfüllt:

- eine Begünstigung bzw. Gewährung eines Vorteils,
- an ein Unternehmen, das eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt,
- für die Finanzierung werden staatliche Mittel aufgewendet,
- die Förderung erfolgt selektiv,
- der Sachverhalt ist geeignet, den Wettbewerb zu verfälschen und
- eine Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels kann nicht ausgeschlossen werden.¹³⁷

1.2.2 Ein Verstoß hat Folgen

Verstöße gegen das EU-Beihilferecht führen zur Rechtswidrigkeit der gewährten Beihilfe (der gewährten Ausgleichsleistungen). Dabei muss der Verstoß nicht nur das EU-Recht betreffen. Auch ein Verstoß gegen nationales Recht kann einen Verstoß gegen das EU-Recht beinhalten.¹³⁸

Grundsätzlich hat jeder Verstoß gegen das EU-Recht die vollständige Rückforderung der gewährten (Förder-)Mittel einschließlich der Forderung von Zinsen zur Folge. Die Rückforderung betrifft dabei sowohl öffentlich-rechtliche als auch privatrechtliche Beteiligte.

Die Kommission kann Beihilfen bis zehn Jahre nach ihrer Gewährung aufgreifen (prüfen) und mögliche Forderungen, Mängel u. ä. bestimmen.

Bei Missachtung des Durchführungsverbotes und bei sonstigen Verstößen gegen das EU-Beihilferecht

- wäre die Beihilfe (Ausgleichsleistung) formal rechtswidrig,
- wären Konkurrentenklagen vor den nationalen Gerichten erfolgsversprechend,
- würde die Kommune das Risiko einer Überprüfung durch die Kommission mit den daraus resultierenden Folgen, wie der Rückzahlung der Ausgleichsleistungen sowie der Zahlung möglicher Strafgebühren (Zinsen u. ä.) tragen und
- wären diese Rechtsgeschäfte entsprechend nichtig¹³⁹.

¹³⁵ Art. 107 Abs. 1 AEUV.

¹³⁶ Art. 108 Abs. 3 Satz 3 AEUV.

¹³⁷ Art. 107 Abs. 1 AEUV, Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, (2016/C 262/01)

¹³⁸ EuGH-Urteil vom 11. Januar 2005 (C-26/3, Stadt Halle/Saale Recyclingpark Lochau GmbH).

¹³⁹ Die Nichtigkeit kann durch nationale Gerichte festgestellt werden und sich in Deutschland insbesondere auf § 134 BGB (gesetzliches Verbot) stützen.

1.2.3 Kein Grundsatz ohne Ausnahmen

Eine Ausnahme vom grundsätzlichen Beihilfeverbot stellt die vorherige Notifizierung einer Beihilfe (Anmeldung der Maßnahme vor ihrer Durchführung und Genehmigung durch die EU-Kommission) dar. Ohne die Notifizierung der Ausgleichsleistung durch die Kommission besteht ein Durchführungsverbot.¹⁴⁰ Eine spätere Heilung durch eine nachträgliche Notifizierung ist ausgeschlossen.

1.2.4 Die Ausnahme von der Ausnahme

Erfüllt eine Ausgleichsleistung alle o. g. Tatbestandsmerkmale einer Beihilfe, können gleichwohl Voraussetzungen für eine Ausnahme von der Notifizierungspflicht vorliegen. Zum Beispiel besteht für die Gewährung von Ausgleichsleistungen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI)¹⁴¹ die Möglichkeit der Freistellung von der Notifizierung.¹⁴² Darüber hinaus bestehen weitere Freistellungsmöglichkeiten.¹⁴³

Bei der Anwendung dieser unterschiedlichen Regelungen sind die jeweiligen Schwellenwerte¹⁴⁴ (siehe Abbildung 31) zu beachten. Hierbei ist des Weiteren zu beachten, dass Ausgleichsleistungen grundsätzlich kumulativ¹⁴⁵ je Empfänger zu betrachten und zu werten sind. Die kumulierte Betrachtung betrifft dabei alle öffentlichen Mittel unabhängig vom Mittelgeber.

So ist z. B. im Rahmen der De-minimis-Verordnungen¹⁴⁶ hinsichtlich der zulässigen Schwellenwerte nicht nur das einzelne Unternehmen, sondern ggf. der Unternehmensverbund in die Betrachtung einzubeziehen. Für die Ermittlung, ob die Schwellenwerte eingehalten sind, müssen auch andere Beihilfen für dieselben beihilfefähigen Kosten betrachtet werden. Überschreiten die Beihilfen die zulässigen Schwellenwerte bzw. die höchstmöglichen Förderquoten, handelt es sich um eine unzulässige Beihilfe. Die kumuliert zu betrachtenden Mittel können dabei

¹⁴⁰ Gemäß Art. 108 Abs. 3 AEUV.

¹⁴¹ (Art. 106 Abs. 2 AEUV) Um Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse handelt es sich z. B. beim Öffentlichen Personennahverkehr, bei der Abfallentsorgung, ggf. auch beim Breitbandausbau, beim kommunalen Marketing oder beim Tourismus.

¹⁴² Dies erfolgt u. a. durch das sog. „Monti-Paket“ mit den drei Dokumenten – Freistellungsentscheidung, Gemeinschaftsrahmen, Transparenzrichtlinie, das sog. „Almunia-Paket“ („reformiertes Monti-Paket“), die Altmark Trans-Entscheidung (wenn alle Tatbestände erfüllt sind), die „DAWI-De-minimis-Verordnung“ und die „Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung“ (AGVO).

¹⁴³ Diese umfassen u. a. die „De-minimis-Verordnung/Allgemein“, die De-minimis-Verordnungen für den Agrarbereich sowie für den Bereich der Fischerei, die „Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung“ (AGVO) und spezifische Freistellungsregeln, bspw. „Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten“.

¹⁴⁴ Bspw. Art. 3 der Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen i. V. m. Verordnung (EU) Nr. 2020/972 der Kommission vom 2. Juli 2020 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 hinsichtlich ihrer Verlängerung.

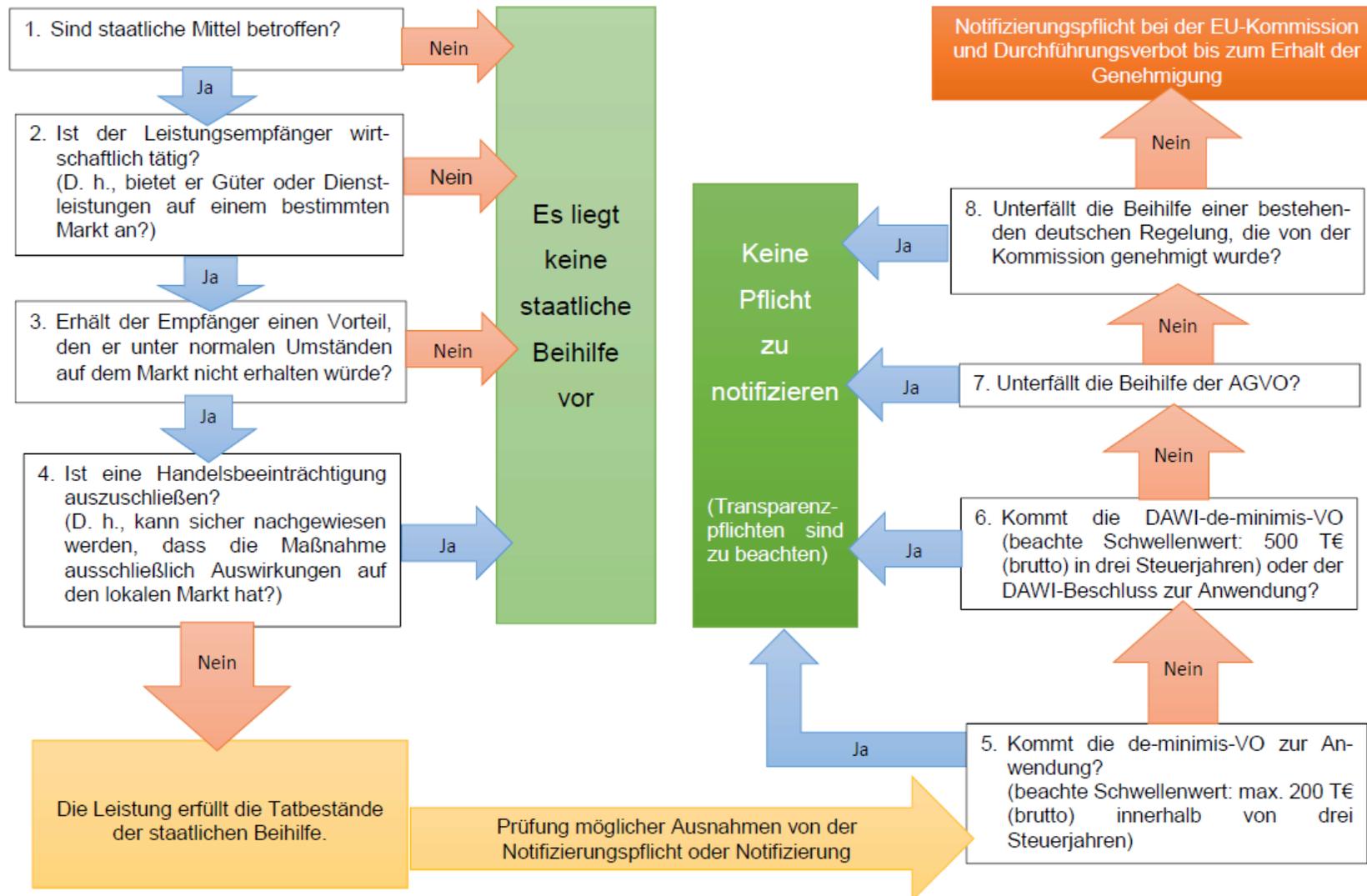
¹⁴⁵ Grundsätzlich sind in diese Betrachtung auch die Mittel mit einzubeziehen, die von anderen öffentlichen Stellen (Bund, Land, andere Kommunen oder kommunalen Unternehmen) außerhalb von Leistungsbeziehungen gewährt werden. Es kommt nicht allein auf die die Mittel gewährende Stelle an.

¹⁴⁶ Wörtlich übersetzt bedeutet De-minimis „um Kleinigkeiten“. Diese Regeln des EU-Wettbewerbsrechts betreffen betragsmäßig kleinere Subventionen an Unternehmen.

aus der EU-Förderung, aus Landesprogrammen, von den Kommunen oder von öffentlichen Unternehmen (z. B. der Lotto-Toto GmbH Sachsen-Anhalt) stammen. Im Rahmen der De-minimis-Verordnung beträgt der Schwellenwert z. B. 200.000 € brutto innerhalb der letzten drei Steuerjahre. Zwar sind die Unternehmen verpflichtet, anhand einer erhaltenen De-minimis-Bescheinigung nachzuvollziehen, wie viele De-minimis-Beihilfen es im laufenden sowie in den zwei vorangegangenen Kalenderjahren erhalten hat und ob die Schwellenwerte schon erreicht sind. Diese unternehmerische Pflicht entbindet die öffentlichen Stellen jedoch nicht davon, die EU-Vorschriften vollumfänglich zu beachten.

Die Komplexität der Regelungen veranschaulicht die folgende Abbildung 31.

Abbildung 31: Schematische Darstellung der Regelungen des EU-Beihilferechts



Quelle: Online-Seminar Kommunales Bildungswerk e. V., 2. Dezember 2020, mit eigenen Ergänzungen Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

1.2.5 Praxisbezug für Sachsen-Anhalt

Seine praktische Relevanz hat das EU-Beihilferecht als Teilgebiet des europäischen Wettbewerbsrechts¹⁴⁷ für die Kommunen in unserem Land bereits entfaltet, wie folgende Urteile verdeutlichen:

- EuGH, Urteil vom 24. Juli 2003 (C-280/00) – „Altmark-Trans-Urteil“
Das Bundesverwaltungsgericht hatte die Frage, ob die vom Regierungspräsidium Magdeburg erteilten Genehmigungen zur Beförderung mit Omnibussen und die gewährten Zuschüsse, die die Kosten der Erbringung der öffentlichen Daseinsvorsorge decken sollten, mit dem Beihilferecht vereinbar waren, dem EuGH zur Entscheidung vorgelegt. Der EuGH bestätigte die grundsätzliche Zulässigkeit von Ausgleichsleistungen für die Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung als Erfüllung einer gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung und stellte zwingende Voraussetzungen hierfür klar.

- EuGH, Urteil vom 11. Januar 2005 (C-26/03) – Stadt Halle (Saale), Abfallentsorgung
Das Oberlandesgericht Naumburg hatte die Frage, ob die Stadt Halle (Saale) ohne vorherige förmliche Einleitung eines Vergabeverfahrens einen öffentlichen Auftrag im Bereich der Abfallentsorgung an eine gemischtwirtschaftliche Gesellschaft vergeben durfte, dem EuGH zur Entscheidung vorgelegt. Die Stadt Halle (Saale) war mit 75,1 % beteiligt, eine rein private Gesellschaft mit 24,9 %. Der EuGH stellte klar, dass für die Vergabe öffentlicher Aufträge an Unternehmen, an denen auch private Unternehmen beteiligt sind, die Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge stets anzuwenden sind. Derartige Geschäfte gelten nicht als Inhousegeschäfte.

- Verwaltungsgericht Halle (Saale), Urteil vom 26. März 2015 (6 A 267/12) – Landkreis Mansfeld-Südharz, Abfallentsorgung
Gegenstand des Verfahrens war die Klage des Landkreises Mansfeld-Südharz gegen eine Anordnungsverfügung des Landesverwaltungsamtes als Kommunalaufsicht. Das Landesverwaltungsamt hatte den Landkreis aufgefordert, einen ohne Ausschreibungsverfahren abgeschlossenen Entsorgungsvertrag zu beenden sowie eine Neuausschreibung dieser Abfallentsorgungsleistungen vorzunehmen. Bereits das Oberlandesgericht Naumburg hatte mit Beschluss vom 29. April 2010 (1 Verg 3/10) festgestellt, dass der Auftrag ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens nicht hätte vergeben werden dürfen. Daraufhin hatte die Europäische Kommission mit Mahnschreiben vom 30. September 2010

¹⁴⁷ Das europäische Wettbewerbsrecht gliedert sich in das Beihilfe- und in das Vergaberecht. Dabei besteht keine klare Trennung. Insbesondere vergaberechtliche Verstöße können beihilferechtliche Relevanz entfalten, wenn Unternehmen aufgrund des Vergabeverstoßes Vorteile gewährt werden, die den Wettbewerb beeinträchtigen. Außerdem können Unternehmen, denen unzulässige Beihilfen gewährt wurden, von künftigen Vergabeverfahren auszuschließen sein.

(2010/4071) ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleitet.

Das Verwaltungsgericht Halle (Saale) bestätigte in seinem Urteil die Rechtswidrigkeit des Entsorgungsvertrages.

Auch wir haben bereits mehrfach im Ergebnis von Prüfungen auf die Relevanz des EU-Beihilferechts hingewiesen.

- Sonderbericht des Landesrechnungshofes zum Ersatzneubau des Kurt-Wabbel-Stadions in Halle (Saale) vom Februar 2013

Die Stadt Halle (Saale) hatte versäumt im Vorfeld zu klären, ob ihre Leistungen an die Stadion Halle Betriebs GmbH (SHB) bzw. die Leistungen der SHB an den Halleschen FC (HFC) dem Beihilferecht unterfallen, da die Nutzung des Stadions hauptsächlich durch diesen Fußballverein im Profisport erfolgte. Außerdem waren an der SHB private Gesellschaften beteiligt, sodass ein Inhousegeschäft der Stadt mit der SHB nicht zulässig war. Die Kommunalaufsicht setzte in einem langwierigen Verfahren die Kommunalisierung der SHB durch. Außerdem musste die Stadt den Nachweis erbringen, dass der Fußballverein für die Stadionnutzung ein marktgerechtes Nutzungsentgelt zahlt.

- Prüfungsverfahren zur Finanzierung des Eisdoms in Halle (Saale) aus dem Fluthilfeprogramm

Auch bei diesem aus öffentlichen Mitteln finanzierten Ersatzneubau musste die Stadt Halle (Saale) im Ergebnis der Prüfung aus beihilferechtlicher Sicht den Nachweis führen, dass ein Eishockeyverein im Profisport für die vorgesehene Nutzung der Eissporthalle ein marktgerechtes Nutzungsentgelt zahlt.

In beiden Fällen hatte die Stadt Halle (Saale) nicht aus eigenem Antrieb im Vorfeld die notwendigen beihilferechtlichen Prüfungen durchgeführt. Dies ist besonders bemerkenswert, da das Landesverwaltungsamt die Kommunen vielfach mit umfangreichen Rundverfügungen und weiteren Hinweisen in diesem schwierigen rechtlichen Umfeld unterstützt hat.

2. Prüfungsfeststellungen

Unsere Prüfung hat gezeigt, dass das EU-Beihilferecht durch die geprüften Kommunen nicht im notwendigen Umfang beachtet wurde.

In 21 der 26 geprüften Kommunen fehlten dienstliche Regelungen zu Zuständigkeiten und Aufgabenzuordnungen für das Beteiligungsmanagement völlig.¹⁴⁸

Somit fehlten in 80 % der geprüften Kommunen verbindliche verwaltungsinterne Regelungen zur umfänglichen Anwendung des EU-Beihilferechts gegenüber den Sondervermögen und den eigenen Unternehmen. Keine der geprüften Kommunen konnte eine Aufbau- und Ablauforganisation vorweisen, die die systematische Beachtung des EU-Beihilferechts sicherstellte. Dadurch verfügte keine der geprüften Kommunen über ein System zur Prüfung und Dokumentation von Ausgleichsleistungen mit beihilferechtlicher Relevanz.

In Bezug auf die Sondervermögen (Eigenbetriebe) sah es nicht besser aus. Acht der elf Landkreise und sechs der 15 Städte gewährten ihren Sondervermögen öffentliche Mittel, z. B. in Form von Zuschüssen und Verlustausgleichen. Bei den in den Haushalts- und Wirtschaftsplänen ausgewiesenen Zuschüssen handelte es sich jedoch inhaltlich um Kostenerstattungen für bezogene Leistungen. Die Verwendung der Bezeichnung Zuschuss war deshalb fehlerhaft.¹⁴⁹ Eine Ermittlung und Vereinbarung leistungsgerechter Entgelte auf der Grundlage einer Kosten- und Leistungsrechnung gab es nur in Einzelfällen¹⁵⁰, obwohl das Eigenbetriebsgesetz das ausdrücklich vorschreibt.¹⁵¹

Vergleichbar war das Ergebnis in Bezug auf die Unternehmen und deren Beziehungen zu den Kommunen, an denen die Kommunen unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind.

Bei den Dritten (z. B. Vereine, Verbände, kleine mittelständische Unternehmen, an denen die Kommune weder unmittelbar noch mittelbar beteiligt ist), denen außerhalb von Leistungsbeziehungen öffentliche Mittel durch die Kommunen gewährt wurden, fehlten Übersichten fast vollständig.

¹⁴⁸ Bei unseren aktuellen örtlichen Erhebungen stellten wir fest, dass in allen bisher geprüften Kommunen nunmehr zumindest ein Entwurf einer Beteiligungsrichtlinie vorlag. Damit hat unsere Prüfung schon zu einer Sensibilisierung der Verantwortlichen geführt.

¹⁴⁹ Unter einem Zuschuss versteht man grundsätzlich eine (Geld-)Leistung für bestimmte Zwecke ohne Gegenleistung.

¹⁵⁰ Zum Beispiel in der Stadt Aschersleben.

¹⁵¹ § 13 Abs. 1 Satz 1 Gesetz über die kommunalen Eigenbetriebe im Land Sachsen-Anhalt – Eigenbetriebsgesetz (EigBG): Sämtliche Lieferungen, Leistungen und Kredite zwischen dem Eigenbetrieb und dem Aufgabenträger sowie anderen Eigenbetrieben oder Eigengesellschaften des Aufgabenträgers einschließlich Gesellschaften, an denen der Aufgabenträger beteiligt ist, sind angemessen zu vergüten.

Nach den Angaben der 26 geprüften Kommunen prüften die EU-beihilferechtliche Relevanz von gewährten öffentlichen Mitteln

- drei Kommunen überhaupt nicht,
- 16 Kommunen in Einzelfällen und nicht vollständig.

Bei den örtlichen Erhebungen stellten wir fest, dass sich die aufgeführten Einzelfälle tatsächlich auf wenige Bereiche und fast nur auf Sondervermögen bezogen.

Nach unserer Einschätzung waren die zuständigen Mitarbeiter und die betroffenen Bereiche der Verwaltung in vielen Fällen nicht umfassend mit dem EU-Beihilferecht vertraut.

Somit bestanden in vielen Kommunen erhebliche Risiken, infolge von Verstößen gegen Rechtsvorschriften von Rückforderungen und Strafzahlungen betroffen zu sein.

3. Schlussfolgerungen

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die Kommunen allgemeine verwaltungsinterne Regelungen zum EU-Beihilferecht in Form von Dienstanweisungen oder Richtlinien erlassen, die für alle Verwaltungsmitarbeiter und für die Organe und Mitarbeiter der kommunalen Beteiligungen Anwendung finden.

Die Aufbau- und Ablauforganisationen müssen so gestaltet sein, dass alle relevanten Bereiche über alle zur Beachtung des EU-Beihilferechts relevanten Informationen verfügen (Rechtsvorschriften, Rechtsprechung, sonstige relevante Informationen).

Das bedeutet u. a., dass in der Kommune eine vollständige Übersicht über die von ihr gewährten beihilferechtlich relevanten öffentlichen Mittel nach Jahr, Zweck und Empfänger vorliegen muss.

Die Kommunen benötigen jedoch weitere Informationen, um das EU-Beihilferecht umfassend beachten zu können. Hierzu zählt die Kenntnis der von anderen öffentlichen Stellen gewährten Mittel.

Der Landesrechnungshof sieht es des Weiteren als erforderlich an, dass der Gesetzgeber verbindliche Regelungen schafft. Es ist wichtig, dass Kommunen und andere öffentliche Stellen im Land die organisatorischen Voraussetzungen für die Umsetzung der sich aus dem EU-Beihilferecht ergebenden Verpflichtungen implementieren. Es muss dabei gewährleistet werden, dass eine Gesamtübersicht aller beihilferechtlich

relevanten Daten (gewährte Fördermittel aller Mittelgeber für dieselbe Maßnahme oder denselben Empfänger) vorhanden ist. Nur so können die durch EU-Recht vorgegebenen Schwellenwerte von den öffentlichen Stellen überhaupt beachtet werden.

Des Weiteren empfiehlt der Landrechnungshof einen kontinuierlichen Austausch zwischen den Kommunen und den zuständigen Landesbehörden zur EU-Beihilfe Problematik.

5 Ergebnisbericht kommunale Eigenmittel

Jahresbericht 2019 **Titel „Städtebauförderung – kein Instrument für gescheiterte**
Teil 2 **Privatinvestitionen“ - gleichzeitig ein Beitrag über das Ergeb-**
Abschnitt **nis der im Jahr 2021 durchgeführten Querschnittsprüfung**
Nr. IV.1 **zum Thema „Kommunaler Eigenanteil“**

Wesentlicher Inhalt Wir prüften die Förderung des Projektes „Sportparadies Böllberger Weg 185“ (im Folgendem Sportparadies genannt) der Stadt Halle (Saale) mit Städtebauförderungsmitteln. Dabei stellten wir erhebliche Rechtsverstöße fest. So gestattete das Landesverwaltungsamt als Bewilligungsbehörde u. a. die vollständige Ersetzung des von der Kommune als Voraussetzung für die Förderung zu erbringenden Eigenanteils durch eine Vereinsspende. Dies geschah zudem mit dem Wissen, dass der Investor zuvor einen Betrag in Höhe dieser Spende an den Verein überwiesen hatte. Als besonders verwerflich bewerteten wir, dass hier eigene Mittel des Investors über den Umweg einer Vereinsspende als Ersetzung für den kommunalen Eigenanteil dienten. Letztendlich hätte der Investor seine für den betreffenden Fördermittelabschnitt eingesetzten Mittel zur Ersetzung des kommunalen Eigenanteils verneunfacht zurückerhalten.

Parlamentarisches Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr widersprach
Verfahren in seiner ersten Stellungnahme unseren Beanstandungen, insbe-
(Beschlussfassung im sondere der Beanstandung zur Ersetzung des kommunalen Ei-
Entlastungsverfahren) genanteils. In der 124. Sitzung am 22. April 2021, LT-Drs. 7/7650,
fasste der Landtag den Entlastungsbeschluss für das betreffende
Haushaltsjahr. Danach hatte die Landesregierung bis zum
31. Dezember 2021 zum Beitrag zu berichten.

Weitere Entwicklung Im Rahmen der öffentlichen Berichterstattung zum Jahresbe-
richtsbeitrag 2019, Teil 2 äußerte sich das Landesverwaltungs-
amt als Bewilligungsbehörde zur Ersetzung des kommunalen
Eigenanteils.

Es gab an, dass es seit Jahren gängige Praxis sei, „dass Investoren die kommunalen Eigenmittel als Spende selbst finanzieren, damit überhaupt Fördermittel fließen.“¹⁵²

Diese Äußerung und die Prüfungsfeststellungen zum Sportparadies Halle (Saale) waren für uns Anlass, die Finanzierung der kommunalen Eigenmittel in der Städtebauförderung erneut zu prüfen. Wir führten 2021 eine Querschnittsprüfung in 29 Programmkommunen durch, in die wir 1.563 Einzelmaßnahmen aus den Haushaltsjahren 2016 bis 2020 einbezogen.

Dabei stellten wir fest, dass 98 % der geprüften Maßnahmen richtlinienkonform bei der Erbringung ihrer Eigenanteile verhielten. Lediglich in 2 % der Stichproben wurde der kommunale Eigenanteil vollständig durch Spenden Dritter finanziert.

Erneute parlamentarische Befassung

In der 2. Sitzung am 3. März 2022 berichtete die Landesregierung dem Unterausschuss Rechnungsprüfung erneut zu dieser Thematik. In seinem Schreiben vom 13. Dezember 2021 teilte das Ministerium für Infrastruktur und Digitales nunmehr mit, dass es unsere Auffassung teile. Nach den Städtebauförderungsrichtlinien Abschnitt A Nr. 6.3 beträgt der kommunale Eigenanteil mindestens 10 % der bewilligten förderfähigen Ausgaben.

Fazit

Wir begrüßen die geänderte Stellungnahme der Landesregierung (Ministerium für Infrastruktur und Digitales). Wir stellen noch einmal ausdrücklich klar, dass die vollständige Ersetzung des kommunalen Eigenanteils durch Spenden Dritter den förderrechtlichen Vorgaben widerspricht. Nach unseren Prüfungserkenntnissen ist dies jedoch keine gängige Praxis. Das festgestellte Verwaltungshandeln im Rahmen der Städtebauförderung des Sportparadieses Halle (Saale) stellte damit einen besonders gravierenden Verstoß und gleichzeitig einen besonderen Ausnahmefall dar.

Die Prüfungsverfahren sind abgeschlossen.

¹⁵² Artikel „Mauschelei beim Paradies“ – Mitteldeutsche Zeitung vom 18. Juli 2020.

IV Zuständigkeit des Senats

Die Beschlüsse des Landesrechnungshofes zum Jahresbericht fasst der Senat. Seine Mitglieder sind federführend für Prüfungsangelegenheiten wie folgt zuständig:

Präsident	Herr Barthel	<ul style="list-style-type: none"> - Grundsatzangelegenheiten des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens - Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen - Schuldenverwaltung des Landes - Rundfunkangelegenheiten - Staatskanzlei und Landtag - Übergreifende Angelegenheiten - Sonderaufgaben - Sächliche Verwaltungsausgaben – ohne Fachaufgaben
Abteilungsleiterin 1/ Wahrnehmung der Aufgaben der Vizepräsidentin	Frau Dr. Weiher	<ul style="list-style-type: none"> - Steuerverwaltung - Arbeit, Gesundheit, Soziales und Gleichstellung - Bildung und Kultur - Wissenschaft und Forschung - Justiz und Verbraucherschutz - Informations- und Kommunikationstechnik - Sport - Öffentliches Dienstrecht, Personal – ohne Kommunalverwaltung - Inneres - Querschnittsprüfungen und übergreifende Organisationsprüfungen
Abteilungsleiter 3	Herr Wehrich	<ul style="list-style-type: none"> - Raumordnung und Umwelt - Ernährung, Landwirtschaft und Forsten - Straßenbau - Bau, Staatlicher Hochbau, Allgemeine Hochbauangelegenheiten - Wirtschaft, Technologie, Verkehr - Beteiligungen und Vermögen des Landes - Wohnungs- und Städtebau
Abteilungsleiter 4	Herr Philipp	<ul style="list-style-type: none"> - Überörtliche Kommunalprüfung - Öffentliches Dienstrecht, Personal – Kommunalverwaltung

Redaktionsschluss war der 21. September 2022.

Dessau-Roßlau im September 2022

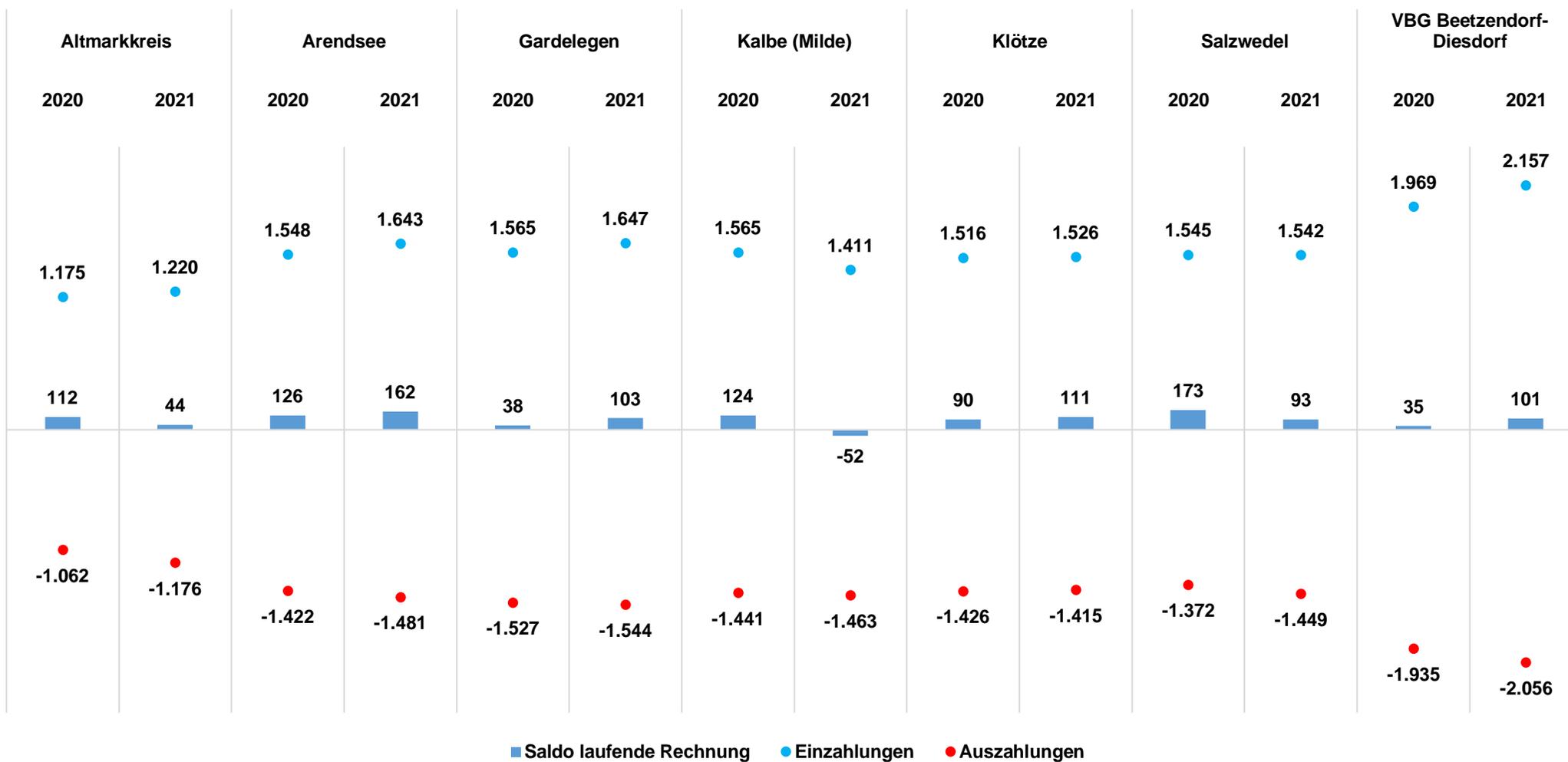
Barthel

Präsident

Anhang – Abbildungen zu II.

Aufgaben-Region Altmark

Abbildung A1: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



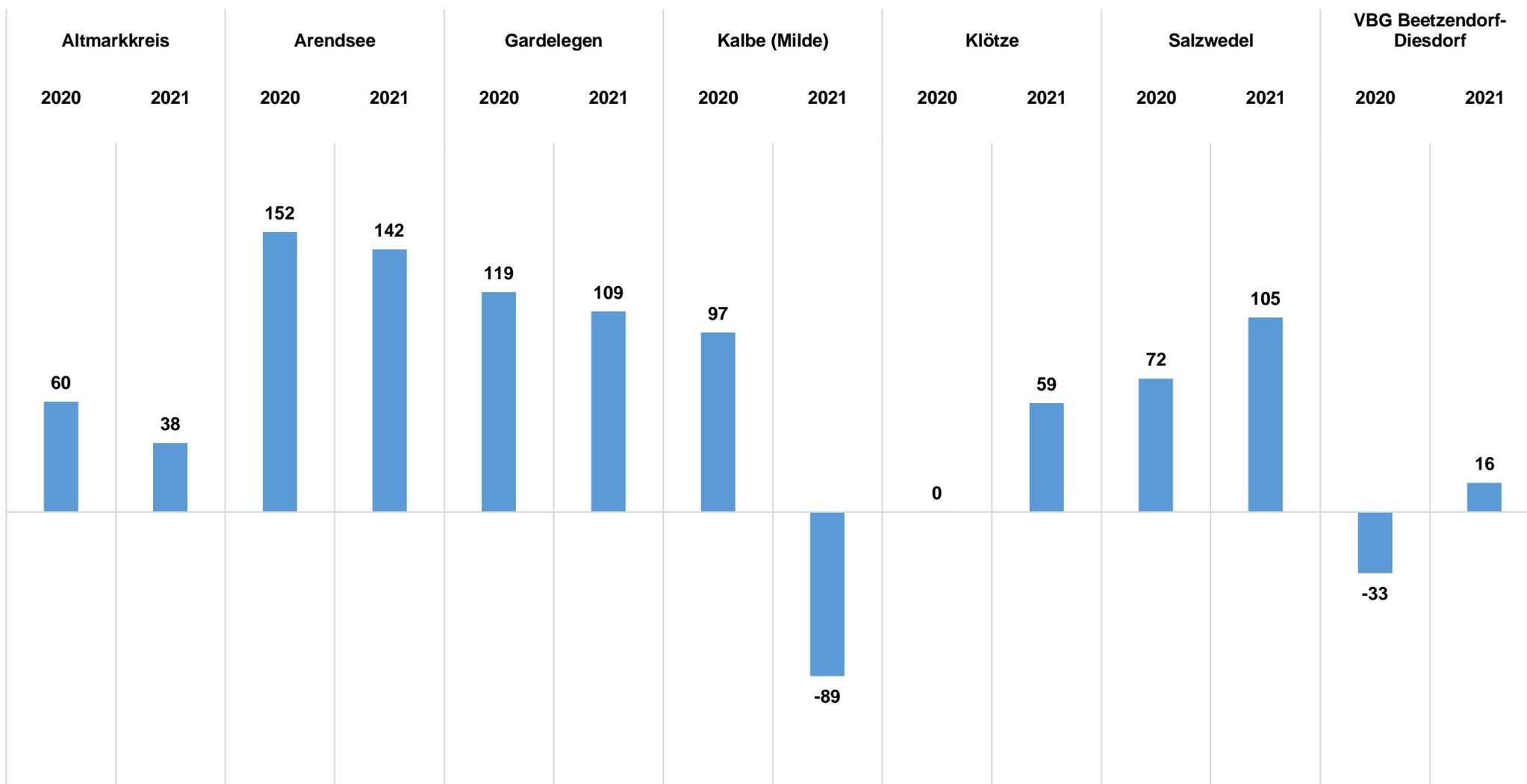
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A2: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



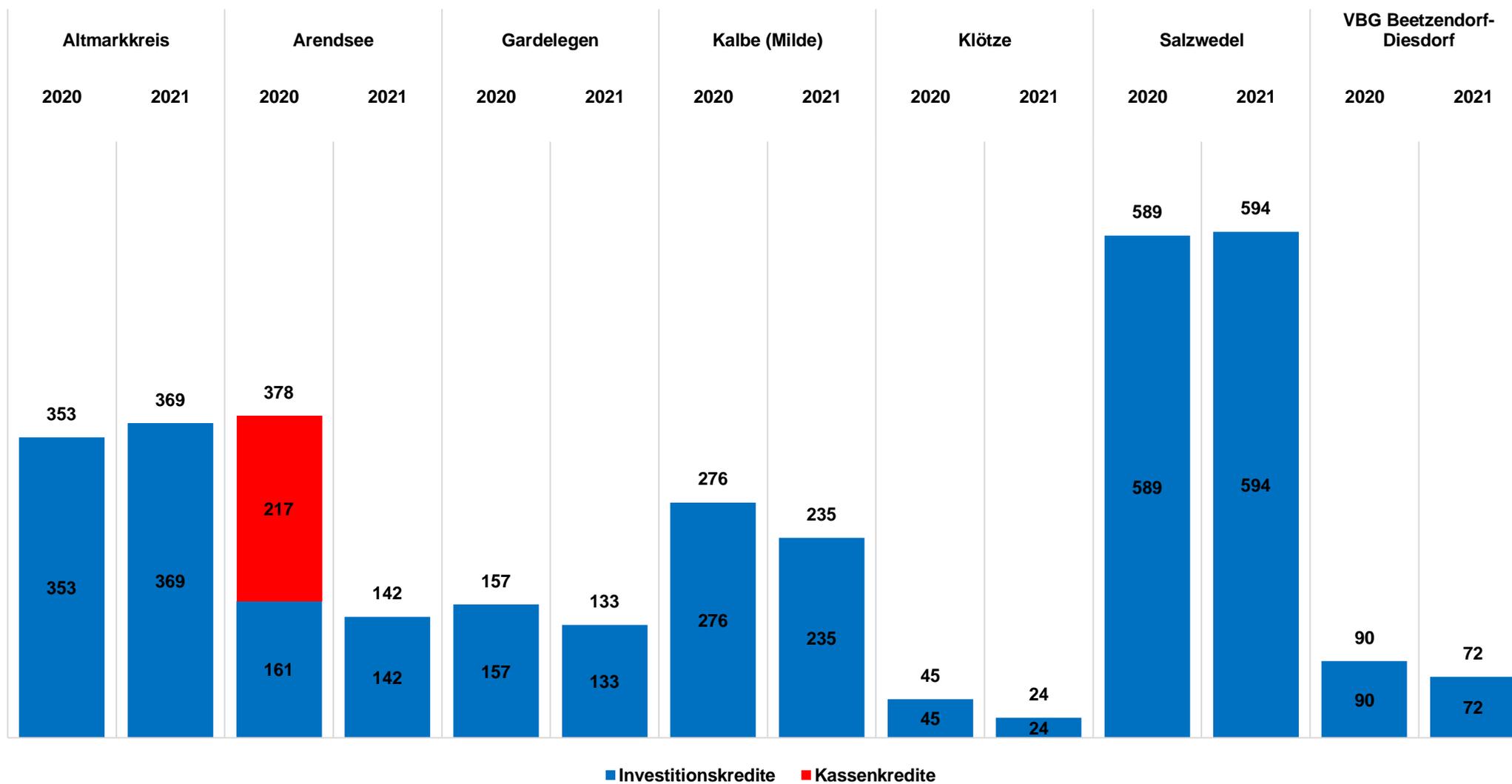
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A3: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



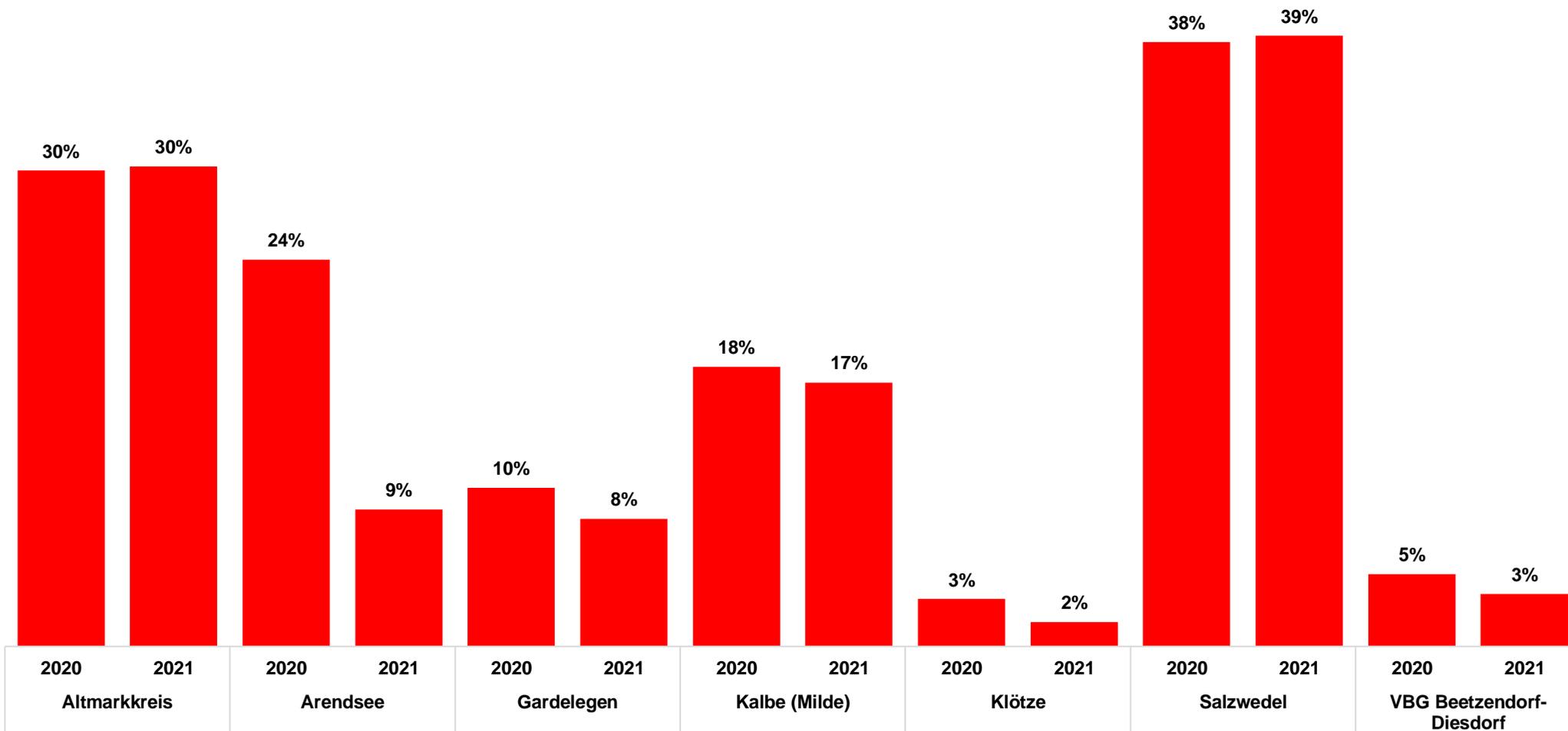
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A4: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

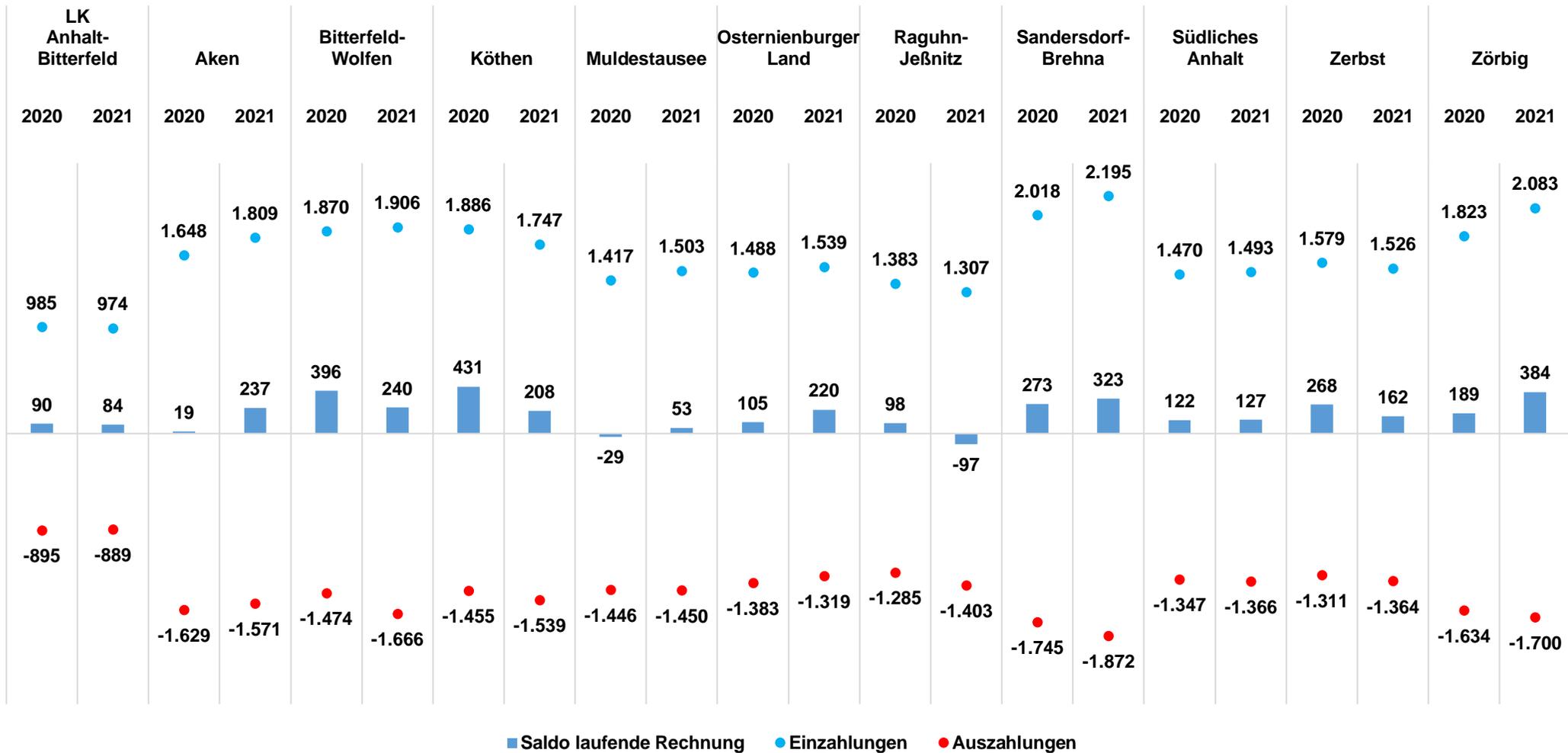
Abbildung A5: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

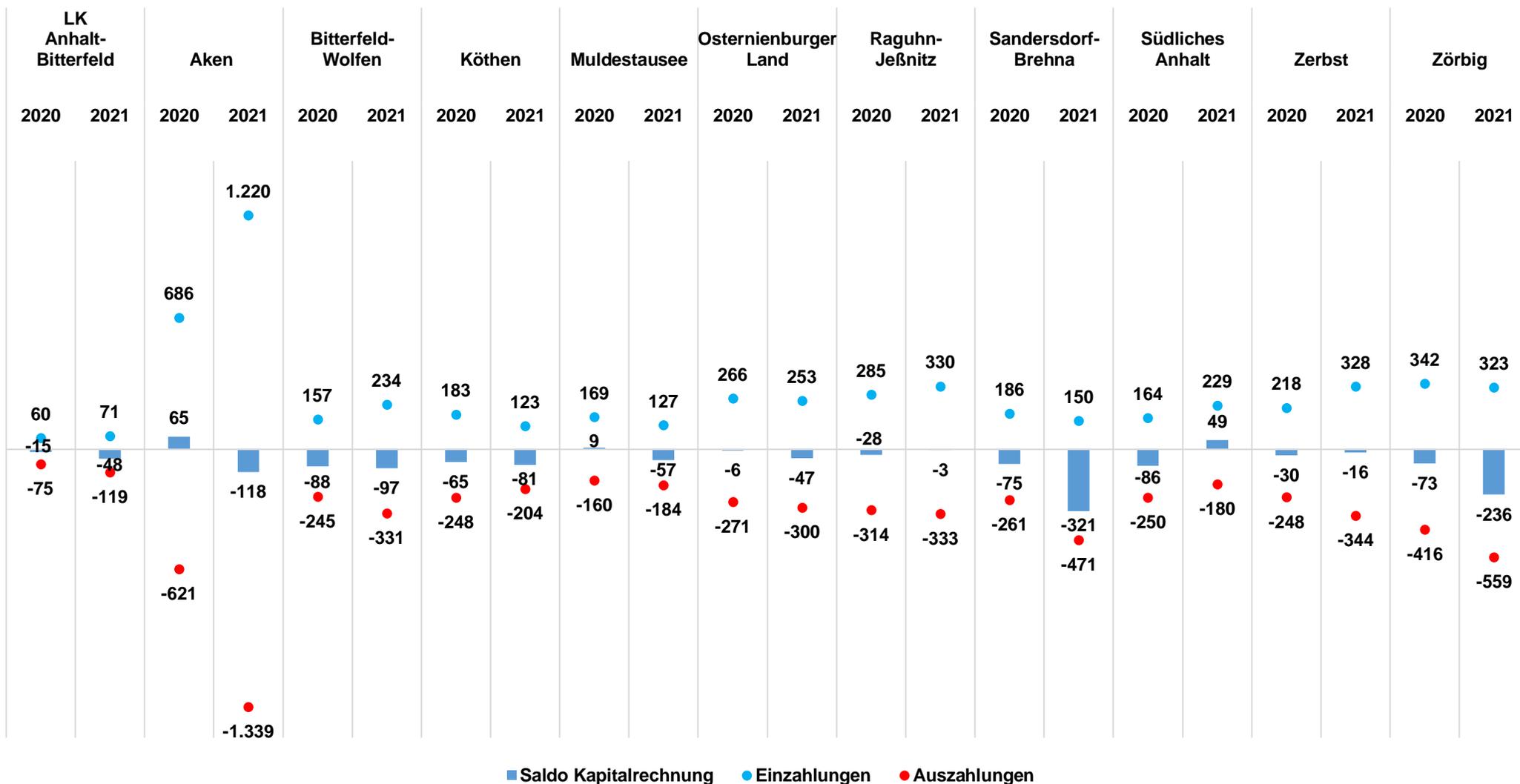
Aufgaben-Region Anhalt-Bitterfeld

Abbildung A6: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



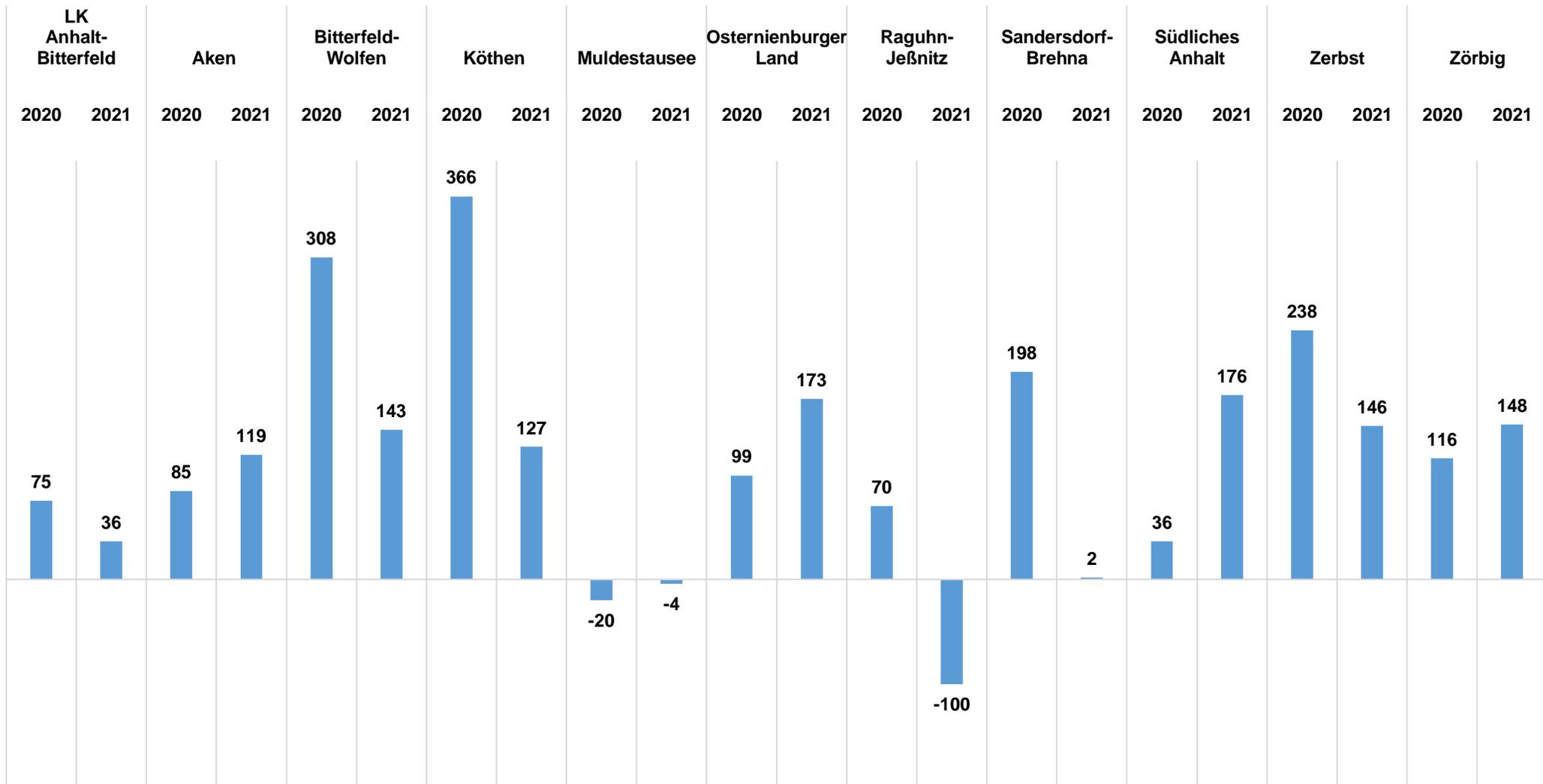
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A7: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



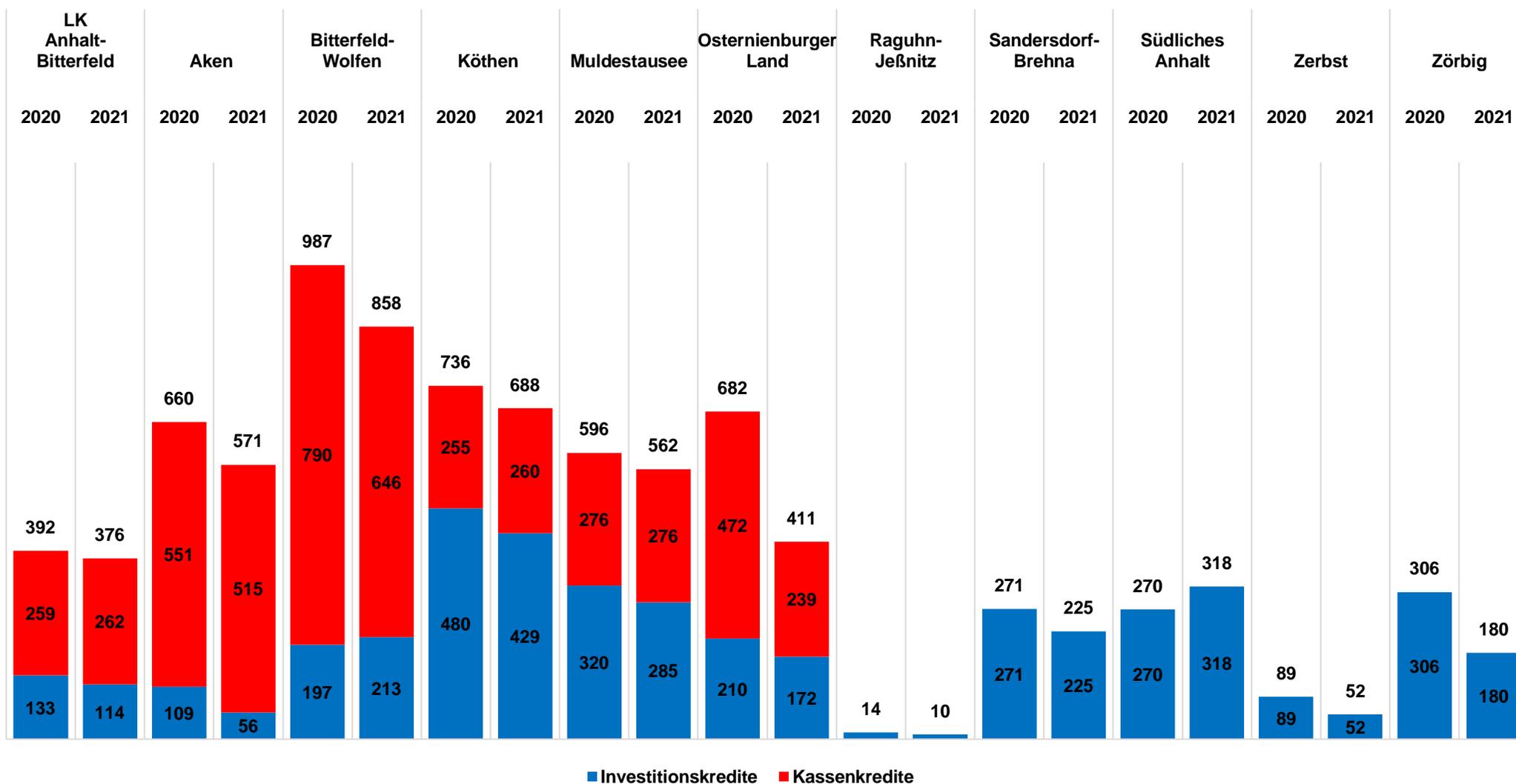
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A8: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



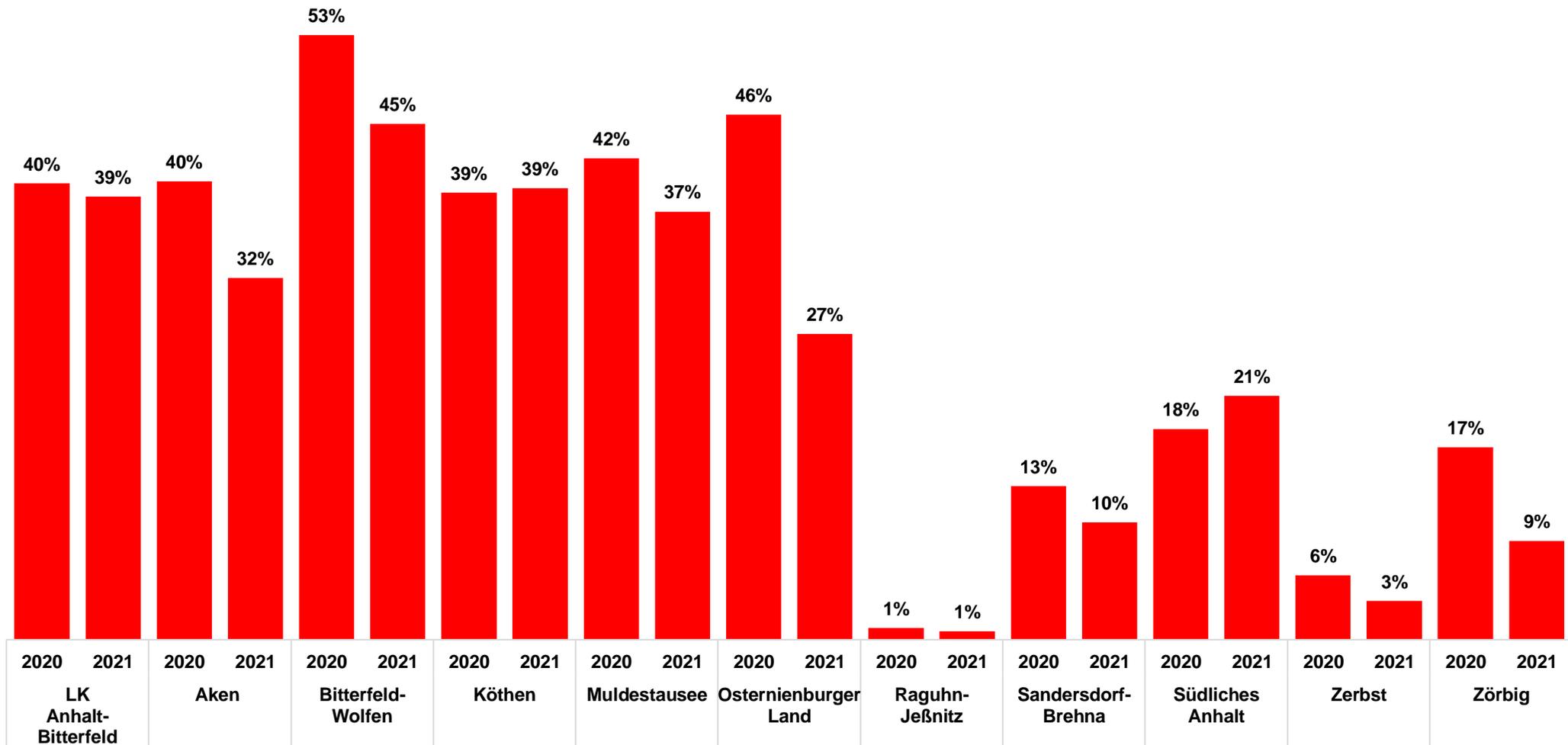
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A9: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

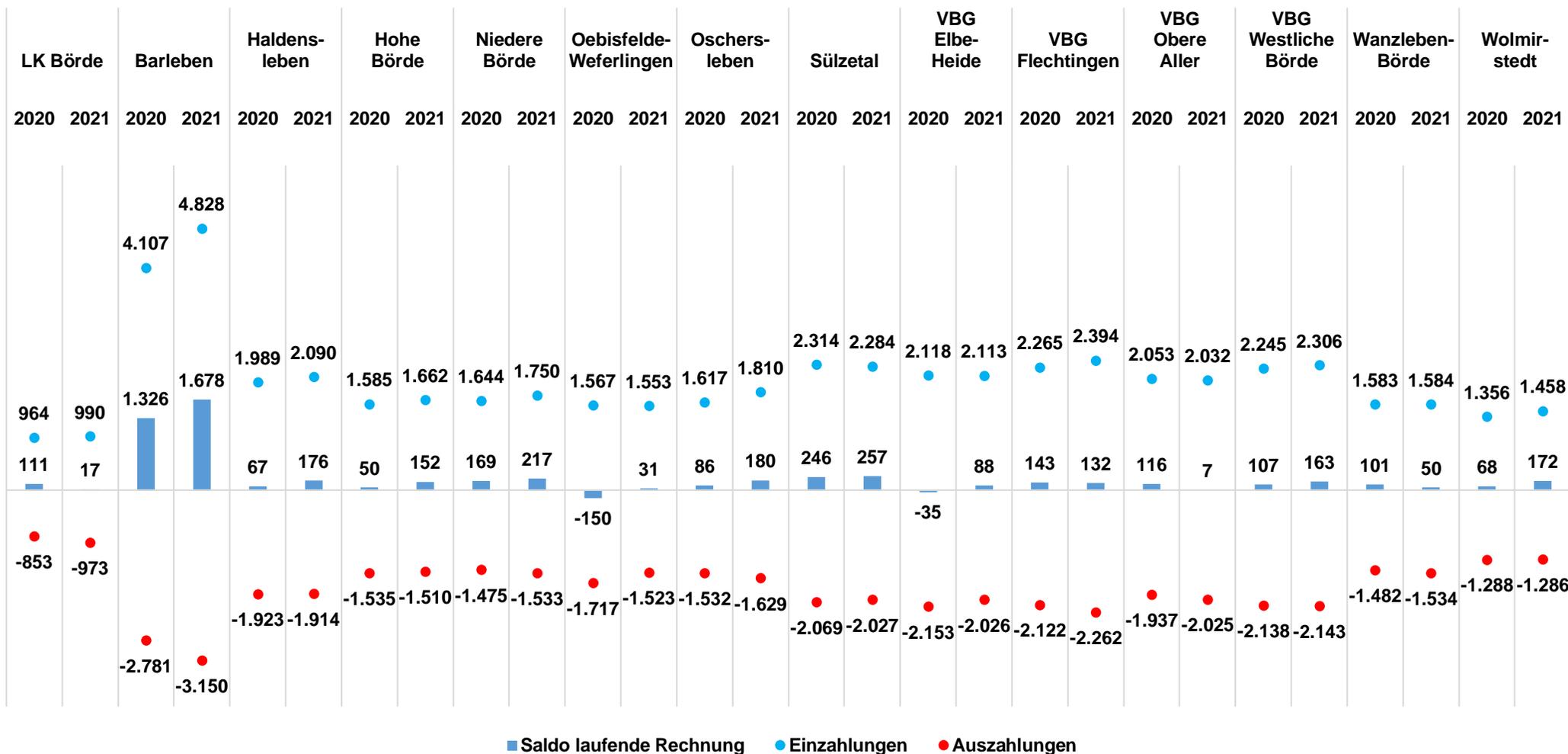
Abbildung A10: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

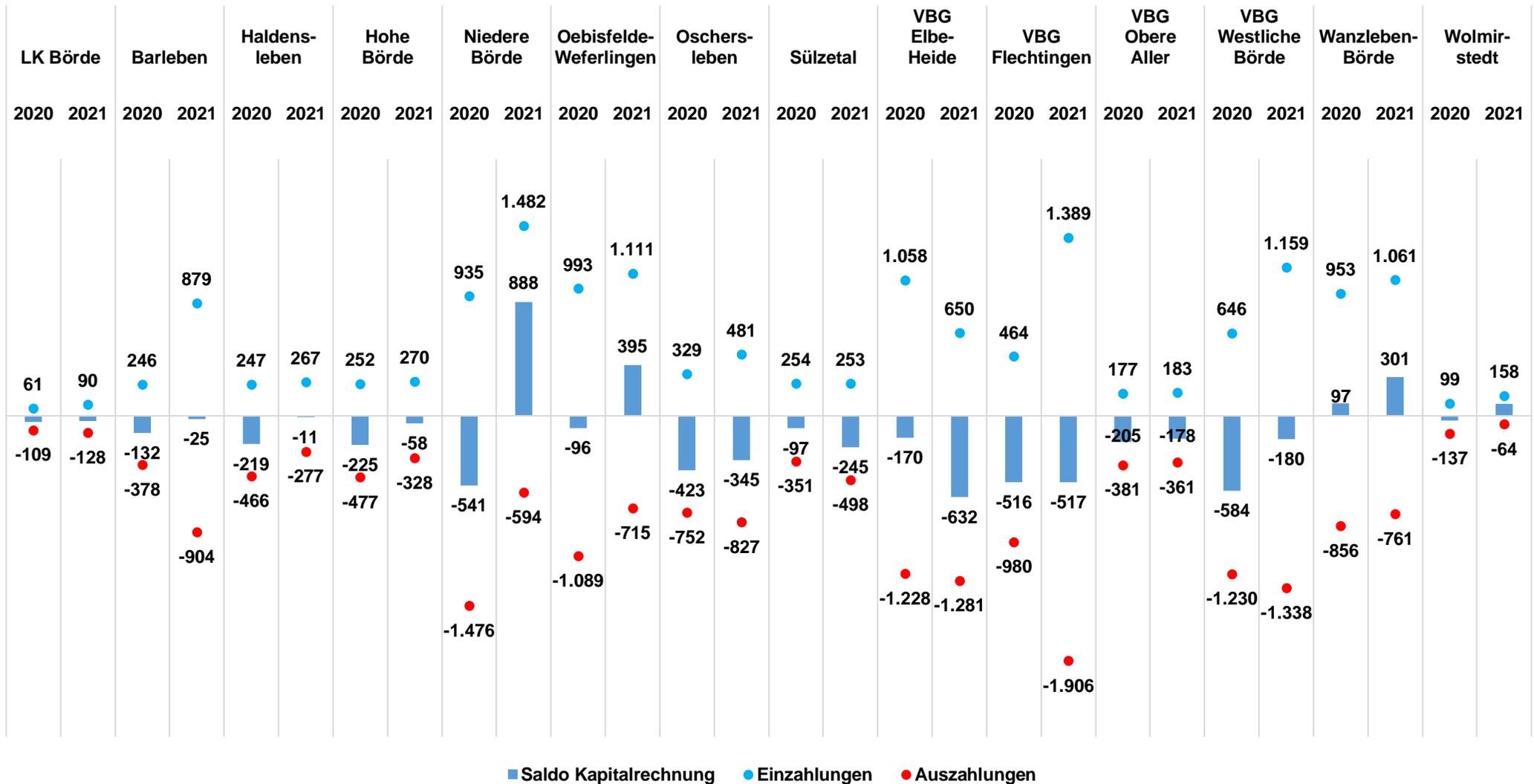
Aufgaben-Region Börde

Abbildung A11: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



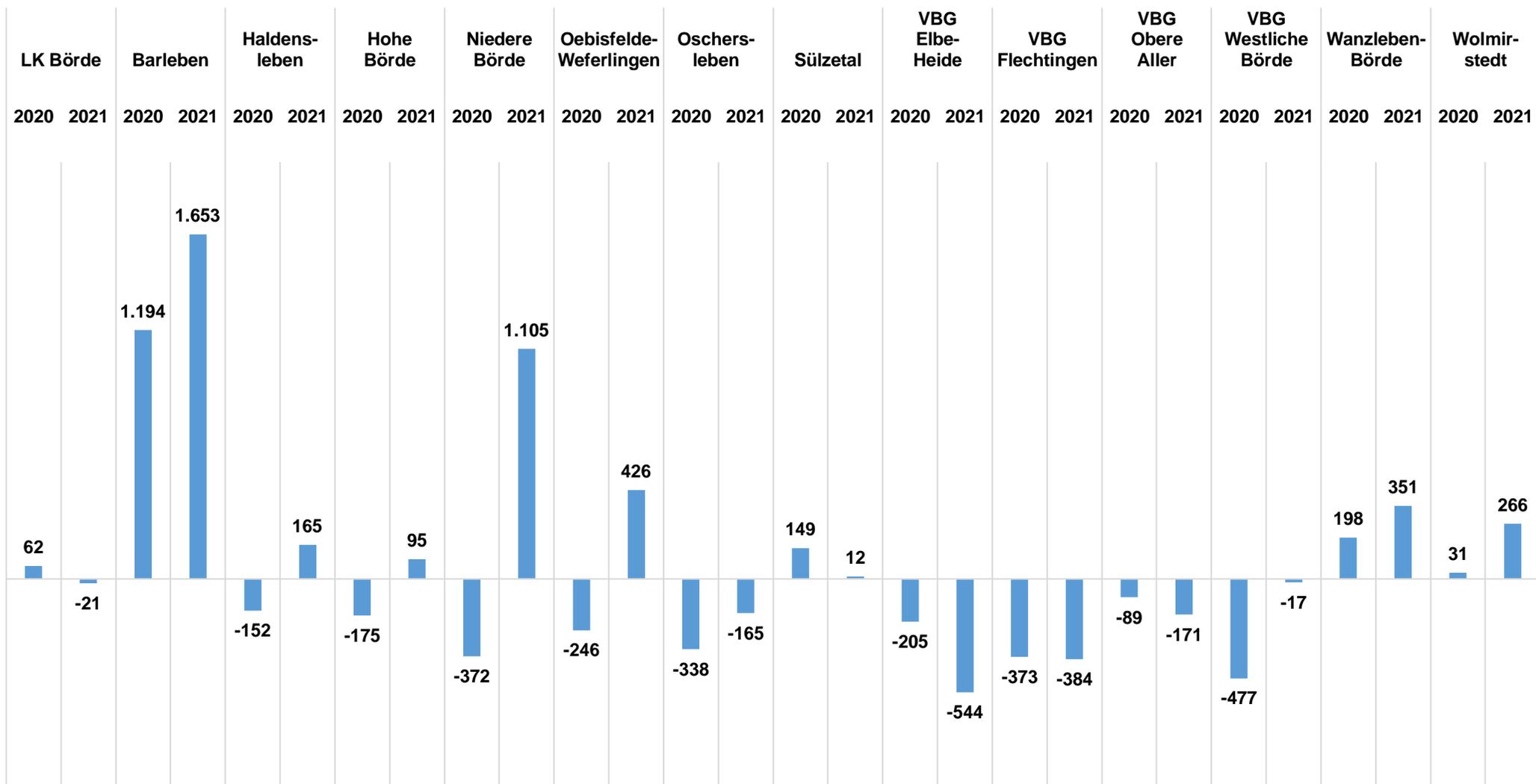
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A12: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



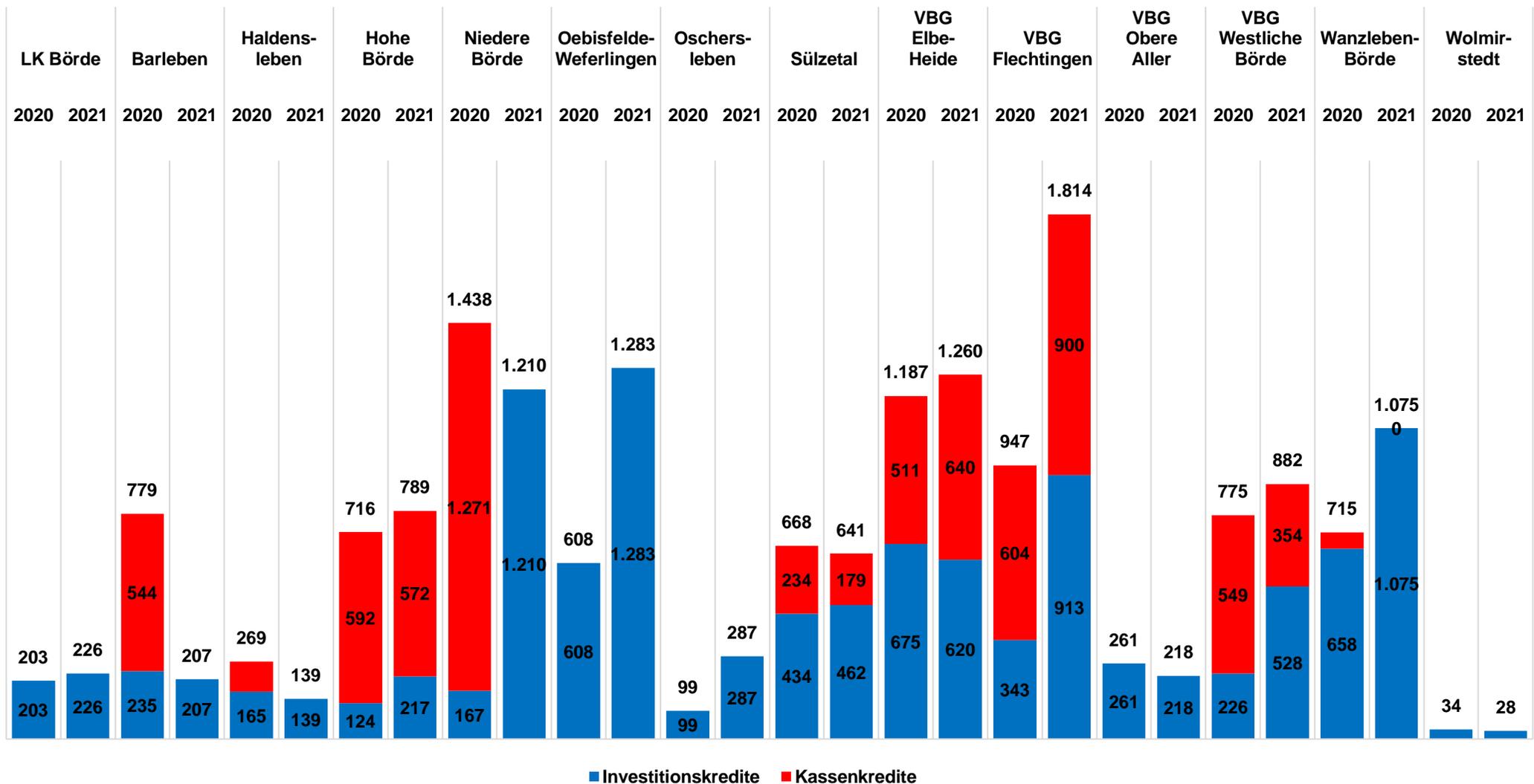
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A13: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



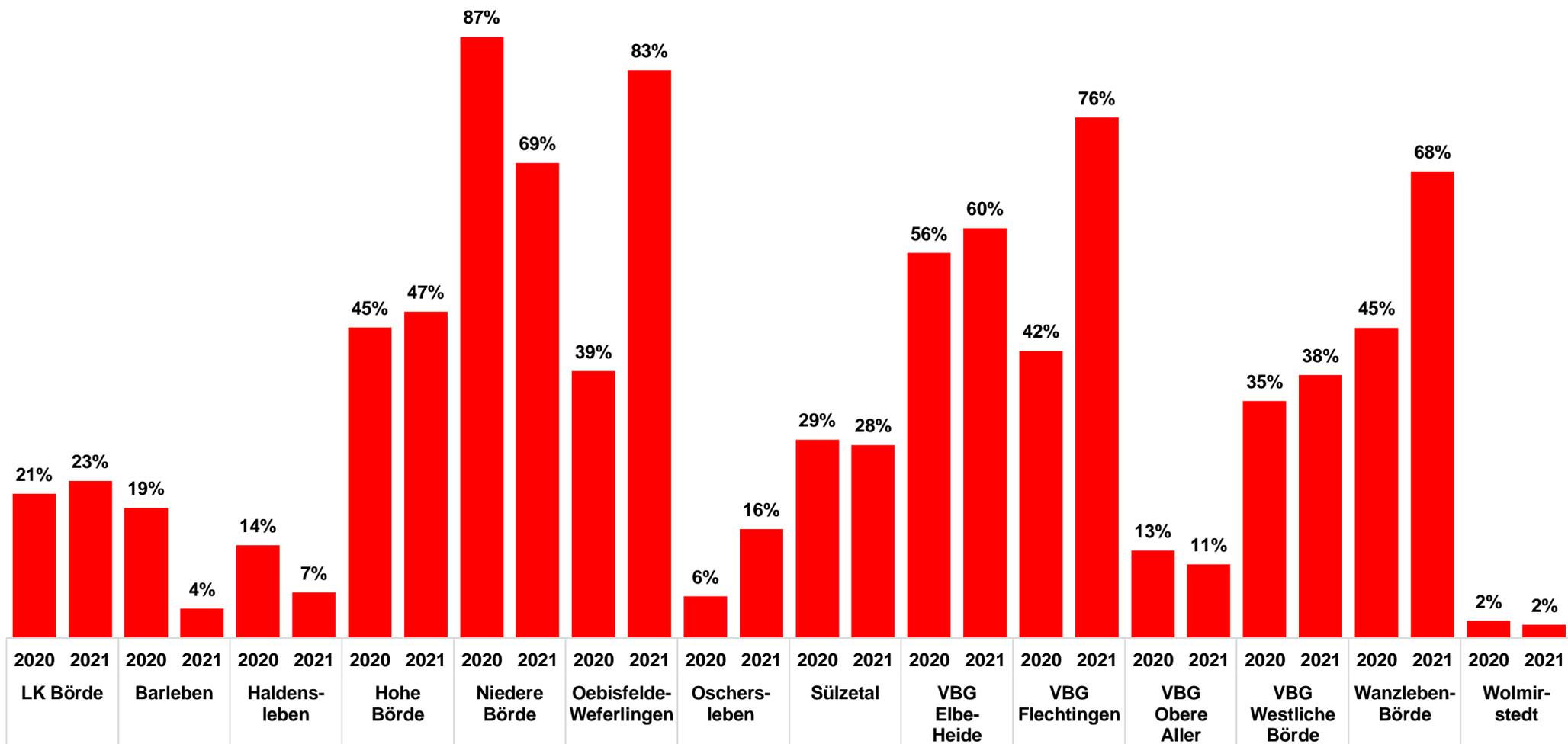
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A14: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

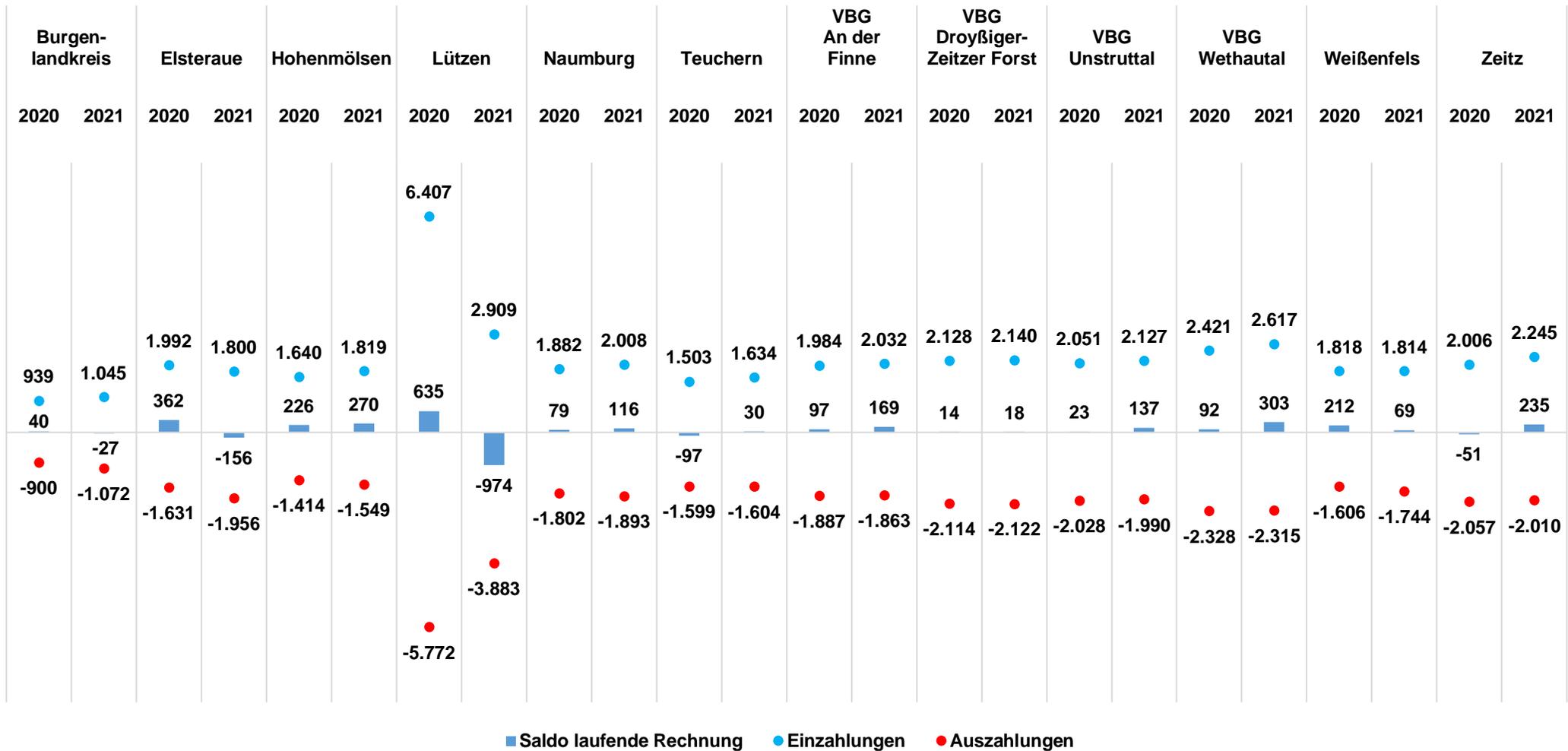
Abbildung A15: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

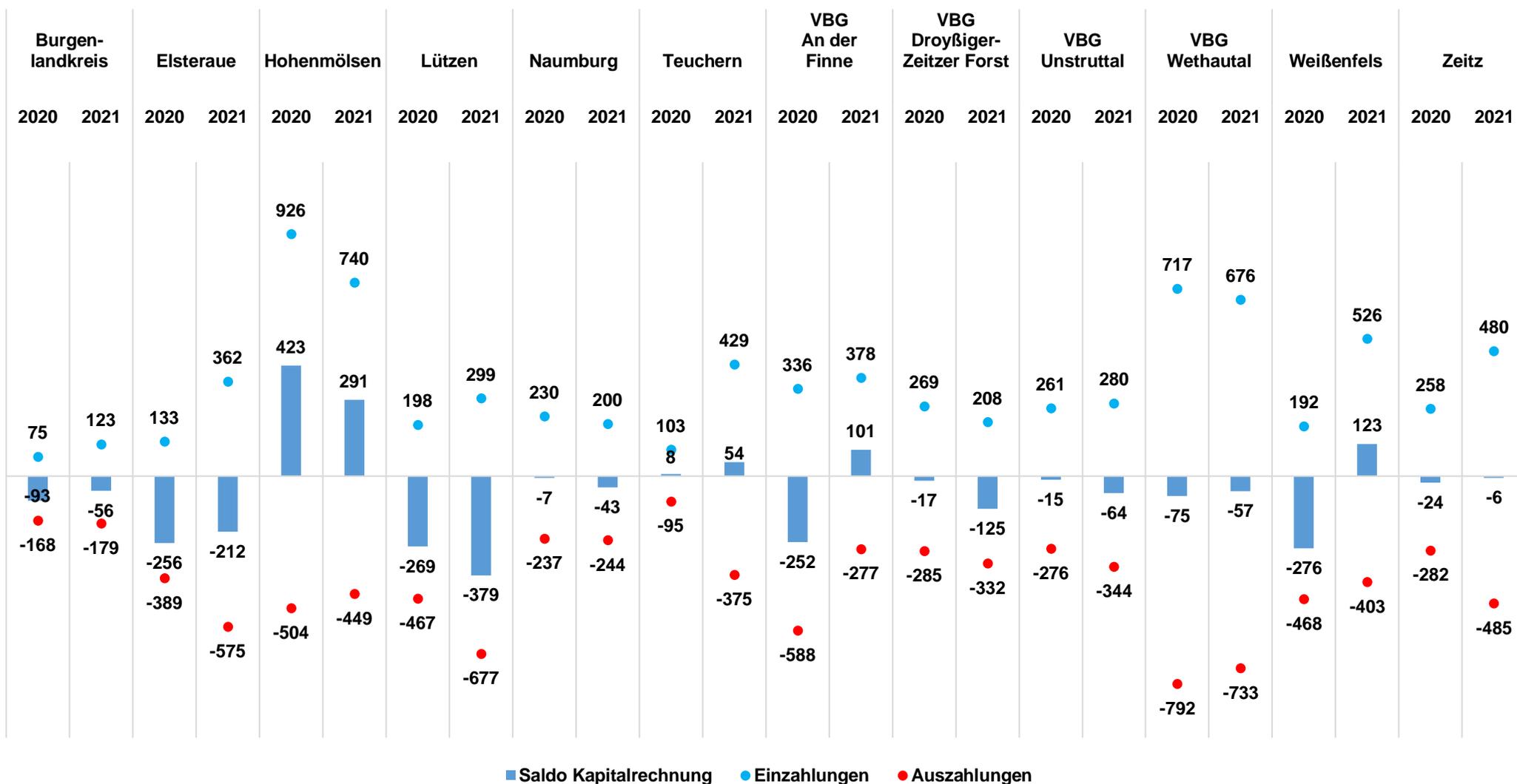
Aufgaben-Region Burgenland

Abbildung A16: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



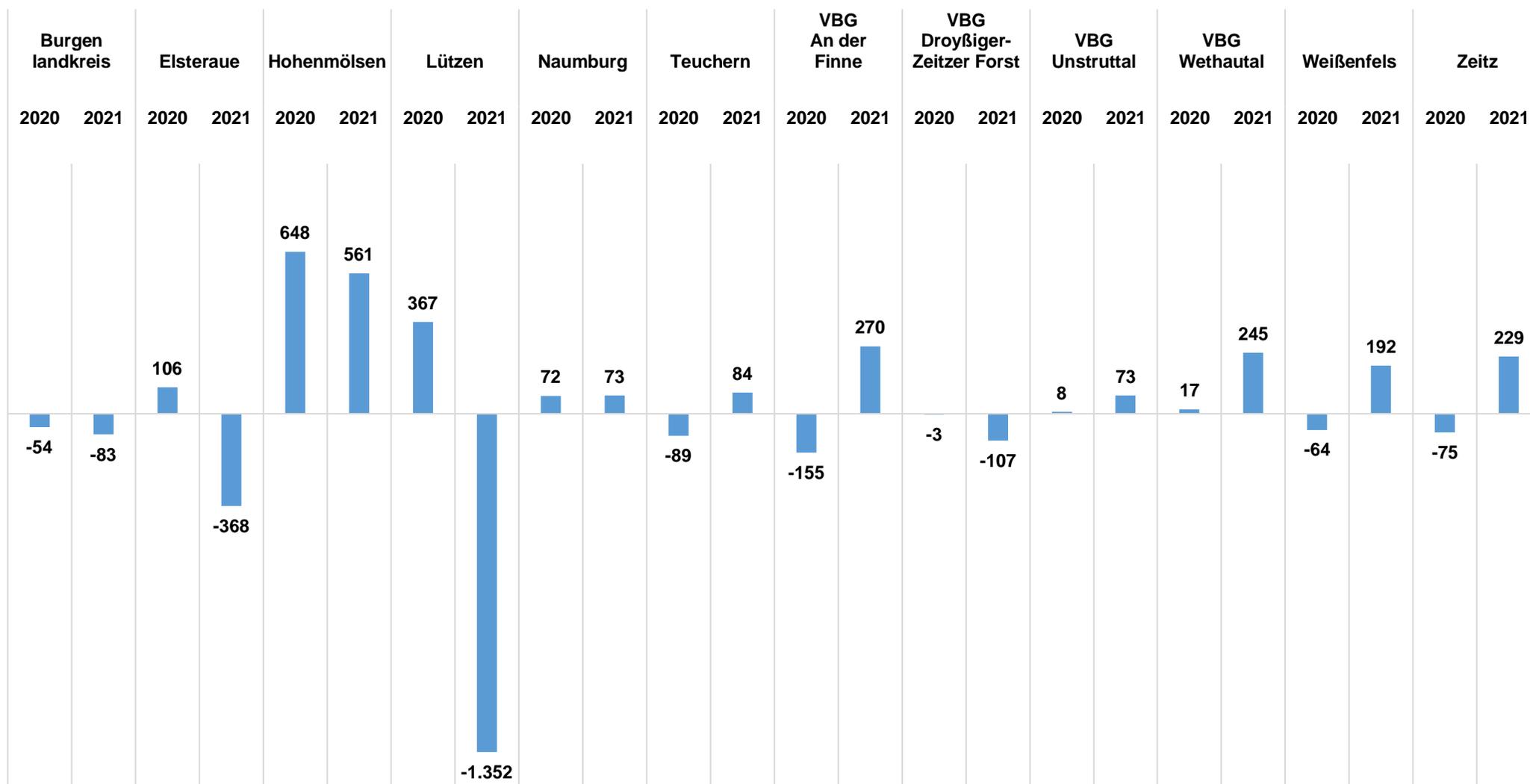
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A17: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



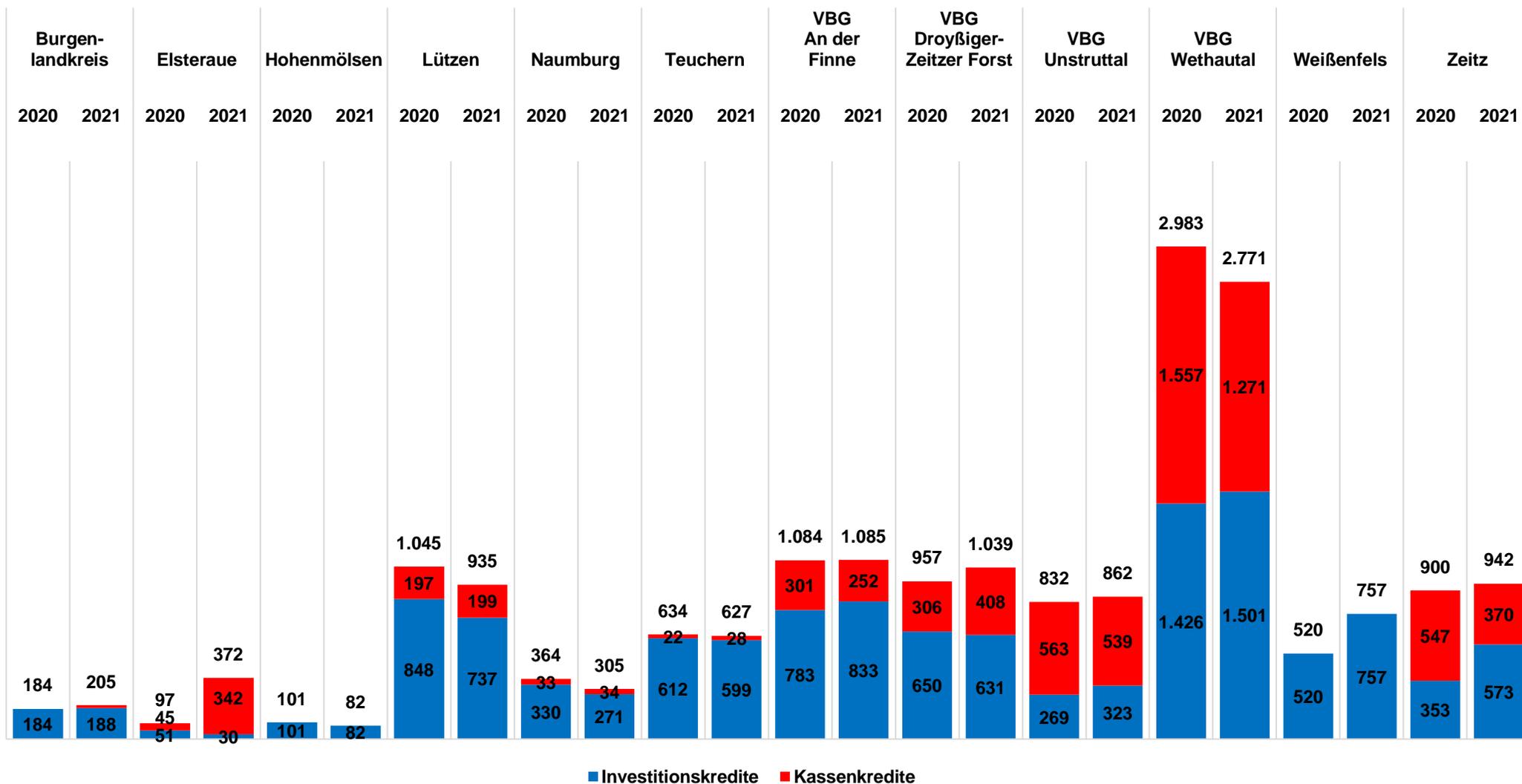
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A18: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



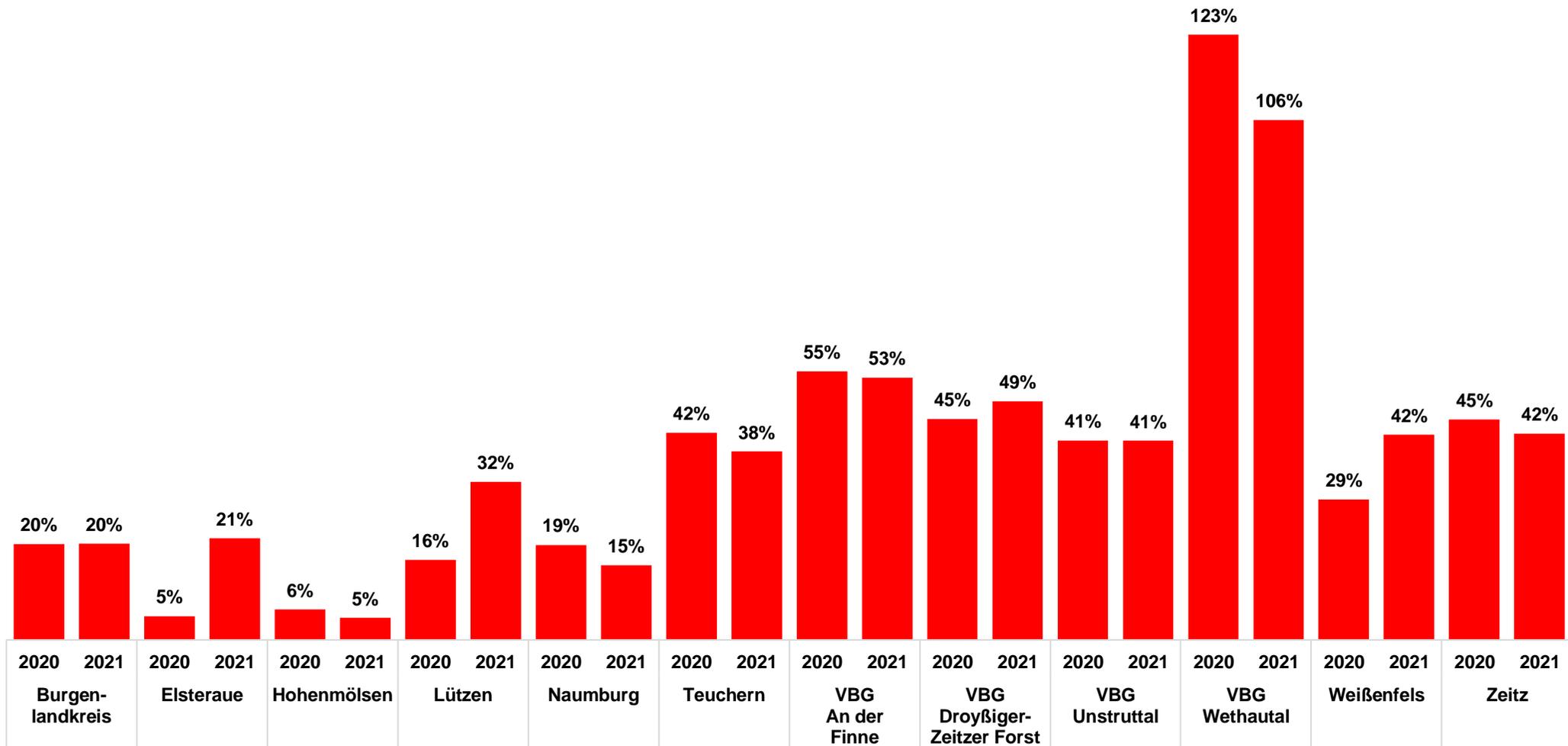
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A19: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

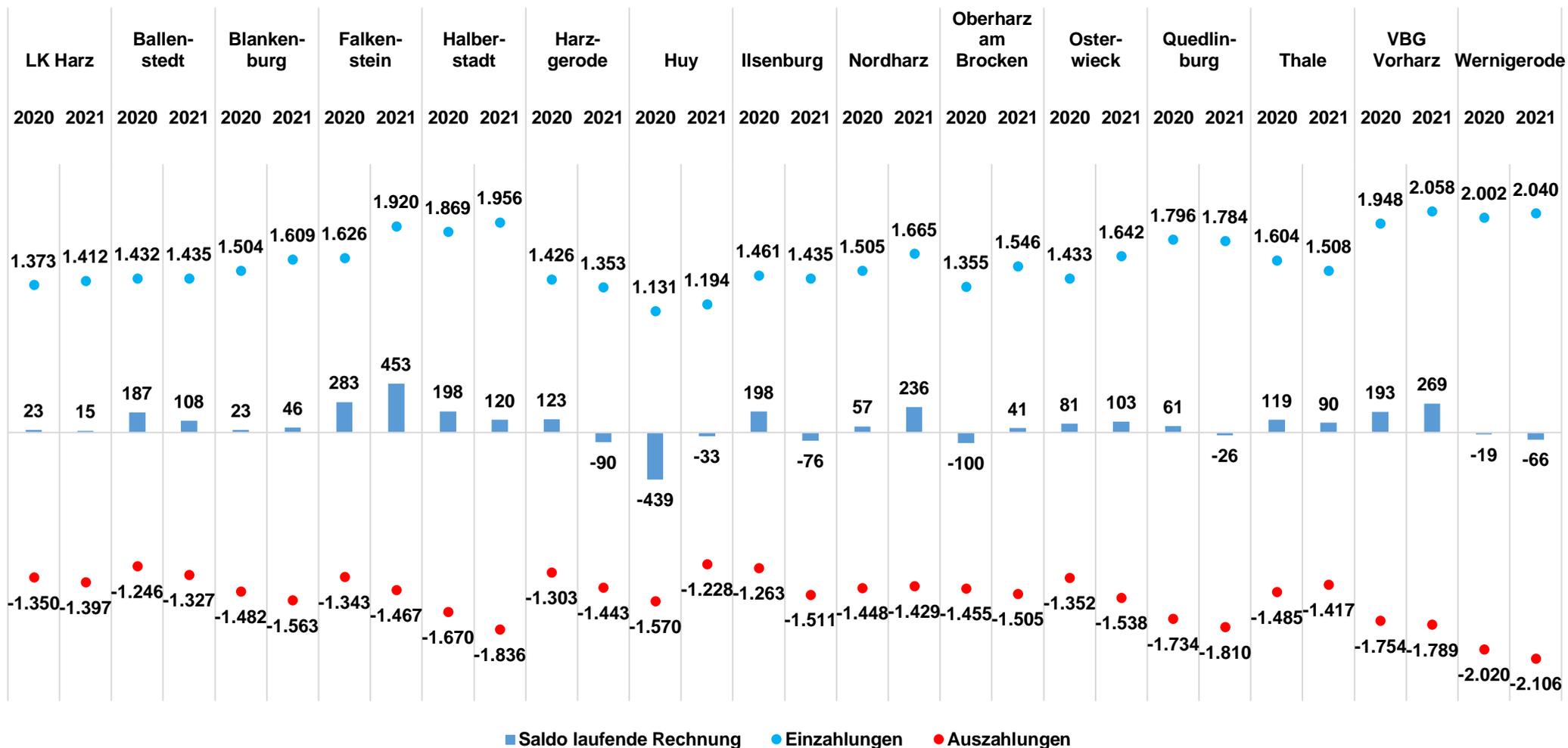
Abbildung A20: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

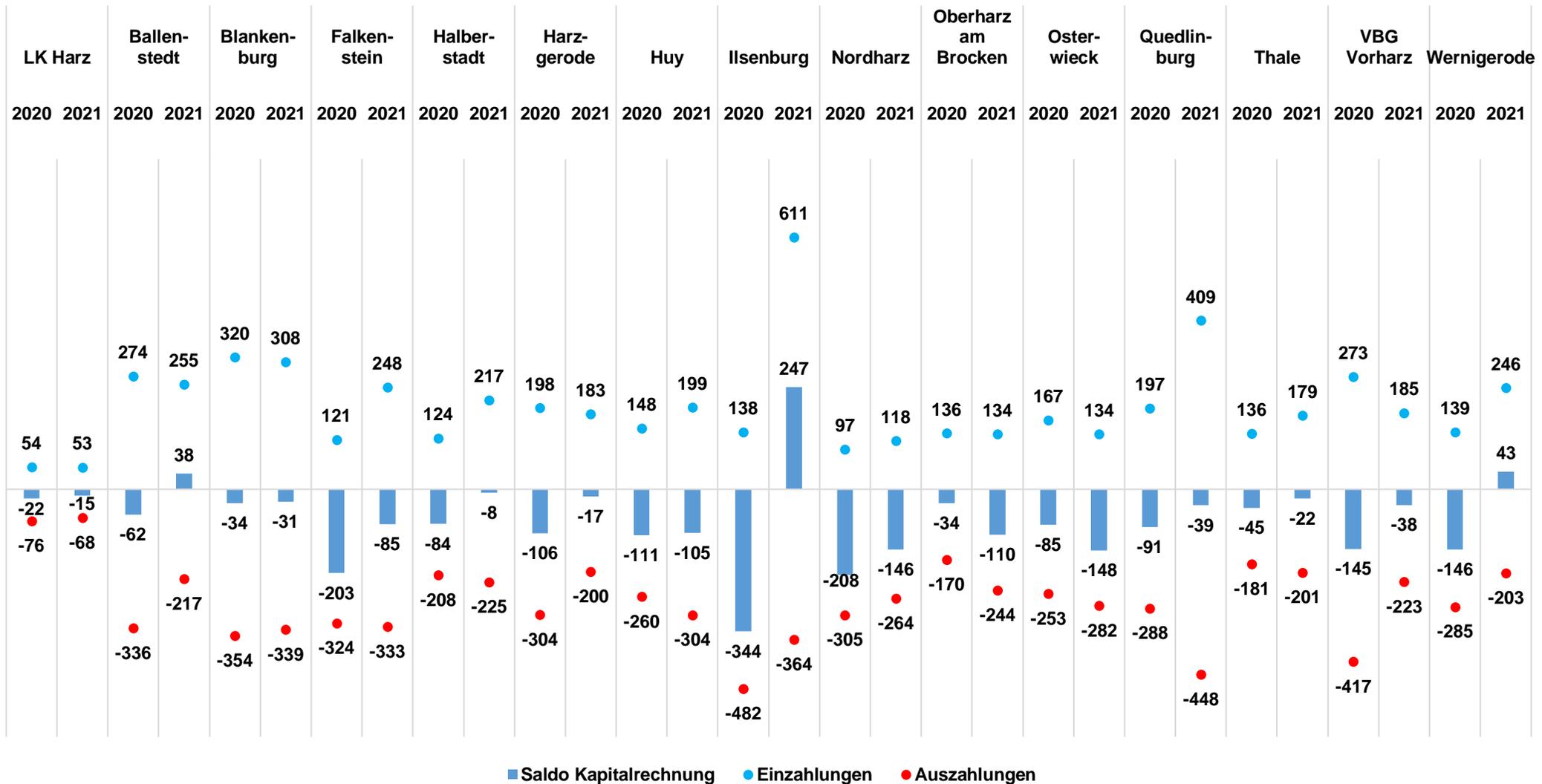
Aufgaben-Region Harz

Abbildung A21: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



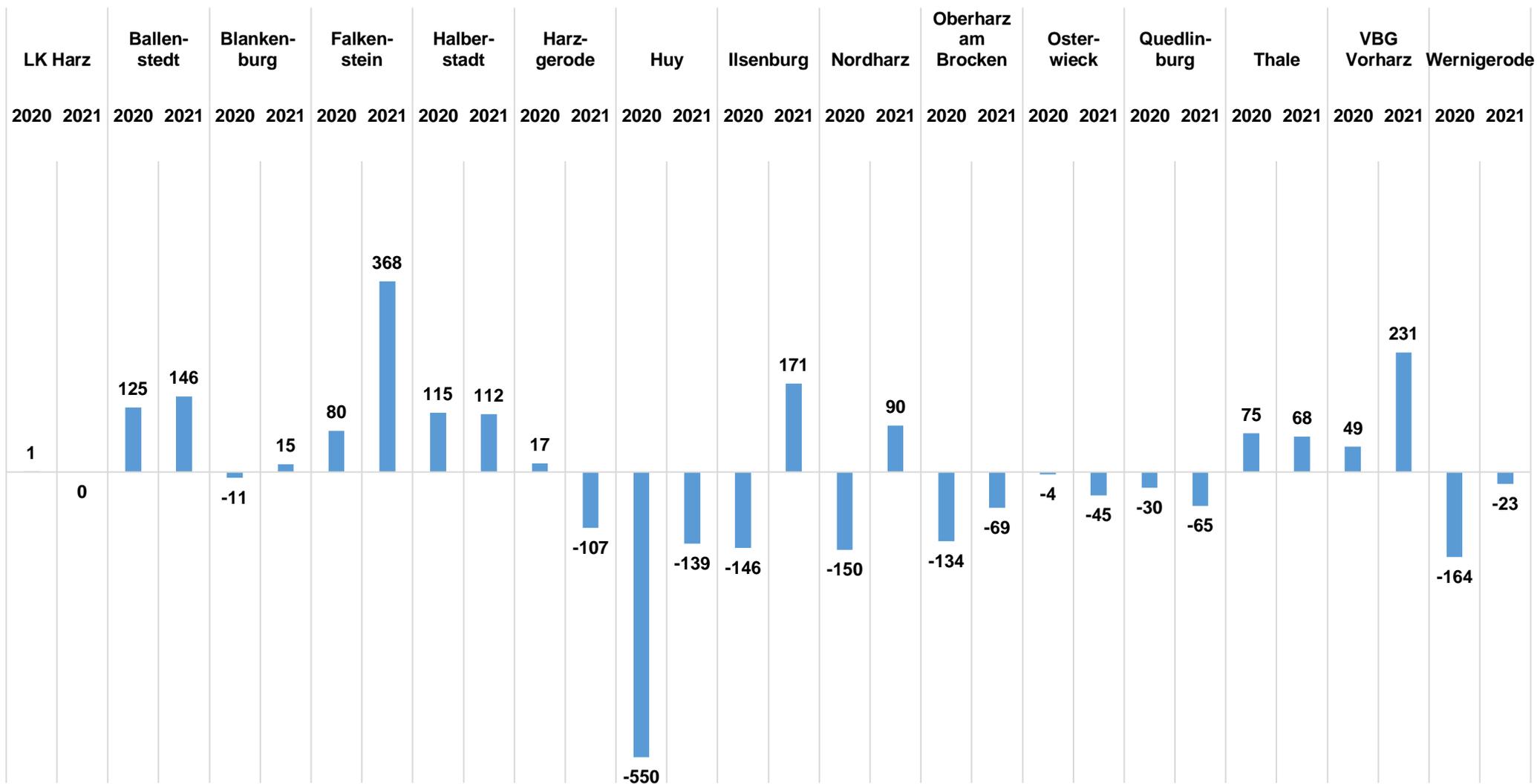
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A22: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



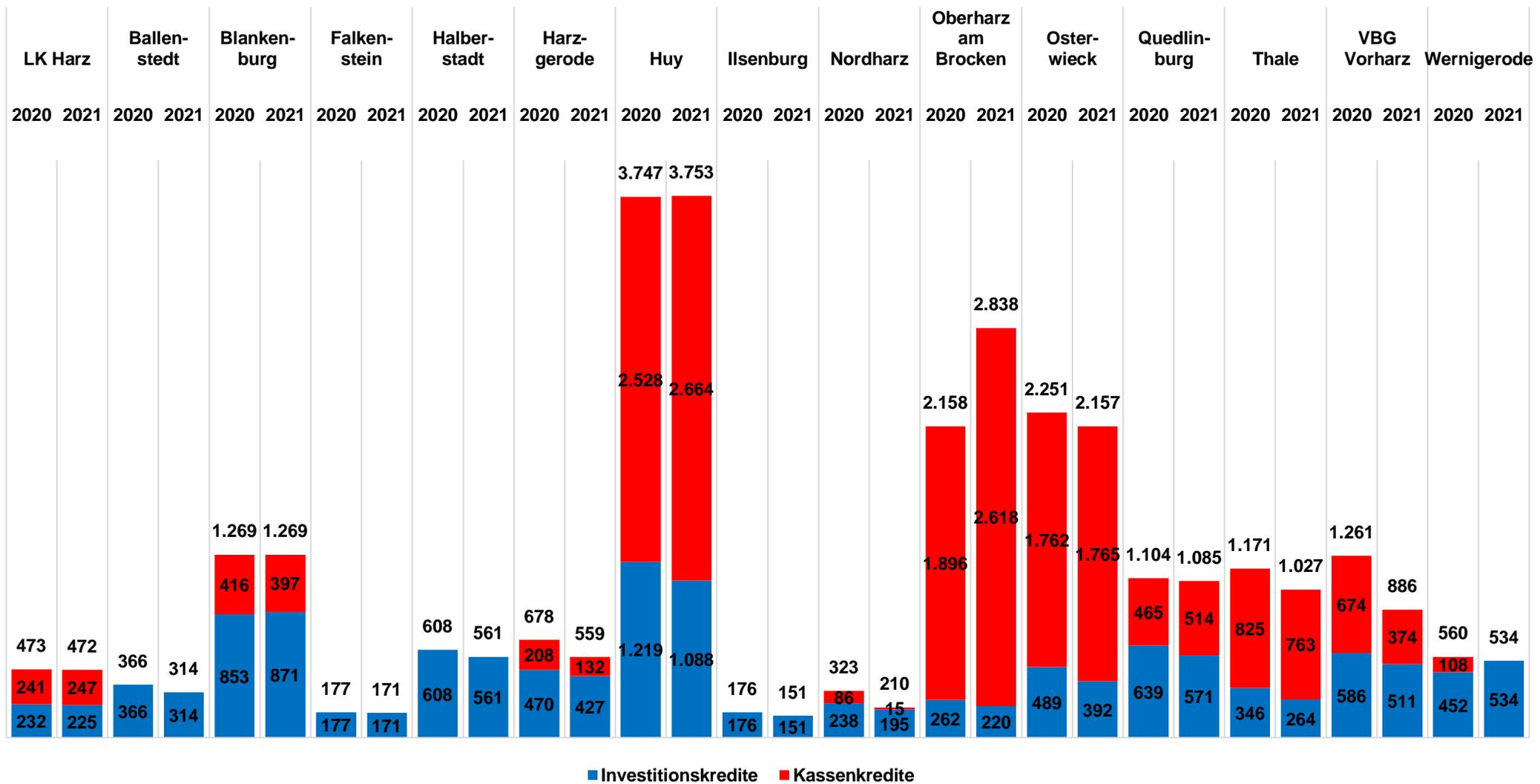
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A23: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



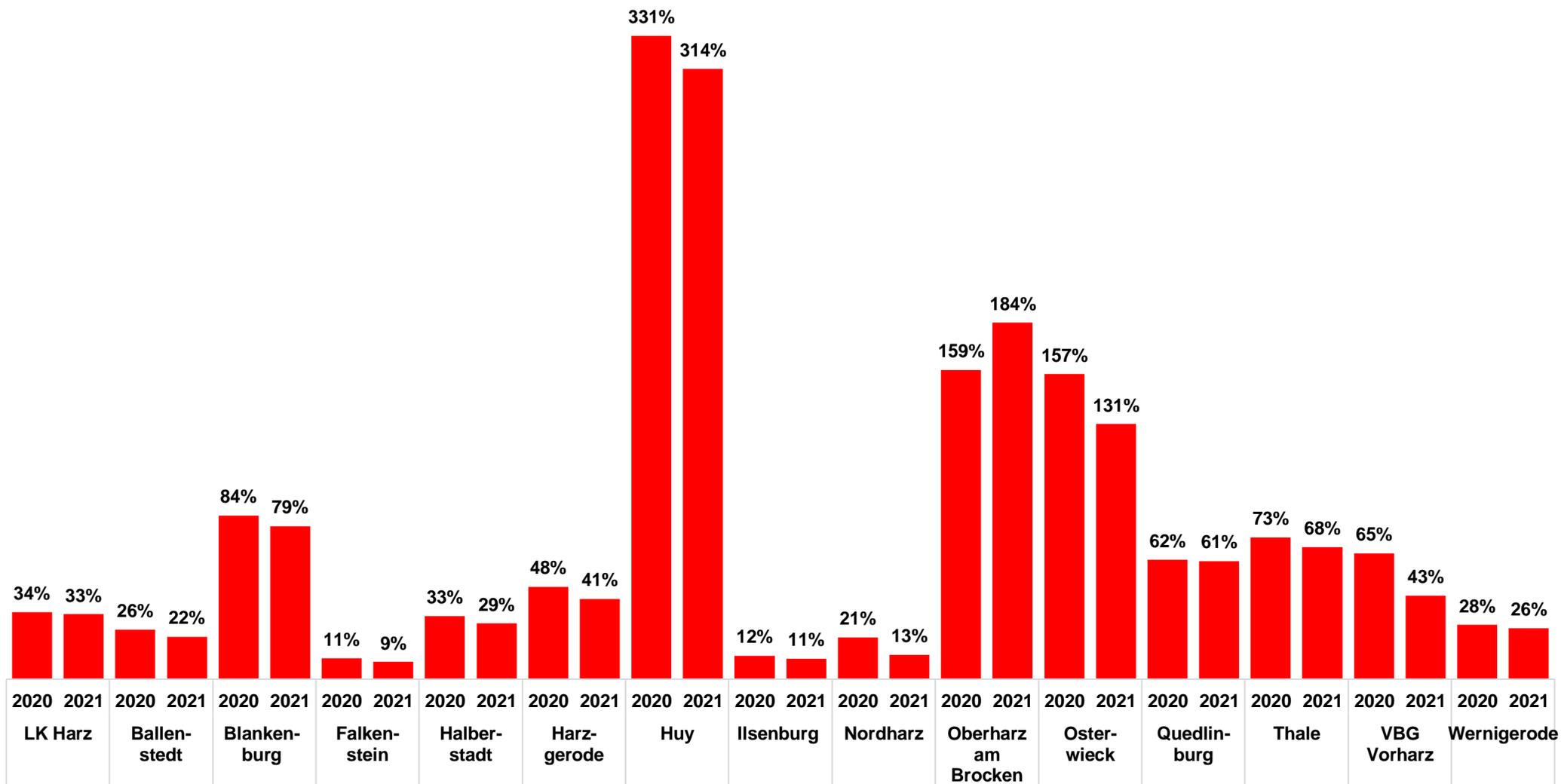
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A24: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

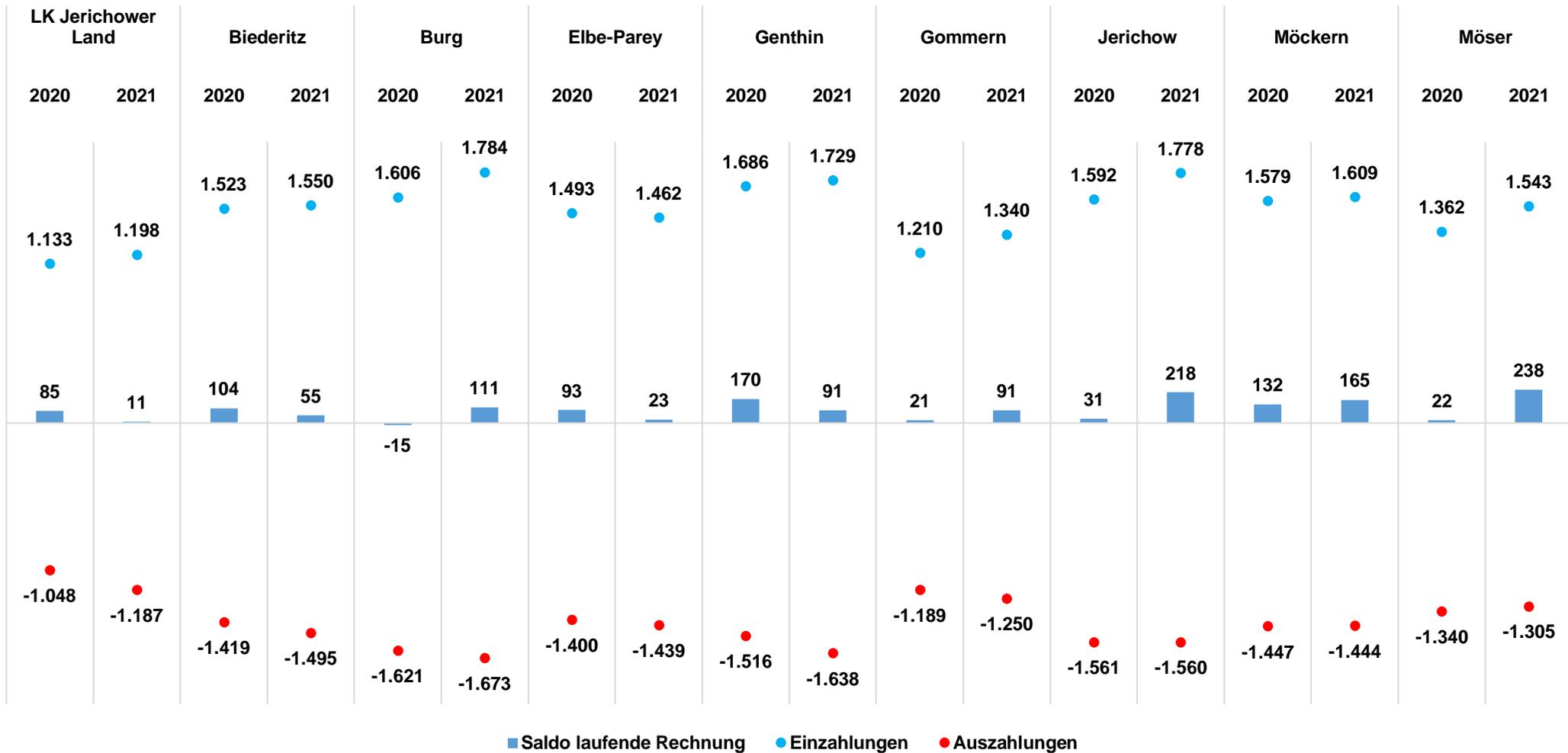
Abbildung A25: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

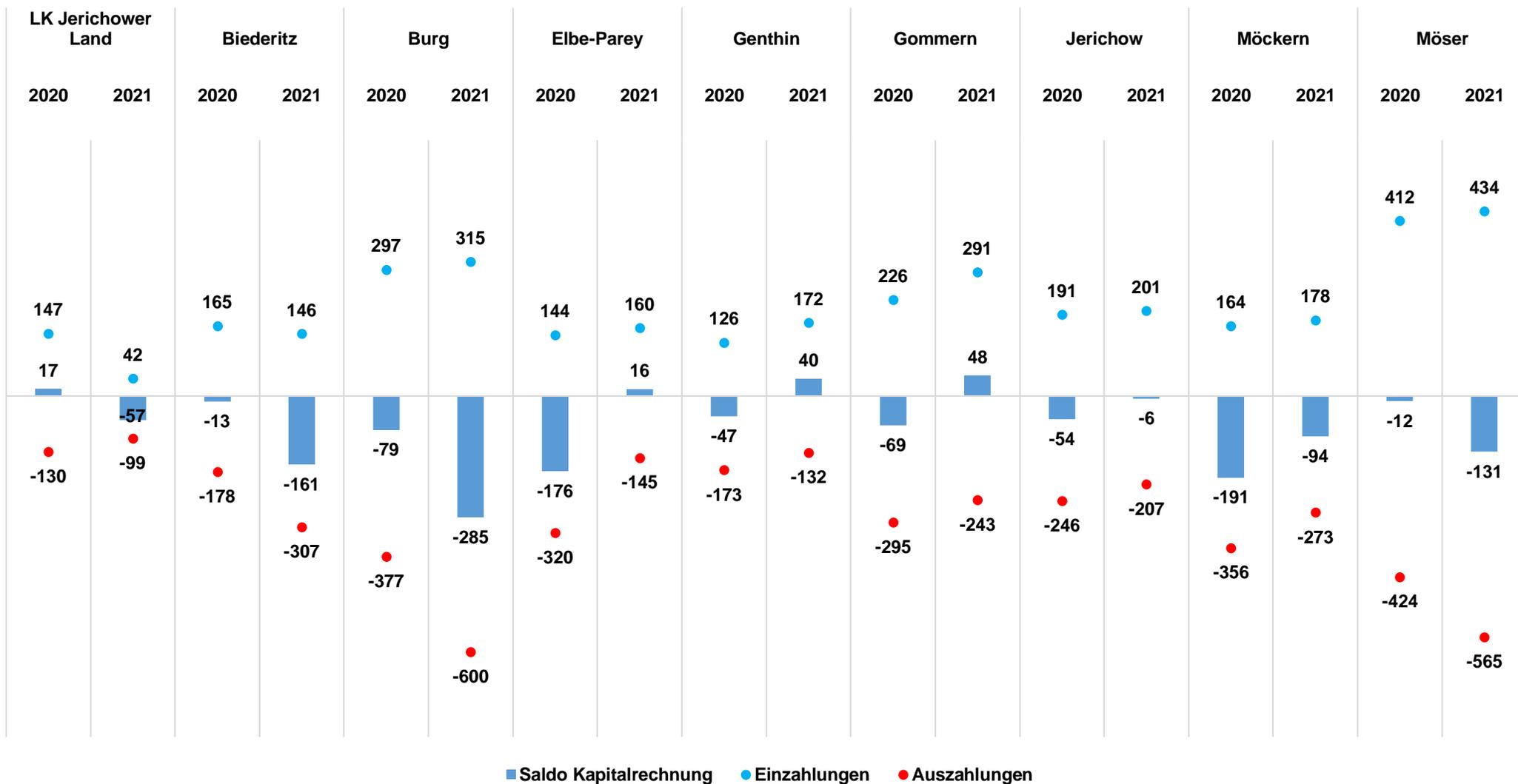
Aufgaben-Region Jerichower Land

Abbildung A26: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



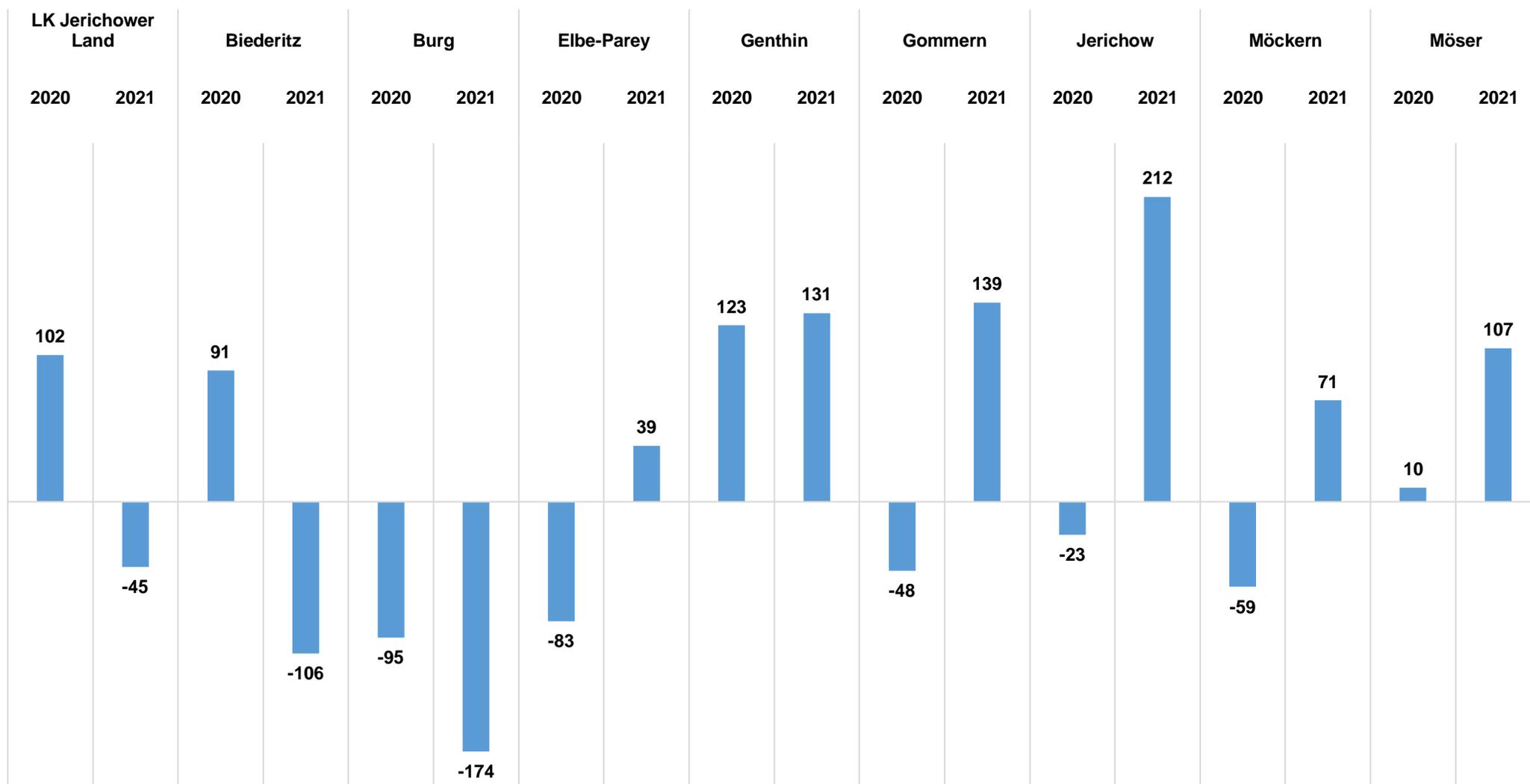
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A27: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



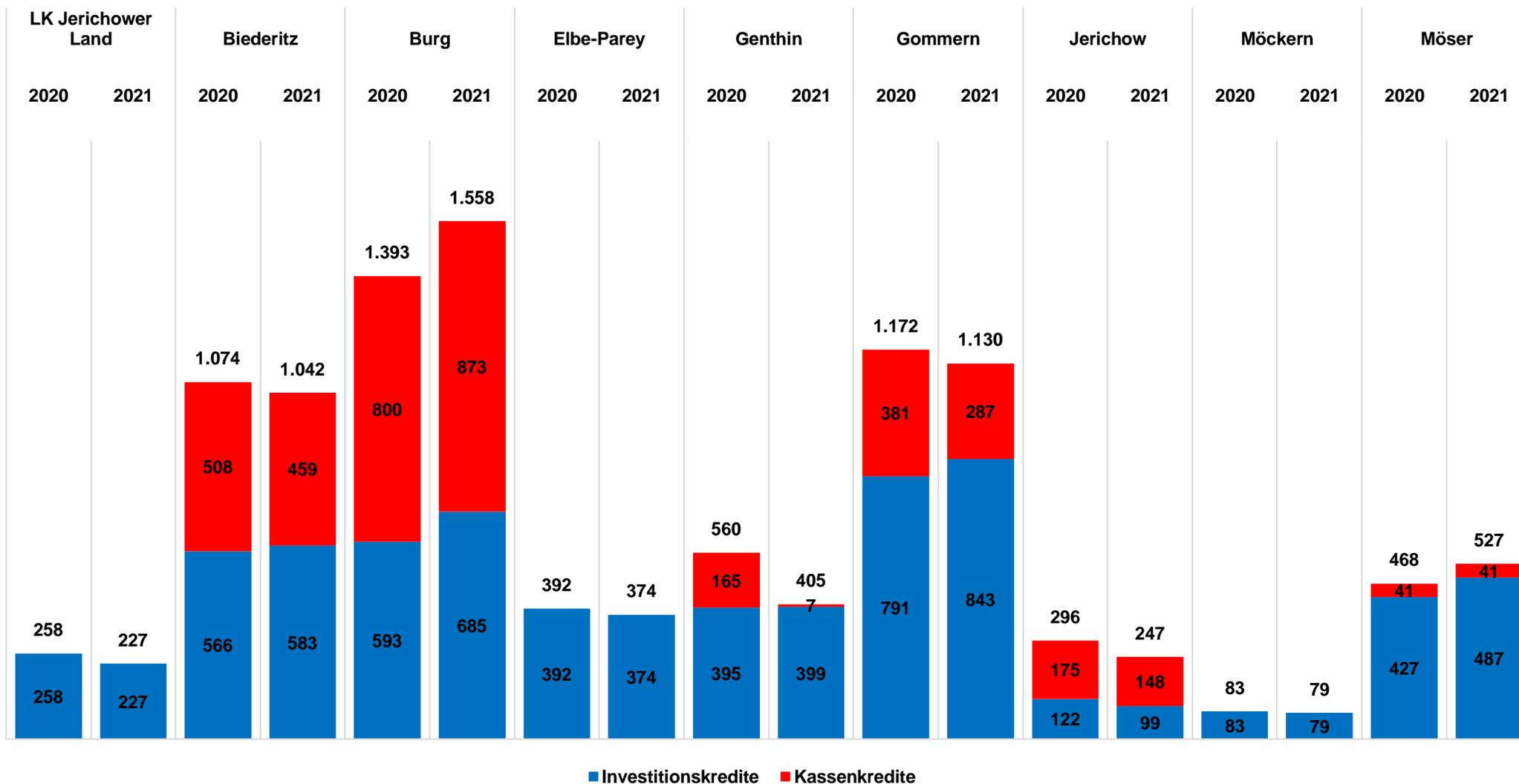
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A28: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



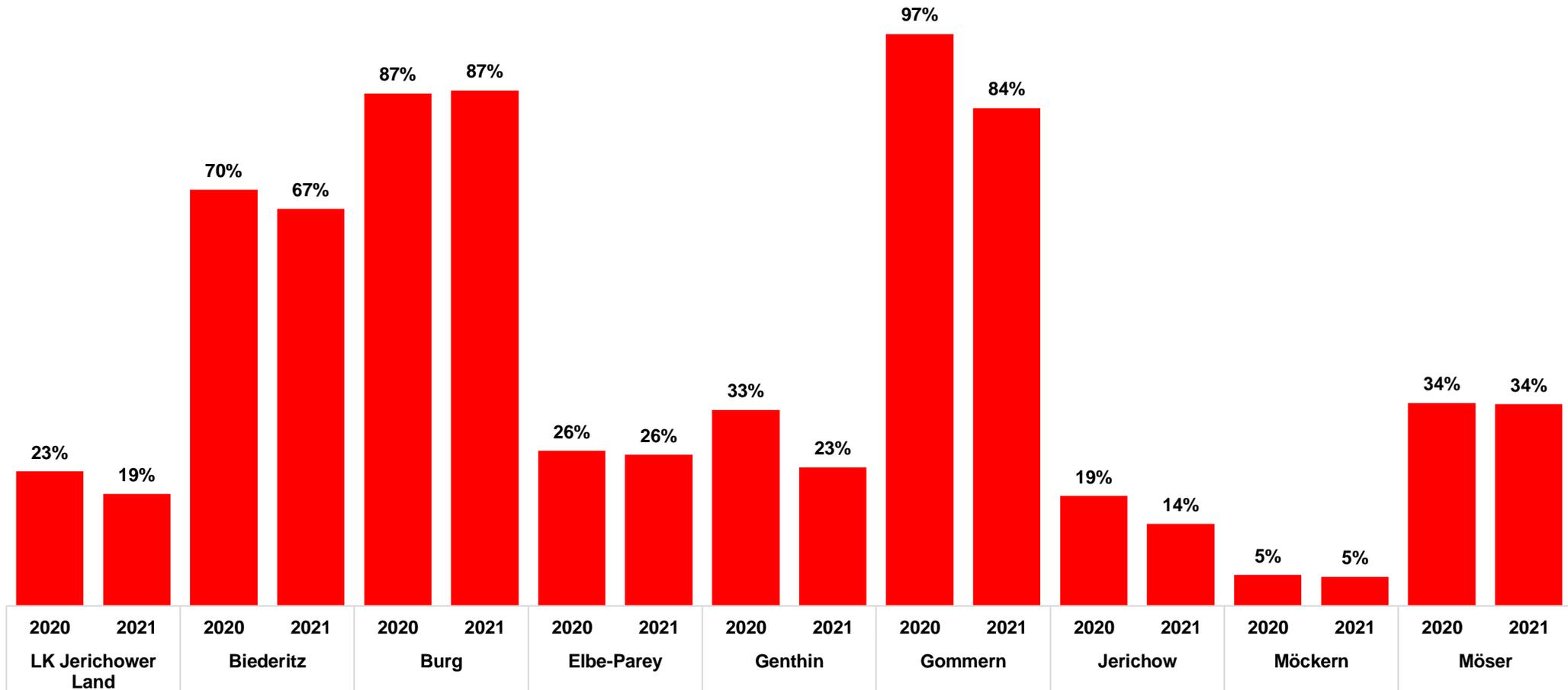
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A29: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

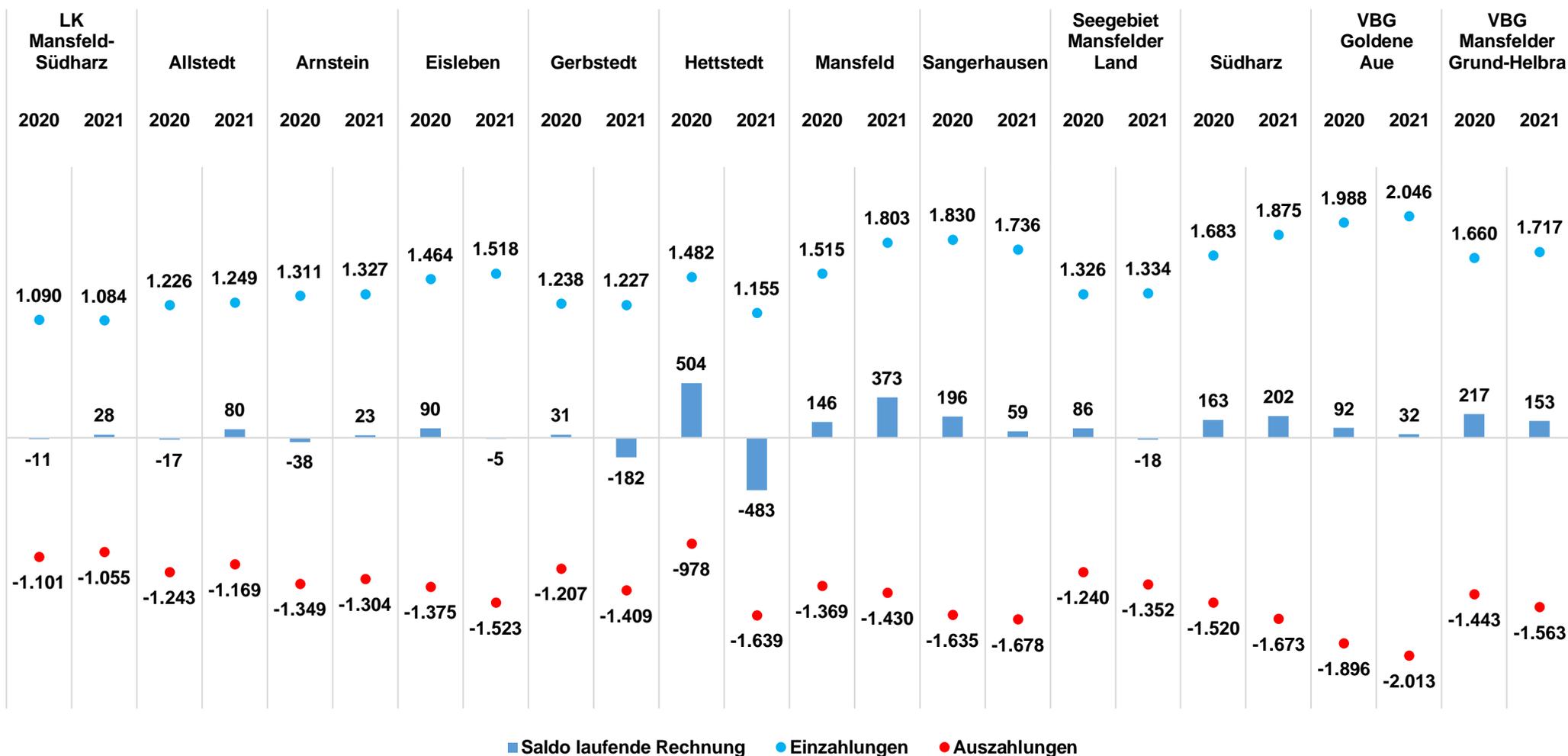
Abbildung A30: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

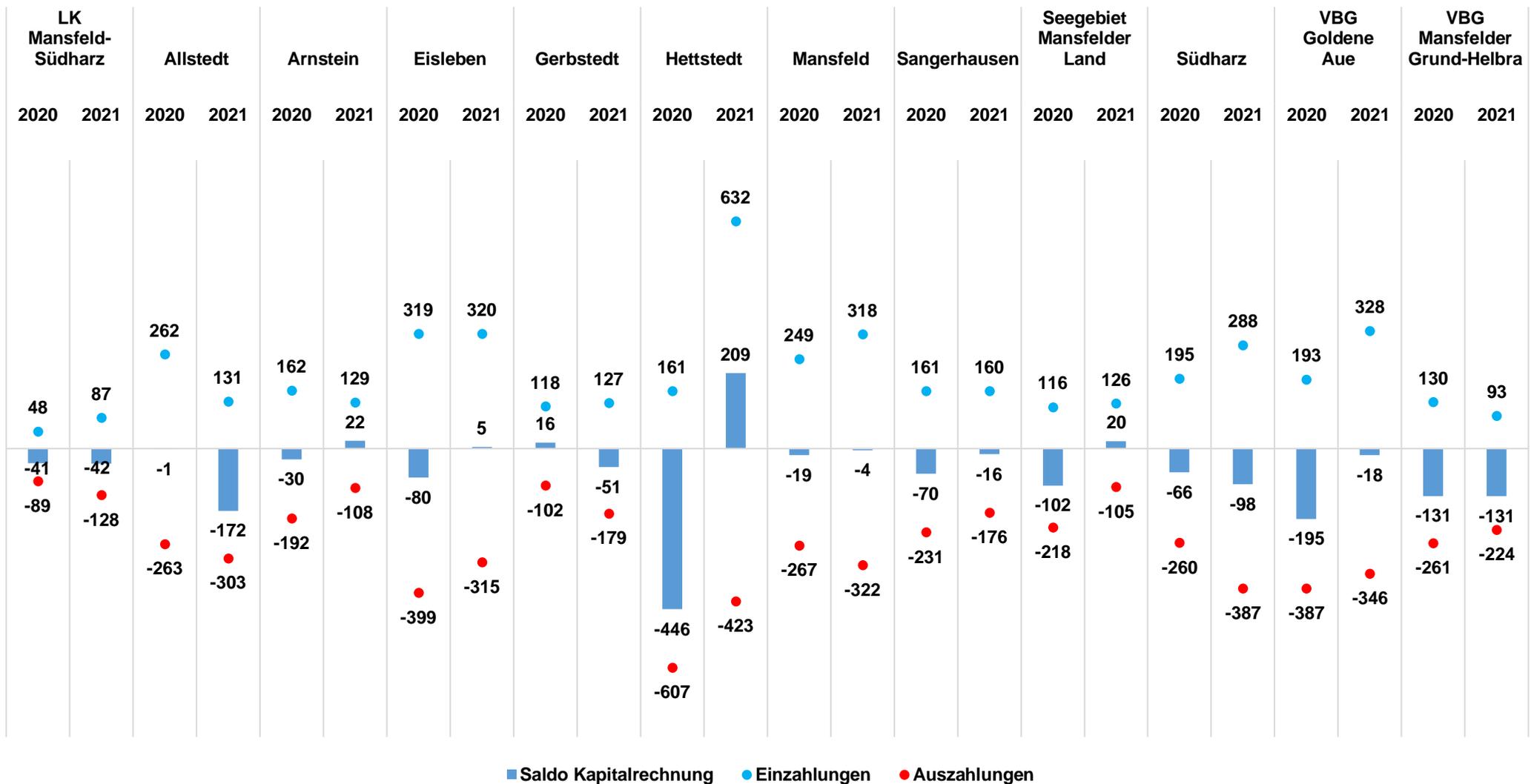
Aufgaben-Region Mansfeld-Südharz

Abbildung A31: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



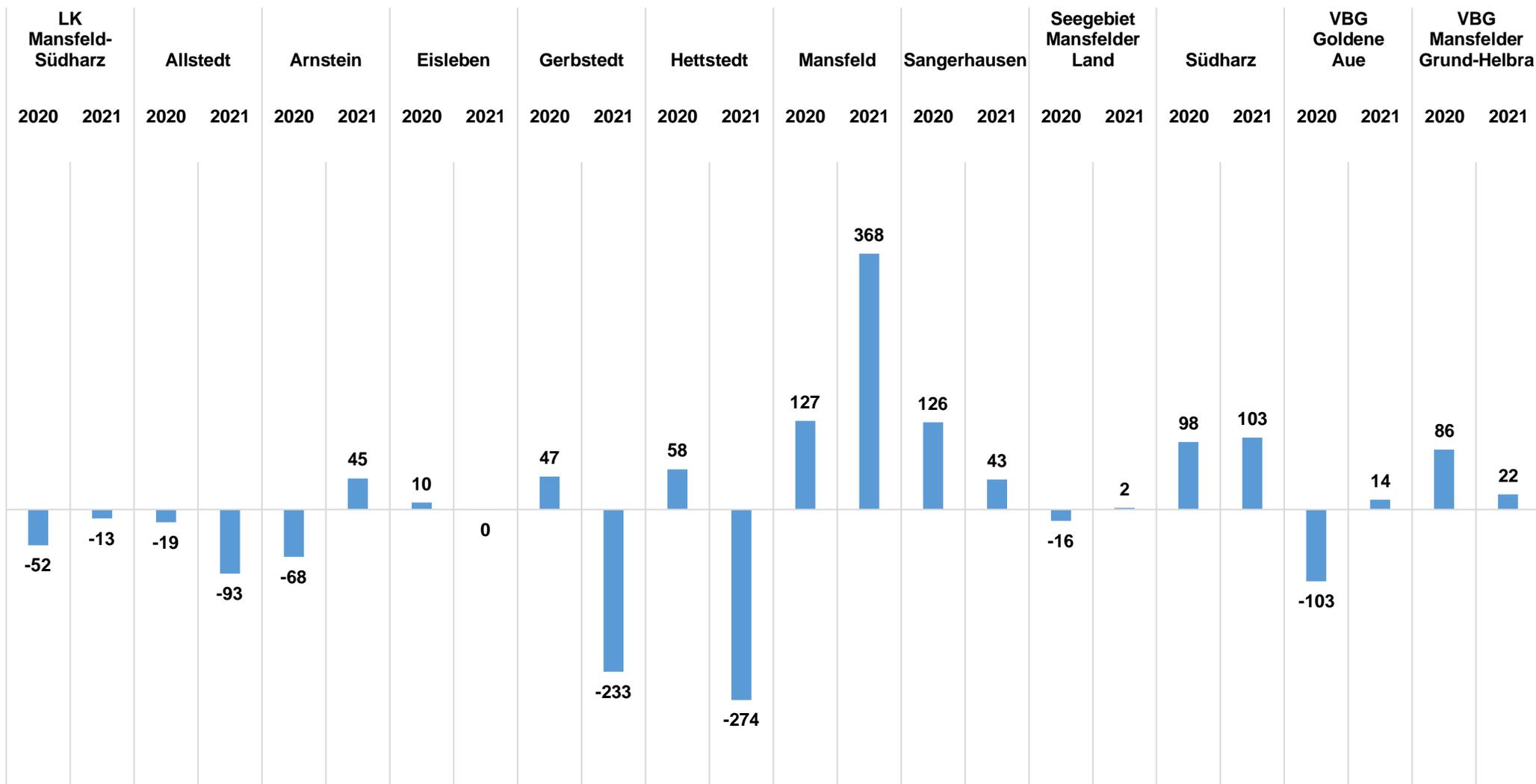
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A32: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



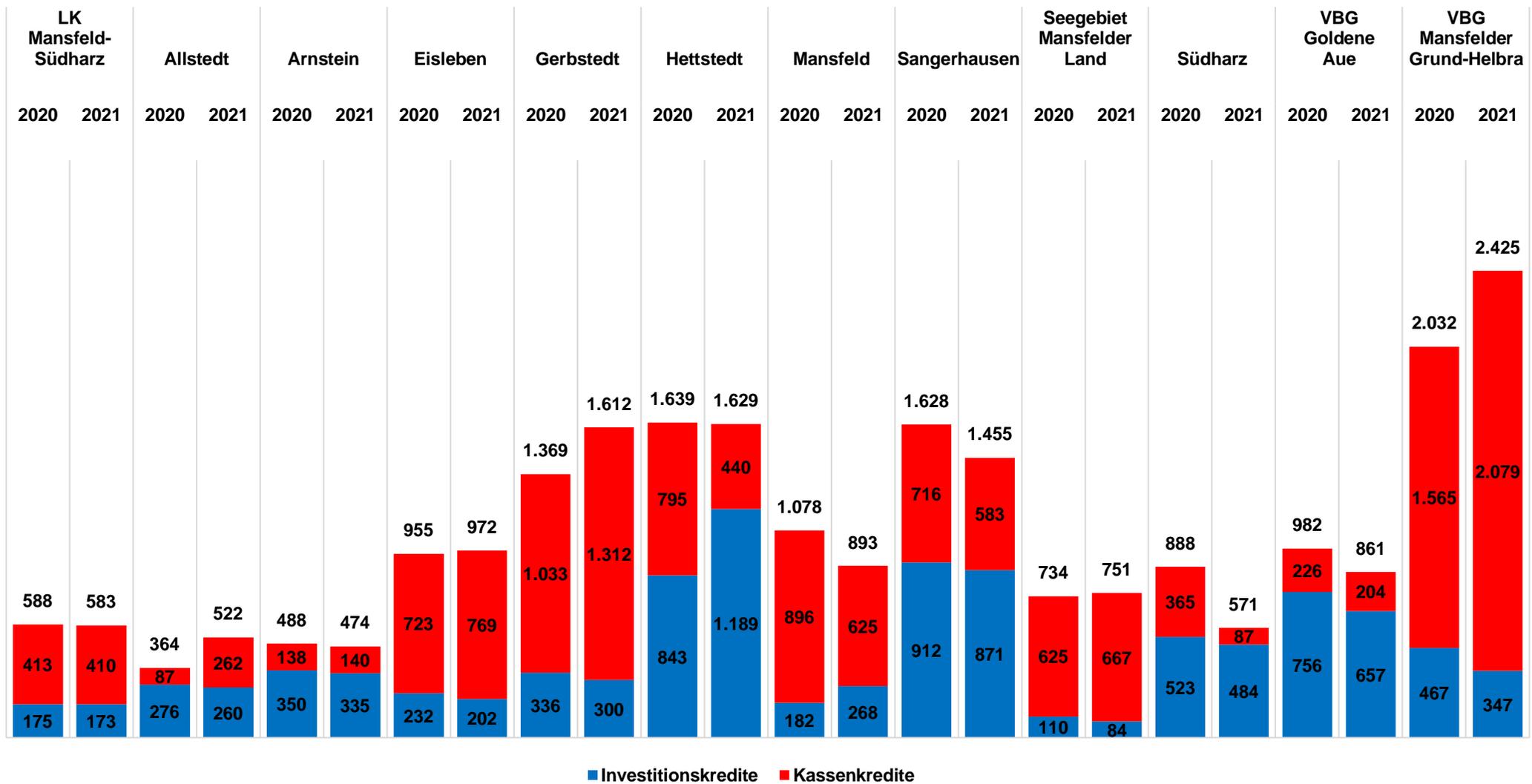
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A33: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



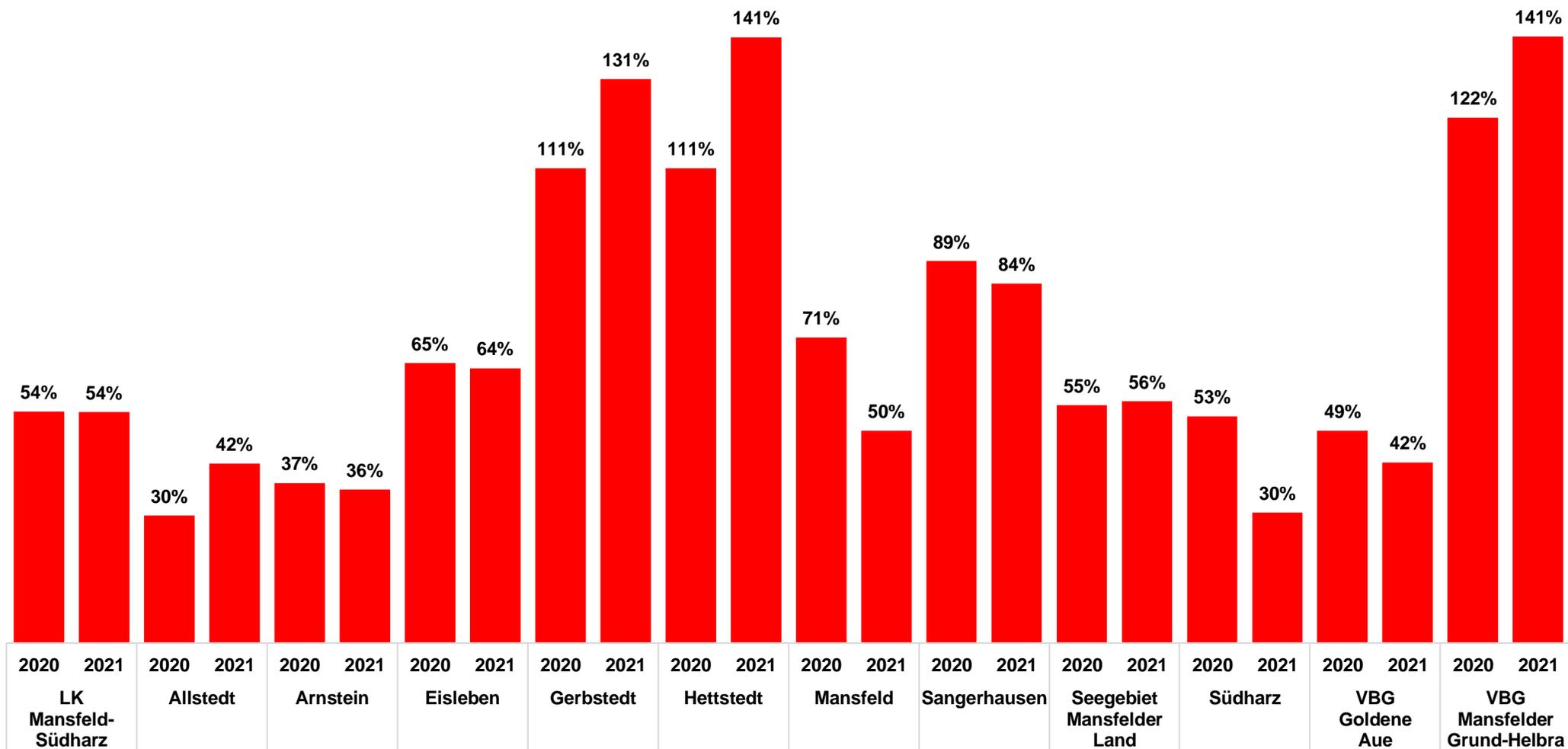
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A34: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

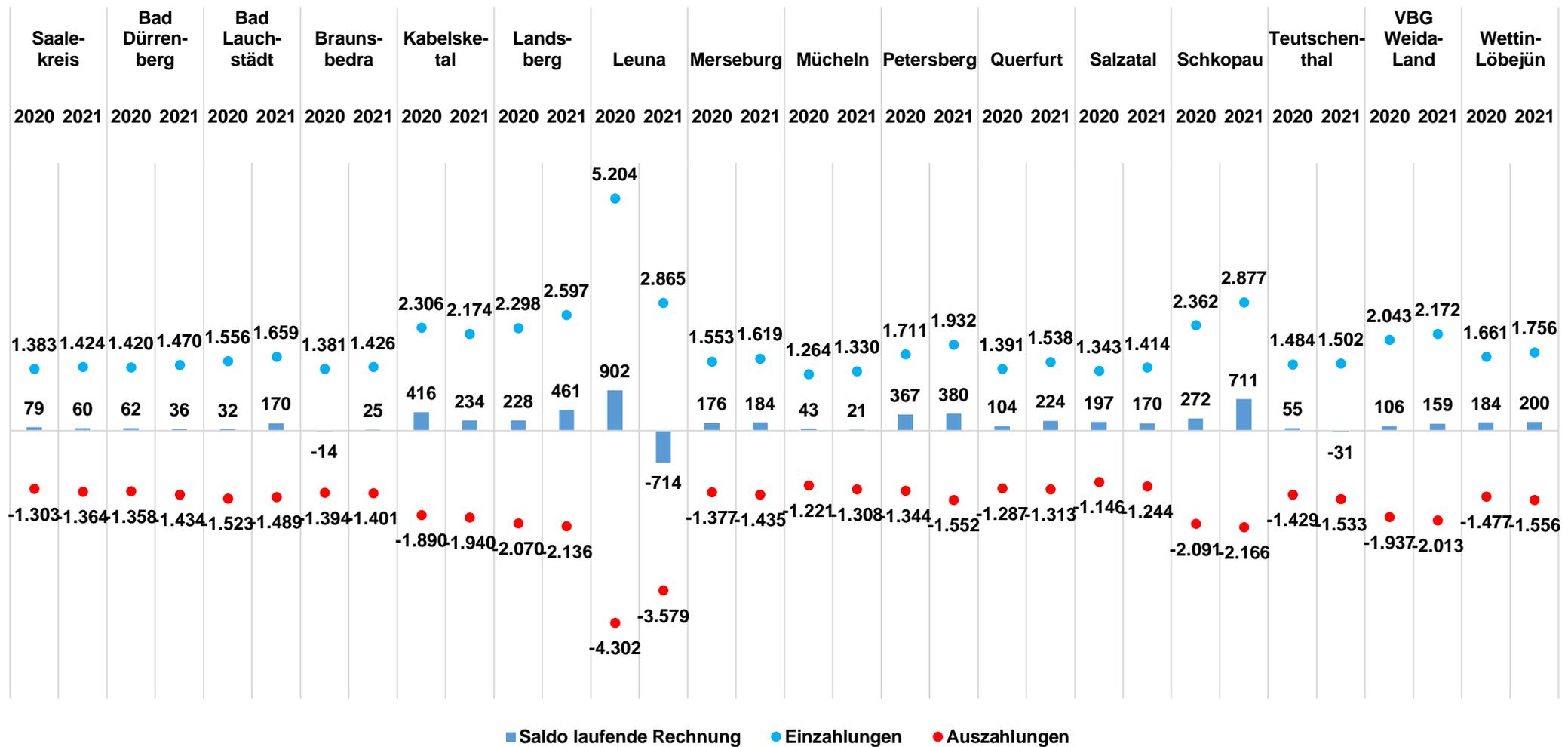
Abbildung A35: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

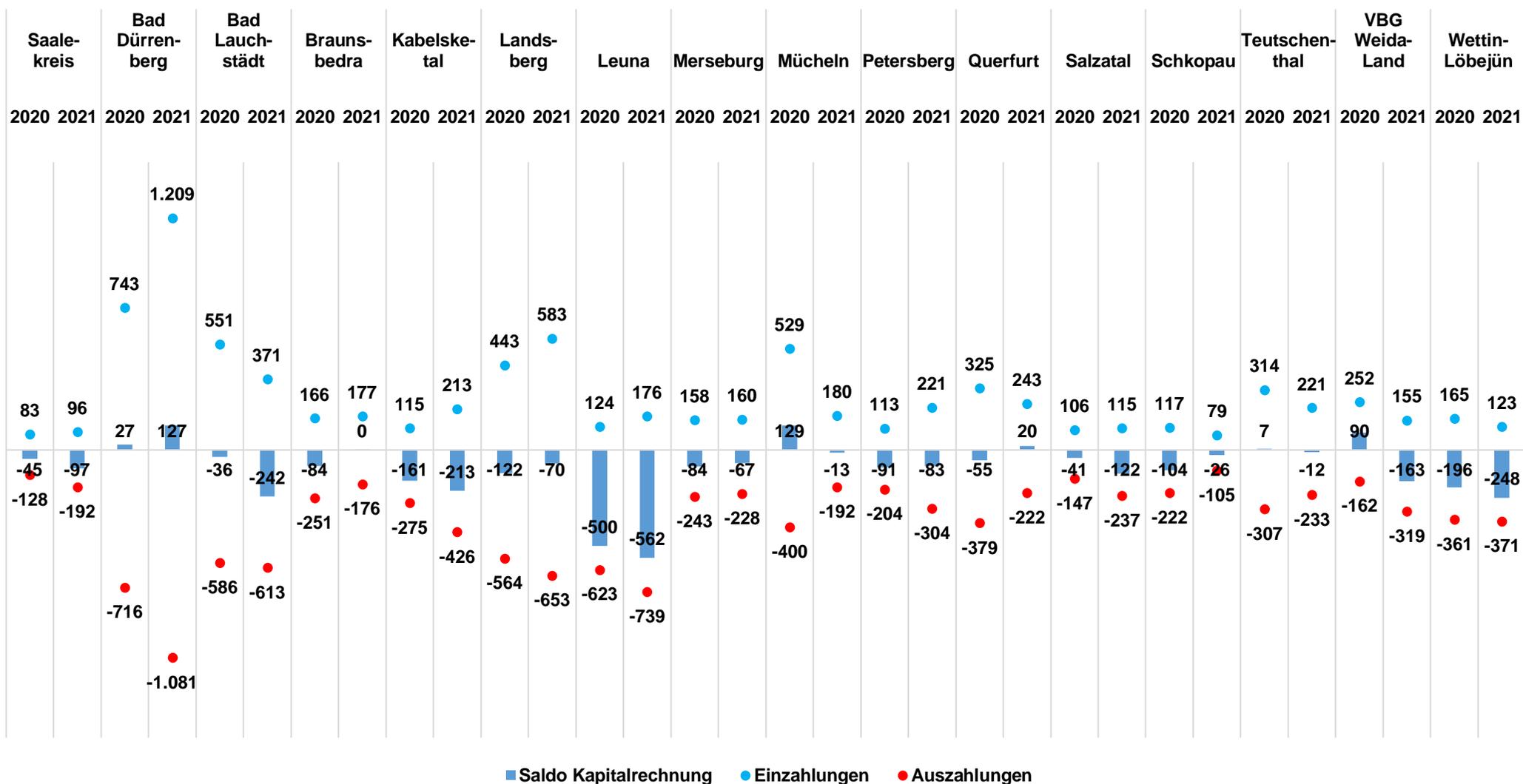
Aufgaben-Region Saale

Abbildung A36: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



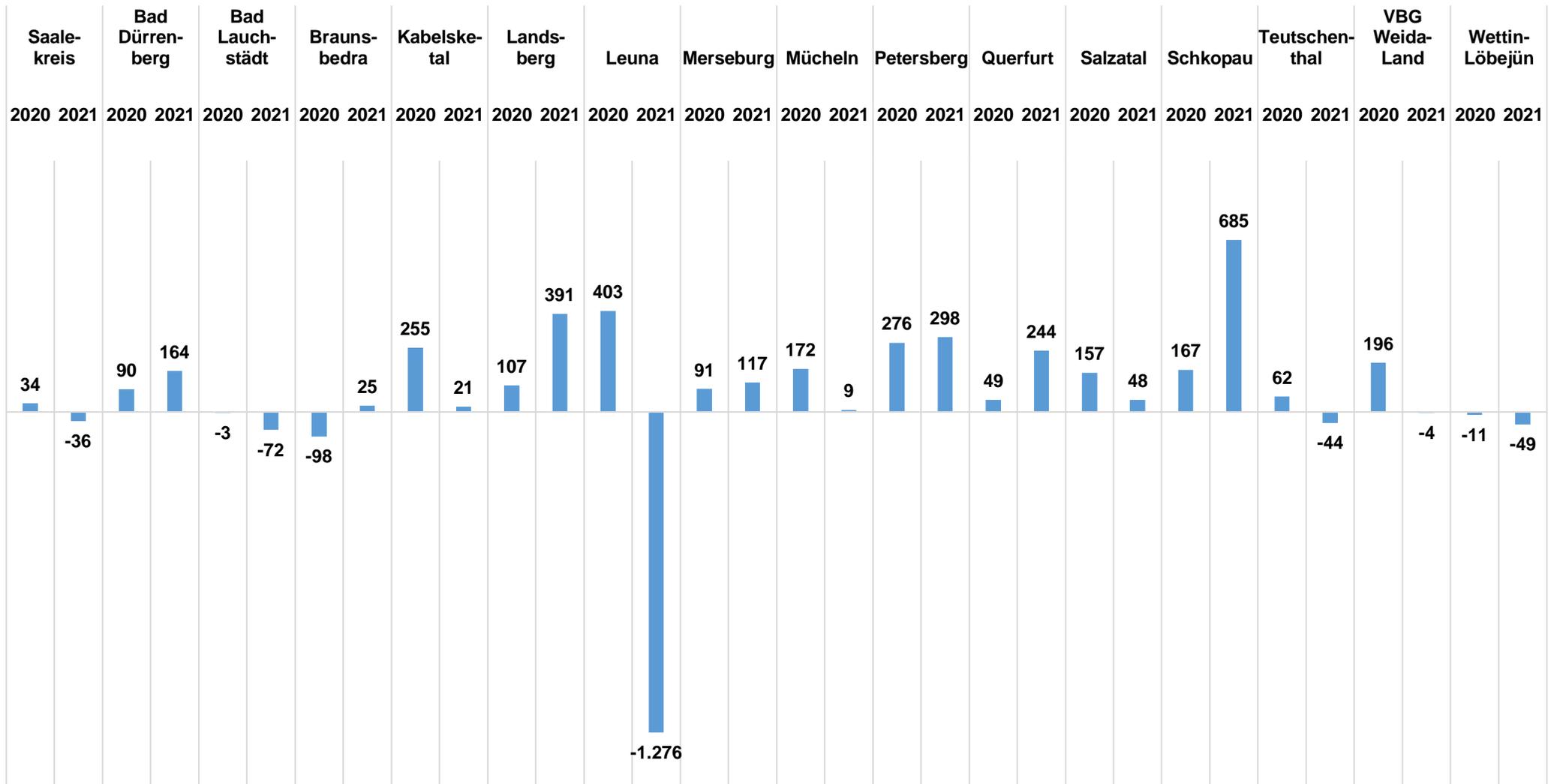
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A37: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



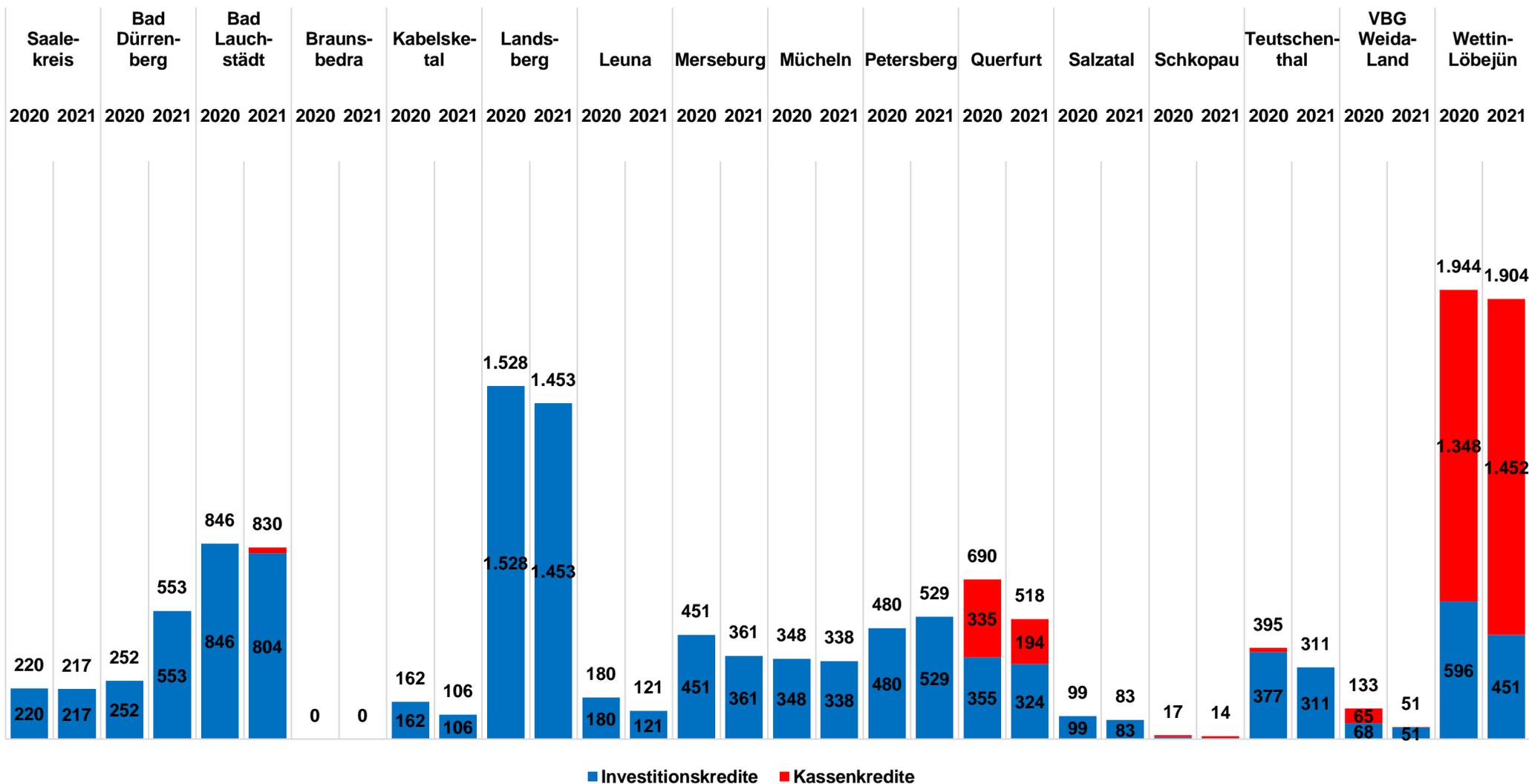
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A38: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



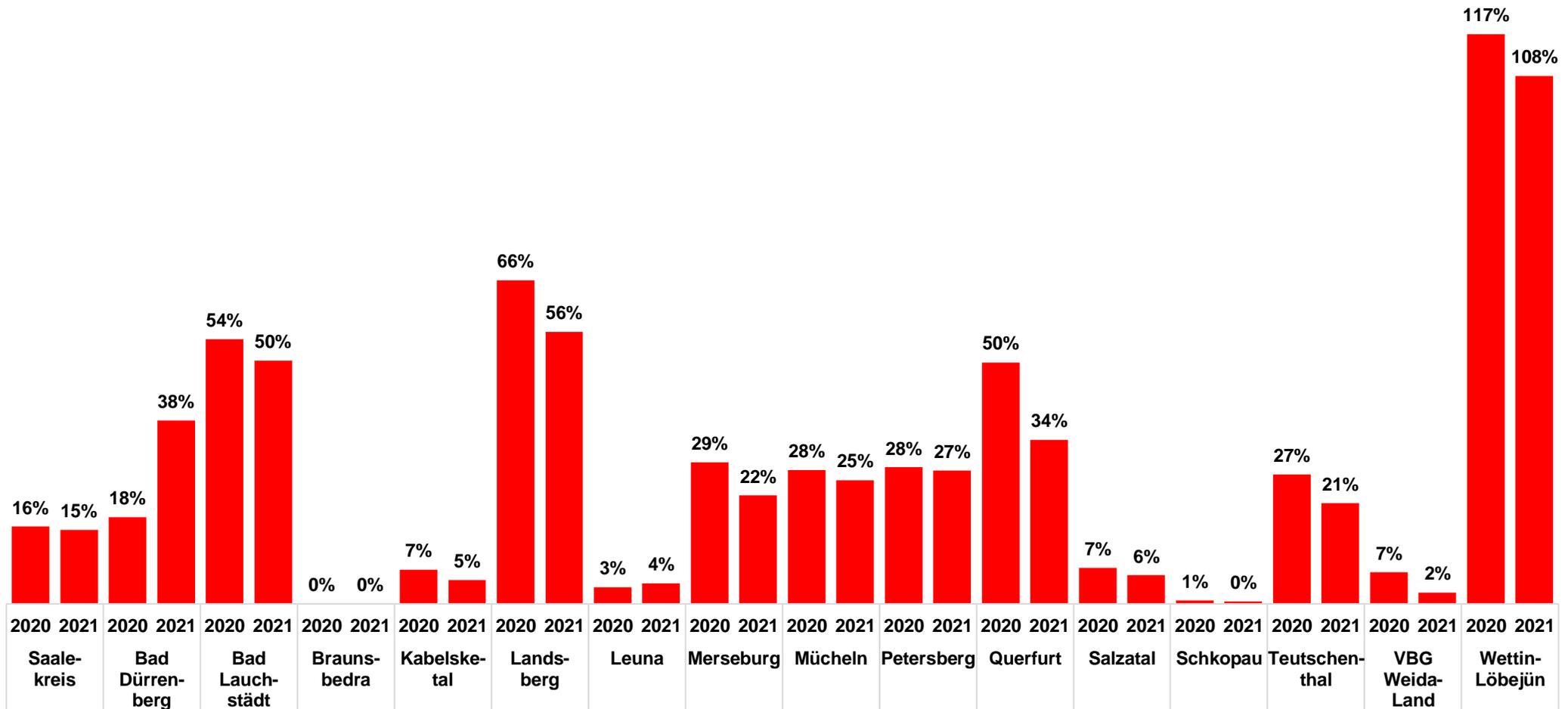
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A39: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

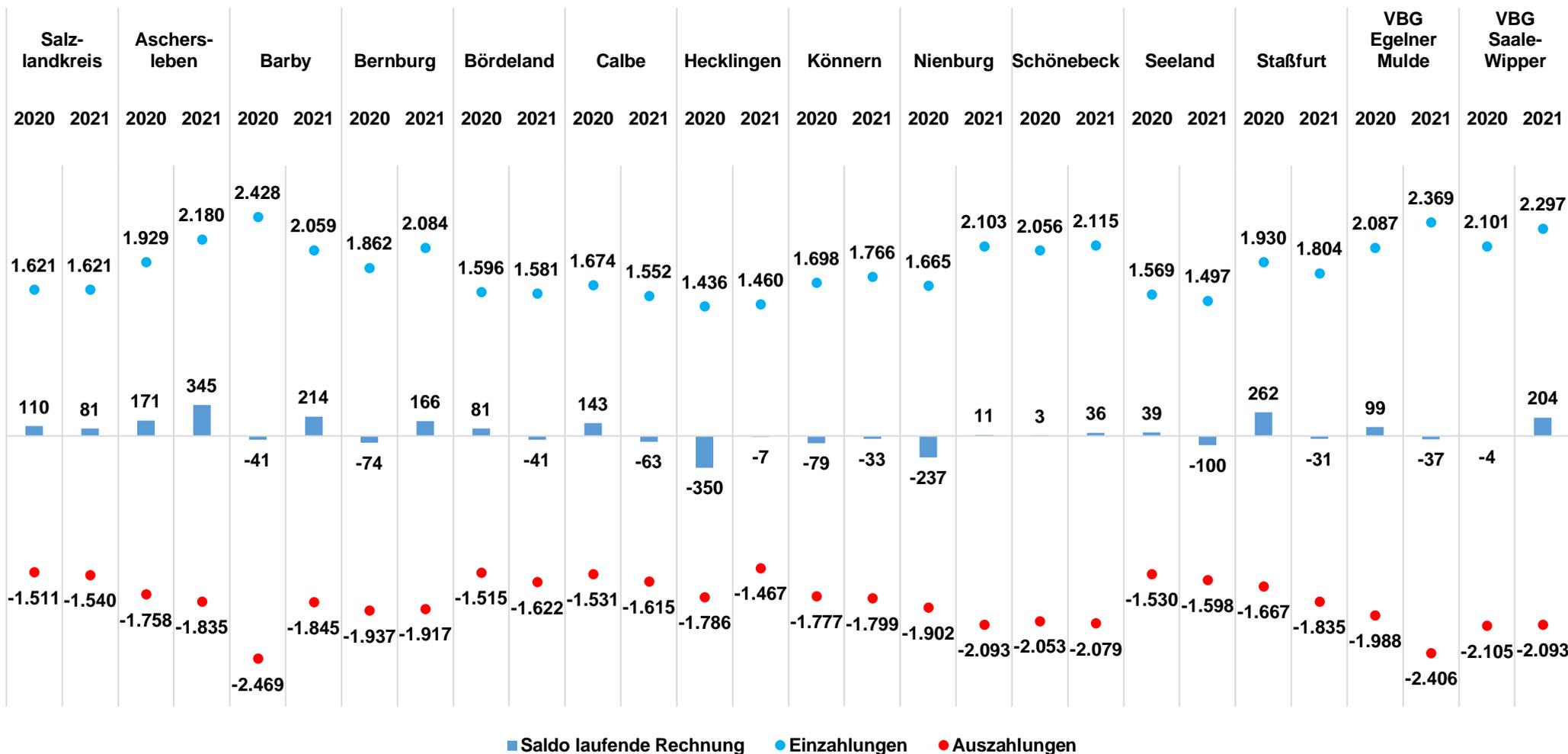
Abbildung A40: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

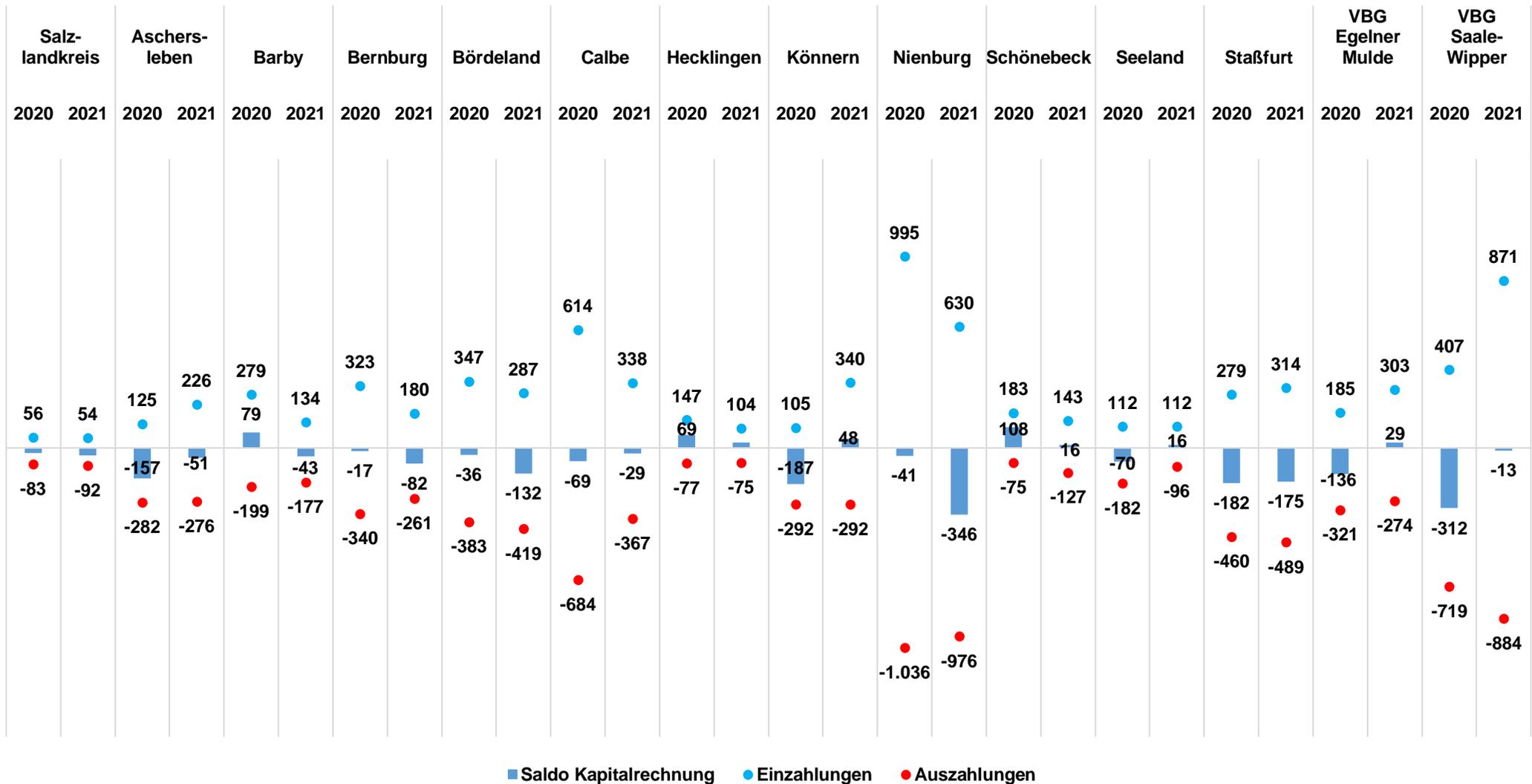
Aufgaben-Region Salzland

Abbildung A41: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



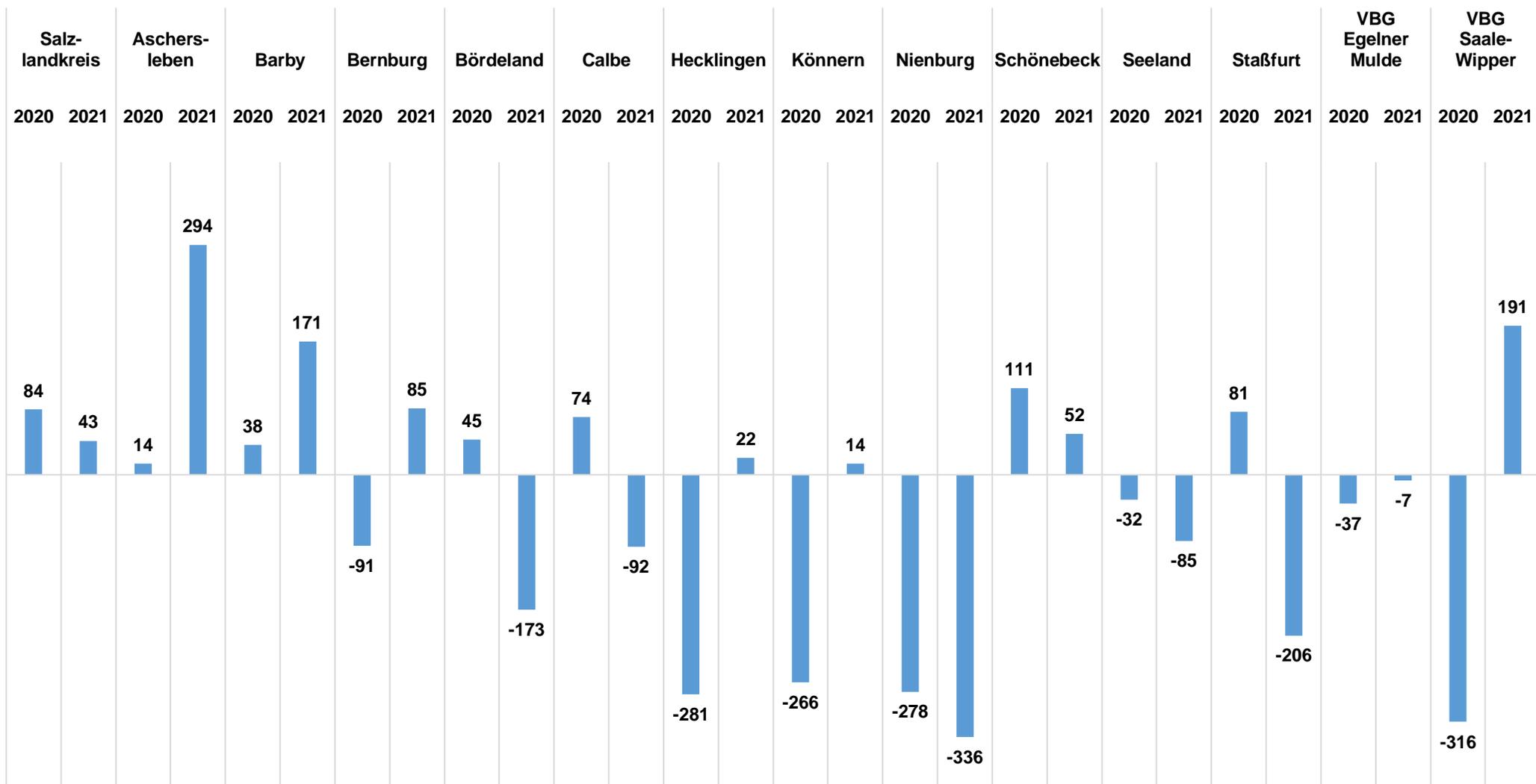
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A42: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



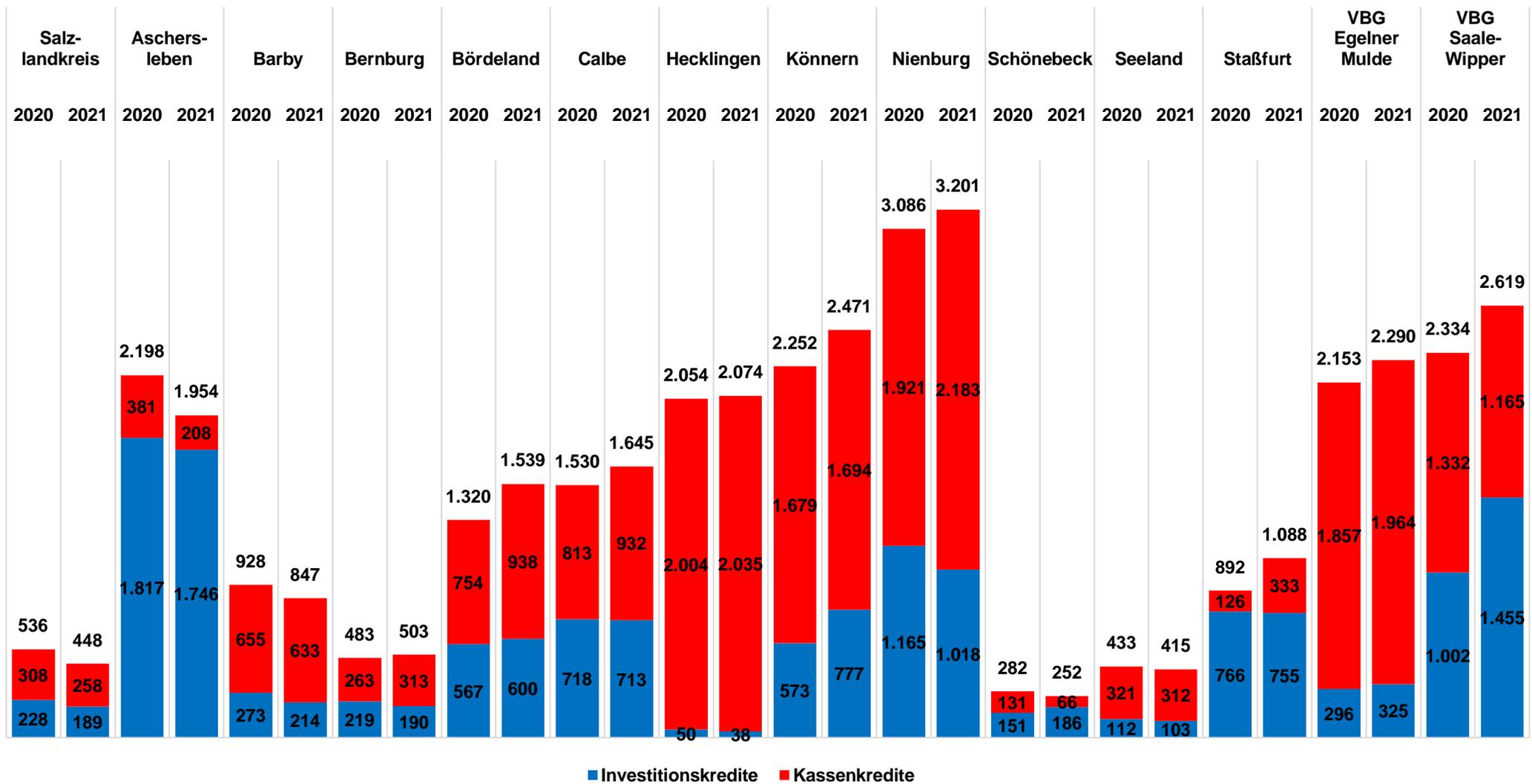
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A43: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



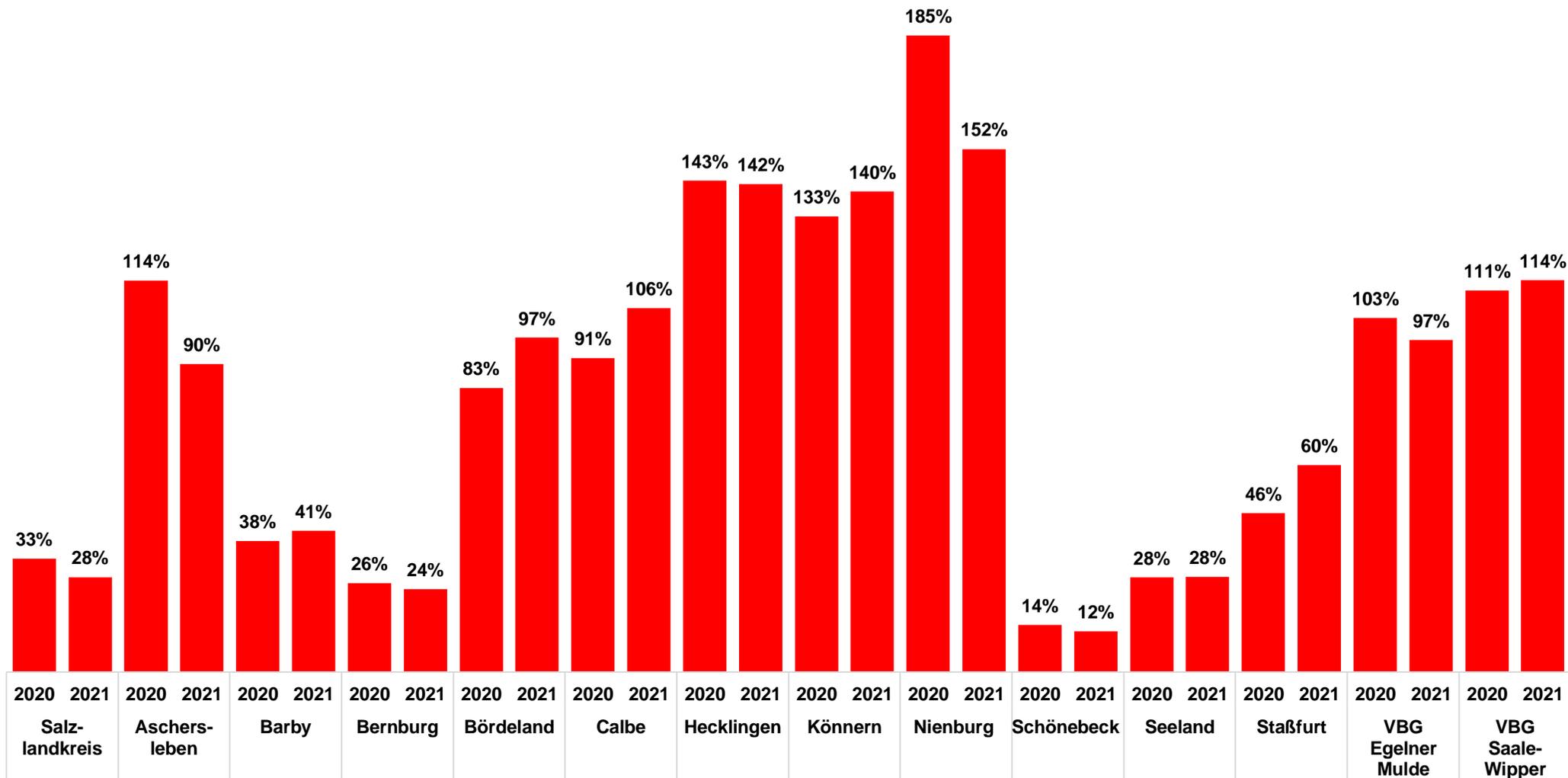
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A44: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

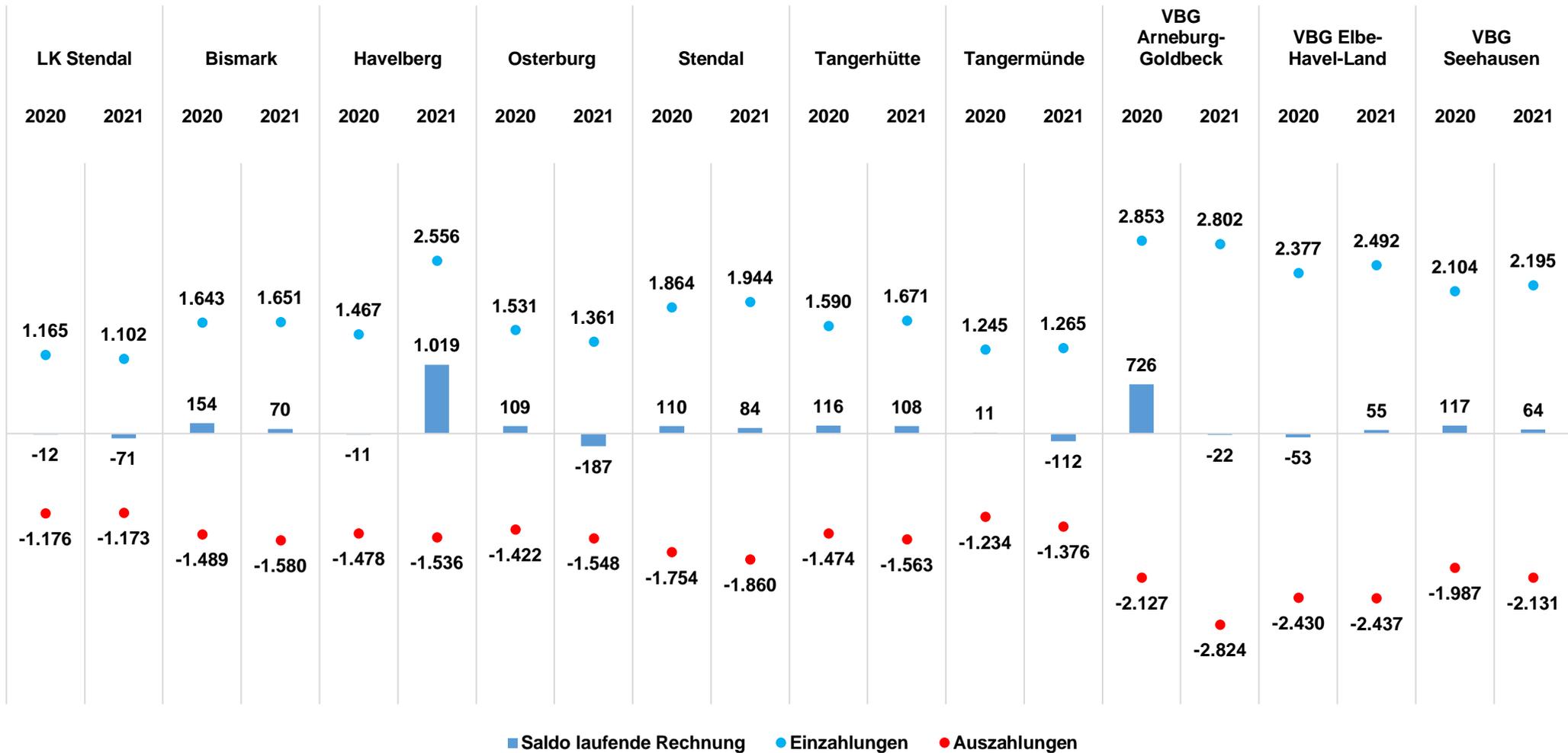
Abbildung A45: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

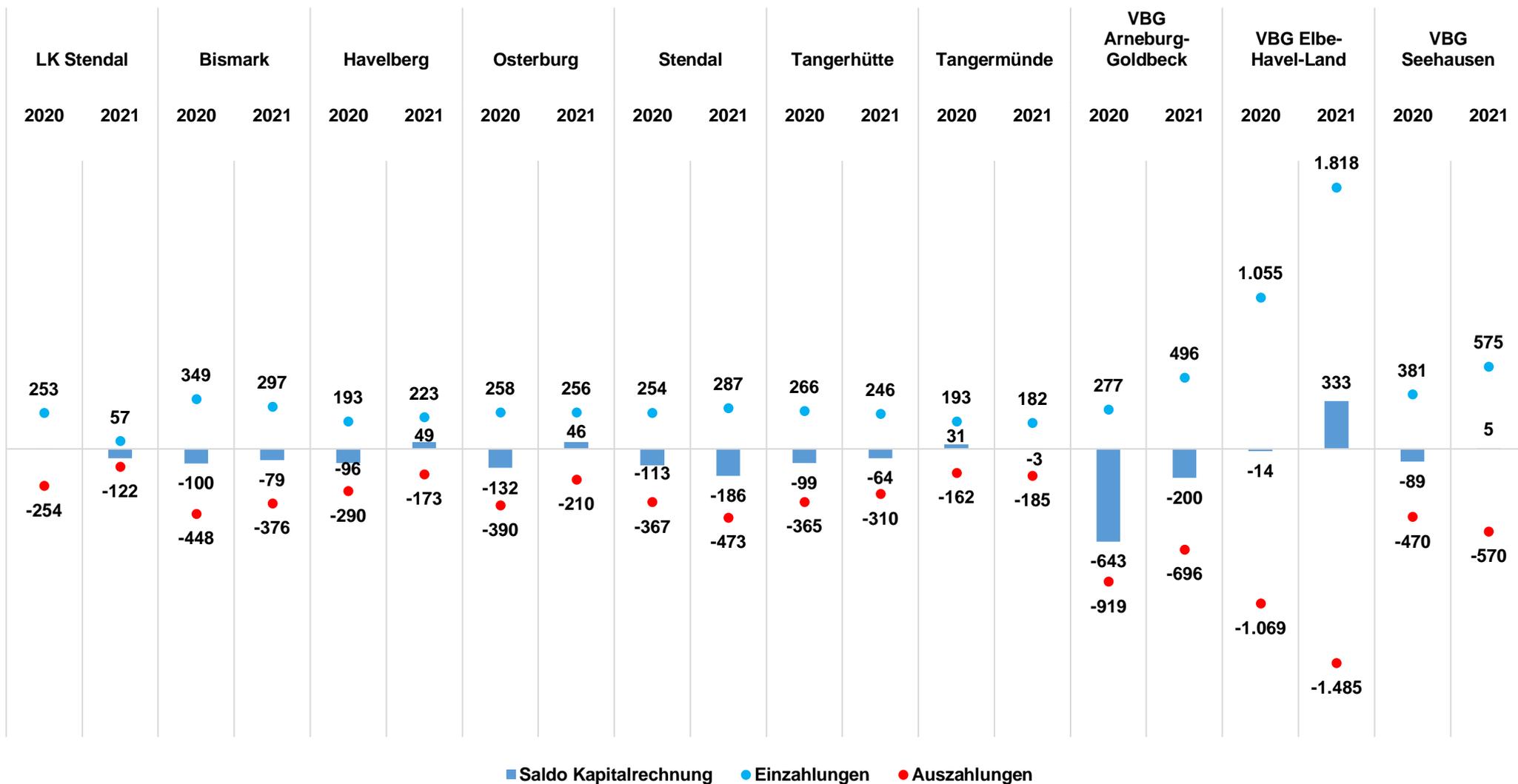
Aufgaben-Region Stendal

Abbildung A46: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



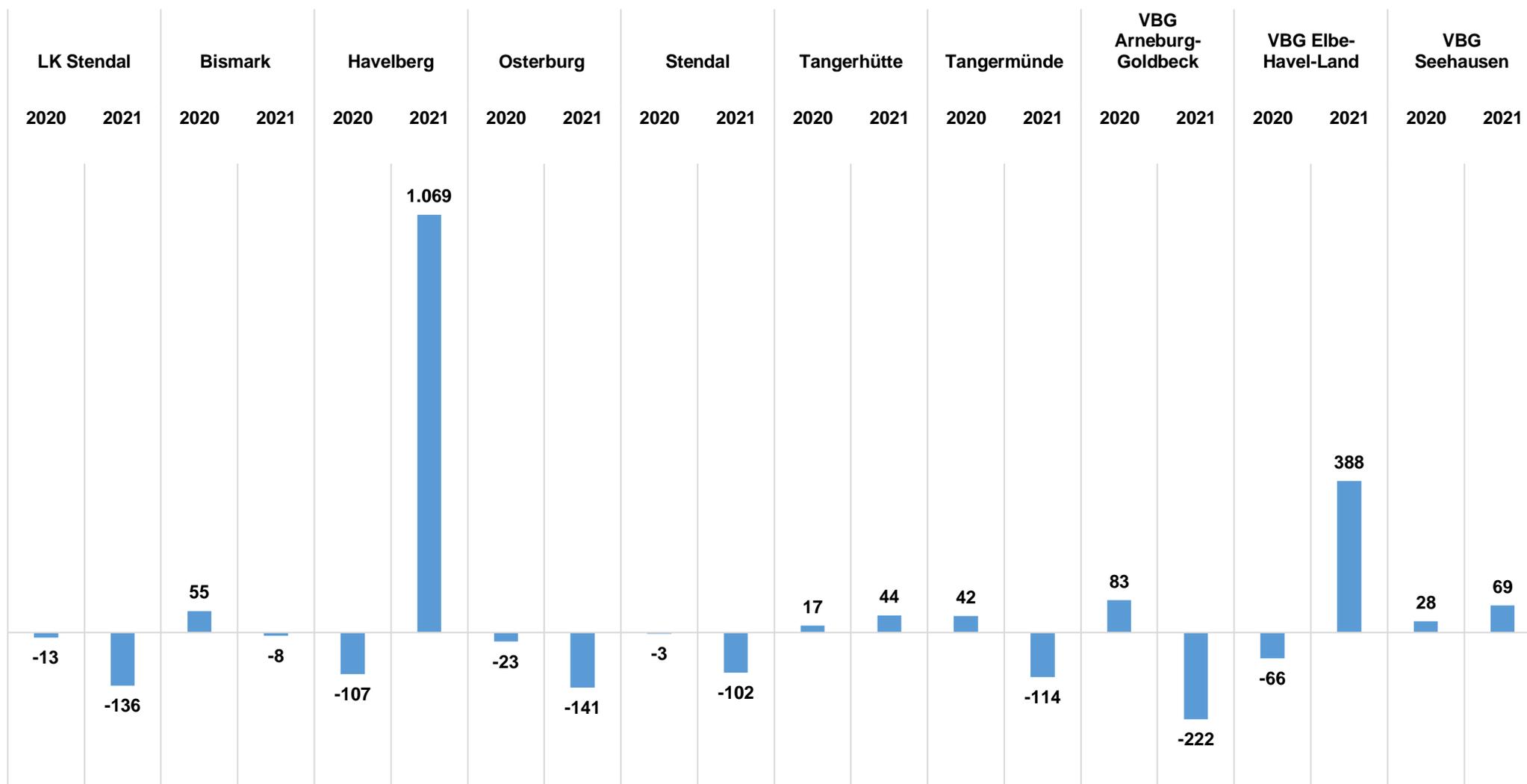
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A47: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



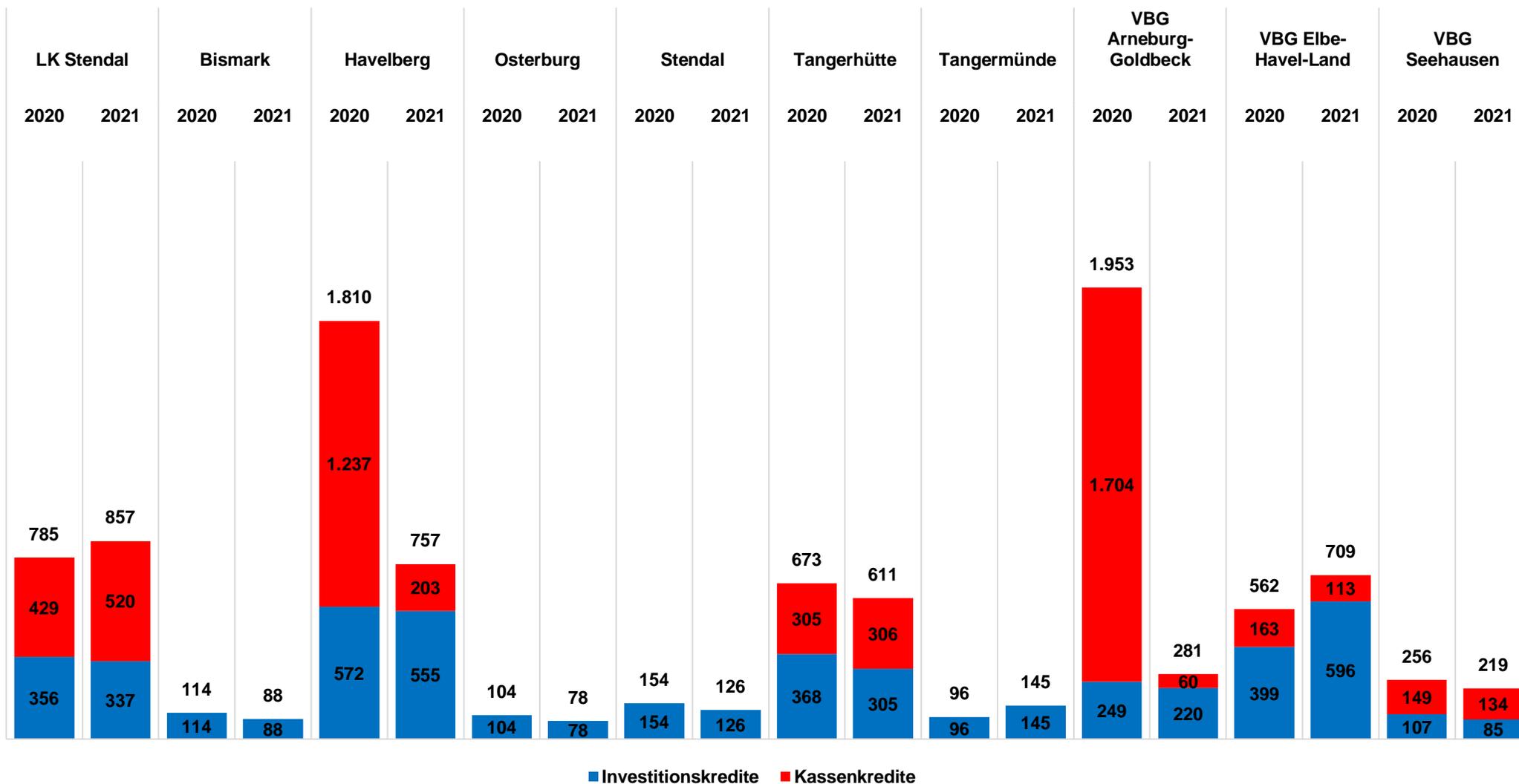
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A48: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



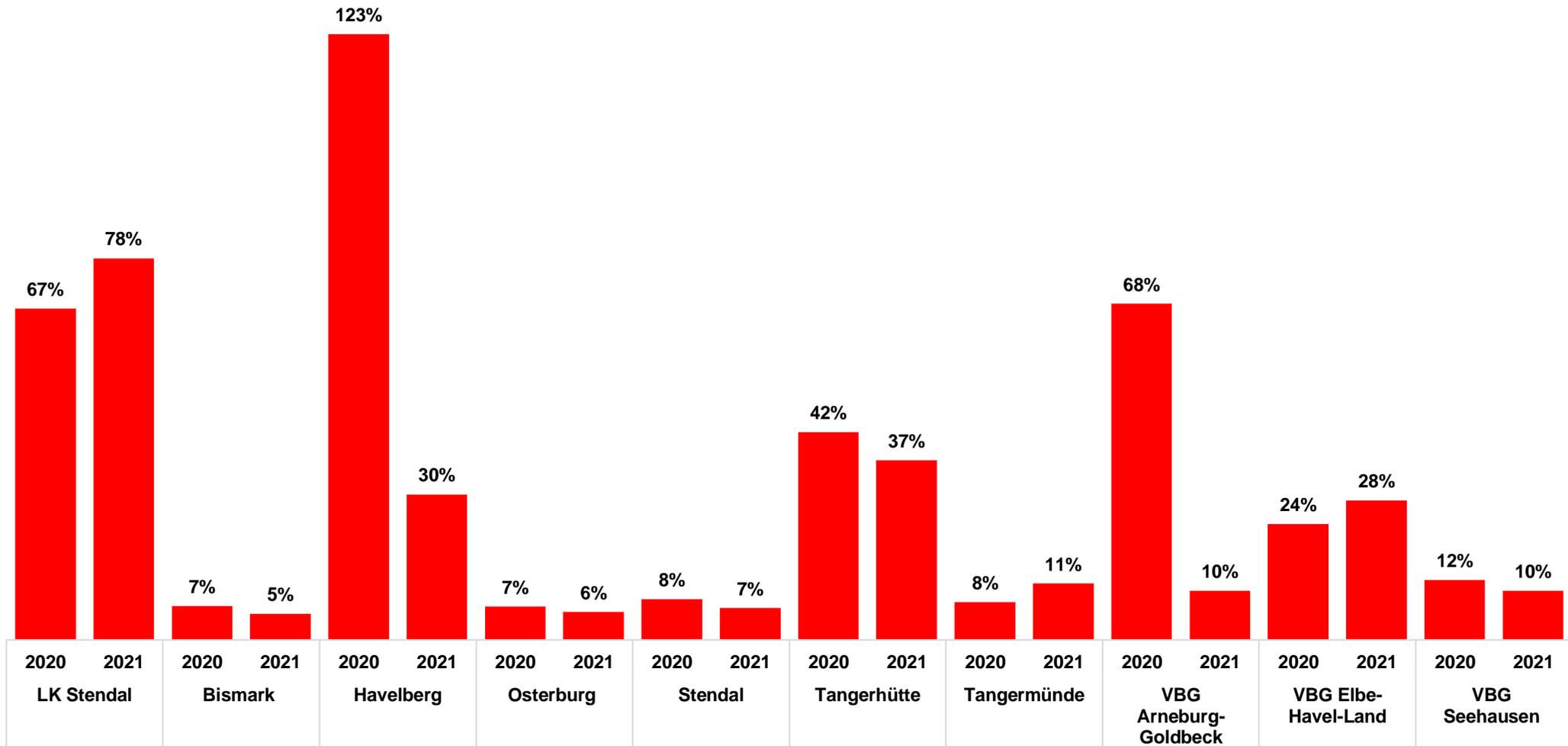
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A49: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

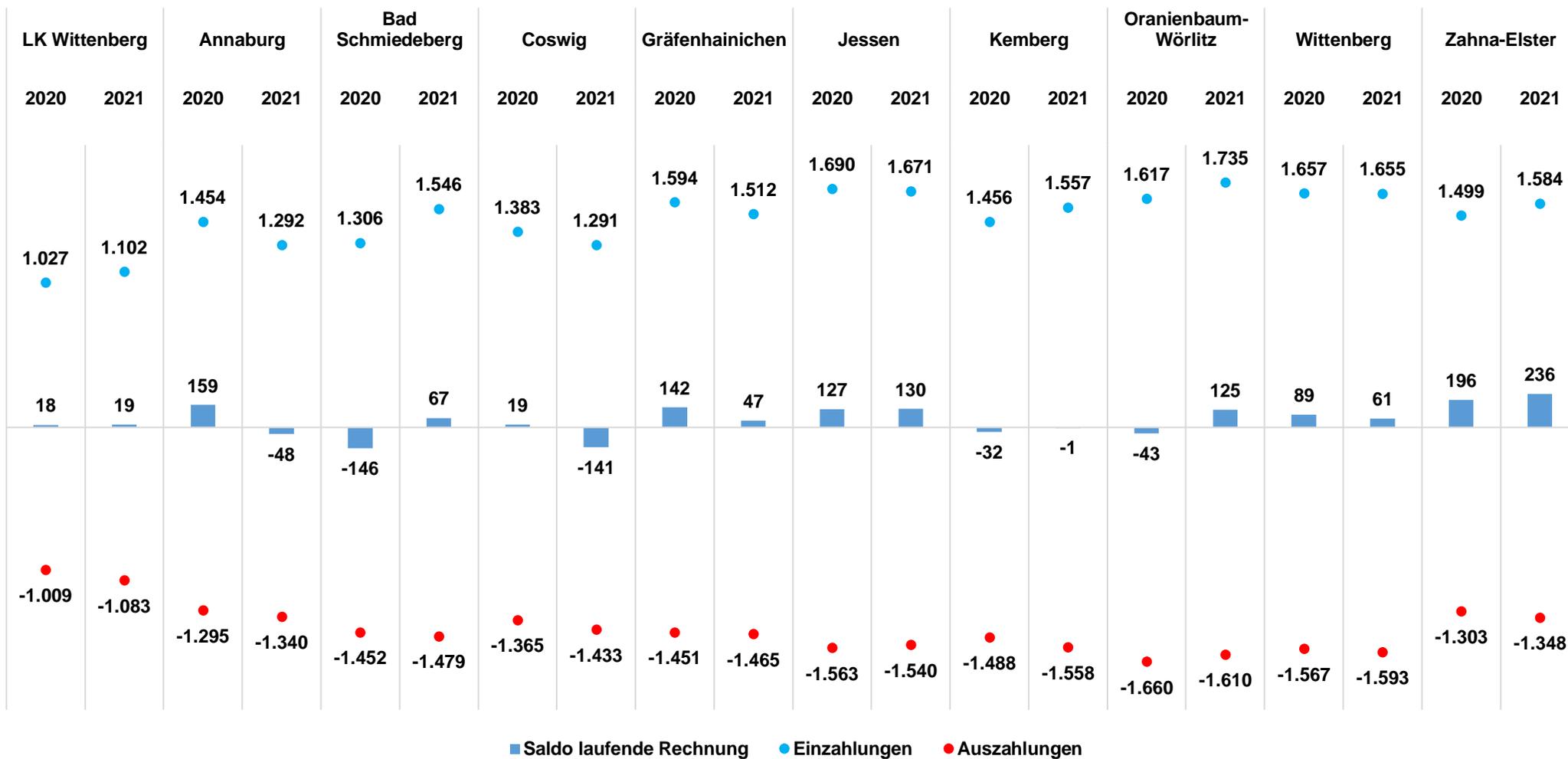
Abbildung A50: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

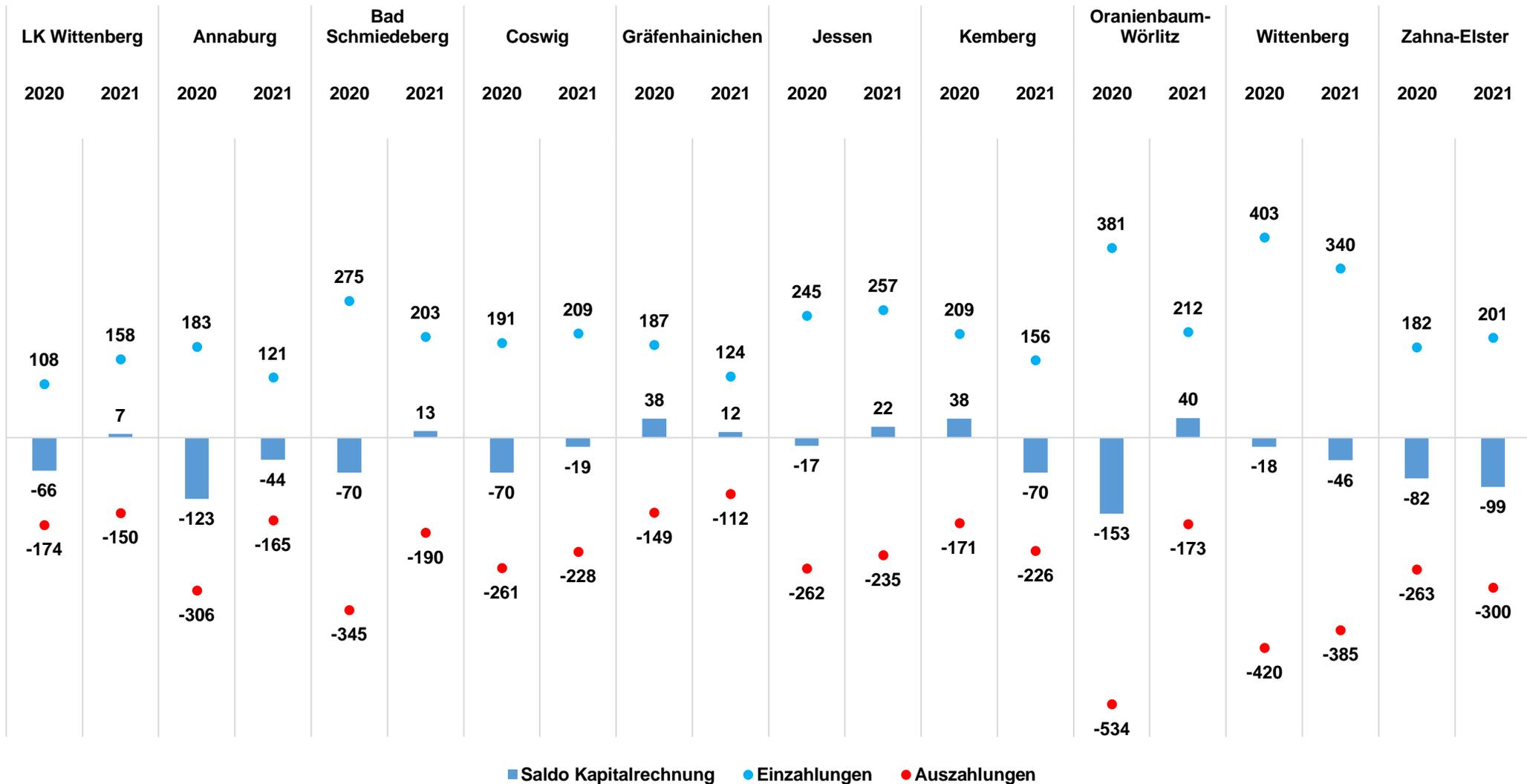
Aufgaben-Region Wittenberg

Abbildung A51: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



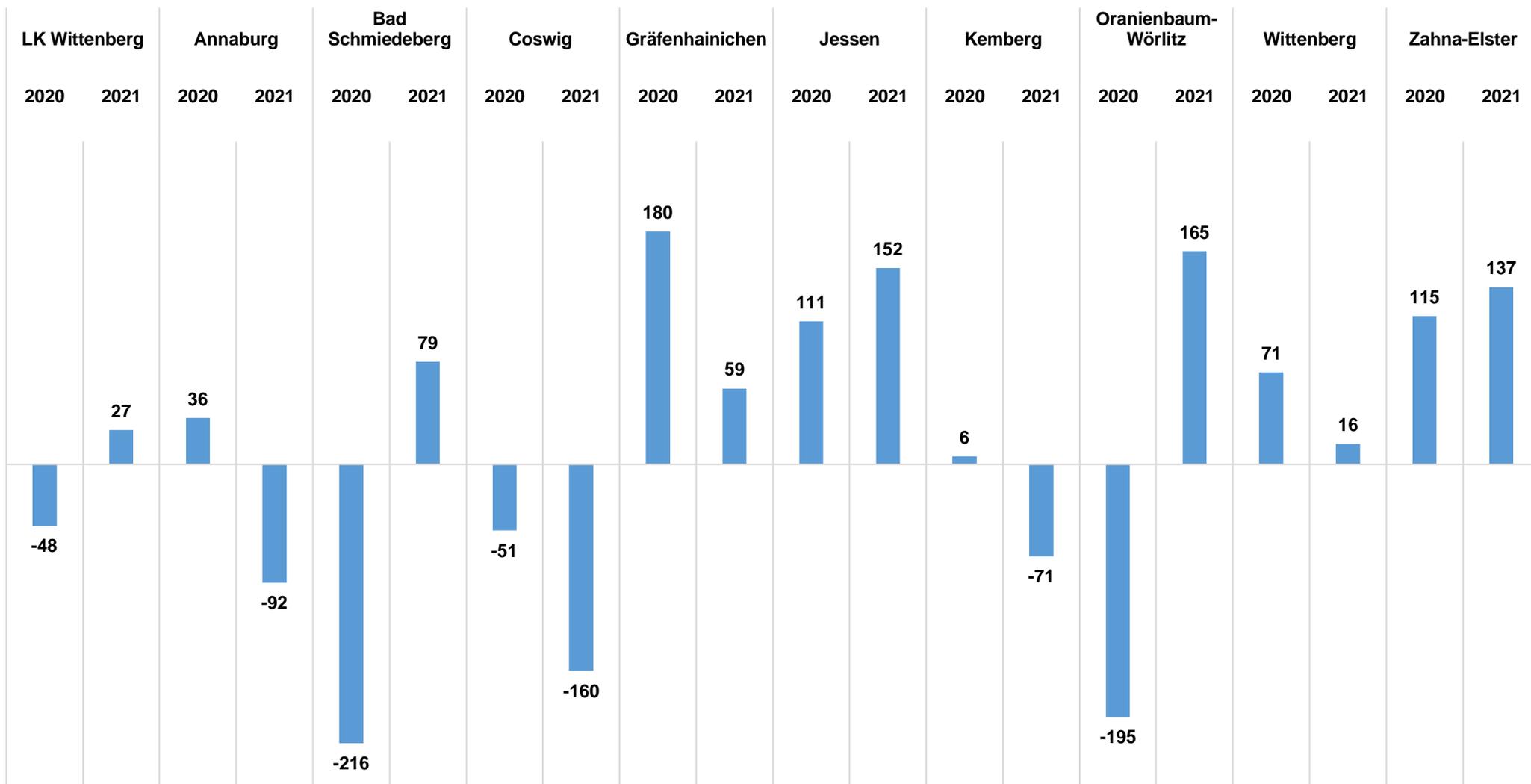
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A52: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



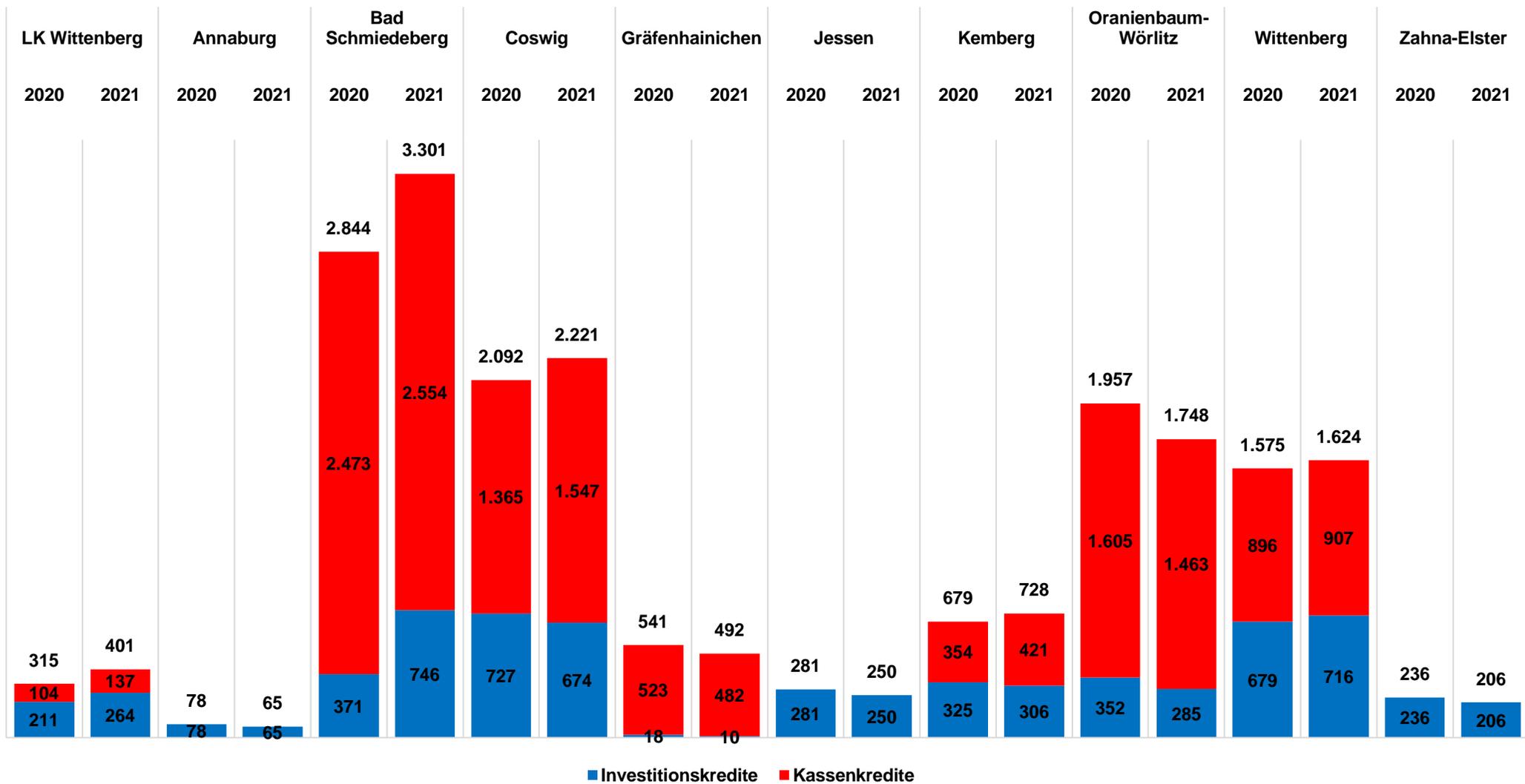
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A53: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



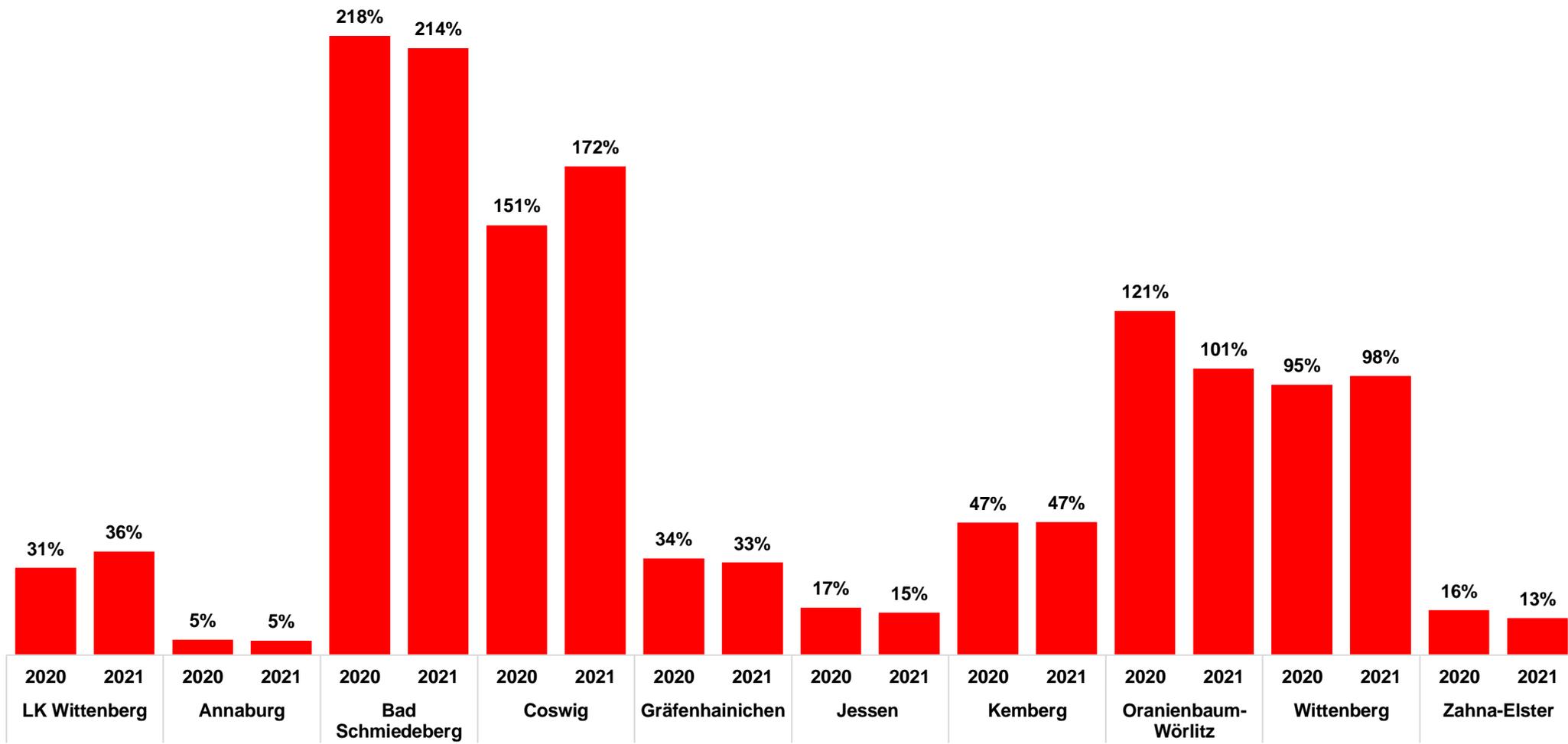
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A54: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung A55: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung