

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt



**Beratende Äußerung nach § 88 Abs. 2 und
Bericht über Angelegenheiten
von besonderer Bedeutung nach § 99 Abs. 1 der
Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt**

- Lage der Kommunalfinanzen -

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Dienstgebäude

Kavalierstraße 31, 06844 Dessau-Roßlau

Telefon: 0340 2510-0

Fax: 0340 2510-310

Ernst-Reuter-Allee 34 - 36, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 567-7001

Fax: 0391 567-7005

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

Internet: www.lrh.sachsen-anhalt.de

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	IV
1. Vorbemerkungen.....	5
2 Struktur und Entwicklung der kommunalen Zahlungsströme	6
2.1 Entwicklung der Einzahlungen	7
2.2 Entwicklung der laufenden Rechnung	9
2.2.1 Laufende Rechnung nach Gebietskörperschaftsgruppen	10
2.2.2 Laufende Rechnung nach Aufgaben-Regionen	12
2.3 Entwicklung der Kapitalrechnung	16
2.3.1 Kapitalrechnung nach Gebietskörperschaftsgruppen	17
2.3.2 Kapitalrechnung nach Aufgaben-Regionen	18
2.4 Entwicklung der Finanzrechnung.....	21
2.4.1 Finanzrechnung nach Gebietskörperschaftsgruppen.....	23
2.4.2 Finanzrechnung nach Aufgaben-Regionen	24
2.5 Fazit kommunale Zahlungsströme.....	25
3. Entwicklung und Struktur der kommunalen Verschuldung	27
3.1 Verschuldung nach Gebietskörperschaftsgruppen	29
3.2 Verschuldung nach Aufgaben-Regionen	30
3.3 Fazit kommunale Verschuldung	33
4. Die Corona-Pandemie und ihre kommunale Auswirkung.....	36
4.1 Vergleich der Steuerprognosen November 2019 und September 2020	36
4.2 Wege aus der Krise.....	37
5. Besondere Herausforderungen für Kommunen mit Auswirkungen auf ihre finanzwirtschaftliche Steuerungsfähigkeit und Aufgabenerfüllung.....	40
5.1 Kommunale Haushaltsschwierigkeiten und Bedarfszuweisungen.....	40
5.1.1 Kommunen mit Auffälligkeiten bei der Haushaltsaufstellung.....	40
5.1.2 Leistungen aus dem Ausgleichsstock.....	43
5.2 Defizite bei der Datenlage der kommunalen Haushaltswirtschaft	45
5.2.1 Aufstellungsrückstände bei Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen	45
5.2.2 Erleichterung bei Aufstellung und Prüfung kommunaler Jahresabschlüsse	46
6. Fazit kommunale Finanzen	49
Zuständigkeit des Senats	52

Abkürzungsverzeichnis

ADrs.	-	Ausschussdrucksache
LT-Drs.	-	Landtagsdrucksache
EG	-	Einheitsgemeinden
EÖB	-	Eröffnungsbilanz
FAG	-	Finanzausgleichsgesetz
JA	-	Jahresabschluss
KfW	-	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KOMHVO	-	Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden, Landkreise und Verbandsgemeinden im Land Sachsen-Anhalt nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung (Kommunalhaushaltsverordnung - KomHVO)
KVG	-	Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
LHO	-	Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt
LK	-	Landkreis
MBI.	-	Ministerialblatt für das Land Sachsen-Anhalt
NKHR	-	Neues kommunales Haushalts- und Rechnungswesen
STARK II	-	Teilentschuldungsprogramm
Verf LSA	-	Verfassung für das Land Sachsen-Anhalt
VG	-	Verbandsgemeinden

1. Vorbemerkungen

Gemäß § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt (LHO) kann der Landesrechnungshof „auf Grund von Prüfungserfahrungen den Landtag schriftlich oder in den Sitzungen seiner Ausschüsse mündlich sowie die Landesregierung und einzelne Minister beraten“. Als unabhängige Prüfungsbehörde der öffentlichen Finanzkontrolle ist er weder Vertreter politischer Landesinteressen noch Interessenvertreter der Kommunen.

Die kommunale Finanzsituation wird durch die Gesamtheit aller finanzwirtschaftlich wirksamer Tätigkeiten der kommunalen Gebietskörperschaften bestimmt. Diese sind von vielen Einzel-faktoren abhängig. Hierzu zählen der kommunale Finanzausgleich, die konjunkturelle Entwicklung, die Bevölkerungsentwicklung, die Veränderung von Rechtsvorschriften (Steuergesetzgebung) sowie die Steuereinnahmen.

Die Finanzhoheit der Kommunen ist als Ausprägung der kommunalen Selbstverwaltung verfassungsrechtlich garantiert. Damit dieses Recht auch entsprechend genutzt werden kann, sind solide und ausgewogene kommunale Finanzen eine wesentliche Voraussetzung. Die Landesverfassung¹ sichert den Kommunen eine aufgabenangemessene Finanzausstattung zu. Eine verbindliche Definition des Finanzbedarfs und der Höhe der zur Verfügung zu stellenden finanziellen Mittel, die eine auskömmliche Finanzausstattung der Kommunen sicherstellen, trifft die Landesverfassung nicht.

Der vorliegende Bericht stellt einen Überblick zur Entwicklung der kommunalen Haushalts- und Finanzlage bereit. Wir haben uns in den vergangenen Jahren bereits mehrfach² zur Lage der Kommunalfinanzen geäußert. Wir haben dabei immer eine generationengerechte Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommunen gefordert. Mit unserer Prüfungs- und Beratungstätigkeit unterstützen wir die Kommunen dabei, ihre Ergebnisse zu verbessern und damit die kommunale Selbstverwaltung dauerhaft zu erhalten.

Sowohl für die Bestimmung eines angemessenen kommunalen Finanzbedarfs, zur Weiterentwicklung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) als auch unter Steuerungsaspekten kommt einer aussagekräftigen Datenlage eine große Bedeutung zu. Diese Datenlage ist in Sachsen-Anhalt seit Beginn des Umstellungsprozesses auf das Neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) nicht gegeben. Sowohl die Erstellung der kommunalen Eröffnungsbilanzen und der Jahresabschlüsse in den Kommunen als auch die Prüfung sind unbefriedigend.

¹ Art. 88 Verf LSA

² U. a. Jahresbericht 2016, Teil 2

Die Rückstände sind erheblich. Außerdem sind wesentliche kommunale Finanzdeckdaten nicht aktuell oder mit Unsicherheiten behaftet, da es sich nicht um geprüfte Zahlen handelt. Auch diese Aspekte und ihre Folgen werden in diesem Bericht näher beschrieben.

2 Struktur und Entwicklung der kommunalen Zahlungsströme

Ein präzises und vollständiges Bild der kommunalen Finanzsituation kann nur vor dem Hintergrund einer flächendeckenden rechtskonformen Situation bei der Aufstellung kommunaler Haushalte und Jahresabschlüsse gezeichnet werden. Aufgrund fehlender Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse ist diese Rechtskonformität in Sachsen-Anhalt nicht gegeben.

An dieser Stelle wird auf die Ausführungen in Punkt 5.2 des vorliegenden Berichts hingewiesen. Wir bedienen uns deswegen zur Analyse der kommunalen Finanzlage anderer Indikatoren. Derartige Indikatoren zur Bewertung der finanziellen Lage der Kommunen sind die Struktur und die Entwicklung der kommunalen Ein- und Auszahlungen. Die Finanzrechnung der Kassenstatistik zeigt die kommunalen Ein- und Auszahlungen der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung und bildet damit die Finanzströme vollständig ab. Dabei findet sowohl bei den Einzahlungen als auch bei den Auszahlungen eine Kategorisierung nach unterschiedlichen Gesichtspunkten statt.

Bei der Auswertung der statistischen Daten greifen wir aus Gründen der Datenkonsistenz überwiegend auf die Ergebnisse der kommunalen Kassenstatistik zurück. Dabei sind wir uns bewusst, dass eine periodengerechte Zuordnung der Einnahmen und Ausgaben erst in der Jahresrechnungsstatistik und damit sehr zeitverzögert abschließend dargestellt wird. Die hierdurch entstehenden Abweichungen beeinträchtigen die Kernaussagen des vorliegenden Berichts nicht.

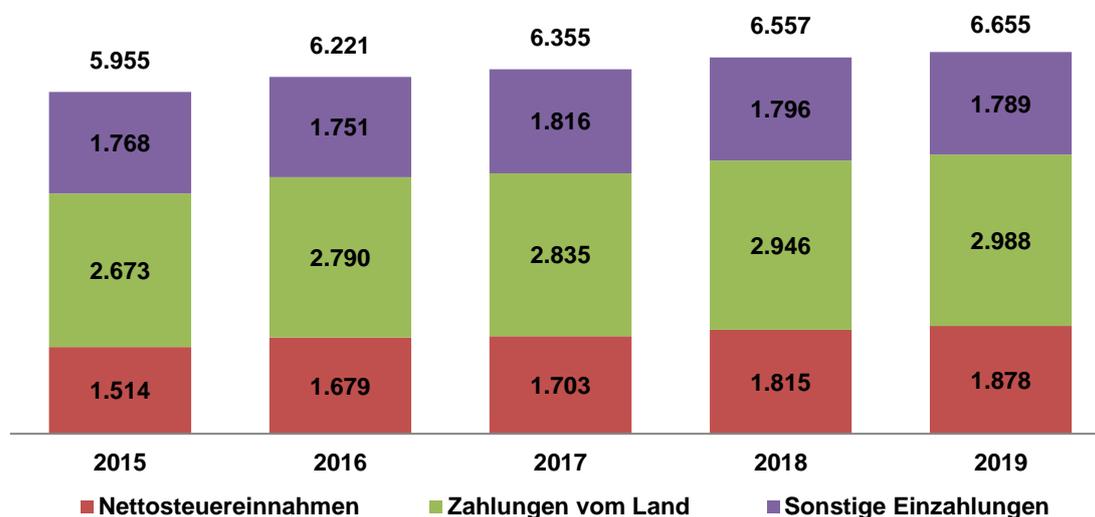
Wir haben deswegen entschieden, die Kassenstatistik zugunsten einer besseren Vergleichbarkeit als konsistente Datengrundlage zu nutzen. Soweit keine anderen Quellen angegeben sind, stammen die verwendeten Daten daher aus der jeweiligen amtlichen Kassenstatistik des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt.

Viel schwerwiegender wirken sich für die Analyse der kommunalen Finanzsituation die bereits eingangs erwähnten fehlenden kommunalen Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse aus. Es bleibt dadurch unklar, wie hoch der jährlich wieder zu ersetzende kommunale Ressourcenverbrauch tatsächlich ist. Die somit unvollkommen bleibende Datenlage erschwert es, das mit der Einführung der Doppik verfolgte Ziel der intergenerativen Gerechtigkeit zu erreichen.

2.1 Entwicklung der Einzahlungen

Die kommunalen Einzahlungen setzen sich im Wesentlichen aus dem Finanzausgleich (FAG-Masse bis 2021 auf 1.628 Mio. € festgeschrieben) ergänzenden zweckgebundenen Landesmitteln und Nettosteuerereinnahmen (eigene Steuereinnahmen bzw. Realsteueraufkommen zuzüglich Anteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer) zusammen. Hinzu kommen sonstige Einzahlungen, z. B. aus Gebühren, Beiträgen, Entgelten und Veräußerungserlösen. Die Einzahlungen der Kommunen in Sachsen-Anhalt entwickelten sich im Zeitraum 2015³ bis 2019 wie in Abbildung 1 dargestellt.

Abbildung 1: Entwicklung der kommunalen Einzahlungen in Mio. €



Quelle: eigene Darstellung

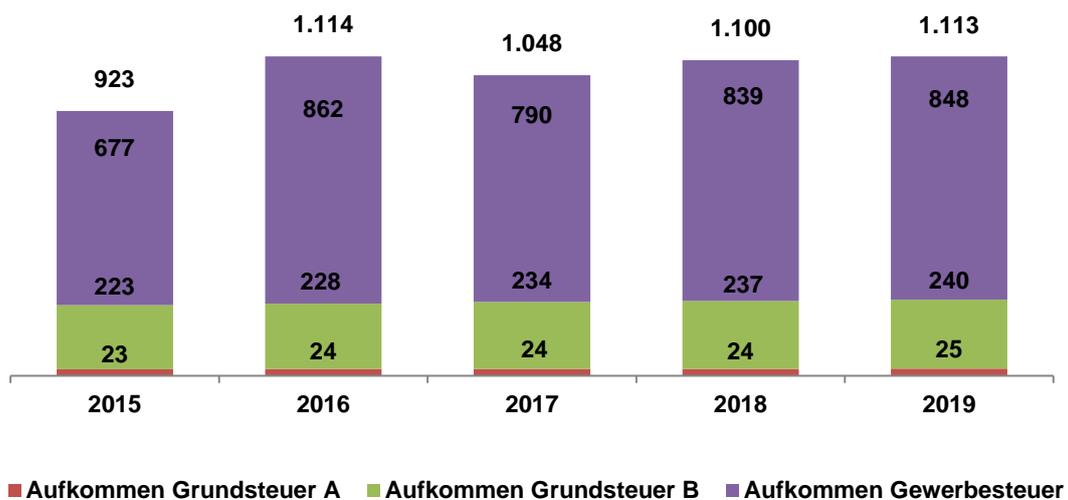
Im Jahr 2019 konnten die Kommunen in Sachsen-Anhalt Einzahlungen i. H. v. 6.655 Mio. € verbuchen. Das waren 700 Mio. € (11,7 %) mehr als im Jahr 2015. Dieser Aufwuchs ist insbesondere das Resultat höherer Nettosteuerereinnahmen von 364 Mio. € (24 %) und höherer Zahlungen vom Land i. H. v. 315 Mio. € (11,8 %).

³ Das Jahr 2015 war das letzte Jahr, bevor die Finanzausgleichsmasse auf 1.628 Mio. € festgeschrieben wurde. Es wird daher als Vergleichsjahr mit aufgenommen.

Im Zusammenhang mit den Zahlungen des Landes an die Kommunen thematisiert die Landesregierung⁴ regelmäßig unter anderem die Zahlungen aus dem Finanzausgleich i. H. v. 1.628 Mio. €. Dies ist insoweit ungenau, da die Kommunen diese Mittel im jeweiligen Haushaltsjahr nicht oder nicht in der vorgesehenen Höhe erhalten. So fließen Mittel aus dem Ausgleichsstock nicht oder verspätet ab.⁵ Auch bei Mitteln, die vorab der Investitionspauschale entnommen und mit einer Zweckbestimmung (z. B. Förderung von kommunalen Krankenhäusern und Sportstätten) im Haushaltsplan des Landes gesondert veranschlagt wurden, ergaben sich in den letzten Jahren vielfach Haushaltsreste.

Während ein beträchtlicher Teil der kommunalen Einnahmen aus Transfers resultiert, generieren die Kommunen auch Einnahmen aus eigener (Steuer-)Kraft, unter anderem durch die Erhebung von Grund- und Gewerbesteuern. Die bedeutendsten kommunalen Steuern sind die sogenannten Realsteuern. Die folgende Abbildung stellt die Entwicklung des Realsteueristaufkommens der Kommunen in Sachsen-Anhalt⁶ dar:

Abbildung 2: Entwicklung des kommunalen Realsteueristaufkommens in Mio. €



Quelle: eigene Darstellung

Die Abbildung zeigt, dass auch die Entwicklung des Realsteueraufkommens der Kommunen in Sachsen-Anhalt im Betrachtungszeitraum positiv war.

⁴ Dies erfolgt regelmäßig in den Vorberichten zum Haushaltsplan des Landes. Auch im Bericht „Überprüfung der Angemessenheit der Finanzausgleichsmasse gemäß § 2 Abs. 3 Finanzausgleichsgesetz“ (LT-Drs. 7/3149 vom 6. Juli 2018) und im Schreiben des Ministeriums für Inneres und Sport vom 5. März 2020 an den Ausschuss für Finanzen des Landtages (Vorlage 2 ADrs. 7/FIN/174 vom 6. März 2020) findet sich diese Darstellung.

⁵ Zum 31. Dezember 2017 wurden in Kapitel 13 12, Titel 613 04 Ausgleichsstock/Bedarfszuweisungen 51 Mio. € als Haushaltsrest übertragen, zum 31. Dezember 2018 waren es immerhin noch fast 30 Mio. €.

⁶ Zum Vergleich: Die Stadt Frankfurt am Main hatte im Jahr 2018 Realsteuereinnahmen i. H. v. 1,9 Mrd. €, das sind 2.572 € je Einwohner oder 175 % der Realsteuereinnahmen aller Kommunen in Sachsen-Anhalt.

Der Anstieg der Gesamtheit der kommunalen Einzahlungen ist Spiegelbild der sehr guten konjunkturellen Entwicklung der letzten Jahre und des größeren Engagements des Landes. Bereits bei dieser Darstellung weisen wir auf das überdurchschnittlich hohe Gewerbesteueraufkommen im Jahr 2016 hin. Im Vergleich zum Jahr 2015 stiegen die Gewerbesteuereinzahlungen (netto) um 185 Mio. € (+ 27 %). Allein die Stadt Lützen nahm im Jahr 2016 115 Mio. € mehr an Gewerbesteuern (Gesamtbetrag 132 Mio. €) ein als im Vorjahr. Auf diesen Sondereffekt und dessen Auswirkungen werden wir an anderer Stelle gesondert eingehen.

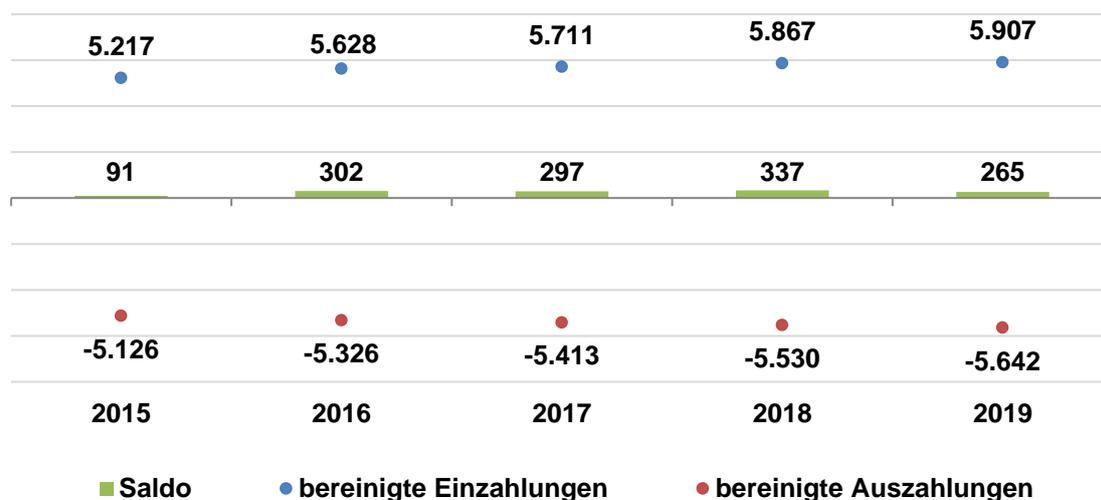
Dem Mehr an kommunalen Einnahmen steht jedoch auch ein Mehr an kommunalen Ausgaben gegenüber. Um die kommunale Finanzsituation besser zu beschreiben, gehen wir in den folgenden drei Unterpunkten näher auf die kommunalen Zahlungsströme ein.

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

2.2 Entwicklung der laufenden Rechnung

Die laufende Rechnung erfasst in der Finanzstatistik in Abgrenzung zur Kapitalrechnung alle Einzahlungen und Auszahlungen, die keine Vermögensänderungen bewirken. Haushaltstechnische Verrechnungen und besondere Finanzierungsvorgänge werden, wie auch Zahlungen von gleicher Ebene, nicht mit berücksichtigt. Damit bildet die laufende Rechnung die laufenden Verwaltungseinzahlungen und -auszahlungen ab. Im Ergebnis müssen durch die laufende Verwaltungstätigkeit Überschüsse für Investitionen und den Ausgleich des Werteverzehrs des kommunalen Anlagevermögens erwirtschaftet werden.

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

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

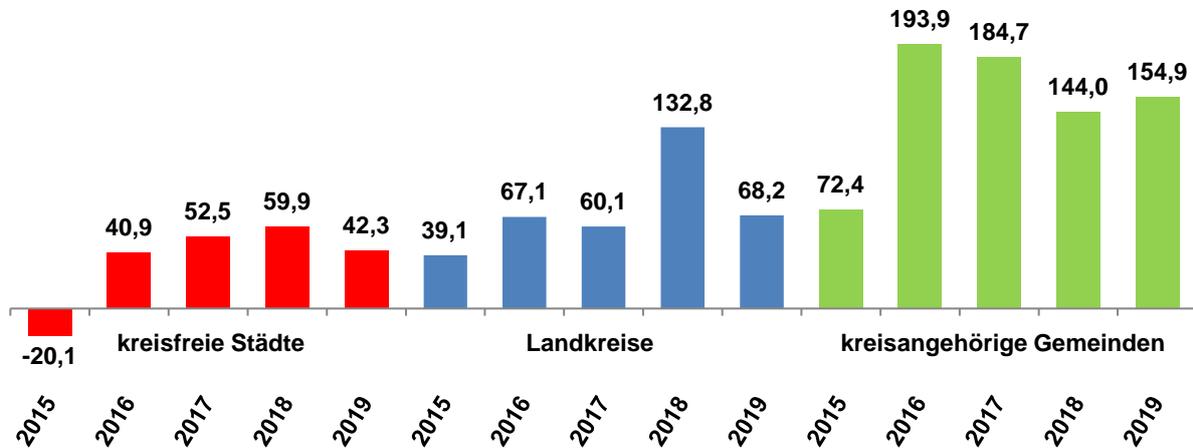
Quelle: eigene Darstellung

Die bereinigten kommunalen Einzahlungen in Sachsen-Anhalt überstiegen in den Jahren 2015 bis 2019 durchweg die Summe der bereinigten Auszahlungen. Das ist positiv zu werten. Dieser aggregierte positive Saldo über alle Kommunen in Sachsen-Anhalt gibt jedoch kein Abbild der konkreten Finanzsituation der einzelnen Kommunen vor Ort, die sich sehr unterschiedlich darstellt. Für eine differenzierte Betrachtung sind weitere Analysen notwendig.

2.2.1 Laufende Rechnung nach Gebietskörperschaftsgruppen

Bei der Gesamtbetrachtung der bereinigten Ein- und Auszahlungen aller Kommunen in Sachsen-Anhalt ist nicht berücksichtigt, dass die Kommunen unterschiedliche Aufgaben zu erfüllen haben, die Auswirkungen auf die Ein- und Auszahlungen sowie deren Struktur haben. Außerdem lässt sie keine Rückschlüsse auf die Situation einzelner Gebietskörperschaften zu, die sich z. T. gravierenden Schwierigkeiten bei ihrer Haushaltsführung gegenübersehen. Auch der Finanzausgleich teilt die zur Verfügung stehenden Mittel zwischen den Gebietskörperschaftsgruppen auf. Daher ist es wichtig, auch den Saldo der laufenden Rechnung, verteilt nach Gebietskörperschaftsgruppen, darzustellen. Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Salden der laufenden Rechnung nach Gebietskörperschaftsgruppen in Sachsen-Anhalt.

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



Quelle: eigene Darstellung

Obwohl der Gesamtsaldo der laufenden Rechnung nach Gebietskörperschaftsgruppen im Zeitraum des neuen FAG positiv war, schwankte er sehr stark. Bei allen Gebietskörperschaftsgruppen lag er im Jahr 2019 deutlich unter dem Durchschnitt der vier Jahre (Betrachtung ohne das Jahr 2015).

Der große Sprung bei den kreisangehörigen Gemeinden von 2015 zu 2016 (+ 121 Mio. €) deckt sich fast vollständig mit den Mehreinnahmen der Stadt Lützen im Jahr 2016. Deren Saldo erhöhte sich im Vergleich zum Jahr 2015 um 110 Mio. €. Auffällig ist auch der hohe Überschuss der Landkreise im Jahr 2018, der den Durchschnitt um fast 50 Mio. € (62 %) überstieg. Auch hier wirkten sich die hohen Steuereinnahmen der Stadt Lützen des Jahres 2016 erheblich auf die Kreisumlagezahlungen an den Burgenlandkreis im Jahr 2018 aus, der einen Überschuss i. H. v. 71 Mio. € auswies. Im Zeitraum 2016 bis 2019 ist ein Abwärtstrend erkennbar.

Diese Entwicklung ist kritisch zu sehen, da grundsätzlich gilt: Je höher der Überschuss aus der laufenden Rechnung ist, desto mehr Mittel stehen für die Kapitalrechnung und somit für die Investitionen der Kommunen, zur Bildung von Rücklagen (Liquiditätsreserven) oder für den Schuldendienst zur Verfügung.

2.2.2 Laufende Rechnung nach Aufgaben-Regionen

Wir haben bereits dargestellt, dass die laufende Rechnung die Finanzmittel für die von den Kommunen wahrzunehmenden (Verwaltungs-)Aufgaben abbildet. Die wahrzunehmenden Aufgaben und deren Umfang sind bei Betrachtung der Gebietskörperschaftsgruppen kreisfreie Städte, Landkreise und kreisangehörige Gemeinden höchst unterschiedlich. Für vergleichende Darstellungen lassen sich die Aufgaben jedoch zusammenfassen.

Die kreisfreien Städte haben in ihrem Gebiet für ihre Einwohner in etwa die gleichen Aufgaben wahrzunehmen und zu finanzieren wie die Landkreise und deren kreisangehörige Gemeinden. Bereinigt um die Zahlungen, die jeweils zwischen den Gemeinden und den Landkreisen erfolgen, lässt sich so darstellen, wie viele Finanzmittel je Einwohner in einer Region⁷ zur Verfügung standen und ausgegeben wurden.

Für den aktuellen kassenmäßigen Abschluss 2019 zeigen wir die Ein- und Auszahlungen der kreisfreien Städte und der Landkreise mit ihren jeweiligen Kommunen. Insgesamt entstehen so 14 kommunale Regionen mit vergleichbaren Aufgaben.

Eine weitere Bereinigung dieser Ergebnisse, z. B. im Hinblick auf die für das Umland von den kreisfreien Städten wahrzunehmenden oberzentralen Aufgaben⁸ oder die Wahrnehmung von Aufgaben nach dem SGB II als Optionskommune⁹, nehmen wir an dieser Stelle nicht vor. Den für diese Aufgaben zur Verfügung stehenden zusätzlichen Einzahlungen stehen auch adäquate zusätzliche Auszahlungen gegenüber.

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

⁷ Wir verwenden 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.

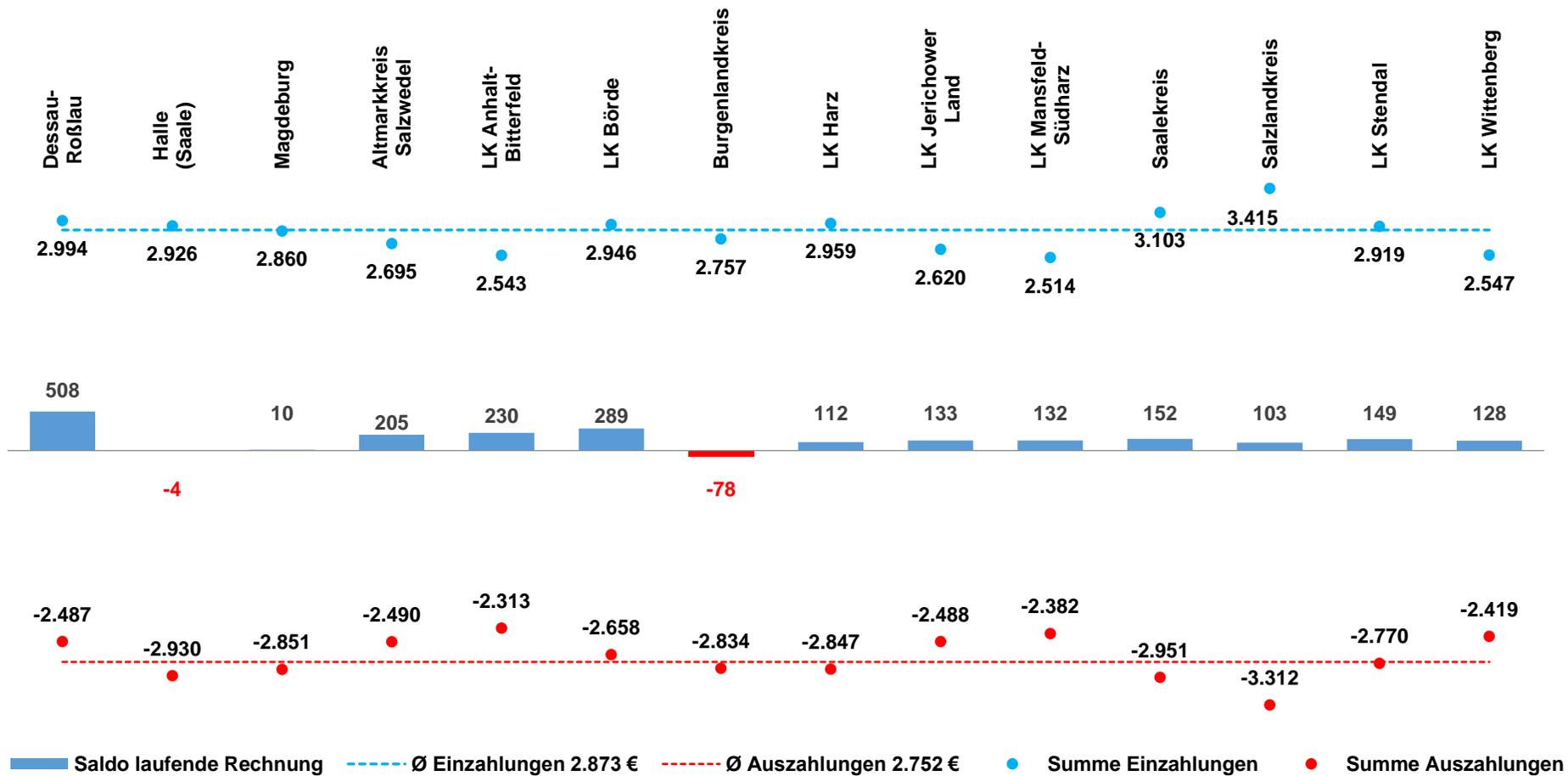
⁸ Z. B. sind alle drei kreisfreien Städte Träger von Theatern. Die Theaterverträge hat das Land jeweils mit der Stadt abgeschlossen.

⁹ Im Land Sachsen-Anhalt nehmen die sechs Landkreise Altmarkkreis Salzwedel, Landkreis Anhalt-Bitterfeld, Burgenlandkreis, Landkreis Harz, Saalekreis und Salzlandkreis die Aufgaben als zugelassener kommunaler Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende wahr. Die hierfür zur Verfügung stehenden Mittel erhöhen die je Einwohner erhaltenen Einzahlungen und Auszahlungen.

Tabelle 1: Saldo laufende Rechnung nach Aufgaben-Regionen Jahr 2019 in Mio. €

Aufgabenregion	Summe Einzahlungen	Summe Auszahlungen	Saldo laufende Rechnung
Dessau-Roßlau	241,62	200,67	40,95
Halle (Saale)	697,44	698,31	-0,87
Magdeburg	679,70	677,43	2,26
Altmarkkreis Salzwedel	225,13	207,99	17,15
LK Anhalt-Bitterfeld	404,64	368,01	36,63
LK Börde	504,72	455,27	49,45
Burgenlandkreis	494,99	508,98	-14,00
LK Harz	631,27	607,47	23,80
LK Jerichower Land	235,37	223,47	11,91
LK Mansfeld-Südharz	341,24	323,28	17,96
Saalekreis	571,71	543,73	27,98
Salzlandkreis	648,14	628,63	19,51
LK Stendal	325,62	308,98	16,64
LK Wittenberg	319,76	303,64	16,12

Abbildung 5: Saldo laufende Rechnung nach Aufgaben-Regionen Jahr 2019 je Einwohner



Quelle: eigene Darstellung

Das beste Ergebnis erzielte nach dieser Darstellung die Stadt Dessau-Roßlau mit einem Überschuss von 508 € je Einwohner. Die Einzahlungen waren dabei mit 2.994 € je Einwohner die höchsten der kreisfreien Städte.¹⁰ Gleichzeitig hat die Stadt unter den kreisfreien Städten die niedrigsten Ausgaben je Einwohner.

Die Stadt Halle (Saale) mit ebenfalls deutlich über dem Durchschnitt liegenden Einzahlungen i. H. v. 2.926 € je Einwohner gab demgegenüber mehr Geld (2.930 € je Einwohner) aus, als ihr zur Verfügung stand. So entstand ein Defizit i. H. v. mehr als 855.000 € (4 € je Einwohner). Hätte die Stadt ihr Ausgabeverhalten am Durchschnitt der Ausgaben aller Kommunen ausgerichtet, wäre ein Überschuss i. H. v. 231 € je Einwohner entstanden.

Auch das Ausgabenniveau der Landeshauptstadt Magdeburg hätte zu einem Überschuss i. H. v. 75 € je Einwohner geführt.

Der Burgenlandkreis mit seinen Kommunen verfügte über leicht unterdurchschnittliche Einzahlungen, aber über überdurchschnittliche Auszahlungen. Dies führt zu dem mit Abstand höchsten negativen Saldo der laufenden Rechnung 2019 in der Vergleichsgruppe mit -78 € je Einwohner. Im Burgenlandkreis können diese Verwerfungen durch die Effekte der extrem schwankenden Steuereinnahmen der Stadt Lützen in dem insgesamt betrachteten Zeitraum erklärt werden. Die Stadt Lützen erhielt im Jahr 2016 von einem ortsansässigen Unternehmen eine Steuernachzahlung i. H. v. rund 130 Mio. €. Aufgrund anhängiger gerichtlicher Verfahren kann die Stadt über diese Mittel tatsächlich nicht frei verfügen. Diese sind daher auf einem Treuhandkonto geparkt. Umlagen musste die Stadt Lützen jedoch für diesen Betrag bereits zahlen, obwohl eine gerichtliche Entscheidung noch aussteht, ob der Stadt das Geld in voller Höhe oder teilweise zusteht. Dies betrifft z. B. die Gewerbesteuerumlage an den Bund i. H. v. rund 20 Mio. € und die Kreisumlage an den Landkreis. Diese Steuereinnahmen und -erstattungen haben hinsichtlich zu zahlender Umlagen noch Auswirkungen auf das Haushaltsjahr 2019.

Drei Regionen erzielten weit unterdurchschnittliche Einzahlungen. Dabei handelt es sich um die Regionen Mansfeld-Südharz, Anhalt-Bitterfeld und Wittenberg. Trotz dieser Finanzschwäche schafften sie es, im Saldo Überschüsse auszuweisen.

¹⁰ Transferzahlungen des Landes für oberzentrale Aufgaben, z. B. für die Förderung des Anhaltischen Theaters, wirken sich bei ca. 82.000 Einwohnern auf diese Betrachtung anders aus als bei den anderen beiden kreisfreien Städten Halle (Saale) mit 240.000 Einwohnern und der Landeshauptstadt Magdeburg mit 238.000 Einwohnern, die jeweils fast drei Mal so viele Einwohner haben.

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

Zusammenfassend ist zu konstatieren, dass zwei Kommunen in Sachsen-Anhalt bereits einen negativen Saldo bei der Gegenüberstellung der laufenden Einzahlungen und Auszahlungen besitzen.

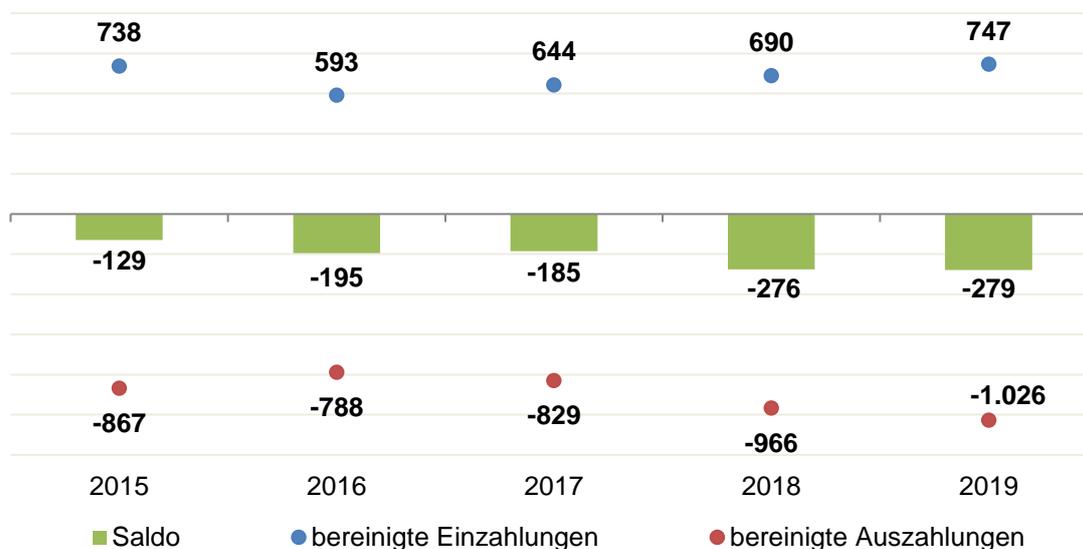
2.3 Entwicklung der Kapitalrechnung

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 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. Sie gibt jedoch keine Auskunft über den tatsächlichen Investitionsbedarf.¹¹

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

¹¹ Den 2015 bestehenden Investitionsrückstand schätzte die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) in ihrem Bericht „KfW-Kommunalpanel 2016“ für alle Kommunen in Deutschland mit mehr als 2.000 Einwohnern auf 136 Mrd. €. Nachdem dieser im Folgejahr leicht auf 126 Mrd. € sank, stieg er anschließend auf 159 Mrd. €. Im Bericht 2019 geht die KfW von einem (wahrgenommenen) kommunalen Investitionsdefizit von 138,4 Mrd. € aus. Besonders hoch ist der Rückstand im Bereich von Schulen und Straßen.

Abbildung 6: Entwicklung der bereinigten Ein- und Auszahlungen der Kapitalrechnung in Mio. €

Quelle: eigene Darstellung

Die Salden der Kapitalrechnung waren im Betrachtungszeitraum durchweg negativ und bewegten sich in einer Bandbreite von -129 Mio. € im Jahr 2016 und -279 Mio. € im Jahr 2019. Mögliche Erklärungsansätze sind die Auflösung bzw. Verringerung von Rücklagen sowie das Heranziehen der Mittel für Investitionen oder für Tilgungen im Kontext der STARK-Programme.¹²

Zwar liegen uns über die Gesamtentwicklung der kommunalen Rücklagen keine weiteren Daten vor, jedoch sind Zahlen über die Investitionstätigkeit aufgrund statistischer Erhebungen vorhanden. Ergänzend ist anzumerken, dass die Statistik keine Aussage darüber trifft, inwieweit durch die steigenden Ausgaben der Kapitalrechnung tatsächlich mehr als in der Vergangenheit investiert wurde. Vielmehr können Ausgabesteigerungen auch durch Preissteigerungen aufgrund von Kapazitätsengpässen verursacht sein.

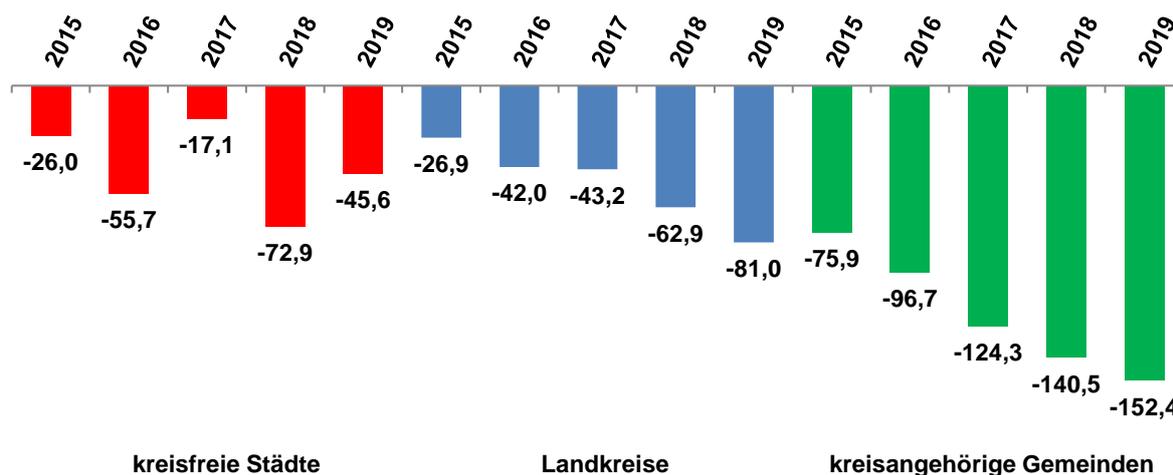
2.3.1 Kapitalrechnung nach Gebietskörperschaftsgruppen

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

¹² Die Kommunen mussten bspw. für die Inanspruchnahme von STARK II zur Umschuldung in zinsgünstigere Darlehen eigene Beiträge aufbringen, um die staatliche Entschuldungshilfe zu bekommen. Inzwischen ist das Programm zwar ausgelaufen, allerdings sind die Auswirkungen immer noch vorhanden bzw. erkennbar. Auf den Abschnitt 3 wird verwiesen.

Sportanlagen, Kinder- und Kultureinrichtungen, ist zur Verfügung zu stellen. Auch die Ausstattung der Verwaltung mit Technik bindet investive Mittel. Dieses unterschiedliche Aufgabenspektrum¹³ spiegelt sich auch in der Summe der Auszahlungen der Gebietskörperschaftsgruppen und den dafür zur Verfügung stehenden Finanzmitteln wider. Den gruppenbezogenen Saldo zeigt die Abbildung 7:

Abbildung 7: Saldoentwicklung der Kapitalrechnung nach Gebietskörperschaftsgruppen in Mio. €



Quelle: eigene Darstellung

Während der (negative) Saldo bei den kreisfreien Städten im Betrachtungszeitraum stark schwankte, erhöhte sich das Defizit bei den kreisangehörigen Gemeinden kontinuierlich. Es verdoppelte sich in diesen fünf Haushaltsjahren von 76 Mio. € auf 152 Mio. €. Bei den Landkreisen verdreifachte sich das Defizit im gleichen Zeitraum, allerdings beginnend bei einem deutlich niedrigeren Ausgangswert von knapp 27 Mio. €. Zur Deckung des negativen Saldos stehen jeweils in unterschiedlicher Höhe für die einzelnen Gruppen die Überschüsse der laufenden Rechnung oder Kredite zur Verfügung.

2.3.2 Kapitalrechnung nach Aufgaben-Regionen

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

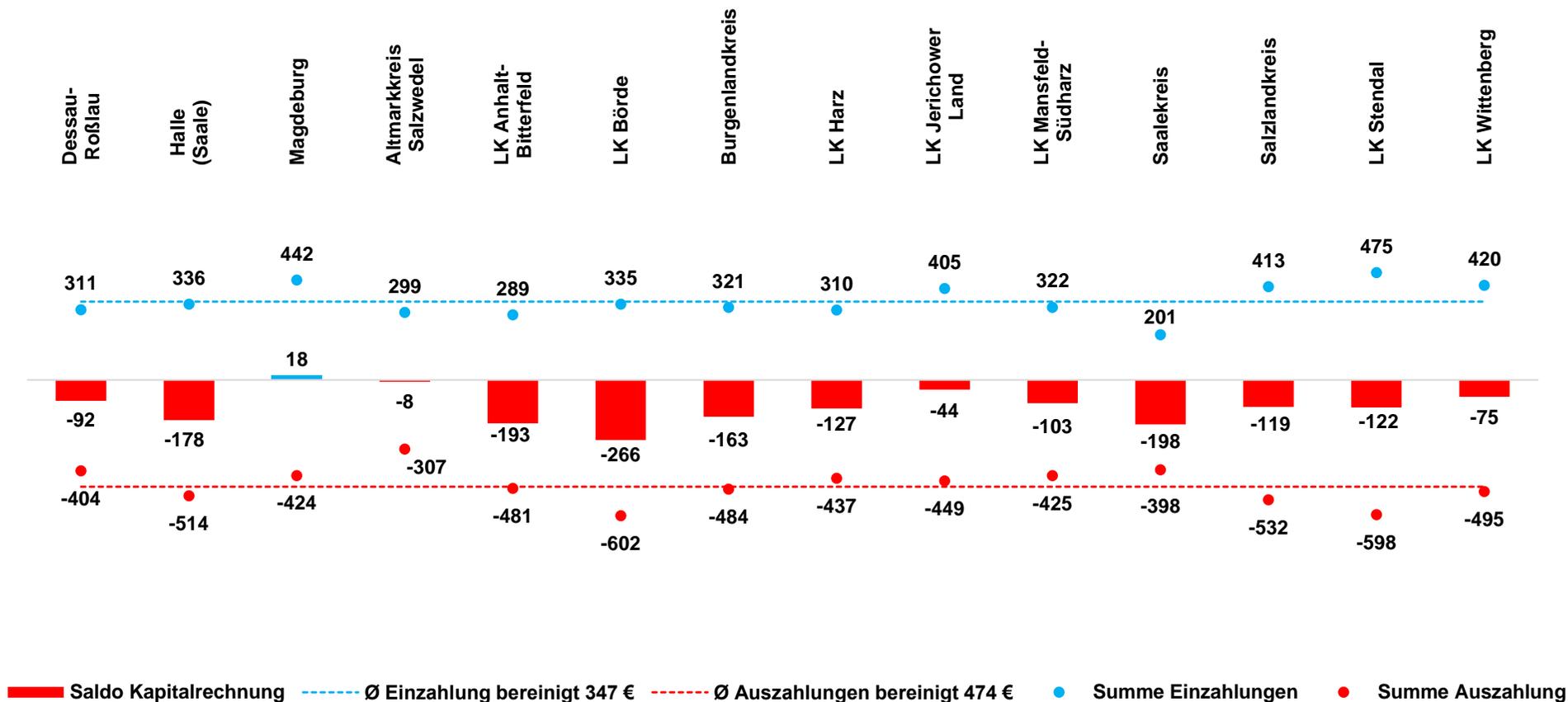
¹³ So sind die Gemeinden/Verbandsgemeinden für die Grundschulen, die Landkreise für die Sekundarschulen und Gymnasien die gesetzlich zuständigen Schulträger.

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 (siehe Punkt 2.1 dieses Berichts). Die folgenden Tabellen und Abbildungen zeigen die Kapitalrechnungen der Aufgabenregionen für das Jahr 2019 absolut und je Einwohner.

Tabelle 2: Saldo Kapitalrechnung nach Aufgaben-Regionen Jahr 2019 in Mio. €

Aufgabenregion	Summe Einzahlungen	Summe Auszahlungen	Saldo Kapital- rechnung
Dessau-Roßlau	25,11	32,57	-7,46
Halle (Saale)	80,00	122,53	-42,53
Magdeburg	105,16	100,76	4,40
Altmarkkreis Salzwedel	25,00	25,64	-0,64
LK Anhalt-Bitterfeld	45,93	76,60	-30,67
LK Börde	57,47	103,11	-45,64
Burgenlandkreis	57,71	86,99	-29,28
LK Harz	66,04	93,15	-27,12
LK Jerichower Land	36,39	40,30	-3,91
LK Mansfeld-Südharz	43,69	57,66	-13,97
Saalekreis	36,94	73,40	-36,46
Salzlandkreis	78,38	100,99	-22,61
LK Stendal	53,03	66,65	-13,62
LK Wittenberg	52,69	62,17	-9,48

Abbildung 8: Saldo Kapitalrechnung nach Aufgaben-Regionen Jahr 2019 je Einwohner in €



Quelle: eigene Darstellung

Bei dieser Betrachtung wird deutlich, dass nur die Landeshauptstadt Magdeburg in der Kapitalrechnung mehr Einzahlungen als Auszahlungen zu verzeichnen hatte. Alle anderen Aufgaben-Regionen mussten damit entweder Überschüsse in ausreichender Höhe in der laufenden Rechnung erzielen, um diesen Zuschussbedarf zu decken oder Kredite zur Finanzierung aufnehmen. Kreditaufnahmen zur Zwischenfinanzierung, weil Fördermittel erst nach Vorlage und Prüfung der Verwendungsnachweise ausgezahlt werden, sind dabei unproblematisch.

Für bedenklich halten wir jedoch, wenn die Kommunen neue Schulden aufnehmen müssen, um notwendige Investitionen zu finanzieren. Die Kredite müssen neben der laufenden Investitionstätigkeit in den kommenden Jahren zurückgezahlt werden und belasten die Haushalte daher zusätzlich.

Wie bereits einleitend dargestellt, lassen sich aus der tatsächlichen Investitionstätigkeit keine Rückschlüsse auf die Investitionsbedarfe und -rückstände ziehen. Vielmehr bestimmten und bestimmen die zur Verfügung stehenden Mittel, ob und welche Investitionen durchgeführt wurden. Dabei ist die Investitionstätigkeit der Kommunen sehr stark von Investitionszuweisungen und zweckgebundenen Zuwendungen des Landes abhängig.

Insgesamt machten die Zuweisungen und Zuwendungen des Landes für kommunale Investitionen im Jahr 2019 mehr als 50 % der zur Verfügung stehenden kommunalen Einzahlungen der Kapitalrechnung aus.

2.4 Entwicklung der Finanzrechnung

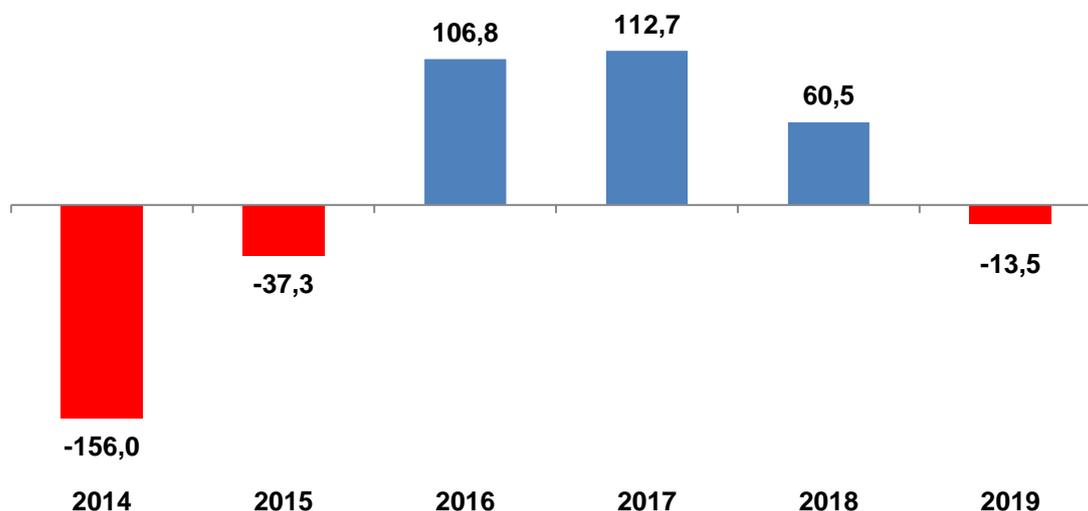
Die Salden der laufenden Einnahmen und Ausgaben einerseits und der Kapitalrechnung andererseits fließen in den Gesamtsaldo der Finanzrechnung der Kommunen ein.

Die Finanzrechnung zeigt damit an, ob am Ende des Jahres in der Kommune Geld übrig war oder nicht. Reichen die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel nicht aus, alle Aufgaben der laufenden Verwaltungstätigkeit und der Investitionstätigkeit zu finanzieren, muss die Kommune sich das Geld borgen oder Rücklagen aufzehren.

Für die Investitionen darf sie, wenn keine anderen Mittel (z. B. Zuwendungen oder Beiträge) zur Verfügung stehen, Kredite am Kapitalmarkt aufnehmen.

Für die laufende Verwaltungstätigkeit stehen dagegen Liquiditätskredite zur Verfügung, deren Aufnahme allerdings nur kurzfristig zulässig ist.¹⁴ Die Entwicklung des Gesamtsaldos der Finanzrechnung ist in der folgenden Abbildung dargestellt:

Abbildung 9: Saldoentwicklung der kommunalen Finanzrechnung in Mio. €



Quelle: eigene Darstellung

Es ist der Abbildung zu entnehmen, dass die bereinigten Einzahlungen die bereinigten Auszahlungen der Kommunen in den Jahren 2016 bis 2018 übersteigen.

Diese Darstellung darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass es auch in den Jahren, in denen insgesamt Überschüsse erzielt wurden, viele Kommunen mit beachtlichen Defiziten gab. Ein verbesserter Saldo der laufenden Ein-/Auszahlungen und ein negativer Saldo in der Kapitalrechnung stehen sich dabei gegenüber.¹⁵ Zu berücksichtigen ist, dass in diesen Betrachtungszeitraum auch die hohen Gewerbesteuererinnahmen der Stadt Lützen im Jahr 2016 fallen. Nachdem der Gesamtsaldo 2017 sein Maximum erreichte, hat sich ein Abwärtstrend entwickelt. Im Jahr 2019 war der Saldo mit -13,5 Mio. € negativ.

Wir bewerten die Situation insgesamt als kritisch.

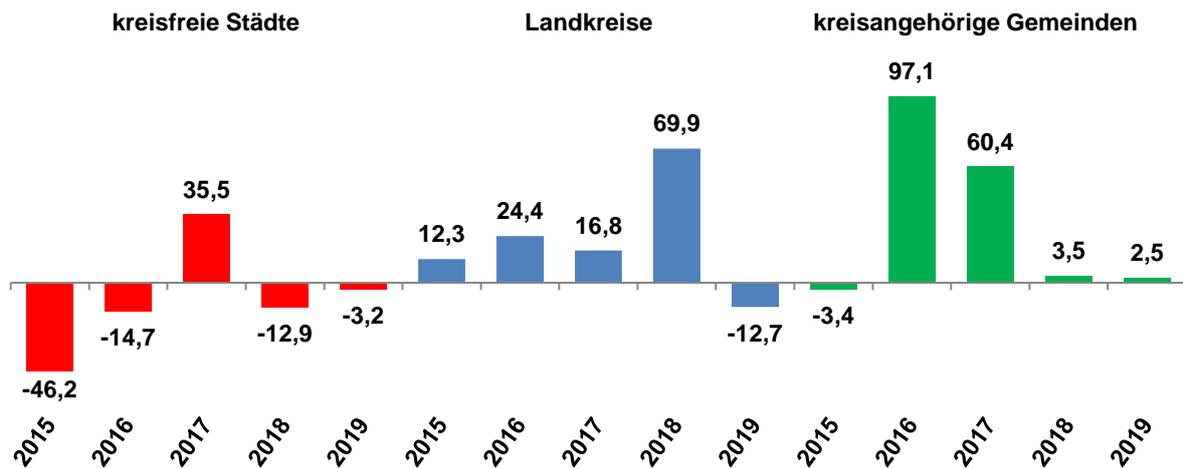
¹⁴ Vgl. Abschnitt 3.

¹⁵ Bei dieser Betrachtung sind weder Investitionsrückstand noch Abschreibungen berücksichtigt.

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:

Abbildung 10: Saldoentwicklung der kommunalen Finanzrechnung nach Gebietskörperschaftsgruppen in Mio. €



Quelle: eigene Darstellung

Bei der Betrachtung der Ergebnisse nach Gebietskörperschaftsgruppen sticht besonders heraus, dass das Ergebnis bei den kreisfreien Städten mit Ausnahme des Jahres 2017 durchweg negativ war. Die kreisangehörigen Gemeinden haben in ihrer Gesamtheit vom neuen FAG am meisten profitiert, da sie im Zeitraum 2016 bis 2019 durchweg einen positiven Saldo erwirtschafteten. Zieht man die erhöhten Steuereinnahmen der Stadt Lützen (+115 Mio. €) im Jahr 2016 ab, ist der Saldo bei den kreisangehörigen Gemeinden negativ (-18 Mio. €). Anders sieht es bei den Landkreisen aus, die im Jahr 2019 ins Minus rutschten.

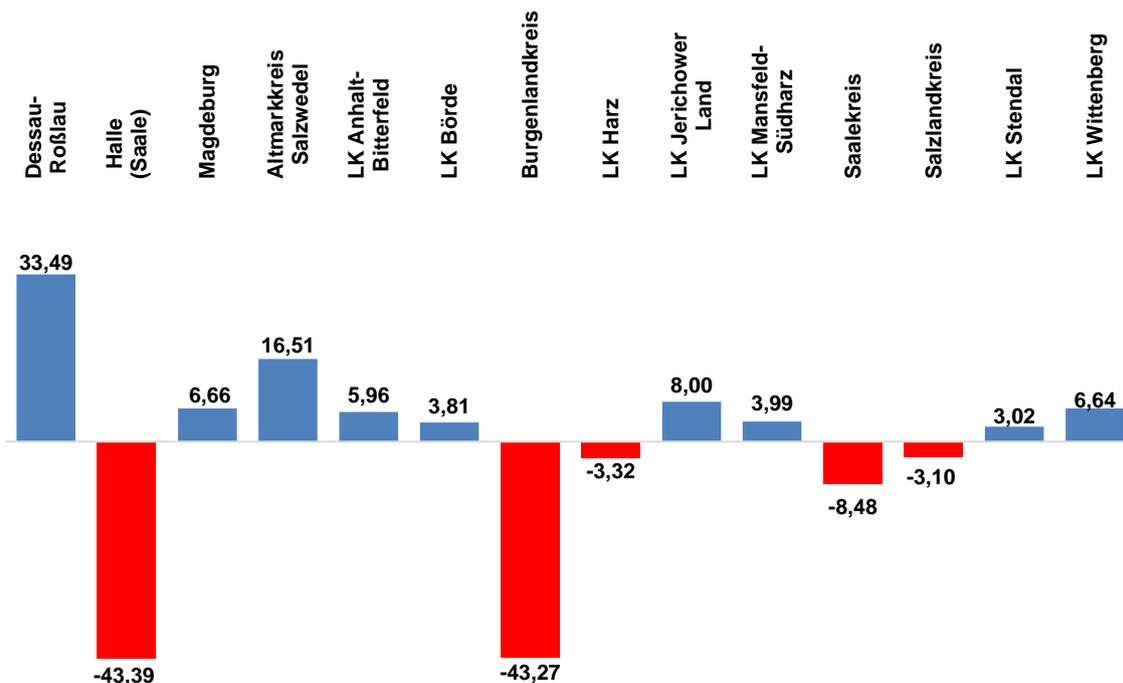
Auch das gute Ergebnis der Landkreise im Jahr 2018 relativiert sich, wenn bei der Bewertung der hohe Überschuss des Burgenlandkreises (+71 Mio. €) berücksichtigt wird, der im Wesentlichen auf dem „Lützen-Effekt“ beruht. Die Auswirkungen einzelner „Ausreißer“ (wie z. B. Stadt Lützen) auf die kommunale Finanzrechnung des Landes sind aufgrund der insgesamt bestehenden strukturellen Schwäche enorm. Zieht man den Überschuss ab, wären die Landkreise bereits im Jahr 2018 im Minus (-1 Mio. €).

Wir schätzen deswegen die finanzielle Gesamtlage aller Kommunen und der Gebietskörperschaftsgruppen als insgesamt kritisch ein.

2.4.2 Finanzrechnung nach Aufgaben-Regionen

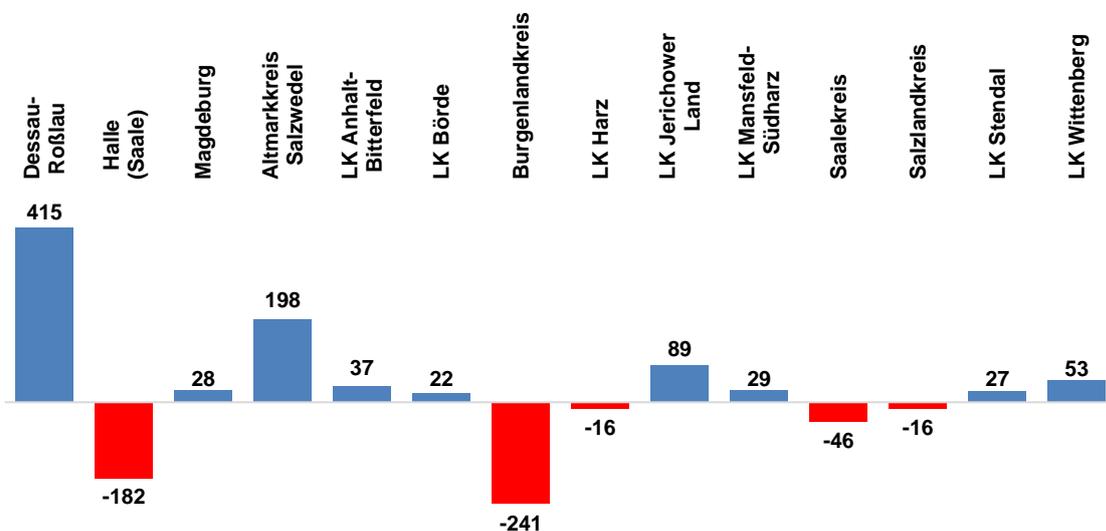
Ein differenzierteres Bild zeigt sich wieder durch die Betrachtung der Regionen nach Aufgaben. Die folgende Abbildung zeigt, dass 9 der 14 betrachteten Regionen im Jahr 2019 insgesamt einen positiven Saldo der Finanzrechnung erreichten.

Abbildung 11: Saldo Finanzrechnung nach Aufgaben-Regionen Jahr 2019 in Mio. €



Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 12: Saldo Finanzrechnung nach Aufgaben-Regionen je Einwohner Jahr 2019 in €



Quelle: eigene Darstellung

Die hohen negativen Beträge in der Stadt Halle (Saale) und der Region Burgenlandkreis stehen besonders heraus. Für die Region Burgenlandkreis haben wir bereits an unterschiedlichen Stellen auf die erheblichen Auswirkungen des „Lützen-Effekts“ verwiesen. Stark schwankende Steuereinnahmen führen aufgrund der zeitlich verschobenen Auswirkungen auf den Finanzausgleich bei den Schlüsselzuweisungen und der Finanzkraftumlage zu erheblichen finanzstatistischen Ausschlägen.

Bei der Stadt Halle (Saale) war auffällig, dass sie trotz überdurchschnittlich hoher Einzahlungen der laufenden Rechnung schon für die laufende Verwaltungstätigkeit mehr Geld ausgab, als zur Verfügung stand. Damit standen auch keine Finanzmittel aus diesem Bereich für die Finanzierung von Investitionen und Tilgung von Krediten zur Verfügung.

2.5 Fazit kommunale Zahlungsströme

Insgesamt betrachtet verbessert sich die Finanzsituation der Kommunen in Sachsen-Anhalt im Betrachtungszeitraum durch die Erhöhung der kommunalen Einnahmen. Nur zwei der betrachteten Aufgaben-Regionen konnten ihre Verwaltungsausgaben nicht durch die Einnahmen der laufenden Rechnung decken. Alle anderen waren in der Lage, aus der laufenden Rechnung Überschüsse für Investitionen bereitzustellen. Zur Deckung der Finanzlücke bei den geplanten kommunalen Investitionen reichte der Überschuss im Jahr 2019 nicht und führte zu einem Fehlbetrag der kommunalen Finanzrechnung von insgesamt 13,5 Mio. €.

Unter Beachtung des bisher einmaligen „Lützen-Effekts“ für die Aufgabenregion Burgenlandkreis, der zu einem Fehlbetrag von 43,27 Mio. € führt und dem Fehlbetrag der kreisfreien Stadt Halle (Saale) von 43,39 Mio. € kann unterstellt werden, dass in der Gesamtbetrachtung ein Ausgleich der Finanzrechnung möglich ist. Bereits ein durchschnittliches Ausgabeniveau je Einwohner der kreisfreien Stadt Halle (Saale) würde zu einem Überschuss der Finanzrechnung im Land führen.

Die Einzelfallbetrachtung zeigt jedoch ein sehr differenziertes Bild der Finanzsituation für die betrachteten Aufgaben-Regionen. Ca. 64 % (9 von 14) der betrachteten Regionen im Land war es möglich, die Auszahlungen durch Einzahlungen zu decken und so einen positiven Saldo der Finanzrechnung zu erreichen.

Diese Situation erlaubt zwei Rückschlüsse. Mit Ausnahme von bereits auskonsolidierten Kommunen müssen diejenigen mit negativen Finanzierungssalden ihre Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung verstärken. Darüber hinaus muss die Verteilungsgerechtigkeit innerhalb

des Finanzausgleichgesetzes stärker in den Fokus genommen werden, um die Binnenverteilung zu optimieren. Auskonsolidierten Kommunen kann nur außerhalb der bestehenden Systematik des Finanzausgleichgesetzes nachhaltig geholfen werden. Außerdem ist zu beachten, dass den leistungsfähigeren Kommunen auch nach der Nivellierung eigene finanzielle Spielräume verbleiben müssen. Anderenfalls wäre es ein verfassungsrechtlich unzulässiger Eingriff in die Finanzhoheit als Teil der kommunalen Selbstverwaltung.

Bei der Analyse der Finanzrechnung müssen zwei weitere Aspekte zusätzlich bedacht werden, die die Finanzsituation der Kommunen in Sachsen-Anhalt erheblich beeinflussen und das Bild eintrüben.

In der Kapitalrechnung finden sich nur die Investitionen der Kommunen, die planmäßig oder notgedrungen außerplanmäßig durchgeführt wurden. Aufgrund der Haushaltslage haben viele Kommunen notwendige Investitionen hinausgeschoben. Außerdem wird vielfach nur in Bereichen investiert, für die gesonderte Fördermittel zur Verfügung stehen. Eine Folge ist ein genereller Investitionsstau, der wirtschaftlich betrachtet eine verdeckte Verschuldung darstellt.

Zu berücksichtigen ist auch, dass die Finanzrechnung die Abschreibungen nicht direkt abbildet. Diese stecken als nicht zahlungswirksame Aufwendungen im Finanzmittelüberschuss der laufenden Rechnung. Des Weiteren bilden die Abschreibungen nur den Werteverzehr des zurzeit vorhandenen Anlagevermögens ab. Viele Vermögensgegenstände sind bereits abgeschrieben. Für die Wiederbeschaffung von Vermögensgegenständen oder die Neuherstellung von Infrastruktur reichen die Abschreibungsbeträge daher in der Regel nicht aus. Neue Standards und steigende Preise führen zu einem grundsätzlich steigenden Mittelbedarf. Eine Vernachlässigung der Infrastruktur in qualitativer und quantitativer Hinsicht ist zu vermeiden, da dieses die Grundlage für die öffentliche Aufgabenerfüllung bildet.

Darüber hinaus werden in der Finanzrechnung auch die Kassenkredite und deren Entwicklung nicht transparent abgebildet. Für eine Reduzierung der Kassenkreditbestände wären stetige Überschüsse der Finanzrechnung erforderlich. Diese Überschüsse müssten jedoch bei den Kommunen erzielt werden, die die hohen Kassenkredite zu verantworten haben. Die kommunale Verschuldung wird im nächsten Punkt diskutiert.

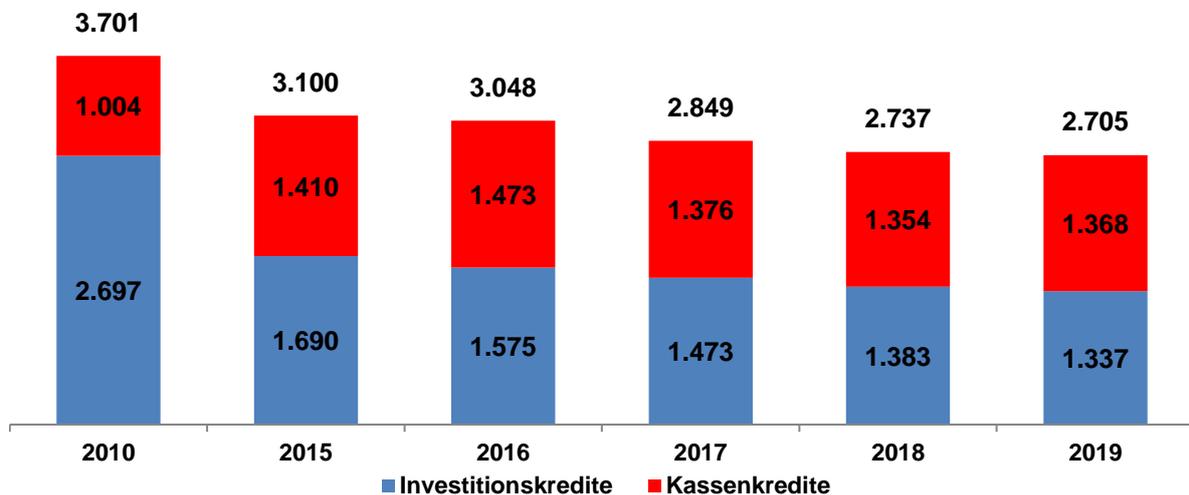
3. Entwicklung und Struktur der kommunalen Verschuldung

Die Betrachtung der Zahlungsströme der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung genügt nicht, um die kommunale Finanzlage darzustellen und einschätzen zu können. Vielmehr spielt auch die Verschuldung eine wesentliche Rolle.

In den kommunalen Schulden stecken die zur Finanzierung von Investitionen aufgenommenen Kredite (Investitionskredite) und die zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe genutzten Liquiditätskredite¹⁶, die in der öffentlichen Diskussion überwiegend als Kassenkredite bezeichnet werden. Außerdem können Kassenkredite der Zwischenfinanzierung im investiven Bereich dienen, wenn für den jeweiligen Zweck vorgesehene Einzahlungen erst später zu erwarten sind. Dies ist z. B. bei den meisten EU-Förderprogrammen der Fall.

Zum 31. Dezember 2019 betrug der Schuldenstand der kommunalen Kernhaushalte in Sachsen-Anhalt insgesamt rund 2,7 Mrd. €. Das waren 32 Mio. € (1,2 %) weniger als im Vorjahr. Im Vergleich zum Jahr 2010 sank die Verschuldung um fast 1 Mrd. € (27 %). Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der kommunalen Verschuldung im Land Sachsen-Anhalt:

Abbildung 13: Entwicklung der Kommunalverschuldung in Mio. €



Quelle: eigene Darstellung

¹⁶ § 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.

Aus der Abbildung wird deutlich, dass im Betrachtungszeitraum die Gesamtverschuldung der Kommunen in Sachsen-Anhalt sukzessive gesunken ist. Das Jahr 2010 wurde in die Darstellung aufgenommen, da in diesem Jahr das kommunale Teilentschuldungsprogramm STARK II¹⁷ wirksam wurde. Dieses Programm hat nachhaltig zur Reduzierung der langfristigen Verschuldung beigetragen.

Bedenklich ist jedoch, dass die Kommunen seit dem Jahr 2010 die kurzfristige Verschuldung (Kassenkredite) ausgeweitet haben. Damit werden sie für Zinsrisiken anfälliger, da die langlaufenden Kredite im Gegensatz zu den kurzfristigen Kassenkrediten überwiegend einer Zinsbindung unterliegen.

Des Weiteren gelten Kassenkredite als ein aussagekräftiger Indikator für strukturelle kommunale Haushaltsschwierigkeiten. Wenn es einer Kommune nicht gelingt, ihre Kassenkredite kurzfristig zurückzuzahlen, summieren sich hier die Fehlbeträge vergangener Haushaltsjahre. Kassenkredite dürfen nach § 110 KVG LSA zwar zur Überbrückung vorübergehender Zahlungsschwierigkeiten verwendet werden, jedoch nicht zur dauernden Finanzierung von Ausgaben.

Während im Bundesvergleich die kommunalen Kassenkredite seit 2016 sinken, stagnieren sie in den Kommunen Sachsen-Anhalts auf einem sehr hohen Niveau. Sie erreichen derzeit eine Höhe von fast 1,4 Mrd. €. Damit ist die Tendenz der Kommunen in Sachsen-Anhalt hin zu Kassenkrediten weiter ungebrochen, auch wenn der absolute Höchststand aus dem Jahr 2016 derzeit (noch) nicht wieder erreicht wurde.

Nach unserer Einschätzung sind strukturelle Haushaltsdefizite der maßgebliche Grund für die hohen Kassenkredite in Sachsen-Anhalt, die wiederum verschiedene Ursachen haben. Bereits mehrfach haben wir darauf hingewiesen, dass nach unserer Einschätzung auch ein Zusammenhang zwischen der Umsetzung des STARK II-Programms und dem Anstieg der Kassenkredite besteht. Die erhöhten Tilgungsleistungen¹⁸, zu denen sich die am Programm teilnehmenden Kommunen vertraglich verpflichtet haben, sind in der laufenden Rechnung¹⁹ zu erwirtschaften. Gelingt dies nicht, nehmen die Kommunen zusätzliche Kassenkredite in Anspruch.

Langfristige Verschuldung wird somit durch kurzfristige Verschuldung rechtswidrig ersetzt.

¹⁷ STARK II ist ein Programm zur kommunalen Entschuldung. Umzuschuldende kommunale Kredite löste das Land zu 30 % ab, wenn sich die Kommune zu einer Konsolidierungspartnerschaft bereit erklärte. Die verbleibenden 70 % wurden auf die Investitionsbank umgeschuldet. Die Zinsen für die Darlehen wurden gegenüber dem aktuellen Kapitalmarktzins verbilligt. Außerdem hatten die Kommunen die Kredite in der Regel innerhalb von 10 Jahren vollständig zurückzuzahlen.

¹⁸ Der verkürzte Tilgungszeitraum führt zu einem erhöhten Tilgungsanteil, der in der Annuität zusätzlich schneller steigt.

¹⁹ Die Kommunen müssen im Ergebnishaushalt die Abschreibungen und im Finanzhaushalt die liquiden Mittel für die Kredittilgung erwirtschaften. Mit dem in der Annuität stark steigenden Tilgungsanteil wird dieser Betrag höher als die anteilige Abschreibung, die gleichbleibt.

Bereits im Jahresbericht 2016, Teil 2 haben wir auf die Problematik der stark steigenden Kassenkredite hingewiesen, welche z. T. sogar die Erfolge bei der Rückführung der regulären Verschuldung der Kommunen konterkarieren.

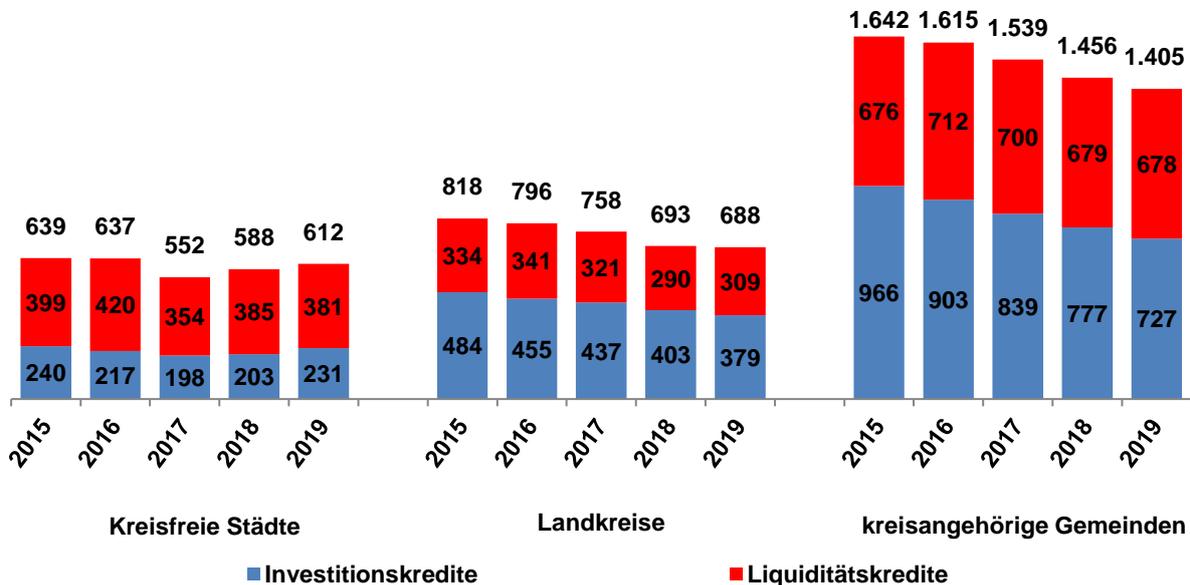
Der Landesrechnungshof erwartet von den Kommunalaufsichtsbehörden, diese rechtswidrige Praxis der Aufnahme von Kassenkrediten zur Finanzierung der ordentlichen Tilgung zu unterbinden.

3.1 Verschuldung nach Gebietskörperschaftsgruppen

Der unterschiedliche Aufgabenumfang der Gebietskörperschaftsgruppen (vgl. u. a. Punkt 2.1.1, 2.2.1 und 2.3.1) führt dazu, dass in unterschiedlichem Maße auf Kredite zur Finanzierung der Aufgaben zurückgegriffen wurde.

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

Abbildung 14: Entwicklung der Kommunalverschuldung nach Gebietskörperschaftsgruppen in Mio. €



Quelle: eigene Darstellung

Wie bereits dargestellt, ist die Gesamtverschuldung insgesamt gesunken. Allerdings war bei den kreisfreien Städten ein erneuter Anstieg der Schulden um 24 Mio. € (4 %) gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen. Landkreise und kreisangehörige Gemeinden konnten ihre Schulden in diesem Zeitraum hingegen deutlich reduzieren.

Untersucht man die Situation bei den Liquiditätskrediten innerhalb der jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppe, so ist lediglich bei den Landkreisen ein leicht rückläufiger Trend für den gesamten Vergleichszeitraum erkennbar.

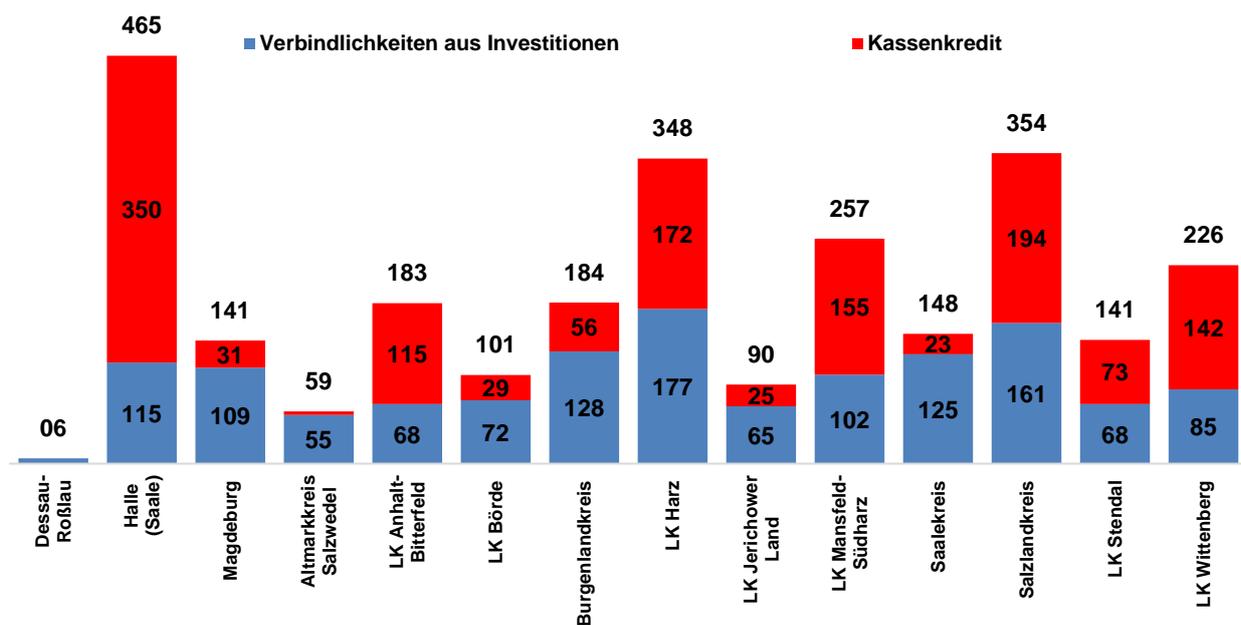
Es ist aus unserer Sicht bedenklich, dass sich sowohl bei den kreisfreien Städten als auch bei den kreisangehörigen Gemeinden ein hoher Sockelbetrag bei der Inanspruchnahme der Liquiditätskredite herausgebildet hat.

Ein Trend zur Rückführung der Liquiditätskredite ist bei diesen beiden Gruppen nicht vorhanden, obwohl im Betrachtungszeitraum - wie bereits eingangs angesprochen - vergleichsweise günstige Rahmenbedingungen vorlagen. Der Blick auf die Verschuldung ändert sich, wenn wie bereits in den Punkten 2.2.2, 2.3.2 und 2.4.2 die Kommunen nach Aufgaben-Regionen im Land zusammengefasst werden. Der folgende Punkt zeigt diese unterschiedliche regionale Verteilung.

3.2 Verschuldung nach Aufgaben-Regionen

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

Abbildung 15: Verschuldung nach Aufgaben-Regionen Jahr 2019 in Mio. €



Quelle: eigene Darstellung

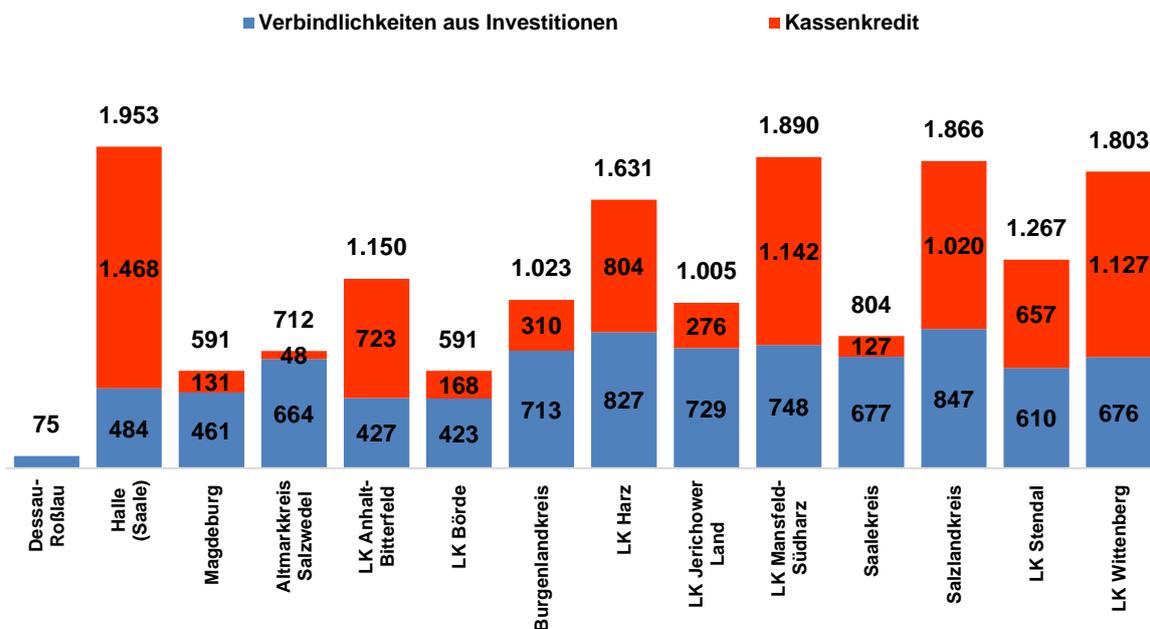
Die kreisfreie Stadt Halle (Saale) hat mit 465,5 Mio. € die höchste Gesamtverschuldung der Kommunen in Sachsen-Anhalt. Zusammen mit den Landkreisregionen Salzlandkreis (354,2 Mio. €) und Landkreis Harz (348,1 Mio. €) vereinen diese drei Regionen (mit ca. 30 % der Einwohnerzahl) 1,2 Mrd. € (43,2 %) der kommunalen Gesamtverschuldung in Sachsen-Anhalt auf sich.

Bei der isolierten Betrachtung der Kassenkredite hat gleichfalls die kreisfreie Stadt Halle (Saale) den höchstens Bestand von 350 Mio. €. Das entspricht 26 % der gesamten kommunalen Kassenkredite in Sachsen-Anhalt. Zusammen mit den Landkreisregionen Salzlandkreis (193,6 Mio. €) und Landkreis Harz (171,6 Mio. €) vereinen diese drei Regionen 715,2 Mio. € (52,3 %) der gesamten kommunalen Kassenkredite in Sachsen-Anhalt auf sich.

Diese hohe Verschuldung kann nicht mit einer strukturellen Unterfinanzierung begründet werden. Alle drei Regionen haben überdurchschnittliche Gesamteinnahmen je Einwohner in der laufenden Rechnung (Stadt Halle (Saale) 2.926 €, Landkreis Harz 2.959 €, Salzlandkreis 3.415 €). Der Salzlandkreis ist die Region mit den höchsten Einnahmen je Einwohner (siehe Punkt 2 des vorliegenden Berichts).

Um die Verschuldung der kommunalen Regionen in Sachsen-Anhalt untereinander besser bewerten zu können, kann diese je Einwohner betrachtet werden. Die folgende Abbildung zeigt die Verschuldung der Regionen je Einwohner:

Abbildung 16: Verschuldung nach Aufgaben-Regionen Jahr 2019 je Einwohner in €



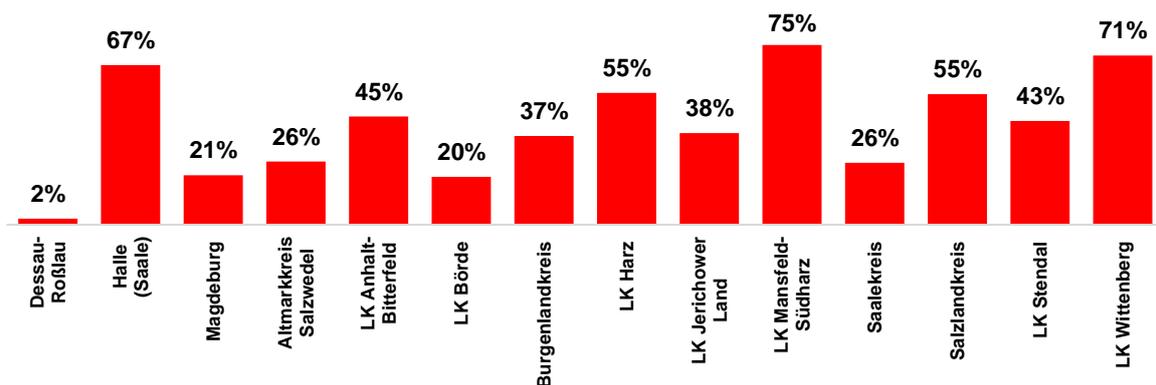
Quelle: eigene Darstellung

Mit der Betrachtung der kommunalen Verschuldung je Einwohner verändert sich die Reihenfolge. Die kreisfreie Stadt Halle (Saale) ist nach wie vor Schlusslicht. Sie weist einen Betrag von 1.953 € Schulden je Einwohner aus. Die Regionen Landkreis Mansfeld-Südharz mit 1.890 € je Einwohner und Salzlandkreis mit 1.866 € je Einwohner folgen der kreisfreien Stadt Halle (Saale) mit leichtem Abstand.

Wir haben zusätzlich untersucht, in welchem Verhältnis die Schuldenstände der Regionen zu den Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zum 31. Dezember 2019 standen. Aus den Einzahlungen der laufenden Rechnung sind die Mittel für die Rückführung der Investitionskredite und der Kassenkredite grundsätzlich bereitzustellen.

Die folgende Abbildung zeigt den Grad der Verschuldung nach Aufgaben-Regionen im Verhältnis zu ihren Einzahlungen für das Jahr 2019.

**Abbildung 17: Verschuldungsgrad nach Einzahlungen der Aufgabenregionen
Jahr 2019**



Quelle: eigene Darstellung

Aus der Darstellung ist ersichtlich, dass 5 der 14 Regionen eine Verschuldungshöhe aufweisen, die 50 % der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit überschreiten. Spitzenreiter ist die Region Landkreis Mansfeld-Südharz mit einem Verschuldungsgrad von 72,2 %.

Wir weisen darauf hin, dass die Betrachtung der Regionen eine Aggregation darstellt. Die Verschuldungsgrade in den einzelnen Kommunen in Sachsen-Anhalt waren zum Ende 2019 sehr unterschiedlich ausgeprägt.

Der Verschuldungsgrad von sieben Kommunen²⁰ lag bei über 150 %. Der Spitzenreiter ist die Gemeinde Huy mit 347 %. Allerdings gibt es auch eine Vielzahl an Kommunen, die nur einen sehr geringen Verschuldungsgrad aufweisen.²¹ Absolute Ausnahme ist die Stadt Braunsbedra, die weder Investitions- noch Kassenkredite und damit einen Verschuldungsgrad von 0 % hat.

3.3 Fazit kommunale Verschuldung

Die hohe Verschuldung der Kommunen im Land belastet künftige Haushalte und künftige Generationen mit den Zins- und Tilgungsleistungen. Mit Unterstützung des Landes konnten die Investitionskredite durch das STARK II-Programm seit 2009 erheblich reduziert werden. Die Kassenkredite haben jedoch ein hohes Niveau erreicht und stagnieren.

Aus unserer Sicht ist derzeit nicht zu erkennen, mit welcher Strategie die von dieser Problemstellung betroffenen Kommunen und die Kommunalaufsichtsbehörden dieser Entwicklung entgegenwirken wollen. Die Situation verschärft sich seit Jahren immer weiter. Der Rückgang vom Höchstwert und die momentane Stagnation der kommunalen Kassenkredite auf hohem Niveau sind noch lange keine Trendwende. Obwohl die wirtschaftliche Situation seit einem ungewöhnlich langen Zeitraum vergleichsweise positiv war, konnten die Kassenkredite nicht zurückgeführt werden. Dies gilt auch für die in diesem Zeitraum sehr niedrigen Refinanzierungskosten. Diese äußerst günstigen Rahmenbedingungen werden sich absehbar verschlechtern. In Folge der Corona-Krise wurden bereits die Konjunkturprognosen für das laufende und das kommende Jahr gesenkt. Auf die Auswirkungen wird in Punkt 4 eingegangen.

Aus unserer Sicht besteht zur Rückführung der kommunalen Kassenkredite keine Alternative. Ein weiteres Zaudern darf es nicht geben. Wir erwarten diesbezüglich ein energisches Handeln seitens der Kommunalaufsichtsbehörden. Eventuelle weitere finanzielle Hilfen des Landes oder des Bundes, insbesondere für den Abbau der Altschulden, bedürfen Gegenleistungen der Kommunen. Sie müssen einhergehen mit priorisierten Konsolidierungsanstrengungen zum Abbau struktureller Haushaltsprobleme, die von den Kommunalaufsichtsbehörden streng überwacht werden. Ansonsten kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Kommunen mittelfristig vor den gleichen finanziellen Problemen stehen.

Auch Gesetz- und Ordnungsgeber sind gefordert, mehr Transparenz in der Haushaltsaufstellung und in der Haushaltsabrechnung zu schaffen.

²⁰ Gemeinde Huy 347 %, Stadt Nienburg (Saale) 189 %, Stadt Bad Schmiedeberg 180 %, Stadt Hettstedt 177 %, Stadt Wettin-Löbejün 163 %, Verbandsgemeinde Mansfelder Grund-Helbra 156 %, Stadt Coswig (Anhalt) 155 %.

²¹ U. a. Stadt Braunsbedra 0 %, Gemeinde Schkopau 0,89 % und Stadt Raguhn-Jeßnitz 1,7 %.

Derzeit erfolgt keine Abbildung von Kassenkrediten in der Planung des kommunalen Finanzhaushalts, sondern nur in der Finanzrechnung. Aus Transparenzgründen und unter Steuerungsaspekten (insbesondere für die kommunale Vertretung) empfehlen wir, die Betrachtung der Kassenkredite bereits bei der Planung des Finanzhaushaltes zu berücksichtigen.

Für eine Rückführung des Bestandes an Liquiditätskrediten und somit zur Herstellung rechtskonformer Zustände sind zunächst die erforderlichen formalen Voraussetzungen zu schaffen.

So ist es nach unserer Auffassung erforderlich, dass sowohl die Darstellung des zur Deckung des Finanzhaushaltes erforderlichen Liquiditätskreditbestands als auch die Rückzahlung dieser Finanzmittel schon in der Haushaltsplanung (Finanzplan) gem. § 3 Abs. 1 KomHVO abgebildet wird. Nur diese Vorgehensweise wird der Funktion der Liquiditätskredite gerecht und schafft die Voraussetzung für ihre zielgerichtete Tilgung. Dadurch werden bereits planungsseitig der tatsächliche Bestand an Kassenkrediten und der Bedarf an Finanzmittelüberschüssen im Haushaltsjahr ausgewiesen. Damit stehen der kommunalen Vertretung und der Kommunalaufsicht diese wichtigen Haushaltsinformationen direkt zur Verfügung.

Um eine korrekte Information über den tatsächlichen Bestand an Finanzmitteln, eine Übereinstimmung zwischen Finanzrechnung und der Bilanzposition „Liquide Mittel“ zu gewährleisten, muss die Kommune in Planung und Rechnung einen korrekten Liquiditätsstand nachweisen. Hierfür muss der Bestand an Liquiditätskrediten (Finanzrechnung) und dessen planungsseitige Rückführung (Finanzplanung) zwingend formal erfasst werden. Das Vorliegen dieser Informationen bildet die essentielle Voraussetzung für Transparenz und zielgerichtete Steuerung durch die kommunale Vertretung.

Hierzu schlagen wir vor, den Bestand an Liquiditätskrediten sowie die erforderlichen Auszahlungen für deren vollständige Tilgung zum 1. Januar eines jeden Haushaltsjahres in die Finanzplanung aufzunehmen.²² Dies gewährleistet die Rechtskonformität, nach der die Liquiditätskredite nur der kurzfristigen Kassenbestandsverstärkung dienen dürfen und dementsprechend keine allgemeinen Finanzierungsmittel für die kommunalen Haushalte darstellen. Durch diese Vorgehensweise kann es für die Planungsseite des Finanzhaushaltes dazu kommen, dass ein negativer Finanzmittelbestand ausgewiesen wird.

Diese Plangröße entspricht jedoch nicht dem Bestand an liquiden Mitteln in der Bilanz der Kommune zum Ende des Haushaltsjahres.

²² Vgl. § 3 Abs. 1 KomHVO, Muster 4, im Bereich „Zahlungsverkehr aus Finanzierungstätigkeit“.

Stattdessen werden derzeit in der Finanzrechnung des Jahresabschlusses gem. § 44 KomHVO unter der Position „Finanzierungstätigkeit“ die tatsächlichen „Auszahlungen für die Tilgung von Liquiditätskrediten“ ausgewiesen. Diese können nun der geplanten vollständigen Rückführung der Liquiditätskredite aus der Finanzplanung gegenübergestellt werden. Die entsprechende Position in der Finanzrechnung wird, auch wenn die notwendigen Einzahlungen zur Rückführung der Liquiditätskredite nicht erfolgen, immer 0 oder positiv sein. Dies gewährleistet, dass der in der Finanzrechnung ausgewiesene Bestand an Finanzmitteln mit der in der Vermögensrechnung (Bilanz) ausgewiesenen Summe übereinstimmt.

Wir schlagen darüber hinaus vor, die Finanzrechnung nach der Position „Bestand an Finanzmitteln am Ende des Haushaltsjahres“ um zwei weitere Zeilen („Bestand an erforderlichen Liquiditätskrediten“ sowie „Saldo aus dem Bestand an Finanzmitteln und Liquiditätskrediten am Ende des Haushaltsjahres“) zu ergänzen. Dadurch wird bei einem Restbestand an Liquiditätskrediten zum Ende des Haushaltsjahres gewährleistet, dass ein negativer Saldo ausgewiesen wird. Nur dies bildet den tatsächlichen Finanzstatus der Kommune ab.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass sowohl in den Finanzplan als auch in die Finanzrechnung der Bestand an Liquiditätskrediten bzw. die für dessen vollständige Tilgung erforderlichen Auszahlungen integriert werden. Nur auf diese Weise wird eine transparente Abbildung der tatsächlichen Finanzlage im Finanzplan und in der Finanzrechnung der Kommune erreicht.

Der Finanzplan beinhaltet dann die Informationen, die für eine Herstellung rechtmäßiger Zustände in Form einer vollständigen, unterjährigen Tilgung der Liquiditätskredite erforderlich sind.

Dann könnten die kommunale Vertretung, die Verwaltung und die Aufsichtsbehörden diese Informationen konsequent zu Steuerungs- und Entscheidungszwecken nutzen.

4. Die Corona-Pandemie und ihre kommunale Auswirkung

Im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2019 entwickelten sich die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zunächst sehr gut. Im zehnten Jahr infolge wuchsen die deutsche Wirtschaft und dementsprechend auch die kommunalen Steuereinnahmen. Die finanzwirtschaftliche Situation der Kommunen war aufgrund der individuellen Abhängigkeit von der jeweils vorhandenen örtlichen Wirtschaftskraft dennoch heterogen.

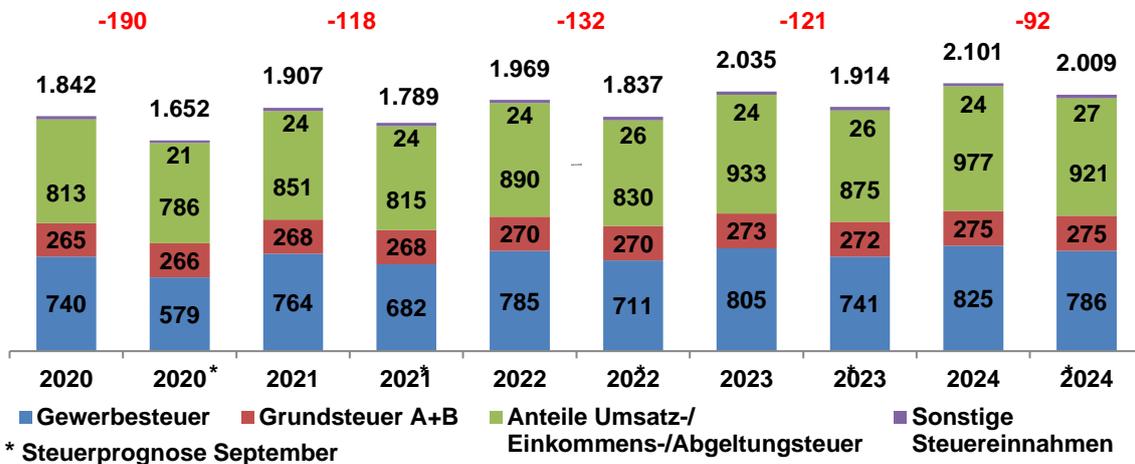
Der Einbruch der Wirtschaftsleistung infolge der Corona-Pandemie wird auf die Finanzlage der Kommunen wesentliche Auswirkungen haben, da diese Entwicklung eine sinkende Wirtschaftskraft mit sinkenden Steuereinnahmen nach sich zieht. Dieser zeitlich begrenzte Sondereffekt wird die in den vorangegangenen Jahren des wirtschaftlichen Aufschwungs mit nahezu stetig steigenden Steuereinnahmen überdeckten Schwächen der kommunalen Haushalte wieder deutlicher hervortreten lassen. Wir verweisen beispielhaft auf

- Schwierigkeiten bei der Haushaltsaufstellung,
- den Anstieg der kurzfristigen Verschuldung,
- den bestehenden Investitionsstau sowie
- Defizite bei Rechnungswesen und Steuerung.

4.1 Vergleich der Steuerprognosen November 2019 und September 2020

Die voraussichtliche weitere Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen wird durch zwei jährliche Steuerschätzungen im Frühjahr und im Herbst prognostiziert. Dabei werden auch regionalisierte Steuerschätzungen erstellt. Nach der 156. Steuerschätzung aus dem Oktober 2019 sollte sich das kommunale Steueraufkommen in Sachsen-Anhalt insgesamt positiv entwickeln. Der aktuelle Einbruch der Wirtschaftsleistung in Folge der Corona-Pandemie hat jedoch erhebliche negative Auswirkungen auf die Steuereinnahmen. Der Arbeitskreis Steuerschätzung hatte infolgedessen im Mai 2020 versucht, die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die kommunalen Steuereinnahmen auf seiner 157. Tagung zu berücksichtigen.

Eine weitere außerplanmäßige Steuerschätzung fand am 10. September 2020 statt. Diese kommt zu folgendem Ergebnis:

Abbildung 18: Vergleich der kommunalen Steuerprognosen November 2019 vs. September 2020 in Mio. €

Quellen: eigene Darstellung, Landtag von Sachsen-Anhalt, ADrs. 7/FIN/176, Anlage 1 c vom 7. November 2019²³ und Finanzrundschau vom 10. September 2020²⁴

Als Fazit bleibt festzuhalten, dass die Steuerschätzer von reduzierten Steuereinnahmen ausgehen, die sich mindestens bis ins Jahr 2024 erstrecken.

Dabei sollen die geschätzten Steuereinnahmen der Kommunen erst im Jahr 2023 mit 1.914 Mio. € die tatsächlichen Steuereinnahmen im Jahr 2019 (1.877 Mio. €) wieder überschreiten. Die prognostizierten Einbrüche betreffen die von der Konjunktur stark abhängigen Gewerbesteuern und die Gemeindeanteile an Umsatz-, Einkommen- und Abgeltungsteuer. Die tatsächliche Entwicklung wird wesentlich von der Form und Art der konjunkturellen Erholung abhängig sein, welche derzeit noch ungewiss ist und somit einen Risikofaktor darstellt.

4.2 Wege aus der Krise

Die in diesem Bericht dargestellten Ergebnisse aus der Analyse zur Lage der Kommunal финанzen sind aufgrund der Corona-Pandemie völlig neu einzuordnen. Sie lassen sich daher nicht einfach verstetigen.

Gleichwohl zeigen sie, wie wichtig solide Kommunal финанzen gerade in wirtschaftlich guten Zeiten sind, damit die Kommunen in unvorhersehbaren²⁵ Krisenzeiten einen

²³ Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 5. November 2019: Ergebnisse der Oktobersteuerschätzung 2019 für die Jahre 2019 bis 2024

²⁴ Finanzrundschau. Die aktuellsten Meldungen aus dem Finanzministerium vom 10. September 2020

²⁵ Auch die Steuerschätzer konnten letztlich die enormen Steuerausfälle mit ihren ausgefeilten wissenschaftlichen Methoden nicht ansatzweise prognostizieren.

Handlungsspielraum haben, um angemessen und zielorientiert reagieren zu können. Wir haben darauf in unseren Berichten wiederholt hingewiesen.

Die durch das Herunterfahren der Wirtschaft reduzierten Steuereinnahmen infolge der Pandemie führen zu einer Zäsur bei den Einnahmen der Kommunen. Diese werden zumindest teilweise kompensiert durch die staatlichen Hilfsprogramme zur Abmilderung von Folgen der durch die Pandemie erzwungenen wirtschaftlichen Zwangspause. Der Gesamteffekt ist derzeit noch nicht absehbar. Genauso wenig absehbar ist der Zeitraum, den die Wirtschaft voraussichtlich benötigen wird, um sich wieder auf das Vorkrisenniveau zu erholen. Dies wäre jedoch erforderlich, um auch zu erkennen, wann und in welchem Zeitraum sich die kommunalen Steuereinnahmen wieder erholen werden.

Diese Sondersituation, wie sie durch die Pandemie und die zu ihrer Bewältigung getroffenen politischen Entscheidungen entstanden ist, stellt auch die Steuerschätzer vor komplexe Herausforderungen. Die Steuerausfälle aufgrund der Pandemie wurden nicht durch einen (einfachen) konjunkturellen Einbruch verursacht, sondern durch einen unmittelbar aufeinander folgenden Schock auf der Angebots- und Nachfrageseite. Davon sind die Volkswirtschaften weltweit betroffen. Es bleibt daher abzuwarten, inwieweit die Prognosen der Steuerschätzer eintreffen werden. Die aktuelle Neuverschuldung übersteigt selbst die Höhe der Kreditaufnahmen in Folge der Finanzkrise 2009 deutlich. Ein dauerhafter Ausgleich der Einnahmeausfälle durch Kreditaufnahmen ist aufgrund der aktuell geltenden Schuldenbremse nicht möglich.

Aus unserer Sicht ist folgerichtig, dass die Kommunen aufgrund der unvorhersehbaren Einnahmeausfälle kurzfristig unterstützt werden. Allerdings dürfen die Kommunen sich nicht allein auf die staatlichen Fiskalprogramme verlassen. In der Vergangenheit aufgeschobene Maßnahmen der Konsolidierung in den kommunalen Haushalten müssen umgesetzt werden. Dies muss mit der Stärkung der Kommunalaufsicht kombiniert werden, um künftig die Einhaltung gesetzlicher Vorgaben (bspw. bei Aufstellung und Prüfung von Jahresabschlüssen) besser sicherzustellen.

Die Bedeutung einer unvoreingenommenen sachlichen Analyse der einzelnen bestimmenden Faktoren der Kommunalfinanzen i. V. m. einer zielstrebigem Beseitigung bereits seit langem erkannter systemischer Schwächen erscheint vor diesem Hintergrund wichtiger denn je. Dabei handelt es sich um eine Aufgabe jeder einzelnen Kommune, der Kommunalaufsichtsbehörden, der zuständigen Ministerien und der Politik.

Die Kommunen sind aufgefordert, ihre Anstrengungen bei der kommunalen Finanzsteuerung und insbesondere die bestehenden erheblichen Reserven beim Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente zu intensivieren.

Hierzu gehören unter anderem

- Kosten- und Leistungsrechnung,
- Controlling und Berichtswesen,
- Vertragsmanagement,
- Geschäftsprozessoptimierung,
- Teilnahme an kommunalen Vergleichsringen²⁶,
- Beseitigung von Steuerungsdefiziten,
- kontinuierliche Anpassung der Aufbau- und Ablauforganisation nach wirtschaftlichen Kriterien,
- verzugslose und vollständige Umsetzung von Prüfungsergebnissen,
- konsequente Bündelung von Beschaffungsvorhaben und Durchführung rechtskonformer Vergaben,
- der konsequente Einsatz von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bei Investitionsentscheidungen.

Wir werden die Kommunen hierbei - wie bereits in der Vergangenheit - tatkräftig durch Prüfung und Beratung unterstützen und den Kommunen individuell angepasste Empfehlungen unterbreiten.

²⁶ Die KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) und andere Institutionen bieten Vergleichsringe für Kommunen vergleichbarer Struktur und Größe an. In derartigen Vergleichsringen entwickeln die Kommunen gemeinsam mit der Institution Kennzahlensysteme z. B. für kommunale Produkte. Kommunen können somit im Rahmen eines kommunalen Benchmarkings Ansätze für Optimierungspotentiale finden.

5. Besondere Herausforderungen für Kommunen mit Auswirkungen auf ihre finanzwirtschaftliche Steuerungsfähigkeit und Aufgabenerfüllung

5.1 Kommunale Haushaltsschwierigkeiten und Bedarfszuweisungen

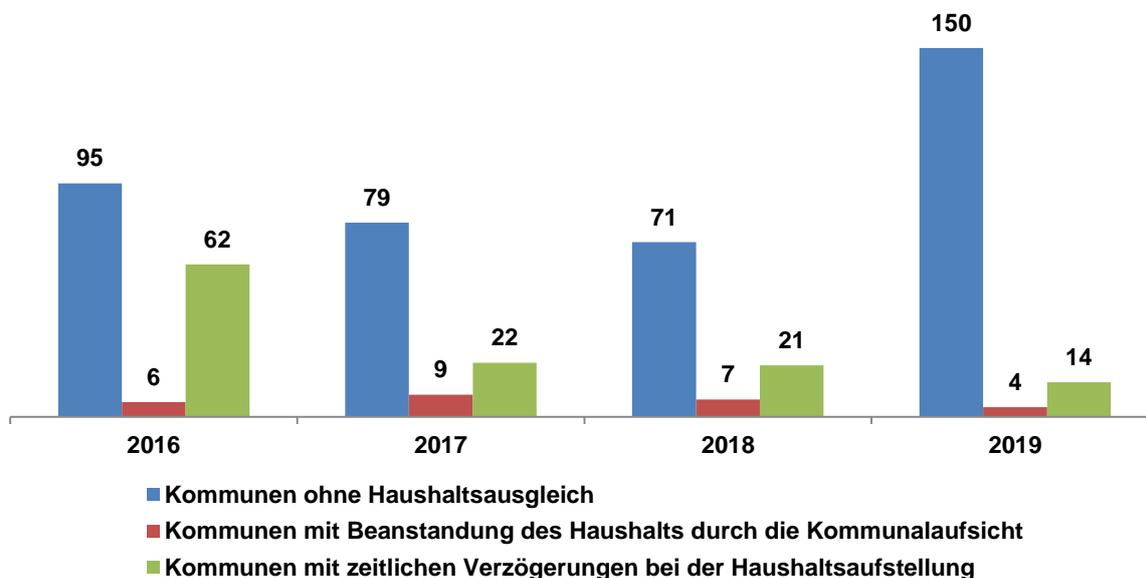
Trotz eines lang anhaltenden Aufschwungs und der durch die Aufstockung des FAG 2016 einhergehenden verbesserten kommunalen Finanzausstattung befinden sich viele Kommunen in Sachsen-Anhalt - teilweise seit deutlich mehr als 10 Jahren - in der Haushaltskonsolidierung.

Das betrifft z. B. die in letzter Zeit von uns geprüften Städte Bitterfeld-Wolfen, Köthen (Anhalt) und Schönebeck (Elbe). Das Ausmaß der Verschuldung, der Anstieg der Kredite zur Liquiditätssicherung und die Investitionsrückstände bei der Infrastruktur sind Belege für eine bedenkliche Entwicklung.

5.1.1 Kommunen mit Auffälligkeiten bei der Haushaltsaufstellung

Die Finanzlage der Kommunen ist - und das war sie schon immer - sehr unterschiedlich. Genauso differenziert sind auch die Ursachen für Haushaltsnotlagen. Deshalb müssen die Gründe für die jeweilige örtliche finanzielle Situation in jeder Kommune individuell und sorgfältig analysiert werden. Dies gilt analog auch für mögliche Wege aus der Krise, die im jeweiligen Haushaltskonsolidierungskonzept dargelegt werden müssen.

Zur Haushaltskonsolidierung gibt es keine statistischen Erhebungen. In Auswertung der Antworten der Landesregierung auf die regelmäßig gestellten Kleinen Anfragen im Landtag von Sachsen-Anhalt zur Aufstellung der kommunalen Haushalte ergibt sich das folgende Bild:

Abbildung 19: Anzahl der Kommunen mit Auffälligkeiten bei der Aufstellung ihres Haushalts

Quellen: eigene Darstellung²⁷ und Berechnung, Kleine Anfragen und Antworten der Landesregierung 7/166,7/1728, 7/3237 und 7/4816

Der starke Anstieg der Anzahl der Kommunen ohne Haushaltsausgleich im Jahr 2019 ist darauf zurückzuführen, dass bei der Antwort erstmalig auch der Finanzhaushalt mit betrachtet wurde. Für die dargestellten zeitlichen Verzögerungen bei der Haushaltsaufstellung ist zu berücksichtigen, dass aufgrund der konkreten Fragestellung nur die Kommunen erfasst sind, die bis zum 30. Juni des jeweiligen Jahres noch keinen Haushalt wirksam aufgestellt hatten. Damit war der gesetzlich vorgeschriebene Termin schon um ein halbes Jahr überschritten. Nach den maßgeblichen Vorschriften des KVG ist die Haushaltssatzung vor Beginn des Haushaltsjahres wirksam zu erlassen.

Nicht alle Mängel bei der Haushaltsaufstellung in den Kommunen führen letztlich dazu, ein Haushaltskonsolidierungskonzept aufstellen zu müssen. Bis zum Jahr 2016 durften unter bestimmten Voraussetzungen zum Ausgleich Abschreibungsbeträge mit der Rücklage aus der Eröffnungsbilanz verrechnet werden. Erst ab dem Haushaltsjahr 2023 ist auch der Finanzhaushalt bei der Bewertung, ob ein Haushalt ausgeglichen ist, zu berücksichtigen. Seit 2019 löst eine länger andauernde Überschreitung der Genehmigungsgrenze für Kassenkredite²⁸ eine Konsolidierungspflicht aus.

²⁷ Erläuterung: Bei Verzögerungen bei der Haushaltsaufstellung wurde 2016 der Stichtag 31. Mai und 2017 und 2018 jeweils der 30. Juni verwendet. 2019 wurde beim Haushaltsausgleich erstmals ein Defizit im Ergebnis- und/oder Finanzhaushalt berücksichtigt. In den Darstellungen der Jahre 2016 und 2017 wird diesbezüglich nicht differenziert. Zudem hatten zu den Zeitpunkten der Abfrage noch nicht alle Kommunen einen Haushalt aufgestellt, d. h. die Anzahl von Kommunen ohne Haushaltsausgleich könnte sogar noch steigen.

²⁸ § 100 Abs. 5 KVG LSA.

Die Darstellung lässt einen gewissen Handlungsdruck für die betroffenen Kommunen und die zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden erkennen. Immerhin 150 Kommunen von insgesamt 247 Kommunen Sachsen-Anhalts waren im Jahr 2019 nicht in der Lage, ihren Ergebnis- und/oder Finanzhaushalt auszugleichen. Die Anzahl beanstandeter Haushalte war im Verhältnis dazu relativ gering.

Im Jahr 2004 gab das Ministerium für Inneres und Sport als das für kommunale Angelegenheiten zuständige Ressort den Erlass „Hinweise zur Haushaltskonsolidierung“ heraus. Dieser Erlass ist immer noch die aktuelle Regelung dieses Ministeriums, obwohl sich die zugrundeliegenden Rechtsnormen seitdem mehrfach geändert und die Kommunen zwischenzeitlich auf das doppische Rechnungswesen umgestellt haben.

Das NKHR bietet neue Ansätze für die Haushaltskonsolidierung, insbesondere weil die neue kommunale Haushaltswirtschaft einen Ergebnishaushalt vorsieht, produktgegliedert ist und eine Kosten- und Leistungsrechnung zu führen ist.

Ausgehend von einer Ursachenanalyse für die Haushaltssituation wäre nun nicht nur eine Aufgaben-, sondern auch eine Produktkritik unter zielgerichteter Einbeziehung der Kosten- und Leistungsrechnung möglich und erforderlich. Dadurch wäre ein deutlich größeres Konsolidierungspotential erschließbar als bisher. Außerdem kann die Kosten- und Leistungsrechnung auf Vollkostenbasis dazu beitragen, die Wirtschaftlichkeit von Konsolidierungsmaßnahmen tatsächlich nachzuweisen und ein „Kaputtsparen“ zu vermeiden. Nur unter Berücksichtigung von Abschreibungen über die jeweilige Nutzungsdauer können letztlich wirtschaftliche Entscheidungen vorbereitet und getroffen werden. Hierzu bedarf es allerdings sowohl dieser aussagekräftigen Kosten- und Leistungsrechnung - idealerweise auf Vollkostenbasis - und Entscheidungsträgern, die bei der Entscheidungsfindung auf diese Daten zurückgreifen. Nur auf diese Weise sind die durch unsere Prüfungstätigkeit immer wieder festgestellten Steuerungsdefizite im kommunalen Bereich zu verringern. Auf der Grundlage dieser Daten zu Kosten für Leistungen/Produkte lassen sich interkommunale Vergleiche durchführen. Im Ergebnis können Kommunen ermitteln, für welche Leistungen sie mehr aufwenden als der Durchschnitt oder die beste Kommune. Sie können zielgerichtet analysieren, welche Ursachen dafür bestehen und - falls erforderlich - gegensteuern.

Wir weisen darauf hin, dass nur eine transparente Datenlage zum Ressourcenverzehr die Grundlage für eine rationale Steuerung sein kann. Dies setzt ein leistungsfähiges Rechnungswesen voraus, welches die erforderlichen steuerungsrelevanten Daten (wie bspw. die Abschreibungen) transparent ermittelt und abbildet. Bei der Umstellung auf die kommunale

Doppik wurde bewusst Wert auf den Ressourcenverzehr (dokumentiert durch die Abschreibungen) gelegt. Sofern nun hohe Abschreibungen dazu führen, dass der Ergebnishaushalt von Kommunen dauerhaft nicht ausgeglichen werden kann, sollte man nicht vorschnell die Daten sowie Kernelemente des Rechnungswesens in Frage stellen, sondern vielmehr eine Lösung zu einem angemessenen Ausgleich des Haushalts entwickeln. Diese kann - von Fall zu Fall - im FAG, aber auch in der Haushaltskonsolidierung und/oder bei der Kommunalaufsicht liegen.

Wir empfehlen daher, die Grundsätze für die Haushaltskonsolidierung den aktuellen Erfordernissen bestehender Gesetze/Verordnungen/Erlasse anzupassen und die betroffenen Kommunen bei der Umsetzung der Konsolidierung wirksamer als bisher zu unterstützen.

Eine Konsolidierung über einen Zeitraum von 10 Jahren hinaus, wie bspw. in den Städten Bitterfeld-Wolfen, Köthen (Anhalt) oder Schönebeck (Elbe), beeinträchtigt die kommunale Aufgabenerfüllung unangemessen. Gleichzeitig lässt sie deutliche Defizite bei Begleitung und Steuerung der zugrundeliegenden Konsolidierungsprozesse in den Kommunen und bei der Kommunalaufsicht erkennen.

5.1.2 Leistungen aus dem Ausgleichsstock

Zur Unterstützung von Kommunen in Haushaltsnotlagen ist im FAG der sogenannte Ausgleichsstock eingerichtet. Einen Überblick über die Entwicklung von Anträgen von Kommunen²⁹ zur Unterstützung aus dem Ausgleichsstock geben die Antworten der Landesregierung auf mehrere Kleine Anfragen.³⁰ Im Jahr 2016 stellten die Kommunen 16, im Jahr 2017 sieben und im Jahr 2018 14 Anträge.

Die Diskrepanz zwischen der Anzahl von Kommunen mit Haushaltsschwierigkeiten und der Anzahl der Kommunen, die in den Jahren 2016 bis 2018 Bedarfszuweisungen beantragten, ist auffällig. Dies kann an verschiedenen Faktoren liegen, z. B. an zeitlichen Asymmetrien zwischen dem Auftreten von Haushaltsschwierigkeiten und der tatsächlichen Antragstellung bzw. -bearbeitung.

Neben den Bestimmungen zur Haushaltskonsolidierung des Ministeriums für Inneres und Sport als oberste Kommunalaufsicht hat auch das Ministerium der Finanzen in seinem

²⁹ Zum 31. Dezember 2018 gab es 218 selbständige Städte/Gemeinden und 11 Landkreise in Sachsen-Anhalt.

³⁰ Anträge auf Bedarfszuweisungen und Liquiditätshilfe wurden dabei zusammengefasst. Es wurden nur Anträge berücksichtigt, die in den Jahren 2016, 2017 und 2018 gestellt wurden. Altanträge aus Vorjahren, die dem Ministerium der Finanzen bereits vorlagen, blieben unberücksichtigt. Kleine Anfragen und Antworten der Landesregierung 7/1811, 7/3297, 7/4940.

Runderlass „Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock nach § 17 des Finanzausgleichsgesetzes“³¹ Konsolidierungsvorgaben für Kommunen in Haushaltsnotlagen erlassen. Nach unseren Erkenntnissen aus den kommunalen Turnusprüfungen werden Anträge auf Bedarfszuweisungen jedoch oft gar nicht erst gestellt, weil die Kommunen die hierfür als Voraussetzung geforderten Jahresabschlüsse nicht vorweisen können. So erfolgt in einigen Fällen keine oder nur eine stark verzögerte Unterstützung von Kommunen in Haushaltsnotlagen,³² z. T. lediglich aufgrund mangelnder formaler Voraussetzungen.

In Bezug auf den Ausgleichsstock wurde mit Wirkung zum 1. Januar 2019 haushaltsgesetzlich geregelt, dass 20 Mio. € entnommen und der Investitionspauschale zugeführt werden. Diese werden seitdem nach dem Maßstab des § 16 Abs. 3 FAG verteilt. Wir sehen diese Verfahrensweise kritisch.

Kommunen in Haushaltsnotlagen benötigen dringend die Mittel aus dem Ausgleichsstock, auch wenn diese aus o.g. Gründen nicht immer einen entsprechenden Antrag stellen. Die Stärkung der Investitionspauschale ist in Anbetracht des kommunalen Investitionsrückstandes begrüßenswert. Diese sollte jedoch nicht zu Lasten des Ausgleichsstocks, sondern auf der Basis einer bedarfsgerechten und angemessenen Finanzausstattung vorgenommen werden, die deshalb zunächst zu bestimmen ist. Maßstäbe hierfür sollten aus unserer Sicht - neben der Fortentwicklung der Infrastruktur und der Preisentwicklung - der Ressourcenverzehr des kommunalen Anlagevermögens und der Investitionsrückstand sein.

Eine Schwächung besonders bedürftiger Kommunen durch eine Kürzung des Ausgleichsstocks halten wir für nicht sachgerecht. Im Übrigen halten wir auch an unserer Auffassung fest, dass der Ausgleichsstock zur Bewirtschaftung in das Ministerium für Inneres und Sport als das für Kommunales zuständige Ministerium gehört. Denn nur so lassen sich Kommunalaufsicht und Haushaltskonsolidierung mit den hierfür erforderlichen Finanzmitteln sinnvoll verbinden, damit die dort eingesetzten Gelder verzugslos und in der jeweils benötigten Höhe ankommen. Gleichzeitig könnten dadurch die Wirksamkeit aufsichtsrechtlicher Maßnahmen erhöht und überlange Konsolidierungszeiten in den Kommunen verhindert werden. Unnötige Abstimmungen und Bearbeitungswege könnten so vermieden, die Effizienz der Landesregierung gestärkt und die Kommunen besser unterstützt werden. Zudem enthält der o. a. Erlass des Ministeriums der Finanzen einschneidende Vorgaben für die Kommunen, die sich z. B. in der

³¹ Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 21. März 2018 - Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock nach § 17 des Finanzausgleichsgesetzes, MBl. LSA 2018, S. 129.

³² Vgl. LT-Drs. 7/1811 vom 30. August 2017 (Kleine Anfrage 7/978), z. B. Antrag auf Bedarfszuweisung der Stadt Bitterfeld-Wolfen vom 1. Juni 2015 oder die Anträge der Stadt Köthen (Anhalt) vom 2. September 2008 und vom 12. April 2010, über die auch bis zum 31. Dezember 2016 noch nicht entschieden war.

Haushaltskonsolidierung befinden, obwohl das für Kommunales zuständige Ressort das Ministerium für Inneres und Sport ist.

Wir werden die kommunale Haushaltskonsolidierung und deren Flankierung durch das Ministerium für Inneres und Sport sowie das Ministerium der Finanzen weiter verfolgen.

5.2 Defizite bei der Datenlage der kommunalen Haushaltswirtschaft

Ein wesentlicher Grund für die Einführung der kommunalen Doppik war die transparente und periodengerechte Abbildung des Ressourcenverbrauchs. Diese sollte es ermöglichen, durch eine entsprechende Steuerung die dauerhafte öffentliche Leistungserstellung wirtschaftlich sicherzustellen. Wir verweisen auf unsere Beratende Äußerung nach § 88 Abs. 2 LHO „Hinweise und Empfehlungen zur Umstellung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens auf die Doppik“ aus dem Dezember 2014.

5.2.1 Aufstellungsrückstände bei Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen

Wesentliche Daten für den kommunalen Finanzausgleich und die Steuerung der Kommunen werden durch das kommunale Rechnungswesen bereitgestellt. Die Mehrzahl der Kommunen hat jedoch Schwierigkeiten, nach Umstellung auf das doppische Rechnungswesen kontinuierlich und ohne Zeitverzug die Jahresabschlüsse aufstellen und anschließend prüfen zu lassen. Es gibt sogar Kommunen, die bislang noch keine Eröffnungsbilanz erstellt haben. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über den Stand der Aufstellung der Eröffnungsbilanzen (EÖB)/Jahresabschlüsse (JA) zum Stichtag 20. Mai 2020:

Tabelle 3: Aufstellung kommunaler Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse

Status der Kommune	EÖB Soll ³³	EÖB Ist	EÖB geprüft	JA Soll	JA Ist	JA geprüft
Landkreise	11	11	11	93	49	40
Städte/EG/ Gemeinden/VG	237	184	156	1.644	276	238
Gesamt	248	195	167	1.737	325	278
Anteil (%)	100	79	67	100	19	16

Quelle: eigene Erhebung

³³ Das Soll entspricht der Anzahl der zu prüfenden Kommunen. Zurzeit bestehen im Land 247 Kommunen. Die Abweichung beruht darauf, dass die Gemeinde Süplingen nach Erstellung der EÖB in die Stadt Haldensleben eingegliedert wurde. Die EÖB der Gemeinde Süplingen wurde vom Rechnungsprüfungsamt des Landkreises Börde geprüft.

Die Rückstände bei der Aufstellung von Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen werden sich zeitverzögert auch negativ auf die sich anschließenden Prüfungen auswirken. Schließlich können Eröffnungsbilanzen oder Jahresabschlüsse erst dann geprüft werden, wenn deren Aufstellung erfolgt ist. Somit besteht derzeit noch kein unmittelbares Problem bei der Prüfung, sondern bei der Aufbereitung der kommunalen Daten aus dem Rechnungswesen.

Sobald die noch ausstehenden kommunalen Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse vorliegen, sind diese zu prüfen. Die dargestellten Verzögerungen werden sich deshalb zeitverzögert auf die örtliche und überörtliche Rechnungsprüfung auswirken. Allein für die Rechnungsprüfungsämter der elf Landkreise standen im Mai 2020 1.342 Prüfungen von Jahresabschlüssen noch aus. 1.289 entfielen davon auf kreisangehörige Städte, Gemeinden und Verbandsgemeinden ohne eigenes Rechnungsprüfungsamt.

Aus diesem Grund sollte das Ministerium für Inneres und Sport aus unserer Sicht unverzüglich geeignete Maßnahmen ergreifen und umsetzen, die einer möglichen „Bugwelle“ bei der Rechnungsprüfung entgegenwirken. Die Aufgabenerfüllung der Rechnungsprüfungsämter darf nicht dadurch über einen längeren Zeitraum gefährdet werden, dass sie ihre Ressourcen ausschließlich für die Prüfung der kommunalen Jahresabschlüsse einsetzen müssen. Eine Vernachlässigung anderer wichtiger Aufgaben kann aus unserer Sicht nicht toleriert werden. Der Handlungsdruck wird noch deutlicher, wenn man bedenkt, dass jedes Jahr regulär neue Jahresabschlüsse aufzustellen (und zu prüfen) sind. Zu einer möglichen Lösung verweisen wir auf den folgenden Abschnitt.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Aufstellung der Jahresabschlüsse eine Pflichtaufgabe der Kommunen ist. Verstöße gegen diese Pflicht müssen Maßnahmen der Kommunalaufsicht (u. a. Versagung des Haushalts, Einsetzung eines Zwangsverwalters) nach sich ziehen.

5.2.2 Erleichterung bei Aufstellung und Prüfung kommunaler Jahresabschlüsse

Die z. T. gravierenden Verzögerungen bei der Aufstellung (und anschließenden Prüfung) der kommunalen Jahresabschlüsse führen derzeit nicht nur in Sachsen-Anhalt, sondern auch in anderen Bundesländern zu Diskussionen über Maßnahmen für entsprechende Erleichterungen. So hat bspw. das Land Brandenburg ein Gesetz zur Beschleunigung der Aufstellung und

Prüfung kommunaler Jahresabschlüsse erlassen.³⁴ Wir weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass bei möglichen Erleichterungen die Rechtslage in Sachsen-Anhalt zu beachten ist. Diese ist mit der von Brandenburg nicht identisch, insbesondere bei der Prüfung der kommunalen Jahresabschlüsse.

Aus unserer Sicht und in engem Austausch mit dem zuständigen Ministerium für Inneres und Sport sind bei etwaigen Vereinfachungsregelungen zur Aufstellung und Prüfung von Jahresabschlüssen u. a. folgende Punkte zu beachten:

- Ordnungsmäßigkeit - Beachtung des Landesrechts Sachsen-Anhalt,
- Vermeidung des Entstehens prüfungsfreier Räume,
- Anreizwirkung - Verstöße gegen gesetzliche Aufstellungsfristen dürfen nicht nachträglich durch Erleichterungen nivelliert oder sogar belohnt werden,
- separate Aufstellung und Prüfung der einzelnen Jahresabschlüsse zur Gewährleistung der Rechte der jeweiligen kommunalen Vertretung.

Unabhängig von möglichen Vereinfachungsregelungen bestehen bereits unter Anwendung bestehender Regelungen Möglichkeiten, die Aufstellung von Jahresabschlüssen zu beschleunigen bzw. die hierfür notwendige Unterstützung zu geben.

Unsere Prüfungsergebnisse aus der überörtlichen Kommunalprüfung zeigen, dass die zentralen Systeme zur Generierung der für die Jahresabschlüsse benötigten Daten noch nicht überall in dem erforderlichen Maße funktionieren.

Wichtiger als formale Erleichterungen bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse in Kommunen wäre nach unserer Auffassung eine problemorientierte und individuelle Unterstützung durch Wissenstransfer. Ebenso wichtig ist eine direkte Hilfe bei der Umsetzung notwendiger Maßnahmen in den Kommunen. Darüber hinaus sollte die Möglichkeit geschaffen werden, entsprechend erforderliche Schritte personell und finanziell durch die zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden unterstützen zu lassen, wie z. B.:

- Schwachstellenanalyse bei den Kernprozessen im Rechnungswesen,
- Untersuchung der organisatorischen Abläufe in Kämmergeien und Fachämtern hinsichtlich wesentlicher Prozesse zur Schaffung der Voraussetzungen zur Vorbereitung und Durchführung der Jahresabschlüsse,
- Konzeption und Umsetzung konkreter organisatorischer Maßnahmen in der Kommunalverwaltung zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Rechnungswesens (z. B.

³⁴ Gesetz zur Beschleunigung der Aufstellung und Prüfung kommunaler Jahresabschlüsse vom 15. Oktober 2018, GVBl. I/18, (Nr. 22), S. 30.

effiziente Inventurvorbereitung/-durchführung, Konzeption und Umsetzung wirtschaftlicher Geschäftsprozesse in der Anlagenbuchhaltung),

- Anpassung wesentlicher Informations-, Kommunikations- und Steuerungsprozesse im Rechnungswesen sowie
- IT-Beratung (zweckmäßige Konfiguration und Nutzung des gesamten Potentials der vorhandenen Programme).

Mit dieser bedarfsgerechten Unterstützung sollte das jeweilige kommunale Rechnungswesen die erforderlichen Daten zur Aufstellung und Prüfung der kommunalen Jahresabschlüsse und zur Steuerung fristgerecht, valide, konsistent und vor allem kontinuierlich und wirtschaftlich bereitstellen können.

Ergänzend verweisen wir darauf, dass die Kommunalen Spitzenverbände in anderen Ländern mit Unterstützung von Landesbehörden umfangreiche Handreichungen oder Leitfäden für ihre Mitglieder herausgegeben haben. Diese Dokumente³⁵ unterstützen ein systematisches Herangehen an die Lösung der bestehenden Probleme.

Die Rückstände bei der Aufstellung der kommunalen Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse sind gravierend.

Sie führen zu einer intransparenten finanzwirtschaftlichen Datenlage der Kommunen. Dies erschwert die Bestimmung einer angemessenen kommunalen Finanzausstattung ebenso wie interkommunale Vergleiche und eine erfolgreiche Haushaltssteuerung.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes muss die Kommunalaufsicht mit geeigneten Mitteln (u. a. Versagung des Haushalts, Einsetzung eines Zwangsverwalters) auf die fristgemäße Aufstellung und Prüfung der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse hinwirken.

³⁵ Vgl. z. B. Hessischer Städtetag, Hessischer Landkreistag und Hessischer Städte- und Gemeindebund, Jahresabschlüsse fristgerecht erstellen. Hinweise und Empfehlungen zum beschleunigten Abbau nicht fristgerecht aufgestellter kommunaler Jahresabschlüsse vom 7. Juni 2013.

6. Fazit kommunale Finanzen

Die vom Landesrechnungshof vorgenommene Analyse der Finanzlage der Kommunen im Land zeigt, dass trotz der verbesserten Finanzausstattung seit dem Jahr 2016 kein grundlegender struktureller Wandel gelungen ist.

Die Anzahl der Kommunen mit Haushaltsschwierigkeiten ist nach wie vor hoch. Trotz der anhaltend guten konjunkturellen Lage entstand für das Jahr 2019 ein Fehlbetrag der kommunalen Finanzrechnung von 13,5 Mio. €. Der konjunkturelle Einbruch infolge der Corona-Pandemie wird die kommunalen Haushalte negativ beeinflussen. Daher werden strukturelle Veränderungen durch Konsolidierung der Haushalte in vielen Kommunen unvermeidbar sein.

Insofern kritisiert der Landesrechnungshof, dass es dem Land nicht gelungen ist, mit Hilfe seiner Kommunalaufsicht und der ihr zur Verfügung stehenden aufsichtsrechtlichen Mittel, die vergangene ungewöhnlich langandauernde Phase des wirtschaftlichen Wachstums für notwendige und nachhaltige Veränderungen zu nutzen. So hätten die hervorragenden Rahmen- und Refinanzierungsbedingungen konsequenter zum Abbau der Verschuldung, insbesondere der Kassenkredite, genutzt werden müssen. Die Kassenkredite haben jedoch ein hohes Niveau erreicht und stagnieren. Künftige Haushalte und Generationen sind mit den erforderlichen Tilgungsleistungen bereits heute vorbelastet.

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

Negativ in diesem Zusammenhang wirken die erheblichen Rückstände bei der Aufstellung der kommunalen Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse. Aus Sicht des Landesrechnungshofs muss daher das Ministerium für Inneres und Sport unverzüglich die notwendigen Entscheidungen treffen, um die entstandenen Rückstände aufzuholen.

Kommunen ohne aktuelle Jahresabschlüsse führen ihr Haushalts- und Rechnungswesen nicht ordnungsgemäß. Die in Rede stehenden geplanten Erleichterungen bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse sollten dabei zwingend, wie in Hessen und

Nordrhein-Westfalen, mit kommunalrechtlichen Maßnahmen (u. a. Versagung des Haushalts, Einsetzung eines Zwangsverwalters) für Kommunen ohne aktuellen Jahresabschluss verbunden werden. Ohne eine valide Datengrundlage lassen sich keine verlässlichen Aussagen zur Finanzausstattung der Kommunen beziehungsweise effizienten Maßnahmen zur Bekämpfung kommunaler Haushaltsdefizite ableiten.

Des Weiteren wirkt das Fehlen einer verlässlichen Datengrundlage negativ auf ein zu erarbeitendes neues FAG. Ohne Datengrundlage kann weder eine sachgerechte Überprüfung beziehungsweise Anpassung der Binnenverteilung der FAG-Finanzmasse noch deren Auskömmlichkeit nach Artikel 88 Verf LSA untersucht werden.

In der jetzigen Wirkungsweise der Binnenverteilung kann die einfache Forderung nach mehr Geld ohnehin nicht die Probleme besonders strukturell schwacher Kommunen lösen. Eine Modellrechnung des Ministeriums der Finanzen hat ergeben, dass bei dem derzeitigen Verteilungsmechanismus eine Aufstockung der Finanzmittel selbst um 1 Mrd. € nicht ausreichen würde, um ein positives Ergebnis der Finanzrechnung aller Kommunen zu erzeugen.

Außerdem muss in ein neues FAG nach Ansicht des Landesrechnungshofes auch der Investitionsbedarf der Kommunen Eingang finden. Hierfür sind die Abschreibungen ein gewichtiger Indikator.

Zur Durchsetzung schwieriger Konsolidierungsentscheidungen und zur Aufarbeitung der Rückstände bei den Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen bedarf es einer flächendeckend starken Kommunalaufsicht. Vor diesem Hintergrund hat der Landesrechnungshof bereits mehrfach die Stärkung der Kommunalaufsicht gefordert. Werden die bestehenden Pflichten zu Haushaltsausgleich, -konsolidierung und -aufstellung nicht durchgesetzt, werden diejenigen Kommunen benachteiligt, die sich gesetzeskonform verhalten und/oder sich schwierigen Entscheidungen im Rahmen ihrer Haushaltsführung gestellt haben.

Der Landesrechnungshof fasst seine Empfehlungen in fünf dringlichen Handlungsfeldern zusammen:

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

Zuständigkeit des Senats

Die Beschlüsse des Landesrechnungshofes zum Bericht nach §§ 88 Abs. 2 und 99 Abs. 1 LHO fasst der Senat. Seine Mitglieder sind federführend für Prüfungsangelegenheiten wie folgt zuständig:

Präsident	Herr Barthel	<ul style="list-style-type: none"> - Grundsatzangelegenheiten des Haushalts-, Kas- sen- und Rechnungswesens - Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchun- gen - Schuldenverwaltung des Landes - Rundfunkangelegenheiten - Staatskanzlei und Landtag - Übergreifende Angelegenheiten - Sonderaufgaben - Sächliche Verwaltungsausgaben – ohne Fachauf- gaben
Abteilungsleiterin 1	Frau Dr. Weiher	<ul style="list-style-type: none"> - Steuerverwaltung - Arbeit, Gesundheit, Soziales - Bildung und Kultur - Wissenschaft und Forschung - Justiz und Gleichstellung - Informations- und Kommunikationstechnik - Sport
Vizepräsident/ Abteilungsleiter 2	Herr Elze	<ul style="list-style-type: none"> - Öffentliches Dienstrecht, Personal - Bau, Staatlicher Hochbau, Allgemeine Hochbauan- gelegenheiten - Inneres - Querschnittsprüfungen und übergreifende Organi- sationsprüfungen
Abteilungsleiter 3	Herr Wehrich	<ul style="list-style-type: none"> - Raumordnung und Umwelt - Ernährung, Landwirtschaft und Forsten - Straßenbau - Wirtschaft, Technologie, Verkehr - Beteiligungen und Vermögen des Landes
Abteilungsleiter 4	Herr Philipp	<ul style="list-style-type: none"> - Überörtliche Kommunalprüfung (einschl. Personal- prüfung im Bereich Kommunalverwaltung) - Wohnungs- und Städtebau

Redaktionsschluss war am 22. September 2020

Dessau-Roßlau im Oktober 2020

Barthel
Präsident