

Jahresbericht 2024



Teil 3

Kommunalbericht

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Dienstgebäude

Kavalierstraße 31, 06844 Dessau-Roßlau

Telefon: 0340 2510-0

Fax: 0340 2510-310

Haeckelstraße 5, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 567-7001

Fax: 0391 567-7005

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

Internet: <https://lrh.sachsen-anhalt.de>

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	III
Abkürzungsverzeichnis	IV
I Bericht zur Entwicklung der Kommunalfinanzen	5
1 Datengrundlagen für diesen Kommunalfinanzbericht.....	5
2 Struktur und Entwicklung der kommunalen Zahlungsströme	6
2.1 Struktur und Entwicklung der Einzahlungen	6
2.2 Entwicklung der laufenden Rechnung	9
2.3 Entwicklung der Kapitalrechnung	19
2.4 Entwicklung der kommunalen Finanzrechnung	28
3 Entwicklung und Struktur der kommunalen Verschuldung	37
3.1 Verschuldung nach Gebietskörperschaftsgruppen	38
3.2 Verschuldung nach Aufgaben-Regionen	39
3.3 Fazit kommunale Verschuldung	43
4 Ausblick	44
4.1 Vergleich der Steuerprognosen zwischen Oktober 2024 und Oktober 2025....	44
4.2 Aktuelle Entwicklungen	46
5 Fazit Kommunalfinanzen	47
II Ausgewählte Prüfungsfeststellungen.....	50
1 Quo Vadis Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen – Teil 5: Haben Land und Kommunen den Willen zum Endspurt?	50
2 Inhouse-Vergaben sind kein Weg, Vergaberecht zu umgehen!	57
3 Belastung kommunaler Haushalte durch unbesetzte Beamtenstellen.....	66
III Zuständigkeit des Senats	76
Anhang – Abbildungen zu I.....	78

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

Abkürzungsverzeichnis

BKartA	- Bundeskartellamt
EG	- Einheitsgemeinden
EuGH	- Europäischer Gerichtshof
EW	- Einwohner
FAG	- Finanzausgleichsgesetz
GWB	- Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
KVG LSA	- Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
LBesG	- LBesG - Besoldungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
NKHR	- Neues kommunales Haushalts- und Rechnungswesen
OLG	- Oberlandesgericht
SGB II	- Zweites Buch Sozialgesetzbuch
STARK	- Teilentschuldungsprogramm
TVöD (VKA)	- Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst (Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände)
VG	- Verbandsgemeinden

I 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 11 Jahre nach der verbindlichen Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) - der „Doppik“ in Sachsen-Anhalt¹, war diese Datenlage für das Jahr 2024 nicht vorhanden. So war es nach wie vor nicht möglich, Aussagen über die Wirtschaftlichkeit und Qualität kommunaler Aufgabenerfüllung zu tätigen.

Den Kommunen und den 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 ist dabei 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.

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.

Somit werden 133 statistische kommunale Einheiten im vorliegenden Bericht betrachtet. Dies sind die 3 kreisfreien Städte, 11 Landkreise, 101 Einheitsgemeinden und 18 Verbandsgemeinden.

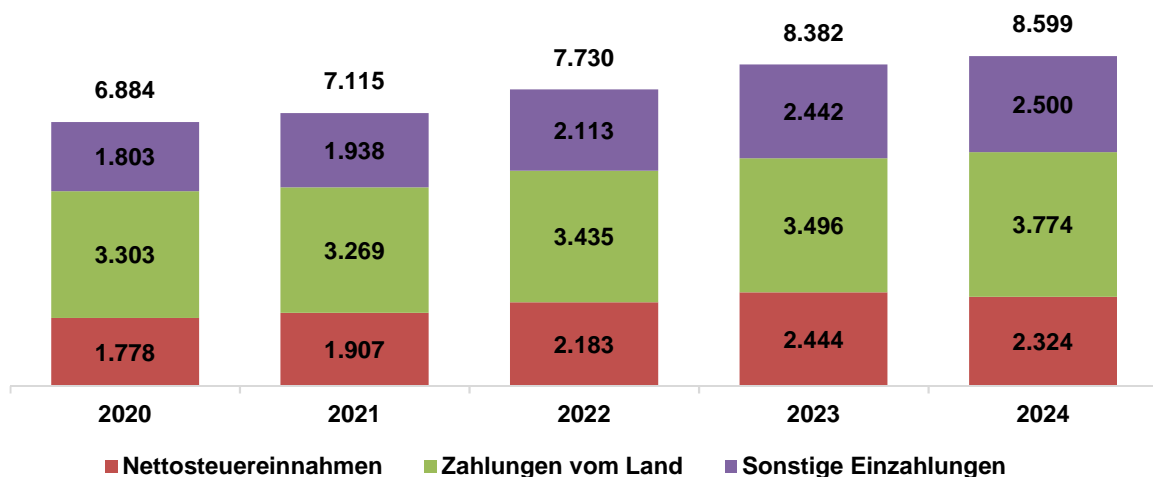
2 Struktur und Entwicklung der kommunalen Zahlungsströme

2.1 Struktur und Entwicklung der Einzahlungen

Die kommunalen Einzahlungen setzten sich im Wesentlichen aus Zahlungen vom Land, wie u. a. aus dem Finanzausgleich (FAG-Masse 2024 auf 2.095 Mio. € festgesetzt), ergänzenden zweckgebundenen Landesmitteln und aus Nettosteuerereinnahmen (eigene Steuerereinnahmen 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 2020 bis 2024 wie in Abbildung 1 dargestellt.

Abbildung 1: Entwicklung der kommunalen Einzahlungen in Mio. €



Quelle: eigene Darstellung

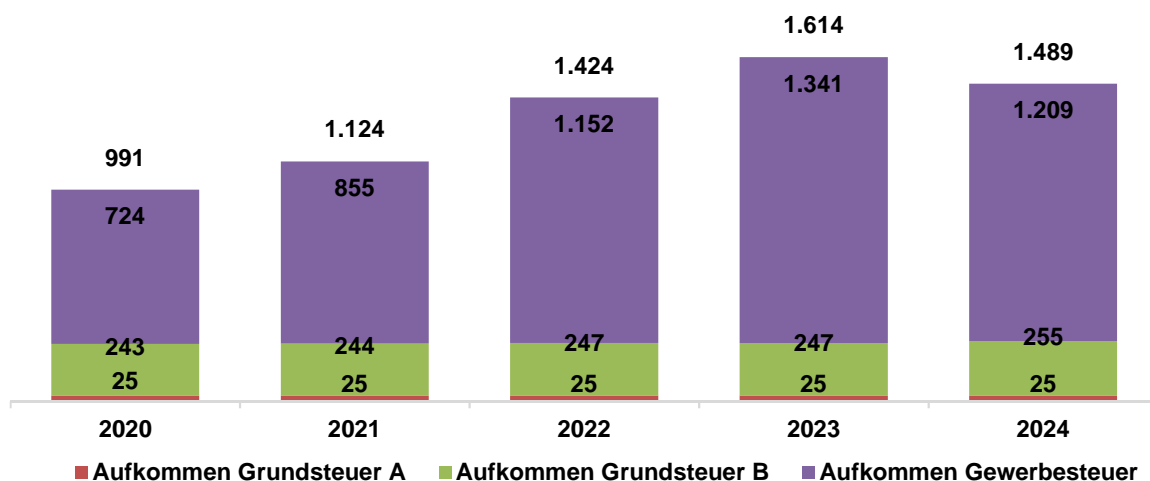
In 2024 konnten die Kommunen Einzahlungen i. H. v. 8.599 Mio. € verbuchen. Das waren 1.715 Mio. € (25 %) mehr als in 2020. Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die Einzahlungen um 217 Mio. € (2,6 %) an. Der Anstieg war besonders auf die erheblich gestiegenen Zahlungen vom Land (278 Mio. €) zurückzuführen.

Auf die zurückgegangenen Steuereinnahmen (-120 Mio. €) gehen wir gesondert ein. Im Vergleich zu 2023 fiel der Anteil der Zahlungen vom Land im Verhältnis zu den Gesamteinnahmen um rund 2,2 Prozentpunkte höher aus.

Während ein beträchtlicher Teil der kommunalen Einnahmen aus Transfers resultierte, generierten die Kommunen auch Einnahmen aus eigener (Steuer-)Kraft. Die bedeutendsten kommunalen Steuern sind die Grund- und Gewerbesteuern (Realsteuern).

Die folgende Abbildung stellt die Entwicklung des Realsteueristaufkommens der Kommunen in Sachsen-Anhalt dar:

Abbildung 2: Entwicklung des kommunalen Realsteueristaufkommens in Mio. €



Quelle: eigene Darstellung

Die Abbildung zeigt, dass das Realsteueraufkommen im Jahr 2024 nach dem Rekordjahr 2023, also nach 4 Jahren Steigerung, erstmals wieder gesunken ist.⁴ Während das Aufkommen der Grundsteuer A insgesamt seit 2020 stabil war, stiegen die Einzahlungen aus der Grundsteuer B leicht um 8 Mio. € an. Auswirkungen in Folge der Grundsteuerreform werden erstmals 2025 erkennbar sein. Die Einzahlungen aus der Gewerbesteuer gingen im Vergleich zu 2023 um 132 Mio. € zurück. Sie lagen aber noch immer auf hohem Niveau und sogar über den gesamten Realsteuereinnahmen bis 2021.

⁴ In den Jahren 2016 bis 2019 schwankte das Realsteueraufkommen der Kommunen immer um den Betrag von 1,1 Mrd. €. Der Rückgang von 2019 zu 2020 um 124 Mio. € (mitursächlich war der Einbruch der Wirtschaftsleistung durch die Corona-Pandemie) war erheblich.

Der Hebesatz bei den einzelnen Steuerarten ist für die Gemeinden die einzige Möglichkeit, die Höhe der Steuereinnahmen unmittelbar zu beeinflussen.⁵ Wir haben ausgewertet, wie viele Kommunen 2024 ihren Hebesatz bei den unterschiedlichen Steuerarten erhöht haben.

Bei der Grundsteuer A erhöhten 12 kreisangehörige Gemeinden den Hebesatz, bei der Grundsteuer B 10 kreisangehörige Gemeinden.

Auch die Landeshauptstadt Magdeburg erhöhte den Hebesatz der Grundsteuer B von 495 v. H. auf 590 v. H. und erzielte so Mehreinnahmen i. H. v. 6,5 Mio. €.

Bei der Gewerbesteuer, der mit Abstand ertragsreichsten kommunalen Steuer, erhöhten 19 kreisangehörige Gemeinden den Hebesatz.

Von den 215 kreisangehörigen Gemeinden verzeichneten 2024 140 Gemeinden im Vergleich zu 2023 Mehreinzahlungen (netto) bei der Gewerbesteuer⁶, 75 Gemeinden hingegen weniger. Besonders ins Gewicht fallen die Rückgänge bei den Gewerbesteuererinzahlungen in Leuna (-131 Mio. €), in Lützen (-30 Mio. €) und in Zörbig (-19 Mio. €). Hier wird die Abhängigkeit von einzelnen großen Unternehmen, die Gewerbesteuer zahlen, besonders deutlich. Mehreinnahmen über 4 Mio. € gab es in Oschersleben (Bode), in Wernigerode und in Sandersdorf-Brehna (hier sogar über 6 Mio. € mehr).

Im Vergleich mit den anderen Flächenländern war festzustellen, dass der Rückgang der Gewerbesteuererinnahmen in Sachsen-Anhalt mit -9,9 % am höchsten war, gefolgt vom Saarland und von Thüringen mit jeweils -5,0 %. In Mecklenburg-Vorpommern (9,8 %) und in Rheinland-Pfalz (9,0 %) stiegen die Gewerbesteuererinnahmen am stärksten.⁷ Diese zurückgehenden Gewerbesteuererinzahlungen sind ein deutliches Warnsignal, da die Aussichten für eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation ungewiss sind.

Um die Finanzsituation besser zu beschreiben, gehen wir in den folgenden 3 Unterpunkten näher auf die Zahlungsströme ein.

⁵ Auch für die Höhe der Schlüsselzuweisungen nach § 12 FAG ist der Hebesatz von Bedeutung. Die Steuerkraft der Kommunen wird aufgrund eines in § 14 Abs. 3 FAG festgesetzten Hebesatzes ermittelt. Liegt der Hebesatz der Gemeinde unter diesem Satz, wird ihr fiktiv eine höhere Steuerkraft angerechnet. Die Zuweisungen fallen somit geringer als nach der tatsächlichen Steuerkraft aus. Liegt der Hebesatz der Gemeinde über diesem Satz, wird ihr fiktiv eine geringere Steuerkraft angerechnet. Die Zuweisungen fallen somit höher als nach der tatsächlichen Steuerkraft aus.

⁶ Die Gemeinden haben von der ihnen zustehenden Gewerbesteuer eine Gewerbesteuerumlage zu zahlen.

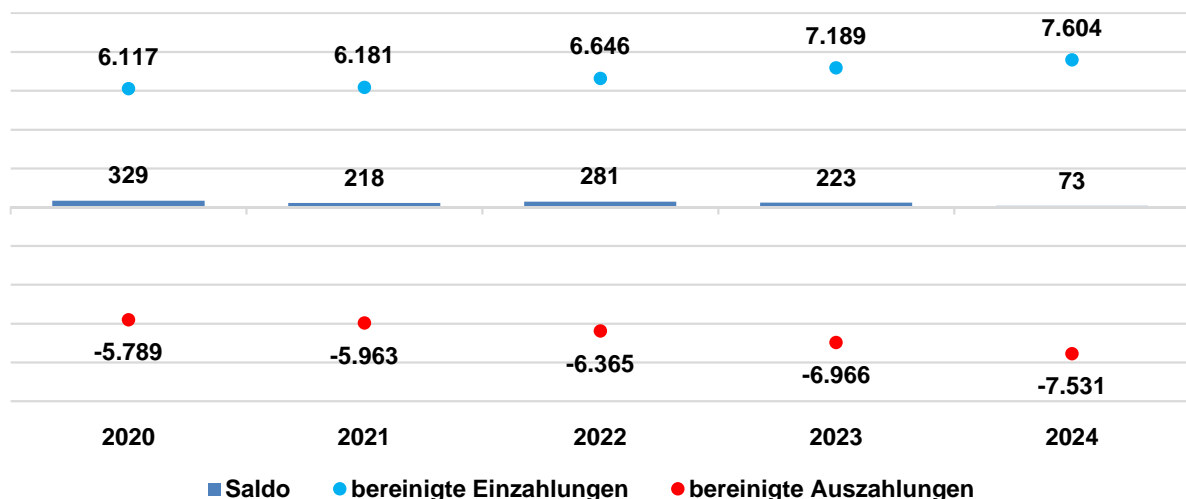
⁷ Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 309 vom 21. August 2025, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/08/PD25_309_713.html.

Bei der Analyse der Zahlungsströme haben wir zunächst untersucht, ob und inwieweit den Kommunen zur Begleichung ihrer konsumtiven Ausgaben⁸ die erforderlichen Einnahmen zur Verfügung stehen. Hierzu erfolgte die Auswertung der laufenden Rechnung der Kassenstatistik. In einem 2. Schritt stellten wir die investiven⁹ 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 Vorjahre¹⁰ zur Verfügung. Haushaltstechnische Verrechnungen und besondere Finanzierungsvorgänge wie auch Zahlungen von gleicher Ebene¹¹ wurden durch uns bereinigt. Nachfolgend die Entwicklung der laufenden Rechnung in Sachsen-Anhalt:

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



Quelle: eigene Darstellung

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ Finanzwirksame Fehlbeträge der Vorjahre führen zu einer längerfristigen Inanspruchnahme von Liquiditätskrediten. Diese sind schnellstmöglich zurückzuführen.

¹¹ Diese Zahlungen umfassen z. B. die Verbandsgemeindeumlagen.

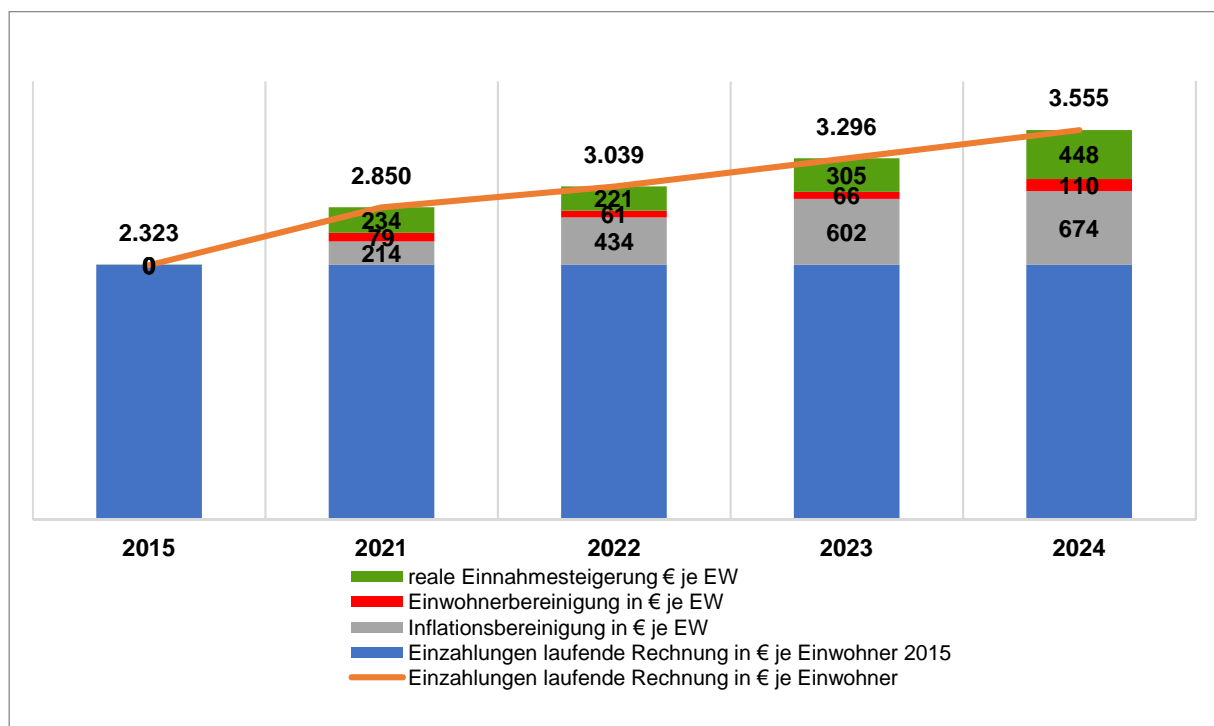
Die bereinigten Einzahlungen der laufenden Rechnung in Sachsen-Anhalt stiegen im Betrachtungszeitraum kontinuierlich an (ein Plus von 24 % von 2020 zu 2024). Allein zum Vorjahr stiegen die Einzahlungen insgesamt um 415 Mio. € und prozentual um 5,8 % an.

Je Einwohner wird dieser Anstieg ganz besonders deutlich. 2020 standen für jeden Einwohner der Kommunen 2.797 € zur Verfügung, ausgegeben wurden 2.647 €. 2024 standen Einzahlungen i. H. v. 3.555 € Auszahlungen i. H. v. 3.521 € gegenüber. Das bedeutet eine prozentuale Steigerung im Betrachtungszeitraum bei den Einzahlungen je Einwohner von rund 27 % und bei den Auszahlungen je Einwohner von rund 33 %.

Zur Einordnung dieses Betrages: 2015 standen für jeden Einwohner 2.323 € bereit und es wurden 2.297 € ausgegeben.

Die Entwicklung der Einzahlungen der laufenden Verwaltung je Einwohner unter Berücksichtigung der Inflation und der Veränderung der Einwohnerzahlen im Vergleich zu 2015 zeigt die folgende Abbildung:

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



Quelle: eigene Darstellung

Die Abbildung zeigt, dass sich für 2024 unter Berücksichtigung der Auswirkungen

- der Inflation (674 € je Einwohner) und
- des Bevölkerungsrückgangs (110 € je Einwohner)

gegenüber 2015 eine reale Einnahmesteigerung von 448 € je Einwohner (19 %) ergab.

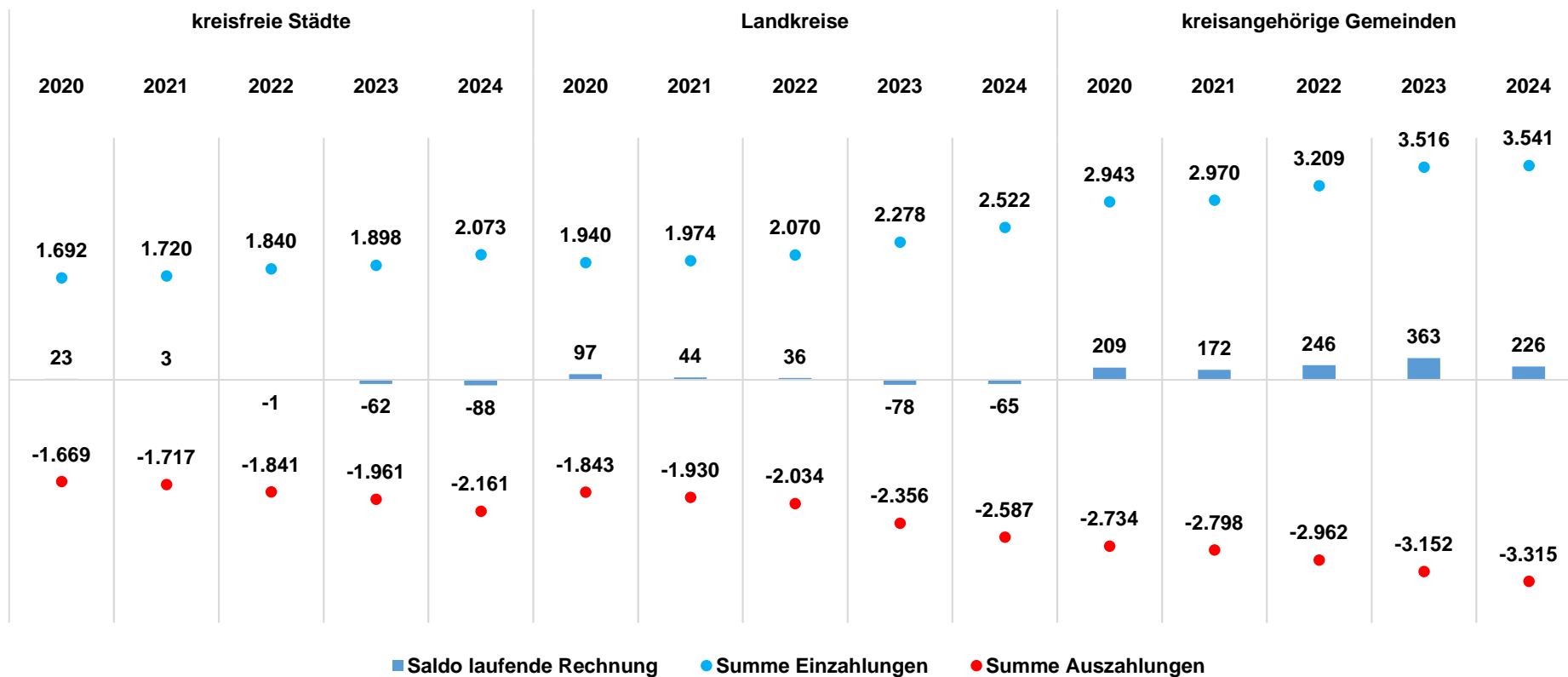
2.2.1 Laufende Rechnung nach Gebietskörperschaftsgruppen

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.

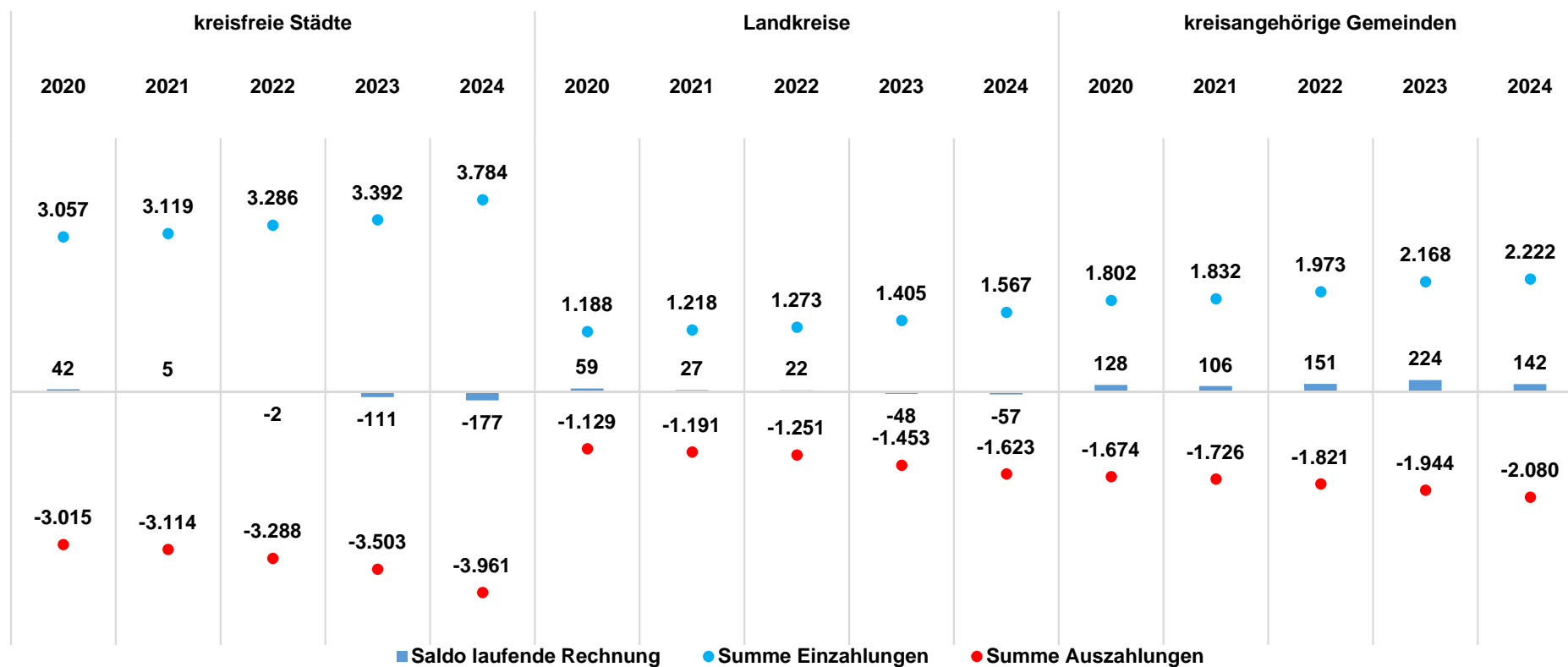
Geänderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen treffen die Gruppen auch unterschiedlich und teilweise mit zeitlicher Verzögerung.

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. €



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

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

Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

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

Die kreisangehörigen Gemeinden erreichten 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 Rechtsprechung der Gerichte zur zulässigen Höhe der Kreisumlage.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.

Die Salden der laufenden Rechnung bei den kreisfreien Städten und bei den Landkreisen wurden seit 2020 kontinuierlich kleiner und wiesen 2024 erhebliche Defizite aus.

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.

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

¹² Das Festbetrags-FAG schrieb auch die Verteilung der Finanzausgleichsmasse zwischen den Gebietskörperschaftsgruppen im Wesentlichen fest. Bei der Bedarfsermittlung war auch mit einem bestimmten Betrag von den Gemeinden zu zahlender Kreisumlage ausgegangen worden.

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.

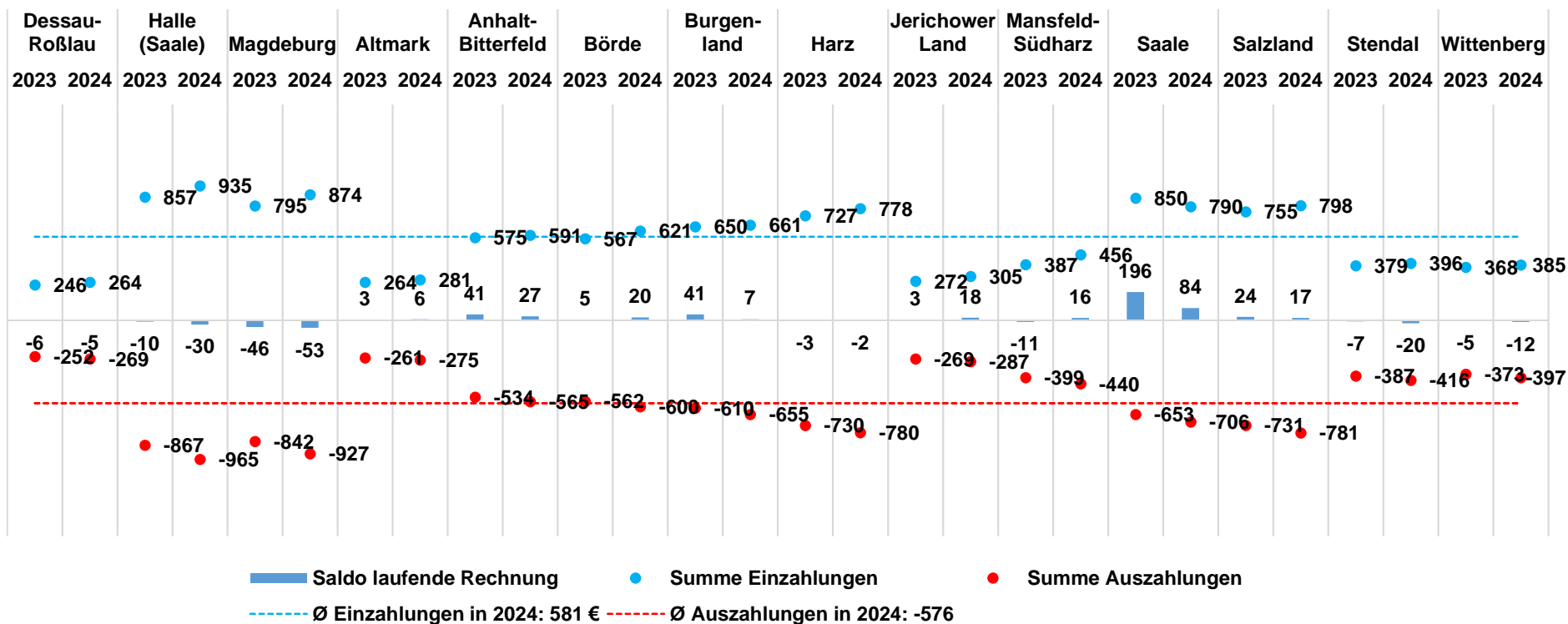
Eine weitere Bereinigung dieser Ergebnisse, z. B. im Hinblick auf die für das Umland von den kreisfreien Städten wahrzunehmenden oberzentralen Aufgaben¹⁵ oder die Wahrnehmung von Aufgaben nach dem SGB II als Optionskommune¹⁶, nehmen wir an dieser Stelle nicht vor.

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:

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

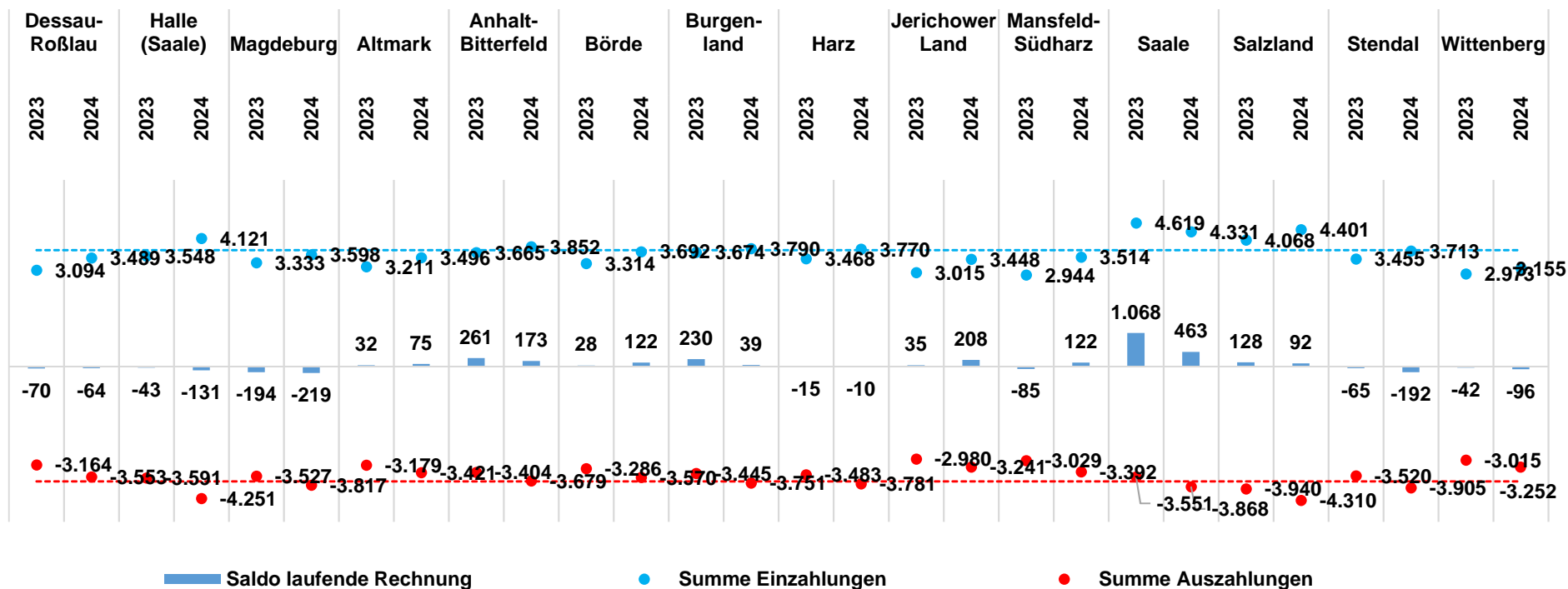
¹⁶ Im Land nehmen die 6 Landkreise Altmarkkreis Salzwedel, Landkreis Anhalt-Bitterfeld, Burgenlandkreis, Landkreis Harz, Saalekreis und Salzlandkreis die Aufgaben als zugelassener kommunaler Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende wahr. Die hierfür zur Verfügung stehenden Mittel erhöhen die je Einwohner erhaltenen Einzahlungen und Auszahlungen.

Abbildung 7: Saldo laufende Rechnung nach Aufgaben-Regionen 2023 und 2024 in Mio. €



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 8: Saldo laufende Rechnung nach Aufgaben-Regionen je Einwohner 2023 und 2024



Quelle: eigene Darstellung

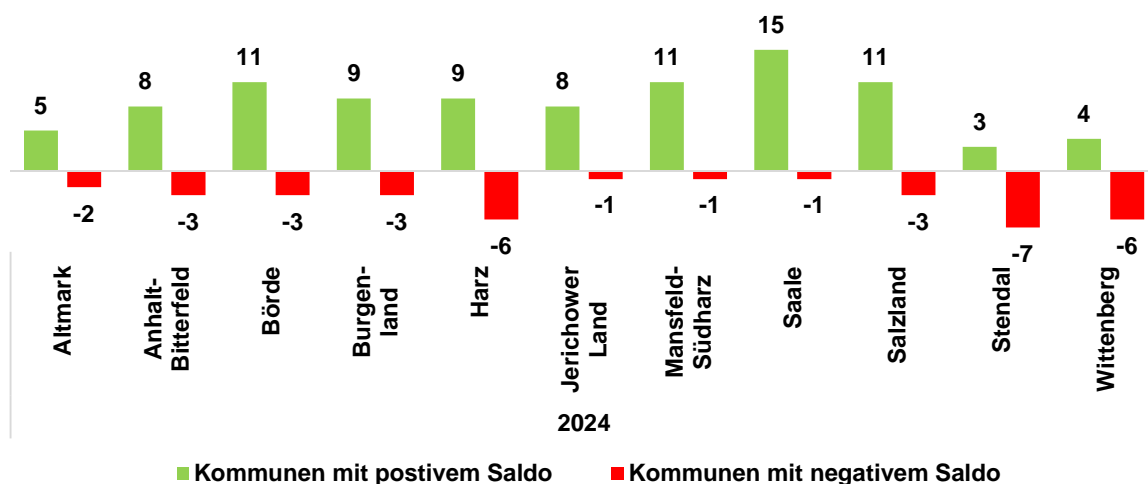
8 Aufgaben-Regionen konnten 2024 die Auszahlungen der laufenden Rechnung durch Einzahlungen decken, 6 Aufgaben-Regionen verzeichneten Defizite. Fast alle Aufgaben-Regionen mit Ausnahme von der Region Saale konnten 2024 Mehreinnahmen erzielen. Dies führte jedoch nur in 6 Aufgaben-Regionen (davon 2, die im negativen Saldo blieben) zu einem verbesserten Saldo der laufenden Rechnung, da steigenden Einzahlungen proportional stärker wachsende Auszahlungen gegenüberstanden. Besonders fällt der Rückgang des positiven Saldos der Aufgaben-Region Saale auf (von 1.068 € je Einwohner auf 463 € je Einwohner).

Hier spielte der Einbruch der Gewerbesteuereinnahmen der Stadt Leuna (-131 Mio. €) eine herausragende Rolle.

Die durchschnittliche Einzahlung in den Aufgaben-Regionen lag bei 3.555 € je Einwohner. 4 Aufgaben-Regionen lagen unterhalb dieses Betrages Dabei handelte es sich um die Aufgaben-Regionen Dessau-Roßlau, Jerichower Land, Mansfeld-Südharz und Wittenberg. Während die Aufgaben-Regionen Dessau-Roßlau und Wittenberg 2024 Defizite auswiesen, erreichten Jerichower Land und Mansfeld-Südharz Überschüsse.

Nachfolgend ist die zahlenmäßige Betrachtung der Salden der laufenden Rechnung der Kommunen¹⁷ in der jeweiligen kreislichen Aufgaben-Region für 2024 dargestellt:

Abbildung 9: Kommunen in den kreislichen Aufgaben-Regionen mit positivem/negativem Saldo der laufenden Rechnung 2024



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

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.

Bei der Aufgaben-Region Mansfeld-Südharz dürften für dieses positive Ergebnis, wonach nur noch eine Kommune ein Defizit in der laufenden Rechnung erzielte, die Folgen der Klageverfahren gegen die Kreisumlage eine wesentliche Rolle bei gespielt haben.¹⁸

2.2.3 Fazit laufende Rechnung

Die Mehrauszahlungen der laufenden Rechnung der Kommunen im Land Sachsen-Anhalt von 565 Mio. € laufen den Mehreinzahlungen von 415 Mio. € davon. Trotzdem zeigte sich in 2024 noch ein Überschuss in diesem Bereich i. H. v. 73 Mio. €.¹⁹

Bei der Betrachtung des Saldos der laufenden Rechnung der Aufgaben-Regionen ist eine Verschlechterung erkennbar. Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten schlagen auf die kommunalen Finanzen durch und machen sich insbesondere bei den eingebrochenen Gewerbesteuerzahlungen bemerkbar.

Nur 8 Aufgaben-Regionen konnten in 2023 und 2024 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 sinkende, aber stabile Überschüsse zu erkennen.

Die stetig steigenden Ausgaben der laufenden Rechnung schränken die Spielräume für Investitionen und Tilgungen ein. Eine Schiefelage zwischen den kreisangehörigen Kommunen auf der einen Seite und den Landkreisen und kreisfreien Städte auf der anderen Seite ist in 2024 wie schon 2023 in Summe recht deutlich.

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

¹⁸ Seit 2017 führten mehrere Kommunen Klageverfahren gegen die Kreisumlage im Landkreis Mansfeld-Südharz. Infolge der vom Landkreis verlorenen Verfahren setzte dieser die Kreisumlagesätze mit Nachtragssatzungen im Jahr 2024 neu fest. Die Differenzbeträge zwischen der so ermittelten neuen Kreisumlagehöhe für die einzelnen Haushaltsjahre und den zu viel gezahlten Kreisumlagebeträgen wurde mit der Kreisumlage 2024 verrechnet. Damit hatten die kreisangehörigen Gemeinden im Landkreis Mansfeld-Südharz 2024 mehr finanzielle Mittel zur Verfügung. Vom Land erhielt der Landkreis eine Zuweisung i. H. v. 21 Mio. €. Diese Sondereffekte 2024 führten zu besseren Ergebnissen bei den kreisangehörigen Gemeinden und beim Landkreis.

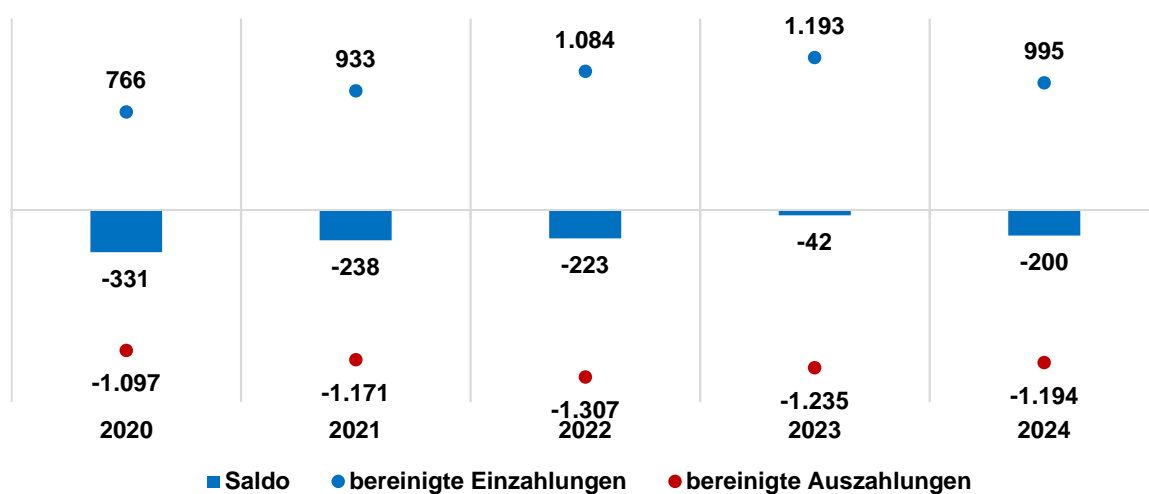
¹⁹ Siehe Abbildung 3.

Kommunen Auszahlungen für Infrastrukturmaßnahmen, die auf kommunale Unternehmen²⁰ und andere Auslagerungen übertragen wurden.

Außerdem gibt die Kapitalrechnung nur Informationen über die Höhe der getätigten Auszahlungen. Aussagen zur notwendigen Investitionsquote, z. B. zur Aufrechterhaltung des Infrastrukturvermögens der Kommunen in Sachsen-Anhalt, lassen sich daraus nicht ableiten. Auch ein Vergleich mit vergangenen Jahren ist kein verlässlicher Indikator, da sich in der Kapitalrechnung nur die planmäßig 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:

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



Quelle: eigene Darstellung

Die Salden der investitionsbedingten Ein- und Auszahlungen der Kommunen waren im gesamten Betrachtungsraum erwartungsgemäß negativ. Zur Deckung dieses negativen Saldos

²⁰ 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.

standen die Überschüsse der laufenden Rechnung, Rücklagen und neue Kredite²¹ zur Verfügung.

Die Dekade des Wachstums der Einzahlungen der Kapitalrechnung ist aktuell beendet. Die Einzahlungen sanken in 2024 im Vergleich zum Vorjahr um 198 Mio. €. Gleichzeitig sanken die Ausgaben für Vermögensveränderungen (Investitionen und Tilgung von Krediten) der Kommunen um 41 Mio. € und lagen mit 1.194 Mio. € ungefähr auf dem Niveau des Jahres 2021. Das Defizit stieg 2024 im Vergleich zu 2023 um 158 Mio. € auf 200 Mio. €.

2.3.1 Kapitalrechnung nach Gebietskörperschaftsgruppen

Wie bereits dargestellt, bildet die Kapitalrechnung die Finanzmittel ab, die vermögenswirksam²² 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 durch diese zur Verfügung zu stellen. Auch die Ausstattung der Verwaltung mit Technik bindet investive Mittel.

Dieses unterschiedliche Aufgabenspektrum²³ 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.

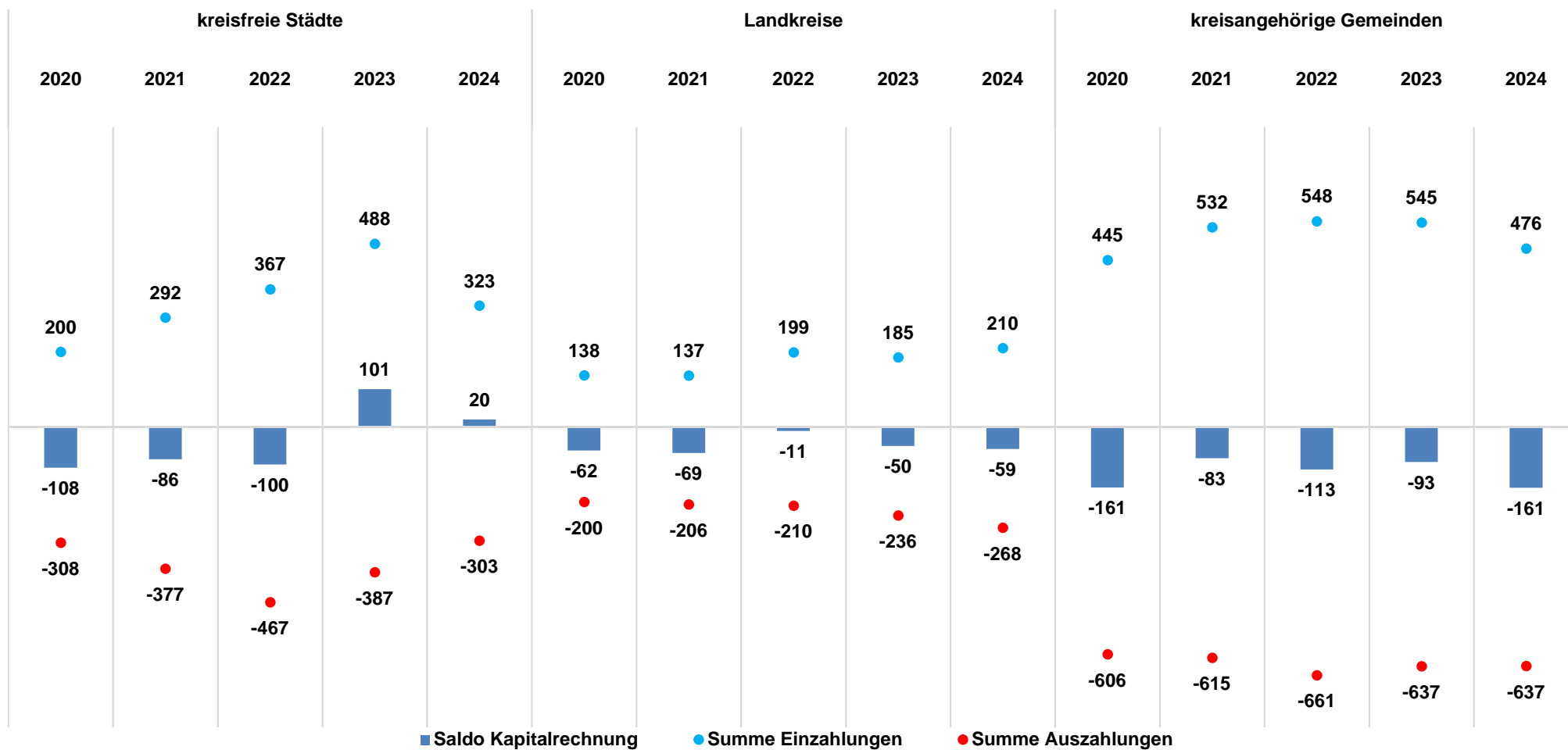
Den gruppenbezogenen Saldo zeigen die Abbildungen 11 und 12:

²¹ 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.

²² 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.

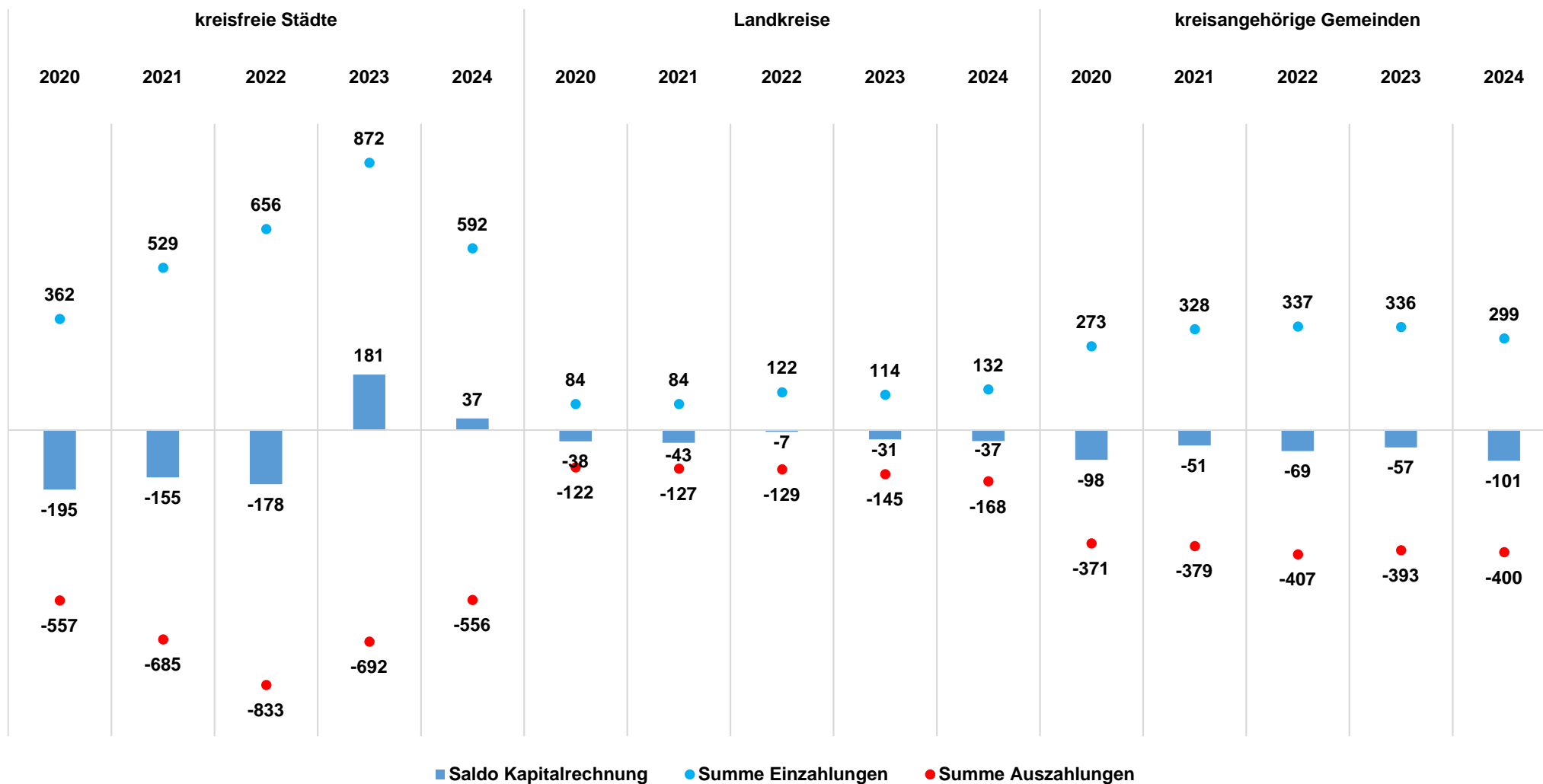
²³ So sind die Gemeinden/Verbandsgemeinden für Grundschulen, die Landkreise und kreisfreien Städte für Sekundarschulen und Gymnasien die gesetzlich zuständigen Schulträger. Die 3 kreisfreien Städte waren 2024 Baulastträger für die Ortsdurchfahrten der Bundesstraßen.

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



Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 12: Saldo Kapitalrechnung nach Gebietskörperschaften in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Einzig die Landkreise konnten in 2024 mit 268 Mio. € mehr investieren. Die Investitionsauszahlungen der kreisangehörigen Gemeinden blieben mit 637 Mio. € gleich. Die kreisfreien Städte investierten in 2024 weniger als in 2023 und erreichten damit den geringsten Wert seit 2020. Trotzdem gaben die kreisfreien Städte 2024 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 2024 durchschnittlich 47 % der zur Verfügung stehenden kommunalen Einzahlungen der Kapitalrechnung aus. Bei den Gemeinden lag diese Quote bei 52 %, bei den Landkreisen bei 48 % und bei den kreisfreien Städten bei nur 38 %.²⁴ Insgesamt gaben die Kommunen 2024 für Investitionen 41 Mio. € weniger aus als 2023.

2.3.2 Kapitalrechnung nach Aufgaben-Regionen

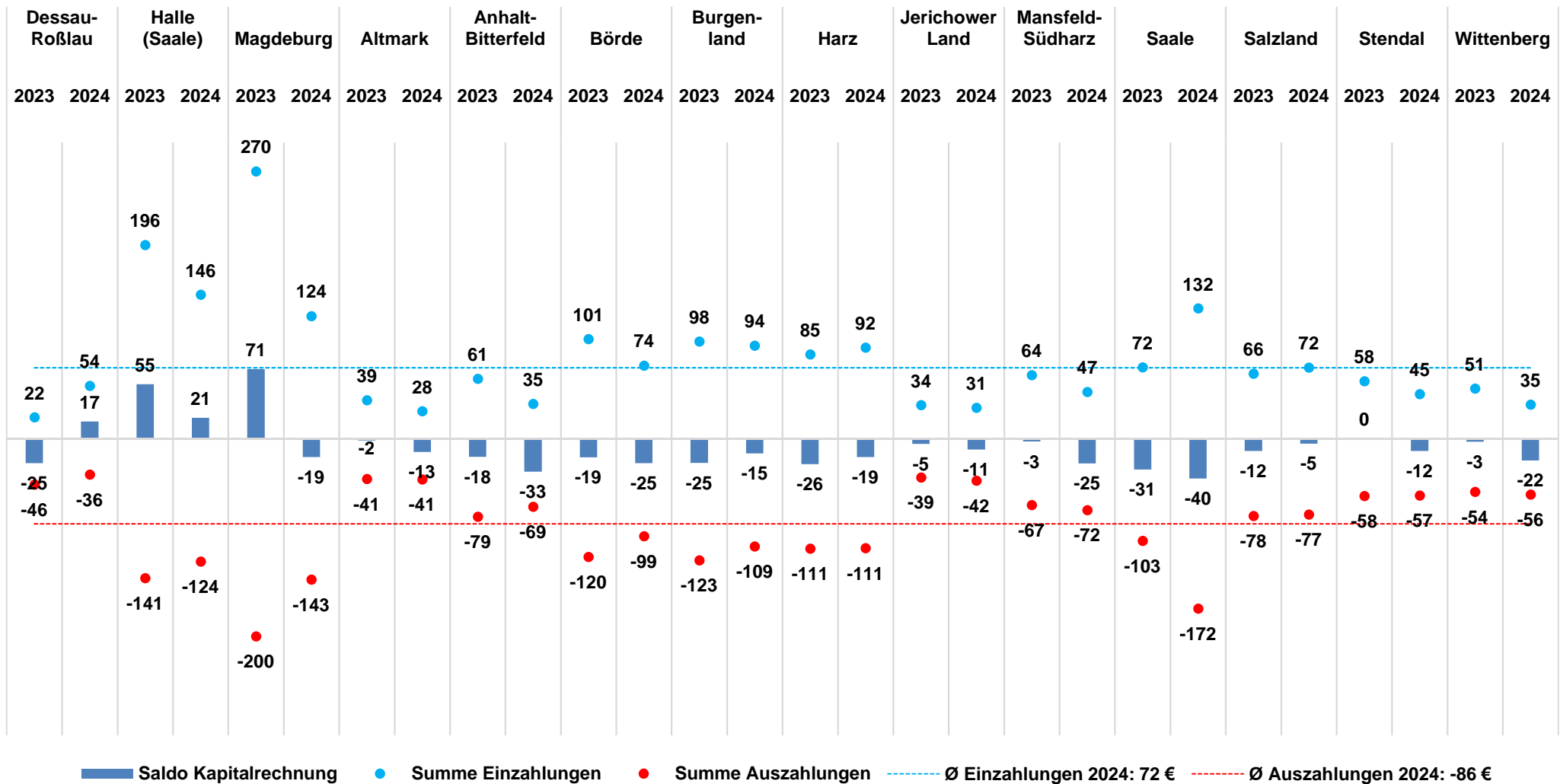
Wie bei der laufenden Rechnung lassen sich bei der Kapitalrechnung Aufgaben-Regionen bilden.

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 2023 und 2024 absolut und je Einwohner.

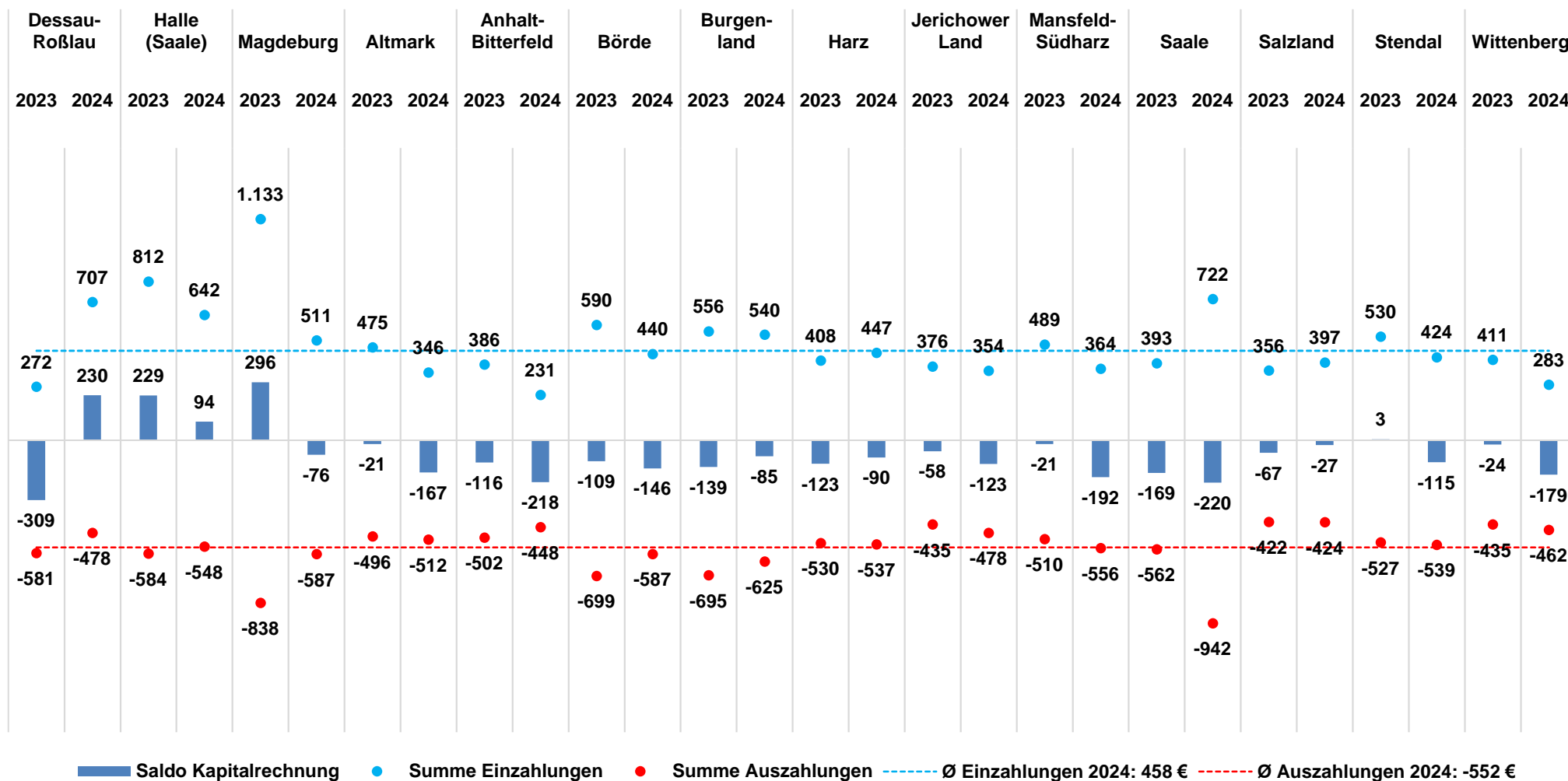
²⁴ Eigene Berechnung (Quelle: Kassenstatistik 2024).

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



Quelle: eigene Darstellung und Berechnung

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



Quelle: eigene Berechnung

Die Investitionstätigkeit hat sich bei 8 Aufgaben-Regionen im Vergleich zu 2023 erhöht. So investierten 8 Aufgaben-Regionen 2024 mehr je Einwohner als 2023, 6 weniger. Ganz besonders hoch waren die Beträge je Einwohner in der Aufgaben-Region Saale, die auch das höchste Defizit der Kapitalrechnung aufwies. Die Aufgaben-Region Dessau-Roßlau verzeichnete absolut den höchsten Überschuss in der Kapitalrechnung. Überschüsse hatte auch die Region Halle.

Ursächlich für diese Überschüsse kann die Praxis der Abwicklung von Fördervorhaben vor allem unter Einbeziehung von EU-Fördermitteln²⁵ 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 Dekade des Wachstums der Gesamtsumme der Kapitalrechnung ist beendet. Im 2. Jahr in Folge sanken die investiven Auszahlungen, diesmal um 41 Mio. € (im Vorjahr um 72 Mio. €). Die Investitionssumme zum Erhalt des notwendigen kommunalen Vermögens kann aktuell nicht seriös beziffert werden, da verlässliche Informationen über Abschreibungen fehlen. Angesichts des von den Kommunen selbst beklagten Investitionsstaus und der gestiegenen Baupreise ist der Rückgang der investiven Auszahlungen kein gutes Zeichen.

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.²⁶ Die Kommunen in unserem Land hatten mit einem Anteil von 11,3 % (2023 waren es 13,1 %) den geringsten Investitionsanteil und lagen deutlich unter dem Durchschnitt der Flächenländer mit einem Anteil von 15,2 %. Diese Zahlen zeigen, dass die Kommunen in Sachsen-Anhalt im Vergleich zu den Kommunen in den anderen Ländern viel mehr ihrer zur Verfügung stehenden Mittel für konsumtive Auszahlungen nutzen als für investive. Hier muss dringend gegengesteuert werden.

²⁵ Z. B. fördert das Land 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.

²⁶ DESTATIS. Statistisches Bundesamt: Finanzen und Steuern. Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts. 1. bis 4. Vierteljahr 2024, Tabelle 71511-09. Die verwendeten Daten weichen von den Statistischen Berichten Sachsen-Anhalts leicht ab, können jedoch gleichwohl zum Vergleich herangezogen werden.

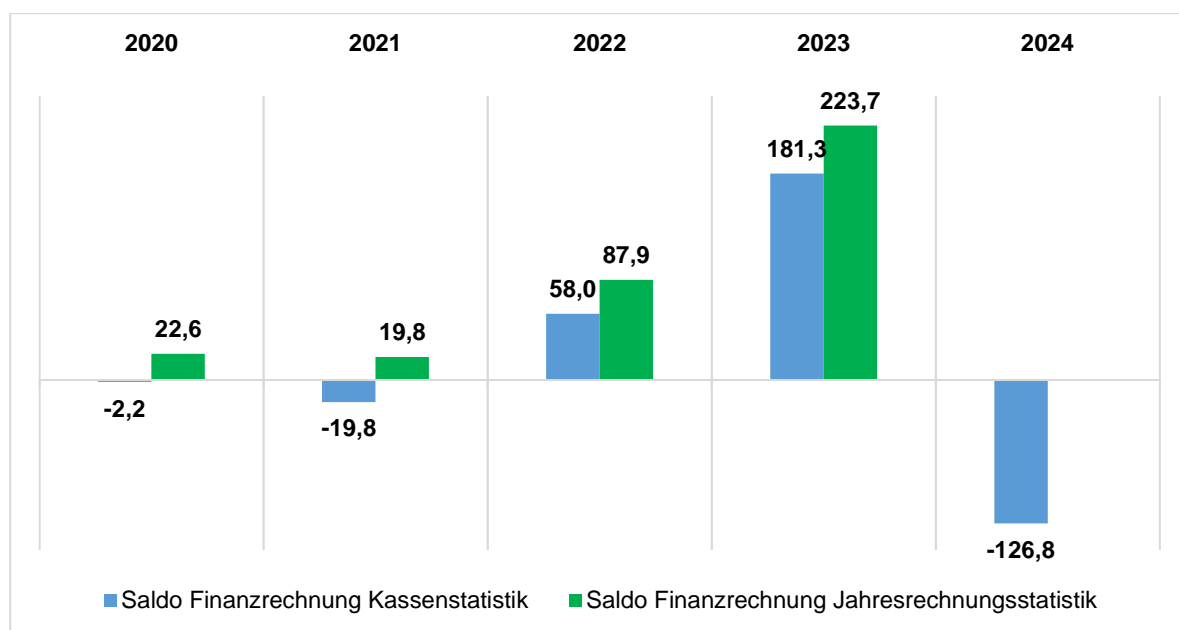
2.4 Entwicklung der kommunalen Finanzrechnung

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 den Kommunen 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.²⁷

Im Betrachtungszeitraum weist die Kassenstatistik das in der folgenden Abbildung dargestellte Ergebnis für die Finanzrechnung der Kommunen auf. Zusätzlich haben wir für die Jahre bis 2023 den Gesamtsaldo der genaueren Jahresrechnungsstatistik dargestellt:

Abbildung 15: Entwicklung der bereinigten Ein- und Auszahlungen der Finanzrechnung in Mio. €



Quelle: eigene Darstellung

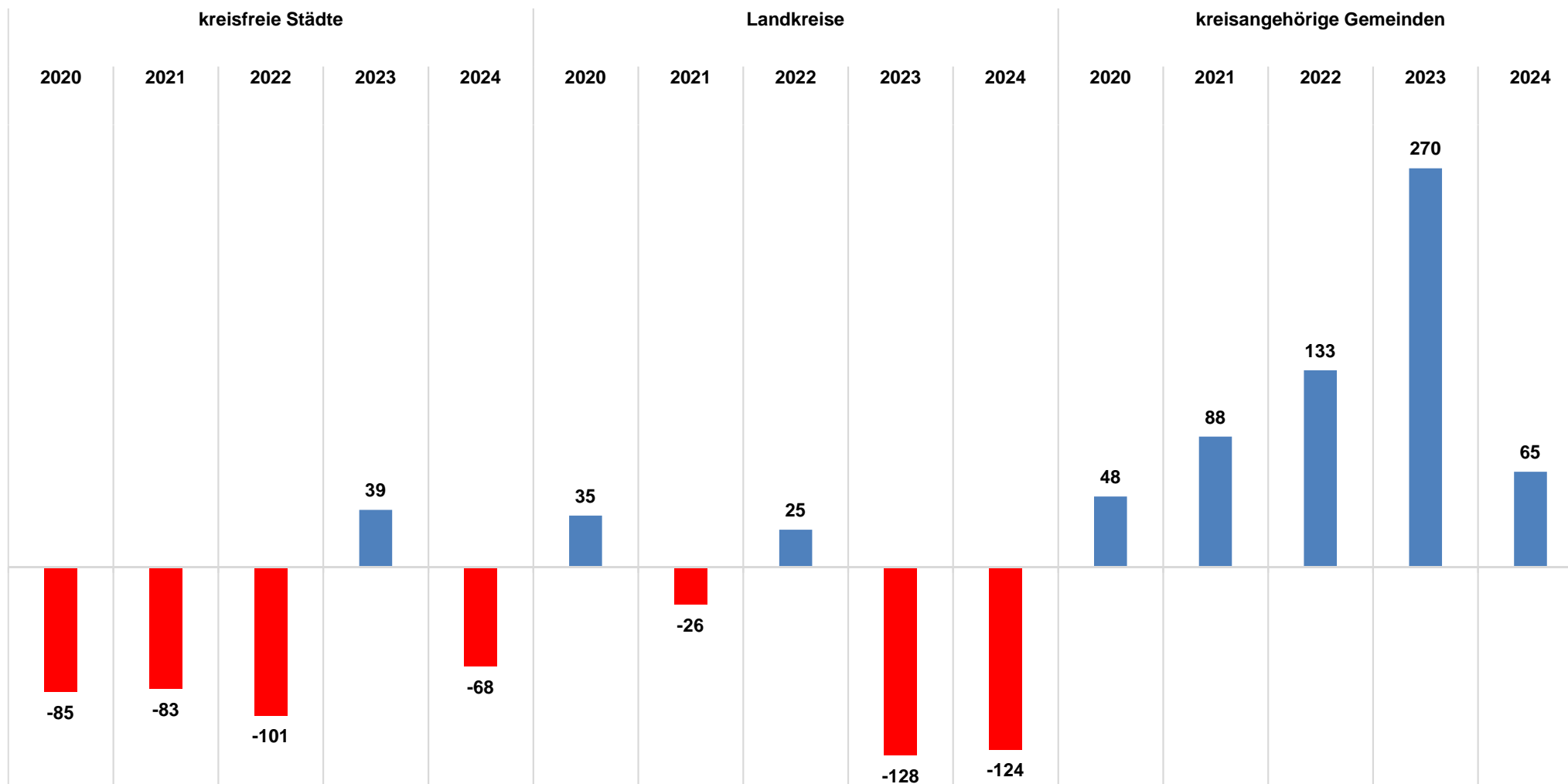
²⁷ § 110 KVG LSA.

Wie die Abbildung zeigt, ist die Finanzrechnung 2024 insgesamt mit 126,8 Mio. € defizitär.²⁸ Das Ergebnis 2023 fiel nach der Jahresrechnungsstatistik erneut besser aus als nach der Kassenstatistik, diesmal mehr als 40 Mio. €.

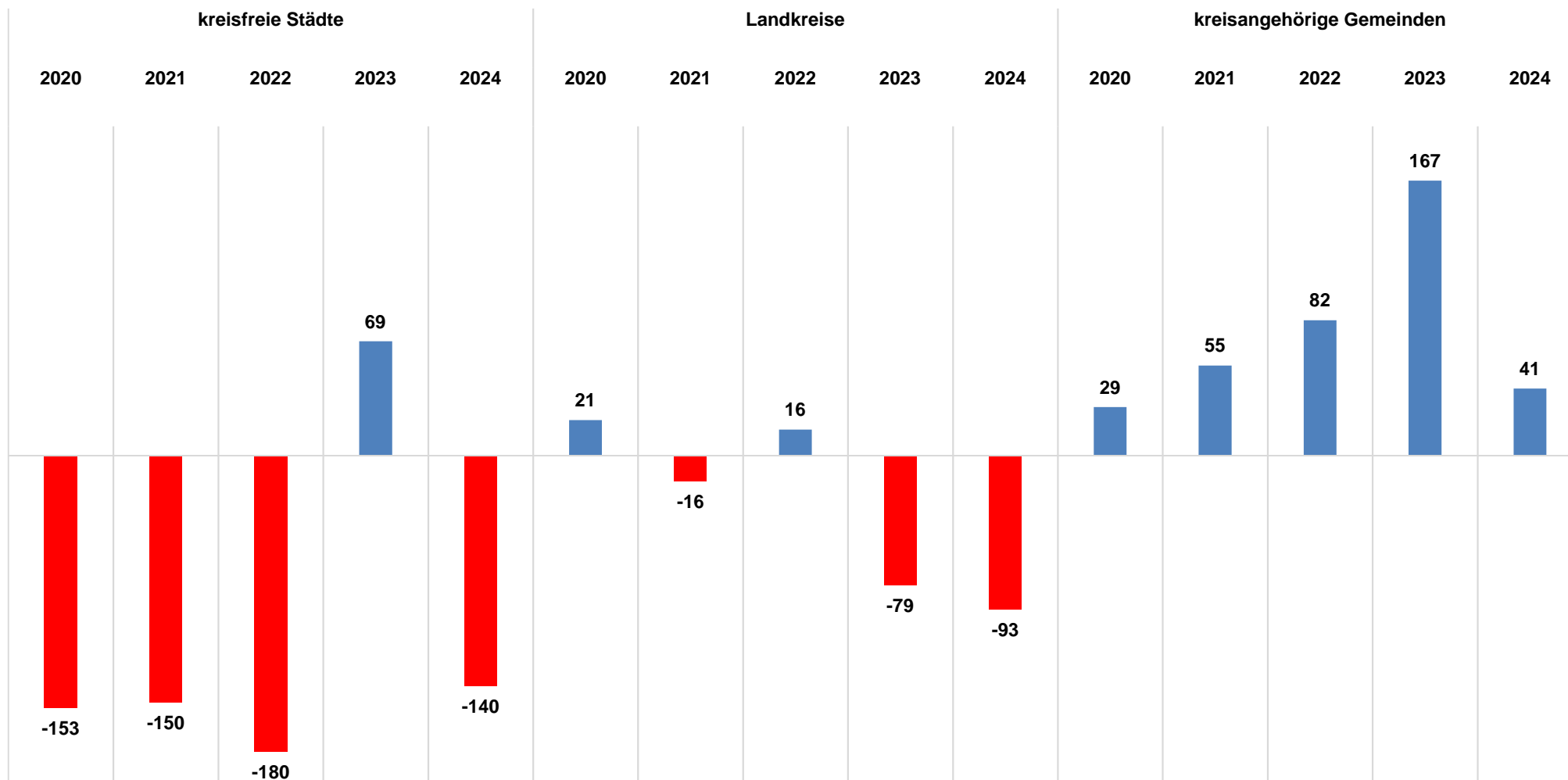
2.4.1 Finanzrechnung nach Gebietskörperschaftsgruppen

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:

²⁸ Für das Jahr 2024 lagen zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Jahresberichtes noch keine Daten der Jahresrechnungsstatistik vor.

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

Quelle: eigene Darstellung

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

Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

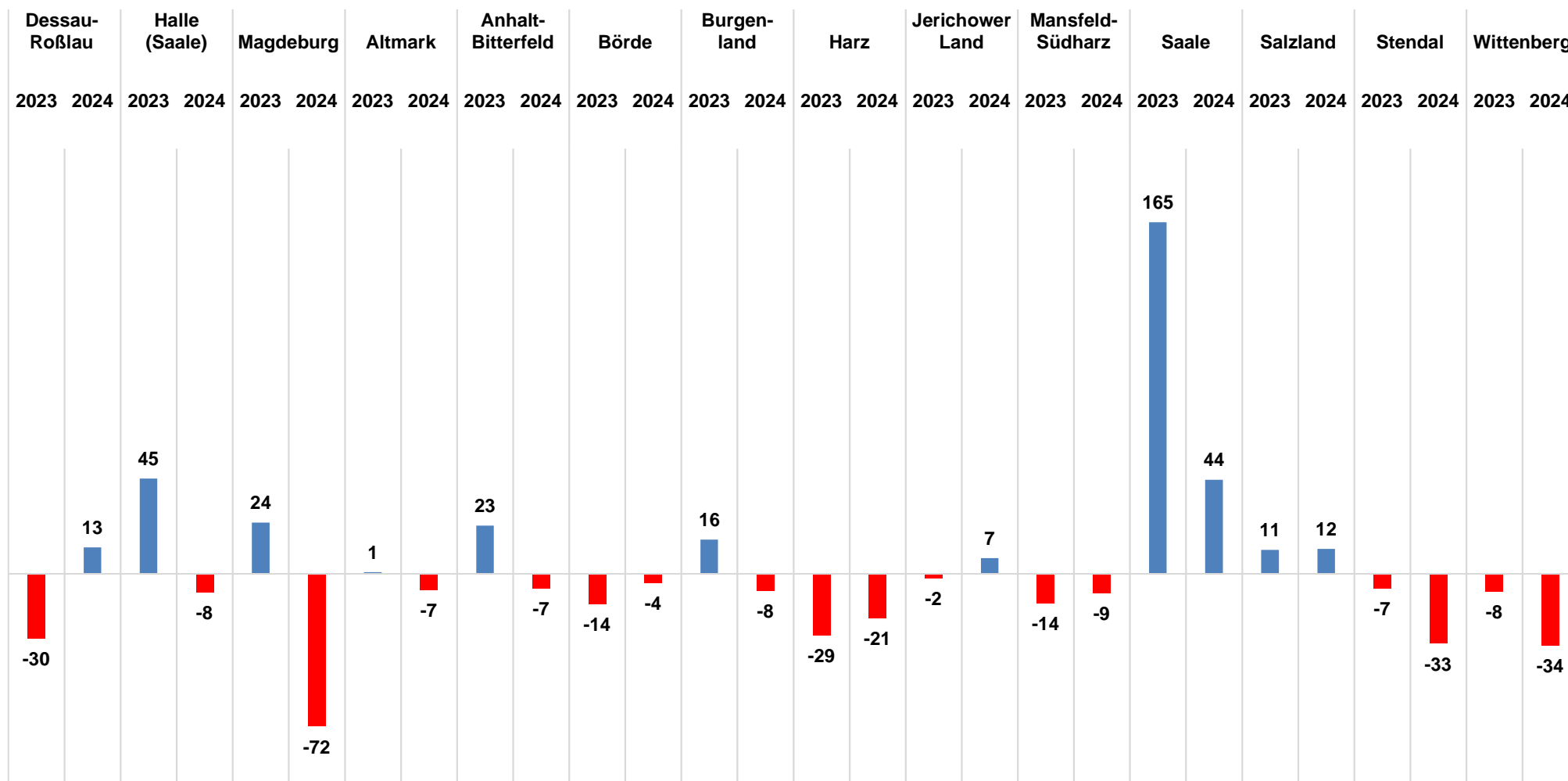
Bei der Betrachtung der Ergebnisse nach Gebietskörperschaftsgruppen sticht besonders heraus, dass die Ergebnisse der kreisfreien Städte mit Ausnahme des Jahres 2023 durchweg negativ waren.

2020 bis 2022 und 2024 lag dieses Defizit jeweils deutlich über 100 € je Einwohner. Die Entwicklung der kreisangehörigen Gemeinden war seit 2020 stabil positiv, auch wenn der Überschuss von 2023 zu 2024 von 167 € je Einwohner auf 41 € je Einwohner gesunken ist. Die Landkreise verzeichneten 2024 erneut einen negativen Saldo in der Finanzrechnung, der von 2023 zu 2024 von 79 € je Einwohner auf 93 € je Einwohner gestiegen ist.

2.4.2 Finanzrechnung nach Aufgaben-Regionen

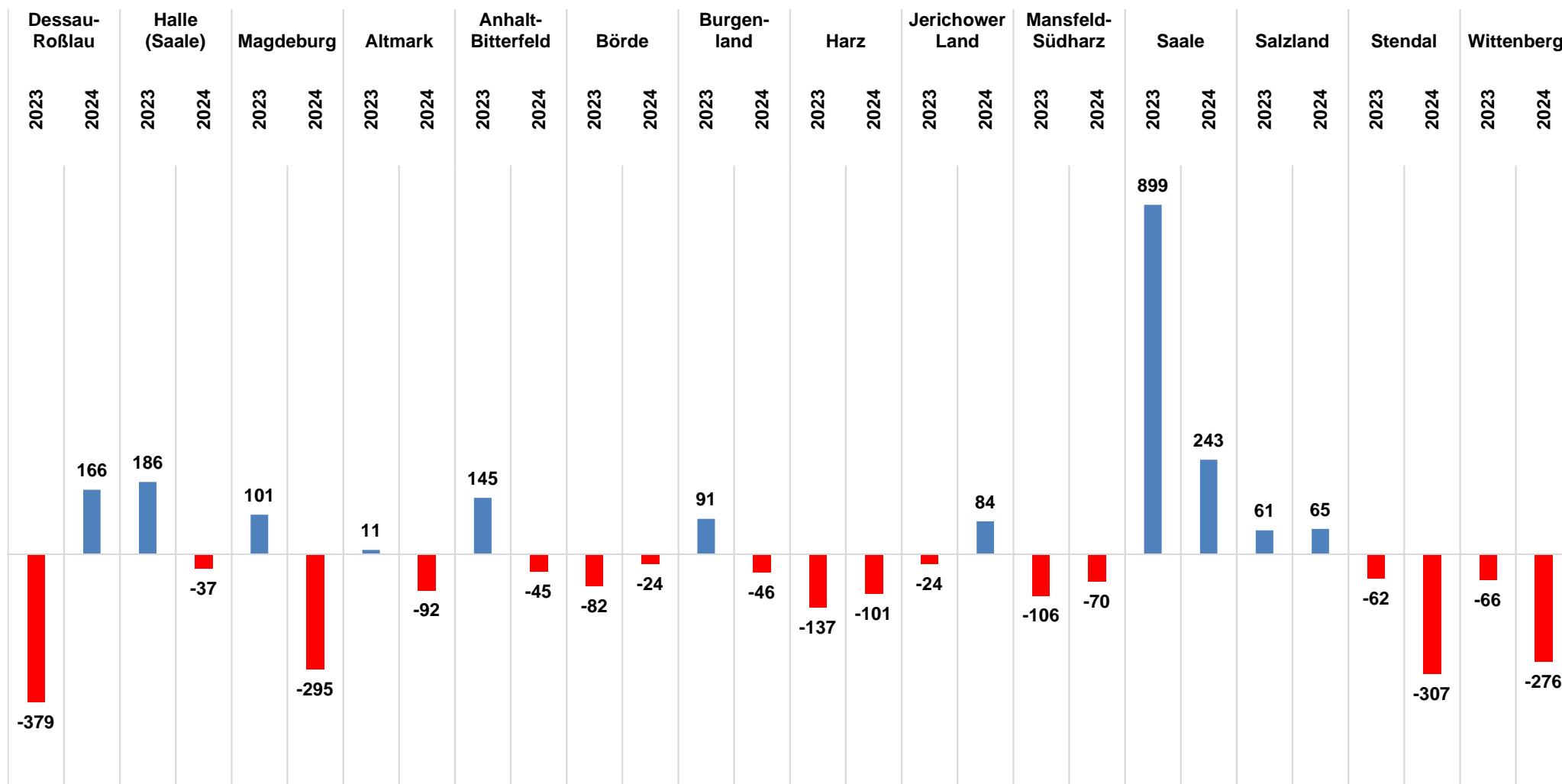
Ein differenzierteres Bild zeigt sich wieder durch die Betrachtung der Regionen nach Aufgaben in den folgenden Abbildungen 18 und 19:

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



Quelle: eigene Darstellung

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



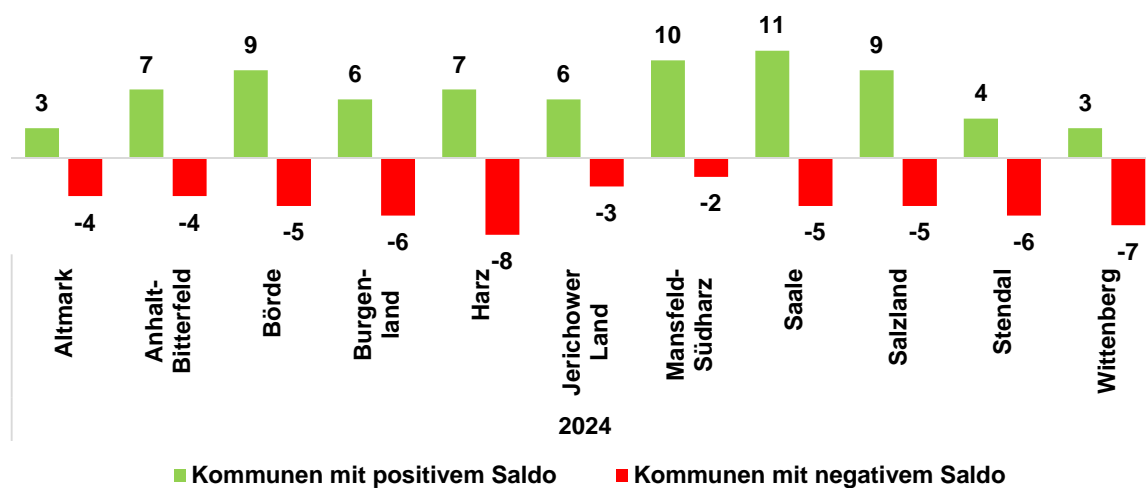
Quelle: eigene Darstellung

4 der 14 betrachteten Regionen erreichten 2024 (nach 7 in 2023) insgesamt einen positiven Saldo der Finanzrechnung. Dessau-Roßlau konnte nach 2023 mit einem Saldo von -379 € je Einwohner in 2024 ein Plus von 166 € je Einwohner erreichen. Der Saldo der Finanzrechnung der Region Saale blieb 2024 mit 243 € je Einwohner im Vergleich zu anderen Regionen sehr hoch (nach 899 € je Einwohner 2023).

Hier spielen die trotz Rückgangs verhältnismäßig hohen Einnahmen 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 2024:

Abbildung 20: Kommunen in den kreislichen Aufgaben-Regionen mit positivem/negativem Saldo der Finanzrechnung 2024²⁹



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

In der Region Altmark waren 4 Kommunen (von 7) defizitär, in der strukturstarken Börde waren es 2024 noch 5 (von 14), im Harz 8 Kommunen (von 15). Insgesamt schafften 75 Kommunen den Ausgleich beziehungsweise verbuchten Überschüsse (2023 waren es 66, 2022 waren es 79, 2021 waren es 81), 55 Kommunen (42 %) mussten dagegen mit Defiziten umgehen (2023 waren es 64, 2022 waren es 51, 2021 waren es 49). Innerhalb der kreislichen Aufgaben-Regionen ist somit die Haushaltslage der kreisangehörigen Gemeinden sehr unterschiedlich.

²⁹ 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 2024 auf 8.599 Mio. €.

Noch nie hatten die Kommunen in unserem Land in Summe mehr Geld zur Verfügung. Doch die stetig steigenden Ausgaben der laufenden Rechnung, also für Konsum, schränken die Spielräume für Investitionen und Tilgungen ein. Das Defizit der Kapitalrechnung war daher 2024 so hoch, dass auch in der Finanzrechnung ein negativer Saldo von fast 127 Mio. € (nach einem Finanzmittelüberschuss der Finanzrechnung 2023 von 181,3 Mio. €) entstand.

Die kommunale Haushaltslandschaft war jedoch sehr heterogen. Während einige Kommunen hohe Überschüsse erzielten, haben andere Kommunen hohe Defizite.³⁰ Die Ausgabenzuwächse übersteigen in einigen Kommunen die wachsenden Einnahmen.

Angesichts der angespannten wirtschaftlichen Lage ist es 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.

58 % der Kommunen kommen mit diesen und ihren eigenen Mitteln aus, 42 % der Kommunen jedoch nicht.

³⁰ 42 % der Kommunen verzeichneten Defizite.

3 Entwicklung und Struktur der kommunalen Verschuldung

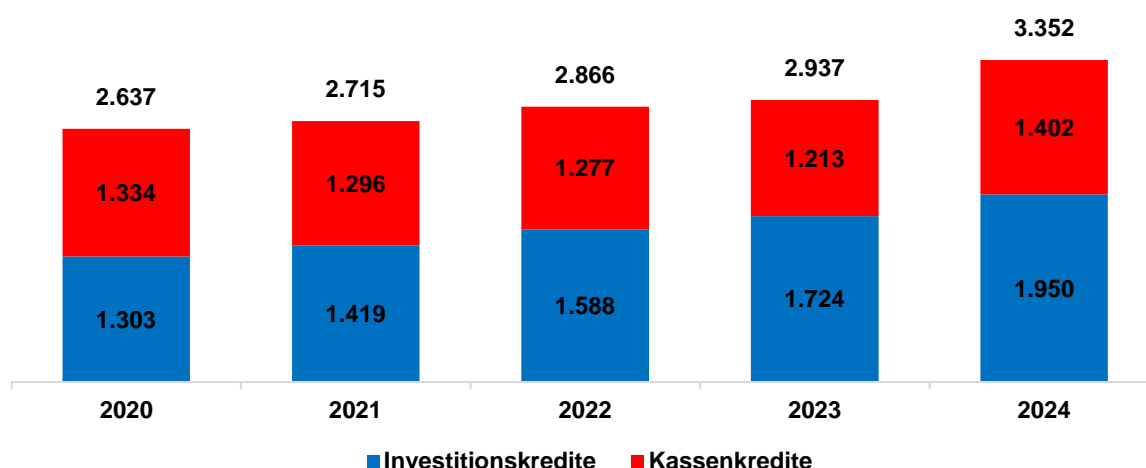
Um die Finanzlage der kommunalen Familie besser bewerten zu können, muss zudem die Struktur der kommunalen Verschuldung mitbetrachtet werden.

In den kommunalen Schulden stecken die zur Finanzierung von Investitionen aufgenommenen Kredite (Investitionskredite) und die zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe genutzten Liquiditätskredite³¹, 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.

Nicht mit abgebildet sind die aus den Kommunalhaushalten ausgelagerten Schulden. Da die Schulden in Sonderrechnungen und kommunalen Unternehmen in der Regel der kommunalen Aufgabenerfüllung dienen, bildet die Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte diesen wesentlichen Teil der Vermögenslage nur unvollständig ab.³² Nahezu alle Kommunen im Land haben Aufgaben in unterschiedlichem Umfang auf Beteiligungen übertragen. Der kommunale Gesamtabschluss soll dieses Informationsdefizit beheben. Das Kommunalrecht³³ im Land sieht die Erstellung des ersten kommunalen Gesamtabschlusses ab 2028 vor.

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Kommunalverschuldung:

Abbildung 21: Entwicklung der Kommunalverschuldung in Mio. €



Quelle: eigene Darstellung

³¹ § 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.

³² Einen vollständigen Überblick über die kommunale Gesamtverschuldung werden wir erst dann erlangen, wenn der kommunale Gesamtabschluss verpflichtend umgesetzt ist.

³³ § 119 Abs. 6 KVG LSA.

Aus der Abbildung wird deutlich, dass nach dem Rückgang der Gesamtverschuldung der Kommunen bis 2020 diese seit 2021 durch eine höhere Inanspruchnahme von Investitionskrediten und 2024 durch einen Sprung bei den Kassenkrediten wieder anstieg. Ein hoher Kassenkreditbestand gilt als aussagekräftiger Indikator für strukturelle kommunale Haushaltsschwierigkeiten. Wenn es einer Kommune nicht gelingt, ihre Kassenkredite kurzfristig zurückzuzahlen, summieren sich die Fehlbeträge vergangener Haushaltsjahre. Kassenkredite dürfen zwar zur Überbrückung vorübergehender Zahlungsschwierigkeiten verwendet werden, jedoch nicht zur dauernden Finanzierung von Ausgaben.³⁴ Hierauf hat auch das Ministerium für Inneres und Sport im Runderlass Kreditwirtschaft der Kommunen noch einmal ausdrücklich hingewiesen.³⁵

Nach unserer Einschätzung sind strukturelle Haushaltsdefizite der maßgebliche Grund für die hohen Kassenkredite. Ursächlich für diese Defizite sind nach unserer Ansicht neben echter Finanzschwäche (z. B. in der Gemeinde Huy) mangelnde Haushaltsdisziplin. Dies haben wir bereits an anderen Stellen mehrfach ausführlich dargestellt.³⁶ Angesichts der aktuellen Diskussionen über eine Übernahme von Altschulden durch den Bund und die Länder ist es aus unserer Sicht notwendig, die kommunalen Pflichtaufgaben wirtschaftlich zu erfüllen.

3.1 Verschuldung nach Gebietskörperschaftsgruppen

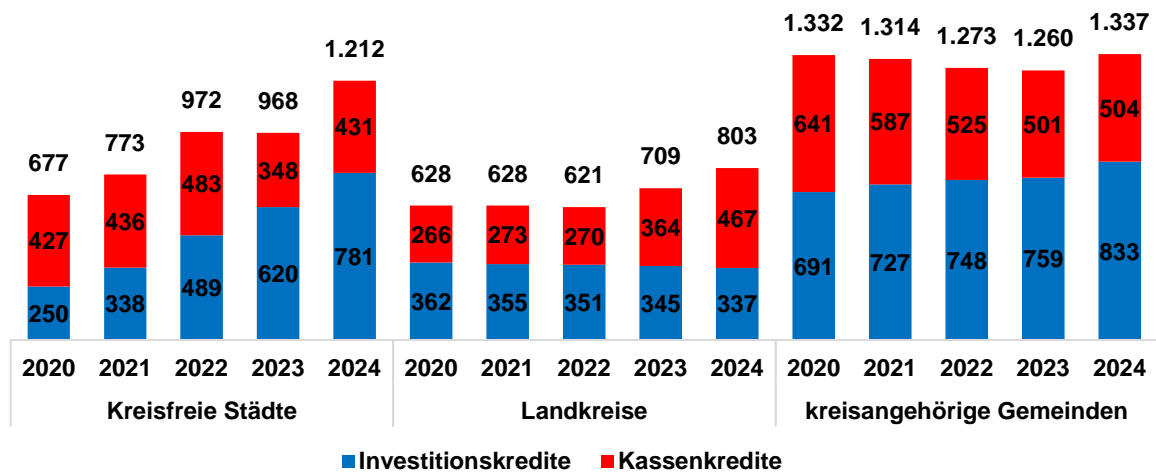
Der unterschiedliche Aufgabenumfang der Gebietskörperschaftsgruppen führt dazu, dass in unterschiedlichem Maße auf Kredite zur Finanzierung der Aufgaben zurückgegriffen wurde. Der Anteil der Schulden nach Gebietskörperschaften, deren Struktur und Entwicklung sind in der folgenden Abbildung dargestellt:

³⁴ § 110 KVG LSA.

³⁵ Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 5. Mai 2025 Kreditwirtschaft der Kommunen, MBl. LSA S. 355.

³⁶ Dies erfolgte z. B. im Jahresbericht 2016, Teil 2 und in den Kommunalfinanzberichten seit 2020.

Abbildung 22: Entwicklung der Kommunalverschuldung nach Gebietskörperschaftsgruppen in Mio. €



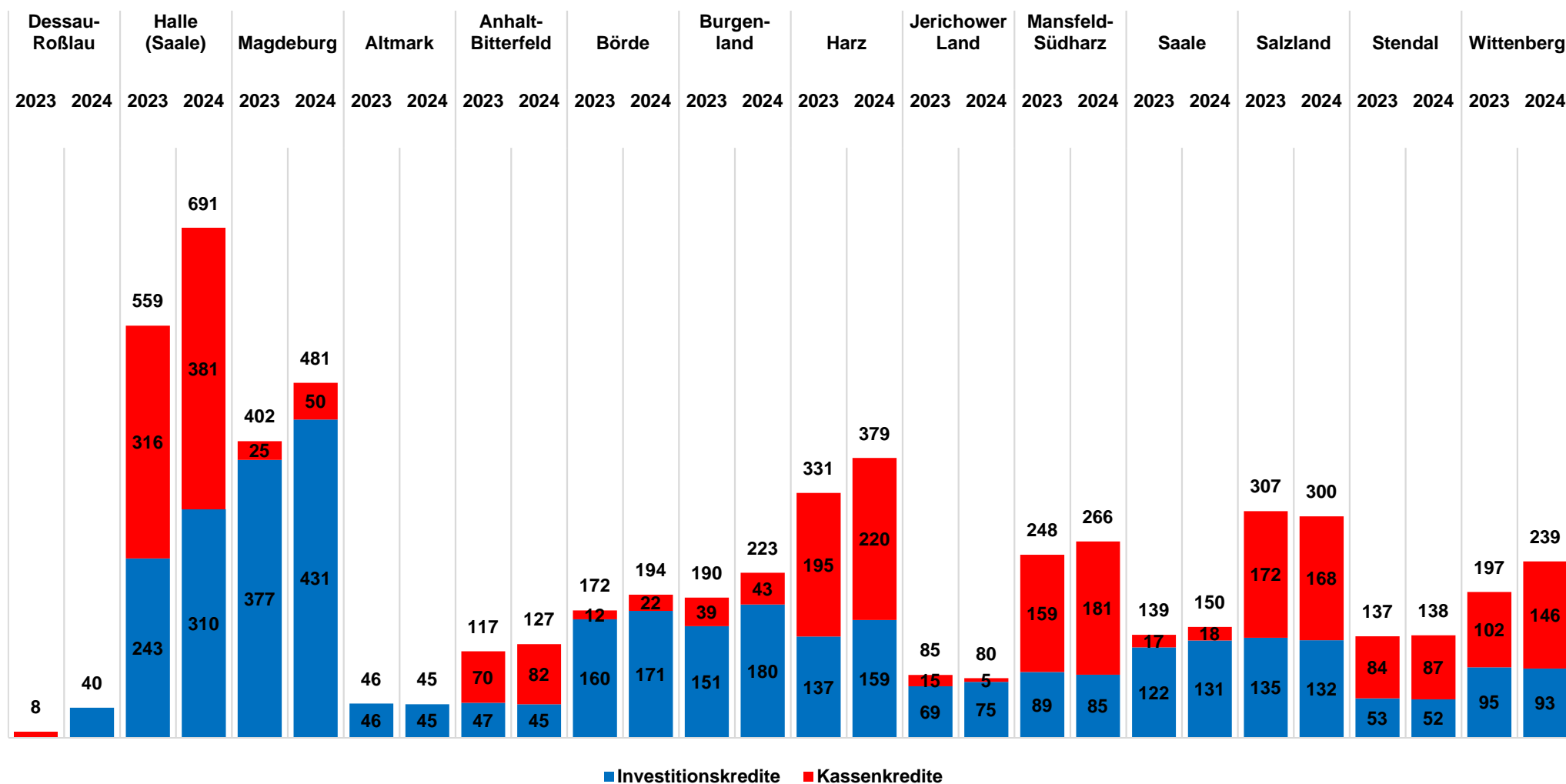
Quelle: eigene Darstellung

Bei den kreisfreien Städten war eine sprunghafte Erhöhung der Schulden um 244 Mio. € gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen. Dies umfasste die Kassenkredite (83 Mio. €) und die Investitionskredite (161 Mio. €). Auch die kreisangehörigen Gemeinden (77 Mio. €) und die Landkreise (94 Mio. €) erhöhten ihre Schulden. Bei den Landkreisen verringerten sich die Investitionskredite um 8 Mio. €, jedoch stiegen die Kassenkredite um 103 Mio. € an.

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:

Abbildung 23: Verschuldung nach Aufgaben-Regionen in Mio. €

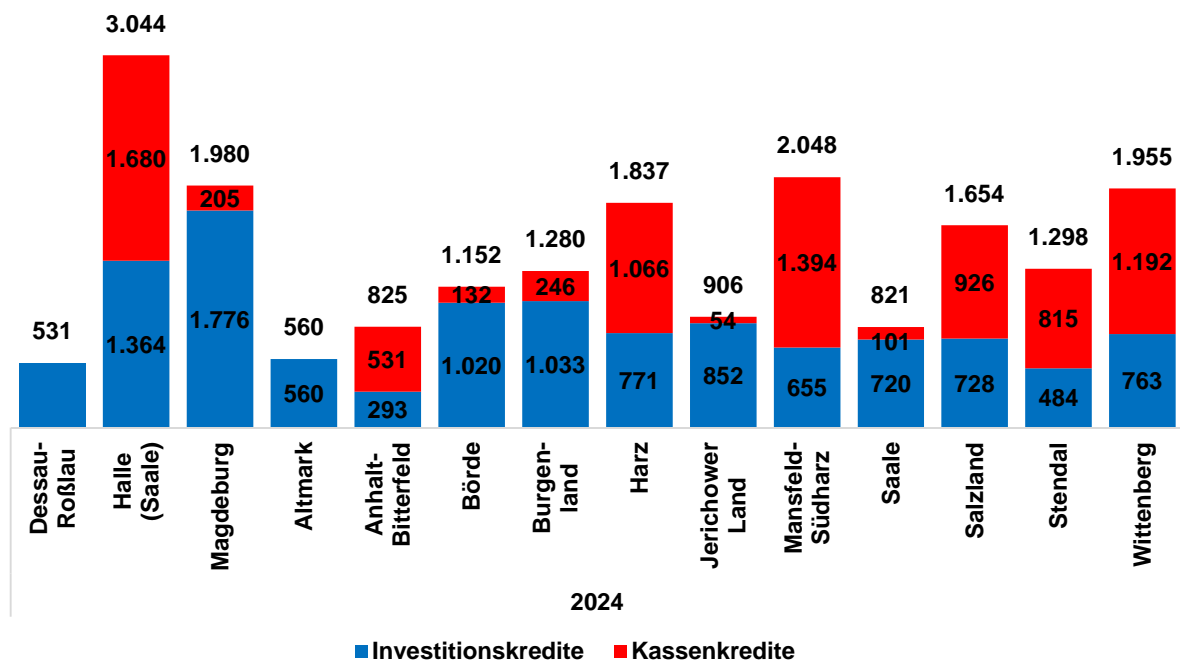


Quelle: eigene Darstellung

Die Region Halle (Saale) hat mit 691 Mio. € die höchste Gesamtverschuldung der Regionen in Sachsen-Anhalt. Diese stieg im Vergleich zum Vorjahr (559 Mio. €) um 132 Mio. € an. Bei der isolierten Betrachtung der Kassenkredite hat gleichfalls Halle (Saale) den höchsten Bestand von 381 Mio. €. Aufgrund der insgesamt gestiegenen Kassenkredite sind das noch 27 % der gesamten kommunalen Kassenkredite. Einen vergleichsweise starken Anstieg der Gesamtverschuldung sowohl bei den Kassenkrediten als auch bei den Investitionskrediten verzeichneten auch die Regionen Magdeburg und Harz. Die Regionen Harz und Mansfeld-Südharz hatten nach der Region Halle (Saale) den höchsten Bestand der Kassenkredite der Aufgaben-Regionen.

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

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

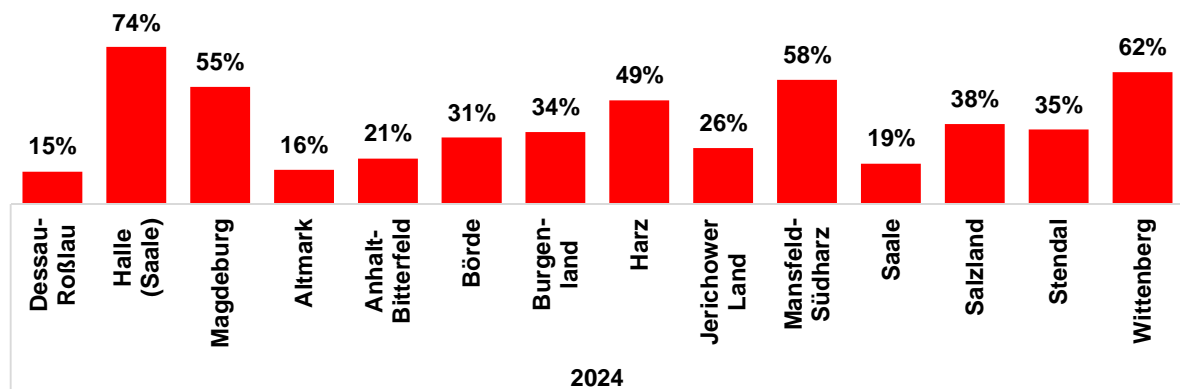


Quelle: eigene Darstellung

Auch bei dieser Betrachtung ist die Region Halle (Saale) mit inzwischen 3.044 € Schulden je Einwohner (Vorjahr 2.313 €) Schlusslicht. Die Regionen Mansfeld-Südharz mit 2.048 € je Einwohner (Vorjahr 1.882 €) und Magdeburg mit 1.980 € je Einwohner (Vorjahr 1.655 €) folgen. In 11 (Vorjahr 8) Aufgaben-Regionen stieg die Gesamtverschuldung an, 3 Aufgaben-Regionen konnten diese verringern.

Wir haben zusätzlich dargestellt, in welchem Verhältnis die Schuldenstände der Regionen zu den Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zum 31. Dezember 2024 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 2024:

Abbildung 25: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen der Aufgaben-Regionen



Quelle: eigene Darstellung

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 74 % (Vorjahr 65 %), es folgt die Aufgaben-Region Wittenberg mit einem Verschuldungsgrad von 62 % (Vorjahr 54 %). Mansfeld-Südharz konnte den Verschuldungsgrad trotz gestiegener Gesamtverschuldung (um 166 € je Einwohner) von 64 % auf 58 % senken. Hierfür dürften die zusätzlichen Hilfen mitursächlich sein, die das Land dem Landkreis Mansfeld-Südharz zur teilweisen Kompensation der Ausfälle bei der Kreisumlage aufgrund der Klageverfahren gewährt hat. Diese haben die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in der Aufgaben-Region erheblich erhöht.

Die Entwicklung des Verschuldungsgrades schätzen wir in allen Regionen mit 40 % und mehr als kritisch ein, da aus der laufenden Verwaltungstätigkeit die Tilgung der Investitions- und Kassenkredite zu erwirtschaften ist. Daher wird es für die Aufgaben-Regionen Halle (Saale), Wittenberg, Mansfeld-Südharz und Magdeburg schwierig werden, die Verschuldung und damit den Verschuldungsgrad zurückzuführen. Wir weisen darauf hin, dass die Betrachtung der Regionen eine Aggregation darstellt und die Bedingungen in den einzelnen Kommunen anders sein können.

3.3 Fazit kommunale Verschuldung

Der Gesamtschuldenstand ist 2024 in 11 Aufgaben-Regionen angestiegen. Im Vergleich der 13 Flächenländer haben die Kommunen Sachsen-Anhalts 2024 absolut betrachtet den viert-höchsten Stand (nach Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen). Pro Kopf hat die kommunale Familie in Sachsen-Anhalt mit 687 € je Einwohner hinter Nordrhein-Westfalen (1.209 € je Einwohner) und Rheinland-Pfalz (714 € je Einwohner) knapp vor dem Saarland (675 € je Einwohner) die dritthöchste Verschuldung.³⁷

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 beim Land je Einwohner betrug zum 31. Dezember 2024 rund 10.189 € (absolut 21.795 Mio. €).³⁸

Die Verschuldung in der kommunalen Familie ist sehr heterogen. Dabei haben 4 von 14 Aufgaben-Regionen einen Verschuldungsgrad von 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.³⁹

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.⁴⁰ Aus unserer Sicht besteht zur Rückführung der hohen Kassenkredite einiger Kommunen keine Alternative. Die Lage ist weiterhin als sehr kritisch anzusehen.

³⁷ Bundesministerium der Finanzen, Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2015 bis 2024, Stand: 5. August 2025.
https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/Foederale-Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/Finanzlage/eckdaten-entwicklung-und-struktur-kommunalfinzen.pdf?__blob=publicationFile&v=14

³⁸ Vorläufiger Schuldenstand der Länder am 31. Dezember 2024.
https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Schulden-Finanzvermoegen/Publikationen/Downloads-Schulden/statistischer-bericht-schulden-2140500247005.xlsx?__blob=publicationFile&v=3

³⁹ 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.

⁴⁰ 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, die Transparenz für die Haushaltsaufstellung und die Haushaltsabrechnung zu verbessern. Hierzu verweisen wir auf unsere Ausführungen im Abschnitt II.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 Berücksichtigung finden, dass nahezu alle Kommunen im Land Aufgaben in unterschiedlichem Umfang auf Beteiligungen ausgelagert haben. Neben dem ausgelagerten Vermögen⁴¹ hatten die Beteiligungen auch Schulden⁴².

Aufgrund dieser bisher unvollständigen Abbildung aller kommunalen Aufgaben und damit auch eines wesentlichen Teils der Kommunalverschuldung in den ausgelagerten Einrichtungen (insbesondere Unternehmen) sollte dem kommunalen Gesamtabschluss mehr Gewicht beigemessen werden. Ausgelagerte Risikopositionen werden so transparent, die Vermögenslage und Gesamtverschuldung substanzwertorientiert und zugleich verständlich abgebildet und die Voraussetzungen für eine ganzheitliche Steuerung des Konzerns Kommune geschaffen.

4 Ausblick

4.1 Vergleich der Steuerprognosen zwischen Oktober 2024 und Oktober 2025

Die voraussichtliche weitere Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen wird durch den Arbeitskreis Steuerschätzung in jährlichen Steuerschätzungen⁴³ im Frühjahr und im Herbst prognostiziert. Dabei werden auch regionalisierte Steuerschätzungen erstellt.

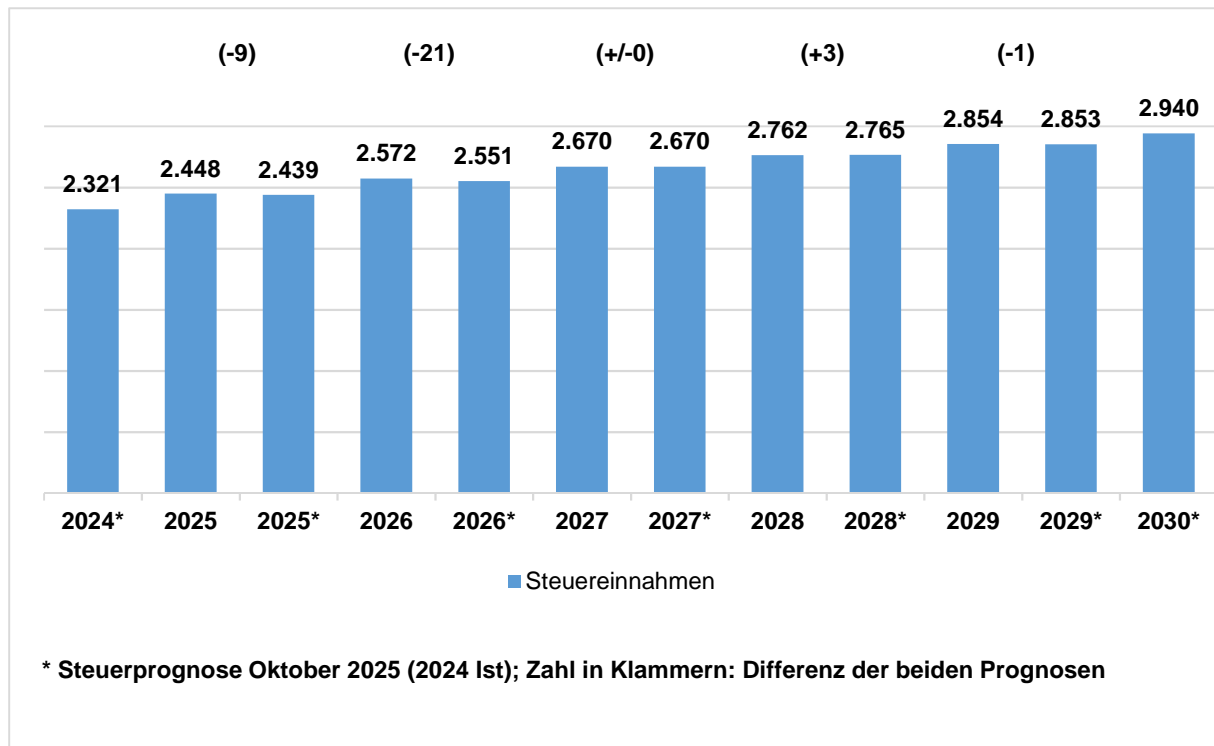
Wir vergleichen an dieser Stelle die Oktober-Steuerschätzung 2025 mit derjenigen vom Oktober 2024.

⁴¹ Pressemitteilung des Statistischen Landesamtes vom 10. September 2025: 2024 betrug das Finanzvermögen der Kommunen (Kern- und Extrahaushalte) insgesamt 10,5 Mrd. €. Die Anteilsrechte hatten mit 7,4 Mrd. € den höchsten Anteil (70,6 %) am kommunalen Finanzvermögen.

⁴² Die Schuldenstatistik zum 31. Dezember 2024 lag noch nicht vor. Zum 31. Dezember 2023 hatten die kommunalen Extrahaushalte und die sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen Schulden i. H. v. knapp 6,2 Mrd. €. (Statistisches Landesamt, Schuldenstatistik Stichtag 31. Dezember 2023).

⁴³ Der Arbeitskreis Steuerschätzung ist ein Experten-Gremium, das zweimal jährlich Prognosen zur Entwicklung der Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Kommunen erstellt. Diese Steuerprognosen stellen eine wichtige Grundlage zur Erstellung der Haushalte der öffentlichen Hand dar. Diese sind wie die Konjunkturprognosen derzeit durch große Unsicherheiten, z. B. durch die US-Handelspolitik und die Auswirkungen des Krieges in der Ukraine, gekennzeichnet.

Abbildung 26: Vergleich der kommunalen Steuerprognosen Oktober 2024 und Oktober 2025 in Mio. €



Quelle: eigene Darstellung, entnommen aus: Ausschussdrucksachen 8/FIN/229 vom 11. Juni 2025 und 8/FIN/249 vom 12. November 2025

Die Steuerschätzer gingen in beiden Prognosen davon aus, dass die Steuereinnahmen der Kommunen von Jahr zu Jahr steigen werden. Allerdings sollen die prognostizierten Steuermehreinnahmen nach der Steuerprognose vom Oktober 2025 im Vergleich zur Steuerprognose vom Oktober 2024 bis 2029 in Summe um 28 Mio. € geringer ausfallen.

Zu berücksichtigen ist, dass höhere Steuereinnahmen nicht bei allen Kommunen gleichermaßen ankommen.⁴⁴ 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.

⁴⁴ Wir verweisen auf Abschnitt I.2.1.

4.2 Aktuelle Entwicklungen

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

Der Bund stellt den Ländern und Kommunen 100 Mrd. € für Investitionen zur Verfügung. Diese sollen insbesondere Investitionsbedarfe in den Bereichen Bildung und Betreuung, Verkehr, Energie, Transformation, Digitalisierung, Wohnungsbau, bei der Modernisierung von Krankenhäusern und beim Klimaschutz decken.

Die Umsetzung dieser zusätzlichen Investitionsmittel wird auch die Kommunen in unserem Land vor große Herausforderungen stellen. Mit dem zur Verfügung stehenden Personal müssen diese Investitionen schnell und zielgerichtet umgesetzt werden.

Wichtig erscheint dabei aus unserer Sicht, dass entsprechend den Vorgaben im Grundgesetz⁴⁵ zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur umgesetzt werden. Die Investitionen sollten vor allem rentierliche zukunftsfähige Projekte und dringende Infrastrukturprojekte, die sonst nicht realisiert werden würden, umfassen. Luftschlösser dürfen nicht errichtet werden!

Auch wenn es mit der Umsetzung des Investitionsprogramms schnell gehen soll: Die haushaltsrechtlichen Vorgaben, insbesondere eine Bedarfsermittlung und eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unter Berücksichtigung der Folgekosten, dürfen nicht vernachlässigt werden. Dies ist in der Vergangenheit leider zu oft passiert, wie Beispiele aus den Einzelfeststellungen in diesem und aus vorangegangenen Jahresberichten zeigen.

⁴⁵ Art. 143h GG.

5 Fazit Kommunalfinanzen

Die ersten Warnlampen bei den Kommunalfinanzen leuchten auf. Und das, obwohl das Jahr 2024 wieder ein Rekordjahr für die kommunalen Einnahmen war. Insgesamt konnten die Kommunen Einnahmen i. H. v. von 8,6 Mrd. € verbuchen.

Jedoch liefen die stetig steigenden Ausgaben der laufenden Verwaltung den Mehreinnahmen davon und schränken die Spielräume für Investitionen, freiwillige Aufgaben und Tilgung stark ein. So entstand trotz der Rekordeinnahmen in der Finanzrechnung 2024 erstmals wieder ein deutliches Defizit von 127 Mio. € und die Finanzmittel, die für Investitionen zur Verfügung standen, sanken auf ca. 1 Mrd. €. Gleichzeitig stieg die Gesamtverschuldung der kommunalen Kernhaushalte im Land um 415 Mio. € auf fast 3,4 Mrd. € an. Hier ist der Anstieg der Kassenkredite um 189 Mio. € auf 1,4 Mrd. € besorgniserregend. Die kommunale Familie in Sachsen-Anhalt hat damit bei den Kassenkrediten die dritthöchste Pro-Kopf-Verschuldung aller Flächenländer. Außerdem macht der hohe Stand der Kassenkredite die Kommunen anfällig für Zinsrisiken. Die Erhöhung der Kassenkredite ist ein deutliches Signal für strukturelle Defizite innerhalb der kommunalen Kernaushalte.

Die im Jahresbericht dargestellten Ergebnisse zeigen jedoch eine hohe Heterogenität innerhalb der kommunalen Familie im Land, da teils hohe Überschüsse hohen Defiziten gegenüberstehen. Immerhin konnten 58 % der Kommunen ihre Finanzrechnung im Jahr 2024 ausgleichen, das ist gegenüber dem Vorjahr eine Verbesserung. Auch die Verschuldung ist innerhalb der kommunalen Familie sehr unterschiedlich. So entfällt ein Großteil der Schulden auf nur 5 Aufgaben-Regionen (Halle (Saale), Magdeburg, Harz, Mansfeld-Südharz und Wittenberg).

Schaffen die Entscheidungsträger die notwendige Kurskorrektur?

Der Glaube an ein Perpetuum Mobile bei der Kommunalfinanzierung muss aufgegeben werden. Das schwierige konjunkturelle Umfeld schlug 2024 auf die kommunalen Einnahmen durch. Der Einbruch bei der Gewerbesteuer von 132 Mio. € macht das deutlich.

Gleichzeitig zeigen die Prognosen der Wirtschaftsinstitute keine kurzfristige Erholung der Konjunktur. Daraus folgt, dass die kommunale Familie nicht auf steigende Einnahmen als Lösung ihrer strukturellen Defizite hoffen darf, da auch das Land seine finanzielle Leistungsgrenze erreicht hat. Wie privatwirtschaftliche Unternehmen in der

Krise, müssen sie vielmehr ihre Kraft auf das Wesentliche konzentrieren, ihre Aufgaben wirtschaftlicher erfüllen und auch Aufgaben kritisch hinterfragen.

Dieser Aufgabenkritik kommt schon aufgrund der demografischen Entwicklung eine besondere Bedeutung zu. Einerseits nimmt die Bevölkerungszahl ab und der Altersdurchschnitt steigt. Andererseits wird es für die Kommunen immer schwieriger, geeignetes Personal für die Aufgabenerfüllung zu finden.

Mit immer noch flächendeckend fehlenden Jahresabschlüssen und ohne Vorliegen von belastbaren doppelten Daten ist eine wirksame Aufgabenkritik mit nützlichen Ergebnissen jedoch weiterhin nicht möglich.

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.

Die kommunalen Verantwortungsträger (Gemeinde- und Stadträte sowie Kreistage) müssen die Resilienzfähigkeit der kommunalen Haushalte dringend verbessern. Das bedeutet, dass auch vor Konsolidierungsanstrengungen nicht zurückgeschreckt werden darf. Die beste Vorbereitung auf eine Krise sind finanzielle Spielräume!

Der Landesrechnungshof bekräftigt seine Empfehlungen in den 5 dringlichen Handlungsfeldern:

- 1. Die Kommunalaufsicht hat auf allen Ebenen ihre Aufgaben konsequent wahrzunehmen. Sie kann und muss beratend begleiten. Sie muss aber bei Rechtsverstößen auch ihre Sanktionsmöglichkeiten ausschöpfen. Das gilt insbesondere bei haushaltsrechtlichen Verstößen.**
- 2. Die immer noch erheblichen Rückstände bei den Jahresabschlüssen sind endlich abzubauen. Jahresabschlüsse sind fristgerecht und vollständig zu erstellen, um auch ihre wichtige Funktion im Haushaltskreislauf erfüllen zu können.**
- 3. Kommunen mit defizitären Haushalten und Jahresabschlüssen müssen den Kurs echter strategischer Haushaltskonsolidierungen einschlagen. Die Kommunalaufsicht hat diesen Kurs mit den aufsichtsrechtlichen Mitteln zu unterstützen.**

4. Innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs muss der Fokus stärker auf eine effektivere und gerechtere Binnenverteilung gerichtet werden, damit besonders finanzschwache Kommunen auch adäquat unterstützt werden. Erhöhungen der Finanzausgleichsmasse und zusätzliche Mittel aus dem Ausgleichsstock lösen diese Problematik nicht auf.
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 doppelischen Statistik.

Darüber hinaus sollte der Landesgesetzgeber gemeinsam mit der Landesregierung sicherstellen, dass die zusätzlich für Investitionen der Kommunen zur Verfügung stehenden Mittel des Bundes nur für zusätzliche, nachhaltige und rentierliche Investitionen verwendet werden.

II Ausgewählte Prüfungsfeststellungen

1 Quo Vadis Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen – Teil 5: Haben Land und Kommunen den Willen zum Endsput?

Im Land fehlen 19 Jahre nach Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) bzw. 12 Jahre nach dem verbindlichen Umstellungstermin⁴⁶ noch immer 28 % (725) der kommunalen Jahresabschlüsse⁴⁷. Nur 10 % (24) der Kommunen waren in der Lage, rechtskonforme und belastbare Haushalte für 2025 aufzustellen. Somit fehlt es weiterhin an belastbaren Zahlen, Daten und Fakten zur Steuerung der meisten Kommunen.

Der Landtag hat auf diese unbefriedigende Situation mit einer Gesetzesänderung reagiert. Das Ministerium für Inneres und Sport hat mit der Außerkraftsetzung dieser Regelung bis zum 31. Dezember 2028 den Willen des Gesetzgebers missachtet.

1. Vorbemerkungen - Stand der Umsetzung nicht ausreichend

Die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung setzt voraus, dass die Kommunen die Grenzen der eigenen Leistungsfähigkeit kennen und diese nicht verletzen. Das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen, besser bekannt als Doppik, macht diese Grenzen sichtbar. In der Privatwirtschaft ist die doppelte Buchführung zur strategischen und operativen Steuerung nicht wegzudenken. In der kommunalen Familie hingegen hadern viele Entscheidungsträger immer noch mit der doppelischen Denkweise.

In der Doppik steht die Entwicklung des kommunalen Vermögens im Mittelpunkt. Der Ressourcenverbrauch wird genau erfasst und bewertet. Dies ermöglicht eine genauere Kostenrechnung und hilft, ineffizienten Ressourceneinsatz zu identifizieren und zu vermeiden. Des Weiteren können die Kommunen durch die Berücksichtigung von Abschreibungen, Rückstellungen und Verbindlichkeiten in Planung und Rechnung ihre zukünftigen finanziellen Verpflichtungen und Investitionen besser steuern.

⁴⁶ Das NKHR wurde zum 1. Januar 2006 eingeführt. Letzter gesetzlicher Umstellungszeitpunkt war der 1. Januar 2013.

⁴⁷ Stand 31. Dezember 2024.

Die Einführung der Doppik für die kommunale Familie sollte diese wichtigen 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 notwendige 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 Kassen bietet sie somit eine unverzichtbare Informationsquelle für nachhaltige Entscheidungen im Sinne der Bürger.

Der Umsetzungsstand der Doppik ist seit vielen Jahren Teil unserer Berichterstattung. Seit 2013 müssen die Kommunen im Land ihren Haushalt nicht mehr kameral, sondern doppisch planen, ausführen und abrechnen. Leider war die Umstellung bis Ende 2024, auch nach über 10 Jahren, nicht beendet. Zwar hat sich die Situation zum Stand der Einführung der Doppik in 2024 insgesamt verbessert. Um jedoch den finanzpolitischen Anforderungen für das Land (Finanzausgleich), die Landkreise (Kreisumlage) und die Gemeinden (effiziente Aufgabenwahrnehmung) gerecht zu werden, braucht es einen Endspurt. Nur wenn die Jahresabschlüsse fristgemäß, vollständig und inhaltlich richtig vorliegen, können sie ihre Wirkung entfalten. Erst dann kann der Umstellungsprozess als abgeschlossen angesehen werden.

Der Landtag hat 2024 auf die Versäumnisse vieler Kommunen mit einer Gesetzesänderung reagiert.⁴⁸ Kommunen ohne aktuelle Jahresabschlüsse dürfen ab 2025 ihre Haushalte nicht vollziehen. Damit unterliegen sie der vorläufigen Haushaltsführung.⁴⁹ Diese Gesetzesänderung hätte die notwendige Dynamik entfacht und den o. g. Endspurt starten können.

⁴⁸ Mit dem neu eingefügten § 102 Abs. 3 KVG LSA sind notwendige Entscheidungen der Kommunalaufsicht zurückgestellt bzw. darf eine Haushaltssatzung erst bekannt gemacht werden, wenn der prüffähige Jahresabschluss des Vorjahres dem Rechnungsprüfungsamt übergeben wurde.

⁴⁹ Die vorläufige Haushaltsführung ist in § 104 KVG LSA geregelt. Die finanziellen Handlungsmöglichkeiten der Kommunen sind in der vorläufigen Haushaltsführung stark eingeschränkt. Z. B. dürfen sie nur für Rechtsverpflichtungen oder für die unaufschiebbare Weiterführung notwendiger Aufgaben Aufwendungen entstehen lassen und Auszahlungen leisten.

Entgegen diesem Willen des Gesetzgebers hat das Ministerium für Inneres und Sport mit Runderlass vom 18. September 2024⁵⁰ den gesetzlichen Sanktionsmechanismus bis zum 31. Dezember 2028 ausgehebelt (siehe Punkt 3).

Wir nutzen erneut unseren aktuellen Kommunalbericht, um auf Probleme bei der Umsetzung der Doppik und deren negative Folgen hinzuweisen. Dies ist auch deshalb erforderlich, weil wesentliche Zielsetzungen der Doppik-Umstellung immer noch nicht erreicht wurden.

2. Umsetzungsstand im NKHR - Fortschritte nicht ausreichend

2.1 Aktueller Stand der Jahresabschlüsse

Zum Schluss des 11. Jahres nach dem gesetzlich verbindlichen Umstellungstermin auf die Doppik (sogar 19 Jahre nach dem Landtagsbeschluss) fehlten noch immer 730 kommunale Jahresabschlüsse (JA). Diese Rückstände bestanden vor allem in der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden (Städte/Gemeinden/Einheitsgemeinden/Verbandsgemeinden). Hier lagen 28 % (725) der Jahresabschlüsse nicht vor. Die Gebietskörperschaftsgruppe der Landkreise stellt ein positives Beispiel dar. Hier fehlten nur 4 % (5) der Jahresabschlüsse. Die folgende Tabelle fasst den Stand der erstellten Jahresabschlüsse zusammen.

Abbildung 27: Stand der Aufstellung und Prüfung kommunaler Jahresabschlüsse zum 31. Dezember 2024

Status der Kommune	aufzustellende und zu prüfende JA (Soll) ⁵¹	aufgestellte JA (Ist)	noch nicht aufgestellte JA	geprüfte JA (Ist)
Landkreise	137	132 (96 %)	5 (4 %)	120 (88 %)
Städte/EG/Gemeinden/VG	2.587	1.862 (72 %)	725 (28%)	1.375 (47 %)
Gesamt	2.724	1.994 (73 %)	730 (27 %)	1.495 (55 %)

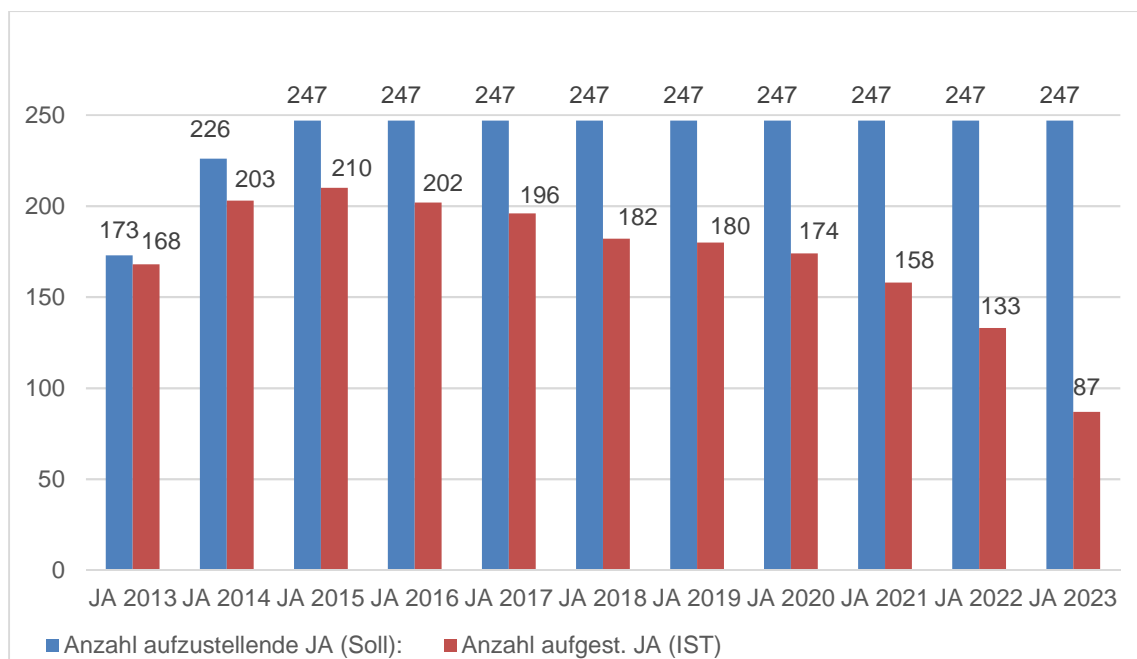
Quelle: eigene Erhebungen

⁵⁰ Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 18. September 2024 Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit von Kommunen in der vorläufigen Haushaltsführung aufgrund der Regelung des § 102 Abs. 3 Kommunalverfassungsgesetz (KVG LSA).

⁵¹ Die Kommunen im Land haben ihr Rechnungswesen zu völlig unterschiedlichen Zeitpunkten umgestellt. Erste Kommunen vollzogen diesen Schritt mit Ausnahmegenehmigung des Ministeriums für Inneres und Sport bereits vor dem In-Kraft-Treten des Gesetzes zur Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) für die Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt vom 22. März 2006. Die Stadt Aken (Elbe) stellte z. B. als Modellprojektkommune ihre Eröffnungsbilanz bereits zum 1. Januar 2004 auf. Andere Kommunen stellten erst zum 1. Januar 2014 oder 2015 um. Diese unterschiedlichen Umstellungszeitpunkte sind die Ursache für die aufwendig zu ermittelnde Gesamtanzahl aufzustellender Jahresabschlüsse. Ab 2015 kommen jährlich 247 hinzu.

Für eine differenzierte Bewertung zum Umstellungsstand der Doppik ist der Blick auf die einzelnen Jahresscheiben nützlich. Die Abbildung gibt einen jahresbezogenen Überblick zu den am 31. Dezember 2024 jeweils aufgestellten Jahresabschlüssen.

Abbildung 28: Anzahl aufgestellter Abschlüsse der Jahre 2013 bis 2023 zum Stichtag 31. Dezember 2024



Quelle: eigene Erhebungen

Die Abbildung zeigt, dass nur 87 (35 %) Kommunen einen Jahresabschluss für 2023 zum 31. Dezember 2024 aufstellten, 160 (65 %) dagegen nicht. Auch für 2022 lagen nur etwas mehr als die Hälfte der Jahresabschlüsse (nur 133 \pm 54 %) vor.

Nicht berücksichtigt ist dabei, dass nach den gesetzlichen Vorschriften der Jahresabschluss 2023 bereits bis zum 30. April 2024 hätte vorliegen müssen, nicht erst zum 31. Dezember 2024. Ansonsten kann der Jahresabschluss nicht als Grundlage der Haushaltsplanung des Folgejahres genutzt werden.⁵²

⁵² 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 2024. Die Vertretung (Kreistag, Gemeinde- oder Stadtrat) und die Öffentlichkeit haben einen Anspruch darauf, dass die Verwaltung rechtzeitig, also zeitnah Rechenschaft ablegt, was mit den öffentlichen Geldern passiert ist, wie die vorhandenen Ressourcen eingesetzt wurden und wie sich das kommunale Vermögen entwickelt hat. Nur wenn die Jahresabschlüsse fristgerecht und vollständig vorliegen, kann der Umstellungsprozess endlich als abgeschlossen bewertet werden.

2.2 Der Gesetzgeber handelt – das Ministerium bremst

Am 24. April 2024 beschloss der Landtag das Gesetz zur Fortentwicklung des Kommunalverfassungsrechts. Diese Gesetzesänderung hat zur Folge, dass Kommunen ihre Haushalte ab dem Jahr 2025 erst vollziehen dürfen, wenn prüffähige Jahresabschlüsse des Vorvorjahres beim Rechnungsprüfungsamt vorliegen. Liegt dieser Abschluss des Vorvorjahres nicht vor, fallen die Kommunen in die vorläufige Haushaltsführung.⁵³

Wie in anderen Bundesländern auch wurde somit ein Sanktionsmechanismus für die Kommunalaufsicht gesetzlich verankert. Diese Entscheidung des Gesetzgebers bewerten wir positiv. Wir halten es auch für bedeutsam, dass der Gesetzgeber an den Vorgaben für einen prüffähigen Jahresabschluss keine Abstriche gemacht hat.

Diese Rechtsfolge ist aus unserer Sicht auch deshalb so wichtig, weil eine Haushaltsplanung ohne aktuellen Jahresabschluss nicht seriös möglich ist. Der Jahresabschluss ist im Haushaltskreislauf ein wichtiges Rädchen, ohne Jahresabschluss gerät der Haushaltskreislauf ins Stocken.⁵⁴

⁵³ Die vorläufige Haushaltsführung nach § 104 KVG LSA schränkt die finanziellen Handlungsmöglichkeiten der Kommunen stark ein. Die Kommunen dürfen nur Rechtsverpflichtungen bedienen oder notwendige Aufgaben weiterführen, wenn diese unaufschiebbar sind. Kreditaufnahmen sind stark eingeschränkt. Auch dürfen keine neuen Stellen ausgebracht werden. In der vorläufigen Haushaltsführung sparen Kommunen daher erheblich ein, wenn sie sich an die strengen Vorgaben halten.

⁵⁴ Im Jahresbericht 2021 Teil 3 hatten wir ausführlich die Rolle des Jahresabschlusses als Planungsgrundlage im Haushaltskreislauf beschrieben.

Diese Haushaltsrestriktionen hätten die noch säumigen Kommunen animiert, ihre Anstrengungen erheblich zu erhöhen. Doch das Ministerium für Inneres und Sport hebelte mit seinem Runderlass vom 18. September 2024⁵⁵ den vom Landtag beschlossenen Sanktionsmechanismus wieder aus und verhinderte so den dringend notwendigen Endspurt zur Aufholung der Rückstände bei den Jahresabschlüssen.

Das Ministerium lässt mit diesem Runderlass befristet bis zum 31. Dezember 2028 eine Vielzahl von Maßnahmen zu, die eine Kommune in der normalen vorläufigen Haushaltsführung⁵⁶ nicht durchführen dürfte. Dies betrifft u. a.

- freiwillige Leistungen, die grundsätzlich weiter wahrgenommen werden dürfen,
- neue Investitionsmaßnahmen und Fortsetzungsmaßnahmen, für die sogar großzügig mit Genehmigung der Kommunalaufsicht Kredite aufgenommen werden können sowie
- eine großzügige Möglichkeit der Inanspruchnahme von Liquiditätskrediten.

Mit diesen Erleichterungen können sich für manche Kommunen in einer solchen vorläufigen Haushaltsführung sogar größere Spielräume ergeben als in der regulären Haushaltsführung.⁵⁷

Das Ministerium für Inneres und Sport nimmt mit dem Runderlass für sich in Anspruch, Ausnahmen von haushaltsrechtlichen Bestimmungen zulassen zu können. Für Ausnahmeentscheidungen des Ministeriums für Inneres und Sport gibt es eine gesetzliche Grundlage.⁵⁸ Diese ist jedoch nicht so weitreichend, dass damit allgemeine haushaltsrechtliche Grundsätze außer Kraft gesetzt werden dürfen. Die gesetzliche Regelung lässt Ausnahmen befristet und im Einzelfall zu. Diese müssen jedoch zur Erprobung neuer Steuerungsmodelle oder zur Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung dienen. Der Runderlass dient keinem der beiden Zwecke. Daher hätte das Ministerium für Inneres und Sport diese Ausnahme nicht zulassen dürfen.

⁵⁵ Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 18. September 2024 Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit von Kommunen in der vorläufigen Haushaltsführung aufgrund der Regelung des § 102 Abs. 3 Kommunalverfassungsgesetz (KVG LSA).

⁵⁶ § 104 KVG LSA schränkt die Spielräume von Kommunen während der vorläufigen Haushaltsführung stark ein. Im Wesentlichen ist sie darauf reduziert, rechtliche Verpflichtungen zu erfüllen.

⁵⁷ Z. B. können die Beschränkungen bei einer Haushaltssatzung mit Haushaltskonsolidierungskonzept größer sein.

⁵⁸ § 157 Abs. 1 KVG LSA: „Zur Erprobung neuer Steuerungsmodelle und zur Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung kann das für Kommunalangelegenheiten zuständige Ministerium im Einzelfall zeitlich begrenzte Ausnahmen von organisations- und haushaltsrechtlichen Vorschriften oder den zur Durchführung ergangenen Verordnungen zulassen.“

Hätte der Landtag für die Kommunen, die allein aufgrund fehlender Jahresabschlüsse in die vorläufige Haushaltsführung fallen, weniger strengere Einschnitte vorsehen wollen, hätte er dies im Gesetz regeln können oder das Ministerium für Inneres und Sport zu einer derartigen Regelung ermächtigen können. Genau dies hat er jedoch nicht getan.

Der Landesrechnungshof kritisiert, dass das Ministerium für Inneres und Sport gesetzlich vorgegebene haushaltsrechtliche Beschränkungen für 4 Haushaltsjahre außer Kraft setzt und damit den Willen des Gesetzgebers missachtet. Für diese weitreichende Ausnahmeregelung des Ministeriums für Inneres und Sport gibt es nach Ansicht des Landesrechnungshofes keine gesetzliche Ermächtigung. Der Landesrechnungshof hält es für geboten, dass das Ministerium für Inneres und Sport den Runderlass vom 18. September 2024 aufhebt.

3. Fazit

Die Rückstände bei der Jahresabschlusserstellung gefährden für eine Vielzahl von Kommunen eine geordnete Haushaltswirtschaft. Jahresabschlüsse sind kein Selbstzweck. Sie dienen zur Rechenschaft der Verwaltung über die Haushalts- und Wirtschaftsführung im betreffenden Haushaltsjahr und zur Einschätzung der Haushalts- und Vermögenslage der Kommune. Jahresabschlüsse sind für einen funktionierenden Haushaltskreislauf unabdingbar.

Der vom Landtag durch die Gesetzesänderung eingeleitete Endspurt der Kommunen im Umstellungsprozess, die noch fehlenden Jahresabschlüsse fristgerecht und vollständig aufzustellen, wird durch den Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 18. September 2024 aufgehalten.

Der Landesrechnungshof hält es daher für dringend geboten, dass das Ministerium für Inneres und Sport den Runderlass vom 18. September 2024 aufhebt. Die darin geregelten Erleichterungen im Verhältnis zu den Restriktionen der vorläufigen Haushaltsführung haben keine gesetzliche Grundlage.

2 Inhouse-Vergaben sind kein Weg, Vergaberecht zu umgehen!

Die Stadt Wernigerode machte rechtswidrig von der Möglichkeit der Inhouse-Vergabe für den Neubau der Grundschule „August Hermann Francke“ Gebrauch und missachtete das Vergaberecht in besonders schwerer Weise. Auch führte sie weder eine Bedarfsermittlung noch eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung im Vorfeld zur Entscheidung für den Neubau durch.

1. Vorbemerkungen

Die Stadt Wernigerode beabsichtigte seit 2014 die Grundschule (GS) „August Hermann Francke“ zu sanieren oder neu zu bauen. Der Stadtrat beschloss 2019 das städtische Wohnungsunternehmen Gebäude- und Wohnungsbaugesellschaft Wernigerode mbH (GWW) mit der Sanierung der Schule zu beauftragen.

Die GWW hielt einen Neubau für wirtschaftlicher und beauftragte die Planung für den Neubau der Schule. Nachdem der Landkreis der GWW die Baugenehmigung erteilt hatte, vergab die GWW ohne offenes Verfahren die Bauleistungen an einen Generalunternehmer. Erst danach schloss die Stadt Wernigerode mit der GWW im April 2021 einen Projektvertrag auf 30 Jahre ab, der auch die Finanzierung des Neubauvorhabens durch die GWW beinhaltete.

Am 13. Oktober 2022 erfolgte die Schlüsselübergabe für den fertig gestellten Schulbau.

2. Rechtswidrige Anwendung der Inhouse-Vergabe durch die Stadt

Kommunen sind öffentliche Auftraggeber. Sie haben Planungsaufträge⁵⁹ und Aufträge für Baumaßnahmen⁶⁰ oberhalb bestimmter Schwellenwerte im Wettbewerb durch transparente Verfahren zu vergeben und dabei die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Verhältnismäßigkeit zu wahren.⁶¹ Damit werden europarechtliche Vorgaben umgesetzt und auch zwischenstaatlich größtmöglicher Wettbewerb sichergestellt. Unterlässt ein öffentlicher Auftraggeber die Durchführung des gesetzlich vorgeschriebenen Vergabeverfahrens gänzlich (sogenannte

⁵⁹ Der Schwellenwert für europaweite Ausschreibungen von Planungsaufträgen betrug in den Jahren 2020 und 2021 214.000 € und in den Jahren 2022 und 2023 215.000 €.

⁶⁰ Der Schwellenwert für europaweite Ausschreibungen von Bauaufträgen betrug in den Jahren 2020 und 2021 5.350.000 € und in den Jahren 2022 und 2023 5.382.000 € (jeweils netto). Auch wenn die Stadt zunächst noch keine Entscheidung zwischen Sanierung und Neubau der GS „August Hermann Francke“ getroffen hatte, gingen die Planungen generell von einer Überschreitung des Schwellenwertes aus.

⁶¹ §§ 97 ff. GWB.

De-Facto-Vergabe), liegt ein besonders schwerwiegender Verstoß gegen das Wettbewerbsprinzip vor.

Nur in besonderen Fällen⁶² können öffentliche Aufträge an öffentliche Auftragnehmer im Wege öffentlich-öffentlicher Zusammenarbeit (Inhouse-Vergaben) ohne Beachtung der Vorschriften des Vergaberechts⁶³ vergeben werden. Dafür müssen die folgenden Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein:

- Der Auftraggeber muss über den Auftragnehmer eine Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle ausüben.
- Mehr als 80 % der Tätigkeiten des Auftragnehmers müssen der Ausführung von Aufgaben dienen, mit denen der Auftragnehmer von dem öffentlichen Auftraggeber oder von einer anderen juristischen Person, die von diesem kontrolliert wird, betraut wurde.
- An der juristischen Person des Auftragnehmers darf keine direkte private Kapitalbeteiligung bestehen, mit Ausnahme nicht beherrschender Formen der privaten Kapitalbeteiligung und Formen der privaten Kapitalbeteiligung ohne Sperrminorität, die durch gesetzliche Bestimmungen vorgeschrieben sind und die keinen maßgeblichen Einfluss auf die kontrollierte juristische Person vermitteln.

Das Vorliegen dieser Voraussetzungen muss der Auftraggeber (hier die Stadt) nachweisen.

Die Stadt Wernigerode hatte sowohl die Planungsleistungen als auch die Bauleistungen für die Grundschule „August Hermann Francke“ mit dem am 6. April 2021 wirksam gewordenen Projektvertrag ohne Ausschreibung an die GWW vergeben. Der o. g. Schwellenwert für eine europaweite Ausschreibung der Bauleistungen war aufgrund der vertraglich vereinbarten Baukosten⁶⁴ von 8,9 Mio. € (netto) deutlich überschritten.

Eine Prüfung der Inhouse-Fähigkeit der GWW nahm die Stadt Wernigerode nicht vor. Sie setzte diese bei ihrer städtischen Gesellschaft ohne nähere Begründung voraus, obwohl ihr bekannt war, dass die GWW sich selbst nicht als öffentliche Auftragnehmerin definierte (siehe Punkt 3).⁶⁵

⁶² § 108 Abs. 1 Nrn. 1 – 3 GWB.

⁶³ Die vergaberechtlichen Vorschriften finden sich im 4. Teil des GWB.

⁶⁴ Nach dem abgeschlossenen Vertrag betrugen die Baukosten mindestens 8.900.000 € (netto). Architektenhonorare (Planungskosten) hatte die GWW mit den Planern i. H. v. mindestens rund 659.438 € (netto) vereinbart (vgl. Tabelle 3).

⁶⁵ Vgl. u. a. Beschlussvorlage Nr. 137/2019 vom 18. November 2019: „Eine Veräußerung an die GWW ist auch ohne Ausschreibung als Inhouse-Geschäft zulässig.“

Mit der Auftragsvergabe an die GWW als Inhouse-Vergabe hat die Stadt Wernigerode eine europaweite Ausschreibung der Bauleistungen rechtswidrig⁶⁶ unterlassen, da die GWW nicht inhousefähig war.

Zwar können im Verhältnis der Stadt Wernigerode zur GWW aufgrund der Ausgestaltung der Beziehungen einige o. g. Voraussetzungen als grundsätzlich erfüllt angesehen werden.

Nicht erfüllt ist jedoch die Anforderung, dass die geschäftlichen Tätigkeiten der GWW zu mehr als 80 % der Ausführung von Aufgaben dienen, mit denen sie von der Stadt Wernigerode betraut wurde.⁶⁷

Die GWW erbrachte am allgemeinen Mietmarkt gerade nicht zu mindestens 80 % Tätigkeiten im konkreten Auftrag der Stadt Wernigerode, sondern war weit überwiegend als allgemeiner Marktteilnehmer tätig. Derartige Geschäfte sind „Inhouse-schädliche“ Fremdgeschäfte.⁶⁸

Die GWW erzielte 2021 Umsatzerlöse i. H. v. ca. 12 Mio. €. Sie vermietete 3.002 eigene Wohnungen und verwaltete 9 Wohnungen der Stadt Wernigerode sowie 311 private Wohnungen.⁶⁹

Die geschäftlichen Tätigkeiten der GWW, die der Ausführung von Aufgaben dienen, mit denen sie von der Stadt Wernigerode betraut wurde, nahmen damit deutlich weniger als 80 % der Geschäftstätigkeit der GWW ein.

Die Stadt Wernigerode durfte folglich für den Neubau der GS „August Hermann Francke“ von der Ausnahme des Vergaberechts⁷⁰ keinen Gebrauch machen. Sie durfte den Auftrag nicht unter Verzicht auf ein Ausschreibungsverfahren nach dem 4. Teil des GWB inhouse an die GWW vergeben.

Verstöße gegen das Vergaberecht können zu Schadensersatzansprüchen von potentiellen Bietern führen. Außerdem können ohne ordnungsgemäßes Vergabeverfahren abgeschlossene Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge Verstöße gegen das europarechtliche Beihilfeverbot darstellen und daher beihilferechtliche Relevanz entfalten. Wir weisen darauf hin, dass die Frist für die Rückforderung von Beihilfen durch die EU-Kommission 10 Jahre beträgt.⁷¹

⁶⁶ Die Auftragsvergabe verstieß gegen die Vorgaben des 4. Teil des GWB.

⁶⁷ Nach der Rechtsprechung ist jeder Umsatz, der nicht mit den öffentlichen Auftraggebern erzielt wird, die den Auftragnehmer kontrollieren, als potentiell inhouse-schädlich anzusehen. Umsatz mit Dritten bleibt nur dann unberücksichtigt, wenn er auf ausdrücklichen Vergabeentscheidungen des kontrollierenden öffentlichen Auftraggebers (z. B. Betrauungsakt) zurückzuführen ist (vgl. EuGH, Urteil vom 11. Mai 2006, C-340/04; OLG Frankfurt, Beschluss vom 30. August 2011, 11 Verg 3/11, OLG Naumburg, Urteil vom 3. Juni 2022). Eine allgemeine gesellschaftsrechtliche Regelung genügt grundsätzlich nicht.

⁶⁸ BKartA (1. Vergabekammer des Bundes), Beschluss vom 18. Mai 2016 - VK 1 - 18/16, BeckRS 2016, 113187.

⁶⁹ 25. Beteiligungsbericht Stadt Wernigerode, Geschäftsjahr 2022, S. 14.

⁷⁰ § 108 Abs. 1 Nrn. 1 – 3 GWB

⁷¹ Artikel 17 Abs. 1 Beihilfenverfahrensordnung (Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates vom 13.07.2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. L 248 vom 24. September 2015).

Deshalb ist es auch beihilferechtlich von Bedeutung, dass die Stadt Wernigerode die Einhaltung vergaberechtlicher Regeln in ihren Unternehmen verbindlich sicherstellt.

Die Stadt Wernigerode nahm mit Schreiben vom 16. September 2025 zu dem Jahresberichtsbeitrag Stellung. Sie führte aus, dass die Rechtslage zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Neubau der Schule nicht so eindeutig gewesen sei. Sie habe die komplexe Rechtslage geprüft. Eine mögliche Fehlinterpretation einzelner Teilaspekte der rechtlichen Prüfung könne nicht zur Annahme einer bewussten Missachtung des Vergaberechts in besonders schwerem Maße führen. Auch habe sie vor der Entscheidung eine Bestätigung durch die Kommunalaufsicht eingeholt.⁷² Zudem sei für das Wesentlichkeitskriterium die Betrachtung nur eines Wirtschaftsjahres nicht ausreichend und die Tatsache zu berücksichtigen, dass die Gesellschaft eine 100 %ige Tochtergesellschaft der Stadt sei.

Entgegen der Auffassung der Stadt Wernigerode führte das Schreiben der Kommunalaufsicht lediglich die Voraussetzungen für eine vergaberechtsfreie Inhouse-Vergabe nach § 108 Abs. 1 GWB sowie nach der Grundsatzentscheidung des EuGH⁷³ auf. Eine abschließende Feststellung, dass diese Voraussetzungen vorliegen würden, traf die Kommunalaufsicht nicht. Auch gab es bereits gefestigte Rechtsprechung⁷⁴ zu den Inhouse-schädlichen Fremdgeschäften. Nach dieser Rechtsprechung war eine 100 %ige Beteiligung allein nicht ausreichend. Vielmehr hätte die Stadt Wernigerode nachvollziehbar dokumentieren müssen, dass die im Gesetz geregelten Voraussetzungen tatsächlich vorlagen.

Wir bewerten es daher als besonders kritisch, dass die Stadt Wernigerode bei dem Auftrag für den Neubau der GS „August Hermann Francke“ sowohl für die Planungsleistungen als auch für die Bauleistungen das Vergaberecht nicht beachtet hat.

3. Duldung von Vergabeverstößen der GWW durch die Stadt Wernigerode

Losgelöst von Punkt 2 ist die Anwendung der Ausnahme des Vergaberechts in Form der Inhouse-Vergabe nur möglich, wenn der Auftragnehmer ebenfalls öffentlicher Auftraggeber ist und somit dem Vergaberecht unterliegt.⁷⁵

⁷² Schreiben des Landkreises Harz vom 3. Juni 2019.

⁷³ EuGH, Urteil vom 18.11.1999, Rs. C-107/98 – Rechtssache „Teckal“.

⁷⁴ Entscheidungen des EuGH, von Obergerichten, des BKartA und von Vergabekammern.

⁷⁵ Dies gilt jedenfalls im Zusammenhang mit den vom Auftragnehmer für den Auftraggeber zu erfüllenden Aufgaben. Für sonstige ganz besondere Ausnahmefälle hat der EuGH nach dem Urteil vom 5. Oktober 2017 – C-567/15 (LitSpecMet UAB/Vilniaus lokomotyv remonto depas UAB) eng begrenzte Ausnahmen zugelassen.

Schon die amtliche Überschrift⁷⁶ belegt, dass diese Ausnahmevorschrift nur für öffentlich-öffentliche Zusammenarbeit gilt. Auch Sinn und Zweck der geregelten Ausnahmen von der Anwendung des Vergaberechts machen deutlich, dass der Auftragnehmer auch öffentlicher Auftraggeber sein muss.

In der amtlichen Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts⁷⁷ heißt es:

„§ 108 regelt erstmals den Bereich der von der Anwendung des Vergaberechts ausgenommenen öffentlich-öffentlichen Zusammenarbeit. Damit wird nunmehr gesetzlich Klarheit geschaffen, unter welchen Voraussetzungen zwischen öffentlichen Auftraggebern geschlossene Verträge von der Anwendung des Teils 4 des GWB ausgenommen sind ...

Grundsätzlich soll das Vergaberecht öffentliche Auftraggeber nicht in ihrer Freiheit beschränken, die ihnen übertragenen öffentlichen Aufgaben gemeinsam mit anderen öffentlichen Auftraggebern oder eigenen Unternehmen zu erfüllen. Allerdings ist der Umstand, dass beide Parteien der Vereinbarung selbst öffentliche Auftraggeber sind, allein nicht ausreichend...“

Bereits im Dezember 2020 hatte sich die GWW von einer Rechtsanwaltsgesellschaft gutachterlich bescheinigen lassen, dass die GWW wegen Agierens am Wohnungsmarkt kein öffentlicher Auftraggeber sei.⁷⁸

Zum Zeitpunkt der rechtswirksamen Vergabeentscheidung mit dem am 6. April 2021 wirksam gewordenen Projektvertrag und der maßgeblichen Beschlüsse des Stadtrates am 25. Februar 2021 bzw. 25. März 2021 war der Stadt Wernigerode bekannt, dass die GWW die Bauleistungen nur beschränkt ohne Öffentlichen Teilnahmewettbewerb und nicht europaweit ausgeschrieben hatte.

Der Beschluss über die Vergabe der Bauleistungen in Form eines Globalpauschalvertrages war im Aufsichtsrat der GWW bereits am 16. Februar 2021 gefasst worden. Bei dieser Sitzung waren mit Ausnahme des Oberbürgermeisters alle weiteren Mitglieder des Aufsichtsrates (7 Stadträte, 1 Mitarbeitervertreter, 1 Vertreter der Verwaltung) anwesend. Der Landkreis Harz hatte der GWW auch schon am 18. Februar 2021 die Baugenehmigung für den Ersatzneubau der GS „August Hermann Francke“ erteilt.

⁷⁶ Überschrift zu § 108 GWB: Ausnahmen bei öffentlich-öffentlicher Zusammenarbeit.

⁷⁷ BT-Drs. 18/6281 vom 8. Oktober 2015, S. 79 ff.

⁷⁸ Schreiben der Rechtsanwaltsgesellschaft vom 22. Dezember 2020 an die GWW.

Alle diese besonderen Umstände waren der Stadt Wernigerode (dem Stadtrat und dem Oberbürgermeister) damit vor der Beschlussfassung im Stadtrat und bei Abschluss des Projektvertrages bekannt.

Die Stadt Wernigerode führte in ihrer Stellungnahme aus, dass die Rechtsfrage, ob die GWW als öffentlicher Auftraggeber zu bewerten sei, zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Neubau der Schule nicht abschließend geklärt gewesen sei. Die GWW habe ihre Entscheidungen auf Grundlage einer sachgerechten, extern abgesicherten Einschätzung einer Fachanwaltskanzlei getroffen. Diese Einschätzung sei zum damaligen Zeitpunkt objektiv aus rechtlicher Sicht vertretbar gewesen.

Wir sind der Auffassung, dass schon zum damaligen Zeitpunkt die obergerichtlichen Entscheidungen überwogen, die kommunale Wohnungsunternehmen wegen der kommunalrechtlichen Bindungen grundsätzlich als öffentliche Auftraggeber bewerteten. Hinzu kommt, dass Aufträge im Zusammenhang mit dem Neubau einer Schule nicht mit sonstigen Aufträgen im typischen Geschäftsfeld kommunaler Wohnungsunternehmen gleichgesetzt werden dürfen.

Die Stadt Wernigerode hat damit als öffentlicher Auftraggeber durch ihre wirtschaftliche Betätigung in Form der GWW das Vergaberecht, das durch sie verpflichtend anzuwenden war, bewusst missachtet.⁷⁹ Die von der Stadt Wernigerode durchgeführte De-Facto-Vergabe stellt einen schwerwiegenden Vergaberechtsverstoß dar.

Bei einer De-Facto-Vergabe werden nicht nur einzelne Vorgaben des Vergaberechts missachtet oder umgangen; die Ausschreibungspflicht wird vielmehr gänzlich ignoriert.⁸⁰

Wir halten es für besonders kritikwürdig, dass die Stadt Wernigerode im Zusammenwirken mit ihrem kommunalen Unternehmen GWW bei dem Neubau der GS „August Hermann Francke“ europäisches Vergaberecht missachtet hat. Diese rechtswidrige freihändige Vergabe von Aufträgen stellt die schwerwiegendste Verletzung des Gemeinschaftsrechts im Bereich des öffentlichen Auftragswesens dar.

⁷⁹ EuGH, Urteil vom 10. April 2008 - 3 C-393/06.

⁸⁰ BeckOK VergabeR/Stein, 35. Ed. 15. Februar 2025, GWB Strafrecht Rn. 65-70

Erwägungsgrund EWG_RL_2007_66 1 Nummer 13 der RL 2007/66/EG („Rechtsmittel-Richtlinie“):

„Um gegen die rechtswidrige freihändige Vergabe von Aufträgen vorzugehen, die der Gerichtshof als die schwerwiegendste Verletzung des Gemeinschaftsrechts im Bereich des öffentlichen Auftragswesens durch öffentliche Auftraggeber oder Auftraggeber bezeichnet hat, sollten wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen vorgesehen werden. Ein Vertrag, der aufgrund einer rechtswidrigen freihändigen Vergabe zustande gekommen ist, sollte daher grundsätzlich als unwirksam gelten. Die Unwirksamkeit sollte nicht automatisch gelten, sondern durch eine unabhängige Nachprüfungsstelle festgestellt werden oder auf der Entscheidung einer unabhängigen Nachprüfungsstelle beruhen.“

4. Keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch die Stadt Wernigerode

Nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben⁸¹ soll die Kommune bei Investitionen und Instandsetzungen ab einer festgesetzten Wertgrenze einen Wirtschaftlichkeitsvergleich durchführen. Dabei ist unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten mindestens durch einen Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der sorgfältig geschätzten Folgekosten die wirtschaftlichste Lösung zu ermitteln.

Bei Baumaßnahmen müssen vor der Veranschlagung im Haushalt, nicht erst mit Beginn der Maßnahmen, Pläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, der finanzielle Umfang der Maßnahme mit den voraussichtlichen Jahresraten unter Angabe der Zuschüsse Dritter und ein Bauzeitplan im Einzelnen ersichtlich sind.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der Stadt (Verwaltung und Stadtrat) lagen sowohl für die Entscheidung Sanierung oder Neubau als auch für die Entscheidung Eigenrealisierung oder Beauftragung der GWW nicht vor.

Voraussetzung für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung/einen Wirtschaftlichkeitsvergleich ist eine Bedarfsplanung⁸².

Eine Bedarfsplanung bietet noch vor dem eigentlichen Projektbeginn eine verdichtete Analyse aller Projektparameter und ermöglicht die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit sowie die Ableitung und Prüfung von Szenarien unter Einbindung aller Akteure.⁸³ Für eine strukturierte Bedarfsermittlung und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gibt es in anderen Ländern umfassende Leitfäden und Handreichungen⁸⁴, die auch von Kommunen in Sachsen-Anhalt genutzt werden können.

Indem die Stadt Wernigerode vor der Entscheidung zum Neubau der GS „August Hermann Francke“ keine Bedarfsermittlung und keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt hat, hat sie gegen zwingende haushaltsrechtliche Vorgaben verstoßen.

⁸¹ Insbesondere § 98 Abs. 2 KVG LSA und § 11 Abs. 2 Kommunalhaushaltsverordnung.

⁸² Die Kommune muss entsprechend der DIN 18205 „Bedarfsplanung im Bauwesen“ zunächst eine Bedarfsplanung erstellen. DIN-Normen sind zwar keine Rechtsnormen. Es handelt sich dabei um private technische Regelungen mit Empfehlungscharakter. Nach Ansicht der obergerichtlichen Rechtsprechung (z. B. OLG Rostock, Beschluss vom 23. September 2020 - 4 U 86/19) folgt hieraus eine widerlegbare Vermutung, dass DIN-Normen die anerkannten Regeln der Technik wiedergeben. Anerkannte Regeln der Technik sind grundsätzlich als Mindeststandard auch von Kommunen zu beachten.

⁸³ M. Otte: Bedarfsplanung als Ausgangsbasis für eine zielgerechte Planung zur Erreichung der Projektziele unter Einhaltung der Kosten und Qualitätserwartungen, www.otte-pm.net/img/OPM_160429_VortragDVP_D.pdf (abgerufen am 1. Dezember 2017).

⁸⁴ Für eine strukturierte Bedarfsermittlung und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vgl. z. B. Ministerium der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen, Leitfaden: Wirtschaftlichkeitsvergleiche für immobilienwirtschaftliche Maßnahmen der Kommunen des Landes Nordrhein-Westfalen, September 2024 und Ministerium des Innern des Landes Brandenburg, Leitfaden für die Erstellung kommunaler Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Mai 2012.

Wir halten es für notwendig, dass die Stadt Wernigerode künftig vor Entscheidungen mit erheblicher finanzieller Tragweite die Wirtschaftlichkeit untersucht und bewertet. Dies ist besonders wichtig, wenn völlig unterschiedliche Alternativen (Sanierung oder Neubau) mit unterschiedlichen Investitions- und Folgekosten bestehen.

Bevor die Stadt Entscheidungen zu größeren Bauvorhaben trifft, muss sie eine Bedarfsplanung durchführen. Nach unserer Auffassung wäre die DIN 18205 eine gute Grundlage. Das Ergebnis der Bedarfsplanung muss vor der Beauftragung einer Objekt- und Fachplanung nach HOAI und vor der Veranschlagung von Mitteln für Investitionen im Haushalt vorliegen. Durch eine fehlende Bedarfsplanung können vermeidbare Mehrausgaben für Planungsleistungen und in der Bauausführung entstehen.

5. Fazit

Die Beachtung von Vergaberecht dient der Transparenz und dem Wettbewerb und sichert so wirtschaftliche Entscheidungen im Interesse des Steuerzahlers. Der Landesrechnungshof hat in der Stadt Wernigerode erhebliche Verstöße gegen Haushalts- und Vergaberecht festgestellt.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Stadt Wernigerode die Einhaltung der Vergabevorschriften in der Kernverwaltung und in ihren kommunalen Unternehmen sicherstellt. Dies gilt insbesondere für Vergaben über den Schwellenwerten, die für die Anwendung des 4. Teils des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen maßgeblich sind. In diesem Bereich bestehen besonders hohe finanzielle Risiken, wenn der gesetzlich vorgeschriebene europaweite Wettbewerb nicht sichergestellt wird. Verstöße gegen das Vergaberecht können Schadensersatzansprüche von potentiellen Bietern auslösen und beihilferechtlich relevant werden.

Der Landesrechnungshof sieht erheblichen Handlungsbedarf der Stadt Wernigerode bei der haushaltsmäßigen Planung und Durchführung von Investitionen. Sie muss insbesondere in den gesetzlich vorgegebenen Fällen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen, um eine ordnungsgemäße Aufstellung und wirtschaftliche Ausführung des Haushalts sicherzustellen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen müssen aufzeigen, welche Möglichkeiten eine Kommune im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit hat. Sie dienen somit als Ausgangspunkt für wirtschaftliche und sparsame Entscheidungen. Es wird darauf hingewiesen, dass die

gesetzlichen Vorgaben insbesondere auch für die politische Willensbildung und für die Entscheidungen der Vertretungen Gültigkeit haben.

Hinweise des Ministeriums für Inneres und Sport als oberste Kommunalaufsicht in Form eines Leitfadens oder einer Handreichung können zur Standardisierung von Bedarfsermittlungen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beitragen und so für mehr Wirtschaftlichkeit und Transparenz sorgen. In der Folge kommt eine besondere Rolle der Kommunalaufsicht zu. Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen muss bei ihren Entscheidungen maßgeblicher Wegweiser sein.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

3 Belastung kommunaler Haushalte durch unbesetzte Beamtenstellen

Für die Erfüllung hoheitlicher Aufgaben sind Kommunen gesetzlich verpflichtet, in der Regel Beamte einzusetzen. Diese Pflicht wird von vielen Kommunen im Land seit Jahren vielfach missachtet, indem sie freiwerdende Beamtenstellen mit Tarifbeschäftigten dauerhaft nachbesetzen. Diese Praxis stellt nicht nur einen Verstoß gegen geltendes Recht dar, sondern führt auch zu erheblichen Mehrbelastungen der kommunalen Haushalte.

Ein wirkungsvolles Gegensteuern der Kommunalaufsicht ist nicht festzustellen.

1. Vorbemerkungen

Kommunen unterliegen trotz ihrer Selbstverwaltung verfassungsrechtlichen Einschränkungen bei der Ausübung hoheitlicher Befugnisse. So sind sie verpflichtet, bei der Bereitstellung und Ausübung hoheitlicher Befugnisse in der Regel Beamte einzusetzen.⁸⁵ Beamte stehen in einem besonderen öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis. Damit soll gesichert werden, dass staatliche Kernfunktionen, z. B. im Bereich der Polizei, der Justiz und der Finanzverwaltung, aber auch in der allgemeinen Verwaltung oder Ordnungsverwaltung, dauerhaft (unabhängig von Personalfluktuations- und Streikbegehren), neutral und rechtssicher (unabhängig von Regierungswechseln und parteipolitischen Erwägungen) erfüllt werden.⁸⁶

Im Vergleich zum Land, bei dem der Anteil der Beamten an der Gesamtbeschäftigtenzahl fast 50 % beträgt, ist der Anteil in den Kommunen mit weniger als 7 % vergleichsweise gering.⁸⁷

Für die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der Verwaltung gibt es keine statistisch belegte Quote von Beamtenstellen im Vergleich zur Gesamtbeschäftigtenzahl. Allerdings lag die Quote für kommunale Kernverwaltungen im bundesweiten Vergleich bei ca. 20 %.⁸⁸ Zur Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Pflichten sollten Kommunen daher regelmäßig bei der Aufstellung des Stellenplans analysieren, wie viele Beamtenstellen notwendig sind, um ihre hoheitliche Aufgabenerledigung dauerhaft sicherzustellen. Hierfür ist es erforderlich zu überprüfen, welchen Stellen konkret die Ausübung hoheitlicher Befugnisse zugeordnet ist.

⁸⁵ Art. 33 Abs. 4 GG, § 75 Abs. 1 KVG LSA

⁸⁶ Diese Pflicht, für bestimmte Aufgaben Beamte einzusetzen, wird auch Funktionsvorbehalt genannt.

⁸⁷ Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Tabelle 74111-0001: Vollzeitäquivalente und Beschäftigte des Landes und der Gemeinden/Gemeindeverbände nach Umfang und Art des Dienst-/Arbeitsvertragsverhältnisses und Geschlecht in den kreisfreien Städten und Landkreisen 2024

⁸⁸ Katrin Schmidt/Peter Wilke, Branchenanalyse Kommunale Verwaltung. Zwischen Finanzrestriktionen und veränderten Arbeitsanforderungen – welche Trends bestimmen die Beschäftigungsentwicklung in der kommunalen Verwaltung? Hand Bökkler Stiftung, Study Nr. 314, Februar 2016: 2016 lag der Anteil der Beamten in Nordrhein-Westfalen bei ca. 25 %, in Bayern bei 23 %, in Baden-Württemberg bei 20 %. Am geringsten war der Anteil in Sachsen-Anhalt und Brandenburg mit ca. 5 %.

Die Beamten erhalten im Ruhestand keine Rente, sondern haben Anspruch gegen ihren Dienstherrn auf eine Pension. Für die Absicherung der Pensionsverpflichtungen der Kommunen im Land wurde der Kommunale Versorgungsverband Sachsen-Anhalt (KVSA) gegründet.

Dieser übernimmt für seine kommunalen Mitglieder die Zahlung der Beihilfen für aktive und Ruhestandsbeamte und der Pensionen für Ruhestandsbeamte. Finanziert wird der KVSA durch Umlagen seiner Mitglieder, die sich an allen Beamtenstellen bemessen. Die Umlage ist aber nicht nur für aktive Beamte zu zahlen, sondern auch für Beamtenstellen, die weggefallen oder die mit einem Tarifbeschäftigten besetzt sind, solange für den ausgeschiedenen Beamten oder dessen Hinterbliebene noch Pensionsleistungen zu zahlen sind.

Aktuell sind als Umlage 54 % der Bemessungsgrundlage⁸⁹ je Beamtenstelle zu zahlen. Die Umlage dient dabei nicht nur der Finanzierung der laufenden Pensionszahlungen. Der KVSA bildet auch einen Kapitalstock, um so Vorsorge für die Zukunft zu treffen. Der KVSA stellt damit ein solidarisches Versorgungssystem dar, das grundsätzlich solange stabil bleibt, wie die Anzahl der aktiven Beamten selbst stabil ist.

Bereits im Jahr 2013 stellten wir bei der überörtlichen Personalprüfung in der Stadt Aschersleben fest, dass die Stadt bei insgesamt 174 Stellen in der Verwaltung⁹⁰ nur 2 ihrer 22 Beamtenstellen mit Beamten, die anderen 20 Stellen dauerhaft mit Tarifbeschäftigten besetzt hatte. Die hoheitlichen Aufgaben der Stadt waren nicht weggefallen. Dieses Handeln verstieß nicht nur gegen geltendes Recht, sondern war auch unwirtschaftlich. Diese Unwirtschaftlichkeit ergab sich auch daraus, dass die Kommunen neben den Bruttoentgelten für die Tarifbeschäftigten, die auf Beamtenstellen geführt werden, auch die Umlagezahlungen an den KVSA zu leisten haben.

Im Jahresbericht 2015⁹¹ haben wir bereits auf die landesweite Brisanz des Themas hingewiesen. Das Ministerium für Inneres und Sport erkannte daraufhin die Notwendigkeit zu handeln.

⁸⁹ Bemessungsgrundlage ist der 12-fache Wert der monatlichen ruhegehaltfähigen Dienstbezüge des Beamten multipliziert mit einem Altersfaktor.

⁹⁰ Die Stadt Aschersleben hatte im Stellenplan 2013 173,775 Vollzeitäquivalente (VZÄ) ausgewiesen. Hinzu kamen 72,13 VZÄ in Eigenbetrieben und 33,801 VZÄ in der Kulturanstalt der Stadt.

⁹¹ Jahresbericht 2015, Teil 1 Nr. 8 S. 74 ff.

Es forderte die Kommunalaufsichten mit Erlass vom 16. Februar 2016 auf, in ihrem Zuständigkeitsbereich im Rahmen der kommunalaufsichtsrechtlichen Befugnisse zu gewährleisten, dass

- Planstellen, für die eine Umlage gezahlt wird, mit Beamten besetzt werden,
- im Sinne dieses Erlasses eine Ausweisung von Stellen als Beamtenplanstellen vorgenommen wird und
- diese nicht dauerhaft mit Tarifbeschäftigten besetzt werden.

Des Weiteren hatte sich das Ministerium einen ersten Bericht über den Stand der Umsetzung des Erlasses bis zum 30. Juni 2016 erbitten. Nach einer Berichterstattung des Ministeriums an den Unterausschuss Rechnungsprüfung⁹² wurde das Thema vorerst für erledigt erklärt.⁹³

Unsere aktuellen Prüfungsfeststellungen in diesem Bereich belegten, dass im Verlauf der letzten Jahre keine Veränderung eingetreten ist. So hat sich im Land die Anzahl der kommunalen Beamtenstellen, die nicht mit Beamten besetzt waren und für die weiterhin eine Umlage zu zahlen war⁹⁴, von 2015 bis 2025 von 543 auf 1.114 erhöht. Im gleichen Zeitraum reduzierte sich die Anzahl der besetzten kommunalen Beamtenstellen um 425 (von 3.115 auf 2.690).⁹⁵

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung im Zeitablauf:

Abbildung 29: Kommunale Beamte und unbesetzte Umlagestellen 2015 bis 2025

Jahr	Angemeldete Beamte	Unbesetzte Umlagestellen
2015	3.115	543
2016	3.025	636
2017	3.005	687
2018	2.957	743
2019	2.930	827
2020	2.940	873
2021	2.855	943
2022	2.808	994
2023	2.761	1.027
2024	2.714	1.061
2025	2.690	1.114

Quelle: Darstellung des KVSA im Schreiben vom 26. August 2025 an den Landesrechnungshof

⁹² Schreiben des Ministeriums für Inneres und Sport vom 16. Juni 2017, Vorlage 1 zur LT-Drs. 7/1244 vom 19. Juni 2017.

⁹³ Jahresbericht 2017, Teil 1, Abschnitt B, S. 136 ff.

⁹⁴ Der KVSA bezeichnet diese Stellen im Schreiben vom 26. August 2025 an uns als unbesetzte Umlagestellen. Diesen Begriff verwenden wir im folgenden Text weiter.

⁹⁵ Schreiben des KVSA an den Landesrechnungshof vom 26. August 2025.

Wie die Tabelle zeigt, hat sich seit 2015 die Anzahl der unbesetzten Umlagestellen mehr als verdoppelt.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich diese Stellen nicht im Stellenplan der Kommunen oder in sonstigen verbindlich zu führenden Übersichten finden. Transparent sind diese unbesetzten Stellen daher weder für die Vertretung (Rat oder Kreistag) noch für die Verwaltung.

Unter den aktuellen Rahmenbedingungen haben wir einen Vergleich zwischen den jährlichen Gesamtaufwendungen der Kommunen für Arbeitnehmer und Beamte unter Berücksichtigung der Umlagezahlungen an den KVSA für unbesetzte Beamtenstellen angestellt:

Abbildung 30: Vergleichsbetrachtung der Gesamtaufwendungen für kommunale Tarifbeschäftigte und für kommunale Beamte

Entgeltgruppe	Tarifbeschäftigter, Vollzeit (39h), Endstufe 6			Beamter, Vollzeit (40h), Endstufe 8			Differenz ⁴
	Bruttoentgelt inkl. Versicherungsbeiträge ¹	Umlage KVSA Beamtenstelle	Gesamtkosten	Besoldungsgruppe	Bruttoentgelt ²	Gesamtkosten Beamtenstelle ³	
EG 15	116.249,75 €	51.866,11 €	168.115,86 €	A 16	98.648,36 €	150.514,47 €	17.601,38 €
EG 14	108.221,20 €	46.660,73 €	154.881,93 €	A 15	89.008,76 €	135.669,49 €	19.212,44 €
EG 13	101.099,72 €	41.438,82 €	142.538,54 €	A 14	79.338,56 €	120.777,38 €	21.761,16 €
EG 12	100.778,70 €	38.176,53 €	138.955,23 €	A 13	73.297,28 €	111.473,81 €	27.481,42 €
EG 11	92.899,27 €	34.513,19 €	127.412,46 €	A 12	66.513,32 €	101.026,51 €	26.385,95 €
EG 10	85.019,70 €	31.434,54 €	116.454,24 €	A 11	60.812,12 €	92.246,66 €	24.207,58 €
EG 9c	81.919,00 €	28.383,63 €	110.302,63 €	A 10	55.162,28 €	83.545,91 €	26.756,71 €
EG 9b	78.973,98 €	28.383,63 €	107.357,61 €	A 10	55.162,28 €	83.545,91 €	23.811,70 €
EG 9a	74.166,38 €	25.536,32 €	99.702,70 €	A 9	49.889,48 €	75.425,80 €	24.276,90 €
EG 8	63.717,40 €	25.536,32 €	89.253,72 €	A 9	49.889,48 €	75.425,80 €	13.827,92 €
EG 7	60.920,49 €	23.630,55 €	84.551,04 €	A 8	46.360,28 €	69.990,83 €	14.560,21 €

¹ Jahressonderzahlung, Krankenversicherung, Pflegeversicherung, Rentenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Zusatzversorgung KVSA (Betriebsrente), U2-Umlage, Beitragsbemessungsgrenzen wurden berücksichtigt

² Grundgehalt, allgemeine Stellenzulage mit Familienzuschlag Stufe 1 (149,42 € mtl.) und Beihilfe-Umlage KVSA (2.600 € jährl.)

³ Inklusive Umlagezahlungen an KVSA

⁴ Differenz zwischen Tarifbeschäftigtem und einer gleichwertigen unbesetzten Beamtenstelle

Quelle: eigene Darstellung

Unter Berücksichtigung dieser Umlagezahlungen ist der Einsatz von Tarifbeschäftigten mit vergleichbarer Entgeltgruppe in jedem Fall teurer.

Bei diesem Vergleich haben wir noch nicht berücksichtigt, dass aufgrund der Tarifautomatik der Tarifbeschäftigte mit Übertragung der Aufgabe sofort einen Anspruch auf das Entgelt nach der übertragenen Entgeltgruppe hat (z. B. EG 11). Der Beamte wird grundsätzlich im Einstiegssamt verbeamtet (z. B. A 9) und erreicht das vergleichbare Amt (in diesem Fall A 12) erst mit der 3. Beförderung. Bis zu diesem Zeitpunkt ist der finanzielle Vorteil der Beschäftigung von Beamten noch größer.

2. Unbesetzte Umlagestellen: Konkrete Beispiele

Wir haben bei unseren aktuellen Turnus- und Personalprüfungen das Thema erneut aufgegriffen und stellen die Auswirkungen der unbesetzten Umlagestellen für 2 Kommunen dar.

Beide Kommunen haben in ihren Stellungnahmen zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages⁹⁶ auf die Schwierigkeiten hingewiesen, Beamtenstellen mit geeigneten Bewerbern überhaupt nachbesetzen zu können. Vielfach hätten Ausschreibungsverfahren wegen mangelnder Bewerbungen nicht erfolgreich abgeschlossen werden können. Oft könnten Tarifbeschäftigte mit entsprechender Qualifikation aus persönlichen⁹⁷ oder rechtlichen⁹⁸ Gründen nicht verbeamtet werden. Auch die Auswirkungen der Gemeinde- und Kreisgebietsreform seien zu berücksichtigen. Die Bemühungen der beiden Kommunen um eine Besetzung der offenen Stellen werde in dem Jahresberichtsbeitrag nicht dargestellt.

Wir sind uns der in den Stellungnahmen geäußerten Schwierigkeiten bewusst. Gleichwohl sollen die Beispiele auch die wirtschaftlichen Auswirkungen auf den Haushalt zeigen. Außerdem sollen die Beispiele zeigen, wie insgesamt die Transparenz verbessert werden kann.

2.1 Feststellungen in der Stadt Zerbst/Anhalt

Die Stadt Zerbst/Anhalt ist eine Stadt mit ca. 21.100 Einwohnern. Im Stellenplan 2023 waren rund 158 Vollbeschäftigteneinheiten ausgewiesen. Darunter befanden sich einschließlich der Stelle des Bürgermeisters 10 Beamtenplanstellen. Mit dieser Anzahl Beamtenstellen lag die Stadt Zerbst/Anhalt im Verhältnis zur Gesamtzahl der Beschäftigten unter dem Durchschnitt

⁹⁶ Beamte haben eine längere Wochenarbeitszeit, erhalten eine geringere Jahressonderzahlung und keine leistungsorientierte Bezahlung. Auch bei Verbeamtung im 1. Beförderungssamt kann die Besoldung deutlich hinter der Vergütung als Tarifbeschäftigter zurückbleiben. Die private Krankenversicherung kann bei besonderen Gesundheitsrisiken erheblich teurer sein.

⁹⁷ Z. B. starre Ausschluss-Altersgrenze von 45 Jahren.

⁹⁸ Schreiben der Stadt Zerbst/Anhalt vom 8. September 2025 und Schreiben des Landkreises Mansfeld-Südharz vom 11. September 2025.

im Land.⁹⁹ Eine Bedarfsermittlung für die Anzahl von notwendigen Beamtenstellen war nicht dokumentiert.

Bei unserer Prüfung stellten wir fest, dass es in der Stadt Zerbst/Anhalt zum Besoldungstichtag 1. Juli 2023 weitere 6 ehemalige Beamtenstellen gab,

- die früher mit Beamten besetzt waren,
- die nicht mehr im Stellenplan der Stadt enthalten waren,
- für die die Stadt weiterhin Umlagen zahlen musste, da für die inzwischen pensionierten Beamten oder deren Hinterbliebene Pension und/oder Beihilfe zu leisten waren.

Dass für diese 6 Stellen noch Aufwendungen und Zahlungen anfielen, war aus den Unterlagen zum Haushalt nicht ablesbar. Mit dem Wegfall einer Stelle (kw=künftig wegfallend) oder mit der Umwandlung (ku=künftig umzuwandeln)¹⁰⁰ einer Beamtenstelle in eine Tarifbeschäftigtenstelle gab es keinen Ausweis im Stellenplan mehr. Für diese 6 Stellen wurden als jährliche Umlagen an den KVSA 217.751 €¹⁰¹ fällig.

Da sich bis zum Jahr 2030 die Umlage voraussichtlich auf 60 %¹⁰² der Bemessungsgrundlage erhöhen soll, wird der Aufwand der jährlichen Umlagezahlungen auf rund 272.500 €¹⁰³ steigen.

Des Weiteren stellten wir fest, dass in der Verwaltung der Stadt Zerbst/Anhalt Tarifbeschäftigte Aufgaben wahrnahmen, die auch hoheitliche Tätigkeiten beinhalteten. Als Beispiel können Beschäftigte im Einwohnermeldeamt, im Ordnungsamt oder im Vollstreckungsdienst benannt werden.¹⁰⁴ Für diese Tätigkeiten, die nicht nur vorübergehend anfallen, muss die Stadt in der Regel Beamte einsetzen. Gleiches gilt für einen angemessenen Anteil von Leitungspositionen in der Verwaltung.¹⁰⁵

Würde die Stadt Zerbst/Anhalt nur für eine dieser Stellen, z. B. im Ordnungsamt, einen Statuswechsel vollziehen, z. B. anstelle eines Beschäftigten der EG 6 TVöD (VKA) einen

⁹⁹ Eigene Berechnung des Landesrechnungshofes: In den kommunalen Kernhaushalten waren am 30. Juni 2023 insgesamt 37.575 Personen beschäftigt, davon waren 2.625 Beamte. Dies entsprach einer Quote von 6,99 %. Bei der Stadt Zerbst/Anhalt lag die Quote bei 6,3 %.

¹⁰⁰ Die kw- oder ku-Vermerke sind im Stellenplan auszubringen, wenn Stellenveränderungen vorgenommen werden sollen.

¹⁰¹ Schreiben KVSA an die Stadt Zerbst/Anhalt.

¹⁰² Prognose KVSA.

¹⁰³ Eigene Berechnung durch den Landesrechnungshof.

¹⁰⁴ Entsprechende Beispiele und ausführliche Hinweise enthält der Erlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 16. Februar 2016.

¹⁰⁵ Vgl. Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 30. Juni 2016.

Beamten A 7 Stadtobersekretär LBesG ernennen, könnte sie aktuell rund 15.200 €¹⁰⁶ jährlich einsparen.

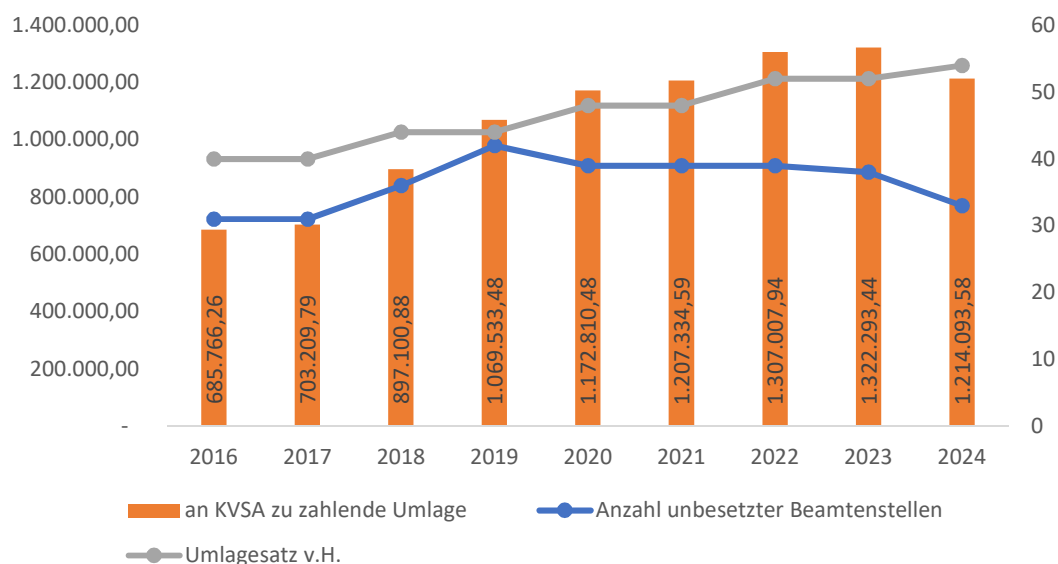
Bei einem Statuswechsel im Leitungsbereich, z. B. anstelle eines Beschäftigten der EG 11 TVöD (VKA) einen Beamten A 12 Stadtratsrat LBesG zu ernennen, könnte die Stadt aktuell sogar rund 26.400 €¹⁰⁷ jährlich einsparen.

2.2 Feststellungen im Landkreis Mansfeld-Südharz

Der Landkreis Mansfeld-Südharz hat ca. 134.200 Einwohner. Im Stellenplan 2023 waren rund 705 Vollbeschäftigteneinheiten ausgewiesen. Darunter befanden sich einschließlich der Stelle des Landrates 144 Beamtenplanstellen.

Der Landkreis Mansfeld-Südharz hatte in dem von uns geprüften Zeitraum von 2016 bis 2024 bis zu 42 unbesetzte Beamtenstellen und zahlte dafür jährlich bis zu 1.322.000 € Umlage an den KVSA.

Abbildung 31: Entwicklung der Umlage für unbesetzte Umlagestellen



Quelle: eigene Darstellung

¹⁰⁶ Eigene Berechnung des Landesrechnungshofes: EG 6 Stufe 6 TVöD (VKA), Vollzeit 39 h – A 7 Stufe 8, verheiratet, Vollzeit 40 h inkl. aller Arbeitgebernebenkosten. Bei der Personalkostenplanung wird der Tarifbeschäftigtenstelle die Umlagezahlung für die unbesetzte Beamtenstelle zugerechnet, da beide Aufwendungen tatsächlich entstehen.

¹⁰⁷ Eigene Berechnung des Landesrechnungshofes: EG 11 Stufe 6 TVöD (VKA), Vollzeit 39 h – A 12 Stufe 8, verheiratet, Vollzeit 40 h inkl. aller Arbeitgebernebenkosten. Bei der Personalkostenplanung wird der Tarifbeschäftigtenstelle die Umlagezahlung für die unbesetzte Beamtenstelle zugerechnet, da beide Aufwendungen tatsächlich entstehen.

Würde der Landkreis Mansfeld-Südharz nur für eine dieser Stellen einen Statuswechsel vollziehen, z. B. anstelle eines Tarifbeschäftigten der EG 11 TVöD (VKA)¹⁰⁸ einen Beamten A 12 Kreisamtsrat LBesG ernennen, könnte er aktuell rund 26.400 €¹⁰⁹ jährlich einsparen.

Tatsächlich hatte der Landkreis laut Stellenplan z. B. eine Stelle A 11 Kreisamtmann LBesG mit einem Beschäftigten der EG 11 TVöD (VKA) besetzt.¹¹⁰ In diesem Fall läge das Einsparpotenzial sogar bei aktuell 35.100 € jährlich.

3. Aufsicht funktioniert nur, soweit sie auch präsent ist

Die Höhe der Umlagezahlung steigt tendenziell immer weiter, da auch die Beamtenquote im kommunalen Dienst von dem sehr niedrigem Ausgangsniveau 2015 immer weiter gesunken ist.¹¹¹ Bei den aktuellen Personal- und Turnusprüfungen¹¹² konnten wir anhand der jeweiligen Stellenpläne der Kommunen kein Ansteigen der Anzahl an Beamtenplanstellen in den Kommunalverwaltungen und damit keine konsequente Umsetzung des Erlasses des Ministeriums vom 12. Februar 2016 feststellen.

Das Ministerium hatte zwar im Jahr 2016 erkannt, dass viele Kommunen ihre Pflicht, Beamte für hoheitliche Aufgaben einzusetzen, nicht erfüllten. Damit war der grundgesetzlich vorgegebene Funktionsvorbehalt auf kommunaler Ebene in Sachsen-Anhalt aber nicht gesichert. Auf kommunaler Ebene war die Ausnahme zur Regel geworden. Das einmalige Eingreifen des Ministeriums hat möglicher Weise kurzfristig bei den Kommunen und bei den Kommunalaufsichten zu einer Sensibilisierung geführt. Dies schlug sich, wie Abbildung 29 zeigt, nicht in einer steigenden Anzahl von Beamten der Kommunen nieder. Durch die danach fehlende Kontrolle konnte nicht korrigierend eingegriffen werden. Daher wurden die im Erlass benannten wesentlichen Ziele verfehlt.¹¹³

¹⁰⁸ Z. B. in den Bereichen Rechnungsprüfung, Brandschutz-, Gefahrenabwehr oder Katastrophenschutz.

¹⁰⁹ Eigene Berechnung des Landesrechnungshofes: EG 11 Stufe 6 TVöD (VKA), Vollzeit 39 h – A 12 Stufe 8, verheiratet, Vollzeit 40 h inkl. aller Arbeitgebernebenkosten. Bei der Personalkostenplanung wird der Tarifbeschäftigtenstelle die Umlagezahlung für die unbesetzte Beamtenstelle zugerechnet, da beide Aufwendungen tatsächlich entstehen.

¹¹⁰ Hierbei handelte es sich um den Sachbearbeiter Beteiligungscontrolling.

¹¹¹ Siehe Schreiben des KVSA vom 26. August 2025

¹¹² U. a. in den Städten Dessau-Roßlau, Wernigerode, Hansestadt Stendal, Zerbst/Anhalt sowie im Landkreis Mansfeld Südharz

¹¹³ Rechts- und Verfassungstreue, Stabilisierungsfunktion des Berufsbeamtentums sowie des Absicherungssystems (KVSA/Pensionen), Absenkung bzw. min. einen stabilen Umlagehebesatz und Entlastung des kommunalen Personalkostenhaushaltes

Durch die fehlende Pflicht, diese weggefallenen oder umgewandelten Stellen im Stellenplan der Kommunen oder in sonstigen verbindlich zu führenden Übersichten nachrichtlich auszuweisen, fehlt die notwendige Transparenz bei der Haushaltsaufstellung. Hier muss die Transparenz deutlich erhöht werden.

Außerdem fehlt eine verpflichtende Vorgabe, im Zusammenhang mit der Vorlage des Stellenplans den Nachweis zu erbringen, dass die Kommune ausreichend Beamtenstellen ausgewiesen hat. Hierfür ist eine regelmäßige Analyse der wahrzunehmenden Aufgaben und deren Bewertung als hoheitlich erforderlich.

Für Beamtenstellen, die mit Tarifbeschäftigten besetzt sind, müssten die Kommunen mit Vorlage des Stellenplans darstellen, wie diese Stellen künftig wieder mit Beamten besetzt werden sollen.

Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium für Inneres und Sport als oberste Kommunalaufsicht, dass es für einheitliche Maßstäbe und für eine kontinuierliche Ausübung der Kommunalaufsicht sorgt.

Es ist erforderlich, dass die Kommunalaufsichtsbehörden regelmäßig überprüfen, ob die vom Verfassungs- und Gesetzgeber gemachten Vorgaben von den Städten, Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreisen eingehalten und die entsprechenden Verpflichtungen umgesetzt wurden. Hierfür ist es notwendig, dass die Kommunen bei vorübergehenden Abweichungen von gesetzlichen Vorgaben nachvollziehbar erläutern, wie der rechtmäßige Zustand in absehbarer Zeit wieder hergestellt werden kann.

4. Fazit

Die Kommunen sind gesetzlich verpflichtet, die zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben erforderlichen Beamten einzustellen. Die Erfüllung dieser Pflicht obliegt den Vertretungen und den Hauptverwaltungsbeamten gleichermaßen.

Zur Erfüllung dieser Pflicht sollten sie regelmäßig bei der Aufstellung des Stellenplans analysieren, wie viele Beamtenstellen notwendig sind, um die hoheitliche Aufgabenerledigung der Kommunen dauerhaft sicherzustellen. Hierfür ist es erforderlich zu überprüfen, welchen Stellen konkret die Ausübung hoheitlicher Befugnisse zugeordnet ist.

Bei vorübergehenden Abweichungen von gesetzlichen Vorgaben ist nachvollziehbar erläutern, wie der rechtmäßige Zustand in absehbarer Zeit wieder hergestellt werden kann.

Zur Verbesserung der Transparenz hält es der Landesrechnungshof für erforderlich, die Regelungen zum Ausweis von Stellen anzupassen. Künftig müssen alle finanziell relevanten personalwirtschaftlichen Sachverhalte abgebildet werden. Dazu zählen auch Stellen, die weggefallen sind oder umgewandelt wurden, in deren Zusammenhang aber noch Zahlungsverpflichtungen bestehen. Hier ist das Ministerium für Inneres und Sport aufgefordert, die vorhandenen Regelungen anzupassen.

Das Ministerium muss auch für einheitliche Maßstäbe bei der Ausübung der Kommunalaufsicht zu sorgen. Es muss dabei insbesondere kontrollieren, ob die Landkreise als Kommunalaufsicht verbindliche Vorgaben auch einhalten und Pflichten durchsetzen. Hierbei handelt es sich um eine kontinuierliche Aufgabe.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

III 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, Personal - Informations- und Kommunikationstechnik - Übergreifende Organisationsprüfungen - Allgemeine Hochbauangelegenheiten - Wohnungs- und Städtebau - Straßenbau
Abteilung 3 Mitglied des Landesrechnungshofes Dietmar Weihrich	<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 17. November 2025

Dessau-Roßlau im November 2025

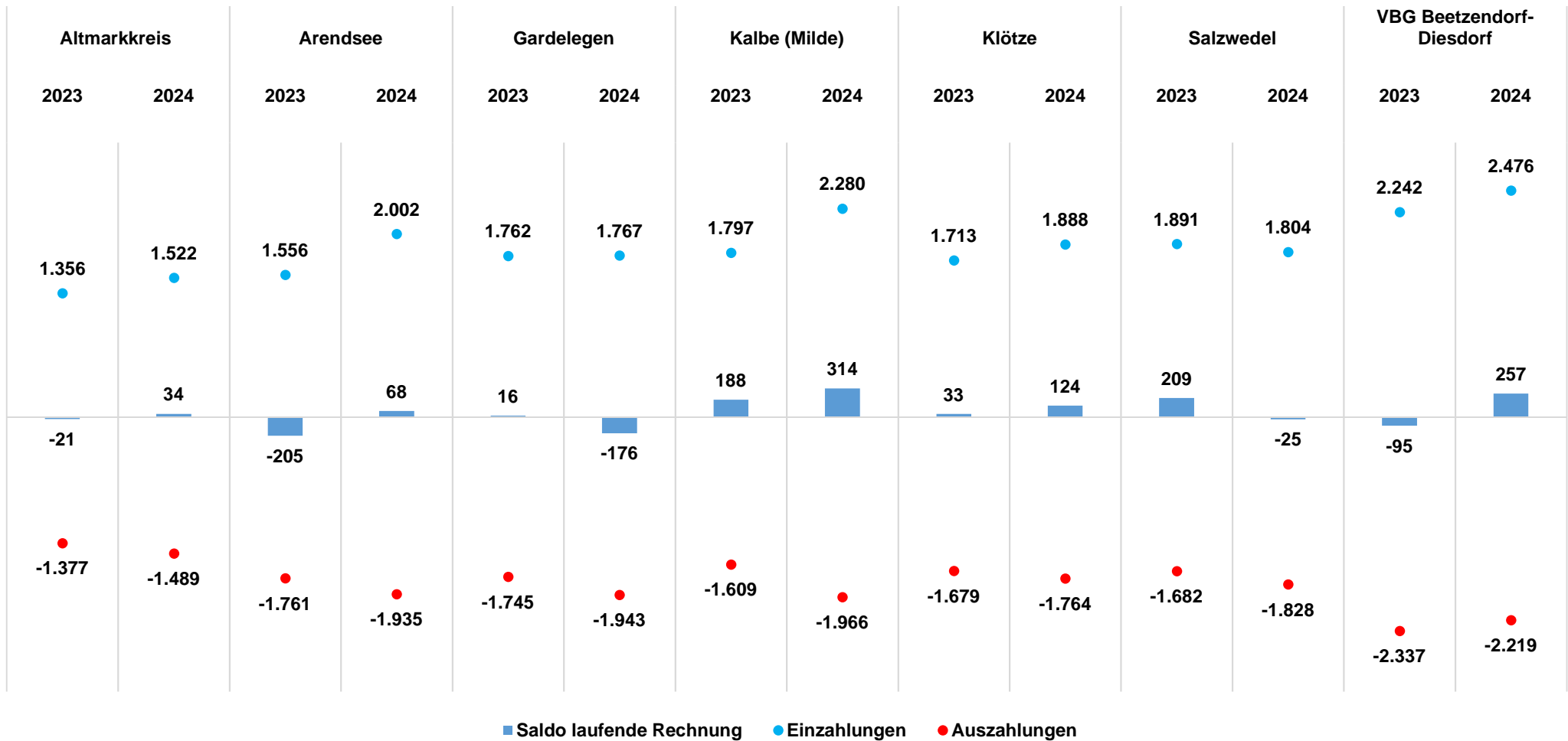
Barthel

Präsident

Anhang – Abbildungen zu I.

Aufgaben-Region Altmark

Abbildung 32: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



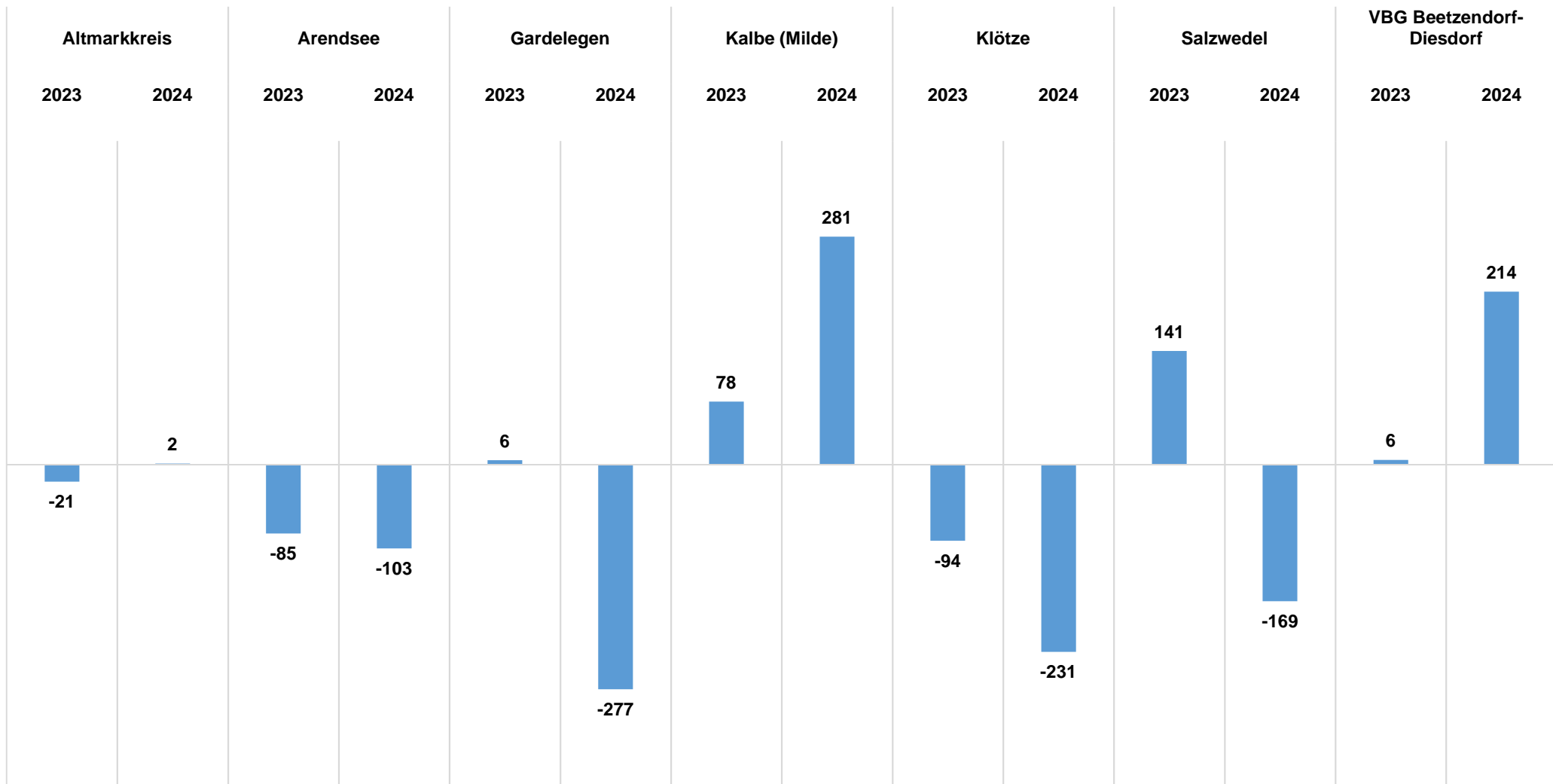
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 33: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



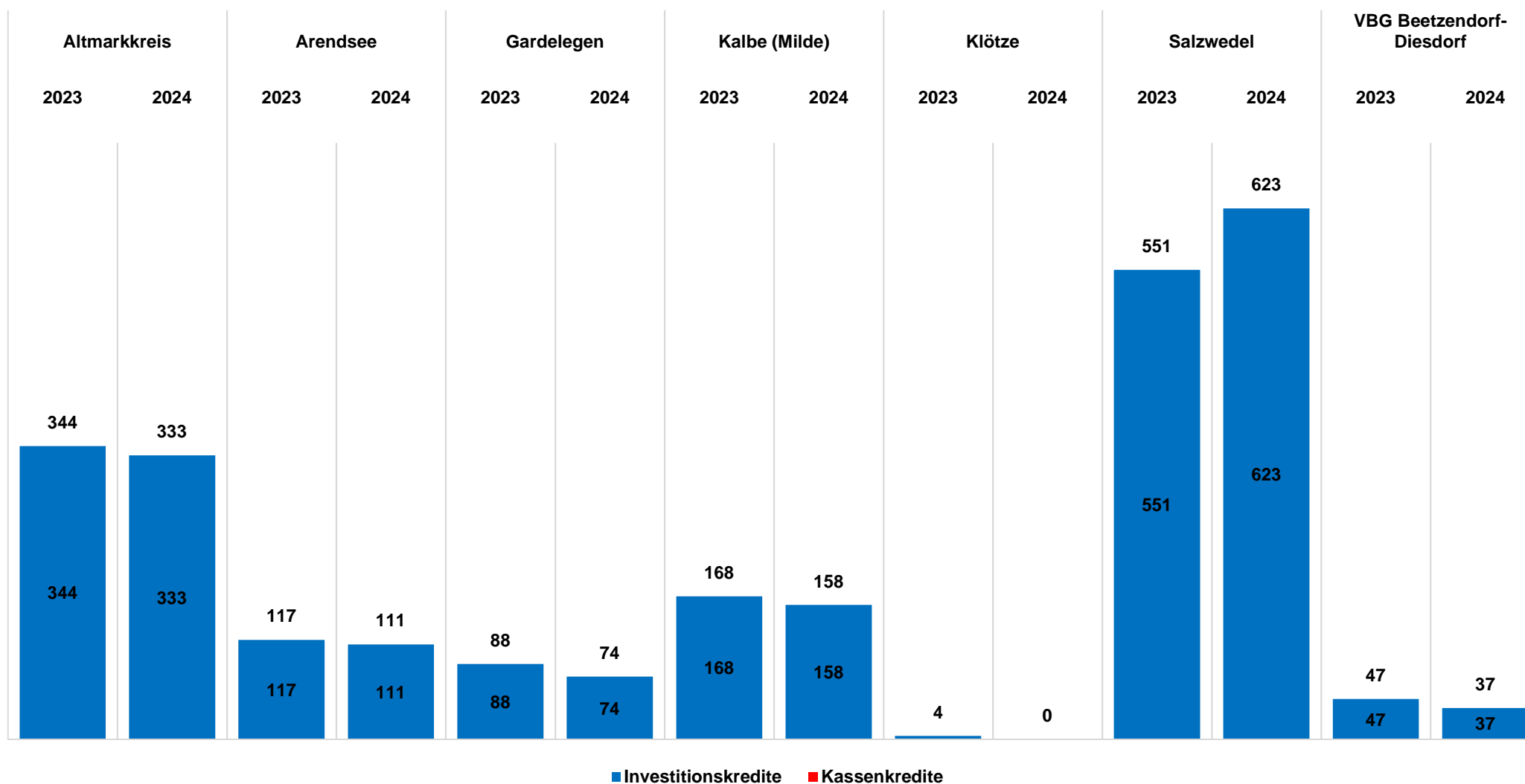
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 34: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



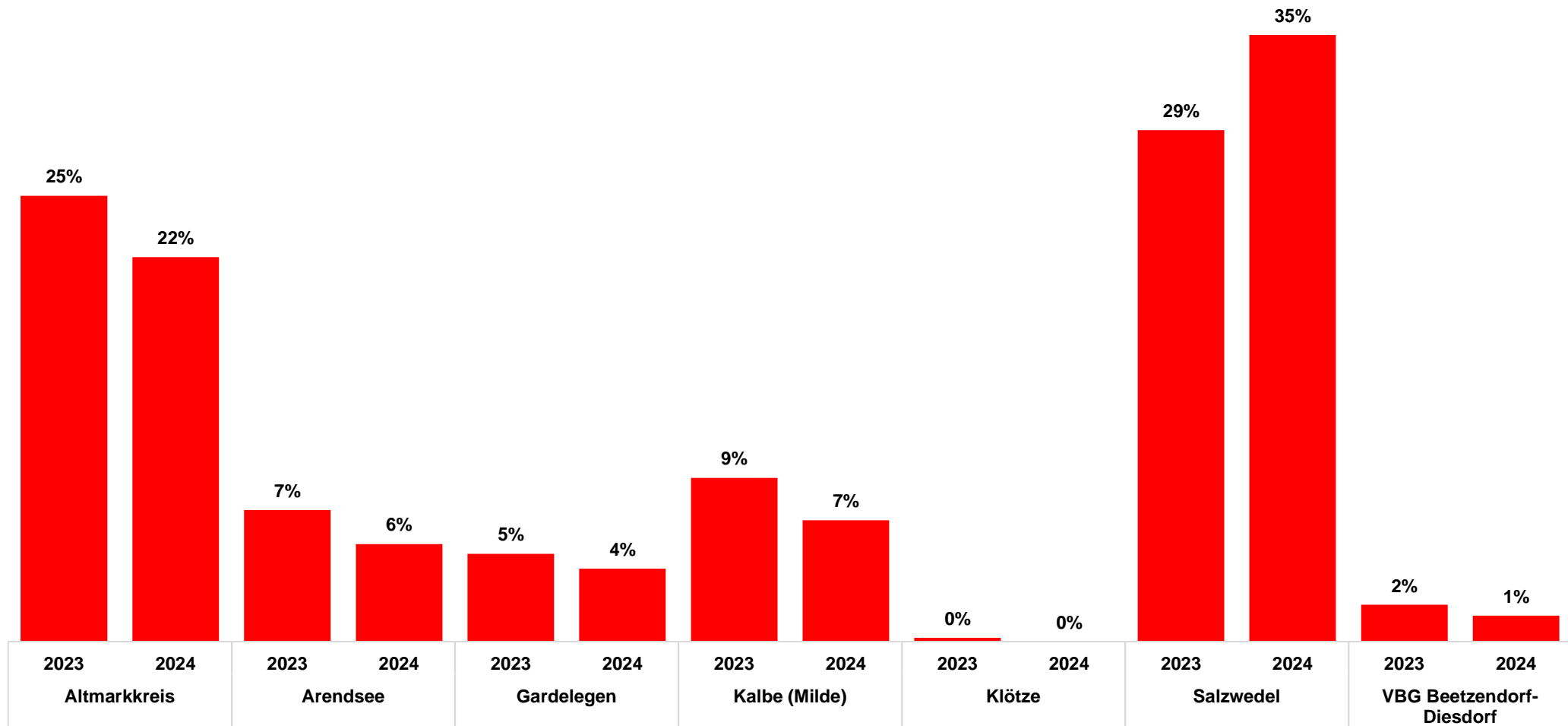
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 35: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

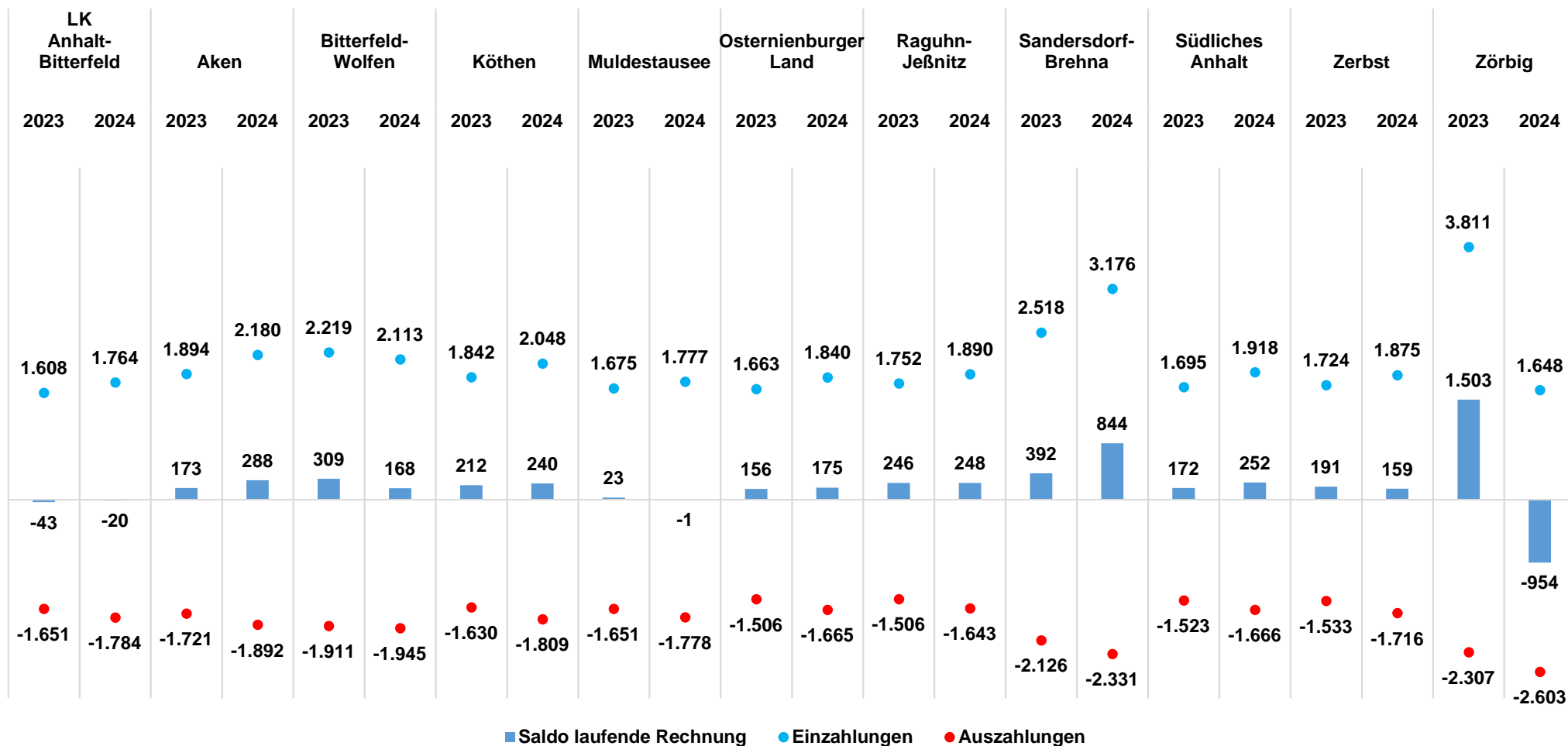
Abbildung 36: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

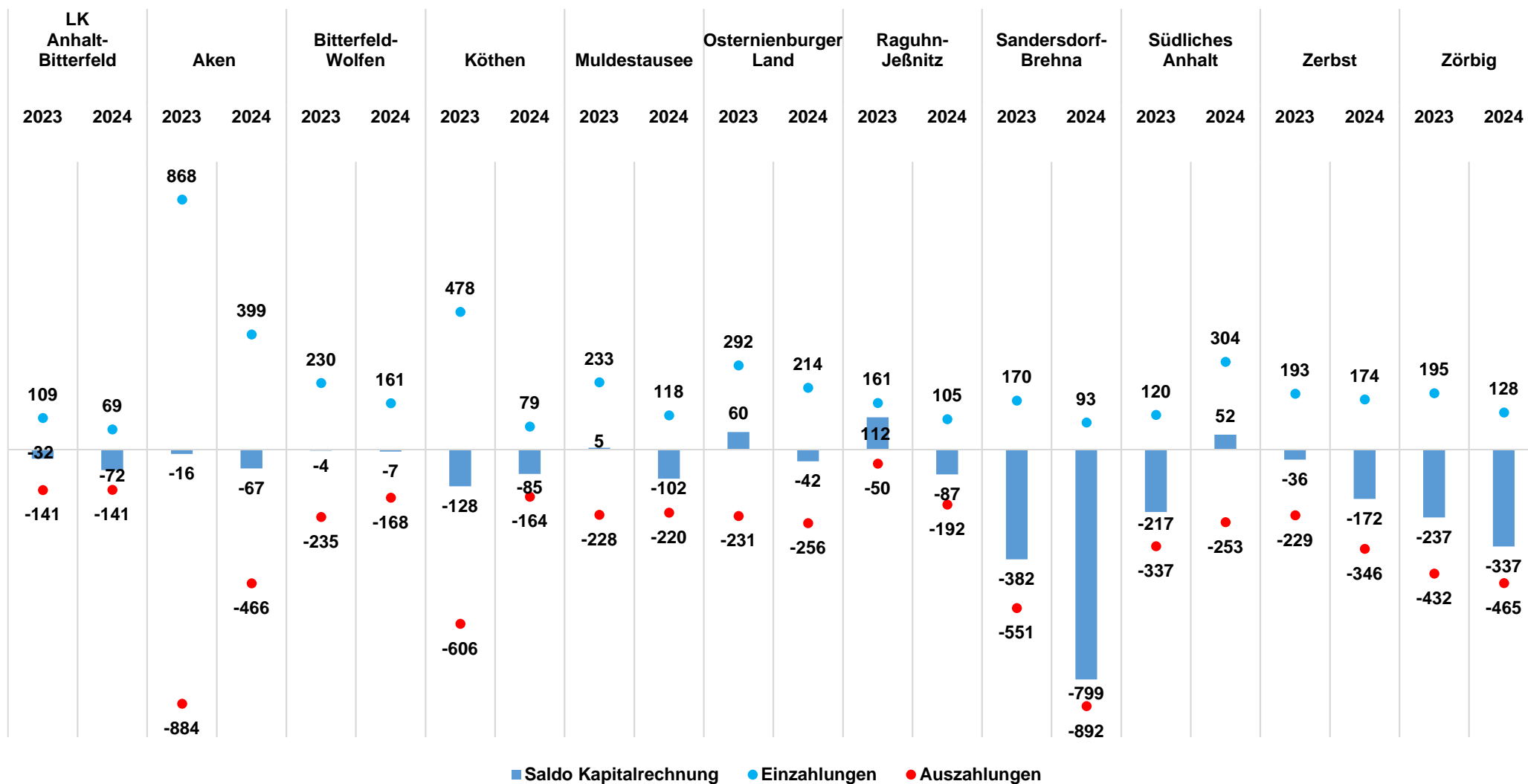
Aufgaben-Region Anhalt-Bitterfeld

Abbildung 37: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



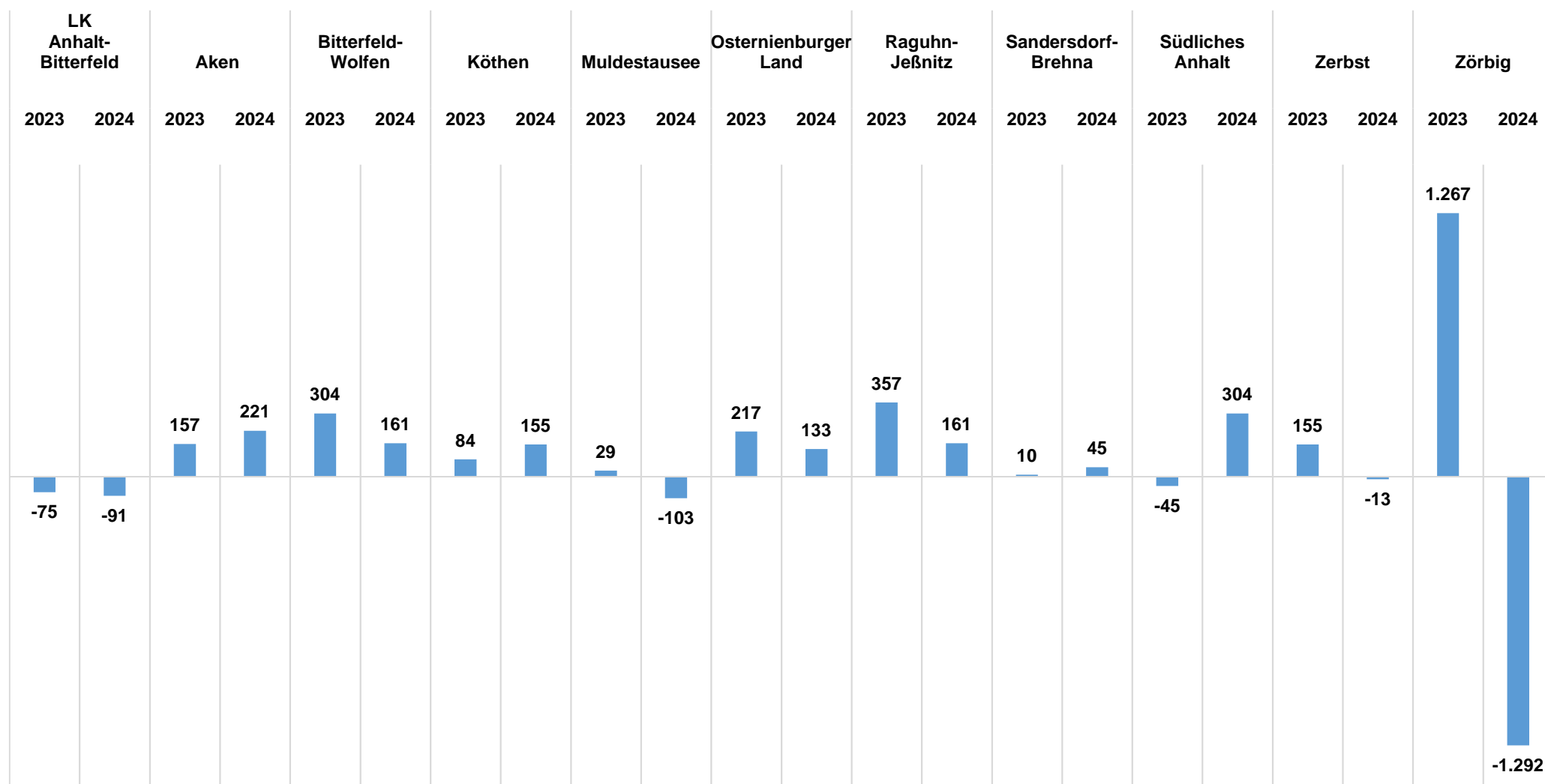
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 38: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



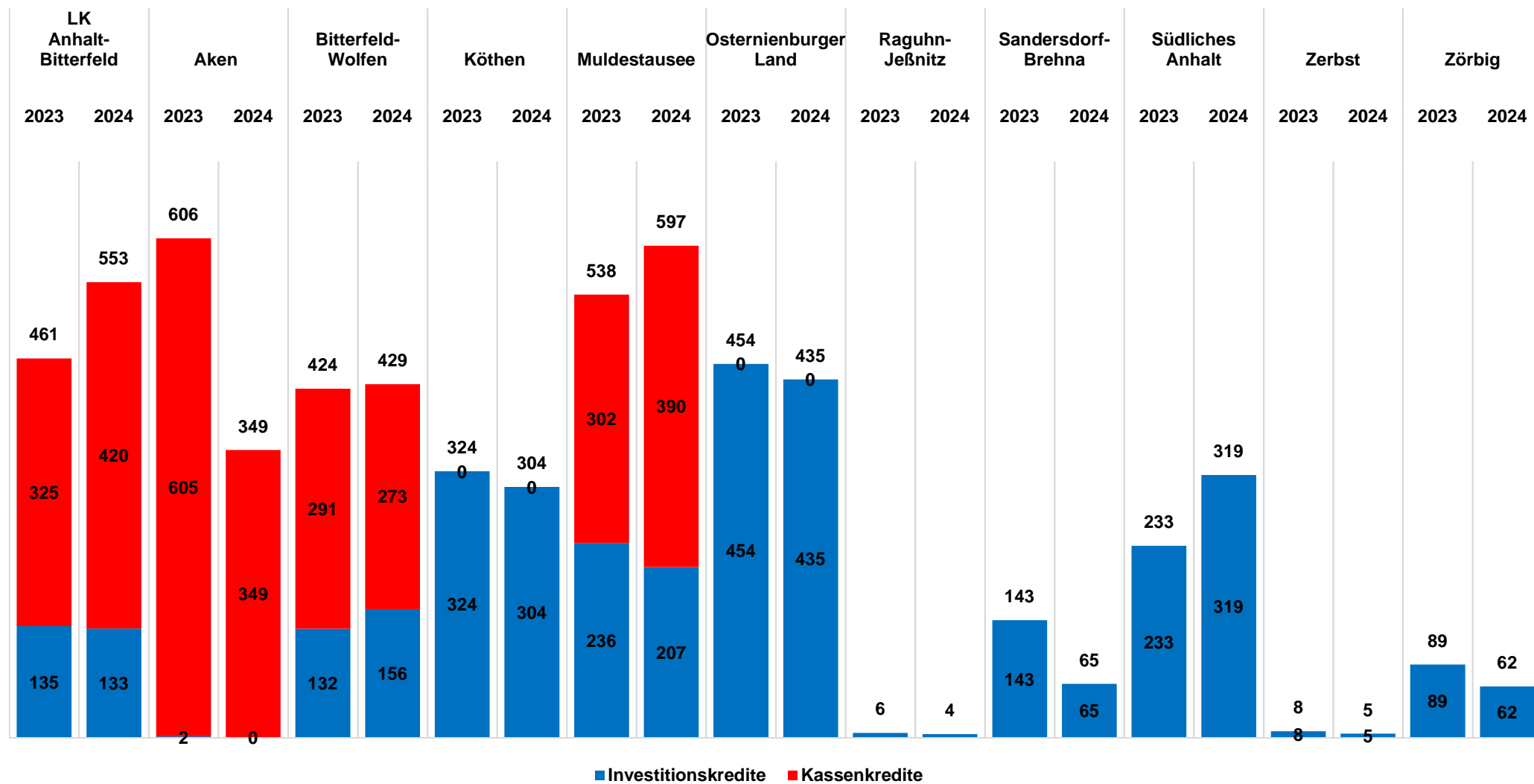
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 39: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



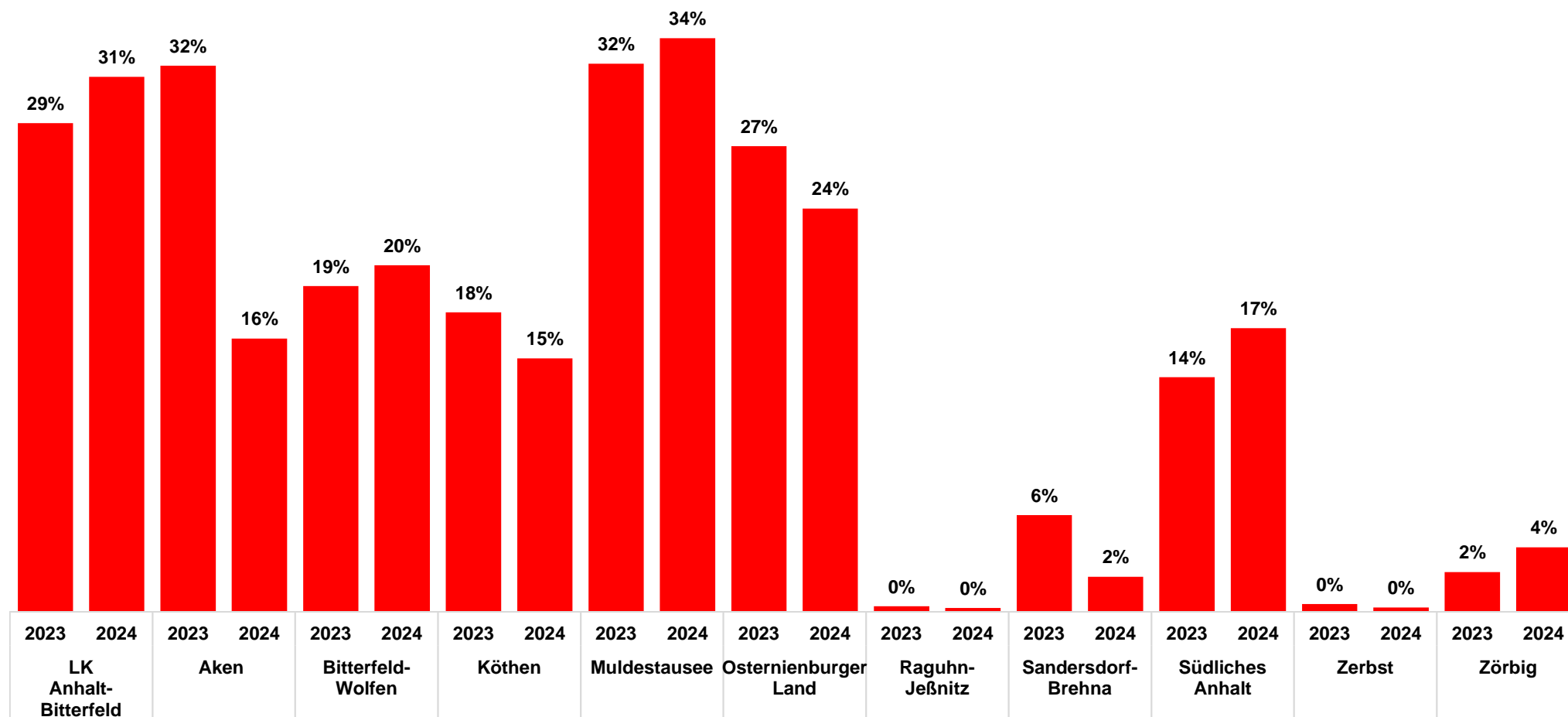
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 40: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

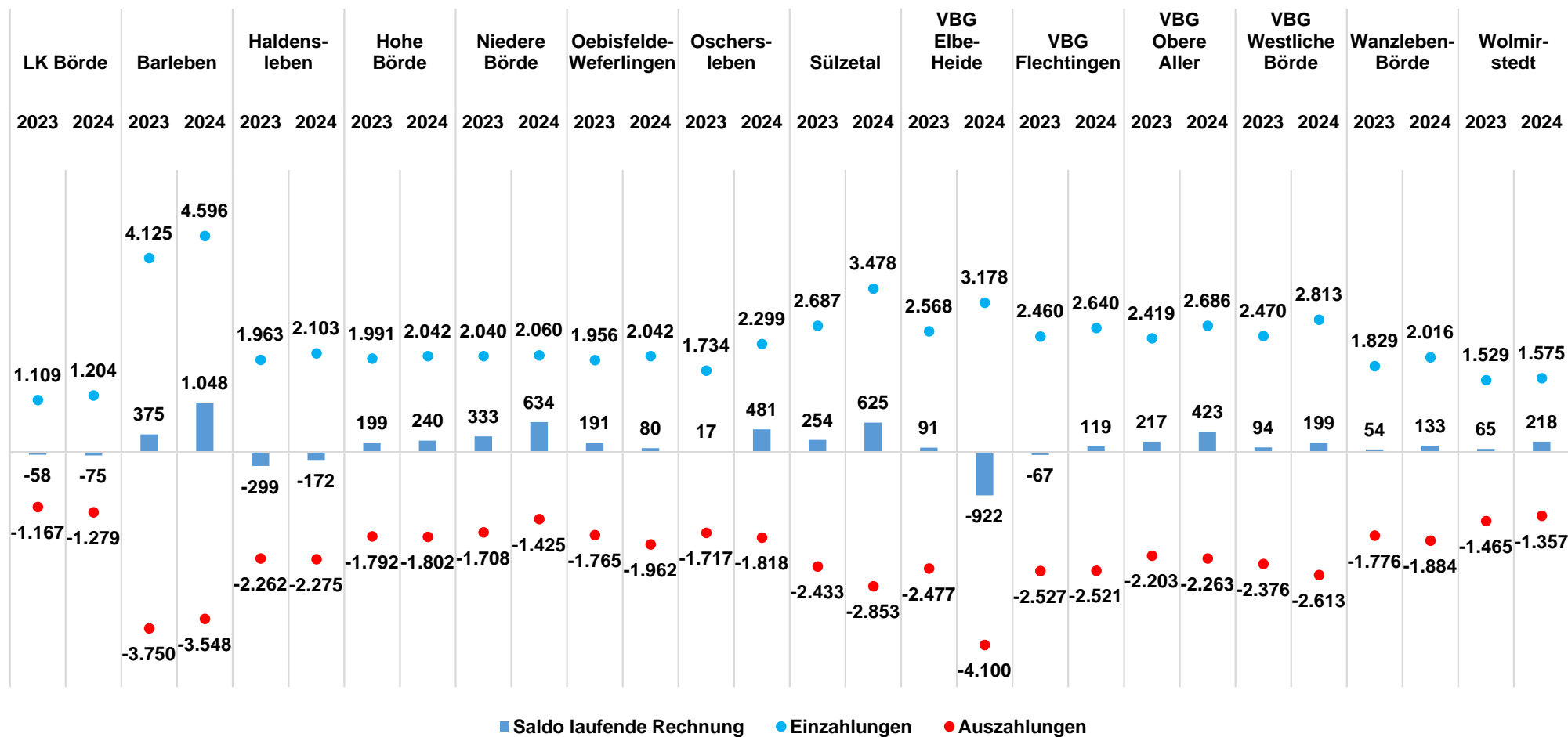
Abbildung 41: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

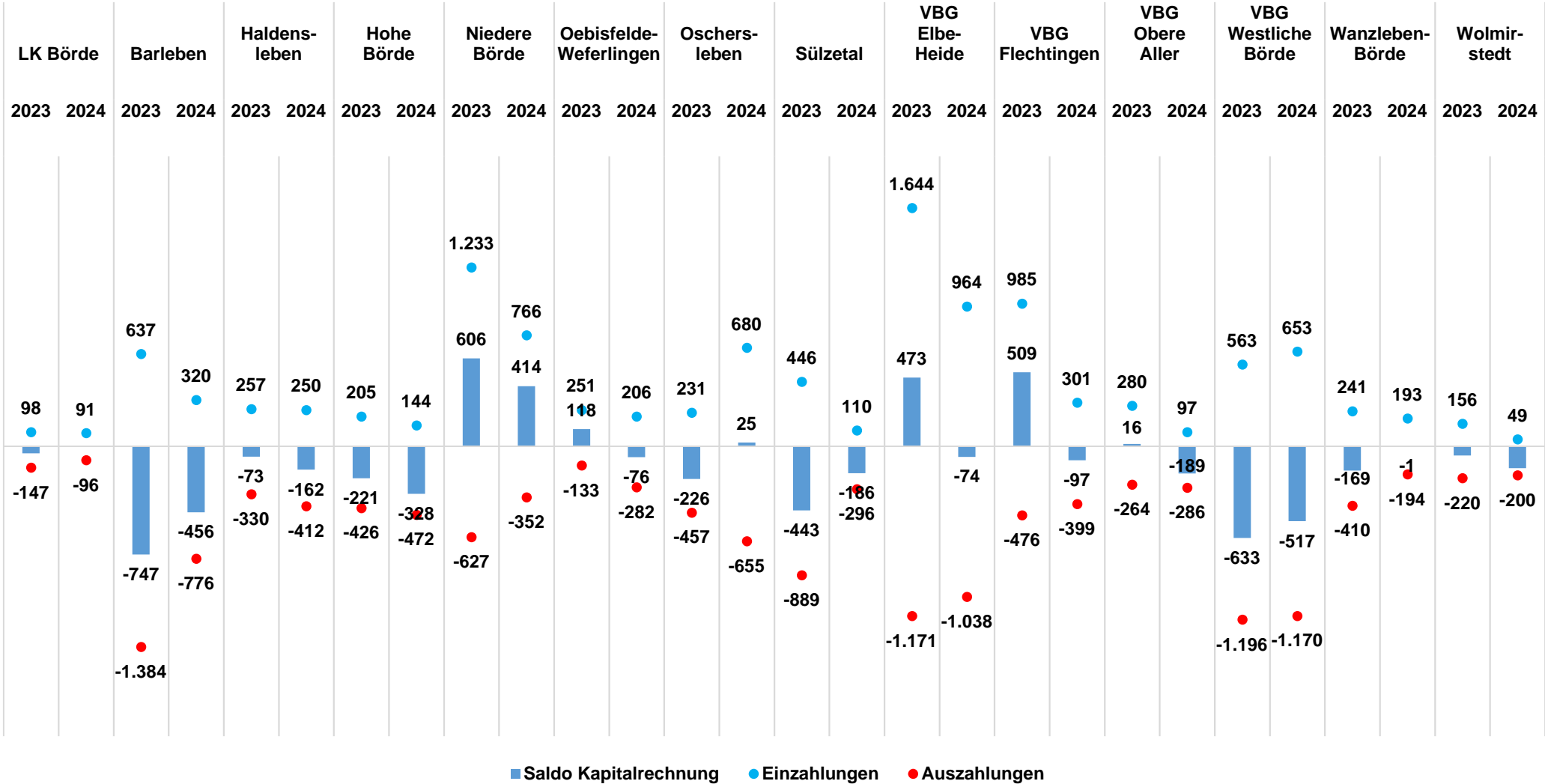
Aufgaben-Region Börde

Abbildung 42: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



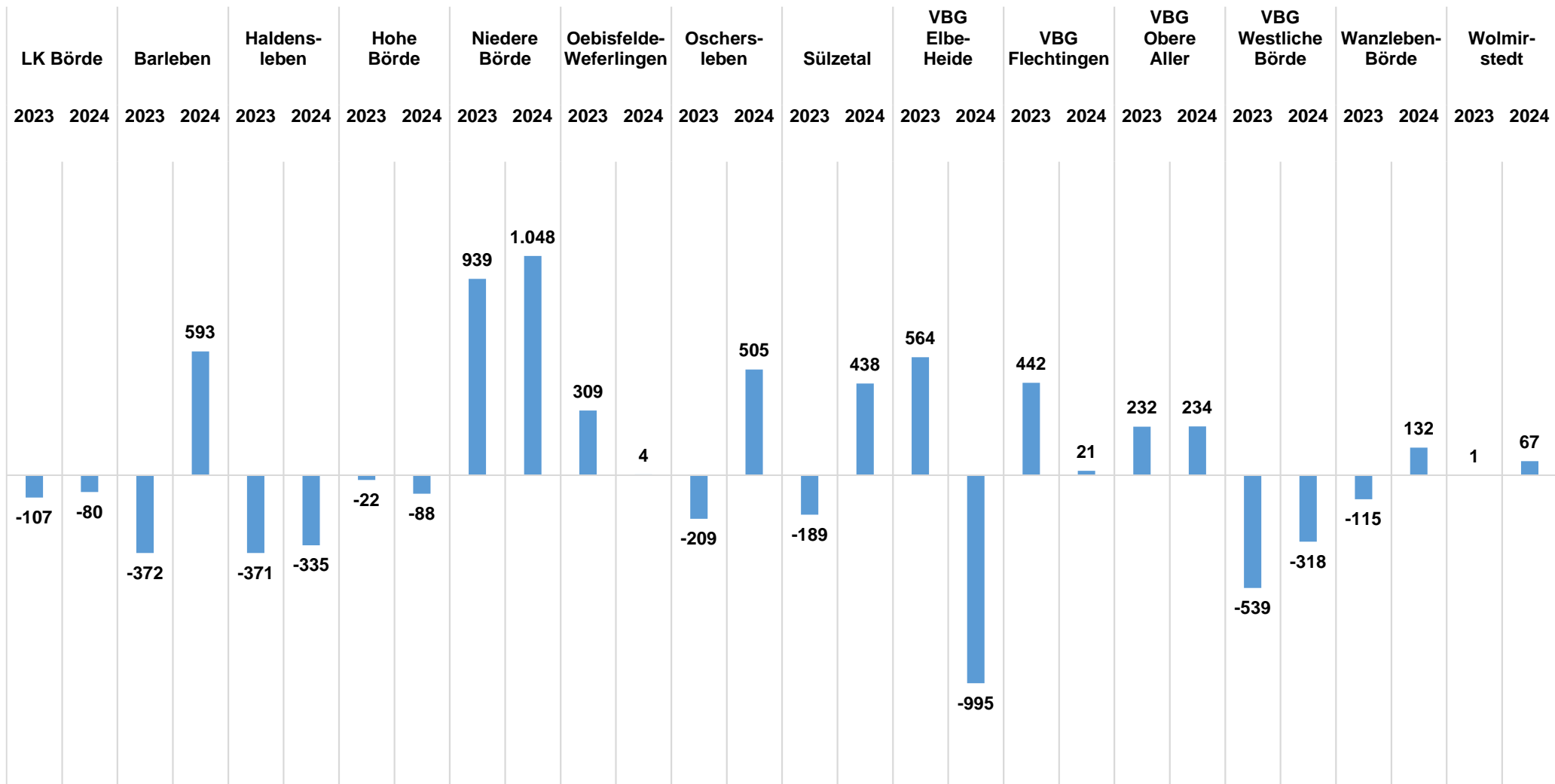
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 43: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



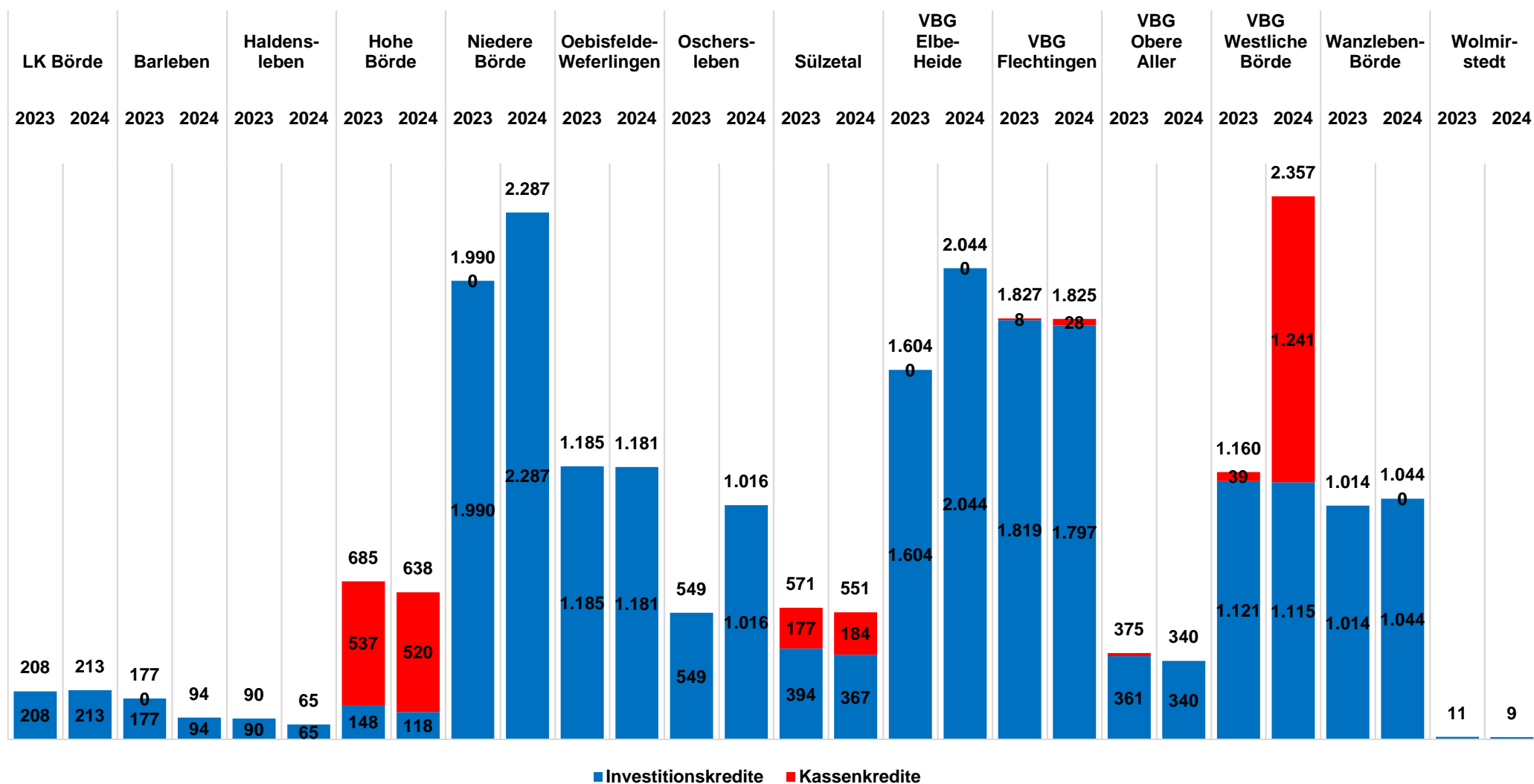
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 54: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



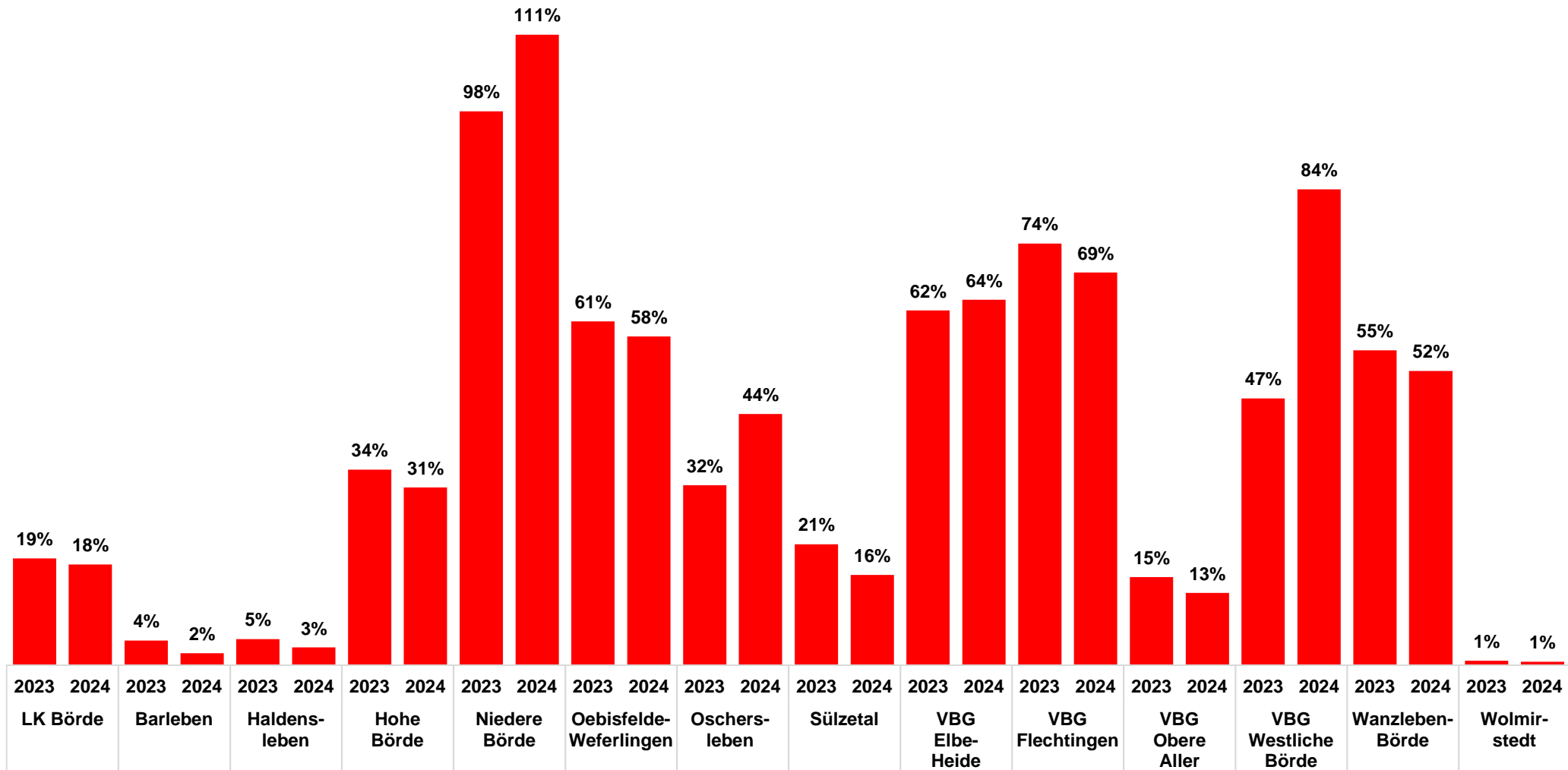
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 55: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

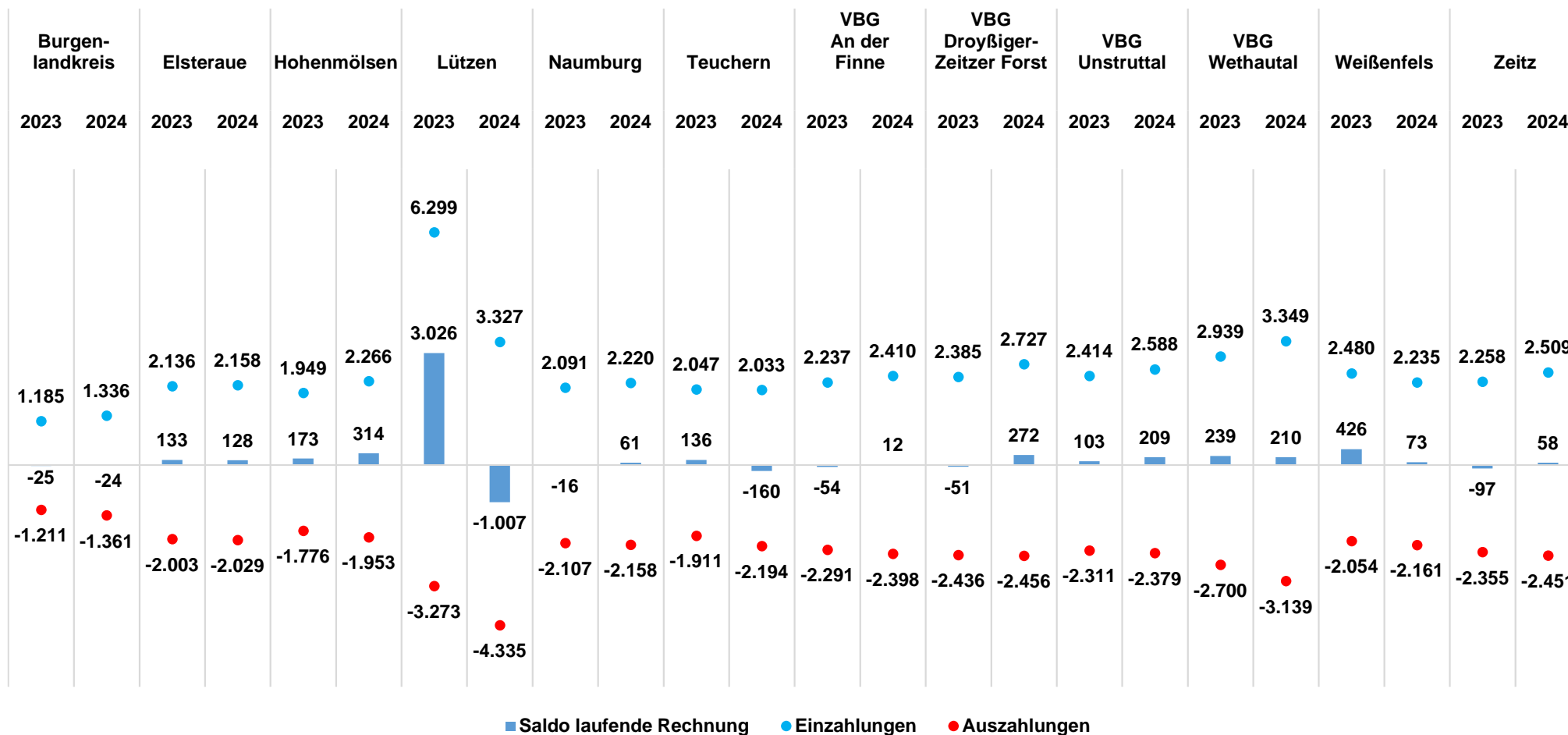
Abbildung 56: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

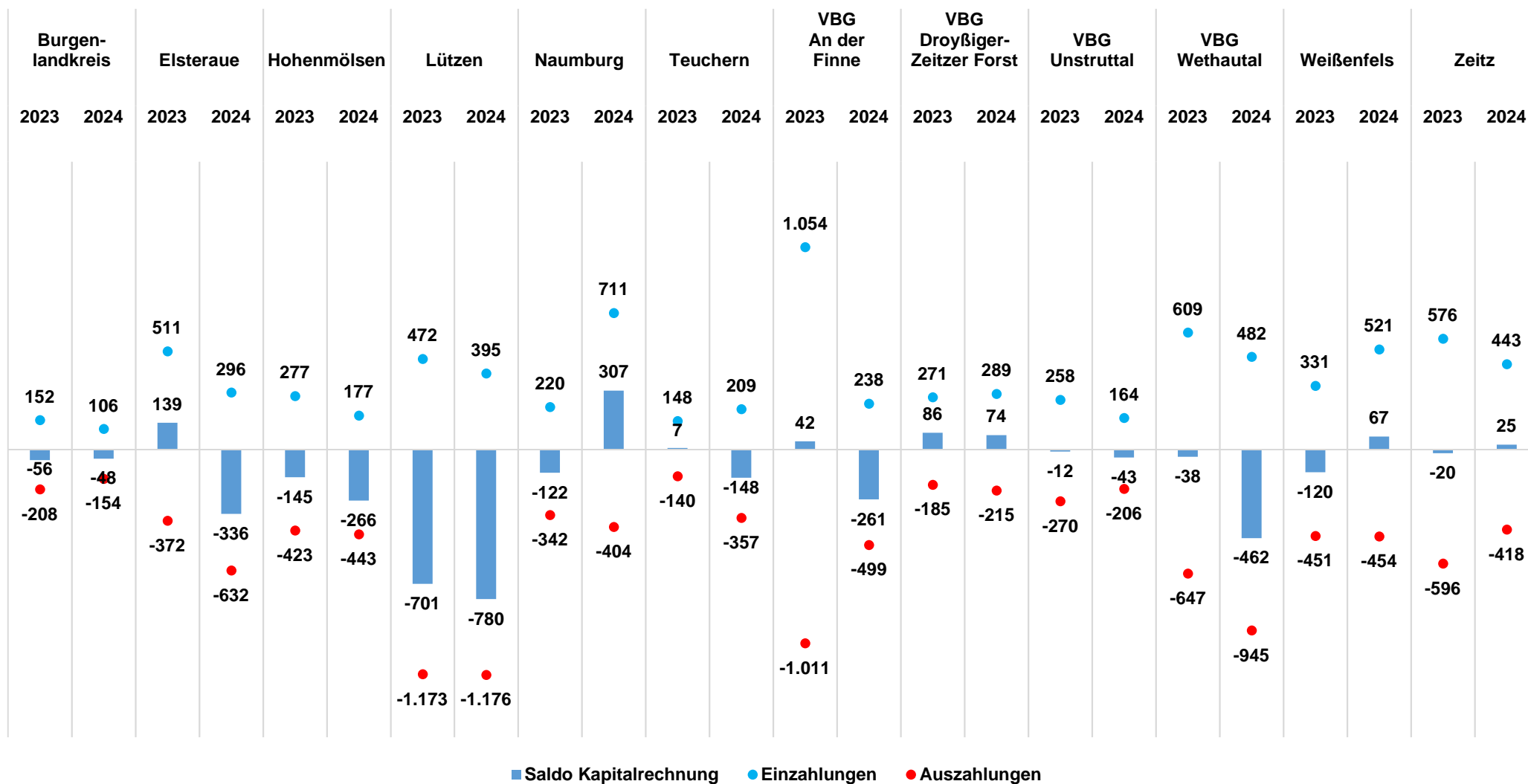
Aufgaben-Region Burgenland

Abbildung 57: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



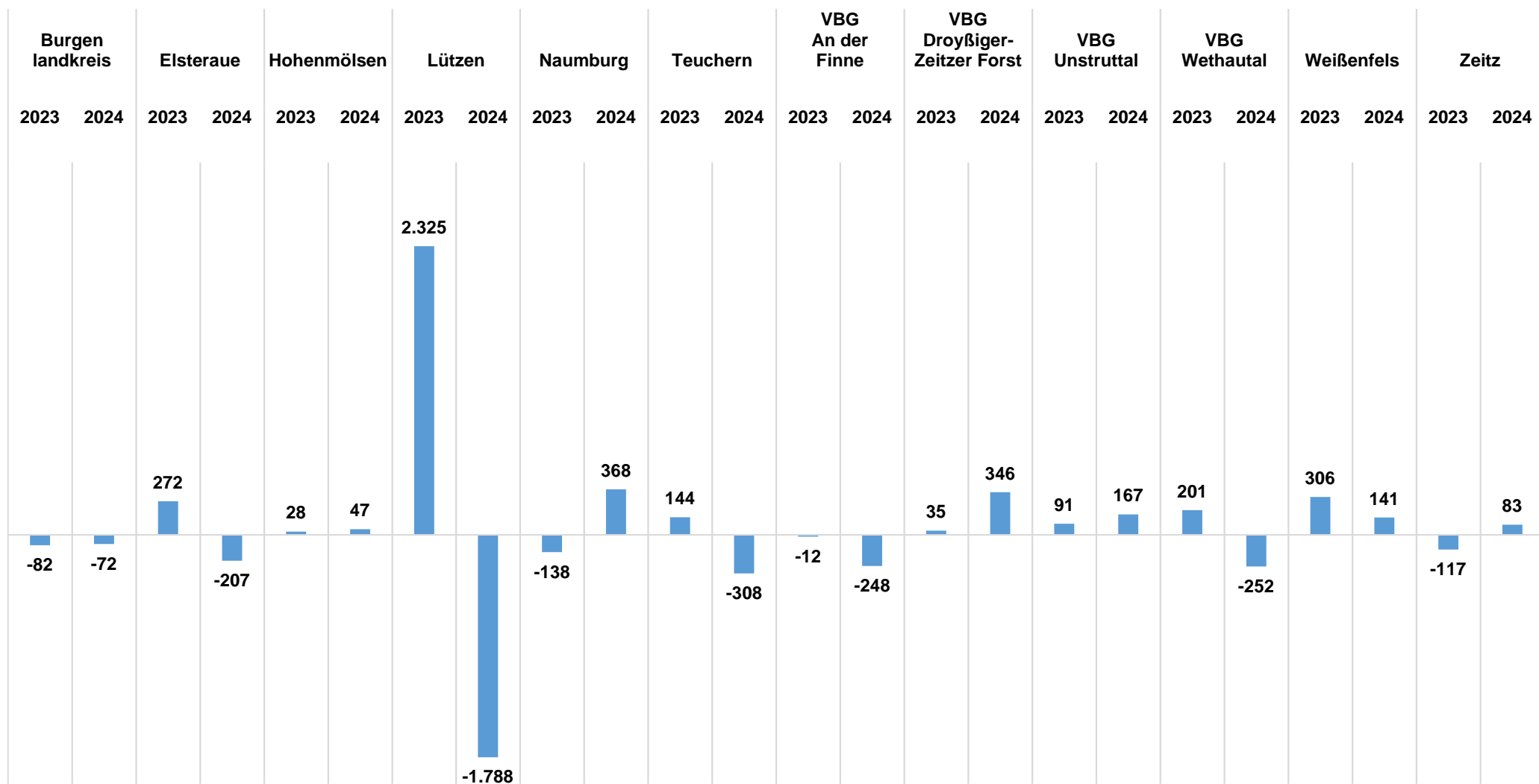
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 58: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



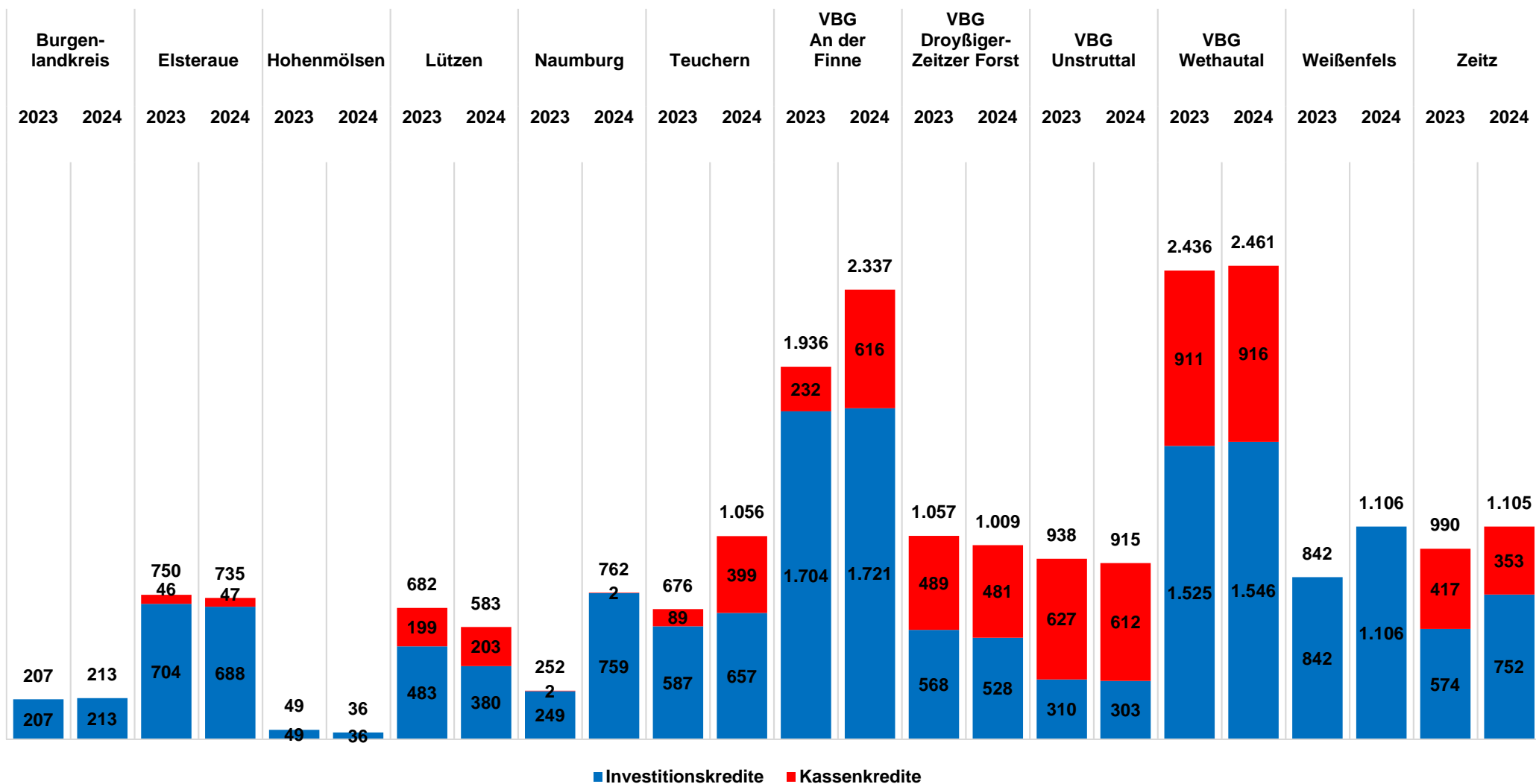
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 59: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



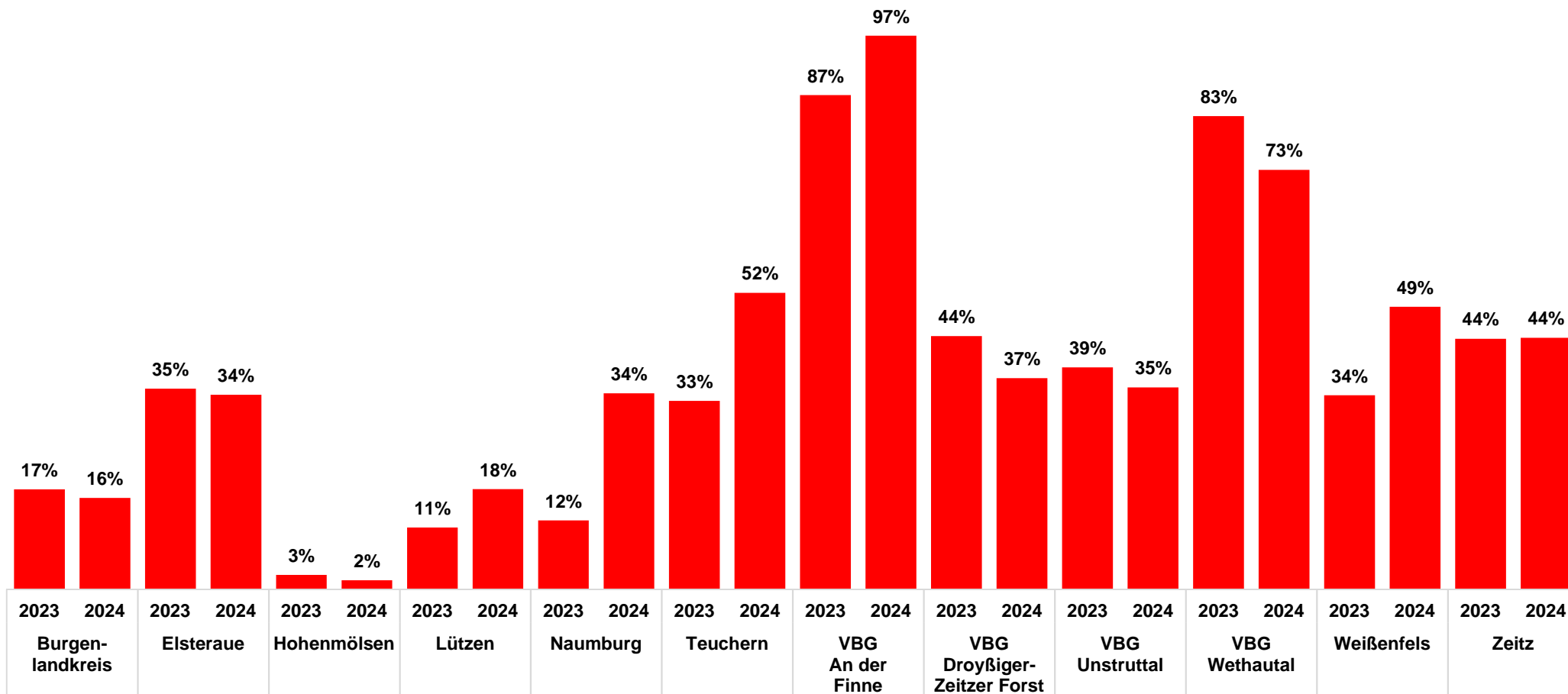
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 60: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

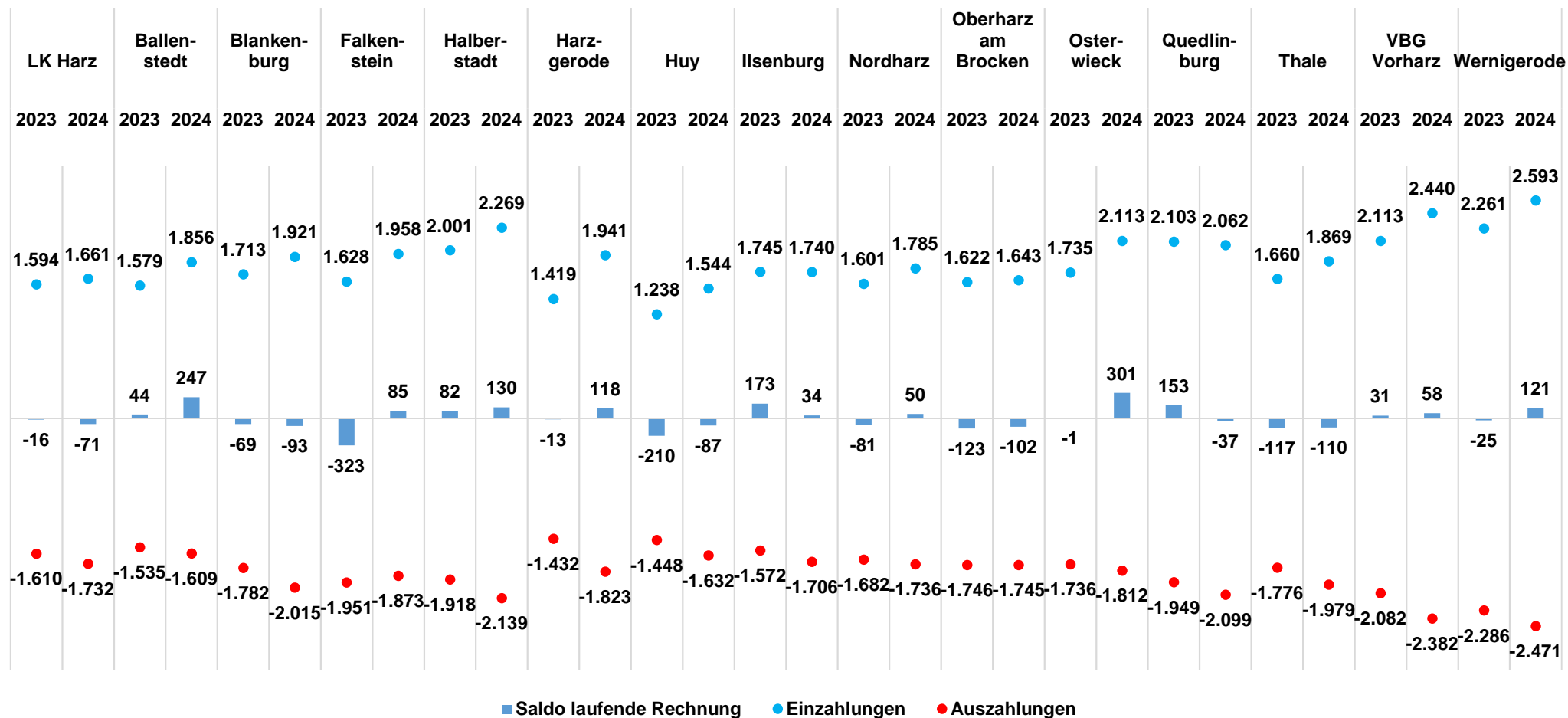
Abbildung 61: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

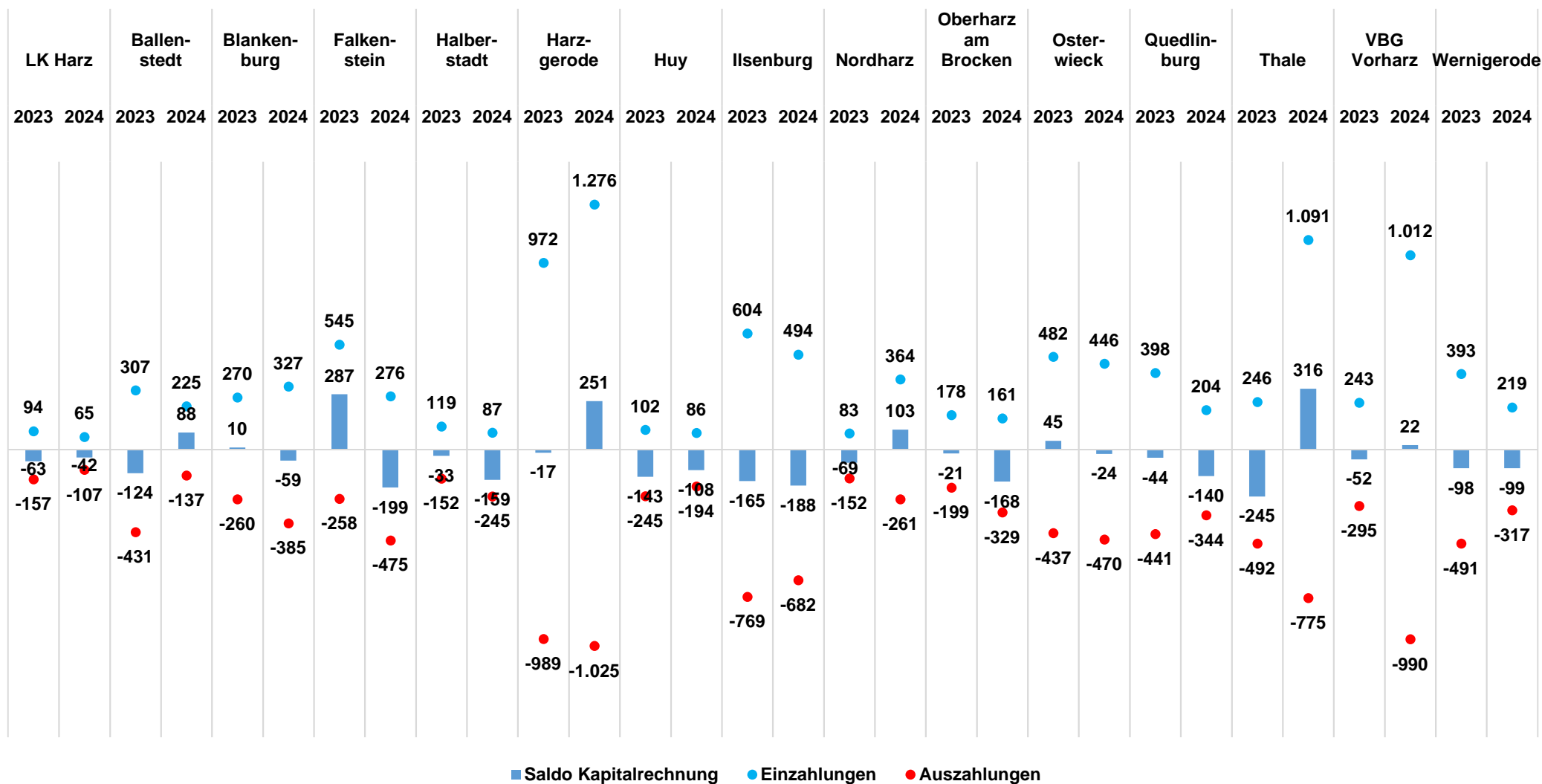
Aufgaben-Region Harz

Abbildung 62: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



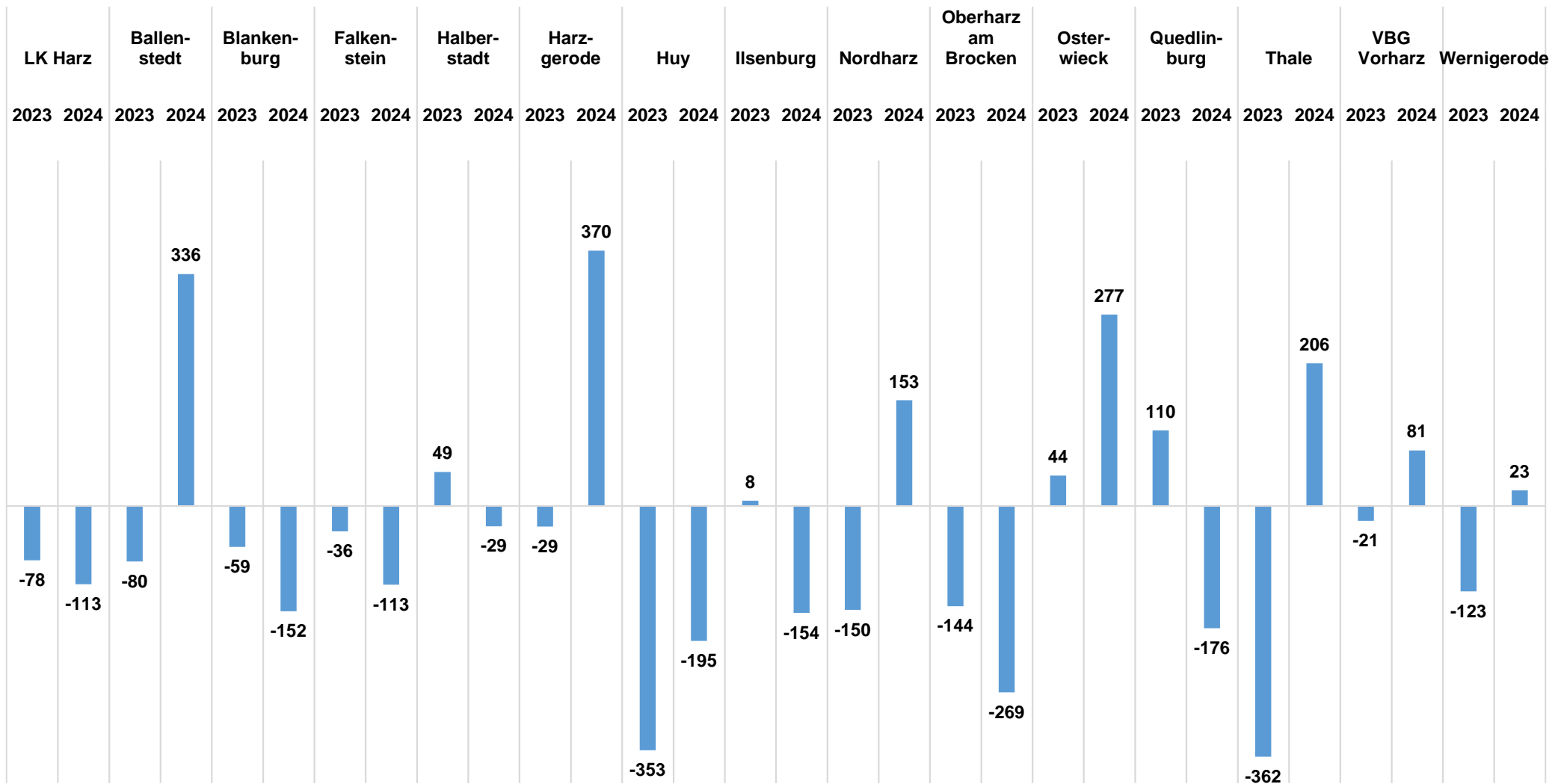
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 63: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



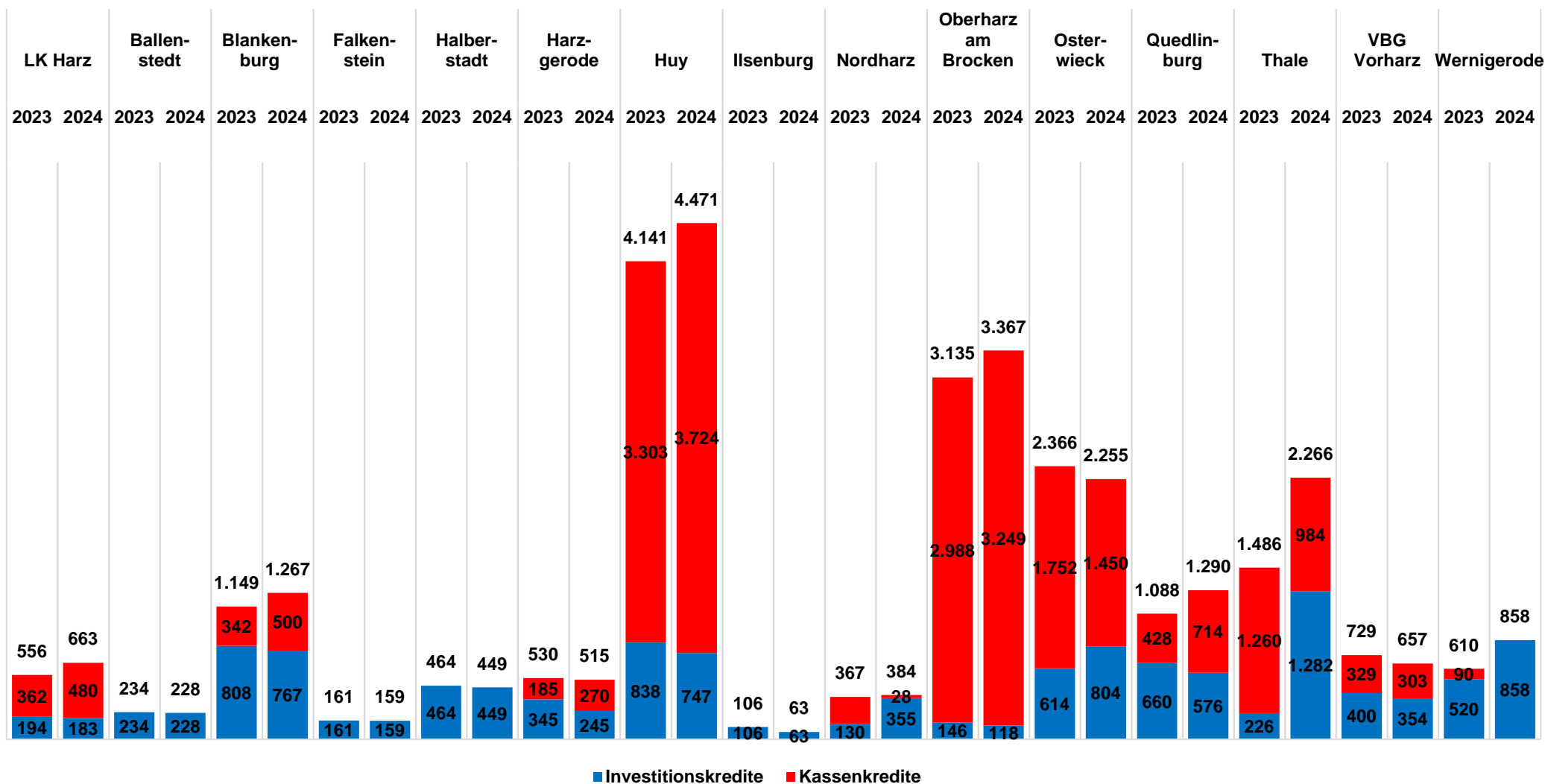
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 64: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



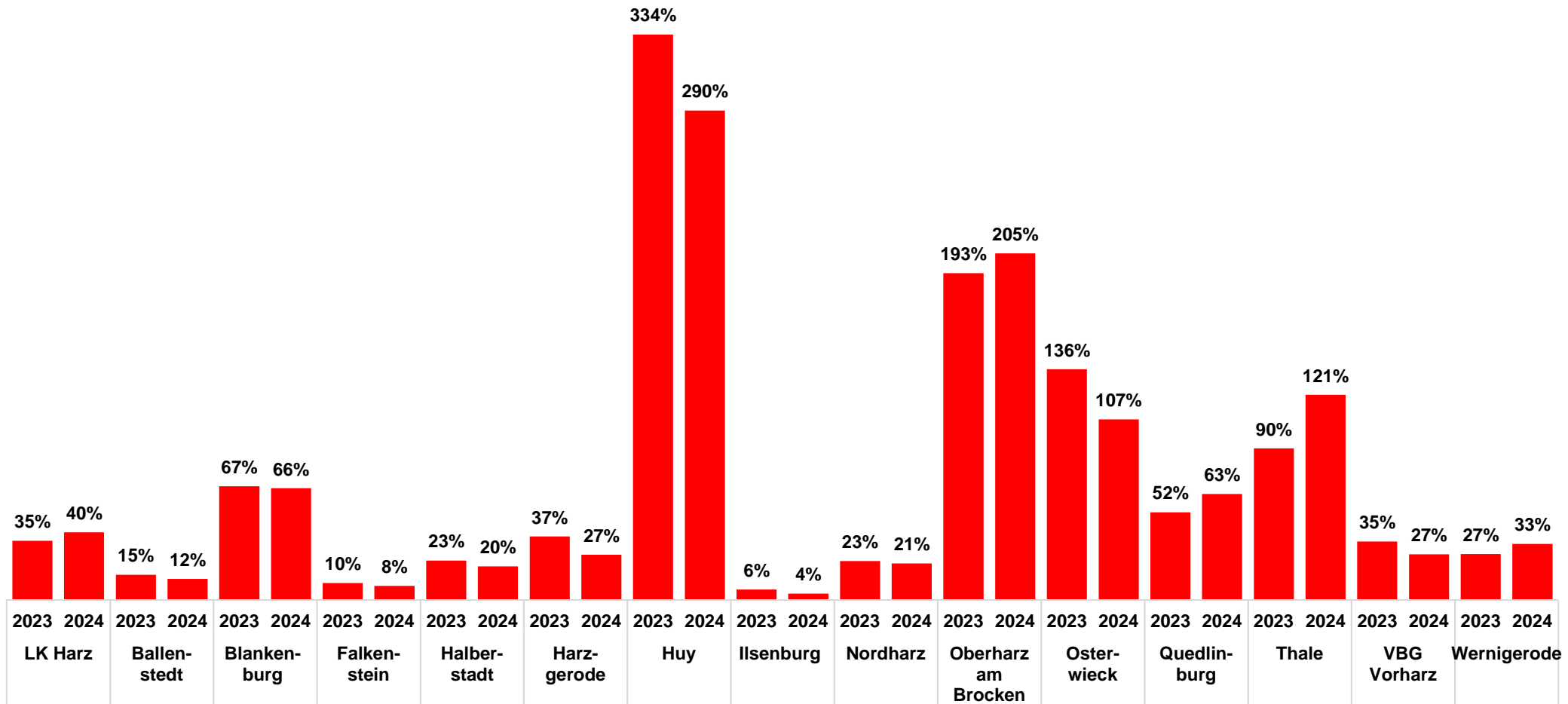
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 65: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

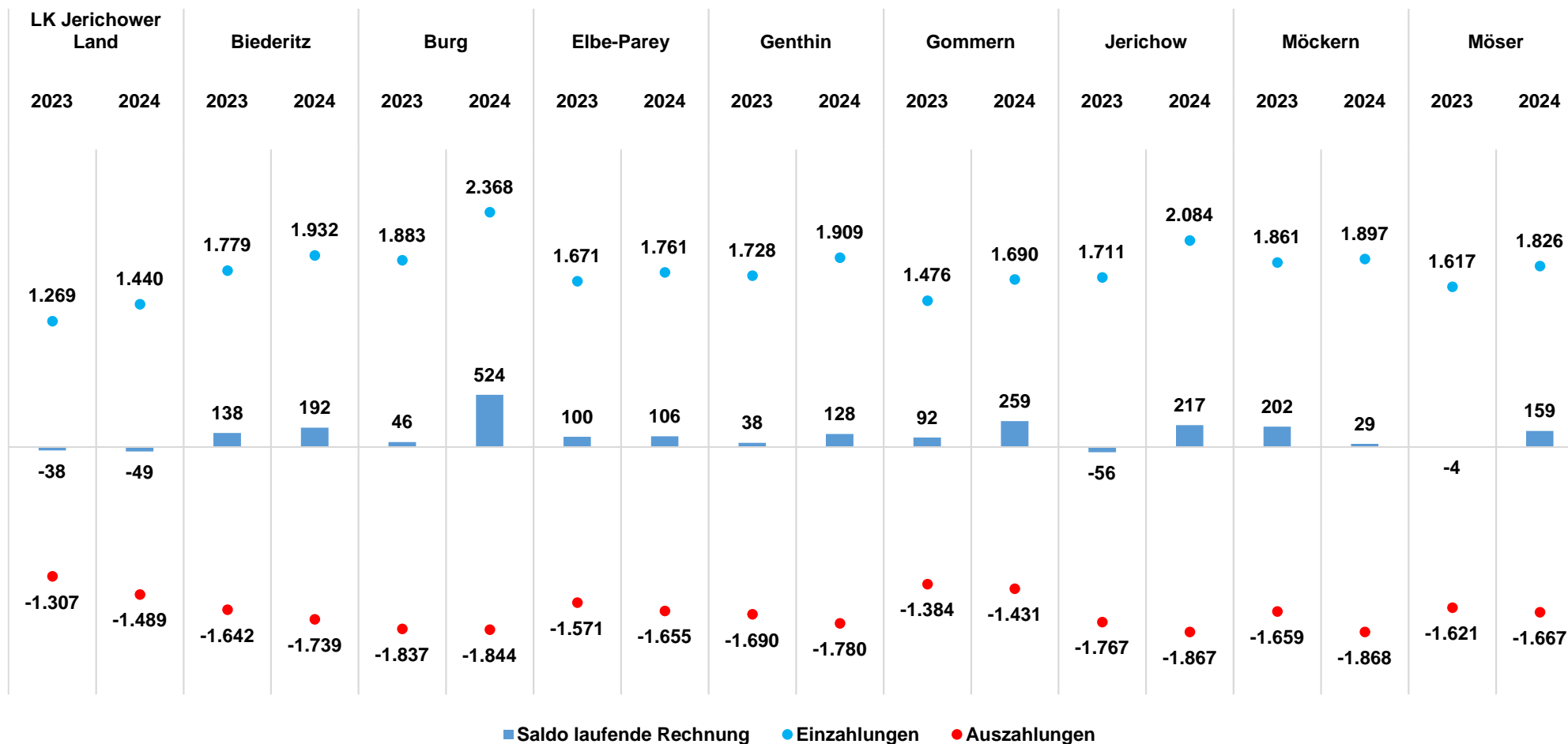
Abbildung 66: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

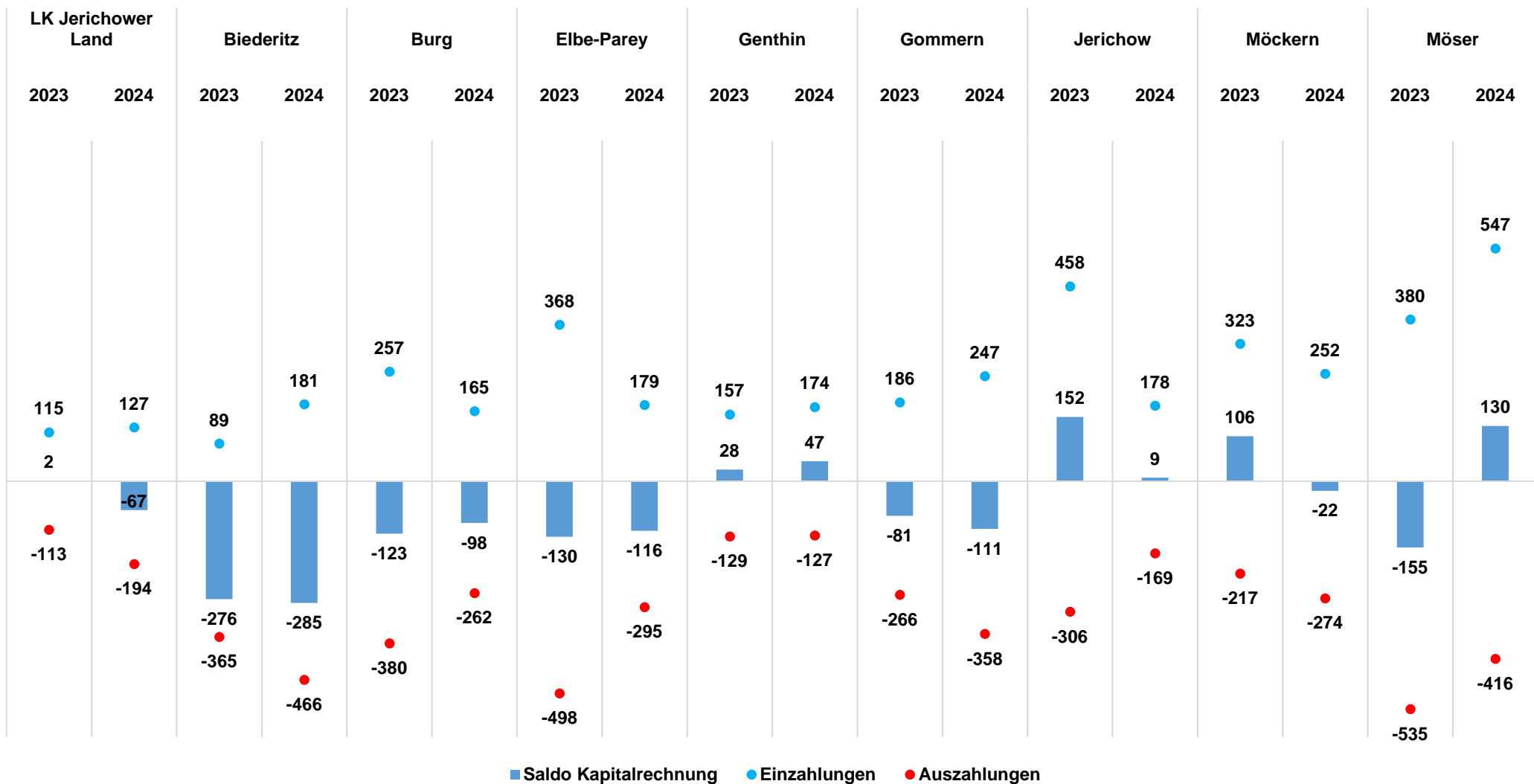
Aufgaben-Region Jerichower Land

Abbildung 67: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



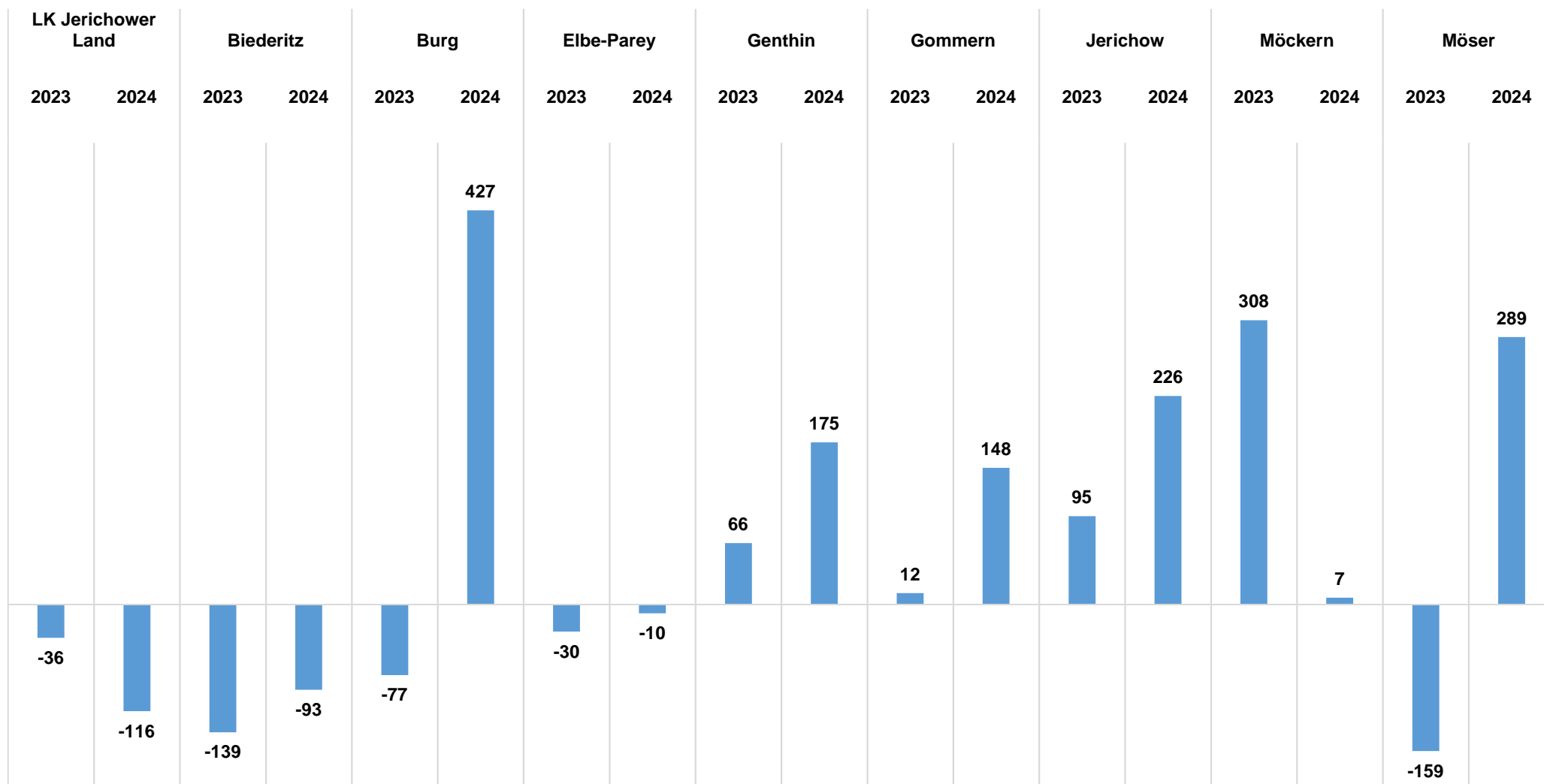
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 68: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



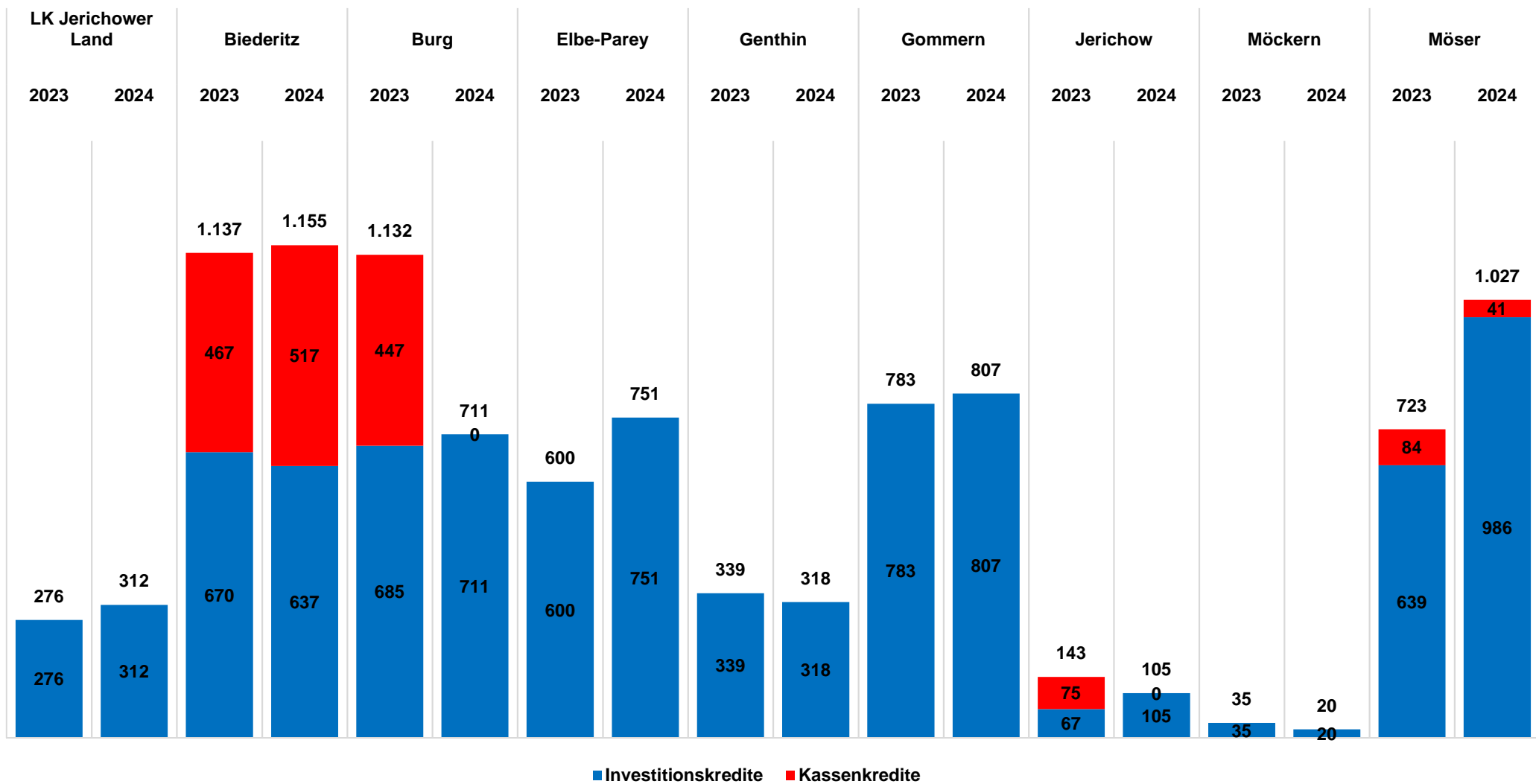
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 69: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



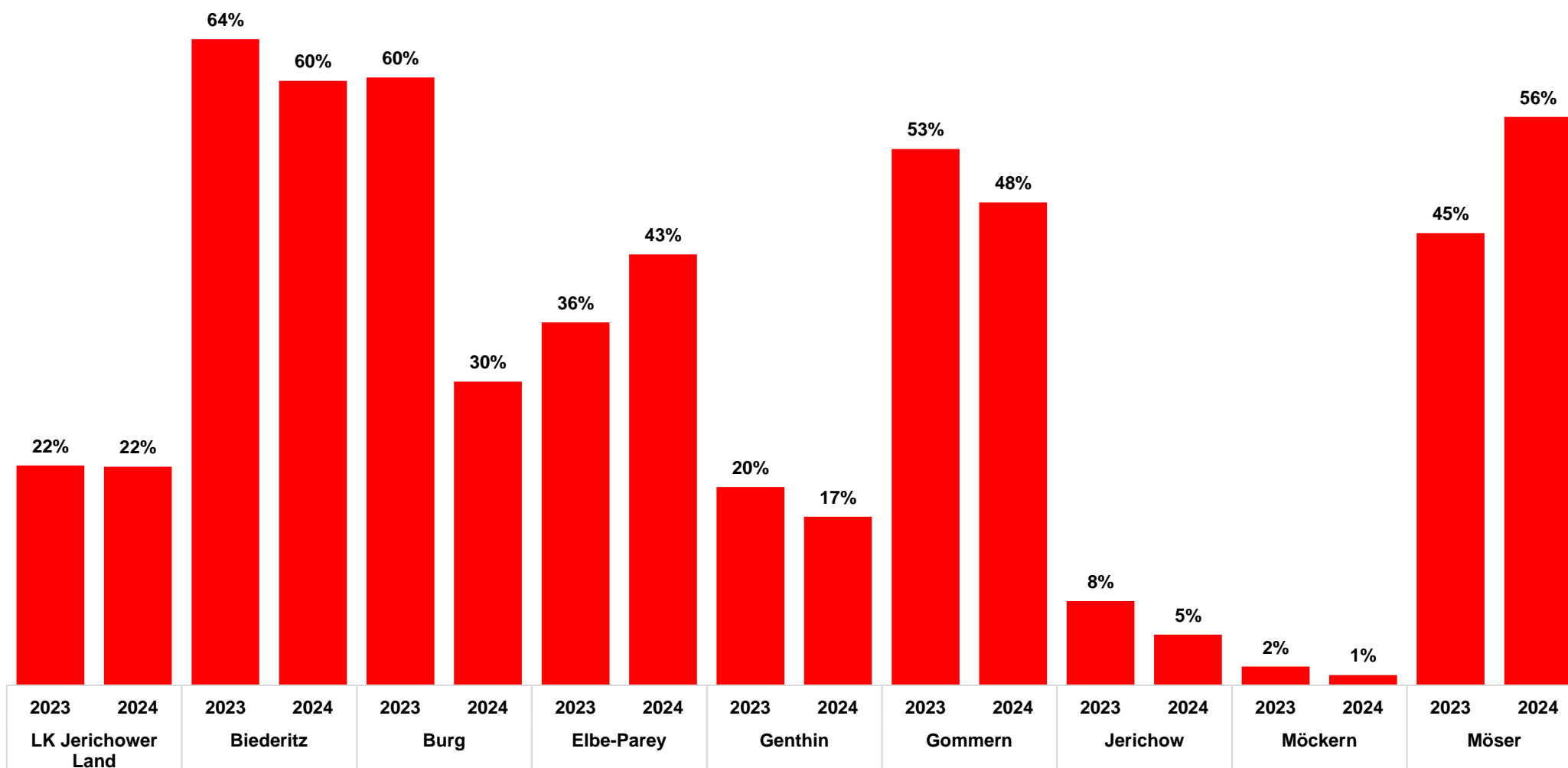
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 70: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

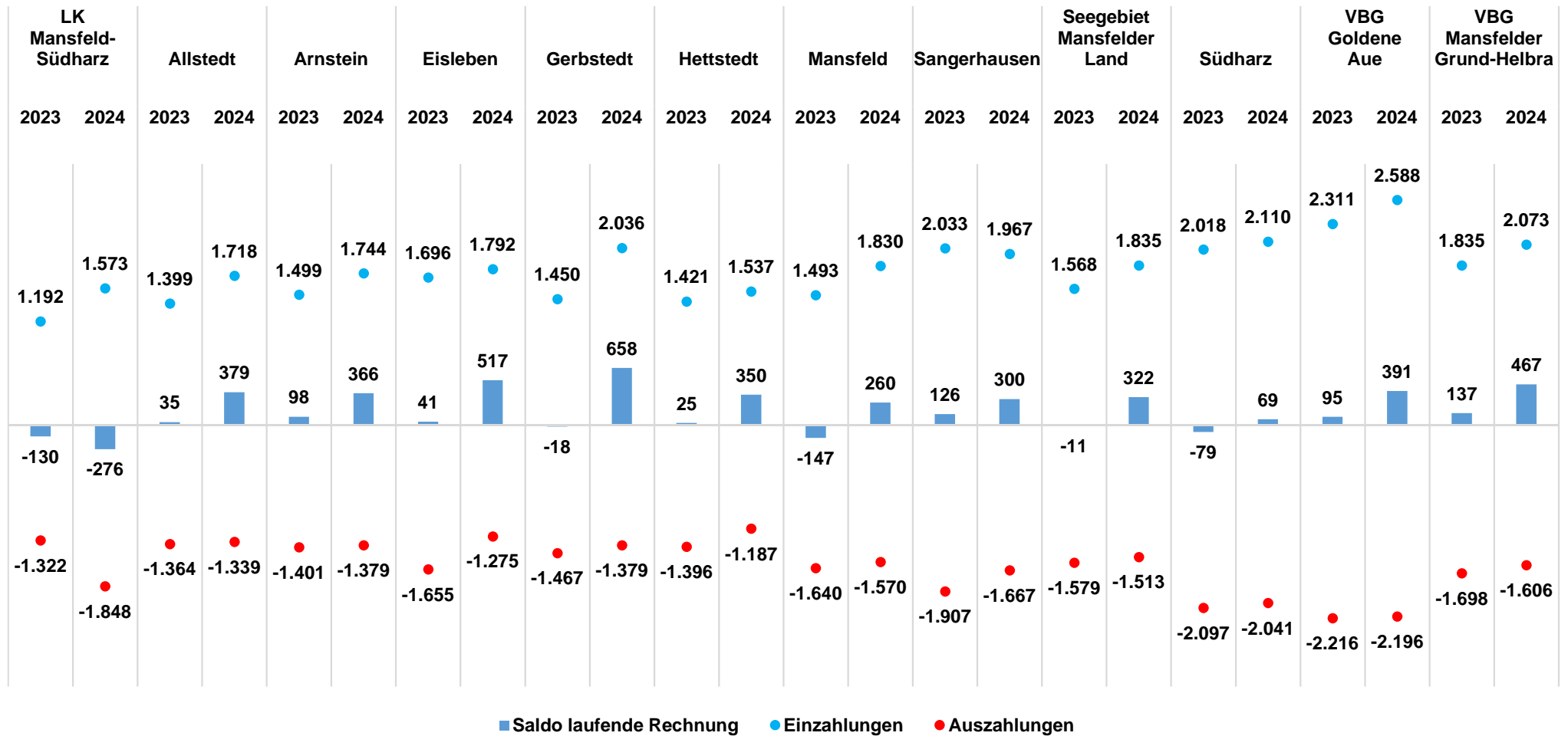
Abbildung 71: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

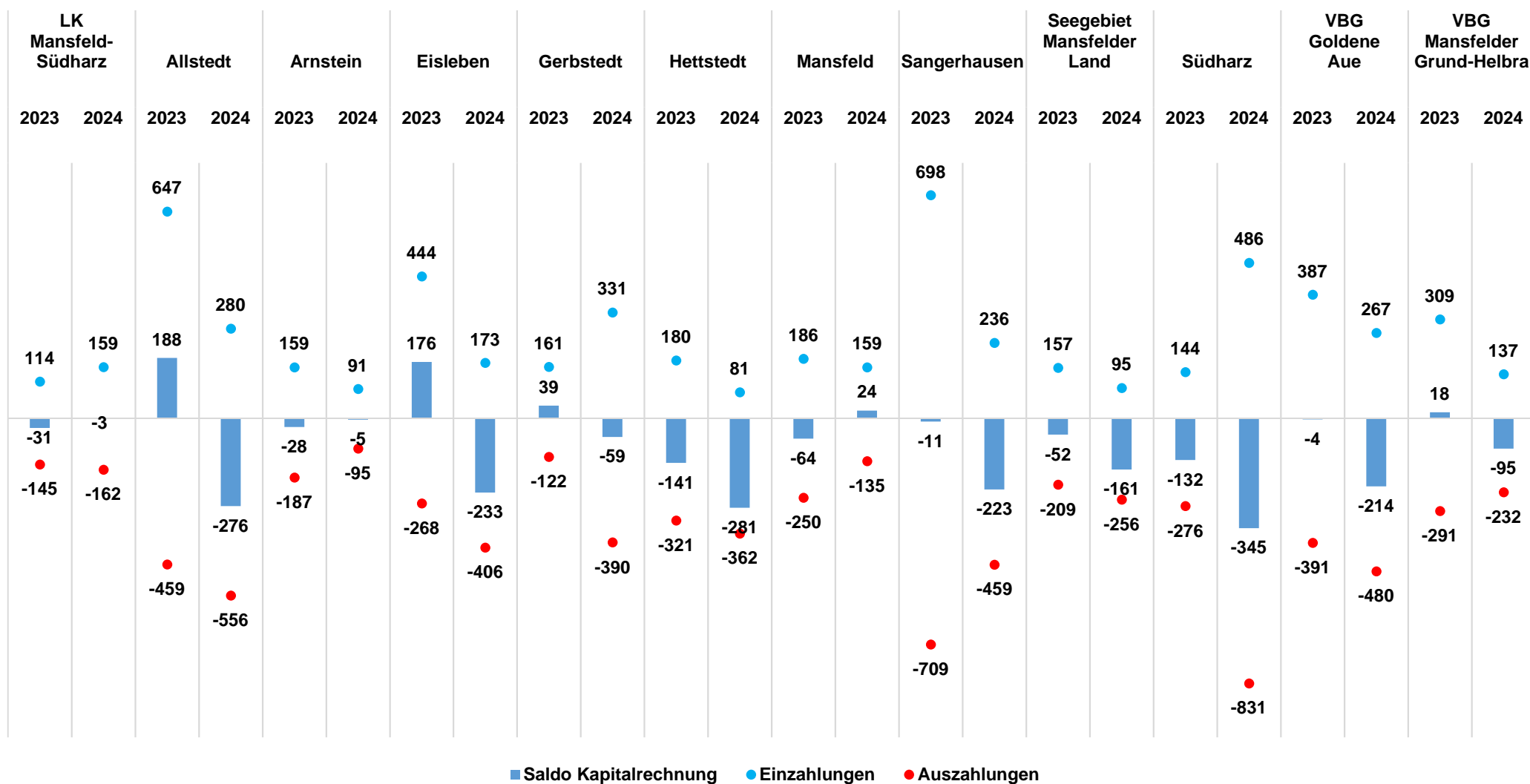
Aufgaben-Region Mansfeld-Südharz

Abbildung 72: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



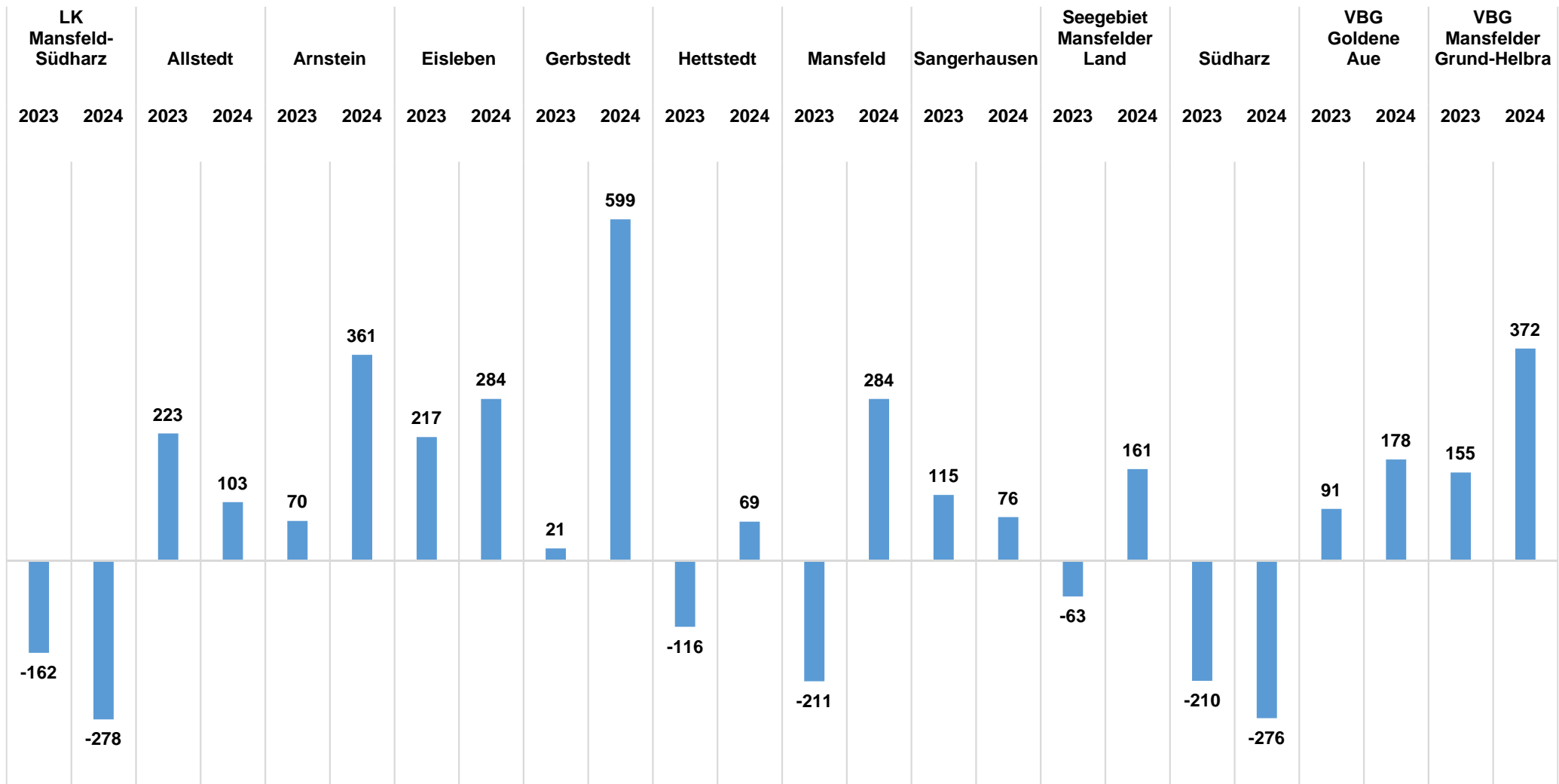
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 73: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



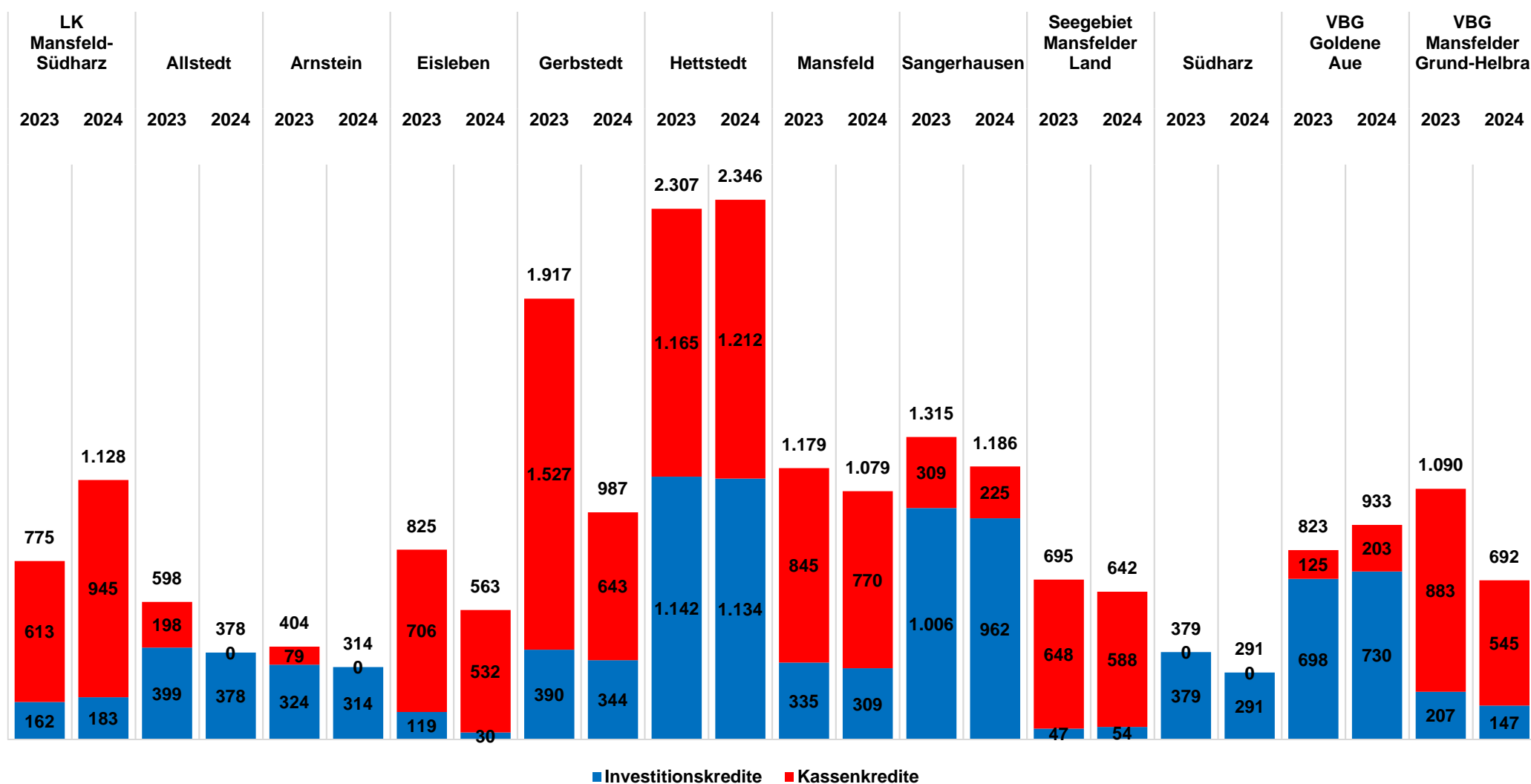
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 74: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



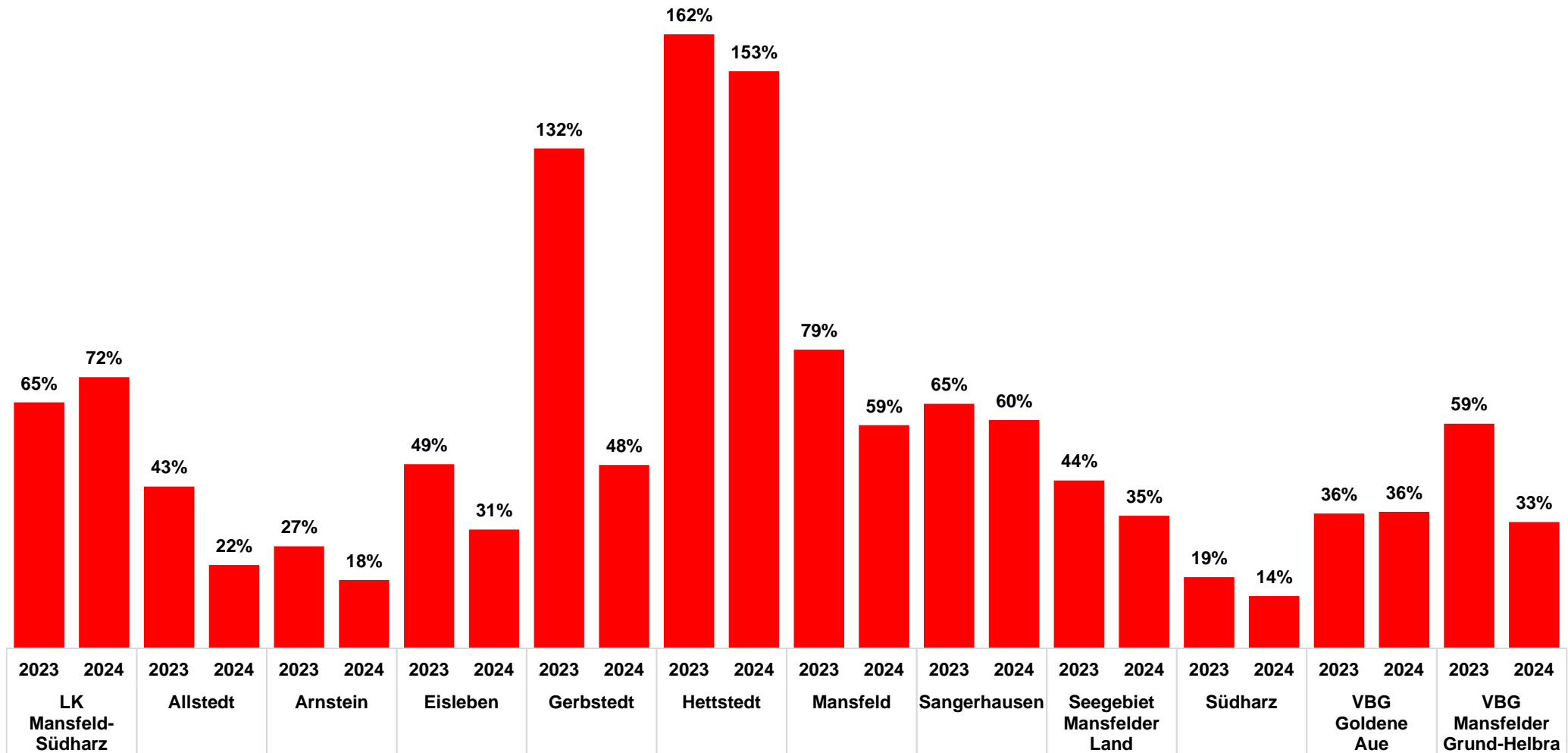
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 75: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

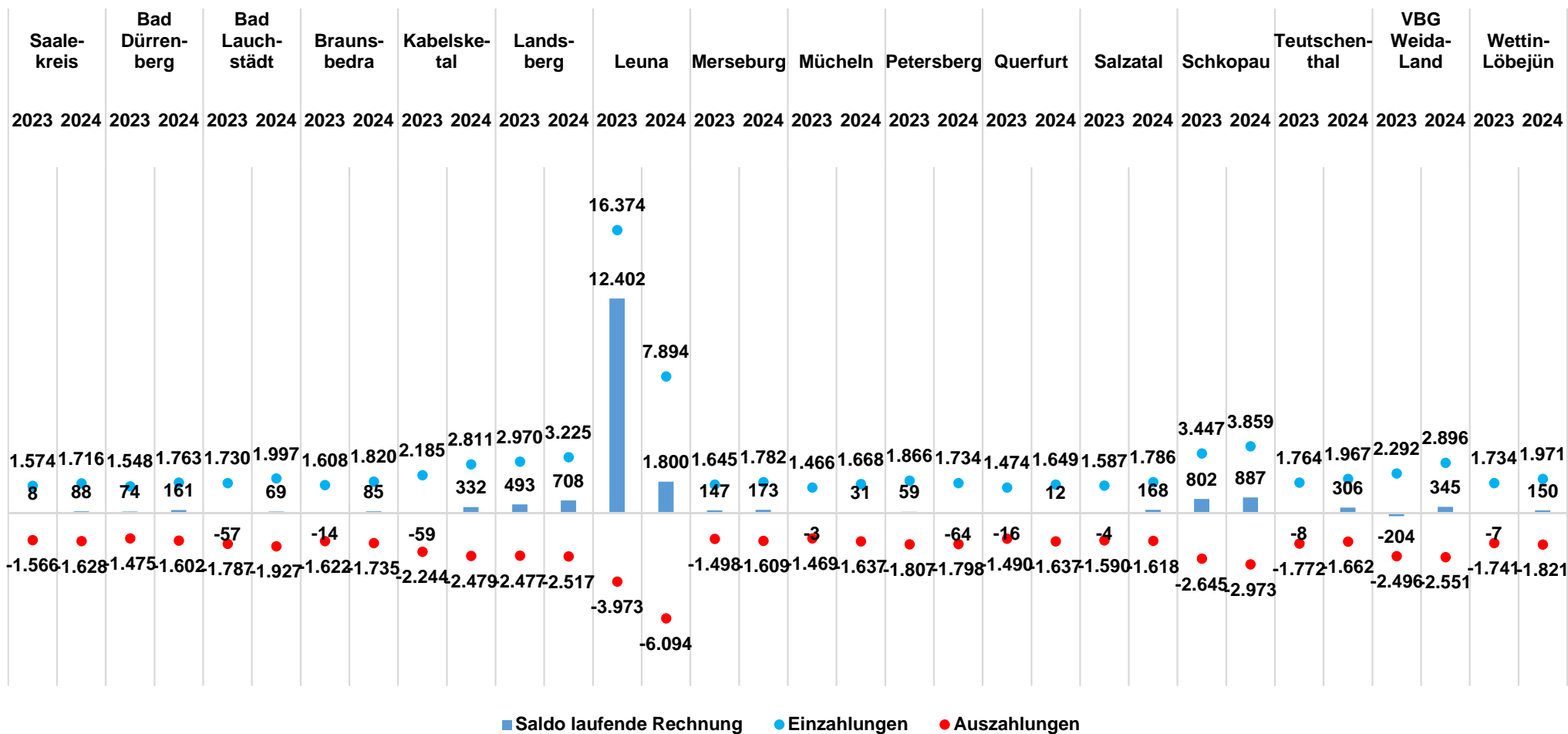
Abbildung 76: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

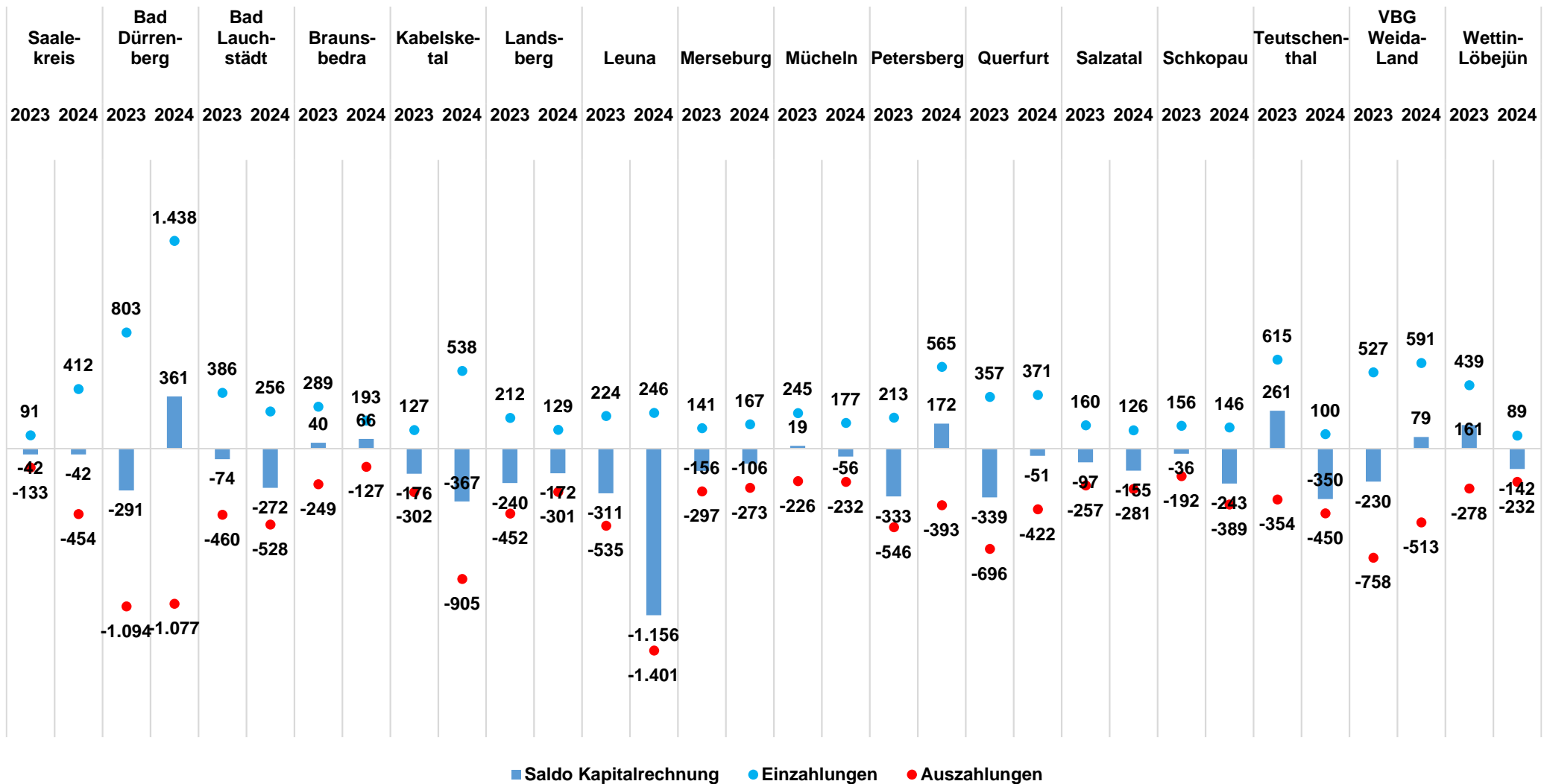
Aufgaben-Region Saale

Abbildung 77: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



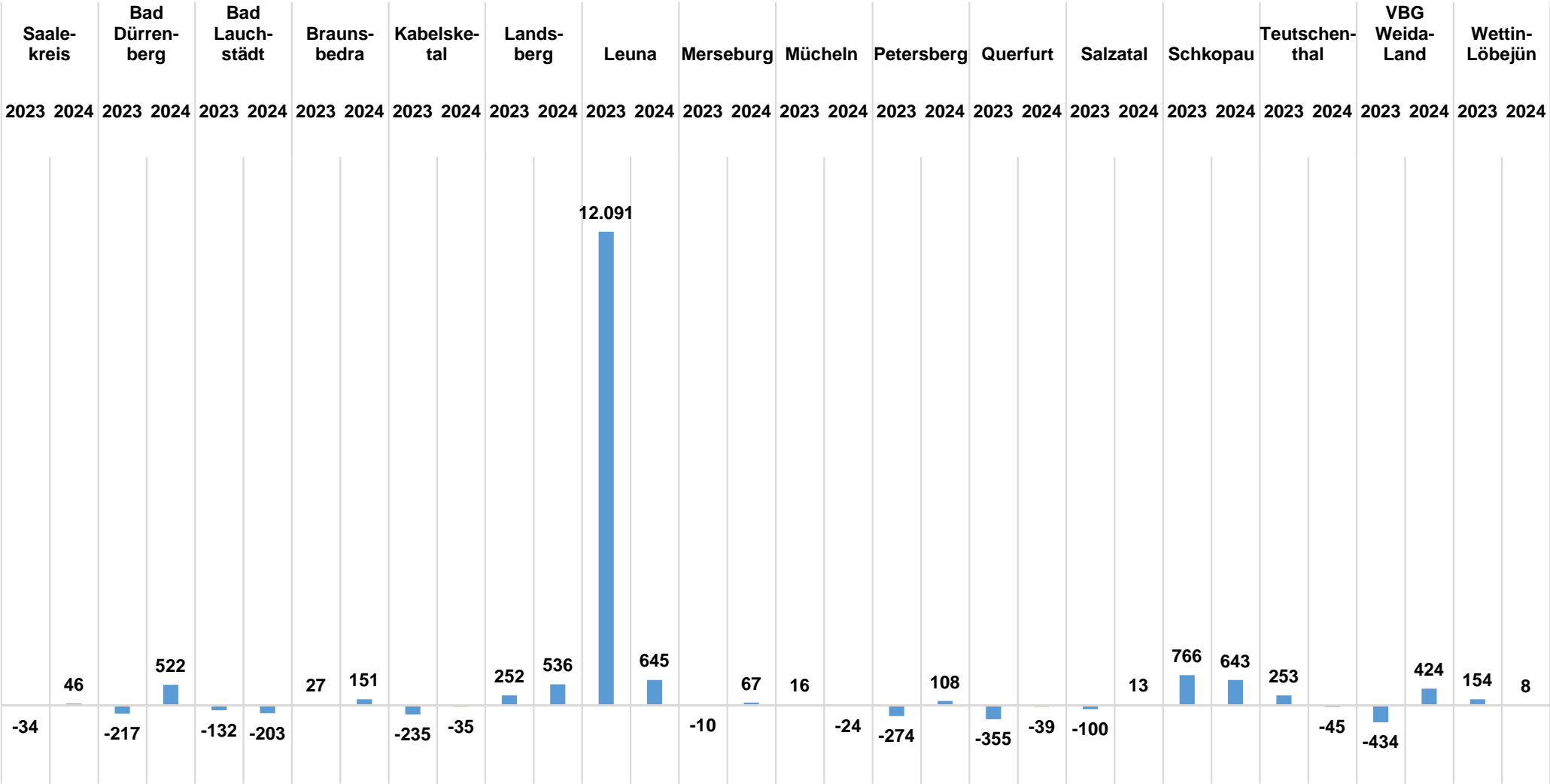
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 78: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



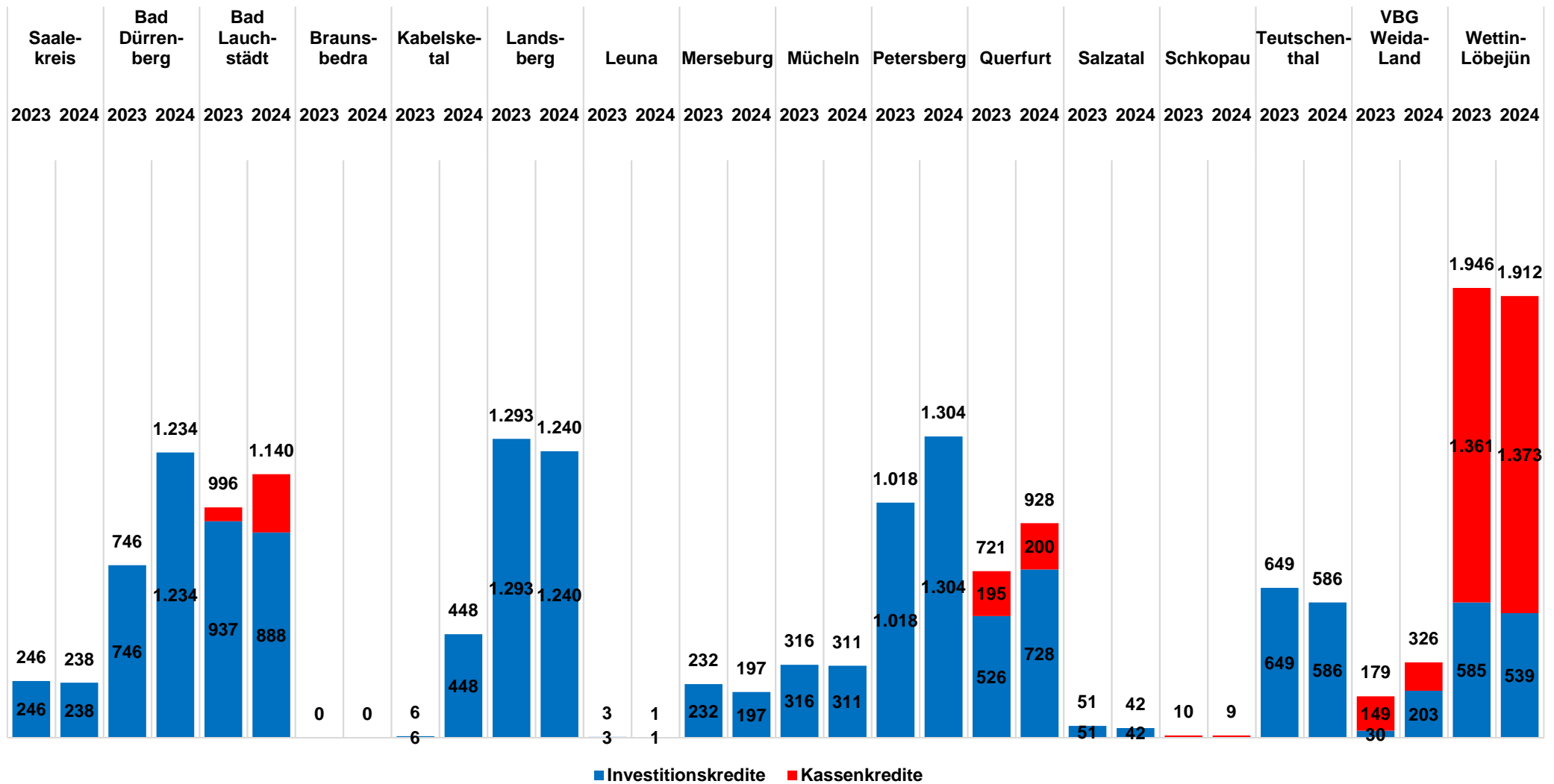
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 79: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



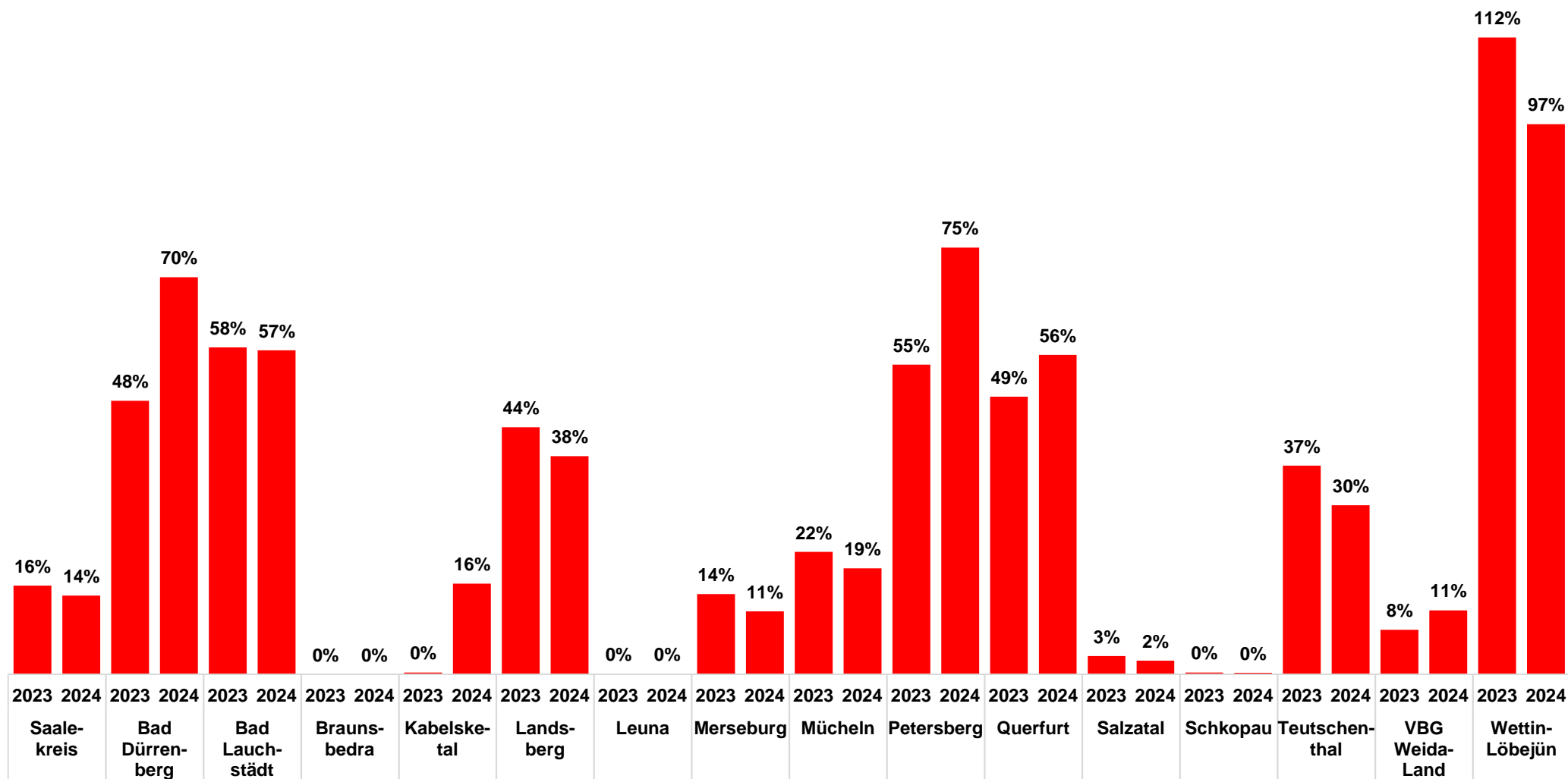
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 80: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

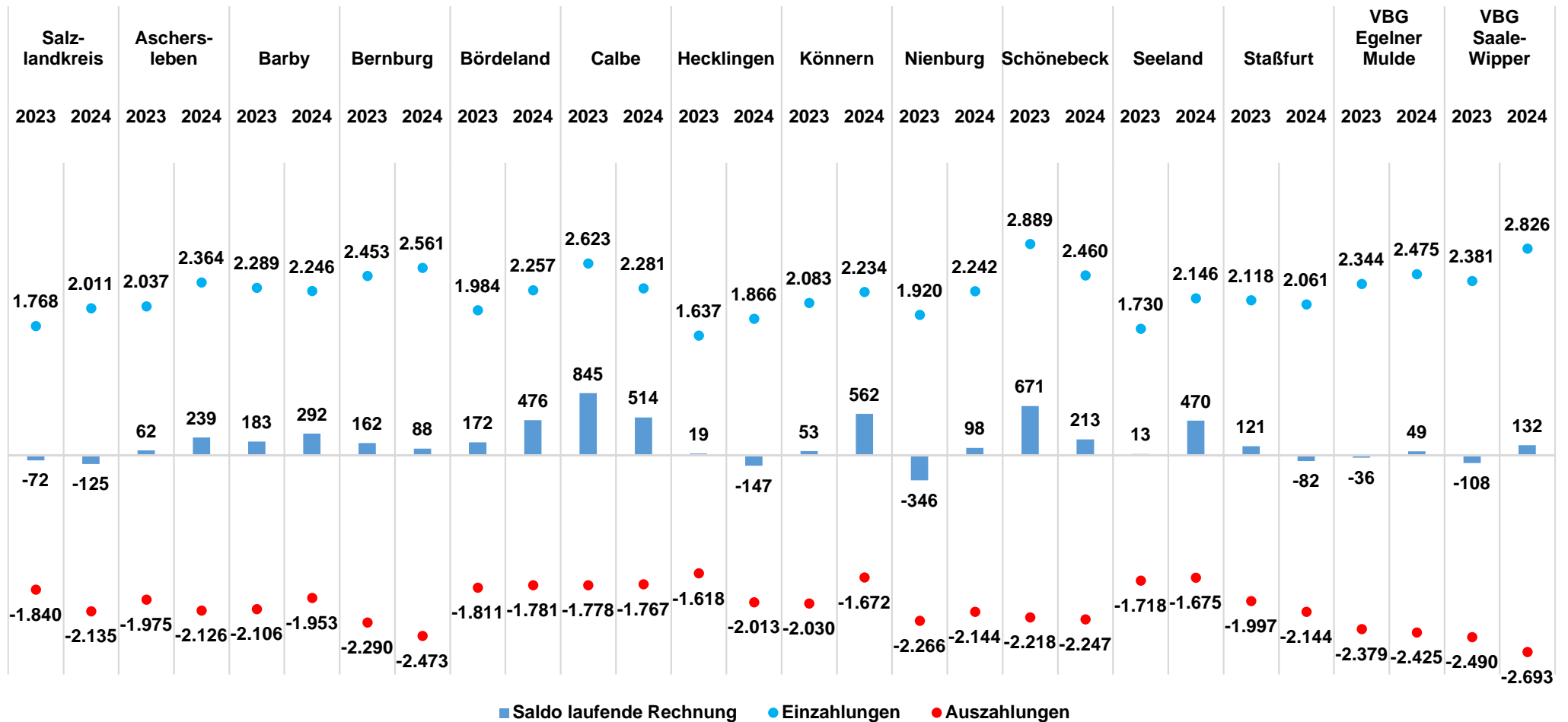
Abbildung 81: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

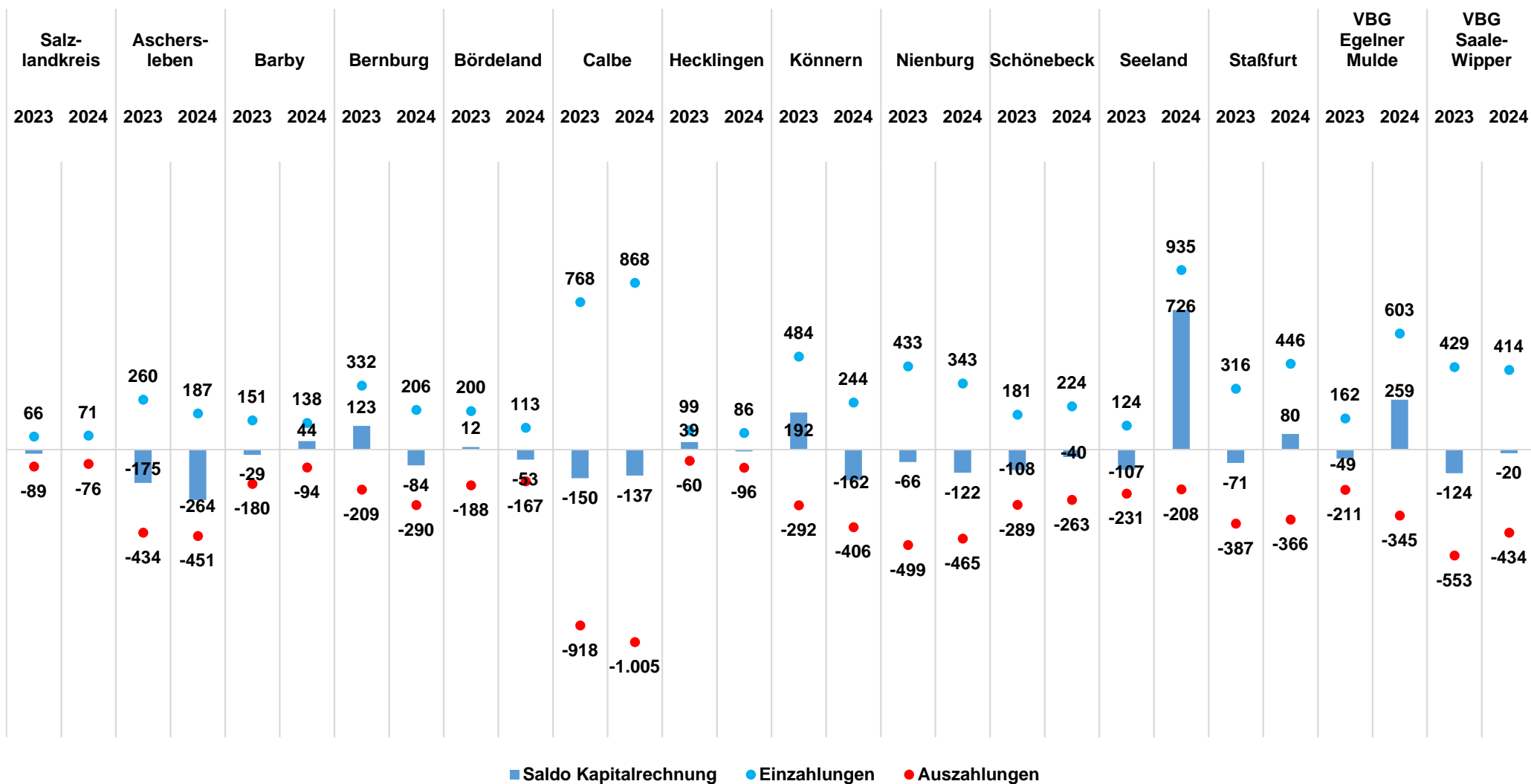
Aufgaben-Region Salzland

Abbildung 82: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



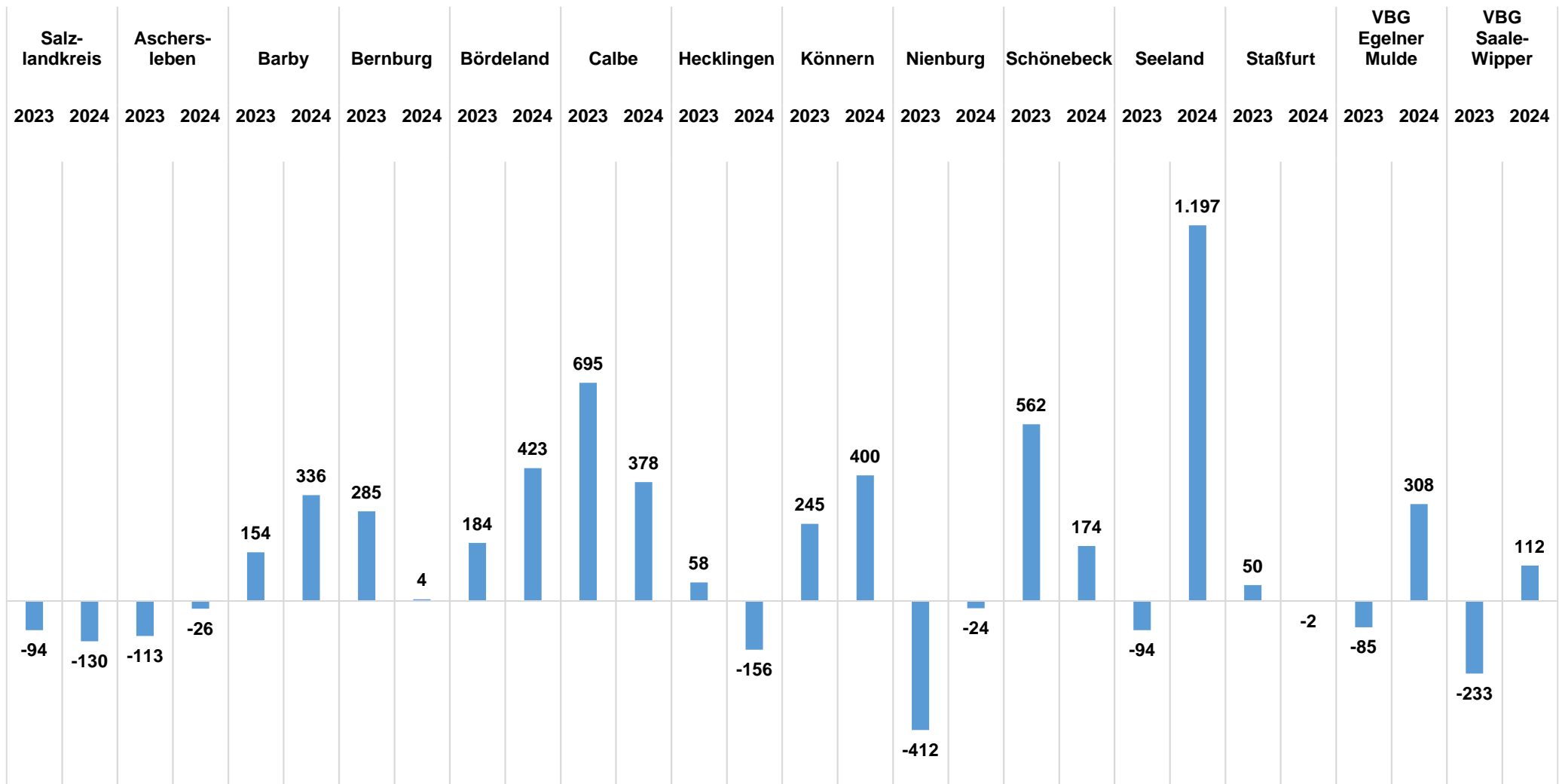
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 83: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



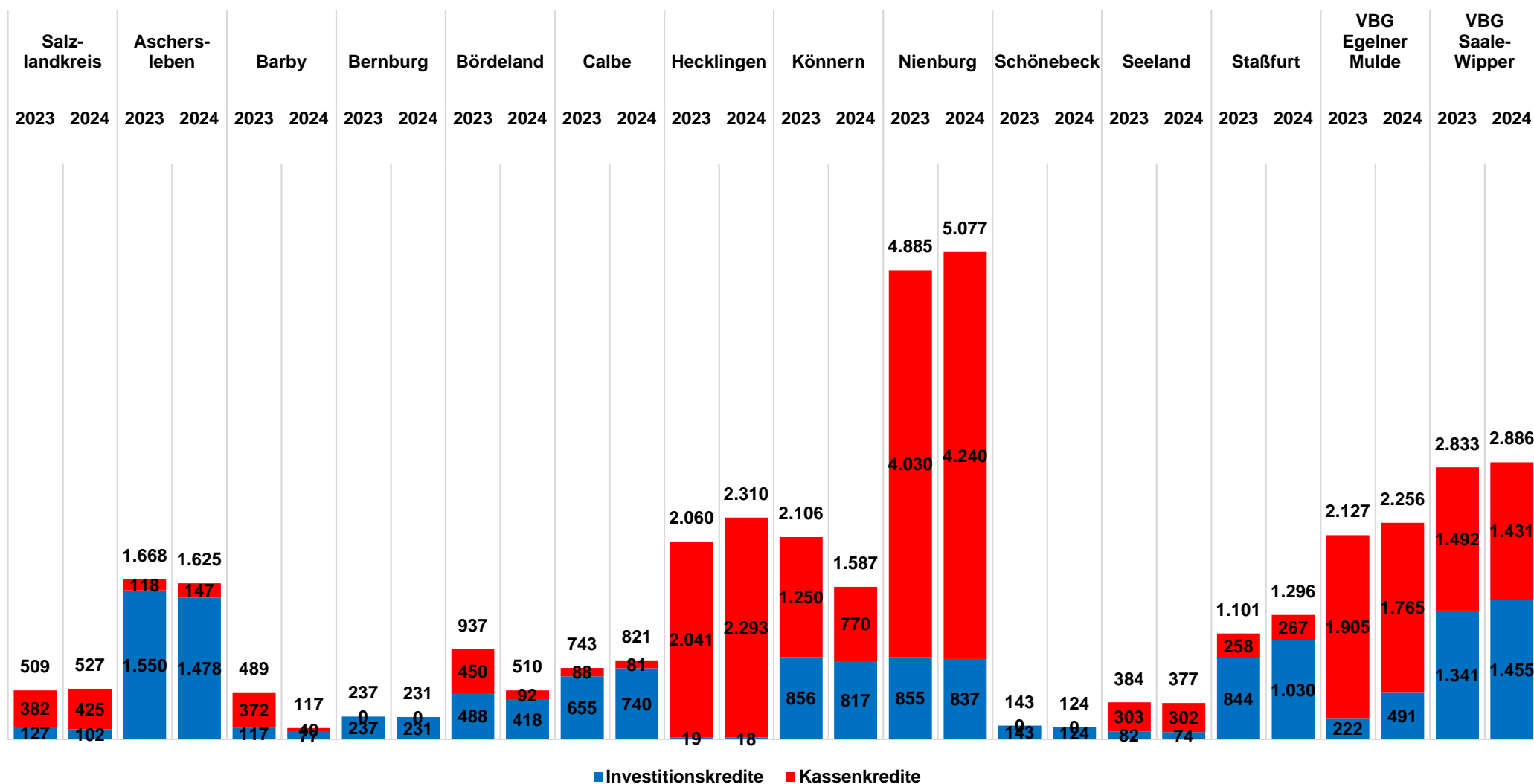
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 84: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



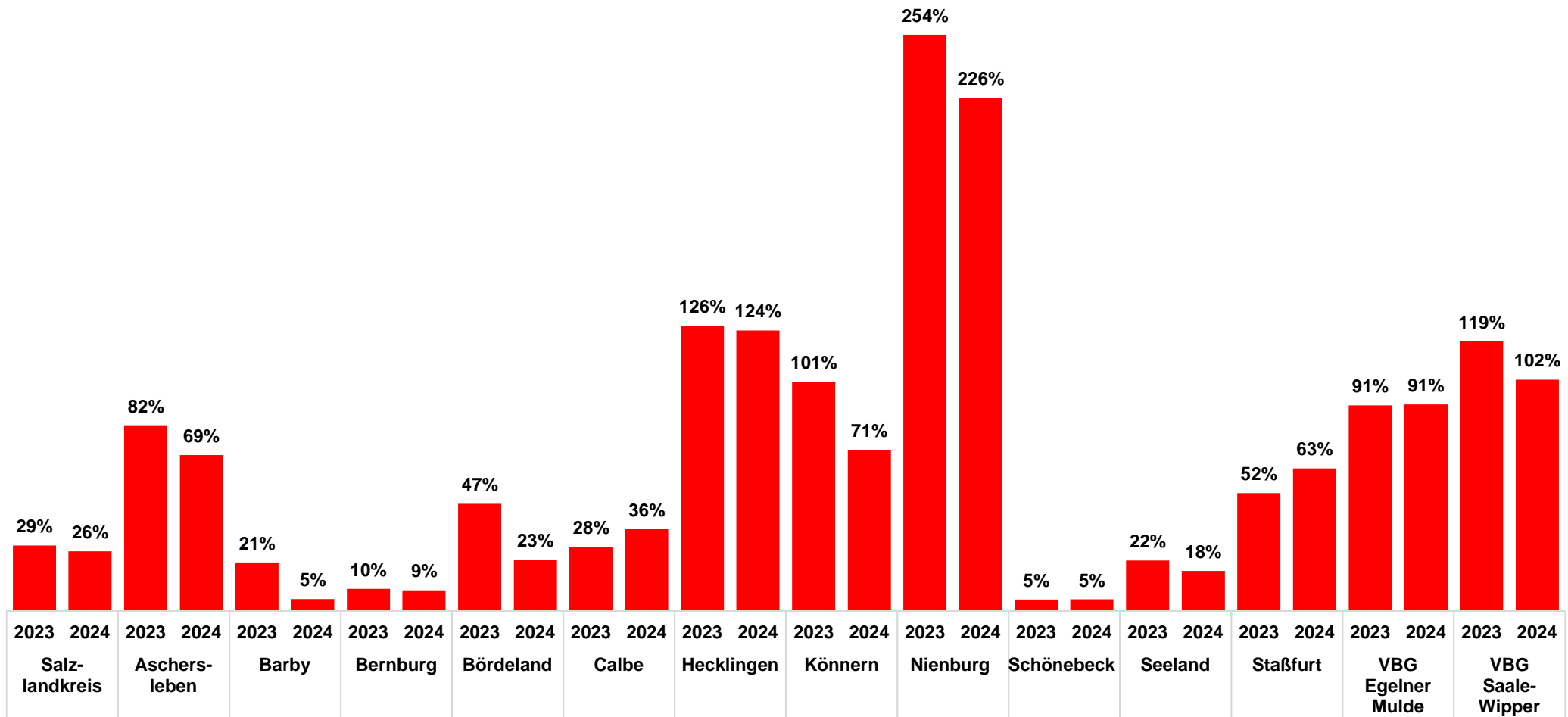
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 85: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

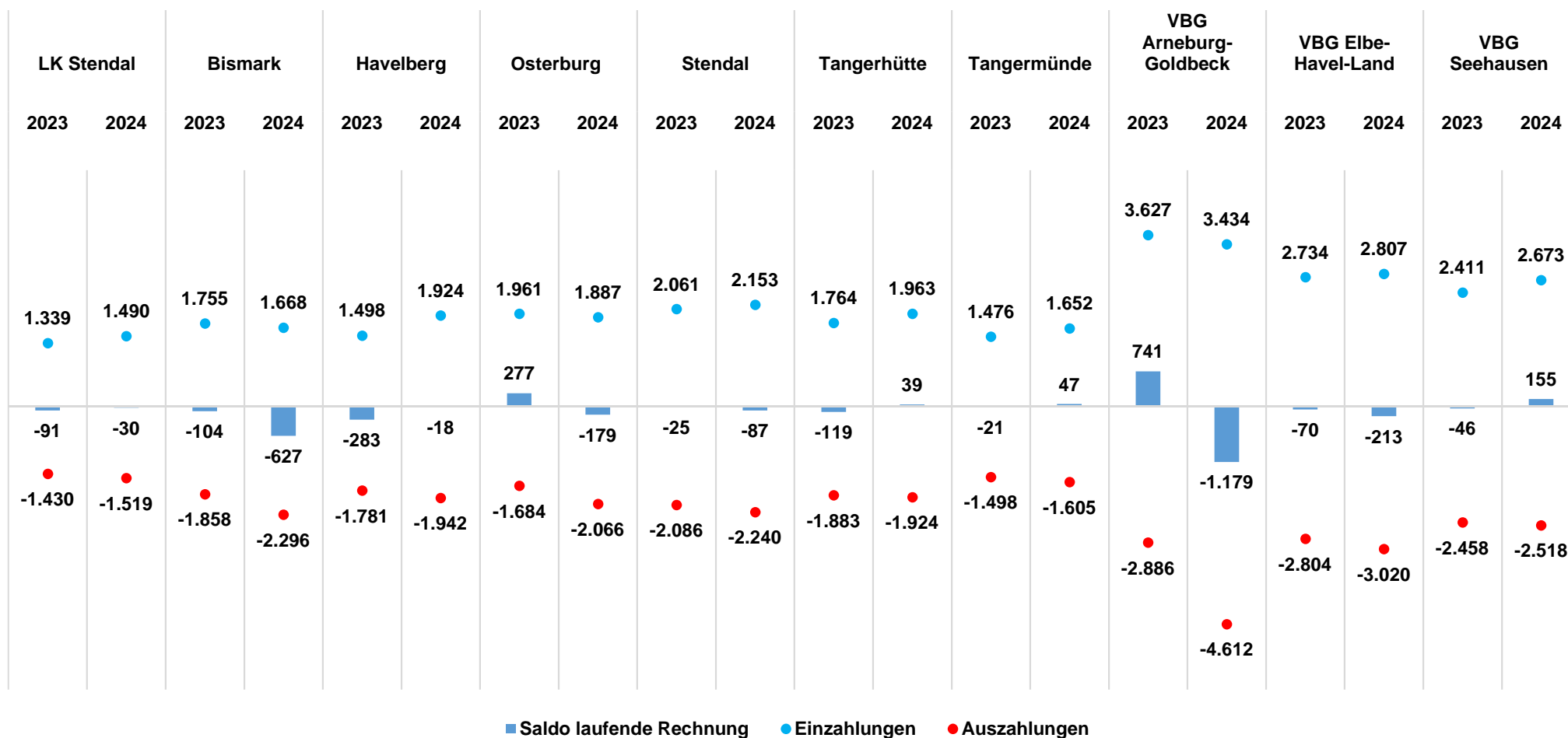
Abbildung 86: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

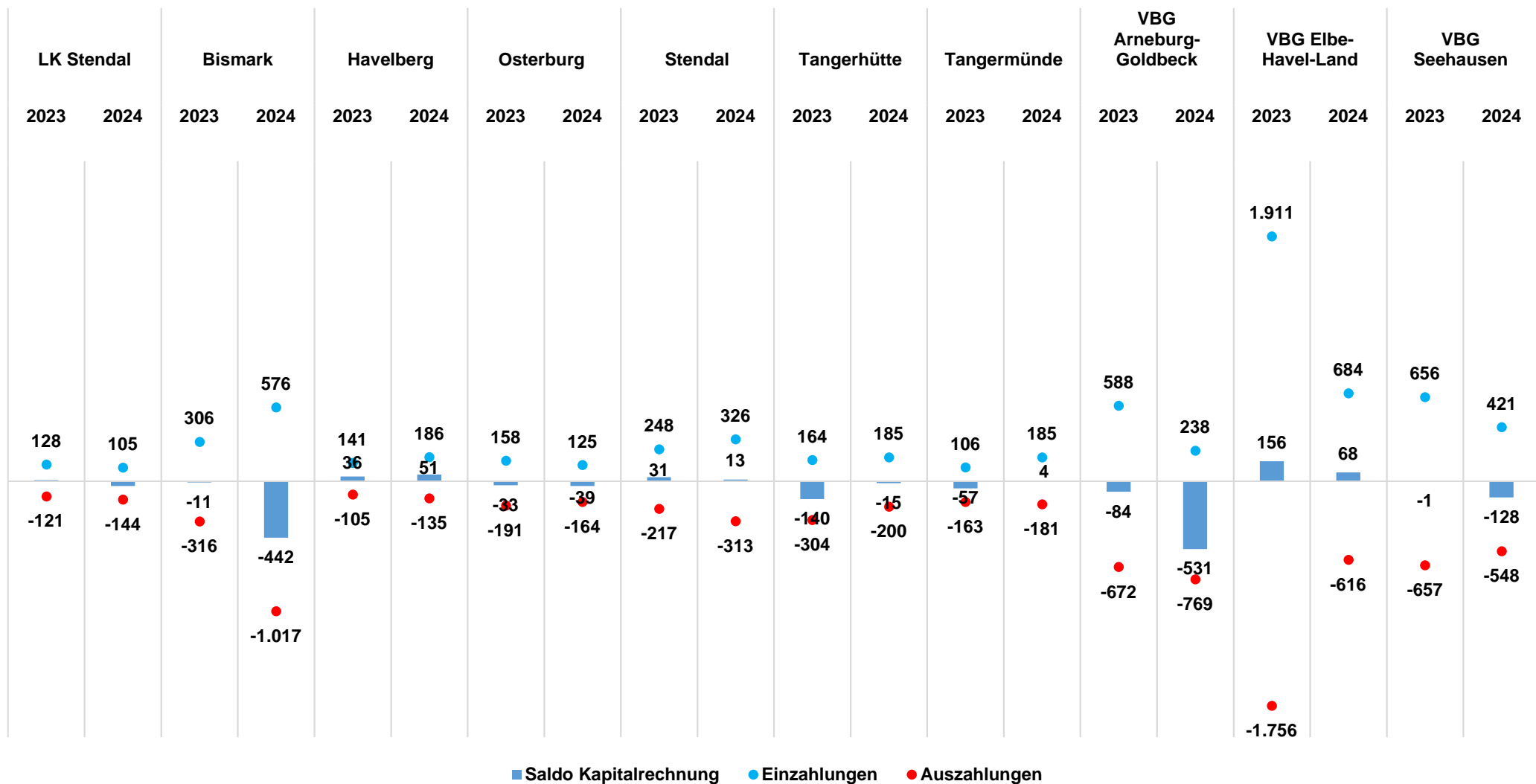
Aufgaben-Region Stendal

Abbildung 87: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner

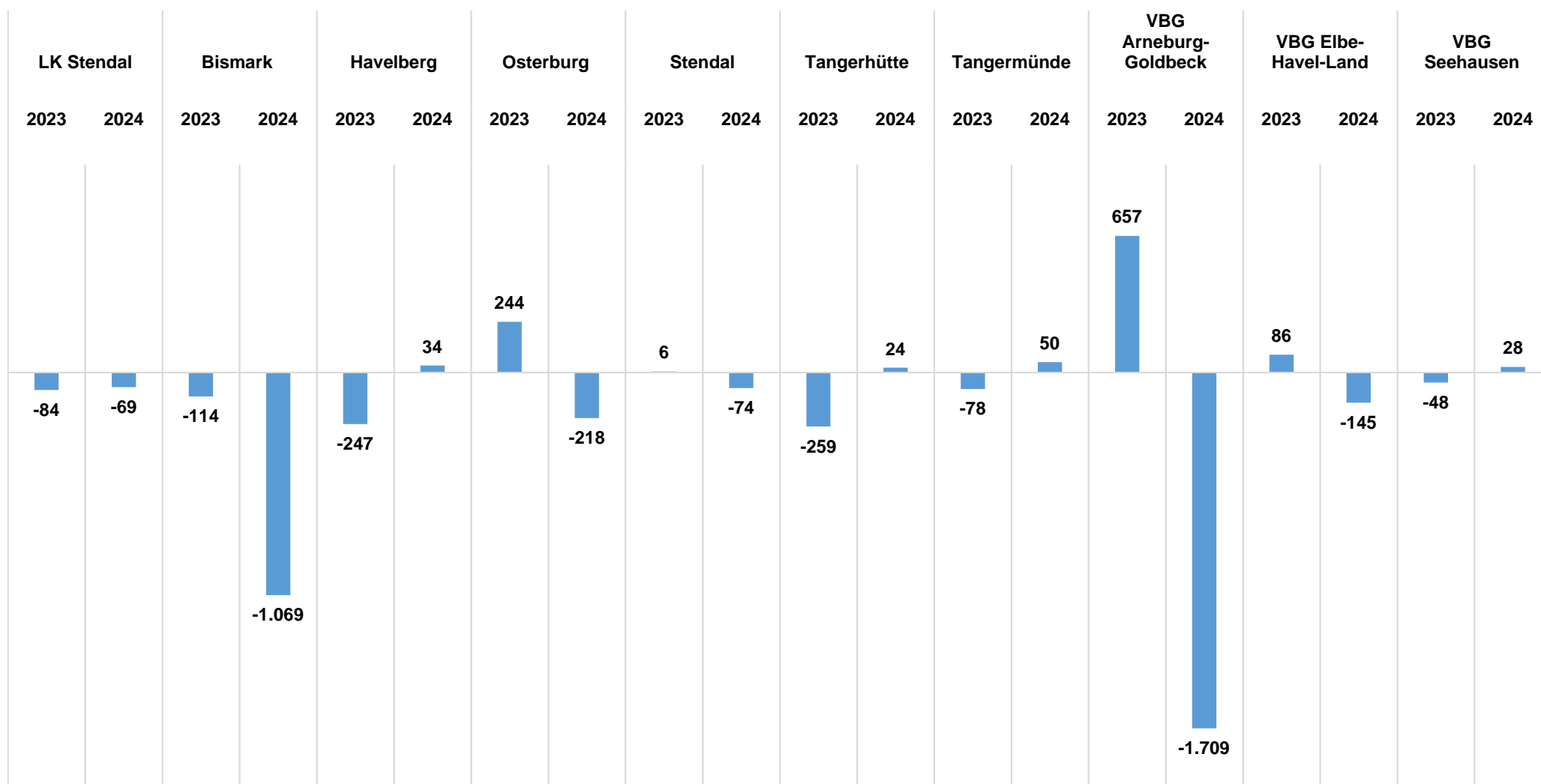


Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 88: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner

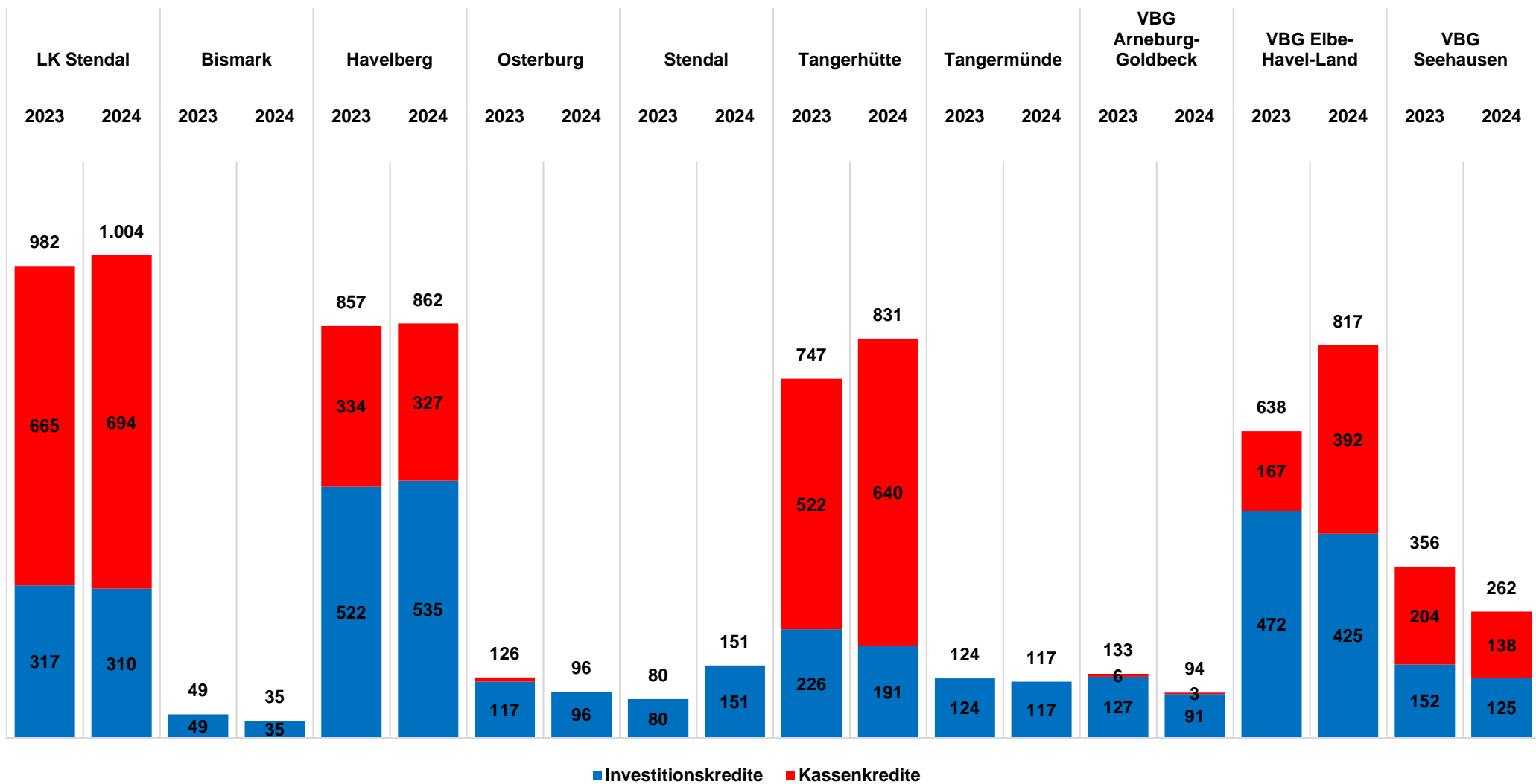


Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 89: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner

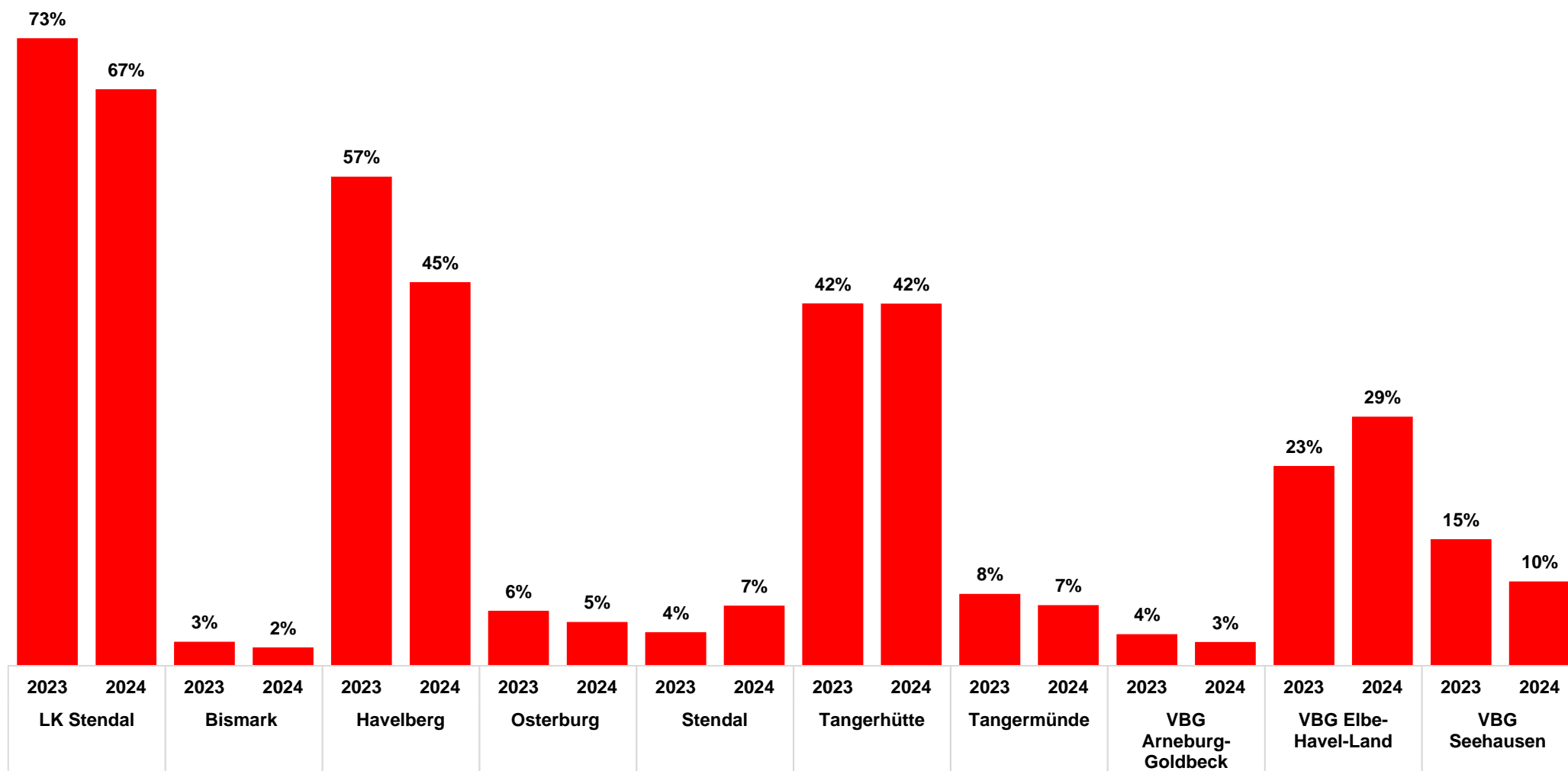
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 90: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

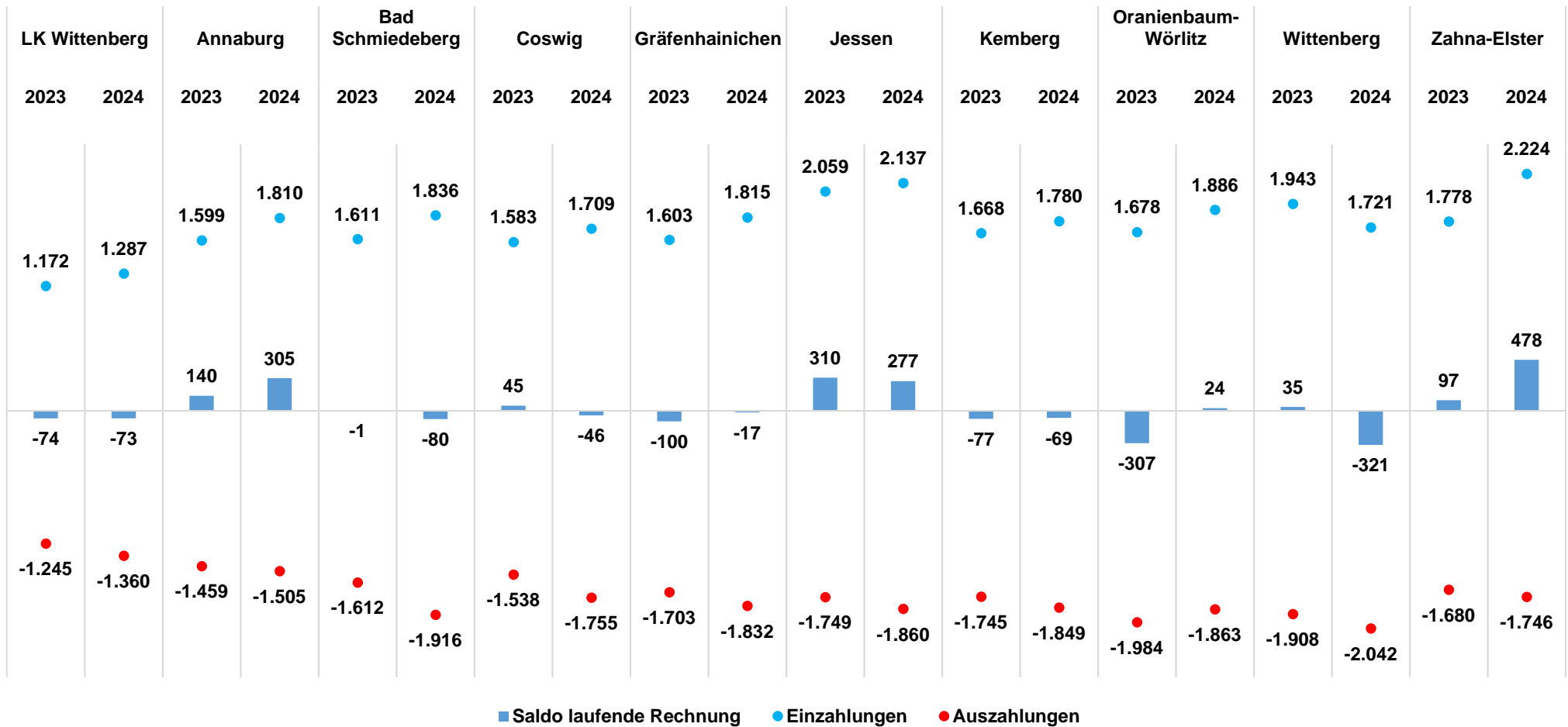
Abbildung 91: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

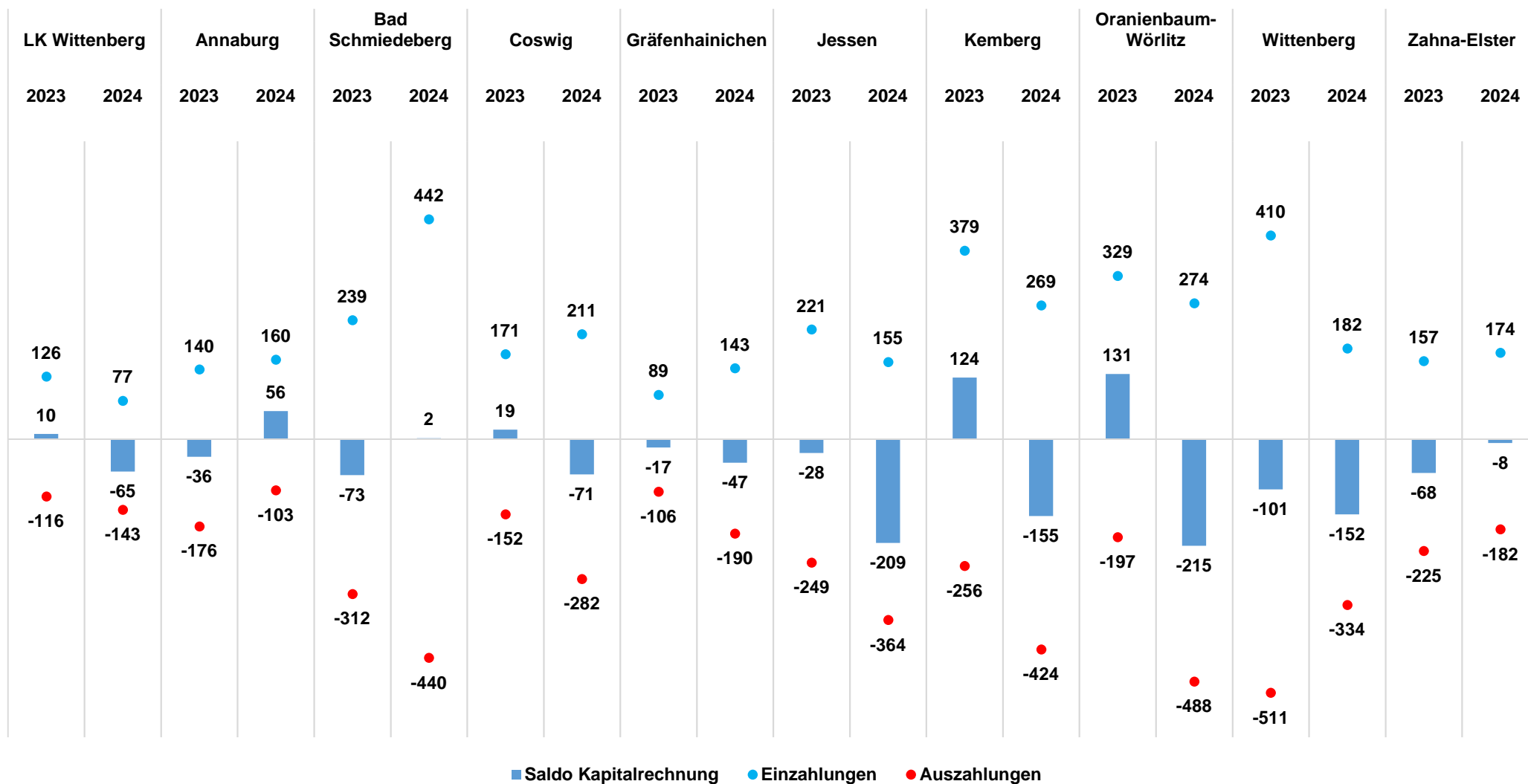
Aufgaben-Region Wittenberg

Abbildung 92: Entwicklung laufende Rechnung in € je Einwohner



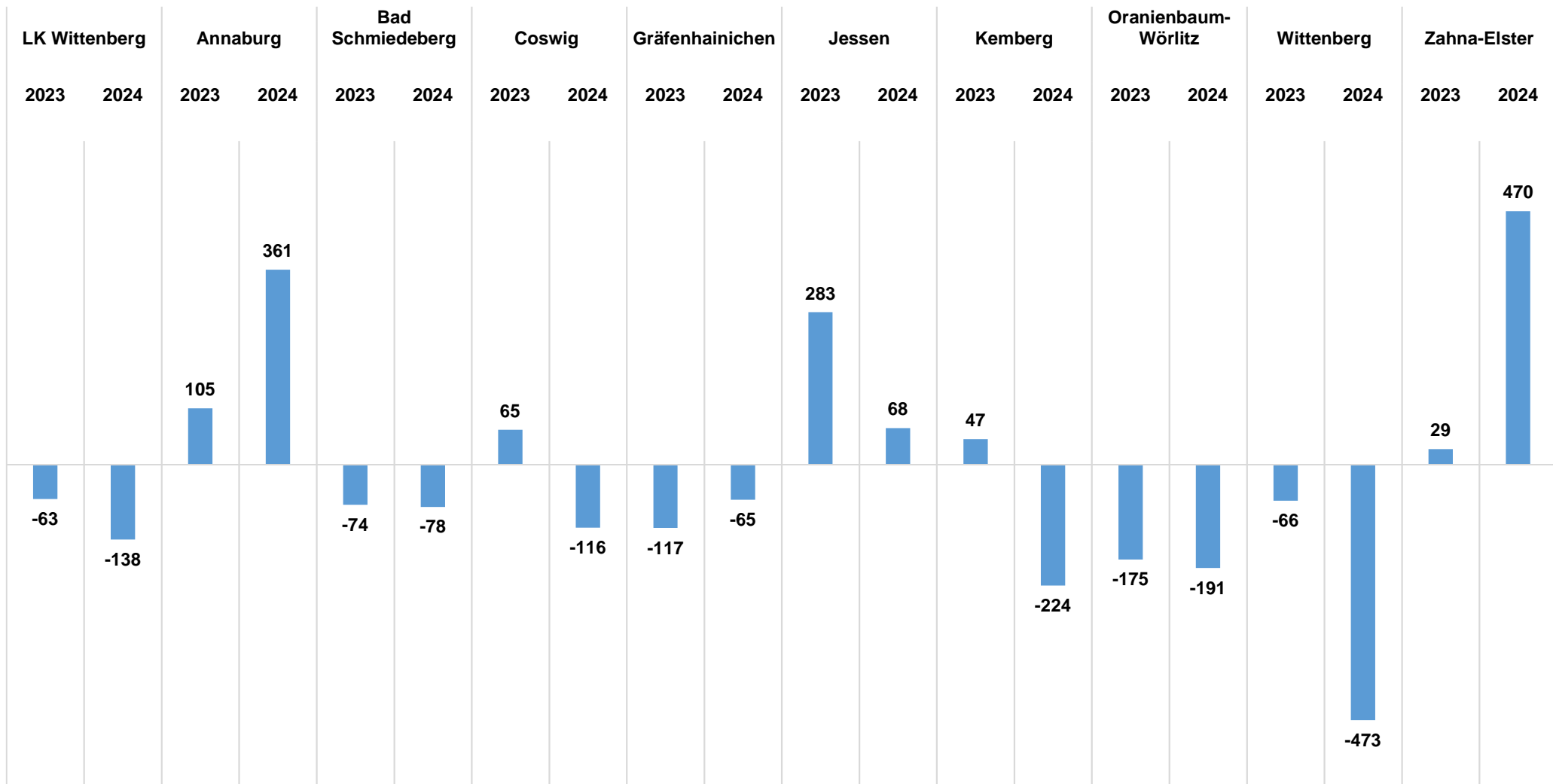
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 93: Entwicklung Kapitalrechnung in € je Einwohner



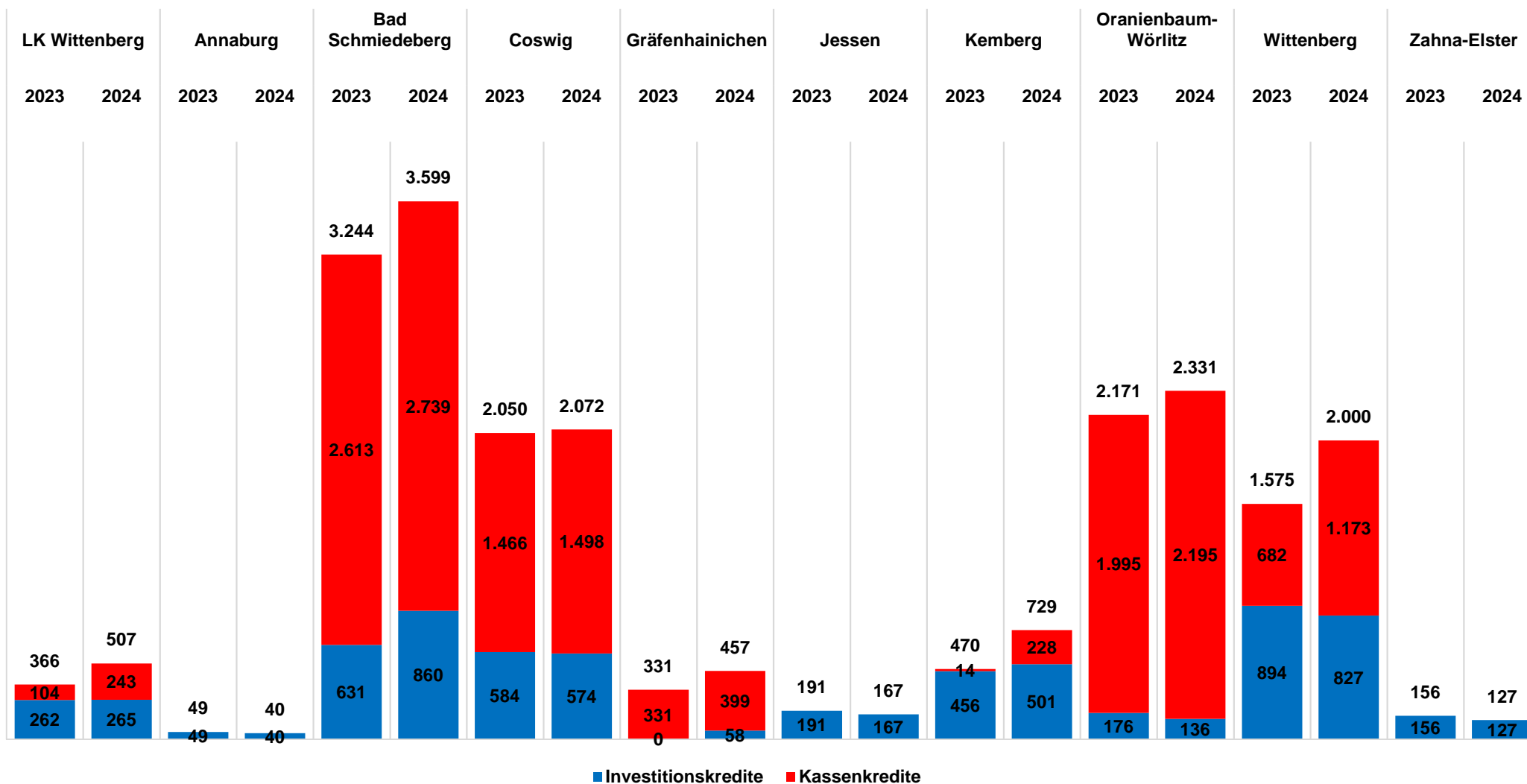
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 94: Entwicklung Saldo Finanzrechnung in € je Einwohner



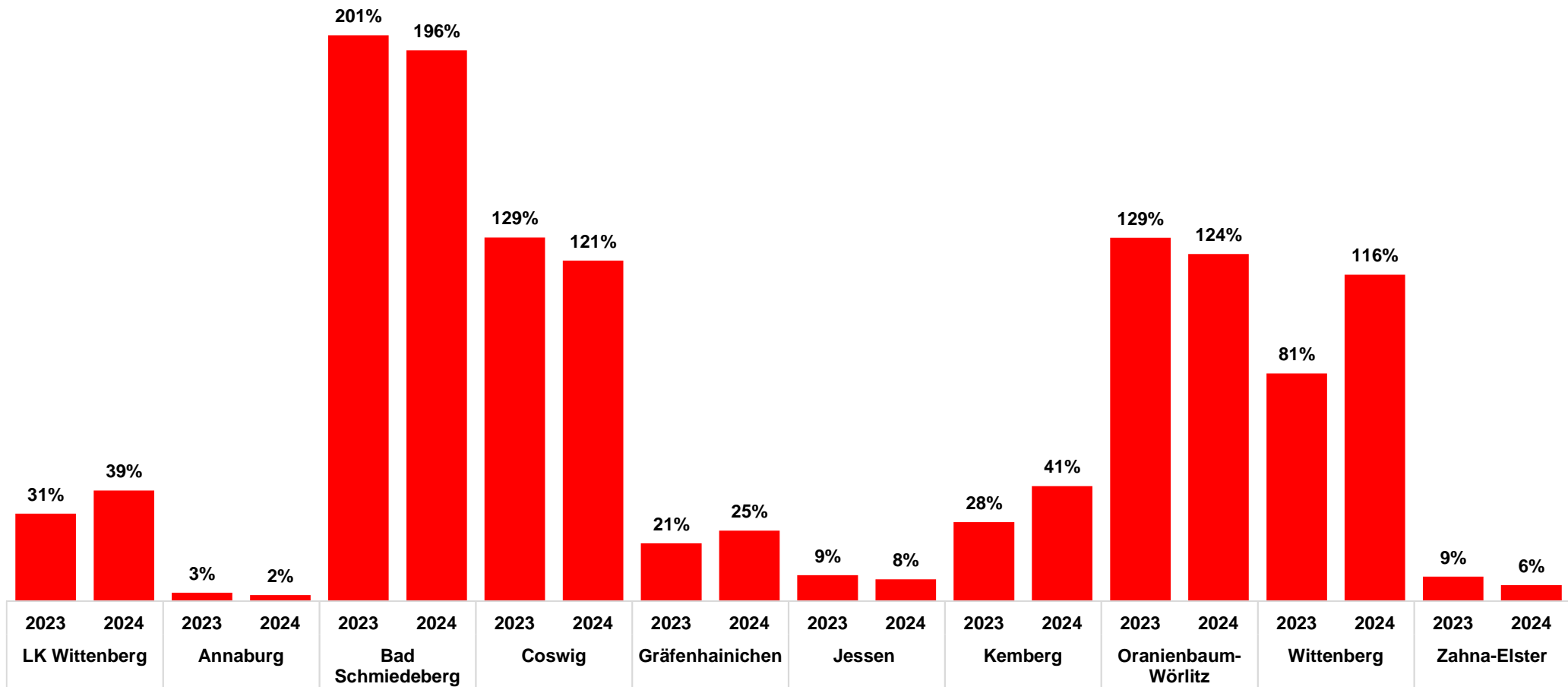
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 95: Entwicklung Stand der Verschuldung in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 96: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

