

Jahresbericht 2023



Teil 3

Kommunalbericht

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Dienstgebäude

Kavalierstraße 31, 06844 Dessau-Roßlau

Telefon: 0340 2510-0

Fax: 0340 2510-310

Ernst-Reuter-Allee 34 - 36, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 567-7001

Fax: 0391 567-7005

E-Mail: poststelle@lrh.sachsen-anhalt.de

Internet: www.lrh.sachsen-anhalt.de

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	III
Abkürzungsverzeichnis	IV
I Vorwort des Präsidenten	5
II Bericht zur Entwicklung der Kommunalfinanzen.....	7
1 Datengrundlagen für diesen Kommunalfinanzbericht	7
2 Struktur und Entwicklung der kommunalen Zahlungsströme	8
2.1 Struktur und Entwicklung der Einzahlungen	8
2.2 Entwicklung der laufenden Rechnung	10
2.3 Entwicklung der Kapitalrechnung	21
2.4 Entwicklung der kommunalen Finanzrechnung	30
3 Entwicklung und Struktur der kommunalen Verschuldung.....	39
3.1 Verschuldung nach Gebietskörperschaftsgruppen	40
3.2 Verschuldung nach Aufgaben-Regionen	41
3.3 Fazit kommunale Verschuldung	45
4 Ausgewählte Analysen zur Wirtschaftlichkeit.....	47
4.1 Aussagekraft der Daten der Kassenstatistik	47
4.2 Auszahlungen für Bewirtschaftung und Unterhaltung des unbeweglichen Vermögens.....	49
4.3 Zinszahlungen.....	53
4.4 Auszahlungen für die Förderung freiwilliger Bereiche.....	55
4.5 Kennzahlen zum Personal in den Kommunen.....	58
4.6 Fazit ausgewählte Analysen.....	59
5 Ausblick.....	60
5.1 Vergleich der Steuerprognosen zwischen Oktober 2023 und Mai 2024.....	60
5.2 Aktuelle Entwicklungen	61
6 Fazit Kommunalfinanzen.....	63
III Ausgewählte Prüfungsfeststellungen.....	66
1. Quo Vadis Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen – Teil 4 Hat das kamerale Denken der Kommunen endlich ein Ende?.....	66
2 Finanzausgleichsgesetz – Besondere Härte interessant ausgelegt.....	75
3 Gebührenausgleichsrückstellungen – Die Folge schlechter Kalkulationen	82
4 Nordharzer Städtebundtheater – Bestellte Gutachten führen selten zu guten Entscheidungen.....	89
5 Schierker Feuerstein Arena – Die gesetzlichen Grenzen politischer Entscheidungen	100
IV Zuständigkeit des Senats	115
Anhang – Abbildungen zu II.	117

Abkürzungsverzeichnis

Art.	-	Artikel
EW	-	Einwohner
FAG	-	Finanzausgleichsgesetz
GKG-LSA	-	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit
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
KAG-LSA	-	Kommunalabgabengesetz
KVG LSA	-	Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
LHO	-	Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt
NKHR	-	Neues kommunales Haushalts- und Rechnungswesen
OVG LSA	-	Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt
SGB II	-	Zweites Buch Sozialgesetzbuch
STARK	-	Teilentschuldungsprogramm

Alle Abbildungen und Tabellen sind – soweit nicht anders angegeben - eigene Darstellungen des Landesrechnungshofes.

I Vorwort des Präsidenten

Sehr geehrte Damen und Herren,

auch in diesem Jahr widmen wir uns wie gewohnt der Finanzlage der kommunalen Familie und stellen ausgewählte Ergebnisse unserer Kommunalprüfung vor.

Die Kommunen in Sachsen-Anhalt standen in den 33 Jahren seit der Wiedervereinigung vor einigen großen Herausforderungen, so der Wiedervereinigung an sich, mehreren Gebietsreformen und nicht zuletzt der Umstellung auf die Doppik. Der Tragfähigkeit kommunaler Haushalte kommt aufgrund der Einschätzung eines stagnierenden Bruttoinlandsproduktes für die Zukunft eine immer größere Bedeutung zu.

Den Kommunen standen für ihre Aufgabenwahrnehmung wieder mehr Einnahmen zur Verfügung als jemals zuvor. Insgesamt waren es fast 8,4 Mrd. €. Jedoch übersteigen in vielen Kommunen auch die Ausgaben diese historisch hohen Einnahmen. Immerhin 49 % der Kommunen hatten Defizite zu verzeichnen. Wieder stellen wir somit erhebliche Unterschiede innerhalb der kommunalen Familie fest. Die Schere zwischen den sehr leistungsstarken und leistungsschwachen Kommunen geht weiter auseinander. Dies wird deutlich, wenn man sich zum Vergleich vorangegangene Kommunalberichte anschaut.

Vor 17 Jahren wurde entschieden, die kommunale Doppik einzuführen. Seit 8 bis 10 Jahren wirtschaften alle Kommunen doppisch. Bis heute fehlen noch immer 40 % der doppischen Jahresabschlüsse. Diesen sich fortsetzenden Rechtsverstoß bemängeln wir seit vielen Jahren. Aussagefähige Kosten- und Leistungsrechnungen liegen bis heute nicht vor. Dies ist für uns ein nicht hinnehmbarer Zustand.

Die Aussagefähigkeit der Daten ist längst an ihre Grenzen gestoßen. Kamerale Zahlungsströme zu interpretieren wird der Doppik nicht gerecht.

Wie in den Vorjahren bewerten wir daher in einem weiteren Beitrag den aktuellen Stand der Umstellung auf die Doppik.

Angesichts des besonders hohen Einnahmenniveaus der meisten Kommunalhaushalte kritisieren wir in einem weiteren Beitrag Zuweisungen des Ministeriums der Finanzen aus dem für Notlagen der Kommunen gedachten Ausgleichsstock an 92 % der kreisangehörigen Kommunen.

Weitere Beiträge beschäftigen sich mit den Auswirkungen von politischen Investitionsentscheidungen (Schierker Feuerstein Arena) und von Unternehmensgründungen (Harztheater gGmbH).

Ich möchte mich ausdrücklich bei den geprüften Kommunen, kommunalen Einrichtungen und betroffenen Landesbehörden für die meist konstruktive Zusammenarbeit bedanken.

Ich wünsche Ihnen eine spannende Lektüre.

Ihr

Kay Barthel

II Bericht zur Entwicklung der Kommunalfinanzen

1 Datengrundlagen für diesen Kommunalfinanzbericht

In diesem Bericht geben wir traditionell einen Überblick zur Entwicklung der kommunalen Finanzlage. Sowohl für die Bestimmung eines angemessenen kommunalen Finanzbedarfs zur Weiterentwicklung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) als auch zur kommunalen Steuerung kommt einer aussagekräftigen doppelischen Datenlage eine hohe Bedeutung zu.

Auch 10 Jahre nach der verbindlichen Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) - der „Doppik“ in Sachsen-Anhalt¹, war diese Datenlage für das Jahr 2023 nicht vorhanden. So war es noch immer nicht möglich, Aussagen über den wirtschaftlichen Erfolg (über die Qualität) kommunaler Aufgabenerfüllung zu tätigen.

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

So bleibt uns auch im diesjährigen Kommunalfinanzbericht nur eine Betrachtung der Zahlungsströme der Kassenstatistik². Leider konnten wir somit nur die Arten der Ein- und Auszahlungen betrachten. Eine genaue Zuordnung von Zahlungen zum entsprechenden Produkt der kommunalen Aufgabenerfüllung (z. B. Grundschulen) ist nicht möglich. Der Weg zu einer umfangreichen Aufgabenanalyse ist weiterhin versperrt.³

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.

¹ Gesetzlicher Umstellungszeitpunkt war der 1. Januar 2013.

² Die Finanzrechnung der Kassenstatistik zeigt die kommunalen Ein- und Auszahlungen der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung.

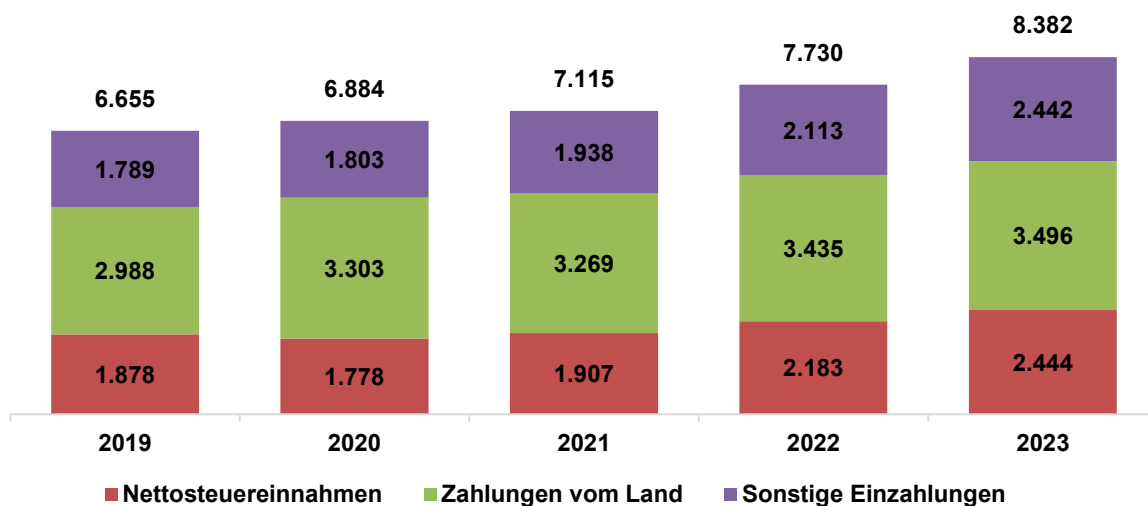
³ Wir sind uns bewusst, dass eine periodengerechte Zuordnung der Einnahmen und Ausgaben erst in der Jahresrechnungsstatistik und damit sehr zeitverzögert abschließend dargestellt wird. Bei der Jahresrechnungsstatistik steht die genaue Zuordnung und bei der Kassenstatistik die Aktualität im Vordergrund. Daher unterscheiden sich die Ergebnisse voneinander. Die Ergebnisse der Finanzrechnung nach der Jahresrechnungsstatistik sind in jedem der betrachteten Jahre besser als nach der Kassenstatistik.

2 Struktur und Entwicklung der kommunalen Zahlungsströme

2.1 Struktur und Entwicklung der Einzahlungen

Die kommunalen Einzahlungen setzten sich im Wesentlichen aus Zahlungen vom Land, wie u. a. 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 aus 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 entwickelten sich im Zeitraum 2019 bis 2023 wie in Abbildung 1 dargestellt.

Abbildung 1: Entwicklung der kommunalen Einzahlungen in Mio. €



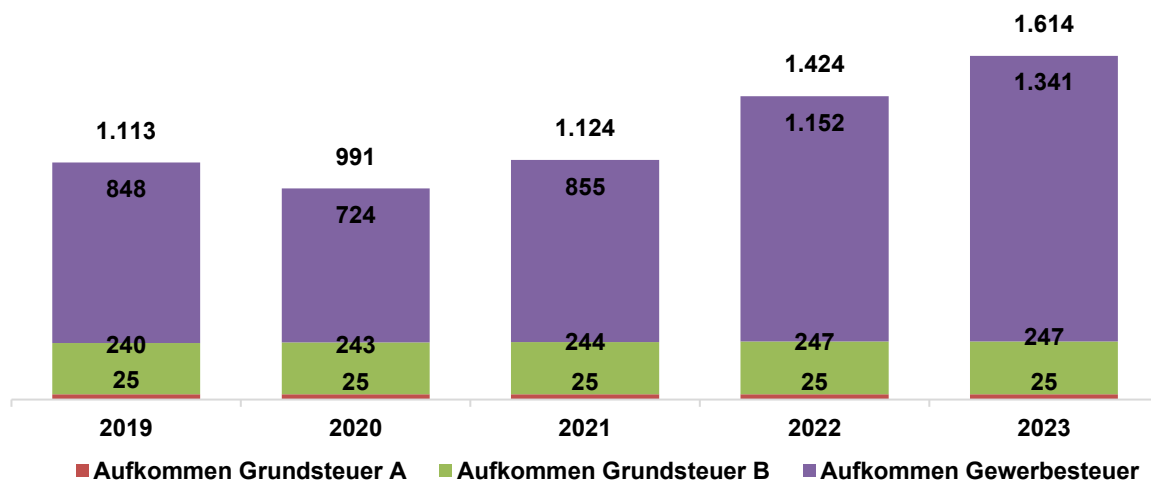
In 2023 konnten die Kommunen in Sachsen-Anhalt Einzahlungen i. H. v. 8.382 Mio. € verbuchen. Das waren 1.727 Mio. € (26 %) mehr als in 2019.⁴ Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die Einzahlungen um 615 Mio. € (8 %) an. Besonders auffällig war die positive Entwicklung der Gebühren und Steuereinnahmen. Auf die Steuereinnahmen gehen wir gesondert ein. Im Vergleich zu 2022 fiel der Anteil Zahlungen vom Land im Verhältnis zu den Gesamteinnahmen um rund 2,7 % geringer aus.

⁴ Zur Einordnung dieser Steigerung zeigen wir die Entwicklung der im Haushaltsgesetz des Landes geplanten Einnahmen der Haushaltsjahre 2019 und 2023 (einschließlich Kreditaufnahmen). 2019 hatte das Land 11.703 Mio. € Einnahmen geplant, 2023 13.752 Mio. €. Die Einnahmen des Landes stiegen also im gleichen Zeitraum nur um 17,5 % an.

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. €



Die Abbildung zeigt, dass das Realsteueraufkommen im Jahr 2023 insgesamt auf ein Rekordhoch stieg. Für den Anstieg sorgte die Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens.

1.341 Mio. € Gewerbesteuern nahmen die Kommunen 2023 ein. Dies ist eine Erhöhung im Vergleich zu 2022 um 190 Mio. € und um 493 Mio. € gegenüber dem Niveau aus dem Vorkrisenjahr 2019. 22 % der Gewerbesteuereinnahmen entfielen auf die 3 kreisfreien Städte (Magdeburg, Halle (Saale) und Dessau-Roßlau). In 76 Kommunen (62 %) fiel die Gewerbesteuer 2023 höher aus als im Vorjahr. Dort konnten insgesamt 295 Mio. € mehr eingenommen werden, wovon hier allein 49 % auf die Stadt Leuna entfielen. Ein Plus bei den Gewerbesteuern konnte jedoch nicht in allen Kommunen erreicht werden. In 46 Kommunen (38 %) wurden insgesamt 106 Mio. € weniger Gewerbesteuern eingenommen als 2022. Je Einwohner lagen die Einzahlungen 2023 im Land bei 616 €.⁵

⁵ Wir vergleichen hier die Gewerbesteuereinnahmen (brutto) der Gemeinden und Gemeindeverbände der Flächenländer. Quelle: DESTATIS. Statistisches Bundesamt: Finanzen und Steuern. 15. April 2024 Statistischer Bericht - Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts - 1.-4. Vierteljahr 2023. Die verwendeten Daten weichen von den Statistischen Berichten Sachsen-Anhalts leicht ab, können jedoch zum Vergleich herangezogen werden.

Bei einem Durchschnittswert der Flächenländer von 864 € je Einwohner lagen die Kommunen in Sachsen-Anhalt an 10. Stelle knapp hinter dem Saarland (624 € je Einwohner), aber vor Brandenburg (572 € je Einwohner), Thüringen (533 € je Einwohner) und Mecklenburg-Vorpommern (486 € je Einwohner).

Um die Finanzsituation besser zu beschreiben, gehen wir in den folgenden 3 Unterpunkten näher auf die Zahlungsströme ein. Bei der Analyse der Zahlungsströme haben wir zunächst untersucht, ob und inwieweit den Kommunen zur Begleichung ihrer konsumtiven Ausgaben⁶ die erforderlichen Einnahmen zur Verfügung stehen.

Hierzu erfolgte die Auswertung der laufenden Rechnung der Kassenstatistik. In einem zweiten Schritt stellten wir die investiven⁷ Ein- und Auszahlungen der Kommunen aus der Kapitalrechnung der Kassenstatistik gegenüber. Abschließend wurde der Gesamtsaldo der konsumtiven und investiven Zahlungsströme ausgewertet.

2.2 Entwicklung der laufenden Rechnung

Die laufende Rechnung erfasst alle Ein- und Auszahlungen der laufenden Verwaltung. Sie bildet somit alle Zahlungsströme der Kerntätigkeiten der Kommunen ab. In diesem Bereich muss mit Überschüssen geplant werden.

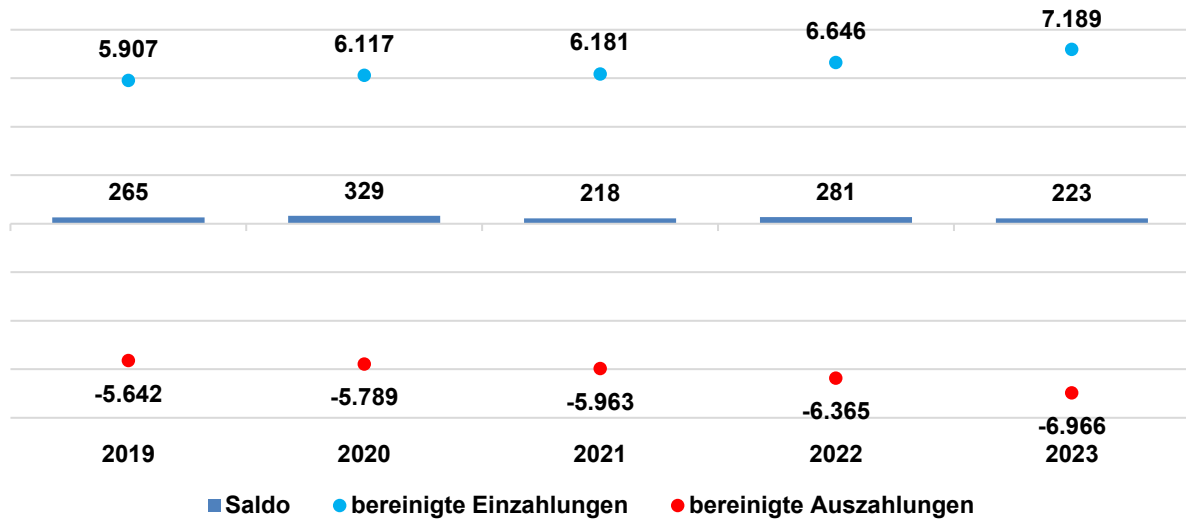
Diese Überschüsse stehen den Kommunen für die Tilgung von Investitionskrediten, für Investitionen und für den Ausgleich von finanzwirksamen Fehlbeträgen (Kassenkredite) der Vorjahre⁸ zur Verfügung. Haushaltstechnische Verrechnungen und besondere Finanzierungsvorgänge wie auch Zahlungen von gleicher Ebene⁹ wurden durch uns bereinigt. Nachfolgend die Entwicklung der laufenden Rechnung in Sachsen-Anhalt:

⁶ Die 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.

⁷ Die investiven Ausgaben finden sich in der Kapitalrechnung und umfassen Ausgaben für Investitionstätigkeit, wie beispielsweise Zuwendungen für Investitionsmaßnahmen, den Erwerb von Vermögen, den Erwerb von Finanzanlagen und Baumaßnahmen.

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

⁹ Diese Zahlungen umfassen z. B. die Verbandsgemeindeumlagen.

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

Die bereinigten Einzahlungen der laufenden Rechnung in Sachsen-Anhalt stiegen im Betrachtungszeitraum kontinuierlich an (ein Plus von 22 % von 2019 zu 2023). Allein zum Vorjahr stiegen die Einzahlungen insgesamt um 543 Mio. € und prozentual um 8,2 % an.

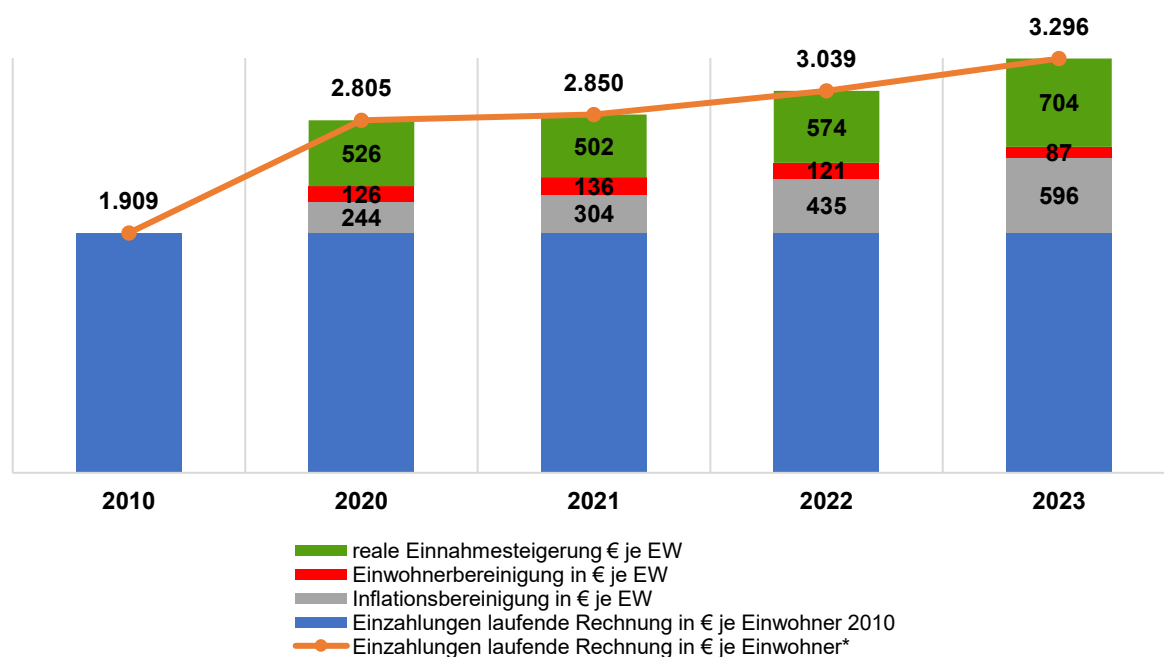
Je Einwohner wird dieser Anstieg ganz besonders deutlich. 2019 standen für jeden Einwohner der Kommunen 2.685 € zur Verfügung, ausgegeben wurden 2.564 €. 2023 standen Einzahlungen i. H. v. 3.295 € Auszahlungen i. H. v. 3.193 € gegenüber. Das bedeutet eine prozentuale Steigerung im Betrachtungszeitraum bei den Einzahlungen je Einwohner von rund 23 % und bei den Auszahlungen je Einwohner von rund 25 %.¹⁰

Zur Einordnung dieses Betrages: 2010 standen für jeden Einwohner 1.901 € bereit und es wurden 1.823 € ausgegeben.

Die Entwicklung der Einzahlungen der laufenden Verwaltung je Einwohner unter Berücksichtigung der Inflation und der Veränderung der Einwohnerzahlen im Vergleich zu 2010 zeigt die folgende Abbildung.

¹⁰ Die sinkenden Einwohnerzahlen führen dazu, dass die prozentuale Steigerung jeweils höher ausfällt.

Abbildung 4: Einzahlungssteigerungen unter Berücksichtigung von Inflation und Einwohnerschrumpfung in € je Einwohner



Die Abbildung zeigt, dass sich für 2023 unter Berücksichtigung der Auswirkungen

- der Inflation (596 € je Einwohner) und
- des Bevölkerungsrückgangs (87 € je Einwohner)

erneut gegenüber 2010 eine reale Einnahmesteigerung von 704 € je Einwohner (37 %) ergab.

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 5: Saldoentwicklung der laufenden Rechnung nach Gebietskörperschaftsgruppen in Mio. €

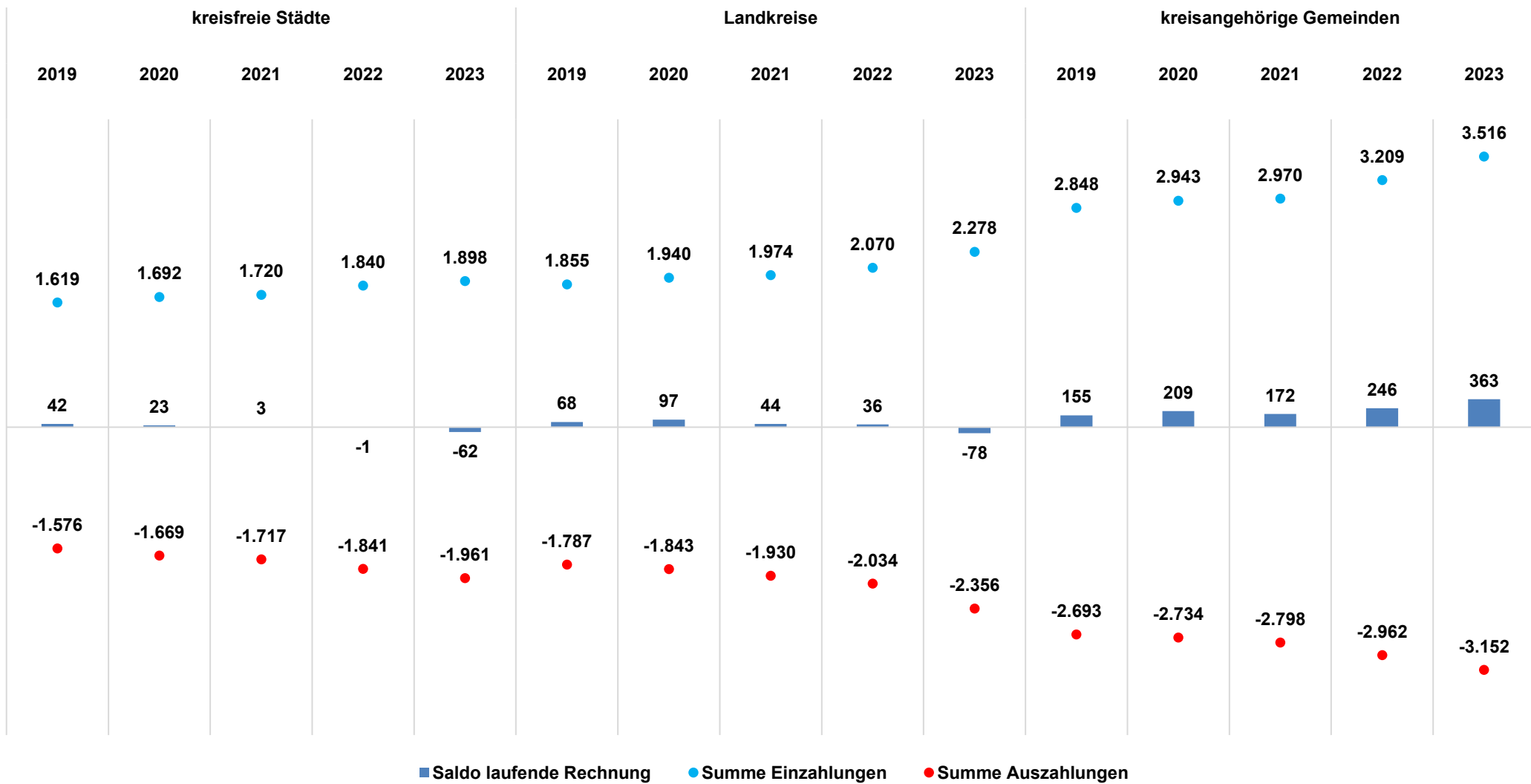
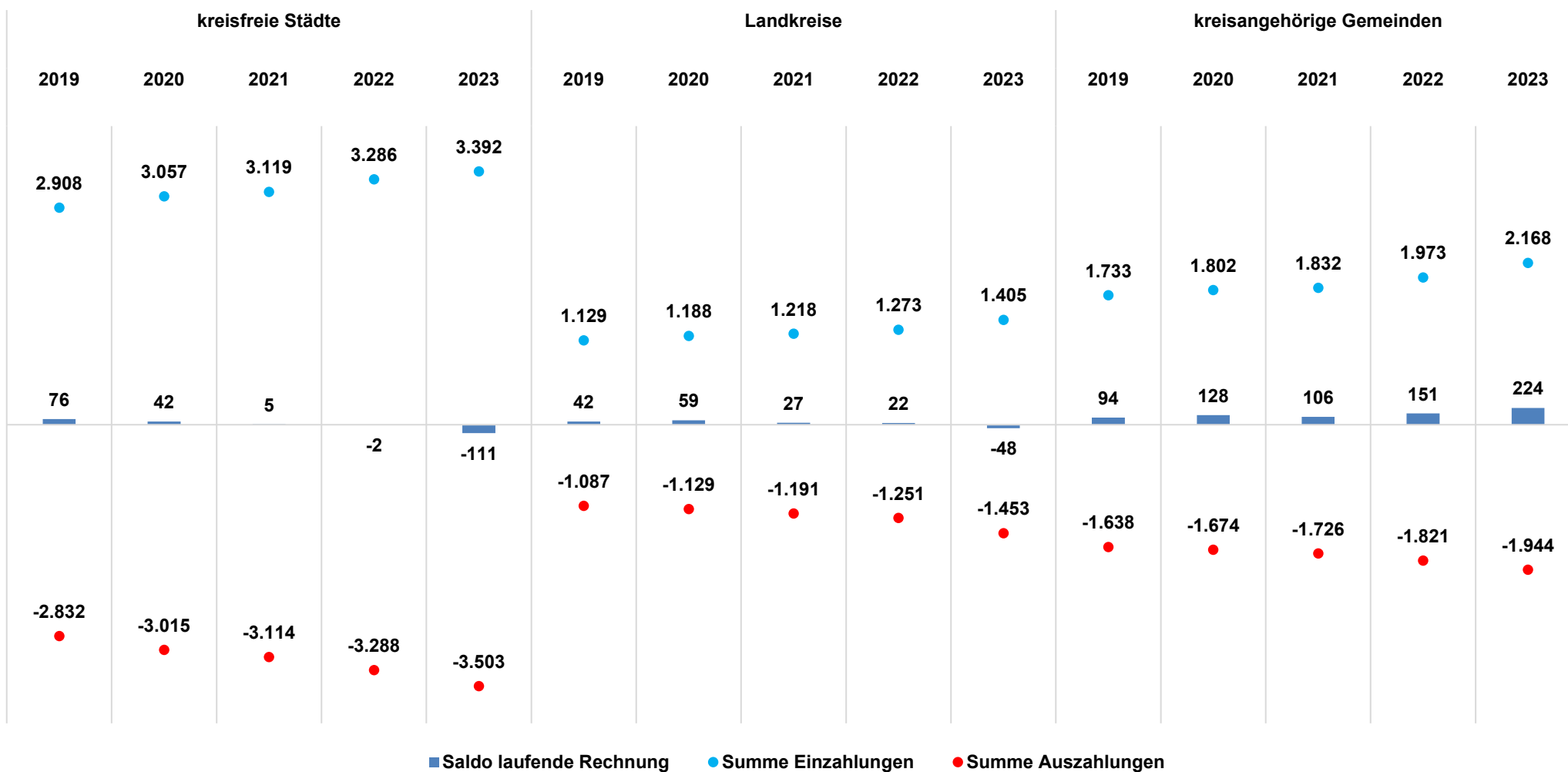


Abbildung 6: Saldoentwicklung der laufenden Rechnung nach Gebietskörperschaftsgruppen in € je Einwohner



Betrachtet man die Gebietskörperschaftsgruppen, entwickelten sich die Salden der laufenden Rechnung in den letzten 5 Jahren sehr unterschiedlich.

Die Überschüsse der kreisfreien Städte wurden seit 2019 kontinuierlich kleiner. Erstmals entstand 2022 ein Defizit. In 2023 lag das Defizit bei 62 Mio. €. ¹¹ Bei den Landkreisen wird ebenfalls ein Negativtrend sichtbar. In 2023 entstand erstmals ein Defizit in der laufenden Rechnung von 76 Mio. €.

Die kreisangehörigen Gemeinden erreichten dagegen in allen betrachteten Jahren Überschüsse. Die besonders gute Entwicklung bei den kreisangehörigen Gemeinden im Betrachtungszeitraum ist nach unserer Einschätzung grundsätzlich eine Folge des Festbetrags-FAG und der Steigerung der eigenen Steuereinnahmen. ¹² Hinzu kommt, dass einige kreisangehörige Gemeinden in Folge erfolgreicher Klageverfahren gegen die Kreisumlagefestsetzungen 2023 weniger Kreisumlage zahlen mussten oder Kreisumlagezahlungen aus Vorjahren erstattet bekamen.

2.2.2 Laufende Rechnung nach Aufgaben-Regionen

Die isolierte Betrachtung der Gebietskörperschaftsgruppen lässt aufgrund der unterschiedlichen Aufgabenstrukturen nur eingeschränkte Vergleiche und Schlussfolgerungen zu. Für eine differenziertere Betrachtung bildeten wir deswegen erstmals in unserem Kommunalfinanzbericht 2020 die statistischen Einheiten der Aufgaben-Regionen.

Für vergleichende Darstellungen lassen sich die wahrgenommenen Aufgaben in diesen Regionen zusammenfassen. Insgesamt entstehen so 14 kommunale Aufgaben-Regionen mit vergleichbaren Aufgaben.

¹¹ Siehe Abbildung 5.

¹² Das Festbetrags-FAG schrieb auch die Verteilung der Finanzausgleichsmasse zwischen den Gebietskörperschaftsgruppen im Wesentlichen fest. Damit partizipierte bei stark steigenden Steuereinnahmen die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden besonders stark, da ihr insgesamt mehr Geld zur Verfügung stand und weiterhin steht.

Bereinigt um die Zahlungen, die jeweils zwischen den Gemeinden und den Landkreisen erfolgten, lässt sich darstellen, in welcher Höhe Finanzmittel in einer Aufgaben-Region¹³ insgesamt und je Einwohner zur Verfügung standen und ausgegeben wurden.¹⁴

Eine weitere Bereinigung dieser Ergebnisse, z. B. im Hinblick auf die für das Umland von den kreisfreien Städten wahrzunehmenden oberzentralen Aufgaben¹⁵ oder die Wahrnehmung von Aufgaben nach dem SGB II als Optionskommune¹⁶, 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:

¹³ 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.

¹⁴ Durch diese Bereinigung haben auch die Klageverfahren gegen die Kreisumlage in einigen Landkreisen keine besonderen Auswirkungen auf die dargestellte Finanzsituation der Aufgabenregion. Mittel, die in den kreisangehörigen Gemeinden verbleiben oder diesen wieder zufließen, mindern die Einzahlungen beim jeweiligen Landkreis.

¹⁵ Zum Beispiel sind alle 3 kreisfreien Städte Träger von Theatern. Die Theaterverträge hat das Land jeweils mit der Stadt abgeschlossen.

¹⁶ 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 7: Saldo laufende Rechnung nach Aufgaben-Regionen 2022 und 2023 in Mio. €

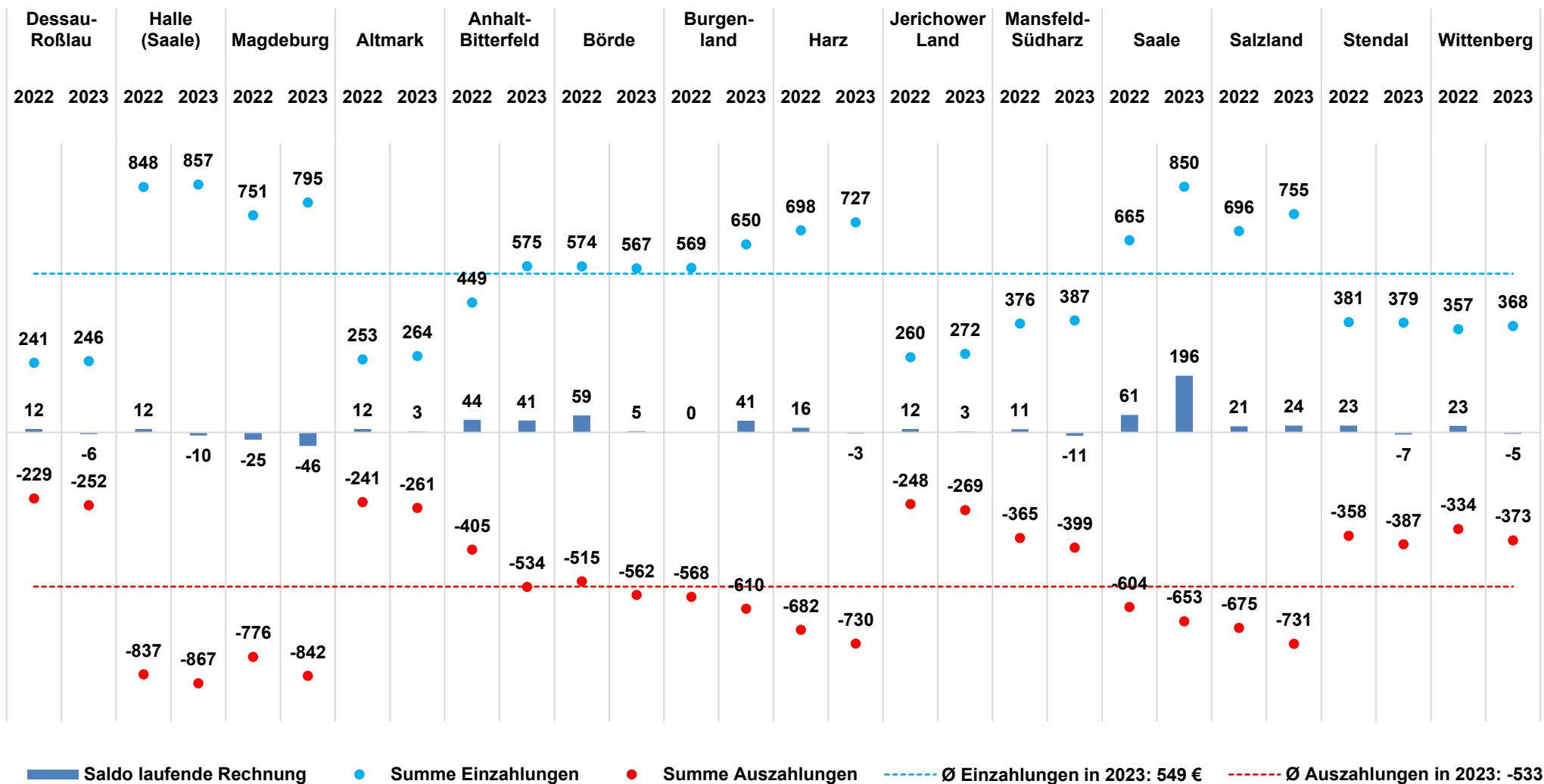
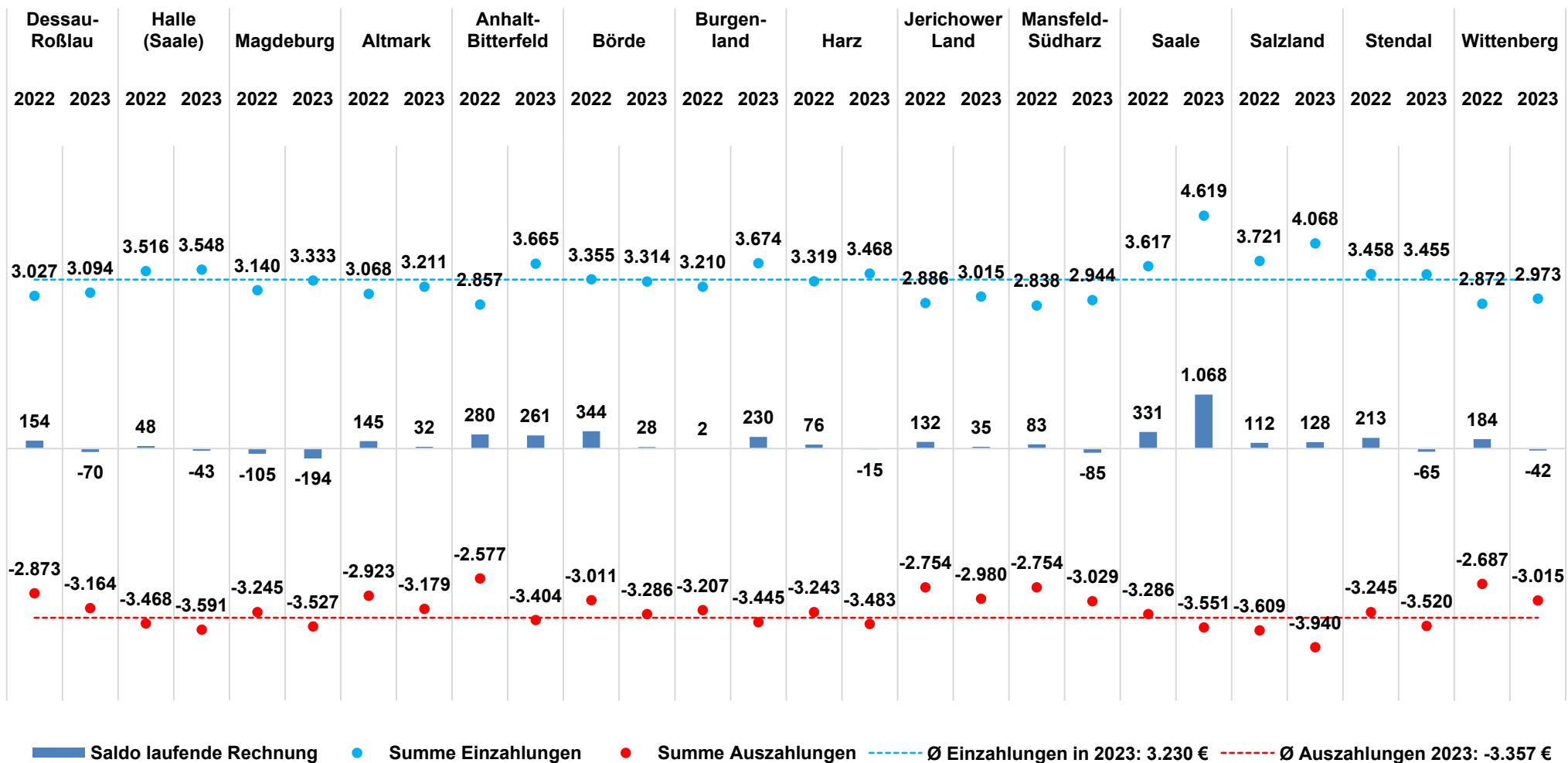


Abbildung 8: Saldo laufende Rechnung nach Aufgaben-Regionen je Einwohner 2022 und 2023



8 Aufgaben-Regionen konnten 2023 die Auszahlungen der laufenden Rechnung durch Einzahlungen decken, 6 Aufgaben-Regionen verzeichneten Defizite.

Fast alle Aufgaben-Regionen, mit Ausnahme von Börde und Stendal, konnten 2023 Mehreinnahmen erzielen. Dies führte jedoch nur in 3 Aufgaben-Regionen zu einem verbesserten Saldo der laufenden Rechnung, da steigenden Einzahlungen proportional stärker wachsende Auszahlungen gegenüberstanden.

Ausreißer ist die Aufgaben-Region Saale mit einem Plus von 737 € je Einwohner (196 Mio. €). Hier spielen die Rekordeinnahmen der Stadt Leuna aus der Gewerbesteuer eine herausragende Rolle.

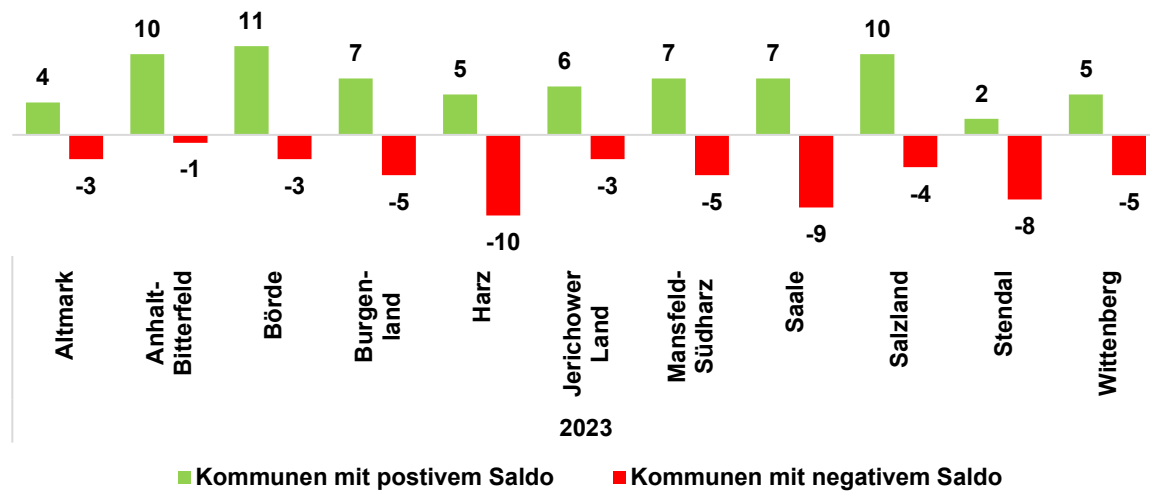
Magdeburg erzielte 2023 Einzahlungen i. H. v. 3.333 € und hatte Auszahlungen i. H. v. 3.527 € je Einwohner. Die Stadt gab somit rund 194 € je Einwohner mehr aus, als an Einzahlungen der laufenden Rechnung zur Verfügung standen. In 2021 konnte die Stadt noch einen Überschuss i. H. v. 62 Mio. € erzielen.

2 Aufgaben-Regionen erzielten mit weniger als 3.000 € je Einwohner weit unterdurchschnittliche Einzahlungen. Dabei handelt es sich um die Aufgaben-Regionen Mansfeld-Südharz und Wittenberg. Beiden Regionen gelang es 2023 nicht mehr, Überschüsse im Saldo auszuweisen.

Nachfolgend ist die zahlenmäßige Betrachtung der Salden der laufenden Rechnung der Kommunen¹⁷ in der jeweiligen kreislichen Aufgaben-Region für 2023 dargestellt:

¹⁷ 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.

Abbildung 9: Kommunen in den kreislichen Aufgaben-Regionen mit positivem/negativem Saldo der laufenden Rechnung 2023



2.2.3 Fazit laufende Rechnung

Den Mehreinnahmen der laufenden Rechnung der Kommunen im Land Sachsen-Anhalt von 543 Mio. € standen gleichzeitig Mehrausgaben von 601 Mio. € gegenüber. Trotzdem zeigte sich der Überschuss in 2023 in diesem Bereich stabil und lag bei über 200 Mio. €.¹⁸

Bei der Betrachtung des Saldos der laufenden Rechnung der Aufgaben-Regionen ist eine Verschlechterung erkennbar. Nur 8 Aufgaben-Regionen konnten in 2023 rechnerisch Überschüsse erzielen. In 2022 waren das noch 12 Aufgaben-Regionen. Hierfür sind insbesondere die Defizite der Landkreise und kreisfreien Städte und eine gestiegene Anzahl von defizitären kreisangehörigen Kommunen verantwortlich. Betrachtet man die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden isoliert, sind zwar stabil anwachsende Überschüsse zu erkennen, jedoch bestehen erhebliche regionale Unterschiede, da die Spreizung zwischen den steuerstarken und den steuerschwachen Kommunen anwächst.

Im Allgemeinen schränken die stetig steigenden Ausgaben der laufenden Rechnung die Spielräume für Investitionen und Tilgungen ein. Eine Schieflage zwischen den kreisangehörigen Kommunen auf der einen Seite und den Landkreisen und kreisfreien Städte auf der anderen Seite ist in 2023 in Summe recht deutlich.

¹⁸ Siehe Abbildung 3.

2.3 Entwicklung der Kapitalrechnung

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

Die Kapitalrechnung bildet die Einzahlungen und die Auszahlungen für Investitionen der Kommunen in der Kassenstatistik ab.

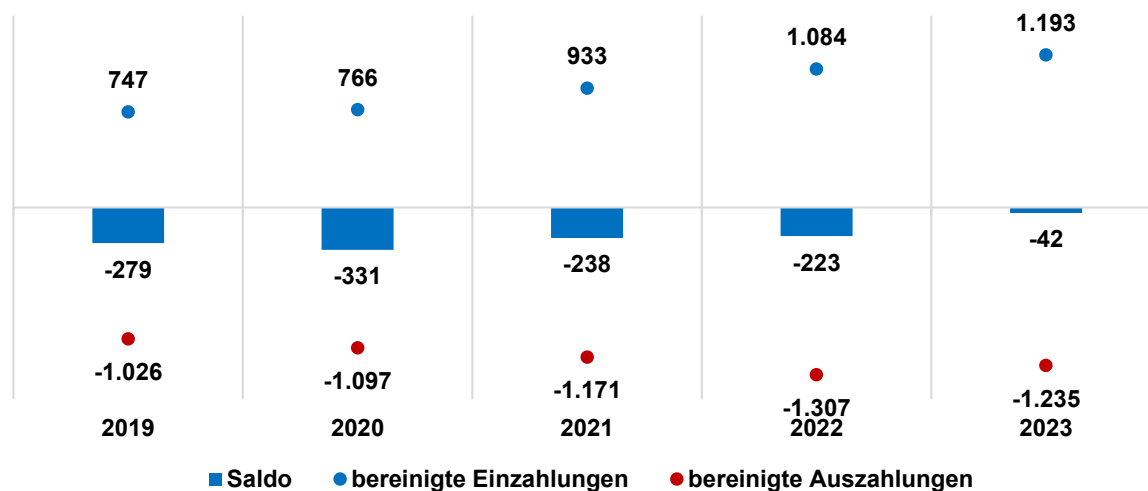
Nicht abgebildet werden in der Kapitalrechnung der Kommunen Auszahlungen für Infrastrukturmaßnahmen, die auf kommunale Unternehmen¹⁹ und andere Auslagerungen übertragen wurden.

Außerdem gibt die Kapitalrechnung nur Informationen über die Höhe der getätigten Auszahlungen. Aussagen zur notwendigen Investitionsquote, z. B. zur Aufrechterhaltung des Infrastrukturvermögens der Kommunen, 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.

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

¹⁹ 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 10: Entwicklung der bereinigten Ein- und Auszahlungen der Kapitalrechnung in Mio. €



Die Salden der investitionsbedingten Ein- und Auszahlungen der Kommunen waren im gesamten Betrachtungsraum erwartungsgemäß negativ. Zur Deckung dieses negativen Saldos standen die Überschüsse der laufenden Rechnung, Rücklagen und neue Kredite²⁰ zur Verfügung.

Die Einzahlungen stiegen in 2023 im Vergleich zum Vorjahr um 109 Mio. € an. Gleichzeitig sanken die Ausgaben für Vermögensveränderungen (Investitionen und Tilgung von Krediten) der Kommunen um 72 Mio. €, lagen aber mit 1.235 Mio. € noch immer deutlich über den Zahlungen der Vorvorjahre. Das Defizit in 2023 reduzierte sich in der Folge im Vergleich zu 2022 um 181 Mio. € auf 42 Mio. €.

²⁰ Für die Finanzierung von Investitionen dürfen die Kommunen gemäß § 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 gemäß § 110 KVG LSA aufgenommen werden.

2.3.1 Kapitalrechnung nach Gebietskörperschaftsgruppen

Wie bereits dargestellt, bildet die Kapitalrechnung die Finanzmittel ab, die vermögenswirksam²¹ werden.

Wie in der laufenden Rechnung sind die wahrzunehmenden Aufgaben und deren Umfang bei Betrachtung der Gebietskörperschaftsgruppen kreisfreie Städte, Landkreise und kreisangehörige Gemeinden sehr unterschiedlich. Infrastruktur, wie z. B. Straßen, Schulen, Sportanlagen, Kinder- und Kultureinrichtungen, ist zur Verfügung zu stellen. Auch die Ausstattung der Verwaltung mit Technik bindet investive Mittel.

Dieses unterschiedliche Aufgabenspektrum²² spiegelt sich auch in der Summe der Auszahlungen der Gebietskörperschaftsgruppen und in den dafür zur Verfügung stehenden Finanzmitteln wider.

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 11 und 12:

²¹ 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.

²² So sind die Gemeinden/Verbandsgemeinden für Grundschulen, die Landkreise und kreisfreien Städte für Sekundarschulen und Gymnasien die gesetzlich zuständigen Schulträger. Die 3 kreisfreien Städte sind Baulastträger für die Ortsdurchfahrten der Bundesstraßen.

Abbildung 11: Saldoentwicklung der Kapitalrechnung nach Gebietskörperschaftsgruppen in Mio. €

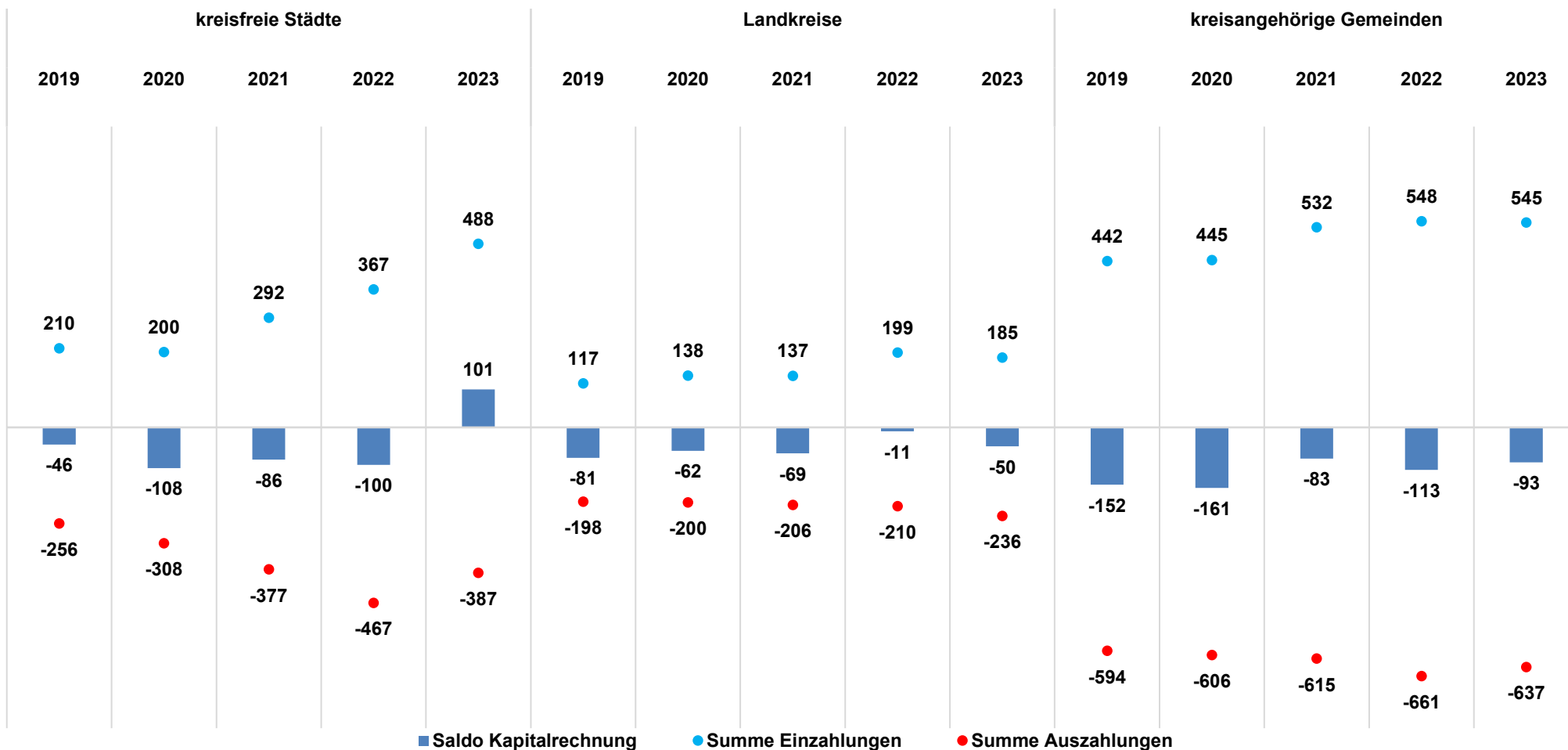
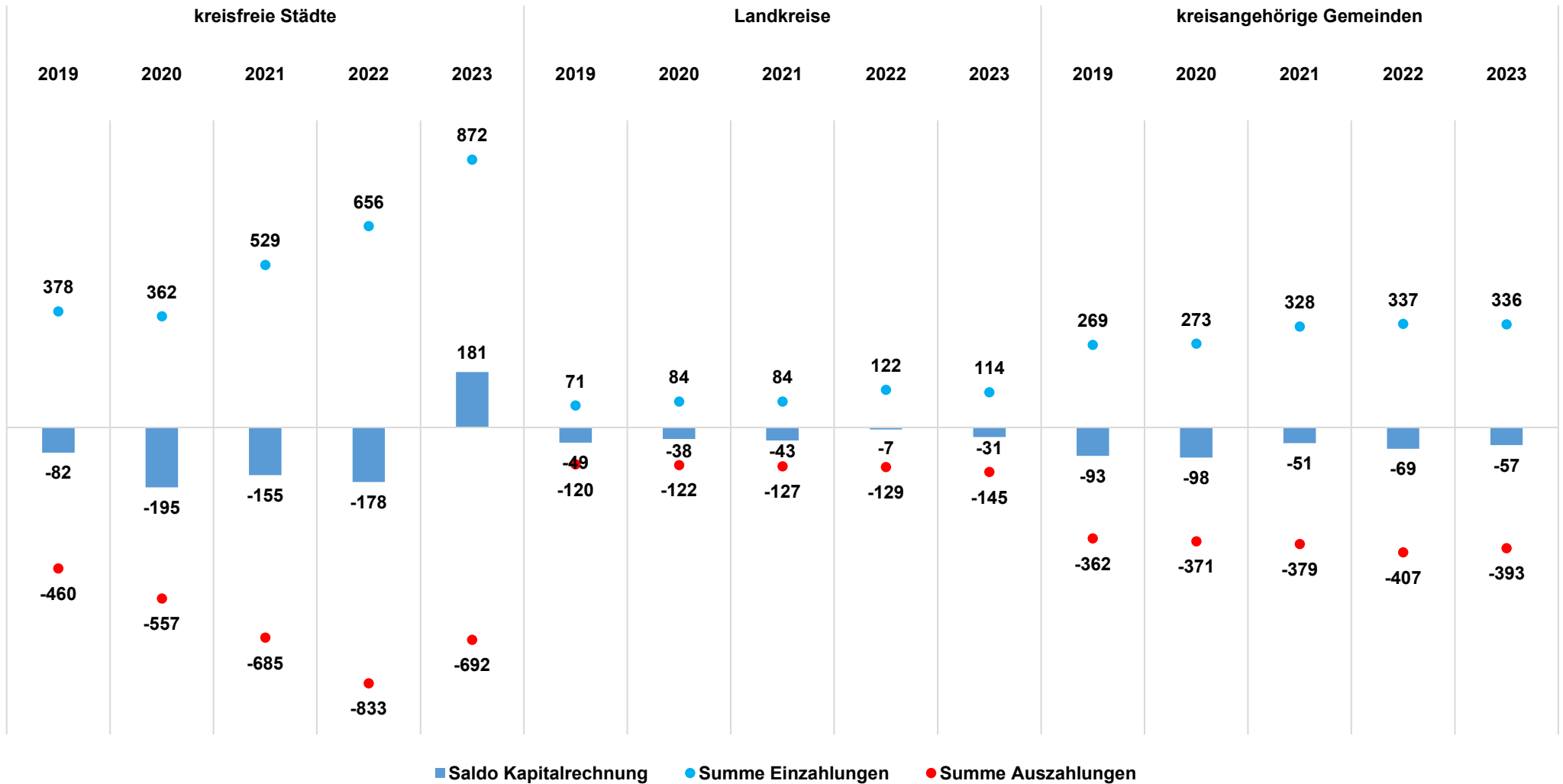


Abbildung 12: Saldo Kapitalrechnung nach Gebietskörperschaften in € je Einwohner



Die Landkreise konnten in 2023 mehr investieren. Die kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden investierten in 2023 weniger als in 2022, lagen aber noch immer über den Ausgaben der Vorvorjahre.

Die kreisfreien Städte gaben 2023 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 2023 durchschnittlich 50 % der zur Verfügung stehenden kommunalen Einnahmen der Kapitalrechnung aus.

Bei den Gemeinden lag diese Quote bei 57 %, bei den Landkreisen bei 63 % und bei den kreisfreien Städten bei 45 %. Insgesamt gaben die Kommunen 2023 für Investitionen 78 Mio. € weniger aus als 2022.

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 2022 und 2023 absolut und je Einwohner.

Abbildung 13: Saldo Kapitalrechnung nach Aufgaben-Region 2022 und 2023 in Mio. €

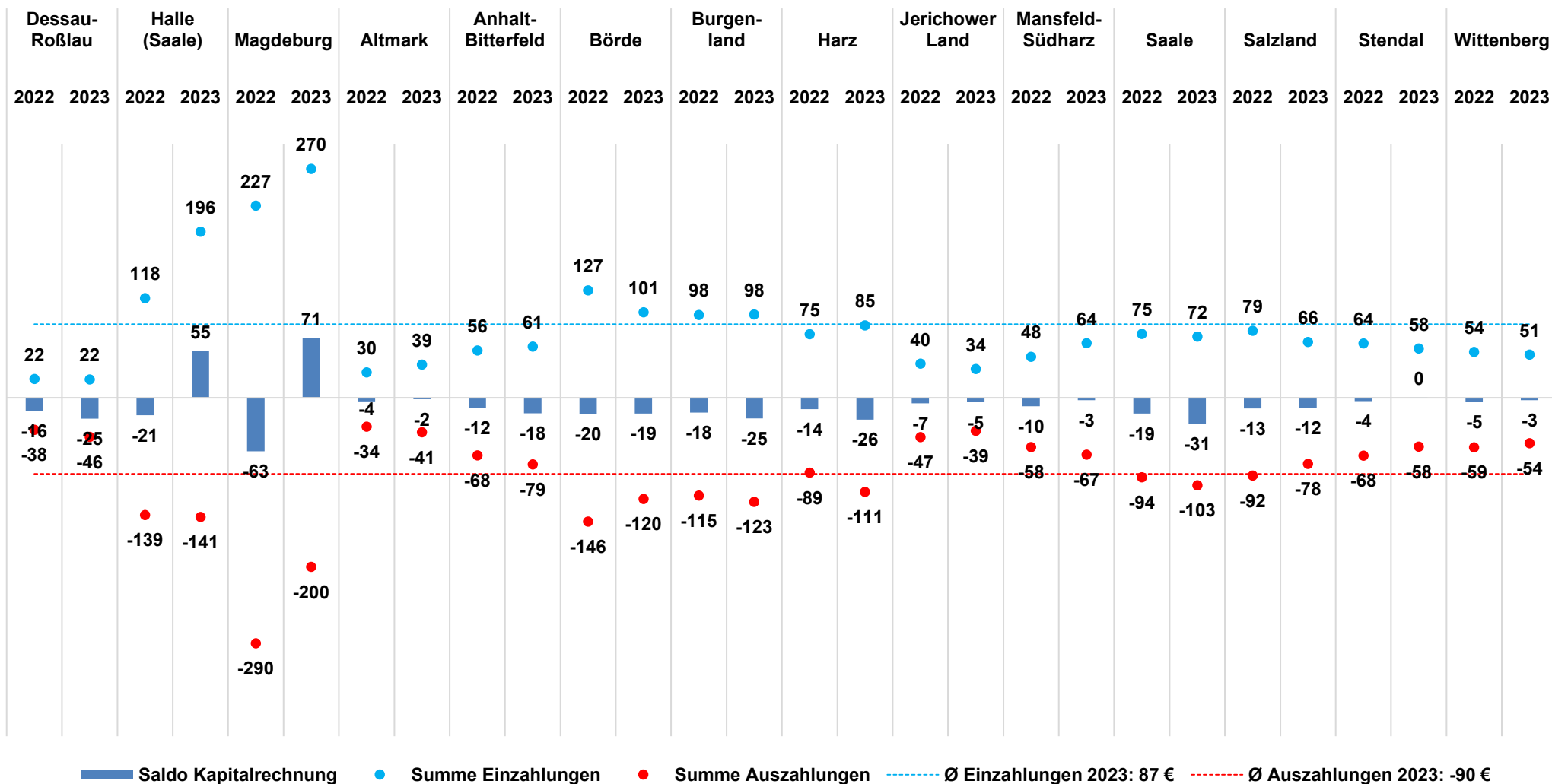
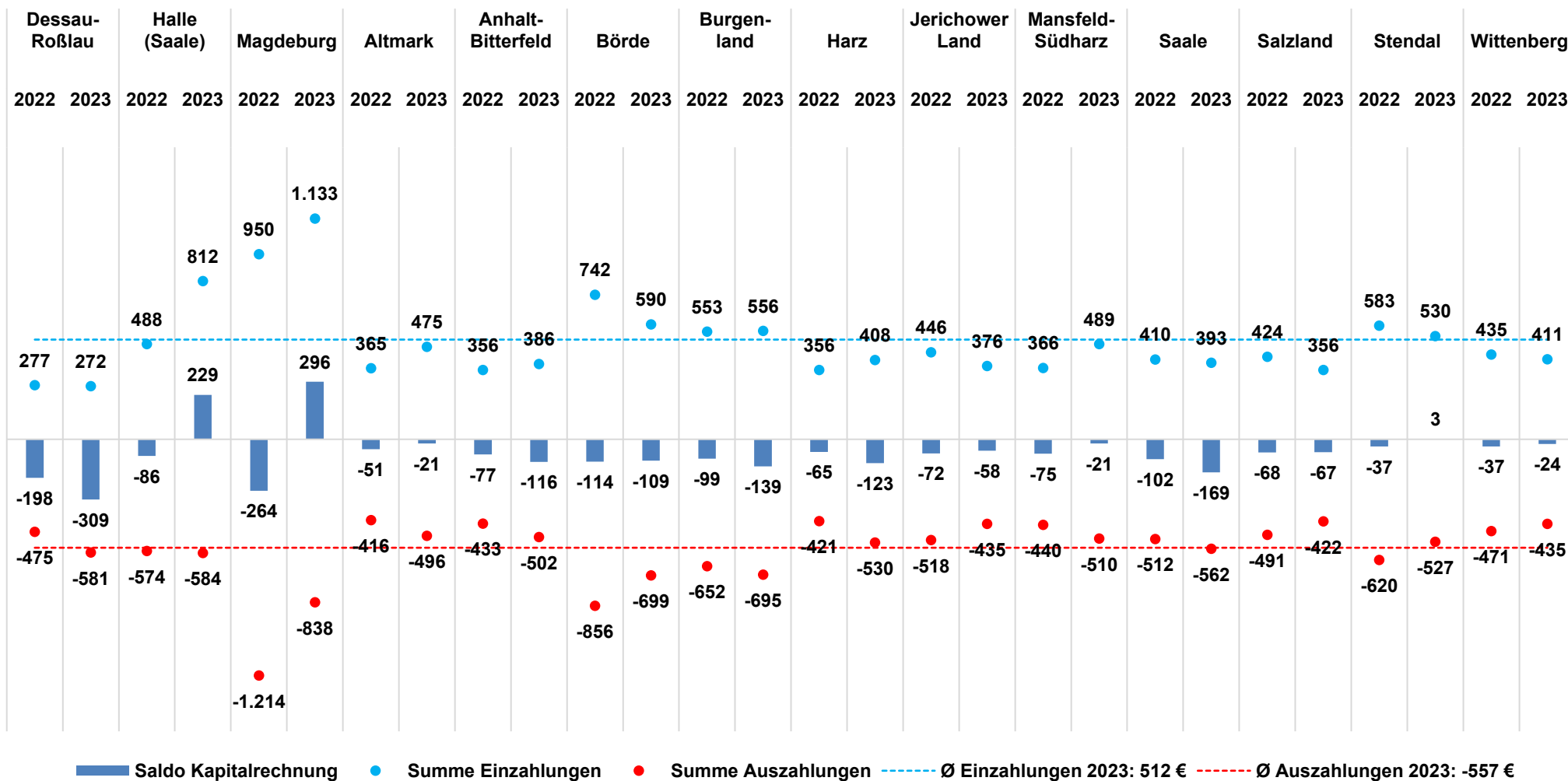


Abbildung 14: Saldo Kapitalrechnung nach Aufgaben-Regionen je Einwohner in €



Die Investitionstätigkeit hat sich bei 8 Aufgaben-Regionen im Vergleich zu 2022 geringfügig erhöht. So investierten 8 Aufgaben-Regionen 2023 mehr je Einwohner als 2022 – 6 weniger.

5 Aufgaben-Regionen gaben mehr Geld je Einwohner aus als der Durchschnitt. Ganz besonders hoch waren die Beträge je Einwohner in den Aufgaben-Regionen Magdeburg, Burgenland und Börde. Die Aufgaben-Region Saale verzeichnete absolut das höchste Defizit der Kapitalrechnung und die Aufgaben-Region Dessau-Roßlau verzeichnete das höchste Defizit der Kapitalrechnung je Einwohner. Die Region Magdeburg verzeichnete im Vergleich zum Vorjahr einen Überschuss in der Kapitalrechnung, investierte dabei rund 30 % weniger und erzielte rund 19 % höhere Einzahlungen als in 2022. Auch die Region Halle (Saale) und in geringem Umfang die Region Stendal erzielten jeweils einen Überschuss der Kapitalrechnung.

Ursächlich für diese Überschüsse kann die Praxis der Abwicklung von Fördervorhaben vor allem unter Einbeziehung von EU-Fördermitteln²³ sein. Die Kommunen müssen die Maßnahmen vorfinanzieren und erhalten erst nach Vorlage und Prüfung der Rechnungen und Verwendungsnachweise die (abschließenden) Fördermittelzahlungen. Daher kommt es vor, dass die Fördermittel erst im Folgejahr nach Abschluss der Maßnahmen fließen.

2.3.3 Fazit Kapitalrechnung

Die investitionsbedingten Ein- und Auszahlungen der Kommunen waren sehr heterogen. Im Betrachtungszeitraum erreichte das Jahr 2023 insgesamt wieder ein Rekordhoch an investiven Einzahlungen mit mehr als 1,1 Mrd. €.

Die Einzahlungen stiegen um insgesamt 109 Mio. € auf 1.193 Mio. €. Die Auszahlungen gingen jedoch erstmals im Betrachtungszeitraum zurück (-72 Mio. €). Zum Vergleich: 2022 lag die Steigerung der Einzahlungen bei 151 Mio. € und die Steigerung der Auszahlungen bei 136 Mio. €.

7 der 14 Aufgaben-Regionen konnten Mehreinnahmen verbuchen, 7 Regionen verbuchten Mindereinnahmen.

²³ Z. B. fördert das Land Sachsen-Anhalt mit dem STARK III-Programm die energetische Sanierung und Modernisierung von Kindertageseinrichtungen und Schulen, einschließlich zugehöriger Sportstätten sowie Ausstattungen und Außenanlagen. Dies erfolgt unter Einsatz von EU-Mitteln und Landesmitteln.

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 12 Flächenländer.²⁴

Die Kommunen in unserem Land lagen mit einem Anteil von 13,1 % (2022 waren es 15,9 %) deutlich unter dem Durchschnitt der Flächenländer mit einem Anteil von 15,6 %. In den anderen Flächenländern lagen die Anteile 2023 zwischen 12,5 % in Nordrhein-Westfalen und 22,8 % im Freistaat Bayern. In 2 Ländern (neun in 2022) investierten die Kommunen 2023 im Verhältnis weniger als in Sachsen-Anhalt, in 9 Ländern wird verhältnismäßig mehr investiert. Das Saarland investierte im gleichen Verhältnis wie Sachsen-Anhalt.

2.4 Entwicklung der kommunalen Finanzrechnung

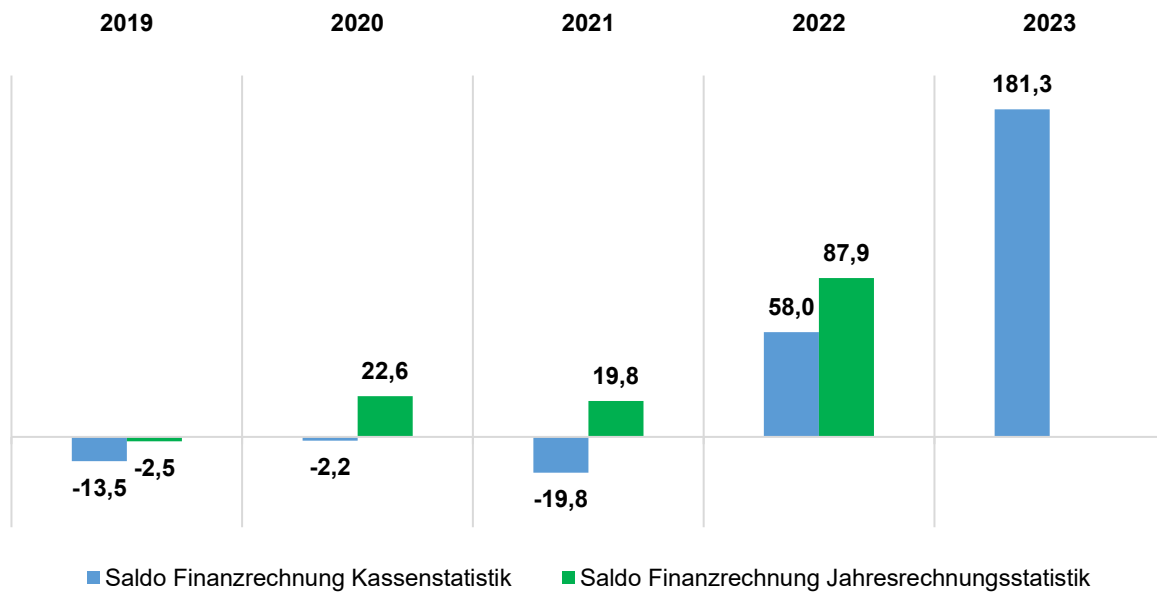
Die Salden der laufenden Einnahmen und Ausgaben einerseits und der Kapitalrechnung andererseits fließen im Gesamtsaldo der Finanzrechnung der Kommunen zusammen.

Die Finanzrechnung zeigt damit an, ob am Ende des Jahres in der Kommune ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung standen. Reichen die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel nicht aus, alle Aufgaben der laufenden Verwaltungstätigkeit und der Investitionstätigkeit zu finanzieren, muss die Kommune 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.²⁵

Die Entwicklung des Gesamtsaldos der Finanzrechnung ist in der folgenden Abbildung dargestellt. Zusätzlich haben wir den Gesamtsaldo der genaueren Jahresrechnungsstatistik dargestellt.

²⁴ DESTATIS. Statistisches Bundesamt: Finanzen und Steuern. Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts. 1. - 4. Vierteljahr 2023. Die verwendeten Daten weichen von den Statistischen Berichten Sachsen-Anhalts leicht ab, können jedoch gleichwohl zum Vergleich herangezogen werden.

²⁵ § 110 KVG LSA.

Abbildung 15: Saldoentwicklung der kommunalen Finanzrechnung ab 2019 in Mio. €

Für 2023 wurden wie gewohnt die Daten der Kassenstatistik verwendet, weil dort noch keine Jahresrechnungsstatistik vorliegt. Die Einzahlungen überstiegen die Auszahlungen der Kommunen seit 2020 kontinuierlich. Betrachtet man die Jahresrechnungsstatistik, verbesserte sich der Saldo von 2023 zu 2022 erheblich (+ 93,4 Mio. €). Es konnte insgesamt ein deutliches Plus erreicht werden. Der hohe Saldo der Finanzrechnung wurde nach unserer Einschätzung insbesondere durch die hohen investitionsbedingten Einzahlungen einerseits und durch die insgesamt geringeren Ausgaben in diesem Bereich geprägt.

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 16 und 17 zeigen:

Abbildung 16: Saldoentwicklung der kommunalen Finanzrechnung nach Gebietskörperschaftsgruppen in Mio. €

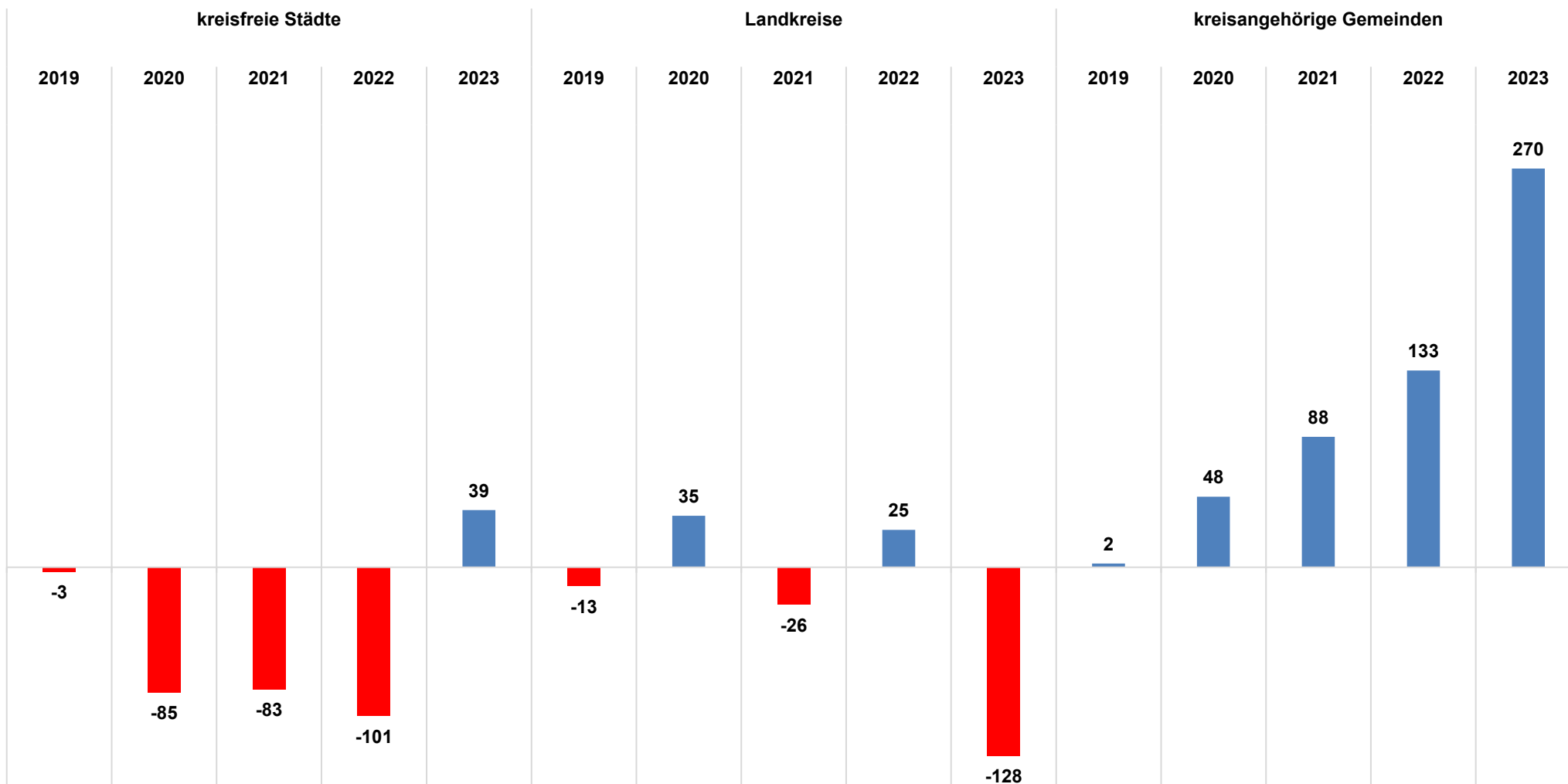
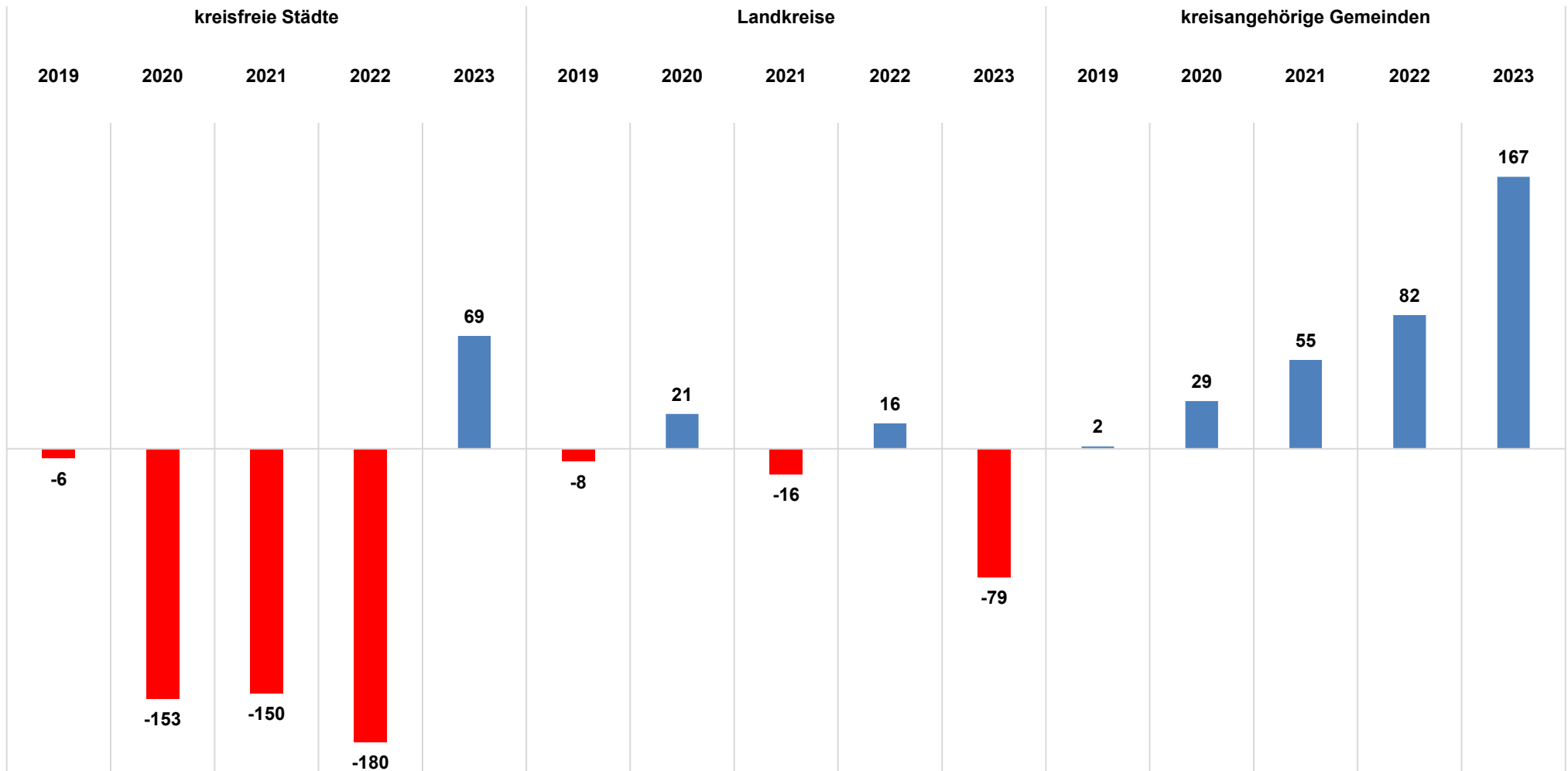


Abbildung 17: Saldoentwicklung der kommunalen Finanzrechnung nach Gebietskörperschaftsgruppen in € je Einwohner



Bei der Betrachtung der Ergebnisse nach Gebietskörperschaftsgruppen sticht besonders heraus, dass die Ergebnisse der kreisfreien Städte durchweg negativ waren.

Seit 2020 lag dieses Defizit bei jeweils mehr als 150 Mio. €. Die Entwicklung der kreisangehörigen Gemeinden zeigte seit 2020 einen stark positiven Trend. Die Landkreise verzeichneten 2023 nach einem positiven Saldo 2022 wieder einen negativen Saldo in der Finanzrechnung.

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 18 und 19:

Abbildung 18: Saldo Finanzrechnung nach Aufgaben-Regionen in Mio. €

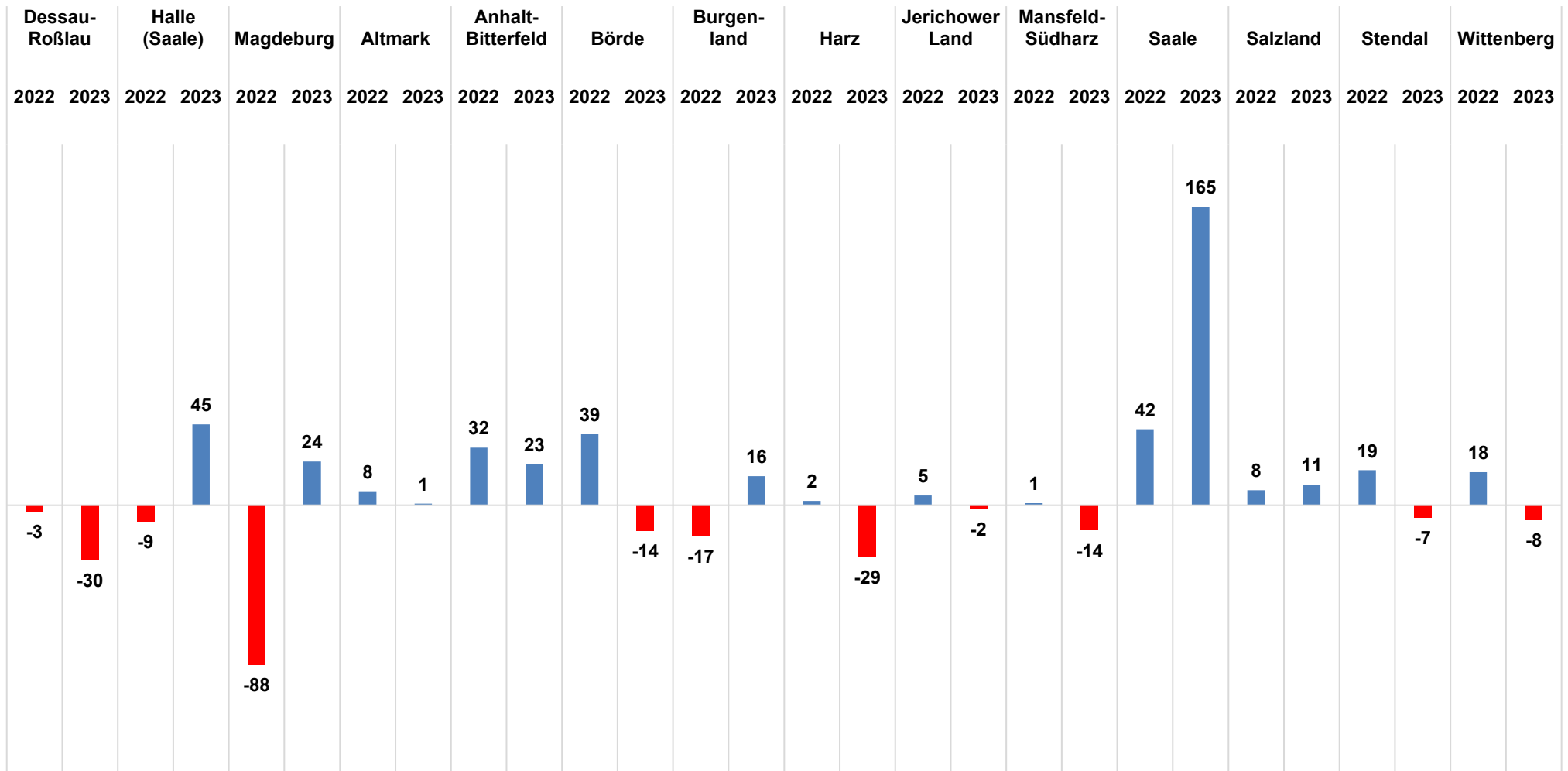
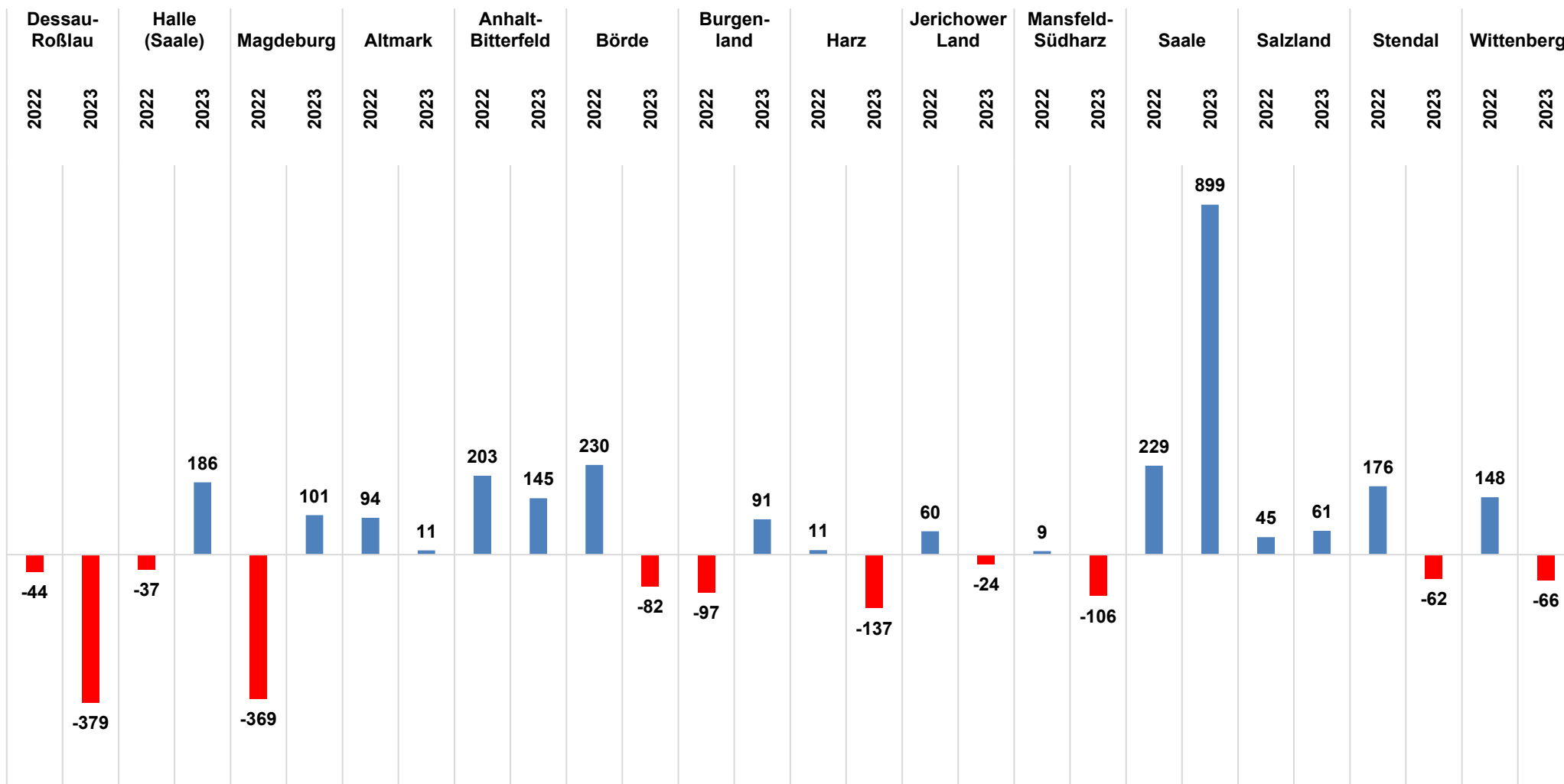


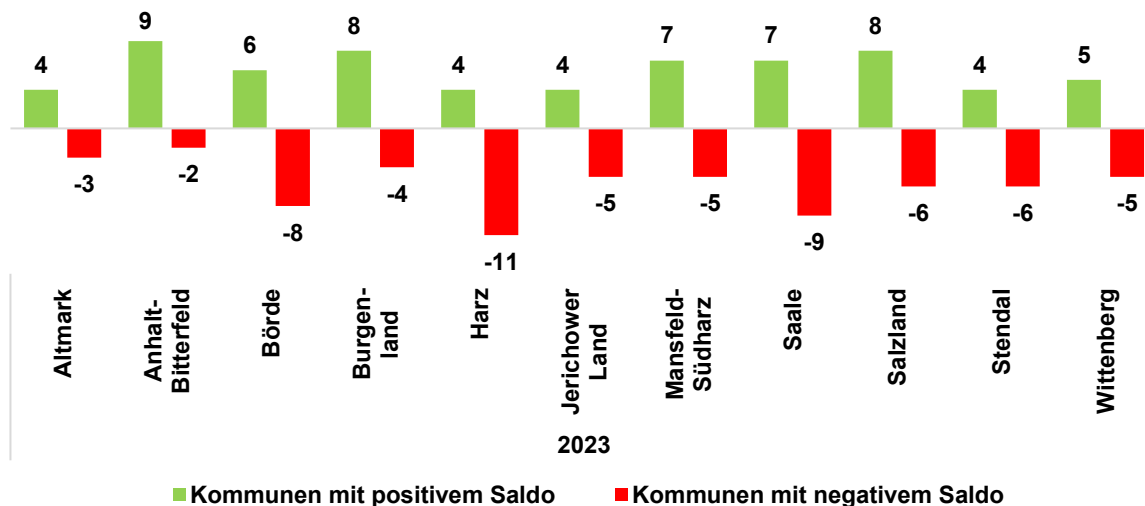
Abbildung 19: aldo Finanzrechnung nach Aufgaben-Regionen je Einwohner in €



7 der 14 betrachteten Regionen erreichten 2023 (nach 10 in 2022) insgesamt einen positiven Saldo der Finanzrechnung. Magdeburg konnte nach 2022 mit einem Saldo von -369 € je Einwohner in 2023 ein Plus von 101 € je Einwohner erreichen. Der Saldo der Finanzrechnung der Region Saale konnte sich von 2022 zu 2023 wiederum erheblich verbessern und hat sich fast vervierfacht (ein Plus von 123 Mio. € absolut und 670 € je Einwohner). Hier spielen wie bereits erwähnt die Rekorderlöse der Stadt Leuna aus der Gewerbesteuer eine herausragende Rolle.

Nachfolgend auch hier die zahlenmäßige Betrachtung der Salden der Finanzrechnung der Kommunen in der jeweiligen kreislichen Aufgaben-Region für 2023:

Abbildung 20: Kommunen in den kreislichen Aufgaben-Regionen mit positivem/negativem Saldo der Finanzrechnung 2023²⁶



In der Region Altmark waren 3 Kommunen (von 7) defizitär, in der strukturstarken Börde waren es sogar 8 (von 14), im Harz 11 Kommunen. Insgesamt schafften 66 Kommunen den Ausgleich beziehungsweise verbuchten Überschüsse (2022 waren es 79, 2021 waren es 81), 64 Kommunen (49 %) mussten dagegen mit Defiziten umgehen (2022 waren es 51, 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 7 Kommunen in der Region Saale den insgesamt sehr hohen Saldo der Aufgaben-Region.

²⁶ Das sind jeweils die Landkreise und ihre kreisangehörigen Kommunen. Die kreisfreien Städte werden hier nicht mitbetrachtet.

2.4.3 Fazit kommunale Finanzrechnung

Die Entwicklung der Einzahlungen der Kommunen in Sachsen-Anhalt im Betrachtungszeitraum war positiv. Die Einzahlungen stiegen 2023 auf 8.382 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. Der Finanzmittelüberschuss der Finanzrechnung stieg von 87,9 Mio. € in 2022 auf 181,3 Mio. € in 2023.

Die kommunale Haushaltslandschaft war jedoch sehr heterogen. Während einige Kommunen hohe Überschüsse erzielten, haben andere Kommunen hohe Defizite.²⁷ Hier ist eine Verstärkung dieser Schere zu erkennen. Die Ausgabenzuwächse übersteigen in einigen Kommunen die wachsenden Einnahmen.

Es ist Aufgabe der Kommunen, ihre Aufgaben wirtschaftlich zu erfüllen. Aufgabe des Landesgesetzgebers ist es, mit dem FAG die kommunale Finanzausstattung mit den für die Aufgabenwahrnehmung angemessenen finanziellen Mitteln zu regeln. Maßstab der Bemessung sind dabei die notwendigen kommunalen Aufgaben bei effizienter Aufgabenerfüllung.

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.

Einige Kommunen kommen mit diesen und ihren eigenen Mitteln aus, 49 % der Kommunen jedoch nicht. Zur Untersuchung der Unterschiede bei den kommunalen Auszahlungen verweisen wir auf die ausgewählten Analysen unter Punkt 4.

²⁷ 49 % der Kommunen verzeichneten Defizite.

3 Entwicklung und Struktur der kommunalen Verschuldung

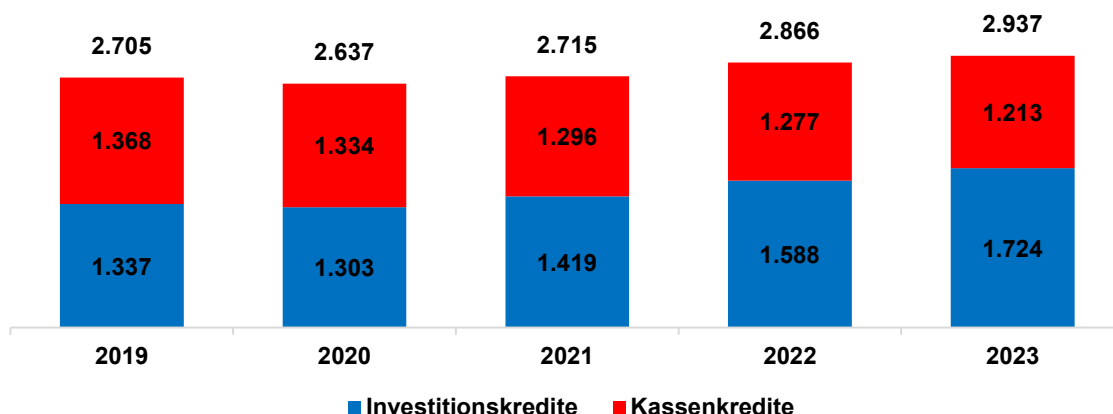
Um die Finanzlage der kommunalen Familie besser bewerten zu können, muss zudem die Struktur der kommunalen Verschuldung mitbetrachtet werden.

In den kommunalen Schulden stecken die zur Finanzierung von Investitionen aufgenommenen Kredite (Investitionskredite) und die zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe genutzten Liquiditätskredite²⁸, 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.

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der kommunalen Verschuldung im Land.

Abbildung 21: Entwicklung der Kommunalverschuldung in Mio. €



Aus der Abbildung wird deutlich, dass nach dem Rückgang der Gesamtverschuldung der Kommunen bis 2020 diese seit 2021 durch eine höhere Inanspruchnahme von Investitionskrediten wieder anstieg. Der Bestand an Kassenkrediten nahm im Betrachtungszeitraum leicht ab. Jedoch gilt ein hoher Kassenkreditbestand als aussagekräftiger Indikator für strukturelle kommunale Haushaltsschwierigkeiten.

²⁸ § 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.

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.²⁹

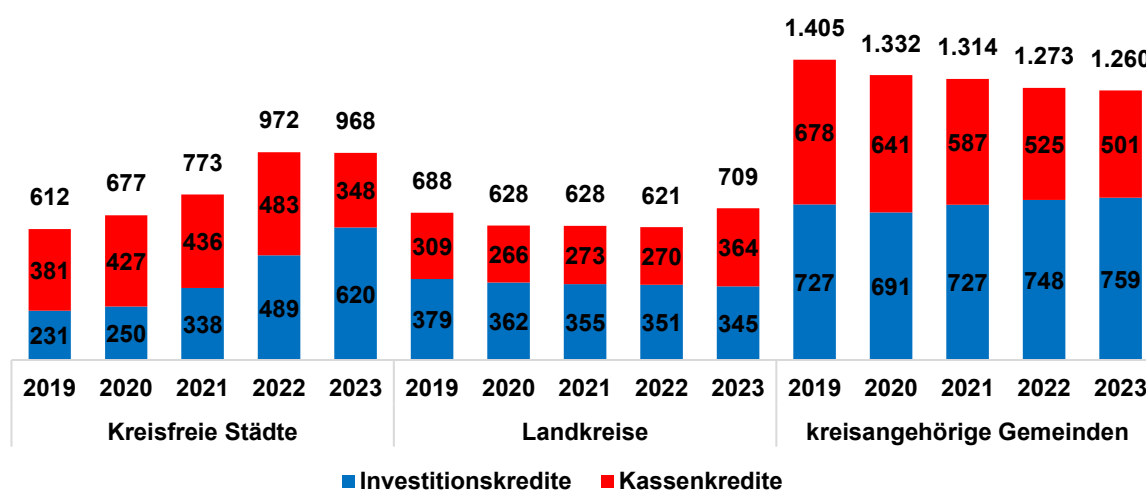
Nach unserer Einschätzung sind strukturelle Haushaltsdefizite der maßgebliche Grund für die hohen Kassenkredite. Dies haben wir bereits an anderen Stellen mehrfach ausführlich dargestellt.³⁰ Nicht mit abgebildet sind die aus den Kommunalhaushalten ausgelagerten Schulden.

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 22: Entwicklung der Kommunalverschuldung nach Gebietskörperschaftsgruppen in Mio. €



Bei den kreisfreien Städten war eine leichte Verringerung der Schulden um 4 Mio. € gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen. Dies betraf nur die Kassenkredite (-135 Mio. €), die Investitionskredite stiegen um 131 Mio. € an.

²⁹ § 110 KVG LSA.

³⁰ Dies erfolgte z. B. im Jahresbericht 2016, Teil 2 und in den Kommunalfinanzberichten 2020, 2021 und 2022.

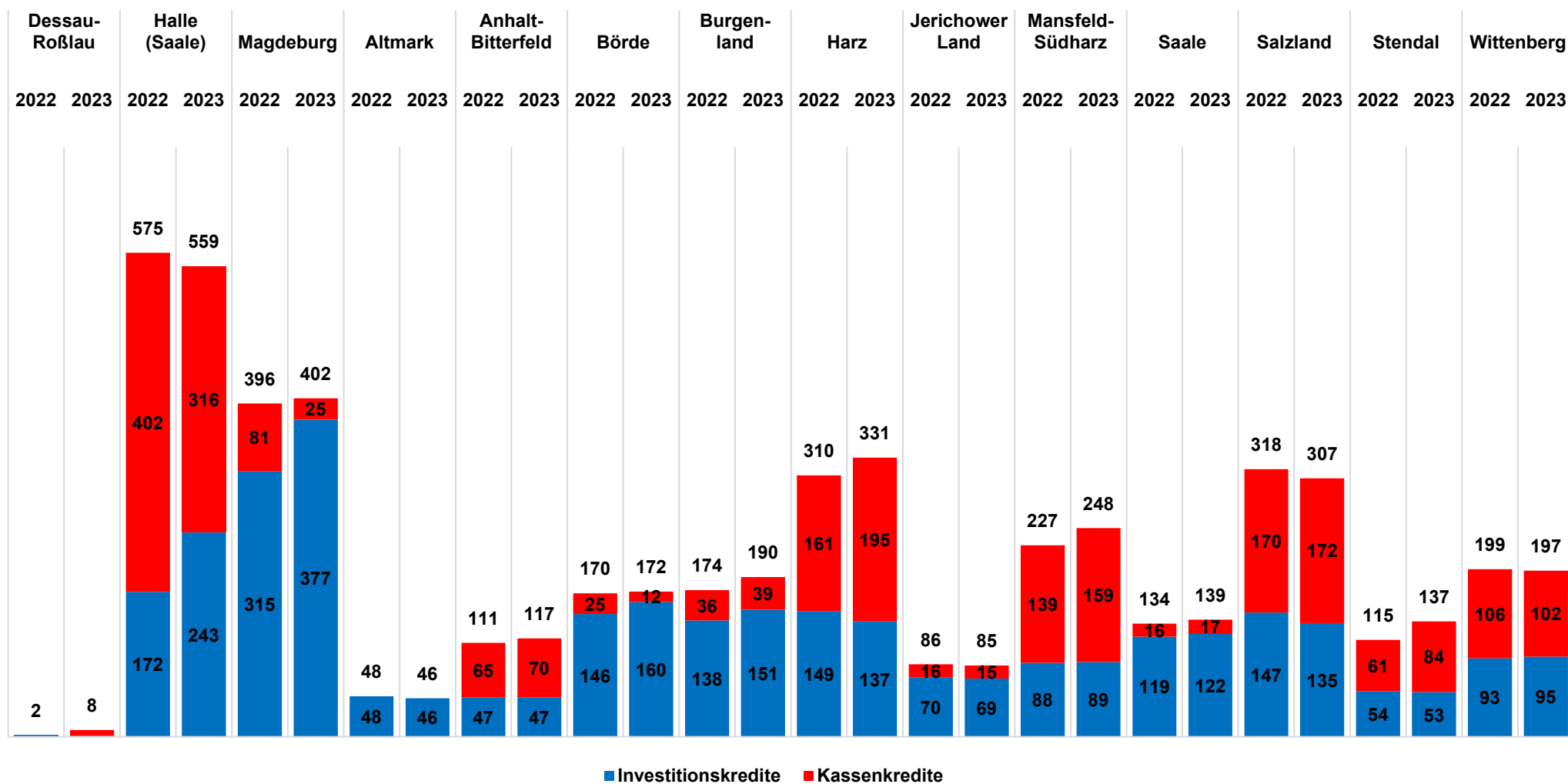
Die kreisangehörigen Gemeinden reduzierten ihre Schulden um 13 Mio. €. Während die Kassenkredite sich um 24 Mio. € verringerten, wuchsen die Investitionskredite um 11 Mio. € an. Bei den Landkreisen stieg die Gesamtverschuldung stark um 88 Mio. €, wobei die Kassenkredite sogar um 94 Mio. € anstiegen.

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 23: Verschuldung nach Aufgaben-Regionen in Mio. €



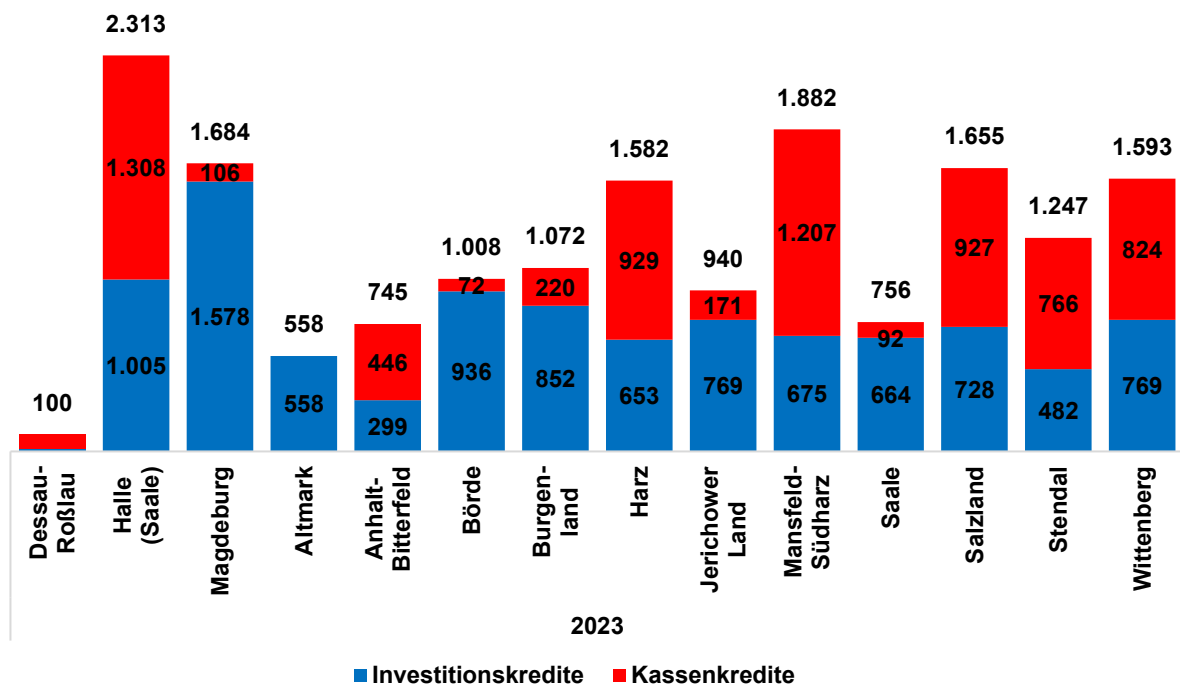
Halle (Saale) hat mit 559 Mio. € die höchste Gesamtverschuldung der Kommunen in Sachsen-Anhalt. Diese fiel im Vergleich zum Vorjahr um 16 Mio. € ab. Bei der isolierten Betrachtung der Kassenkredite hat gleichfalls Halle (Saale) den höchsten Bestand von 316 Mio. €. Das entspricht inzwischen fast einem Drittel der gesamten kommunalen Kassenkredite in Sachsen-Anhalt.

Einen Anstieg der Gesamtverschuldung sowohl bei den Kassenkrediten als auch bei den Investitionskrediten verzeichnete die Region Mansfeld-Südharz von 2022 zu 2023.

Ein Anstieg der Kassenkredite wurde zudem in den Regionen Harz, Burgenland, Anhalt-Bitterfeld und Stendal deutlich. Die Region Harz nahm 2023 den zweithöchsten Bestand der Kassenkredite der Aufgaben-Regionen nach der Region Halle (Saale) ein.

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

Abbildung 24: Verschuldung nach Aufgaben-Regionen je Einwohner in €



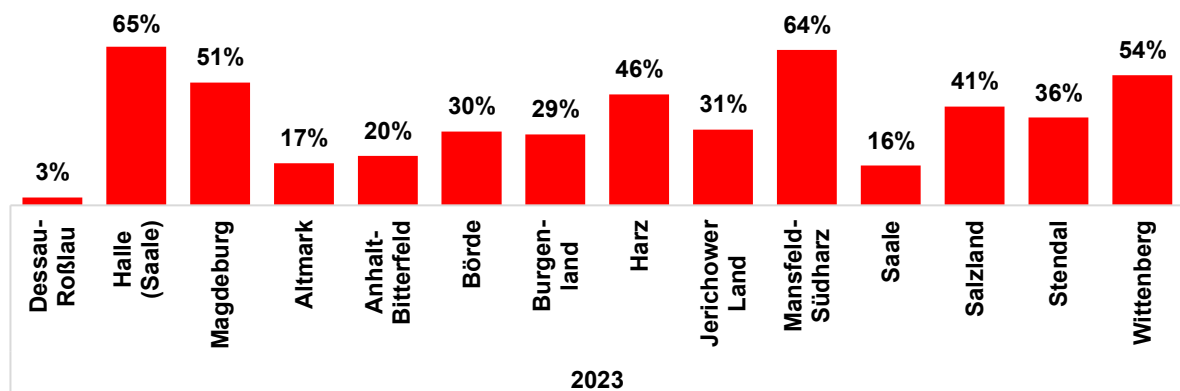
Halle (Saale) ist mit 2.313 € Schulden je Einwohner (Vorjahr 2.382 €) Schlusslicht.

Die Regionen Mansfeld-Südharz mit 1.882 € je Einwohner (Vorjahr 1.714 €) und Salzland mit 1.655 € je Einwohner (Vorjahr 1.697 €) folgen.

Die Region Magdeburg hat mit 1.684 € Schulden je Einwohner (Vorjahr 1.654 €) die viert-höchste Verschuldung je Einwohner. In 8 (Vorjahr 5) Aufgaben-Regionen stieg die Gesamtverschuldung an, 6 Aufgaben-Regionen konnten diese verringern.

Wir haben zusätzlich dargestellt, in welchem Verhältnis die Schuldenstände der Regionen zu den Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit³¹ zum 31. Dezember 2023 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 2023:

Abbildung 25: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen der Aufgaben-Regionen



Aus der Darstellung ist ersichtlich, dass 4 (Vorjahr 4) der 14 Aufgaben-Regionen einen Verschuldungsgrad von über 50 % aufwiesen. Schlusslicht ist auch hier Halle (Saale) mit einem Verschuldungsgrad von 65 % (Vorjahr 68 %), es folgt die Aufgaben-Region Mansfeld-Südharz mit einem Verschuldungsgrad von 64 % (Vorjahr 60 %). Die Entwicklung dieser beiden Regionen ist kritisch.

Da aus den Überschüssen der laufenden Verwaltungstätigkeit die Tilgung der Investitions- und Kassenkredite zu erwirtschaften ist, werden die Regionen Halle (Saale), Mansfeld-Südharz, Wittenberg und Magdeburg die Verschuldung nicht zurückführen können. Wir weisen darauf hin, dass die Betrachtung der Regionen eine Aggregation darstellt.

³¹ Dies entspricht im Wesentlichen der laufenden Rechnung, vgl. Abschnitt 2.2.

3.3 Fazit kommunale Verschuldung

Der Gesamtschuldenstand ist 2023 in 8 Aufgaben-Regionen 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 %).³² 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 2023 rund 11.502 € (absolut 25.087 Mio. €) und ist gegenüber 2022 insgesamt um fast 10 % angestiegen.³³

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. Der Anstieg der kurzfristigen Verschuldung (Kassenkredite) trotz steigender Einnahmen ist besorgniserregend. Dieser hohe Schuldenstand belastet die Kommunen vor dem Hintergrund der derzeitigen Zinsentwicklungen zusätzlich.³⁴

Aufgrund der kaum verbesserten bzw. auch teils verschlechterten Lage einiger Aufgaben-Regionen erneuern wir unsere Hinweise und Forderungen aus den Vorjahresberichten zur Lage der Kommunalfinanzen. Der auch im letzten Kommunalbericht beschriebene Rückgang der Erwerbsbevölkerung in Sachsen-Anhalt wird die zukünftigen kommunalen Einnahmen negativ beeinflussen.³⁵ Aus unserer Sicht besteht zur Rückführung der hohen Kassenkredite einiger Kommunen keine Alternative. Die Lage ist weiterhin als sehr kritisch anzusehen.

³² 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).

³³ Vorläufiger Schuldenstand der Länder am 31. Dezember 2023.

<https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Schulden-Finanzvermoegen/Tabellen/liste-vorlaufuger-schuldenstand-gesamthaushalt.html#1128798>

³⁴ 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.

³⁵ 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.

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 Ausgewählte Analysen zur Wirtschaftlichkeit

Die Kommunen haben ihre Aufgaben sparsam und wirtschaftlich zu erfüllen³⁶. Das Land sorgt, soweit die eigenen Einnahmen der Kommunen nicht ausreichen, für die erforderliche Ausstattung der Kommunen, indem es Finanzmittel zur angemessenen Erfüllung der Aufgaben zur Verfügung stellt. Dabei ist der Bemessungsmaßstab für diese Landeszuweisungen eine effiziente Erfüllung der notwendigen Aufgaben der Kommunen. Somit sind die Kommunen in der Pflicht, ihre Aufgabenerfüllung effizient zu gestalten. Für das Land ergibt sich somit die Pflicht, diese Effizienz zu beleuchten, um eine angemessene kommunale Finanzausstattung zu gewährleisten.

Anhand der Daten der Kassenstatistik des Landes werden in den folgenden Punkten verschiedene Auszahlungen der Kommunen für ausgewählte Zwecke analysiert. Dabei werden aufgrund der unterschiedlichen Aufgabenstruktur der kommunalen Gruppen auch unterschiedliche Vergleichsgruppen gebildet.

4.1 Aussagekraft der Daten der Kassenstatistik

Wir weisen darauf hin, dass die Betrachtungen nur nach Auszahlungsarten (Kontenzuordnung) erfolgen können, da die aktuelle Datenlage im Land Sachsen-Anhalt immer noch keine (Produkt-) Zuordnung zulässt. Das bedeutet, es können beispielsweise Auszahlungen für die Bewirtschaftung von Gebäuden oder für Personal nicht der Aufgabenerfüllung (dem Produkt) Kindertagesbetreuung oder dem Schulbetrieb zugeordnet werden. Daher lassen sich z. B. Schwankungen oder erhebliche Unterschiede bei Pro-Kopf-Auszahlungen nur schwer erklären.

Zusätzlich ist uns bei dieser Betrachtung aufgefallen, dass Kommunen Zahlungen nicht ordnungsgemäß verbuchen und damit direkt zur mangelnden Validität beitragen. Dabei handelt es sich nicht nur um unwesentliche Beträge, wie die folgenden Ausführungen zeigen.

Entsprechend § 28 Abs. 1 KomHVO können Auszahlungen der Kommunen im Konto 7999 zusammengefasst werden, wenn eine konkrete Zuordnung zu den Konten noch nicht möglich ist (nicht geklärte Auszahlungen). Eine Aufklärung dieser Sachverhalte ist jedoch umgehend, spätestens bis zum Ende des jeweiligen Haushaltsjahres vorzunehmen, um die

³⁶ § 98 Abs. 2 KVG LSA

Haushaltswirtschaft entsprechend den Haushaltsgrundsätzen geordnet abzuschließen. Dass hier Auffälligkeiten in einigen Kommunen zu sehen sind, zeigt die nächste Abbildung.

Abbildung 26: Vorläufige Rechnungsvorgänge 2023 je Einwohner

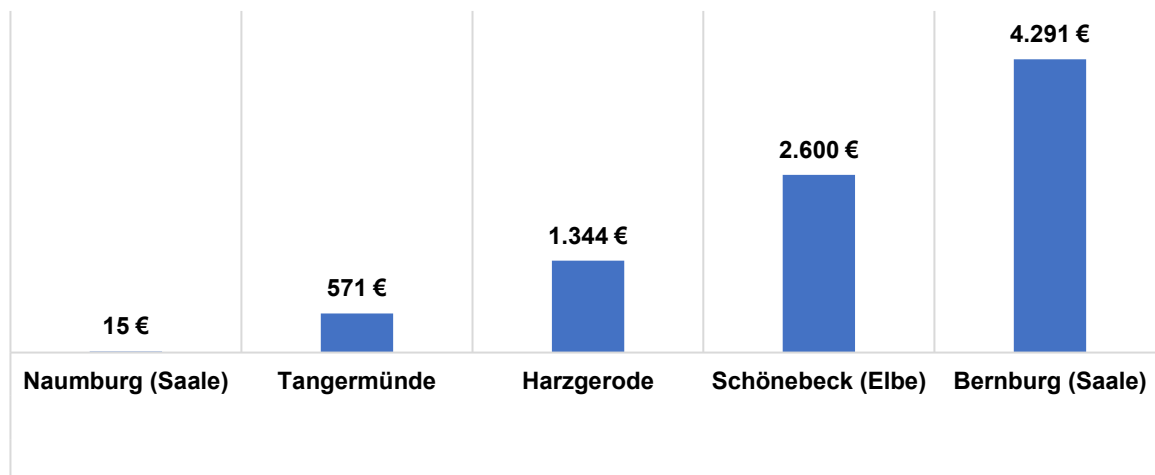
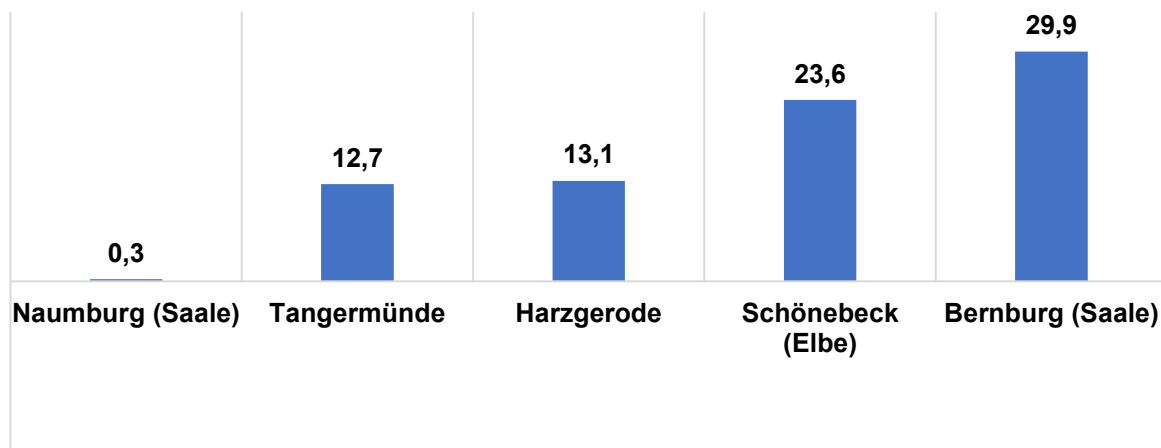


Abbildung 27: Vorläufige Rechnungsvorgänge 2023 zu Gesamtauszahlungen in %



In der Stadt Bernburg (Saale) konnte bis zum 31. Dezember 2023 ein Betrag i. H. v. 4.291 € je Einwohner (fast 138 Mio. €) keiner richtigen Auszahlungsart zugordnet werden. Dies entspricht rund 30 % der gesamten Auszahlungen des Haushaltsjahres. Dieser Verstoß gegen die haushaltsrechtlichen Vorschriften dürfte somit nicht auf Einzelfälle beschränkt sein, die tatsächlich nicht zuordenbar waren³⁷. Damit sind 30 % der Auszahlungen in der Stadt Bernburg (Saale) nicht den richtigen Konten (z. B. Auszahlungen für Bewirtschaftung und Unterhaltung des unbeweglichen Vermögens oder Personalauszahlungen)³⁸ zugeordnet.

³⁷ Nach der KomKBVO darf die Kommunalkasse Auszahlungen grundsätzlich nur leisten, wenn eine Auszahlungsanordnung vorliegt, aus der auch die Buchungsstelle, also das jeweils anzusprechende Konto, ersichtlich ist.

³⁸ Siehe Abschnitte II.4.2 und II.4.5 dieses Jahresberichts.

Gleiches gilt für die Stadt Schönebeck (Elbe), wo ein Anteil von rund 24 % der Gesamtauszahlungen (79 Mio. €) haushaltsrechtlich nicht ordnungsgemäß zugeordnet wurde. Bei einem Anteil von 0,3 % in der Stadt Naumburg kann von Einzelfällen ausgegangen werden.

Wir können nicht nachvollziehen, dass die benannten Kommunen diese Kontozuordnung für die Statistik überhaupt melden konnten, da die haushaltsrechtlichen Vorschriften eine korrekte Buchung bis zum Ende des jeweiligen Haushaltsjahres fordern, nicht bis zur Erstellung des Jahresabschlusses. Wenn es auch nur wenige Kommunen betrifft, lässt sich schlussfolgern, dass die Daten der Kassenstatistik zu den Auszahlungen kein belastbares Bild für eine Aufgabenkritik liefern.

4.2 Auszahlungen für Bewirtschaftung und Unterhaltung des unbeweglichen Vermögens

Auszahlungen für die Bewirtschaftung und Unterhaltung des beweglichen³⁹ und unbeweglichen⁴⁰ Vermögens sind kommunales Kerngeschäft. Dabei ist das unbewegliche Vermögen eine wesentliche Bilanzposition und dadurch auch ein großer Aufwands- und Kostenfaktor.

Unter den Begriff Bewirtschaftung fallen u. a. Hausgebühren, Straßenreinigung, Heizkosten, Reinigung, Schneeräumen, Beleuchtung, Wasserversorgung, Versicherungen, Bewachung, um nur einige zu nennen. Unter Unterhaltung ist die Instandhaltung zu verstehen. Erfasst werden Auszahlungen für die Bewirtschaftung eigener, gemieteter und gepachteter Grundstücke, Gebäude und einzelner Räume.

Im Folgenden betrachten wir diese Auszahlungen für die Bewirtschaftung und Unterhaltung des unbeweglichen Vermögens.

³⁹ Zum beweglichen Anlagevermögen gehören Fahrzeuge und Maschinen einschließlich großer Spezialreserveteile, Betriebsvorrichtungen (z.B. Aufzüge) und Betriebs- und Geschäftsausstattung.

⁴⁰ Zum unbeweglichen Anlagevermögen zählen u.a. Grundstücke, Gebäude, Straßen, Wege, Brücken, Unterführungen, Straßenbeleuchtung, Verkehrssicherungs- und Signalanlagen, Parkuhren, Wasserstraßen, Flussbauten, Ufermauern, Dämme, Deiche, Hafenanlagen, Gewässer, Tiefbauten der Abwasserbeseitigung und –Reinigung sowie der Wasserversorgung, Sportanlagen, Spielplätze, Freibäder, Spiel- und Liegewiesen, Campingplätze, Wald-, Park- und Gartenanlagen, Friedhöfe, Einrichtungen der Löschwasserentnahme, Abfallverbrennungsanlagen, Mülldeponien, technische Anlagen.

Abbildung 28: Auszahlungen für Bewirtschaftung und Unterhaltung des unbeweglichen Vermögens in den Landkreisen 2023 in € je Einwohner

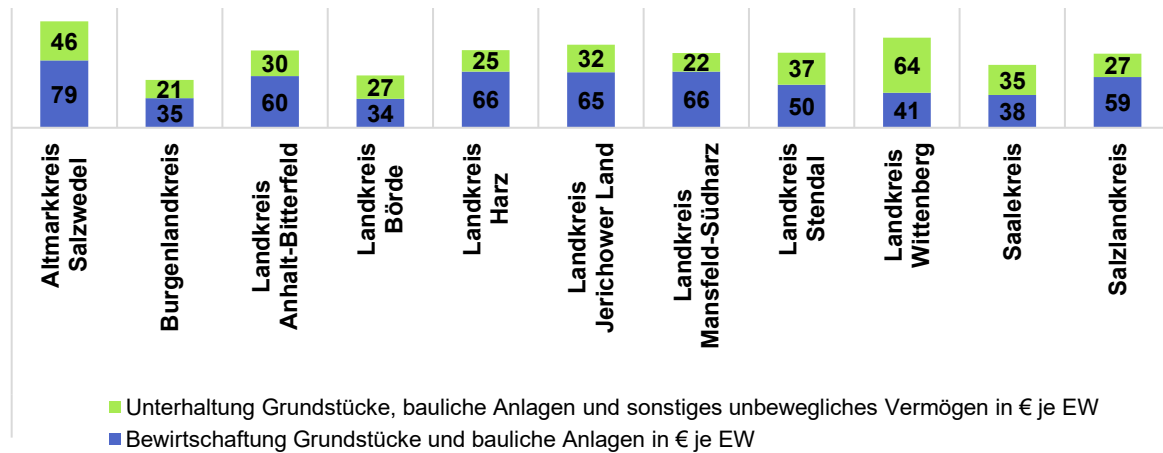


Tabelle 1: Auszahlungen für Bewirtschaftung und Unterhaltung des unbeweglichen Vermögens in den Landkreisen 2023 in €

Landkreis	Bewirtschaftung unbeweglichen Vermögens	Unterhaltung unbeweglichen Vermögens
Altmarkkreis Salzwedel	6.475.698	3.757.160
Burgenlandkreis	6.127.287	3.760.139
Anhalt-Bitterfeld	9.471.876	4.719.852
Börde	5.816.249	4.626.280
Harz	13.763.285	5.287.491
Jerichower Land	5.839.896	2.922.469
Mansfeld-Südharz	8.649.510	2.857.384
Stendal	5.531.221	4.099.732
Wittenberg	5.071.405	7.955.066
Saalekreis	7.064.197	6.460.900
Salzlandkreis	10.986.085	5.067.810
Durchschnitt 2023	7.708.792	4.683.117

In 2023 gaben die Landkreise im Durchschnitt 7,7 Mio. € und 54 € je Einwohner für die Bewirtschaftung aus. Für laufende Unterhaltungsmaßnahmen wurden durchschnittlich 4,6 Mio. € und 33 € je Einwohner fällig.

Auffällig sind die Bewirtschaftungsauszahlungen im Altmarkkreis Salzwedel von 79 € je Einwohner (absolut rund 11 Mio. €). Der Landkreis Harz verbuchte absolut den höchsten Wert für die Bewirtschaftung. Je Einwohner wurden 66 € ausgezahlt. Besonders geringe Bewirtschaftungsauszahlungen entstanden im Landkreis Börde i. H. v. 34 € je Einwohner. Bei den laufenden Unterhaltungsmaßnahmen fällt der hohe Betrag im Landkreis Wittenberg mit 64 € je Einwohner (absolut 7,9 Mio. €) auf.

Inwieweit dies geplante oder unvorhergesehene Maßnahmen waren, kann ohne weitere Informationen nicht beurteilt werden. Weitergehende Schlussfolgerungen und die Darstellung tieferer Zusammenhänge sind ohne doppelte Daten oder Produktzuordnung schwierig. Die Daten zeigen jedoch, dass die Struktur des unbeweglichen Anlagevermögens in den Landkreisen sehr heterogen ist. Im Burgenlandkreis und im Landkreis Börde kann die erfolgte Zentralisierung der Verwaltung mit ursächlich für die geringeren Auszahlungen pro Einwohner sowohl für die Bewirtschaftung als auch für die Unterhaltung sein.

Bei den kreisangehörigen Kommunen zeigt sich ein viel stärker differenziertes Bild:

Abbildung 29: Auszahlungen für die Bewirtschaftung des unbeweglichen Vermögens in den kreisangehörigen Kommunen 2023 je Einwohner

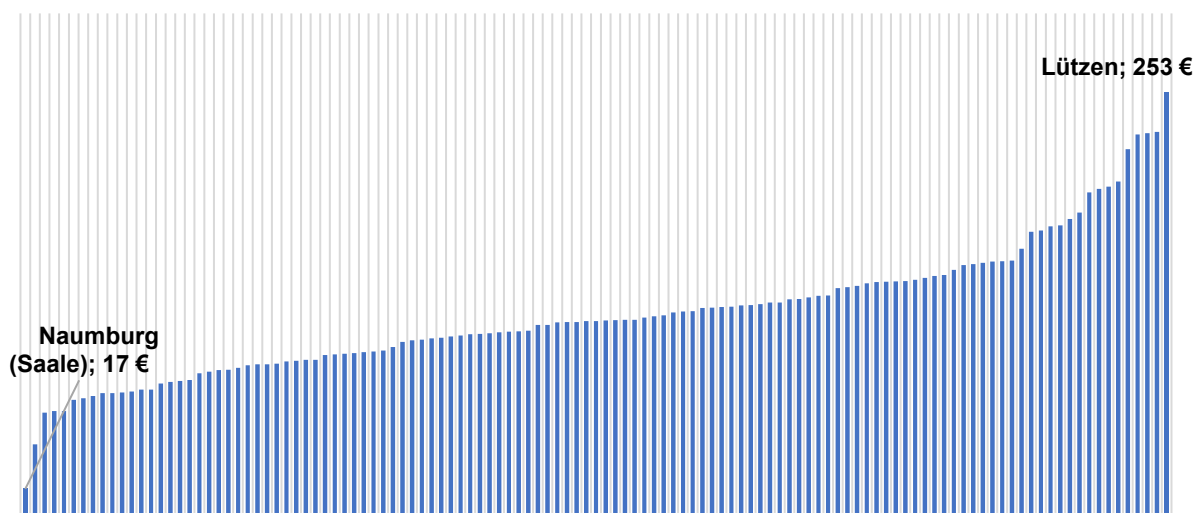
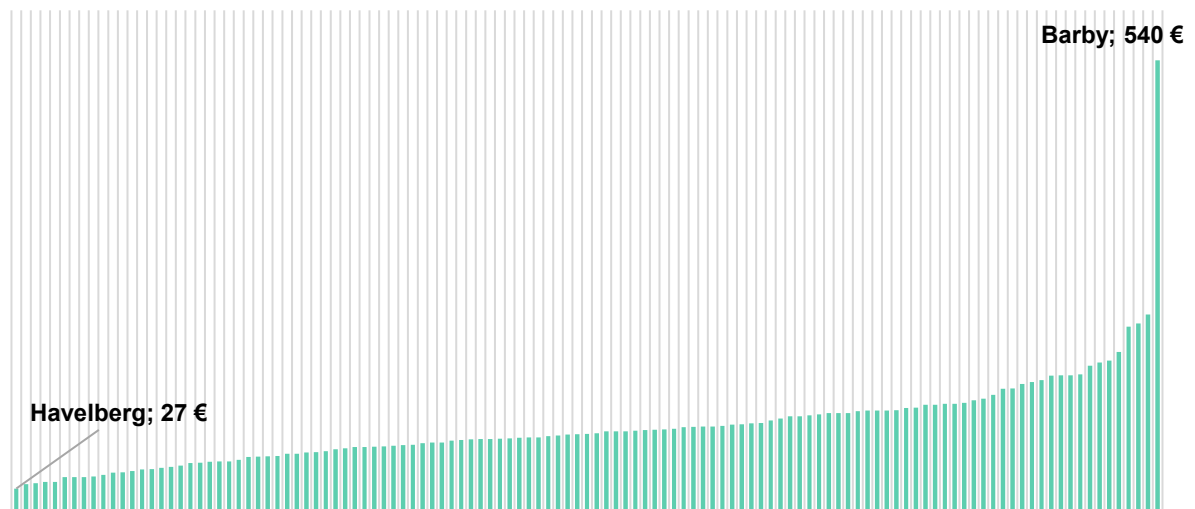


Abbildung 30: Auszahlungen für die Unterhaltung des unbeweglichen Vermögens in den kreisangehörigen Kommunen 2023 je Einwohner



Insgesamt fielen in den kreisangehörigen Kommunen 166 Mio. € für die Bewirtschaftung und 186 Mio. € für die Unterhaltung des unbeweglichen Vermögens an.

Betrachtet man die Auszahlungen für Bewirtschaftung und Unterhaltung in den kreisangehörigen Kommunen, fällt schnell auf, dass einige Kommunen Beträge von insgesamt über 400 € bis über 640 € je Einwohner auszahlen, andere Kommunen nur mit bis zu 84 € je Einwohner auskamen.

Ein maßgeblicher Grund für diese erheblichen Unterschiede könnte die sehr verschiedene Vermögens- und Infrastruktur⁴¹ auf der einen Seite und die Wirtschaftlichkeit bei der Aufgabenerfüllung auf der anderen Seite sein.

Durchschnittlich gaben die kreisangehörigen Kommunen 121 € für Bewirtschaftung aus. Die höchsten Auszahlungen für Bewirtschaftung fielen in Lützen mit 253 € je Einwohner an. In Naumburg wurden nur 17 € je Einwohner ausgezahlt.

Im Durchschnitt fielen 2023 Unterhaltungsauszahlungen i. H. v. 101 € je Einwohner an. Die Stadt Barby sticht mit 540 € getätigter Unterhaltungsauszahlungen je Einwohner heraus. Im Vergleich dazu tätigte die Hansestadt Havelberg 27 € Unterhaltungsauszahlungen je Einwohner.

⁴¹ Z. B. verfügen einige Kommunen über eine Vielzahl an Dorfgemeinschaftshäusern, Freibädern u. ä.

Ohne weitere Begründungen zu kennen, z. B. größere Straßenunterhaltungsmaßnahmen oder ggf. fehlerhafte Veranschlagung und Buchung von (Erneuerungs-) Investitionen als laufender Aufwand, ist eine sehr große Spreizung festzustellen. Diese erheblichen Unterschiede sind für uns unverständlich. Kommunen mit über dem Durchschnitt liegenden Auszahlungen müssen die Gründe analysieren. Insgesamt sollten diese Daten Anlass für die Kommunalverwaltungen sein, belastbare Vergleichsdaten zu schaffen und im Rahmen einer Aufgabenkritik die eigene Aufgabenerfüllung unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu bewerten.

4.3 Zinszahlungen

Zinszahlungen belasten den kommunalen Haushalt. Die dafür aufgewendeten Mittel stehen für andere Zwecke nicht zur Verfügung. Zinszahlungen werden insbesondere für Investitions- und Liquiditätskredite geleistet und sind daher direkt abhängig von der Höhe der Verschuldung (siehe auch Abschnitt III.3) und dem jeweiligen Zinssatz. Insgesamt leisteten die Kommunen 2023 Zinszahlungen i. H. v. 45,5 Mio. € in ihren Kernhaushalten.

Im Folgenden sind exemplarisch die Zinszahlungen für die Landkreise insgesamt und in € je Einwohner dargestellt, um zumindest eine im Ansatz vergleichende Betrachtung zu erreichen.

Abbildung 31: Zinszahlungen der Landkreise an Kreditinstitute 2023 je Einwohner

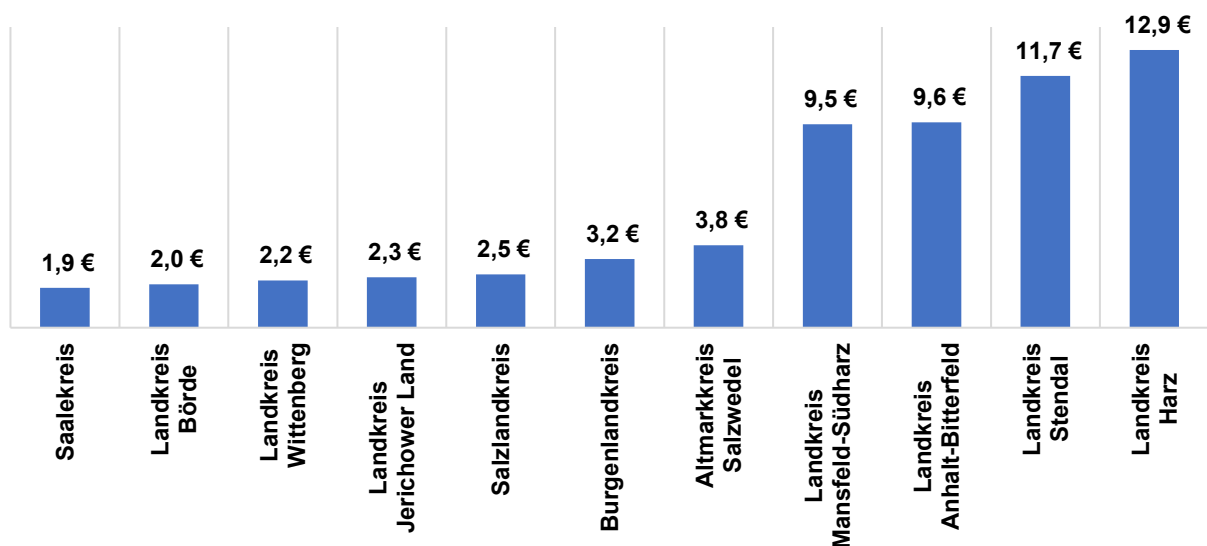


Tabelle 2: Zinszahlungen der Landkreise an Kreditinstitute 2023 in €

Landkreise	Zinszahlungen
Altmarkkreis Salzwedel	315.319
Burgenlandkreis	566.657
Anhalt-Bitterfeld	1.499.536
Börde	344.687
Harz	2.709.508
Jerichower Land	211.221
Mansfeld-Südharz	1.246.222
Stendal	1.288.199
Wittenberg	272.609
Saalekreis	341.302
Salzlandkreis	461.621
Summe	9.256.881

Je Einwohner gesehen sind bei den Landkreisen die wirtschaftlich starken Landkreise Saalekreis und Börde am geringsten durch Zinszahlungen belastet.

Absolut verzeichnete der Landkreis Jerichower Land die geringsten Zinszahlungen. Die Landkreise Mansfeld-Südharz, Anhalt-Bitterfeld, Stendal und Harz zahlten dagegen das Fünf- bis Sechsfache je Einwohner aus. Der Landkreis Harz trägt absolut mit 2,7 Mio. € und mit 12,9 € je Einwohner die höchste Zinslast unter den Landkreisen. Die Auszahlungen für Zinsen stehen für andere Aufgaben nicht zur Verfügung. Sie belasten letztendlich die kreisangehörigen Kommunen über eine höhere Kreisumlage. Der Landkreis Harz ist der Landkreis mit den meisten defizitären Kommunen (11 von 15) und weist als Aufgabenregion einen hohen Verschuldungsgrad von 46 % gemessen an den Einzahlungen aus. Ein Abbau der hohen Verschuldung ist hier angezeigt, um auch die Zinslast zu minimieren.

Eine Rückführung der Verschuldung sowohl durch Investitions- als auch durch Liquiditätskredite schafft finanzielle Spielräume und stärkt dadurch insbesondere die kommunale Selbstverwaltung.

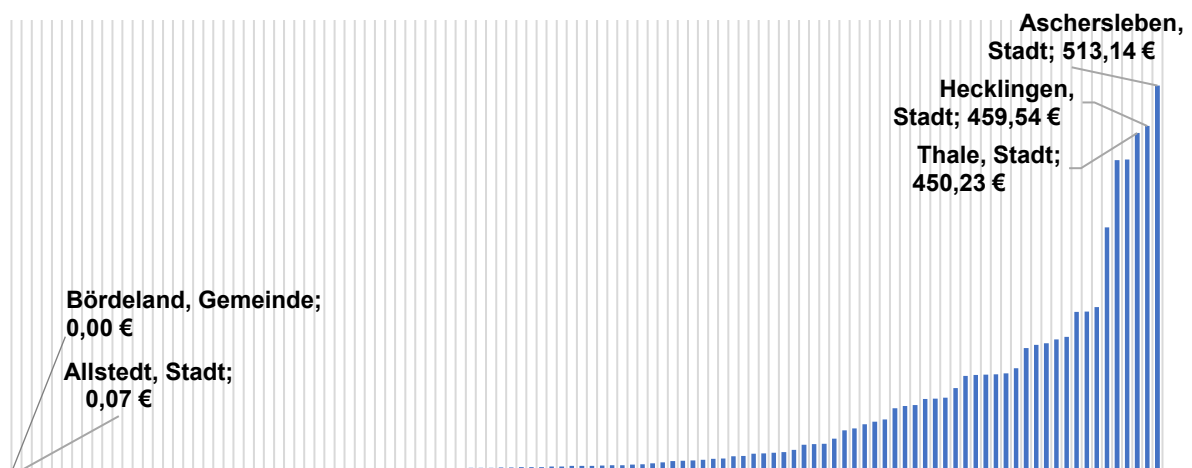
4.4 Auszahlungen für die Förderung freiwilliger Bereiche

In der Kassenstatistik und in sonstigen Statistiken werden Auszahlungen oder Aufwendungen für freiwillige Aufgaben nicht gesondert erfasst und nachgewiesen. Es gibt daher aufgrund der fehlenden Produktzuordnung der Daten der Kassenstatistik derzeit keinen Überblick über den Umfang freiwilliger Leistungen der Kommunen und den Betrag der dafür aufgewendeten öffentlichen Mittel.

Wir greifen daher nachfolgend die Kontierung Zuschüsse an übrige Bereiche auf, welche gesichert als freiwillig bezeichnet werden kann. Diese Zuschüsse beinhalten Geldleistungen an natürliche Personen⁴², Zuschüsse für Dorf- und Stadtchroniken, zur Gemeinschaftspflege, an Büchereien, für Heimatfeste, an historische Vereine, Altertums- und Heimatvereine, an Obst- und Gartenbauvereine, für Denkmalpflege, für Ortverschönerungswettbewerbe, als Förderungsbeiträge, für Freiwillige Feuerwehr und Begrüßungsgelder. Wir weisen darauf hin, dass diese Betrachtung nur ein kleiner Ausschnitt der freiwilligen Leistungen ist.

Nachfolgend sind die Zuschüsse 2023 an übrige Bereiche in € je Einwohner dargestellt.

Abbildung 32: Zuschüsse an übrige Bereiche 2023 durch kreisangehörige Kommunen je Einwohner



⁴² Soweit diese nicht soziale Leistungen sind.

Abbildung 33: Zuschüsse an übrige Bereiche 2023 durch die Landkreise je Einwohner

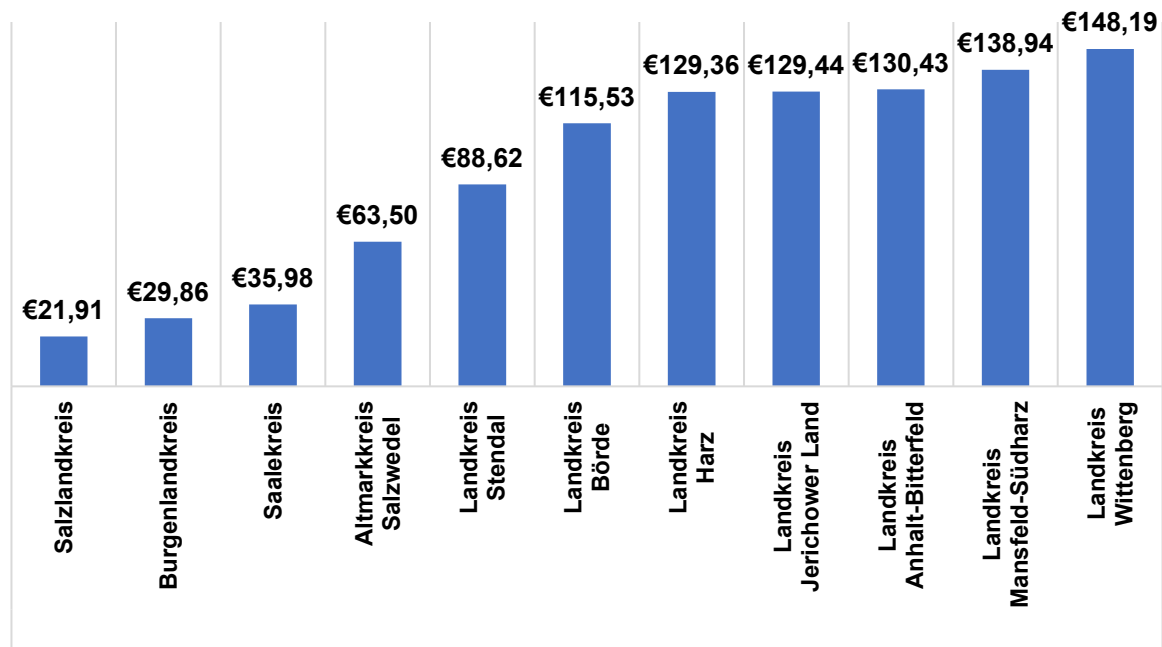
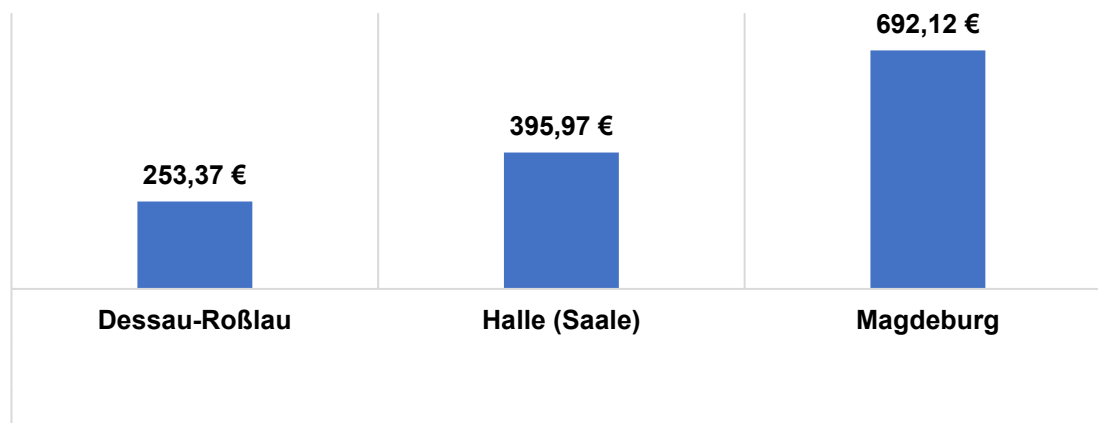


Abbildung 34: Zuschüsse an übrige Bereiche 2023 durch die kreisfreien Städte je Einwohner



Die kreisangehörigen Kommunen gaben 2023 im Durchschnitt 57 € je Einwohner für diese Zuschüsse aus, die Landkreise durchschnittlich 94 € je Einwohner und die kreisfreien Städte durchschnittlich 447 € je Einwohner.

Die Stadt Aschersleben zahlte 2023 in der Gruppe der kreisangehörigen Kommunen mit rund 513 € je Einwohner (insgesamt 13,6 Mio. €) den mit Abstand höchsten Betrag für diese freiwilligen Leistungen aus. Auch Hecklingen und Thale hatten sehr hohe Auszahlungen. Diese Beträge lagen deutlich über den Beträgen, die die Städte Halle (Saale) und Dessau-Roßlau ausgaben.

Der Durchschnitt von 57 € je Einwohner trägt. Rund die Hälfte der kreisangehörigen Kommunen lag 2023 unter einem Auszahlungsvolumen von 10 € je Einwohner. 12 Kommunen geben deutlich über 100 € je Einwohner, 3 Kommunen deutlich über 200 € je Einwohner und 6 Kommunen über 300 € je Einwohner aus. Die Stadt Allstedt hingegen zahlte nur 7 Cent je Einwohner aus, die Gemeinde Bördeland nach der Statistik keinen einzigen Cent.

Die Landeshauptstadt Magdeburg zahlte mit rund 692 € je Einwohner in 2023 den höchsten Betrag aller Kommunen Sachsens-Anhalts aus. Die Städte Dessau-Roßlau und Halle (Saale) liegen mit ihren Zuschüssen je Einwohner in 2023 im Vergleich im oberen Bereich der kreisangehörigen Kommunen.

Bei der Betrachtung der Zuschüsse der Landkreise an übrige Bereiche fallen insbesondere die geringen Beträge des Salzlandkreises, des Burgenlandkreises und des Saalekreises auf. Im Landkreis Wittenberg wird im Vergleich zum Salzlandkreis fast das Siebenfache für Vereinspflege u. Ä. je Einwohner ausgegeben. Der hohe Betrag dieser Auszahlungen im Landkreis Mansfeld-Südharz mit 138,9 € je Einwohner ist angesichts der defizitären Haushaltslage des Landkreises aus unserer Sicht problematisch. Im Rahmen dessen finanzieller Leistungsfähigkeit wäre dies detaillierter zu betrachten. Jedoch gilt auch hier: Diese Ausgaben belasten letztendlich die kreisangehörigen Kommunen über eine höhere Kreisumlage.

Diese Betrachtung kann nur umreißen, was eine detaillierte Aufgabenkritik zeigen muss – eine Betrachtung im Zusammenhang mit der kommunalen Leistungsfähigkeit. Die Stadt Aschersleben hatte in 2023 einen Saldo der laufenden Verwaltung von 62 € je Einwohner, einen Saldo in der Finanzrechnung von -112 € je Einwohner, die höchsten Investitionskredite in der Aufgabenregion Salzland und einen Verschuldungsgrad von 82 %. Ob 513 € je Einwohner für diese freiwilligen Leistungen hier angemessen sind, müssen Verwaltung, Stadtrat und Kommunalaufsicht bewerten. Eine produktbezogene und vergleichende Aufgabenkritik zur Bewertung der finanziellen Leistungsfähigkeit wäre dazu erforderlich.

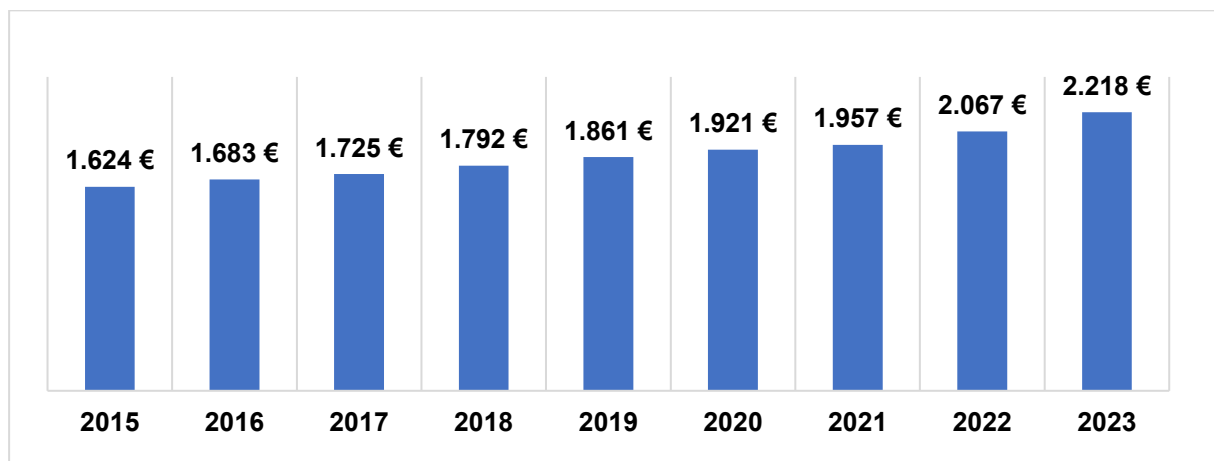
4.5 Kennzahlen zum Personal in den Kommunen

Personalausgaben sind in den öffentlichen Haushalten ein wesentlicher Faktor. Der Anteil der Personalauszahlungen an den bereinigten Auszahlungen der laufenden Rechnung 2023 betrug 31,8 %. Der Anteil lag durchschnittlich bei

- den kreisfreien Städten bei 23,0 %,
- den Landkreisen bei 19,7 % und
- den kreisangehörigen Kommunen bei 38,0 %.

Der in Abbildung 35 zu beobachtende Anstieg der Personalauszahlungen wird u. a. durch Tarifierhöhungen, Stufenaufstiege, Sonderzahlungen (Corona) u. Ä. verursacht:

Abbildung 35: Personalauszahlungen der Kommunen ab 2015 in Mio. €



Die Kommunen geben über 2 Mrd. € für Personal aus. Vertiefende Analysen sind mit der aktuell vorliegenden Datenlage nicht möglich. Es liegen keine gesicherten Zahlen zu Vollzeit-äquivalenten (VzÄ) der Kommunen vor. Die letzte veröffentlichte Statistik zum Personal des öffentlichen Dienstes stammt aus 2021.

Wir haben versucht, auf das Haushaltskennzahlensystem des Landes zurückgreifen. Wir stellten jedoch bezogen auf das Jahr 2021 in mehreren Kommunen so erhebliche Abweichungen zur Personalstatistik⁴³ des Statistischen Landesamtes fest, dass wir diese Daten nicht verwenden konnten.

⁴³ Statistischer Bericht 6L302, StaLa September 2022

4.6 Fazit ausgewählte Analysen

Wir haben in dem Abschnitt anhand der Daten der Kassenstatistik insbesondere ausgewählte Auszahlungen der Kommunen betrachtet. Diese Auszahlungen können nur nach Art und Höhe untersucht werden, der konkrete Entstehungsgrund bzw. Ort sind anhand dieser Daten nicht nachvollziehbar. Somit lassen sich Unterschiede und Schwankungen nur sehr schwer erklären. Es ist beispielsweise bei Auszahlungen für Bewirtschaftung von Gebäuden nicht ersichtlich, für welche (Aufgaben-) Produktbereiche (für Kindertageseinrichtungen, Schulen oder Dorfgemeinschaftshäuser) diese angefallen sind und ob es sich um Auszahlungen für freiwillige oder pflichtige Aufgaben handelt.

Bei der Betrachtung der Auszahlungsarten stellten wir jedoch erhebliche Spreizungen insbesondere innerhalb der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden fest. Zudem wird aus den Daten bereits ersichtlich, dass es große Unterschiede bei der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung insgesamt gibt. Diese doch erheblichen Unterschiede sollten Anlass für die Kommunen sein, belastbare Vergleichsdaten zu schaffen und im Rahmen einer Aufgabenkritik die eigene Aufgabenerfüllung unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu bewerten.

Auszahlungen für Zinsen stehen für andere Aufgaben nicht zur Verfügung und belasten bei den Landkreisen über die Kreisumlage letztendlich auch die kreisangehörigen Kommunen. Bei den Auszahlungen für die Förderung freiwilliger Bereiche, wie beispielsweise für Vereinsförderung, Feste, Büchereien und Sportförderung, haben wir uns einen Bereich der freiwilligen Leistungen angeschaut und ebenfalls erhebliche Unterschiede festgestellt. Verschiedene Kommunen zahlten hierfür keine oder sehr geringe Mittel aus. Die Spreizung für diese freiwilligen Förderungen lag 2023 zwischen 0 € in der Gemeinde Bördeland bzw. 7 Cent je Einwohner in der Stadt Allstedt und 513 € je Einwohner in der Stadt Aschersleben.

Insgesamt gehen wir von erheblichen Einsparpotenzialen bei den Auszahlungen der Kommunen aus. Mit immer noch flächendeckend fehlenden Jahresabschlüssen und ohne Vorliegen einer doppischen Statistik dürfte eine wirksame Aufgabenkritik mit nützlichen Ergebnissen weiterhin unmöglich sein. Dies ist auch mit Blick auf die Aufgabenbezogenheit des kommunalen Finanzausgleichs und eine vertikale Begutachtung desselbigen nicht zufriedenstellend.

Das bisherige System der Betrachtung der Zahlungsströme stößt hier sichtbar an seine Grenzen.

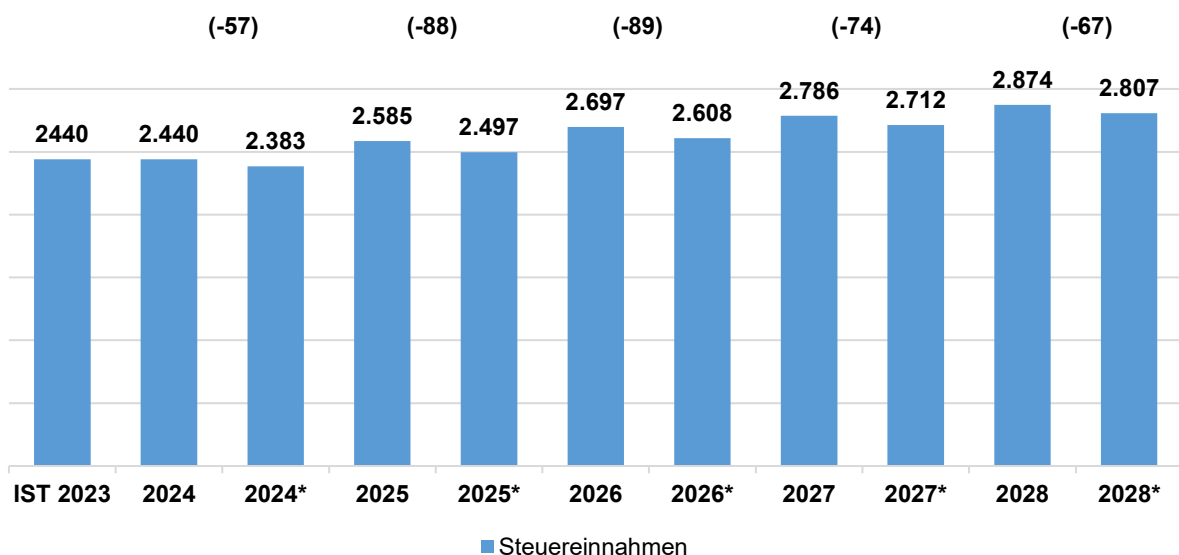
5 Ausblick

5.1 Vergleich der Steuerprognosen zwischen Oktober 2023 und Mai 2024

Die voraussichtliche weitere Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen wird durch zwei jährliche Steuerschätzungen⁴⁴ im Frühjahr und im Herbst prognostiziert. Dabei werden auch regionalisierte Steuerschätzungen erstellt.

Die Mai-Steuerschätzung 2024 geht von einer verzögerten Erholung der deutschen Wirtschaft im Jahresverlauf 2024 aus.

Abbildung 36: Vergleich der kommunalen Steuerprognosen Oktober 2023 und Mai 2024 in Mio. €



* Steuerprognose Mai 2024 (2023 Ist); Zahl in Klammern: Differenz der beiden Prognosen

Quelle: entnommen aus Ausschussdrucksache 8/FIN/7177 vom 6. Juni 2024

Die Steuerschätzer gehen und gingen in beiden Prognosen in jedem Jahr von höheren Steuereinnahmen aus. Nach der aktuellen Steuerprognose vom Mai 2024 soll das prognostizierte Steuerplus von 2025 bis 2028 bei 424 Mio. € liegen. Im Oktober 2023 sagten die Steuerschätzer noch ein Plus von 434 Mio. € von 2025 bis 2028 vorher. Dennoch werden weiterhin steigende Steuereinnahmen für die Kommunen prognostiziert, wenn auch gegenüber der Prognose aus Oktober mit geringerem Anstieg (-10 Mio. €).

⁴⁴ Die Steuerprognosen sind wie die Konjunkturprognosen derzeit durch große Unsicherheiten gekennzeichnet.

Zu berücksichtigen ist, dass höhere Steuereinnahmen nicht bei allen Kommunen gleichermaßen ankommen.⁴⁵ 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 fortlaufend bei der Bedarfsermittlung für das FAG Berücksichtigung findet.

Dem Haushaltsplan 2024 und der Mittelfristigen Finanzplanung 2023 bis 2027 liegt die Steuerschätzung vom Mai 2023 zugrunde. Aufgrund der geringeren Schätzergebnisse entstehen sowohl für 2024 als auch für die mittelfristige Finanzplanung bis 2027 insgesamt Abweichungen zur Planung i. H. v. - 1,9 Mrd. €. Dem gegenüber stehen Mehreinnahmen aus der Bundesbeteiligung an den Kosten der Flüchtlingsfinanzierung i. H. v. 23 Mio. € pro Jahr und erwartete Mehreinnahmen 2024 aus dem KiTa-Qualitätsgesetz von rund 51 Mio. €. Inwieweit diese Entwicklung auf die Haushaltsplanung für das Haushaltsjahr 2025 bei der Bedarfsermittlung Anwendung findet, bleibt abzuwarten.

5.2 Aktuelle Entwicklungen

Eine geordnete Finanzlage bildet die Grundlage für die dauerhafte Handlungsfähigkeit der Kommunen in Sachsen-Anhalt. Diese muss sowohl in konjunkturell guten als auch in schlechten Jahren gesichert werden.

Wir sind uns dessen bewusst, dass die Kommunen hier vor großen Herausforderungen stehen.

Umso wichtiger ist die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch eine strategische und generationengerechte Haushalts- und Wirtschaftsführung. Die Entwicklung der Inflation setzte sich 2023 fort, die erhoffte Konjunkturerholung blieb weitestgehend aus.

Dies äußerte sich in gestiegenen Energiepreisen, höheren Erzeuger- und Verbraucherpreisen sowie in einem gesunkenen Konsumklima. Das reale (preisbereinigte) BIP ging in Sachsen-Anhalt 2023 gegenüber 2022 um 1,4 % zurück⁴⁶. Die Prognosen der Wirtschaftsforschungsinstitute sagen für Sachsen-Anhalt zunächst keine große Erholung voraus.

⁴⁵ Wir verweisen auf Abschnitt II.2.1.

⁴⁶ Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Stand 08/2024

Da die Industriestruktur Sachsen-Anhalts stark auf Vorleistungen und Energie ausgerichtet ist, bleibt die Entwicklung mit großen Unsicherheiten behaftet. Zudem trüben hohe Zinsen sowie die anhaltende (wenn auch sinkende) Belastung der privaten Haushalte und Unternehmen durch die Inflation die Entwicklung ein.

Es kann daher zunächst nicht mit signifikant positiven Effekten für die Wirtschaftsentwicklung gerechnet werden. Die Kommunen dürfen daher nicht auf steigende Steuereinnahmen spekulieren. Vorsorge ist daher mittel- und langfristig durch eine Anpassung der Aufwendungs- und Ausgabestruktur zu treffen. Hier wird nochmals deutlich, wie dringend erforderlich eine umfängliche Aufgabenkritik ist. Steuereinbrüche können in einzelnen Kommunen immer wieder dann vorkommen, wenn der kommunale Haushaltsausgleich von wenigen großen Steuerzahlern abhängig ist.

6 Fazit Kommunal Finanzen

Das Jahr 2023 war erneut ein Rekordjahr für die kommunalen Kassen. Insgesamt standen den Kommunen Einnahmen i. H. v. von 8,4 Mrd. € (Vorjahr 7,7 Mrd. €) zur Verfügung. Allein für Investitionen konnten Einnahmen von über 1,1 Mrd. € verbucht werden.

Der Gesamtüberschuss der Finanzrechnung der kommunalen Familie von 181 Mio. € (Vorjahr 87,9 Mio. €) verdeutlicht die insgesamt positive Finanzlage 2023.

Die im Jahresbericht dargestellten Ergebnisse zeigen somit, dass die immer wieder erhobenen allgemeinen Forderungen nach insgesamt mehr Geld im System 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 konnten 49 % der Kommunen (Vorjahr 39 %)⁴⁷ ihre Finanzrechnung im Jahr 2023 nicht ausgleichen. Die insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel müssen daher gerechter verteilt werden, um den finanzschwächeren Kommunen zu helfen.

Der Gesamtschuldenstand der kommunalen Kernhaushalte stieg trotz der Rekordeinnahmen 2023 um 151 Mio. € auf über 2,9 Mrd. € an. Die Verschuldung ist innerhalb der kommunalen Familie ebenfalls sehr unterschiedlich. So entfällt ein Großteil der Schulden auf 6 Aufgaben-Regionen (Halle (Saale), Magdeburg, Mansfeld-Südharz, Salzland, Wittenberg und Harz). Die hohe Verschuldung schränkt Handlungsspielräume und damit die kommunale Selbstverwaltung stark ein.

Auch wenn die Kassenkredite um 64 Mio. € verringert werden konnten, ist ihr Stand mit 1,2 Mrd. € weiter besorgniserregend hoch. Der hohe Stand macht Kommunen für Zinsrisiken anfällig. Derzeit gilt für den Euroraum ein Zinssatz für das Hauptrefinanzierungsgeschäft von 4,25 %.⁴⁸ Die Zinserhöhung⁴⁹ seit dem Jahr 2023 hat bereits Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte entfaltet. Zur Rückführung dieser Kassenkredite besteht daher keine Alternative.

⁴⁷ Anders als in Abschnitt II.2.4.3 haben wir hier die kreisfreien Städte mitbetrachtet.

⁴⁸ Stand 06/2024, <https://www.bundesbank.de/dynamic/action/de/statistiken/zeitreihen-datenbanken/zeitreihen-datenbank/723452/723452?tsId=BBIN1.M.D0.ECB.ECBMIN.EUR.ME&dateSelect=2024>.
<https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2023/html/ecb.mp230615~d34cddb4c6.de.html>.

⁴⁹ Zum Vergleich: Vom 21. Juli 2022 bis 7. September 2022 galt ein Zinssatz von 0,5 %.

Insgesamt gehen wir von erheblichen Einsparpotenzialen bei den Auszahlungen der Kommunen aus. Mit immer noch flächendeckend fehlenden Jahresabschlüssen und ohne Vorliegen einer doppelten Statistik ist eine wirksame Aufgabenkritik mit nützlichen Ergebnissen weiterhin unmöglich. Dies ist nicht zufriedenstellend, da Maßstab für die Bemessung der Landeszuweisungen im kommunalen Finanzausgleich nur die notwendigen kommunalen Aufgaben bei effizienter Aufgabenerfüllung sind. Notwendigkeit und Effizienz sind daher Kategorien, die beim vorgesehenen Gutachten zum vertikalen Finanzausgleich⁵⁰ zu berücksichtigen sein werden.

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 Tragfähigkeit der kommunalen Haushalte verbessern. Das bedeutet, dass auch vor Konsolidierungsanstrengungen nicht zurückgeschreckt werden darf und Vorsorge für die Zukunft getroffen werden muss.

Der Landesrechnungshof bekräftigt seine seit vielen Jahren gegebenen Empfehlungen in den 5 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 und muss von ihren Sanktionsmöglichkeiten Gebrauch machen.
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.

⁵⁰ Die Finanzbeziehungen zwischen dem Land und seinen Kommunen bilden den vertikalen Finanzausgleich, während die Finanzbeziehungen zwischen den kommunalen Gruppen (kreisfreie Städte, Landkreise, kreisangehörige Kommunen) und innerhalb der kommunalen Gruppen den horizontalen Finanzausgleich bilden.

- 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. Erhöhungen der Finanzausgleichsmasse lösen 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. Dazu bedarf es insbesondere auch einer doppischen Statistik.**

III Ausgewählte Prüfungsfeststellungen

1. Quo Vadis Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen – Teil 4 Hat das kamerale Denken der Kommunen endlich ein Ende?

Im Land fehlen 18 Jahre nach Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens bzw. 11 Jahre nach dem verbindlichen Umstellungstermin⁵¹ noch immer fast 40 % (948) der kommunalen Jahresabschlüsse⁵². Nur 6 % (16) der Kommunen waren in der Lage, rechtskonforme und belastbare Haushalte für 2024 aufzustellen. Somit fehlt es weiterhin an belastbaren Zahlen, Daten und Fakten zur Steuerung der meisten Kommunen. Bleibt das Tempo im Aufholprozess konstant, würde es bis 2032⁵³ dauern, die Rückstände abzubauen.

Die in 2024 geschaffene gesetzliche Verpflichtung zur Vorlage des Jahresabschlusses des Vorvorjahres als Bedingung, dass die Haushaltssatzung ab 2025 in Kraft treten kann, wird lediglich die Quantität der Jahresabschlüsse erhöhen. Mit der Fortführung von Erleichterungen zur Aufstellung der Jahresabschlüsse bis 2025 lässt das Ministerium für Inneres und Sport jedoch erhebliche Abstriche an der Qualität und somit an der Aussagekraft der Jahresabschlussdaten zu.

1. Vorbemerkungen – Stand der Umsetzung nicht ausreichend

Die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung setzt voraus, dass die Kommunen die Grenzen der eigenen Leistungsfähigkeit kennen und beachten.

Der Umsetzungsstand des hierfür notwendigen Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens, besser bekannt als Doppik, ist seit vielen Jahren Teil unserer Berichterstattung. Obwohl die Doppik in der Privatwirtschaft zur strategischen und operativen Steuerung nicht wegzudenken ist, hadert die kommunale Familie noch immer mit dieser für sie neuen Denkweise.

⁵¹ Das NKHR wurde zum 1. Januar 2006 eingeführt. Letzter gesetzlicher Umstellungszeitpunkt war der 1. Januar 2013.

⁵² Stand 31. Dezember 2023.

⁵³ Der Jahresabschluss zum 31. Dezember 2031 wäre der erste, der von allen Kommunen im Jahr 2032 rechtzeitig aufgestellt wäre.

Nicht mehr die Betrachtung/Planung von Einnahmen und Ausgaben soll im Mittelpunkt stehen, sondern die Entwicklung des kommunalen Vermögens. So ist die Doppik dem alten Buchführungssystem, der Kameralistik, in vielerlei Hinsicht überlegen. Z. B. wird die Vermögenslage und -entwicklung der Kommune für eine fundierte finanzielle Planung und Entscheidungsfindung detailliert abgebildet.

Die Doppik fördert die Transparenz und Nachvollziehbarkeit finanzieller Transaktionen und stärkt damit die interne und externe Kontrolle. Der Ressourcenverbrauch wird genau erfasst und bewertet. Dies ermöglicht eine genauere Kostenrechnung und hilft, unwirtschaftliches Handeln zu identifizieren und zu vermeiden. Durch die detaillierte Erfassung und Analyse von Kosten und Leistungen aufgrund doppischer Daten können die Kommunen somit den Einsatz ihrer personellen, sächlichen und finanziellen Mittel optimieren und wirtschaftlicher arbeiten. Des Weiteren können die Kommunen durch die Berücksichtigung von Abschreibungen, Rückstellungen und Verbindlichkeiten in Planung und Rechnung ihre zukünftigen finanziellen Verpflichtungen und Investitionen besser planen und steuern.

Die Einführung der Doppik für die kommunale Familie sollte diese gewichtigen Vorteile zur Geltung bringen und die folgenden wesentlichen Ziele verfolgen:

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

Die Doppik stellt aber nicht nur für die Kommunen und deren Vertretungen eine wichtige Informationsgrundlage dar. Auch für das Land, zur Berechnung des kommunalen Finanzbedarfs, und für die Landkreise (als Umlage erhebende Stelle), zur Berechnung der Kreisumlage, stellt die Doppik wichtige Informationen bereit. Gerade in Zeiten knapper Haushaltsmittel bietet sie somit eine existenzielle Informationsquelle für nachhaltige Entscheidungen im Sinne der Bürgerinnen und Bürger.

Die Situation zum Stand der Einführung der Doppik hat sich zwar 2023 insgesamt verbessert. So konnten säumige Kommunen durchschnittlich 2 Jahresabschlüsse aufstellen. Unter der Annahme, dass dieses Aufholtempo gleichbleibt, würde es trotzdem noch bis 2032 dauern, bis alle Kommunen ihren Jahresabschluss fristgerecht aufstellen.⁵⁴ Die Fortschritte sind daher

⁵⁴ Wir unterstellen hier folgendes Szenario: Die rückständigen Kommunen stellen pro Jahr 2 Jahresabschlüsse auf. Das scheint aus den Erfahrungen bei entsprechender Prioritätensetzung auch machbar zu sein. Unterstellt man weiter, dass dadurch pro Jahr ca. 25 Kommunen zu der Gruppe hinzukommen, die ihre Jahresabschlüsse fristgerecht aufstellen, dauert es bis zum Jahresabschluss zum 31. Dezember 2031, bis alle Kommunen fristgerechte Jahresabschlüsse aufstellen.

nicht ausreichend, um den anstehenden finanzpolitischen Anforderungen für das Land (Finanzausgleich), die Landkreise (Kreisumlage) und die Gemeinden (effiziente Aufgabenwahrnehmung) gerecht zu werden. Wesentliche Grundlagen hierfür sind belastbare und aktuelle doppische Daten aus den Jahresabschlüssen der Kommunen. Der Umstellungsprozess kann erst dann als abgeschlossen bewertet werden, wenn fristgemäß vollständige und inhaltlich richtige Jahresabschlüsse vorliegen.

Deshalb nutzen wir erneut unseren aktuellen Kommunalbericht, um auf Probleme bei der Umsetzung der Doppik und deren negative Folgen hinzuweisen. Dies ist auch deshalb erforderlich, weil die oben genannten wesentliche Zielsetzungen der Doppik-Umstellung bisher nicht erreicht wurden.

Die Einführung der Doppik im Zeitverlauf

Die Bestrebungen, das Haushalts- und Rechnungswesen der Kommunen von der Kameralistik auf die Doppik umzustellen, gingen von der kommunalen Ebene aus. Diese Bestrebungen führten 2003 zu dem Beschluss der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren, ein neues ressourcenorientiertes Haushalts- und Rechnungswesen in Deutschlands Kommunen einzuführen. Bereits im Jahr 2006⁵⁵ beschloss daraufhin der Landtag, dass die Kommunen zum Stichtag 1. Januar 2011 die Doppik einzuführen hatten. Aufgrund der Gemeindegebietsreform, die viele Städte und Gemeinden betraf, wurde 2010 der Einführungszeitpunkt auf den Stichtag 1. Januar 2013 verschoben. Auch den neuen Stichtag hielten viele Kommunen nicht ein.

Da viele Kommunen ihre gesetzlichen Pflichten rechtswidrig nicht erfüllten und absehbar war, dass diese die erheblichen Rückstände mit vertretbarem Aufwand auch nicht aufholen konnten, erließ das Ministerium für Inneres und Sport die Erleichterungserlasse vom 15. Oktober 2020 und vom 22. April 2022⁵⁶. Es räumte den Kommunen damit umfassende Erleichterungen bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse ein. So durften die Kommunen auf eine körperliche Inventur des Anlagevermögens, auf die Bildung von Rückstellungen und Rechnungsabgrenzungsposten und auf einen Anhang mit Erläuterungen zur Bilanz und Ergebnisrechnung verzichten. Fristen zur Aufstellung wurden verlängert. Außerdem dürfen Jahresabschlüsse für mehrere Jahre zusammengefasst geprüft werden. Der Jahresabschluss 2022 sollte der erste wieder vollständig aufgestellte und geprüfte sein.

⁵⁵ § 1 des Gesetzes zur Einführung des NKHR für die Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt vom 22. März 2006.

⁵⁶ Runderlass des MI vom 22. April 2022 zu Erleichterungen für die Aufstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse und der Eröffnungsbilanz. Ergänzung zum Runderlass vom 15. Oktober 2020.

2. Umsetzungsstand im NKHR – Fortschritte nicht ausreichend

2.1 Aktueller Stand der Jahresabschlüsse

11 Jahre nach dem gesetzlich verbindlichen Umstellungstermin auf die Doppik (sogar 18 Jahre nach dem Beschluss des Landtages) fehlt noch immer eine erhebliche Anzahl kommunaler Jahresabschlüsse.

Vor allem in der Gruppe der Städte (Städte/Gemeinden/Einheitsgemeinden/Verbandsgemeinden) lagen 40 % (940) der Jahresabschlüsse nicht vor. Die Gebietskörperschaftsgruppe der Landkreise stellt ein positives Beispiel dar. Hier fehlten nur 6 % (8) der Jahresabschlüsse. Die folgende Tabelle fasst den Stand der erstellten Jahresabschlüsse zusammen.

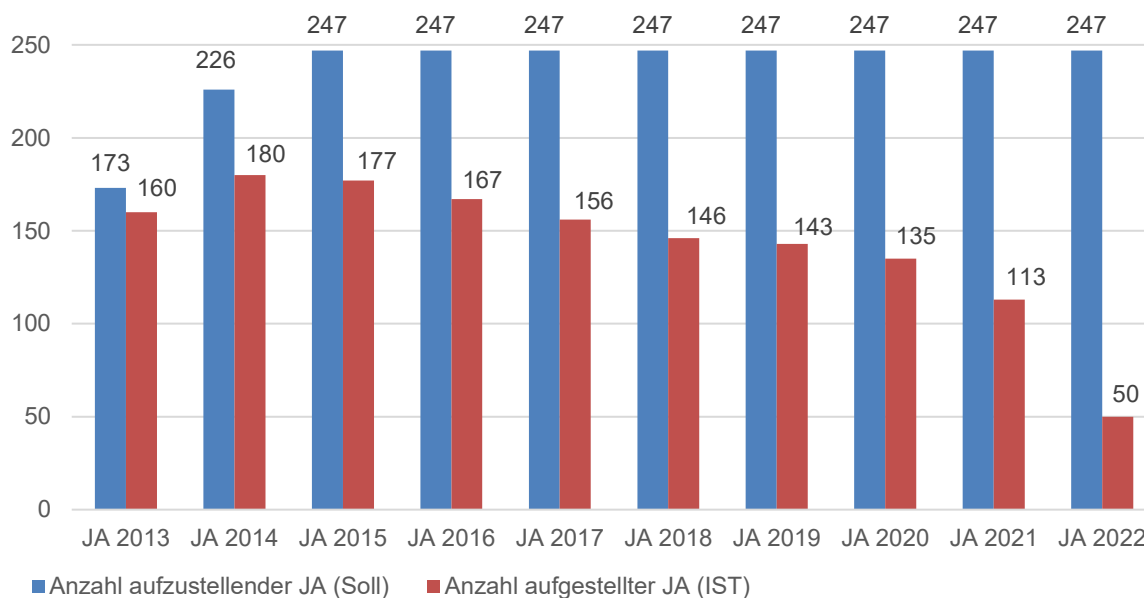
Tabelle 3: Stand der Aufstellung und Prüfung kommunaler Jahresabschlüsse zum 31. Dezember 2023

Status der Kommune	aufzustellende und zu prüfende JA (Soll) ⁵⁷	aufgestellte JA (Ist)	noch nicht aufgestellte JA	geprüfte JA (Ist)
Landkreise	126	118 (94 %)	8 (6 %)	107 (85 %)
Städte/Einheitsgemeinden/ Verbandsgemeinden/ Mitgliedsgemeinden	2.351	1.411 (60 %)	940 (40%)	1.031 (44 %)
Gesamt	2.477	1.529 (62 %)	948 (38 %)	1.138 (46 %)

Für eine differenzierte Bewertung zum Umstellungsstand der Doppik ist der Blick auf die einzelnen Jahresscheiben nützlich. Die folgende Abbildung gibt einen jahresbezogenen Überblick zu den am 31. Dezember 2023 jeweils aufgestellten Jahresabschlüssen.

⁵⁷ Die Kommunen im Land haben ihr Rechnungswesen zu völlig unterschiedlichen Zeitpunkten umgestellt. Erste Kommunen vollzogen diesen Schritt mit Ausnahmegenehmigung des Ministeriums für Inneres und Sport bereits vor dem In-Kraft-Treten des Gesetzes zur Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens 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 37: Anzahl aufgestellter Abschlüsse der Jahre 2013 bis 2022 zum Stichtag 31. Dezember 2023



Die Abbildung zeigt, dass nur 20 % (50) der Kommunen einen Jahresabschluss für 2022 zum 31. Dezember 2023 aufstellten, 80 % (197) dagegen nicht. Auch für 2021 lagen nicht einmal 50 % (nur 46 % $\hat{=}$ 113) der Jahresabschlüsse vor.

Nicht berücksichtigt ist dabei, dass nach den gesetzlichen Vorschriften der Jahresabschluss 2022 sogar bis zum 30. April 2023 hätte vorliegen müssen, nicht erst zum 31. Dezember 2023. Ansonsten kann der Jahresabschluss nicht als Grundlage der Haushaltsplanung des Folgejahres genutzt werden.⁵⁸

Der Landesrechnungshof kritisiert die noch immer hohe Anzahl von fehlenden Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2023. Die Vertretung und die Öffentlichkeit haben einen Anspruch darauf, dass die Verwaltung rechtzeitig Rechenschaft ablegt, was mit den öffentlichen Geldern passiert ist, wie die vorhandenen Ressourcen eingesetzt wurden und wie sich das kommunale Vermögen entwickelt hat.

⁵⁸ Nach § 120 Abs. 1 Satz 4 KVG LSA hat die Vertretung über den Jahresabschluss bis zum 31. Dezember des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres zu beschließen. Beschlüsse über den Jahresabschluss 2022 lagen bis zum 31. Dezember 2023 in nur 16 Kommunen (6 %) vor. Nur diese Kommunen hielten geltendes Recht ein.

Der Landesrechnungshof kritisiert die noch immer hohe Anzahl von fehlenden Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2023. Die Vertretung und die Öffentlichkeit haben einen Anspruch darauf, dass die Verwaltung rechtzeitig Rechenschaft ablegt, was mit den öffentlichen Geldern passiert ist, wie die vorhandenen Ressourcen eingesetzt wurden und wie sich das kommunale Vermögen entwickelt hat.

2.2 Gute und schlechte Entscheidungen für den Erfolg der Doppik

Eine gute Entscheidung

Am 24. April 2024 beschloss der Landtag das Gesetz zur Fortentwicklung des Kommunalverfassungsrechts. Damit dürfen Kommunen ihre Haushalte ab dem Jahr 2025 erst vollziehen, wenn prüffähige Jahresabschlüsse des Vorjahres beim Rechnungsprüfungsamt vorliegen. Wie in anderen Bundesländern auch wurde somit ein Sanktionsmechanismus für die Kommunalaufsicht gesetzlich verankert. Diese Entscheidung des Gesetzgebers bewerten wir positiv. Wir begrüßen auch, dass der Gesetzgeber an den Vorgaben für einen prüffähigen Jahresabschluss keine Abstriche gemacht hat.

Eine schlechte Entscheidung

Bereits mit Ergänzungserlass vom 2. April 2024⁵⁹ ließ das Ministerium für Inneres und Sport zu, auch den Jahresabschluss 2022 verkürzt aufzustellen. Eine Ausweitung der Erleichterungen auf die Jahresabschlüsse 2023 bis 2025 erfolgte mit weiterem Runderlass vom 29. Mai 2024.

Das Ministerium für Inneres und Sport lässt damit zu, dass die säumigen Kommunen für einen Zeitraum von 13 Jahren verkürzte und somit im Zeitverlauf immer weniger belastbare Jahresabschlüsse aufstellen dürfen.

Die zeitliche Ausweitung der Erleichterungen bis einschließlich zum Jahresabschluss 2025 erfolgte durch das Ministerium für Inneres und Sport ohne weitere ergänzende oder einschränkende Hinweise und Erläuterungen.

⁵⁹ Nach dem Erlass vom 15. Oktober 2020 durften Kommunen verkürzte Jahresabschlüsse bis einschließlich 2021 aufstellen.

Somit wird den Kommunen insbesondere weiter uneingeschränkt die Möglichkeit gewährt,

- auf eine körperliche Inventur⁶⁰ des Anlagevermögens,
- mit Einschränkungen auf die Bildung von Rückstellungen und Rechnungsabgrenzungsposten und
- auf einen Anhang mit Erläuterungen zur Bilanz und Ergebnisrechnung

zu verzichten.

Der Verzicht auf eine gründliche körperliche Inventur schränkt die Vollständigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Anlagenbuchhaltung ein, da die Existenz und der Zustand des Vermögens nicht körperlich überprüft wird. Eine notwendige Korrektur des Anlagevermögens durch Zu- und Abgänge sowie außerplanmäßige Abschreibungen unterbleibt.

Aufgrund des (eingeschränkten) Verzichts auf die Bildung von Rückstellungen und Abgrenzungsposten⁶¹ geben die Jahresabschlüsse Verpflichtungen der Kommune über einen ausgedehnten Zeitraum unvollständig wieder.

Der Verzicht auf den Anhang führt dazu, dass Angaben und Erläuterungen zur Bilanzierung der einzelnen Positionen der Vermögensrechnung fehlen. Wichtige Informationen, die auf eine Ordnungsmäßigkeit der Bilanz/Vermögensrechnung schließen lassen, müssen somit der Vertretung, der Kommunalaufsicht und der Öffentlichkeit nicht gegeben werden.

Diese weitgehende Ausnahme für eine Vielzahl von Kommunen ist nach unserer Ansicht von den gesetzlichen Regelungen, die Ausnahmen nur für einzelne Kommunen und begrenzte Zeiträume zulassen, nicht gedeckt.⁶²

Zusätzlich weisen wir darauf hin, dass nach unserer Ansicht bereits für die kommunalen Jahresabschlüsse 2025 eine hohe Qualität (Belastbarkeit) sichergestellt sein muss. Denn mit der Änderung des Finanz- und Personalstatistikgesetzes (FPStatG) vom 3. Juni 2021 wird auf Bundesebene ab dem Buchungsjahr 2025 die doppische Statistik eingeführt. Diese soll künftig wichtige doppische Daten aus der Ergebnis- und Vermögensrechnung für finanzpolitische

⁶⁰ Körperliche Inventur bedeutet, dass das Vorhandensein und der Zustand der Vermögensgegenstände unter Beachtung des Vier-Augen-Prinzips systematisch überprüft werden (durch Zählen, Wiegen mit Inaugenscheinnahme). Dies betrifft grundsätzlich bewegliche (z. B. Kettensägen, Rasentraktoren) und unbewegliche Vermögensgegenstände (z. B. Straßen, Brücken, Schulgebäude).

⁶¹ Rückstellungen müssen nicht gebildet werden, wenn und soweit deren Inanspruchnahme innerhalb der Haushaltsjahre mit verkürztem Jahresabschluss erfolgt. Rechnungsabgrenzungsposten sind mit Ausnahme mehrjährig aufzulösender Posten (z. B. Grabnutzungsgebühren) nicht zu bilden.

⁶² §§ 143 Abs. 4 und 157 KVG LSA.

Entscheidungen (z. B. zum kommunalen Finanzausgleich) und für die kommunale Steuerung (z. B. über Benchmarks) bereitstellen. Die Ausweitung der Aufstellungserleichterungen bis zum Jahresabschluss 2025 schränkt die Belastbarkeit dieser Jahresabschlussdaten erheblich ein, so dass die doppische Statistik den gesetzlichen Anforderungen nicht gerecht werden kann. Dieses gilt auch für die Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs.

Der Landesrechnungshof kritisiert die Fortführung der Erleichterungen. Diese waren, auch in ihrer Kombination, für zurückliegende Haushaltsjahre gerade noch hinnehmbar. Für die aktuelle Jahresabschlusserstellung können die Kommunen die notwendigen Arbeiten jedoch systematisch planen und durchführen sowie die Einhaltung kontrollieren.

Der Landesrechnungshof hält es auch aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben für geboten, dass das Ministerium für Inneres und Sport den Runderlass vom 29. Mai 2024 für die Jahresabschlüsse 2024 und 2025 aufhebt.

3. Fazit

Die Fortführung der Erleichterungen für die Jahresabschlusserstellung bis zum Jahr 2025 gefährdet eine geordnete Haushaltswirtschaft für eine Vielzahl von Kommunen. Jahresabschlüsse sind kein Selbstzweck.

Sie dienen der Rechenschaftslegung der Verwaltung über die Haushalts- und Wirtschaftsführung im betreffenden Haushaltsjahr und zur Einschätzung der Haushalts- und Vermögenslage der Kommune. Die daraus abgeleiteten Informationen sind wichtig für die Vertretung, für die Einwohner und für die Aufsicht.

Dabei ist nicht nur das Zahlenwerk der Jahresabschlüsse von Bedeutung, sondern auch die zur Interpretation der Zahlen notwendigen Erläuterungen.

Durch den möglichen Verzicht fehlen den kommunalen Entscheidungsträgern somit wichtige Informationsquellen für nachhaltige kommunale Finanzentscheidungen. Dies gilt in besonderem Maße für die Landkreise,

- die sich für die Erhebung der Kreisumlage vielfach nur mit den Planzahlen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden auseinandersetzen können und**
- denen als Kommunalaufsicht wichtige Informationen zur tatsächlichen Haushalts- und Finanzlage der Städte und Gemeinden fehlen.**

Des Weiteren fehlen dem Gesetzgeber nach wie vor erforderliche Daten für eine belastbare Evaluation des kommunalen Finanzausgleichs . So werden weiterhin der Ressourcenverbrauch und die Effizienz der Aufgabenwahrnehmung für die Bedarfsermittlung kaum eine Rolle spielen.

Der Landesrechnungshof hält es für dringend geboten, dass das Ministerium für Inneres und Sport den Runderlass vom 29. Mai 2024 für die Jahresabschlüsse 2024 und 2025 aufhebt.

Es ist in jedem Fall sicherzustellen, dass das Land seine Pflicht, die Qualität der doppelten Statistik ab dem Berichtsjahr 2025 zu sichern, erfüllen kann. Hierfür sind vollständige Jahresabschlüsse der Kommunen für 2024 eine wesentliche Voraussetzung.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

2 Finanzausgleichsgesetz – Besondere Härte interessant ausgelegt

Mit dem neuen Finanzausgleichsgesetz für 2024 stellt das Land den Kommunen 249,7 Mio. € (13,5 %) mehr zur Verfügung als 2023 und damit erstmals mehr als 2 Mrd. €! Gleichzeitig wurde eine, nach eigenen Angaben bedarfsgerechtere neue Verteilungssystematik der Geldmittel umgesetzt.

Trotz der Erhöhung der Finanzausgleichsmasse und der bedarfsgerechteren Verteilungssystematik hat das Ministerium der Finanzen mit Runderlass 92 % der kreisangehörigen Kommunen missbräuchlich eine besondere Härte bescheinigt. Die besondere Härte gleicht das Ministerium mit zusätzlich 31 Mio. € aus dem Ausgleichsstock aus. Diese Mittel stehen für wirklich bedürftige Kommunen somit nicht mehr zur Verfügung.

1. Vorbemerkungen

Das Land stellt den Kommunen über das Finanzausgleichsgesetz (FAG) Geld zur Erledigung ihrer Aufgaben zur Verfügung. Die Höhe der jeweiligen Geldzuweisungen (Schlüsselzuweisungen) wird über eine besondere Verteilungssystematik (horizontaler Finanzausgleich⁶³) bestimmt.

2023 beauftragte das Ministerium der Finanzen ein Gutachten zur Überprüfung dieses horizontalen Finanzausgleichs. Ziel des Gutachtens war eine bessere (bedarfs- und aufgabenbezogene) Verteilung der Schlüsselzuweisungen. Darüber hinaus sollten besonders strukturschwache Kommunen besser unterstützt werden. Für das Gutachten wurden insgesamt 84.490 €⁶⁴ ausgezahlt.

Der Landtag hat am 13. Dezember 2023 das Fünfte Gesetz zur Änderung des FAG beschlossen, das am 1. Januar 2024 in Kraft getreten ist.

Neben der Erhöhung der Finanzausgleichsmasse für die Jahre 2024 bis 2026 um 249,7 Mio. € auf jeweils 2.095,5 Mio. € wurde das Gutachten zur Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs hinsichtlich der Kriterien zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen vollständig umgesetzt.

⁶³ Verteilung der Mittel zwischen den kommunalen Gruppen kreisfreie Städte, Landkreise und kreisangehörige Gemeinden sowie innerhalb dieser Gruppen zwischen den einzelnen Kommunen.

⁶⁴ Stand lt. Jahresabschluss zum 31. Dezember 2023.

Nur die vorgeschlagene Abschöpfungsquote der neuen Finanzausgleichsumlage⁶⁵ wurde durch den Landtag um 5 Prozentpunkte⁶⁶ abgesenkt. Durch diese Absenkung wurde 2024 ein Betrag von ca. 8,9 Mio. € weniger von den steuerstarken Kommunen eingenommen und über das FAG umverteilt.

Insgesamt erhalten 73 % der kreisangehörigen Kommunen aufgrund der Erhöhung der Finanzausgleichsmasse 2024 mehr Schlüsselzuweisungen als 2023. Jedoch kommt es durch die neue Verteilung naturgemäß zu der Situation, dass einige Kommunen eine geringere Erhöhung der Schlüsselzuweisungen erhalten, als sie mit der alten Verteilung bekommen hätten. 27 % der Kommunen bekommen weniger Schlüsselzuweisung aus dem FAG oder müssen als steuerstarke Kommune eine höhere Finanzausgleichsumlage zahlen.

2. Besondere Härte

Nach dem FAG hat das Ministerium der Finanzen die Möglichkeit, einer Kommune über den sogenannten Ausgleichsstock zusätzlich Geldmittel zur Milderung oder zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen und Notlagen sowie im Falle einer besonderen Härte zukommen zu lassen. Der Ausgleichsstock steht auch zur Vermeidung von besonderen Härten beim Vollzug des FAG zur Verfügung.⁶⁷

In der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichtes ist geklärt, dass durch den Begriff der besonderen Härte unzumutbare Belastungen vermieden werden sollen.

„Der Gesetzgeber führt regelmäßig eine Härtevorschrift ein, um von den Regelvorschriften nicht erfassten Ausnahmefällen und Grenzsituationen Rechnung tragen zu können...“⁶⁸

Mit dieser Auslegung durch das Landesverfassungsgericht wird deutlich, dass nur atypische Ausnahme- und keine Regelfälle unter eine Härtevorschrift fallen dürfen.

⁶⁵ Die Finanzausgleichsumlage wird gemäß § 12 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 FAG bei besonders leistungsfähigen kreisangehörigen Gemeinden erhoben. Übersteigt die Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde die Bedarfsmesszahl um mehr als 10 %, wird eine Finanzausgleichsumlage von 25 % des Unterschiedsbetrages erhoben. Die Finanzausgleichsumlage wird der Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden hinzugefügt. Beispiel: Bei einer Bedarfsmesszahl von 100 und einer Steuerkraftmesszahl von 190 fließen errechnete 20 in die Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden und erhöhen so die Schlüsselzuweisungen. Bei der Gemeinde, die die Finanzausgleichsumlage zahlt, verbleiben somit 170; sie liegt also immer noch 70 % über dem ermittelten Bedarf.

⁶⁶ Von 30 % auf 25 %.

⁶⁷ § 17 Abs. 1 Satz 3 FAG.

⁶⁸ VerfG LSA, Urteil vom 26. November 2014, LVG 12/13.

Im Ausgleichsstock stehen jährlich 40 Mio. € zur Verfügung. Nicht verausgabte Mittel sind weiterhin für die gesetzlichen Zwecke verfügbar. Der Regelfall ist die Gewährung von (nicht rückzahlbaren) Bedarfszuweisungen oder (rückzahlbaren) Liquiditätshilfen für besondere Haushaltsnotlagen.⁶⁹

3. Besondere Härte interessant ausgelegt

Am 4. Juni 2024 veröffentlichte das Ministerium der Finanzen den Runderlass über die Gewährung von Bedarfszuweisungen zur Vermeidung einer besonderen Härte bei der Durchführung des FAG 2024. Dieser Runderlass wurde zweimal ergänzt bzw. geändert.⁷⁰

Die Ausgleichszahlungen dienen nach Ausführung des Ministeriums der Finanzen dazu, die für einige kreisangehörige Gemeinden eintretenden Verwerfungen (besondere Härten) durch die Umsetzung des Gutachtens zum horizontalen Finanzausgleich in einer Übergangszeit abzufedern.⁷¹

Nach Auffassung des Ministeriums der Finanzen erfahren 92 % (198 von 215) der kreisangehörigen Kommunen durch die neue Verteilung, die nach eigener Auffassung bedarfsgerechter ist, eine besondere Härte. So werden insgesamt mehr als 31 Mio. € aus dem Ausgleichsstock über den Runderlass an diese kreisangehörigen Kommunen ausgeschüttet.

3.1 Besondere Härte für Zuweisungen, die den Kommunen nie zur Verfügung standen!

Ein erster Teilbetrag i. H. v. insgesamt 8.890.488 € errechnete sich aus der im Gesetzgebungsverfahren vorgenommenen Absenkung der Finanzausgleichsumlage von 30 % auf 25 %. Mit dieser Berechnung des Ministeriums der Finanzen werden Einnahmen kompensiert, die die Kommunen in dieser Form nie hatten.

So erhält z. B. die Stadt Bitterfeld-Wolfen nach dem Runderlass 354.231 € zum Ausgleich der gegenüber dem Gutachtervorschlag abgesenkten FAG-Umlage, obwohl die Stadt mit der Festsetzung der Schlüsselzuweisungen 2024 gegenüber 2023 fast 2,4 Mio. € mehr⁷² erhält.

⁶⁹ Die Voraussetzungen und das Verfahren sind im Runderlass des Ministeriums der Finanzen „Leistungen aus dem Ausgleichsstock nach § 17 des Finanzausgleichsgesetzes“ vom 6. Dezember 2022 geregelt.

⁷⁰ Ergänzungserlass vom 18. Juni 2024 und Änderungserlass vom 31. Juli 2024.

⁷¹ Diese Begründung hat das Ministerium der Finanzen im Anschreiben vom 4. Juni 2024 an die kreisangehörigen Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt zum Runderlass gegeben.

⁷² Schlüsselzuweisungen für Bitterfeld-Wolfen Ist 2023: 2.076.571 €, Festsetzung 2024: 4.475.667 € (Fiktivberechnung 2023 mit Zuweisungshöhe 2024: 3.236.792 €).

3.2 Besondere Härte für steuerstarke Kommunen!

Bemerkenswert ist, dass ein 2. Teilbetrag i. H. v. insgesamt 14.938.582 € den steuerstarken Kommunen zufließt. Zwar müssen diese aufgrund der neuen Systematik nunmehr eine höhere Finanzausgleichsumlage zahlen, aufgrund der hohen Überschüsse dieser Kommunen erschließt sich die besondere Härte nicht.

Z. B. erhält die Stadt Leuna mehr als 5,2 Mio. €, obwohl sie mit einem Überschuss der Finanzrechnung in 2023 von fast 172 Mio. € abschloss. Hier eine besondere Härte anzunehmen und Steuergeld aus dem Ausgleichsstock zu verwenden, das für tatsächlich bedürftige Kommunen vorgesehen sein sollte, ist für uns besonders kritikwürdig.

3.3 Besondere Härte bei mehr Schlüsselzuweisungen?

Ein weiterer Teilbetrag i. H. v. insgesamt 7.209.449 € wurde ermittelt, indem auf der Grundlage der Finanzausgleichsmasse 2024 die Abweichungen nach der alten Verteilung (Berechnungssystematik FAG 2023) ermittelt wurden. Ist die Schlüsselzuweisung 2024 geringer, als sie mit der alten Verteilung gewesen wäre, werden die Differenzen zu 90 % ausgeglichen.⁷³

So bekommt z. B. die Stadt Oschersleben (Bode) einen Ausgleich von 186.244 €, obwohl sie 2,6 Mio. € mehr erhält als 2023.⁷⁴

Die Stadt Halberstadt erhält als 1. Teilbetrag 376.137 € und als 2. Teilbetrag 327.731 €, obwohl sie 2024 fast 2,4 Mio.€ mehr erhält als 2023⁷⁵.

Das Ministerium der Finanzen bezeichnet diese für die 3 Fallkonstellationen rein rechnerisch ermittelten Beträge als Verluste und somit als besondere Härte. Worin hier Verluste liegen sollen, erschließt sich uns nicht. Der Begriff der besonderen Härte wird nach unserer Ansicht vom Ministerium der Finanzen im vorliegenden Fall missbraucht.

⁷³ Aus dieser Berechnungssystematik resultieren auch die Beträge der unter Punkt 3.2 genannten steuerstarken Kommunen, da die Finanzausgleichsumlage als negative Schlüsselzuweisung ausgewiesen wird. Da die Gewährung von Hilfen auch für diese Kommunen so besonders außergewöhnlich ist, wurde dies in einem gesonderten Punkt dargestellt.

⁷⁴ Schlüsselzuweisungen für Oschersleben (Bode) Ist 2023: 7.503.221 €, Festsetzung 2024: 10.119.153 € (Fiktivberechnung 2023 mit Zuweisungshöhe 2024: 9.214.698 €).

⁷⁵ Schlüsselzuweisungen für Halberstadt Ist 2023: 18.693.946 €, Festsetzung 2024: 20.706.785 € (Fiktivberechnung 2023 mit Zuweisungshöhe 2024: 21.447.068 €).

Danach sind 92 % der Kommunen besonders steuerschwach oder erfahren durch das FAG eine besondere Härte. Damit wird gegen die im FAG selbst gesetzten Schranken verstoßen. Der Gesamtbetrag von mehr als 31 Mio. € steht den wirklich bedürftigen Kommunen im Ausgleichsstock nun nicht mehr zur Verfügung. Das ist unserer Meinung nach nicht vertretbar.

Vielmehr sollte der Ausgleichsstock systematisch genutzt werden, außerhalb des allgemeinen Systems des Finanzausgleichs den besonders bedürftigen (steuerschwachen) Kommunen zu helfen. Diesen Auftrag hat das Ministerium der Finanzen mit der großzügigen Verteilung dieser Steuergelder deutlich nicht erfüllt.

Das Ministerium der Finanzen nahm mit Schreiben vom 26. August 2024 zu dem Entwurf des Jahresberichtsbeitrages Stellung. Inhaltlich führte es aus, dass bereits im Gutachten zur Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs die Nutzung der Mittel aus dem Ausgleichsstock zur Abfederung finanzieller Härten empfohlen worden sei. Auch 2017 habe es nicht rückzahlbare Zuweisungen an kreisangehörige Gemeinden gegeben, die im Jahr der Umstellung des FAG schlechter gestellt wurden.

Die in der Anlage zum Runderlass dargestellten Vergleichsrechnungen verdeutlichen für jeden Einzelfall das Vorliegen der nach der Rechtsprechung für eine besondere Härte notwendigen Grenzsituation.

Auch die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden sei nicht einseitig bevorzugt worden. Sowohl die Landkreise als auch die kreisfreien Städte hätten viel größere Haushaltsvolumina und damit einhergehend größere Bedarfe. Die im Ausgleichsstock verfügbaren Mittel würden für diese höheren Bedarfe nicht ausreichen. Im Übrigen erhielten die Landkreise für ihren zusätzlichen Bedarf im Zuge der Mindereinzahlungen bei der Kreisumlage im Haushaltsjahr 2024 einen pauschalen Betrag i. H. v. 35 Mio. €.

Nach unserer Ansicht haben die Gutachter gerade nicht die vom Ministerium der Finanzen gewählte Verteilung von Mitteln aus dem Ausgleichsstock empfohlen.

Im Gutachten heißt es ausdrücklich: „Stattdessen könnten verbleibende Härten, die nicht in einem zumutbaren Rahmen liegen, aus dem Ausgleichsstock nach § 3 Nr. 4 FAG ausgeglichen werden. Dies bedeutet keinesfalls, dass sämtliche

*Verluste an Schlüsselzuweisungen ausgeglichen werden sollen. Die reformierte Bedarfsbemessung ist inhaltlich und empirisch abgesichert ...*⁷⁶

Tatsächliche Mehreinnahmen bei den Schlüsselzuweisungen, die das Ministerium der Finanzen bei den in der Anlage zum Runderlass dargestellten Vergleichsrechnungen nicht dargestellt hat, können keine Härte begründen. Erst recht ist kein zumutbarer Rahmen bei allen der betroffenen kreisangehörigen Kommunen überschritten, ab dem erst eine besondere Härte im Sinne von § 17 FAG vorliegt.

Der Landesrechnungshof hält es für nicht vertretbar, dass Steuergelder, die für außergewöhnliche Einzelfälle zweckbestimmt sind, großzügig auf den überwiegenden Teil der kreisangehörigen Kommunen verteilt werden, ohne dass eine besondere Härte im Sinne des Gesetzes vorlag. Auch wurde einseitig die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden bevorzugt. Bei den Landkreisen und kreisfreien Städten wurde nicht einmal geprüft, ob echte Härtefälle vorliegen.

Der Landesrechnungshof fordert, dass diese Maßnahme auf das Jahr 2024 beschränkt wird und somit nicht auf die Folgejahre ausgeweitet wird.

4. Fazit

Das Ministerium der Finanzen ist die zuständige oberste Landesbehörde für die Erfüllung der Pflichten nach Artikel 88 Landesverfassung. Die mit dem FAG und dem Haushaltsgesetz für den Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Kommunen zur Verfügung gestellten Mittel sind unter Beachtung des Willens des Gesetzgebers zu vergeben.

Der Gesetzgeber hat sich beim FAG 2024 entschieden, nicht alle Vorschläge des Gutachtens zum horizontalen Finanzausgleich umzusetzen. Die Folge dieser gesetzgeberischen Entscheidung, 8,9 Mio. € bei den kreisangehörigen Gemeinden weniger umzuverteilen, stellt nach unserer Einschätzung keine besondere Härte dar.

Daher hält der Landesrechnungshof die Entscheidung des Ministeriums der Finanzen, für 92 % der kreisangehörigen Kommunen zusätzlich zum ermittelten Bedarf Gelder aus dem Ausgleichsstock bereitzustellen, für nicht gerechtfertigt. Diese Mittel stehen für die

⁷⁶ Lenk, Starke, Hesse, Gutachten zur Überprüfung des horizontalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt, Leipzig, Mai 2023, S. 164

gezielte Unterstützung leistungsschwacher Kommunen gemäß Artikel 88 Abs. 2 Satz 2 Landesverfassung nicht mehr zur Verfügung.

Die Erörterungen mit dem Ministerium der Finanzen sind noch nicht abgeschlossen.

3 Gebührenaussgleichsrückstellungen – Die Folge schlechter Kalkulationen

Der Landesrechnungshof stellte bei seinen Prüfungen der Zweckverbände der Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung vielfach einen fehlerhaften Umgang mit Gebührenaussgleichsrückstellungen als wiederkehrendes Problem fest. Ursache hierfür waren Verstöße gegen das Kostendeckungsgebot und gegen das Kostenüberschreitungsverbot. Im Ergebnis wurden die Gebührenzahler zu Unrecht mit zu hohen Gebühren belastet.

1. Vorbemerkungen

Der Landesrechnungshof prüft seit 2009 die Zweckverbände der Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung auf die Einhaltung der kommunalrechtlichen Vorschriften. Zweckverbände sind Teil der kommunalen Familie und nehmen Aufgaben der Daseinsvorsorge wahr, die ihnen von ihren Mitgliedern (kommunale Gebietskörperschaften) übertragen wurden. Die im vorliegenden Beitrag dargestellten rechtlichen Voraussetzungen gelten analog auch für privatwirtschaftliche Organisationsformen, die die kommunalen Aufgaben der Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung erfüllen.

Bereits im letzten Kommunalbericht (Jahresbericht 2022 Teil 3) haben wir über Probleme von anwachsenden Gebührenaussgleichsrückstellungen beziehungsweise von deren unterbliebenen Auflösungen berichtet.

Die Daten einer aktuellen Querschnittsprüfung bestätigen diese Feststellungen für eine Vielzahl der geprüften Zweckverbände.

Aus diesem Grund greifen wir in diesem Jahr die systematischen Probleme von anwachsenden Gebührenaussgleichsrückstellungen noch einmal konkret auf.

Für die Querschnittsprüfung haben wir die Jahresabschlüsse von 46 Zweckverbänden der Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung für den Betrachtungszeitraum von 6 Jahren (2017 bis 2022) analysiert. Für 5 Zweckverbände lagen uns keine schlüssigen Daten vor.

Somit stützen sich die Aussagen des vorliegenden Beitrags auf 41 Zweckverbände.

1.1 Die Grenzen der Gebührenerhebung

Zur Finanzierung der laufenden Kosten der übertragenen Aufgaben sind Zweckverbände berechtigt, Gebühren oder privatrechtliche Entgelte (im Folgenden Gebühren genannt) für die tatsächliche Inanspruchnahme ihrer Einrichtung zu erheben.

Die Erhebung von Gebühren ist nicht unbegrenzt möglich, da das Kommunalabgabenrecht festen Prinzipien unterliegt. Nach dem Erforderlichkeitsprinzip erheben Zweckverbände als Gegenleistung die für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen erforderlichen Benutzungsgebühren. Dabei ist „erforderlich“ eng auszulegen, um den Gebührenzahler nur mit den absolut notwendigen Kosten zu belasten.⁷⁷

Auch das abgabenrechtliche Äquivalenzprinzip spielt eine wichtige Rolle bei der Gebührenerhebung und ist zu beachten.⁷⁸ Danach muss die öffentliche Abgabe als Gegenleistung für die erbrachte öffentliche Leistung mit deren Wert korrespondieren. Die in Anspruch genommene Leistung und die dafür zu erbringende Gegenleistung dürfen folglich nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zueinanderstehen.

Weiterhin sind das Kostendeckungsgebot und das Kostenüberschreitungsverbot zu beachten.⁷⁹ Danach sollen die Gebühren die erforderlichen Kosten der Einrichtung decken (Kostendeckungsgebot), jedoch nicht überschreiten (Kostenüberschreitungsverbot).

Zu den Kosten gehört auch eine angemessene Verzinsung des von den kommunalen Gebietskörperschaften aufgewandten Eigenkapitals.⁸⁰ Die Verzinsung des Eigenkapitals richtet sich nach den für Kommunalkredite geltenden Zinsen.⁸¹ Die Eigenkapitalverzinsung ist die einzige den Zweckverbänden in Sachsen-Anhalt eröffnete Möglichkeit, mit Augenmaß Gewinne zu erwirtschaften. Wird ein Eigenkapitalzins erhoben, sollte dieser stetig, jedoch mindestens in jeder Kalkulationsperiode, überprüft und angepasst werden.

⁷⁷ Vgl. § 5 S. Abs. 1 KAG-LSA.

⁷⁸ § 5 S. Abs. 3 KAG-LSA.

⁷⁹ § 5 S. Abs. 1 S. 1 KAG-LSA.

⁸⁰ § 5 S. Abs. 2a S. 1 KAG-LSA.

⁸¹ § 5 S. Abs. 2a S. 3 KAG-LSA.

1.2 Gebührenaussgleichsrückstellungen – Das Geld der Gebührenzahler

Nach dem Grundsatz der Periodengerechtigkeit (zeitliche Ausprägung des Äquivalenzprinzips) dürfen die Gebührenpflichtigen grundsätzlich nur mit den Kosten belastet werden, die der Nutzung in einem definierten Zeitraum (Kalkulationszeitraum oder -periode) entsprechen.⁸²

In Sachsen-Anhalt beträgt der höchstzulässige Kalkulationszeitraum 3 Jahre.

Am Ende des festgelegten Kalkulationszeitraumes sind Kostenüber- oder Kostenunterdeckungen zu ermitteln.⁸³

Werden am Ende des Kalkulationszeitraums durch die sogenannte Nachkalkulation (Abgleich der IST-Kosten mit den SOLL-Kosten) Kostenüberdeckungen⁸⁴ einzelner Kostenträger⁸⁵ ermittelt, so sind diese Beträge in die Gebührenaussgleichsrückstellung einzustellen. Die rechtliche Vorgabe zum Ausgleich von Kostenüberdeckungen ist eindeutig geregelt. So sind Kostenüberdeckungen innerhalb von drei Jahren auszugleichen.^{86 87} Auch Kostenunterdeckungen sollen innerhalb dieser Zeit ausgeglichen werden.⁸⁸

2. Zu hohe Gebühren - ein häufiges Problem?

In der Vergangenheit stellten wir bei unseren Prüfungen häufig hohe, teilweise über Jahre rechtswidrig⁸⁹ aufgebaute und nicht an den Gebührenzahler zurückgegebene Gebührenaussgleichsrückstellungen fest. Dabei ist die Nichtrückführung der Gebührenüberdeckung ebenfalls als Rechtsverstoß zu bewerten.

Die Daten der aktuellen Querschnittsprüfung lassen diesbezüglich auf ein allgemeines Problem schließen, da eine Vielzahl von Zweckverbänden sehr hohe Gebührenaussgleichsrückstellungen kontinuierlich ausweist.

⁸² Vgl. RN. 92 Driehaus, Kommunalabgabenrecht, 69. Erg.Lfg. (September 2023).

⁸³ § 5 S. Abs. 2b KAG-LSA.

⁸⁴ Gleichlautend im folgenden auch Gebührenüberdeckung genannt.

⁸⁵ Derartige Kostenträger sind z. B. die Wasserlieferung, die zentrale Schmutzwasserbeseitigung, die zentrale Niederschlagswasserbeseitigung und die dezentrale Schmutzwasserbeseitigung.

⁸⁶ Vgl. FG Sachsen, Urteil vom 28.5.2014 – 1 K 754/13, BFH Urteil vom 6.2.2013 – I R 62/11.

⁸⁷ § 5 S. Abs. 2b KAG-LSA.

⁸⁸ § 5 S. Abs. 2b KAG-LSA.

⁸⁹ Als unzulässige Kosten in den Vorkalkulationen betrachten wir jegliche Kosten für die Vollstreckung, Widerspruchs- und Klagebearbeitung, Verwaltungskosten, überhöhte Eigenkapitalzinsen, überhöhte Abschreibungen, Wertberichtigungen, Derivatekosten, geplante Gewinne sowie weitere sachfremde Ausgaben (Betriebsfeiern, Essen, Geschenke, Öffentlichkeitsarbeit usw.).

So sind für den Betrachtungszeitraum von 6 Jahren bei 22 von 41 Zweckverbänden Gebührenaussgleichsrückstellungen in Millionenhöhe festzustellen.⁹⁰ Spitzenreiter ist ein Zweckverband mit rund 12 Mio. € in 2021 und 2022.

Des Weiteren ist den Daten zu entnehmen, dass eine ausreichende Rückführung der Gebührenüberdeckungen bei diesen Zweckverbänden ebenfalls nicht stattfindet. Viele von ihnen bauen hingegen ihre Gebührenaussgleichsrückstellungen sogar aus.

Insgesamt erreichte der Betrag aller Gebührenaussgleichsrückstellungen der 41 Zweckverbände in 2020 einen bisherigen Höchststand im Betrachtungszeitraum von rund 70 Mio. €.

3. Eigenkapitalmehrung durch Gebührenaussgleichsrückstellungen

Wenn Kostenüberdeckungen nicht, wie gesetzlich gefordert, innerhalb der nächsten drei Jahre zurückgegeben werden, können hohe Gebührenaussgleichsrückstellungen wie unter Punkt 2 beschrieben entstehen.⁹¹

Im Umgang mit alten Gebührenaussgleichsrückstellungen, die rechtswidrig nicht innerhalb der 3-jährigen Frist an den Gebührenzahler zurückgegeben wurden, haben wir im Rahmen unserer Prüfungen unterschiedliche Verfahrensweisen festgestellt.

Zum einen wurden Rückstellungen zu Gunsten des Verbandes erfolgswirksam ausgebucht. Hierzu wurde angeführt, dass die Gebührenaussgleichsrückstellungen im vierten Jahr nicht mehr „gebührenverstrickt“ sein würden. Zum anderen gibt es den Passivtausch⁹², da die gesetzliche Pflicht zum Ausgleich verstrichen ist.

Beide Herangehensweisen haben eine Eigenkapitalmehrung zum Ergebnis und sind zum Nachteil für den Gebührenzahler. Wir haben erhebliche rechtliche Bedenken hinsichtlich dieser Verfahrensweisen.

Gebührenaussgleichsrückstellungen sind und bleiben das Geld der Gebührenzahler, das es treuhänderisch zu verwalten gilt. Wird der Ausgleich nicht innerhalb der o. g. Frist

⁹⁰ Vgl. Darstellung Entwicklung Gebührenaussgleichsrückstellung in den Wirtschaftsjahren 2017 bis 2022, Quelle Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt, eigene Darstellung. Die 5 Zweckverbände, deren Angaben wir als nicht schlüssig eingeschätzt haben, haben wir in der Tabelle grau hinterlegt und in der Summenbildung nicht berücksichtigt.

⁹¹ § 5 S. Abs. 2b S. 2 KAG-LSA.

⁹² Nur in der Bilanz werden Beträge aus der Position Rückstellungen aus- und in die Position Eigenkapital eingebucht. Dies ist grundsätzlich unzulässig.

vorgenommen, liegt nach unserer Auffassung ein Rechtsverstoß vor.⁹³ Zweckverbände sind wie andere öffentlich-rechtliche Körperschaften mit allen Handlungen an Recht und Gesetz gebunden.⁹⁴ Der Gebührenzahler muss davon ausgehen können, dass der Zweckverband ordnungsgemäß kalkuliert und abrechnet.⁹⁵

Daher müssen nach unserer Auffassung auch Gebührenaussgleichsrückstellungen, die rechtswidrig nicht innerhalb der 3-jährigen Frist zurückgegeben wurden, gebührenmindernd den Gebührenzahlern zugutekommen. Sie dürfen nicht zur Erhöhung des Eigenkapitals verwendet werden.

4. Fazit

Um zukünftig Gebührenaussgleichsrückstellungen zu minimieren oder sogar ganz zu vermeiden, müssen die Zweckverbände bei der Kalkulation der Gebühren folgende Hinweise beachten.

Das Hauptaugenmerk sollte auf die Ergebnisse der Nachkalkulation gerichtet sein. Ein installiertes internes Controlling sollte intensiv den Kalkulationsprozess begleiten, alle Kostenansätze kritisch hinterfragen und über Datenbanken steuern. Der dadurch gewonnene Erkenntnisgewinn aus vergangenen Kalkulationsperioden hilft dabei, sachgerechte und hinreichend genaue Prognosen zu treffen. Dadurch lassen sich Kostenüber- oder Kostenunterdeckungen minimieren. Erst am Ende der Kalkulationsperiode ist die genaue Höhe der Rückstellungsverpflichtung zu ermitteln.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Zweckverbände der Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung wie auch die anderen Gebühren erhebenden Körperschaften die methodischen Fehler bei der Erarbeitung von Gebührenkalkulationen, die die Ursache für die entstehenden Gebührenüberdeckungen sind, aufarbeiten und künftig durch geeignete Maßnahmen vermeiden. Die gebildeten Gebührenaussgleichsrückstellungen, die aus überhöhten Gebühren resultieren, sind vollumfänglich an die Gebührenzahler zurückzuführen.

⁹³ Vgl. Mitteilungen der Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg 1/2020 Nr. 7.2.

⁹⁴ Artikel 20 Abs. 3 Grundgesetz.

⁹⁵ BGH, Urteil vom 17. Juli 2009 – 5 StR 394/08 (LG Berlin).

Die Verbandsorgane, der Verbandsgeschäftsführer und insbesondere die Verbandsversammlung, müssen zukünftig Gründe für stetige und hohe Gebührenüberdeckungen kritisch hinterfragen und aufklären. Dabei sollte bedacht werden, dass entstandene Gebührenüberdeckungen nicht das Ergebnis von guter Kalkulationsarbeit sind.

Darüber hinaus sollten die zuständigen Kommunalaufsichten bei der Prüfung der Gebührenkalkulationen und -satzungen sicherstellen, dass die Periodengerechtigkeit eingehalten wird und ein Ausgleich der Gebührenaussgleichsrückstellung zwingend erfolgt.

Auch die zuständigen Rechnungsprüfungsämter müssen bei der Jahresabschlussprüfung insbesondere die Entwicklung von Gebührenaussgleichsrückstellungen in den Blick nehmen und kritisch hinterfragen.

Die Erörterungen mit den Verwaltungen sind noch nicht abgeschlossen.

Darstellung zu Fußnote 90

Entwicklung Gebührenaussgleichsrückstellung in den Wirtschaftsjahren 2017 bis 2022 in €

Zweckverband lfd. Nr.	Stand am					
	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019	31.12.2020	31.12.2021	31.12.2022
1	2.766.000	2.529.000	2.071.000	1.719.000	1.412.000	713.000
2	k.A.	k.A.	1.513.000	1.513.000	k.A.	k.A.
3	915.000	208.000	387.000	472.000	568.000	525.000
4	1.457.000	457.000	0	453.000	693.000	684.000
5	4.261.000	3.609.000	3.290.000	2.903.000	1.292.000	1.044.000
6	1.468.000	1.684.000	1.249.000	1.519.000	1.414.000	1.159.000
7	1.420.000	1.212.000	1.129.000	1.098.000	1.255.000	1.225.000
8	0	0	0	0	0	0
9	1.132.000	1.397.000	540.000	837.000	1.097.000	376.000
10	3.672.000	4.342.000	4.933.000	4.532.000	4.385.000	3.391.000
11	5.537.000	4.989.000	5.401.000	5.259.000	6.164.000	5.840.000
12	2.493.000	2.238.000	1.939.000	1.930.000	1.716.000	1.634.000
13	k.A.	735.000	439.000	359.000	242.000	333.000
14	0	0	0	0	0	0
15	1.393.000	2.058.000	2.412.000	2.035.000	2.228.000	1.635.000
16	771.000	0	377.000	794.000	92.000	k.A.
17	182.000	142.000	4.000	1.271.000	k.A.	k.A.
18	954.000	2.032.000	0	1.684.000	k.A.	k.A.
19	7.242.000	2.440.000	3.587.000	6.311.000	7.253.000	k.A.
20	9.559.000	10.294.000	10.977.000	11.492.000	12.047.000	11.956.000
21	3.578.000	4.276.000	0	1.868.000	3.394.000	3.731.000
22	386.000	411.000	362.000	284.000	102.000	0
23	91.000	97.000	104.000	134.000	162.000	193.000
24	942.000	713.000	0	0	0	0
25	1.873.000	1.599.000	1.307.000	1.269.000	732.000	494.000
26	0	0	0	0	0	0
27	3.898.000	0	829.000	1.402.000	0	972.000
28	496.000	0	108.000	475.000	332.000	0
29	658.000	580.000	906.000	906.000	631.000	269.000
30	1.641.000	336.000	1.437.000	4.584.000	3.088.000	3.008.000
31	0	0	0	0	0	0
32	179.000	309.000	276.000	384.000	120.000	0
33	0	216.000	0	324.000	410.000	0
34	0	0	0	0	0	k.A.
35	5.771.000	5.123.000	5.187.000	5.026.000	3.887.000	k.A.
36	675.000	877.000	3.305.000	2.096.000	2.561.000	2.706.000
37	809.000	386.000	216.000	0	k.A.	k.A.
38	0	0	0	0	0	0
39	262.000	407.000	505.000	928.000	988.000	1.493.000
40	37.000	0	176.000	378.000	380.000	371.000
41	0	228.000	381.000	401.000	782.000	1.079.000
42	k.A.	k.A.	2.433.000	2.595.000	2.077.000	1.512.000
43	577.000	328.000	546.000	842.000	602.000	1.035.000
44	1.181.000	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
45	1.376.000	1.343.000	1.619.000	2.615.000	0	1.135.000
46	1.049.000	1.148.000	1.343.000	1.377.000	1.425.000	1.615.000
Summe*	67.575.000	56.183.000	59.555.000	69.601.000	63.531.000	50.128.000

* Für die Summenbildung wurden die Beträge für die grau hinterlegten Zweckverbände nicht berücksichtigt. Beträge gerundet

4 Nordharzer Städtebundtheater – Bestellte Gutachten führen selten zu guten Entscheidungen

Bei der Prüfung des Zweckverbandes „Nordharzer Städtebundtheater“, der bis zum 31. Dezember 2023 Träger des Theaters war, stellte der Landesrechnungshof gravierende Mängel bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung fest.

Ohne die Ursachen für diese Mängel zu analysieren und zu beseitigen, gründeten die kommunalen Träger des Zweckverbandes mit 3 weiteren Gesellschaftern die Harztheater gGmbH, der seit 1. Januar 2024 die Aufgaben des Theaterbetriebs übertragen wurden. Grundlage für diese Gesellschaftsgründung war ein Gutachten, dessen Ergebnisse nicht nachvollziehbar begründet waren. Die Gründung der GmbH erfüllte somit nicht die gesetzlichen Voraussetzungen.

1. Vorbemerkungen

Der Betrieb eines Theaters ist eine freiwillige Aufgabe der Kommunen. Sie stellen in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit u. a. die für die Einwohnerinnen und Einwohner erforderlichen sozialen und kulturellen öffentlichen Einrichtungen bereit.⁹⁶

1992 wurde der öffentlich-rechtliche Zweckverband „Nordharzer Städtebundtheater“ gegründet, der Träger eines Dreispartentheaters wurde.

Am 25. März 2021 beschloss der Zweckverband, einen Rechtsformwechsel in die privat-rechtliche Rechtsform der GmbH prüfen zu lassen. Daraufhin veranlasste der Landkreis Harz die gemäß § 135 KVG LSA vorgeschriebene Analyse zur Darstellung der Vor- und Nachteile der öffentlichen und der privatrechtlichen Organisationsformen des Theaterbetriebes.

Dieses Gutachten vom 3. November 2021 sprach die Empfehlung aus, das Theater als GmbH zu organisieren. Nach der Anzeige des Landkreises Harz gelangte das Landesverwaltungsamt zu dem Ergebnis, dass eine Umwandlung rechtlich nicht möglich, sondern nur die Auflösung des Zweckverbandes und (Neu-)Gründung der GmbH möglich war.

Daraufhin beschlossen die Vertretungen der Verbandsmitglieder im Jahr 2022 die Auflösung des Zweckverbandes und die Neugründung einer GmbH.

⁹⁶ § 1 Abs. 1 i. V. m. § 4 KVG LSA.

Am 20. Dezember 2022 unterzeichneten die Verbandsmitglieder sowie 3 private Gesellschafter den Gesellschaftsvertrag der Harztheater gGmbH. Danach sollte diese Gesellschaft nach Auflösung des Zweckverbandes zum 31. Dezember 2023 ab dem 1. Januar 2024 dessen Aufgaben übernehmen.

Nach Abschluss unserer Prüfung veränderten sich die zeitlichen Vorgaben und Abläufe, sodass der Zweckverband nunmehr erst zum 31. Dezember 2024 aufgelöst werden und die Harztheater gGmbH zum 1. Januar 2025 den Theaterbetrieb übernehmen soll.

Für das Gutachten, die Gründungskosten (Notar) und die rechtliche Begleitung des Prozesses fielen Zahlungen i. H. v. mindestens 31.000 € an.

Wir nahmen diese Gesellschaftsgründung zum Anlass, als zuständige Prüfungsbehörde im Dezember 2023/Januar 2024 die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Zweckverbandes⁹⁷ und die ordnungsgemäße Gründung der GmbH⁹⁸ im federführenden Landkreis Harz zu prüfen. Verbandsmitglieder waren zum Zeitpunkt unserer Prüfung der Landkreis Harz, die Stadt Halberstadt und die Welterbestadt Quedlinburg. Der Zweckverband beschäftigte rund 160 Mitarbeiter und hatte Aufwendungen von knapp 9,2 Mio. € im Jahr (Stand 2018).⁹⁹

2. Prüfungsfeststellungen

2.1 Ein Verband mit großen Problemen

Der Zweckverband war im geprüften Zeitraum (2016 bis 2023) dauerhaft überschuldet. Er wies seit dem Rechnungsjahr 2016 kontinuierlich einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag aus.

Zu den örtlichen Erhebungen lag nur der vorläufige Jahresabschluss für das Jahr 2019 vor. Mit den Jahresabschlüssen 2020 bis 2022 war der Verband im Rückstand. Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag belief sich zum 31. Dezember 2019 auf 444.606 €. Der Zweckverband konnte seine Zahlungsfähigkeit nur durch die Inanspruchnahme von Kassenkrediten und zusätzliche Nachschusszahlungen durch die Verbandsmitglieder aufrechterhalten. Diese finanzielle Situation des Verbandes war Anlass für die Verbandsmitglieder, eine andere Organisationsform für den Theaterbetrieb im Harz in Betracht zu ziehen.

⁹⁷ Prüfung der Ordnungsmäßigkeit, Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit.

⁹⁸ Kommunalrechtliche Voraussetzungen insbesondere der §§ 128 und 129 KVG LSA.

⁹⁹ 17. Beteiligungsbericht des Landkreises Harz vom 1. Februar 2024 für das Geschäftsjahr 2022.

2.2 Ordnungsmäßigkeit der Unternehmensgründung

Kommunen können unter den Voraussetzungen des Kommunalverfassungsrechts¹⁰⁰ Aufgaben auch außerhalb ihrer Verwaltung in einer Rechtsform des Privatrechts organisieren.

Allerdings dürfen sie sich dieser Rechtsform nur bedienen, wenn der öffentliche Zweck nicht ebenso durch eine öffentlich-rechtliche Rechtsform (z. B. Zweckverband) erfüllt werden kann. Demnach darf eine Rechtsform des Privatrechts nur genutzt werden, wenn ein konkreter Vorteil dieser Rechtsform gegenüber der des öffentlichen Rechts besteht.

Zum Nachweis des Vorteils hat der Hauptverwaltungsbeamte nach dem Kommunalverfassungsgesetz¹⁰¹ eine Analyse zu erstellen und der Vertretung zur Vorbereitung der Entscheidung und der Kommunalaufsicht vorzulegen. In dieser sind die Vor- und Nachteile beider Organisationsformen im konkreten Einzelfall darzustellen. Auch sind die organisatorischen, personalwirtschaftlichen, mitbestimmungsrechtlichen sowie die wirtschaftlichen, finanziellen, haftungsrechtlichen und steuerlichen Unterschiede und die Auswirkungen auf den Haushalt der Kommune gegenüberzustellen.

Des Weiteren muss nach dem Kommunalverfassungsgesetz auch geprüft werden, ob der Zweck nicht besser und wirtschaftlicher durch einen anderen erfüllt werden kann.¹⁰² Der Begriff des anderen umfasst dabei regelmäßig alle Mitbewerber im betroffenen wirtschaftlichen Bereich. Diese Subsidiaritätsklausel soll die Kommune im Interesse einer wirtschaftlichen Haushaltsführung davor schützen, dass sie sich unkontrolliert den Risiken der Teilnahme am Wettbewerb aussetzt.¹⁰³

Um dieser Pflicht nachzukommen, ließ der Landkreis Harz das o. g. Gutachten vom 3. November 2021 erstellen. Dieses Gutachten kam im Vergleich von Zweckverband und GmbH zu folgender Bewertung.

¹⁰⁰ §§ 128 und 129 KVG LSA.

¹⁰¹ § 135 Abs. 1 KVG LSA.

¹⁰² § 128 Abs1, Nr. 3 KVG LSA.

¹⁰³ Grimberg, in Bücken-Thielmeyer, Grimberg u. a., Kommentar zum Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt, Stand August 2018, Nr. 3.3 zu § 128.

Tabelle 4: Vergleich Zweckverband/GmbH hinsichtlich 7 Wertungskriterien

Wertungsmatrix			
Nr.	Wertungskriterium	Zweckverband	GmbH
1.	Kommunaler Einfluss	+	++
2.	Wirtschaftliche Aufgabenerfüllung	0	++
3.	Personalwesen	+	+
4.	Gemeinnützigkeit	+	+
5.	Haftung/Risiko	0	++
6.	Kooperationsfähigkeit/Synergiepotenzial	0	+
7.	Transaktionsbedingter Aufwand	++	+
	Gesamt	0	++

Quelle: Gutachten vom 3. November 2021, S. 35

Das Gutachten stellte fest, dass die GmbH die effektivere Form der Aufgabenorganisation sei. Diese sei hinsichtlich Wirtschaftsführung und Organzuständigkeit besser und verspreche grundsätzlich eine gegenüber dem Zweckverband effektivere Form der Aufgabenorganisation.

Die Gutachter führten weiterhin aus, dass die Privatrechtsform der GmbH als eine gegenüber dem Zweckverband grundsätzlich vorteilhafte Rechtsform angesehen werden kann. Die Leistungsfähigkeit der Kommune sei durch die beschränkte Haftung einer GmbH im Regelfall besser geschützt. Die GmbH mit ihrem wirtschaftlich-kaufmännischen Ordnungsrahmen sei gegenüber dem Zweckverband vorzugswürdig. Ihren Gesellschaftern stünden ausreichende und zielgerichtete Einwirkungsmöglichkeiten zu. Die Flexibilität in der Kompetenzverteilung zwischen Geschäftsführung und den Gesellschaftern wäre in der GmbH nahezu unbegrenzt. Das wäre ein Vorteil für die Geschäftsführung im Sinne einer zeitgemäßen Aufgabenerfüllung und notwendigen Entscheidungsfreiheit.

In Bezug zur Subsidiaritätsklausel führt das Gutachten aus, es sei evident, dass der Zweck des Theaterbetriebs nicht besser und wirtschaftlicher durch einen Dritten erfüllt werden könne. Es liege auf der Hand, dass ein vergleichbarer Betrieb mit vergleichbarem Spielplan und Personalausstattung nicht nutzerfinanziert in rein privater Regie betrieben werden könne.

Wir stellten fest, dass das Gutachten eine, wie gesetzlich gefordert, inhaltlich fundierte Auseinandersetzung mit den Vor- und Nachteilen der Rechtsformen im konkreten Einzelfall vermissen ließ. Die Argumente waren nicht nachvollziehbar.

So war z. B. nicht nachvollziehbar, worin die Vorteile der GmbH gegenüber dem Zweckverband hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit¹⁰⁴ oder der kommunalen Einflussnahme bei einem Theaterbetrieb bestehen sollen. Gerade die Einflussmöglichkeiten der Kommune und damit die Wahrung des Demokratieprinzips durch Mitwirkungsrechte ihrer Organe stellen im Zweckverband im Allgemeinen einen großen Vorteil dar. Auch warum das Haftungsrisiko bei einer GmbH mit defizitärem Geschäftsmodell - das Gutachten führt selbst aus, dass es auf der Hand liege, dass ein vergleichbarer Betrieb (...) nicht nutzerfinanziert (...) betrieben werden kann (siehe a. o. Subsidiaritätsklausel) - einen Vorteil darstellen soll, erschließt sich uns nicht.

Uns überzeugen die allgemein pathetischen Ausführungen zu den Vorteilen einer GmbH gegenüber einem Zweckverband nicht. Sie erfüllen nach unserer Einschätzung auch nicht die gesetzlichen Pflichten.¹⁰⁵ Somit ist die Errichtung der GmbH nach unserer Auffassung nicht rechtmäßig erfolgt. Das Gutachten schließt allein von der Rechtsform der GmbH und ihrer Haftungsbeschränkung auf deren Vorteilhaftigkeit.

Auch die Vorteile der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung werden nur allgemein mit der Wahl der Rechtsform der GmbH und der begrenzten Haftung begründet. Ein rechnerischer Nachweis in Form einer standardisierten Wirtschaftlichkeitsberechnung wurde nicht geführt. Der Verlust von Einflussnahmemöglichkeiten der demokratisch gewählten Vertretungen wurde überhaupt nicht thematisiert.¹⁰⁶ Auf Grundlage der allgemeinen Ausführungen des Gutachtens war es den Vertretungen der beteiligten Kommunen nach unserer Auffassung unmöglich, eine nachhaltige Entscheidung zum Wohle der beteiligten Kommunen und somit der Bürgerinnen und Bürger zu treffen.

Unverständlich und zu kritisieren ist des Weiteren, dass die Kommunalaufsicht die Beschlüsse zur Gründung der GmbH nicht beanstandete und das Gutachten als ordnungsgemäße Erfüllung der gesetzlichen Pflichten bewertet hat.

¹⁰⁴ Eine standardisierte Wirtschaftlichkeitsanalyse enthielt das Gutachten nicht.

¹⁰⁵ §§ 135, 128, 129 KVG LSA.

¹⁰⁶ Die Vertreter der Kommunen in Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat sind in erster Linie Organvertreter der GmbH und insoweit an das GmbH-Recht gebunden. Nur durch gesellschaftsvertragliche Regelungen kann ein eingeschränktes Einwirkungsrecht (z. B. ein Weisungsrecht) der Vertretungen auf ihre Vertreter sichergestellt werden.

An dieser Stelle weisen wir darauf hin, dass auf Grundlage der zu erstellenden Analyse und der Herausarbeitung des Vorteils die betreffenden Kommunen vor Fehlentscheidungen, die zu langfristigen finanziellen Belastungen führen, geschützt werden sollen.¹⁰⁷ Dafür ist jedoch verantwortungsvoll und ernsthaft mit den vom Landtag auferlegten gesetzlichen Pflichten umzugehen.

Der Landkreis Harz teilte in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages vom 26. August 2024 mit, dass es aus seiner Sicht aufgrund der Komplexität der Materie und der Besonderheiten in Bezug auf Kulturbetriebe notwendig gewesen sei, über den Tellerrand hinauszuschauen und auf externe Expertise zurückzugreifen. Das Gutachten sei ergebnisoffen erstellt worden. Für die Mandatsträger in den 3 kommunalen Vertretungen sei das Gutachten scheinbar ausreichend gewesen, die entsprechenden Entscheidungen zu treffen. Auch die Aufsicht habe die Auflösung des Zweckverbandes und die Neugründung der GmbH positiv begleitet.

Der Zweckverband sei keine geeignete Rechtsform für einen Kulturbetrieb wie das Theater. Er hatte über Jahre einen ehrenamtlichen Verbandsgeschäftsführer, der aus dem Kreis der Hauptverwaltungsbeamten gekommen sei. Als die Missstände bekannt wurden, hätten die Verbandsmitglieder umgehend gehandelt. Es sei für die neue Verwaltungsleitung noch ein erheblicher Aufwand nötig, um geordnete Verhältnisse zu erreichen.

Wir weisen darauf hin, dass der Zweckverband auch einen hauptamtlichen Verbandsgeschäftsführer hätte beschäftigen können. Mit den in der Stellungnahme des Landkreises dargestellten Problemen setzte sich das Gutachten nicht auseinander und war damit auch nicht als Grundlage für die Entscheidung geeignet.

Der Landesrechnungshof hält die Errichtung der Gesellschaft für nicht vereinbar mit dem Kommunalrecht. Er kritisiert, dass der Landkreis Harz die Voraussetzungen für die Privatrechtsform einer GmbH nicht im konkreten Einzelfall geprüft hat.

Der Landesrechnungshof fordert, dass zukünftig die gesetzlich vorgeschriebenen Pflichten erfüllt werden. Er bewertet die Entscheidung der Kommunalaufsicht, die vorgelegte Analyse als solche im Sinne des Gesetzes zu deuten, als kritikwürdig.

¹⁰⁷ Die Kommunalaufsicht hat die Kommune vor unwirtschaftlichen Entscheidungen zu schützen. Andernfalls kann sogar die Kommune Schadensersatz geltend machen, BGH-Urteil vom 12. Dezember 2002, III ZR 201/01.

2.3 Gründung einer GmbH ohne Finanzierungssicherheit

Die Kommune hat ihre Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen.¹⁰⁸ Es besteht die Pflicht, Ausgaben so gering wie möglich zu halten.

Dies bedeutet nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichtes des Landes Sachsen-Anhalt auch zu prüfen, ob eine Maßnahme hinsichtlich Umfang und Zeitpunkt überhaupt erforderlich ist. Weiterhin bezweckt das Gebot der Wirtschaftlichkeit, ein möglichst günstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis zu erzielen, mithin den Aufwand für einen bestimmten Nutzen so gering wie möglich zu halten. Um festzustellen, ob eine Maßnahme wirtschaftlich ist, bedarf es daher einer Betrachtung und Gegenüberstellung der möglichen (qualitativen und bzw. oder quantitativen) Varianten unter Berücksichtigung der Zielsetzung.¹⁰⁹

Zum Zeitpunkt unserer Prüfung konnten uns keine Unterlagen übergeben werden, die eine inhaltliche Auseinandersetzung mit dem konkreten Einzelfall belegten.

Die Fragen nach der Notwendigkeit oder ob andere Varianten der Umsetzung hätten genutzt werden können, wurden nicht betrachtet. Warum die gegenwärtig im Verband bestehenden Probleme (insbesondere der Finanzierung) in einer GmbH nicht bestehen würden, wurde nicht thematisiert. Es wurden ebenfalls keine Überlegungen dazu angestellt, ob die Probleme des Theaters auch in der Zweckverbandsstruktur hätten gelöst werden können. Die von uns im Verband festgestellten Mängel der nicht auskömmlichen Finanzierung des Theaterbetriebs mit der Folge der Überschuldung des Zweckverbandes sowie der Nichterfüllung der Steuerungs- und Kontrollpflichten durch Verbandsversammlung und Verbandsgeschäftsführung waren nach unserer Einschätzung jedenfalls nicht in der Rechtsform begründet. Auch fehlten Bewertungen zum aktuellen Bedarf in der Region, z. B. anhand der Entwicklung der Zuschauerzahlen oder dem Angebot der einzelnen Sparten.

Warum sich die Gesamtsituation durch die Rechtsform einer GmbH verbessern soll, konnten wir ebenfalls nicht nachvollziehen.

Zu Fragen der Haushaltsführung wies das Landesverwaltungsamt bereits vor der Gründung der GmbH mit Schreiben vom 17. November 2022 auf erhebliche Unsicherheiten hinsichtlich der vorgelegten Wirtschaftsplanung für diese hin:

¹⁰⁸ § 98 Abs. 2 KVG LSA.

¹⁰⁹ OVG Magdeburg, Urteil vom 11. Januar 2001 - 2 L 88/00.

- Der Theaterbetrieb werde auch in der neuen Rechtsform erheblich defizitär sein. Daraus prognostizierte das Landesverwaltungsamt eine Nachschusspflicht im sechsstelligen Bereich, um eine drohende Insolvenz der GmbH abzuwenden.
- Aufgrund des zu diesem Zeitpunkt noch nicht vorliegenden Theaterfördervertrages mit dem Land Sachsen-Anhalt bewertete die Kommunalaufsicht die mittelfristige Wirtschaftsplanung nach dem 31. Dezember 2023 als erheblich unsicher.
- Der Wirtschaftsplanung lag für die Jahre 2023 bis 2026 eine Einnahmequote zwischen 17,6 % und 19,6 % zu Grunde. Diese Quote wurde vor dem Hintergrund der bisher erwirtschafteten Einnahmequoten anderer Theater im Land sowie des Zweckverbandes (unter 15 %) zu hoch angesetzt.

Der Landkreis Harz teilte in seiner Stellungnahme mit, dass am 21. Dezember 2023 die entsprechende Finanzierungsvereinbarung für das Theater unterzeichnet wurde. Diese sehe im Vergleich zur vorangegangenen Förderperiode erheblich höhere Zuschüsse durch das Land und die Träger für die nächsten 5 Jahre vor, sodass der Betrieb nunmehr gesichert sei. Die Übernahme des Theaterbetriebs durch die Harztheater gGmbH werde zum 1. Januar 2025 erfolgen.

Zur Stellungnahme merken wir an, dass die Erhöhung der Förderung durch die Träger und das Land nicht an die neue Rechtsform gebunden war. Die Finanzierungsprobleme hätten daher auch beim Zweckverband ausgeräumt werden können.

Der Landesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, warum die von der Kommunalaufsicht angeführten Punkte von den potentiellen kommunalen Gesellschaftern (Landkreis Harz, Stadt Halberstadt, Welterbestadt Quedlinburg) nicht vor der beabsichtigten Gesellschaftsgründung geprüft und in den Entscheidungsprozess mit einbezogen wurden.

2.4 Auflösung des Zweckverbandes

Beschlüsse über Änderungen, die den Mitgliederbestand des Zweckverbandes sowie seinen Bestand (Auflösung) betreffen, bedürfen einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der satzungsmäßigen Stimmen der Verbandsversammlung und der Mehrheit der Verbandsmitglieder.¹¹⁰ Die Abwicklung, insbesondere die Aufteilung des Verbandsvermögens und Einzelheiten

¹¹⁰ § 14 Abs. 1 GKG-LSA.

der Auseinandersetzung, werden nach der Verbandssatzung des Zweckverbandes¹¹¹ durch Vertrag geregelt. Nach seiner Auflösung gilt der Zweckverband als fortbestehend, solange und soweit der Zweck der Abwicklung dies erfordert.¹¹²

Bis zum Zeitpunkt des Abschlusses der örtlichen Erhebungen konnten uns

- kein Beschluss der Verbandsversammlung zur Auflösung des Zweckverbandes,
- keine Planungen/Entwürfe eines Auseinandersetzungsvertrages,
- keine Vorbereitung einer Abschlussbilanz,
- kein zeitlicher Ablaufplan der Verbandsauflösung und
- keine Planungen hinsichtlich einer notwendigen Weiterexistenz des Verbandes

vorgelegt werden.

Rechtsformwechsel und Abwicklung des Zweckverbandes sind für seine Mitglieder mit teils konkreten, teils in ihrer Höhe noch nicht abschätzbaren finanziellen Verpflichtungen verbunden. Dies betrifft z. B. die Regulierung:

- der Überschuldung des Zweckverbandes,
- eines Restdarlehens für ein Fahrzeug und
- von Kosten der Personalbewirtschaftung (Abgeltung bestehender Zeitguthaben, Ausgleichszahlungen an die Zusatzversorgungskasse, Zahlungen im Kündigungsfall).

Einer komplikationslosen und zeitnahen Auflösung des Verbandes standen weiterhin seine desolate und nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprechende Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die ab dem 1. Januar 2024 ungeklärte Situation hinsichtlich der Zuwendungen des Landes Sachsen-Anhalt entgegen.

Der Landkreis Harz teilte in seiner Stellungnahme mit, dass ein Teil der problembehafteten Sachverhalte mittlerweile gelöst sei. Der Zeitpunkt der Auflösung des Zweckverbandes sei auf den 31. Dezember 2024 verschoben worden. Die Auflösung sei zwischenzeitlich vom Landesverwaltungsamt genehmigt worden.

¹¹¹ § 18 Abs. 3 Verbandssatzung des Zweckverbandes „Nordharzer Städtebundtheater“.

¹¹² § 14 Abs. 4 S. 1 GKG-LSA.

Der Landesrechnungshof kritisiert die unstrukturierte Vorgehensweise bei der Auflösung bzw. Abwicklung des Verbandes. Er empfiehlt, umgehend alle erforderlichen Maßnahmen einer ordnungsgemäßen Verbandsauflösung im Sinne der vorgenannten Hinweise einzuleiten und umzusetzen, um auch weitere Abwicklungskosten zu vermeiden.

3. Fazit

Der Landkreis Harz hat mit der Einschaltung externer Expertise Vor- und Nachteile der Betätigung in den Rechtsformen Zweckverband und GmbH darstellen lassen und damit versucht, formal seine Pflicht¹¹³ zu erfüllen. Eine aufgabenkritische Auseinandersetzung mit den bisherigen Fehlern in der Wirtschaftsführung des Zweckverbandes, insbesondere unter Berücksichtigung der öffentlich-rechtlichen Zielsetzung und der Verantwortung der jeweils handelnden Organe (Verbandsversammlung und Verbandsgeschäftsführung), erfolgte nicht.

Allein der Wechsel der Rechtsform der Betreuung des Theaters ist nach Einschätzung des Landesrechnungshofes nicht dazu geeignet, den Betrieb in Zukunft ordnungsgemäß und wirtschaftlich zu führen. Die festgestellten Fehler und Versäumnisse der Vergangenheit, die in der

- nicht auskömmlichen Finanzierung des Theaterbetriebs mit der Folge der Überschuldung des Zweckverbandes sowie
- Nichterfüllung der Steuerungs- und Kontrollpflichten durch Verbandsversammlung und Verbandsgeschäftsführung

ihre Ursachen hatten, hätten zunächst aufgearbeitet und abgestellt werden müssen. Nur so hätte eine fundierte Entscheidungsgrundlage für die weitere Art und Weise der Aufgabenerfüllung bestanden.

Die kommunalrechtlichen Voraussetzungen für die Gründung der Harztheater gGmbH lagen nach Auffassung des Landesrechnungshofes zum Zeitpunkt der Gründung nicht vor. Die kommunalen Gesellschafter müssen regelmäßig prüfen, ob die Unterhaltung der Gesellschaft zulässig ist.¹¹⁴ Andernfalls ist das Theater in eine öffentlich-rechtliche Rechtsform zurückzuführen.

¹¹³ Nach § 135 KVG LSA.

¹¹⁴ § 129 Abs. 1 KVG LSA.

Die Kommunalaufsicht muss die Erfüllung dieser Pflichten überprüfen und die notwendigen Prozesse begleiten.

Der Landkreis Harz, die Stadt Halberstadt und die Welterbestadt Quedlinburg sind darüber hinaus in der Pflicht, als Verbandsmitglieder und (Haupt-)Gesellschafter der GmbH die erforderlichen Prozesse aktiv und verantwortungsvoll zu gestalten. Nur so wird das Theater zukünftig seine Aufgaben im Sinne des Theatervertrags ordnungsgemäß und wirtschaftlich erfüllen können.

Die Erörterungen mit dem Zweckverband und dem Landkreis Harz sind noch nicht abgeschlossen.

5 Schierker Feuerstein Arena – Die gesetzlichen Grenzen politischer Entscheidungen

Die Stadt Wernigerode missachtete bei der Entscheidung für den Neubau der Schierker Feuerstein Arena die gesetzlichen Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit. Die erstellte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wies weder die zu erwartenden Investitionskosten noch die zu erwartenden jährlichen Folgekosten annähernd realitätsgetreu nach. So ergaben sich tatsächliche Zuschussbedarfe, die extrem über dem prognostizierten Wert der Wirtschaftlichkeitsanalyse lagen. In der Folge belastet die Schierker Feuerstein Arena mit Fehlbeträgen von aktuell mehr als 700.000 € jährlich den Haushalt der Stadt Wernigerode und trägt erheblich zum Haushaltsdefizit bei.

1. Vorbemerkungen

Wir haben 2015/2016 die Erstellung der integrierten Stadtentwicklungskonzepte als Grundlage für die Umsetzung der Städtebauförderung „Stadtumbau Ost“ sowie die ordnungsgemäße Verwendung dieser Fördermittel u. a. in der Stadt Wernigerode geprüft.

Die Stadt Wernigerode war seit 2002 Programmkommune im Städtebauförderungsprogramm „Stadtumbau Ost“. Aus diesem Programm setzte sie im Rahmen der Gesamtmaßnahme „Schierke – Aufwertung“ das Projekt der Schierker Feuerstein Arena (auf dem Gelände eines ehemaligen Eisstadions) um. Die Schierker Feuerstein Arena ist nach Angaben der Stadt eine Multifunktionsarena. In den Wintermonaten wird dort z. B. Schlittschuhlaufen oder Eisstockschießen angeboten. In den Sommermonaten reicht das Angebot vom Rollschuhfahren bis hin zum Trampolinspringen.

Das Eisstadion (Ausgangspunkt der heutigen Schierker Feuerstein Arena) entstand ursprünglich 1910. Bis 2012 hatte die Stadt Wernigerode die Modernisierung und Instandsetzung des Eisstadions geplant. Ab 2012 entwickelte sich das Projekt zu einem umfassenden Neubau mit anfänglich bezifferten Investitionskosten von 3 Mio. €.

Dieser Kostenrahmen erweiterte sich im Zeitablauf u. a. aufgrund einer architektonisch komplexen (freitragenden) Dachkonstruktion auf ca. 9,3 Mio. € in 2016. Das Projekt trug zum Zeitpunkt der Prüfung 2015/2016 die Bezeichnung „Schierke-Arena“. Die Eröffnung der Schierker Feuerstein Arena erfolgte im Dezember 2017.

Unsere wesentlichen Prüfungsfeststellungen aus der damaligen Prüfung waren bereits Gegenstand unserer Jahresberichtserstattung 2017¹¹⁵. Wir bewerteten den Einsatz von Mitteln der Städtebauförderung als kritisch, da dieser nicht mit den Zielen einer städtebaulichen Gesamtmaßnahme im Sinne des Programms „Stadtumbau Ost“ übereinstimmte. Besonders kritisch schätzten wir den lockeren Umgang mit den Kostensteigerungen im Projektverlauf ein. Hierzu zählte nach unserer Einschätzung auch die Verwendung einer unrealistischen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung.

Im Rahmen unserer jüngsten überörtlichen Turnusprüfung der Stadt Wernigerode in 2022 war die wirtschaftliche Situation der Schierker Feuerstein Arena auffällig. Aus diesem Grund nutzen wir unseren diesjährigen Kommunalbericht, um über die wirtschaftliche Entwicklung der Schierker Feuerstein Arena und deren Einfluss auf den Haushalt der Stadt Wernigerode zu berichten.

2. Politische Entscheidungen außerhalb des gesetzlichen Rahmens

Kommunen stellen in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für die Einwohner erforderlichen sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen öffentlichen Einrichtungen bereit.¹¹⁶ Sie haben ihre Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen.¹¹⁷ Bevor Kommunen Investitionen oder Instandsetzungen durchführen, soll durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich (mindestens ein Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten sowie der Folgekosten) die für die Kommune wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden.¹¹⁸

Zur Prüfung 2015/2016 lagen uns wesentliche Teile eines Gutachtens einer Beraterfirma der geplanten Schierker Feuerstein Arena aus 2014 vor. Dieses Gutachten sollte aufzeigen, in welchem Umfang eine Förderung möglich und nötig ist. Dazu sollte eine transparente und gründliche Aufarbeitung der Kostenstruktur sowohl für die Investition als auch für den dauerhaften Betrieb erfolgen.

Anhand des Gutachtens wurden lediglich 2 Varianten für die Umsetzung des Projekts vorgeschlagen.

¹¹⁵ Jahresbericht 2016 Teil 2.

¹¹⁶ Vgl. § 4 Satz 2 KVG.

¹¹⁷ Vgl. § 98 Abs. 2 KVG.

¹¹⁸ Vgl. § 11 Abs. 1 Satz 1.

Variante 1 sah die Sanierung der bestehenden Anlage inkl. Weiterbetrieb und Variante 2 die Errichtung eines Neubaus an selbiger Stelle vor. Die jährlichen Zuschussbedarfe (Haushaltsbelastung) für die Stadt Wernigerode wurden durch die Beraterfirma für die Sanierung (Variante 1) mit ca. 97.400 € und für den Neubau (Variante 2) mit höchstens 270.000 € beziffert. Die folgende Tabelle zeigt die Eckwerte des Gutachtens.

Abbildung 38: Vergleich jährlicher Zuschussbedarfe Sanierung/Neubau in €

	Investitionskosten (Berechnung Gutachten)	Zuschussbedarf (Berechnung Gutachten)
Sanierung (Variante 1)	866.000	97.000
Neubau (Variante 2)	6.600.000	270.000

Aufgrund unserer Prüfungserfahrungen bewerteten wir die ermittelten Zahlen als nicht realistisch.

Nach unserer Auffassung ließ die Beraterfirma bei der Berechnung der Variante 1 die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Fördermitteln außer Acht. Des Weiteren blieben Einnahmen aus Veranstaltungen, die nach unserer Einschätzung auch für die erste Variante in den Sommermonaten hätten erzielt werden können, unberücksichtigt. Unter Berücksichtigung dieser Einnahmen errechneten wir einen jährlichen Zuschussbedarf von nur 56.400 €.

Gleichzeitig wiesen wir für die Variante 2 darauf hin, dass bei Projekten dieser Art unserer Erfahrung nach Ansätze für Baukosten und Einnahmen regelmäßig unrealistisch veranschlagt werden. Im Ergebnis entstehen erheblich höhere Folgekosten, welche die Kommune ungeplant belasten. Dies trat letztendlich auch für die Baukosten des Neubaus ein. Bereits in unserer Jahresberichtserstattung 2017¹¹⁹ bezifferten wir die Gesamtkosten auf mindestens 9,3 Mio. €.

Trotz der im Gutachten dargestellten deutlich höheren Baukosten und des höheren jährlichen Zuschussbedarfes entschied sich die Stadt Wernigerode für die Umsetzung des Neubauprojektes.

Aus unserer Sicht ist die damalige Entscheidung der Stadt Wernigerode für den Neubau der Schierker Feuerstein Arena unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht nachvollziehbar.

¹¹⁹ Jahresbericht 2016 Teil 2.

*Zum Jahresberichtsbeitrag aus 2017 nahm die Stadt wie folgt Stellung:
Im Verständnis des Beraters war der Umbau bzw. die funktionelle Aufwertung des ‚Status quo‘ hin zu einer multifunktionalen und ganzjährig nutzbaren Erlebnisstätte stets der klare politische Wille im Stadtrat Wernigerode. [...] Die Sanierung des ‚Alten Eisstadions‘ wurde auf Grund fehlender Wertschöpfungspotentiale und nicht zeitgemäßer Qualität zu keinem Zeitpunkt als erstrebenswerte Umsetzungsalternative gesehen, sondern lediglich im Rahmen einer Gegenüberstellung zwischen den Kosten des ‚Status quo‘-Erhalts sowie der geplanten ‚Schierke Arena‘ näher beleuchtet.*

Wir halten an unserer Bewertung der Prüfung aus 2015/2016 fest.

Es ist nicht Ziel einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung als Alibi für eine politische Entscheidung zu dienen.

Auch der politische Wille der Vertretung findet seine Grenzen in den gesetzlichen Vorgaben. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen sollen echte Umsetzungsalternativen mit Blick auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune aufzeigen. Das gilt insbesondere für Investitionen mit erheblichen Folgekosten. Der Hauptverwaltungsbeamte hat die Pflicht, Beschlüssen der Vertretung, die außerhalb des gesetzlichen Rahmens liegen, zu widersprechen. Er darf sich bei der Bewertung nicht auf einen politischen Willen zurückziehen.

Die Stadt Wernigerode teilte in ihrer Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages vom 26. August 2024 mit, dass es dem Stadtrat rechtlich freistehe, Entscheidungen auch zu ästhetischeren und damit meist teureren Bauvorhaben und nicht nur zu Zweckbauten zu treffen. Die Kosten müssten natürlich auch eine Entscheidungsgrundlage darstellen. Eine gleichsam formulierte Widerspruchspflicht des Hauptverwaltungsbeamten könne insoweit nicht erkannt werden.

Zur Stellungnahme merken wir an, dass dem Kommunalverfassungsgesetz die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen ist.¹²⁰ Ein gesetzlicher Anspruch auf Ästhetik, der die Pflicht zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung aushebelt, kann dem Gesetz nicht entnommen werden. Dementsprechend ist stets das günstigste Verhältnis zwischen dem verfolgten Zweck und dem Mitteleinsatz anzustreben. Nur in diesem Rahmen dürfen ästhetische Belange Berücksichtigung finden. Diesem Grundsatz unterliegt der Stadtrat bereits bei der Bewertung und Entscheidung über das entsprechende Bauvorhaben. Liegen verfolgter

¹²⁰ § 98 Abs. 2 KVG LSA.

Zweck und einzusetzende Mittel für die Investition einschließlich der Folgekosten in einem deutlichen Missverhältnis, ist eine Widerspruchspflicht für den Hauptverwaltungsbeamten erkennbar.¹²¹

Der Landesrechnungshof fordert, dass die Stadt künftig die gesetzlichen Pflichten verantwortungsvoll erfüllt.

3. Die Auswirkungen mangelhafter Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen

Die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommunen ist von zentraler Bedeutung für die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben.¹²² In der überörtlichen Turnusprüfung 2022 und der damit einhergehenden Haushaltsprüfung beurteilten wir die finanzielle Leistungsfähigkeit der Stadt Wernigerode anhand der Jahresrechnungen 2016 bis 2019 als fragil¹²³; mit Blick auf die mittelfristige Finanzplanung sogar als nicht gesichert¹²⁴.

Aufgrund von Fehlbeträgen im Ergebnis- und Finanzhaushalt der Haushaltspläne für die mittelfristige Finanzplanung zeichnete sich ein Konsolidierungsbedarf ab.

Im Rahmen der überörtlichen Turnusprüfung fiel der hohe Zuschussbedarf für die Schierker Feuerstein Arena auf.

Die folgende Abbildung stellt die tatsächlichen Zuschussbedarfe für die Haushaltsjahre 2018 bis 2022 und die geplanten Zuschussbedarfe für die Haushaltsjahre 2023 bis 2027 dar.

¹²¹ Vgl. § 65 KVG LSA.

¹²² Vgl. § 98 KVG LSA.

¹²³ Der Landesrechnungshof bewertete die dauernde Leistungsfähigkeit anhand eines mehrstufigen kennzahlen-gestützten Auswertungssystems - Kommunales Auswertungssystem Sachsen-Anhalt (KAsSA). Dieses System beruht einerseits auf kommunalrechtlichen Vorgaben und andererseits auf Erfahrungen des Landesrechnungshofes. Die Kennzahlen geben Auskunft über die finanzielle Situation der Kommunen, die Entwicklungen im Prüfungszeitraum und ermöglichen einen Ausblick auf die Finanzlage im mittelfristigen Planungszeitraum. Die Visualisierung erfolgt im Ampelsystem in den Skalen grün, gelb und rot. Vgl. Darstellung - Beurteilung der Leistungsfähigkeit der Stadt Wernigerode nach Jahresabschlüssen.

¹²⁴ Vgl. Darstellung - Ausblick der dauernden Leistungsfähigkeit der Stadt Wernigerode anhand von Haushaltsplänen.

Abbildung 39: Entwicklung der Zuschussbedarfe nach Projektumsetzung

Ergebniskonten	Zuschussbedarf Kostenermittlung	Ergebnisrechnung		vorläufige Ergebnisrechnung			Ergebnisplanung		mittelfristige Ergebnisplanung		
		Istwerte 2018	Istwerte 2019	vorläufiges Ergebnis 2020	vorläufiges Ergebnis 2021	vorläufiges Ergebnis 2022	Ansatz HHPL 2023	Ansatz HHPL 2024	2025 HHPL 2024	2026 HHPL 2024	2027 HHPL 2024
Ergebnisrechnung 2018 bis 2022, Ergebnisplan 2023 bis 2024, mittelfristiger Ergebnisplan 2025 bis 2027											
Zuwendungen und allgemeine Umlagen		45 T€	47 T€	3 T€	79 T€	20 T€	24 T€	24 T€	24 T€	24 T€	24 T€
öffentl.-rechtl. Leistungsentgelte		147 T€	156 T€	129 T€	72 T€	134 T€	203 T€	204 T€	204 T€	204 T€	204 T€
privatrechtliche Leistungsentgelte		86 T€	101 T€	79 T€	94 T€	121 T€	112 T€	95 T€	95 T€	95 T€	95 T€
sonst. ordentliche Erträge		136 T€	162 T€	152 T€	160 T€	160 T€	160 T€	160 T€	160 T€	160 T€	160 T€
Erträge aus ILV		1 T€	1 T€	16 T€	41 T€	15 T€	13 T€	16 T€	16 T€	16 T€	16 T€
ordentliche Erträge gesamt:		415 T€	468 T€	380 T€	446 T€	451 T€	512 T€	499 T€	499 T€	499 T€	499 T€
Abschreibungen	167 T€	368 T€	368 T€	232 T€	372 T€	372 T€	372 T€	372 T€	372 T€	372 T€	372 T€
Zinsaufwendungen jährlich*	6 T€	65 T€	65 T€	65 T€	65 T€	65 T€	65 T€	65 T€	65 T€	65 T€	65 T€
Personalaufwendungen		167 T€	354 T€	344 T€	345 T€	323 T€	383 T€	386 T€	393 T€	401 T€	409 T€
Aufwendungen für Sach- und DL		388 T€	335 T€	287 T€	268 T€	371 T€	391 T€	341 T€	337 T€	337 T€	337 T€
sonst. ordentliche Aufwendungen		139 T€	25 T€	23 T€	36 T€	29 T€	15 T€	15 T€	15 T€	15 T€	15 T€
Aufwendungen ILV		34 T€	17 T€	11 T€	2 T€	19 T€	5 T€	21 T€	21 T€	21 T€	21 T€
ordentliche Aufwendungen gesamt:		1.162 T€	1.164 T€	962 T€	1.087 T€	1.179 T€	1.232 T€	1.199 T€	1.203 T€	1.210 T€	1.218 T€
ordentliches Ergebnis/Fehlbetrag; jährlicher Zuschuss	-270 T€	-747 T€	-697 T€	582 T€	-641 T€	-727 T€	-720 T€	-700 T€	-704 T€	-712 T€	-720 T€

Beiträge gerundet

Quelle: (vorläufige) Jahresabschlüsse Stadt Wernigerode, Haushaltspläne

*Die Zinsaufwendungen hat die Stadt nicht dem Produkt zugeordnet. Den Betrag haben wir kalkulatorisch ermittelt.

Die Höhe der beanspruchten Haushaltsmittel variierte zwischen 582.000 € in 2020 und 747.000 € in 2018. Der tatsächliche Zuschussbedarf 2022 betrug das 2,7-fache des prognostizierten Zuschussbedarfes des Gutachtens für die Schierker Feuerstein Arena.

Uns ist bewusst, dass die Jahre 2021 und 2022 durch die Corona-Pandemie geprägt waren und dass Angebote dieser Art einige Zeit brauchen, um eine Nachfrage zu entwickeln. Jedoch weisen wir darauf hin, dass große Teile der Kostenstruktur nicht pandemieabhängig erhöht sind. Beispielsweise resultieren die hohen tatsächlichen Abschreibungen aus der hohen Gesamtinvestition. Auch wurde der Personalaufwand unterschätzt.

Die Entwicklung der Einnahmen durch die Stadt Wernigerode zeigt zudem in der mittelfristigen Finanzplanung keine Verbesserung. Bis 2027 soll der Zuschussbedarf jährlich mehr als 700 000 € betragen. Eine fundierte Analyse der Gründe für die erheblichen Kostenüberschreitungen und hohen Zuschussbedarfe lag uns zum Zeitpunkt der Turnusprüfung zur Empfehlung möglicher Konsolidierungsmaßnahmen nicht vor.

Wir weisen an dieser Stelle auf das Ausmaß dieser Zuschussbedarfe hin und haben für 2023 die Auswirkungen betrachtet.

Der geplante Zuschussbedarf für die Schierker Feuerstein Arena (720.000 €) machte einen Anteil von 26 % des geplanten gesamten Fehlbedarfes (2.7 Mio €)¹²⁵ der Stadt Wernigerode aus. Er war so hoch, dass er einem Anteil von 19 % der Einnahmen der Stadt aus der Grundsteuer B¹²⁶ entsprach.

Allein zum Ausgleich dieses Defizits (Erzielung von Mehreinnahmen von 720.000 €) hätte der Hebesatz für die Grundsteuer B 2023 von 400 % auf 476 % erhöht werden müssen.

Da die durchgeführte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung derlei Analysen nicht enthielt, waren diese Auswirkungen nicht ersichtlich.

¹²⁵ Im Haushaltsplan 2023 hatte die Stadt Wernigerode im Ergebnishaushalt ein Defizit i. H. v. 1.692.000 € geplant. Ein Jahresabschluss lag bis zum August 2024 nicht vor.

¹²⁶ Grundsteuer erheben die Gemeinden auf die in ihrem Gebiet liegenden bebauten, unbebauten und landwirtschaftlich genutzten Grundstücke. Neben der Gewerbesteuer ist die Grundsteuer die wichtigste Steuer, die den Gemeinden direkt zufließt. Durch die Festlegung des Hebesatzes haben die Gemeinden auch unmittelbaren Einfluss auf die Höhe der Grundsteuern. Die Einnahmen der Stadt aus der Grundsteuer B betragen 2023 bei einem Hebesatz von 400 % 3.849.050 €.

Die Stadt Wernigerode teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass ein Fehlbedarf immer multifaktorell sei und sich aus zahlreichen Einnahme- und Ausgabepositionen speise. Es sei nachvollziehbar, den prozentualen Vergleich zu den Gesamtausgaben der Stadt Wernigerode darzustellen. Würde der prozentuale Vergleich nur zum Fehlbedarf formuliert, könnten und müssten alle Ausgabepositionen (z. B. Schwimmbäder) durch den Landesrechnungshof problematisiert werden. Dasselbe gelte für den Einnahmevergleich aus der Grundsteuer. Diese diene einnahmeseitig der Gesamtdeckung des Haushaltes und nicht gleichsam der Gegenfinanzierung genau einer Haushaltsposition. Sekundäreffekte der Ortsentwicklung Schierkes (private Investitionen mit Auswirkungen auf steigende Übernachtungszahlen, Kurtaxabgabe) habe der Landesrechnungshof nicht mit angeführt.

Uns ist bewusst, dass der Gesamtfehlbetrag das Ergebnis aller Einnahme- und Ausgabepositionen darstellt. Der geplante Zuschussbedarf für die Schierker Feuerstein Arena ist exemplarisch dafür, dass bestimmte Einzelmaßnahmen einen hohen Anteil daran haben und somit durchaus gezielt gesteuert werden könnten. Die vergleichsweise Heranziehung des Hebesatzes für die Grundsteuer B verdeutlicht an dieser Stelle exemplarisch, wie der geplante Zuschussbedarf für die Schierker Feuerstein Arena als ein Teil des Gesamtfehlbedarfes hätte gegenfinanziert werden können.

Für den von der Stadt behaupteten Zusammenhang zwischen dem kostenintensiven Neubau der Schierker Feuerstein Arena (Variante 2) und den privaten Investitionen fehlt jeder Beleg. Insbesondere erschließt sich nicht, warum Privatinvestitionen nach einer Sanierung des Eisstadions (Variante 1) ausgeblieben wären.

Aufgrund der aktuellen Feststellungen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Schierker Feuerstein Arena sieht sich der Landesrechnungshof in seiner Kritik an der Umsetzung dieses Investitionsvorhabens durch die Stadt Wernigerode bestätigt.

Die Entscheidungen der Stadt lassen sich nicht in den gesetzlichen Rahmen einordnen, der eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung vorgibt. Der Neubau der Schierker Feuerstein Arena mit seinen Investitions- und Folgekosten übersteigt nach unserer Einschätzung die Leistungsfähigkeit der Stadt Wernigerode und ist ein Negativbeispiel für die Folgen eines zu lockeren Umgangs mit den gesetzlichen Vorgaben.

Auch der Fördermittelgeber, das jetzige Ministerium für Infrastruktur und Digitalisierung, und die Kommunalaufsicht hätten bei ihren Entscheidungen die Einhaltung von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit in Bezug auf das Vorhaben und im Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Stadt stärker beachten müssen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt Wernigerode, zügig Gegenmaßnahmen zur Konsolidierung des hohen Zuschussbedarfs für die Schierker Feuerstein Arena zu ergreifen.

4. Fazit

Kommunen verwalten ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung. Sie stellen in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für die Einwohner erforderlichen sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen öffentlichen Einrichtungen bereit.

Die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit hat die Stadt Wernigerode mit der Schierker Feuerstein Arena nach Einschätzung des Landesrechnungshofes überschritten. Sie verstößt damit gegen den gesetzten gesetzlichen Rahmen des Kommunalverfassungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt zur sparsamen (Bedarf der Ausgabe) und wirtschaftlichen (Effizienz der Bereitstellung) Haushaltsführung und somit gegen die Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung.

Der Verstoß hat dabei weitreichende Folgen. Die Stadt Wernigerode verliert aufgrund der finanziellen Auswirkungen an Resilienz, um auf zukünftige unerwartete Situationen (Krisen) flexibel reagieren zu können. Gleichzeitig werden durch die hohen laufenden Kosten zukünftigen Generationen die notwendigen finanziellen Spielräume genommen, um auf die Erfordernisse ihrer Zeit reagieren zu können.

Der Landesrechnungshof erwartet zukünftig die Einhaltung des gesetzlichen Rahmens und einen verantwortungsvollen Umgang mit den gesetzlichen Pflichten. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen müssen aufzeigen, welche Möglichkeiten eine Kommune im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit hat. Sie dienen somit als Ausgangspunkt für sparsame und wirtschaftliche Entscheidungen.

Es wird darauf hingewiesen, dass der gesetzliche Rahmen insbesondere auch für die politische Willensbildung und Entscheidungen der Vertretungen Gültigkeit hat.

Eine besondere Rolle kommt hierbei der Kommunalaufsicht und dem Fördermittelgeber zu. Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen muss bei ihren Entscheidungen maßgeblicher Wegweiser sein.


























Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Darstellung zur Fußnote 124

Beurteilung der Leistungsfähigkeit der Stadt Wernigerode nach Jahresabschlüssen

Wir bewerteten die dauernde Leistungsfähigkeit anhand eines mehrstufigen kennzahlengestützten Auswertungssystems - Kommunales Auswertungssystem Sachsen-Anhalt (KAsSA). Für die Bewertung der vergangenen Haushaltsjahre 2016 bis 2019 wurden die Kennzahlen aus den Daten der jeweiligen Jahresabschlüsse ermittelt. Die nachfolgende Abbildung zeigt die Einzelbewertungen in den jeweiligen Kategorien und die Gesamtbewertung der dauernden Leistungsfähigkeit nach KAsSA.

Abbildung 40: KAsSA - Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit der Stadt Wernigerode nach Jahresabschlüssen

		Beurteilung Daten Jahresabschlüsse			
		2016	2017	2018	2019
ordentliches Ergebnis	≥ 0 €/EW grün, < 0 €/EW; ≥ - 45 €/EW gelb, < - 45 €/EW rot				
	Werte/EW:	-107 €	31 €	29 €	-5 €
	absolute Werte:	-3.590 T€	1.050 T€	974 T€	-164 T€
Bestand ordentliche Rücklage bzw. Fehlbetragsvorträge	> 0 + steigender Bestand grün, > 0 + sinkender Bestand gelb, ≤ 0 rot				
	absolute Werte:	7.658 T€	8.511 T€	9.474 T€	9.309 T€
	kumulierte ordentliche Ergebnisse (Doppik)	> 0 + steigende Werte grün, > 0 + sinkende Werte gelb, ≤ 0 rot			
absolute Werte:	8.113 T€	9.163 T€	10.137 T€	9.972 T€	
Ausweis Eigenkapital	> 0 + steigend Bestand grün, > 0 + sinkend gelb, ≤ 0 rot				
	absolute Werte:	139.155 T€	140.137 T€	141.110 T€	140.914 T€
	Finanzwirtschaftliches Gleichgewicht (Saldo lfd. Verwaltungstätigkeit abz. Tilgung Investitionskredite)	≥ 38 €/EW grün, < 38 €/EW; > 0 €/EW gelb, ≤ 0 €/EW rot			
Werte/EW:		-159 €	25 €	45 €	-67 €
absolute Werte:		-5.308 T€	828 T€	1.512 T€	-2.221 T€
Liquiditätskredite	= 0 grün; > 0; ≤ 20% Einzahlungen lfd. Verwaltungstätigkeit gelb, > 20% rot				
	Anteil in %:	0	0	0	18%
	Bewertungsergebnisse	> 70 grün; ≤ 70; ≥ 40 gelb; < 40 rot			
Gesamtpunkte		22,5	77,5	90	37,5

Die kumulierten ordentlichen Ergebnisse befinden sich im Betrachtungszeitraum durchweg im positiven Bereich. Insgesamt ist jedoch ein Abbau der kumulierten ordentlichen Ergebnisse von 11.703 T€ im Jahr 2015 auf 9.972 T€ im Jahr 2019 festzustellen.

Die Gesamtauswertung der 6 Kategorien erfolgt anhand von Punkten, dabei kann eine Maximalpunktzahl von 100 erreicht werden. Ab einer Punktzahl unter 40 bewertet der Landesrechnungshof die dauernde Leistungsfähigkeit als nicht gesichert (Rot). Zwischen 40 bis einschließlich 70 Punkten wird die Haushaltslage als fragil (Gelb) beurteilt. Ab einer Punktzahl von über 70 bewertet der Landesrechnungshof die dauernde Leistungsfähigkeit als gesichert. Mit einer Gewichtung von 40 % wirken die ordentlichen Ergebnisse im besonderen Maße auf das Gesamtergebnis ein.

Ergänzt werden die Ergebnisbetrachtungen durch die Beurteilung der Entwicklung der ordentlichen Rücklagen und der kumulierten ordentlichen Ergebnisse mit jeweils 10 %.

In den Haushaltsjahren 2016 und 2019 erzielte die Stadt Wernigerode negative ordentliche Ergebnisse (-3.590 T€ und -164 T€), die für die Minderung der Eigenkapitalwerte, ordentlichen Rücklagen sowie der kumulierten ordentlichen Ergebnisse ursächlich sind. Sie spiegeln die fragile, wechselhafte Finanzsituation wider. Dem gegenüber stehen die ordentlichen Ergebnisse in 2017 und 2018 (1.050 T€ und 974 T€), die im Vergleich zu den Jahresfehlbeträgen deutlich geringer ausfallen. Das finanzwirtschaftliche Gleichgewicht wird lediglich in den Haushaltsjahren 2017 und 2018 erreicht. In den Haushaltsjahren 2016 und 2019 wird das finanzwirtschaftliche Gleichgewicht mit - 159 €/EW und - 67 €/EW verfehlt. Im Haushaltsjahr 2019 waren zudem Kreditaufnahmen zur Sicherung der Liquidität notwendig. Im Betrachtungszeitraum ist ein Abbau der liquiden Mittel von 14.089 T€ (01.01.2016) auf 3.763 T€ (31.12.2019) zu verzeichnen, womit der Finanzrechnung keine positive Entwicklung entnommen werden kann.

Den Bewertungsergebnissen können die Gesamtpunktwerte i. H. v. 22,5 Punkten (2016) und 37,5 Punkten (2019) entnommen werden. Ursache für die geringen Gesamtpunkte waren die negativen ordentlichen Ergebnisse und die damit korrespondierende finanzschwache Entwicklung im Finanzhaushalt.

Daneben stehen grüne Bewertungen i. H. v. 77,5 Punkten (2017) und 90 Punkten (2018). Sie waren begründet durch die ordentlichen Ergebnisse und den damit einhergehenden positiven laufenden Salden im Finanzhaushalt. Die ordentlichen Ergebnisse und die damit verbundenen finanzwirtschaftlichen Gleichgewichte fielen in ihrer Höhe jedoch geringer als die Fehlbeträge und die negativen Salden in der Finanzrechnung aus. Dies führt im Betrachtungszeitraum insgesamt zum Abbau der ordentlichen Rücklagen und des Eigenkapitals sowie zur Reduzierung der kumulierten ordentlichen Ergebnisse.

Insgesamt erzielte die Stadt Wernigerode jeweils in 2 Haushaltsjahren rote sowie grüne Bewertungsergebnisse. Der Landesrechnungshof stuft die finanzielle Leistungsfähigkeit der Stadt Wernigerode als fragil und damit nicht dauerhaft leistungsfähig ein.

Darstellung zur Fußnote 124

Ausblick der dauernden Leistungsfähigkeit der Stadt Wernigerode anhand der Haushaltspläne

Gemäß § 100 Abs. 1 Satz 1 KVG LSA hat die Kommune für jedes Haushaltsjahr rechtzeitig vor dessen Beginn eine Haushaltssatzung zu erlassen. Mit Blick auf die gegenwärtige und mittelfristige Leistungsfähigkeit wurden die Werte aus den Haushaltsplänen 2021 bis 2023 und dem mittelfristigen Planungszeitraum ergänzend betrachtet.

Abbildung 41: KAsSA – Beurteilung der Haushaltspläne

		Ausblick Daten Haushaltspläne					
		2020	2021	2022	2023	2024	2025
ordentliches Ergebnis	≥ 0 €/EW grün, < 0 €/EW; ≥ - 45 €/EW gelb, < - 45 €/EW rot						
	Werte/EW: absolute Werte:	-98 € -3.217 T€	-52 € -1.692 T€	-69 € -2.254 T€	-86 € -2.790 T€	-124 € -3.983 T€	-115 € -3.666 T€
Bestand ordentliche Rücklage bzw. Fehlbetragsvorträge	> 0 + steigender Bestand grün, > 0 + sinkender Bestand gelb, absolute Werte:						
		6.092 T€	4.401 T€	2.147 T€	-643 T€	-4.627 T€	-8.293 T€
kumulierte ordentliche Ergebnisse (Doppik)	> 0 + steigende Werte grün, > 0 + sinkende Werte gelb, ≤ 0 rot absolute Werte:						
		6.755 T€	5.064 T€	2.810 T€	20 T€	-3.964 T€	-7.630 T€
Ausweis Eigenkapital	> 0 + steigend Bestand grün, > 0 + sinkend gelb, ≤ 0 rot absolute Werte:						
		137.698 T€	136.006 T€	133.752 T€	130.962 T€	126.979 T€	123.313 T€
Finanzwirtschaftliches Gleichgewicht (Saldo lfd. Verwalt. Tätigkeit abz. Tilgung Investitionskredite)	≥ 38 €/EW grün, < 38 €/EW; > 0 €/EW gelb, ≤ 0 €/EW rot Werte/EW: absolute Werte:						
		-95 € -3.101 T€	-39 € -1.268 T€	-67 € -2.182 T€	-105 € -3.380 T€	-102 € -3.279 T€	-81 € -2.599 T€
Liquiditätskredite	> 0; ≤ 20% Einzahlungen lfd. Verwalt. Tätigkeit gelb, > 20% rot Anteil in %:						
		0	0	1%	6%	10%	13%
Bewertungsergebnisse	> 70 grün; ≤ 70; ≥ 40 gelb; < 40 rot Gesamtpunkte						
		22,5	22,5	17,5	12,5	7,5	7,5

Im prognostizierten gesamten Planungszeitraum gelingt es der Stadt Wernigerode nicht, den Haushaltsgrundsätzen zum Ausgleich der Finanz- und Ergebnishaushalte nachzukommen.

Trotz der mittelfristigen defizitären Haushaltsplanung unternimmt die Stadt Wernigerode keine ausreichenden Maßnahmen, um den Haushaltsausgleich in der vorgeschriebenen Zeit sicherzustellen. Sollten die Jahresfehlbeträge entsprechend der Haushaltsplanung realisiert werden, kommt es im Haushaltjahr 2023 zur vollständigen Verwendung der ordentlichen Rücklage.

Negative Salden im Finanzhaushalt steigern den Kapitalbedarf auf dem Finanzmarkt und dadurch das Haushalts- und Zinsänderungsrisiko.

Um der zukünftigen konsolidierungsbedürftigen Haushaltssituation entgegenzuwirken, sind die Ursachen der defizitären Haushaltslage zu identifizieren, konkrete Konsolidierungsmaßnahmen zu erarbeiten und konsequent umzusetzen.

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"> - Grundsatzangelegenheiten - Schuldenverwaltung des Landes - Rundfunkangelegenheiten - Staatskanzlei und Landtag - Übergreifende Angelegenheiten - Sonderaufgaben - Sächliche Verwaltungsausgaben – ohne Fachaufgaben
Abteilung 1 Mitglied des Landesrechnungshofes Dr. Petra Weiher	<ul style="list-style-type: none"> - Steuerverwaltung - Arbeit, Gesundheit, Soziales - Bildung und Kultur - Wissenschaft und Forschung - Justiz und Gleichstellung - Sport
Abteilung 2 Mitglied des Landesrechnungshofes Jan Weber	<ul style="list-style-type: none"> - Öffentliches Dienstrecht, Landespersonal - Informations- und Kommunikationstechnik - Übergreifende Organisationsprüfungen - Allgemeine Hochbauangelegenheiten - Wohnungs- und Städtebau - Straßenbau
Abteilung 3 Mitglied des Landesrechnungshofes Dietmar Wehrich	<ul style="list-style-type: none"> - Energie, Klimaschutz und Umwelt - Ernährung, Landwirtschaft und Forsten - Wirtschaft, Technologie, Verkehr - Inneres - Beteiligungen und Vermögen des Landes
Abteilung 4 Mitglied des Landesrechnungshofes Florian Philipp	<ul style="list-style-type: none"> - Prüfungen nach § 137 Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA) - Überörtliche Kommunalprüfung einschließlich Personalprüfung im Bereich Kommunalverwaltung - Sonderprüfungen in Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern - Prüfung nach § 91 LHO bei Unternehmen mit kommunalem Aufgabenbezug

Redaktionsschluss war der 16. Oktober 2024

Dessau-Roßlau im Oktober 2024

Barthel
Präsident

Anhang – Abbildungen zu II.

Aufgaben-Region Altmark

Abbildung 42: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner

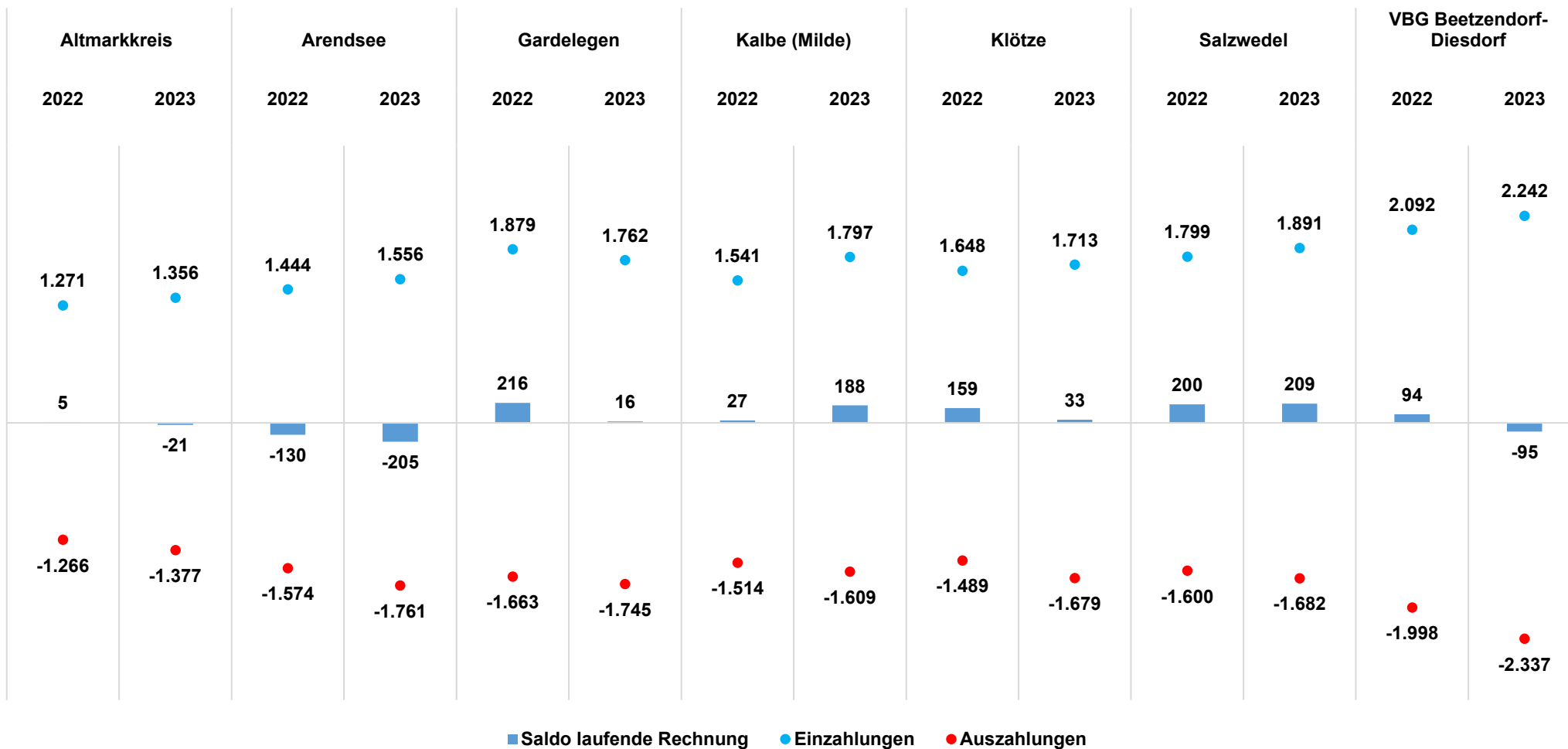


Abbildung 43: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner

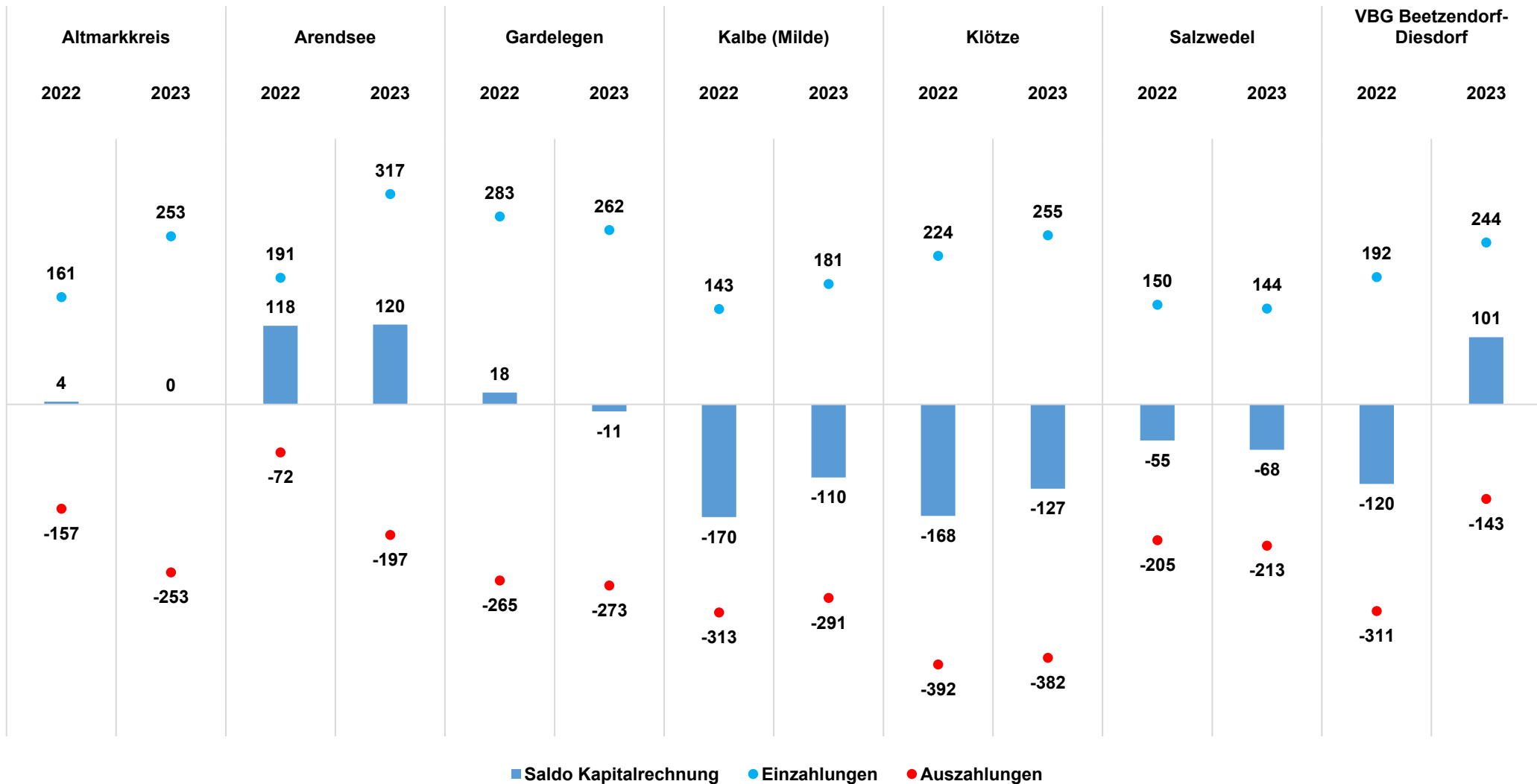


Abbildung 44: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner

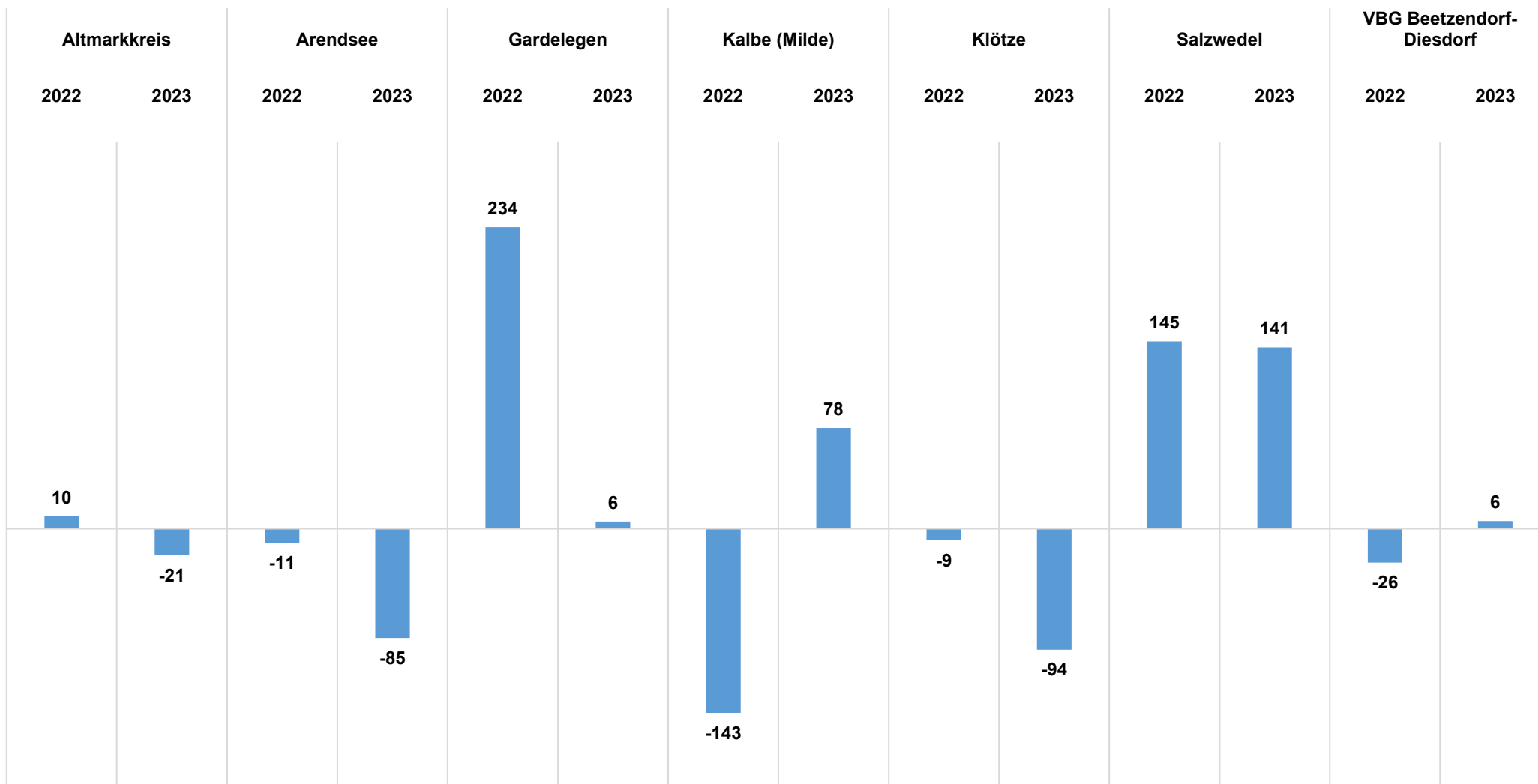


Abbildung 45: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner

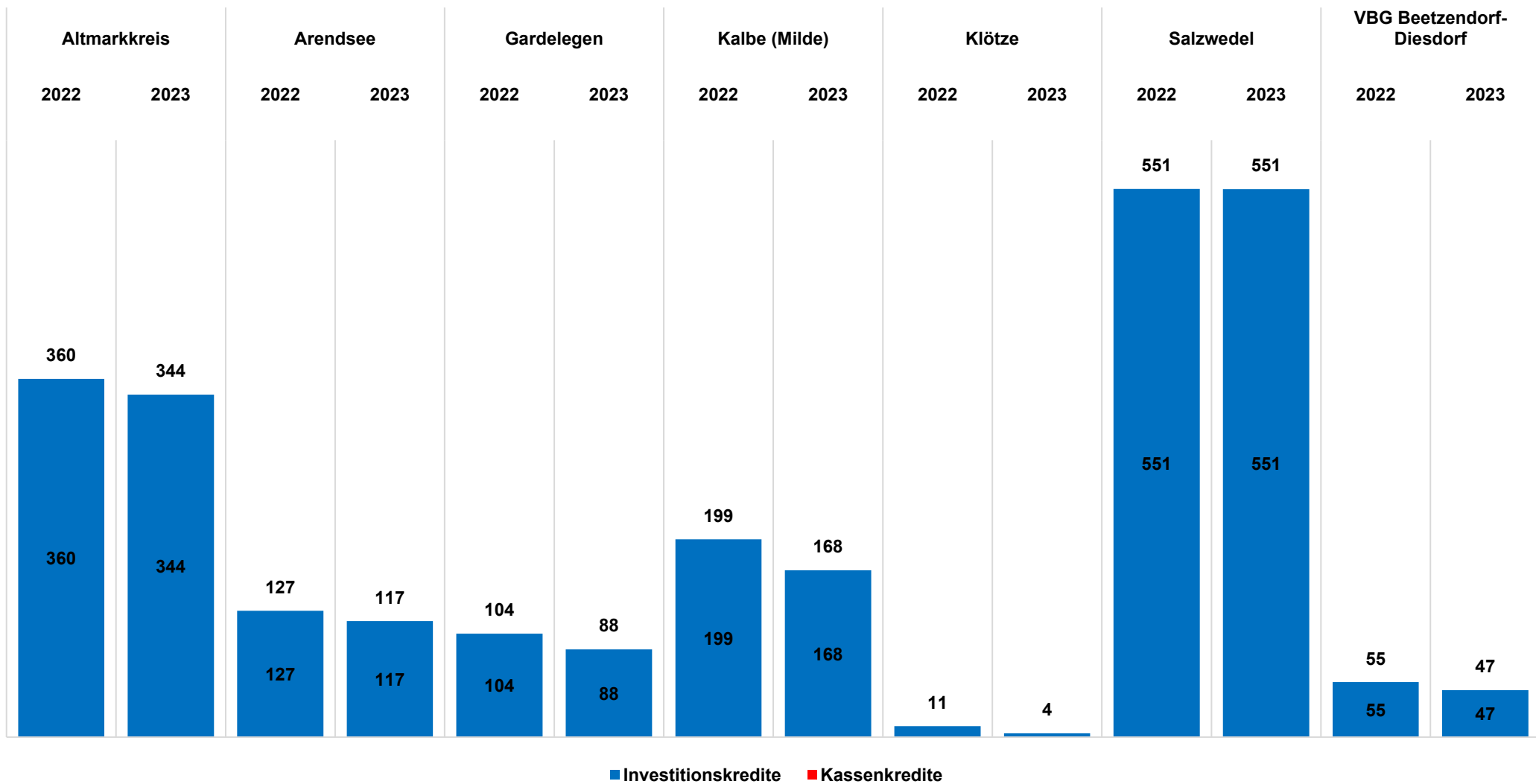
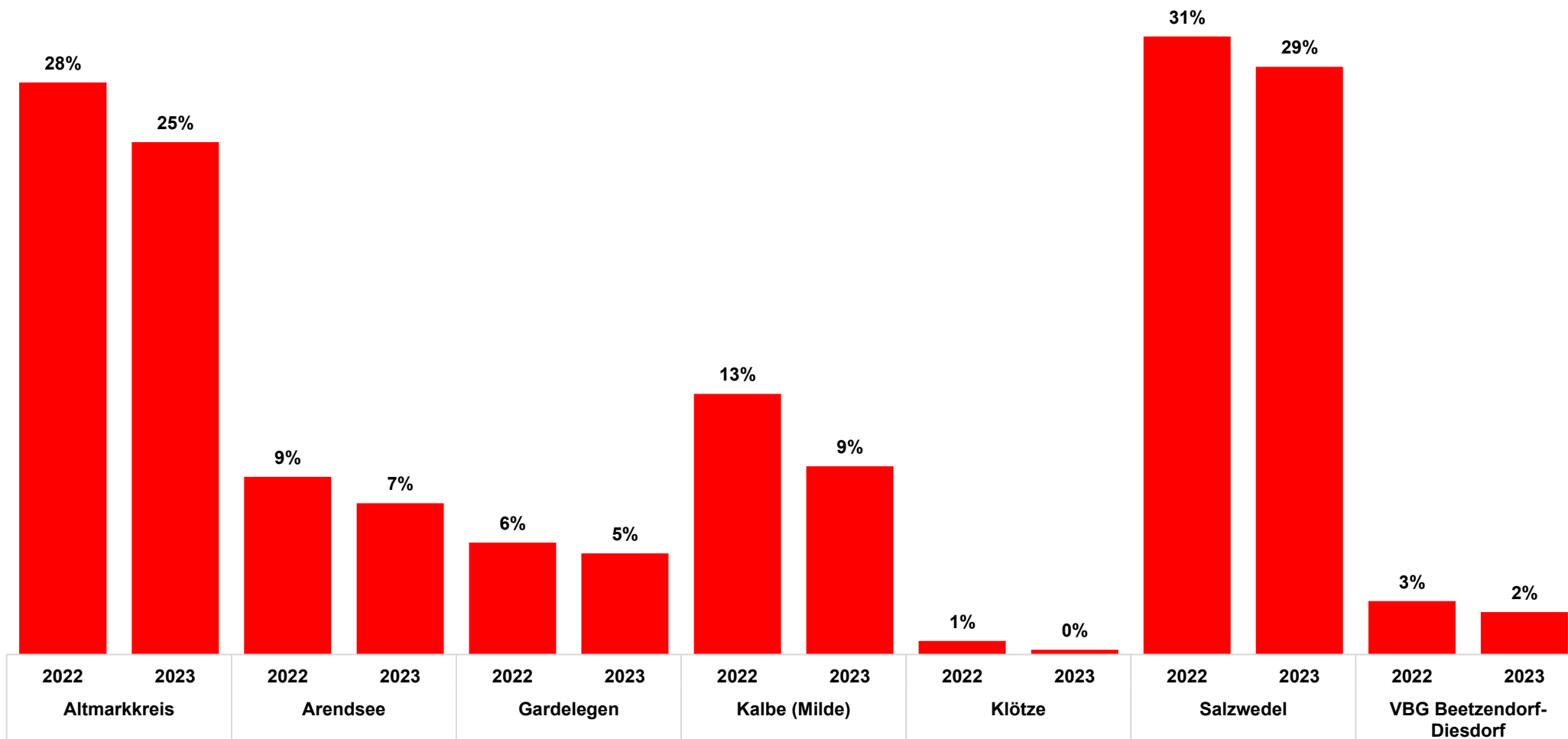


Abbildung 46: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Aufgaben-Region Anhalt-Bitterfeld

Abbildung 47: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner

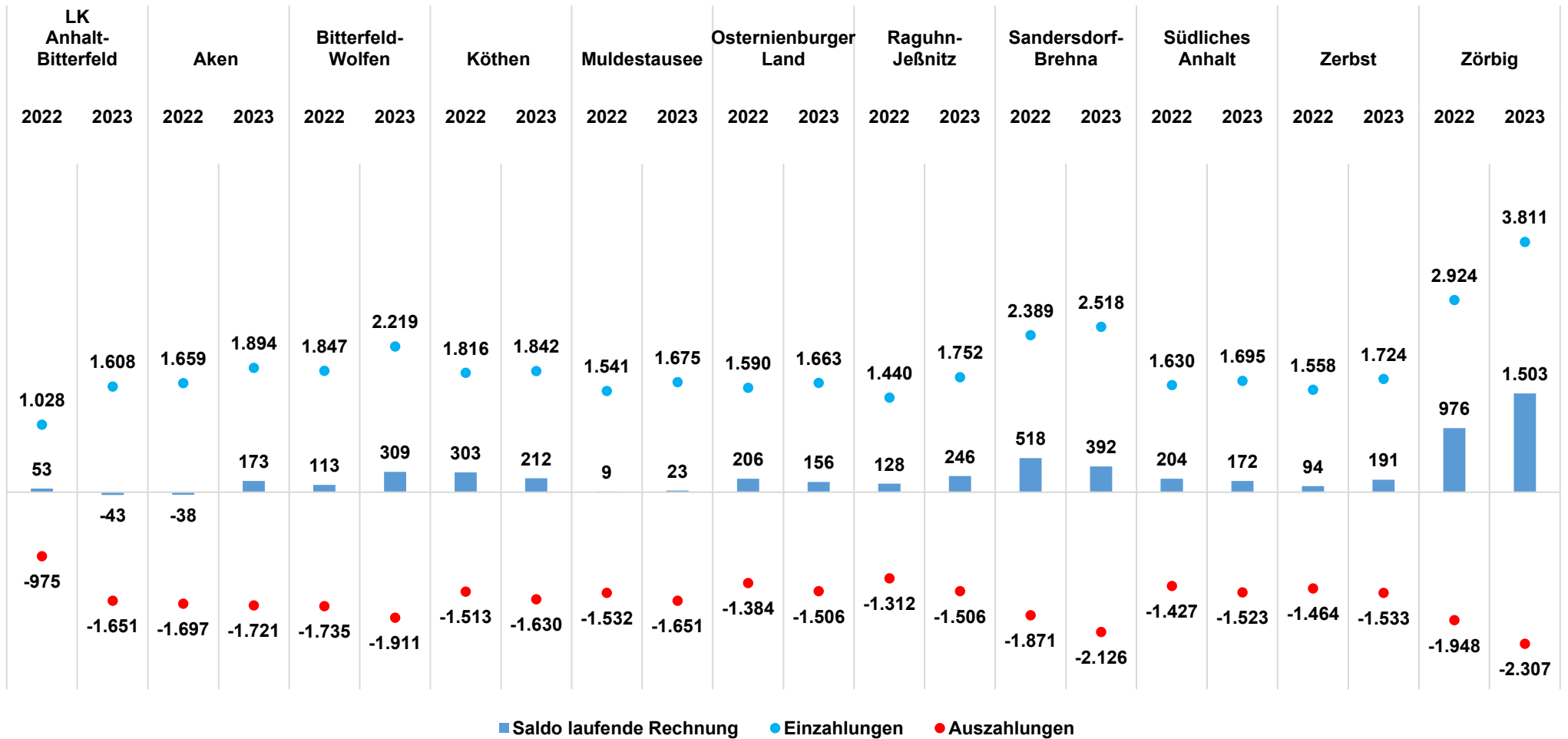


Abbildung 48: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner

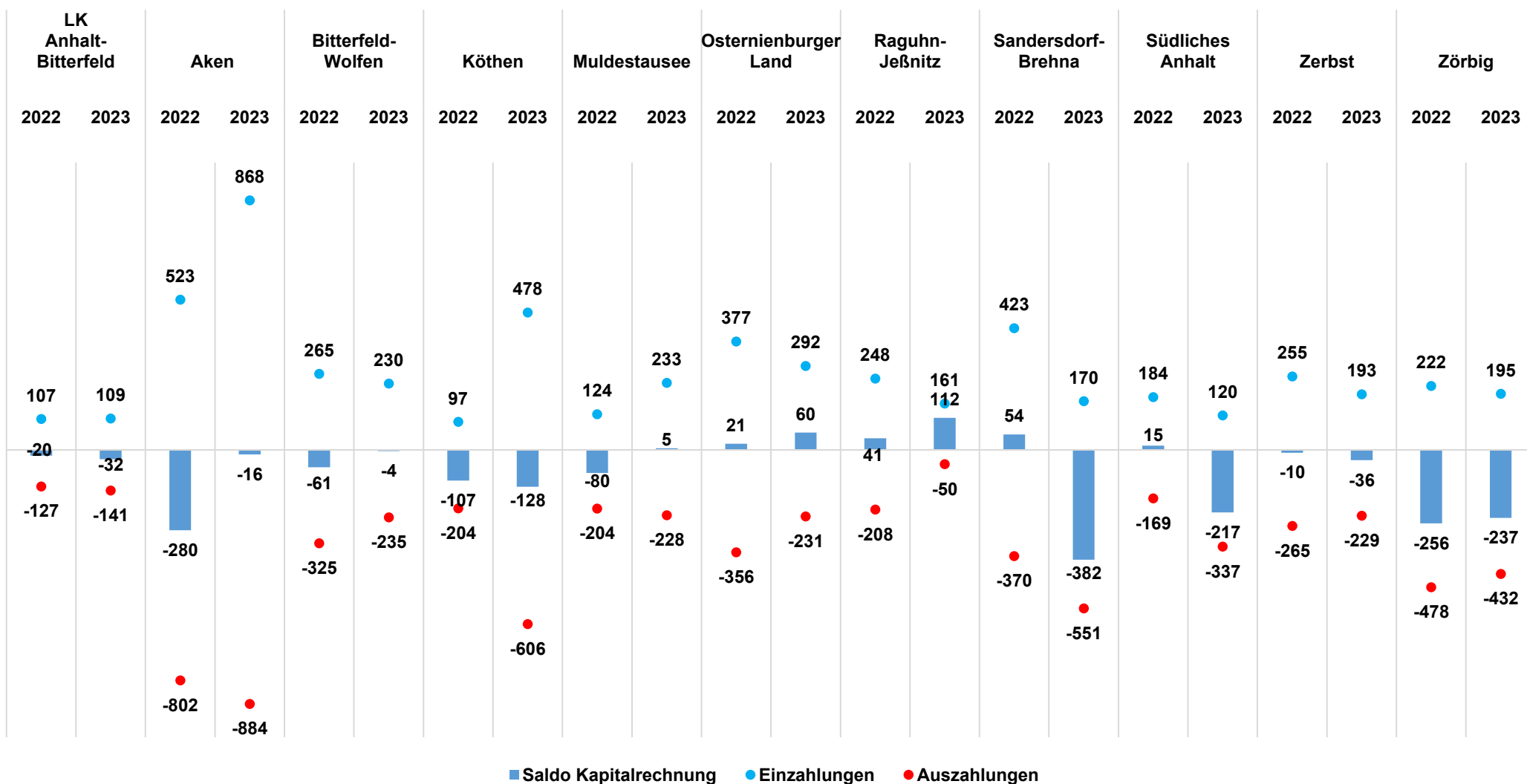
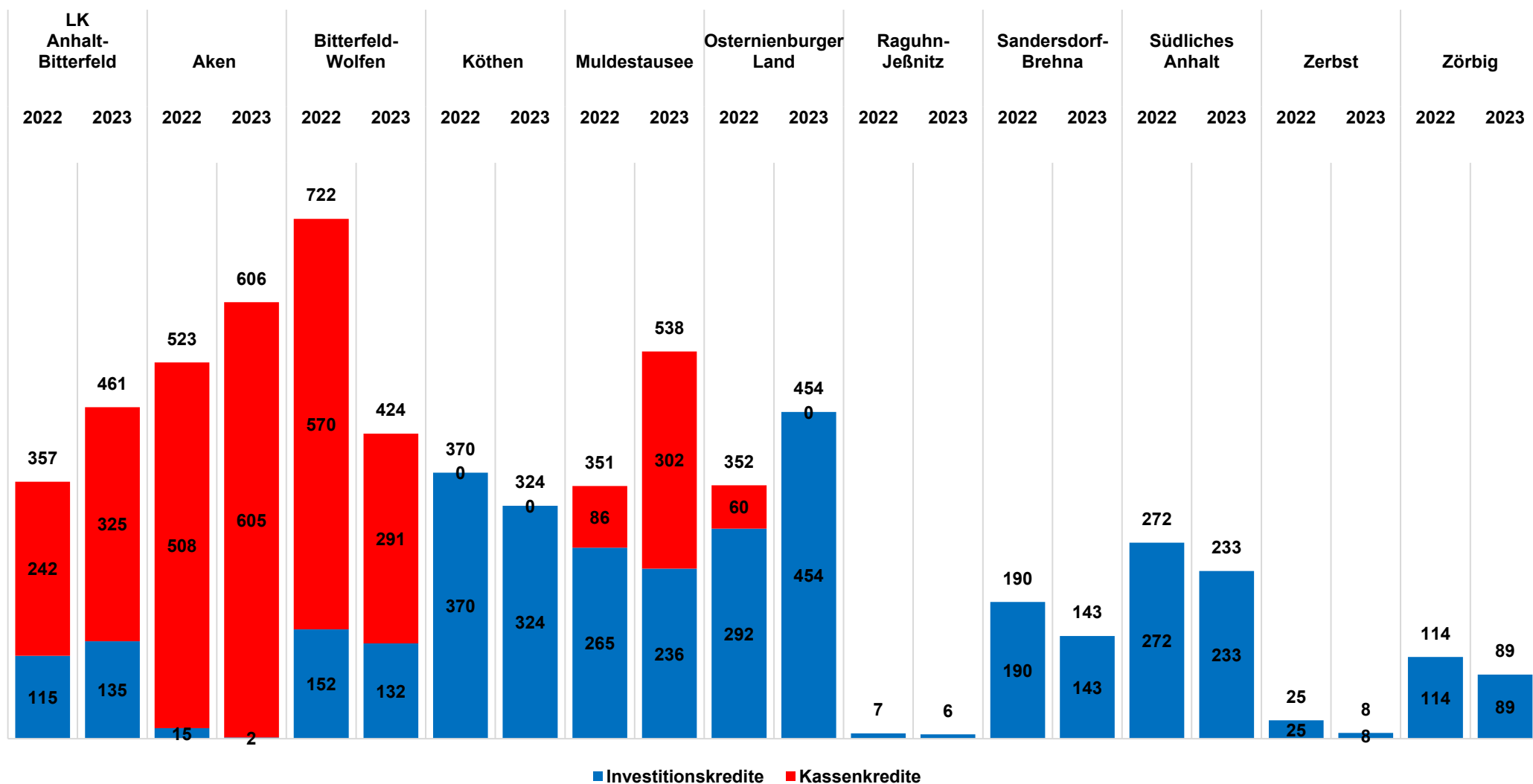


Abbildung 50: Entwicklung der Verschuldung in € je Einwohner



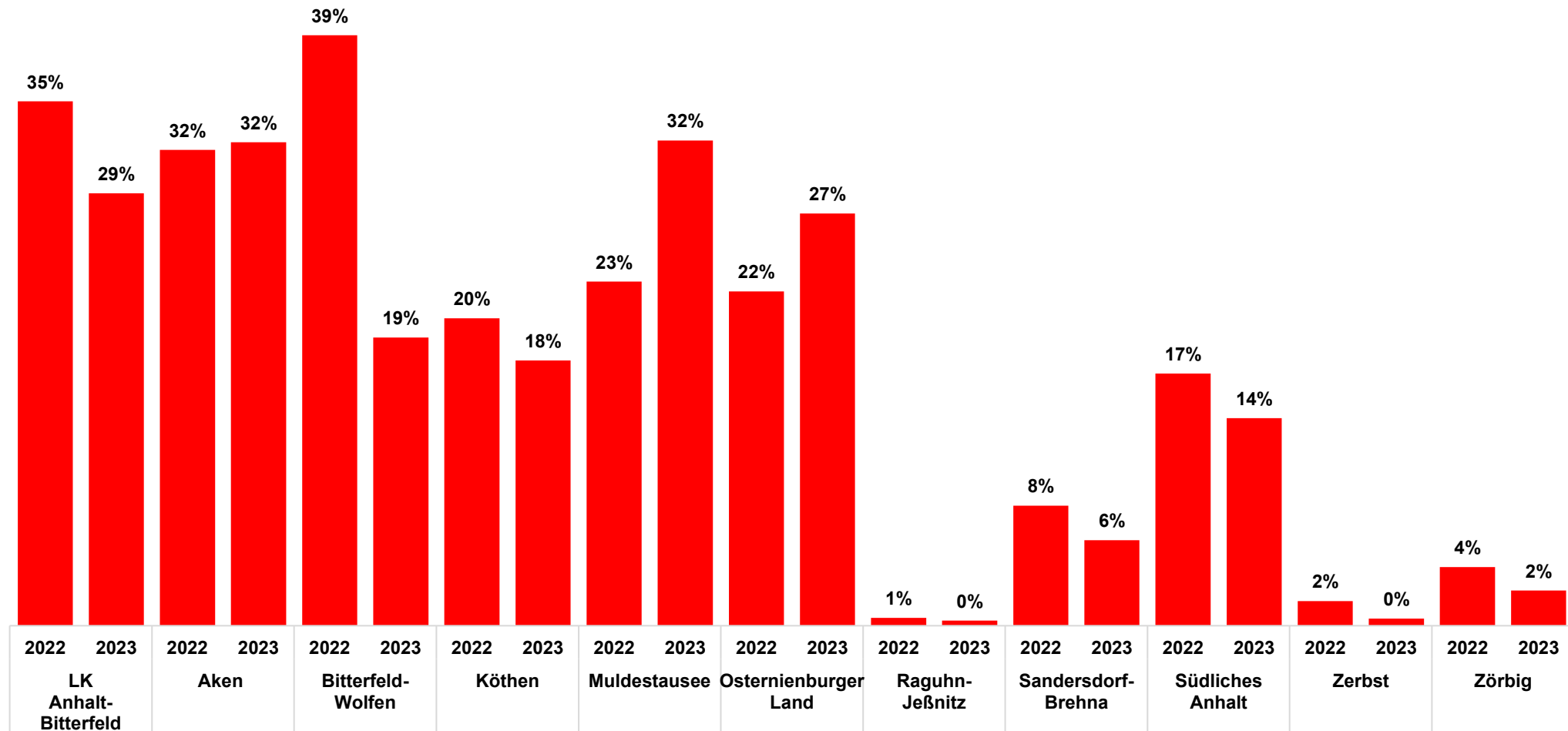
Abbildung

51:

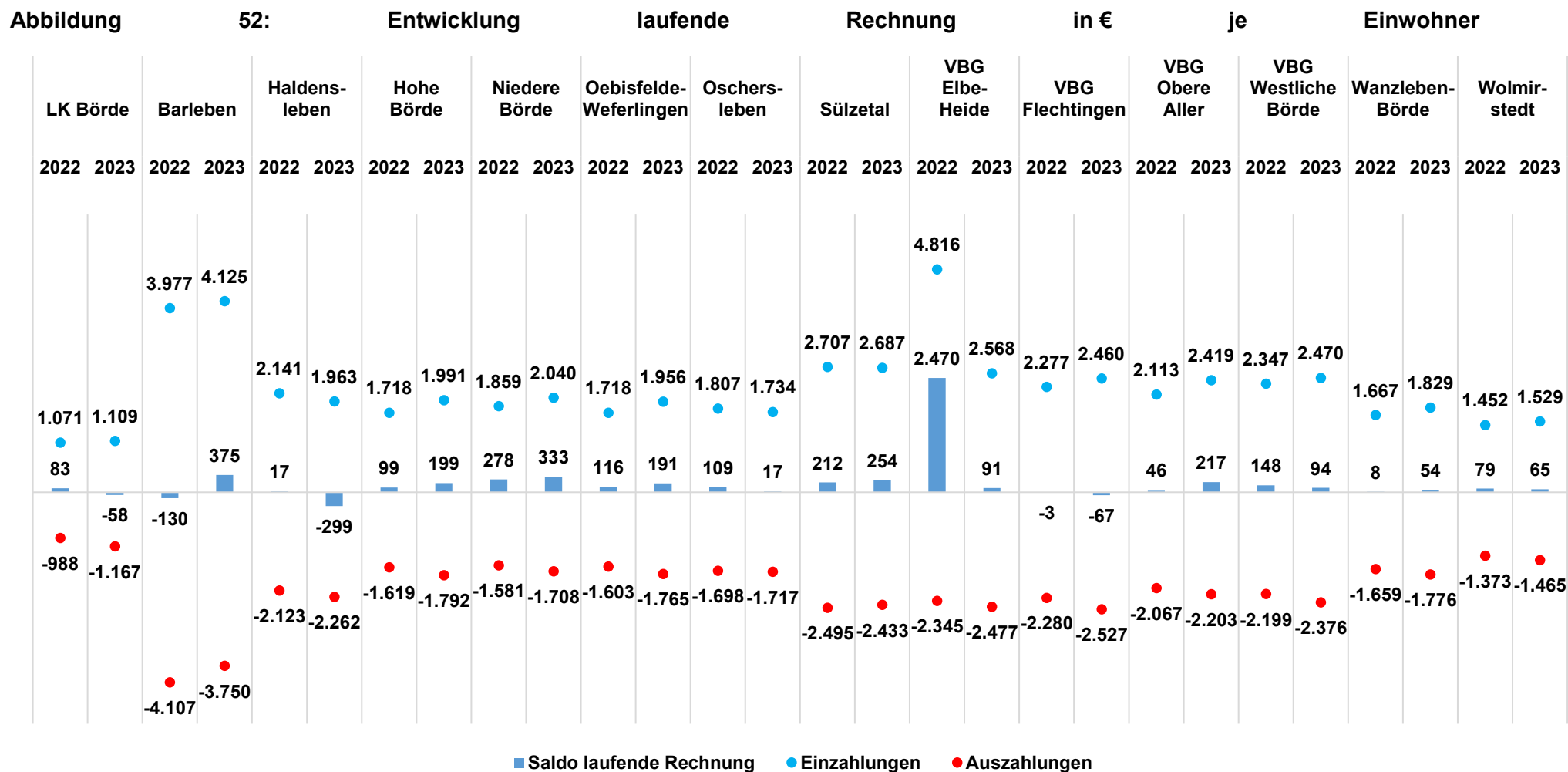
Verschuldungsgrad

nach

Einzahlungen



Aufgaben-Region Börde



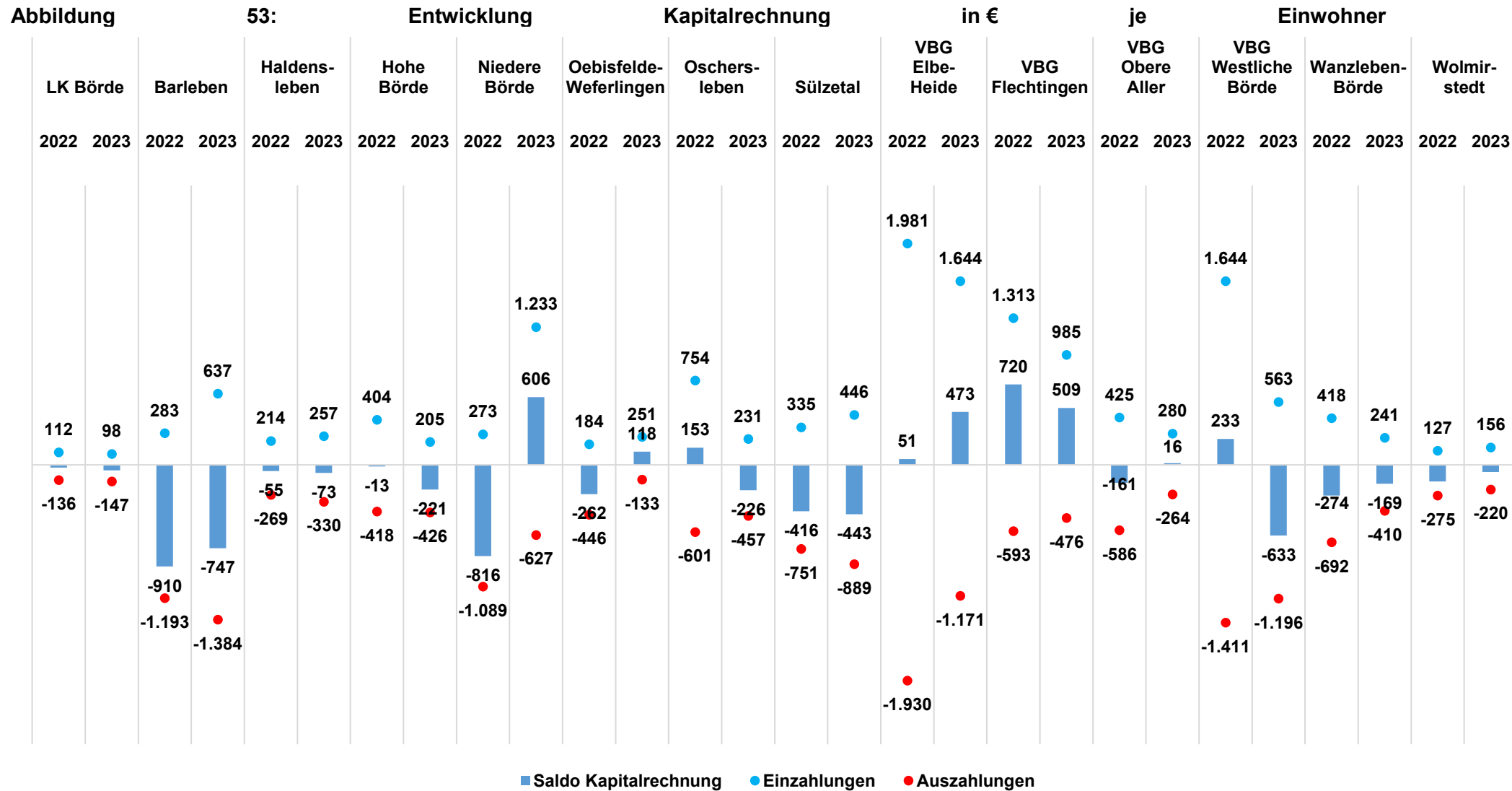


Abbildung 54: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner

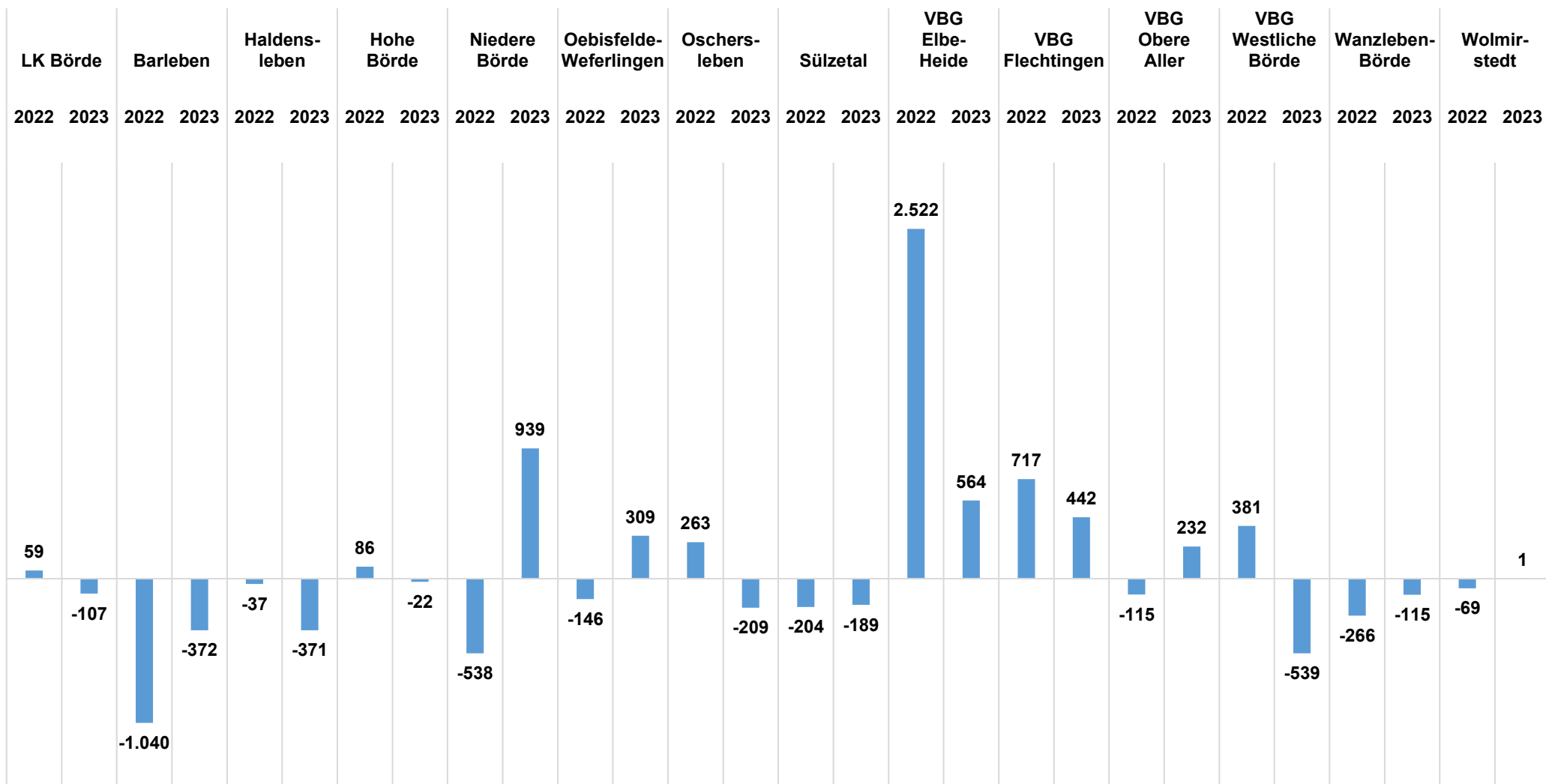


Abbildung 55: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner

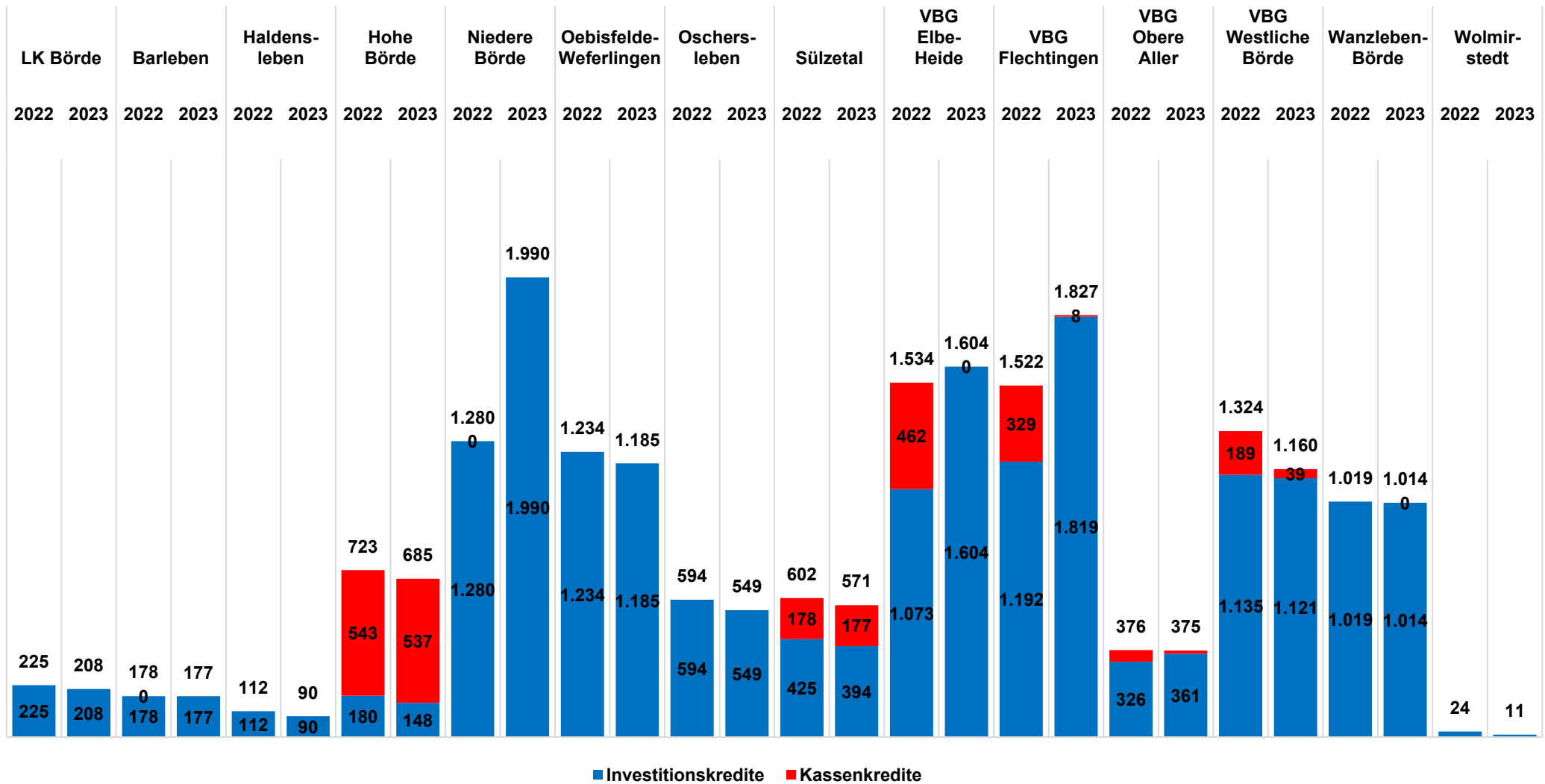
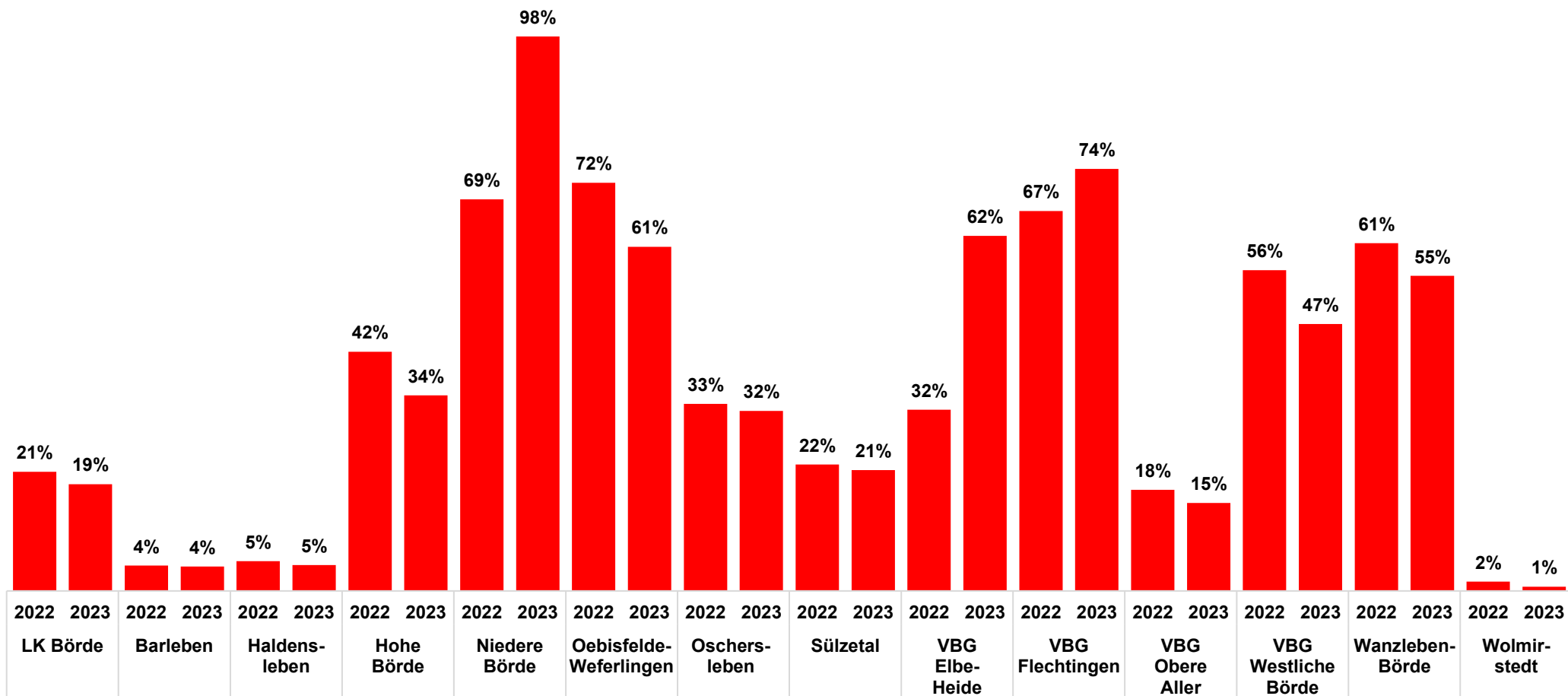


Abbildung 56: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Aufgaben-Region Burgenland

Abbildung 57: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner

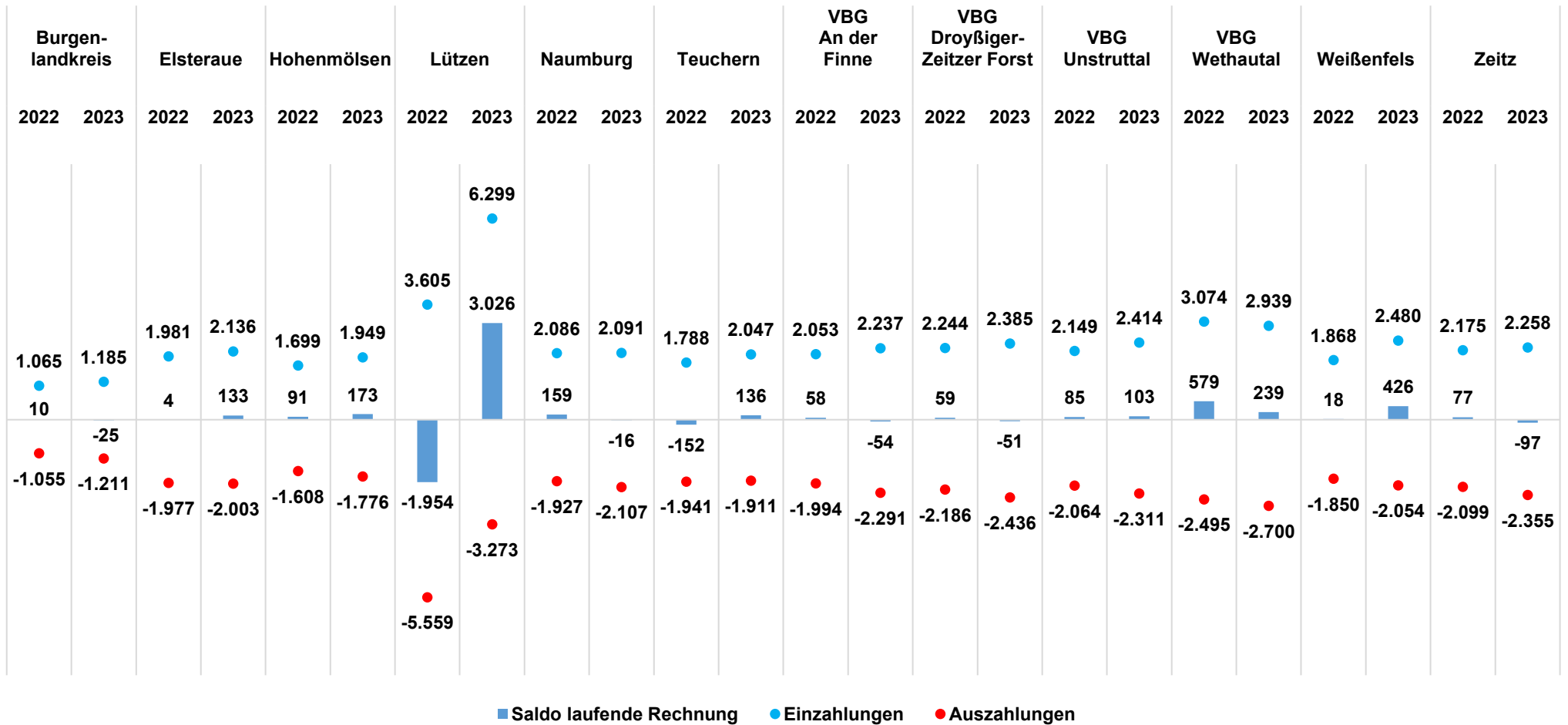


Abbildung 58: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner

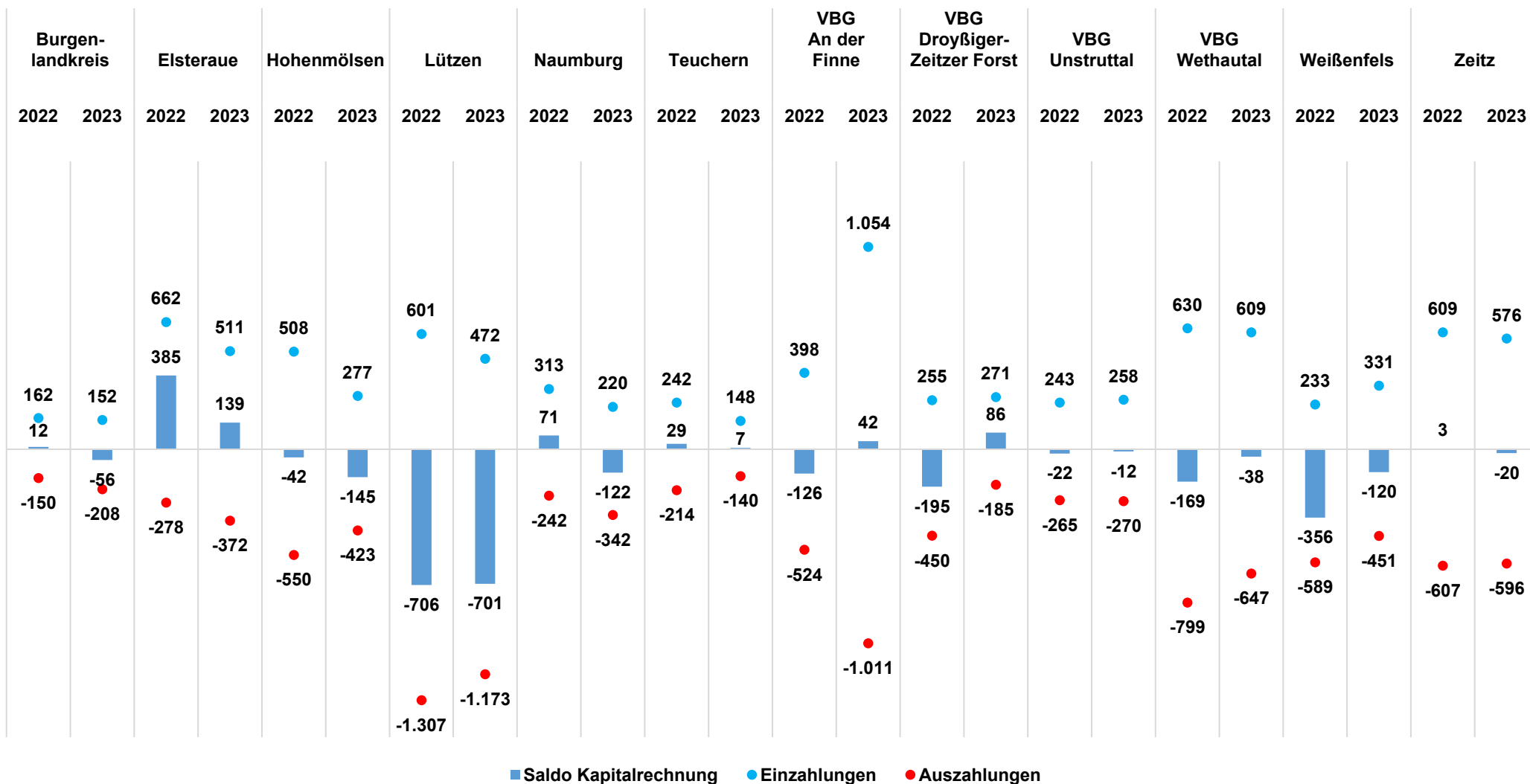


Abbildung 59: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner

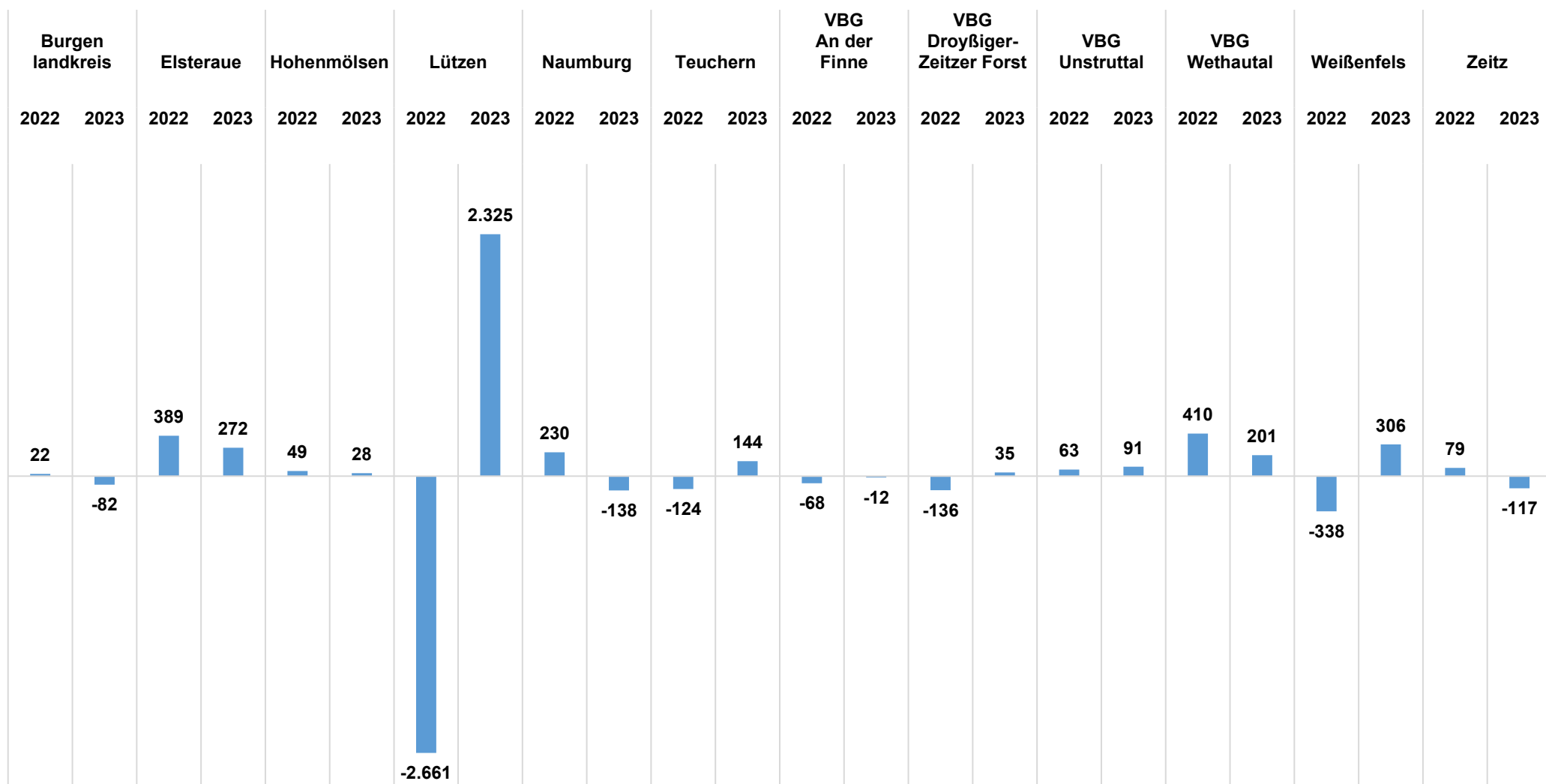


Abbildung 60: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner

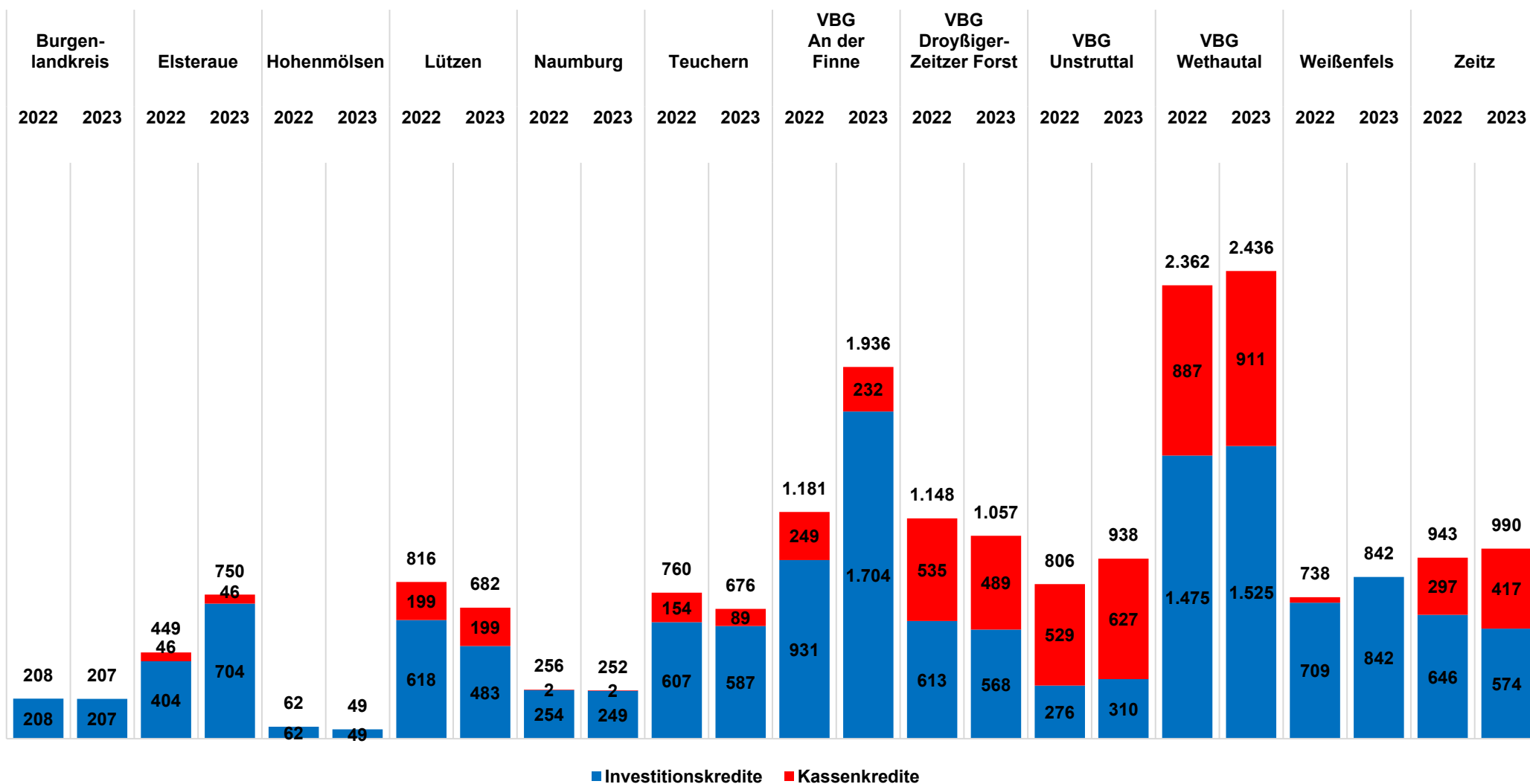
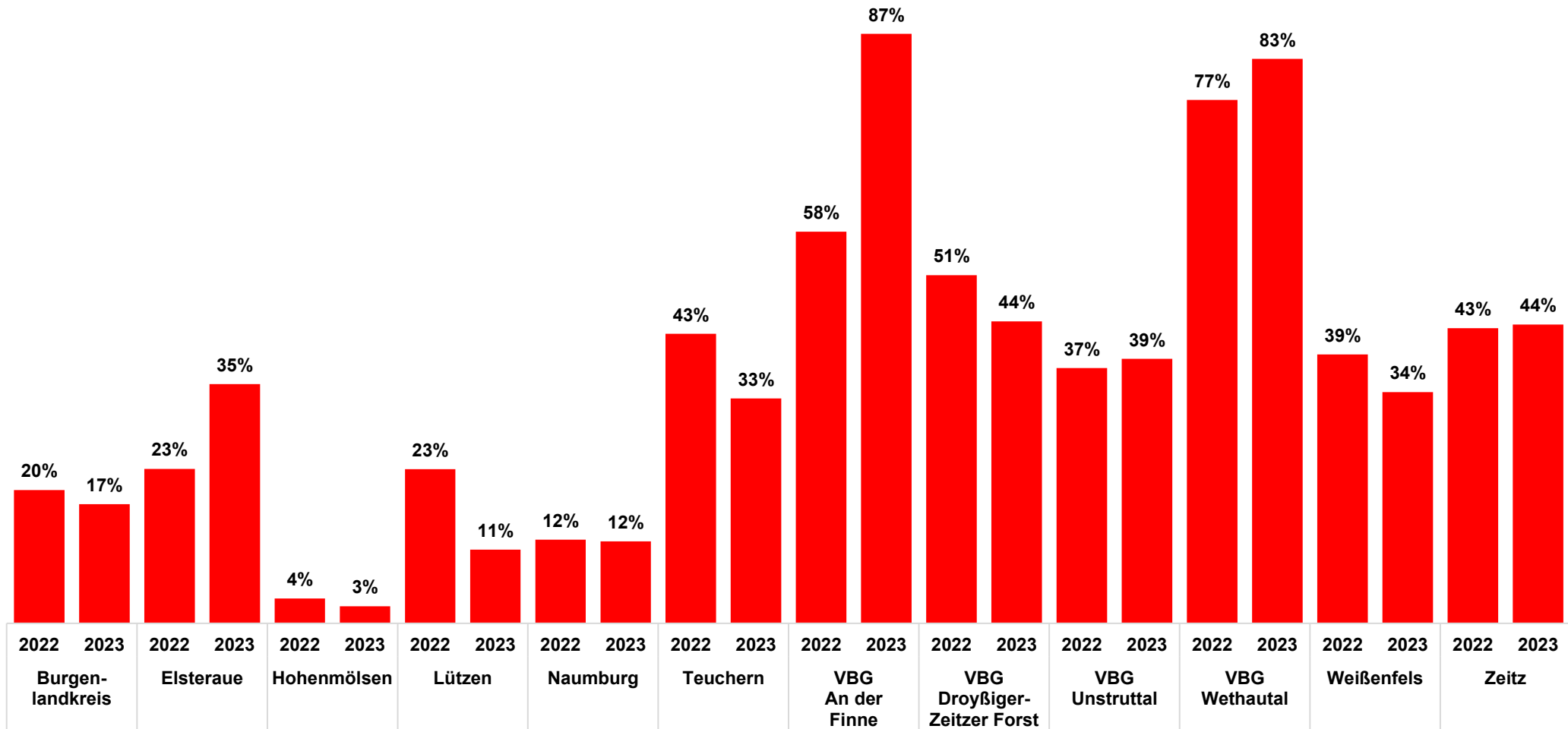


Abbildung 61: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Aufgaben-Region Harz

Abbildung 62: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner

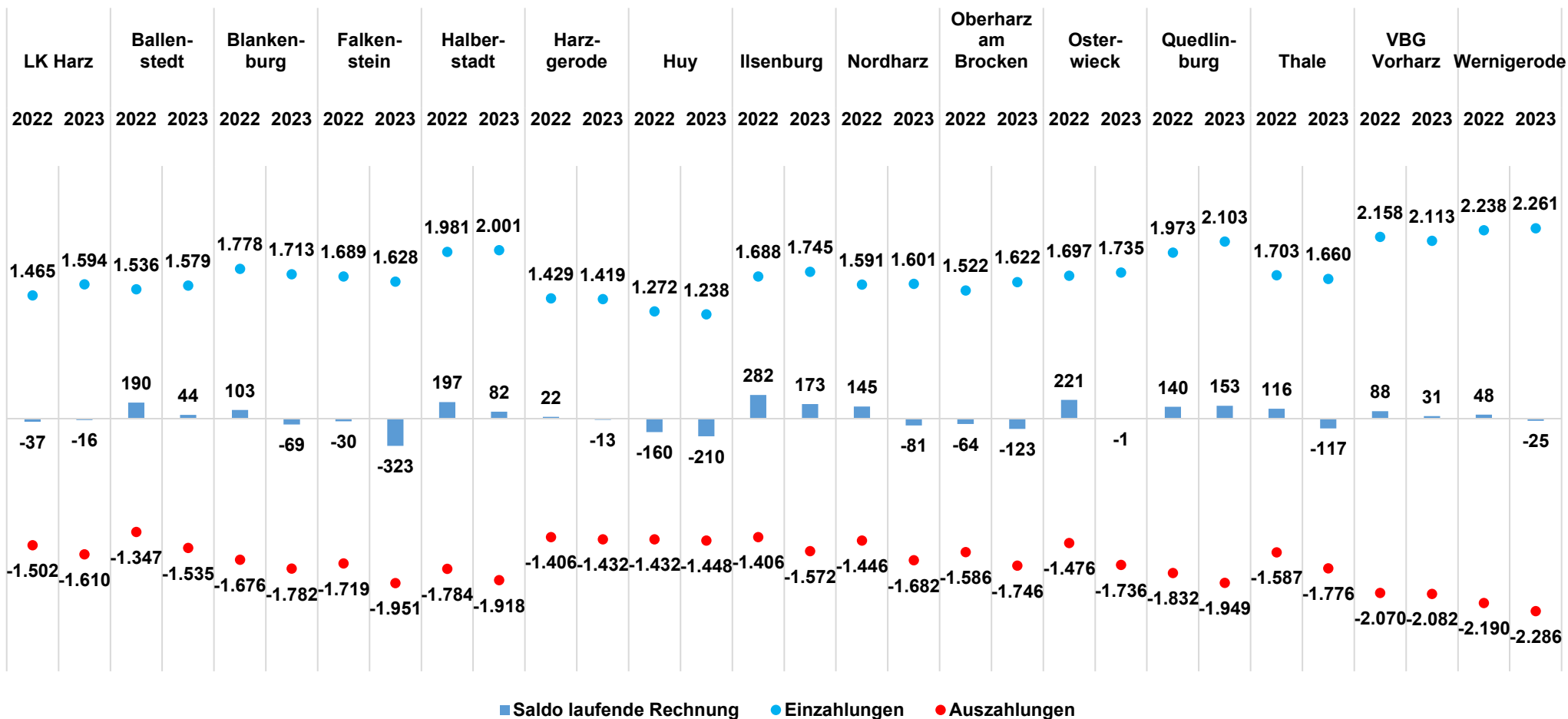


Abbildung 63: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner

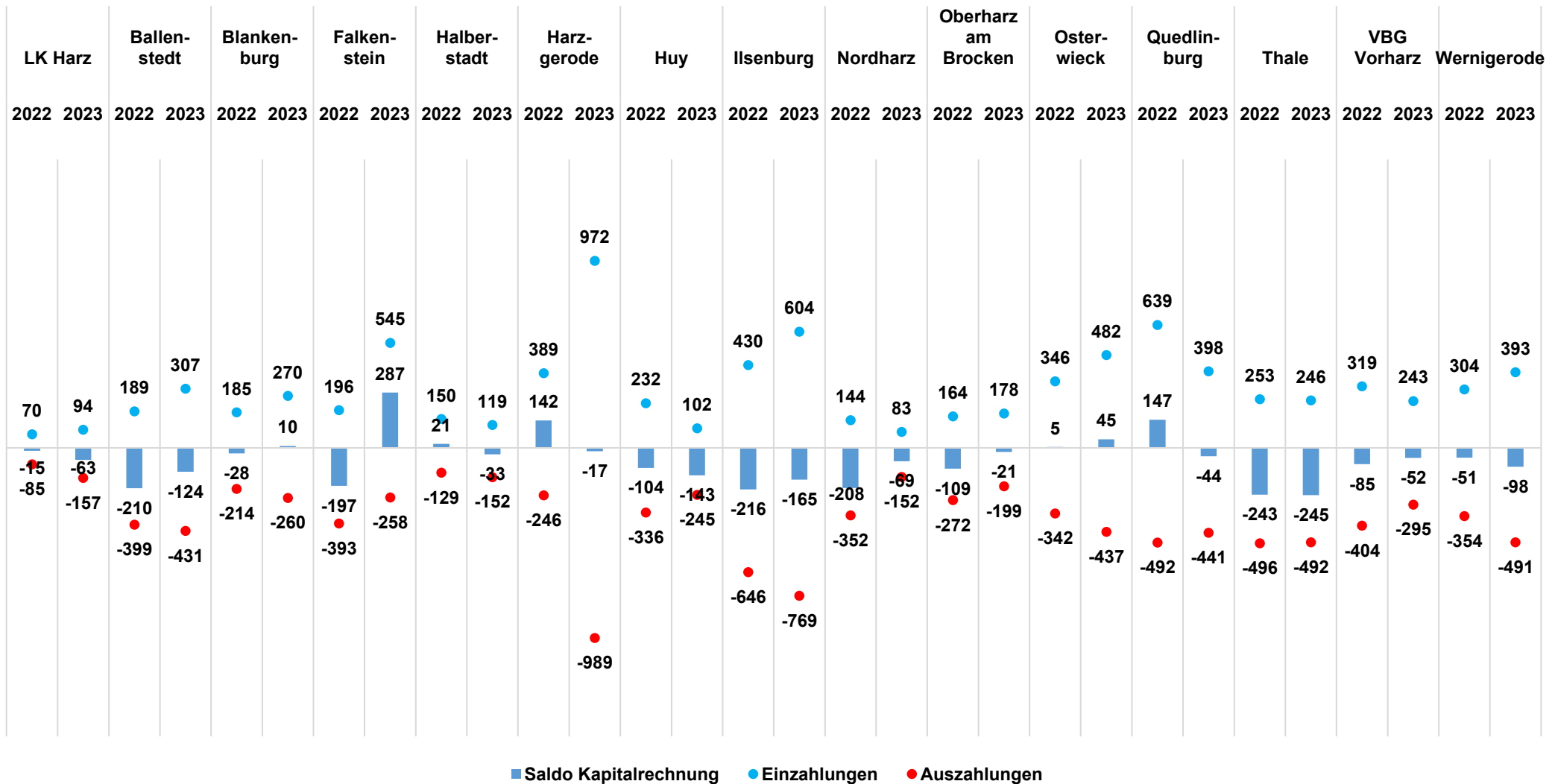


Abbildung 64: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner

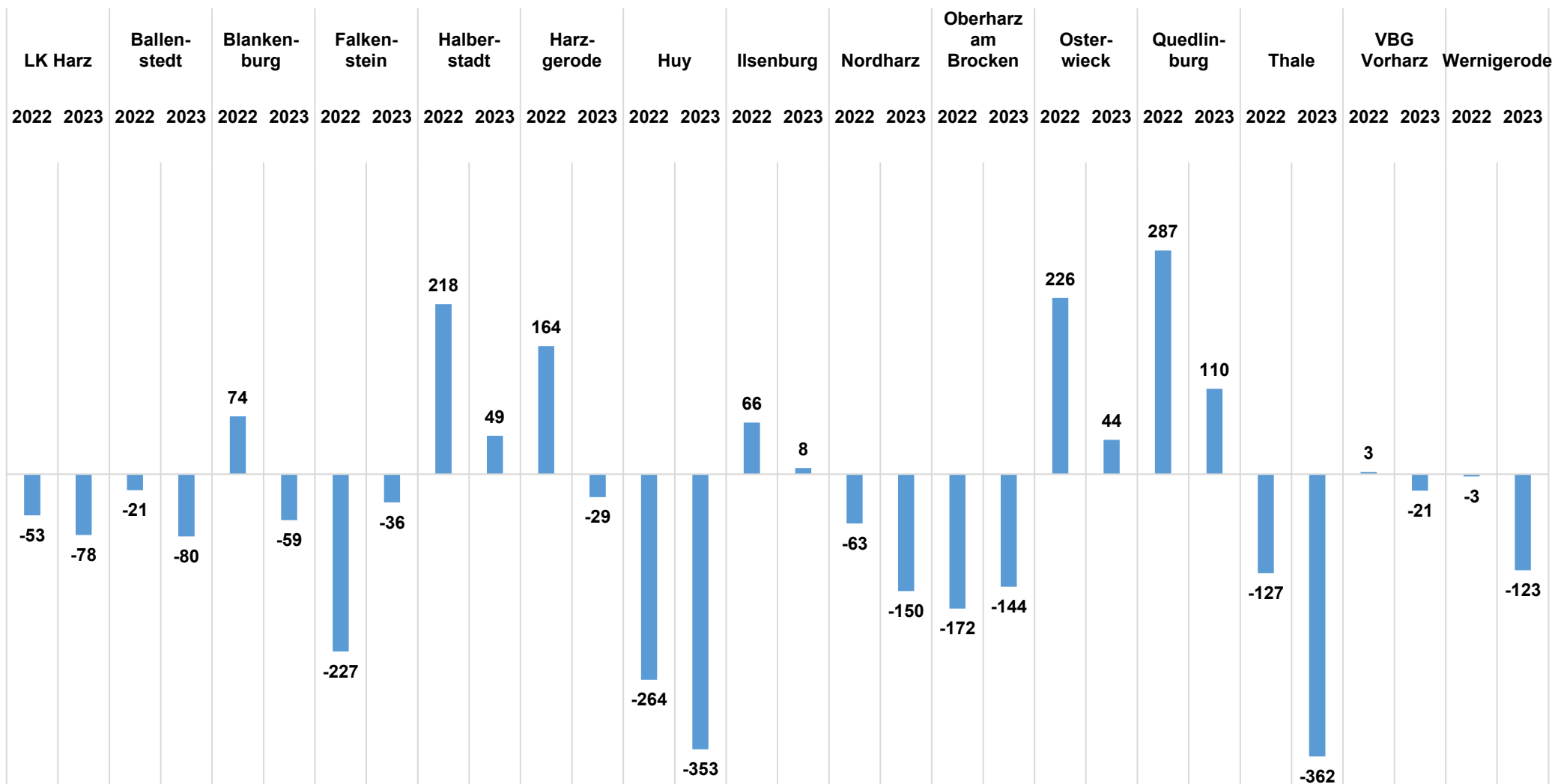


Abbildung 65: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner

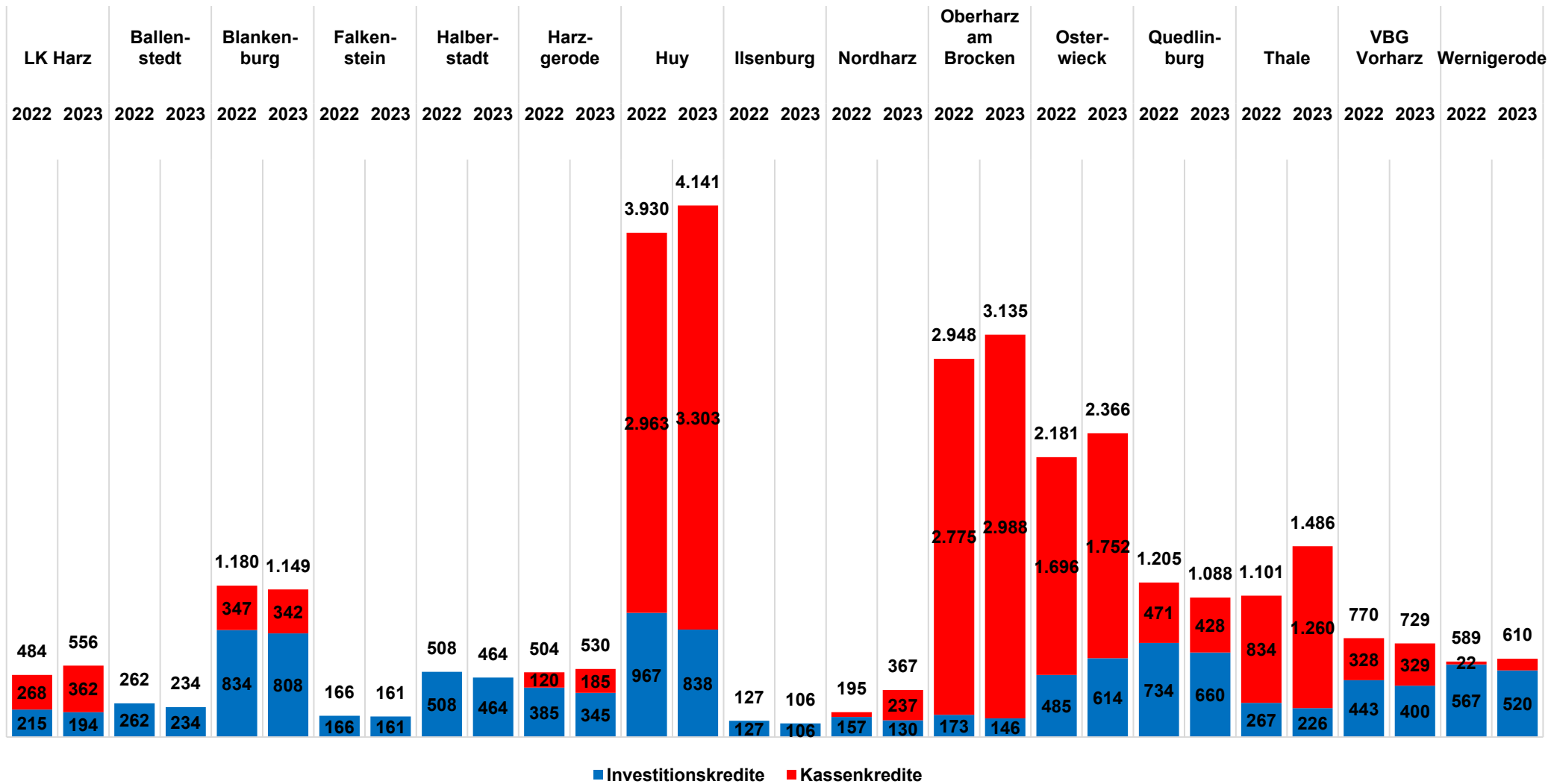
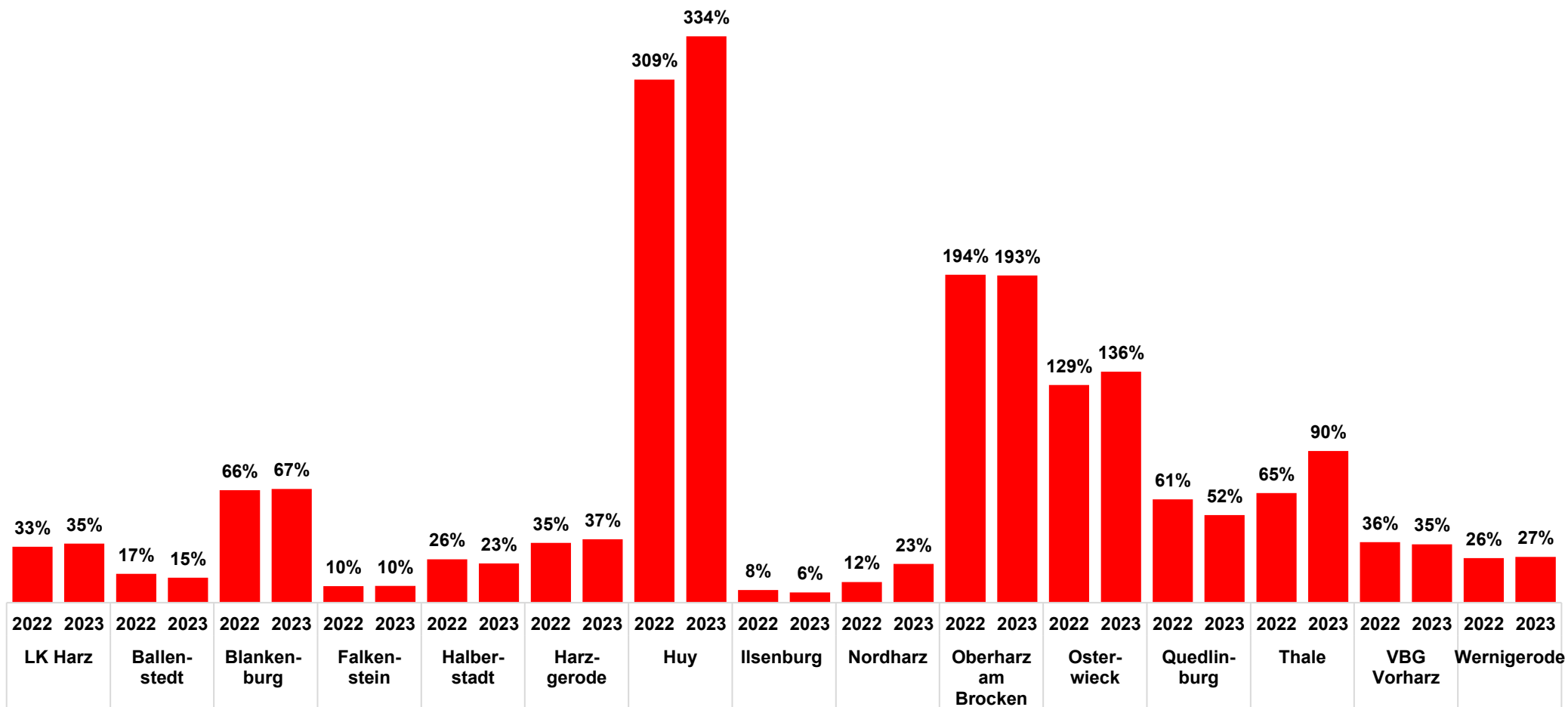


Abbildung 66: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Aufgaben-Region Jerichower Land

Abbildung 67: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner

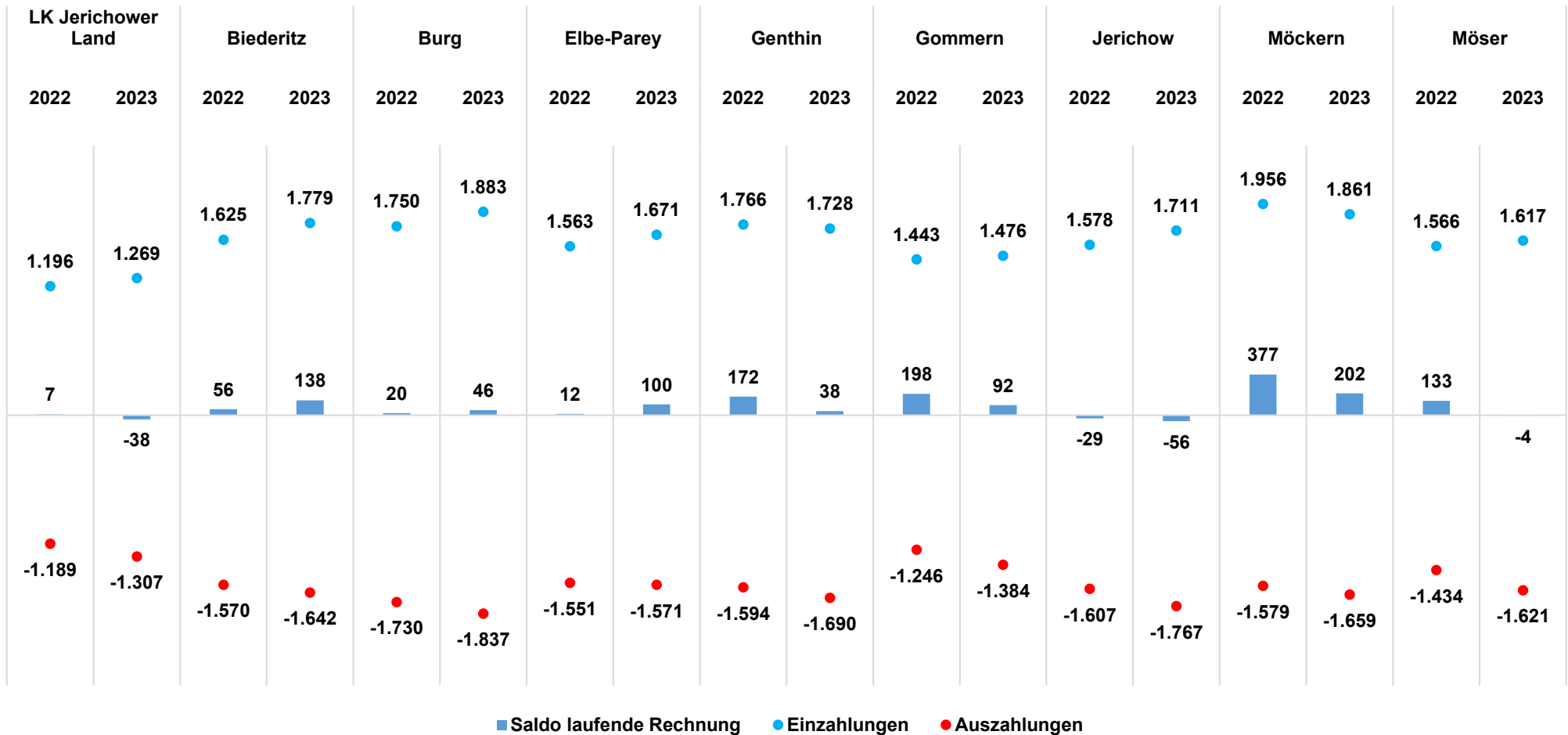


Abbildung 68: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner

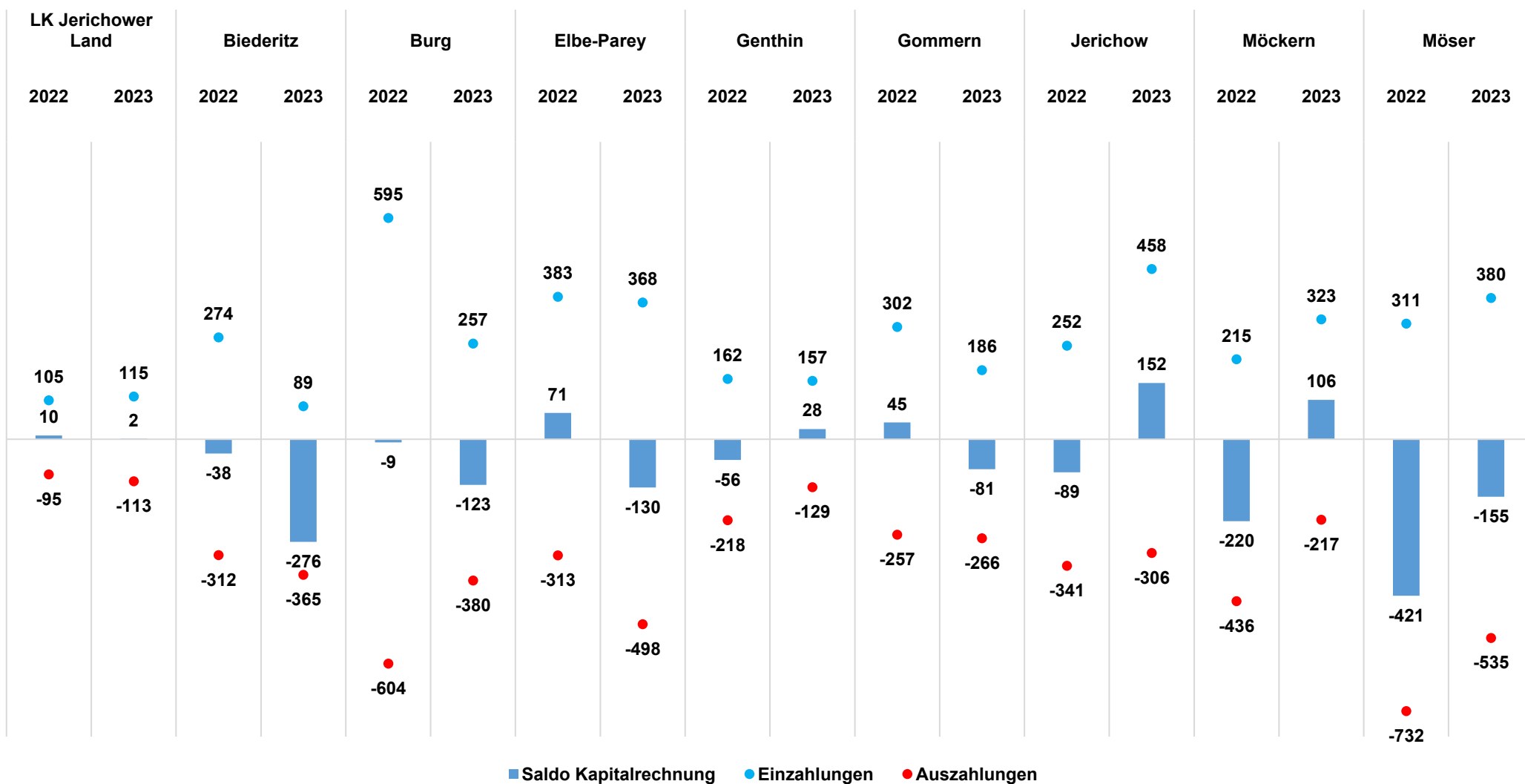


Abbildung 69: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner

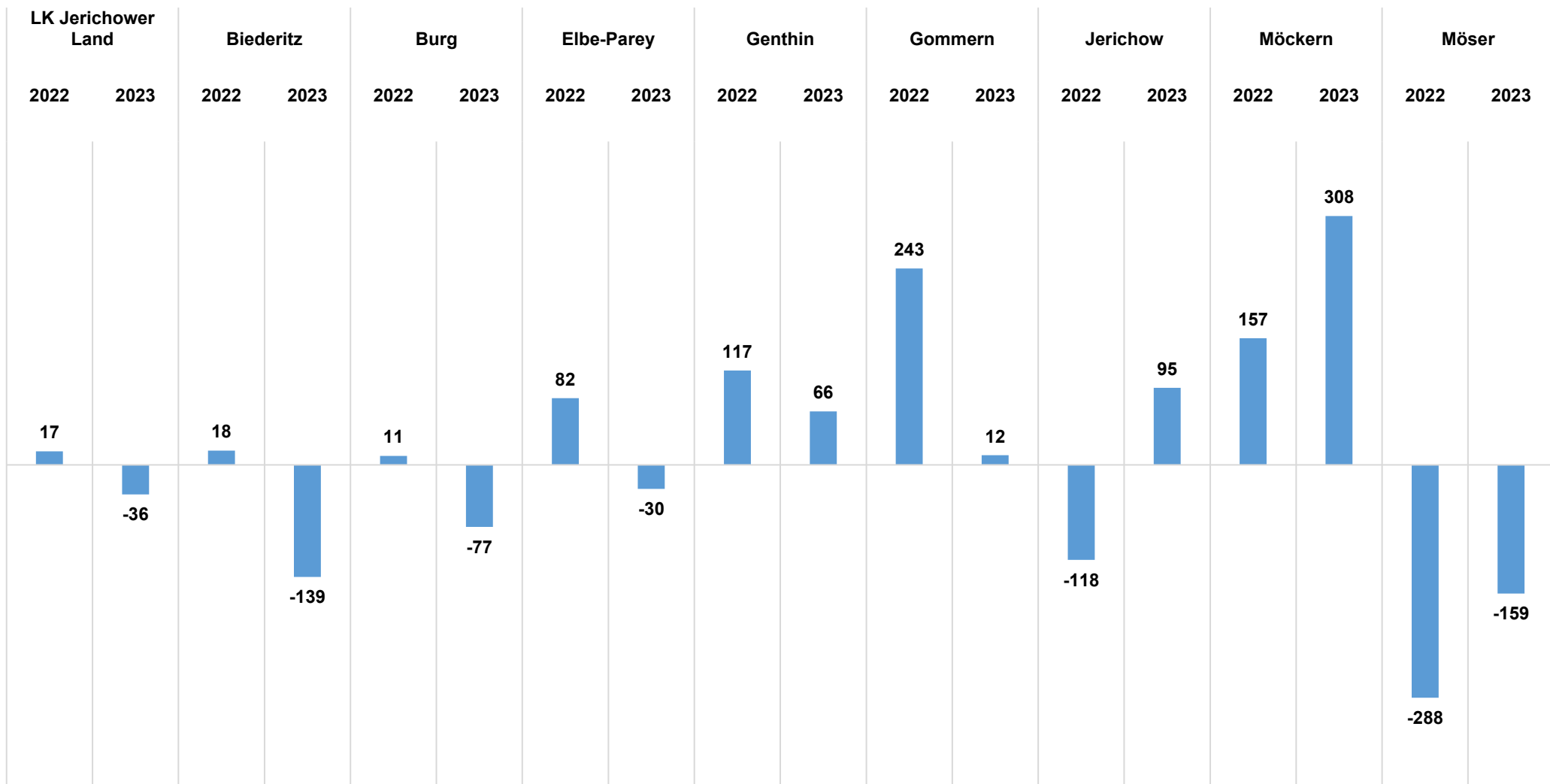


Abbildung 70: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner

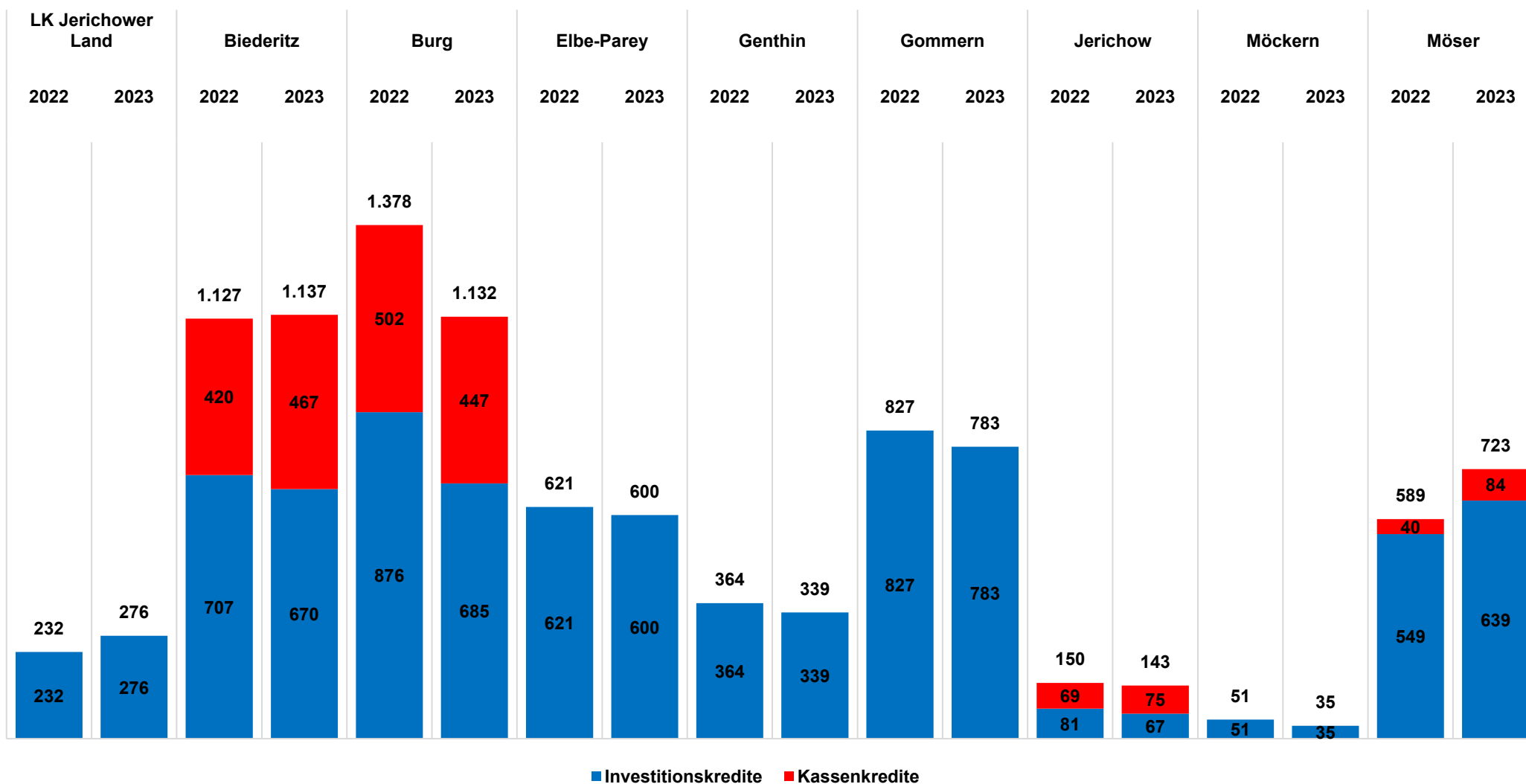
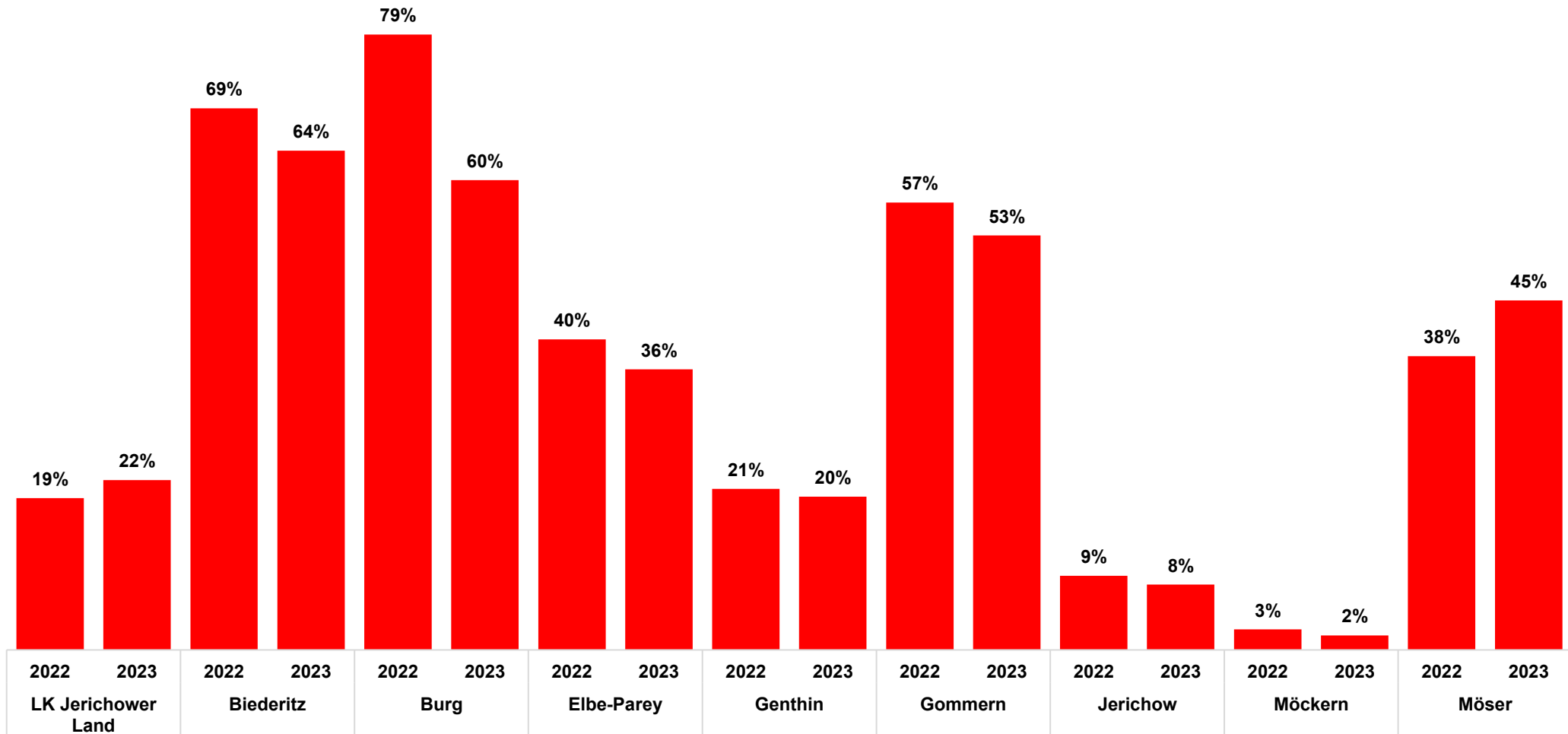


Abbildung 71: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Aufgaben-Region Mansfeld-Südharz

Abbildung 72: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner

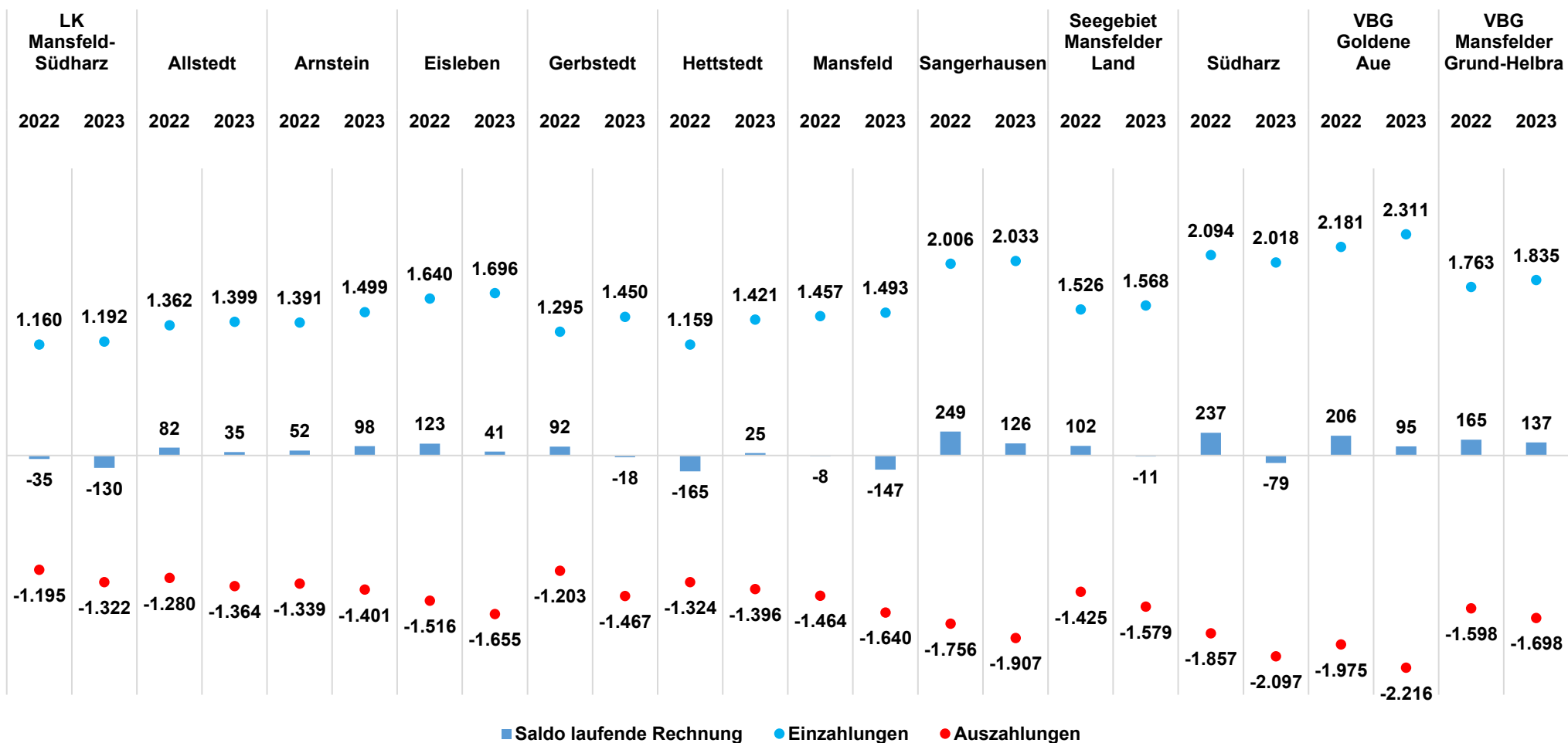


Abbildung 73: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner

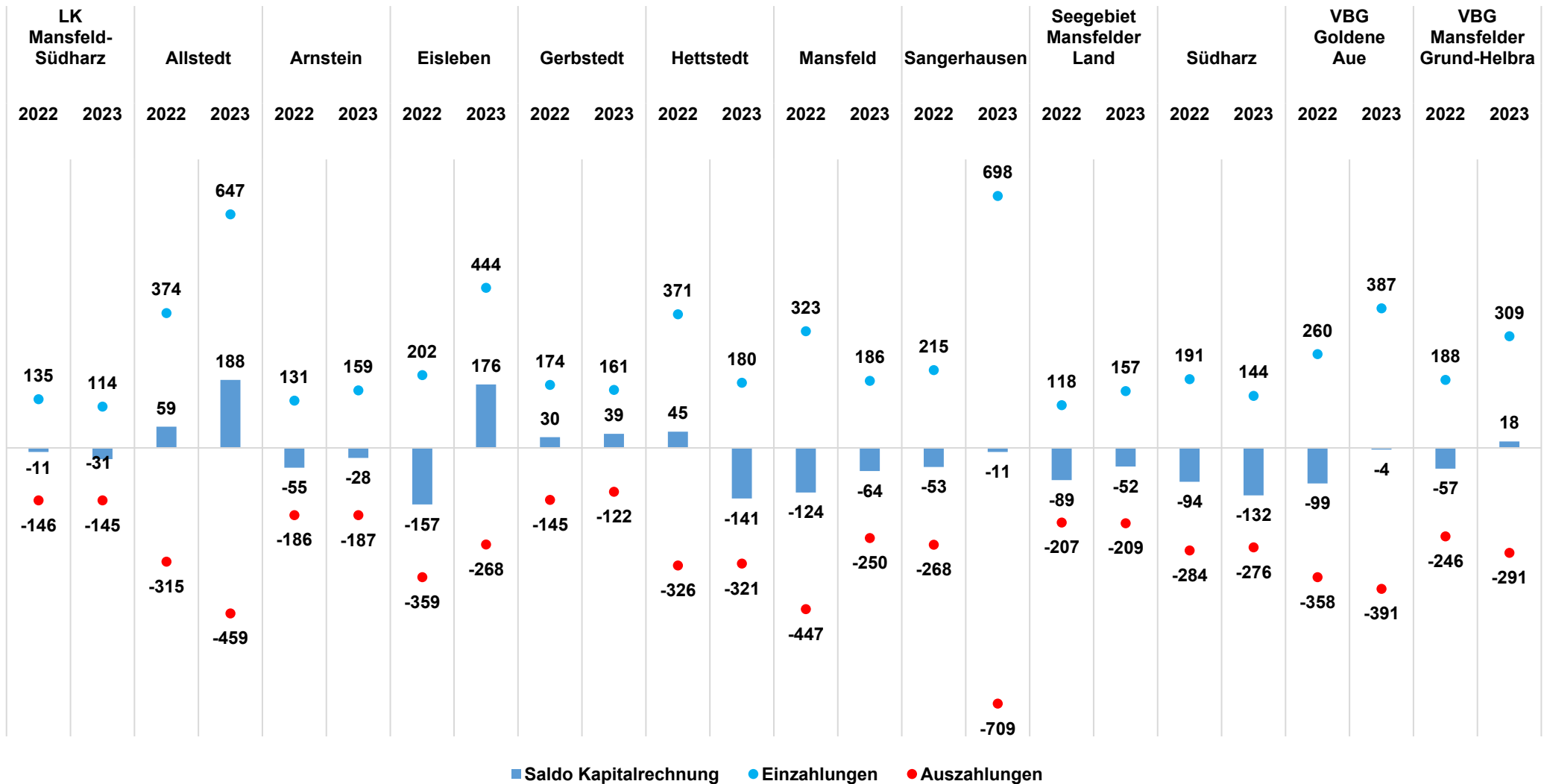


Abbildung 74: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner

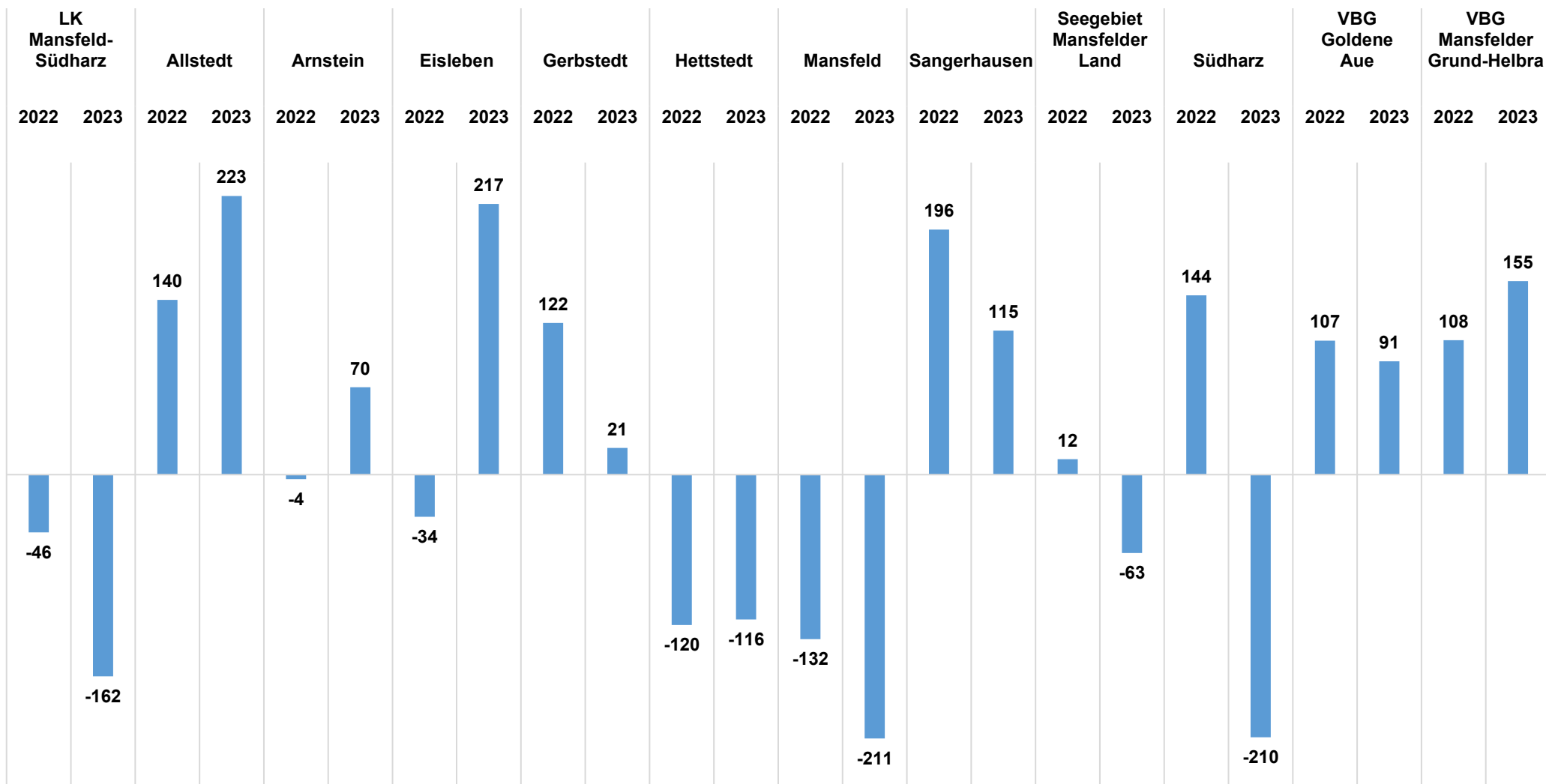


Abbildung 75: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner

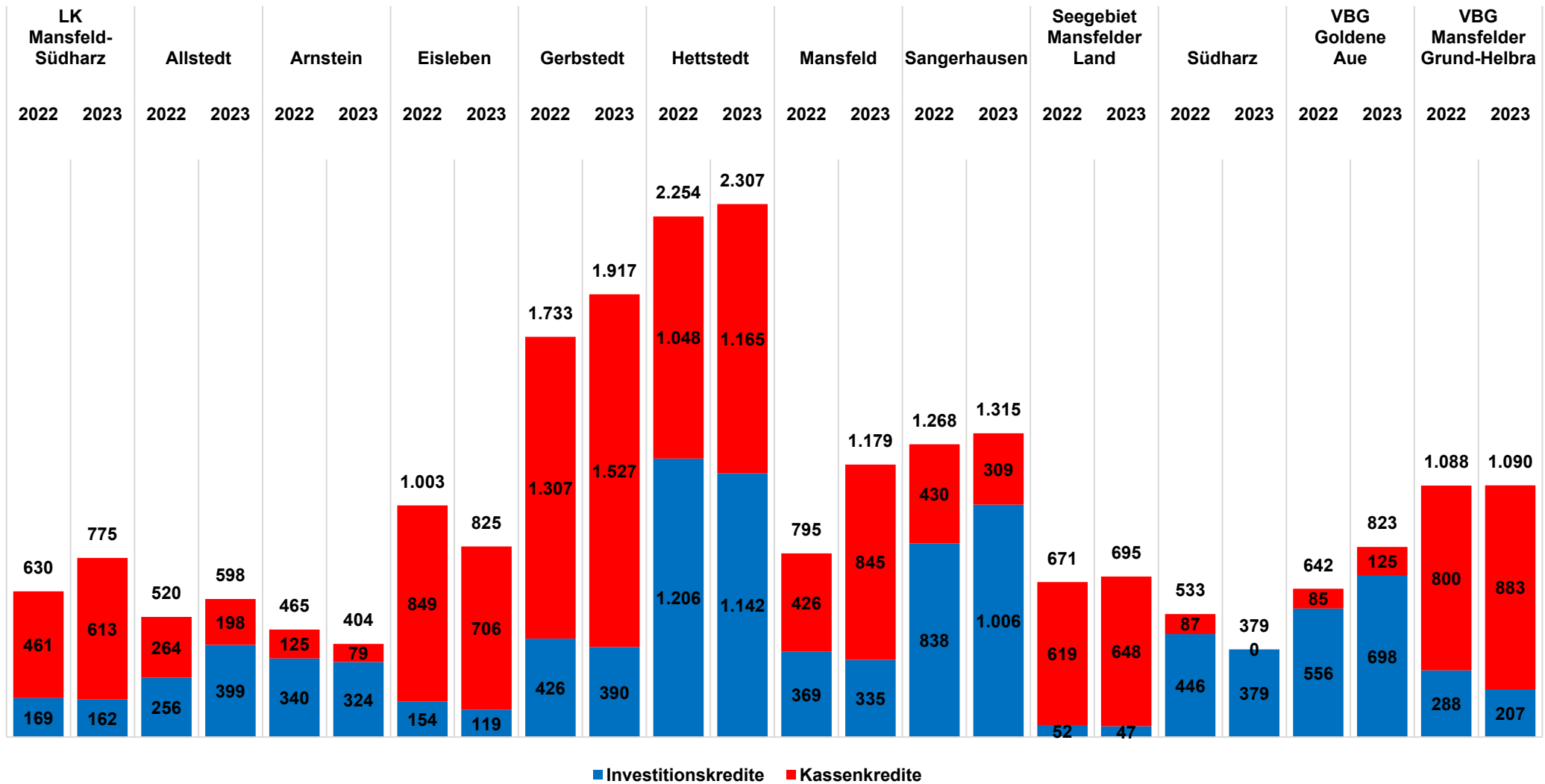
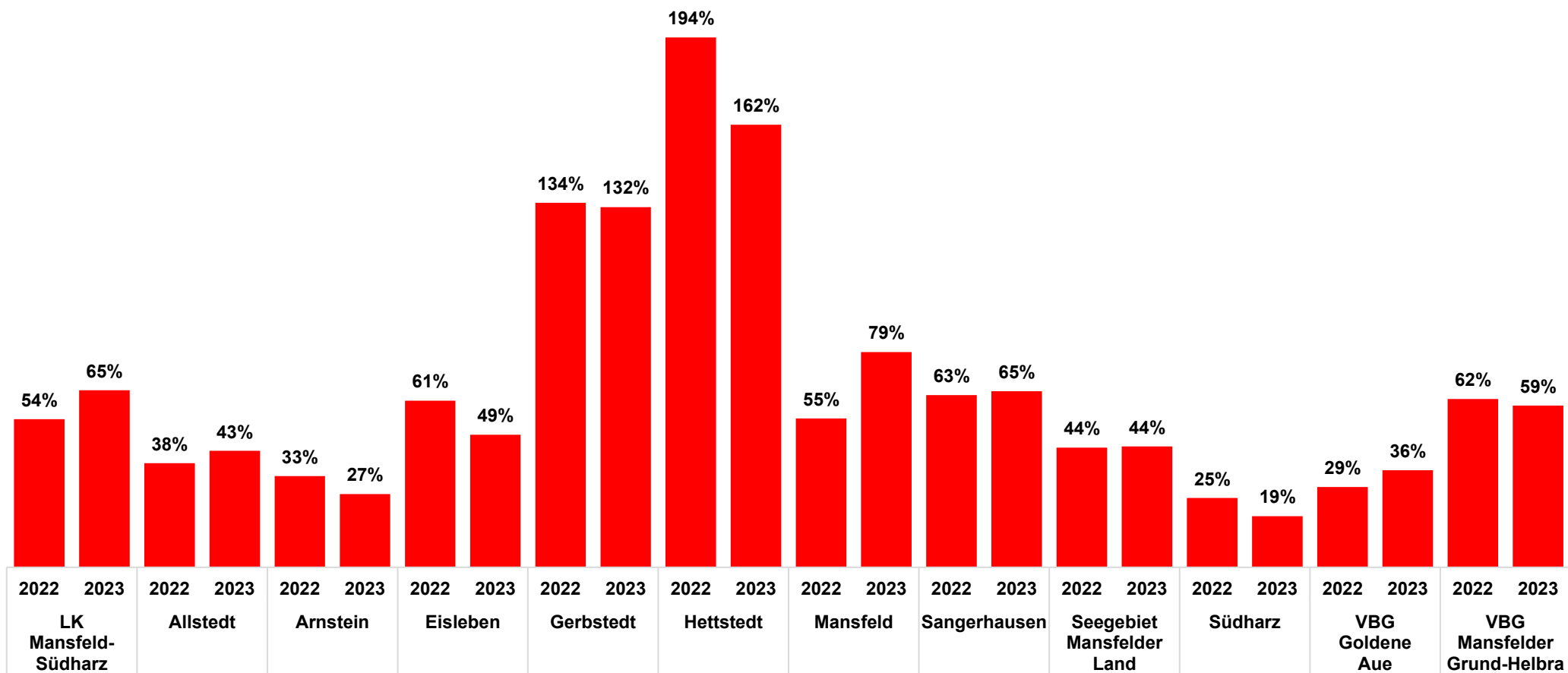


Abbildung 76: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Aufgaben-Region Saale

Abbildung 77: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner

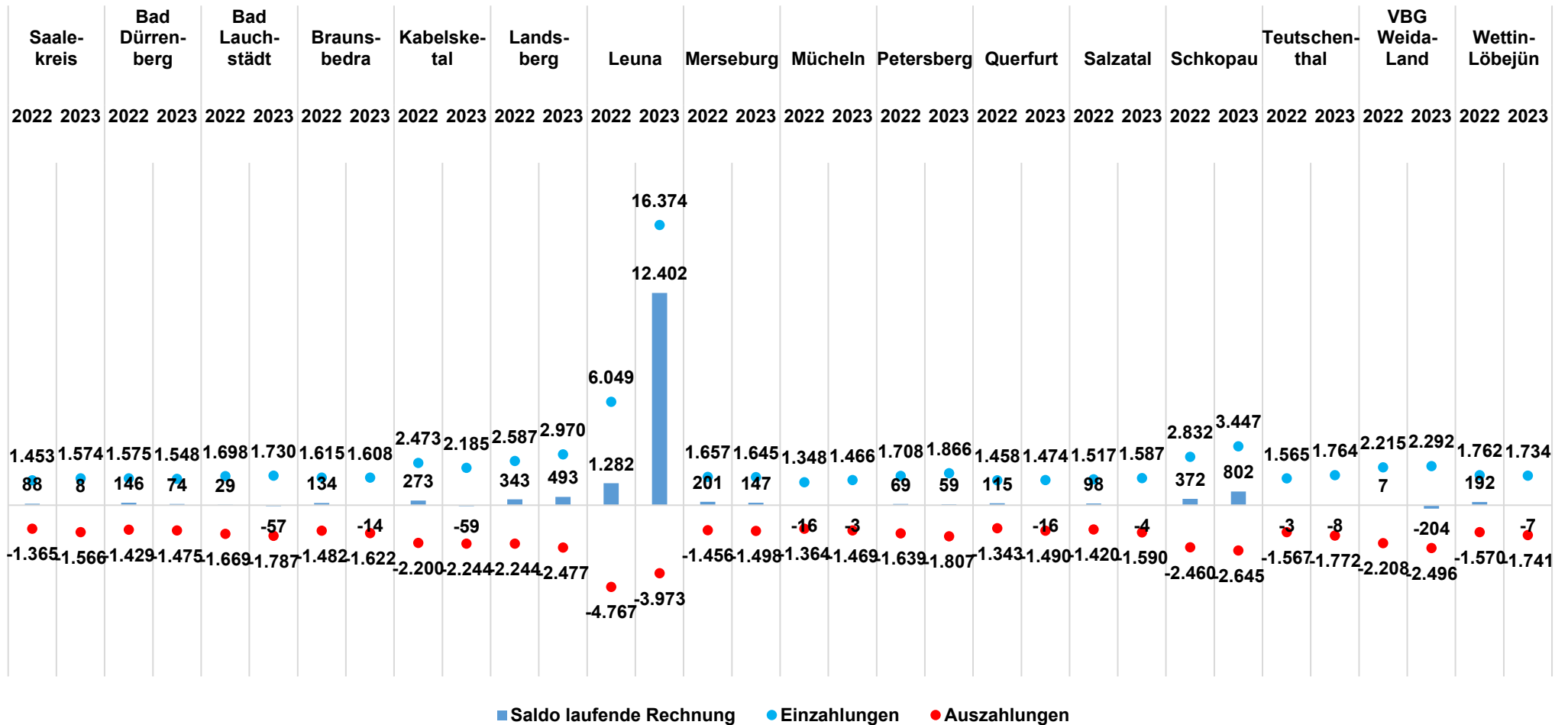


Abbildung 78: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner

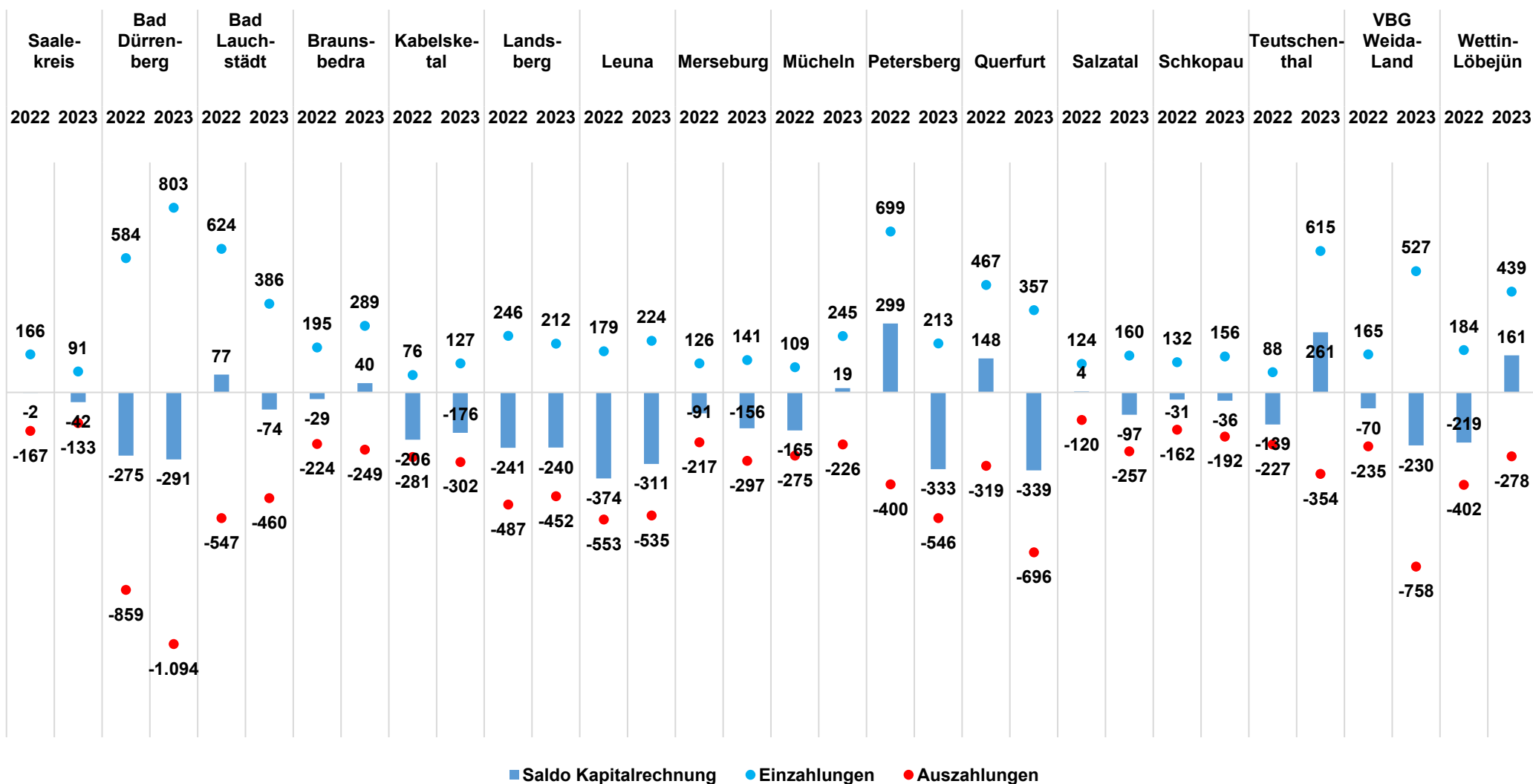


Abbildung 79: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner

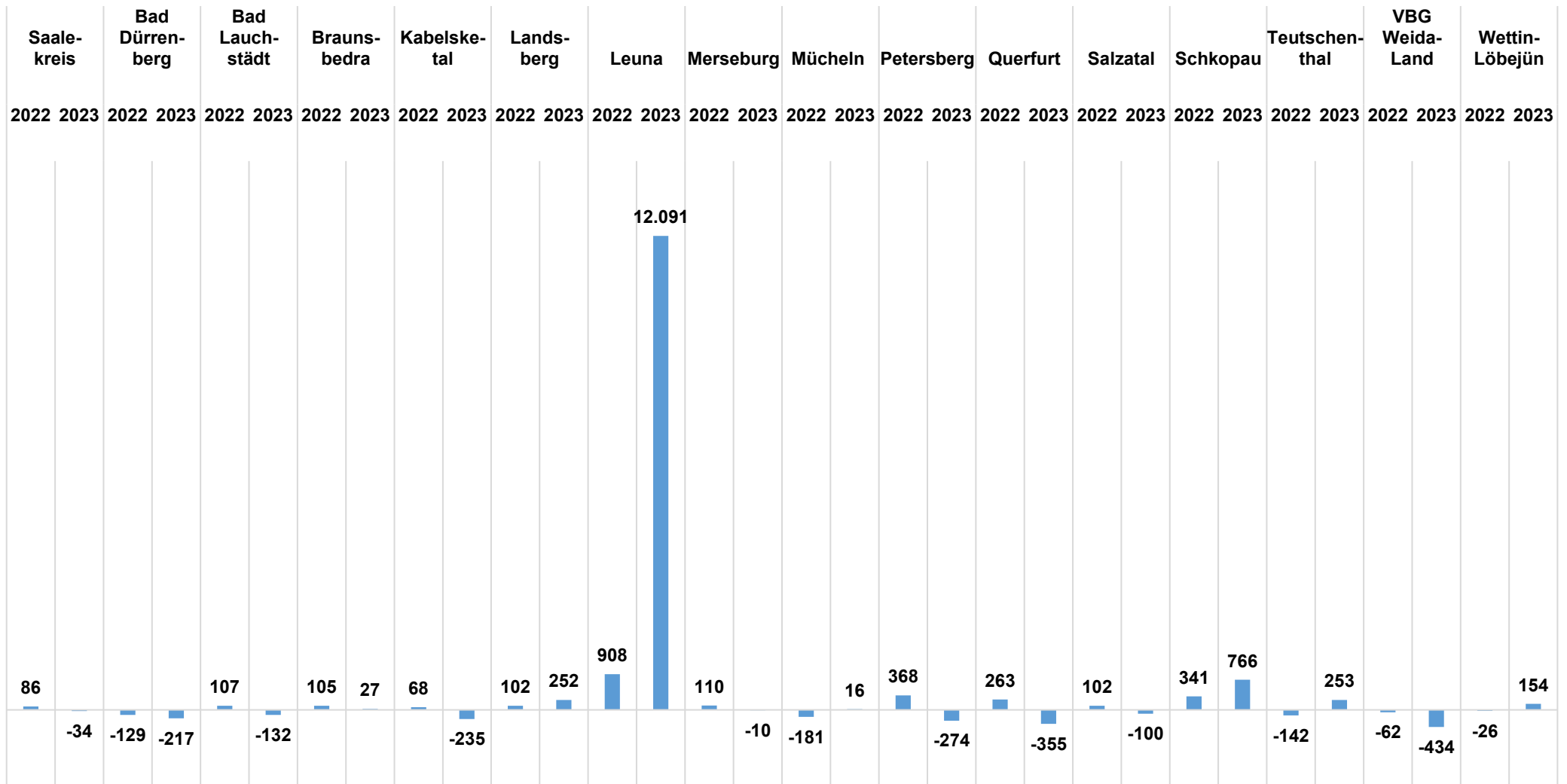


Abbildung 80: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner

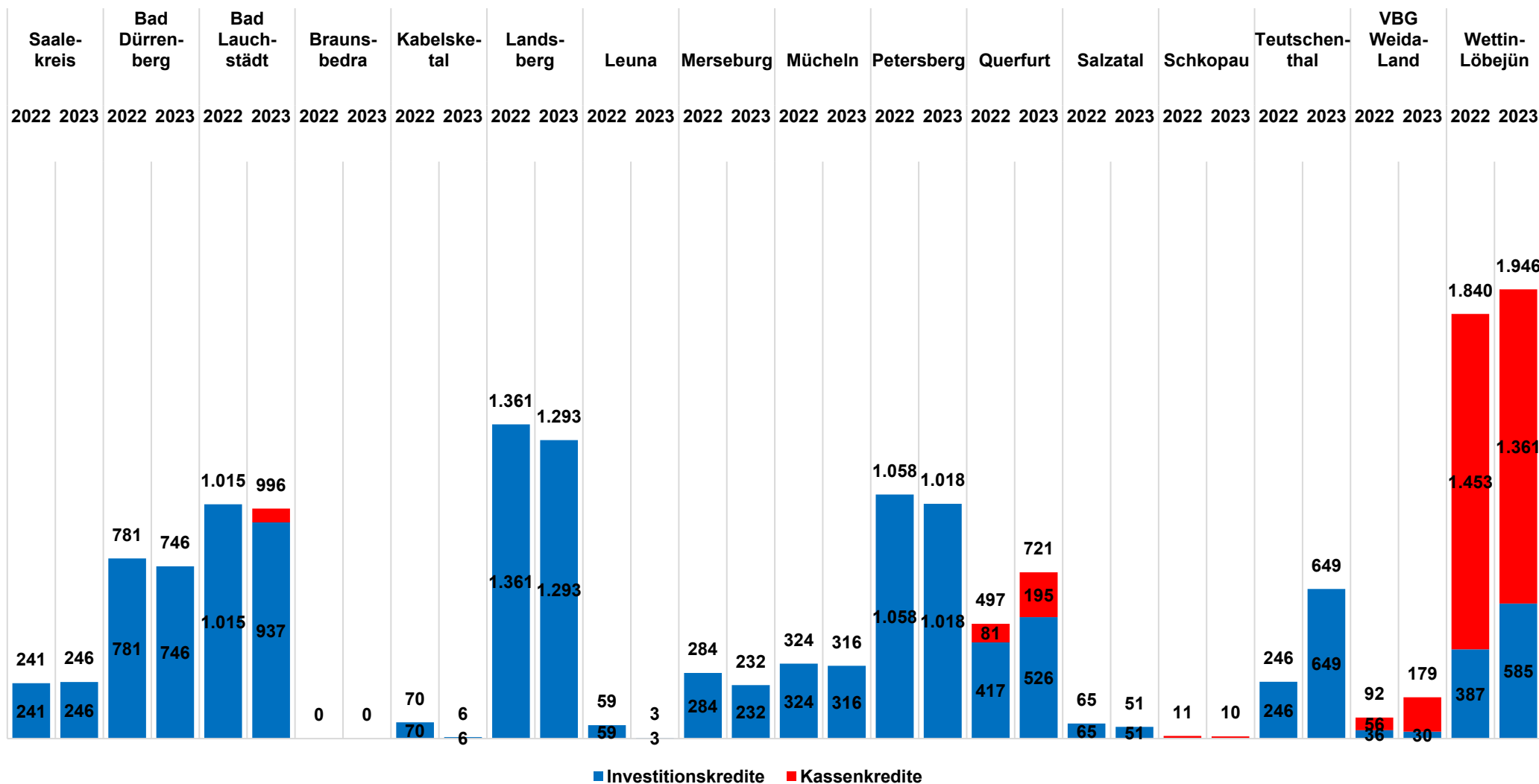
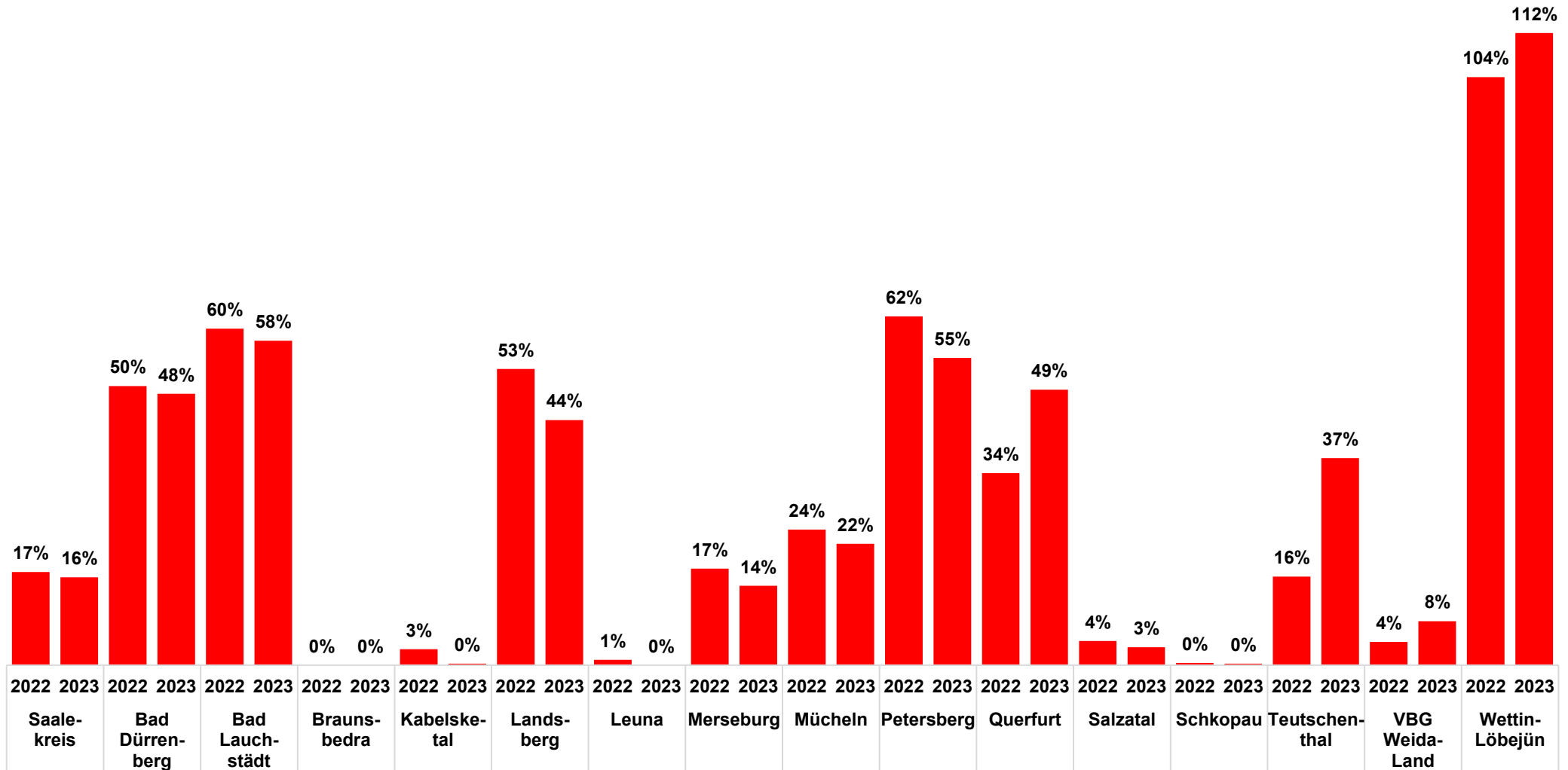


Abbildung 81: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Aufgaben-Region Salzland

Abbildung 82: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner

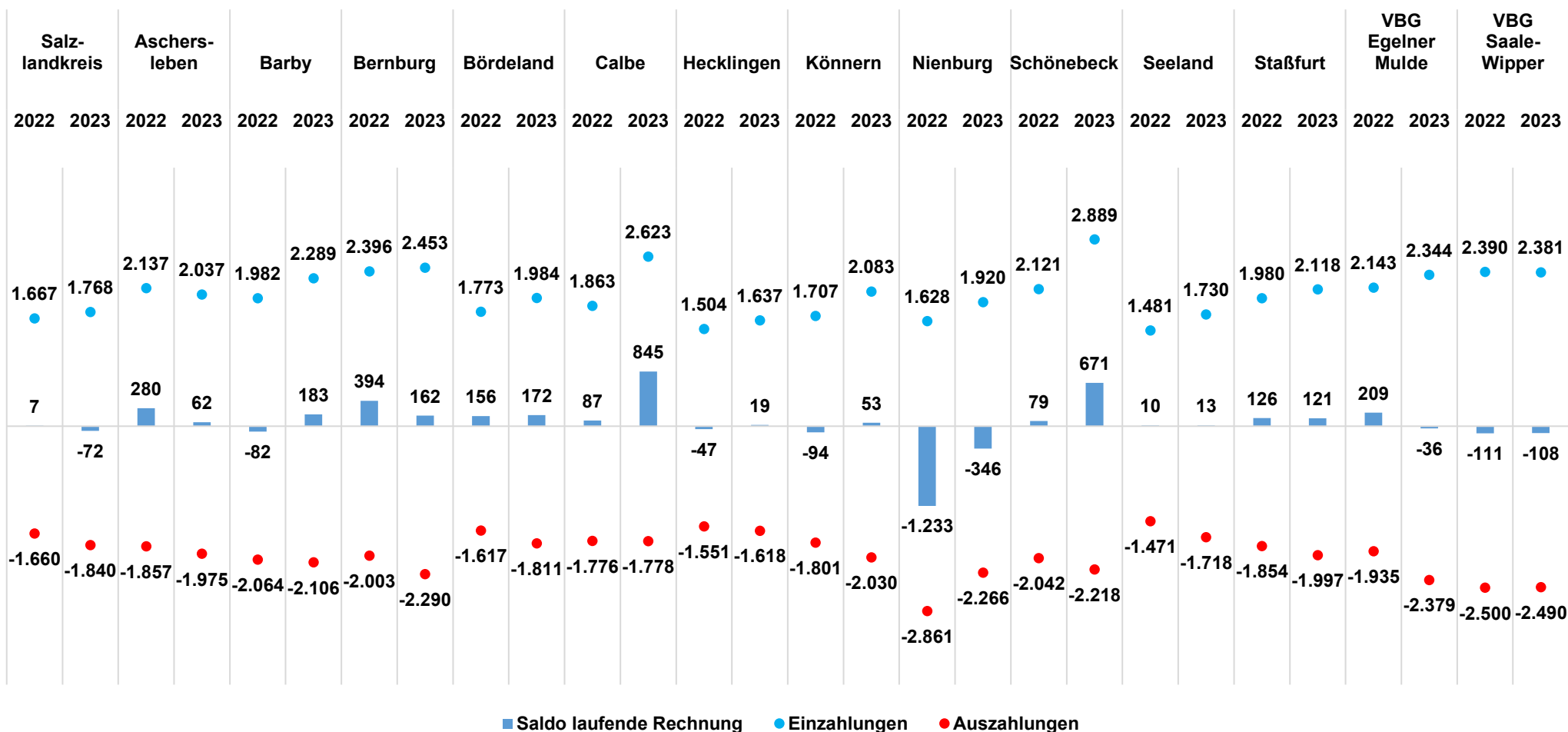


Abbildung 83: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner

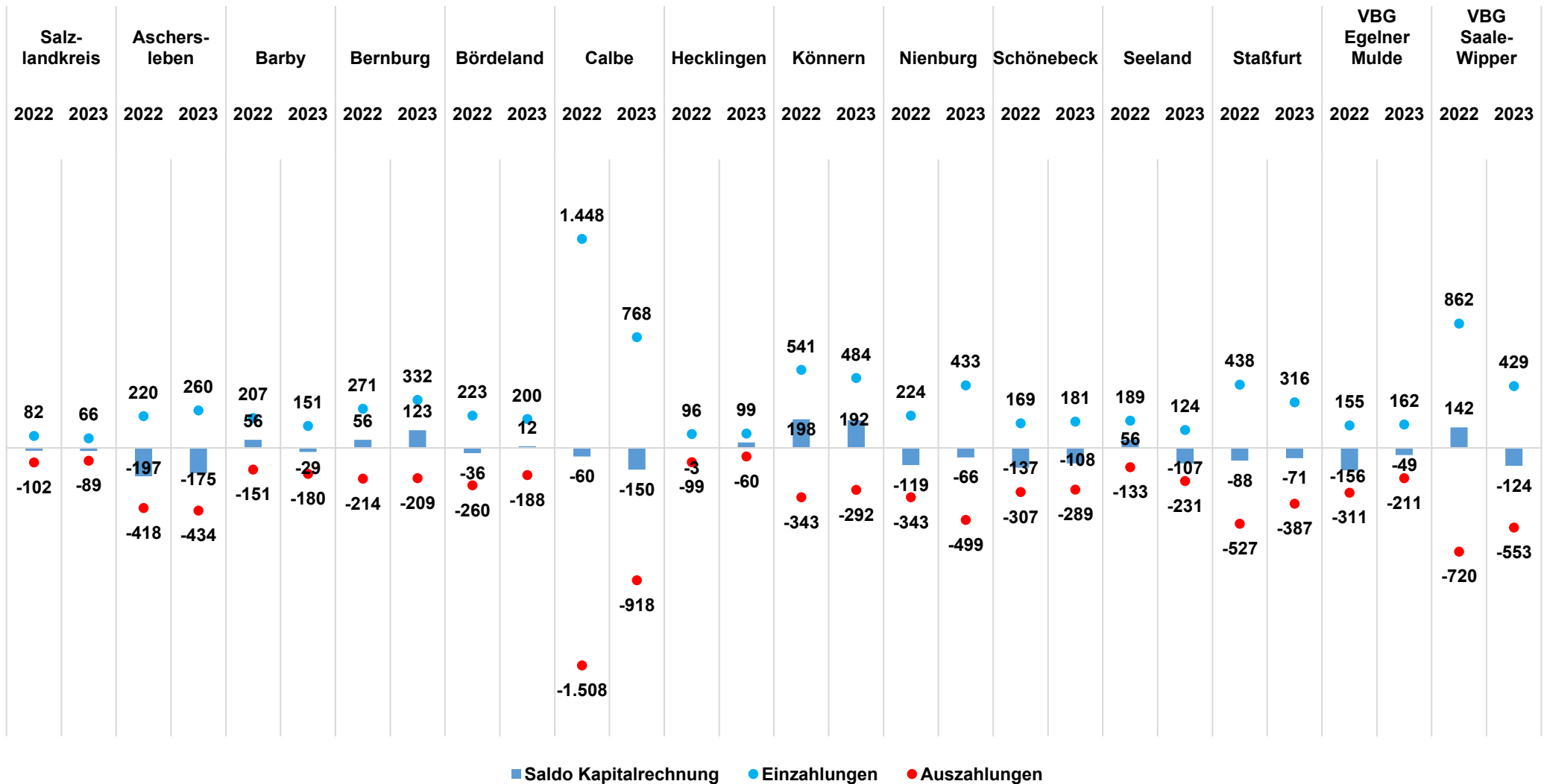


Abbildung 84: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



Abbildung 85: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner

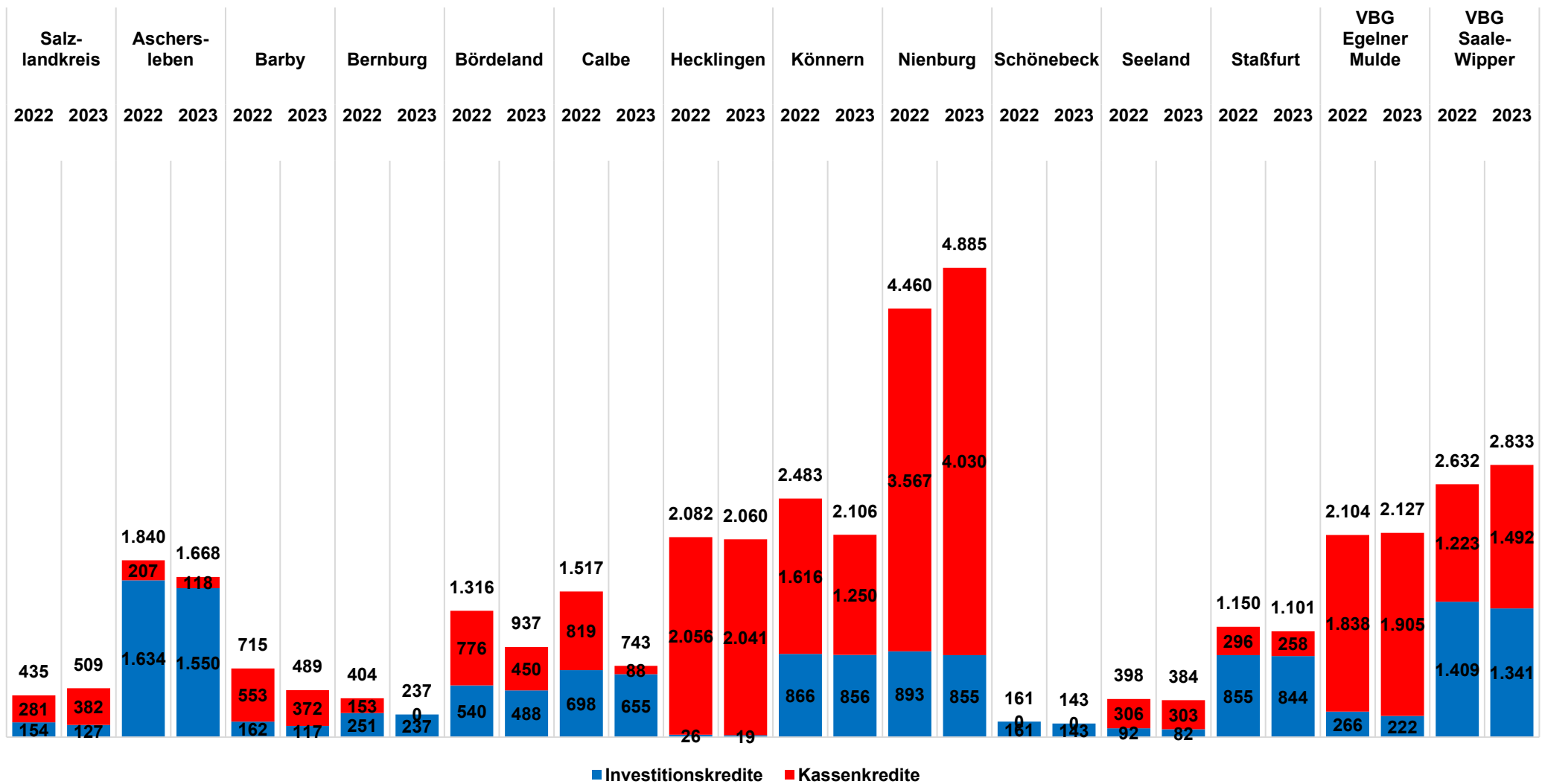
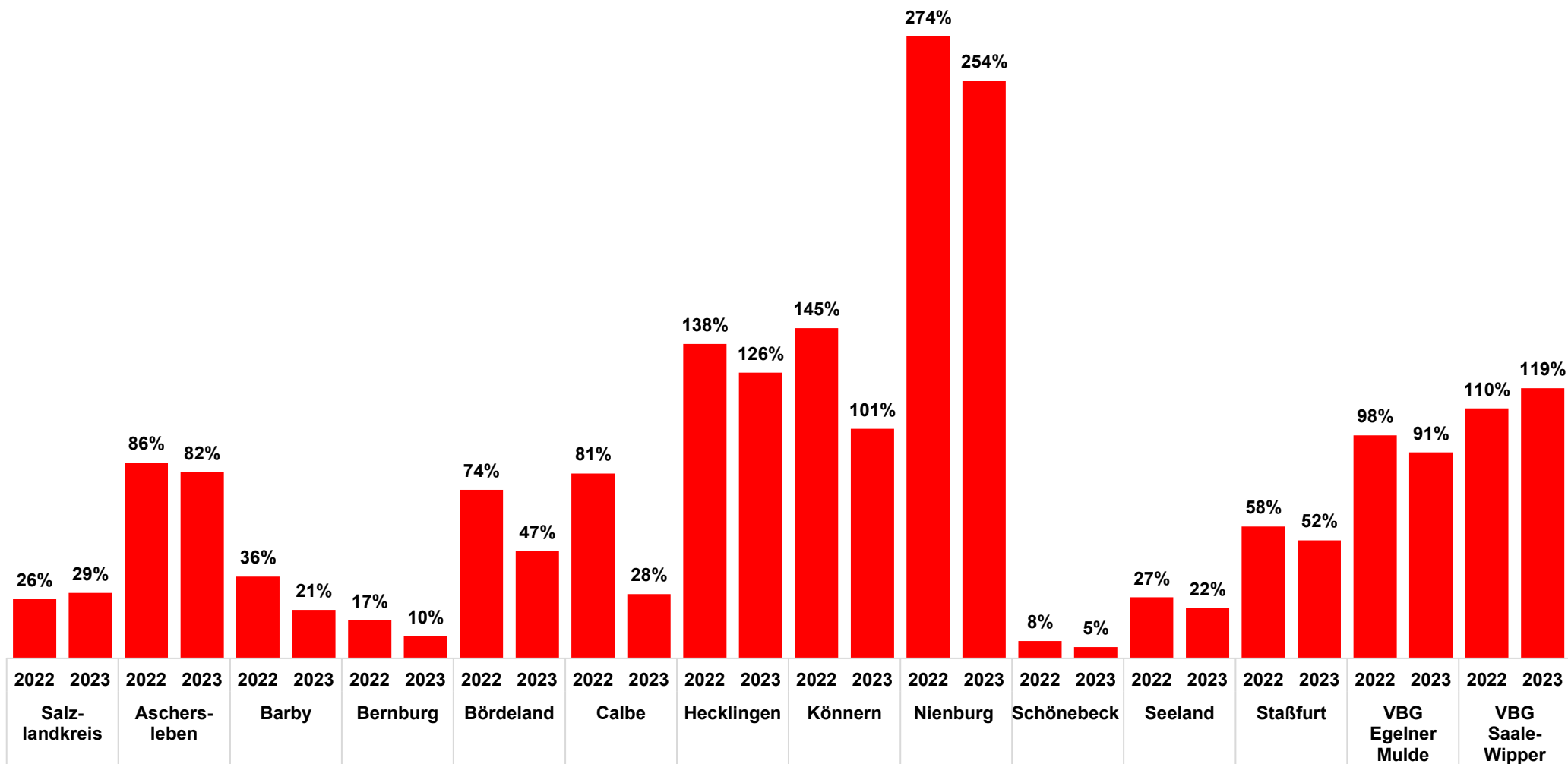


Abbildung 86: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Aufgaben-Region Stendal

Abbildung 87: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner

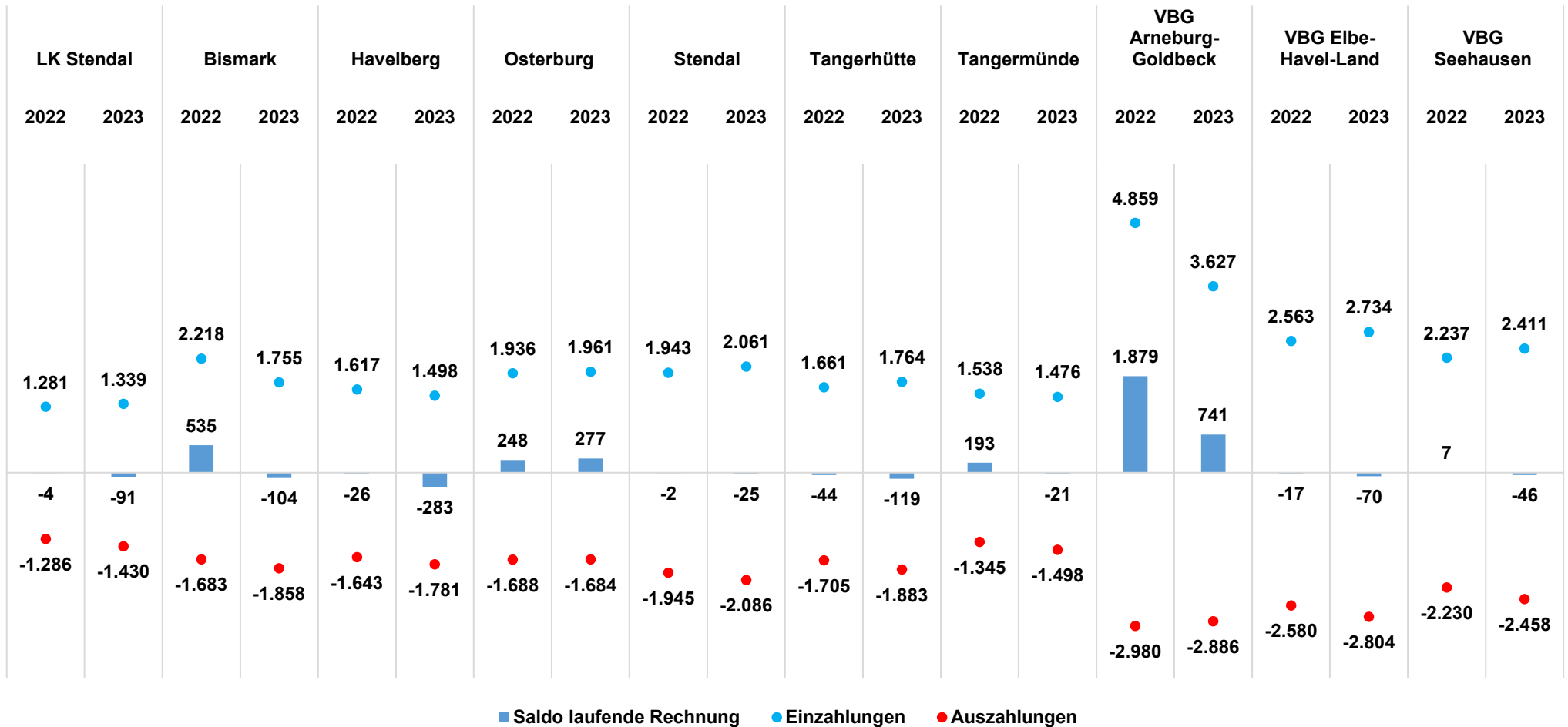


Abbildung 88: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner

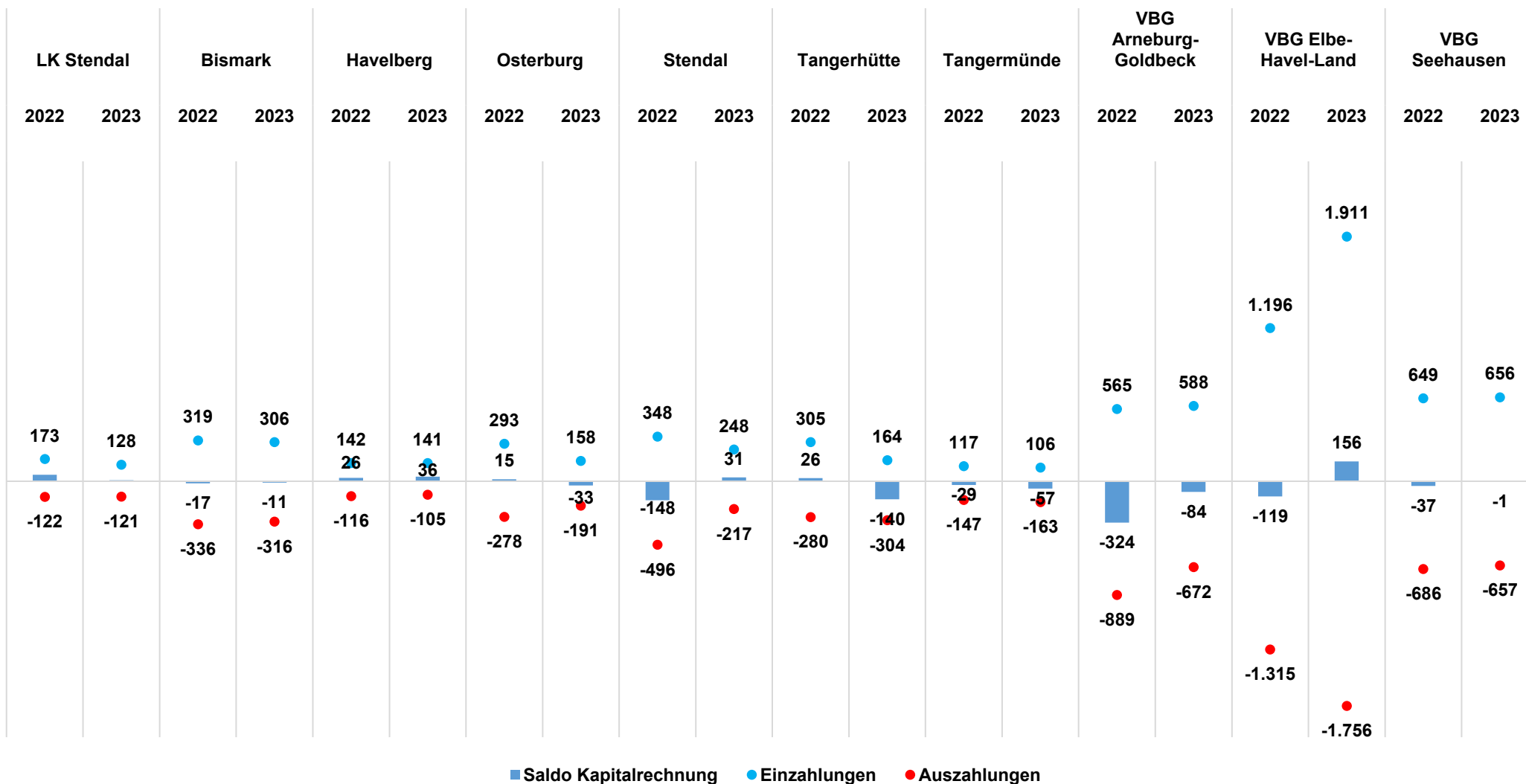


Abbildung 89: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner

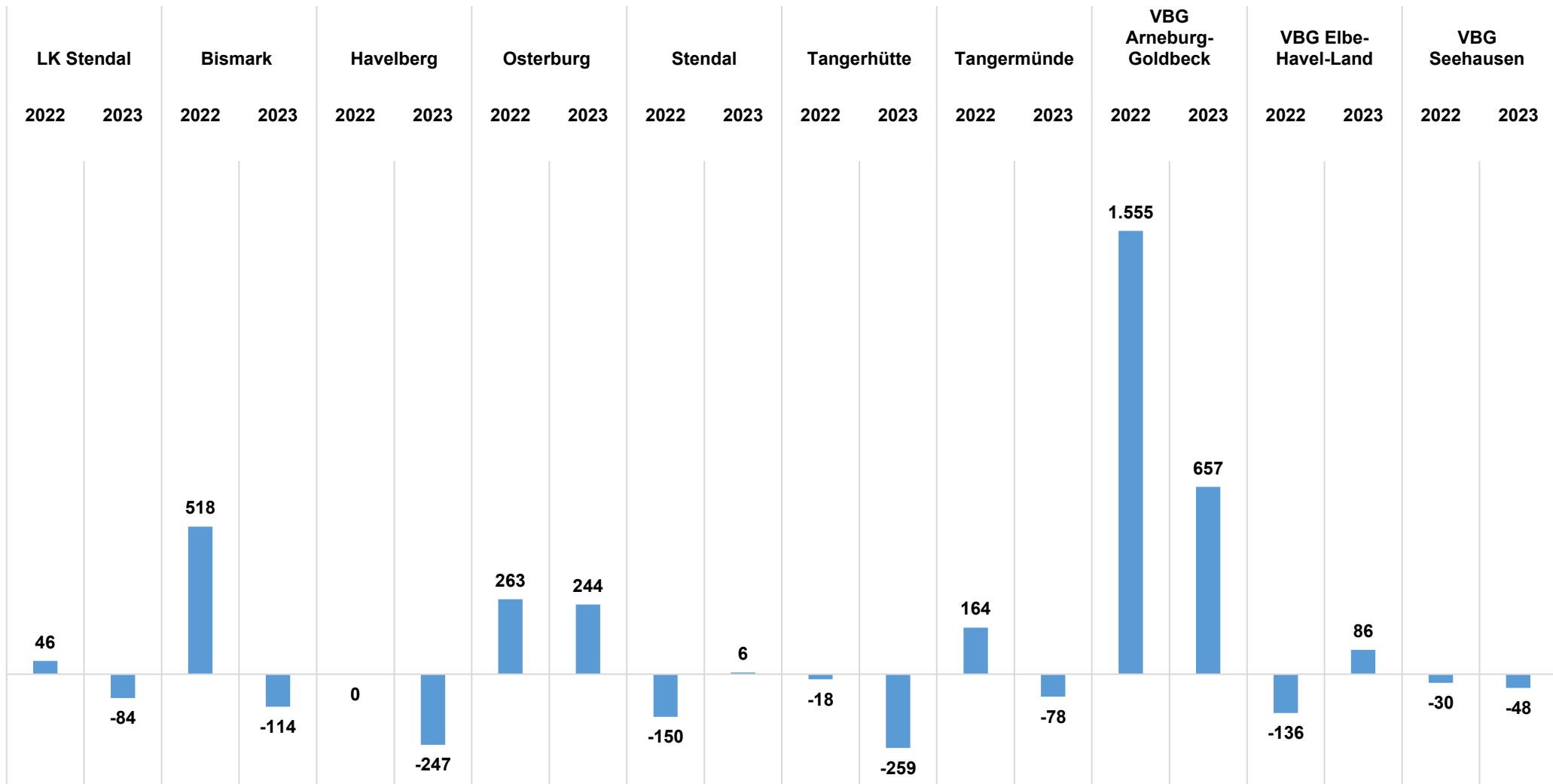


Abbildung 90: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner

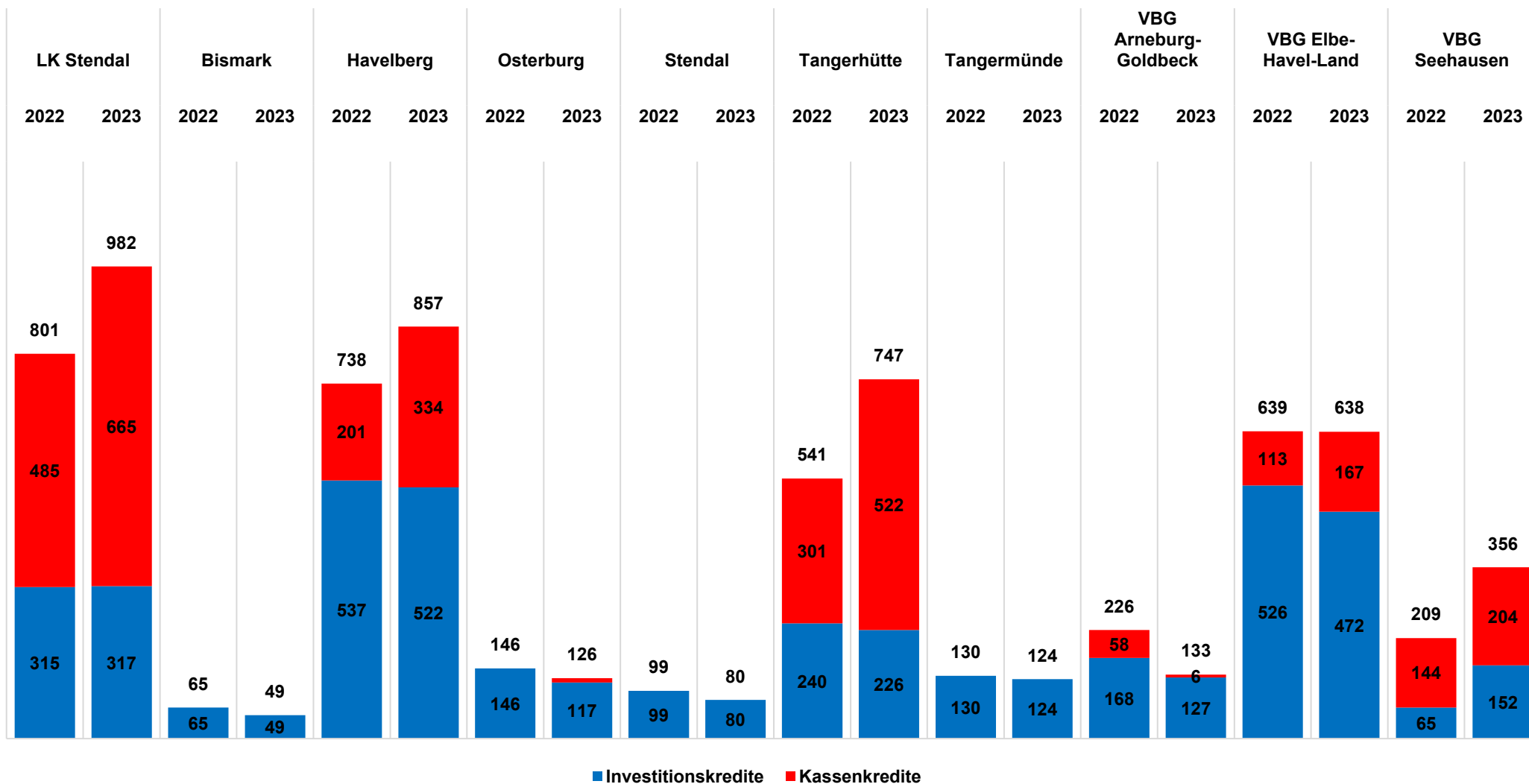
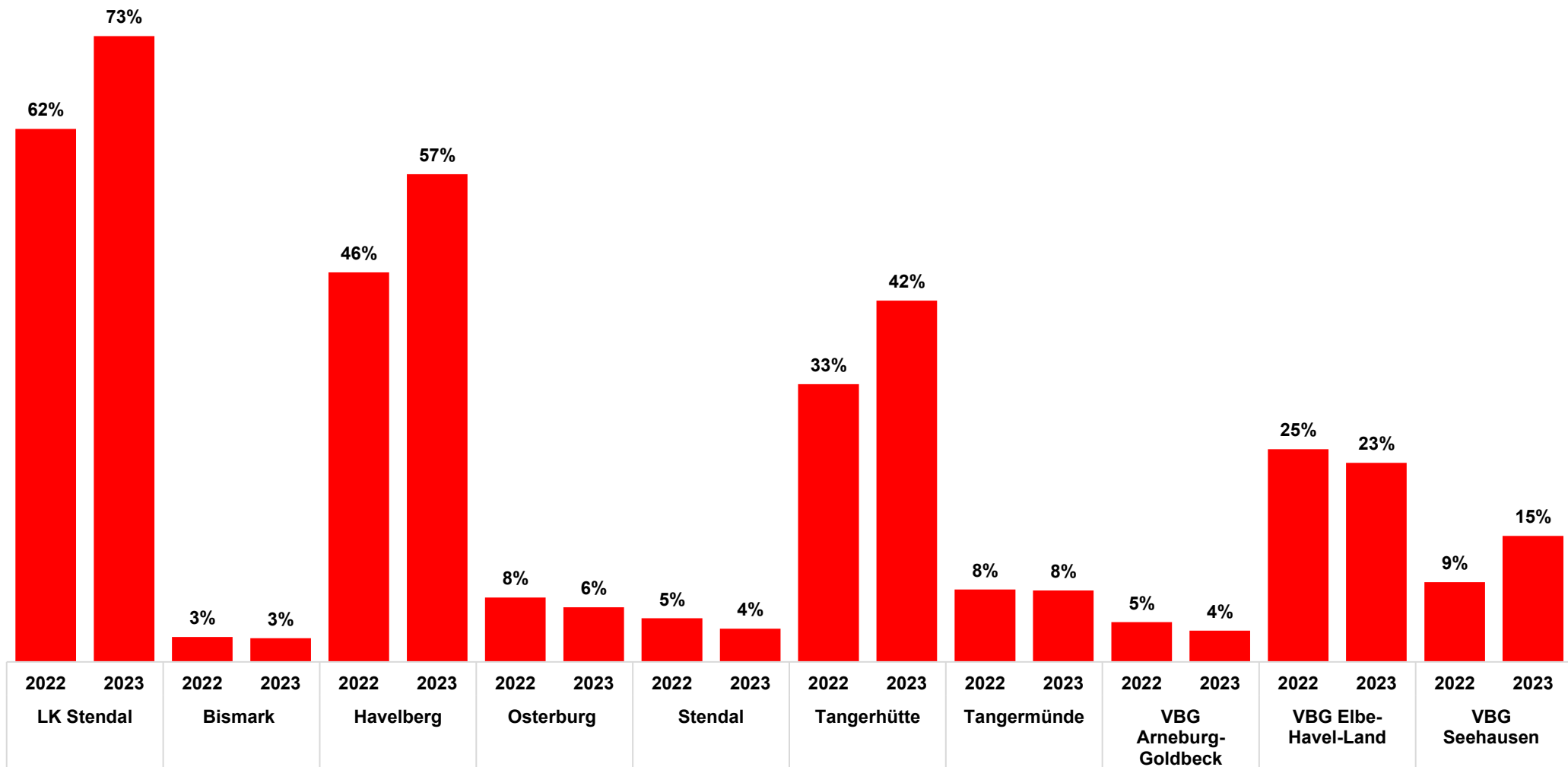


Abbildung 91: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Aufgaben-Region Wittenberg

Abbildung 92: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner

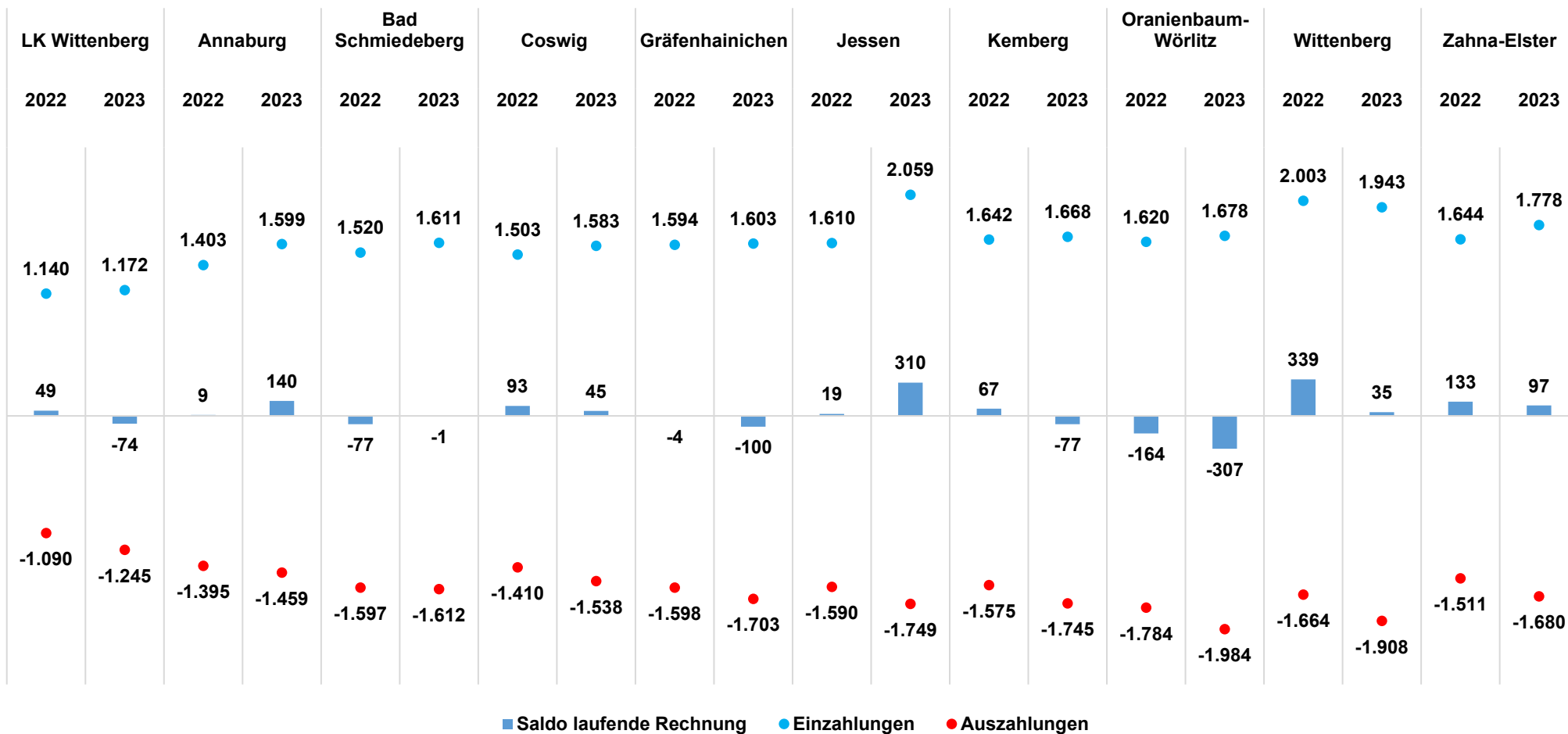


Abbildung 93: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner

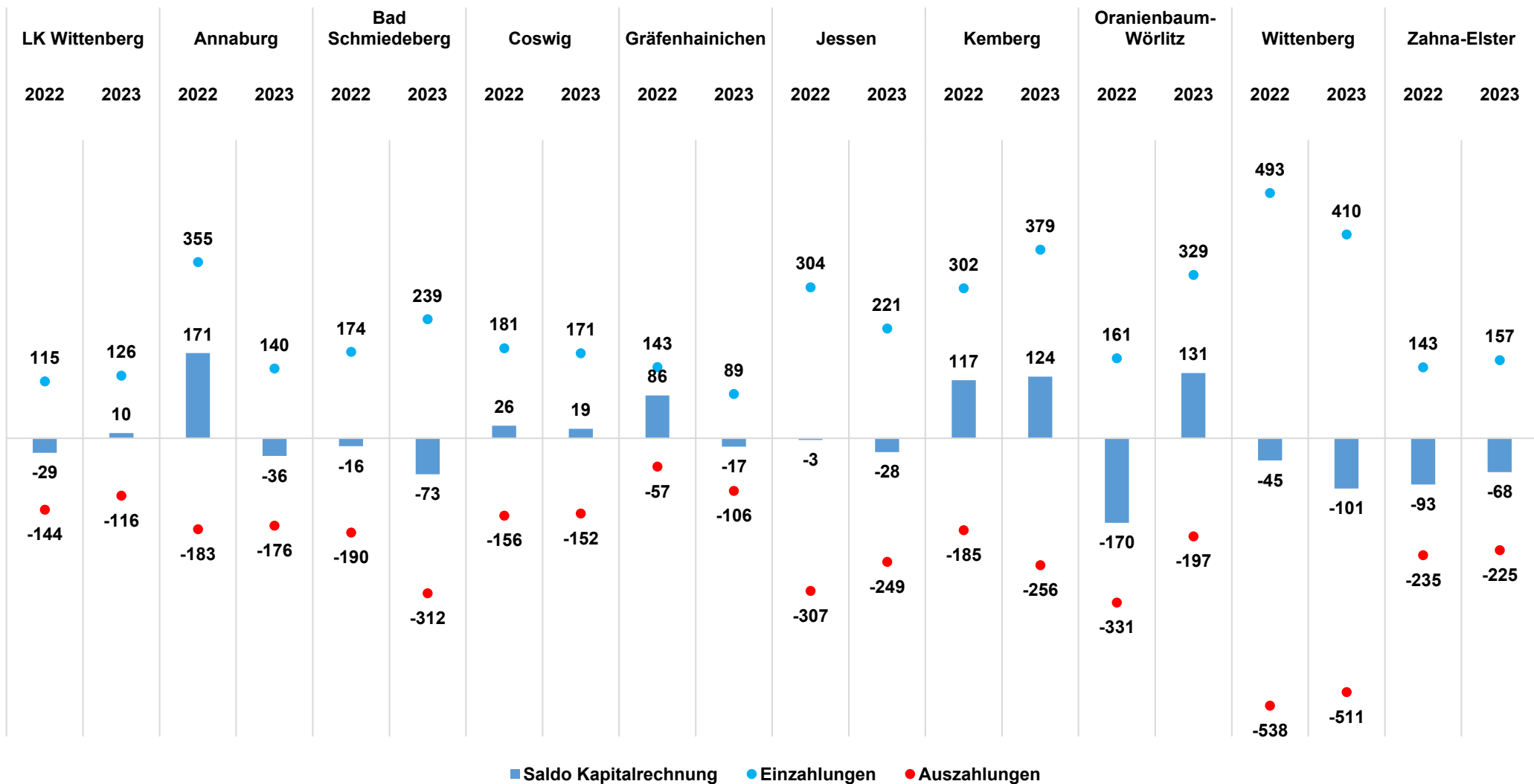


Abbildung 94: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner

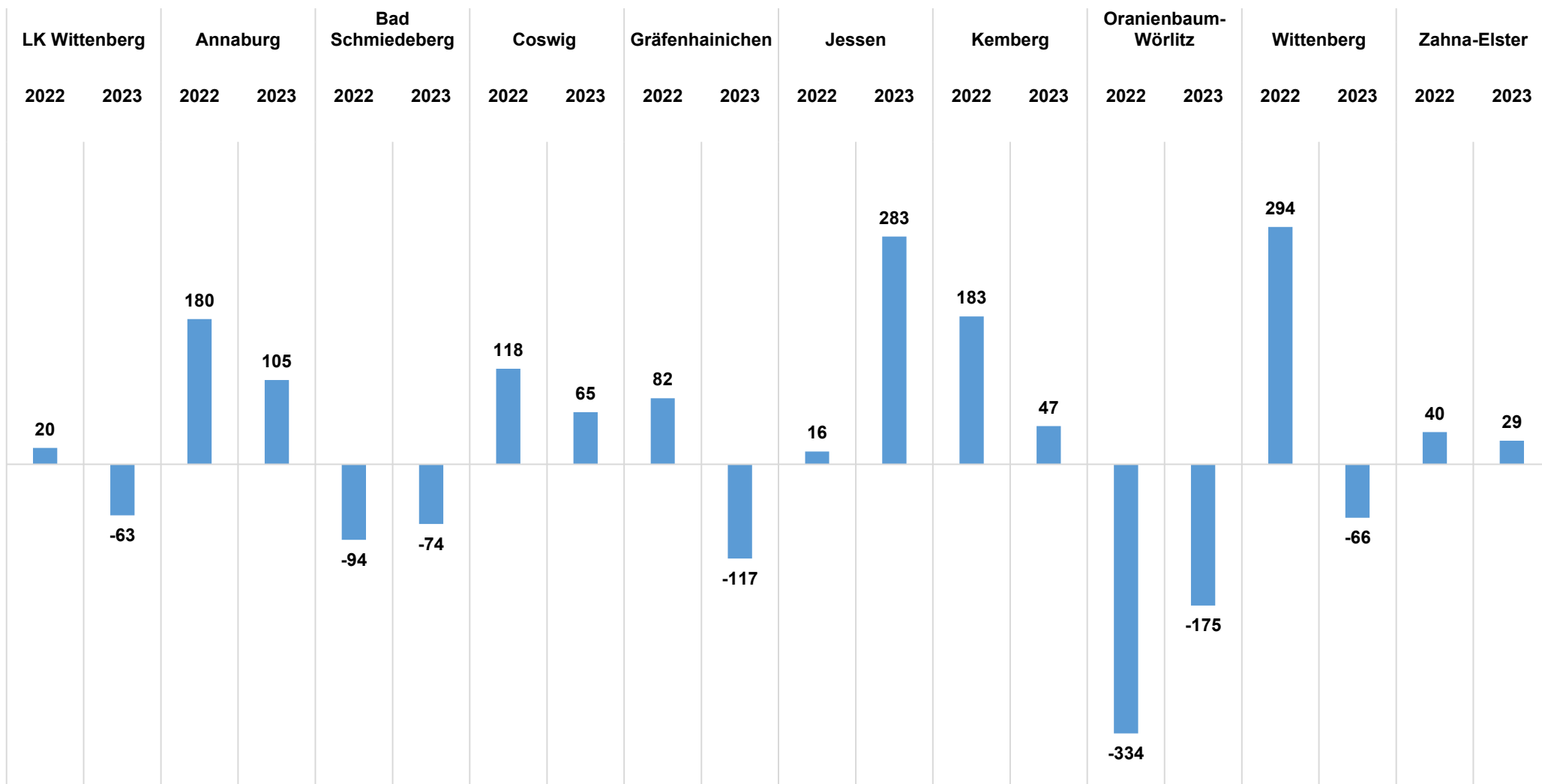


Abbildung 95: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner

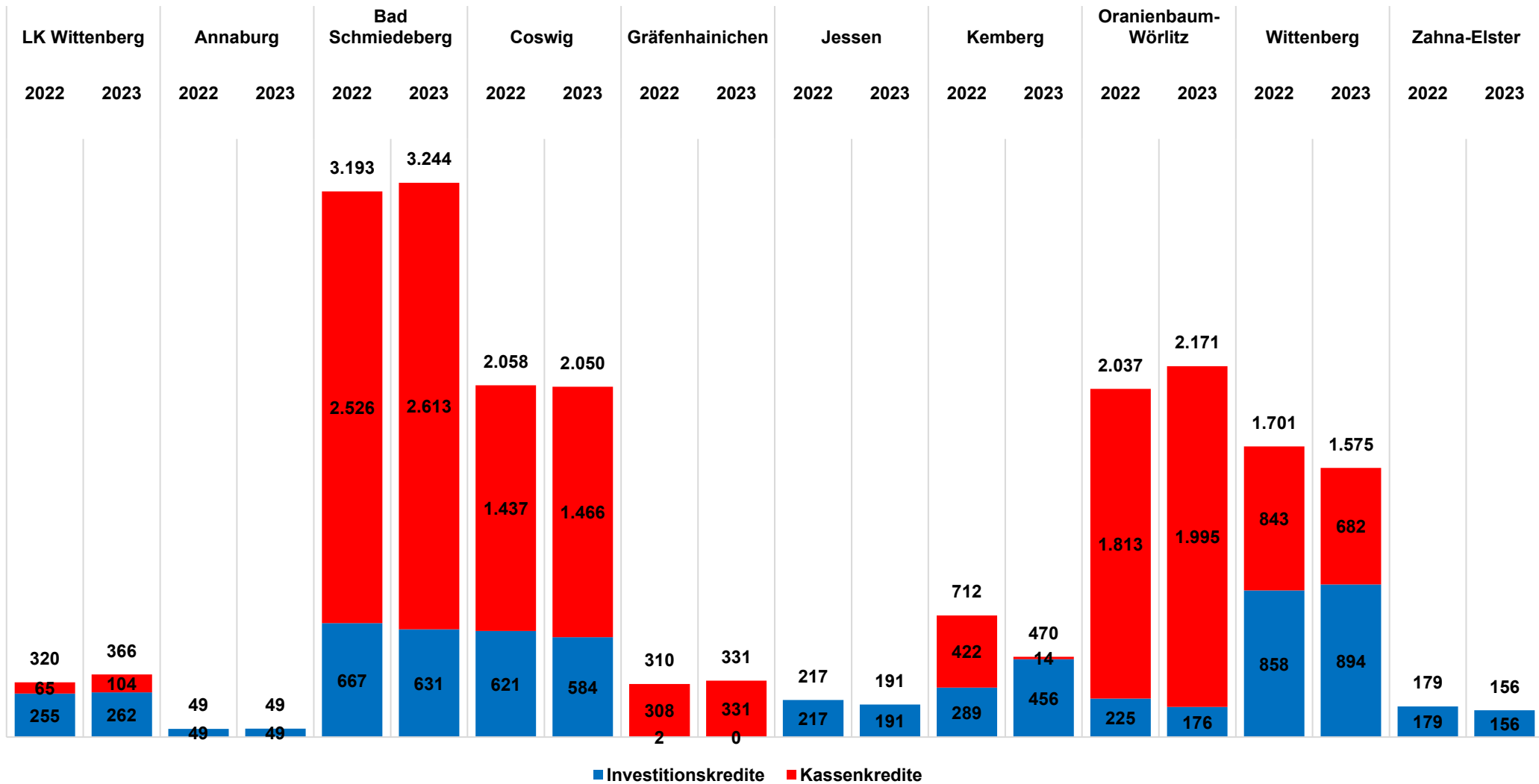


Abbildung 96: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen

