

# Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

## Jahresbericht 2022



### Teil 3

### Kommunalbericht

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

**Dienstgebäude**

Kavalierstraße 31, 06844 Dessau-Roßlau

Telefon: 0340 2510-0

Fax: 0340 2510-310

Ernst-Reuter-Allee 34 - 36, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 567-7001

Fax: 0391 567-7005

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

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

## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis .....	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 .....	11
2.3 Entwicklung der Kapitalrechnung .....	21
2.4 Entwicklung der kommunalen Finanzrechnung .....	29
2.5 Ausgewählte Analysen .....	37
3   Entwicklung und Struktur der kommunalen Verschuldung .....	49
3.1 Verschuldung nach Gebietskörperschaftsgruppen .....	51
3.2 Verschuldung nach Aufgaben-Regionen .....	51
3.3 Fazit kommunale Verschuldung .....	55
4   Ausblick.....	56
4.1 Vergleich der Steuerprognosen Oktober 2022 und Mai 2023 für die Kommunen.....	56
4.2 Demografische Entwicklung .....	58
5   Fazit Kommunalfinanzen.....	59
III  Ausgewählte Prüfungsfeststellungen.....	63
1   Quo Vadis NKHR – Teil 3.....	63
Das Ministerium für Inneres und Sport sucht seine Rolle: .....	63
Kommunalaufsicht oder kommunale Interessenvertretung? .....	63
2   Kommunale IT-Sicherheit - Das Spiel mit dem Feuer! .....	75
3   Örtliche Rechnungsprüfungsämter: Pflicht und keine Kür!.....	99
4   Ein gerechtes Finanzierungssystem in Gefahr? .....	107
5   Wasser- und Abwasserverband Holtemme-Bode - Ein Zweckverband auf Abwegen .....	119
IV   Zuständigkeit des Senats .....	131
Anhang – Abbildungen zu II. ....	133

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung der Sprachformen männlich, weiblich und divers verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für alle Geschlechter.

## Abkürzungsverzeichnis

AO	- Abgabenordnung
Art.	- Artikel
BMF	- Bundesfinanzministerium
BSI	- Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BVerfG	- Bundesverfassungsgericht
DSGVO	- Datenschutz-Grundverordnung
EG	- Einheitsgemeinden
EU	- Europäische Union
EW	- Einwohner
FAG	- Finanzausgleichsgesetz
GemHVO	- Gemeindehaushaltsverordnung
GG	- Grundgesetz
GKG-LSA	- Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit
GoBD	- Grundsätze zur ordnungsgemäßen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form
GO NRW	- Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
GPA BW-Mitteilungen	- Mitteilungen der Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg
GVBl. LSA	- Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Sachsen-Anhalt
HVB	- Hauptverwaltungsbeamter
ISB	- Informationssicherheitsbeauftragter
IT	- Informationstechnik
JA	- Jahresabschluss
KAG-LSA	- Kommunalabgabengesetz

KomHVO	- Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden, Landkreise und Verbandsgemeinden im Land Sachsen-Anhalt nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung (Kommunalhaushaltsverordnung - KomHVO)
KomKBVO	- Verordnung über die Kassen- und Buchführung der Kommunen im Land Sachsen-Anhalt nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung
KVG LSA	- Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
LHO	- Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt
MA	- Mitarbeiter
NKHR	- Neues kommunales Haushalts- und Rechnungswesen
OVG LSA	- Obergerverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt
RPA	- Rechnungsprüfungsamt
RPÄ	- Rechnungsprüfungsämter
SächsGemO	- Sächsische Gemeindeordnung
SächsVerfGH	- Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen
SGB II	- Zweites Buch Sozialgesetzbuch
STARK	- Teilentschuldungsprogramm
ThürKO	- Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung)
VG	- Verbandsgemeinden
VG MD	- Verwaltungsgericht Magdeburg
VGH BW	- Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg
WAHB	- Wasser- und Abwasserverband Holtemme-Bode
WHG	- Wasserhaushaltsgesetz
WP	- Wirtschaftsplan

# I Vorwort des Präsidenten

Sehr geehrte Damen und Herren,

im dritten Teil unseres Jahresberichtes berichten wir erneut über die Finanzlage der gesamten kommunalen Familie und zu ausgewählten Ergebnissen unserer Kommunalprüfung.

Dabei stellen wir zunächst fest: Ein Rekordjahr jagt das Nächste. Nach 2021 war auch 2022 wieder ein Rekordeinnahmejahr für die Kommunen in Sachsen-Anhalt. Insgesamt standen ihnen mehr als 7,7 Mrd. € für die Selbstverwaltung zur Verfügung. Gründe dafür sind u. a. gestiegene Nettosteuerereinnahmen sowie gestiegene Zuschüsse des Landes.

(Lesen Sie mehr dazu unter II.)

7,7 Mrd. €: Das klingt zunächst nach mehr als genug. Im Vergleich zu 2010 sind das inflationsbereinigt immerhin satte 1,9 Mrd. € (ca. 40 %) mehr. Und in der Finanzrechnung lässt sich erstmals seit 2018 auch wieder ein Überschuss (58 Mio. €) verzeichnen. Trotzdem bleibt das Geld in den Städten und Kommunen nach wie vor ungleich verteilt. Auffällig sind in diesem Zusammenhang jedenfalls die erheblichen Unterschiede der Kosten für die laufende Verwaltung vergleichbarer Kommunen. Je Einwohner betrug dieser Unterschied bis zu 1.369 € (144 %).

Abschließend kann diese Frage leider nicht beantwortet werden, da immer noch ca. 50 % der kommunalen Jahresabschlüsse fehlen, ebenso wie eine aussagekräftige Kosten- und Leistungsrechnung. Das ist ein gravierender Rechtsverstoß. Wir halten es deshalb für dringend geboten, dass Haushalte nicht genehmigt bzw. beanstandet werden, wenn die entsprechenden Jahresabschlüsse des Vorjahres nicht vorliegen.

Die örtlichen Rechnungsprüfungsämter haben einen erheblichen Einfluss auf die ordnungsgemäße und auch sparsame Aufgabenerledigung der Kommunen. Leider haben einige Kommunen entschieden, ihr eigenes Rechnungsprüfungsamt abzuschaffen bzw. keine ausreichenden Bestrebungen unternommen, es weiterzuführen. Ob das wirklich hilft, um besser zu werden? (Lesen Sie mehr dazu unter III.3)

Auch auf die kommunalen Zweckverbände der Abwasserbeseitigung sowie der Trinkwasserversorgung richten wir in diesem Bericht unser Augenmerk. Die Bandbreite unserer Prüfungsfeststellungen reicht hier von der Übernahme verbandsfremder Aufgaben bis zur Erzielung rechtswidriger Gewinne. (Lesen Sie mehr dazu unter III.5)

Ein weiterer Beitrag befasst sich mit der IT-Sicherheit in den Kommunen. Spätestens seit der Cyberattacke auf den Landkreis Anhalt-Bitterfeld im Juli 2021 ist dies kein abstraktes Thema mehr. Hier besteht nach unserer Einschätzung erheblicher Handlungsbedarf. Denn einige Städte und Gemeinden verfügen nicht einmal über die nötigen Basics in punkto IT-Sicherheit. (Lesen Sie mehr unter III.2)

Ich wünsche Ihnen eine spannende Lektüre. Zudem möchte ich mich an dieser Stelle auch ausdrücklich bei den geprüften Kommunen und kommunalen Einrichtungen für die konstruktive Zusammenarbeit bedanken.

Ihr

Kay Barthel



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

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

In diesem Bericht geben wir einen Überblick zur Entwicklung der kommunalen Haushalts- und Finanzlage. Sowohl für die Bestimmung eines angemessenen kommunalen Finanzbedarfs, zur Weiterentwicklung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) als auch unter Steuerungsaspekten kommt einer aussagekräftigen Datenlage eine große Bedeutung zu. Nach wie vor war eine vollständige Datenlage in unserem Land nicht gegeben.

Den Kommunen und Kommunalaufsichten fehlten somit wesentliche Informationen für die Erfüllung ihrer Aufgaben. Es bleibt dadurch unklar, wie hoch z. B. der jährlich wieder zu ersetzende kommunale Ressourcenverbrauch tatsächlich ist. Wesentliche kommunale Finanzzeckdaten waren und sind dadurch nicht aktuell und für den FAG-Gesetzgeber mit Unsicherheiten behaftet.

Wir gehen hierauf im Kapitel III abermals mit einem Beitrag zum Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) ein.

Mangels belastbarer Haushalts- und Jahresabschlussdaten bedienten wir uns zur Analyse der kommunalen Finanzlage daher erneut anderer Indikatoren. Derartige Indikatoren zur Bewertung der finanziellen Lage der Kommunen sind die Struktur und die Entwicklung der kommunalen Ein- und Auszahlungen sowie der kommunalen Verschuldung. Die Finanzrechnung der Kassenstatistik zeigt die kommunalen Ein- und Auszahlungen der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung und bildet damit die Finanzströme vollständig ab. Dabei fand 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. Bei der Jahresrechnungsstatistik steht die genaue Zuordnung und bei der Kassenstatistik die Aktualität im Vordergrund. Daher unterscheiden sich die Ergebnisse voneinander. Die hierdurch entstehenden Abweichungen beeinträchtigen die Kernaussagen des vorliegenden Berichts nicht. Jedoch fiel uns bei einem Vergleich der beiden Statistiken auf, dass die Ergebnisse der Finanzrechnung nach der Jahresrechnungsstatistik in jedem der betrachteten Jahre besser waren, als nach der Kassenstatistik. Hierzu verweisen wir auf die Abbildung 40 im Anhang.



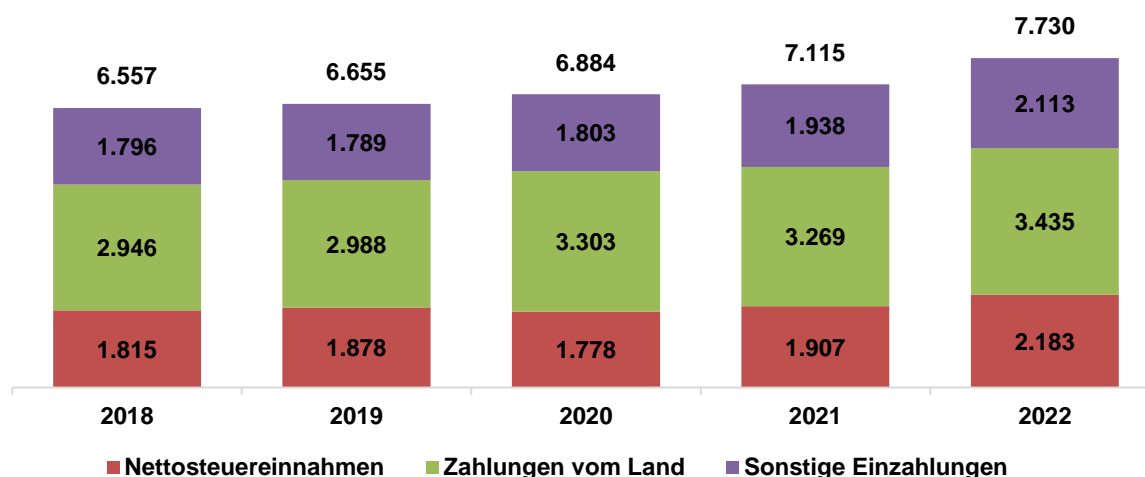
Soweit keine anderen Quellen angegeben sind, stammen die verwendeten Daten aus der jeweiligen amtlichen Kassenstatistik des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt. In der Kassenstatistik werden die Kommunen bis zur Ebene der Verbandsgemeinden differenziert erfasst. Die Mitgliedsgemeinden gehen in ihren jeweiligen Verbandsgemeinden auf. Somit werden 133 statistische kommunale Einheiten im vorliegenden Bericht betrachtet. Dies sind die 3 kreisfreien Städte, 11 Landkreise, 101 Einheitsgemeinden und 18 Verbandsgemeinden.

## 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 2022 auf 1.735 Mio. € und 2023 auf 1.795 Mio. € festgesetzt), ergänzenden zweckgebundenen Landesmitteln und Nettosteuerereinnahmen (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 in Sachsen-Anhalt entwickelten sich im Zeitraum 2018 bis 2022 wie in Abbildung 1 dargestellt.

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

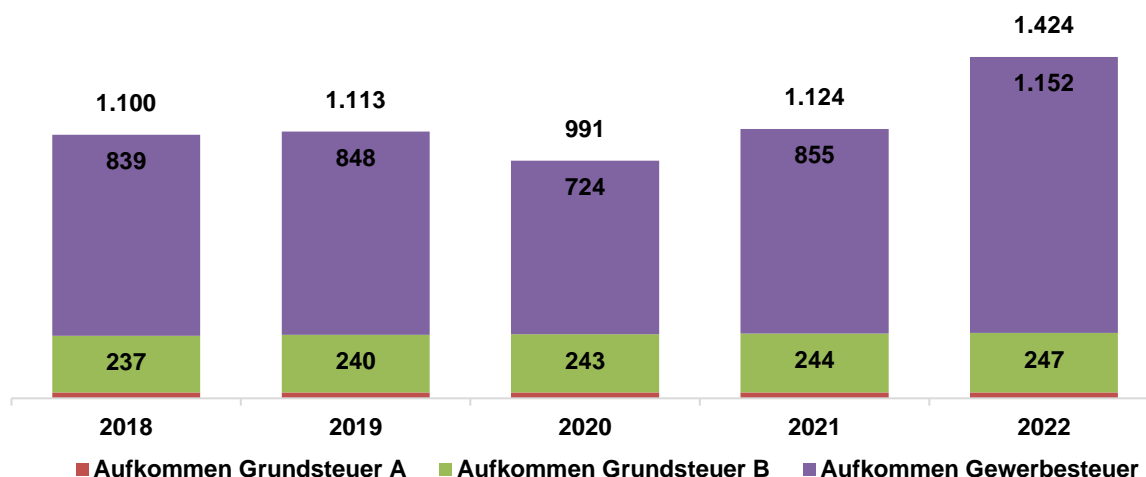


Quelle: eigene Darstellung

Im Jahr 2022 konnten die Kommunen in Sachsen-Anhalt Einzahlungen i. H. v. 7.730 Mio. € verbuchen. Das waren 1.173 Mio. € (15 %) mehr als im Jahr 2018. Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die Einzahlungen um 615 Mio. € an. Insgesamt stiegen die Zahlungen vom Land in dem betrachteten Zeitraum um 489 Mio. € (16,6 %) an. Auf die Steuereinnahmen gehen wir gesondert ein.

Während ein beträchtlicher Teil der kommunalen Einnahmen aus Transfers resultierte, generierten die Kommunen auch Einnahmen aus eigener (Steuer-)Kraft. Die bedeutendsten kommunalen Steuern sind die Grund- und Gewerbesteuern (Realsteuern). Die folgende Abbildung stellt die Entwicklung des Realsteueristaufkommens der Kommunen in Sachsen-Anhalt dar:

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



Quelle: eigene Darstellung

Die Abbildung zeigt, dass das Realsteueraufkommen im Jahr 2022 auf ein Rekordhoch stieg. 1.152 Mio. € Gewerbesteuer nahmen die Kommunen 2022 ein. Dies ist eine Erhöhung im Vergleich zu 2021 um 297 Mio. € und um 304 Mio. € gegenüber dem Niveau aus dem Vorkrisenjahr 2019. Die Mehreinnahmen betrafen nicht alle Kommunen. 2022 erzielten 91 Kommunen höhere Einzahlungen aus der Gewerbesteuer als 2021 (in Summe sogar 288 Mio. € mehr), während die anderen 31 Kommunen insgesamt 17 Mio. € weniger einnahmen. 97 Kommunen konnten ihre Gewerbesteuereinzahlungen im Vergleich zu 2020 um 311 Mio. € steigern. Von 2019 zu 2021 waren es 74 Kommunen mit 96,5 Mio. € mehr. Auch bei der Grundsteuer B wurde der bisher höchste Zahlungsbetrag erzielt. 93 Kommunen meldeten die höchsten Gewerbesteuereinzahlungen in den letzten 10 Jahren.<sup>1</sup>

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 untersucht, ob und inwieweit den Kommunen zur Begleichung ihrer konsumtiven Ausgaben<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Quelle: Pressemitteilung Statistisches Landesamt Nr. 53/2023 zur Gewerbesteuer 2022, 3. März 2023.

<sup>2</sup> 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.

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 Kapitalrechnung der Kassenstatistik 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 quantitativ und qualitativ im erforderlichen Umfang und wirtschaftlich erfüllt haben.

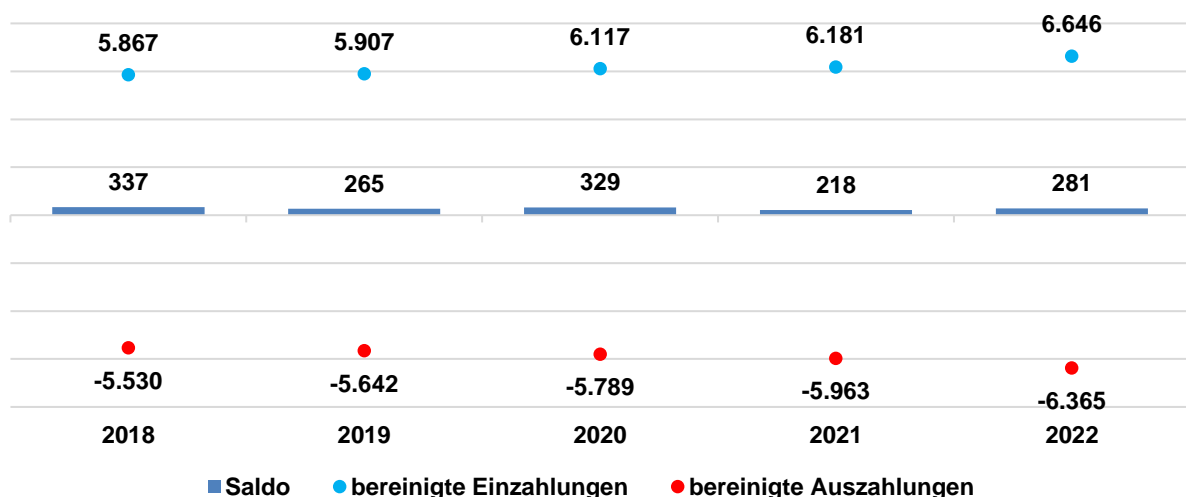
## 2.2 Entwicklung der laufenden Rechnung

Die laufende Rechnung erfasst alle Ein- und Auszahlungen der laufenden Verwaltung. Sie bildet somit alle Zahlungsströme der Kerntätigkeiten der Kommunen ab. In diesem Bereich muss mit Überschüssen geplant werden. Diese Überschüsse stehen den Kommunen für die Tilgung von Investitionskrediten, für Investitionen und für den Ausgleich von finanzwirksamen Fehlbeträgen (Kassenkredite) der Vorjahre<sup>3</sup> zur Verfügung.

Haushaltstechnische Verrechnungen und besondere Finanzierungsvorgänge wie auch Zahlungen von gleicher Ebene<sup>4</sup> 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

<sup>3</sup> Finanzwirksame Fehlbeträge der Vorjahre führen zu einer längerfristigen Inanspruchnahme von Liquiditätskrediten. Diese sind schnellstmöglich zurückzuführen.

<sup>4</sup> Diese Zahlungen umfassen z. B. die Verbandsgemeindeumlagen.

Die bereinigten Einzahlungen der laufenden Rechnung in Sachsen-Anhalt stiegen im Betrachtungszeitraum kontinuierlich an. Allein zum Vorjahr stiegen die Einzahlungen um 465 Mio. € an. Dieser Trend betrifft auch die Auszahlungen.

Je Einwohner wird dieser Anstieg ganz besonders deutlich. 2018 standen für jeden Einwohner der Kommunen 2.650 € zur Verfügung, ausgegeben wurden 2.497 €. 2022 standen Einzahlungen i. H. v. 3.040 € Auszahlungen i. H. v. 2.911 € gegenüber.

Zur Einordnung dieses Betrages: 2010 standen für jeden Einwohner 1.901 € bereit und es wurden 1.823 € ausgegeben. Die kontinuierlich sinkende Einwohnerzahl verstärkt die Steigerung der je Einwohner zur Verfügung stehenden Mittel. Hierzu verweisen wir auf Punkt 2.5.2.

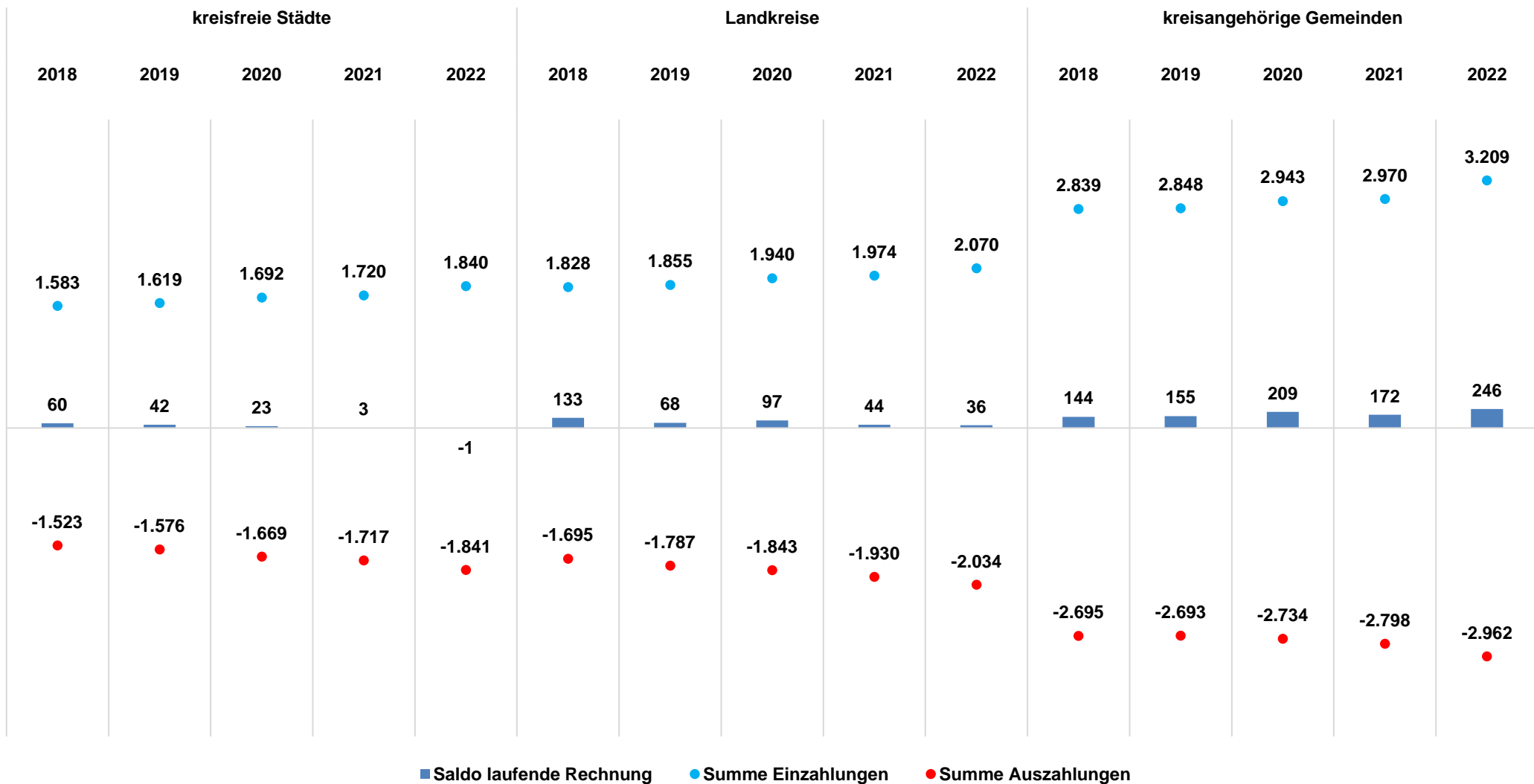
### **2.2.1 Laufende Rechnung nach Gebietskörperschaftsgruppen**

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.

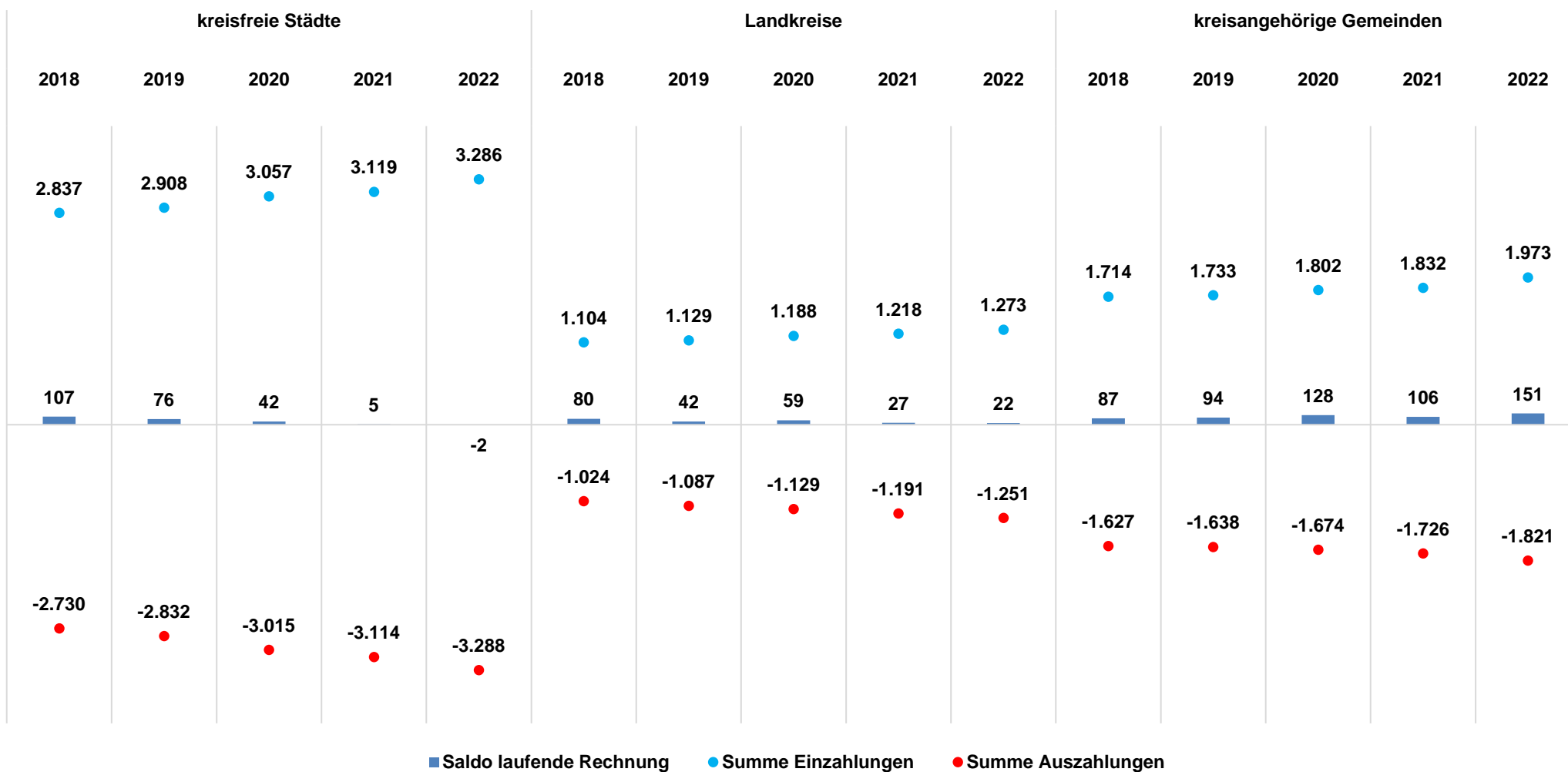
Die folgenden Abbildungen zeigen die Entwicklung der Ein- und Auszahlungen und der Salden der laufenden Rechnung nach Gebietskörperschaftsgruppen in Sachsen-Anhalt.

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 2018 kontinuierlich kleiner. Erstmals entstand 2022 ein Defizit von 2 Mio. €<sup>5</sup>. Die Gruppen der kreisangehörigen Gemeinden und der Landkreise erreichten dagegen in allen betrachteten Jahren Überschüsse<sup>6</sup>, die allerdings starken Schwankungen unterlagen. Insbesondere zeigt sich bei den Landkreisen im gesamten Betrachtungszeitraum ein negativer Trend. So sank der Überschuss der Landkreise 2022 auf 22 Mio. €, den niedrigsten Wert seit 2018. Die besonders gute Situation bei den kreisangehörigen Gemeinden im Betrachtungszeitraum ist nach unserer Einschätzung eine Folge des Festbetrags-FAG und der guten Entwicklung der eigenen Steuereinnahmen.<sup>7</sup>

Die Schwankungen bei den Landkreisen können teilweise durch die Entwicklung der gezahlten Umlage der kreisangehörigen Gemeinden im betrachteten Zeitraum erklärt werden. Die Kreisumlage betrug durchschnittlich 681 Mio. €. Sie schwankte zwischen 616 Mio. € (2017) und 714 Mio. € (2018) und 2022 betrug sie 711 Mio. €.<sup>8</sup> Weiterhin sind die Entscheidungen zu den anhängigen Klagen gegen die Kreisumlagen und deren Folgen abzuwarten.

### 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.

---

<sup>5</sup> Siehe Abbildung 4.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Das Festbetrags-FAG schrieb auch die Verteilung der Finanzausgleichsmasse zwischen den Gebietskörperschaftsgruppen im Wesentlichen fest. Damit partizipierten bei stark steigenden Steuereinnahmen die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden besonders stark, da ihr insgesamt mehr Geld zur Verfügung stand und weiterhin steht.

<sup>8</sup> Daten aus Kassenstatistik 2022.

Bereinigt um die Zahlungen, die jeweils zwischen den Gemeinden und den Landkreisen erfolgten, lässt sich darstellen, wie viele Finanzmittel in einer Aufgaben-Region<sup>9</sup> insgesamt und je Einwohner zur Verfügung standen und ausgegeben wurden.

Eine weitere Bereinigung dieser Ergebnisse, z. B. im Hinblick auf die für das Umland von den kreisfreien Städten wahrzunehmenden oberzentralen Aufgaben<sup>10</sup> oder die Wahrnehmung von Aufgaben nach dem SGB II als Optionskommune<sup>11</sup>, nehmen wir an dieser Stelle nicht vor.

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

---

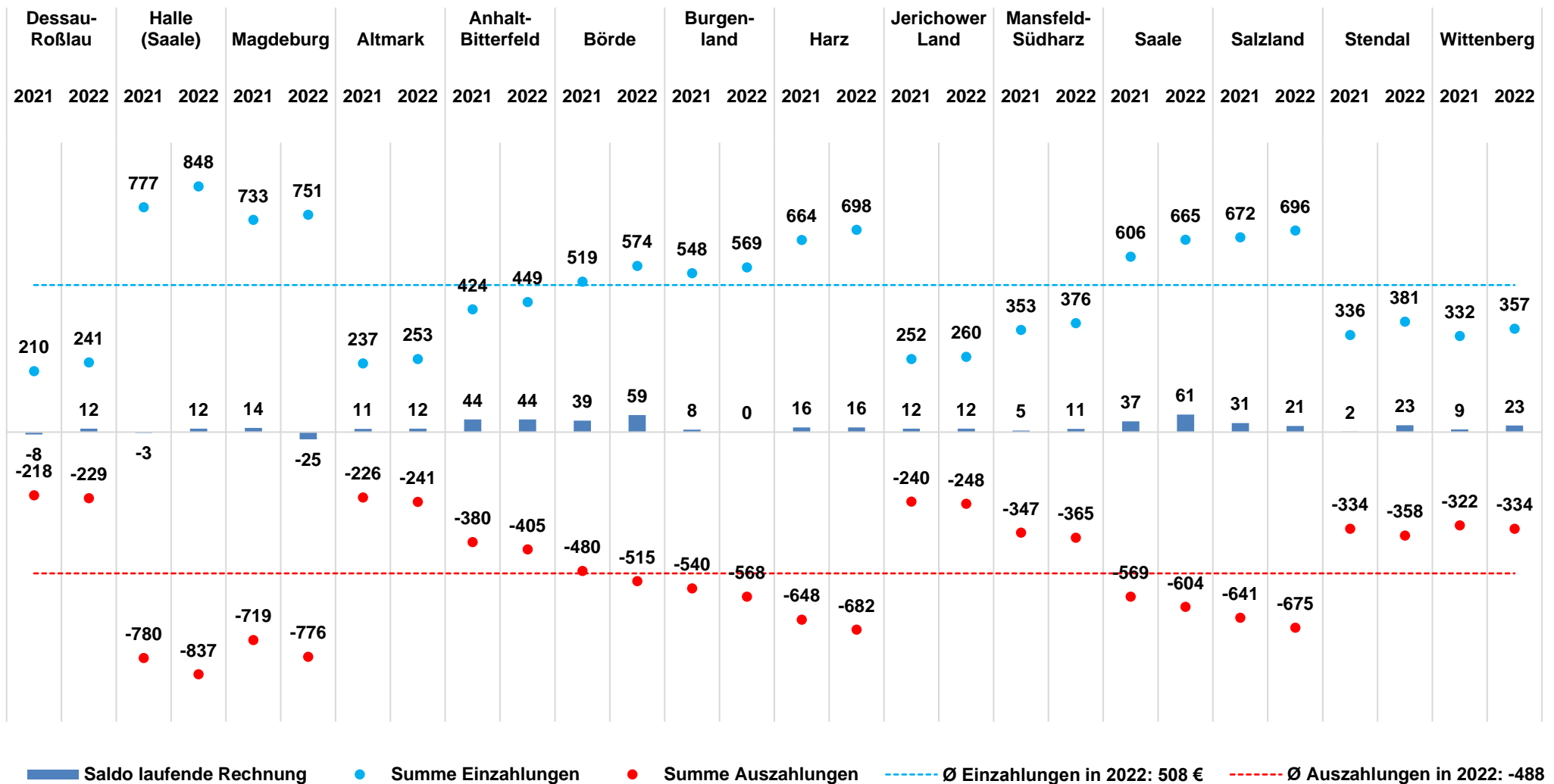
<sup>9</sup> Der Landesrechnungshof verwendet an dieser Stelle den Begriff der „Region“ für den jeweiligen Landkreis mit seinen kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden. Dieser Begriff ist nicht identisch mit dem europäischen oder raumordnerischen Regionsbegriff.

<sup>10</sup> Zum Beispiel sind alle drei kreisfreien Städte Träger von Theatern. Die Theaterverträge hat das Land jeweils mit der Stadt abgeschlossen.

<sup>11</sup> 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.

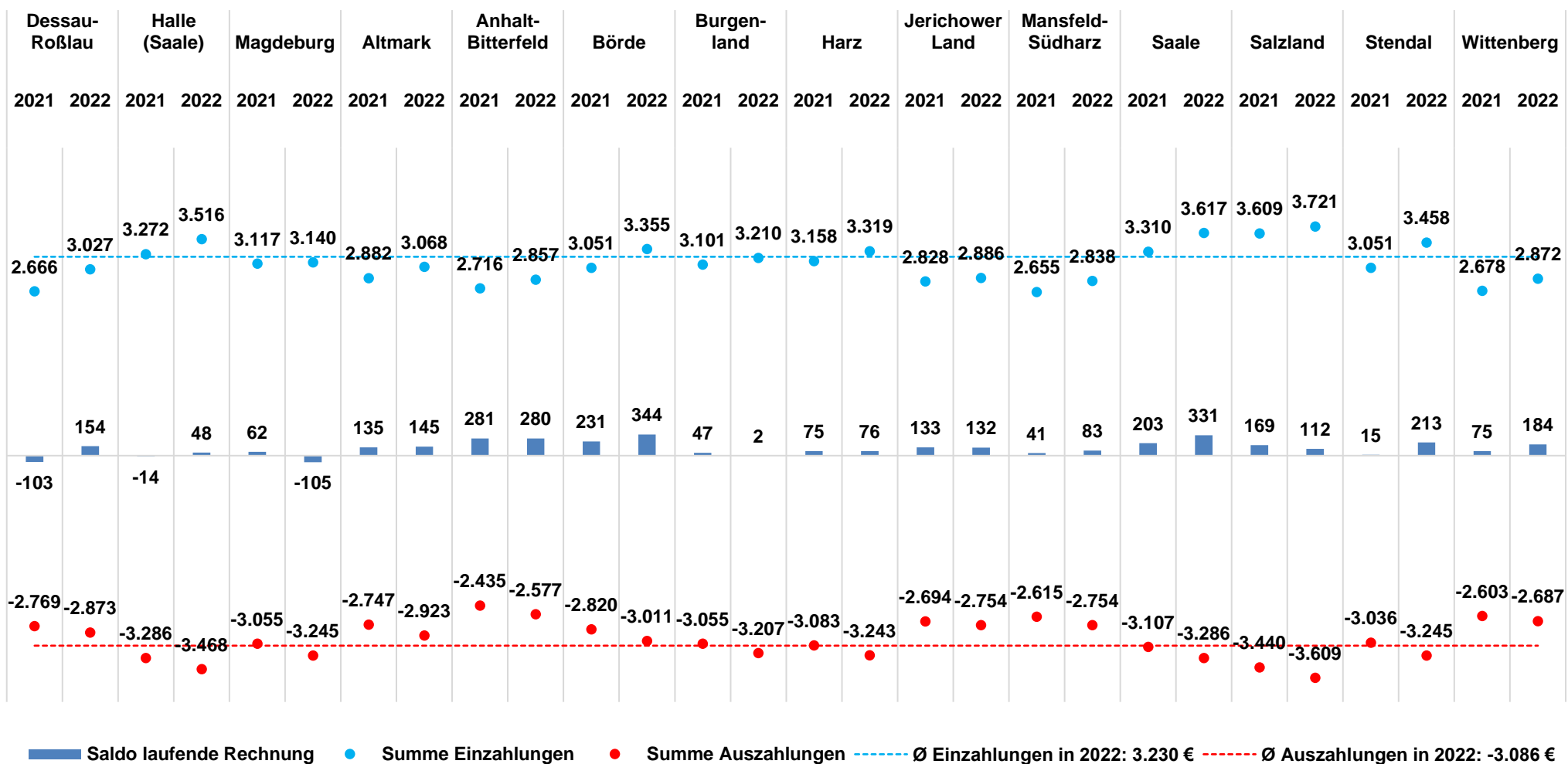


Abbildung 6: Saldo laufende Rechnung nach Aufgaben-Regionen 2021 und 2022 in Mio. €



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 7: Saldo laufende Rechnung nach Aufgaben-Regionen je Einwohner 2021 und 2022



Quelle: eigene Darstellung

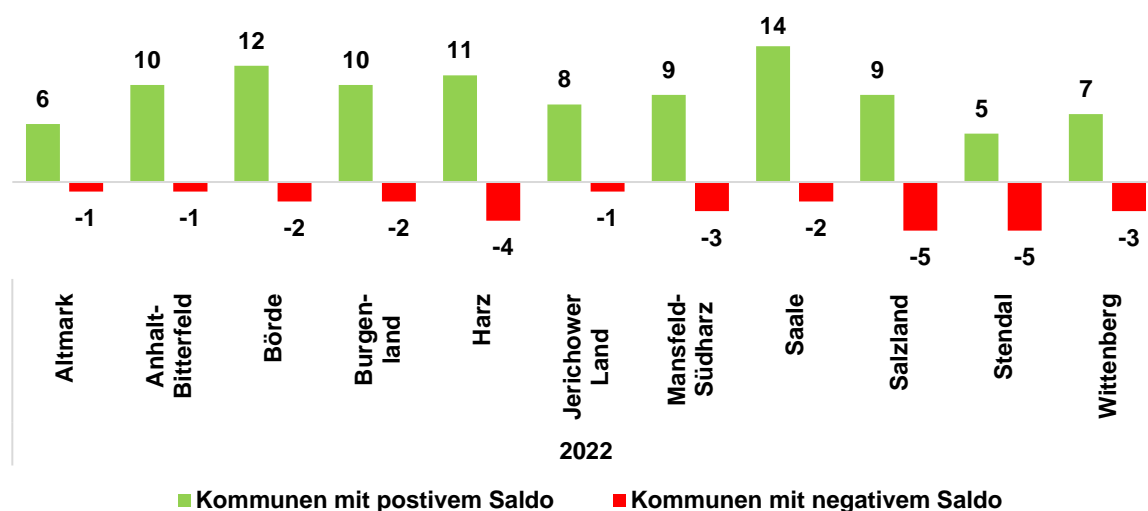
Alle Aufgaben-Regionen, mit Ausnahme von Magdeburg, konnten 2022 die Auszahlungen der laufenden Rechnung durch Einzahlungen decken. Zudem konnten 2022 alle Aufgaben-Regionen Mehreinnahmen erzielen. Dies führte in neun Aufgaben-Regionen zu einem verbesserten Saldo.

Das höchste Ergebnis erzielte nach dieser Darstellung die Region Börde mit einem Überschuss von 344 € je Einwohner (nach 231 € je Einwohner 2021), gefolgt von der Region Saale mit 331 € je Einwohner. Das dritthöchste Ergebnis erzielte die Region Anhalt-Bitterfeld mit 280 € je Einwohner. Das ist bemerkenswert, da diese Region mit 2.857 € Einzahlungen je Einwohner deutlich unter dem Durchschnitt aller Regionen (3.206 € je Einwohner) lag. Magdeburg erzielte 2022 Einzahlungen i. H. v. 3.140 € und hatte Auszahlungen i. H. v. 3.245 € je Einwohner. Die Stadt gab somit rund 105 € je Einwohner mehr aus, als an Einzahlungen der laufenden Rechnung zur Verfügung standen. Im Jahr 2021 konnte die Stadt noch einen Überschuss i. H. v. 62 Mio. € erzielen.

Vier Regionen erzielten mit weniger als 2.900 € je Einwohner weit unterdurchschnittliche Einzahlungen. Dabei handelt es sich um die Regionen Jerichower Land, Mansfeld-Südharz, Anhalt-Bitterfeld und Wittenberg. Trotz dieser Finanzschwäche schafften es alle vier Regionen im Saldo Überschüsse auszuweisen.

Nachfolgend ist die zahlenmäßige Betrachtung der Salden der laufenden Rechnung der Kommunen<sup>12</sup> in der jeweiligen kreislichen Aufgaben-Region für das Jahr 2022 dargestellt:

**Abbildung 8: Kommunen in den kreislichen Aufgaben-Regionen mit positivem/negativem Saldo der laufenden Rechnung 2022**



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

<sup>12</sup> In der Kassenstatistik werden die Kommunen nur bis zur Ebene der Verbandsgemeinden erfasst. Daher werden nur 133 Kommunen als statistische Einheiten betrachtet. Das sind die 3 kreisfreien Städte, 11 Landkreise und 119 kreisangehörige Einheitsgemeinden und Verbandsgemeinden.

Wie die Abbildung zeigt, konnten 29 der betrachteten Kommunen (im Vorjahr 30) die laufende Rechnung nicht ausgleichen. 101 Kommunen erzielten hingegen einen positiven Saldo.

Besondere Schwierigkeiten bestehen in der Aufgaben-Region Salzland, in der 5 von 14 Kommunen (36 %) keinen Ausgleich erzielten, und in der Aufgaben-Region Stendal, in der 5 von 10 Kommunen (50 %) keinen Ausgleich erzielten. In den Aufgaben-Regionen Altmark, Anhalt-Bitterfeld und Jerichower Land war jeweils nur eine Kommune mit negativem Saldo zu verzeichnen. Die Darstellung zeigt, dass es den meisten Kommunen möglich war, mit der gegebenen Finanzausstattung Überschüsse in der laufenden Rechnung zu erzielen.

### 2.2.3 Fazit laufende Rechnung

Der Überschuss aus den laufenden Verwaltungstätigkeiten der kommunalen Familie stieg 2022 um 77 Mio. € auf 281 Mio. €. <sup>13</sup> Das Mehr an Einnahmen war nicht auf einige wenige Kommunen begrenzt. Alle Gebietskörperschaftsgruppen (kreisfreie Städte, Landkreise und kreisangehörige Gemeinden) konnten Mehreinnahmen verbuchen. Diesen standen jedoch auch Mehrausgaben gegenüber.

Die Pro-Kopf-Ausgaben der Kommunen unterschieden sich teilweise stark voneinander. Die höchsten Überschüsse wurden jedoch nicht nur durch erhöhte Einnahmen erzielt. Am Beispiel der Region Anhalt-Bitterfeld wird ersichtlich, dass durch einen geringeren Ausgabenanstieg im Verhältnis zu höheren Mehreinnahmen stabile Überschüsse erzielt werden konnten. Im Allgemeinen schränken die stetig steigenden Ausgaben der laufenden Rechnung die Spielräume für Investitionen und Tilgungen ein. Die negative demografische Entwicklung des Landes fand bei der Leistungserbringung, mit Blick auf die Ausgabensteigerung, keine Beachtung. Dieser Rückschluss ist angebracht, weil sich die Verwaltungsleistungen an der Bevölkerung orientieren. Hierzu verweisen wir auf die Diskussion in Abschnitt II.2.5.

Bei der Betrachtung des Saldos der laufenden Rechnung konnten sich neun Aufgaben-Regionen verbessern, während fünf Aufgaben-Regionen (Magdeburg, Anhalt-Bitterfeld, Burgenland, Jerichower Land und Salzland) sich verschlechterten. Magdeburg schloss sogar mit einem Defizit ab. Die Überschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit stiegen bei den kreisangehörigen Gemeinden weiter deutlich an, wohingegen sich der Überschuss der Landkreise verringerte und die kreisfreien Städte erstmals (aufgrund des Defizits der Stadt Magdeburg) im Betrachtungszeitraum einen defizitären Saldo der laufenden Verwaltungstätigkeit aufwiesen.

---

<sup>13</sup> Siehe Abbildung 3.

Insgesamt verbuchten nur 103 der 133 Kommunen (bis zur Ebene der Verbandsgemeinde) Überschüsse aus den laufenden Verwaltungstätigkeiten.

### 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.

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 Unternehmen<sup>14</sup> und andere Auslagerungen übertragen wurden.

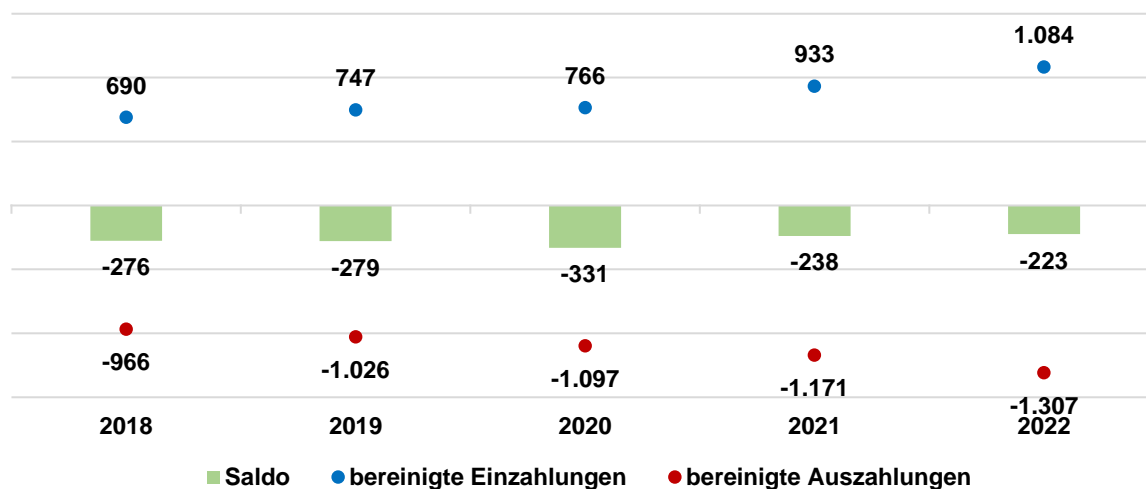
Außerdem gibt die Kapitalrechnung nur Informationen über die Höhe der getätigten Auszahlungen. Aussagen zur notwendigen Investitionsquote, z. B. zur Aufrechterhaltung des Infrastrukturvermögens der Kommunen in Sachsen-Anhalt, lassen sich daraus nicht ableiten. Auch ein Vergleich mit vergangenen Jahren 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 dann, wenn Geld zur Verfügung steht oder eine Investition tatsächlich nicht mehr aufgeschoben werden kann. Daher beeinflussen auch Förderprogramme kommunale Investitionsentscheidungen sehr stark.

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

---

<sup>14</sup> 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.

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



Quelle: eigene Darstellung

Die Salden der investitionsbedingten Ein- und Auszahlungen der Kommunen waren negativ. Zur Deckung dieses negativen Saldos standen die Überschüsse der laufenden Rechnung, die Rücklagen und neue Kredite<sup>15</sup> zur Verfügung. Insgesamt gaben die Kommunen 2022 1.307 Mio. € für Investitionen und/oder die Tilgung von Krediten aus. Gemessen an den Gesamtausgaben war das wie im Vorjahr ein Anteil von ca. 17 %.

Die Salden der Kapitalrechnung bewegten sich in einer Bandbreite von -223 Mio. € im Jahr 2022 und -331 Mio. € im Jahr 2020. Die Auszahlungen für Vermögensveränderungen (Investitionen und Tilgung von Krediten) stiegen im Betrachtungszeitraum um 341 Mio. € und somit um ca. 35 % an. Die Einzahlungen stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 151 Mio. € und die Auszahlungen um 136 Mio. € erheblich an. Das Defizit konnte 2022 im Vergleich zum Jahr 2021 trotz steigender Ausgaben um 15 Mio. € verringert werden.

<sup>15</sup> Für die Finanzierung von Investitionen dürfen die Kommunen gem. § 108 KVG LSA Kredite aufnehmen. Gehen Fördermittel erst später ein, weil diese z. B. bei vielen EU-Förderprogrammen erst nach Vorlage und Prüfung der Verwendungsnachweise gezahlt werden, dürfen auch Liquiditätskredite gem. § 110 KVG LSA aufgenommen werden.

### 2.3.1 Kapitalrechnung nach Gebietskörperschaftsgruppen

Wie bereits dargestellt, bildet die Kapitalrechnung die Finanzmittel ab, die vermögenswirksam<sup>16</sup> 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 Aufgabenspektrum<sup>17</sup> spiegelt sich auch in der Summe der Auszahlungen der Gebietskörperschaftsgruppen und in den dafür zur Verfügung stehenden Finanzmitteln wider.

Allerdings haben die kreisfreien Städte aufgrund der oberzentralen Funktion auch für die Einwohner des Umlandes Einrichtungen zur Verfügung zu stellen. Andererseits muss in ländlichen Räumen ebenfalls eine mindestens hinreichende (notwendige) Infrastruktur zur Verfügung gestellt werden.

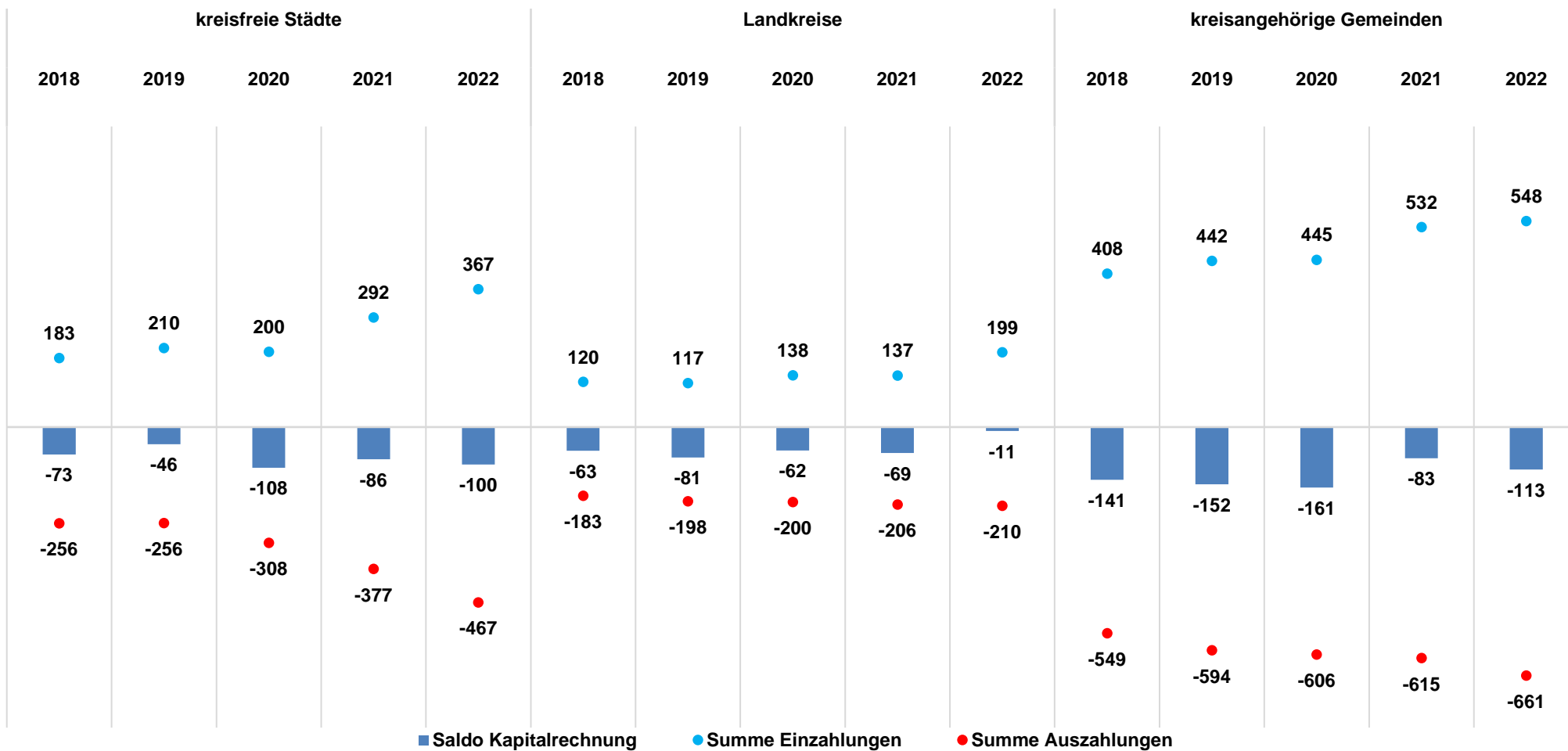
Den gruppenbezogenen Saldo zeigen die Abbildungen 10 und 11:

---

<sup>16</sup> Mit diesen Finanzmitteln wird Vermögen geschaffen. Vermögen einer Kommune setzt das Vorhandensein eines wirtschaftlichen Wertes, eine selbstständige Verwertbarkeit und das Vorliegen des wirtschaftlichen Eigentums voraus, um so Bestandteil der Bilanz der Kommune zu sein bzw. zu werden.

<sup>17</sup> So sind die Gemeinden/Verbandsgemeinden für Grundschulen, die Landkreise und kreisfreien Städte für Sekundarschulen und Gymnasien die gesetzlich zuständigen Schulträger. Die drei kreisfreien Städte sind Bau- lastträger für die Ortsdurchfahrten der Bundesstraßen.

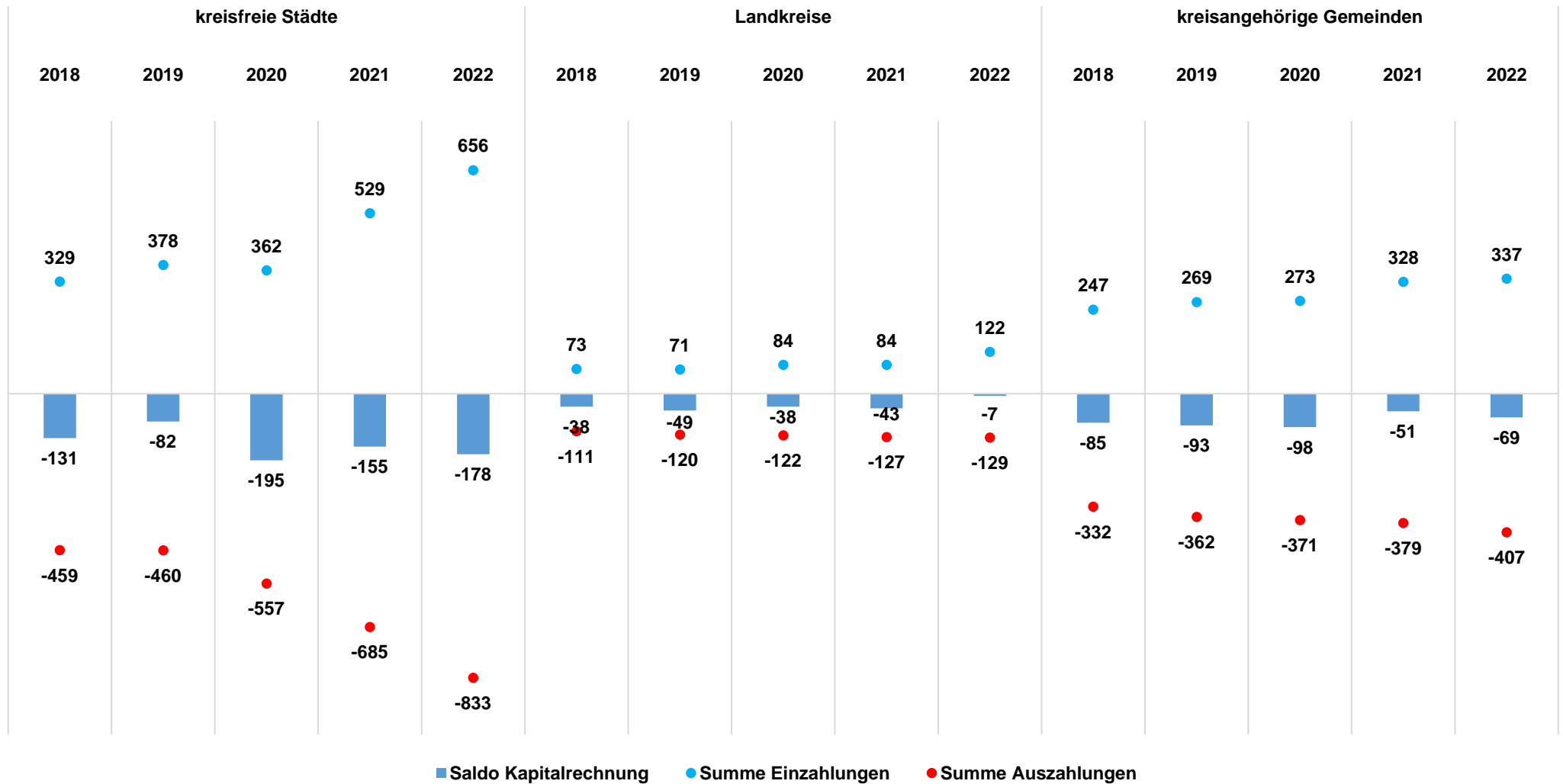
Abbildung 10: Saldoentwicklung der Kapitalrechnung nach Gebietskörperschaftsgruppen in Mio. €



Quelle: eigene Darstellung



Abbildung 11: Saldo Kapitalrechnung nach Gebietskörperschaften in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Alle Gebietskörperschaftsgruppen konnten im Betrachtungszeitraum mehr investieren. Diese Ausgabensteigerung war bei den kreisfreien Städten und bei den kreisangehörigen Gemeinden mit einem deutlich positiven Trend verbunden. Die kreisfreien Städte gaben 2022 je Einwohner mit Abstand die meisten Mittel investiv aus. Ihnen stand auch der höchste Betrag zur Verfügung. Die Investitionstätigkeit der Kommunen ist sehr stark von Investitionszuweisungen und zweckgebundenen Zuwendungen des Landes abhängig. Insgesamt machten die Zuweisungen und Zuwendungen des Landes für kommunale Investitionen 2022 durchschnittlich deutlich mehr als 50 % der zur Verfügung stehenden kommunalen Einzahlungen der Kapitalrechnung aus. Bei den Gemeinden lag diese Quote bei 56 %, bei den Landkreisen bei 71 % und bei den kreisfreien Städten bei 43 %<sup>18</sup>.

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

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

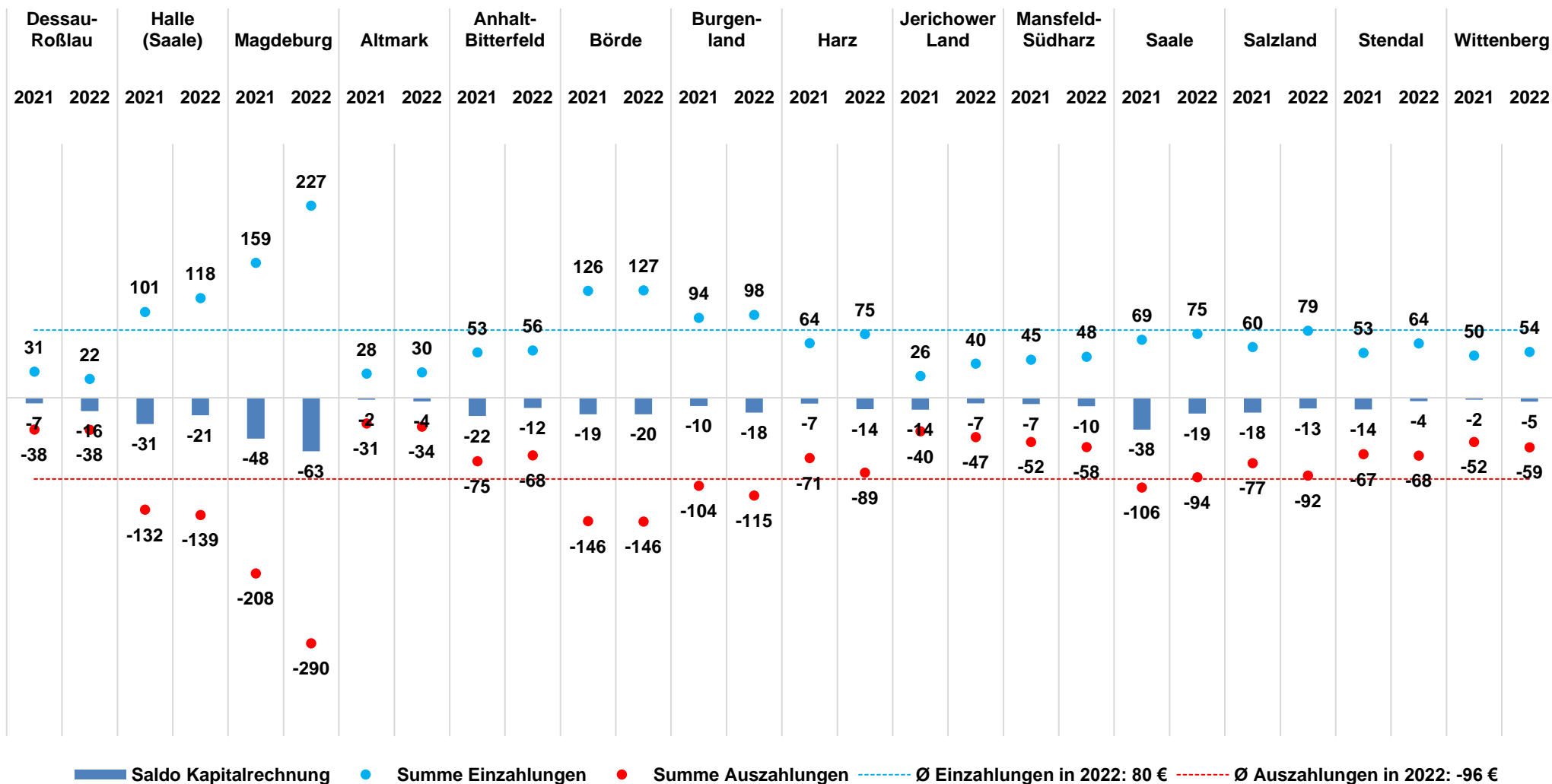
Bereinigt um die Zahlungen, die zwischen den Gemeinden und den Landkreisen erfolgen, lässt sich so vergleichbar machen, wie viele Mittel je Einwohner in einer Region für Investitionen zur Verfügung standen und ausgegeben wurden.

Die folgenden Abbildungen zeigen die Kapitalrechnungen der Aufgaben-Regionen für die Jahre 2021 und 2022 absolut und je Einwohner.

---

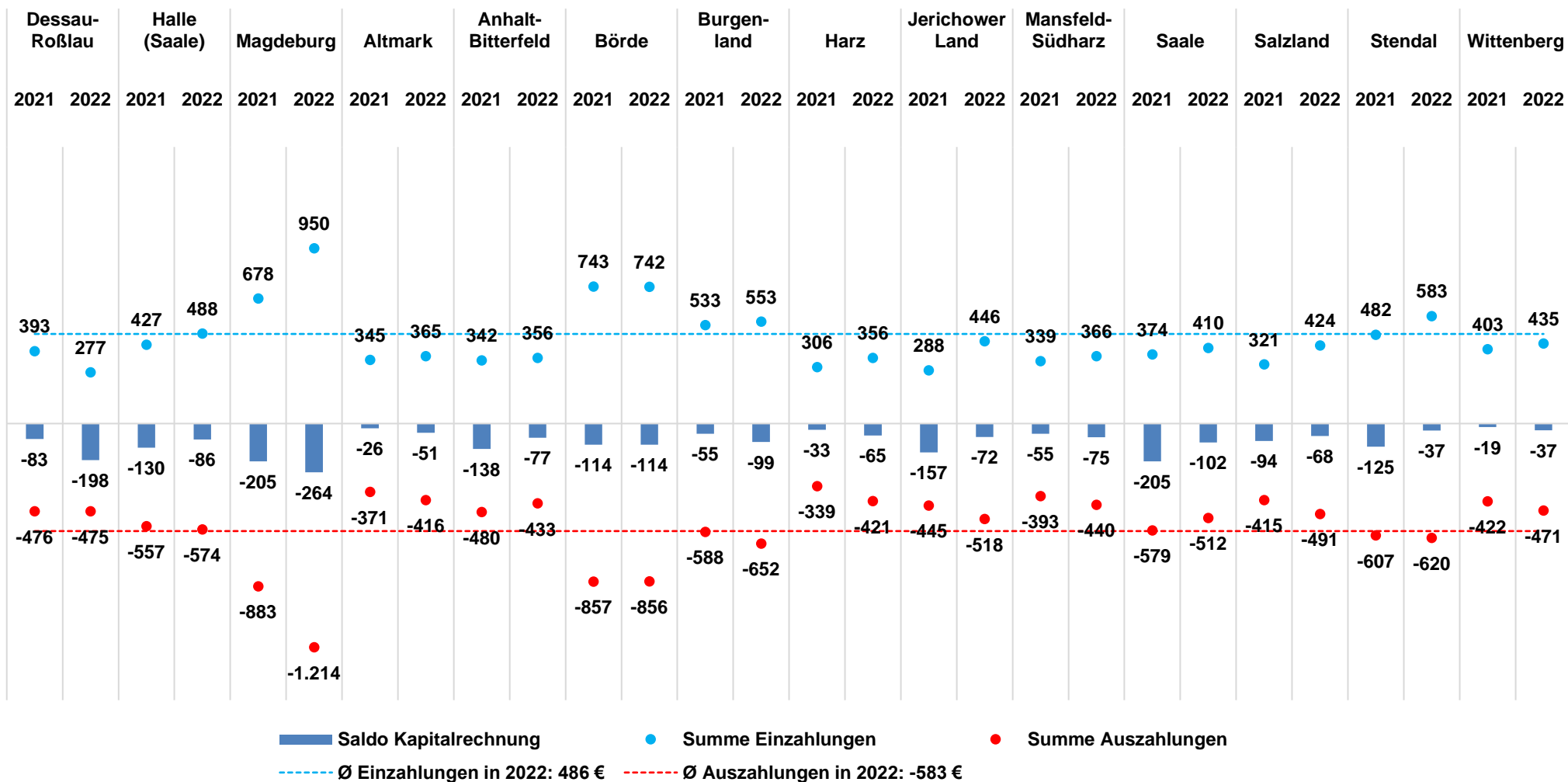
<sup>18</sup> Eigene Berechnung (Quelle: Kassenstatistik 2022).

Abbildung 12: Saldo Kapitalrechnung nach Aufgaben-Region 2021 und 2022 in Mio. €



Quelle: eigene Darstellung und Berechnung

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



Quelle: eigene Berechnung

Die Investitionstätigkeit in den Aufgaben-Regionen hat sich im Vergleich zu 2021 größtenteils erhöht. Zehn der Aufgaben-Regionen investierten 2022 mehr je Einwohner als 2021 – vier weniger. Vier Aufgaben-Regionen gaben mehr Geld je Einwohner aus als der Durchschnitt. Ganz besonders hoch waren die Beträge je Einwohner in den Regionen Magdeburg und Börde. Die Region Magdeburg verzeichnete zudem das höchste Defizit der Kapitalrechnung aller Aufgaben-Regionen und den höchsten Sprung der Auszahlungen von 2021 zu 2022 (+37 %). Das Defizit erhöhte sich hier um 59 € je Einwohner, die investitionsbedingten Einzahlungen um 331 € je Einwohner. Die Ausführungen u. a. zu Investitionskrediten (Zunahme in der Region Magdeburg um 59 %) sind in den Punkten 3.2 und 3.3 aufgeführt.

### 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 erreichte das Jahr 2022 insgesamt ein Rekordhoch an investiven Einzahlungen und erreichte erstmals die Marke von über 1 Mrd. €. Die Einzahlungen stiegen um insgesamt 151 Mio. € auf 1.084 Mio. € und die Auszahlungen auf 1.307 Mio. €.

13 der 14 Aufgaben-Regionen konnten insgesamt Mehreinnahmen verbuchen, nur eine Region verbuchte Mindereinnahmen. 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.<sup>19</sup> Die Kommunen in unserem Land lagen mit einem Anteil von 15,9 % im vorderen Mittelfeld.

In den anderen Flächenländern lagen die Anteile 2022 zwischen 9,1 % im Saarland und 22,9 % im Freistaat Bayern. In neun Ländern (2021 waren es sieben) investierten die Kommunen 2022 im Verhältnis weniger als in Sachsen-Anhalt.

## 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.

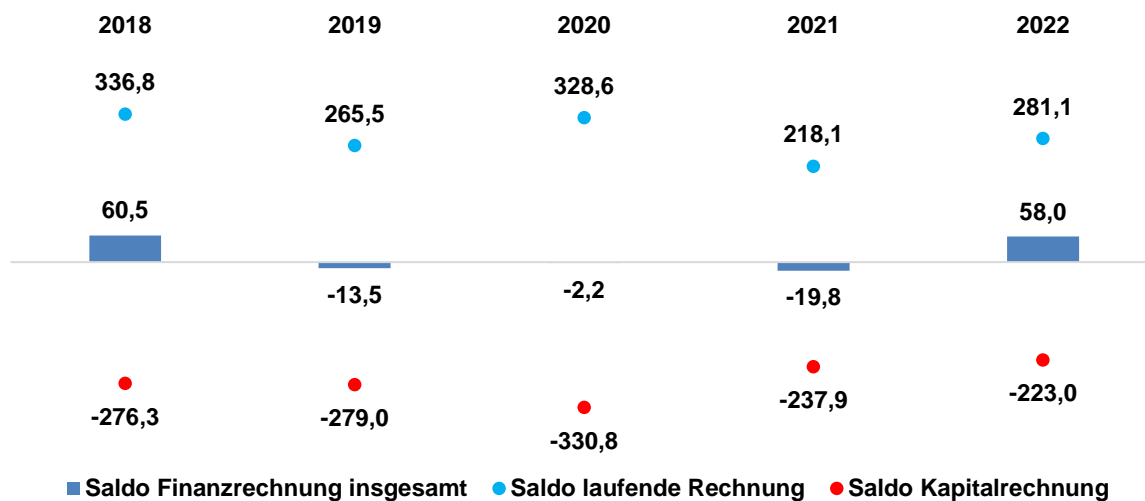
Die Finanzrechnung zeigt damit an, ob am Ende des Jahres in der einzelnen Kommune bzw. in der kommunalen Familie ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung standen. Reichen die

---

<sup>19</sup> DESTATIS. Statistisches Bundesamt: Finanzen und Steuern. Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts. 1. - 4. Vierteljahr 2022. Die in diesem Bericht verwendeten Daten weichen von den Statistischen Berichten im Land Sachsen-Anhalt leicht ab. Sie können gleichwohl zum Vergleich herangezogen werden.

zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel nicht aus, alle Aufgaben der laufenden Verwaltungstätigkeit und der Investitionstätigkeit zu finanzieren, muss die Kommune fremde Finanzmittel beschaffen 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.<sup>20</sup> Die Entwicklung des Gesamtsaldos der Finanzrechnung ist in der folgenden Abbildung dargestellt:

**Abbildung 14: Saldoentwicklung der kommunalen Finanzrechnung ab 2018 in Mio. €**



Quelle: eigene Darstellung

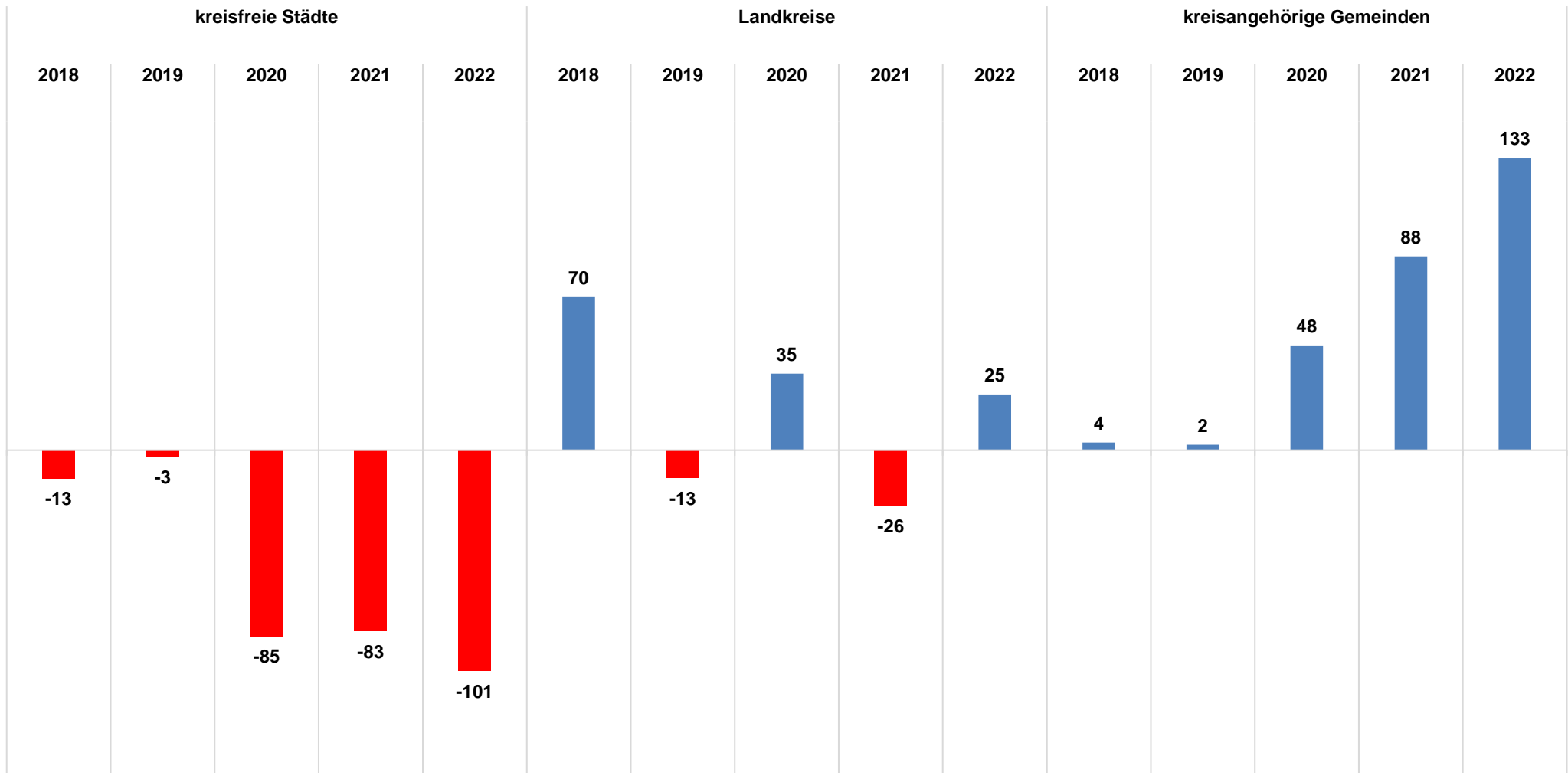
Es ist der Abbildung zu entnehmen, dass die Einzahlungen die Auszahlungen der Kommunen 2022 erstmals seit 2018 bereits in der Finanzrechnung wieder überstiegen. 2022 konnte ein deutliches Plus erreicht werden. Betrachtet man die Salden der Finanzrechnung der Jahresrechnungsstatistik im Vergleich zur Kassenstatistik fallen die Salden noch deutlich besser aus.

#### 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:

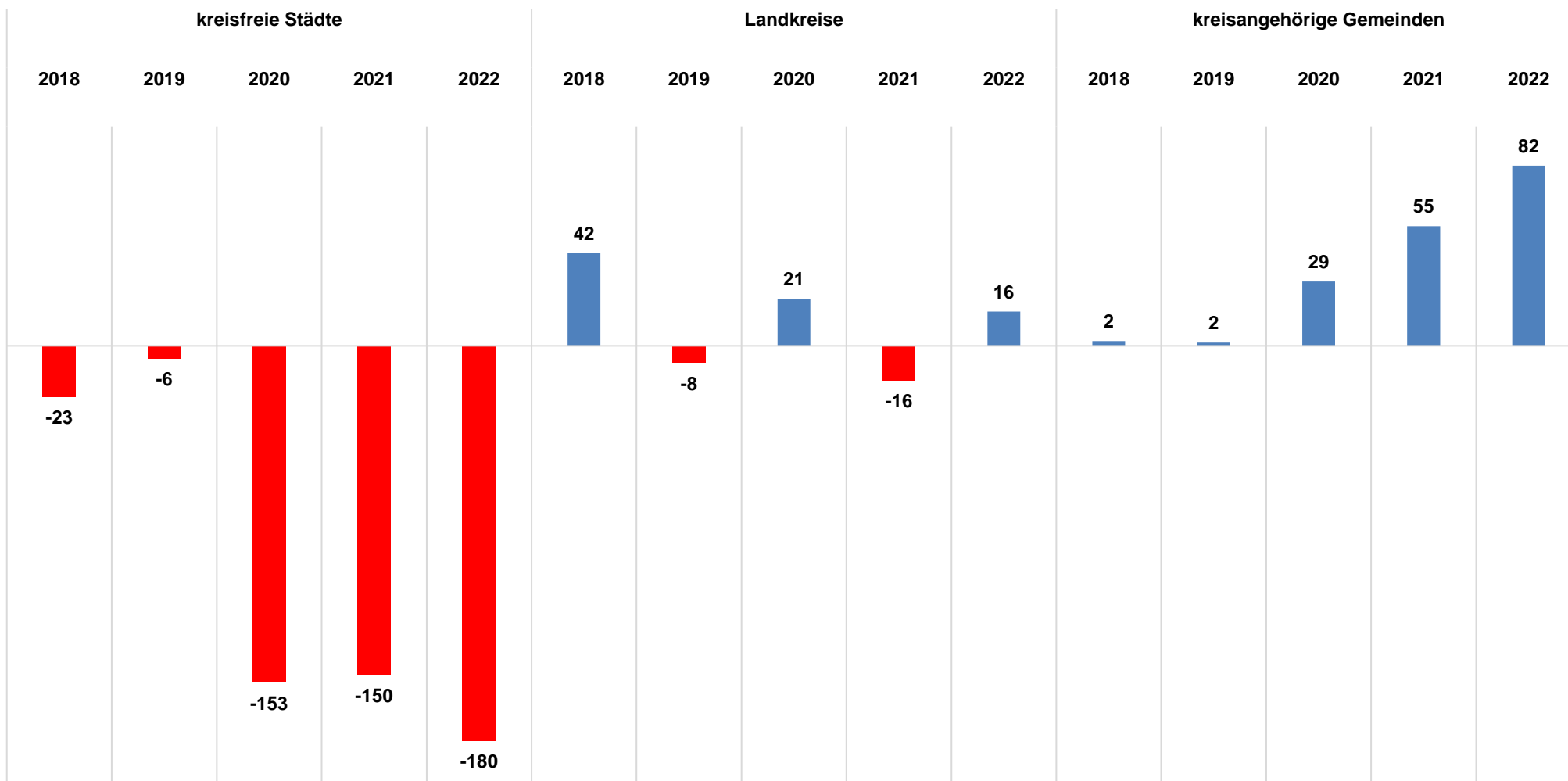
<sup>20</sup> § 110 KVG LSA.

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 die Ergebnisse der kreisfreien Städte durchweg negativ waren.

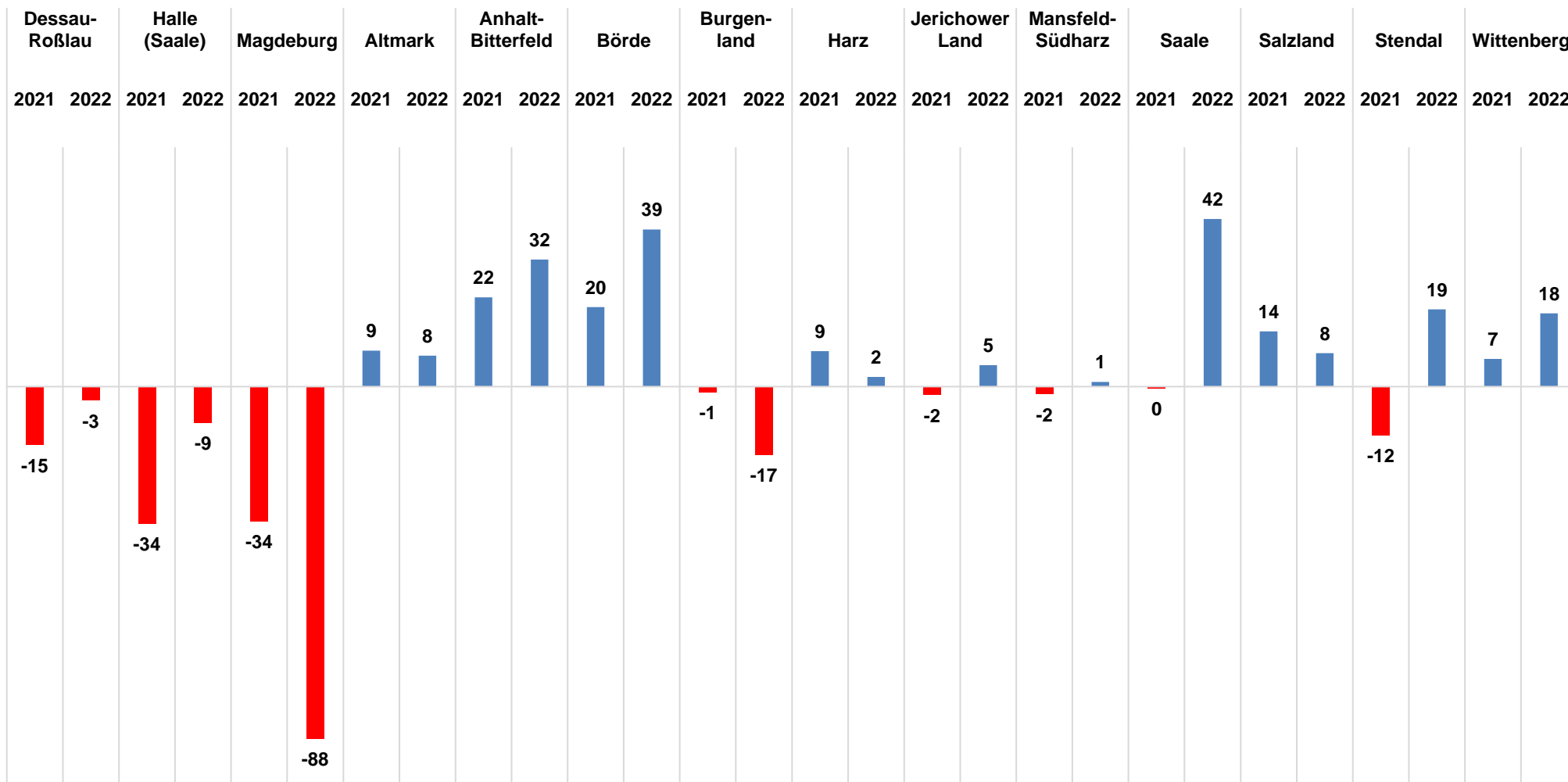
2021 und 2022 lag dieses Defizit bei jeweils mehr als 80 Mio. €. Die Entwicklung der kreisangehörigen Gemeinden zeigte seit 2020 einen stark positiven Trend.

Zur Unterschiedlichkeit der Ergebnisse innerhalb der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden führen wir im Weiteren aus.

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

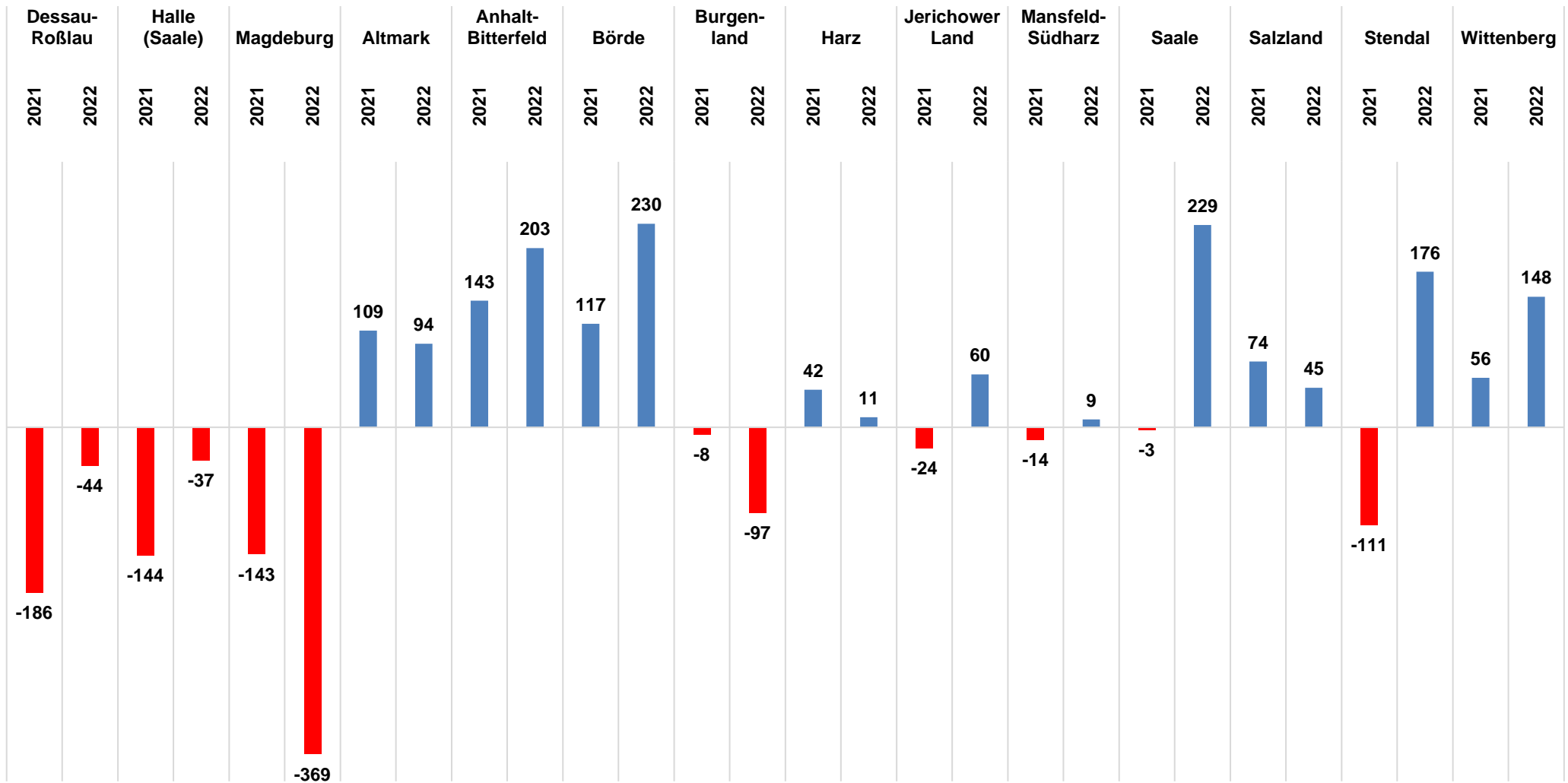
Ein differenzierteres Bild zeigt sich wieder durch die Betrachtung der Regionen nach Aufgaben in den folgenden Abbildungen 17 und 18:

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



Quelle: eigene Darstellung

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

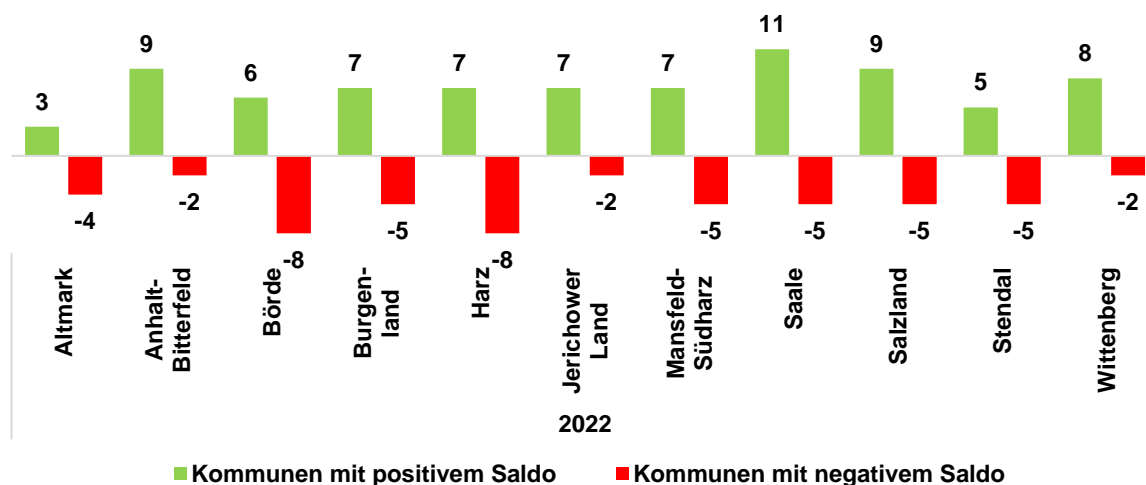


Quelle: eigene Darstellung

10 der 14 betrachteten Regionen erreichten 2022 (nach 6 im Jahr 2021) insgesamt einen positiven Saldo der Finanzrechnung. Andererseits fallen die hohen negativen Beträge in den drei kreisfreien Städten besonders auf. Mit -369 € je Einwohner hatte Magdeburg 2022 trotz hoher Einnahmen das schlechteste Ergebnis aller betrachteten Aufgaben-Regionen. Das Defizit hat sich sowohl absolut als auch je Einwohner gegenüber 2021 mehr als verdoppelt. Der Saldo der Finanzrechnung der Region Saale konnte sich von 2021 zu 2022 wiederum erheblich verbessern (ein Plus von 42 Mio. € absolut und 232 € je Einwohner).

Nachfolgend auch hier die zahlenmäßige Betrachtung der Salden der Finanzrechnung der Kommunen in der jeweiligen kreislichen Aufgaben-Region für 2022:

**Abbildung 19: Kommunen in den kreislichen Aufgaben-Regionen mit positivem/negativem Saldo der Finanzrechnung 2022<sup>21</sup>**



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

In der Region Altmark waren 4 Kommunen (von 7) defizitär, in der strukturstarken Börde waren es sogar 8 (von 14). Insgesamt schafften immerhin 79 Kommunen (61 %) den Ausgleich beziehungsweise verbuchten Überschüsse (2021 waren es 81), 51 Kommunen (39 %) mussten dagegen mit Defiziten umgehen (2021 waren es 49). Innerhalb der kreislichen Aufgaben-Regionen ist somit die Haushaltslage der kreisangehörigen Gemeinden sehr unterschiedlich. So erwirken beispielsweise die Überschüsse von nur 6 Kommunen in der Börde den insgesamt guten Saldo der Aufgaben-Region.

<sup>21</sup> Die kreisfreien Städte werden hier nicht mitbetrachtet.

### 2.4.3 Fazit kommunale Finanzrechnung

Insgesamt war die Entwicklung der Einzahlungen der Kommunen in Sachsen-Anhalt im Betrachtungszeitraum positiv. Die Einzahlungen stiegen 2022 auf 7.730 Mio. €.

Noch nie hatten die Kommunen in unserem Land mehr Geld zur Verfügung. Dies gilt sowohl für die laufende Rechnung als auch für die Kapitalrechnung. In der Kapitalrechnung wurden erstmals über 1 Mrd. € erzielt. Trotz der anhaltenden und neuen Herausforderungen durch die Corona-Pandemie und den Ukraine-Krieg erreichten die Kommunen seit 2018 erstmals wieder einen Finanzmittelüberschuss der Finanzrechnung i. H. v. 58 Mio. €.

Die kommunale Haushaltslandschaft war jedoch sehr heterogen, Während einige Kommunen hohe Überschüsse erzielten, haben andere Kommunen hohe Defizite<sup>22</sup>.

Es ist Aufgabe des Landesgesetzgebers, mit dem FAG die Ausstattung der Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise mit den für die Aufgabenwahrnehmung angemessenen finanziellen Mitteln zu regeln.

Dabei ist auch für eine bessere Binnenverteilung zu sorgen, um den finanzschwächeren Kommunen eine entsprechende Finanzausstattung zu gewähren und somit die besonderen Strukturschwächen unter den Kommunen auszugleichen.

## 2.5 Ausgewählte Analysen

### 2.5.1 Trotz Rekordeinnahmen noch Potenzial?

Trotz der Rekordeinnahmen von 7,7 Mrd. € bestünde durchaus noch Potenzial, die eigenen Einnahmen zu erhöhen.

Die Erhebung der eigenen Steuereinnahmen ist auch ein Gebot der interkommunalen Solidarität. Denn mit einem niedrigen Steuersatz gehen der gesamten kommunalen Familie Einnahmen verloren. 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:

---

<sup>22</sup> 39 % der Kommunen verzeichneten Defizite.

**Tabelle 1: Höhe der Hebesätze der kreisangehörigen Gemeinden für das Haushaltsjahr 2021**

	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	110 (51,2 %)	120 (55,8 %)	118 (54,9 %)
Anzahl Gemeinden mit genau dem fiktiven Hebesatz gem. § 14 FAG	52 (24,2 %)	33 (15,3 %)	32 (14,9 %)
Anzahl Gemeinden mit Hebesatz unter dem fiktiven Hebesatz gem. § 14 FAG	53 (24,6 %)	62 (28,8 %)	65 (30,2 %)
Anzahl Gemeinden mit mehr als 30 Punkten über dem fiktiven Hebesatz gem. § 14 FAG	36 (16,7 %)	62 (28,8 %)	59 (27,4 %)
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

Im Vergleich zu unserer Betrachtung im letzten Jahresbericht ist festzustellen, dass die Anzahl der Kommunen mit einem geringeren als dem fiktiven Hebesatz zurückgegangen ist. Wir haben anhand der Daten für 2021<sup>23</sup> auch überschlägig ermittelt, welches Potenzial darin liegen würde, den Hebesatz der Realsteuern auf die fiktiven Hebesätze nach § 14 FAG anzuheben. Die überschlägigen Mehrbeträge (brutto) würden jeweils ca.

- 0,5 Mio. € für die Grundsteuer A,
  - 2,4 Mio. € für die Grundsteuer B und
  - 11,2 Mio. € für die Gewerbesteuer
- betragen.

Die Gewerbesteuerumlage und eventuelle Auswirkungen durch die mögliche Abwanderung von Gewerbebetrieben sind dabei nicht berücksichtigt. Die möglichen Mehreinnahmepotenziale sind hinsichtlich der Hebesätze bei den Realsteuern im Vergleich zu den anderen

<sup>23</sup> Festsetzung FAG Haushaltsjahr 2023 vom 24. Mai 2023; abgerufen im geschützten Bereich bei [www.stala.sachsen-anhalt.de](http://www.stala.sachsen-anhalt.de).

Bundesländern (Bundesdurchschnitt und Durchschnitt der ostdeutschen Bundesländer) im Wesentlichen ausgeschöpft.<sup>24</sup>

## 2.5.2 Waren die Rekordeinnahmen wirklich Rekordeinnahmen?

In den Kommunalberichten haben wir bisher meist Zeitreihen von fünf Jahren bzw. das aktuell betrachtete Jahr und das Vorjahr verglichen. Bei der Behandlung des Kommunalberichts 2021 im Ausschuss der Finanzen wurde der Wunsch geäußert, die Entwicklung ausgewählter Kennzahlen für einen längeren Zeitraum darzustellen.

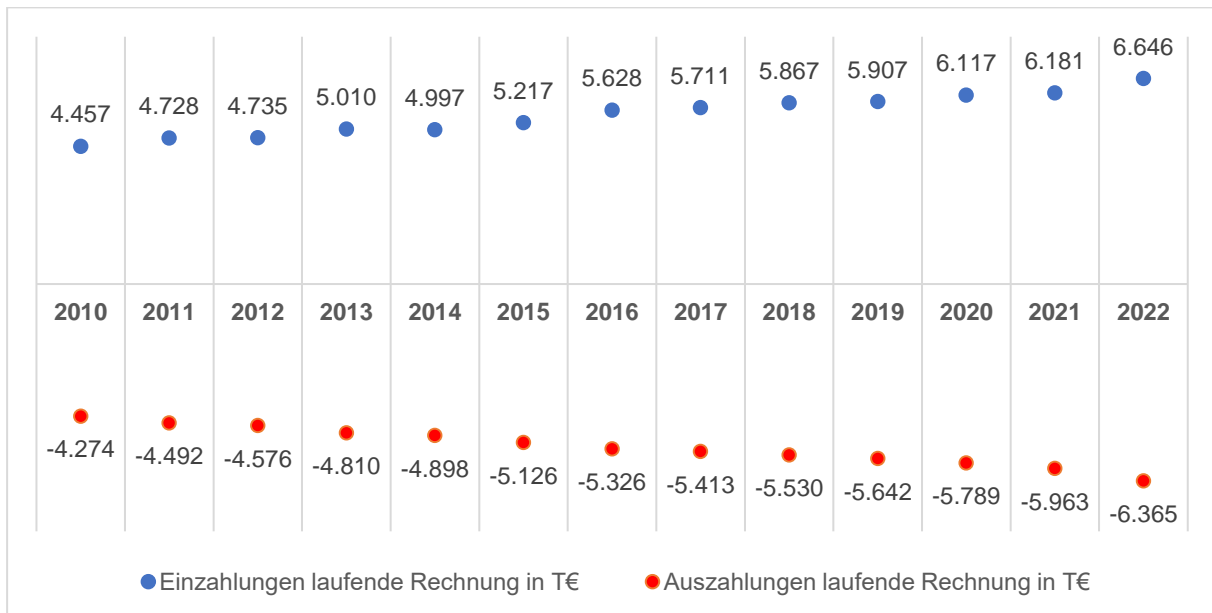
Deswegen haben wir uns die Entwicklung der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung über einen Zeitraum von 13 Jahren, von 2010 bis 2022, angesehen. Zusätzlich haben wir die Auswirkungen der Inflation, der Baupreisentwicklung und der Einwohnerentwicklung auf die Einnahmesituation dargestellt, um zu analysieren, ob die numerischen Mehreinnahmen (absolut und je Einwohner) ein reales Einnahmewachstum bedeuteten.

Betrachten wir zunächst die Entwicklung der Einzahlungen und Auszahlungen der laufenden Verwaltung (laufende Rechnung) absolut und je Einwohner.

---

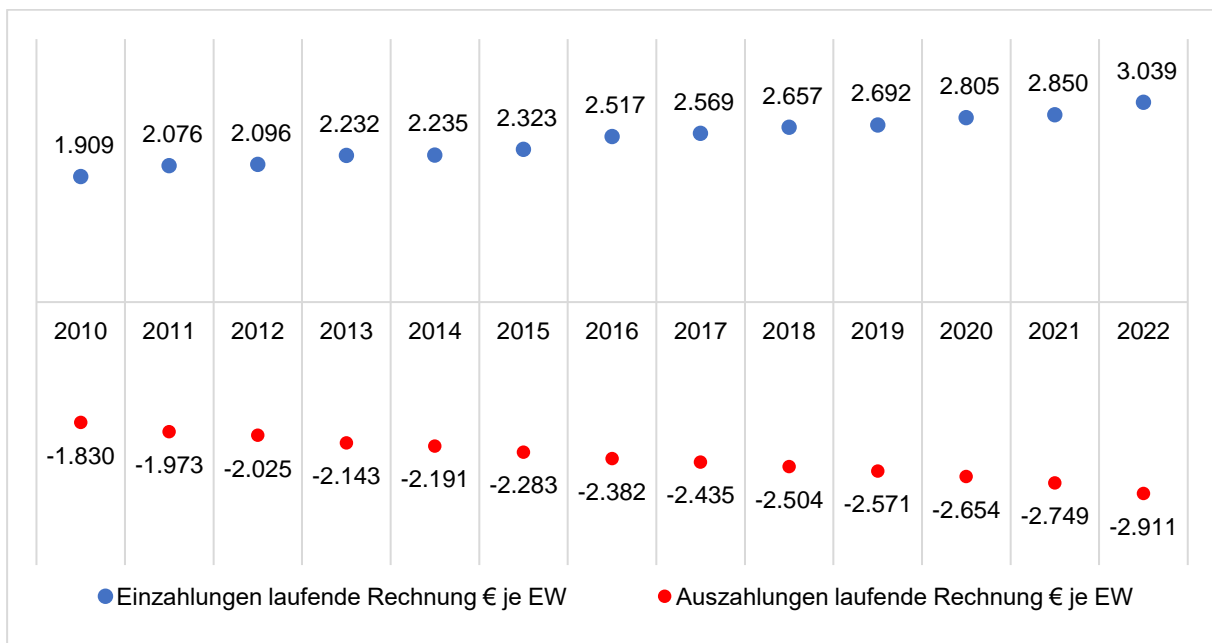
<sup>24</sup> Vgl. Lenk, Starke, Hesse: Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt, Mai 2023, S. 51: „In der Gesamtsumme aller drei Realsteuern (Grundsteuern A und B, Gewerbesteuer) belaufen sich die großklassendifferenzierten Mehreinnahmepotenziale im Jahr 2021 bezugnehmend auf den Bundesdurchschnitt auf 8,8 Mio. Euro und im Vergleich mit dem ostdeutschen Durchschnitt ohne Sachsen-Anhalt auf 0,5 Mio. Euro. Diese Werte sind zudem als Obergrenze zu verstehen, da davon ausgegangen werden muss, dass sich die Grundbeträge der Realsteuern bei höheren Hebesätzen verringern können. Aus der Betrachtung der Hebesätze der Realsteuern ergeben sich keine Hinweise auf strukturell unausgeschöpfte Einnahmepotenziale, die die Bewertung der Finanzlage maßgeblich beeinträchtigen.“

**Abbildung 20: Entwicklung der Einzahlungen und Auszahlungen der laufenden Rechnung in T€ für die Jahre 2010 bis 2022**



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

**Abbildung 21: Entwicklung der Einzahlungen und Auszahlungen der laufenden Rechnung in € je Einwohner für die Jahre 2010 bis 2022**



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

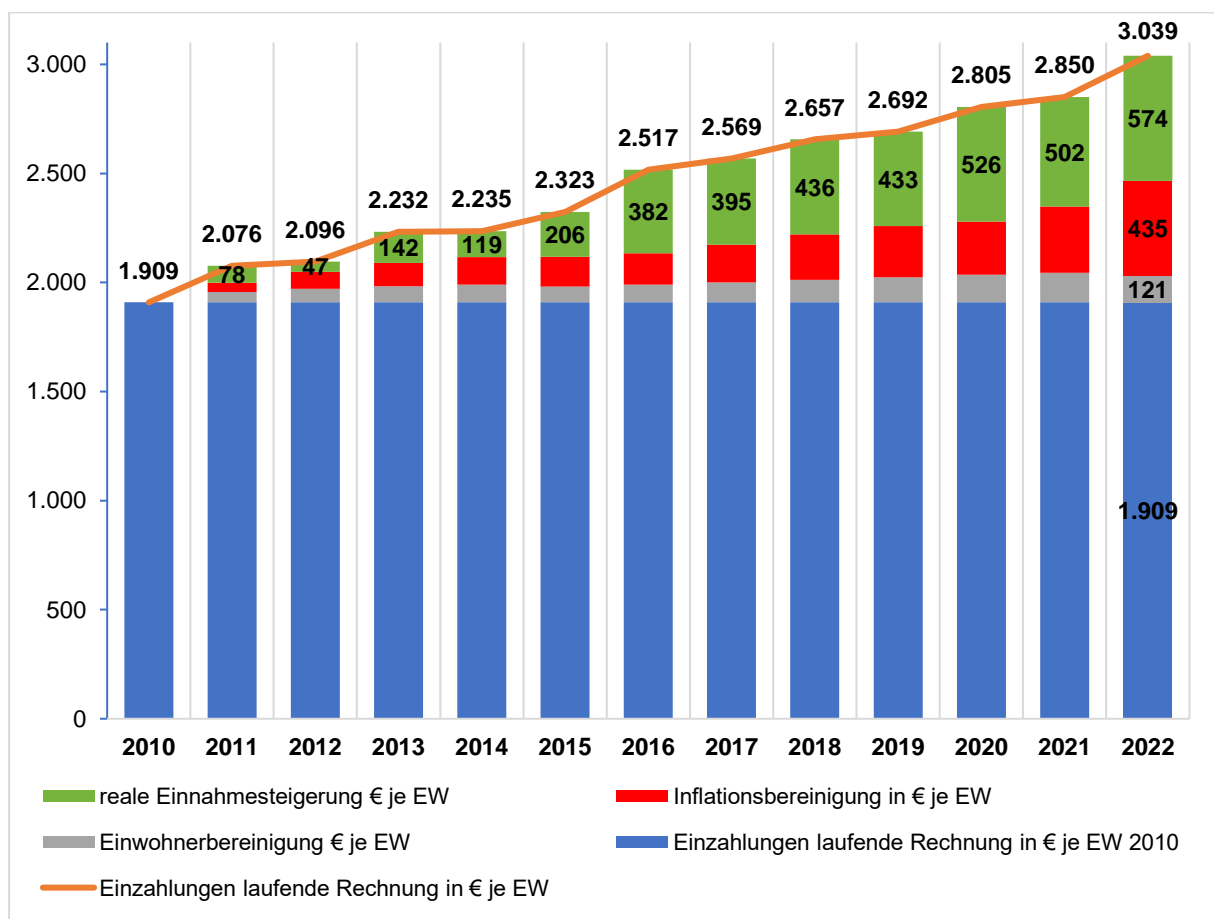


In den betrachteten 13 Jahren stiegen die Einzahlungen und Auszahlungen der laufenden Rechnung absolut (plus 2.189 Mio. € bzw. 49 %) und je Einwohner (plus 1.130 € bzw. 60 %) kontinuierlich an.

Diese Steigerung in absoluten Zahlen ist jedoch zu relativieren. Zum einen ist zu berücksichtigen, dass in dem betrachteten Zeitraum durch die Inflation ein Kaufkraftverlust eingetreten ist. Zum anderen hat sich die Einwohner-/Bevölkerungszahl verändert, was insbesondere die Betrachtung und Bewertung von Zahlungen je Einwohner beeinflusst. Zu klären ist, ob die Kommunen 2022 real mehr Geld, absolut und je Einwohner, zur Verfügung hatten.

Wir betrachten daher im Folgenden die Entwicklung der Einzahlungen der laufenden Verwaltung je Einwohner unter Berücksichtigung der Inflation und der Veränderung der Bevölkerungszahlen.

**Abbildung 22: Einzahlungssteigerungen unter Berücksichtigung von Inflation und Einwohnerschrumpfung 2010 bis 2022 in € je Einwohner**



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

In dem betrachteten Zeitraum von 13 Jahren gab es insgesamt eine Inflation von 22,8 %. Im gleichen Zeitraum ging die Bevölkerungszahl um 6,3 % zurück.

Die Abbildung zeigt, dass 2022 in der laufenden Rechnung im Vergleich zu 2010 absolut 1.130 € (Differenz Einzahlungen je Einwohner 2022 und Einzahlungen je Einwohner 2010) je Einwohner mehr zur Verfügung standen.

Unter Berücksichtigung der Auswirkungen

- der Inflation (435 € je Einwohner) und
- des Bevölkerungsrückgangs (121 € je Einwohner)

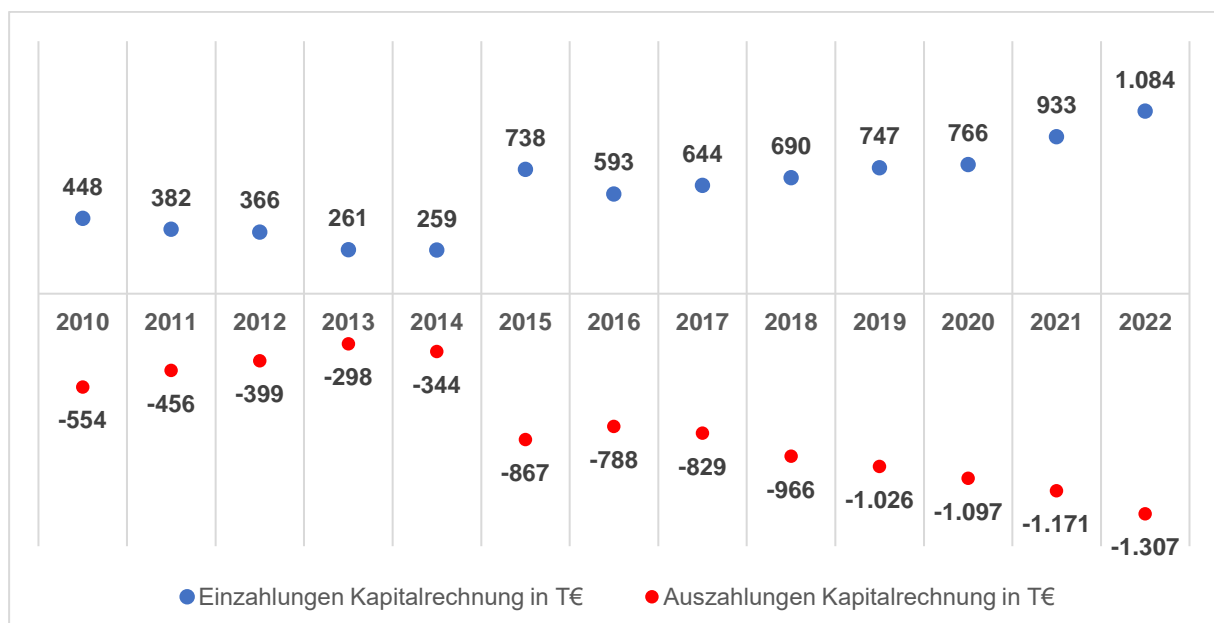
ergab sich für 2022 eine reale Einnahmesteigerung von 574 € je Einwohner (30 %). Das waren insgesamt Mehreinnahmen von 1.255 Mio. € (inflations- und einwohnerbereinigt).

An dieser Stelle möchten wir besonders auf die Einwohnerbereinigung von 121 € je Einwohner bzw. insgesamt 265 Mio. € hinweisen. Auch dieses Geld stand den Kommunen 2022 mehr zur Verfügung. Insgesamt standen somit im Jahr 2022 im Vergleich zum Jahr 2010 der kommunalen Familie in Sachsen-Anhalt 1.520 Mio. € (34 %) mehr zur Verfügung.

Diese Betrachtung ist deshalb relevant, weil sich Verwaltungsstrukturen auch immer an der Bevölkerungszahl orientieren sollen. Deshalb stellt die Einwohnerbereinigung gleichzeitig ein Effizienzpotenzial dar. Zurückgehende Einwohnerzahlen müssen sich daher auch in angepassten Verwaltungsstrukturen und -leistungen widerspiegeln. Diese Anpassungen können zwar nicht immer sofort vollzogen werden. Sie müssen jedoch in der strategischen Planung Beachtung finden.

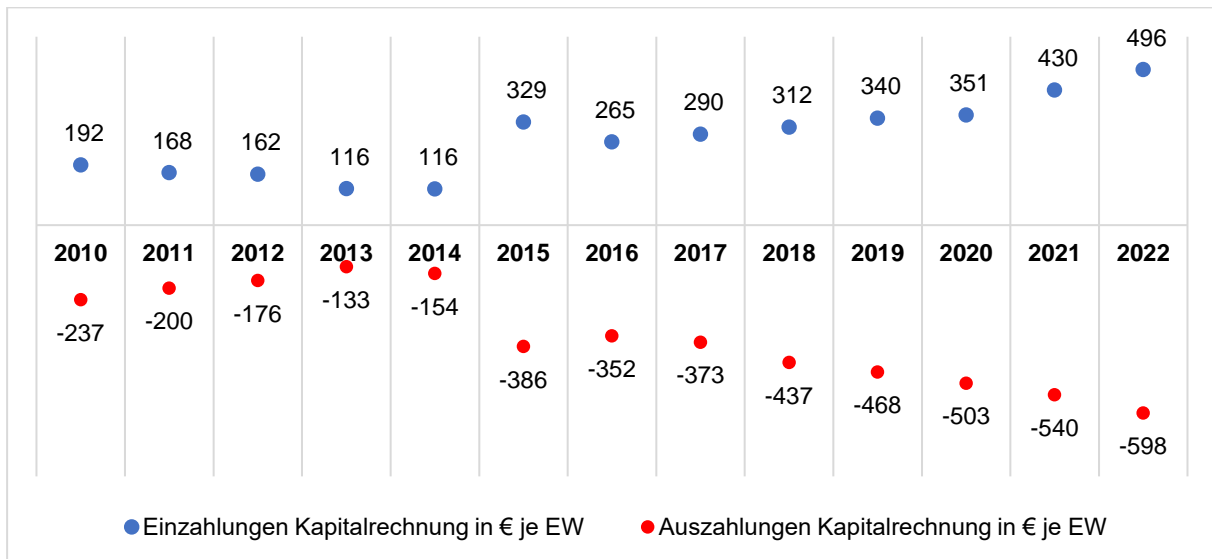
Mit dem gleichen Ansatz betrachten wir die Entwicklung der Einzahlungen und Auszahlungen der Kapitalrechnung absolut und je Einwohner.

**Abbildung 23: Entwicklung der Einzahlungen und Auszahlungen der Kapitalrechnung in T€ für die Jahre 2010 bis 2022**



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

**Abbildung 24: Entwicklung der Einzahlungen und Auszahlungen der Kapitalrechnung in € je Einwohner für die Jahre 2010 bis 2022**



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

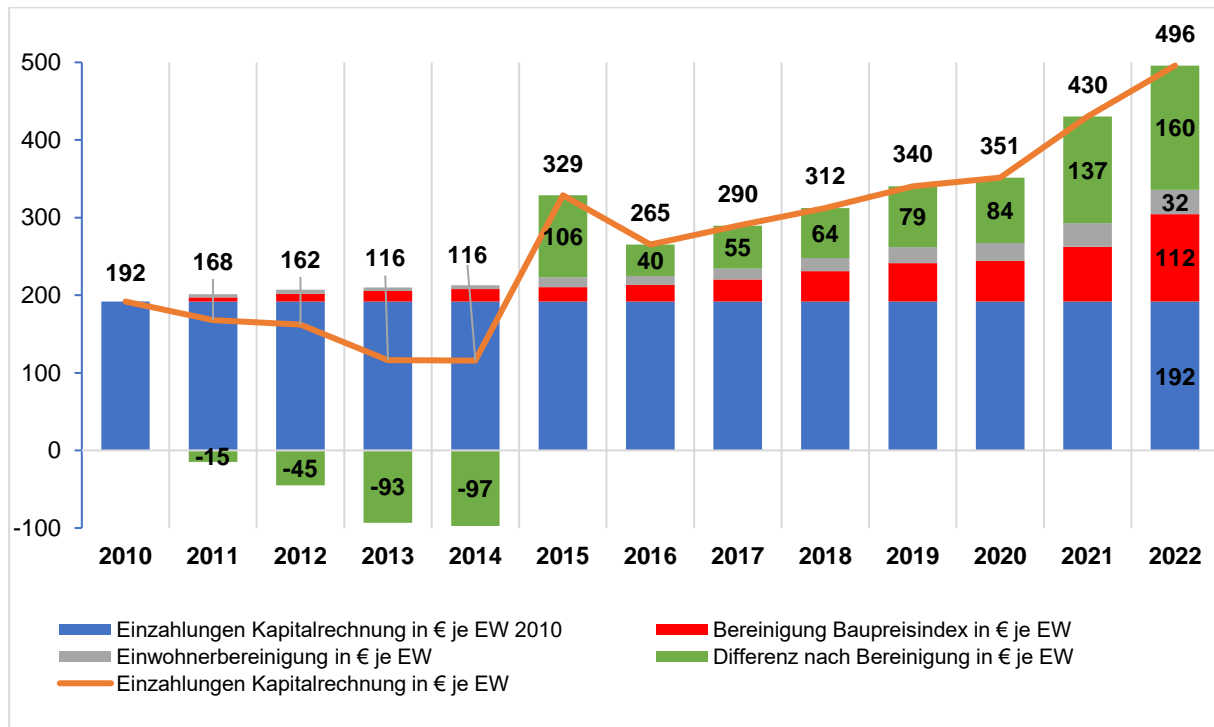
Die Abbildungen 23 und 24 zeigen, dass die Einzahlungen der Kapitalrechnung im Zeitraum bis 2014 kontinuierlich zurückgingen. 2015 stiegen die Ein- und Auszahlungen erheblich an. Dieser Sprung entstand insbesondere durch die verstärkte Inanspruchnahme der STARK-Programme für Investitionen und Tilgung von Investitionskrediten.

Seit 2016 stiegen die für Investitionen der Kommunen zur Verfügung stehenden Mittel von 593 Mio. € (265 € je Einwohner) auf den Rekordwert von fast 1,1 Mrd. € (496 € je Einwohner) 2022 an. Damit standen 2022 absolut betrachtet 636 Mio. € (142 %) bzw. 304 € je Einwohner (158 %) mehr in der Kapitalrechnung zur Verfügung als 2010.

Auch diese absoluten Zahlen sind zu relativieren. Zum einen ist zu berücksichtigen, dass in dem betrachteten Zeitraum die Baupreisindizes (vergleichbar zur Inflation) angestiegen sind. Dies führte im Bereich der Bauinvestitionen, die wertmäßig den größten Teil der investiven Tätigkeiten ausmachen, zu einer Verteuerung der Leistungen. Zum anderen muss auch für die Kapitalrechnung die Einwohnerentwicklung zur Bewertung von Zahlungen je Einwohner beachtet werden.

Wir betrachten daher im Folgenden die Entwicklung der Einzahlungen der Kapitalrechnung je Einwohner unter Berücksichtigung der Inflation und der Veränderung der Bevölkerungszahlen.

**Abbildung 25: Einzahlungen der Kapitalrechnung unter Berücksichtigung von Baupreisindex und Einwohnerschrumpfung 2010 bis 2022 in € je Einwohner**



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

In dem betrachteten Zeitraum von 13 Jahren gab es insgesamt Baupreissteigerungen von 58,5 %.<sup>25</sup> Im gleichen Zeitraum ging die Bevölkerungszahl um 6,3 % zurück.

Die Abbildung zeigt, dass 2022 in der Kapitalrechnung im Vergleich zu 2010 unter Berücksichtigung der Auswirkungen

- der Baupreissteigerungen (112 € je Einwohner) und
- des Bevölkerungsrückgangs (32 € je Einwohner)

real 160 € (84 %) je Einwohner, insgesamt 339 Mio. €, mehr für Investitionen zur Verfügung standen. Auch bei der Kapitalrechnung ist wieder auf die Einwohnerbereinigung (32 € je Einwohner) zu achten, da auch dieses Geld real zur Verfügung stand und die Einnahmen insgesamt mehrte. Somit standen der kommunalen Familie für Investitionen und Tilgungsleistungen 2022 im Vergleich zu 2010 insgesamt Mehreinnahmen von 407 Mio. € (91 %) zur Verfügung.

<sup>25</sup> Wir haben aus den Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes, Preisindizes für die Bauwirtschaft, einen Mittelwert für Tiefbau (Straßenbau und Brückenbau) und Hochbau (Bauleistungen am Bauwerk – Bürogebäude) ermittelt und diesen für unsere Berechnungen verwendet.  
Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), 2023 | Stand: 21. Juni 2023/17:12:10.

Zusammengefasst können für den Vergleich der Einnahmen der Jahre 2022 zu 2010 vier Punkte festgehalten werden:

1. Den Kommunen standen 2022 im Vergleich zu 2010 inflationsbereinigt insgesamt 1.918 Mio. € (39 %) Mehreinnahmen (Rekordeinnahmen) zur Verfügung. Inwiefern diesen Mehreinnahmen auch zusätzliche Aufgaben gegenüberstehen, können wir an dieser Stelle nicht bewerten.
2. Insbesondere seit 2016 (Festbetrags-FAG) wachsen die Einnahmen in beiden Bereichen (laufende Rechnung und Kapitalrechnung) kontinuierlich an.
3. Selbst die Mindereinnahmen im Bereich der Kapitalrechnung von 2011 bis 2014 wurden durch Mehreinnahmen der laufenden Rechnung aufgefangen.
4. Betrachtet man die Einwohnerbereinigung der laufenden Rechnung, ergibt sich 2022 ein Effizienzpotenzial von ca. 265 Mio. € (Mehreinnahmen für Einwohner, die es nicht mehr gibt).

### **2.5.3 Wirtschaftlichkeit der laufenden Verwaltung**

Nach der Landesverfassung und dem FAG<sup>26</sup> ist das Land verpflichtet, eine angemessene Finanzierung der Kommunen sicherzustellen, soweit die eigenen Einnahmen nicht ausreichen.

Oft wird in der Debatte um die Kommunal Finanzen vergessen, dass diese Pflicht nur für die notwendigen Aufgaben bei wirtschaftlicher Aufgabenerfüllung besteht. Diesbezüglich lautet die im Raum stehende Frage: Was sind die notwendigen Aufgaben und wann werden diese wirtschaftlich erledigt?

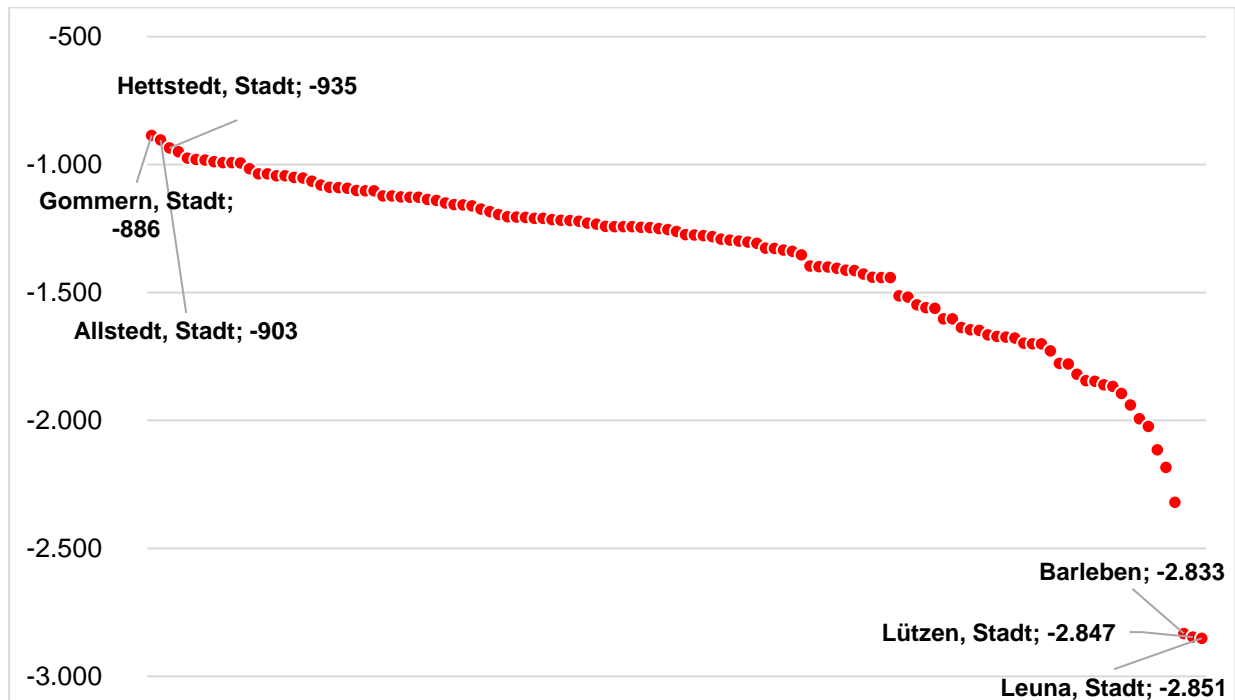
Ein Ansatz, sich der Antwort anzunähern, sind Vergleiche der Kostenstruktur innerhalb vergleichbarer Kommunen (Benchmarks). Entgegen den kommunalrechtlichen Vorgaben<sup>27</sup> haben nach unseren Prüfungserkenntnissen die meisten Kommunen noch keine funktionierende Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt (Ausnahme gebühren- oder entgeltfinanzierte Einrichtungen). Deshalb sind flächendeckende Benchmarks derzeit nicht möglich.

Im Folgenden haben wir daher exemplarisch die Gesamtausgaben der laufenden Verwaltung (laufende Rechnung) je Einwohner näher betrachtet und für die kreisangehörigen Gemeinden und die Landkreise aggregiert dargestellt. Um die Vergleichbarkeit der Werte bei den kreisangehörigen Gemeinden zu erhöhen, haben wir diese um die Kreisumlagen bereinigt.

<sup>26</sup> Art. 88 Verf LSA, § 2 Abs. 3 FAG.

<sup>27</sup> § 20 KomHVO.

**Abbildung 26: Auszahlungen laufende Rechnung der kreisangehörigen Gemeinden bereinigt um die Kreisumlage je Einwohner 2022**



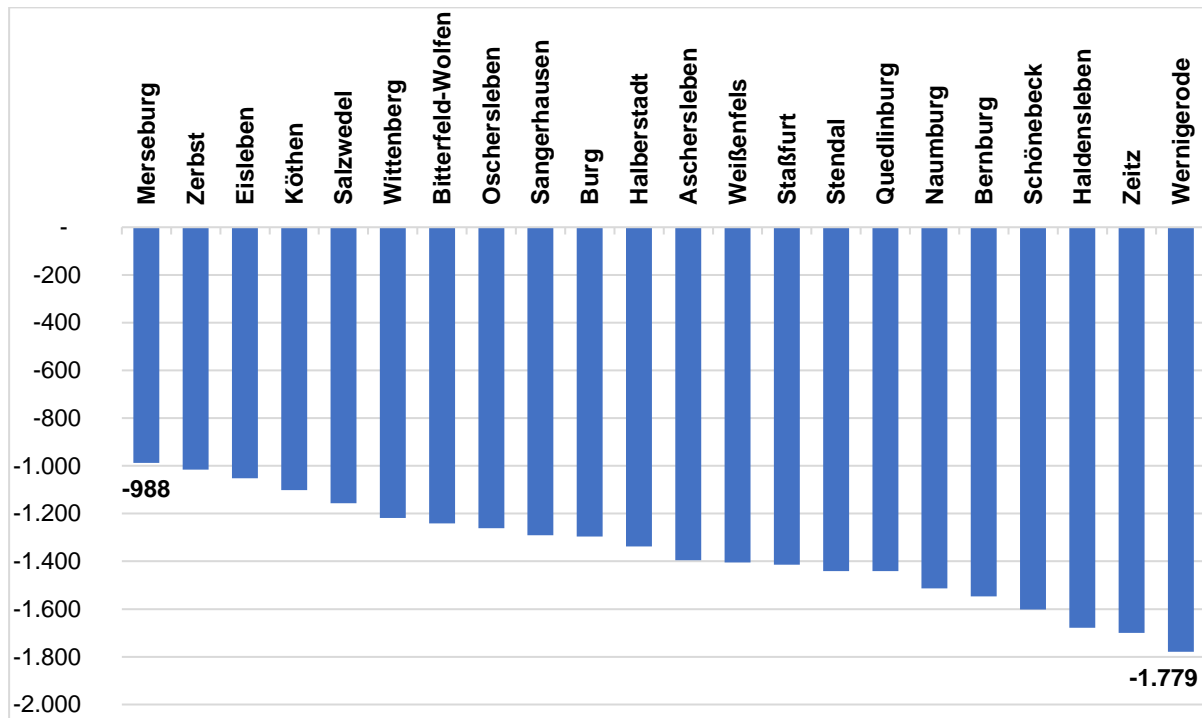
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Die Abbildung zeigt, dass sich die Ausgaben der laufenden Verwaltung je Einwohner 2022 extrem unterschieden. Der größte Unterschied von 1.965 € je Einwohner (221 %) ergab sich zwischen der Stadt Leuna mit Ausgaben von -2.851 € je Einwohner und der Stadt Gommern mit Ausgaben von -886 € je Einwohner. Selbst wenn die Streuung um die jeweiligen drei Extremwerte bereinigt wird, ergibt sich ein Unterschied von 1.369 € je Einwohner (144 %). Die großen Unterschiede lassen sich nach unserer Auffassung nicht gänzlich mit unterschiedlichen Aufgaben erklären, sondern sind ein Indiz für ein großes Wirtschaftlichkeitspotenzial bei der kommunalen Aufgabenerledigung.

Um das Spektrum der unterschiedlichen Aufgaben weiter einzuschränken, vergleichen wir im nächsten Schritt jeweils die Mittelzentren und die Landkreise untereinander.

Die folgende Abbildung 27 stellt die Auszahlungen der laufenden Rechnung 2022 für die Mittelzentren dar. Auch bei den Mittelzentren haben wir die Auszahlungen um die Kreisumlage bereinigt.

**Abbildung 27: Auszahlungen laufende Rechnung der Mittelzentren bereinigt um die Kreisumlage je Einwohner 2022**

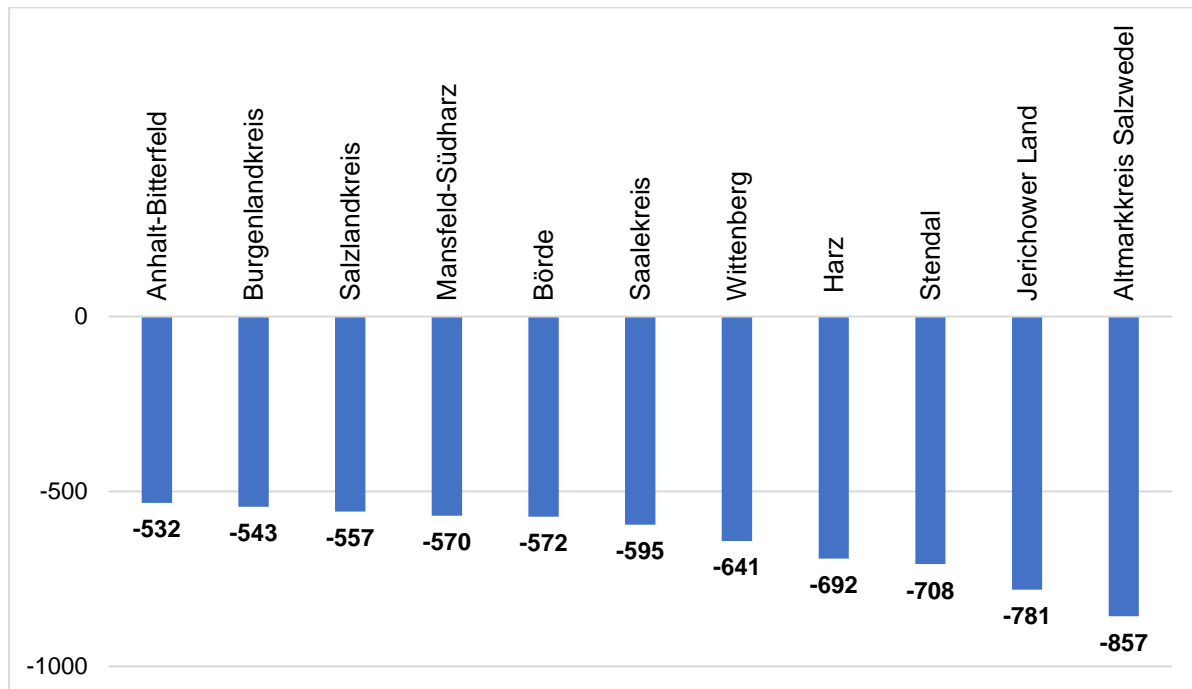


Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Auch zwischen den Mittelzentren zeigten sich 2022 trotz vergleichbarer Aufgaben große Unterschiede bei den Ausgaben für die laufende Verwaltung je Einwohner. Das Maximum der Abweichung lag hier bei 791 € je Einwohner (80 %).

In der folgenden Abbildung 28 wird die laufende Rechnung der Landkreise 2022 dargestellt. Für die Landkreise haben wir die Sozialauszahlungen herausgerechnet, weil in drei Landkreisen die Mittel für Aufgaben des SGB II sowohl als Einzahlung als auch als Auszahlung den Haushalt „aufblähen“ und die Vergleichbarkeit erschweren.

**Abbildung 28: Auszahlungen der laufenden Rechnung der Landkreise bereinigt um die Sozialauszahlungen je Einwohner 2022**



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Wie die Abbildung zeigt, gab der Landkreis Anhalt-Bitterfeld (ohne Sozialauszahlungen) mit -532 € je Einwohner den geringsten Betrag für die laufende Verwaltung aus. Beim Altmarkkreis Salzwedel waren es mit -857 € je Einwohner 325 € (61 %) mehr.

Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich zu führen. Inwieweit dieser verfassungsmäßige Grundsatz<sup>28</sup> gewahrt wurde bzw. gewahrt werden kann, kann anhand dieser Analysen nicht abschließend bewertet werden. Jedoch ist auf die Entwicklung der laufenden Rechnung als Grundlage für eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltswirtschaft zur Identifikation von Konsolidierungspotenzial zu achten.

#### 2.5.4 Fazit ausgewählte Analysen

Einige Kommunen erhöhten ihre Realsteuerhebesätze gegenüber 2021. Allerdings besteht noch Potenzial, würden die Hebesätze der Realsteuern aller Kommunen auf den fiktiven Hebesatz nach FAG angehoben. Damit könnten grundsätzlich Mehreinnahmen i. H. v. 14,1 Mio. € erzielt werden.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> § 98 Abs. 2 KVG LSA.

<sup>29</sup> Ohne Gewerbesteuerumlage.



Die Rekordeinnahmen der laufenden Rechnung des Jahres 2022 bleiben je Einwohner und absolut betrachtet, auch nach der Inflations- und Einwohnerbereinigung, Rekordeinnahmen. Im Vergleich zu 2010 verbuchten die Kommunen 2022 Mehreinnahmen i. H. v. fast 2,2 Mrd. €. Bereinigt um die Inflation und den Einwohnerrückgang bleiben tatsächlich 1,9 Mrd. € mehr. Insbesondere seit der Einführung des Festbetrags-FAG 2016 entwickelten sich die Einnahmen der Kommunen insgesamt sehr positiv. Es standen in der laufenden Rechnung, auch unter Berücksichtigung von Inflation und Bevölkerungsrückgang, kontinuierlich wesentlich mehr Mittel zur Verfügung als 2010.

Diese Einschätzung trifft auch auf die Kapitalrechnung zu, bei der trotz erheblicher Steigerung der Baupreise deutlich mehr Geld (bereinigt 339 Mio. €) 2022 für Investitionen zur Verfügung stand als 2010.

Deutlich wird, dass die Kommunen erheblich unterschiedliche Auszahlungen für ihre laufende Verwaltung leisten. So gibt die Stadt Leuna im Vergleich zur Stadt Gommern 222 % mehr aus. Hier sind durch interkommunale Vergleiche im Sinne eines Benchmarks Einsparpotenziale zu ermitteln und die Ergebnisse breit auszuwerten. Dies hat auch Bedeutung für den Finanzausgleich, weil nur notwendige kommunale Aufgaben bei effizienter Aufgabenerfüllung angemessen zu finanzieren sind. An dieser Stelle weisen wir noch einmal auf die Einwohnerbereinigung von insgesamt 265 Mio. € der laufenden Rechnung hin. Auch dieser Betrag stellt ein Konsolidierungspotenzial dar.

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

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

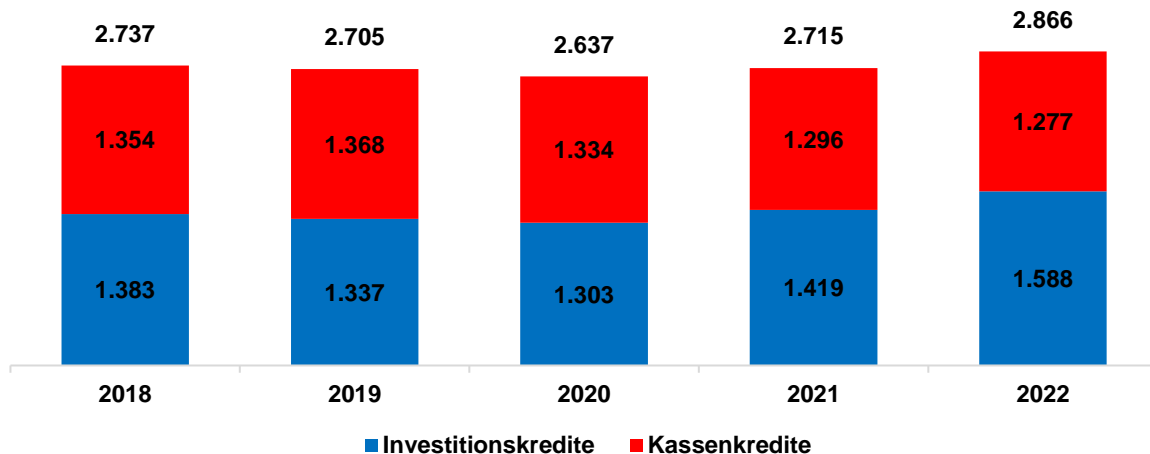
In den kommunalen Schulden stecken die zur Finanzierung von Investitionen aufgenommenen Kredite (Investitionskredite) und die zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe genutzten Liquiditätskredite<sup>30</sup>, die in der öffentlichen Diskussion überwiegend als Kassenkredite bezeichnet werden. Außerdem können Kassenkredite der Zwischenfinanzierung im investiven Bereich dienen, wenn für den jeweiligen Zweck vorgesehene Einzahlungen erst später zu erwarten sind. Dies ist z. B. bei den meisten EU-Förderprogrammen der Fall.

Zum 31. Dezember 2022 betrug der Schuldenstand der kommunalen Kernhaushalte in Sachsen-Anhalt insgesamt rund 2,9 Mrd. € und erreichte ein Rekordhoch. Das waren 151 Mio. € (6 %) mehr als im Vorjahr. Dies ist der höchste Schuldenstand des Betrachtungszeitraumes.

<sup>30</sup> § 110 KVG LSA verwendet den Begriff der Liquiditätskredite. In der öffentlichen Diskussion wird überwiegend der Begriff Kassenkredit verwendet, der deswegen im weiteren Text Verwendung findet.

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

**Abbildung 29: 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 bis 2020 gesunken ist. Seit 2021 steigt sie durch eine höhere Inanspruchnahme von Investitionskrediten wieder an. Der Bestand an Kassenkrediten nimmt im Betrachtungszeitraum leicht ab. Jedoch gilt ein hoher Kassenkreditbestand als aussagekräftiger Indikator für strukturelle kommunale Haushaltschwierigkeiten. 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.<sup>31</sup>

Nach unserer Einschätzung sind strukturelle Haushaltsdefizite der maßgebliche Grund für die hohen Kassenkredite in Sachsen-Anhalt. Dies haben wir bereits an anderen Stellen mehrfach ausführlich dargestellt.<sup>32</sup> Nicht mit abgebildet sind die aus den Kommunalhaushalten ausgelagerten Schulden. Nach einer Modellrechnung des Statistischen Bundesamtes betrug die kommunale Gesamtverschuldung in Sachsen-Anhalt zum 31. Dezember 2021 fast 7,9 Mrd. €. <sup>33</sup>

<sup>31</sup> § 110 KVG LSA.

<sup>32</sup> Dies erfolgte z. B. im Jahresbericht 2016, Teil 2 und in den Kommunalfinanzberichten 2020 und 2021.

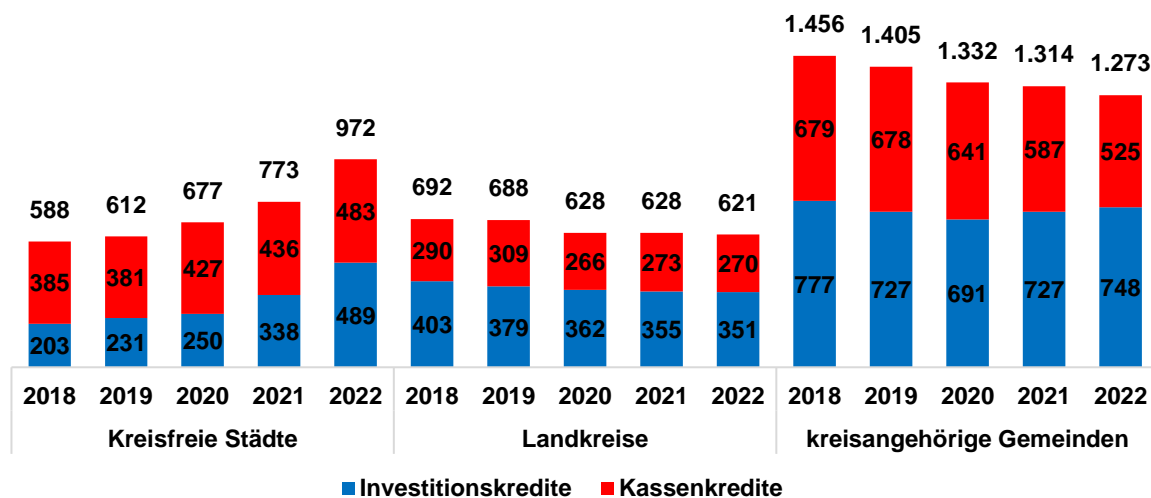
<sup>33</sup> Zum 1. Januar 2022 gab es in unserem Land 427 kommunale „sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen“ (FEU). Über die wirtschaftliche Lage dieser ausgegliederten Einrichtungen liegen keine zusammengefassten Berichte vor. Nach einer Darstellung des Statistischen Bundesamtes betrug der Schuldenanteil der Ausgliederungen an der kommunalen Gesamtverschuldung in Sachsen-Anhalt 67,1 %. Im Bundesdurchschnitt betrug der Anteil 61 %.

Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), 2023 | Stand: 25. Mai 2023/13:28:23.

### 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 sind in der folgenden Abbildung dargestellt:

**Abbildung 30: Entwicklung der Kommunalverschuldung nach Gebietskörperschaftsgruppen in Mio. €**



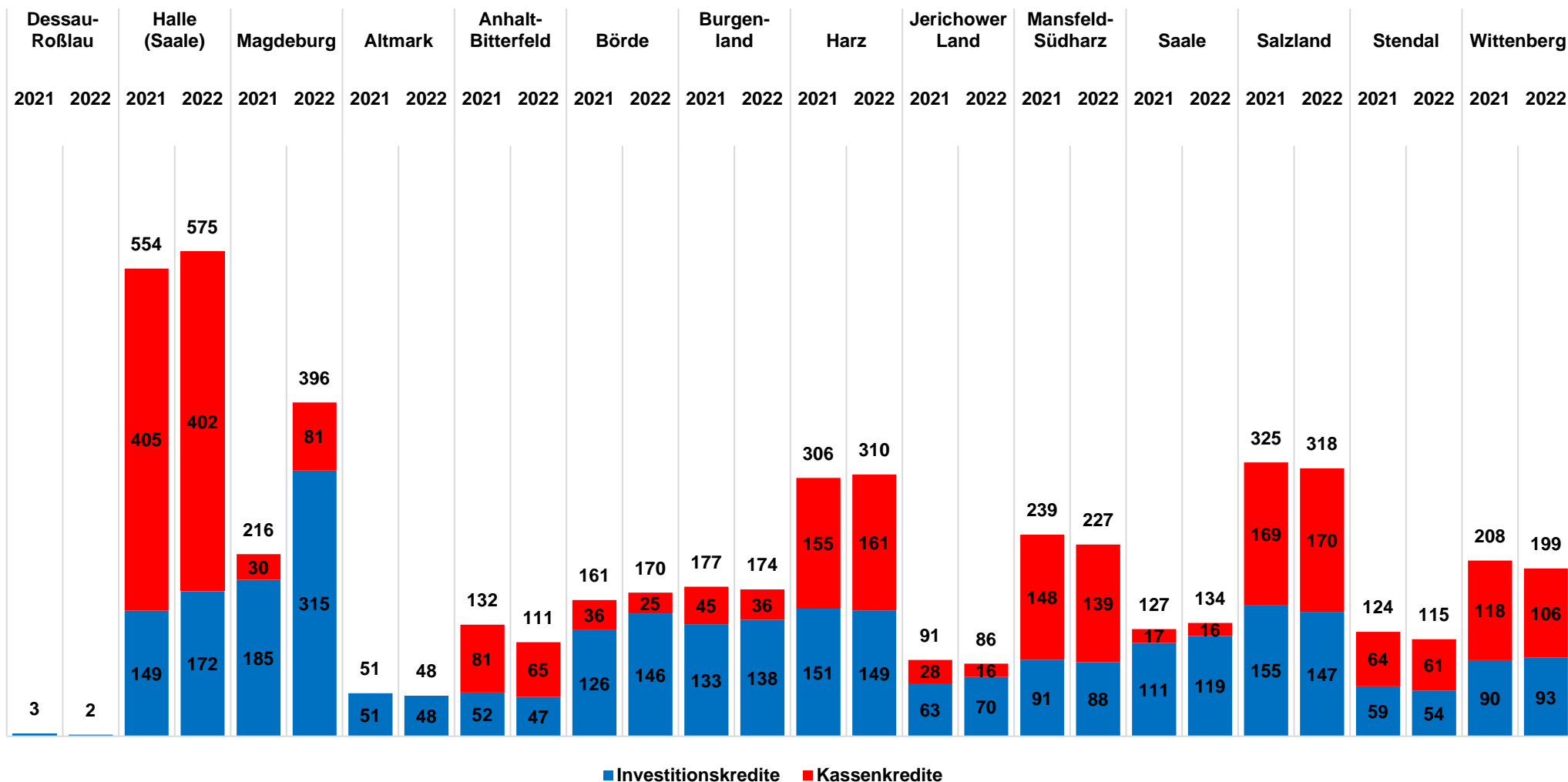
Quelle: eigene Darstellung

Bei den kreisfreien Städten war ein Anstieg der Schulden um 199 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 62 Mio. € zurückgeführt werden konnten, stiegen die Investitionskredite um 21 Mio. € an. Bei den Landkreisen sank die Gesamtverschuldung leicht.

### 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 31: Verschuldung nach Aufgaben-Regionen in Mio. €

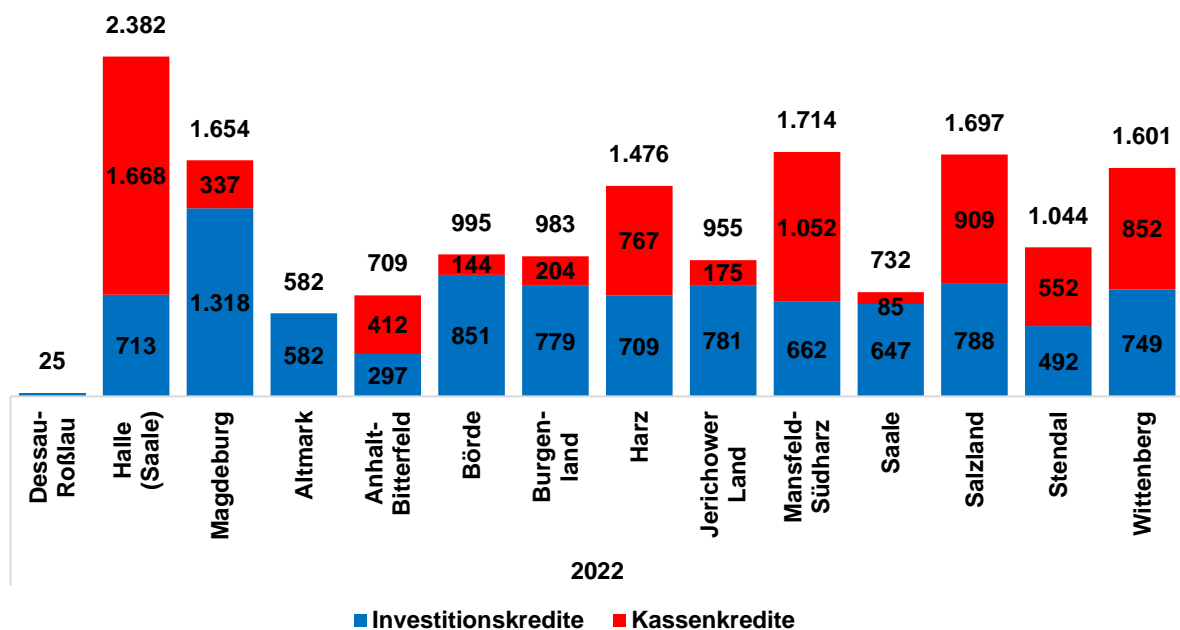


Quelle: eigene Darstellung

Halle (Saale) hat mit 575 Mio. € die höchste Gesamtverschuldung der Kommunen in Sachsen-Anhalt. Diese stieg im Vergleich zum Vorjahr um 21 Mio. € an. Bei der isolierten Betrachtung der Kassenkredite hat gleichfalls Halle (Saale) den höchsten Bestand von 402 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. Einen erheblichen Anstieg (+180 Mio. €) der Gesamtverschuldung sowohl bei den Kassenkrediten als auch bei den Investitionskrediten verzeichnete Magdeburg von 2021 zu 2022.

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

**Abbildung 32: Verschuldung nach Aufgaben-Regionen je Einwohner in €**

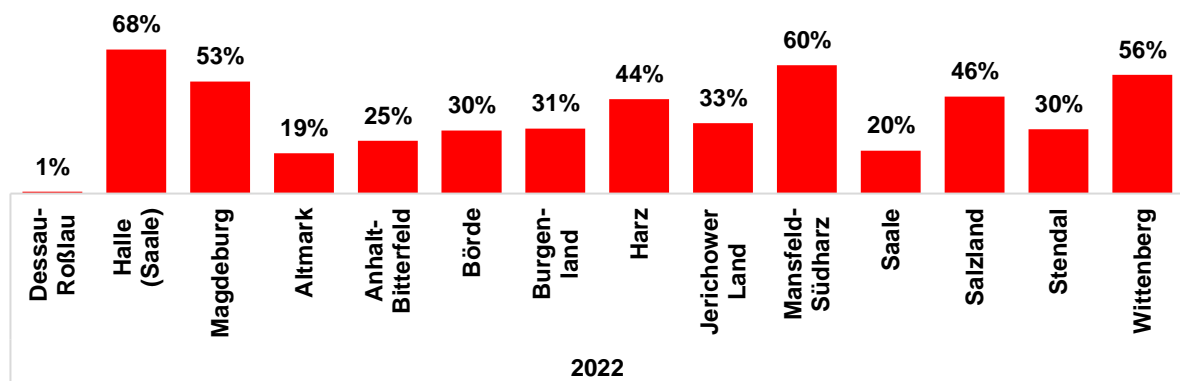


Quelle: eigene Darstellung

Halle (Saale) ist mit 2.382 € Schulden je Einwohner (Vorjahr 2.335 €) Schlusslicht. Die Regionen Mansfeld-Südharz mit 1.714 € je Einwohner (Vorjahr 1.800 €) und Salzland mit 1.697 € je Einwohner (Vorjahr 1.742 €) folgen. Seit 2022 hat die Region Magdeburg mit 1.654 € Schulden je Einwohner (Vorjahr 918 €) die vierthöchste Verschuldung je Einwohner und verzeichnet den höchsten Aufwuchs. In fünf Aufgaben-Regionen stieg die Gesamtverschuldung an, neun Aufgaben-Regionen konnten diese verringern.

Wir haben zusätzlich dargestellt, in welchem Verhältnis die Schuldenstände der Regionen zu den Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zum 31. Dezember 2022 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 2022.

**Abbildung 33: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen der Aufgaben-Regionen**



Quelle: eigene Darstellung

Aus der Darstellung ist ersichtlich, dass 4 (Vorjahr 3) der 14 Aufgaben-Regionen einen Verschuldungsgrad von über 50 % aufwiesen. Schlusslicht ist auch hier Halle (Saale) mit einem Verschuldungsgrad von über 50 % (Vorjahr 71 %), es folgt die Aufgaben-Region Mansfeld-Südharz mit einem Verschuldungsgrad von 60 %. Die Entwicklung der Region Halle (Saale) ist nach wie vor kritisch. Besonders besorgniserregend ist jedoch der Anstieg der Verschuldung bei der Region Magdeburg. Wie in Abschnitt II.2.2.2 dargestellt, erzielte diese in der laufenden Rechnung ein erhebliches Defizit.

Da aus der laufenden Verwaltungstätigkeit die Tilgung der Investitions- und Kassenkredite zu erwirtschaften ist, wird Magdeburg neben Halle (Saale) die Verschuldung nicht zurückführen können. Die Verringerung des Verschuldungsgrades in Halle (Saale) trotz Anstieg der Verschuldung um 3,8 % ist allein dadurch zu erklären, dass die Einzahlungen der laufenden Rechnung um 9,1 % anstiegen. Wir weisen darauf hin, dass die Betrachtung der Regionen eine Aggregation darstellt.

### 3.3 Fazit kommunale Verschuldung

Der Gesamtschuldenstand ist 2022 in 2 Aufgaben-Regionen stark angestiegen. Im Vergleich der 13 Flächenländer haben die Kommunen Sachsen-Anhalts mit einem Bestand an Kassenkrediten von fast 1,3 Mrd. € den höchsten Anteil der Kassenkredite an der Gesamtverschuldung (41 %).<sup>34</sup> Der Durchschnitt der Flächenländer liegt bei insgesamt 20 %.

Zur weiteren 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 2022 rund 10.486 € (absolut 22.924 Mio. €).<sup>35</sup>

Die Verschuldung in der kommunalen Familie ist sehr heterogen. Dabei haben 8 von 14 Aufgaben-Regionen einen Verschuldungsgrad von deutlich unter 50 %. Einzelne Aufgaben-Regionen im Land sind besonders hoch verschuldet. Zum Beispiel entfallen 1.599 Mio. € (56 %) auf nur 4 Aufgaben-Regionen [Halle (Saale), Magdeburg, Harz, Salzland]. Allein die Stadt Halle (Saale) stand Ende 2022 für 575 Mio. € (20,1 %) der kommunalen Schulden und verbuchte trotz Mehreinnahmen von 71 Mio. € einen Schuldenaufwuchs von 21 Mio. € (-2 Mio. € Kassenkredite, 23 Mio. € Investitionskredite).

Es ist unverständlich, dass die Kommunalaufsicht hier nicht schon längst eingegriffen hat.

Die Stadt Magdeburg erhöhte ihre Schulden von 2021 auf 2022 rasant um 55 % (von 216 Mio. € auf 396 Mio. €). Sowohl die Kassenkredite (+37 %) als auch die Investitionskredite (+59 %) stiegen an. Die kurzfristige Verschuldung (Kassenkredite) konnte insgesamt verringert werden, verharrt jedoch trotz steigender Einnahmen auf einem hohen Stand. Dieser hohe Schuldenstand belastet die Kommunen vor dem Hintergrund der derzeitigen Zinsentwicklungen zusätzlich.<sup>36</sup>

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

<sup>34</sup> Neben dem Spitzenwert Sachsen-Anhalts weisen auch die Kommunen in Nordrhein-Westfalen (36%), in Rheinland-Pfalz (37 %) und im Saarland (34 %) 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 (1 %) und Hessen (0,4 %) ist besonders niedrig. Im Durchschnitt aller Flächenländer liegt dieser Wert bei 20 %. (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 2022 nach Ländern und Art der Schulden“ des Statistischen Bundesamtes).

<sup>35</sup> Vorläufiger Schuldenstand der Länder am 31. Dezember 2022. [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]).

<sup>36</sup> Investitionskredite unterliegen als langfristige Kredite überwiegend einer Zinsbindung. Diese besteht für Liquiditätskredite häufig nicht. Steigen die Zinsen auf dem Geldmarkt, steigen auch die Zinsen für die Liquiditätskredite.

Der erneute leichte Rückgang des Gesamtbetrags der kommunalen Kassenkredite ist keine Trendwende. Der auch im letzten Kommunalbericht beschriebene Rückgang der Erwerbsbevölkerung in Sachsen-Anhalt wird die zukünftigen kommunalen Einnahmen negativ beeinflussen.<sup>37</sup> Aus unserer Sicht besteht zur Rückführung der hohen Kassenkredite einiger Kommunen keine Alternative. Die Lage ist weiterhin als kritisch anzusehen.

Gesetz- und Ordnungsgeber sind gefordert, mehr Transparenz für die Haushaltsaufstellung und die Haushaltsabrechnung zu sichern. Hierzu verweisen wir auf unsere Ausführungen im Abschnitt III.1 zum NKHR. Aus Transparenzgründen und unter Steuerungsaspekten sollte, insbesondere 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.

Außerdem sollte aufgrund der bisher unvollständigen Abbildung aller kommunalen Aufgaben und damit auch eines wesentlichen Teils der Kommunalverschuldung in den ausgelagerten Einrichtungen (insbesondere Unternehmen) dem kommunalen Gesamtabschluss mehr Gewicht beigemessen werden.

## **4 Ausblick**

### **4.1 Vergleich der Steuerprognosen Oktober 2022 und Mai 2023 für die Kommunen**

Die voraussichtliche weitere Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen wird durch zwei jährliche Steuerschätzungen<sup>38</sup> im Frühjahr und im Herbst prognostiziert. Dabei werden auch regionalisierte Steuerschätzungen erstellt.

Die Corona-Pandemie und der Ukraine-Krieg brachten erhebliche Unsicherheiten auch für die prognostizierte Entwicklung der Steuereinnahmen. Hier wirken sich auch Steuerrechtsänderungen aus. Deren Einfluss ist nach den Schätzergebnissen für die Steuereinnahmen des Bundes und der Länder erheblich.

Der Vergleich der beiden Steuerschätzungen führt zu folgendem Ergebnis:

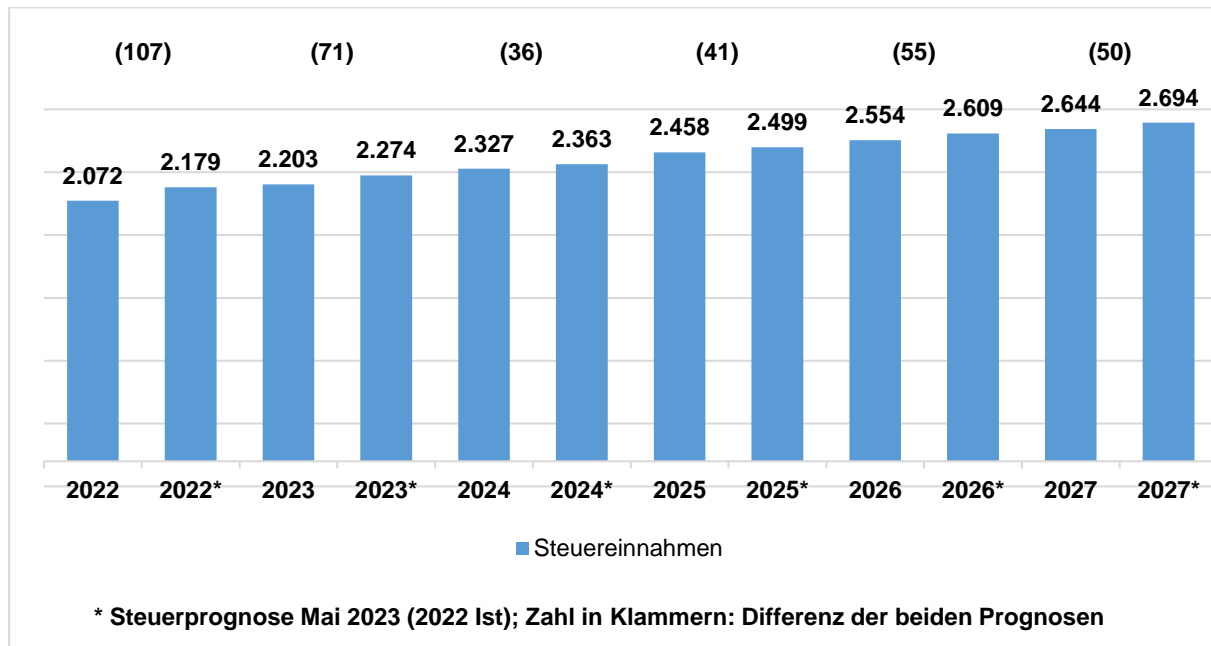
---

<sup>37</sup> Vgl. Drygalla, A.; Heinisch, K.; Holtemöller, O.; Lindner, A.; Wieschemeyer, M.; Zeddies, G.: Hohes öffentliches Defizit nicht nur wegen Corona – Mittelfristige Handlungsmöglichkeiten für den Staat, in: Konjunktur aktuell, Jg. 8 (4), 2020.

<sup>38</sup> Die Steuerprognosen sind wie die Konjunkturprognosen derzeit durch große Unsicherheiten gekennzeichnet.



**Abbildung 34: Vergleich der kommunalen Steuerprognosen Oktober 2022 und Mai 2023  
in Mio. €**



Quelle: eigene Darstellung aus der Pressemitteilung der Staatskanzlei und Ministerium für Kultur vom 16. Mai 2023, 214/2023, „Keine zusätzlichen finanziellen Spielräume für den Haushalt 2024“<sup>39</sup>

Die Steuerschätzer gehen in jedem Jahr von höheren Steuereinnahmen aus. Allein das tatsächliche Ergebnis 2022 lag um 107 Mio. € über dem Schätzergebnis aus Oktober 2022. In den Jahren 2023 bis 2027 sollen die Kommunen im Land insgesamt 253 Mio. € mehr einnehmen als nach der Steuerprognose vom Oktober 2022. Im Vergleich zur Steuerprognose vom Mai 2021, beträgt das prognostizierte Steuerplus für die drei Jahre 2023 bis 2025 sogar 821 Mio. €.

Zu berücksichtigen ist, dass diese höheren Steuereinnahmen nicht bei allen Kommunen gleichermaßen ankommen<sup>40</sup>. Besonders strukturschwache Kommunen werden davon deutlich weniger profitieren und zudem kommt es auf die Verteilung zwischen den kommunalen Gruppen an. Die Steuerschätzungen bilden die Grundlage für die Haushaltsaufstellung des Landes und sind die maßgebliche Richtschnur zur Verteilung von Landesmitteln. Zudem dienen die regionalisierten Ergebnisse den Kommunen zur Haushaltsplanung. Umso wichtiger ist es, dass diese Entwicklung bei der Bedarfsermittlung für das FAG und bei der Überprüfung der Binnenverteilung im Finanzausgleich Berücksichtigung findet. Eine reine Erhöhung der

<sup>39</sup> [https://www.sachsen-anhalt.de/lj/politik-und-verwaltung/service/politik-aktuell/pressemitteilungen?tx\\_tsarssin-clude\\_pi1%5Baction%5D=single&tx\\_tsarssin-clude\\_pi1%5Bcontroller%5D=Base&tx\\_tsarssin-clude\\_pi1%5Buid%5D=381190&cHash=5300cb5d964f63128fd7e2d48792244d](https://www.sachsen-anhalt.de/lj/politik-und-verwaltung/service/politik-aktuell/pressemitteilungen?tx_tsarssin-clude_pi1%5Baction%5D=single&tx_tsarssin-clude_pi1%5Bcontroller%5D=Base&tx_tsarssin-clude_pi1%5Buid%5D=381190&cHash=5300cb5d964f63128fd7e2d48792244d).

<sup>40</sup> Wir verweisen auf Abschnitt II.2.1: Von steigenden Steuereinnahmen profitierten 2022 91 Kommunen in unterschiedlichem Maße.

Finanzausgleichsmasse schafft nicht automatisch gleichwertige Lebensverhältnisse innerhalb der kommunalen Familie, sondern wird die Unterschiede noch vergrößern.

## 4.2 Demografische Entwicklung

Neben der Steuerprognose betrachten wir die 7. Regionalisierte Bevölkerungsprognose Sachsen-Anhalts, welche für die Jahre 2019 bis 2035 zu den Kernergebnissen kommt, dass sich die Bevölkerung Sachsen-Anhalts weiter, um 293.000 Personen (13 %) auf 1,9 Mio. Einwohner reduziert. Eine echte Trendwende ist trotz der 2022 gestiegenen Einwohnerzahl (+17.390) nicht erkennbar.<sup>41</sup>

Auch die angekündigte Intel-Ansiedlung in Magdeburg wird den Rückgang, insbesondere nicht in allen Regionen, nicht vollumfänglich aufhalten. So wird der Anteil Älterer an der Bevölkerung zunehmen und sich die Bevölkerung insbesondere in der kreisfreien Stadt Dessau-Roßlau und den Landkreisen verringern. Die folgende Tabelle zeigt die Ergebnisse der 7. Regionalisierten Bevölkerungsprognose für die jeweiligen Regionen.

**Tabelle 2: Bevölkerung der 7. Regionalisierten Bevölkerungsprognose**

Kommune/Land	Veränderung Bevölkerung 2035 zu 2019 um
Anhalt-Bitterfeld	-17 %
Börde	-12 %
Burgenlandkreis	-16 %
Dessau-Roßlau	-18 %
Halle (Saale)	-5 %
Harz	-15 %
Jerichower Land	-13 %
Magdeburg	-8 %
Mansfeld-Südharz	-19 %
Saalekreis	-11 %
Salzlandkreis	-17 %
Salzwedel	-14 %
Stendal	-15 %
Wittenberg	-15 %
Land Sachsen-Anhalt insgesamt	-13 %

Quelle: 7. Regionalisierte Bevölkerungsprognose Sachsen-Anhalt

<sup>41</sup> Nach der amtlichen Statistik ist die Bevölkerungszahl in drei Landkreisen (Landkreis Börde, Landkreis Jerichower Land, Saalekreis) und in zwei kreisfreien Städten [Stadt Halle (Saale) und Landeshauptstadt Magdeburg] zum 31. Dezember 2022 im Vergleich zum 31. Dezember 2019 als Ausgangspunkt der 7. Regionalisierten Bevölkerungsprognose gestiegen.

Neben der Entwicklung der Bevölkerungszahl ist auch die Entwicklung der Bevölkerungsstruktur, insbesondere der Altersstruktur<sup>42</sup>, bedeutsam. Die Auswirkungen einer zurückgehenden Bevölkerungszahl haben wir in II.2.5.2 dargestellt. Wir haben insbesondere dargestellt, dass sich der Bevölkerungsrückgang angesichts der kontinuierlich steigenden Ausgaben insbesondere der laufenden Rechnung nicht adäquat widerspiegelt.

Die demografische Entwicklung muss ihren Niederschlag in der Daseinsvorsorge der kommunalen Landschaft finden, denn Infrastruktur und Dienstleistungen sind an diese veränderte Bevölkerungszahl und -struktur anzupassen. Auch die Haushaltslage wird sich in der Zukunft verändern. Erfahrungen zeigen, dass strukturelle Änderungsprozesse einen zeitlichen Vorlauf erfordern.<sup>43</sup> Dies betrifft z. B. Auswirkungen auf die Struktur der Kindertagesstätten und Schulen, aber auch die Verbesserung der Barrierefreiheit im öffentlichen Raum. Eine alternde Bevölkerung wird eine andere Daseinsvorsorge erfordern.

Die Verantwortlichen müssen zielorientiert prüfen, wie Verwaltungsstrukturen und -standards dieser Entwicklung anzupassen sind. Diese strategische Ausrichtung ist erforderlich, um die Verwaltungsleistungen an der schrumpfenden und alternden Bevölkerung zu orientieren. Einen weiteren automatischen Aufwuchs der Ausgaben wie in den letzten Jahren darf es nicht weitergeben.

## 5 Fazit Kommunalfinanzen

**Das Jahr 2022 war ein Rekordjahr für die kommunalen Kassen. Insgesamt standen den Kommunen Einnahmen von 7,7 Mrd. € (Vorjahr 7,1 Mrd. €) zur Verfügung. Allein für Investitionen konnten erstmals Einnahmen von über 1 Mrd. € verbucht werden.**

**Der Überschuss der Finanzrechnung der gesamten kommunalen Familie von 58 Mio. € verdeutlicht deren gute Finanzlage 2022. Die Rekordeinnahmen waren auch wirklich Rekordeinnahmen. So standen den Kommunen 2022 im Vergleich zu 2010 inflationsbereinigt Mehreinnahmen von über 1,9 Mrd. € (39,1 %) zur Verfügung.**

**Die im Jahresbericht dargestellten Ergebnisse zeigen somit, dass die immer wieder erhobenen allgemeinen Forderungen nach mehr Geld für alle Kommunen nicht durch belastbare Daten belegt sind. Jedoch zeigen die Daten auch, dass teils hohe Überschüsse hohen Defiziten innerhalb der kommunalen Familie gegenüberstehen. Immerhin**

<sup>42</sup> Das Durchschnittsalter im Land wird sich nach der Prognose um 1,7 Jahre (von 47,4 auf 49,1 Jahre) erhöhen.

<sup>43</sup> Zu erinnern ist an die Kreisgebietsreform 2007 und die Gemeindegebietsreform 2010, die jeweils einen jahrelangen Vorlauf hatten.

konnten 39 % der Kommunen<sup>44</sup> ihre Finanzrechnung im Jahr 2022 nicht ausgleichen. Die insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel müssen daher gerechter verteilt werden, um den finanzschwächeren Kommunen zu helfen.

Für eine bessere Binnenverteilung hat das Land ein finanzwissenschaftliches Gutachten zur Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs beauftragt, das seit Mai 2023 vorliegt. Im Ergebnis schlägt dieses eine stärkere Verteilung von Finanzmitteln hin zu einer kommunalen Gruppe<sup>45</sup> vor, die bereits finanziell gut ausgestattet ist. Ob dies eine bessere (gerechtere) Verteilung erzeugt, wird sich zeigen. Der Landesgesetzgeber muss die vorliegenden Ergebnisse und Vorschläge bewerten und im FAG dafür sorgen, dass besonders strukturschwache Kommunen (betrifft Gemeinden und Landkreise) unter Beachtung der verfassungsmäßig garantierten Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse<sup>46</sup> besser unterstützt werden.

Der Gesamtschuldenstand der kommunalen Kernhaushalte stieg trotz der Rekordeinnahmen 2022 um 151 Mio. € auf fast 2,9 Mrd. € an. Die Verschuldung ist innerhalb der kommunalen Familie ebenfalls sehr unterschiedlich. So entfällt ein Großteil der Schulden auf nur fünf Aufgaben-Regionen (Halle [Saale], Mansfeld-Südharz, Salzland, Magdeburg und Wittenberg). Die hohe Verschuldung schränkt Handlungsspielräume und damit die kommunale Selbstverwaltung stark ein.

Auch wenn die Kassenkredite um 19 Mio. € verringert werden konnten, ist ihr Stand mit fast 1,3 Mrd. € weiter besorgniserregend hoch. Der hohe Stand macht Kommunen für Zinsrisiken anfällig. Seit dem 21. Juni 2023 gilt für den Euroraum ein Zinssatz für das Hauptrefinanzierungsgeschäft von 4 %.<sup>47</sup> Die Zinserhöhung<sup>48</sup> hat bereits Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte entfaltet. Zur Rückführung dieser Kassenkredite besteht daher keine Alternative.

Ziel des Handelns der verantwortlichen Akteure auf kommunaler Ebene muss es sein, die kommunale Selbstverwaltung aus eigener finanzieller Kraft, insbesondere auch vor dem Hintergrund einer schrumpfenden Gesamtbevölkerung, aufrechtzuerhalten. Dazu gehört, dass die Verantwortungsträger (Gemeinde- und Stadträte sowie Kreistage) die Resilienzfähigkeit der kommunalen Haushalte verbessern. Das bedeutet, dass auch vor Konsolidierungsanstrengungen nicht zurückgeschreckt werden darf.

---

<sup>44</sup> Anders als in Abschnitt II.2.4.3 haben wir hier die kreisfreien Städte mitbetrachtet.

<sup>45</sup> Es handelt sich dabei um die Mittelzentren.

<sup>46</sup> Art. 35a Verf LSA.

<sup>47</sup> Pressemitteilung der Europäischen Zentralbank vom 15. Juni 2023, <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2023/html/ecb.mp230615~d34cddb4c6.de.html>.

<sup>48</sup> Zum Vergleich: Vom 21. Juli 2022 bis 7. September 2022 galt ein Zinssatz von 0,5 %.

Der Landesrechnungshof empfiehlt den Verantwortungsträgern, kontinuierlich – und nicht erst, wenn die gesetzlichen vorgeschriebenen Schwellen überschritten werden – die Kostenstrukturen ihrer jeweiligen Kommune zu analysieren, um Risiken und Potenziale zu identifizieren und zu nutzen. Das ist zwingend notwendig, da die Kommunen in unserem Land nicht nur vor demografischen Herausforderungen stehen, sondern die aktuellen Konjunkturdaten eine deutliche Eintrübung der Wirtschaftsleistung der Bundesrepublik Deutschland zeigen.

Dass ein enormes Effizienzpotenzial besteht, wird bereits deutlich, wenn die Kosten der laufenden Verwaltung der jeweiligen kommunalen Ebene miteinander verglichen werden. So ergaben sich für die kreisangehörigen Kommunen im Jahr 2022 Unterschiede im harmonisierten Bereich (bereinigt um die Extremwerte) von bis zu 1.369 € je Einwohner (144 %). Vor dem Hintergrund, dass das Land nur für die angemessene Finanzierung der notwendigen Aufgaben bei wirtschaftlicher Aufgabenerfüllung verpflichtet ist, müssen diese Unterschiede analysiert und verringert werden.

Die Anwendung einer Kosten- und Leistungsrechnung in den Kommunen, wie rechtlich vorgegeben, würde solche Analysen ermöglichen. Leider ist die Existenz von Kosten- und Leistungsrechnungen in den Kommunen noch weniger verbreitet, als das Vorhandensein aktueller Jahresabschlüsse. Zum 31. Dezember 2022 fehlten noch immer 1.183 Jahresabschlüsse. Somit verhindern die Kommunen selbst, dass verlässliche Aussagen darüber getroffen werden können, ob das Land mit dem FAG im Jahr 2022 für eine angemessene Finanzierung der Kommunen gesorgt hat.

Der Landesrechnungshof betont die besondere Verantwortung des Landes, durch die (Kommunal-)Aufsicht mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln notwendige und nachhaltige Veränderungen in den Kommunen zu unterstützen und durchzusetzen.<sup>49</sup>

Die aktuellen Herausforderungen durch

- die demografische Entwicklung (Bevölkerungsrückgang und Alterung),
- die Inflation,
- den Klimawandel u. v. m.

werden die Kommunen langfristig vor neue organisatorische und finanzielle Herausforderungen stellen.

---

<sup>49</sup> Art. 87 Abs. 4 Verf LSA, §§ 143 ff. KVG LSA.

**Der Landesrechnungshof bekräftigt seine seit vielen Jahren gegebenen Empfehlungen in den fünf dringlichen Handlungsfeldern:**

- 1. Die Kommunalaufsicht hat auf allen Ebenen ihre Aufgaben konsequent wahrzunehmen. Sie kann und muss beratend begleiten. Sie darf nicht nur Nachsicht üben.**
- 2. Die immer noch erheblichen Rückstände bei den Jahresabschlüssen sind endlich abzubauen.**
- 3. Kommunen mit defizitären Haushalten und Jahresabschlüssen müssen den Kurs der strategischen Haushaltskonsolidierung fortsetzen bzw. die Anstrengungen verstärken. Die Kommunalaufsicht hat diesen Kurs mit den aufsichtsrechtlichen Mitteln zu unterstützen.**
- 4. Innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs muss der Fokus stärker auf eine effektivere und gerechtere Binnenverteilung gerichtet werden, damit besonders strukturschwache Kommunen auch adäquat unterstützt werden. Eine reine Erhöhung der Finanzausgleichsmasse löst diese Problematik nicht auf. Steuermehreinnahmen der Kommunen sind zu berücksichtigen. Der Bedarf der Kommunen kann verlässlich jedoch nur ermittelt werden, wenn belastbare Daten vorliegen, die durch aktuelle Jahresabschlüsse belegt sind.**
- 5. Die Kommunen müssen den Nachweis erbringen, dass sie flächendeckend ihre Aufgaben ordnungsgemäß und wirtschaftlich erfüllen. Hierfür ist eine Kosten- und Leistungsrechnung und darauf aufbauend ein Benchmark zwingend erforderlich.**

### **III Ausgewählte Prüfungsfeststellungen**

#### **1 Quo Vadis NKHR – Teil 3**

#### **Das Ministerium für Inneres und Sport sucht seine Rolle: Kommunalaufsicht oder kommunale Interessenvertretung?**

---

Noch immer fehlen im Land 1.183 kommunale Jahresabschlüsse<sup>50</sup>. Nur 15 Kommunen (6 %) im Land haben einen fristgerechten Jahresabschluss 2021 vorgelegt und waren damit in der Lage, rechtskonforme Haushalte für das Jahr 2023 aufzustellen. Somit fehlt es noch immer an belastbaren Zahlen, Daten und Fakten für die finanzielle Planung und Steuerung der Kommunen. Auch die Beurteilung ihrer dauernden Leistungsfähigkeit durch die Kommunalaufsicht und eine Evaluation des Finanzausgleichs sind unmöglich.

Trotz dieser Situation, in der den meisten Kommunen aufgrund der fehlenden Jahresabschlüsse keine geordnete Haushaltswirtschaft bestätigt werden kann, traut sich das Ministerium für Inneres und Sport als oberste Kommunalaufsicht nicht, geltendes Recht einheitlich durchzusetzen.

#### **1. Vorbemerkungen**

##### **1.1 Viel hat sich nicht verändert**

Dem Umsetzungsstand des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) widmen wir uns seit vielen Jahren. Zuletzt erfolgte dies in unseren Jahresberichten 2020, Teil 3 und 2021, Teil 3. Seit dieser Zeit hat sich die Situation nicht bedeutend verbessert, so dass wir unseren aktuellen Kommunalbericht erneut nutzen, um auf die Probleme bei der Umsetzung des NKHR hinzuweisen.

Dies ist auch deshalb erforderlich, weil das Erreichen einer wesentlichen Zielsetzung des Landes – aktuelle Daten für eine Evaluation des Finanzausgleichs im Land zu generieren – akut gefährdet ist. Die Kommunen erschweren es damit dem Land, die Höhe einer angemessenen Finanzierung ihrer Aufgaben zu ermitteln. Denn die Angemessenheit kann nur geprüft und nachvollziehbar begründet werden, wenn neben der Erforderlichkeit auch die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung nachgewiesen ist. Das geht nur mit aktuellen belastbaren Zahlen. Diese Zahlen liefern nach klaren Regeln aufgestellte Jahresabschlüsse.

---

<sup>50</sup> Stand: 31. Dezember 2022.

## 1.2 Exkurs NKHR

Bereits im Jahr 2006<sup>51</sup> beschloss der Landtag, dass die Kommunen das NKHR einzuführen hatten. Das Referenzmodell des NKHR war die doppelte (kaufmännische) Buchführung<sup>52</sup>, wie sie in Deutschland von fast jedem Unternehmen, vom kleinen Handwerksbetrieb bis zum Großunternehmen, angewendet werden muss. Die mit der Umstellung auf die Doppik verfolgten wesentlichen Ziele waren

- Generationengerechtigkeit durch Abbildung des Ressourcenverbrauchs,
- bessere Vergleichbarkeit der kommunalen Aufgabenerfüllung sowie
- eine verbesserte Verwaltungssteuerung.

Den Umstellungstermin legte der Landtag auf den Stichtag 1. Januar 2011 fest.

Im Jahr 2010 wurde der Einführungszeitpunkt auf den Stichtag 1. Januar 2013 verschoben, da viele Kommunen mit dem Umstellungsprozess im Rückstand waren. Fristgerecht zum neuen Stichtag hatte keine Kommune im Land die Eröffnungsbilanz beschlossen.<sup>53</sup>

Die Kommunen sind gesetzlich verpflichtet, ihre Jahresabschlüsse fristgemäß bis spätestens 30. April des Folgejahres dem Rechnungsprüfungsamt (RPA) vorzulegen und zum 31. Dezember des Folgejahres (des auf das Haushaltsjahr folgenden Haushaltsjahres)<sup>54</sup> zu erstellen, prüfen zu lassen und durch die Vertretung zu beschließen. Den Haushaltsansätzen müssen die Ergebnisse des Jahresabschlusses des Vorjahres vorangestellt werden.<sup>55</sup> Die Bedeutung des Jahresabschlusses im Haushaltskreislauf haben wir im Jahresbericht 2021, Teil 3 ausführlich dargestellt. Die Kommunalvertretung (Kreistag, Stadt- und Gemeinderat) und die Öffentlichkeit haben einen Anspruch darauf, dass die Verwaltung Rechenschaft ablegt, was mit den öffentlichen Geldern passiert ist und wie sich das kommunale Vermögen entwickelt hat. Diese Rechenschaftslegung muss zeitnah erfolgen, ansonsten haben Jahresabschlüsse keine Steuerungsfunktion mehr.

---

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

<sup>52</sup> 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 Franziskanermönchs und Mathematikers Luca Pacioli bekannt.

<sup>53</sup> Bei Umstellung zum 1. Januar 2013 hätte die Eröffnungsbilanz bis zum 31. Dezember 2013 beschlossen sein müssen.

<sup>54</sup> § 120 Abs. 1 S. 4 KVG LSA.

<sup>55</sup> §§ 100, 101, 161 Abs. 1 Nr. 1 KVG LSA i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 2 und 3 KomHVO.



## 2. Umsetzungsstand im NKHR - Fortschritte bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse nicht ausreichend

### 2.1 Erleichterungen für die Aufstellung der Jahresabschlüsse

Da die Kommunen ihre Pflichten über viele Jahre rechtswidrig nicht erfüllten, ist nicht nur die Funktion des Haushaltskreislaufs gestört. Es fehlt insbesondere auch eine valide Datenbasis, um den vertikalen Finanzausgleich unter Berücksichtigung der bilanziellen Nettoabschreibungen weiterentwickeln zu können. Bisher fließen nur die von den Kommunen gemeldeten Tilgungsbeträge für die ordentliche Tilgung in die Ermittlung des vertikalen Finanzausgleichs ein. Im Gegensatz zu Tilgungen bilden die Abschreibungen den tatsächlichen Ressourcenverbrauch der Kommune besser ab.

Um auf diese Situation zu reagieren, erließ das Ministerium für Inneres und Sport die beiden Erleichterungserlasse vom 15. Oktober 2020 und vom 22. April 2022<sup>56</sup>. Es räumte den Kommunen damit umfassende Erleichterungen bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse ein. Diese Erleichterungen waren mit der Zielstellung verbunden, die zu diesem Zeitpunkt noch erheblichen Rückstände bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse bis Mitte 2023 soweit zurückzuführen, dass

- die Jahresabschlüsse bis zum Jahr 2017 vollständig und
- ab dem Haushaltsjahr 2018 mindestens 70 % bis 80 % der Jahresabschlüsse<sup>57</sup>

vorliegen. Erleichterungen waren insbesondere bei den Bestandteilen des Jahresabschlusses zugelassen, die keine wesentlichen Auswirkungen auf folgende Haushaltsjahre haben. Dies betrifft u. a. Abgrenzungsbuchungen zwischen den Haushaltsjahren (z. B. Rechnungsabgrenzungsposten, Rückstellungen) und Erläuterungen, die, wenn sie aktuell sind, auch steuerungsrelevant sind (z. B. Rechenschaftsbericht).

Auch für die Prüfung durch die Rechnungsprüfungsämter (RPÄ) wurden Erleichterungen zugelassen. So konnten mehrere Jahresabschlüsse zusammengefasst und mit einem retrograden<sup>58</sup> Prüfungsansatz geprüft werden. Dieser Prüfungsansatz konnte seine Wirkung nur entfalten, wenn eine Kommune die ausstehenden Jahresabschlüsse am Stück dem RPA zur Prüfung vorlegte.

<sup>56</sup> Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 22. April 2022 zu Erleichterungen für die Aufstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse und der Eröffnungsbilanz. Ergänzung zum Runderlass vom 15. Oktober 2020.

<sup>57</sup> Den angestrebten Prozentsatz i. H. v. 70 % bis 80 % an Jahresabschlüssen ab dem Haushaltsjahr 2018 erwähnte das Ministerium für Inneres und Sport auf einem Besprechungstermin mit dem Landesrechnungshof und den kommunalen Spitzenverbänden im Vorfeld des Inkrafttretens des zweiten Erleichterungserlasses.

<sup>58</sup> Beim retrograden Prüfungsansatz können Sachverhalte über mehrere Haushaltsjahre/Jahresabschlüsse in der entgegengesetzten Reihenfolge ihres chronologischen Ablaufs, also rückwärtsschreitend von ihrer Darstellung im Jahresabschluss/in der Bilanz bis zur wirtschaftlichen Ursache (z. B. Vertragsschluss) geprüft werden.

Den Inhalt und unsere Bewertung der Erleichterungserlasse haben wir im Jahresbericht 2021, Teil 3 ausführlich dargestellt.

Um die o. g. Ziele zu erreichen, wurde eine ermessenslenkende Weisung für die Kommunalaufsicht in die Erleichterungserlasse aufgenommen. Sollten die rückständigen Jahresabschlüsse nicht innerhalb der geregelten Fristen zur Prüfung vorgelegt werden, waren die kommunalen Haushalte zu stoppen.<sup>59</sup> Säumige Kommunen wären demnach in die vorläufige Haushaltsführung<sup>60</sup> gefallen. Somit wies das Ministerium für Inneres und Sport (als oberste Kommunalaufsicht) die untere Kommunalaufsicht an, geltendes Recht durchzusetzen. Explizite Sanktionsmaßnahmen wurden nicht aufgenommen.

## 2.2 Wie sieht es aus mit der Umstellung auf das NKHR?

### 2.2.1 Aktueller Stand der Eröffnungsbilanzen und der Jahresabschlüsse

Im neunten Jahr nach dem gesetzlich verbindlichen Umstellungstermin (17 Jahre nach dem Landtagsbeschluss) auf das NKHR hatten es immer noch nicht alle Kommunen geschafft, ihre Eröffnungsbilanzen aufzustellen und prüfen zu lassen. Zum Stichtag 31. Dezember 2022 hatten immer noch 4<sup>61</sup> von ursprünglich 248<sup>62</sup> Kommunen ihre Eröffnungsbilanzen nicht aufgestellt. 5 weitere Kommunen verfügten nicht über eine vom RPA geprüfte Eröffnungsbilanz. Dies lag daran, dass die RPÄ für diese vorgelegten Eröffnungsbilanzen aufgrund erheblicher Mängel keinen Bestätigungsvermerk erteilen konnten. Diesen 9 Kommunen fehlte damit jegliche Grundlage für das NKHR und damit auch für die Erstellung der rückständigen Jahresabschlüsse.

Insgesamt fehlten zum Stichtag 31. Dezember 2022 immer noch 1.184 Jahresabschlüsse. Das sind 53 % aller aufzustellenden Jahresabschlüsse seit dem Umstellungstermin. Durchschnittlich befand sich damit jede Kommune im Land mit ca. 5 Jahresabschlüssen im Rückstand. Dies ist eine lange Zeit, wenn man bedenkt, dass die Wahlperiode der Vertretung ebenfalls fünf Jahre beträgt.

<sup>59</sup> Nach dem ersten Erleichterungserlass waren die Jahresabschlüsse bis 2021 dem RPA bis zum 30. Juni 2022 vorzulegen. Entscheidungen der Kommunalaufsicht zu Haushalten ab dem Haushalt 2023 waren zurückzustellen. Nach dem zweiten Erleichterungserlass war der Jahresabschluss 2022 spätestens bis zum 30. Juni 2023 dem RPA zur Prüfung vorzulegen. Noch offene kommunalaufsichtliche Entscheidungen ab dem Haushaltsjahr 2023 waren dann zurückzustellen.

<sup>60</sup> Gemäß § 104 Abs. 1 KVG LSA befindet sich die Kommune, die noch keine Haushaltssatzung erlassen hat, in der vorläufigen Haushaltsführung. Sie darf in der vorläufigen Haushaltsführung nur Aufwendungen entstehen lassen und Auszahlungen leisten, zu deren Leistung sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind. Auch Kredite darf sie nur in den in § 104 Abs. 2 KVG LSA aufgeführten Fällen aufnehmen.

<sup>61</sup> Die vier Kommunen sind die Stadt Zerbst/Anhalt, die Mitgliedsgemeinden Kamern und Wust-Fischbeck der Verbandsgemeinde Elbe-Havel-Land und die Mitgliedsgemeinde Wetterzeube der Verbandsgemeinde Droyßiger-Zeitzer Forst.

<sup>62</sup> Die ehemals selbstständige Gemeinde Süplingen wurde zum 1. Januar 2014 in die Stadt Haldensleben eingemeindet. Sie hatte daher zum 1. Januar 2013 ebenfalls eine Eröffnungsbilanz aufzustellen.

Die folgende Tabelle zeigt einen Überblick über den Stand der Aufgabenerfüllung.

**Tabelle 3: Stand der Aufstellung und Prüfung kommunaler Jahresabschlüsse (JA) zum 31. Dezember 2022**

Status der Kommune	aufzustellende und zu prüfende JA (Soll) <sup>63</sup>	aufgestellte JA (Ist)	noch nicht aufgestellte JA	geprüfte JA (Ist)
Landkreise	115	101	14	87
Städte/EG/Gemeinden/VG	2.115	946	1.169	719
Gesamt	2.230	1.047	1.183	806
Anteil (%)	100	47	53	36

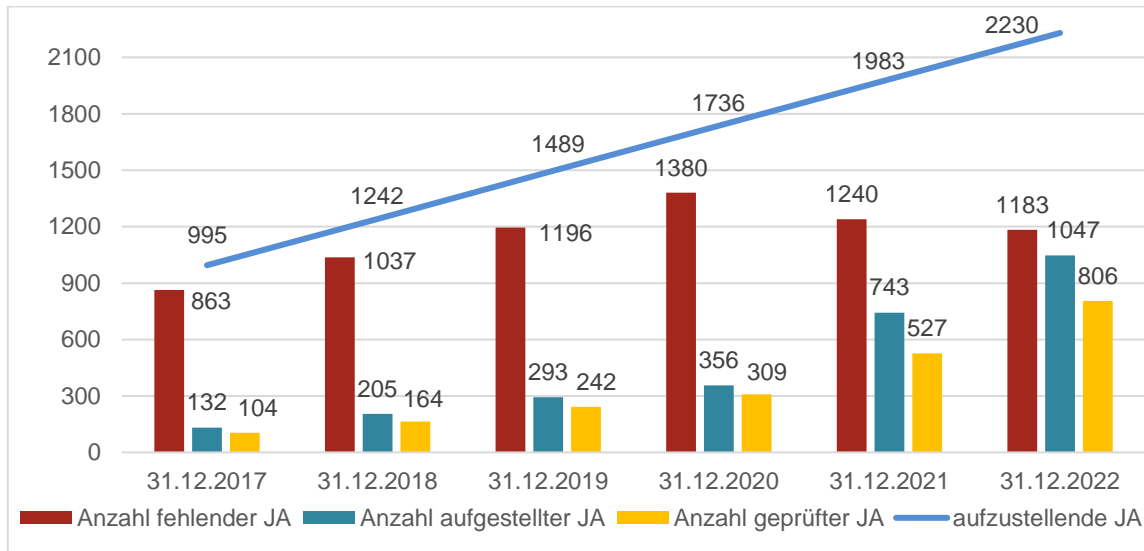
Quelle: eigene Erhebungen

### 2.2.2 Haben die Erleichterungen bei der Jahresabschlusserstellung gewirkt?

In der Entwicklung sind im Vergleich zu den Vorjahren Fortschritte zu erkennen. So ging zum 31. Dezember 2021 die Anzahl der insgesamt noch nicht aufgestellten Jahresabschlüsse um 140 zurück. Dieser Trend setzte sich zum 31. Dezember 2022 fort, wenn auch nicht so stark (Rückgang um 57). Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass die Anzahl fehlender Jahresabschlüsse nicht größer wird, sondern leicht rückläufig ist, obwohl jährlich 247 Jahresabschlüsse hinzukommen. Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung seit dem Jahr 2017.

<sup>63</sup> Die Kommunen im Land haben ihr Rechnungswesen zu völlig unterschiedlichen Zeitpunkten umgestellt. Erste Kommunen vollzogen diesen Schritt mit Ausnahmegenehmigung des Ministeriums für Inneres und Sport bereits vor dem Inkrafttreten 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 35: Entwicklung der Anzahl der Jahresabschlüsse zum Ende der Haushaltsjahre 2017 bis 2022**

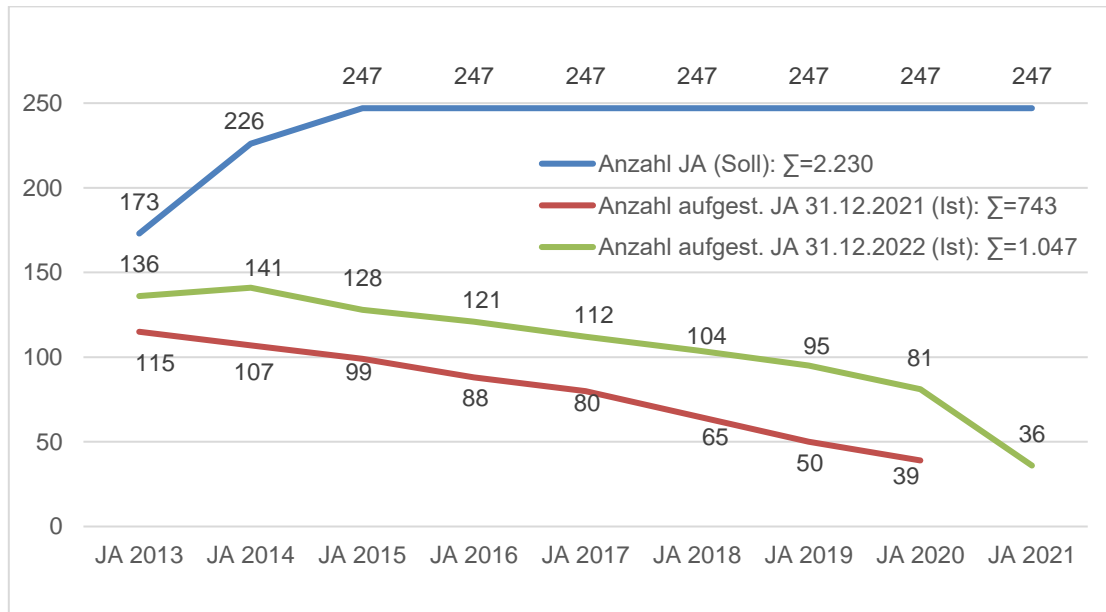


Quelle: eigene Erhebungen

Die durchschnittliche Betrachtung nivelliert jedoch die bestehenden Probleme. Dies wird deutlich, wenn man den Fokus auf die einzelnen Kommunen und Jahresabschlüsse legt. So hatten 37 Kommunen zum 31. Dezember 2022 noch nicht einmal den Jahresabschluss für das Anfangsjahr 2013 aufgestellt. Der Jahresabschluss für das Jahr 2014 fehlte bei 86 Kommunen (mehr als jede dritte Kommune).

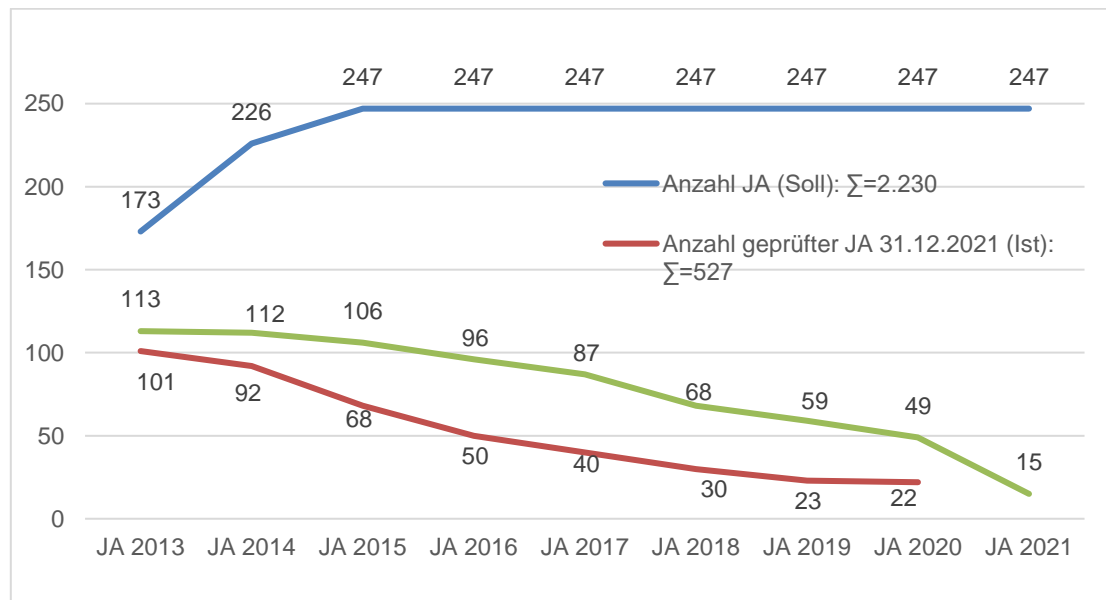
Nur 36 Kommunen (knapp 15 %) von 247 hatten es geschafft, den Jahresabschluss 2021 bis zum 31. Dezember 2022 aufzustellen. Nur diese Kommunen waren im Ansatz in der Lage, einen rechtskonformen Haushalt für das Jahr 2023 vorzulegen. Die Abbildungen 36 und 37 geben einen Überblick zu den jeweiligen Jahresabschlüssen im Zeitverlauf.

**Abbildung 36: Vergleich der aufgestellten Abschlüsse der Jahre 2013 bis 2021 in den Jahren 2021 und 2022<sup>64</sup>**



Quelle: eigene Erhebungen

**Abbildung 37: Vergleich der geprüften Abschlüsse der Jahre 2013 bis 2021 in den Jahren 2021 und 2022<sup>65</sup>**



Quelle: eigene Erhebungen

<sup>64</sup> Die Abbildungen betrachten nur die Jahresabschlüsse ab dem Jahr 2013. Einige Kommunen stellten ihr Rechnungswesen bereits vor 2013 um. Alle Jahresabschlüsse bis zum 31. Dezember 2012 waren bis zum 31. Dezember 2022 aufgestellt. Bei einer Kommune war der Jahresabschluss 2012 noch nicht geprüft. Bis zum 31. Dezember 2012 waren daher 102 Jahresabschlüsse aufzustellen und zu prüfen, die in der Gesamtsumme enthalten, im Zeitverlauf aber nicht dargestellt sind.

<sup>65</sup> Siehe vorhergehende Fußnote 64.

Die Erleichterungserlasse haben zwar, nach unserer Einschätzung besonders aufgrund der ermessenslenkenden Weisung, eine gewisse Wirkung entfaltet.

Trotzdem ist der Fortschritt als nicht ausreichend zu bewerten, da die mit den weitgehenden Aufstellungserleichterungen der Ergänzungserlasse o. g. angestrebten Ziele nicht erreicht wurden. Dieses wird insbesondere deutlich, wenn man einen Blick auf den Anteil der vorliegenden Jahresabschlüsse ab dem Haushaltsjahr 2018 wirft. Zum 31. Dezember 2022 lagen lediglich 32 %<sup>66</sup> der Jahresabschlüsse vor.

Wir fragten auch den Stand der Jahresabschlüsse zum 30. Juni 2023 ab. Von den nunmehr 2.477 aufzustellenden Jahresabschlüssen lagen 1.319 vor (+272). Immerhin 22 Kommunen gelang es, die Jahresabschlüsse 2022 bis zu diesem Termin aufzustellen. Geprüft waren nunmehr 957 Jahresabschlüsse (+151). Der Rückstand betrug somit noch 1.273 (57 %).

### **2.3 Das Konterkarieren der Fortschritte**

Da die Kommunen ihre haushaltsrechtlichen Pflichten zur Erstellung von Jahresabschlüssen über Jahre nicht erfüllten, hat das Ministerium für Inneres und Sport für eine Übergangszeit abweichend von den gesetzlichen Vorgaben, wie oben beschrieben, Erleichterungen zugelassen.

Diese Erleichterungen setzen das geltende Recht nicht außer Kraft. Kommunen ohne rechtzeitige Jahresabschlüsse verstoßen weiterhin gegen das Gesetz. Mit den Erleichterungserlassen hat das Ministerium für Inneres und Sport bis 2022 zugelassen, dass die Kommunalaufsicht gegen dieses rechtswidrige (Nicht-)Handeln nicht vorging. Ab dem Haushaltsjahr 2023 war aufgrund der ermessenslenkenden Weisung das geltende Recht durchzusetzen.

Somit musste eine Kommune, die sich nicht an die Vorgaben des Landesgesetzgebers und auch nicht an die Ausnahmeregelungen des Ministeriums für Inneres und Sport hielt, konkret damit rechnen, dass die zuständige Kommunalaufsicht ihren Haushalt für das Jahr 2023 beanstandet hätte.

Mit dieser klaren Vorgabe an die zuständige Kommunalaufsicht bestand der notwendige Druck für die säumigen Kommunen hinsichtlich der Aufstellung ihrer Jahresabschlüsse zum 31. Dezember 2021. Die Wirksamkeit dieser Weisung spiegelt sich in dem oben beschriebenen Fortschritt der Jahresabschlussaufstellung wider.

---

<sup>66</sup> 32 % =  $316/988 = (104 + 95 + 81 + 36) / 4 * 247$ .

Das Ministerium für Inneres und Sport konterkarierte mit seinem Runderlass vom 10. November 2022<sup>67</sup> die Wirkung der beiden Erleichterungserlasse.

Die Entscheidung, den Haushalt 2023 bei Fehlen des Jahresabschlusses 2021 zu beanstanden, wurde wieder in das alleinige Ermessen der zuständigen Kommunalaufsicht gestellt. Der Runderlass führt außerdem Ausnahmen auf, in denen insbesondere von einer Versagung des Haushalts, auch bei Nichtvorlage des Jahresabschlusses 2021, abgesehen werden kann. Somit wurde der Zustand wiederhergestellt, der mit zu der hohen Anzahl fehlender Jahresabschlüsse führte, und zusätzlich wurden Ausnahmen definiert, in denen Haushalte nicht beanstandet bzw. erforderliche Genehmigungen nicht versagt werden sollten.

Wir wandten uns dazu am 1. Dezember 2022 an das Ministerium für Inneres und Sport und teilten unsere Bedenken mit.

Am 21. Dezember 2022 antwortete das Ministerium für Inneres und Sport wie folgt:

*„Nachdem vor dem Hintergrund der Stellungnahme des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes vom 28. Juli 2022 in der kommunalen Praxis Unsicherheiten bei der Anwendung, insbesondere des Erlasses vom 22. April 2022, aufgetreten waren, wurde eine Klarstellung der Regelung erforderlich.*

*Diese Klarstellung erfolgte mit Erlass vom 10. November 2022. Den Kommunalaufsichtsbehörden wurden Hinweise zur Ermessensausübung an die Hand gegeben, um ermessensfehlerfreie Entscheidungen bei nicht fristgerecht vorliegenden Jahresabschlüssen sicherzustellen.*

*So regelt der Erlass ausdrücklich die Ausnahmefälle, bei deren Vorliegen von der Versagung einer Genehmigung oder der Beanstandung des Beschlusses der Haushaltssatzung abgesehen werden kann. Wenn diese Ausnahmefälle nicht vorliegen, ist die Kommunalaufsichtsbehörde im Umkehrschluss gehalten, die Versagung einer Genehmigung oder eine Beanstandung konkret in Betracht zu ziehen.*

*Da die kommunalaufsichtlichen Maßnahmen der Beanstandung und der Genehmigungsversagung Ermessensvorschriften sind, ist die Kommunalaufsichtsbehörde bei zugrundeliegenden Rechtsverstößen zu pflichtgemäßer Ermessensausübung verpflichtet und kann daher nicht durch Erlass zu einer entsprechenden Maßnahme aufgefordert werden. Insoweit ist der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zu wahren (Art. 20 Abs. 3 GG).*

*Abschließend merke ich an, dass der Erlass vom 10. November 2022 - neben klarstellenden Ausführungen - auf eine Ersatzvornahme nach § 148 KVG LSA als eine weitere*

<sup>67</sup> Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 10. November 2022: Kommunalaufsichtliche Maßnahmen zur Erstellung rückständiger Jahresabschlüsse.

*kommunalaufsichtliche Sanktionsmaßnahme zum Abbau rückständiger Jahresabschlüsse verweist.“*

Wir können der grundsätzlichen Auffassung des Ministeriums für Inneres und Sport zum Ermessensspielraum der Kommunalaufsicht nicht folgen. Insbesondere die Aussagen bezüglich der Möglichkeit, eine ermessenslenkende Weisung vorzugeben, vermögen nicht zu überzeugen.

Die verfassungsmäßige Garantie der kommunalen Selbstverwaltung bedeutet nicht, dass die Kommunen völlig frei sind in ihrem Handeln. Die Selbstverwaltung ist nur im Rahmen der staatlich vorgegebenen Gesetze geschützt.<sup>68</sup> Um das Handeln der Kommunen auf seine Gesetzmäßigkeit hin zu überwachen, hat das Land nach der Landesverfassung<sup>69</sup> die Aufsicht über die Kommunen zu führen. Die Kommunalaufsicht ist nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts das verfassungsrechtlich gebotene Korrelat der Selbstverwaltung.<sup>70</sup> Die Kommunalverfassung regelt die Ausgestaltung der staatlichen Aufsicht über die Kommunen.<sup>71</sup>

Wir wiesen das Ministerium für Inneres und Sport in unserem Schreiben vom 1. Dezember 2022 auf die geltende Rechtslage hin. Danach sind die Kommunen erstens verpflichtet, den Jahresabschluss zum 30. April des Folgejahres dem Rechnungsprüfungsamt vorzulegen und müssen zweitens nach den zwingenden haushaltsrechtlichen Vorschriften<sup>72</sup> im Haushaltsplan auch die Ergebnisse des Jahresabschlusses des Vorvorjahres voranstellen. Eine Haushaltssatzung ohne diese Ergebniszahlen ist rechtswidrig<sup>73</sup>.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist geklärt, dass „Soll“-Vorschriften (wie bei der Kreditgenehmigung) im Regelfall für die mit ihrer Durchführung betraute Behörde rechtlich zwingend sind und sie verpflichten, so zu verfahren, wie es im Gesetz bestimmt ist. Nur bei Vorliegen von Umständen, die den Fall als atypisch erscheinen lassen, darf die Behörde anders verfahren als im Gesetz vorgesehen und den atypischen Fall nach pflichtgemäßem Ermessen entscheiden.<sup>74</sup>

<sup>68</sup> § 5 Abs. 2 KVG LSA.

<sup>69</sup> Artikel 87 Abs. 4 Verf LSA.

<sup>70</sup> BVerfG, Beschluss vom 21. Juni 1988 - 2 BvR 602/83, 2 BvR 974/83, BVerfGE 78, 331.

<sup>71</sup> §§ 143 ff. KVG LSA.

<sup>72</sup> §§ 100, 101, 161 Abs. 1 Nr. 1 KVG LSA i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 2 und 3 KomHVO.

<sup>73</sup> Vgl. den im Runderlass zitierten Beschluss des VG Magdeburg vom 5. April 2004 (Az. 9 B 581/03), wonach eine geordnete Haushaltswirtschaft nur dann vorliegt, wenn die formellen Regelungen zur Aufstellung einer Haushaltssatzung, eines Haushaltsplans sowie die einschlägigen Regelungen der GemHVO/KomHVO beachtet werden. Hierfür ist das Vorliegen des Jahresabschlusses als Spiegelbild der Haushaltssatzung Voraussetzung.

<sup>74</sup> Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 3. Dezember 2009, Az. 9 B 79.09.



Das Ministerium für Inneres und Sport reagierte auch auf unsere Hinweise mit einem neuen Runderlass vom 8. März 2023<sup>75</sup>. Darin bat es die Kommunalaufsichten, die Kommunen insbesondere durch Beratung zu begleiten. Außerdem regelt der Runderlass enge Berichtspflichten.

Nach unserer Auffassung tragen die engen und umfangreichen Berichtspflichten in keiner Weise zur Lösung des Problems bei. Sie binden Verwaltungskraft bei den Kommunen und bei den Kommunalaufsichten. Die Mitarbeiter in den Kommunalaufsichten haben selbst in der Regel keine oder kaum Erfahrung bei der Erstellung von Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen. Deshalb wird die Beratung nach uns vorliegenden Informationen aus den Erfahrungsaustauschen mit den RPÄ überwiegend durch Prüferinnen und Prüfer der kreislichen RPÄ sichergestellt. Diese Mitarbeiter stehen dann allerdings für andere gesetzliche Prüfungsaufgaben nicht zur Verfügung.

### **3. Fazit**

**Eine Vielzahl der Kommunen verfügt auch weiterhin nicht über eine geordnete Haushaltswirtschaft. Das Fehlen einer großen Anzahl von Jahresabschlüssen führt dazu, dass die doppelten Planungs- und Steuerungsinstrumente kaum genutzt werden. In Anbetracht der derzeit angespannten gesamtwirtschaftlichen Lage fehlt den meisten Kommunen und der Kommunalaufsicht somit eine wichtige Informationsquelle für nachhaltige kommunale Finanzentscheidungen.**

**Des Weiteren fehlen dem Gesetzgeber damit nach wie vor die notwendigen Informationen für eine belastbare Evaluation des FAG. Informationen über die Abschreibungen stehen weiterhin für die Berechnung des kommunalen Finanzbedarfs für den Finanzausgleich nicht zur Verfügung. Die aktuell berücksichtigten Tilgungsbeträge sind nicht geeignet, den Ressourcenverbrauch abzubilden.**

**Die Zielstellung der Erleichterungserlasse wurde bis jetzt klar verfehlt. 17 Jahre nach dem Einführungsgesetz ist dies ein besonders kritikwürdiger Zustand.**

**Trotzdem waren die eingeräumten Erleichterungen für Aufstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse ein Schritt in die richtige Richtung, da dadurch die Rückstände verringert werden konnten.**

**Das Aufheben der ermessenslenkenden Weisung durch das Ministerium für Inneres und Sport konterkariert die Wirkung der Erleichterungserlasse. Das Ministerium für Inneres und Sport als oberste Kommunalaufsicht muss seiner Rolle gerecht werden und bei jahrelangen Rechtsverstößen der Kommunen konsequent einschreiten, anstatt**

---

<sup>75</sup> Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 8. März 2023: Kommunalaufsichtliche Unterstützung bei der Erstellung rückständiger Jahresabschlüsse.

**diesen rechtswidrigen Zustand weiter zu dulden bzw. sogar zu begünstigen. Hierfür sind klare Regelungen und einheitliche Maßstäbe erforderlich, damit die Kommunalaufsicht und die Kommunen die gesetzlichen Vorgaben zur Haushaltswirtschaft wieder uneingeschränkt einhalten.**

**Der Landesrechnungshof hält es für dringend geboten, dass Haushalte nicht genehmigt bzw. beanstandet werden, wenn Jahresabschlüsse des Vorvorjahres nicht vorliegen. Dies muss eine Weisung des Ministeriums für Inneres und Sport als oberste Kommunalaufsicht klarstellen. Dabei sollte eindeutige Entscheidungen regelhaft vorgeben werden.<sup>76</sup>**

**Auch weitere Sanktionsmaßnahmen neben Entscheidungen zum Haushalt (Einsetzung eines Beauftragten<sup>77</sup> oder Prüfung disziplinarischer Verantwortlichkeiten<sup>78</sup>) sollte das Ministerium für Inneres und Sport vorgeben.**

---

<sup>76</sup> Vorgegeben werden könnte z. B., dass eine erforderliche Genehmigung zu versagen ist oder nur unter einer aufschiebenden Bedingung erteilt werden darf. Anstelle einer Genehmigungsversagung kommt (wie § 108 Abs. 2 KVG LSA ausdrücklich regelt) eine Genehmigung unter einer aufschiebenden Bedingung in Betracht. Diese aufschiebende Bedingung kann darin bestehen, dass die Genehmigung erst wirksam wird, wenn die Kommune den betreffenden Jahresabschluss des Vorvorjahres dem RPA zur Prüfung übergeben hat und das RPA dies der Kommune und der Kommunalaufsicht bestätigt.

Für Haushaltssatzungen ohne genehmigungsbedürftige Bestandteile kommt eine Beanstandungsverfügung unter auflösender Bedingung in Betracht. Diese auflösende Bedingung kann darin bestehen, dass die Beanstandung einen Monat nach dem Zeitpunkt unwirksam wird, nachdem die Kommune den betreffenden Jahresabschluss des Vorvorjahres dem RPA zur Prüfung übergeben hat und das RPA dies der Kommune und der Kommunalaufsicht bestätigt.

<sup>77</sup> § 149 KVG LSA.

<sup>78</sup> §§ 76, 76a Disziplinalgesezt Sachsen-Anhalt.

## 2 Kommunale IT-Sicherheit - Das Spiel mit dem Feuer!

---

Die geprüften Kommunen verfügten nicht über die grundlegenden Regelungen und Maßnahmen, die für einen konzeptionellen Schutz ihrer IT-Systeme erforderlich sind. Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes war die vorgefundene Situation besorgniserregend.

Keine der geprüften Kommunen war zertifiziert oder testiert.

Größtenteils fehlten wesentliche Grundlagendokumente wie die Leitlinie zur Informationssicherheit, das IT-Sicherheitskonzept und das Notfallhandbuch. Auch einen Informationssicherheitsbeauftragten (ISB) hatten die meisten geprüften Kommunen nicht benannt.

### 1. Vorbemerkungen

#### 1.1 IT-Sicherheit - keine direkten gesetzlichen Vorgaben, aber trotzdem Pflichtaufgabe

Die IT durchdringt alle Bereiche der Kommune. Sie trägt zu fast jeder kommunalen Leistungserstellung unmittelbar oder mittelbar bei. Die Folgen eines Fehlers oder Ausfalls von Funktionen aufgrund einer Beeinträchtigung oder Manipulation der IT können gravierende Auswirkungen haben. Außerdem sind die Investitionen der Kommunen in ihre IT-Infrastrukturen durch die Implementierung von Sicherheitsvorkehrungen ausreichend zu schützen. Materielle und immaterielle Schäden müssen daher vermieden werden.

Die überörtlichen Kommunalprüfungen sowie die Prüfungen der Eröffnungsbilanzen haben regelmäßig Mängel der Organisation der IT bei notwendigen Regelungen und Verantwortlichkeiten in den Kommunen aufgezeigt. Diese Feststellungen wurden in der Vergangenheit durch Angriffe auf die IT in Kommunen bestätigt. So musste der Landkreis Anhalt-Bitterfeld im Juli 2021 aufgrund einer Cyberattacke den Katastrophenfall ausrufen. Auswirkungen dieses Angriffs sind aktuell, mehr als zwei Jahre nach dem Vorfall, noch spürbar.<sup>79</sup> Zu den Risiken einer Cyberattacke gehören neben den direkten Kosten in der Institution selbst (z. B. Kosten für Produktivitätsausfall, Personalkosten, Kosten für die Fehlersuche, Kosten für die Fehlerbereinigung) auch etwaige Schadensersatzansprüche (z. B. durch die Verletzung von Persönlichkeitsrechten auf der Grundlage der DSGVO).

---

<sup>79</sup> Es gibt keine Statistik für Cyberattacken auf Kommunen in Sachsen-Anhalt. Für 2022 registrierte das Bundeskriminalamt insgesamt 136.865 Fälle von Cyberkriminalität in Deutschland. <https://www.tagesschau.de/inland/cyberangriffe-deutschland-bka-100.html>

Zwar gibt es für die konkrete Ausgestaltung von IT-Systemen in Kommunen keine rechtlichen Vorgaben. Der Hauptverwaltungsbeamte<sup>80</sup> (HVB) ist jedoch gemäß § 66 Abs. 1 KVG LSA für die sachgemäße Erledigung der Aufgaben und für den ordnungsgemäßen Gang der Verwaltung verantwortlich und regelt ihre innere Organisation. Er haftet folglich, wenn in Folge mangelnder Regelungen, nicht geeigneten Personals bzw. fehlender Kontrollen Fehler oder Ausfälle von Funktionen der IT eintreten und daraus Schäden für Dritte resultieren. So haben z. B. Personen nach Art. 82 DSGVO Anspruch auf Schadensersatz, wenn aufgrund eines nicht den technischen Anforderungen entsprechenden Systems (IT-System/Datensicherheitssystem<sup>81</sup>) z. B. Daten von Personen rechtswidrig öffentlich gemacht werden.

Die Haftung für schuldhaftes Verhalten (Handeln oder Nichthandeln) kann finanzielle (Schadensersatz), disziplinarische<sup>82</sup>, ordnungsrechtliche oder sogar strafrechtliche<sup>83</sup> Folgen nach sich ziehen.

Es bestehen eine Vielzahl von Vorschriften, die vorgeben, welche Anforderungen ein IT-System erfüllen muss. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es häufig keine trennscharfe Abgrenzung, z. B. von Rechtsbereichen, gibt. So gibt es Schnittmengen zwischen Datenschutz(recht) (u. a. DSGVO), Datensicherheit und Informationssicherheit. Das Steuerrecht regelt für den Steuerpflichtigen verbindlich, dass er beim Einsatz elektronischer Verfahren die GoBD<sup>84</sup> zu beachten hat. Auch §§ 25 bis 28 KomKBVO machen verbindliche Vorgaben für Software und IT-Systeme einschließlich einzelner Sicherheitsstandards.

Für die systematische IT-Sicherheit in der jeweiligen Verwaltung stellt die Anwendung der durch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) gesetzten Standards und das vom BSI entwickelte IT-Grundschutz-Kompendium, die den allgemeinen Stand der Technik abbilden, grundlegende Bausteine dar. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die BSI Standards von Betreibern (Behörden, Unternehmen, Einrichtungen) Kritischer Infrastrukturen (KRITIS) zwingend beachtet werden müssen<sup>85</sup> und sich daher als System etabliert haben. Auf die BSI-Standards stützen sich auch die Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der Informationstechnik.<sup>86</sup>

---

<sup>80</sup> Landrat, Oberbürgermeister, Bürgermeister.

<sup>81</sup> Dieses betrifft digitale und analoge Daten.

<sup>82</sup> Obergerverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt, Urteil vom 6. Juli 2022 - 10 L 1/21 - juris.

<sup>83</sup> Abgrenzung §§ 371, 378 Abs. 3 AO, siehe Bundesfinanzministerium, Anwendungserlass zu § 153 AO vom 23. Mai 2016, Az. IV A 3 - S 0324/15/10001, IV A 4 - S 0324/14/10001 (DOK 2016/0470583).

<sup>84</sup> BMF-Schreiben vom 28. November 2019 - IV A 4 - S 0316/19/10003 :001.

<sup>85</sup> § 8a BSI-Gesetz i. V. m. BSI-KritisV.

<sup>86</sup> Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der Informationstechnik - Leitlinien und gemeinsame Maßstäbe für IT-Prüfungen - (IT-Mindestanforderungen 2020) sowie Grundsatzpapier zum Informationssicherheitsmanagement (2020).

Eine Empfehlung zur Anwendung des BSI-Grundschutzes hatte der Deutsche Landkreistag in Zusammenarbeit mit dem BSI bereits mit Datum vom 17. Dezember 2021 in einem Leitfaden zusammengefasst. Für die Kommunalverwaltung wird darin mindestens eine Standard-Absicherung empfohlen.

Der Deutsche Landkreistag hat dies durch einen Beschluss vom 17. Dezember 2021 bekräftigt und sich für eine verbindliche Festlegung des IT-Grundschutzes des BSI in allen Kreisverwaltungen ausgesprochen. Um die Standard-Absicherung zu erreichen, kann der Einstieg über die Basis-Absicherung, beispielsweise mittels des IT-Grundschutz-Profiles „Basis-Absicherung Kommunalverwaltung“, erleichtert werden.

## 1.2 Prüfungsansatz

Wir prüften im Rahmen der überörtlichen Kommunalprüfung die organisatorischen Vorkehrungen in den Verwaltungen unter dem Blickwinkel, ob Mindeststandards der IT-Sicherheit gemäß BSI gewährleistet wurden. Prüfungsgegenstand war das aufeinander aufbauende System von Regelungen und Rollen bei der Aufgabenwahrnehmung der Kommunen im Hinblick auf die Sicherheit ihrer IT-Systeme.

Zur Erhebung der Daten wurde ein strukturierter Online-Fragebogen zu Aspekten der IT-Sicherheit nach dem BSI (BSI-Standards als anerkannte Regeln der Technik) an alle Kommunen in der Prüfungszuständigkeit des Landesrechnungshofes (11 Landkreise und 16 Städte) versandt.

Die Erhebungen umfassten 13 Bereiche (Zertifizierung und Testierung, Informationssicherheitsmanagement, Notfallmanagement, Sicherheit von IT-Systemen, Internet-Anbindung, Wartung von IT-Systemen, Umgang mit Updates, Sicherheitsmechanismen, Datensicherung, Infrastruktursicherheit, Cloud, Personal, IT-Prüfung, Praxisfragen), die nach den Grundlagendokumenten des BSI als wesentlich für die Beurteilung der IT-Sicherheit vorgegeben wurden. Zusätzlich hatten wir Fragen zur konkreten Umsetzung aufgenommen.

Bei der Darstellung in diesem Jahresbericht beschränken wir uns auf ausgewählte Ergebnisse der Erhebung. Diese beruhen überwiegend auf den eigenen Angaben der Kommunen, ergänzt durch unsere Bewertungen auf der Basis vorgelegter Unterlagen.

Wir weisen ausdrücklich darauf hin, dass unsere Prüfung keine ganzheitliche Bewertung der IT-Sicherheit darstellt. Der vorliegende Bericht bezieht sich insbesondere auf organisatorische Voraussetzungen der IT-Sicherheit.

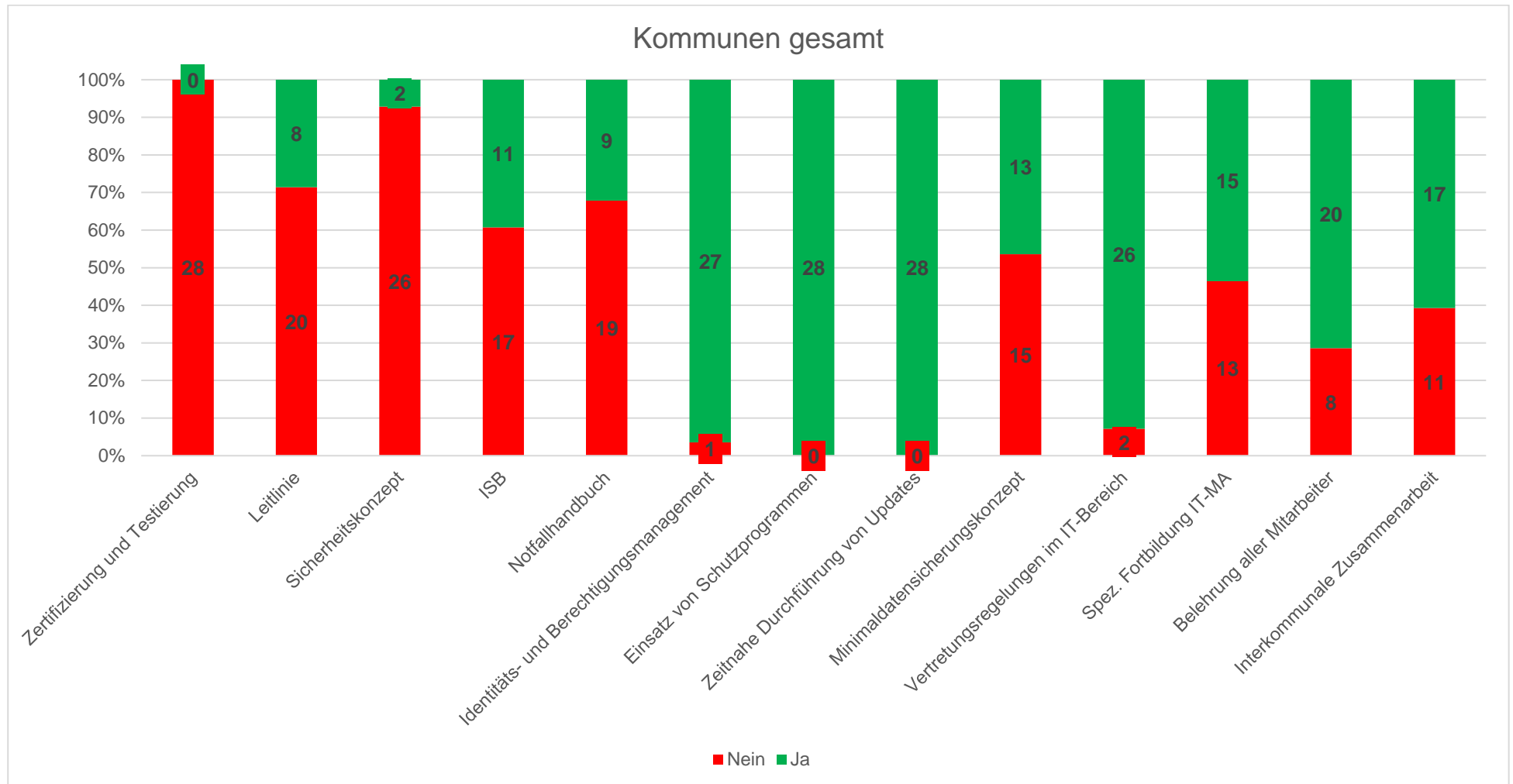
## 2. Prüfungsfeststellungen

Wir hatten bei unseren Erhebungen das Vorhandensein wesentlicher Grundlagendokumente mit bestimmten inhaltlichen Regelungen (z. B. Leitlinie, Sicherheitskonzept, Notfallhandbuch, sonstige dienstliche Regelungen) sowie organisatorische Maßnahmen (z. B. Bestellung eines ISB, Berechtigungsmanagement, Datensicherung, Schulung) abgefragt.

Die folgende Abbildung zeigt eine Gesamtübersicht der Selbstauskünfte der Kommunen.

In den folgenden Punkten gehen wir auf jeden Bereich detaillierter ein. Vorweg ist anzumerken, dass keine geprüfte Kommune zertifiziert oder testiert war. Mit einem Zertifikat oder Testat wäre dokumentiert gewesen, dass für den betrachteten Informationsverbund alle relevanten Sicherheitsanforderungen gemäß IT-Grundschutz realisiert wurden. Andererseits hatten alle Kommunen nach ihren Angaben ihre IT-Systeme durch eine Firewall geschützt.

Abbildung 38: Gesamtübersicht der Selbstauskünfte der Kommunen



Quelle: eigene Darstellung

## 2.1 Ohne Leitlinie kein systematischer Schutz

Die Leitlinie zur Informationssicherheit (im Folgenden Leitlinie genannt) ist ein zentrales Dokument für die Informationssicherheit einer Institution (Behörde). Sie beschreibt, für welche Zwecke, mit welchen Mitteln und mit welchen Strukturen Informationssicherheit innerhalb der Institution hergestellt werden soll. Laut BSI soll die Institutionsleitung, hier der HVB, im Rahmen ihrer Gesamtverantwortung eine übergeordnete Leitlinie zur Informationssicherheit verabschieden.

Des Weiteren soll die Leitlinie in einem angemessenen Umfang beschreiben, welche Sicherheitsziele angestrebt werden. Die Organisationsstruktur für Informationssicherheit und die Aufgaben der verschiedenen Sicherheitsverantwortlichen sollen vorgestellt werden. Die Institutionsleitung muss die Leitlinie zur Informationssicherheit allen Mitarbeitern und sonstigen Mitgliedern der Institution bekannt geben. Sie ist regelmäßig zu aktualisieren.

Wie die Abbildung 38 zeigt, lag in 20 von 28 Kommunen (71 %) dieses zentrale Dokument der IT-Sicherheit nicht vor.

Die uns vorgelegten Unterlagen wurden auf die weiteren Bestandteile (Nennung Sicherheitsziele, Umfang, Aktualisierung, Geltungsbereich, Verantwortung, Organisationsstruktur der IT und Bekanntmachung) geprüft. Die folgende Tabelle fasst die Ergebnisse zusammen.

**Tabelle 4: Auswertung vorgelegter Leitlinien**

Leitlinie	Nennung der Sicherheitsziele	Umfang angemessen	Aktualisierung	Geltungsbereich			Konkrete Verantwortung	Organisationsstruktur der IT	Bekanntmachung
				Mitarbeiter	Eigenbetriebe	Polit. Gremien			
Kommune 2	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Kommune 4	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Kommune 11	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Kommune 14	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Kommune 16*	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Kommune 20	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Kommune 21	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Kommune 23	●	●	●	●	●	●	●	●	●

Quelle: eigene Darstellung

\* lag nur im Entwurf vor



Von den acht vorliegenden Leitlinien beinhalteten sieben die Informationssicherheitsziele. Vier Leitlinien wurden regelmäßig mindestens jährlich aktualisiert. Bei den übrigen vier Kommunen erfolgte die letzte Aktualisierung ihrer Leitlinie 2016, 2017 bzw. 2018. Sieben der acht Leitlinien wurden allen Mitarbeitern und sonstigen Mitgliedern der Behörde (z. B. Kreistags- oder Stadtratsmitgliedern) u. a. in Form von Rundmails bzw. Veröffentlichungen im Intranet bekannt gegeben. Nahezu alle vorliegenden Leitlinien beschrieben auf wenigen Seiten verständlich die Sicherheitsziele ihrer Behörden. In einer Kommune waren die Festlegungen der Leitlinie Bestandteil einer mit 256 Seiten sehr umfangreichen Verwaltungsvorschrift. Diese Einbindung beeinträchtigte Lesbarkeit und Verständlichkeit und somit die Anwendung.

Der Geltungsbereich war regelmäßig auf die Mitarbeiter der Verwaltung bestimmt, aber nur zum Teil auf „angeschlossene“ Eigenbetriebe/Einrichtungen der Verwaltung oder Dritte. In allen Fällen fehlte die Einbeziehung der Mitglieder der politischen Gremien. In allen vorliegenden Leitlinien wurde die Verantwortung deutlich.

**Der Landesrechnungshof bewertet es als kritisch, dass bei ca. 70 % der geprüften Kommunen das grundlegende Dokument der IT-Sicherheit nicht vorlag. Die Kommunen sollten flächendeckend eine Leitlinie unter Berücksichtigung der o. g. Regelungen erlassen.**

**Die dem Landesrechnungshof vorgelegten Leitlinien bewertet dieser grundsätzlich als gut. Sie stellen eine Basis dar, enthalten allerdings noch Regelungslücken, die schnellstmöglich geschlossen werden sollten. Auch auf die Aktualität ist zu achten. Eine Leitlinie, die beispielsweise im Jahr 2016 das letzte Mal aktualisiert wurde, kann dem Grunde nach nicht den aktuellen Gegebenheiten entsprechen und ist anpassungsbedürftig.**

## **2.2 Sicherheitskonzepte**

Zur Umsetzung einer entsprechenden Sicherheitsstrategie, zur Erreichung gesetzter Sicherheitsziele sowie für die Erstellung konkreter Sicherheitsmaßnahmen muss eine Kommune ein angemessenes Sicherheitskonzept erstellen. Ein Sicherheitskonzept dient der Umsetzung der Sicherheitsstrategie und beschreibt die geplante Vorgehensweise, um die gesetzten Sicherheitsziele einer Institution (Behörde) zu erreichen.

Des Weiteren müssen im Sicherheitskonzept aus den Sicherheitszielen der Behörde, dem identifizierten Schutzbedarf und der Risikobewertung konkrete Sicherheitsmaßnahmen passend zum betrachteten Informationsverbund abgeleitet werden. Die im Sicherheitskonzept vorgesehenen Maßnahmen müssen zeitnah in die Praxis umgesetzt werden. Dies muss

geplant und die Umsetzung kontrolliert werden. Das Sicherheitskonzept unterliegt somit einer kontinuierlichen Aktualisierung.

Wie Abbildung 38 zeigt, hatten 26 der 28 geprüften Kommunen (93 %) kein IT-Sicherheitskonzept.

Wir haben die beiden vorgelegten Sicherheitskonzepte auf das Vorhandensein der weiteren Bestandteile (Maßnahmenkatalogs, die jährliche Aktualisierung, die Durchführung einer Risikobewertung, die Umsetzung der vorgesehenen Maßnahmen, die Festlegung verbindlicher Fristen, die Identifizierung des Schutzbedarfes, die Beschreibung der Umsetzung sowie des Geltungsbereiches) geprüft. Die folgende Tabelle fasst die abgefragten Kriterien zusammen.

**Tabelle 5: Prüfung und Bewertung der vorliegenden Sicherheitskonzepte nach festgelegten Kriterien**

	Maßnahmenkatalog	Aktualisierung des Konzeptes einmal p.a.	Durchführung einer Risikobewertung	Umsetzung der vorgesehenen Maßnahmen (Kontrolle)	Festlegung verbindlicher Fristen zu Umsetzung	Identifizierung des Schutzbedarfes	Beschreibung der Umsetzung	Geltungsbereich		
								Mitarbeiter	Eigenbetriebe	Polit. Gremien
Kommune 21	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Kommune 23	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●

Quelle: eigene Darstellung

Die beiden Sicherheitskonzepte enthielten nur zum Teil Maßnahmen zur Umsetzung der Sicherheitsstrategie. Der Geltungsbereich war regelmäßig auf die Mitarbeiter der Verwaltung und auf Eigenbetriebe abgestellt. In beiden Fällen fehlte die Einbeziehung der Mitglieder der politischen Gremien oder sonstiger damit verbundener Personen (z. B. Mitarbeiter der Fraktionen). Beide Kommunen aktualisieren regelmäßig mindestens jährlich das Sicherheitskonzept und haben eine Risikobewertung durchgeführt. Die vorgesehenen Maßnahmen aus dem Sicherheitskonzept wurden umgesetzt. Eine Kommune legte verbindliche Fristen für die Umsetzung fest und kontrollierte bzw. dokumentierte die Umsetzung. Eine Kommune hat in ihrem Sicherheitskonzept den Schutzbedarf identifiziert.

**Der Landesrechnungshof bewertet es als besorgniserregend, dass 93 % der geprüften Kommunen nicht über ein IT-Sicherheitskonzept verfügten und hält es für notwendig, dass alle Kommunen ein angemessenes Sicherheitskonzept erstellen. Dies dient der**

**systematischen Umsetzung der Sicherheitsstrategie zur Erreichung der Sicherheitsziele.**

**Er bewertet die beiden vorgelegten Sicherheitskonzepte grundsätzlich als geeignet, die v. g. Ziele zu erreichen. Allerdings fehlten in den Sicherheitskonzepten noch wesentliche Festlegungen zu Fristen und zur Identifizierung des Schutzbedarfes.**

### 2.3 Informationssicherheitsbeauftragter (ISB)

Ein ISB ist für die operative Erfüllung der Aufgabe „Informationssicherheit“ zuständig. Der HVB muss einen ISB benennen. Der ISB fördert die Informationssicherheit in der Behörde und steuert den Sicherheitsprozess maßgeblich. Der HVB muss dem ISB die Möglichkeit einräumen, bei Bedarf direkt an ihn selbst zu berichten. Der ISB ist bei allen größeren Projekten sowie bei der Einführung neuer Anwendungen und IT-Systeme frühzeitig zu beteiligen. Der ISB muss allen Mitarbeitern der Behörde bekannt sein.

Wie die Abbildung 38 zeigt, hatten 17 der geprüften 28 Kommunen (61 %) keinen ISB benannt.

Des Weiteren hatten wir den Stellenanteil des vorhandenen ISB, bezogen auf ein Vollzeitäquivalent, abgefragt sowie ob dieser direkt an den HVB berichten darf, bei größeren Projekten frühzeitig beteiligt wird und ob dieser den Mitarbeitern bekanntgegeben worden ist. Die folgende Tabelle fasst die Ergebnisse zusammen.

**Tabelle 6: Auswertung der Einbeziehung des ISB**

	Stellenanteil in %	Direktberichterstattung an den HVB	Frühzeitige Beteiligung	Bekanntgabe an MA
Kommune 2	65	●	●	●
Kommune 7	50	●	●	●
Kommune 10	5	●	●	●
Kommune 11	100	●	●	●
Kommune 13	10	●	●	●
Kommune 14	5	●	●	●
Kommune 17	100	●	●	●
Kommune 19	5	●	●	●
Kommune 20	5	●	●	●
Kommune 21	6	●	●	●
Kommune 23	38	●	●	●

Quelle: eigene Darstellung

Der prozentuale Stellenanteil schwankte zwischen 5 % und 100 %. Nur acht ISB konnten direkt an den HVB berichten. In zehn Kommunen wurde der ISB bei allen größeren Projekten sowie bei der Einführung neuer Anwendungen und IT-Systeme frühzeitig beteiligt. Der ISB wurde nur bei neun Kommunen allen Mitarbeitern bekanntgegeben.

**Der Landesrechnungshof bewertet es als sehr bedenklich, dass 61 % der geprüften Kommunen keinen ISB hatten. Der Landesrechnungshof erwartet, dass Kommunen einen ISB, der direkt an den HVB berichten kann, benennen. Aufgrund der elementaren Bedeutung des ISB für eine Behörde und ihrer Geschäftsprozesse hält es der Landesrechnungshof für notwendig, dass die Kommunen den notwendigen Stellenanteil überprüfen bzw. ermitteln.**

## 2.4 Notfallhandbuch

Für die Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit der Kommune, die Gewährleistung der Informationssicherheit und die schnellstmögliche Durchführung von relevanten Sofortmaßnahmen bei einer Notfallsituation (z. B. Hackerangriff) muss ein entsprechendes Notfallkonzept bzw. Notfallhandbuch mit den wichtigsten Informationen/Handlungsanweisungen erstellt werden.

In Notfällen müssen Behörden weiter auf Informationen zugreifen können, um einen Geschäftsprozess, ein IT-System oder eine Fachaufgabe wiederherstellen zu können. Das Notfallhandbuch dient auch dazu, weitergehenden Schaden von der Kommune abzuwenden.

Des Weiteren sollte ein Notfallhandbuch erstellt werden, in dem die wichtigsten Informationen zu Rollen (Verantwortlichkeiten), Sofortmaßnahmen, Alarmierung und Eskalation sowie Kommunikations-, grundsätzlichen Geschäftsfortführungs-, Wiederanlauf- und Wiederherstellungsplänen enthalten sind. Zuständigkeiten und Befugnisse sollten zugewiesen, kommuniziert und im Notfallhandbuch festgehalten werden. Das Notfallhandbuch sollte allen Mitarbeitern bekanntgegeben werden und muss insbesondere im Notfall zugänglich, d. h. tatsächlich anwendungsbereit, sein. Alle wesentlichen Sofortmaßnahmen und Notfallpläne sollten in angemessener Weise regelmäßig und anlassbezogen getestet und geübt werden.

Wie Abbildung 38 zeigt, hatten 19 der 28 geprüften Kommunen (68 %) kein Notfallhandbuch.

Wir haben die Angaben im Komplex Notfallhandbuch des Online-Fragenbogens zu den weiteren o. g. Bestandteilen ausgewertet. Die folgende Tabelle fasst die Ergebnisse des Fragebogens zusammen.

**Tabelle 7: Auswertung der Angaben zum Notfallhandbuch**

	Rollen	Sofortmaßnahmen	Inform. zu Alarmierung	Inform. zu Geschäftsfortführungsplänen	Wiederherst.-/Wiederanlaufpläne	Zugänglichkeit im Notfall	Bekanntgabe	Testung der Notfallpläne
Kommune 5	●	●	●	●	●	●	●	●
Kommune 6*	●	●	●	●	●	●	●	●
Kommune 7*	●	●	●	●	●	●	●	●
Kommune 9	●	●	●	●	●	●	●	●
Kommune 10	●	●	●	●	●	●	●	●
Kommune 13*	●	●	●	●	●	●	●	●
Kommune 14	●	●	●	●	●	●	●	●
Kommune 23*	●	●	●	●	●	●	●	●
Kommune 26	●	●	●	●	●	●	●	●

Quelle: eigene Darstellung

\* wurden dem Landesrechnungshof nicht übergeben

Die Bekanntgabe erfolgte nur in einem Fall. Nur sechs Kommunen gaben an, dass das Notfallhandbuch auch im Notfall zugänglich ist. In zwei Kommunen wurde in den vergangenen Jahren (davon zwei im Jahr 2022 und einer im Jahr 2018) ein Notfall erprobt.

**Der Landesrechnungshof bewertet es als besorgniserregend, dass 67 % der geprüften Kommunen keine Regelungen für einen Notfall geschaffen haben.**

**Der Landesrechnungshof empfiehlt allen Kommunen, in die Notfallhandbücher die Klassifizierung möglicher Schadpotenziale, die Reaktions-/Abschaltpläne, die Alarmierungspläne sowie Geschäftsfortführungs- und Wiederanlaufpläne aufzunehmen.**

## 2.5 Identitäts- und Berechtigungsmanagement

Ziel eines Identitäts- und Berechtigungsmanagements ist, dass Benutzer oder auch IT-Komponenten ausschließlich auf die IT-Ressourcen und Informationen zugreifen können, die sie für ihre Arbeit benötigen und für die sie autorisiert sind. Mit Zugriff wird die Nutzung von Informationen oder Daten bezeichnet. Über Zugriffsberechtigungen wird geregelt, welche

Personen im Rahmen ihrer Funktionen für welche IT-Anwendungen bevollmächtigt sind, Informationen, Daten oder Transaktionen auszuführen.

Benutzerkennungen und Berechtigungen dürfen nur aufgrund des tatsächlichen Bedarfs und der Notwendigkeit zur Aufgabenerfüllung vergeben werden. Bei personellen Veränderungen müssen die nicht mehr benötigten Benutzerkennungen und Berechtigungen entfernt werden. Es muss festgelegt und dokumentiert werden, welche Zugriffsrechte an welche Personen im Rahmen ihrer Funktion vergeben bzw. ihnen entzogen werden.

Ein fehlendes oder unvollständiges Identitäts- und Berechtigungsmanagement birgt u. a. die Gefahr des Diebstahles von Daten, Geräten, Datenträgern und Dokumenten sowie der Manipulation von Informationen.

Die Berechtigungsverwaltung sollte gewährleisten, dass Berechtigungen nach dem Minimalprinzip vergeben und regelmäßig überprüft werden. Administrative Tätigkeiten sollten so organisiert werden, dass dafür zwei Personen erforderlich sind. Die Aufgaben zwischen den einzelnen Administratoren sollten so verteilt werden, dass einerseits Überschneidungen in den Zuständigkeiten vermieden werden und andererseits keine Administrationslücken entstehen. Die Vorgaben sollten insbesondere eigenmächtige Änderungen der Administratoren ausschließen, soweit diese über die ihnen explizit übertragenen Aufgaben hinausgehen und nicht notwendig sind, um einen Sicherheitsvorfall oder Störfall abzuwenden. Es sollten unterschiedliche Administrationsrollen für Teilaufgaben eingerichtet werden.

Administrative Berechtigungen erlauben es, umfassend auf vertrauliche Informationen wie Dokumente, Kommunikationsinhalte oder Datenbanken zuzugreifen. Administratoren können diese weitreichenden Berechtigungen nicht nur dazu benutzen, die ihnen übertragenen Aufgaben zu erfüllen, sondern auch für eigene Zwecke oder im Sinne von Dritten. Die Schaffung sogenannter Super-User<sup>87</sup> birgt die Gefahr der Spionage, der Manipulation von Hard- oder Software und von Informationen. Darüber hinaus besteht die Gefahr der unberechtigten Nutzung oder Administration von Geräten und Systemen und des Missbrauches von Berechtigungen sowie der Nötigung, Erpressung oder Korruption.

Wie in Abbildung 38 ersichtlich, gaben 27 Kommunen (96 %) an, Zugriffsberechtigungen zu vergeben.

---

<sup>87</sup> Super-User sind in der Lage, uneingeschränkte, potenziell nachteilige, systemweite Änderungen vorzunehmen.

Wir haben des Weiteren bei den Kommunen abgefragt, ob es schriftliche Regelungen der Zugriffserforderlichkeit gibt. Außerdem wurden die Dokumentation der Zugriffsrechte und Regelungen zum Entzug von Zugriffsrechten sowie der Ausschluss von Super-Usern abgefragt. Die folgende Tabelle fasst die Ergebnisse zusammen.

**Tabelle 8: Auswertung der Angaben zu Berechtigungen**

	Schriftliche Regelung der Zugriffserforderlichkeit	Dokumentation der Zugriffsrechte	Regelungen für Entzug von Zugriffsrechten	Super-User ausgeschlossen
Kommune 1	●	●	●	●
Kommune 2	●	●	●	●
Kommune 3	●	●	●	●
Kommune 4	●	●	●	●
Kommune 5	●	●	●	●
Kommune 6	●	●	●	●
Kommune 7	●	●	●	●
Kommune 8	●	●	●	●
Kommune 9	●	●	●	●
Kommune 10	●	●	●	●
Kommune 11	●	●	●	●
Kommune 12	●	●	●	●
Kommune 13	●	●	●	●
Kommune 14	●	●	●	●
Kommune 15	●	●	●	●
Kommune 16	●	●	●	●
Kommune 17	●	●	●	●
Kommune 18	●	●	●	●
Kommune 19	●	●	●	●
Kommune 20	●	●	●	●
Kommune 21	●	●	●	●
Kommune 22	●	●	●	●
Kommune 23	●	●	●	●
Kommune 24	●	●	●	●
Kommune 25	●	●	●	●
Kommune 26	●	●	●	●
Kommune 27	●	●	●	●
Kommune 28	●	●	●	●

Quelle: eigene Darstellung

Von den Kommunen, die angaben, Zugriffberechtigungen vergeben zu haben, hatten nur 11 schriftlich geregelt, welche Berechtigungen im Einzelfall für die Erledigung der jeweiligen Aufgabe erforderlich sind. In 23 Kommunen erfolgte eine Dokumentation der vergebenen Zugriffsrechte. Es gab in 25 Kommunen eine Regelung über den Entzug der Zugriffsberechtigung für Nutzer eines Verfahrens, die die Organisation verlassen oder aus anderen Gründen keine Zugangsberechtigungen mehr benötigen.

Die Hälfte der Kommunen, die Zugriffsberechtigungen vergeben hatten, verfügte über Administratoren, die alle Berechtigungen besaßen bzw. Administratoren mit unbeschränkten Nutzungsrechten (Super-User), die sowohl administrative als auch sachbearbeitende Zugriffe in allen Bereichen des IT-Verfahrens ermöglichten.

**Der Landesrechnungshof bewertet es als positiv, dass 96 % der geprüften Kommunen über ein Identitäts- und Berechtigungsmanagement verfügen. Als sehr bedenklich bewertet er allerdings, dass in 50 % der geprüften Kommunen die Möglichkeit eines Super-Users nicht ausgeschlossen ist.**

**Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass jede Kommune über ein funktionierendes Identitäts- und Berechtigungsmanagement verfügt, welches sicherstellt, dass Berechtigungen nur aufgrund des tatsächlichen Bedarfs und der Notwendigkeit zur Aufgabenerfüllung vergeben werden.**

**Der Landesrechnungshof empfiehlt eine kritische Überprüfung der vergebenen Administratorenrechte, um sogenannte Super-User zu vermeiden.**

## 2.6 Schutz vor Schadprogrammen

Schadprogramme sind Programme, die in der Regel ohne Wissen und Einwilligung des Benutzers schädliche Funktionen auf einem IT-System ausführen. Schadprogramme können grundsätzlich auf allen Betriebssystemen und IT-Systemen ausgeführt werden.

Es muss ein Schutzkonzept erstellt werden, das beschreibt, welche IT-Systeme vor Schadprogrammen geschützt werden müssen. Das Schutzkonzept soll die Anforderungen beschreiben, die zu erfüllen und umzusetzen sind, um eine Behörde effektiv gegen Schadprogramme zu schützen. Der Landesrechnungshof sieht die Erstellung eines Konzeptes für den Schutz vor Schadprogrammen als Pflicht der Kommune an, da das IT-Grundschutz-Kompendium des BSI dies eindeutig regelt.



Des Weiteren müssen Benutzer regelmäßig über die Bedrohung durch Schadprogramme aufgeklärt werden. Sie müssen die grundlegenden Verhaltensregeln einhalten, um die Gefahr eines Befalls durch Schadprogramme zu reduzieren. Dateien, E-Mails, Webseiten usw. aus nicht vertrauenswürdigen Quellen sollten nicht geöffnet werden. Benutzern müssen entsprechende Ansprechpartner für den Fall eines Verdachtes auf eine Infektion mit einem Schadprogramm bekannt sein.

Wie Abbildung 38 zeigt, setzten alle geprüften Kommunen Programme zum Schutz des IT-Systems vor Schadprogrammen ein.

Des Weiteren haben wir bei den Kommunen abgefragt, ob diese über ein schriftliches Konzept für den Einsatz von Schutzprogrammen verfügen. Auch wurde die Aufklärung der Benutzer über Schadprogramme und die Benennung von Ansprechpartnern abgefragt. Die folgende Tabelle fasst die Ergebnisse zusammen.

**Tabelle 9: Auswertung der Angaben zum Schutz vor Schadprogrammen**

	Konzept für Schutz vor Schadprogrammen	Aufklärung der Benutzer vor Schadprogrammen	Benennung Ansprechpartner
Kommune 1	●	●	●
Kommune 2	●	●	●
Kommune 3	●	●	●
Kommune 4	●	●	●
Kommune 5	●	●	●
Kommune 6	●	●	●
Kommune 7	●	●	●
Kommune 8	●	●	●
Kommune 9	●	●	●
Kommune 10	●	●	●
Kommune 11	●	●	●
Kommune 12	●	●	●
Kommune 13	●	●	●
Kommune 14	●	●	●
Kommune 15	●	●	●
Kommune 16	●	●	●

	Konzept für Schutz vor Schadprogrammen	Aufklärung der Benutzer vor Schadprogrammen	Benennung Ansprechpartner
Kommune 17	●	●	●
Kommune 18	●	●	●
Kommune 19	●	●	●
Kommune 20	●	●	●
Kommune 21	●	●	●
Kommune 22	●	●	●
Kommune 23	●	●	●
Kommune 24	●	●	●
Kommune 25	●	●	●
Kommune 26	●	●	●
Kommune 27	●	●	●
Kommune 28	●	●	●

Quelle: eigene Darstellung

Von den geprüften 28 Kommunen verfügten nur 9 über ein schriftliches Konzept für den Einsatz von Schutzprogrammen. In 17 der 28 Kommunen erfolgte eine regelmäßige dokumentierte Aufklärung der Benutzer über die mögliche Bedrohung durch Schadprogramme. In 25 der 28 Kommunen wurden die Ansprechpartner für den Fall eines Verdachts auf eine Infektion mit Schadprogrammen bekanntgegeben.

**Der Landesrechnungshof bewertet es als positiv, dass alle Kommunen Schutzprogramme einsetzen. Allerdings ist es sehr bedenklich, dass in 68 % der geprüften Kommunen kein schriftliches Konzept die Anwendung von Schutzprogrammen vorhanden war.**

**Der Landesrechnungshof hält es für dringend notwendig, dass alle Kommunen entsprechend dem BSI-Grundschutz ein schriftliches Schutzkonzept gegen Schadprogramme erstellen, das beschreibt, welche IT-Systeme vor Schadprogrammen geschützt werden müssen. Die Benutzer sind über Bedrohungen durch Schadprogramme aufzuklären. Die Aufklärung ist zu dokumentieren.**

## 2.7 Wartung von IT-Systemen - Umgang mit Updates

Es ist eine große Herausforderung, die in einer Institution (Behörde) eingesetzten Komponenten der IT korrekt und zeitnah zu aktualisieren. Ein fehlendes oder vernachlässigtes Änderungsmanagement führt daher schnell zu möglichen Angriffspunkten. Aufgabe des Patch- und Änderungsmanagements ist es allgemein, verändernde Eingriffe in Anwendungen, Infrastruktur, Dokumentationen, Prozesse und Verfahren steuer- und kontrollierbar zu gestalten. Für alle Organisationsbereiche müssen Zuständige für das Änderungsmanagement festgelegt werden.

Wie Abbildung 38 zeigt, kontrollierten alle geprüften Kommunen regelmäßig, ob es Updates zu angewendeten Programmen der Kommune gab und spielten diese auch regelmäßig ein. Des Weiteren haben wir bei den Kommunen abgefragt, ob die Verwaltung von Updates dokumentiert wird. Auch wurde das Vorhandensein eines Änderungsmanagements, d. h. die Steuerung und Planung von Änderungen, abgefragt. Die folgende Tabelle fasst die Ergebnisse zusammen.

**Tabelle 10: Auswertung der Angaben zu Updates und Änderungsmanagement**

	Dokumentation der Updates	Änderungsma- nagement
Kommune 1	●	●
Kommune 2	●	●
Kommune 3	●	●
Kommune 4	●	●
Kommune 5	●	●
Kommune 6	●	●
Kommune 7	●	●
Kommune 8	●	●
Kommune 9	●	●
Kommune 10	●	●
Kommune 11	●	●
Kommune 12	●	●
Kommune 13	●	●
Kommune 14	●	●
Kommune 15	●	●
Kommune 16	●	●
Kommune 17	●	●

	Dokumentation der Updates	Änderungsma- nagement
Kommune 18	●	●
Kommune 19	●	●
Kommune 20	●	●
Kommune 21	●	●
Kommune 22	●	●
Kommune 23	●	●
Kommune 24	●	●
Kommune 25	●	●
Kommune 26	●	●
Kommune 27	●	●
Kommune 28	●	●

Quelle: eigene Darstellung

Die Verwaltung von Updates wurde in 17 Kommunen dokumentiert. Bei 21 der 28 geprüften Kommunen wurde geregelt, wer für die regelmäßige Information über relevante Updates verantwortlich ist.

**Als positiv bewertet der Landesrechnungshof, dass in 75 % der geprüften Kommunen ein Änderungsmanagement vorhanden war. Positiv war auch, dass alle Kommunen regelmäßig kontrollierten, ob es Updates zu angewendeten Programmen gab, und diese auch regelmäßig einspielten. Als bedenklich sieht er es jedoch, dass 39 % der geprüften Kommunen dies nicht dokumentierten.**

**Der Landesrechnungshof regt an, dass alle Kommunen festlegen, wer für die regelmäßige Information über relevante Updates verantwortlich ist. Des Weiteren regt er an, dass alle Kommunen die Verwaltung der Updates dokumentieren.**

## 2.8 Datensicherung - Backup

Wenn Daten verloren gehen und sie nicht vorher gesichert wurden, kann das existenzbedrohende Folgen für die Institution (Behörde) haben.

Durch regelmäßige Datensicherungen lassen sich Auswirkungen von Datenverlusten jedoch minimieren. Eine Datensicherung soll gewährleisten, dass durch einen redundanten Datenbestand der Betrieb der Informationstechnik kurzfristig wieder aufgenommen werden kann, wenn Teile des operativen Datenbestandes verloren gehen.

Die Kommune muss für jedes IT-System ein Verfahren festlegen, das definiert, welche Daten des IT-Systems wie gesichert werden. Hierfür muss ein Minimaldatensicherungskonzept erstellt werden. Im Minimaldatensicherungskonzept muss festgelegt werden, welche Anforderungen für die Datensicherung mindestens von der Kommune einzuhalten sind. Das Minimaldatensicherungskonzept muss eine kurze Beschreibung dazu enthalten:

- welche IT-Systeme und welche darauf befindlichen Daten durch welche Datensicherung gesichert werden,
- wie die Datensicherungen erstellt und Daten wiederhergestellt werden können,
- welche Parameter, z. B. Wiederanlaufzeiten, zu wählen sind sowie
- welche Hard- und Software eingesetzt werden.

Wie Abbildung 38 zeigt, verfügten 15 der 28 geprüften Kommunen (54 %) über kein Minimaldatensicherungskonzept.

**Der Landesrechnungshof bewertet es als sehr bedenklich, dass 54 % der geprüften Kommunen über kein Minimaldatensicherungskonzept verfügten.**

**Der Landesrechnungshof regt an, dass alle Kommunen ein niedergeschriebenes Konzept zur Datensicherung erstellen und Datensicherungen danach durchführen. Die Datenträger von Datensicherungen sollten geeignet aufbewahrt werden, so dass diese vor unbefugtem Zugriff geschützt werden. Sie sollten räumlich getrennt von den gesicherten IT-Systemen aufbewahrt werden.**

## 2.9 Personal

### 2.9.1 Vertretungsregelungen im IT-Bereich

Die Mitarbeiter einer Kommune, insbesondere im IT-Bereich, haben die wichtige Aufgabe, Informationssicherheit durchzusetzen. Dafür muss sichergestellt werden, dass es für alle wesentlichen Geschäftsprozesse und Aufgaben praktikable Vertretungsregelungen gibt.

Generalvertretungen, d. h. dass jeder Mitarbeiter grundsätzlich jeden Mitarbeiter vertritt, sollten vermieden werden, denn sie können dazu führen, dass bestimmte Aufgaben nicht mehr oder nicht zeitnah wahrgenommen werden können.

Wie in Abbildung 38 dargestellt, waren die Vertretungsregelungen der IT-Mitarbeiter in 26 Kommunen (93 %) bindend festgelegt.

Des Weiteren fragten wir ab, ob die Vertretungsregelungen dokumentiert werden, Einzelvertretungen bestehen und Generalvertretungen aller IT-Mitarbeiter ausgeschlossen wurden. Die folgende Tabelle fasst die weiteren Ergebnisse zusammen:

**Tabelle 11: Auswertung der Angaben zu Vertretungsregelungen**

	Vertretungsregeln dokumentiert	Einzelvertretung	Ausschluss von Generalvertretungen aller IT-Mitarbeiter
Kommune 1	●	●	●
Kommune 2	●	●	●
Kommune 3	●	●	●
Kommune 4	●	●	●
Kommune 5	●	●	●
Kommune 6	●	●	●
Kommune 7	●	●	●
Kommune 8	●	●	●
Kommune 9	●	●	●
Kommune 10	●	●	●
Kommune 11	●	●	●
Kommune 12	●	●	●
Kommune 13	●	●	●
Kommune 14	●	●	●
Kommune 15	●	●	●
Kommune 16	●	●	●
Kommune 17	●	●	●
Kommune 18	●	●	●
Kommune 19	●	●	●
Kommune 20	●	●	●
Kommune 21	●	●	●
Kommune 22	●	●	●
Kommune 23	●	●	●
Kommune 24	●	●	●
Kommune 25	●	●	●
Kommune 26	●	●	●
Kommune 27	●	●	●
Kommune 28	●	●	●

Quelle: eigene Darstellung

In 21 Kommunen waren die Vertretungsregelungen niedergeschrieben. In 22 Kommunen gab es Einzelvertretungen. Nur in 12 der geprüften Kommunen wurde die Generalvertretungen für alle IT-Mitarbeiter untereinander ausgeschlossen.

**Der Landesrechnungshof bewertet es als positiv, dass die Vertretungsregelungen der IT-Mitarbeiter in 93 % der geprüften Kommunen bindend festgelegt waren.**

**Er sieht es aber als sehr bedenklich an, dass bei 57 % der geprüften Kommunen die Möglichkeit der Generalvertretung im IT-Bereich bestand. Die fehlende Zuordnung einer Aufgabe im Vertretungsfall birgt ein hohes Schadensrisiko. Der Landesrechnungshof empfiehlt, dass im IT-Bereich von Generalvertretungen abgesehen wird.**

### **2.9.2 Fortbildung/Schulungen/Belehrung der Mitarbeiter**

Mitarbeiter (IT-Mitarbeiter und sonstige Mitarbeiter) müssen regelmäßig geschult bzw. weitergebildet werden. In allen Bereichen, auch im Bereich IT-Sicherheit, muss sichergestellt werden, dass kein Mitarbeiter mit veraltetem Wissensstand arbeitet. Weiterhin sollte den Mitarbeitern während ihrer Beschäftigung die Möglichkeit gegeben werden, sich im Rahmen ihres Tätigkeitsfeldes weiterzubilden.

Es ist wichtig, dass alle Mitarbeiter die Sicherheitsziele kennen. Die Sicherheitsmaßnahmen sollen verständlich und jeder einzelne Mitarbeiter in der Lage sein, diese umzusetzen.

Die Voraussetzung dafür ist, dass ein aktives Sicherheitsbewusstsein aufgebaut und innerhalb der Institution gelebt wird. Mitarbeiter müssen für relevante Gefährdungen sensibilisiert sein und deren Auswirkungen auf die Institution kennen. Werden IT-Mitarbeiter und sonstige Mitarbeiter nicht gezielt darin geschult und dafür sensibilisiert, Sicherheitsvorfälle zu erkennen und auf diese angemessen zu reagieren, können Sicherheitslücken unentdeckt bleiben und ausgenutzt werden. Falls Sicherheitsvorfälle zu spät oder gar nicht erkannt werden, können wirksame Gegenmaßnahmen nicht rechtzeitig ergriffen werden. Kleine Sicherheitslücken der Institution können zu kritischen Gefährdungen für die Integrität, Vertraulichkeit und Verfügbarkeit heranwachsen.

Wie Abbildung 38 zeigt, boten 13 der 28 geprüften Kommunen (46 %) für ihre IT-Mitarbeiter keine speziellen Fortbildungen zum Thema IT-Sicherheit an. 8 von 28 geprüften Kommunen (29 %) führten keine regelmäßigen Belehrungen für ihre Mitarbeiter zum Thema IT-Sicherheit durch.

Des Weiteren haben wir abgefragt, ob für alle sonstigen Mitarbeiter spezielle Fortbildungen zum Thema IT-Sicherheit angeboten werden und ob die IT-Mitarbeiter zu mindestens einer jährlichen Fortbildung im Bereich der IT-Sicherheit verpflichtet sind.

Die folgende Tabelle fasst unsere weiteren Ergebnisse zusammen.

**Tabelle 12: Auswertung der Angaben zu Schulungen**

	Regelm. Schulung sonst. MA	Verpflichtende Schulung IT-MA
Kommune 1	●	●
Kommune 2	●	●
Kommune 3	●	●
Kommune 4	●	●
Kommune 5	●	●
Kommune 6	●	●
Kommune 7	●	●
Kommune 8	●	●
Kommune 9	●	●
Kommune 10	●	●
Kommune 11	●	●
Kommune 12	●	●
Kommune 13	●	●
Kommune 14	●	●
Kommune 15	●	●
Kommune 16	●	●
Kommune 17	●	●
Kommune 18	●	●
Kommune 19	●	●
Kommune 20	●	●
Kommune 21	●	●
Kommune 22	●	●
Kommune 23	●	●
Kommune 24	●	●
Kommune 25	●	●
Kommune 26	●	●
Kommune 27	●	●
Kommune 28	●	●

Quelle: eigene Darstellung



In 14 Kommunen wurden zusätzlich für alle sonstigen Mitarbeiter regelmäßige Schulungen angeboten. In 27 Kommunen bestand keine Verpflichtung der IT-Mitarbeiter zur mindestens jährlichen Fortbildung im Bereich der IT-Sicherheit.

**Der Landesrechnungshof bewertet es als besorgniserregend, dass im sehr risikobehafteten und schnelllebigen Bereich der IT-Sicherheit bei 46 % der geprüften Kommunen keine spezifischen Schulungen der IT-Mitarbeiter durchgeführt werden. Als äußerst kritisch betrachtet er, dass in fast allen Kommunen die Verpflichtung zur jährlichen Fortbildung der IT-Mitarbeiter nicht bestand.**

**Des Weiteren bewertet es der Landesrechnungshof als sehr bedenklich, dass 50 % der geprüften Kommunen keine Schulungen der sonstigen Mitarbeiter anboten. Auch die fehlende Belehrung aller Mitarbeiter zur IT-Sicherheit bei 29 % der geprüften Kommunen ist als bedenklich einzustufen.**

**Der Landesrechnungshof hält es für dringend erforderlich, dass alle Mitarbeiter zum Thema IT-Sicherheit regelmäßig belehrt und geschult werden. Er empfiehlt eine verpflichtende jährlich Schulung der IT-Mitarbeiter zu diesem Themenbereich IT-Sicherheit.**

## **2.10 Interkommunale Zusammenarbeit**

Die interkommunale Zusammenarbeit von Kommunen auf diesem Gebiet kann nach Auffassung des Landesrechnungshofes durch mögliche Spezialisierung zur Erhöhung der IT-Sicherheit beitragen.

Die interkommunale Zusammenarbeit bietet die Möglichkeit, die Aufgaben effektiver und kostengünstiger zu gestalten. Spezialisiertes Fachpersonal kann dabei für mehrere Kommunen eingesetzt werden, dadurch können Personalkosten gesenkt und effiziente Arbeitsstrukturen geschaffen werden. Für die komplexen Aufgaben im Bereich der IT-Sicherheit können Geschäftsprozesse einheitlich gestaltet werden. Risiken können so leichter identifiziert und abgestellt werden. Daher sollten die Kommunen prüfen, auch auf dem Gebiet der IT-Sicherheit mit anderen Gebietskörperschaften zusammenzuarbeiten. Die Alternative der interkommunalen Zusammenarbeit sollte zukünftig im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bei der Gewährleistung der IT-Sicherheit einbezogen werden.

Wie Abbildung 38 zeigt, arbeiten 17 der geprüften Kommunen (61 %) nach eigenen Angaben interkommunal auf dem Gebiet der IT-Sicherheit mit anderen Kommunen zusammen.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass mehr als die Hälfte der geprüften Kommunen auch bei der IT-Sicherheit mit anderen Kommunen zusammenarbeitet. Er empfiehlt aber aus Gründen der Spezialisierung einen weiteren Ausbau der Aktivitäten.

### 3. Fazit

Die Prüfung hat vielschichtige Mängel im Bereich der IT-Sicherheit aufgezeigt. Es fehlte bisher bei der Mehrzahl der Kommunen an den durch das BSI als notwendig bestimmten Grundsatzpapieren. Keine der geprüften Kommunen hat sich zertifizieren oder testen lassen.

Für einen guten Schutz nach dem BSI-Standard braucht es die Fokussierung auf den wichtigen Bereich der IT. Die HVB müssen ihre Verantwortung dafür erkennen, mögliche Risiken zu beherrschen und damit Schäden, die erhebliche finanzielle Auswirkungen haben können, zu vermeiden.

Der Landesrechnungshof erwartet von den Kommunen, dass sie die festgestellten Mängel umgehend beseitigen und die fehlenden Grundsatzdokumente schaffen. Er empfiehlt neben der Prüfung einer interkommunalen Zusammenarbeit im Bereich der IT-Sicherheit auch eine regelmäßige Prüfung der IT-Sicherheit durch das zuständige Rechnungsprüfungsamt der Kommunen.

Der Landesrechnungshof hält es auch aus haftungsrechtlichen Gründen für dringend erforderlich, dass der HVB die notwendigen Maßnahmen veranlasst. Insbesondere sind umgehend die notwendigen dienstlichen Regelungen zu erlassen. Außerdem haben die HVB dafür Sorge zu tragen, dass regelmäßig die dienstlichen Regelungen auf Wirksamkeit und Aktualität überprüft und deren Einhaltung kontrolliert werden. Die Ergebnisse der Überprüfung und Kontrollen sind zu dokumentieren.

Die Landesregierung sollte die kommunale Ebene unterstützen. Dabei sollten die zuständigen Ministerien für ihre Bereiche koordinierend tätig werden.

Insbesondere folgende Möglichkeiten sollten die Ministerien nutzen, um Mängel im Bereich der IT-Sicherheit zu vermeiden:

- regelmäßiger Austausch zwischen Kommunen, kommunalen Beteiligungen, Land/Landesverwaltung, Dritten (z. B. Dataport) usw. hinsichtlich geltender Vorschriften und ihrer Umsetzung unter der Regie des Landes,
- kommunalaufsichtliche Kontrollmechanismen zur Vermeidung von Mängeln,
- Unterstützung beim Aufbau der interkommunalen Zusammenarbeit im Bereich der IT-Sicherheit, u. a. im Hinblick auf Kumulierungseffekte.

### 3 Örtliche Rechnungsprüfungsämter: Pflicht und keine Kür!

Die Einrichtung eines örtlichen Rechnungsprüfungsamtes (RPA) ist eine gesetzliche Pflichtaufgabe der Landkreise und Gemeinden über 25.000 Einwohnern. Die örtlichen Rechnungsprüfungsämter (RPÄ) nehmen die wichtige Aufgabe der kommunalen Finanzkontrolle wahr und sichern somit die verfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltung. Mit ihren Prüfungen und Beratungen unterstützen sie insbesondere die Kommunalvertretungen bei deren Kontrollfunktion über die Verwaltung.

Die Auflösung örtlicher RPÄ war immer wieder Gegenstand der überörtlichen Kommunalprüfung des Landesrechnungshofes. Dabei stellte der Landesrechnungshof fest, dass die gesetzlichen Voraussetzungen gänzlich missachtet wurden und prüfungsfreie Räume entstanden sind.

#### 1. Vorbemerkungen

Kommunen verwalten ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung (kommunale Selbstverwaltung). Die Einhaltung des gesetzlichen Rahmens bei finanzwirksamen Maßnahmen wird insbesondere durch die Rechnungsprüfung kontrolliert. Das Prüfungswesen für die Kommunen ist zweistufig organisiert.<sup>88</sup> Die örtliche Prüfung obliegt den RPÄ. Durch die Prüfung einer örtlichen Instanz innerhalb der Kommune wird eine hohe Sachnähe sichergestellt. Ergänzt wird die örtliche Prüfung durch die überörtliche Prüfung einer Instanz außerhalb der eigenen Verwaltung. Der Landesrechnungshof ist z. B. für die überörtliche Prüfung der Gemeinden mit mehr als 25.000 Einwohnern zuständig.

Bei der Erfüllung seiner Aufgaben ist das RPA unabhängig und an Weisungen nicht gebunden.<sup>89</sup> Ihm obliegt im Rahmen der örtlichen Prüfung die Kontrolle der Finanzwirtschaft der jeweiligen Kommune (z. B. die Prüfung des Jahresabschlusses und des Gesamtabschlusses, die laufende Prüfung der Kassenvorgänge, die Überwachung des Zahlungsverkehrs der Kommune und ihrer Sondervermögen, die Prüfung von Vergaben u. a.).<sup>90</sup> Darüber hinaus unterstützt es durch seine Prüfungen die Kommunalvertretung (z. B. Stadtrat, Kreistag) bei der Ausübung ihrer Kontrollfunktion der Verwaltung.<sup>91</sup> Die RPÄ sind ein unverzichtbarer Teil der internen Kontrolle des demokratischen Gemeinwesens Kommune.<sup>92</sup> Ihnen kommt daher eine

<sup>88</sup> Vgl. Fiebig, in Fiebig/Zeiss, Kommunale Rechnungsprüfung, 5. Auflage Berlin 2018, Rz. 14.

<sup>89</sup> Vgl. § 139 Abs. 1 KVG LSA.

<sup>90</sup> Vgl. § 140 Abs. 1 Nr. 1 - 6 KVG LSA.

<sup>91</sup> Vgl. § 120 KVG LSA und SächsVerfGH, Urteil vom 20. Mai 2005 – Vf. 34-VII-04, Anm. IV; Vorbemerkungen vor § 103 SächsGemO – beck-online.

<sup>92</sup> Sennewald/Haßenkamp, Kommentar zu § 101 GO NRW, Nr. 1, beck-online.

wichtige Funktion bei der Sicherung der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung zu.

## 2. Aktuelle Situation

### 2.1 Rechtliche Ausgangssituation

Landkreise und Gemeinden mit mehr als 25.000 Einwohnern müssen ein RPA als besonderes Amt einrichten, sofern sie sich nicht eines anderen kommunalen RPA bedienen.<sup>93</sup>

Andere Gemeinden (bis 25.000 Einwohnern) und Verbandsgemeinden können ein RPA einrichten, wenn die Kosten in einem angemessenen Verhältnis zum Umfang der Verwaltung stehen.<sup>94</sup> Ist in diesen Kommunen ein RPA nicht eingerichtet und bedienen sie sich nicht eines anderen kommunalen RPA, obliegt die Rechnungsprüfung automatisch dem RPA des Landkreises auf Kosten der Kommune.<sup>95</sup>

Von Gesetzes wegen stehen für Landkreise und Gemeinden mit mehr als 25.000 Einwohnern somit die Möglichkeiten „Einrichtung eines eigenen RPA“ oder „sich eines anderen kommunalen RPA bedienen“ gleichrangig nebeneinander.<sup>96</sup> Möchte z. B. eine Gemeinde mit mehr als 25.000 Einwohnern dafür keine eigene Organisationseinheit vorhalten, sondern sich eines anderen kommunalen RPA bedienen, muss sie eine Vereinbarung mit der Körperschaft (z. B. Stadt oder Landkreis) eines anderen RPA abschließen.<sup>97</sup> Die Regelung für andere Gemeinden (bis 25.000 Einwohnern) und Verbandsgemeinden, wonach die Rechnungsprüfung automatisch dem RPA des Landkreises obliegt, gilt nicht für Gemeinden mit mehr als 25.000 Einwohnern.<sup>98</sup> Sie ist restriktiv auszulegen. Andernfalls könnte auch ein Landkreis oder eine kreisfreie Stadt das eigene RPA ohne Weiteres abschaffen. Bereits die vom Gesetzgeber gewählte Formulierung „sich bedienen“ enthält die Vorgabe zu einem aktiven Handeln. Der jeweilige Landkreis könnte demnach das Begehren, die Aufgabe des örtlichen RPA für eine Gemeinde mit mehr als 25.000 Einwohnern zu übernehmen, auch ablehnen.

Wenn eine Gemeinde mit mehr als 25.000 Einwohnern oder auch ein Landkreis die Übertragung der Aufgaben auf ein anderes kommunales RPA in Betracht ziehen, sollten dabei folgende Aspekte beachtet werden:

<sup>93</sup> Vgl. § 138 Abs. 1 S. 1 KVG LSA.

<sup>94</sup> Vgl. § 138 Abs. 1 S. 2 KVG LSA.

<sup>95</sup> Vgl. § 138 Abs. 2 KVG LSA.

<sup>96</sup> Schneider in Kommunalverfassungsrecht Sachsen-Anhalt, Ergänzungslieferung (April 2022) zu § 138 Abs. 1 S. 1 KVG LSA.

<sup>97</sup> Schneider, a. a. O., zu § 140 Abs. 2 S. 3 KVG LSA; Fiebig, in Fiebig/Zeiss, Kommunale Rechnungsprüfung, 5. Auflage Berlin 2018, Rzn. 23 ff.

<sup>98</sup> Vgl. § 138 Abs. 2 KVG LSA.

#### a) Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Wie jede finanzwirksame Entscheidung setzt auch die Frage, ob die Kommune ein eigenes örtliches RPA einrichtet oder ob sie sich eines anderen RPA bedienen möchte, eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung voraus. Dabei ist unter finanziellen Gesichtspunkten zu berücksichtigen, dass auch bei der Wahrnehmung der Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung durch einen Dritten der entsprechende Aufwand zu vergüten ist.<sup>99</sup>

#### b) Beschlussfassung der Vertretung

Da es sich bei der örtlichen Rechnungsprüfung bei Kommunen mit mehr als 25.000 Einwohnern um die Aufgabenerfüllung einer Pflichtaufgabe im eigenen Wirkungskreis handelt, ist vor der Auflösung eine Beschlussfassung der Vertretung erforderlich. Die Auflösung dieser Organisationseinheit ist keine reguläre Organisationsentscheidung und stellt auch kein Geschäft der laufenden Verwaltung dar, über die der Hauptverwaltungsbeamte alleine entscheiden darf.<sup>100</sup> Wird die örtliche Prüfung nicht mehr durch das eigene RPA, z. B. der Gemeinde mit mehr als 25.000 Einwohnern, wahrgenommen,<sup>101</sup> verliert die Vertretung ein für die Kontrolle der Verwaltung wichtiges Kontroll- und Beratungsorgan, das sie nach Bedarf auch für fakultative Aufgaben (z. B. Prüfung der Organisation, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung, Prüfung der Vorräte und Vermögensbestände der Kommune und der Eigenbetriebe, Prüfung der Wirtschaftsführung der Sondervermögen, Prüfung der Betätigung der Kommune als Gesellschafter oder Aktionär, Buch-, Betriebs- und Kassenprüfungen, die sich die Kommune bei einer Beteiligung vorbehalten hat)<sup>102</sup> heranziehen kann.

#### c) Kooperationsvereinbarung

Die Aufgabenübertragung auf einen Dritten erfolgt nicht automatisch mit der Auflösung des eigenen RPA. Vielmehr setzt das Bedienen eine öffentlich-rechtliche Kooperationsvereinbarung mit dem betreffenden Rechtsträger des RPA, das die Aufgabe zukünftig erfüllen soll, voraus.<sup>103</sup> Diese Vereinbarung sollte auch den Kostenersatz und die Abrechnung der Leistungen enthalten. Bei der Übertragung der Aufgabe „örtliche Rechnungsprüfung“ steht den Beteiligten grundsätzlich die Zweckvereinbarung nach dem Gesetz über Kommunale Gemeinschaftsarbeit des Landes Sachsen-Anhalt zur Verfügung.<sup>104</sup> Danach hat die Körperschaft durch Beschluss ihrer Vertretung über den Abschluss einer Zweckvereinbarung zur

<sup>99</sup> VG Meiningen, Urteil vom 23. Januar 2007 – 2 K 484/04.

<sup>100</sup> Vgl. § 66 Abs. 1 S. 2 und 3 i. V. m. § 45 Abs. 1 KVG LSA sowie § 139 Abs. 5 KVG LSA (persönliche Unabhängigkeit des Leiters des RPA).

<sup>101</sup> Dazu ausführlich: Fiebig, a. a. O. Rz. 23.

<sup>102</sup> Vgl. § 140 Abs. 2 KVG LSA.

<sup>103</sup> Sennewald/Haßenkamp, Erläuterungen zu § 101 GO NRW; Nr. 1, beck-online.

<sup>104</sup> Ebd. für die entsprechende Regelung in NRW.

Wahrnehmung der Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung zu entscheiden.<sup>105</sup> Dies setzt voraus, dass ihr RPA auch kapazitätsmäßig dazu in der Lage ist, die Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung für eine weitere Gemeinde zu übernehmen. Schließlich soll die gemeinsame Nutzung zu einer wirtschaftlicheren Aufgabenerfüllung führen.<sup>106</sup>

*Das Ministerium für Inneres und Sport teilte in seiner Stellungnahme vom 28. Juli 2023 mit, dass es gegen die Ausführungen des Landesrechnungshofes zu den Voraussetzungen für die Inanspruchnahme eines anderen kommunalen Rechnungsprüfungsamtes keine grundsätzlichen Bedenken habe. Insbesondere stimme es der Auffassung zu, dass die Möglichkeit der Gemeinden mit mehr als 25.000 Einwohnern, sich eines anderen Rechnungsprüfungsamtes zu bedienen, aufgrund der grundsätzlichen Bedeutung der Angelegenheit, der ausschließlichen Entscheidung der Vertretung vorbehalten sei. Auch der Landkreis Harz führte in seiner Stellungnahme vom 9. August 2023 aus, dass er den Darstellungen des Landesrechnungshofes hinsichtlich der notwendigen Beschlüsse und Vereinbarungen folge.*

## 2.2 Feststellungen

Im Rahmen unserer Prüfungs- und Beratungstätigkeit werden wir immer wieder mit dem Sachverhalt „Auflösung der örtlichen RPÄ in kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 25.000 Einwohnern“ konfrontiert. So wurde das RPA der Stadt<sup>107</sup> Halberstadt zum 31. Dezember 2012 aufgelöst. Das RPA der Stadt Wernigerode wurde zum 15. Mai 2023 aufgelöst. Die Hansestadt Stendal lässt derzeit die Auflösung des eigenen RPA prüfen.<sup>108</sup>

### 2.2.1 Abschaffung ohne Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, Ratsbeschluss und Kooperationsvereinbarung

Zum 31. Dezember 2012 löste die Stadt Halberstadt ihr RPA auf. Dazu erließ die Stadt Halberstadt am 7. Dezember 2012 eine Organisationsverfügung und legte fest, welche Prüfungsaufgaben (Jahresabschluss, Prüfung der Kassen, Verwendungsnachweise, Prüfung von Vergaben, Prüfung von Vereinen, Eigenbetrieb) künftig durch das RPA des Landkreises Harz erfolgen sollten. Eine Vereinbarung zwischen der Stadt Halberstadt und dem Landkreis Harz wurde nicht unterzeichnet. Im Vorfeld wurde auch keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durchgeführt oder ein Stadtratsbeschluss eingeholt.

<sup>105</sup> Vgl. § 3 Abs. 1 S. 1 GKG-LSA i. V. m. § 45 Abs. 2 Nr. 17 KVG LSA.

<sup>106</sup> Vgl. Gundlach/Fenzel, Erläuterungen zu § 3 GKG-LSA, Nr. 3.2, beck-online.

<sup>107</sup> Städte sind größere Gemeinden im Sinne des § 2 Abs. 2 KVG LSA.

<sup>108</sup> Beschluss Stadtrat vom 5. Dezember 2022 - Drucksache VII/0792.

Auch die Stadt Wernigerode löste ihr RPA im Frühjahr 2023 auf. Ein Beschluss des Stadtrates lag nicht vor. Wie die Stadtverwaltung den Stadtrat über die beabsichtigte Auflösung des örtlichen RPA informierte bzw. beteiligte, dokumentierte sie nicht. Auch zum Abstimmungsprozess mit dem Landkreis Harz hinsichtlich der Verfahrensweise zur Erledigung der Pflichtaufgabe der örtlichen Prüfung lagen keine Unterlagen vor. Es fehlten auch hier die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, der Beschluss des Stadtrats und eine schriftliche Kooperationsvereinbarung mit dem Landkreis.

Die dargestellten Entscheidungen zur Auflösung der örtlichen RPÄ verstoßen gegen die gesetzlichen Regelungen. Als besonders kritikwürdig sehen wir die Vorgehensweise ohne vorherige Beschlussfassung der Vertretung über diese wichtige Organisationsentscheidung an. Die Vertretung verliert damit ohne ihre ausdrückliche Zustimmung ein für ihre Arbeit wichtiges Kontrollinstrument.

*Der Landkreis Harz erläuterte im Stellungnahmeverfahren, dass bei der Übernahme der Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung von der Stadt Halberstadt und der Stadt Wernigerode die Vertretungen im Rahmen der Haushaltskonsolidierungskonzepte informiert gewesen seien. Außerdem hätten sich der Landkreis und die Städte zur Aufgabenübertragung abgestimmt. Die entsprechenden Beschlüsse und Vereinbarungen stellten daher nur Formalien dar, die nachzuholen seien. Die Stadt Halberstadt und die Stadt Wernigerode führten ebenfalls aus, dass sie Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und wesentliche Festlegungen zur Aufgabenübertragung im Rahmen ihrer Haushaltskonsolidierungs- bzw. Personalentwicklungskonzepte getroffen hätten. Beide Städte räumten zudem ein, dass eine entsprechende Vereinbarung bisher nicht geschlossen wurde. Die Stadt Wernigerode strebe an, diese zeitnah nachzuholen. Die Stadt Halberstadt führte jedoch aus, dass eine entsprechende Vereinbarung entbehrlich sei, da die Abrechnung der Leistungen nach der Satzung des Landkreises Harz erfolge.*

Übereinstimmend mit dem Ministerium für Inneres und Sport vertreten wir die Auffassung, dass die Entscheidung über die Aufgabenübertragung der örtlichen Rechnungsprüfung aufgrund der grundsätzlichen Bedeutung einer gesonderten Beschlussfassung der Vertretung bedarf. Indirekte Entscheidungen über die Aufgabenwahrnehmung durch die Nichtbesetzung von Stellen im Rahmen der Haushaltskonsolidierung oder zur Personalentwicklung ersetzen keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung.

Weiterhin weisen wir darauf hin, dass bei einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung alle relevanten Aspekte einzubeziehen sind. Dazu gehört auch festzustellen, ob mehrere Lösungsmöglich-

keiten existieren und deren Nutzen und Kosten zu ermitteln. Hier ist auch die Effektivität der eigenen örtlichen Rechnungsprüfung zu betrachten.

**Der Landesrechnungshof erwartet von Gemeinden mit mehr als 25.000 Einwohnern, die kein eigenes RPA mehr vorhalten möchten, dass sie vor der Auflösung die notwendigen Schritte durchführen. Dazu gehören eine vorherige Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, der Beschluss des Stadtrats als auch eine schriftliche Vereinbarung mit dem Rechtsträger, dessen RPA die Aufgabe zukünftig übernehmen soll. Von den Gemeinden über 25.000 Einwohnern, die ihr RPA bereits abgeschafft haben, erwartet er, diese Schritte nachzuholen. Der Landesrechnungshof erwartet von den Kommunalaufsichtsbehörden, dass sie die Rechtmäßigkeit der Erfüllung der Pflichtaufgabe „örtliche Rechnungsprüfung“ in Kommunen, die kein eigenes RPA mehr vorhalten, prüft.**

### **2.2.2 Aufgabenerfüllung auf wackligen Füßen**

Die örtliche Prüfung nach dem KVG LSA stellt für die Landkreise und Gemeinden mit mehr als 25.000 Einwohnern eine Pflichtaufgabe im eigenen Wirkungskreis<sup>109</sup> dar. Diese Kommunen können sich wie oben dargestellt eines anderen RPA für ihre Pflichtaufgabe bedienen. Auch wenn in diesem Fall die Aufgabenerfüllung durch einen Dritten erfolgt, bleibt die Verantwortung für die Erfüllung der Pflichtaufgabe bei der jeweiligen Kommune.

Die Prüfung von Vergaben zählt zu den Pflichtaufgaben eines RPA.<sup>110</sup> Mit der Vergabeprüfung wird neben der Einhaltung der haushaltsrechtlichen Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit auch die Rechtmäßigkeit der Vergabe an sich geprüft.

Ab 1. Januar 2013 übernahm das RPA des Landkreises Harz die Aufgaben der Rechnungsprüfung für die Stadt Halberstadt. Wir stellten im Rahmen einer Turnusprüfung fest, dass das RPA des Landkreises Harz aus Kapazitätsgründen die Prüfung von Vergaben ablehnte bzw. nicht vollumfänglich erfüllen konnte. So erklärte es beispielsweise im März 2021 gegenüber der Stadt Halberstadt, dass aus Kapazitätsgründen die übersandten Vergaben nur teilweise (2 von 9 Vergaben) geprüft werden konnten.

Die Stadt Wernigerode regelte in ihrer Rechnungsprüfungsordnung vom 1. November 2020 die Vorgehensweise bis zur Auflösung des örtlichen RPA. Sie verwies dabei auf das Personalentwicklungskonzept des RPA. Bereits seit dem 1. Januar 2021 ließ die Stadt Wernigerode die Vergabeprüfungen durch das RPA des Landkreises Harz erledigen. Mit E-Mail vom

<sup>109</sup> Vgl. § 138 Abs. 2 KVG i. V. m. § 5 Abs. 1 Nr. 3 KVG LSA.

<sup>110</sup> Vgl. § 140 Abs. 1 Nr. 5 KVG LSA.



13. Juni 2022 teilte der Landkreis mit, dass das RPA die Prüfung der Vergabe „Rasenmähd 2022“ aus personellen Gründen zeitnah nicht prüfen könne. Er gab die Vergabeunterlagen ungeprüft an die Stadt Wernigerode zurück.

Wie die Stadt Wernigerode vor diesem Hintergrund zum Schluss kam, dass das RPA des Landkreises Harz ihre Pflichtaufgaben der örtlichen Prüfung ab 15. Mai 2023 vollumfänglich wahrnehmen kann, können wir nicht nachvollziehen.

Wir kritisieren, dass nach der Aufgabenübertragung der örtlichen Rechnungsprüfung auf das RPA des Landkreises Harz die Aufgaben nicht mehr ordnungsgemäß wahrgenommen wurden. Die Verantwortung der örtlichen Rechnungsprüfung liegt weiterhin bei den Gemeinden (Stadt Halberstadt und Stadt Wernigerode).

*Die Stadt Halberstadt merkte an, dass die unzureichende Kapazität des Landkreises Harz für die Aufgabenerfüllung der örtlichen Rechnungsprüfung nicht der Stadt angelastet werden könne. Der Landkreis Harz führte in seiner Stellungnahme vom 3. August 2023 dazu aus, dass er den festgestellten Sachverhalt zum Anlass genommen habe, das Verfahren zur Vergabeprüfung zum 1. Januar 2023 umzustrukturieren. Außerdem sollen vier unbesetzte Planstellen im Laufe des Jahres nachbesetzt werden. Der Landkreis betonte weiterhin, dass durch die Aufgabenbündelung eine hohe Expertise und Ausstattung mit Fachpersonal gewährleistet werden könne. In Zeiten des Fachkräftemangels könnten Gemeinden mit mehr als 25.000 Einwohnern einen solche Personalausstattung kaum gewährleisten, so dass die Gefahr von prüfungsfreien Räumen bei der Beibehaltung der ursprünglichen Strukturen steige. Dies zeige im Übrigen ein Vergleich mit der Lösung im Freistaat Thüringen. Dort bestehe die Vorhaltung eines Rechnungsprüfungsamtes als Pflichtaufgabe lediglich für Landkreise und kreisfreie Städte.<sup>111</sup>*

Nach der geltenden Rechtslage in Sachsen-Anhalt haben Gemeinden mit mehr als 25.000 Einwohnern ein RPA vorzuhalten. Die Entscheidung, ob sie sich zur Erfüllung dieser Pflichtaufgabe eines anderen kommunalen RPA bedienen wollen, obliegt ihnen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung. Bei dieser Entscheidung sind die oben angeführten Parameter zu beachten. Im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sind die Vor- und Nachteile der jeweiligen Lösungen gegeneinander abzuwägen. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass die Vorhaltung der örtlichen Rechnungsprüfungseinrichtung in der eigenen Kommune bei der Unterstützung der Vertretung durch Kontroll- und Beratungsleistungen

---

<sup>111</sup> Vgl. §§ 81 und 115 ThürKO.

Vorteile (z. B. Sachnähe) bietet, die bei einer Aufgabenbündelung auf Landkreisebene nicht gegeben sind.

**Der Landesrechnungshof erwartet von den Gemeinden, dass sie eine ordnungsgemäße örtliche Rechnungsprüfung sicherstellen.**

### **3. Fazit**

**Den örtlichen RPÄ kommt im Rahmen der Finanzkontrolle der Kommunen eine wichtige Funktion zu. Die Abschaffung jahrzehntelang bestehender örtlicher RPÄ in Gemeinden mit mehr als 25.000 Einwohnern beobachtet der Landesrechnungshof daher mit Sorge. Aufgrund der bereits bestehenden Kapazitätsengpässe in den RPÄ der Landkreise ist zu befürchten, dass durch weitere Aufgabenübertragungen faktisch „prüfungsfreie Räume“ geschaffen werden.**

**Der Landesrechnungshof erwartet von den Gemeinden, die ihr örtliches RPA aufgelöst haben bzw. dessen Auflösung in Erwägung ziehen, zu prüfen, ob und wie die Erfüllung der Pflichtaufgabe „örtliche Rechnungsprüfung“ weiterhin abgesichert werden kann. In diesen Entscheidungsprozess ist die Vertretung frühzeitig einzubinden.**

**Der Landesrechnungshof erwartet auch von den Kommunen, die bereit sind, die örtliche Rechnungsprüfung für weitere Kommunen zu übernehmen, dass sie prüfen, ob ihre Kapazitäten für die zusätzliche Aufgabe ausreichen. Vor der Übernahme der Aufgabe hat die Vertretung dies zu beschließen.**

**Weiterhin ist eine schriftliche Vereinbarung mit dem Rechtsträger, dessen RPA die Aufgabe zukünftig übernehmen soll, erforderlich, um eine transparente und rechtssichere Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

## 4 Ein gerechtes Finanzierungssystem in Gefahr?

---

Die Querschnittsprüfung zur Dokumentation der Beitrags- und Entgelterhebung hat ergeben, dass die Aufgabenträger der Abwasserbeseitigung sowie Trinkwasserversorgung ihren entsprechenden Pflichten zur Erhebung der Anschlussbeiträge nur unzureichend nachgekommen sind. So wurde die von der Rechtsprechung vorgegebene Deckungsquote der beitragsfähigen Kosten nicht einmal annähernd erreicht. Des Weiteren hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass eine Dokumentation der Beitrags-erhebung und der Beitragsausfälle nur unzureichend vorhanden war. Somit waren bereits die Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße Erhebung von Anschlussbeiträgen nicht gegeben.

Als Folge dieser Versäumnisse finanzierten insbesondere die Nutzer anstatt der Eigentümer (durch Gebühren oder Nutzungsentgelte) über Jahrzehnte große Anteile im Gesamtfinanzierungssystem.

### 1. Vorbemerkungen

#### 1.1 Ausgangssituation der Prüfung

In der Vergangenheit stellten wir immer wieder gravierende systematische Mängel bei der Erhebung von Anschlussbeiträgen fest. Wir beanstandeten, dass viele Aufgabenträger der Abwasserbeseitigung und Trinkwasserversorgung ihrer Pflicht, die ihnen zustehenden Anschlussbeiträge ordnungsgemäß zu kalkulieren, festzusetzen und zu erheben, nicht ausreichend nachkamen. Insbesondere war die Erhebung<sup>112</sup> der Anschlussbeiträge nicht nachvollziehbar dokumentiert. Diese Mängel waren Anlass für unseren Jahresbericht 2012.<sup>113</sup>

Des Weiteren mahnten wir die zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden an, auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften und die Erfüllung der Pflichten durch die Aufgabenträger zu achten und diese durchzusetzen. Das Landesverwaltungsamt (als obere Kommunalaufsichtsbehörde) erließ daher die Rundverfügung 30/2014 vom 5. Dezember 2014 an die Aufgabenträger. Sie forderte eine Dokumentation der Beitragserhebung und veranlasste dazu eine umfangreiche Datenerhebung. Eine detaillierte Auswertung und entsprechende Schlussfolgerungen stellten wir bei unseren späteren Prüfungen der Aufgabenträgern nicht fest. Wir hielten es daher für notwendig, die Einhaltung der Vorgaben und das Ausmaß eventueller Verstöße

---

<sup>112</sup> Analoge Anwendung der Beitragsvorschriften für die Erhebung privatrechtlicher Entgelte.

<sup>113</sup> Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt: Jahresbericht 2012, Teil 2: Haushaltsrechnung 2011, Finanzsituation der Kommunen/ Überörtliche Kommunalprüfung, IV.: Finanzlage der Kommunen und Ergebnisse der Überörtlichen Kommunalprüfung, S. 34 ff.

erneut zu evaluieren. Aus diesem Grund führten wir im Jahr 2020 eine Querschnittsprüfung mit dem Schwerpunkt „Dokumentation der Beitrags- und Entgelterhebung, insbesondere der Beitrags- und Entgeltausfälle für öffentliche Einrichtungen der Abwasserbeseitigung sowie der Trinkwasserversorgung des Landes Sachsen-Anhalt“ durch. Ein Ziel der Prüfung war es, einen Gesamtüberblick der Investitionskosten, insbesondere der Investitionskosten der leitungsgebundenen Einrichtungen (z. B. Wasserwerk, Kläranlage und Kanalsystem) und deren Finanzierung zu erhalten. Der geprüfte Zeitraum bezog sich auf die Jahre 1991 bis 2019.

## 1.2 Exkurs Gebühren und Beiträge

### 1.2.1 Aufgaben und deren Finanzierung - das System der Gebühren und Beiträge

Die Aufgabe der Abwasserbeseitigung<sup>114</sup> sowie Trinkwasserversorgung obliegt den Kommunen.<sup>115</sup> Diese können die Aufgaben auch gemeinsam erfüllen und sich dazu z. B. zu Zweckverbänden zusammenschließen<sup>116</sup> oder sich im Rahmen der kommunalrechtlichen Vorgaben in einem wirtschaftlichen Unternehmen betätigen.<sup>117</sup> Die Aufgabenträger (z. B. Kommune oder Zweckverband) haben die Pflicht, die Finanzierung der Aufgabenerfüllung (Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung) rechtssicher und verursachergerecht sicherzustellen. Zur Finanzierung dieser Aufgaben dürfen die Aufgabenträger Benutzungsgebühren<sup>118</sup> und Anschlussbeiträge<sup>119</sup> (im Folgenden Gebühren und Beiträge genannt) erheben. Die Aufgabenträger sind berechtigt, sowohl anstelle der Gebühren als auch der Beiträge privatrechtliche Entgelte zu fordern.<sup>120</sup> Für privatrechtliche Entgelte gelten die Grundsätze des öffentlichen Finanzgebarens entsprechend.<sup>121</sup>

Gebühren und Beiträge dienen im Finanzierungssystem der Aufgabenträger der Finanzierung unterschiedlicher Kosten.<sup>122</sup> Die Unterschiede zwischen diesen beiden Abgabearten ergeben sich aus ihrem jeweiligen Zweck. Die folgende Tabelle zeigt diese Unterschiede auf:<sup>123</sup>

<sup>114</sup> Gemäß § 54 Abs. 1 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) umfasst der Begriff Abwasser: Schmutzwasser und Niederschlagswasser.

<sup>115</sup> Vgl. § 56 WHG i. V. m. § 78 WG LSA für die Abwasserbeseitigung und § 50 WHG i. V. m. § 70 WG LSA für die Trinkwasserversorgung.

<sup>116</sup> Vgl. § 6 GKG-LSA.

<sup>117</sup> Vgl. §§ 128 ff. KVG LSA.

<sup>118</sup> Vgl. § 5 KAG-LSA.

<sup>119</sup> Vgl. § 6 KAG-LSA.

<sup>120</sup> Vgl. § 5 Abs. 1 S. 1, 2. HS KAG-LSA und § 6 Abs. 1, 3. HS. KAG-LSA.

<sup>121</sup> Nach § 315 BGB; Bundesgerichtshof Urteil vom 10. Oktober 1991 – III ZR 100/90; juris Rz. 27 ff.

<sup>122</sup> Grünewald in: Driehaus, Kommunalabgabenrecht, 44. Ergänzungslieferung (März 2011) zu § 8 Rz. 504.

<sup>123</sup> Ebenda.

**Tabelle 13: Unterschiede Benutzungsgebühren und Anschlussbeiträge**

	<b>Benutzungsgebühren gem. § 5 KAG-LSA</b>	<b>Anschlussbeiträge gem. § 6 KAG-LSA</b>
Gegenleistung für	die <b>tatsächliche Inanspruchnahme</b> öffentlicher Einrichtungen	die <b>Möglichkeit der Inanspruchnahme</b> einer öffentlichen leitungsgebundenen Einrichtung ( <b>Vorteilsausgleich</b> )
Verwendungszweck	Deckung der laufenden Kosten der Anlage, inkl. anteilige Abschreibungen von den Anschaffungs- und Herstellungskosten, Zinsen auf Fremdkapitalien und eine angemessene Verzinsung des aufgewandten Eigenkapitals	Deckung des Aufwandes für die erforderliche Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung und Erneuerung einer öffentlichen leitungsgebundenen Einrichtung wie (z. B. Wasserwerk, Kläranlage und Kanalsystem)
Erhebungsintervalle	Fortlaufende Erhebung für bestimmte Zeiträume	Einmalige Erhebung
Schuldner	Jeder, der die öffentliche Anlage nutzt	Grundstückseigentümer <sup>124</sup> als Empfänger des ihm gebotenen Vorteils

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sowohl die Gebühren als auch die Beiträge wichtige Finanzierungsquellen für die Anschaffungs- und Herstellungskosten leitungsgebundener Einrichtungen sowie deren Betreibung sind. Bei ihrer Erhebung ist jedoch zu berücksichtigen, dass sie unterschiedlichen Zwecken dienen und von unterschiedlichen Abgabenschuldnern zu tragen sind. Die Gebühr ist von den Nutzern der Anlage bei tatsächlicher Inanspruchnahme zu entrichten. Wird die Einrichtung nicht genutzt (z. B. bei unbewohnten Häusern oder unbebauten Grundstücken) fallen auch keine verbrauchsabhängigen Gebühren an. Anders als bei Gebühren sind Beiträge für die Anschaffung bzw. Herstellung einer leitungsgebundenen Einrichtung zu entrichten. Sie sind grundsätzlich von den Grundstückseigentümern zu tragen. Sie bezahlen damit für den Vorteil, den ein an das Abwassersystem bzw. an die Trinkwasserversorgung angeschlossenes Grundstück bietet. Ob das Grundstück tatsächlich bebaut ist oder bestehende Gebäude auch tatsächlich genutzt werden, spielt bei der Beitragserhebung keine Rolle.

<sup>124</sup> Oder sonstige dingliche Berechtigte gem. § 5 Abs. 8 KAG-LSA.

Bei der Erhebung von Gebühren und Beiträgen ist weiterhin zu berücksichtigen, dass diese nicht unbegrenzt möglich ist. Das gesamte Kommunalabgabenrecht unterliegt festen Prinzipien. So ist das abgabenrechtliche Äquivalenzprinzip zu beachten. Dieses besagt, dass die öffentliche Abgabe als Gegenleistung für die erbrachte öffentliche Leistung mit deren Wert korrespondieren muss. Die in Anspruch genommene Leistung und die dafür zu erbringende Gegenleistung dürfen folglich nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zueinander stehen. Weiterhin sind das Kostendeckungsgebot und das Kostenüberschreitungsverbot zu beachten. Danach sollen die Gebühren die erforderlichen Kosten der Einrichtung decken (Kostendeckungsgebot), jedoch nicht überschreiten (Kostenüberschreitungsverbot).<sup>125</sup>

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass den Aufgabenträgern neben der Gebühren- und Beitragserhebung noch weitere Finanzierungsquellen zustehen. Dies können Leistungen Dritter (wie z. B. Fördermittel oder unentgeltliche Übertragungen), andere Erstattungen Dritter (wie z. B. Versicherungsleistungen, Schadensersatzleistungen etc.) und Umlagen sein.

### 1.2.2 Gebühren ersetzen keine Beiträge

Der Gesetzgeber änderte mehrmals die rechtlichen Vorgaben zur Deckung des Herstellungsaufwandes in Sachsen-Anhalt. Das KAG-LSA vom 11. Juni 1991 stellte die Beitragserhebung bis 1996 in das Ermessen des Aufgabenträgers.<sup>126</sup>

Gemäß den von Dezember 1996 bis Oktober 2019 geltenden Regelungen des KAG-LSA<sup>127</sup> bestand für Aufwendungen zur Herstellung bzw. zur Verbesserung der leitungsgebundenen Einrichtungen eine Beitragserhebungspflicht. Die dazu ergangenen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte des Landes Sachsen-Anhalt<sup>128</sup> konkretisierten diese Pflicht zur Beitragserhebung der Höhe nach auf mindestens 80 % der beitragsfähigen Investitionen. Damit bildeten die Beiträge die Hauptfinanzierungsquelle für die Aufwendungen zur Herstellung bzw. Verbesserung der öffentlichen Einrichtungen zur Aufgabenerledigung. Auch die Verteilung der Finanzierungsanteile für die Anschaffungs- und Herstellungskosten zwischen den unterschiedlichen Gruppen von Abgabenschuldnern (Beiträge – Eigentümer sowie Gebühren – Nutzer) war damit klar geregelt. Auch war damit festgelegt, dass Abschreibungen nur anteilig in die Gebührenkalkulation einbezogen werden konnten. Sie waren nach der mutmaßlichen Nutzungsdauer gleichmäßig zu bemessen. Zur Ermittlung der Abschreibungen waren die Anschaffungs- und

<sup>125</sup> Vgl. § 5 Abs. 1 KAG-LSA.

<sup>126</sup> § 6 KAG-LSA vom 11. Juni 1991, GVBl. LSA, S. 105.

<sup>127</sup> § 6 KAG-LSA in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Dezember 1996 (GVBl. LSA 1996,405); zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 15. Dezember 2020 (GVBl. LSA 2020,712).

<sup>128</sup> Zum Beispiel OVG LSA Urteil vom 21. August 2018, 4 K 221/15; OVG LSA Urteil vom 15. Juni 2021, 4 L 159/19.

Herstellungskosten um die Beiträge (einschließlich der gesetzlich bedingten Beitragsausfälle)<sup>129</sup> oder ähnliche Entgelte sowie Zuwendungen Dritter zu kürzen.

Mit der Gesetzesänderung<sup>130</sup> vom 27. September 2019 hat der Gesetzgeber die bis dahin geltende Vorschrift zur verpflichtenden Beitragserhebung wieder in eine Ermessensvorschrift abgeändert. Damit steht es den Aufgabenträgern grundsätzlich frei, Investitionsaufwendungen für öffentliche leitungsgebundene Einrichtungen über die Erhebung von Gebühren oder Beiträgen zu finanzieren.<sup>131</sup> Die Gesetzesänderung führt jedoch nicht dazu, dass die Beitragserhebung in Sachsen-Anhalt obsolet geworden wäre. Bei der Beitragserhebung sind zukünftig zwei unterschiedliche Ausgangskonstellationen zu unterscheiden:

Zum einen gilt die Beitragserhebungspflicht für Investitionsaufwendungen, die zwischen 1996 und 2019 entstanden sind, weiterhin fort.<sup>132</sup> Bisher entstandene Beitragsansprüche sind vollständig auszuschöpfen.

Zum anderen haben die Aufgabenträger auch im Rahmen der ihnen durch die Ermessensentscheidung eingeräumten Gestaltungsfreiheit die Intentionen des Gesetzgebers sowie ermessenseinschränkende Grundsätze zu beachten. So sind im Rahmen der Gebührenkalkulation wie oben dargestellt weiterhin das Äquivalenzprinzip, das Kostendeckungsgebot und das Kostenüberschreitungsgebot zu beachten. Auch ist weiterhin zu beachten, dass zwar beide Abgabensarten (Beiträge ausschließlich bzw. Gebühren teilweise) der Refinanzierung von Anschaffungs- und Herstellungskosten dienen. Sie knüpfen jedoch an unterschiedliche Tatbestandsvoraussetzungen an bzw. dienen unterschiedlichen Zwecken (Beiträge – Vorteilsausgleich und Gebühren – die tatsächliche Inanspruchnahme). Sie sind damit beim Auseinanderfallen von Eigentümern und Nutzern von unterschiedlichen Abgabenschuldnern zu tragen.

---

<sup>129</sup> Zum Abzugskapital gehören auch die gesetzlich veranlassten Beitragsausfälle, vgl. Urteil OVG LSA (Az. 4L 2019/09) vom 22. Juni 2010, Rn 45.

<sup>130</sup> Änderung KAG-LSA mit Gesetz vom 27. September 2019 GVBl. LSA 2019, S. 284.

<sup>131</sup> Grünewald in: Driehaus, Kommunalabgabenrecht 44. Ergänzungslieferung (März 2011) zu § 8 Rz. 505.

<sup>132</sup> Sog. Grundsatz des „lex temporis actus“ – danach gilt grundsätzlich die Gleichzeitigkeit von anwendbarem Recht und zu beurteilendem Sachverhalt. Vgl. dazu Ausführungen in Kap. V 2 a [http://archiv.ub.uni-heidelberg.de/volltextserver/17931/1/Weller\\_Die\\_intertemporale\\_Behandlung\\_der\\_Insolvenzverschleppungshaftung\\_beim\\_Insolvenzstatutenwechsel.pdf](http://archiv.ub.uni-heidelberg.de/volltextserver/17931/1/Weller_Die_intertemporale_Behandlung_der_Insolvenzverschleppungshaftung_beim_Insolvenzstatutenwechsel.pdf), abgerufen am 18. Februar 2022.

## 2. Aktuelle Prüfungsfeststellungen

### 2.1 Unzureichende Mitwirkung der geprüften Aufgabenträger

Dem Landesrechnungshof obliegt die überörtliche Kommunalprüfung von Gemeinden mit mehr als 25.000 Einwohnern und der Zweckverbände.<sup>133</sup> Diese sind im Rahmen der Prüfung zur Mitwirkung verpflichtet.

In die Prüfung wurden 60 Aufgabenträger, die zum 31. Dezember 2020 in unsere Prüfständigkeit fielen, einbezogen. Im Ergebnis der Onlineerhebungen lagen uns Antworten von 50 Aufgabenträgern vor.

Drei Städte lehnten eine Mitwirkung an den Erhebungen ausdrücklich ab. Sie begründeten ihre Haltung damit, dass die Abwasserbeseitigung bzw. Trinkwasserversorgung in ihren Stadtgebieten von kommunalen Beteiligungsunternehmen durchgeführt worden sei. In diesen Unternehmen habe der Landesrechnungshof keine Prüfrechte. Sie führten dazu aus, dass eine unmittelbare Prüfung von rechtlich selbstständigen Beteiligungsunternehmen durch den Landesrechnungshof nicht vorgesehen sei. Prüfungsbefugnisse seien uns auch bei der 100%igen Tochtergesellschaft nicht eingeräumt worden.<sup>134</sup>

Wir weisen entgegen dieser Darstellung darauf hin, dass die Querschnittsprüfung nicht die kommunalen Beteiligungen als solche betraf, sondern die Aufgabenerfüllung durch die Kommune. Diese bedienten sich zwar zur Durchführung der Abwasserbeseitigung Dritter. Die eigentliche gesetzliche Verpflichtung zur Abwasserbeseitigung verblieb aber trotzdem bei ihnen. Daher müssen sie auch im Rahmen der Prüfung in der Lage sein, Auskunft über die Finanzierung ihrer jeweiligen Abwasserbeseitigung zu geben.

Des Weiteren verweisen wir zur Frage der Auslegung unserer Prüfrechte auf die aktuelle Rechtsprechung in Sachsen-Anhalt<sup>135</sup>

*Das Ministerium für Inneres und Sport teilte in seiner Stellungnahme vom 28. Juli 2023 mit, dass es mit unserer Rechtsauffassung übereinstimme. Das Landesverwaltungsamt habe daher am 31. Januar 2023 eine Rundverfügung zu § 140 Abs. 4 KVG LSA erlassen, die auch die aktuelle verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung<sup>136</sup> zu dieser Thematik berücksichtige.*

<sup>133</sup> Vgl. § 137 Abs. 1 KVG LSA.

<sup>134</sup> Vgl. § 140 Abs. 3 KVG LSA i. v. m. § 54 HGrG.

<sup>135</sup> Vgl. VG MD, Urteil vom 31. März 2022, 9 A 453/21MD und OVG LSA, Beschluss vom 13. Dezember 2022, Az. 4 L 80/22

<sup>136</sup> Vgl. OVG LSA, Beschluss vom 13. Dezember 2022, 4 L 80/22.



**Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium für Inneres und Sport als oberste Kommunalaufsichtsbehörde, dass es im Rahmen der Zusammenarbeit bei überörtlichen Kommunalprüfungen die Durchsetzung der Prüfrechte gegenüber den Kommunen mit den gebotenen Möglichkeiten unterstützt und einer Ausweitung der „prüfungsfreien Räume“ entgegenwirkt. Er behält sich vor, die Prüfungsrechte gerichtlich klären zu lassen.**

## **2.2 Tatsächlicher Stand der Beitrags- und Entgelterhebung Schmutzwasserbeseitigung**

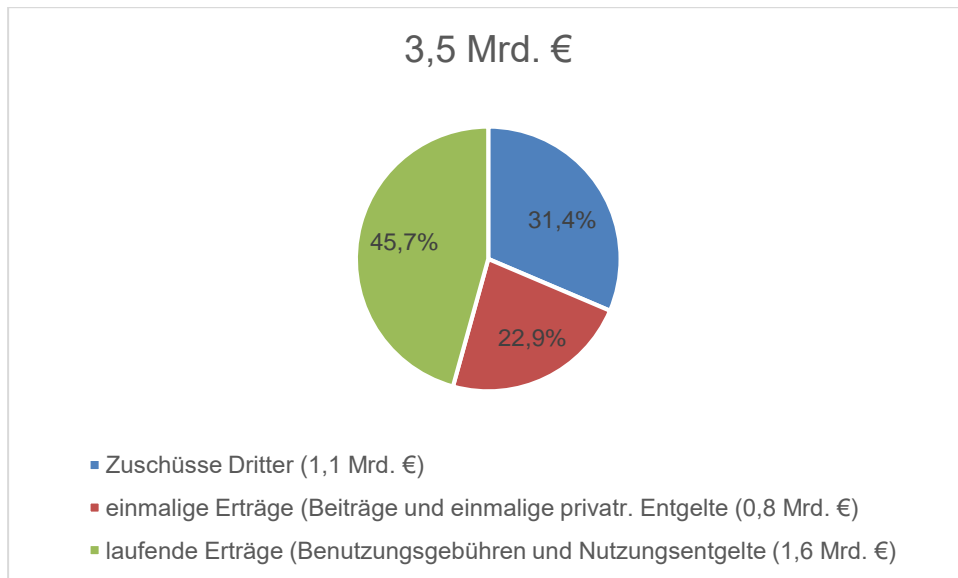
Wie bereits unter Punkt 1.2 ausgeführt, sollten die Aufgabenträger nach der Rechtsprechung von 1996 bis 2019 mindestens 80 % ihrer beitragsfähigen Investitionskosten für die erforderliche Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung und Erneuerung ihrer öffentlichen leitungsgebundenen Einrichtungen über Beiträge finanzieren.

Im Rahmen unserer Prüfung stellten wir fest, dass die Aufgabenträger ihrer Pflicht<sup>137</sup> zur Beitragserhebung nur unzureichend nachkamen. Die folgende Abbildung gibt exemplarisch einen Überblick zur Finanzierungsstruktur im Bereich der Schmutzwasserbeseitigung im Geltungsbereich des KAG-LSA zwischen 1996 und 2019 (Beitragserhebungspflicht). Dieses Beispiel haben wir ausgewählt, weil die Schmutzwasserbeseitigung das größte Investitionsvolumen umfasst. Die unzureichende Beitragsfinanzierung stellten wir auch in den Bereichen Trinkwasserversorgung und Niederschlagswasserbeseitigung fest.

---

<sup>137</sup> Nach § 6 KAG-LSA a. F.

**Abbildung 39: Tatsächliche Finanzierung des beitragsfähigen Investitionsvolumens der Aufgabenträger der Schmutzwasserbeseitigung**



Quelle: eigene Darstellung

Das nominale beitragsfähige Investitionsvolumen für die erforderliche Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung und Erneuerung der leitungsgebundenen Einrichtungen der Schmutzwasserbeseitigung betrug im Betrachtungszeitraum rund 3,5 Mrd. €. Fast ein Drittel des Gesamtinvestitionsvolumens, d. h. rund 1,1 Mrd. € (31,4 %) wurde in diesem Zeitraum über Zuschüsse Dritter (überwiegend aus Landesmitteln) finanziert. Einmalige Entgelte (Beiträge bzw. privatrechtliche Entgelte) trugen mit rund 0,8 Mrd. € (22,9 %) zur Finanzierung des Investitionsvolumens bei. Der größte Anteil zur Refinanzierung des Investitionsvolumens muss deshalb mit rund 1,6 Mrd. € (45,7 %) aus laufenden Erträgen (Benutzungsgebühren bzw. Nutzungsentgelte und ggf. Umlagen bzw. Verlustausgleiche, die aus Mitteln der Steuerzahler stammen) erwirtschaftet werden.

Das zur Festsetzung der Beiträge heranzuziehende Investitionsvolumen betrug nach Angaben der Aufgabenträger rund 2,4 Mrd. €. Unter Beachtung der nach der Rechtsprechung des OVG LSA 80%igen Beitragsfinanzierung hätten Beiträge und einmalige privatrechtliche Entgelte in Höhe von 1,9 Mrd. € zur Finanzierung des Investitionsvolumens beitragen müssen. Diese Summe wurde mit 0,8 Mrd. € nicht einmal annähernd erreicht.

Insgesamt war festzustellen, dass Benutzungsgebühren bzw. Nutzungsentgelte, nach Abzug der Zuschüsse Dritter, nicht den bis 2019 geltenden gesetzlichen Vorgaben entsprachen. Beiträge und einmalige privatrechtliche Entgelte (Baukostenzuschüsse und Hausanschlusskosten) stellten in allen Bereichen die kleinste Finanzierungssäule dar.

Dieser Mangel hat Auswirkungen auf die bisherige Refinanzierung des Investitionsvolumens. Das vom KAG-LSA vorgegebene „duale Finanzierungssystem für leitungsgebundene Einrichtungen über Gebühren und Beiträge“ wurde bisher nicht entsprechend der gesetzgeberischen Intention im Land angewandt. Die Abschöpfung des Vorteils für die Erschließungsmaßnahmen über die Beitragserhebung von demjenigen, der von dem tatsächlichen Erschließungsvorteil profitiert, d. h. in der Regel die Grundstückseigentümer, wurde nicht hinreichend beachtet. Vielmehr wurde die Finanzierung des Vorteilsausgleichs teilweise rechtswidrig (z. B. durch zu hohe Abschreibungen) auf alle Gebührenzahler verlagert, anstatt den Vorteil von den Grundstückseigentümern abzuschöpfen.

*Das Ministerium für Inneres und Sport teilte mit Schreiben vom 28. Juli 2023 mit, dass das Landesverwaltungsamt eine landesweite Abfrage zur Gebühren- und Beitragserhebung durchführe, bei der der jeweilige Deckungsgrad der Beitragserhebung bis zur Änderung des KAG-LSA im Jahr 2019 berücksichtigt werde. Nach Auswertung der zu ermittelnden Daten könne eingeschätzt werden, ob und ggf. inwieweit noch nicht verjährte Beiträge zu erheben sowie Vorgaben für eine einheitliche Aufarbeitung zu treffen seien.*

**Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium für Inneres und Sport als oberste Kommunalaufsichtsbehörde, dass es die Aufarbeitung der festgestellten Defizite bei der Beitragserhebung für leitungsgebundene Einrichtungen im Bereich der Abwasserbeseitigung sowie für die Trinkwasserversorgung intensiv begleitet. Im Rahmen dieser Aufarbeitung sind noch nicht verjährte Beiträge/Entgelte zu erheben. Die Ergebnisse sind im Rahmen künftiger Kalkulationen zu berücksichtigen bzw. umzusetzen.**

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Aufgabenträger zukünftig die gesetzlichen Vorgaben zur Beitragsfinanzierung der Investitionskosten von leitungsgebundenen Einrichtungen beachten.**

### **2.3 Unzureichende Beitragsdokumentation**

Die Beitragsfestsetzung und -erhebung beruhen im Wesentlichen auf Planangaben, die einer rollierenden Veränderung unterliegen können. Deshalb sind zu ihrer Überprüfung eine laufende Kontrolle der Annahmen und Bedingungen unerlässlich. Dies setzt zugleich eine für einen Dritten ohne Weiteres nachvollziehbare Dokumentation der Parameter für das Soll und den tatsächlichen Stand der Beitragserhebung voraus.

Mit Rundverfügung 30/14 vom 5. Dezember 2014 forderte das Landesverwaltungsamt die Aufgabenträger auf, zur Sicherung einer vollständigen Erhebung von Beiträgen im Rahmen ihrer Eigenkontrolle eine Dokumentation der Beitragserhebung zu erstellen. Diese Dokumentation sollte so erstellt werden, dass der Nachweis von kalkulierten sowie tatsächlichen Beitragseinnahmen und Beitragsausfällen differenziert erfasst wird und von den Aufsichtsbehörden nachvollzogen werden kann. Bei Erhebung von privatrechtlichen Entgelten sollte entsprechend verfahren werden.

Zur Feststellung der Grundvoraussetzungen einer der Rundverfügung des Landesverwaltungsamtes und den abgabenrechtlichen Vorgaben entsprechenden Beitragsdokumentation gehören folglich mindestens:

- Beitragskataster der Beitragsgrundstücke (Voraussetzung: vollständige Grundstücksakten),
- Erstellung einer Auswertungsdatei mit allen Grundstücken und den grundstücksbezogenen Besonderheiten (z. B. Grundstücksgröße, Geschossmaßstab, Nutzung lt. Kataster),
- laufende Kontrolle der Kalkulationsannahmen und Reaktion auf Abweichungen,
- Erfassung (Höhe und Gründe) für Beitragsausfälle bzw. der Hinderungsgründe für eine fristgerechte Beitragsfestsetzung.

Wir haben im Rahmen unserer Prüfung erhebliche Defizite bei der Beitragsdokumentation festgestellt. Eine rechtmäßige Beitragserhebung war somit auch nicht möglich. Wir kritisieren daher besonders, dass die zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden die vorgenannte Rundverfügung des Landesverwaltungsamtes nicht zum Anlass genommen haben, sich weiterhin des Themas anzunehmen und insbesondere keine kontinuierlichen Kontrollmaßnahmen implementierten.

*Das Ministerium für Inneres und Sport führte im Stellungnahmeverfahren aus, dass die Erfüllung der Dokumentationspflichten bereits Gegenstand der Rundverfügung 30/14 vom 5. Dezember 2014 und einer Dienstberatung am 22. März 2017 gewesen sei. Weiterhin habe es das Landesverwaltungsamt mit Erlass vom 22. März 2023 gebeten, auf die Einhaltung der Dokumentationspflicht über die Beitrags- und Gebührenerhebung hinzuwirken.*

*Das Ministerium für Inneres und Sport werde sich über das Ergebnis der kommunalaufsichtlichen Maßnahmen bis zum 31. August 2023 unterrichten lassen.*

**Die Aufgabenträger haben künftig eine nachvollziehbare und detaillierte Grundstückserfassung in Verbindung mit einer Dokumentation der Beitrags-/Entgelterhebung sicherzustellen, um durch steuerndes Handeln (Controlling) Beitrags-/Entgeltausfällen entgegenzuwirken.**

### **3. Fazit**

Der Tenor der bisherigen Feststellungen zum Thema Erhebung von Anschlussbeiträgen bzw. -entgelten für leitungsgebundene Einrichtungen der Abwasserbeseitigung (= Schmutzwasser- und Niederschlagswasserbeseitigung) sowie Trinkwasserversorgung lässt sich in einem Satz zusammenfassen: „Eine gesetzeskonforme Beitrags-/Entgelterhebung setzt eine vernünftige Dokumentation voraus!“ Dieser Grundsatz wurde bisher systematisch ignoriert. Dem Landesrechnungshof ist bewusst, dass eine vollständige Aufarbeitung nicht leistbar ist. Seine Empfehlungen an die Aufgabenträger und Kommunalaufsichtsbehörden sind daher auf eine zeitnahe und wirtschaftlich sinnvolle Aufarbeitung und Klärung bestehender Sachverhalte sowie zukünftig gesetzeskonforme Beitrags-/Entgelterhebung gerichtet.

Im Rahmen dieser Aufarbeitung sind noch mögliche, d. h. insbesondere nicht verjährte, Beiträge/Entgelte zu erheben. Die Ergebnisse sind im Rahmen künftiger Kalkulationen zu berücksichtigen bzw. umzusetzen.

Da die Versäumnisse der Vergangenheit im Finanzierungssystem erhebliche Auswirkungen haben (Abwälzung von Finanzierungsanteilen der Grundstückseigentümer auf die Nutzer der Einrichtungen) und diese auch noch weit in die Zukunft reichen, sollte das Ministerium für Inneres und Sport in enger Zusammenarbeit mit den Aufgabenträgern und den Aufsichtsbehörden Regelungsvorschläge erarbeiten, die künftig eine rechtskonforme Abgabenerhebung ermöglichen.

Die Aufgabenträger haben künftig eine nachvollziehbare und detaillierte Grundstückserfassung in Verbindung mit einer Dokumentation der Beitrags-/Entgelterhebung sicherzustellen. Dies ist

- aufgrund der bisher bestehenden Beitrags-/Entgelterhebungspflicht,
- aufgrund der Abgabengerechtigkeit und
- als Informationsgrundlage für die nachhaltige Sicherung der Finanzierung der Aufgabenträger

im Rahmen eines rechtmäßigen Verwaltungshandelns unverzichtbar. Nur so ist es den Aufgabenträgern möglich, durch steuerndes Handeln (Controlling) Beitrags-/Entgeltausfällen entgegenzuwirken, eine übermäßige Belastung der Gebührenzahler zu verhindern und somit das gerechte System der Beiträge und Gebühren zu stärken.

Der Landesrechnungshof empfiehlt den Aufgabenträgern (z. B. Zweckverbänden), auch nach der Gesetzesänderung des KAG-LSA vom 27. September 2019 unter dem

**Gesichtspunkt des Vorteilsausgleiches weiterhin an einer Beitragserhebung festzuhalten. Die Gesetzesänderung zur Abschaffung der Beitragserhebungspflicht sollte vom Gesetzgeber in einem angemessenen Zeitraum evaluiert werden. Er sollte insbesondere prüfen, ob die Finanzierung der Anschaffungs- und Herstellungskosten für leitungsgebundene Einrichtungen weiterhin gesichert ist. Auch sollte evaluiert werden, ob die Neuregelung in der Praxis zu einem Verzicht auf die Beitragserhebung und damit auch zu einem Verzicht auf die Vorteilsabschöpfung gegenüber den Grundstückseigentümern führt. Aufgrund einer Vielzahl von Abrechnungsgebieten werden sich in diesem Fall Ungleichbehandlungen der Bürger nicht verhindern lassen. Um das zu verhindern, ist eine einheitliche gesetzliche Vorgabe zukünftig wieder zu empfehlen.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

## 5 Wasser- und Abwasserverband Holtemme-Bode - Ein Zweckverband auf Abwegen

---

Der Landesrechnungshof stellte bei der Prüfung des Wasser- und Abwasserverbandes Holtemme-Bode (WAHB) gravierende Fehler fest. Der geprüfte Verband agierte rechts- und satzungswidrig teilweise mit Gewinnerzielungsabsicht. Der Landesrechnungshof stellte fest, dass er sogar das Instrument der öffentlich-rechtlichen Gebührenerhebung einsetzte, um gesetzlich nicht vorgesehene Gewinne für den Zweckverband zu erzielen. Durch den Nichtausgleich von Kostenüberdeckungen durch zu hohe Nutzungsgebühren häufte der Verband zusätzliche Liquidität an, die er in das Eigenkapital überführte. Dieses Vorgehen bewertet der Landesrechnungshof als rechtswidrig. Des Weiteren nahm der Zweckverband verbandsfremde Aufgaben wahr. Seine Geschäftsführung kam ihrer Informationspflicht gegenüber der Verbandsversammlung nicht ausreichend nach.

### 1. Vorbemerkungen

Wir prüfen die Zweckverbände der Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung als Körperschaften des öffentlichen Rechts auf die Einhaltung der kommunalrechtlichen Vorschriften. Zweckverbände der Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung sind Teil der kommunalen Familie und nehmen Aufgaben der Daseinsvorsorge wahr, weil ihnen ihre Mitglieder (kommunale Gebietskörperschaften) diese übertragen haben. Sie sind berechtigt, Gebühren und/oder Entgelte zu erheben, um die bei der Aufgabenwahrnehmung anfallenden Kosten zu finanzieren.

In diesem Jahresberichtsbeitrag befassen wir uns schwerpunktmäßig mit systematischen Fehlern in der Gebührenfinanzierung, der Aufgabenwahrnehmung und der Unterrichtung der Verbandsversammlung des WAHB. Wir prüften den Zweckverband im Rahmen der Prüfungsplanung 2022 und führten die örtlichen Erhebungen Mitte des Jahres 2022 durch. Der Prüfungszeitraum erstreckte sich schwerpunktmäßig auf die Haushaltsjahre 2018 bis 2022. Dabei ist anzumerken, dass die von uns beanstandeten Sachverhalte im WAHB keine Ausnahmen darstellen. Prüfungsfeststellungen dieser Art treffen wir regelmäßig bei unseren überörtlichen Prüfungen der Zweckverbände der Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung.

*Der WAHB nahm mit Schreiben vom 7. August 2023 zu dem Jahresberichtsbeitrag Stellung. Er widersprach dem Beitrag grundsätzlich. Nach seiner Auffassung sei die Darstellung im Bericht reißerisch und tendenziös. Es bliebe unerwähnt, dass der Verband über viele Jahre hinweg vom zuständigen Rechnungsprüfungsamt sowie von verschiedenen*

*Wirtschaftsprüfungsgesellschaften geprüft worden sei. Diese hätten die Tätigkeit des Verbandes nicht beanstandet. Es sei daher unangemessen, zu suggerieren, der Verband sei jenseits der rechtlich zulässigen Wege unterwegs. Zudem werde die Arbeit von Zweckverbänden in Sachsen-Anhalt grundsätzlich negativ bewertet. Die Allgemeingültigkeit dieser Aussage verkenne insbesondere die noch bestehenden Potentiale in der Arbeit der Zweckverbände.*

Die Funktion der Rechnungsprüfung ist es, nicht ordnungsgemäße Vorgehensweisen zu beanstanden. Die Sachverhalte haben wir ordnungsgemäß erhoben. Dem geprüften Verband haben wir weiterhin vor Abschluss des Prüfungsverfahrens Gelegenheit zur Stellungnahme und Nachreichung von Unterlagen eingeräumt. Es obliegt nunmehr der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde gemeinsam mit dem geprüften Verband, die Beanstandungen aufzuarbeiten und die erforderlichen Maßnahmen einzuleiten.

## **2. Prüfungsfeststellungen**

### **2.1 Rechtswidrige Gewinne auf Kosten der Gebührenzahler**

Zweckverbände erheben für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen die erforderlichen Benutzungsgebühren, soweit nicht ein privatrechtliches Entgelt gefordert wird.<sup>138</sup> Die Kosten der Einrichtung sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln.<sup>139</sup> Dabei sollen die Gebühren und Entgelte nur die erforderlichen Kosten der öffentlichen Einrichtung decken (Kostendeckungsgebot), jedoch nicht überschreiten (Kostenüberschreitungsverbot).<sup>140</sup> Nach dem Äquivalenzprinzip sind die Gebührenzahler nur mit den für die Erlangung der Leistungen erforderlichen Kosten zu belasten. Eine Verzinsung des Eigenkapitals ist insoweit nur in bestimmten Grenzen zulässig.<sup>141</sup> Die Verzinsung des Eigenkapitals richtet sich nach den für Kommunalkredite geltenden Zinsen. Für privatrechtliche Entgelte gelten die Grundsätze des öffentlichen Finanzgebarens entsprechend.<sup>142</sup>

Trotz der strengen Vorgaben wies der WAHB für die Wirtschaftsjahre 2017 bis 2020 in seinen Jahresabschlüssen insgesamt einen Gewinn von 13,8 Mio. € aus. Auf die Ursachen gehen wir in den folgenden Punkten ein.

---

<sup>138</sup> Vgl. § 5 Abs. 1 KAG-LSA.

<sup>139</sup> Vgl. § 5 Abs. 1 KAG-LSA.

<sup>140</sup> Vgl. § 5 Abs. 1 KAG-LSA.

<sup>141</sup> Vgl. § 5 Abs. 2a KAG-LSA.

<sup>142</sup> Nach § 315 BGB; Bundesgerichtshof Urteil vom 10. Oktober 1991 – III ZR 100/90; juris Rz. 27 ff.



### 2.1.1 **Gebührenerhebung mit Gewinnerzielungsabsicht**

Wie erläutert, dürfen Zweckverbände nur die erforderlichen Kosten durch die Gebühren finanzieren.

Der WAHB wies bereits in seinen Wirtschaftsplänen für die Jahren 2017 bis 2022 Gewinne in einer Gesamthöhe von 3.539.380 € aus. Die Wirtschaftspläne dienen als Grundlage der Gebührenkalkulation. Somit kalkulierte er explizit Gewinne in die Gebühren ein.

Zweckverbände haben nur über die rechtmäßig erwirtschaftete Eigenkapitalverzinsung die Möglichkeit, Gewinne in gewissem Umfang zu erzielen.<sup>143</sup> Die Eigenkapitalverzinsung ist der Höhe nach begrenzt. Sie richtet sich nach den für Kommunalkredite geltenden Zinsen.<sup>144</sup> Die in den Wirtschaftsplänen ausgewiesenen Gewinne des Zweckverbandes ließen sich nicht auf eine zulässige Eigenkapitalverzinsung zurückführen.

Wir bewerten es als besonders kritikwürdig, wenn gebührenfinanzierte Einrichtungen trotz des Kostenüberschreitungsverbot es Gewinne bereits in die Gebühren einkalkulieren. Diese Verfahrensweise widerspricht eklatant den Grundsätzen der öffentlichen Gebührenerhebung und ist rechtswidrig.

*Der WAHB widersprach in seiner Stellungnahme vom 7. August 2023 diesen Ausführungen. Er führte aus, dass zu keinem Zeitpunkt die Absicht bestand, mit der Gebührenerhebung Gewinne zu erzielen. Der Verband habe seine ursprüngliche Praxis zur Gebührenerhebung von sich aus extern rechtlich überprüfen und bewerten lassen. Die vereinbarten Beträge werden – trotz fehlender Gebührenverstrickung, an die Kunden zurückfließen.*

**Der Landesrechnungshof erwartet vom Verband, dass er zukünftig die Gebühren rechtmäßig kalkuliert und keine unzulässigen Gewinne einplant. Der Verbandsversammlung empfiehlt der Landesrechnungshof, künftig planmäßig ausgewiesene Gewinne in den Wirtschaftsplänen, deren Zahlen als Grundlage der Gebührenkalkulation dienen, kritisch zu hinterfragen. Wirtschaftspläne, die unangemessene Gewinne ausweisen, sind abzulehnen.**

---

<sup>143</sup> Vgl. § 5 Abs. 2a S. 1 KAG-LSA.

<sup>144</sup> Vgl. § 5 Abs. 2a S. 3 KAG-LSA.

### 2.1.2 Zu hohe Kosten in der Vorkalkulation

Die Zweckverbände haben ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist.<sup>145</sup> Nach den Grundsätzen der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit muss jeder Kostenansatz Überlegungen erkennen lassen, dass dieser auf Erfahrungswerten oder sachgerechten Schätzungen beruht. Die Zweckverbände müssen insoweit bereits im Rahmen der Kalkulationsprognose berücksichtigen, ob die geplanten Kosten für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen erforderlich sein werden.

Wir untersuchten anhand der vier größten Kostenpositionen des WAHB, wie sich die prognostizierten Aufwendungen (SOLL) im Wirtschaftsplan (WP) zu den tatsächlich erreichten Aufwendungen (IST) im Jahresabschluss (JA) verhalten. Die prognostizierten Aufwendungen im WP sind regelmäßig die Grundlage für die Kostenansätze in den Vorkalkulationen. In den betrachteten Jahren 2018 bis 2020 hat sich die Differenz zwischen prognostizierten und tatsächlichen Aufwendungen verdreifacht:

**Tabelle 14: Entwicklung der prognostizierten und tatsächlichen Aufwendungen 2018 bis 2020**

	WP 2018 in €	JA 2018 in €	WP 2019 in €	JA 2019 in €	WP 2020 in €	JA 2020 in €
<b>Materialaufw.</b>	4.991.200,00	4.805.205,00	5.857.500,00	5.158.645,81	6.228.350,00	5.235.136,70
<i>Differenz</i>	+185.995,00		+698.854,19		+993.213,30	
<b>Personalaufw.</b>	3.468.500,00	3.431.989,00	3.609.650,00	3.522.847,44	4.016.100,00	3.487.452,78
<i>Differenz</i>	+36.511,00		+86.802,56		+528.647,22	
<b>Abschreibung</b>	5.454.300,00	5.172.366,00	5.424.700,00	5.238.997,42	5.452.750,00	5.260.541,24
<i>Differenz</i>	+281.934,00		+185.702,58		+192.208,76	
<b>Zinsen</b>	735.000,00	502.726,00	737.600,00	500.495,36	1.003.200,00	471.580,46
<i>Differenz</i>	+232.274,00		+237.104,64		+531.619,54	
<b>Gesamtsumme Differenzen</b>	<b>+736.714,00</b>		<b>+1.208.463,97</b>		<b>+2.245.688,82</b>	

Bereits für das Jahr 2018 war zu erkennen, dass die Prognosen im WP für alle vier Aufwandsarten zu hoch angesetzt wurden. Der WAHB hätte daher schon zu diesem Zeitpunkt den Handlungsbedarf erkennen können. Im Vergleich zu den IST-Zahlen des JA 2018 ergab sich eine Abweichung i. H. v. 736.714,00 €. Ein Jahr später erhöhte sich diese bereits auf 1.208.463,97 € (+64 %). Im Jahr 2020 betrug die Differenz der Aufwendungsansätze 2.245.688,82 € (+86 % zu 2019). Insgesamt summierte sich die in den WP 2018 bis 2020 ausgewiesene Differenz in den dargestellten Positionen auf 4.190.866,79 €.

<sup>145</sup> Vgl. § 98 Abs. 1 KVG LSA Grundsätze der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit.

Diese Praxis bewerten wir als erheblichen systematischen Verstoß gegen wesentliche Grundsätze der Gebührenkalkulation, insbesondere gegen das Kostendeckungsgebot und das Äquivalenzprinzip.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass der WAHB die extremen Steigerungen der Aufwendungen in den Wirtschaftsplänen und die Auswirkungen auf die Kostenansätze in den Kalkulationen aufklärt. Ebenso müssen die Abweichungen zwischen den Ansätzen im Wirtschaftsplan und den Ergebnissen im Jahresabschluss untersucht werden. Die Ergebnisse der Jahresabschlüsse der letzten Jahre sind zukünftig als Prognose-Grundlage heranzuziehen.**

### **2.1.3 Nicht gebührenfähige Kosten und Erlöse**

Die pflichtigen Benutzer der Einrichtungen dürfen nur in dem Maße und mit den Kosten der Einrichtungen belastet werden, die für die Erstellung der jeweiligen gebührenpflichtigen Leistungen und Teilleistungen erforderlich sind.<sup>146</sup>

In den Berechnungen der Trinkwasserentgelte und Abwassergebühren des WAHB waren im geprüften Zeitraum 2016 bis 2022 u. a. folgende nicht gebührenfähige Positionen enthalten:

a) Erlöse aus

- Bußgeldern,
- Zwangsvollstreckungsverfahren,
- Mahngebühren,
- Säumniszuschlägen sowie
- Verwaltungsgebühren nach § 4 KAG-LSA,

b) Kosten für

- anteilige Personalkosten (Vollstreckung und Verwaltungsgebühren),
- anteilige Personalkosten (Widerspruchsbearbeitung),
- Anwalts-, Gerichts- und Prozesskosten<sup>147</sup>,
- Öffentlichkeitsarbeit (z. B. Tag der offenen Tür, Führungen über die Kläranlage),
- Verfügungsfond für Repräsentation sowie
- Geschenke, Aufmerksamkeiten usw.

---

<sup>146</sup> Vgl. Rz. 840 zu § 6 Driehaus Kommentar zum Kommunalabgabenrecht.

<sup>147</sup> Im Rahmen von Widerspruchs- und/oder Klageverfahren gegen die Festsetzung von Gebühren und Beiträgen o. Ä.

Die Aufteilung der Kosten in gebührenfähige und nicht gebührenfähige Kosten stellt alle Zweckverbände vor Herausforderungen. Nicht alle Kosten, die durch die Verbandsarbeit entstehen, sind automatisch auch gebührenfähig.

Die dargestellten Kosten und Erlöse sind nicht für die konkrete Leistungserfüllung erforderlich. Demzufolge verstieß der Zweckverband mit deren Berücksichtigung in den Gebühren- und Entgeltkalkulationen gegen die Regelungen des KAG-LSA.<sup>148</sup>

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass der WAHB zukünftig in seinen Gebühren- und Entgeltkalkulationen nur die zur Leistungserfüllung erforderlichen Kosten und Erlöse berücksichtigt.**

#### **2.1.4 Zu hohe Abschreibungen**

Abschreibungen sind ein wesentlicher Bestandteil der Gebührenkalkulation. Sie sind nach der mutmaßlichen Nutzungsdauer gleichmäßig zu bemessen. Die Anschaffungs- und Herstellungskosten sind nicht in ihrer vollen Höhe ansetzbar. Sie sind um die Beiträge<sup>149</sup> oder ähnliche Entgelte sowie Zuwendungen Dritter zu kürzen (Abzugskapital). Da sowohl Gebühren als auch Beiträge nach der geltenden gesetzlichen Systematik wichtige Finanzierungsquellen für die Anschaffungs- und Herstellungskosten leitungsgebundener Einrichtungen sind, stehen beide Abgabenarten im Zusammenhang und bedingen sich teilweise gegenseitig.<sup>150</sup>

Der WAHB hat die Abschreibungen in den Gebührenkalkulationen zu hoch berechnet. Ursache dafür war, dass der Zweckverband die von den Anschaffungs- und Herstellungskosten abzusetzenden Beiträge fehlerhaft ermittelt hat, da Beitragsausfälle nicht dokumentiert und somit nicht beachtet werden konnten.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass der WAHB bei der Ermittlung der Berechnungsgrundlage für die Abschreibungen in den Gebühren- und Entgeltkalkulationen das Abzugskapital korrekt ermittelt und abzieht.**

#### **2.1.5 Eigenkapitalmehrung durch Auflösung von Gebührenrückstellungen**

Die Kostenermittlung kann für einen Kalkulationszeitraum erfolgen, der drei Jahre nicht übersteigen soll. Unterschreiten am Ende eines Kalkulationszeitraumes die tatsächlichen die

---

<sup>148</sup> Vgl. § 5 Abs. 1 KAG-LSA.

<sup>149</sup> Zum Abzugskapital gehören auch die gesetzlich veranlassten Beitragsausfälle, vgl. Urteil OVG LSA (Az. 4L 2019/09) vom 22. Juni 2010, Rn 45.

<sup>150</sup> Siehe auch im vorliegenden Jahresbericht, III.4 „Ein gerechtes Finanzierungssystem in Gefahr?“, Punkt 1.2.1.

kalkulierten Kosten, sind Kostenüberdeckungen innerhalb der nächsten drei Jahre auszugleichen.<sup>151</sup> Wird der Ausgleich nicht innerhalb dieser Frist vorgenommen, liegt ein Rechtsverstoß vor.<sup>152</sup> Überdeckungen, die nicht innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Frist ausgeglichen wurden, unterliegen nicht mehr der gesetzlichen Ausgleichspflicht.<sup>153</sup> Da keine Ausgleichspflicht für diesen Betrag mehr besteht, führt dieser Sachverhalt auch zu einer Reduzierung der Gebührenausgleichrückstellung.<sup>154</sup> Für privatrechtliche Entgelte gelten die Regelungen des KAG-LSA analog.

Zum Jahresabschluss 2011 bildete der WAHB erstmals eine Rückstellung aufgrund von Kostenüberdeckungen i. H. v. insgesamt 5.455.765,18 €.

In den nachfolgenden Jahren entwickelten sich die Kostenüberdeckungen folgendermaßen:

**Tabelle 15: Entwicklung der Kostenüberdeckungen 2011 bis 2020**

Jahr	Bestand zum 01.01. in €	Zuführung in €	Verbrauch in €	Auflösung in €	Bestand zum 31.12 in €
2011	0,00	* 5.455.765,18	0,00	0,00	5.455.765,18
2012	5.455.765,18	1.050.562,93	648.894,29	0,00	5.857.433,82
2013	5.857.433,82	1.108.286,55	648.894,29	0,00	6.316.826,08
2014	6.316.826,08	1.644.431,31	2.027.216,26	0,00	5.934.041,13
2015	5.934.041,13	2.140.752,97	1.906.583,24	0,00	6.168.210,86
2016	6.168.210,86	2.359.749,36	1.853.675,24	0,00	6.674.284,98
2017	6.674.284,98	2.846.685,75	2.279.430,34	0,00	7.241.540,39
2018	7.241.540,39	1.628.199,73	426.557,37	6.003.318,70	2.439.864,05
2019	2.439.864,05	3.586.711,11	0,00	** 2.439.865,49	3.586.709,67
2020	3.586.709,67	3.940.393,84	0,00	** 1.286.100,66	6.241.002,85

\* Dieser Betrag setzt sich zusammen aus einer Umbuchung i. H. v. 4.446.394,00 € vom Altverband Abwasserzweckverband Holtemme und einer Kostenüberdeckung i. H. v. 1.009.371,18 € des WAHB.

\*\* Daten aus Einzelübersichten der Buchhaltung des Verbandes

Im Jahr 2018 löste der WAHB einen Teilbetrag i. H. v. 6.003.318,70 € aus Rückstellungen aufgrund von Kostenüberdeckungen zu Gunsten der „neutralen Erträge“ auf. Den sich aus dieser Auflösung ergebenden Jahresüberschuss verbuchte er in der Gewinnrücklage und führte diesen Jahresüberschuss im folgenden Wirtschaftsjahr durch Beschluss der Versammlung der Eigenkapitalrücklage zu. Zuvor hatte er das Gutachten einer Rechtsanwalts-gesellschaft eingeholt, die bestätigte, dass für Kostenüberdeckungen vor 2014 keine Ausgleichspflicht mehr besteht. Gleichwohl weist das Gutachten darauf hin, dass der WAHB die entsprechenden Mittel den Gebührenzahlern in späteren Kalkulationsperioden, auch ohne rechtlich verpflichtet zu sein, wieder zurückgeben kann. Der Zweckverband hat sich jedoch

<sup>151</sup> Vgl. § 5 Abs. 2b KAG-LSA.

<sup>152</sup> Vgl. GPA BW-Mitteilungen 1/2020 Nr. 7.2.

<sup>153</sup> Vgl. VGH BW Urteil vom 11. März 2010 (Az S 2930/08).

<sup>154</sup> Vgl. GPA BW-Mitteilungen 1/2020 Nr. 8.1.2.

gegen die Rückgabe an die Gebührenzahler entschieden. In gleicher Verfahrensweise löste der Zweckverband für die Jahre 2019 und 2020 weitere Rückstellungen aufgrund von Kostenüberdeckungen aus vorangegangenen Kalkulationsperioden in einer Gesamthöhe von 3.725.966,15 € auf.

Diese über Jahre geübte Praxis kritisieren wir stark. Durch den rechtswidrigen Nichtausgleich von Kostenüberdeckungen, die nach Ablauf der gesetzlich vorgegebenen Ausgleichsfristen nicht mehr ausgleichspflichtig waren, konnte der Verband zusätzliche Liquidität generieren. Wird die gesetzliche Ausgleichspflicht in aufeinanderfolgenden Kalkulationsperioden immer wieder missachtet, stellt dies eine schwerwiegende systematische Umgehung der einschlägigen Vorschriften dar. Dieser schwerwiegende Verstoß sollte auch zu Konsequenzen in der Jahresabschlussprüfung führen. Die örtlichen RPÄ können den Jahresabschluss nicht uneingeschränkt bestätigen,<sup>155</sup> wenn der Ausgleich der Kostenüberdeckung versäumt wird.<sup>156</sup> Die bisherige Praxis erachten wir als rechtswidrig.

*Der WAHB kritisierte in seiner Stellungnahme, dass wir den Vorgang nicht vollumfänglich betrachtet hätten. Er habe sogar zur Auslegung der Gesetze bzw. der Rechtsprechung externen Sachverständigen hinzugezogen, da zu keinem Zeitpunkt die Absicht bestand, die vereinnahmten Beträge nicht an den Kunden zurückfließen zu lassen.*

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass der Verband zukünftig Kostenüberdeckungen vermeidet. Sofern diese entstehen, sind sie innerhalb der nächsten Kalkulationsperiode zu berücksichtigen und die daraus gebildeten Rückstellungen regelmäßig gebührenwirksam in Anspruch zu nehmen. Nur so kann er die in einer Kalkulationsperiode erhaltenen überhöhten Gebühren innerhalb der nächsten Kalkulationsperiode an den Gebührenzahler zurückgeben. Auch in Fällen, in denen keine Ausgleichspflicht mehr besteht, empfiehlt der Landesrechnungshof, die Mittel aus Gebührenrückstellungen an die Gebührenzahler zurückzugeben und nicht der Eigenkapitalrücklage zuzuführen.**

**Die örtliche Rechnungsprüfung hat im Rahmen der Jahresabschlussprüfung zu prüfen, ob der Ausgleich der Kostenüberdeckungen fristgerecht durchgeführt wird. Festgestellte systematische Verstöße hat sie der Kommunalaufsichtsbehörde mitzuteilen. Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium für Inneres und Sport als oberste Kommunalaufsichtsbehörde, dass es entsprechende Maßnahmen ergreift, um zukünftig eine ordnungsgemäße Verfahrensweise sicherzustellen.**

---

<sup>155</sup> Vgl. § 142 KVG LSA.

<sup>156</sup> Vgl. GPA BW-Mitteilung 1/2020, S. 16.

## 2.2 Wahrnehmung verbandsfremder Aufgaben

Kommunale Gebietskörperschaften können sich zur Erfüllung einzelner Aufgaben zu einem Zweckverband zusammenschließen<sup>157</sup> und diesem einzelne oder mehrere sachlich verbundene Aufgaben des eigenen Wirkungskreises zur gemeinschaftlichen Erfüllung übertragen.<sup>158</sup> Die Verbandsmitglieder des WAHB haben dem Verband folgende Aufgaben übertragen:<sup>159</sup>

- Sicherstellung der Ableitung und Behandlung des Niederschlags- und Schmutzwassers im Verbandsgebiet,
- Sicherstellung der Versorgung des Verbandsgebietes mit Trinkwasser und Löschwasser, soweit ihm diese von den Gemeinden übertragen worden ist,
- Aufgabe der Straßenentwässerung bzw. Teilaufgabe der Reinigung der Straßenabläufe, soweit ihm diese von den Gemeinden übertragen worden ist,
- Übernahme der Erfüllung oder Durchführung der Trinkwasser- und ggf. Brauchwasserversorgung sowie Abwasserentsorgung außerhalb des Verbandsgebietes, soweit die Ver- und Entsorgung des Verbandsgebietes dadurch nicht gefährdet ist. Dies gilt auch für die Teilaufgabe der Straßenablaufreinigung.

Darüber hinaus besitzt und bewirtschaftet der WAHB rund 62 ha land- und forstwirtschaftliche Grundstücke. Die Aufgabe „Bewirtschaftung eigener land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke“ war in der Verbandssatzung nicht aufgeführt.<sup>160</sup> Er darf als Zweckverband jedoch nur die ihm nach der Verbandssatzung übertragenen Aufgaben wahrnehmen.<sup>161</sup>

Diese Tätigkeiten entsprachen nicht dem Verbandszweck. Wir bewerten die Betätigung der öffentlichen Hand als Forst- bzw. Landwirt, kritisch. Alle Tätigkeiten und Tätigkeitsbereiche, mit denen die Kommune bzw. der Zweckverband an dem vom Wettbewerb beherrschten Wirtschaftsleben teilnimmt um Gewinn zu erzielen, entsprechen keinem öffentlichen Zweck.<sup>162</sup> Dieser Aspekt ist bei der Klärung der Frage, ob die Verbandsmitglieder die genannten Tätigkeiten ggf. als Aufgaben des eigenen Wirkungskreises auf den Zweckverband übertragen könnten, zu berücksichtigen.

*Der Verband beanstandete im Stellungnahmeverfahren, dass die Gewichtung der Feststellung unangemessen sei. Der Verband habe den Wald von einem Vorgängerverband übernommen. Er bewirtschaftete ihn zur Erhaltung der Vermögensmasse. Ein Verkauf sei*

<sup>157</sup> Vgl. § 6 Abs. 1 Satz 1 GKG-LSA.

<sup>158</sup> Vgl. § 6 Abs. 2 Satz 1 GKG-LSA.

<sup>159</sup> Vgl. § 3 Verbandssatzung vom 3. November 2020 in der Fassung der 7. Änderung vom 2. März 2017.

<sup>160</sup> Vgl. § 3 Verbandssatzung.

<sup>161</sup> OVG Bautzen, Beschluss vom 13. Dezember 2012 - 4 A 437.11: Zweckverbände sind auf die Wahrnehmung derjenigen Aufgaben beschränkt, für die sie gegründet wurden.

<sup>162</sup> Vgl. § 128 Abs. 1 Satz 2 KVG LSA.

*derzeit wirtschaftlich wegen des Zustandes der Waldfläche und der erzielbaren Preise nicht angemessen. Der Verkauf werde jedoch in angemessenen Zeitabstände überprüft.*

Der WAHB entstand zum 1. Januar 2011 durch Fusion des Wasser- und Abwasserzweckverbandes „Oberharz“ mit dem Abwasserverband „Holtemme“. Mithin hatte der Verband zum Zeitpunkt der Erhebungen bereits mehr als zehn Jahre Zeit zu prüfen, wie er mit den übernommenen Flächen weiter verfahren möchte.

**Der WAHB hat nur Aufgaben wahrzunehmen, die ihm von den Verbandsmitgliedern übertragen wurden. Er hat daher zu prüfen, ob Tätigkeiten, die nicht in der Verbandsatzung aufgeführt sind, zulässig wahrgenommen werden können.**

### 2.3 Unzureichende Unterrichtung der Verbandsversammlung

Jeder Vertreter in der Verbandsversammlung kann zur eigenen Unterrichtung in allen Angelegenheiten des Verbandes vom Verbandsgeschäftsführer Auskunft verlangen.<sup>163</sup> Dieser hat die entsprechenden Informationen zu erteilen. Die Vertreter der Verbandsmitglieder sind vom Verbandsgeschäftsführer umfassend über alle Angelegenheiten des Verbandes zu informieren. Das schließt auch ein, dass der Verbandsgeschäftsführer nach Aufforderung der Vertreter der Verbandsmitglieder uneingeschränkt sämtliche von ihm verlangten Unterlagen zur Verfügung zu stellen hat. Nur wenn ihr alle wesentlichen Informationen vorliegen, kann sie ihrer gesetzlichen Aufgabe als Hauptorgan des Zweckverbandes und Dienstvorgesetzter des Verbandsgeschäftsführers ordnungsgemäß nachkommen.<sup>164</sup> Das Auskunftsrecht ist grundsätzlich allumfassend. Es kann auch nicht durch eine Vorgabe des Verbandsgeschäftsführers oder der Verbandsversammlung begrenzt werden. Damit kann die Zulässigkeit der Frage des Mitglieds der Verbandsversammlung auch nicht zur Abstimmung in der Verbandsversammlung gestellt werden.<sup>165</sup>

Der WAHB bezog einen Teil seines Trinkwassers aus dem Wasserwerk eines Dritten. Die Verbandsversammlung des Zweckverbandes fasste 2018 den Beschluss, dieses Wasserwerk zu kaufen. Sie beauftragte den Verbandsgeschäftsführer mit der Erarbeitung eines entsprechenden Vertragsentwurfes.

In der nächsten Verbandsversammlung informierte der Verbandsgeschäftsführer im nicht öffentlichen Teil über Inhalte des Kaufvertragsentwurfes. Die Verbandsversammlung diskutierte daraufhin über die Möglichkeit, den Vertrag vor Unterschriftsleistung inhaltlich einzusehen. Der

---

<sup>163</sup> Vgl. § 43 Abs. 3 KVG LSA.

<sup>164</sup> Vgl. § 11 Abs. 1 GKG-LSA.

<sup>165</sup> Vgl. § 11 Abs. 1 GKG-LSA i. V. m. § 43 Abs. 3 KVG LSA.



Verbandsgeschäftsführer legte den Vertragsentwurf den Mitgliedern der Verbandsversammlung nicht vor. Dem Protokoll der Verbandsversammlung vom 1. August 2018 ist zu entnehmen, dass sich die Verbandsversammlung und die Verbandsgeschäftsführung nach der Diskussion darauf einigten, den Vertragsentwurf von einem Wirtschaftsprüfer/Rechtsanwalt inhaltlich prüfen zu lassen und das Ergebnis der Verbandsversammlung mitzuteilen.

Den dargestellten Umgang mit dem Auskunftsrecht von Verbandsmitgliedern und damit auch das Vorenthalten von Informationen für die Vertreter der Verbandsmitglieder bewerten wir als gravierenden Eingriff in deren organschaftliche Rechte und groben Verstoß gegen das Demokratieprinzip. Ohne hinreichende Informationen wird ihnen die ordnungsgemäße Ausübung des Ehrenamtes verwehrt.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Geschäftsführung des WAHB die Verbandsversammlungen zukünftig umfassend informiert. Die Vertreter der Verbandsmitglieder sind gehalten, ihr Informationsrecht durchzusetzen. Ohne die erforderlichen Informationen vor einer Entscheidung können sie ihr Ehrenamt nicht ordnungsgemäß ausüben.**

### **3. Schlussfolgerungen**

**Der Landesrechnungshof stellte bei der Prüfung des WAHB gravierende Mängel fest. Diese betrafen die rechtswidrige Gewinnerzielung, fehlerhafte Gebührenkalkulationen, Wahrnehmung verbandsfremder Aufgaben und nicht vollumfängliche Information der Vertreter der Verbandsmitglieder.**

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass der WAHB zukünftig Kalkulationsgrundsätze nach dem KAG-LSA in der Gebührenerhebung beachtet und insbesondere die systematische Fehlerwiederholung vermeidet. Die gebildeten Rückstellungen sind zu überprüfen und über einen Ausgleich an die Gebühren- und Entgeltzahler zurückzuführen. Die Ursachen für die hohe Gewinnerzielung sind vollständig zu ermitteln und notwendige Maßnahmen zur Korrektur vorzunehmen.**

**Der Landesrechnungshof erwartet weiterhin, dass der WAHB zukünftig nur die übertragenen und keine zusätzlichen verbandsfremden Aufgaben wahrnimmt.**

**Zudem ist ein besonderes Augenmerk darauf zu richten, dass die Vertreter der Verbandsmitglieder ihr Informationsrecht gegenüber der Verbandsgeschäftsführung konsequent durchsetzen. Ohne die erforderlichen Informationen vor einer Entscheidung können sie ihr Ehrenamt nicht vollumfänglich und ordnungsgemäß ausüben.**

**Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Beanstandungen zum WAHB keine Ausnahme darstellen, sondern auch bei anderen Zweckverbänden der Trinkwasserversorgung und/oder Abwasserbeseitigung festgestellt wurden. Daher empfiehlt der Landesrechnungshof den örtlichen RPÄ, die Ursachen für ausgewiesene mehrjährig steigende Gewinne von Zweckverbänden der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung im Rahmen der Jahresabschlussprüfung kritisch zu hinterfragen. Gehen diese auf systematische Rechtsverstöße bei der Gebührenkalkulation zurück, ist die Bestätigung des Jahresabschlusses einzuschränken. Auch die Kommunalaufsichtsbehörden sind angehalten, entsprechende Entwicklungen zu beobachten und erforderlichenfalls entgegenzuwirken.**

Die Erörterungen mit dem Zweckverband sind noch nicht abgeschlossen.

## IV Zuständigkeit des Senats

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

Präsidialabteilung Präsident des Landesrechnungshofes Kay Barthel	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grundsatzangelegenheiten</li> <li>- Schuldenverwaltung des Landes</li> <li>- Rundfunkangelegenheiten</li> <li>- Staatskanzlei und Landtag</li> <li>- Übergreifende Angelegenheiten</li> <li>- Sonderaufgaben</li> <li>- Sächliche Verwaltungsausgaben – ohne Fachaufgaben</li> </ul>
Abteilung 1 Mitglied des Landesrechnungshofes Dr. Petra Weiher	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Steuerverwaltung</li> <li>- Arbeit, Gesundheit, Soziales</li> <li>- Bildung und Kultur</li> <li>- Wissenschaft und Forschung</li> <li>- Justiz und Gleichstellung</li> <li>- Sport</li> </ul>
Abteilung 2 Mitglied des Landesrechnungshofes Jan Weber	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Öffentliches Dienstrecht, Personal</li> <li>- Informations- und Kommunikationstechnik</li> <li>- Übergreifende Organisationsprüfungen</li> <li>- Allgemeine Hochbauangelegenheiten</li> <li>- Wohnungs- und Städtebau</li> <li>- Straßenbau</li> </ul>
Abteilung 3 Mitglied des Landesrechnungshofes Dietmar Wehrich	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Energie, Klimaschutz und Umwelt</li> <li>- Ernährung, Landwirtschaft und Forsten</li> <li>- Wirtschaft, Technologie, Verkehr</li> <li>- Inneres</li> <li>- Beteiligungen und Vermögen des Landes</li> </ul>
Abteilung 4 Mitglied des Landesrechnungshofes Florian Philipp	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prüfungen nach § 137 Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA) - Überörtliche Kommunalprüfung einschließlich Personalprüfung im Bereich Kommunalverwaltung</li> <li>- Sonderprüfungen in Kommunen mit weniger als 25.000 Einwohnern</li> <li>- Prüfung nach § 91 LHO bei Unternehmen mit kommunalem Aufgabenbezug</li> </ul>

Redaktionsschluss war der 5. Oktober 2023.

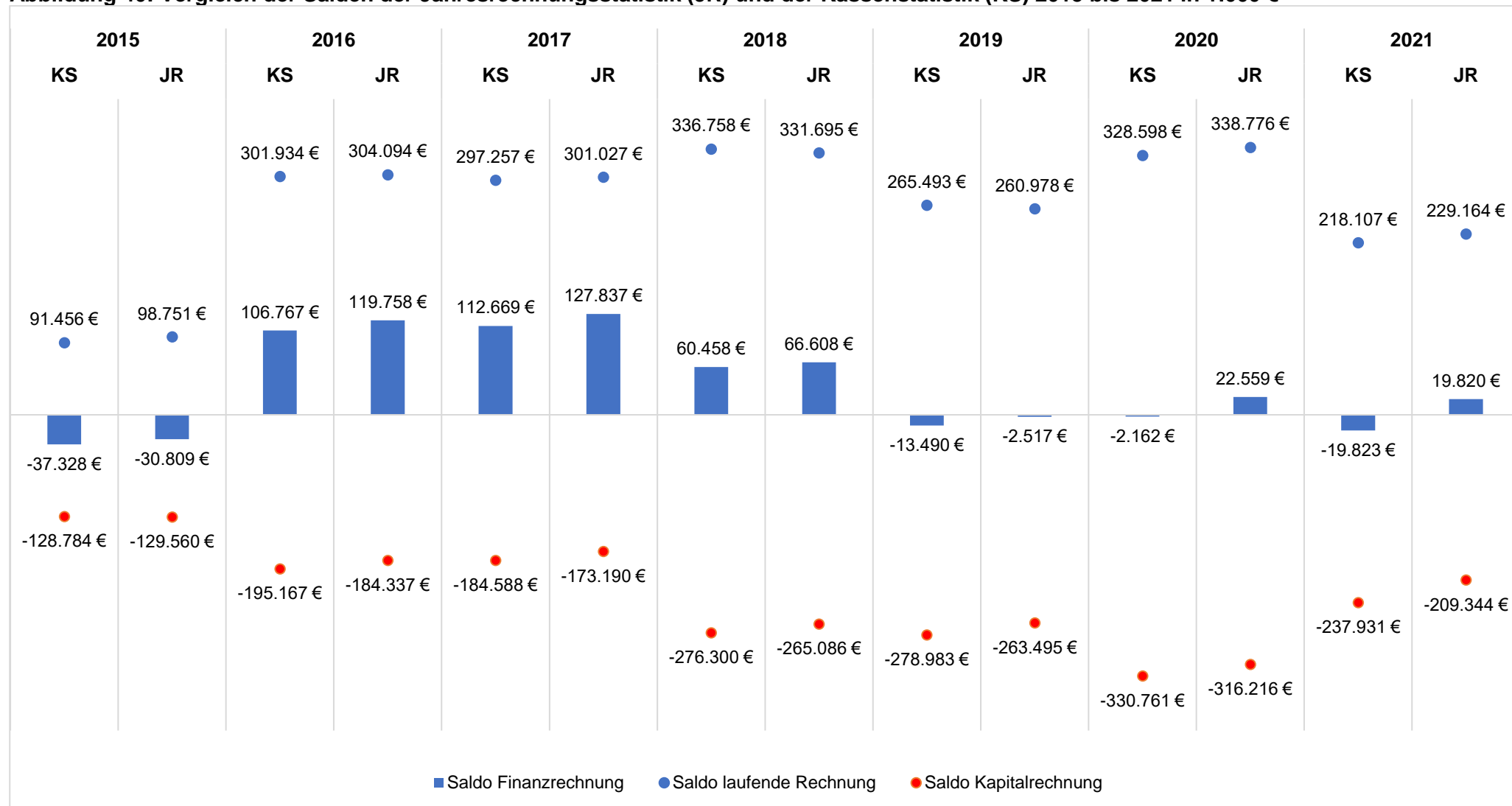
Dessau-Roßlau im Oktober 2023

Barthel

Präsident

## **Anhang – Abbildungen zu II.**

Abbildung 40: Vergleich der Salden der Jahresrechnungsstatistik (JR) und der Kassenstatistik (KS) 2015 bis 2021 in 1.000 €



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

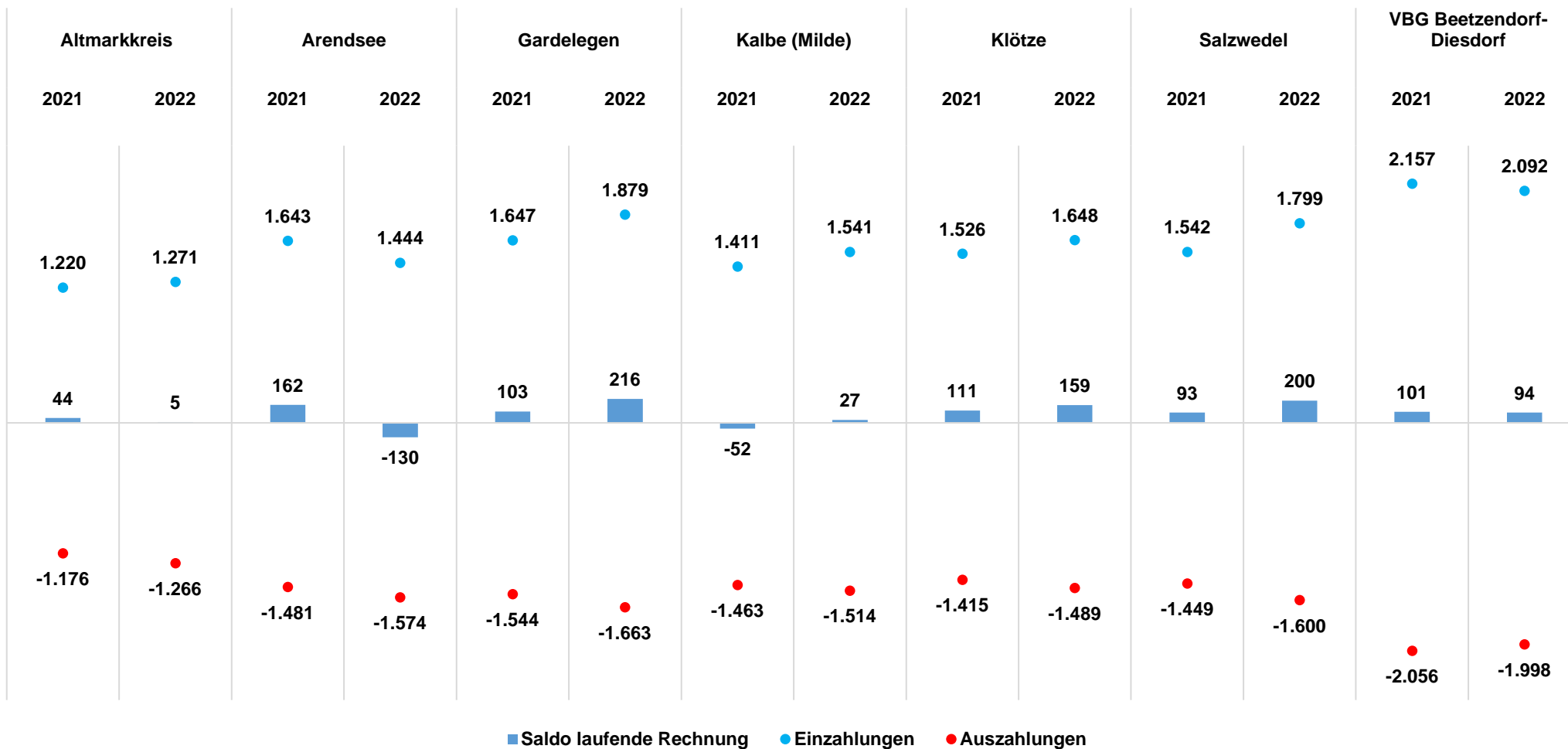
**Tabelle 16: Zugrunde gelegte Einwohnerzahlen und Inflationsraten unter 2.5.2**

<b>Jahr</b>	<b>Einwohner zum 31.12.</b>	<b>Inflationsrate<sup>166</sup> in % (gerundet)</b>
2010	2.335.006	1,0%
2011	2.276.736	2,2%
2012	2.259.393	1,9%
2013	2.244.577	1,5%
2014	2.235.548	1,0%
2015	2.245.470	0,5%
2016	2.236.252	0,5%
2017	2.223.081	1,5%
2018	2.208.321	1,8%
2019	2.194.782	1,4%
2020	2.180.684	0,5%
2021	2.169.253	3,1%
2022	2.186.643	6,9%

<sup>166</sup> <https://www.finanz-tools.de/inflation/inflationsraten-deutschland>, abgerufen am 15. Juni 2023, 16:25 Uhr

## Aufgaben-Region Altmark

Abbildung 41: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

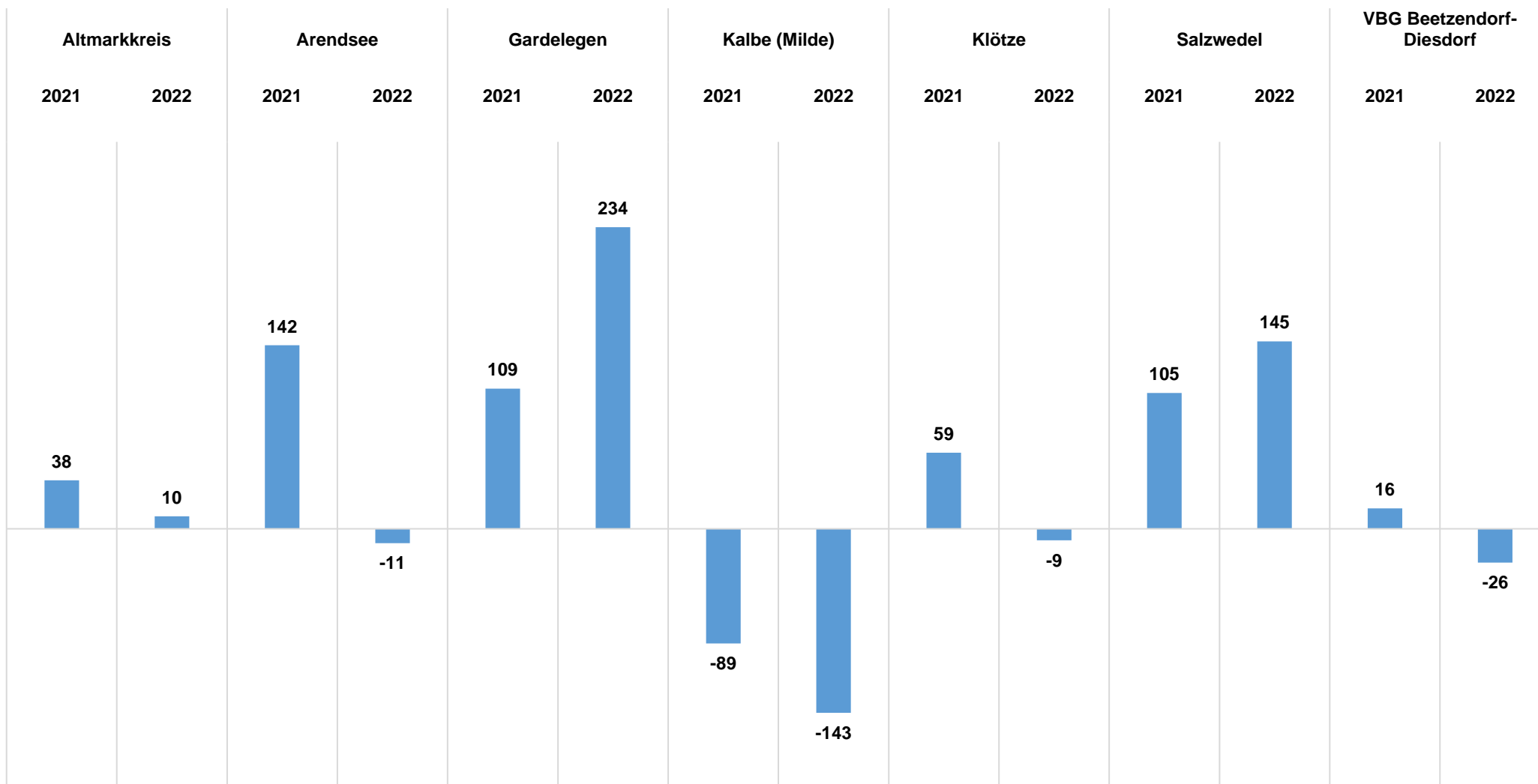


Abbildung 42: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



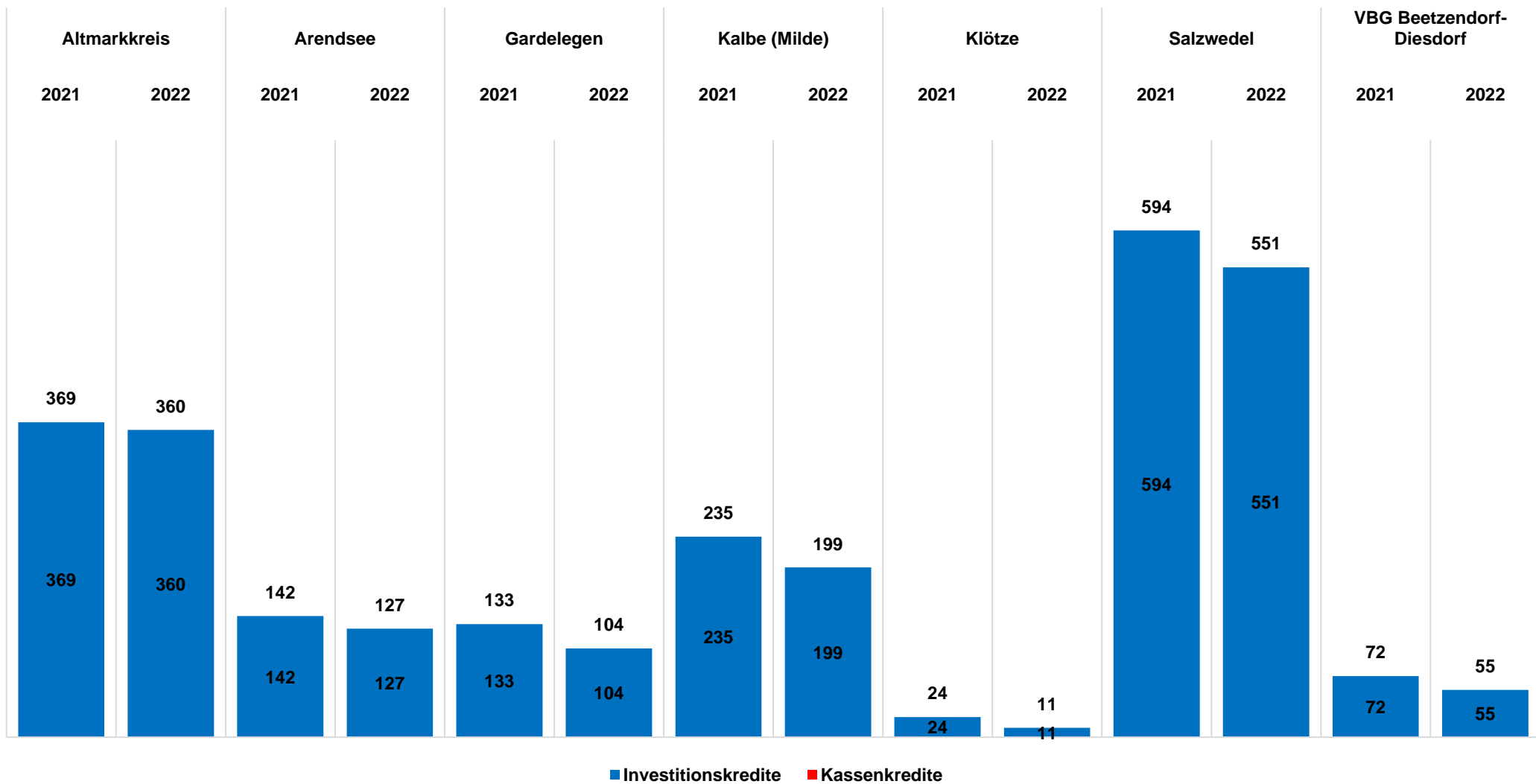
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 43: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



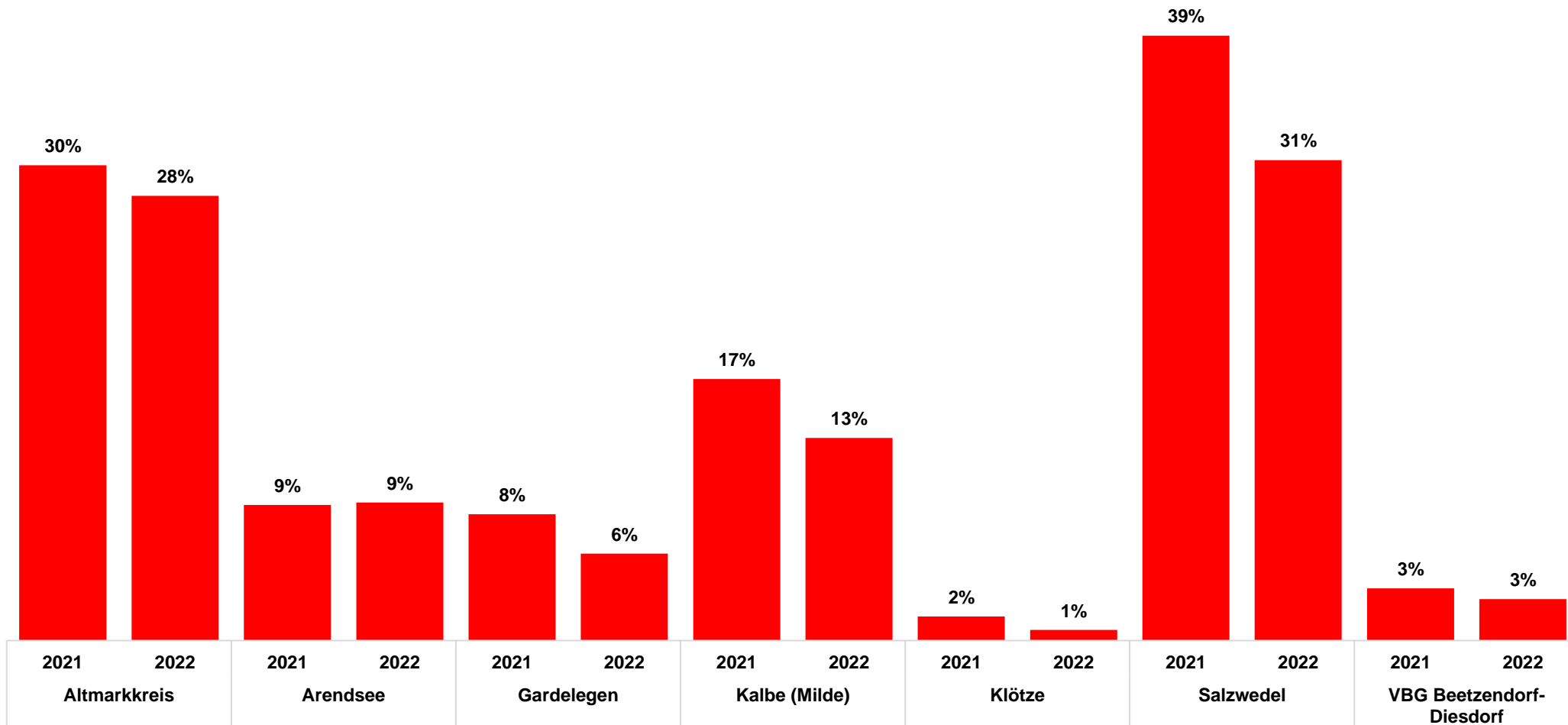
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 44: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

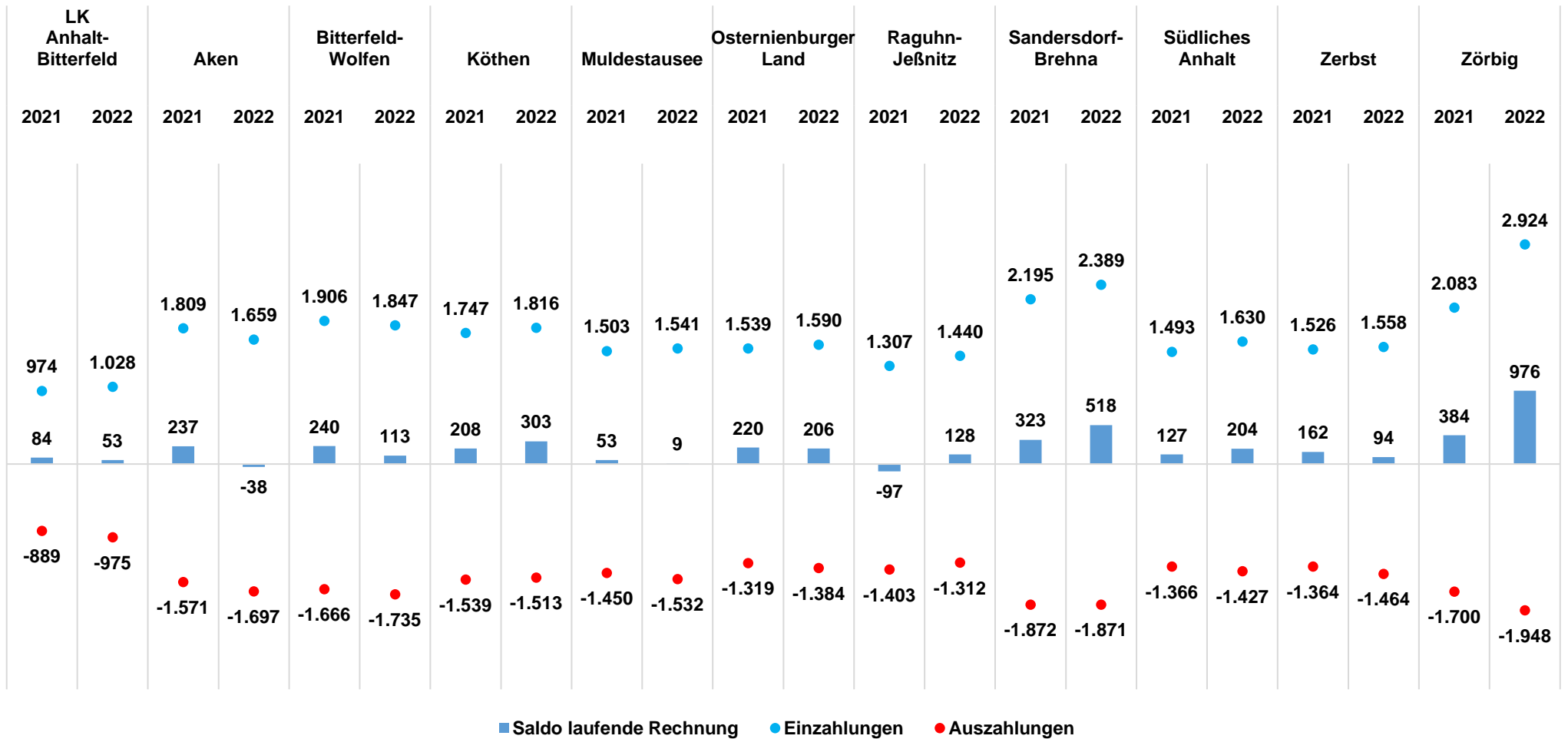
Abbildung 45: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

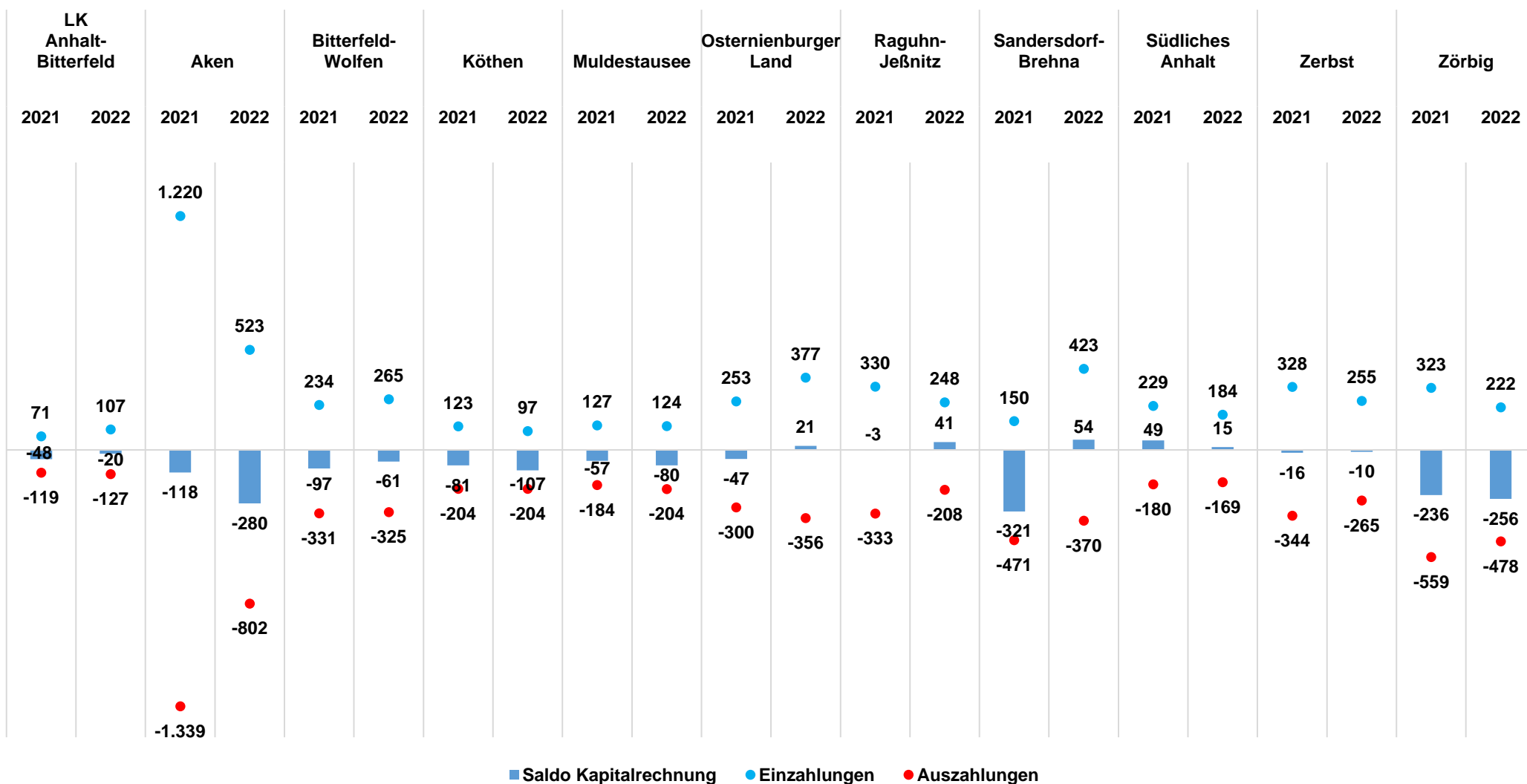
## Aufgaben-Region Anhalt-Bitterfeld

Abbildung 46: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



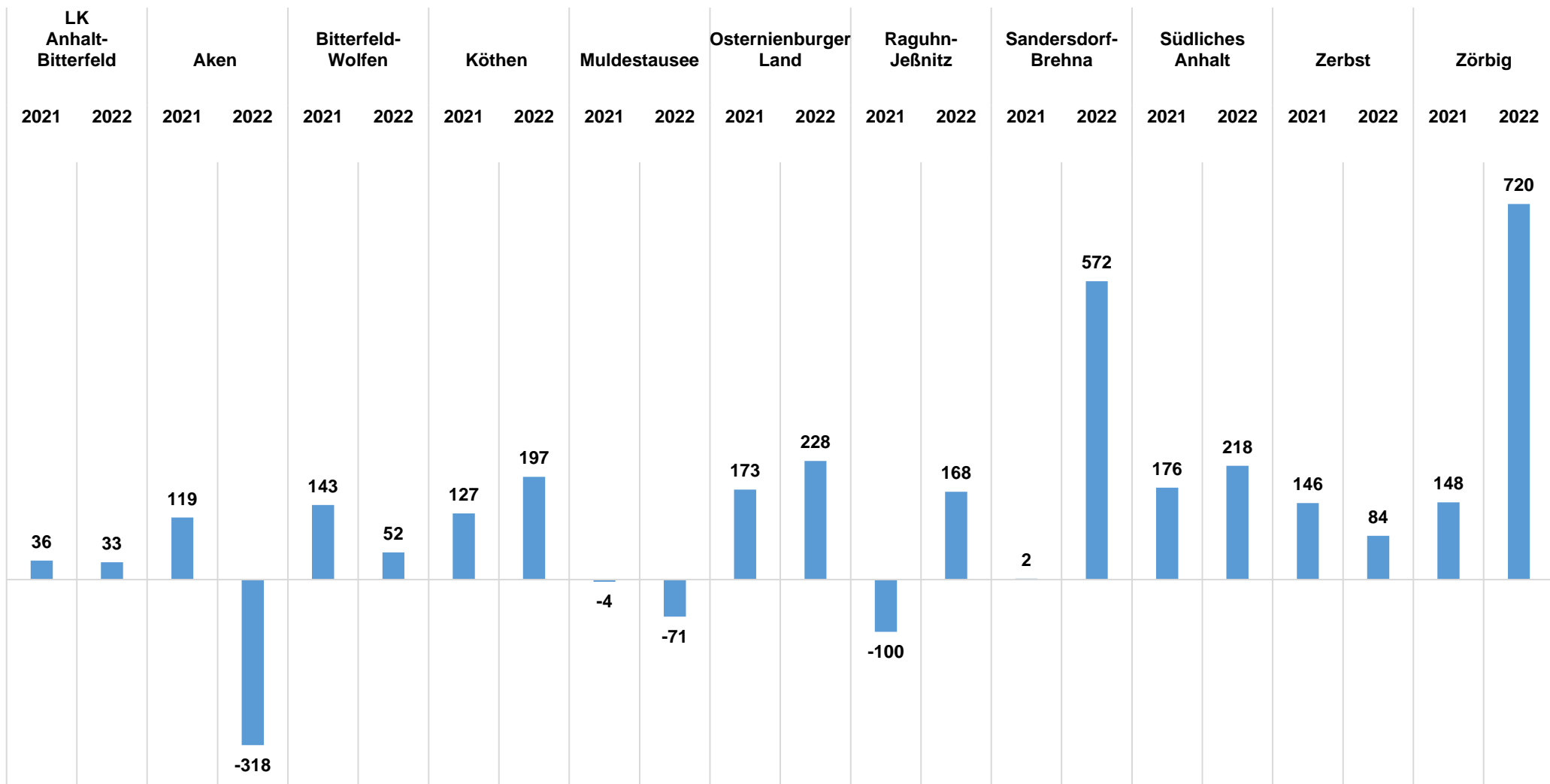
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 47: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



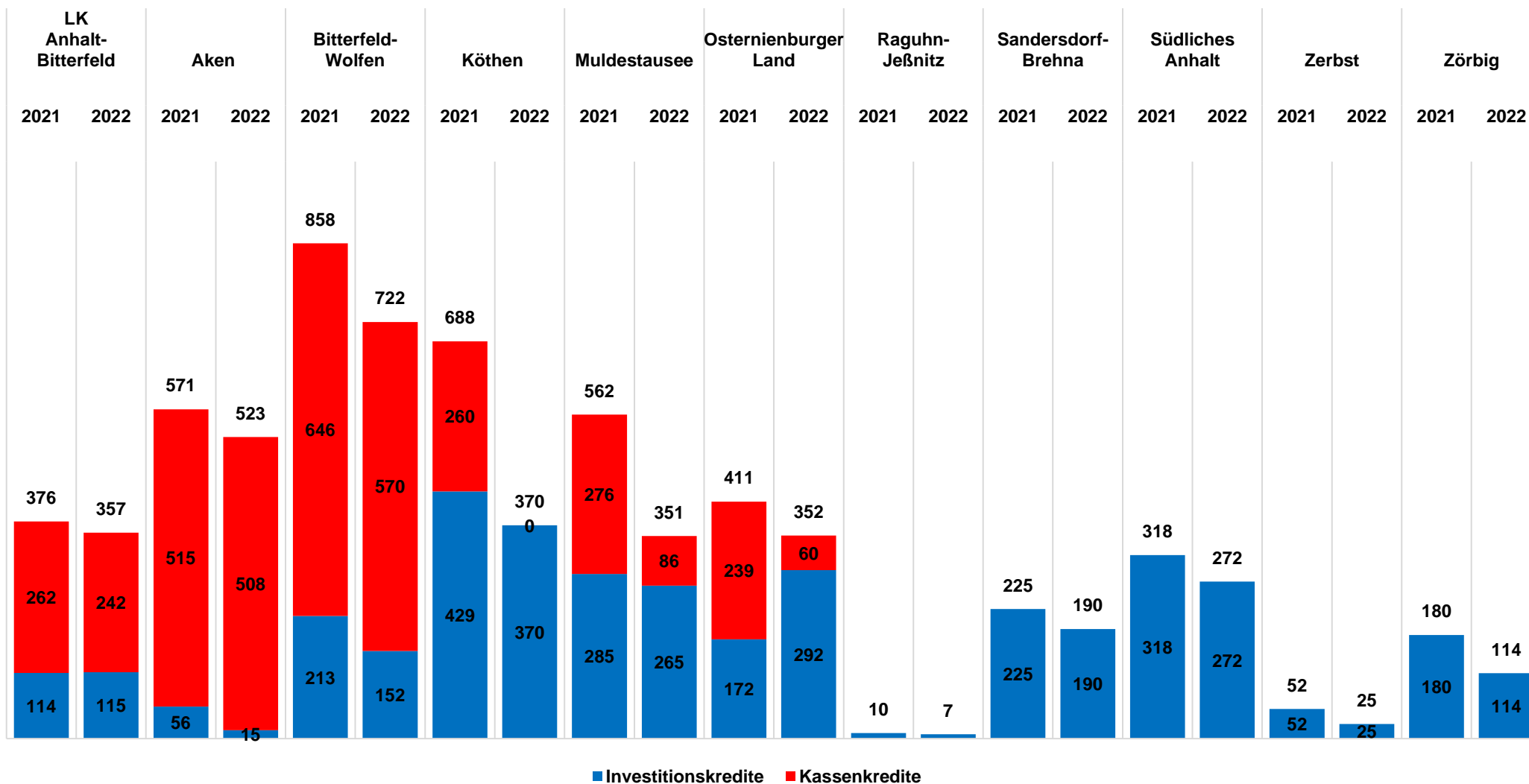
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 48: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

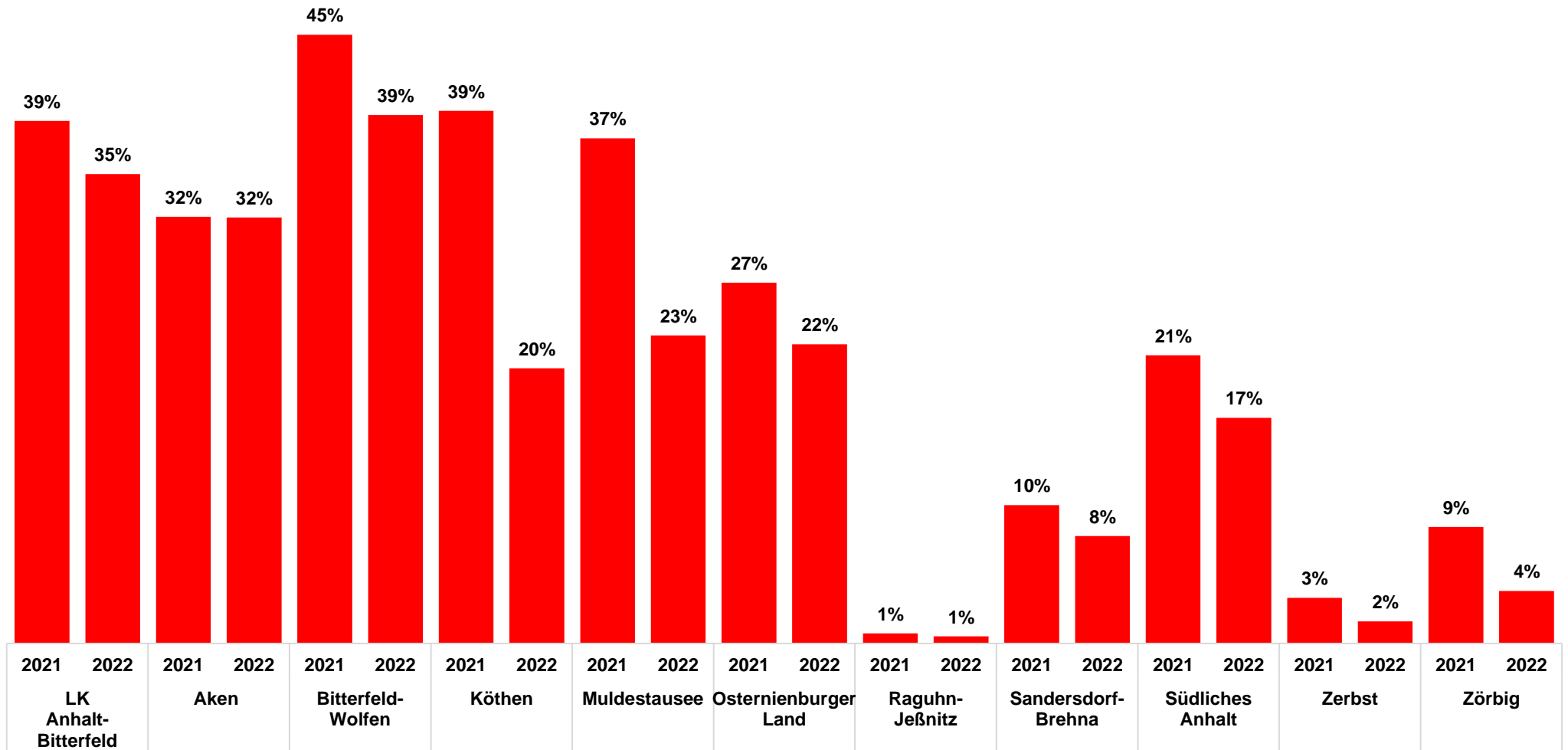
Abbildung 49: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung



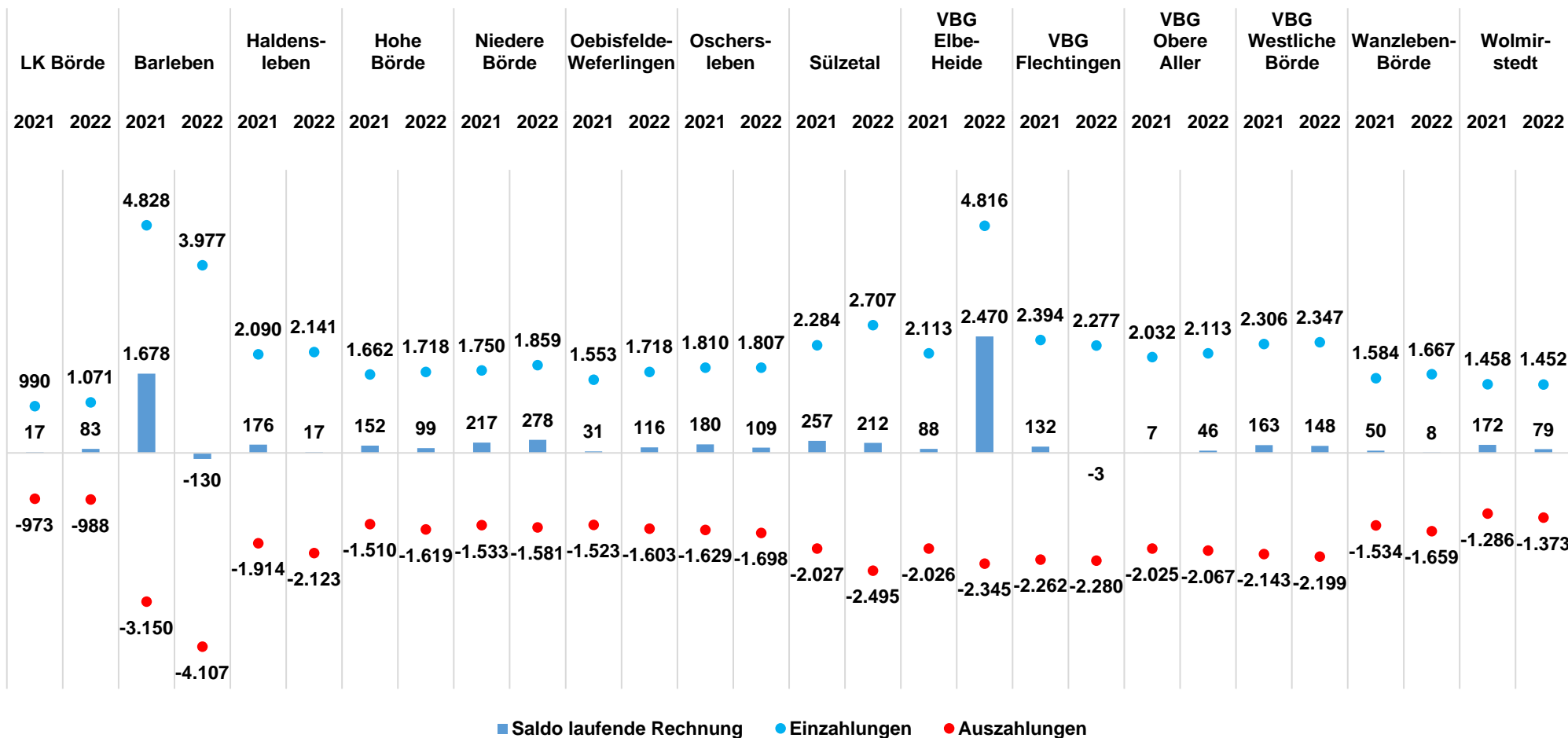
Abbildung 50: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

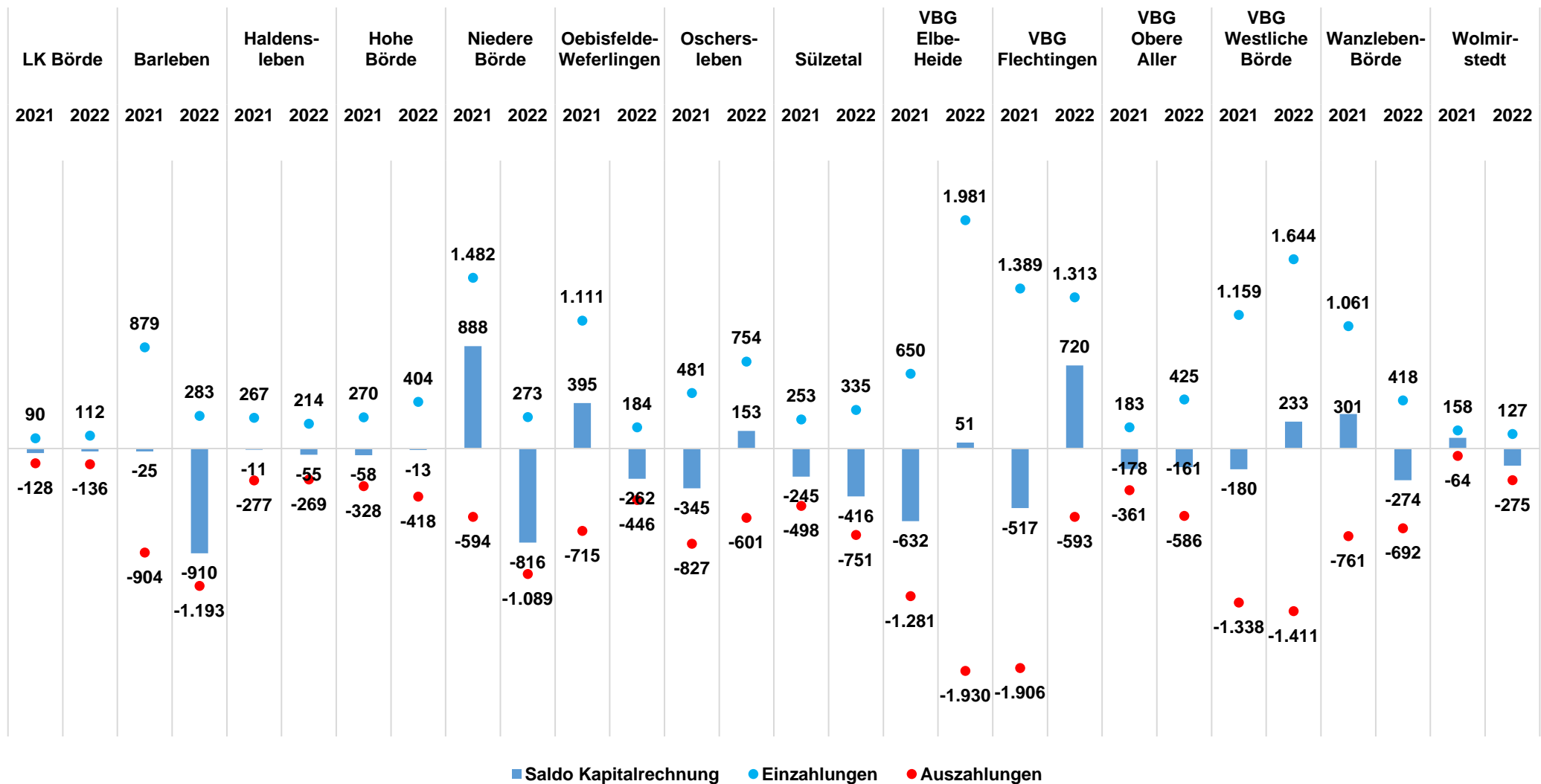
## Aufgaben-Region Börde

Abbildung 51: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



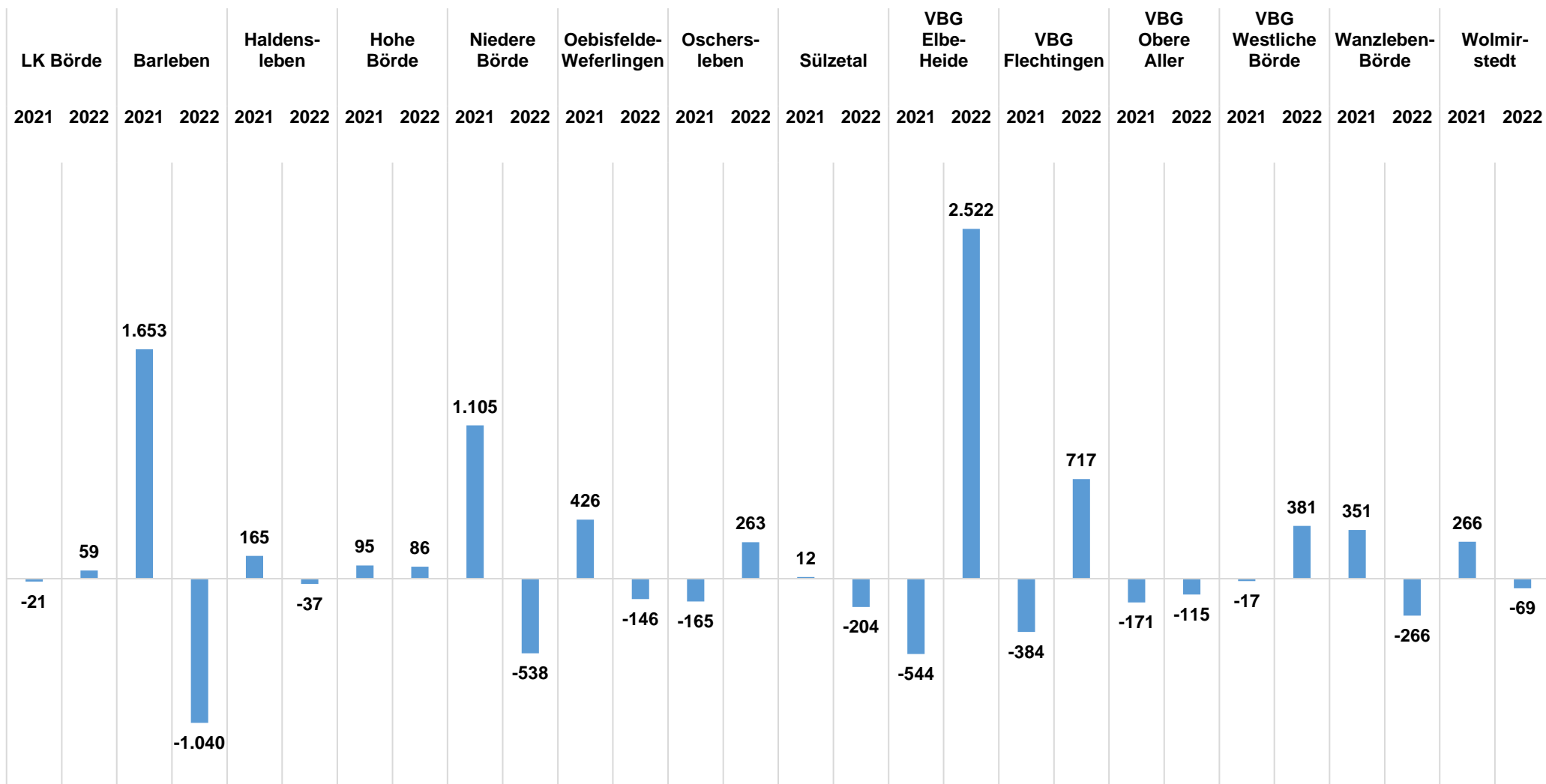
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 52: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



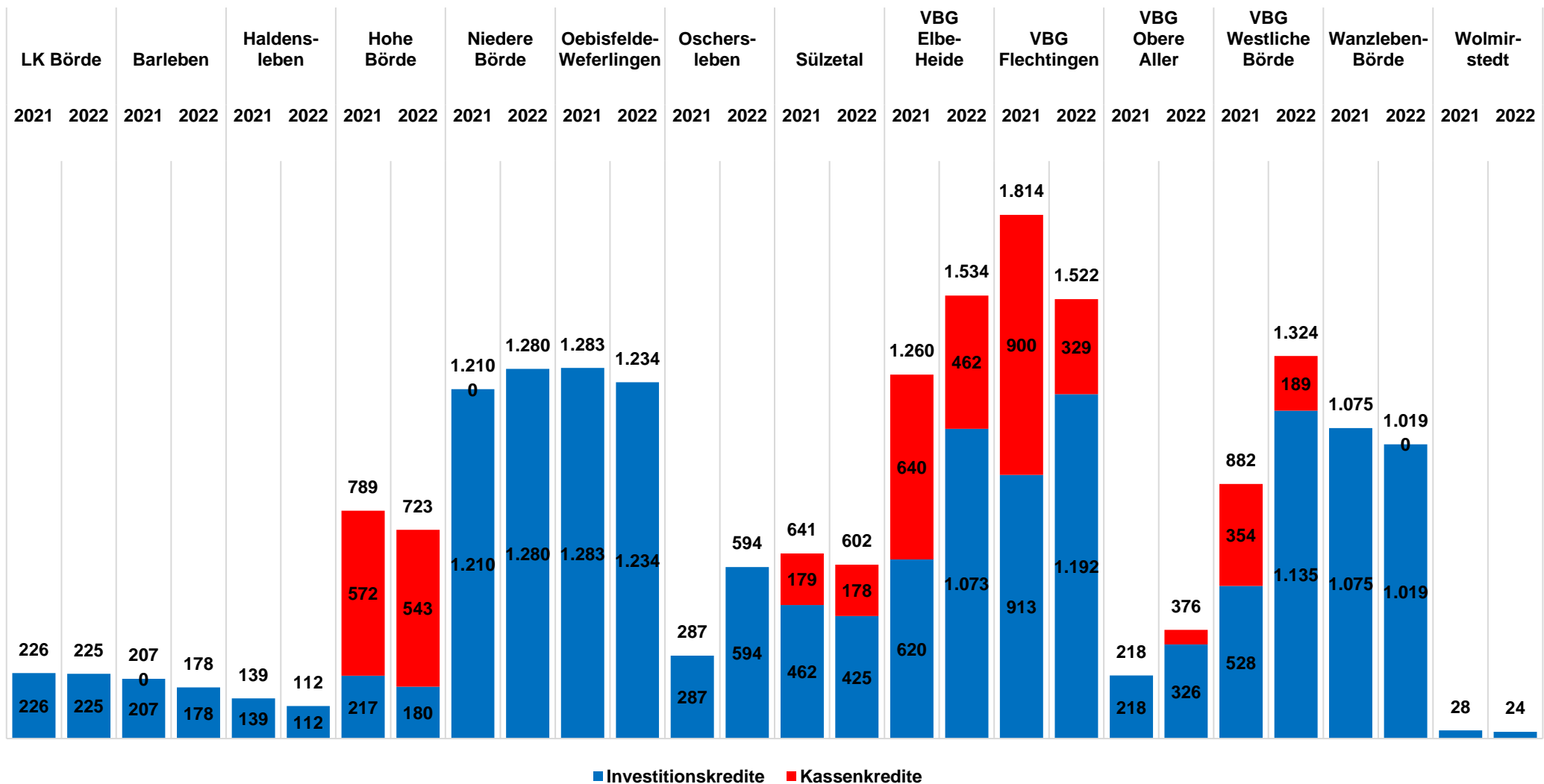
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 53: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



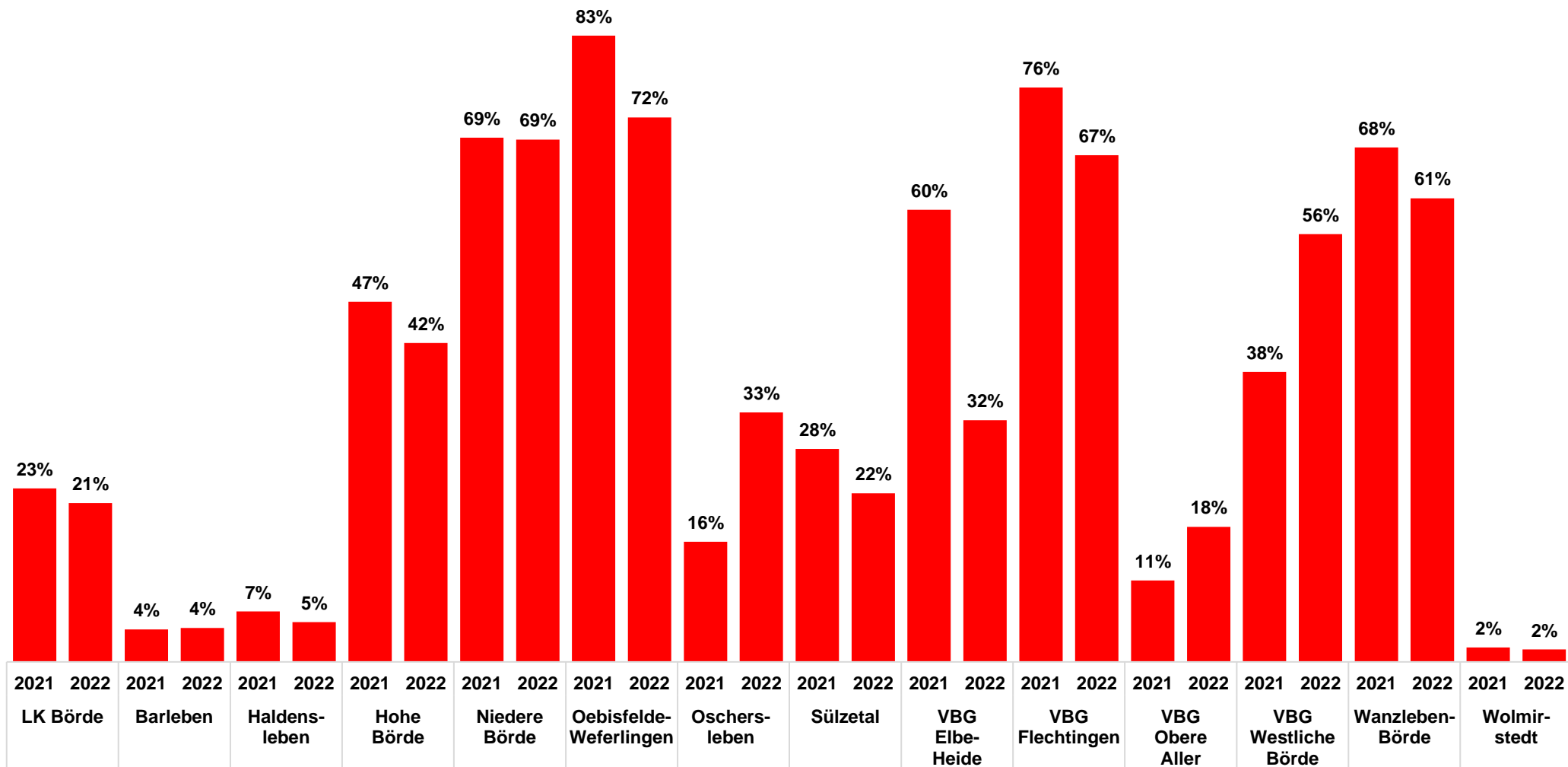
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 54: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

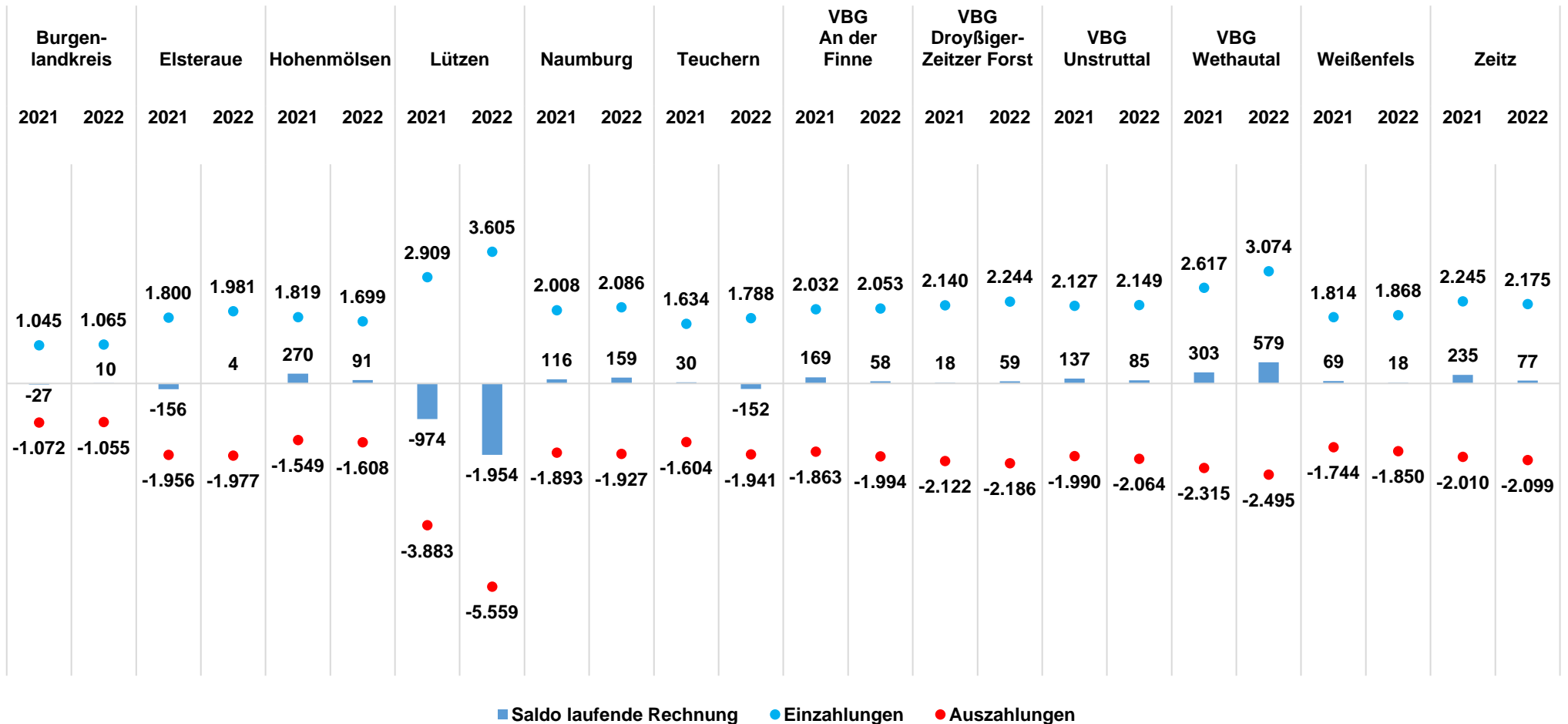
Abbildung 55: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

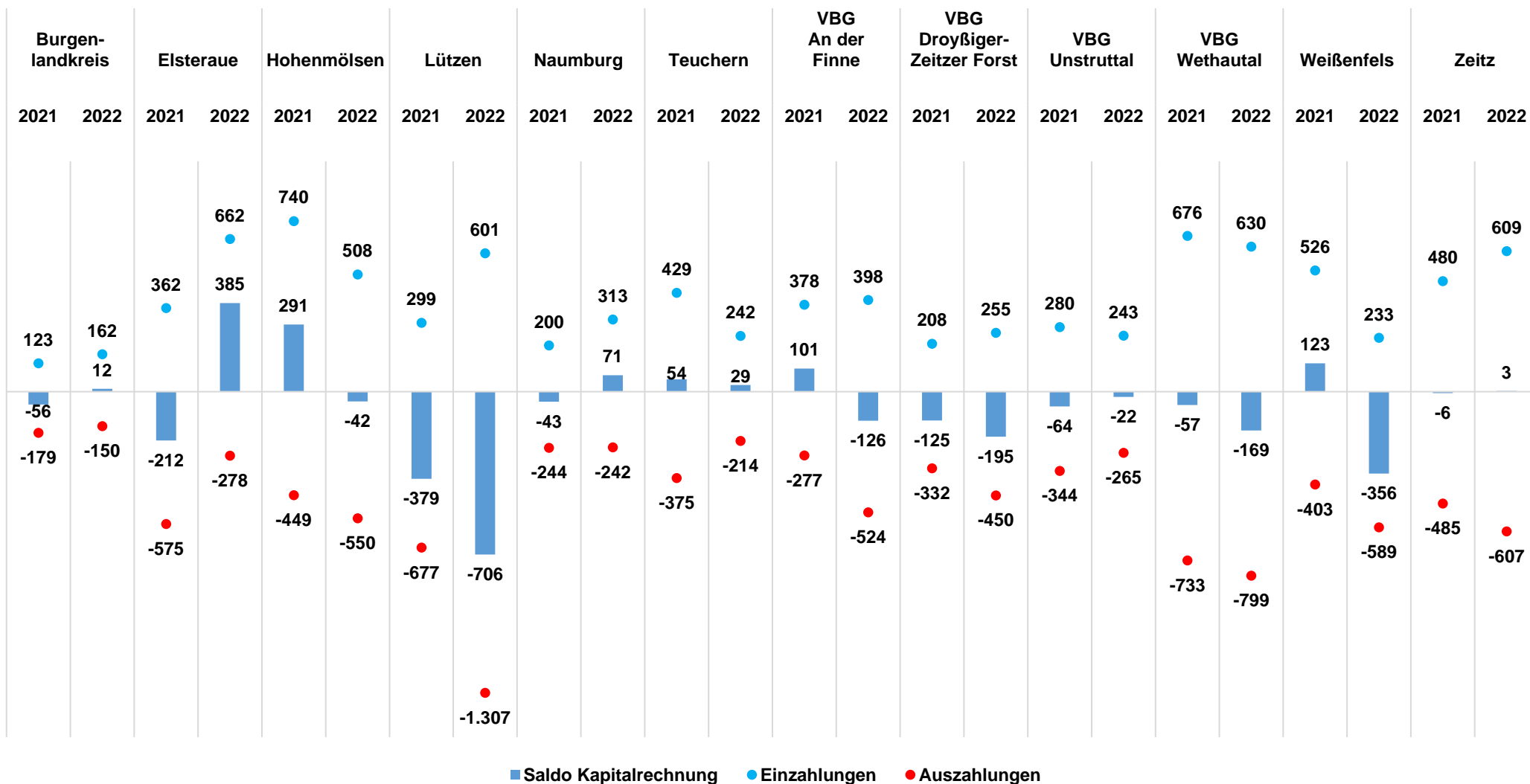
## Aufgaben-Region Burgenland

Abbildung 56: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

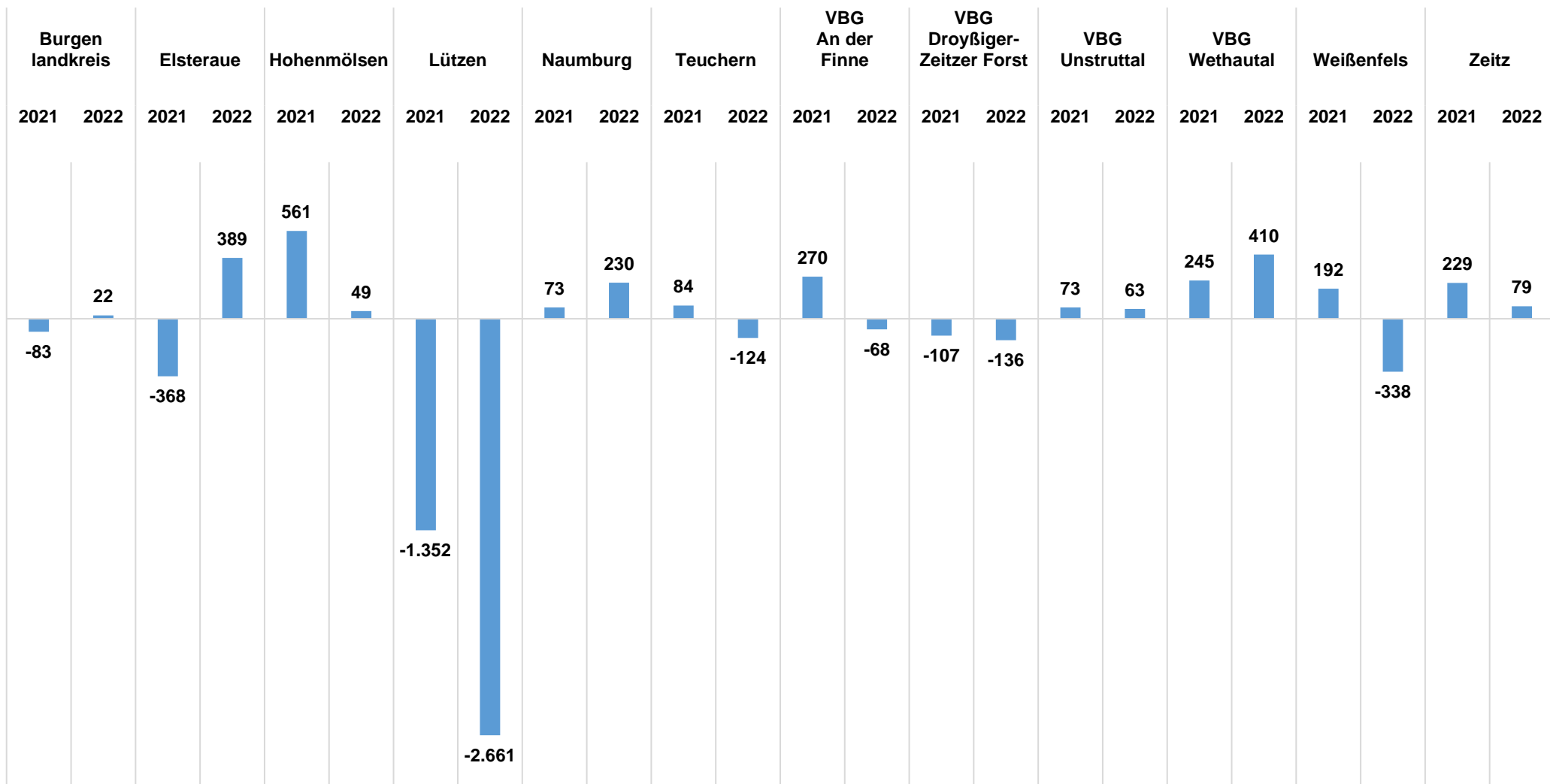
Abbildung 57: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

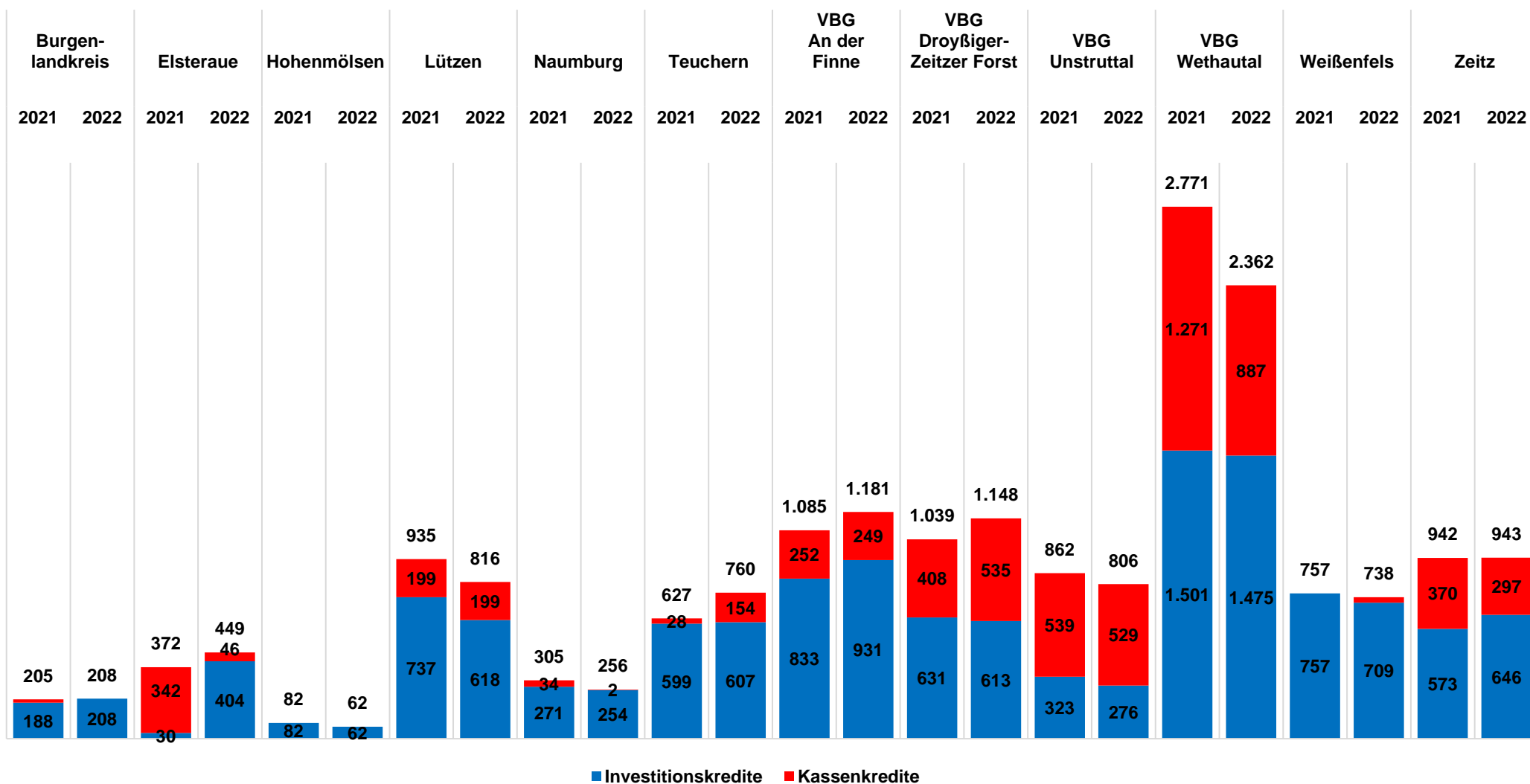


Abbildung 58: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



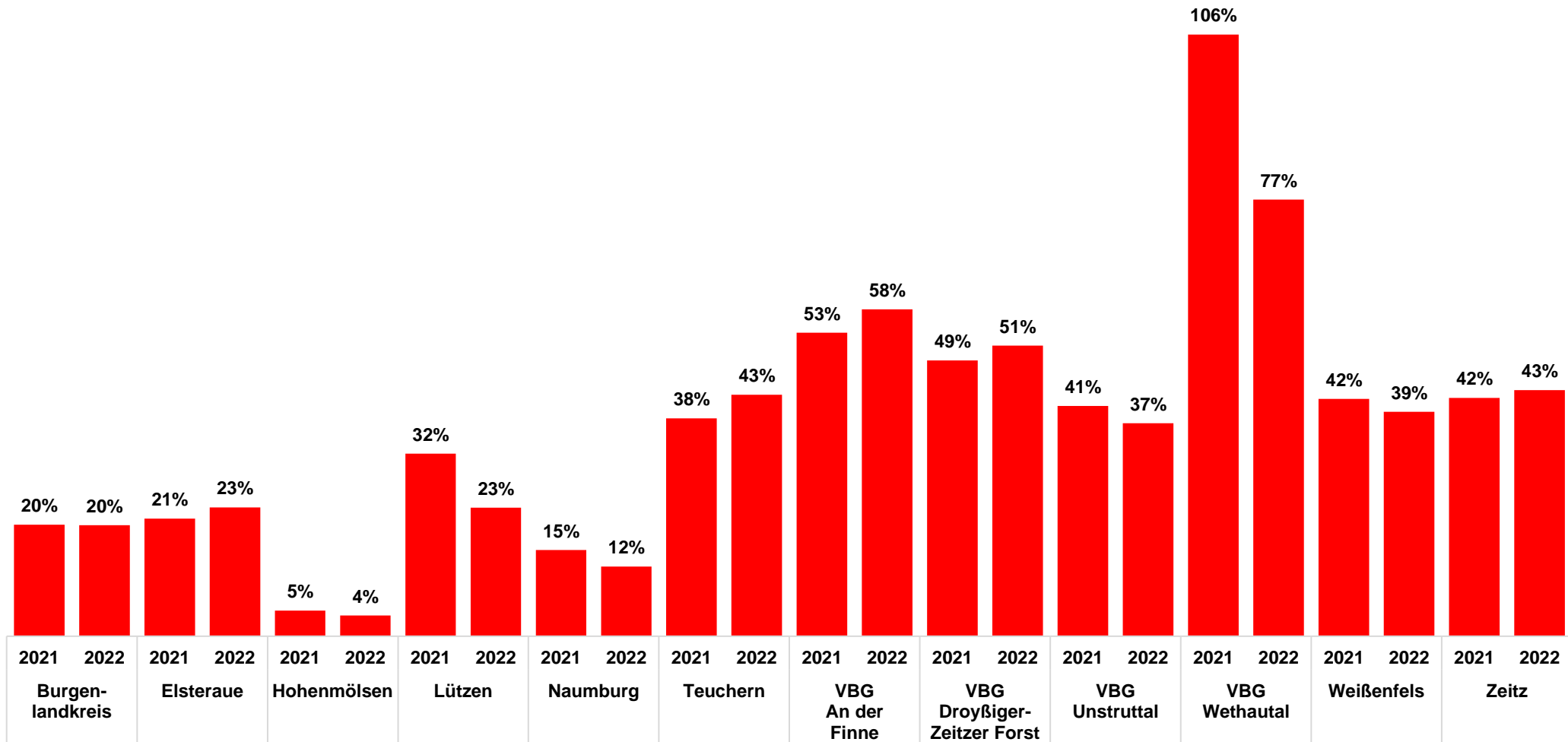
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 59: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

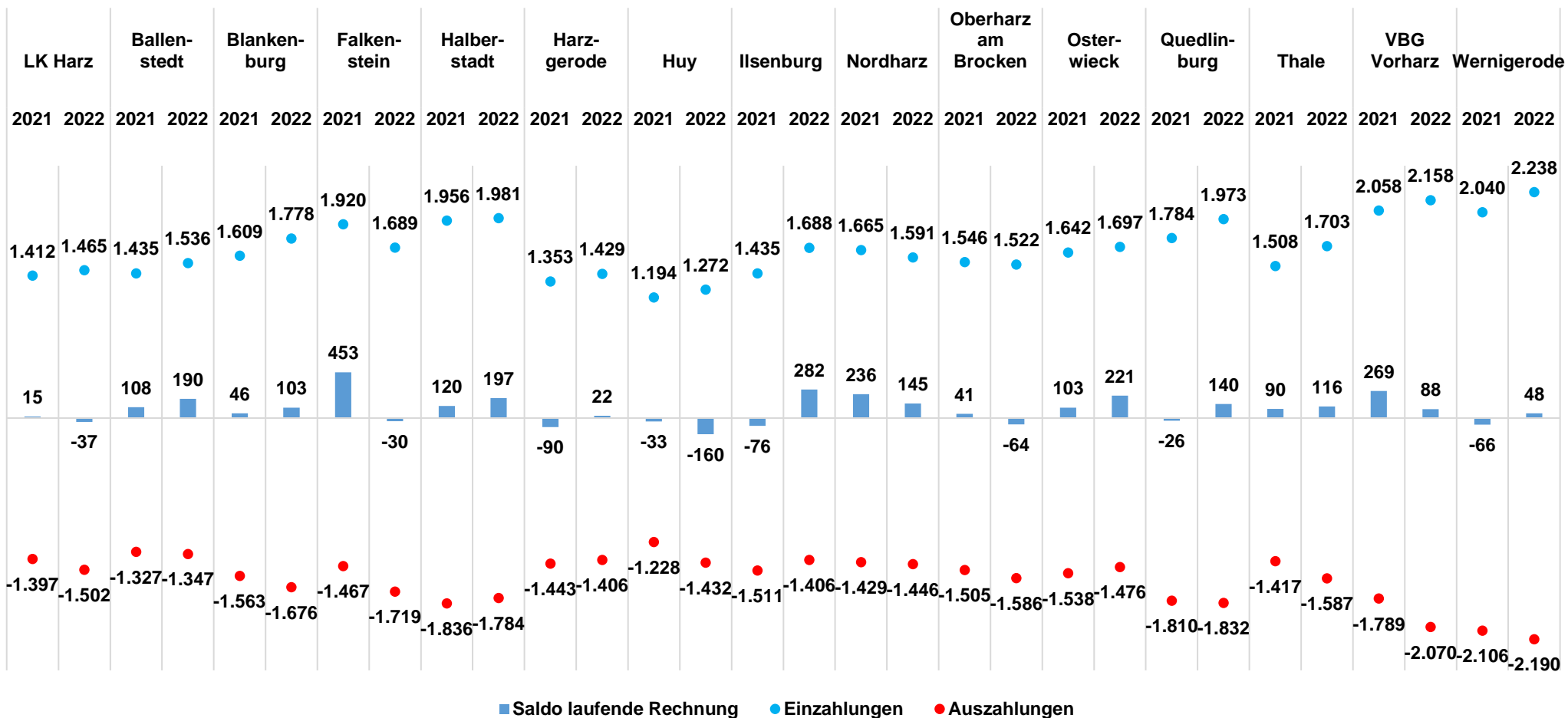
Abbildung 60: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

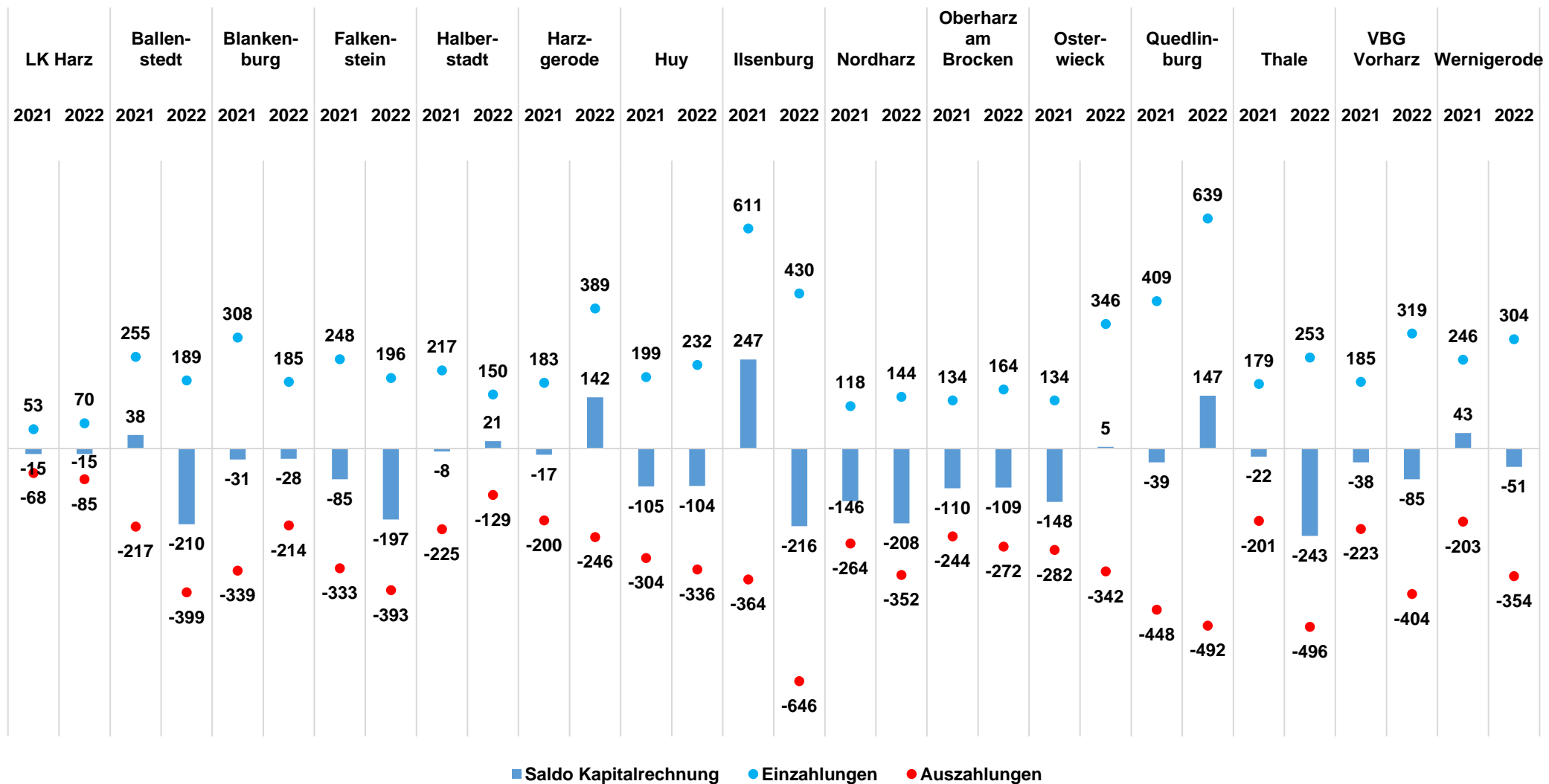
## Aufgaben-Region Harz

Abbildung 61: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



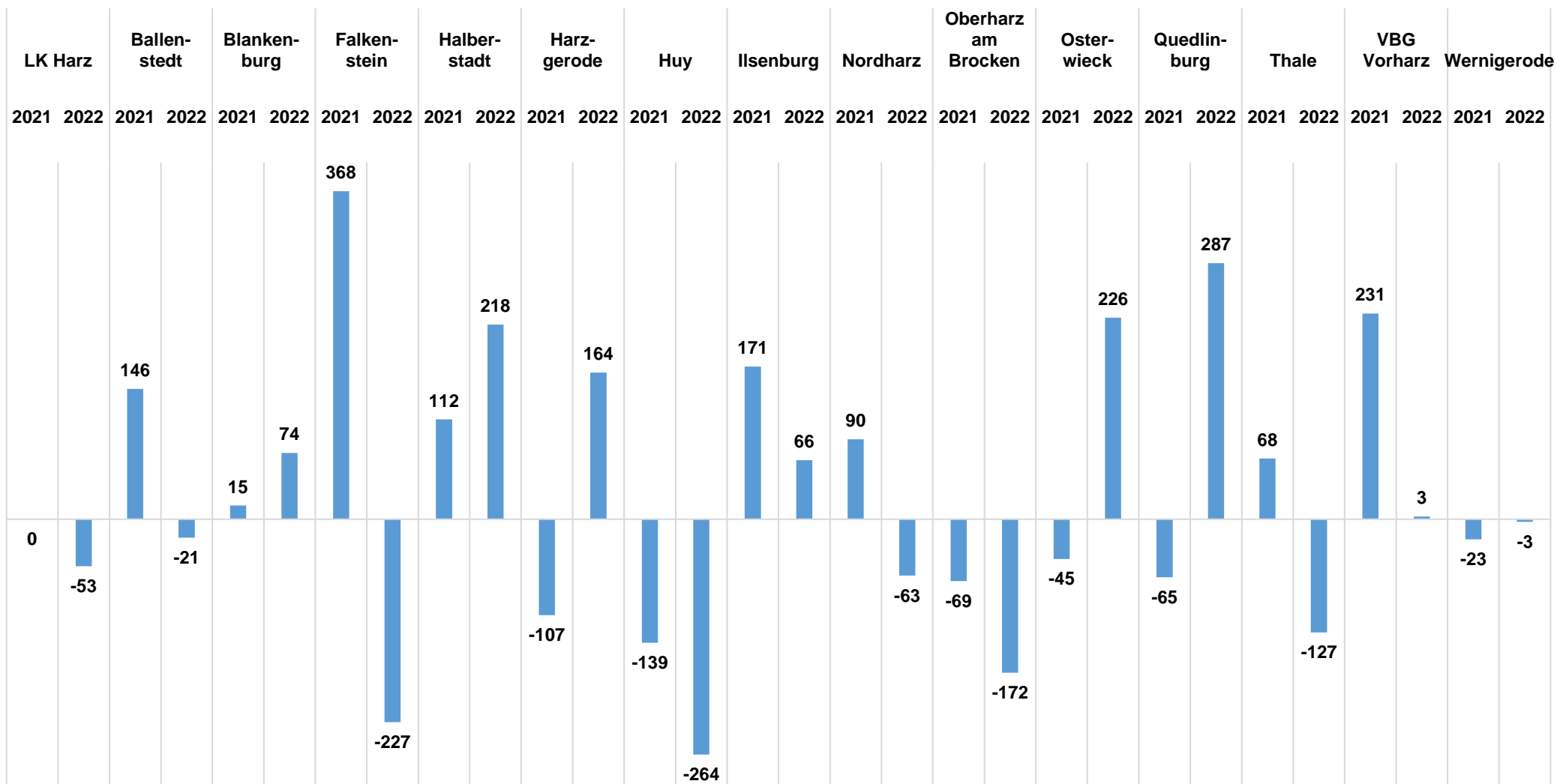
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 62: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



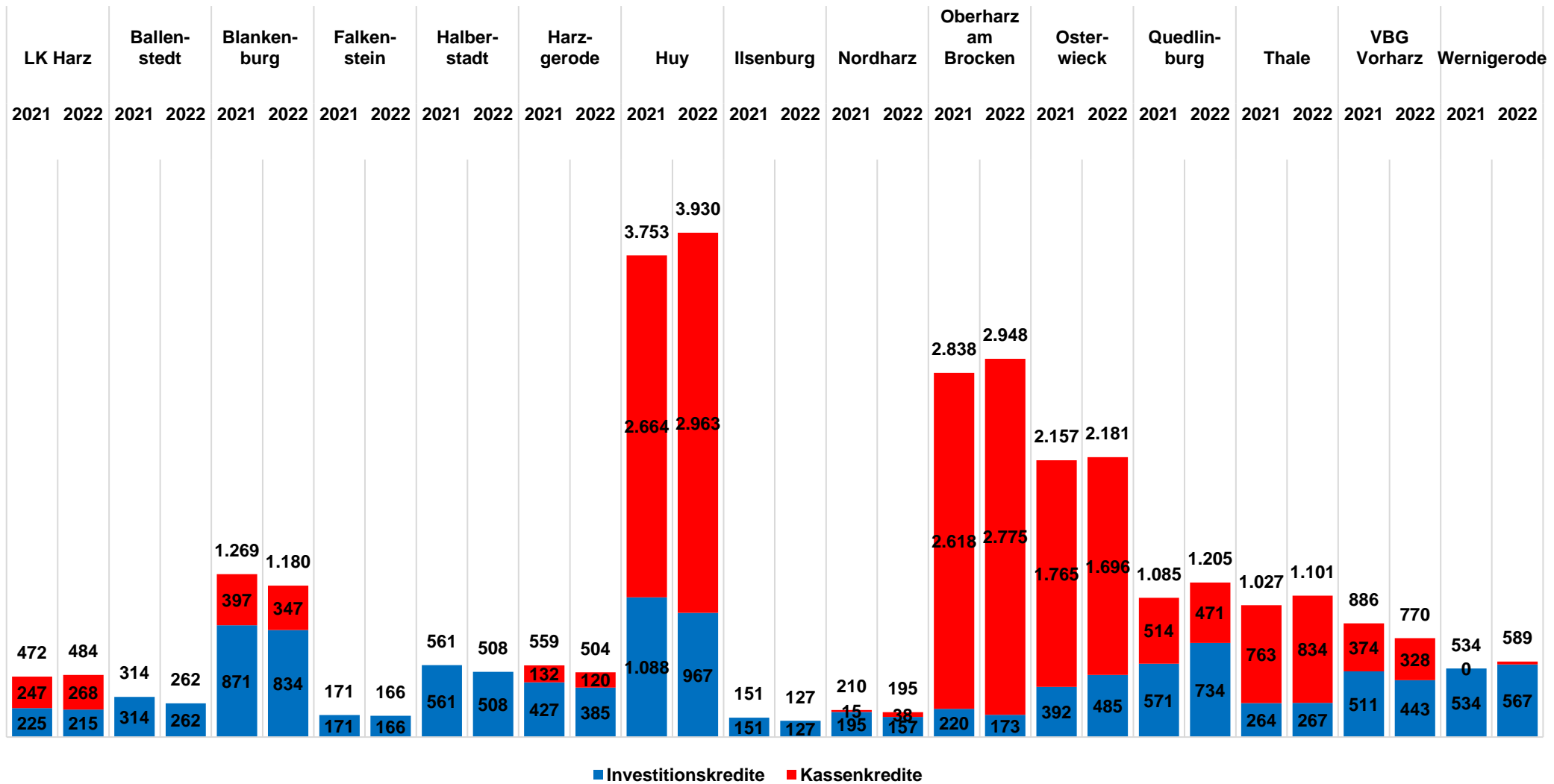
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 63: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



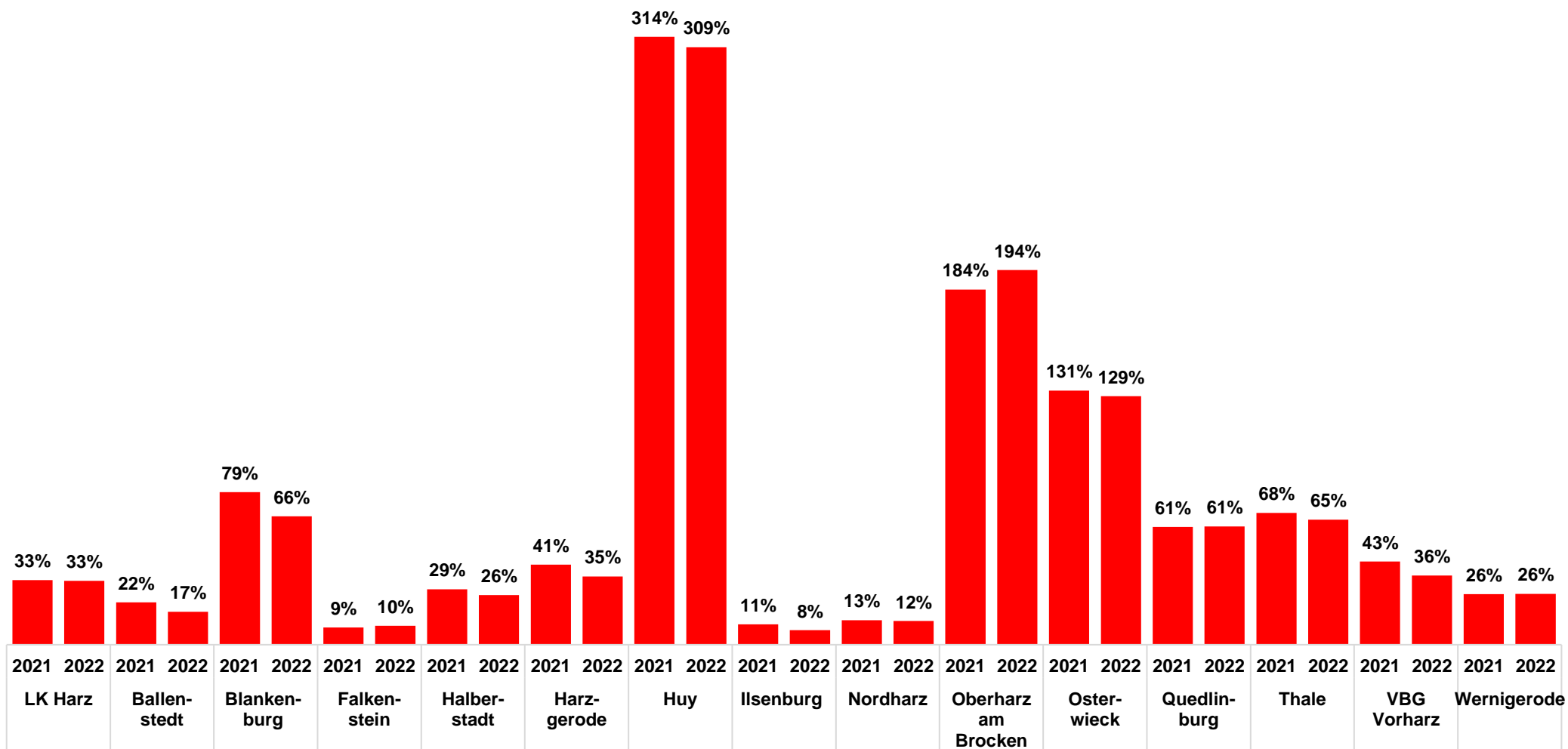
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 64: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 65: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen

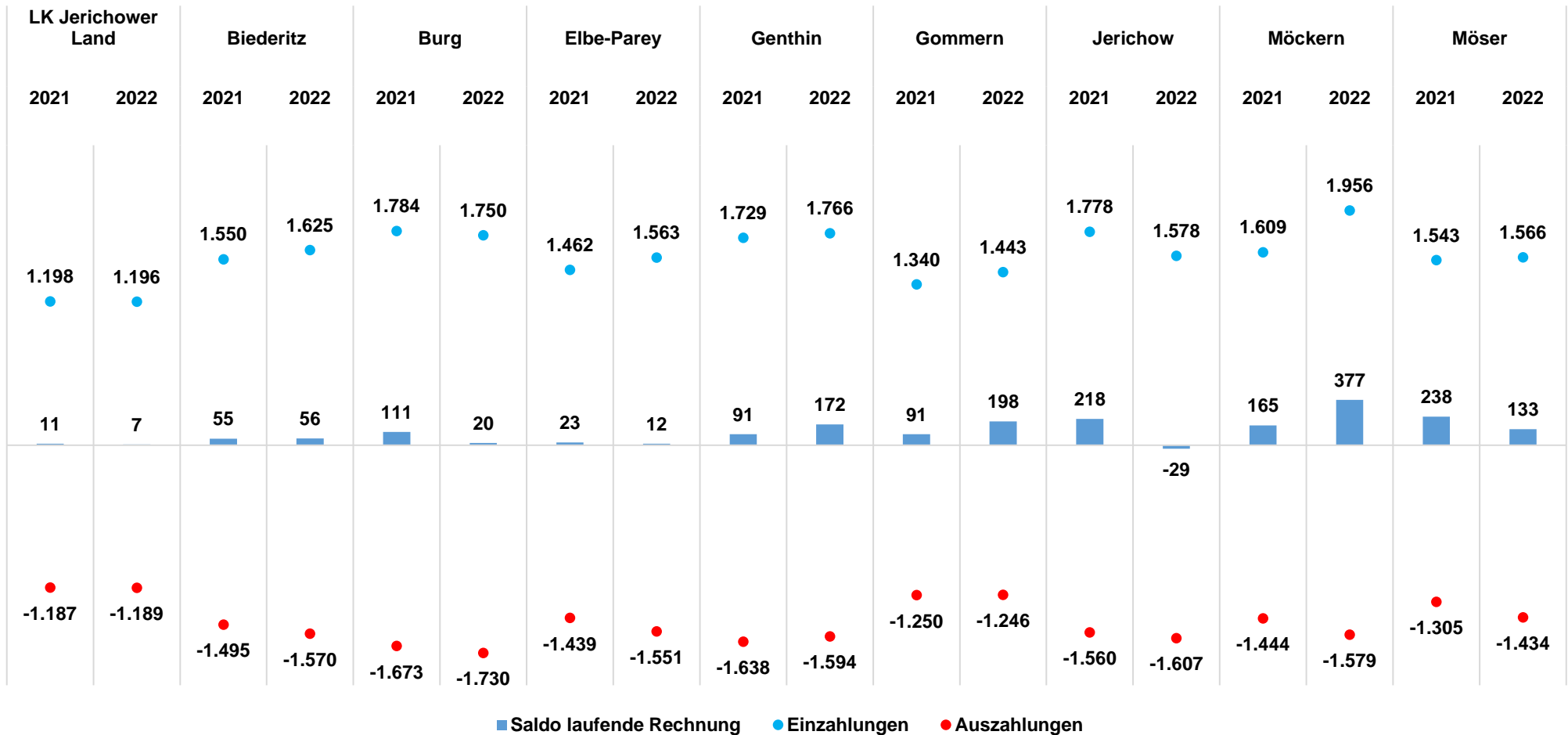


Quelle: eigene Berechnung und Darstellung



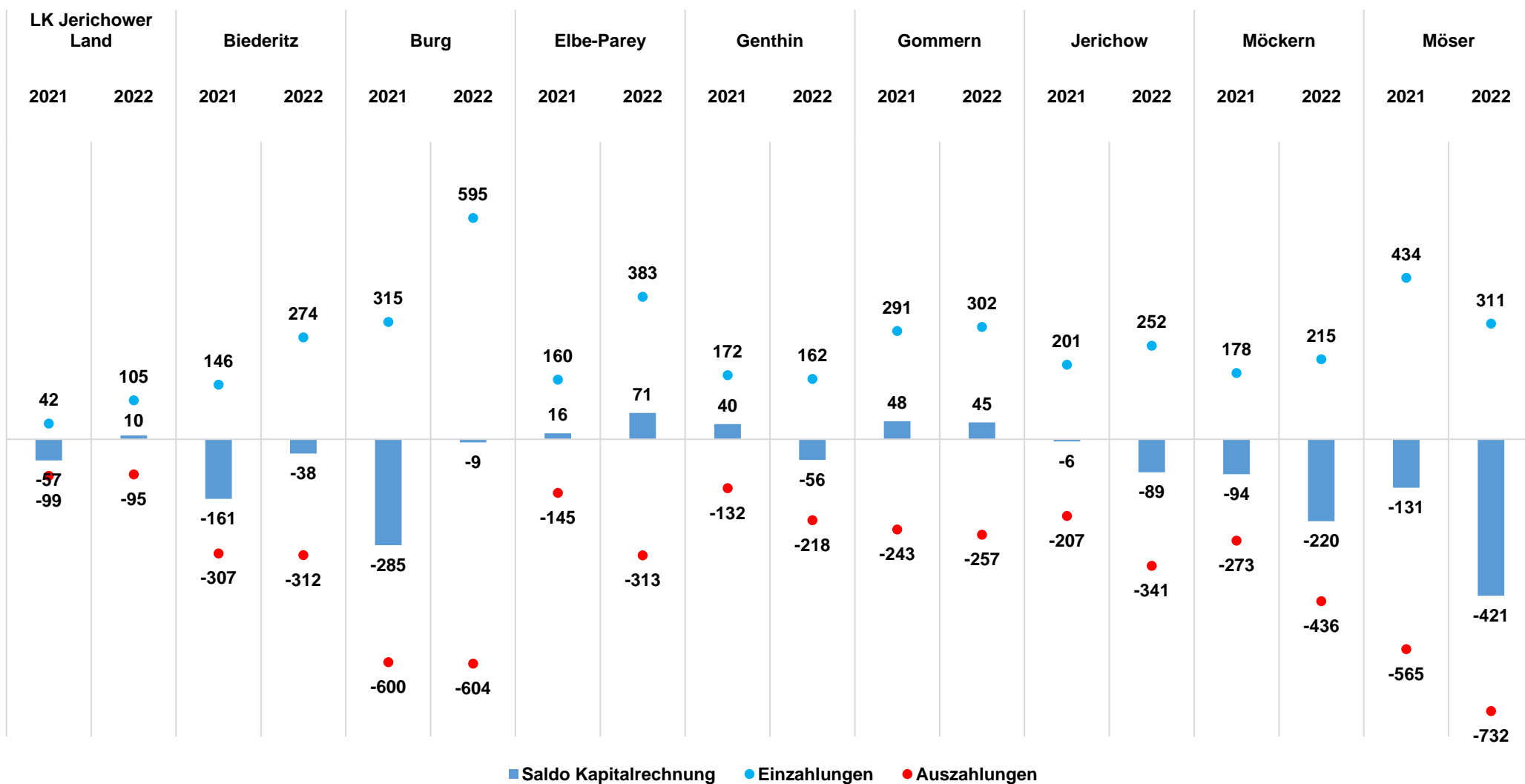
## Aufgaben-Region Jerichower Land

Abbildung 66: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



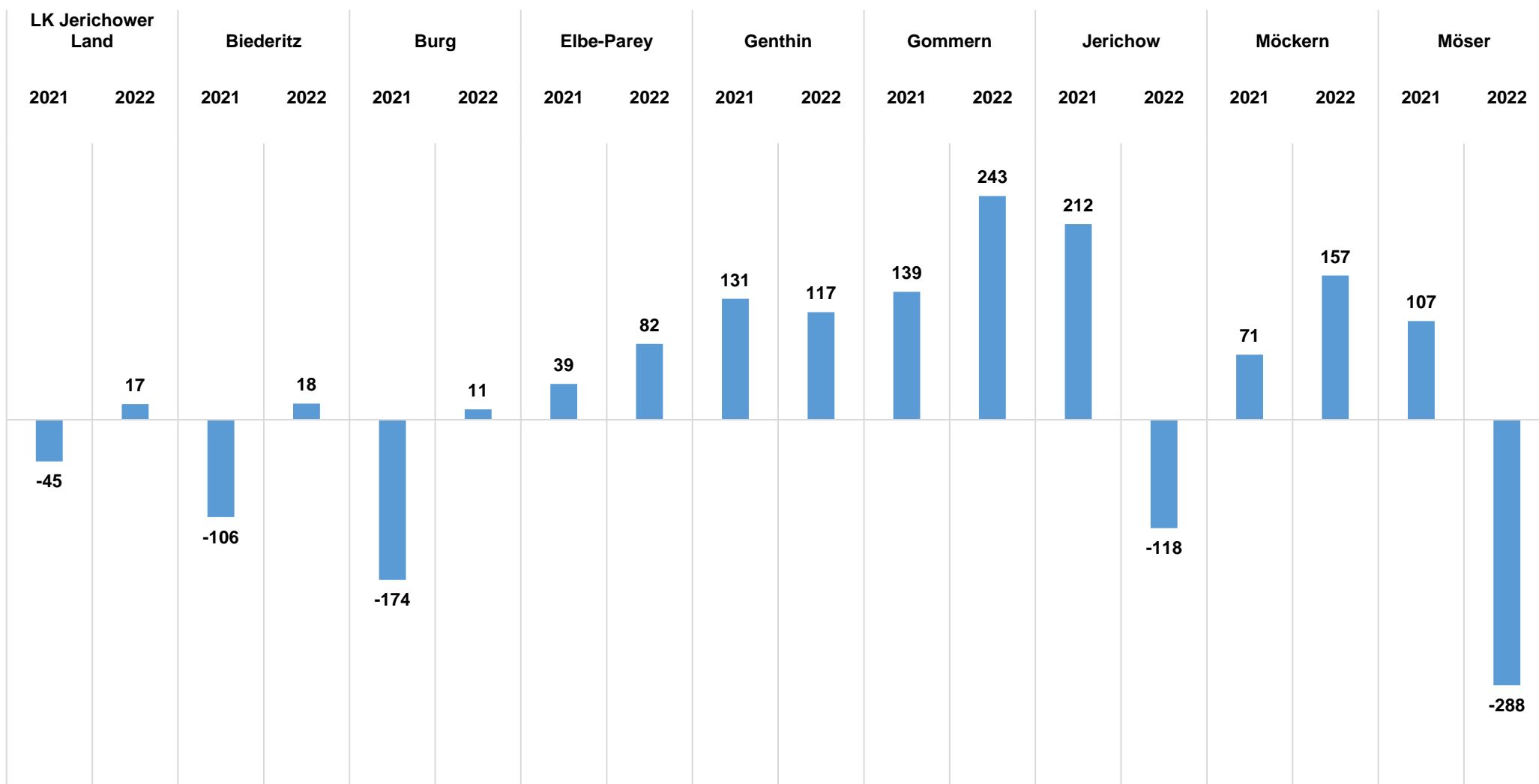
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 67: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



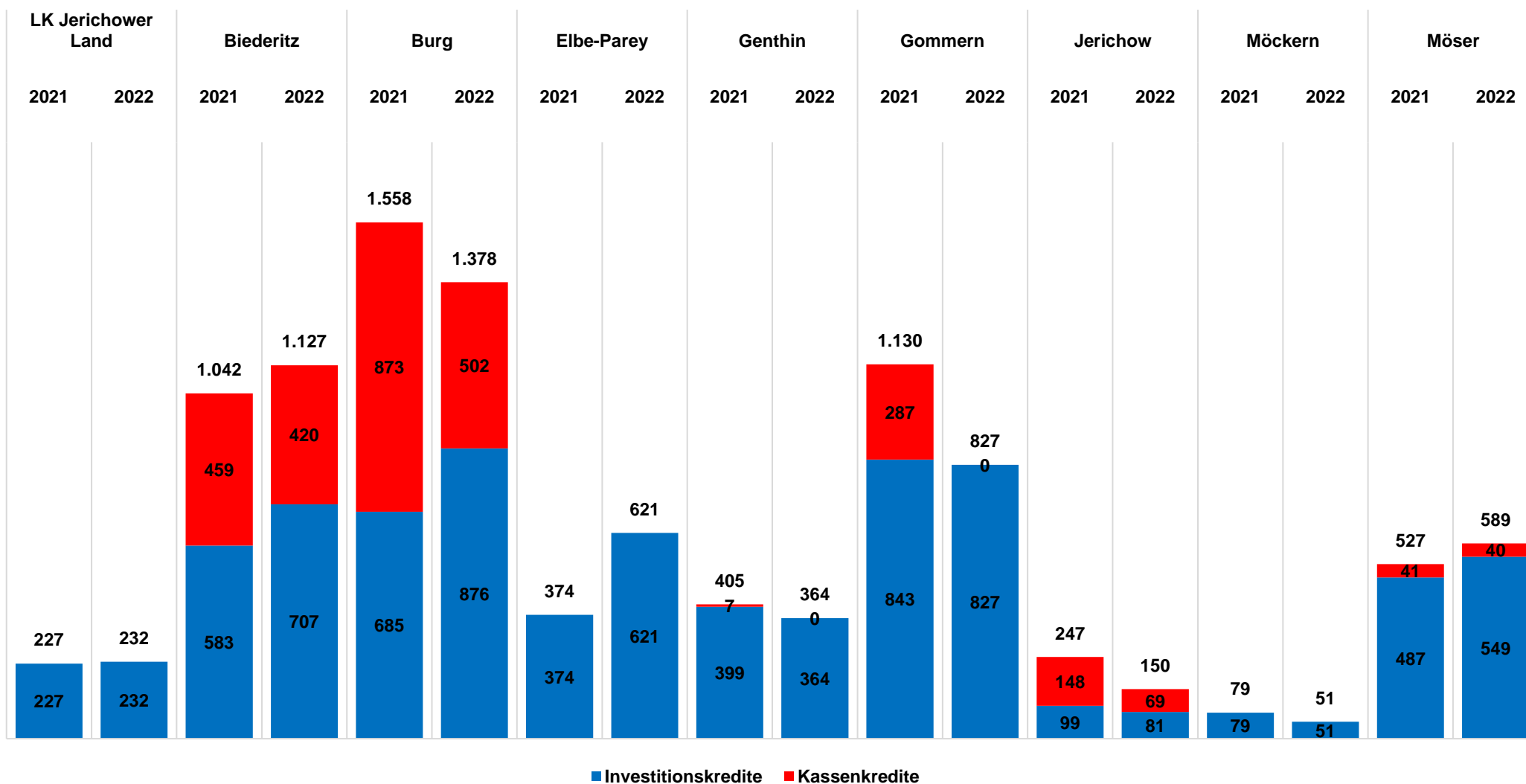
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 68: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



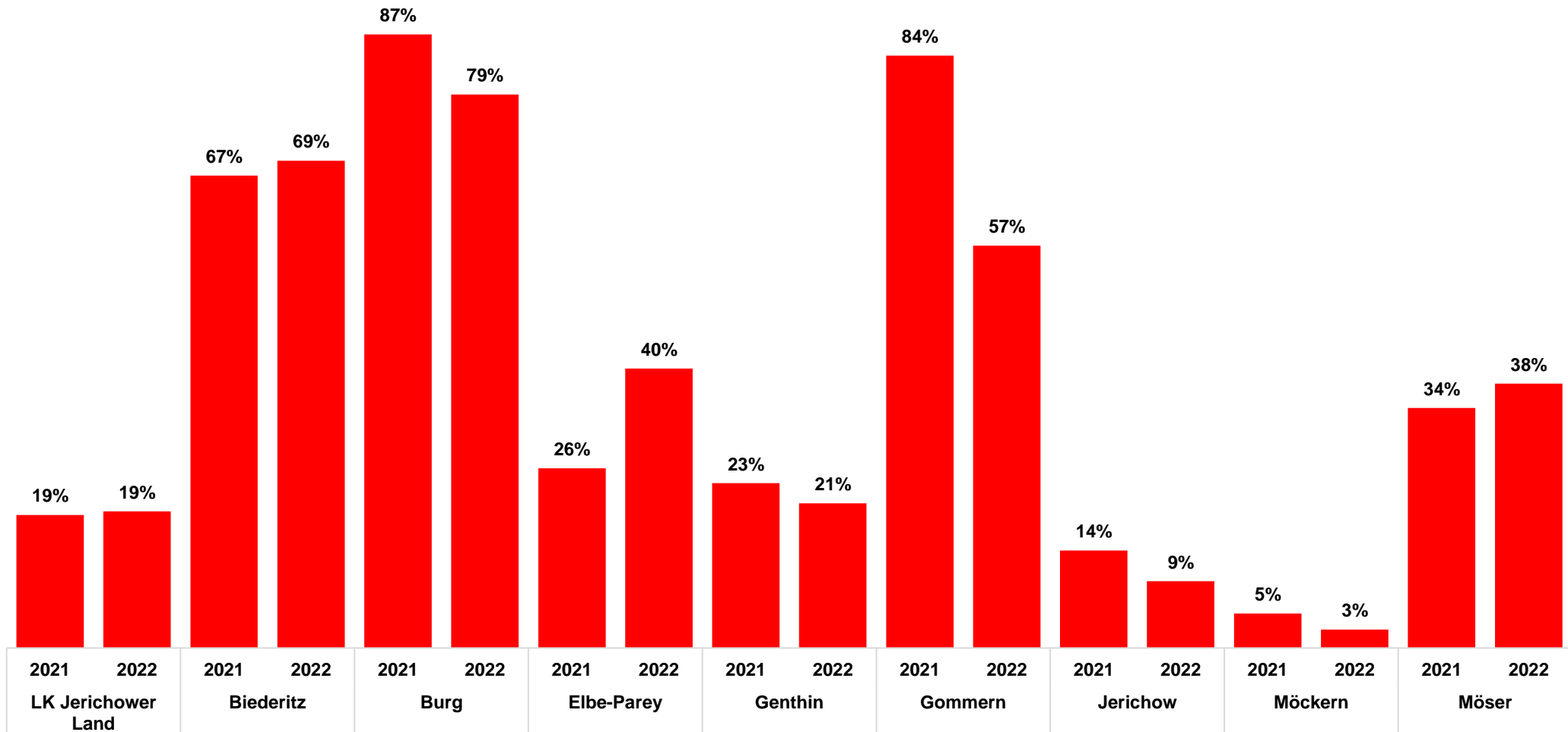
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 69: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

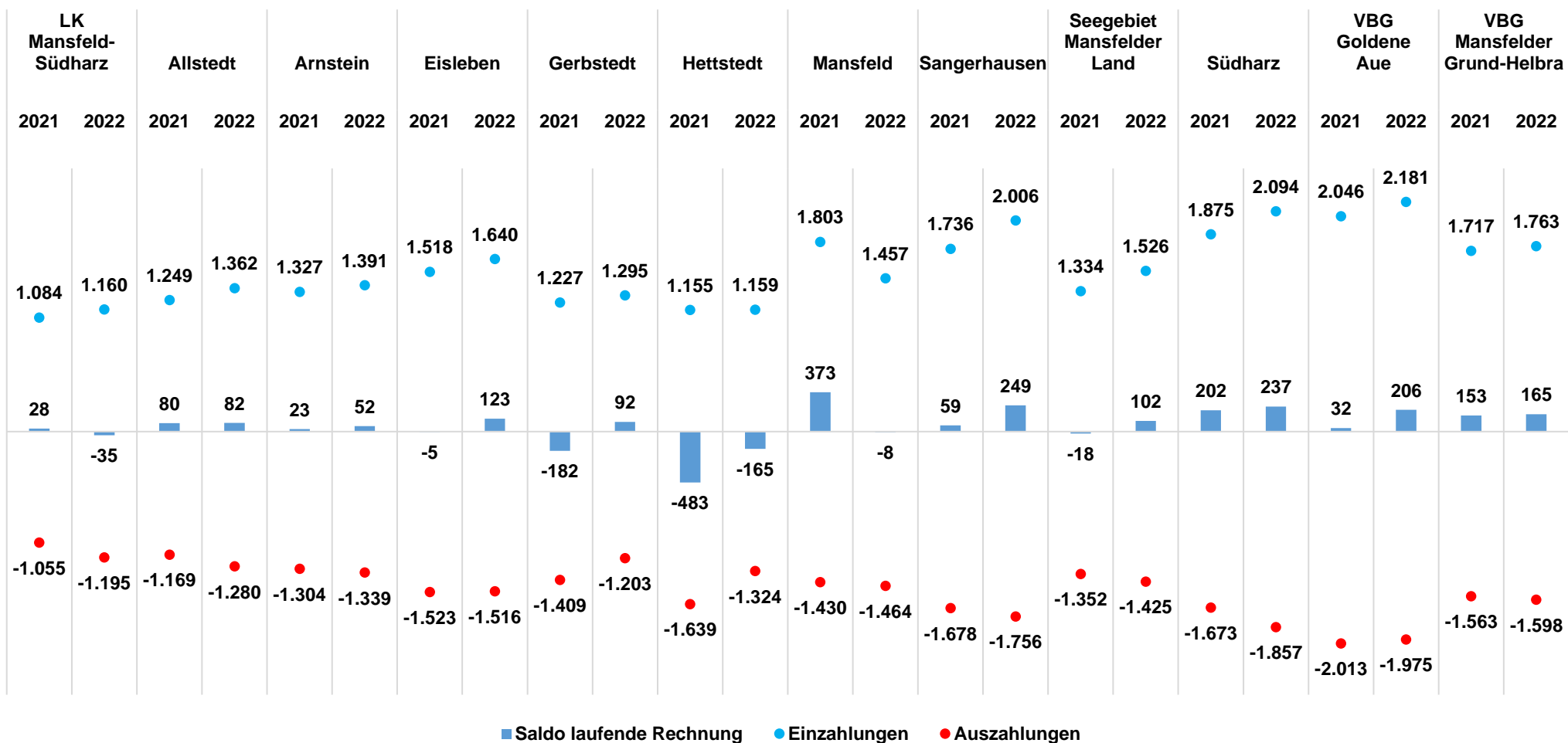
Abbildung 70: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

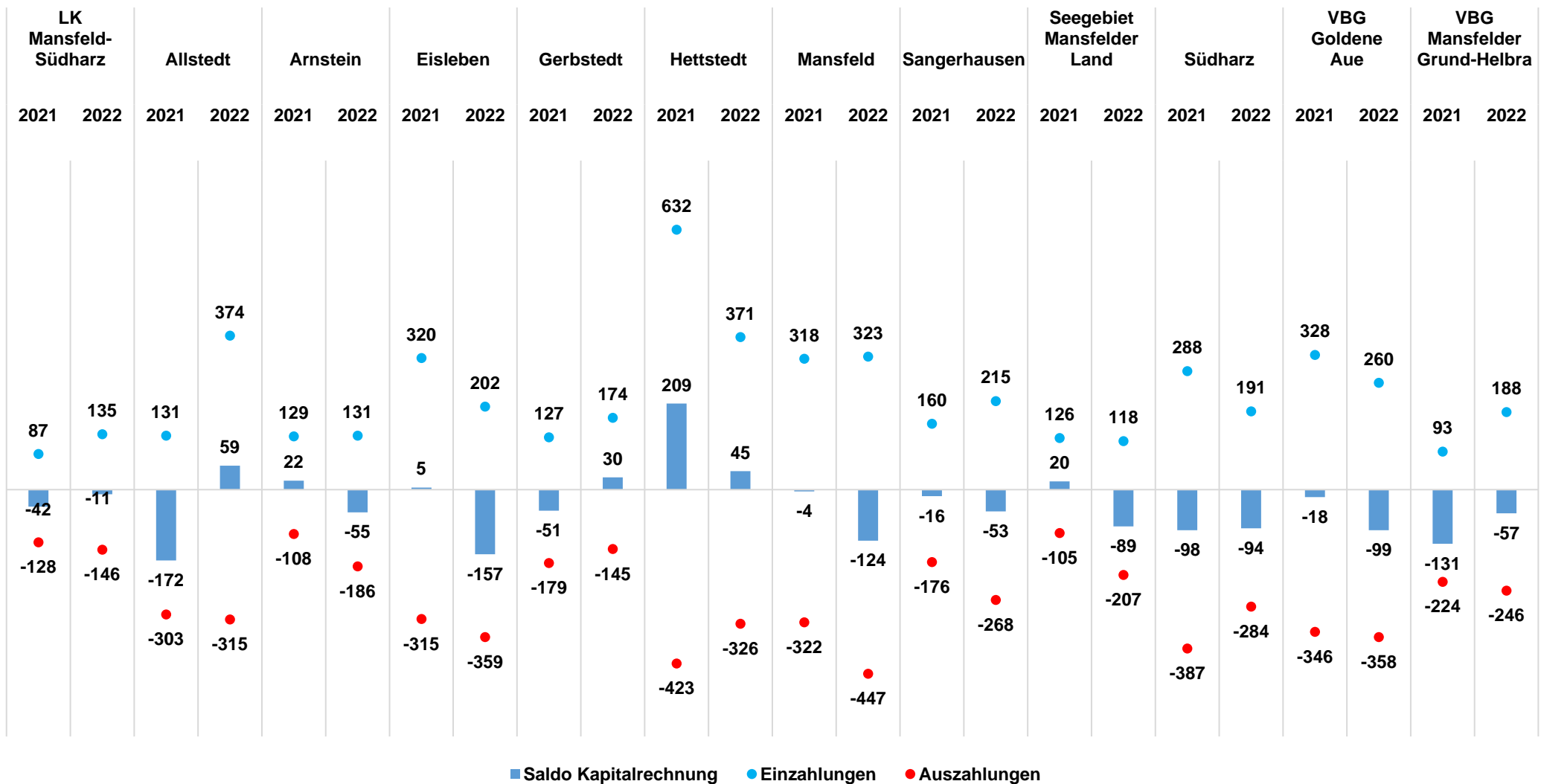
## Aufgaben-Region Mansfeld-Südharz

Abbildung 71: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



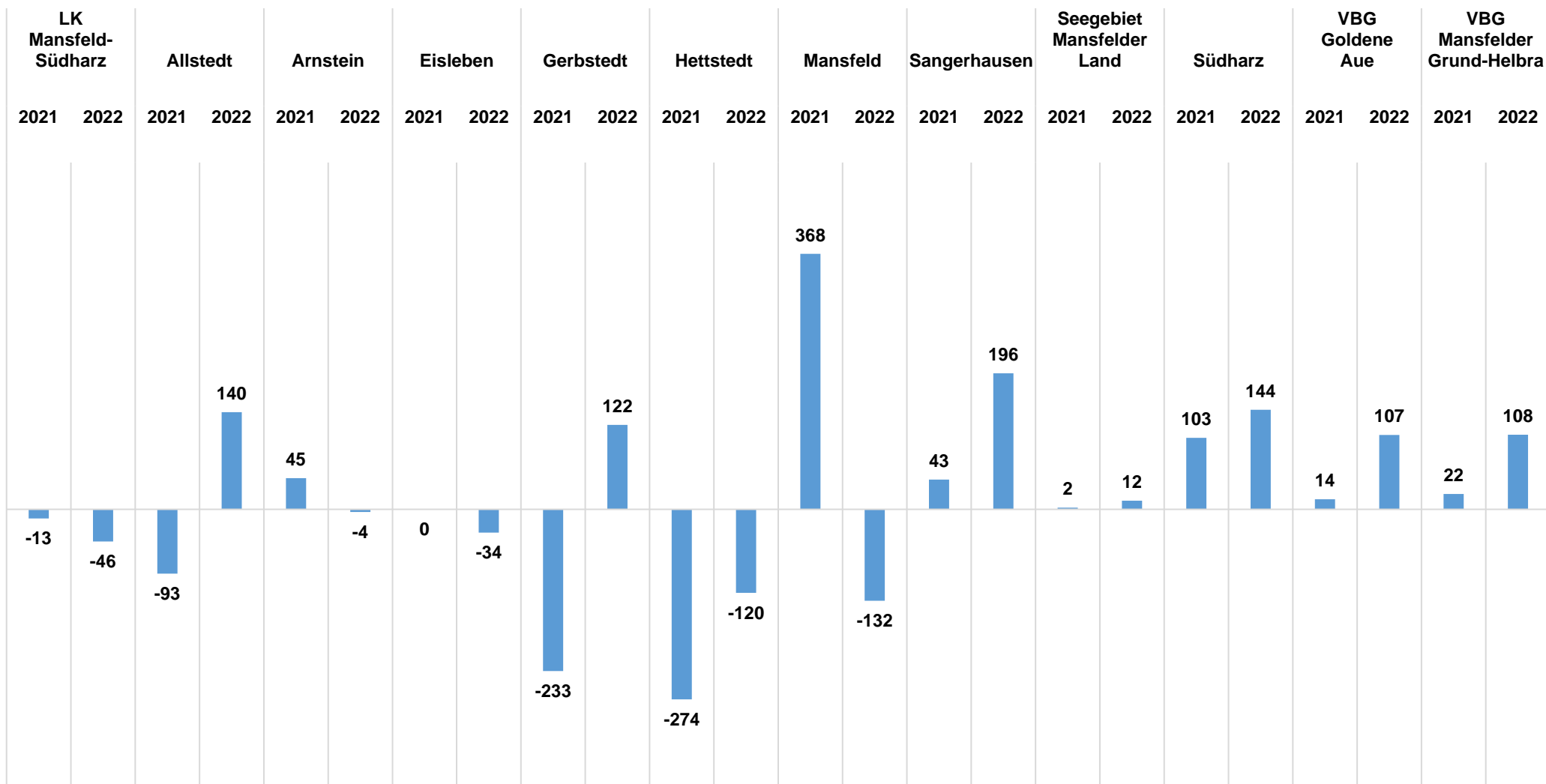
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 72: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

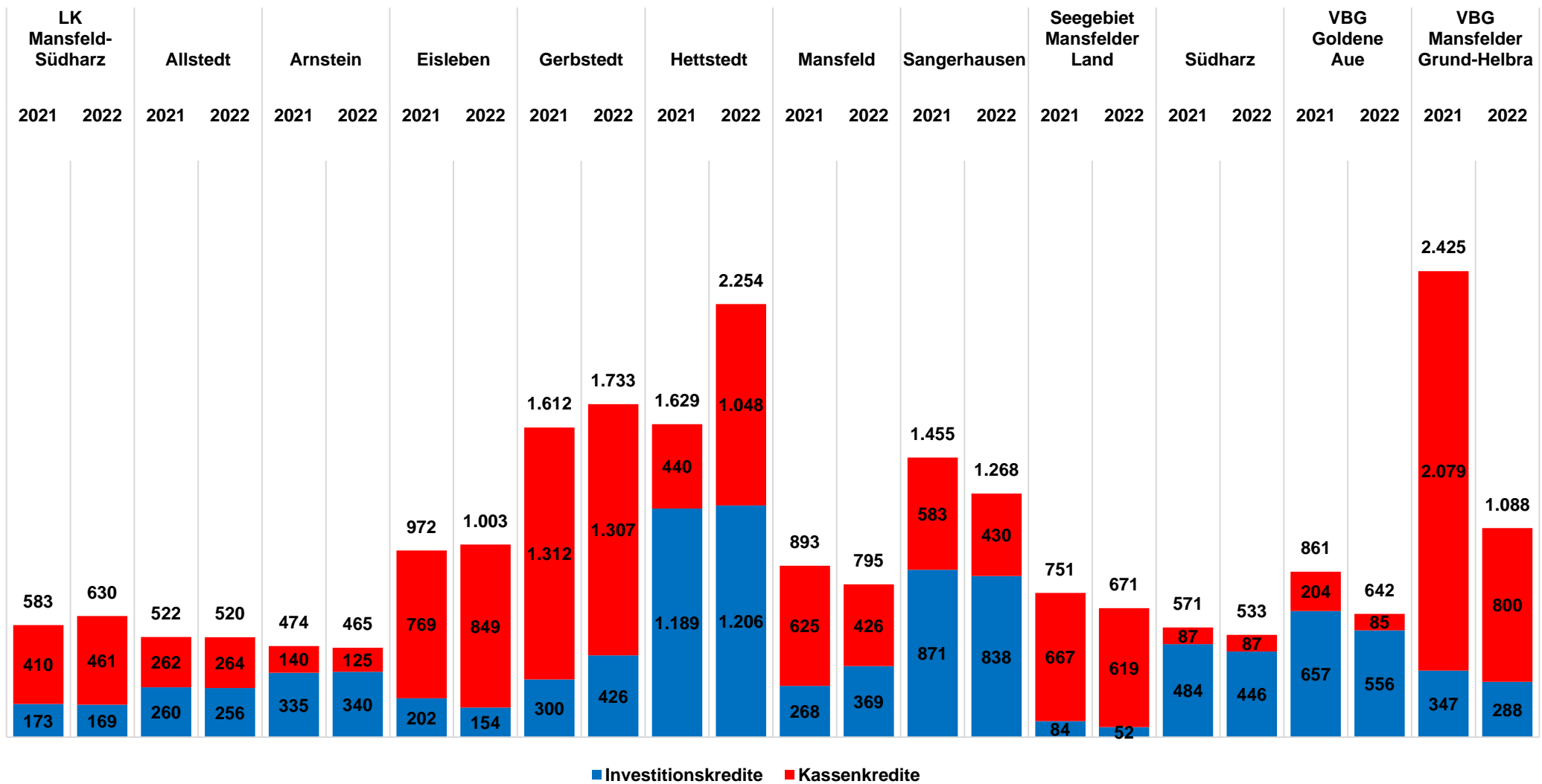
Abbildung 73: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

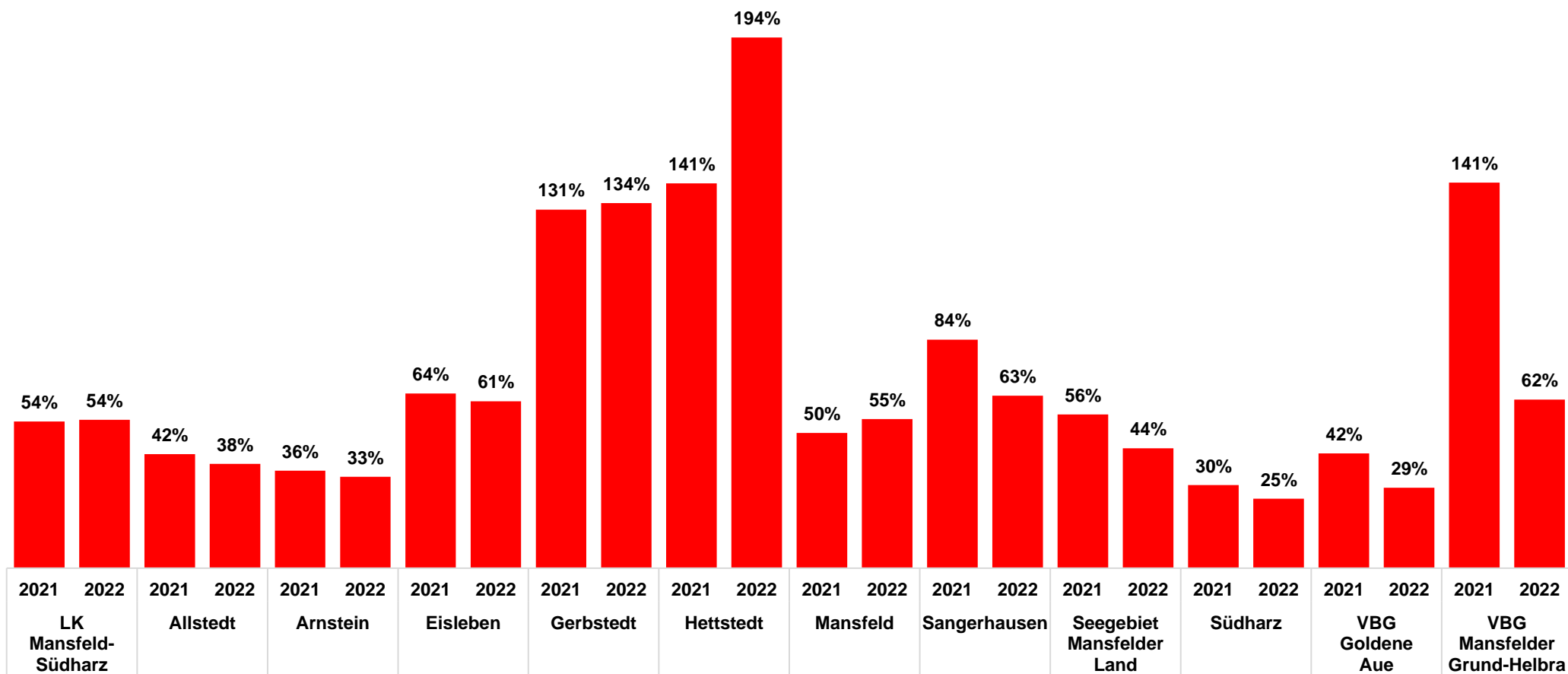


Abbildung 74: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

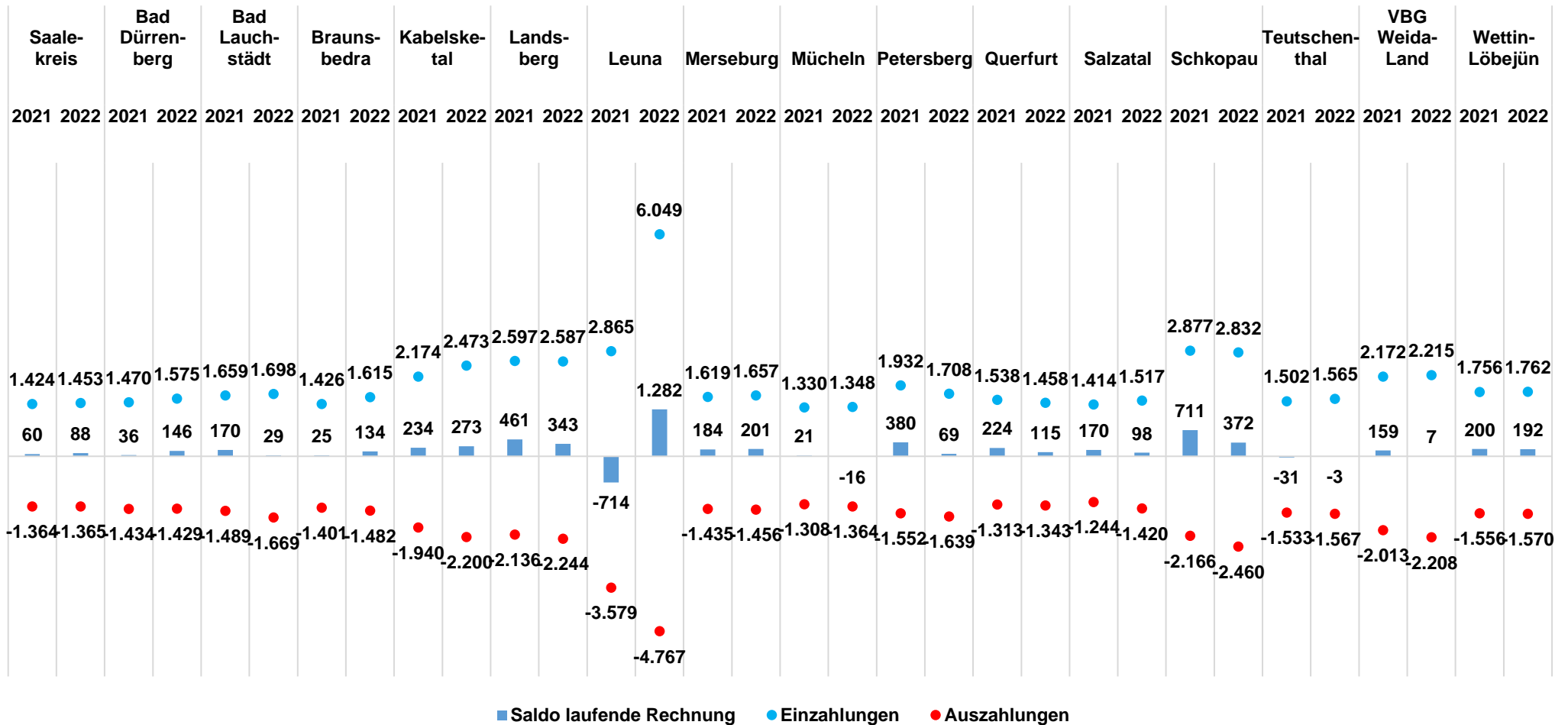
Abbildung 75: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

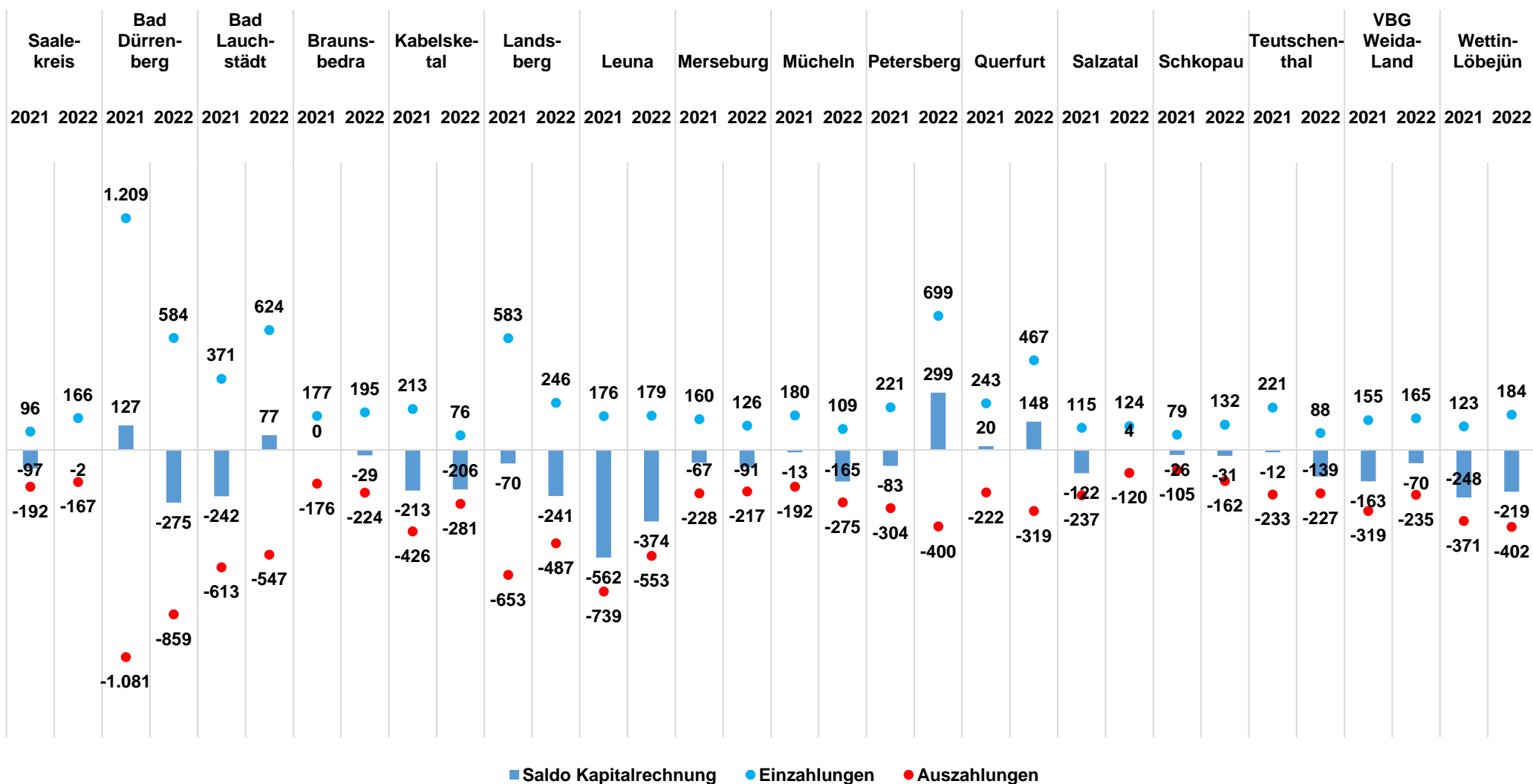
### Aufgaben-Region Saale

Abbildung 76: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



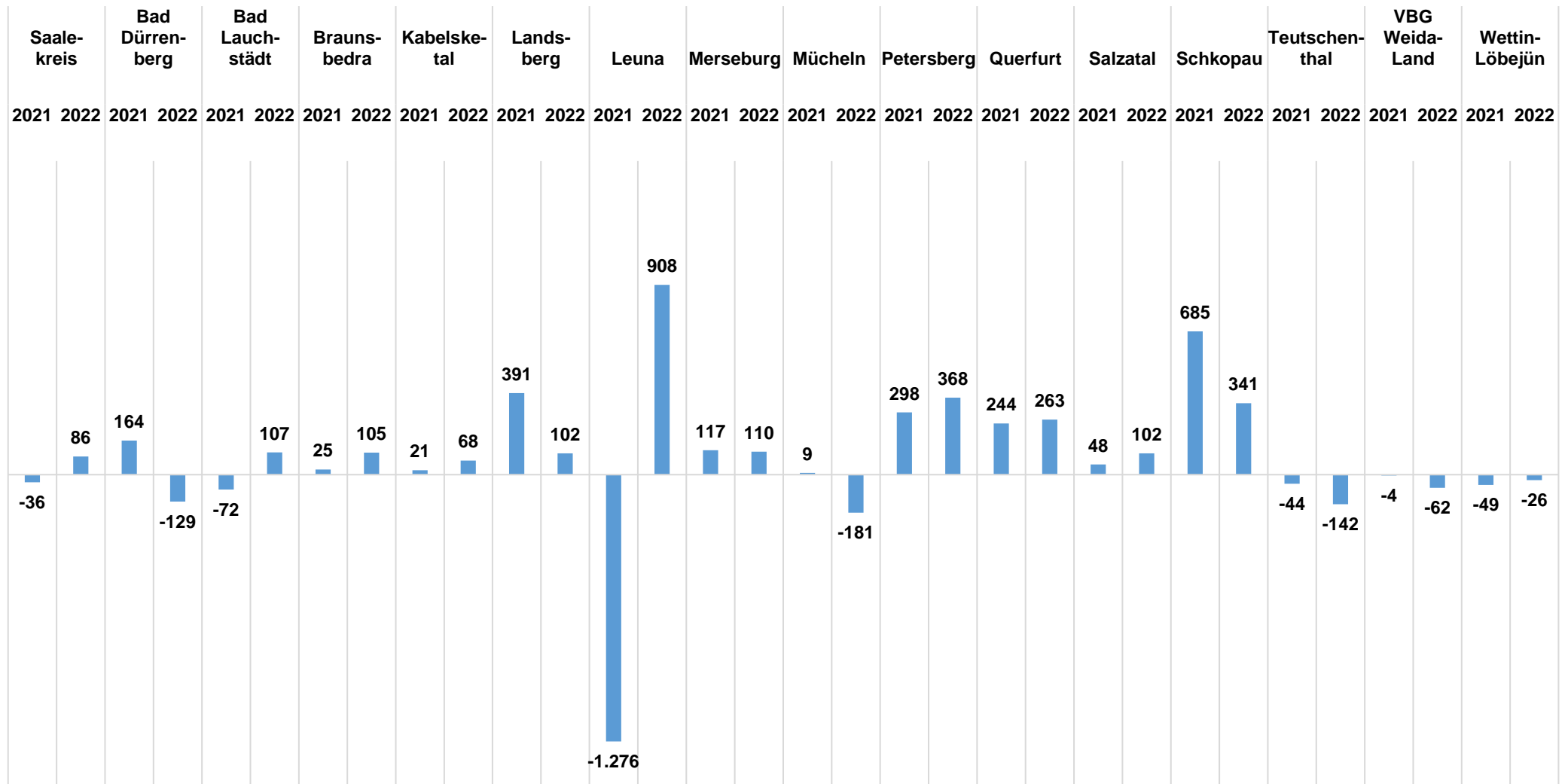
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 77: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



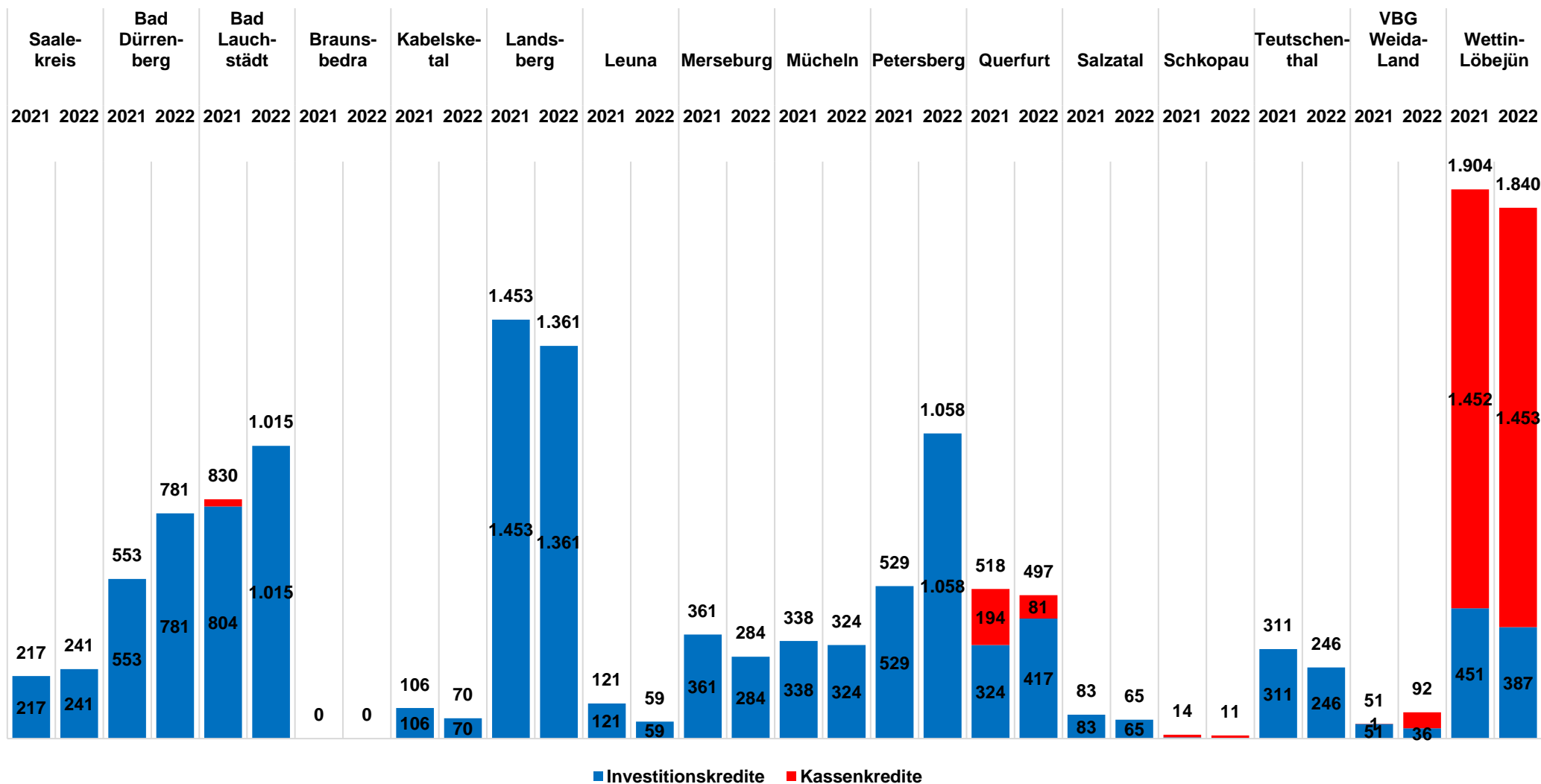
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 78: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



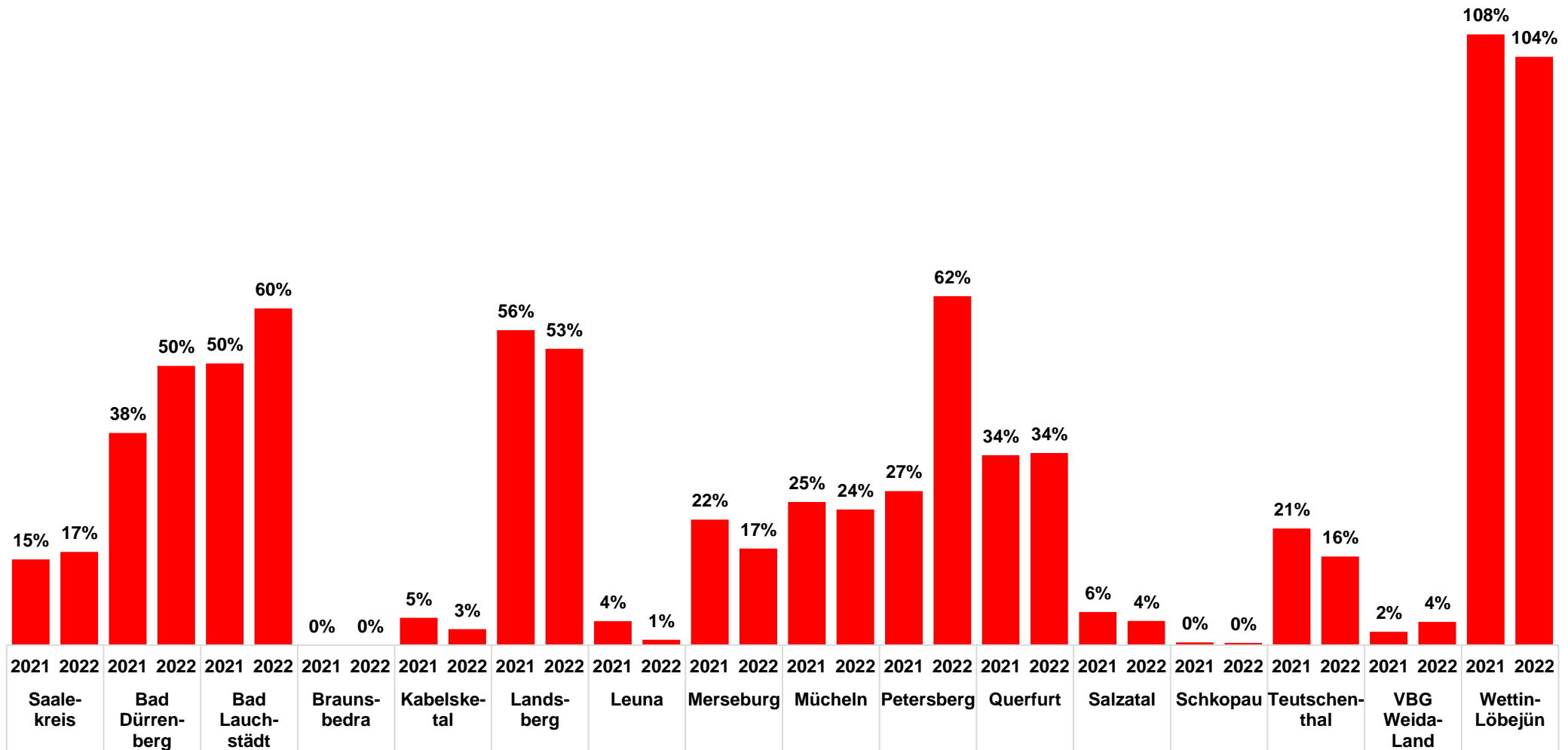
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 79: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

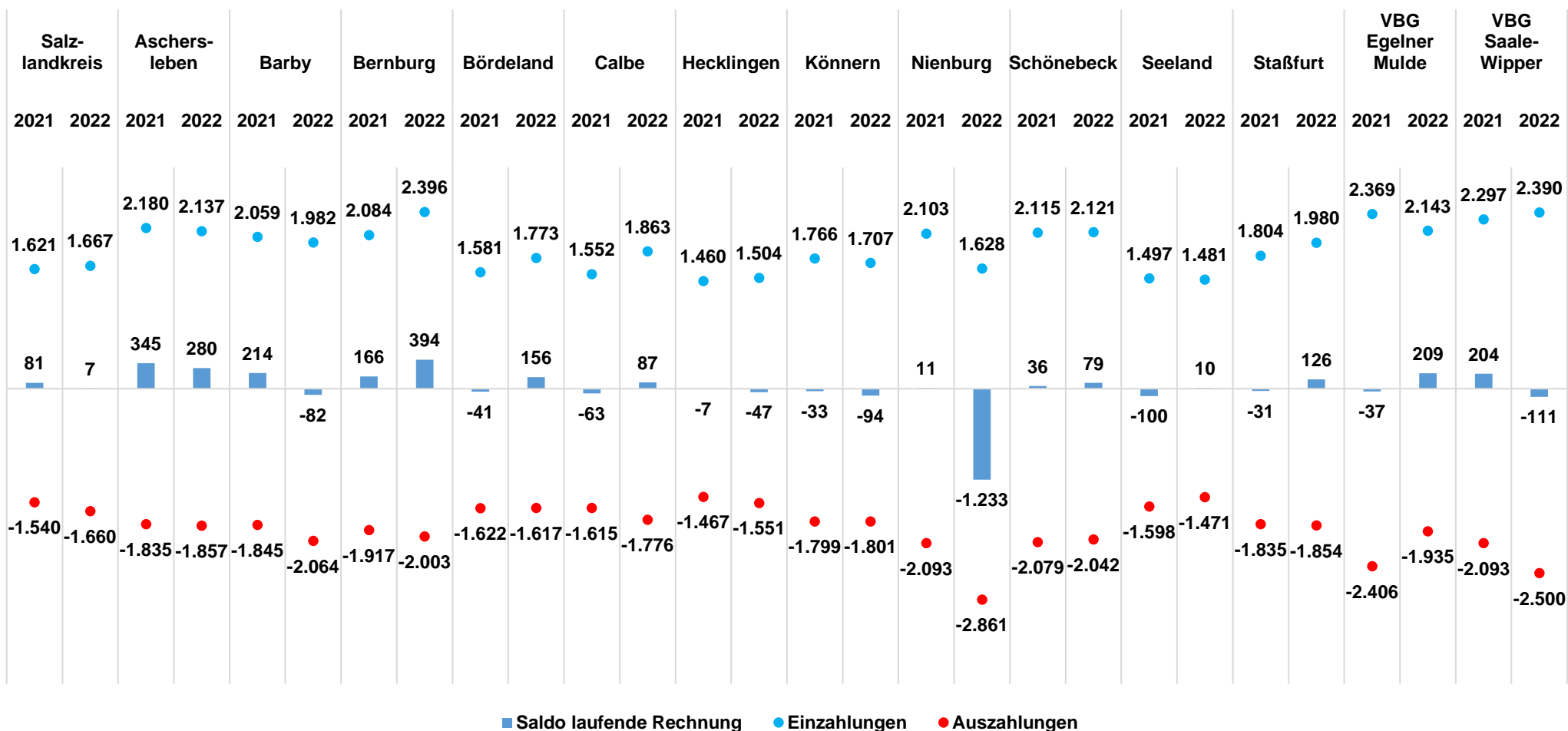
Abbildung 80: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

## Aufgaben-Region Salzland

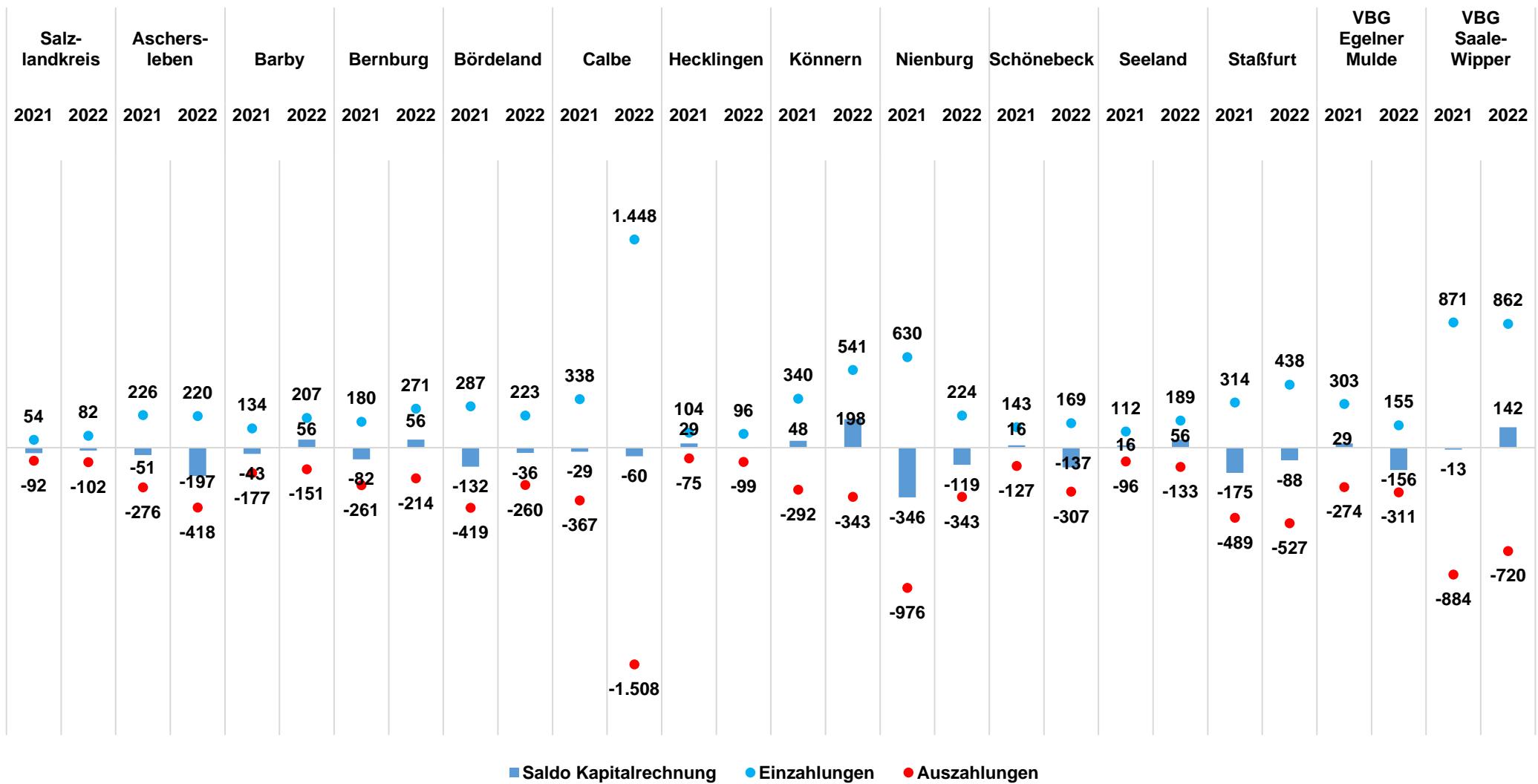
Abbildung 81: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

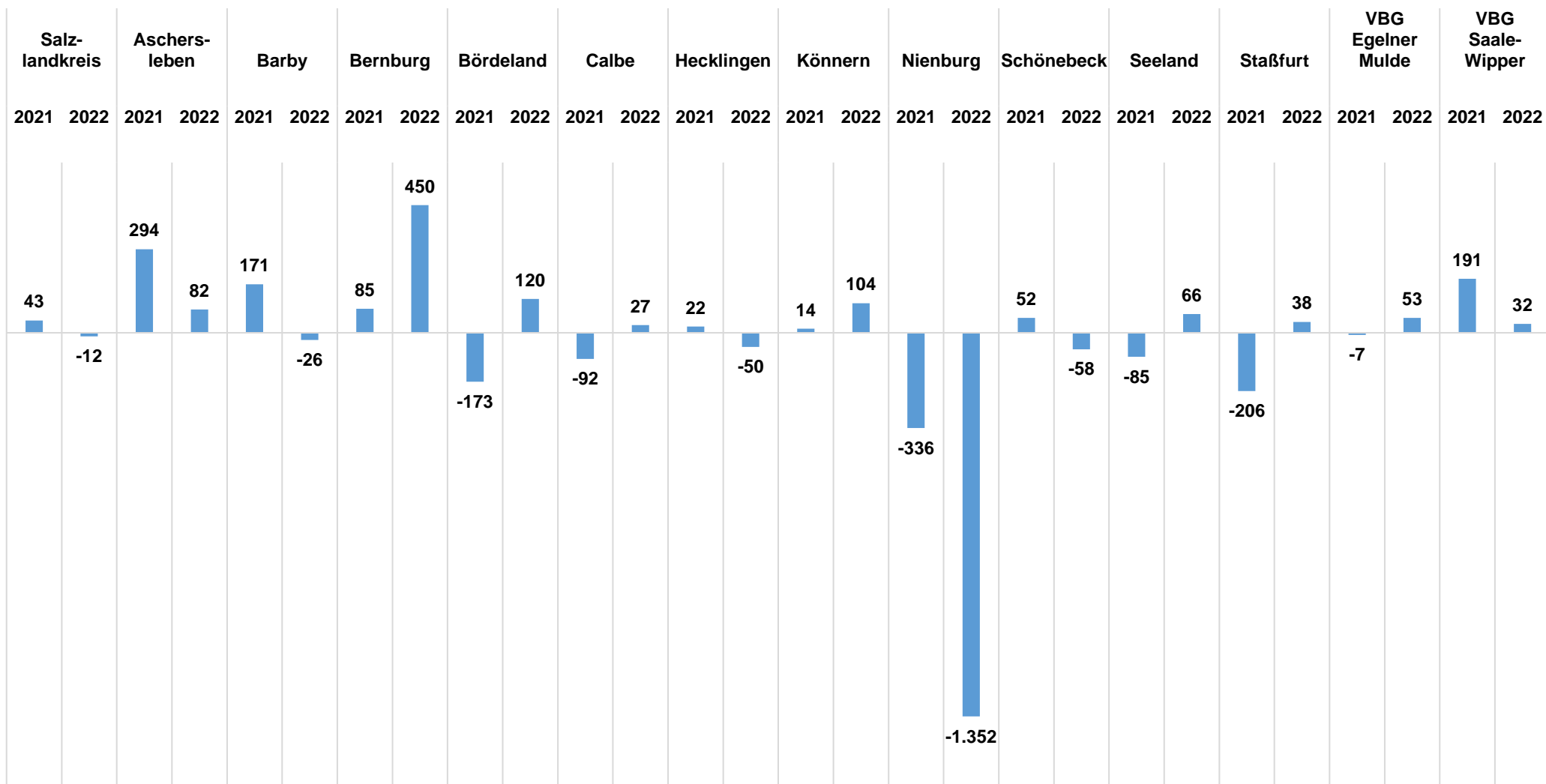


Abbildung 82: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



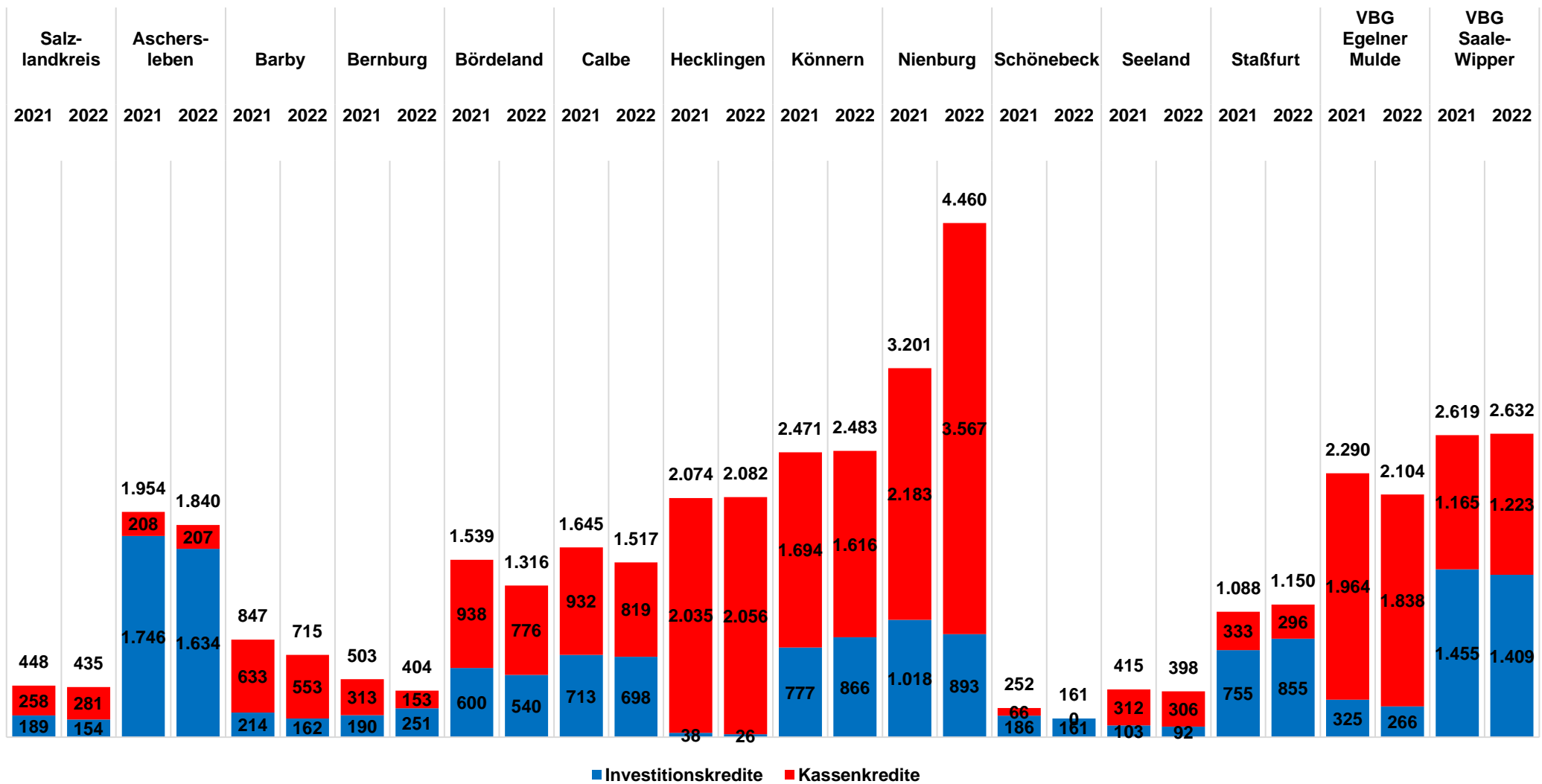
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 83: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



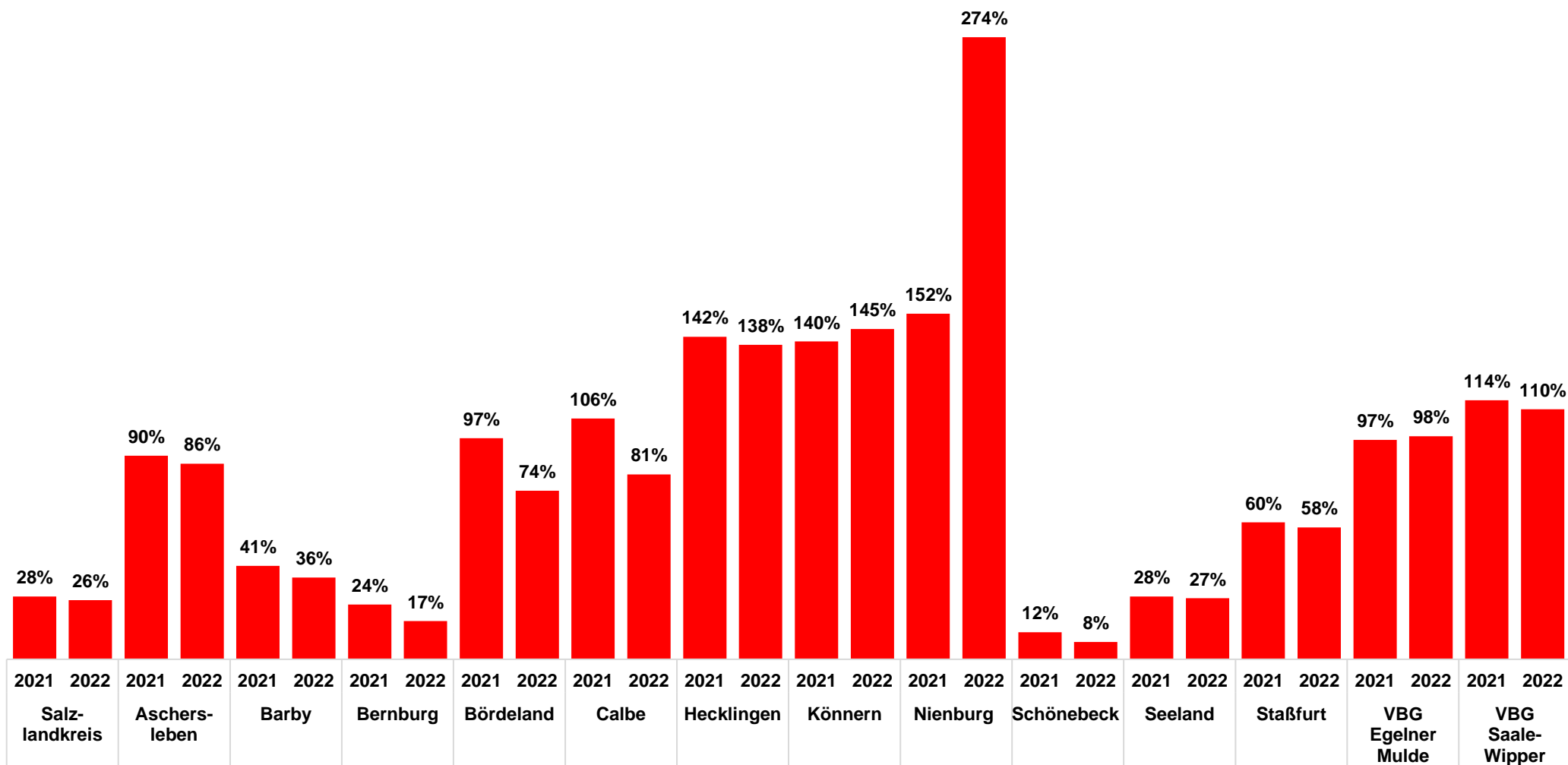
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 84: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

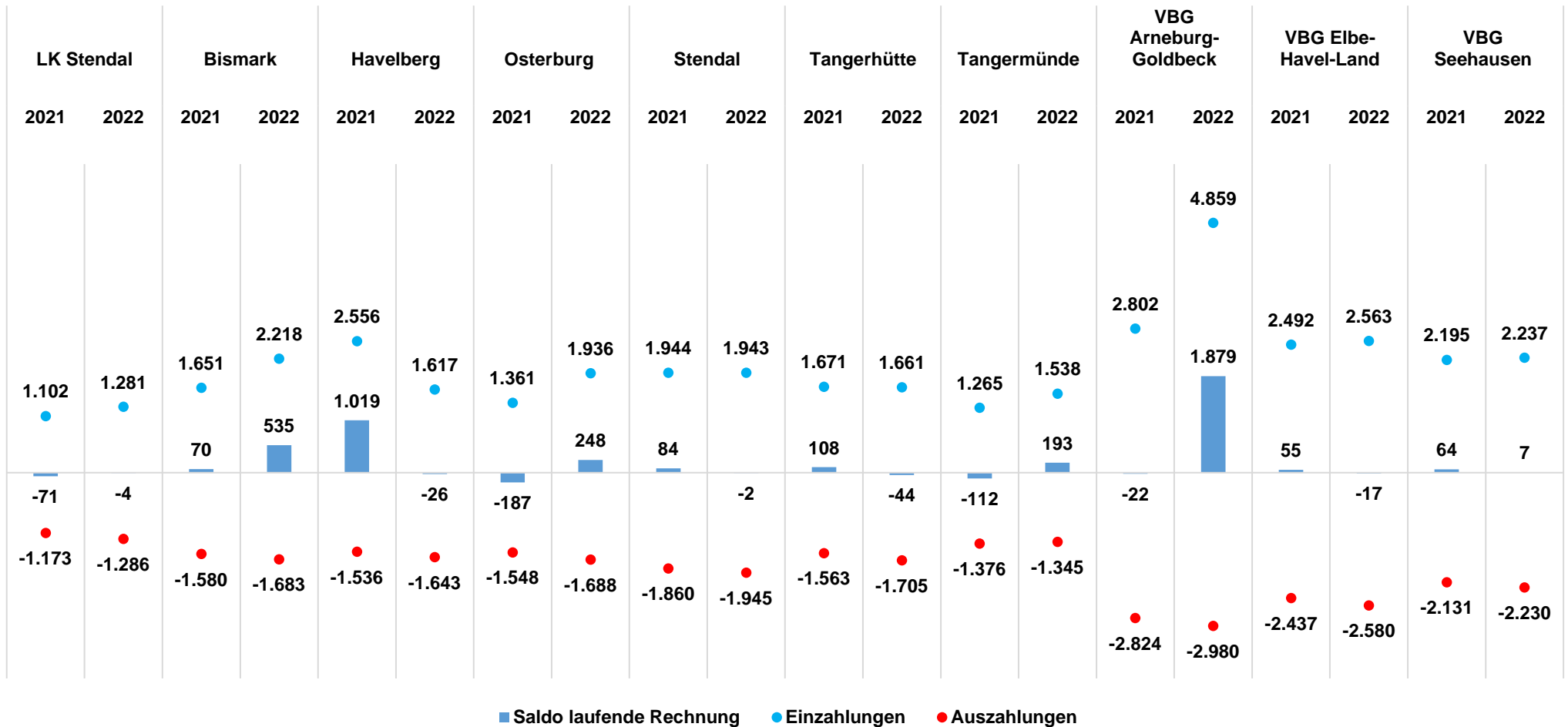
Abbildung 85: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

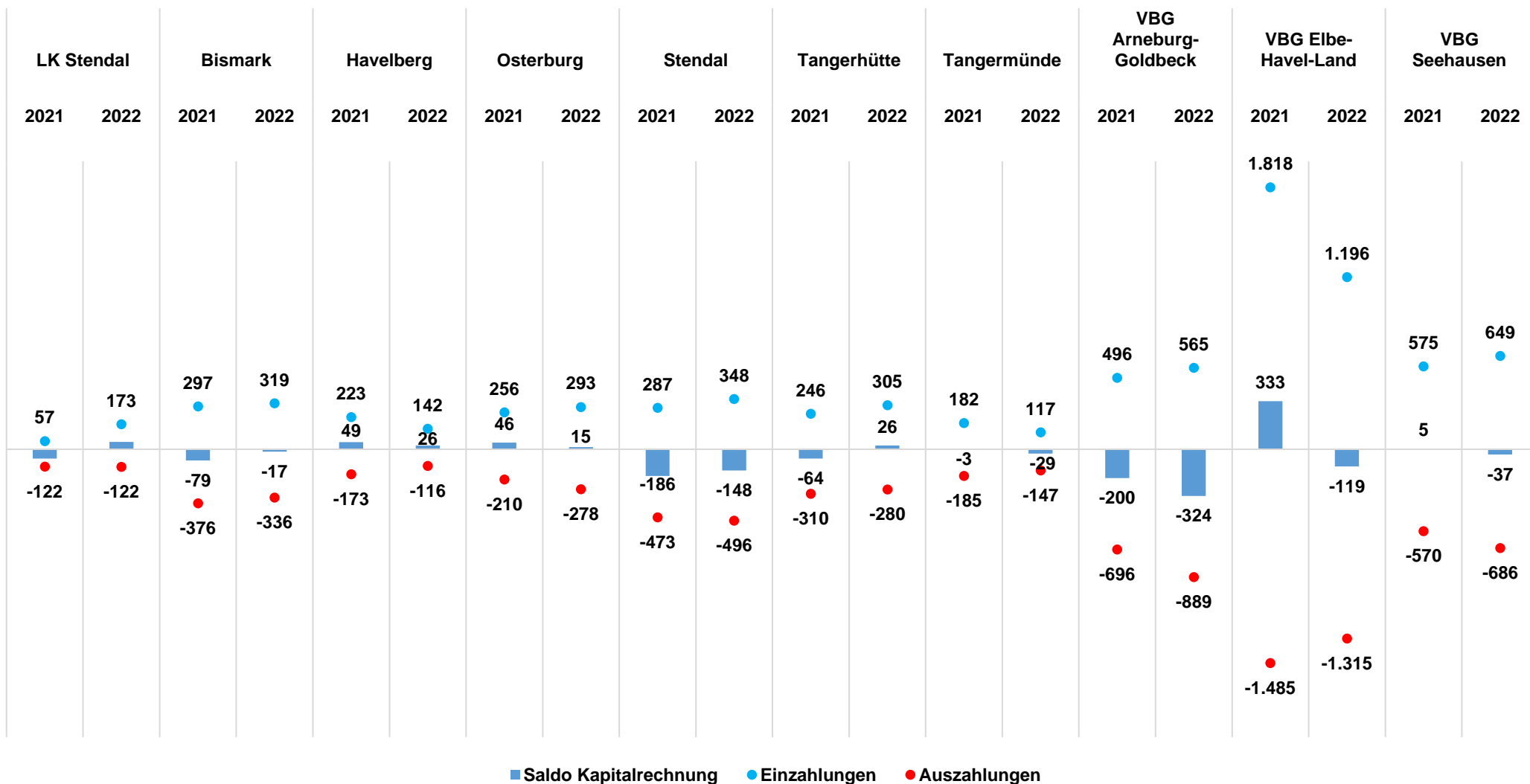
## Aufgaben-Region Stendal

Abbildung 86: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



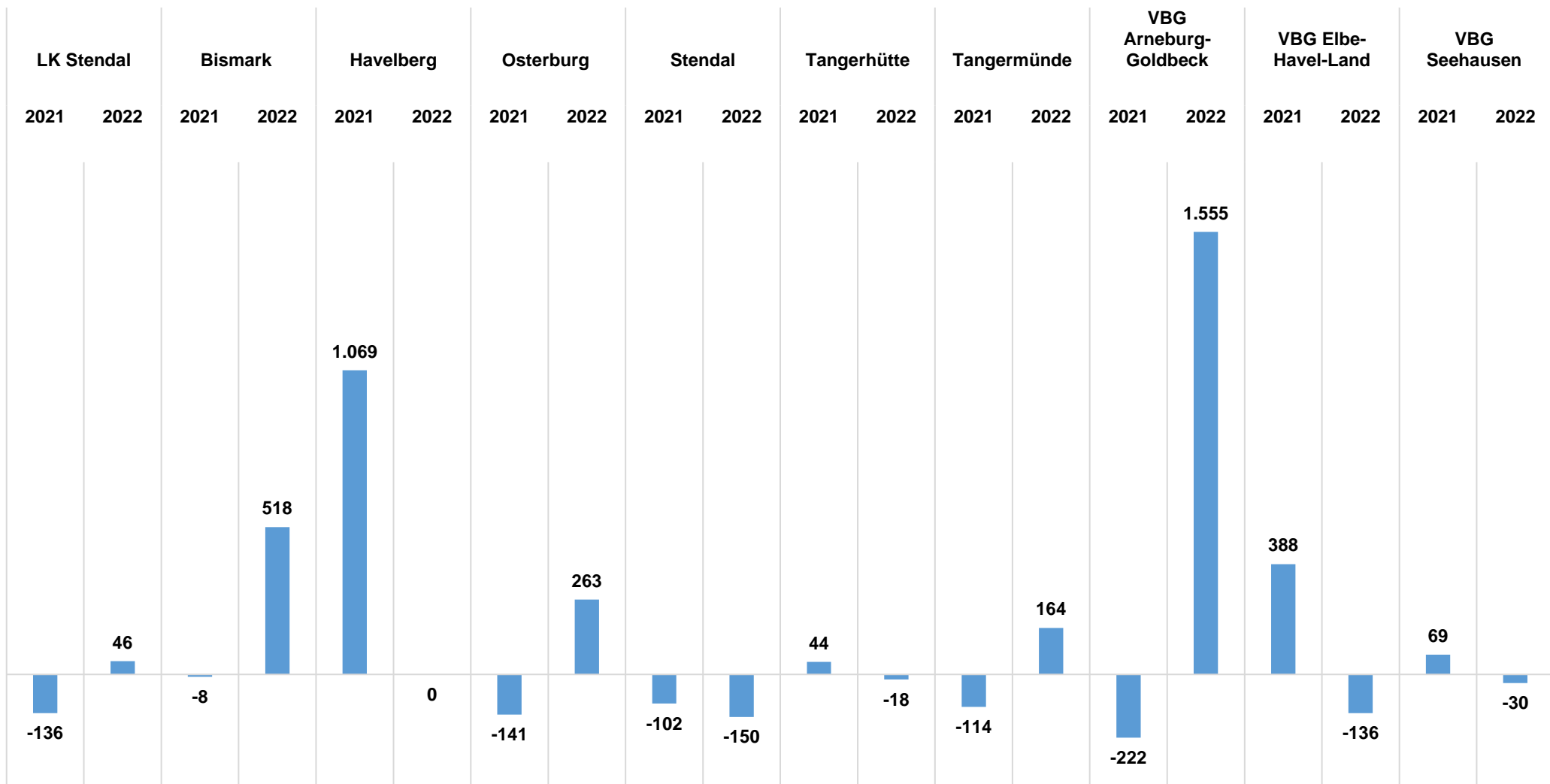
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 87: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



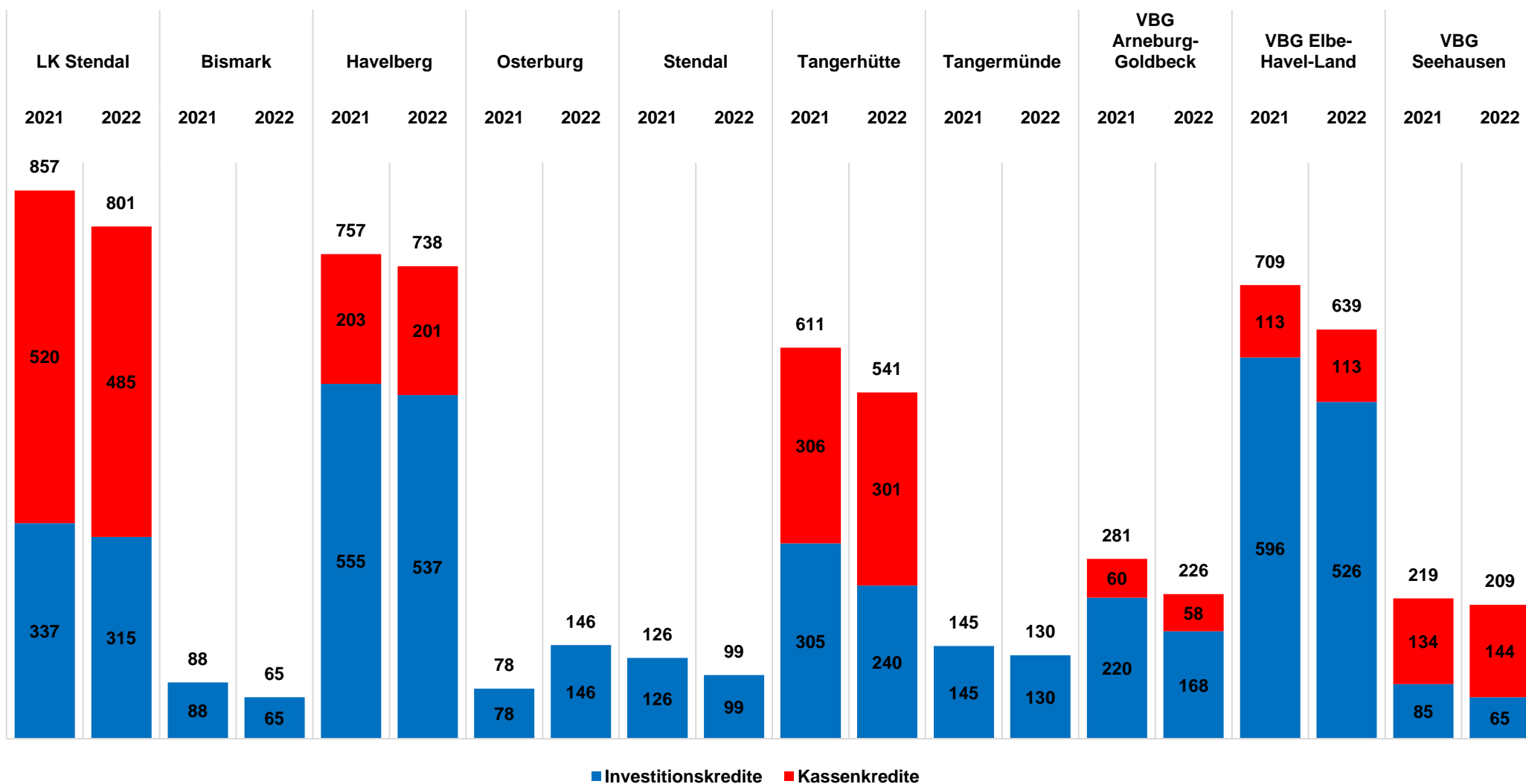
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 88: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

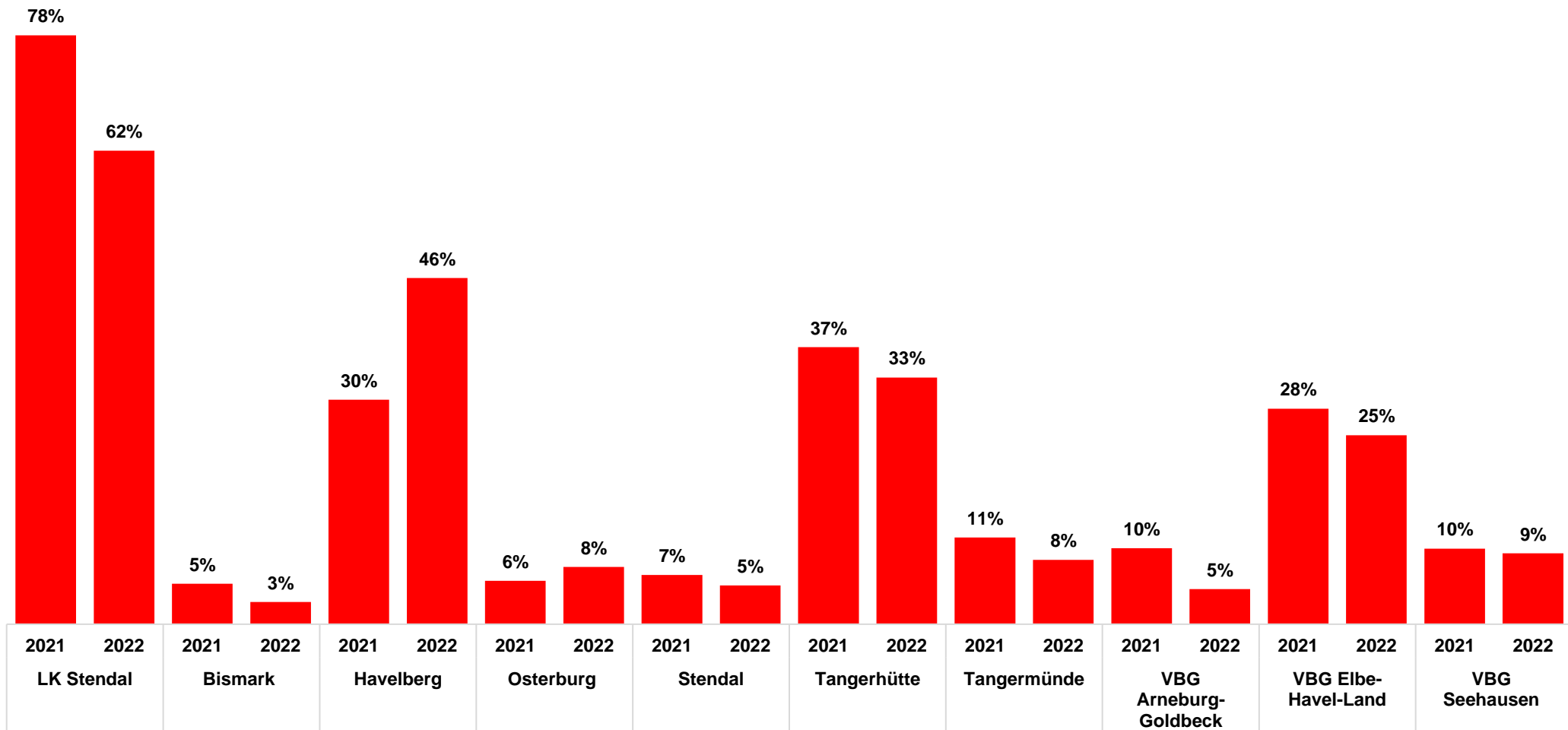
Abbildung 89: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung



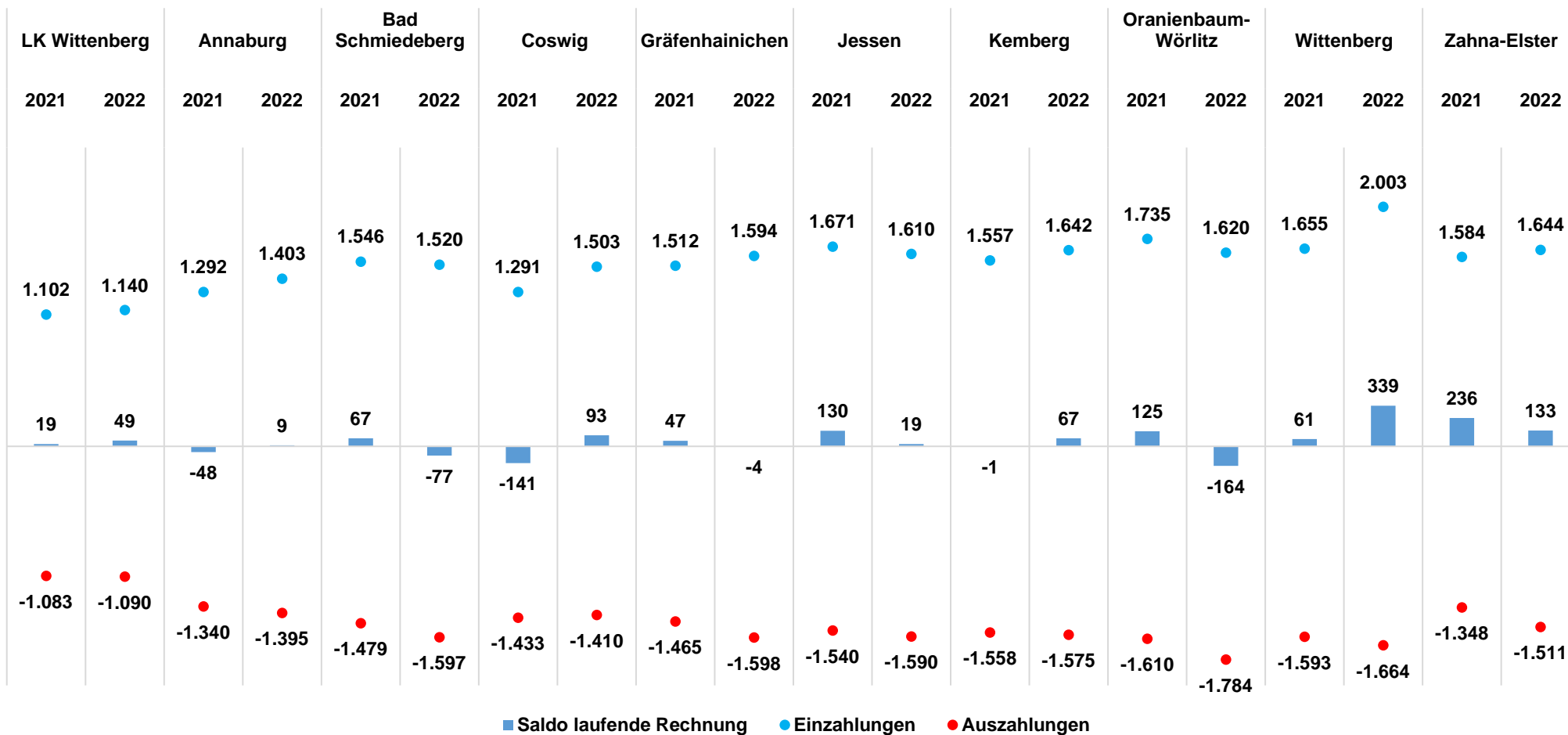
Abbildung 90: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

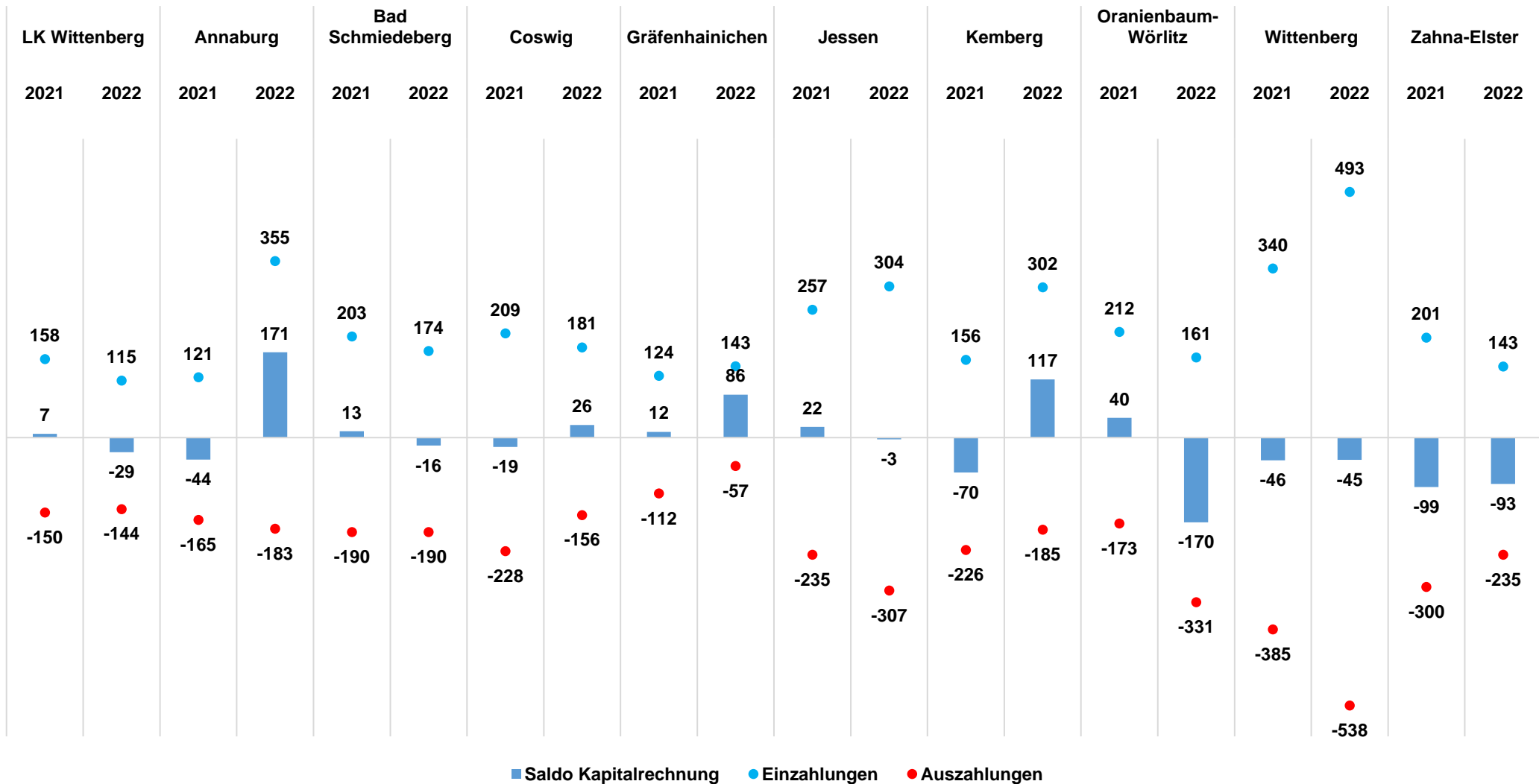
## Aufgaben-Region Wittenberg

Abbildung 91: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



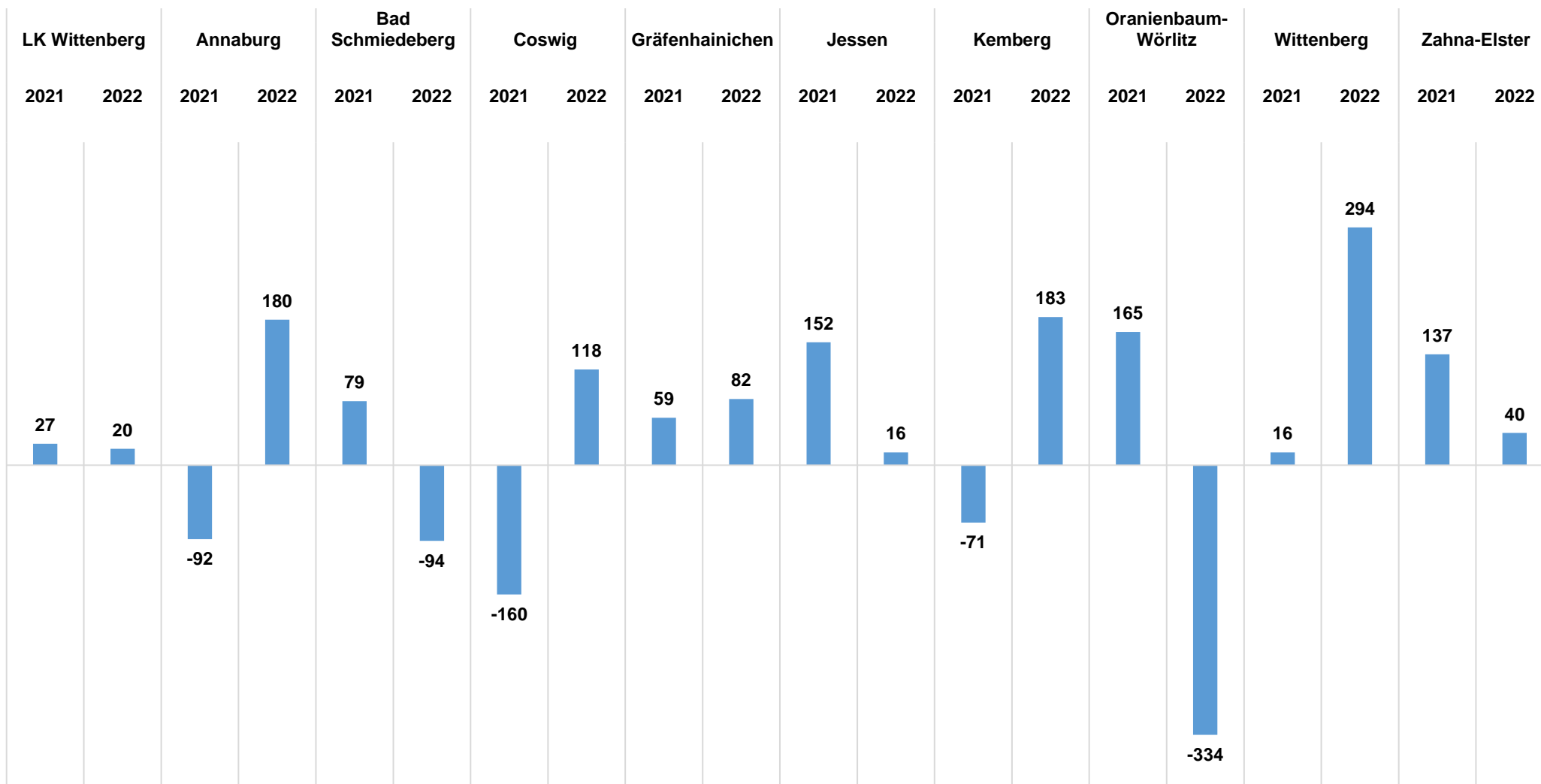
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 92: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



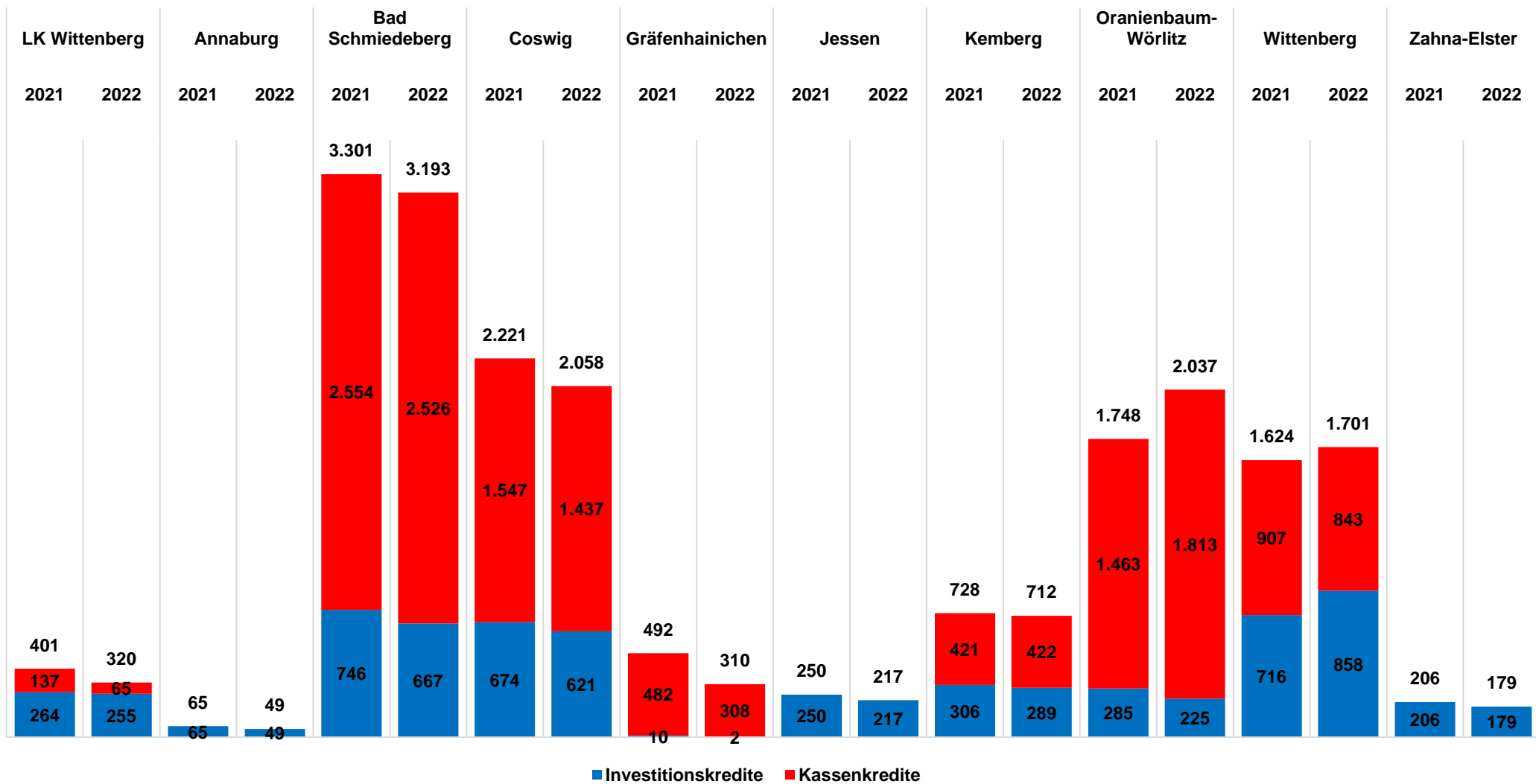
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 93: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



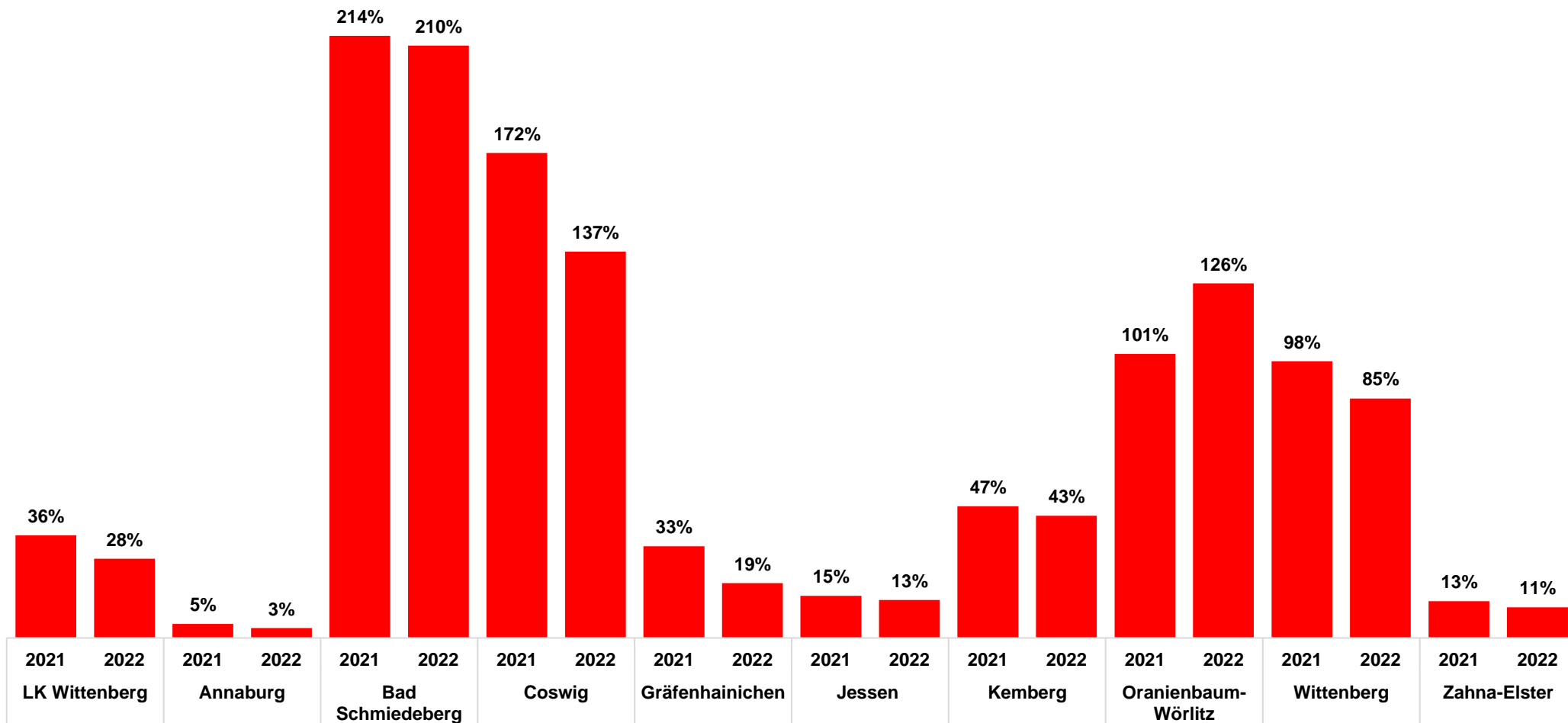
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 94: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 95: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung