



Kommunalbericht 2021 des Landesrechnungshofes

Anfang Oktober d. J. hat der Landesrechnungshof seinen Jahresbericht zur Finanzsituation der Kommunen 2021 veröffentlicht. Der Bericht stellt in gewohnter Art und Weise die Entwicklung der Kommunalfinanzen im Zeitraum 2017-2021 (Abschnitt II.) dar. Zudem greift er erneut die Thematik der fehlenden Jahresabschlüsse im Zusammenhang mit der Umstellung auf das NKHR (Abschnitt III.1) auf. Weitere gemeindeübergreifende Prüfungsschwerpunkte sind die Kriegsgräberpflege (Abschnitt III.3) und das EU-Beihilferecht (Abschnitt III.4). Wir nehmen nachfolgend ausschließlich Bezug auf die Ausführungen des Landesrechnungshofs zu den Themen Kommunalfinanzen und fehlende Jahresabschlüsse.

Bericht zur Entwicklung der Kommunalfinanzen

Ebenso wie im Sonderbericht zur „Lage der Kommunalfinanzen“ aus dem Jahr 2020 erfolgt auch im aktuellen Bericht eine Analyse der Struktur und der Entwicklung der kommunalen Zahlungsströme anhand der Daten der Kassenstatistik. Hierbei wird die Entwicklung des Saldos der laufenden Verwaltung, der Kapitalrechnung (Investitions- und Finanzierungstätigkeit) und der Finanzrechnung in der Entwicklung der Jahre 2017-2021 betrachtet und dabei zum einen zwischen den drei kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen (kreisfreie Städte, kreisangehörige Städte und Gemeinden sowie Landkreise) und zum anderen nach den 14 Aufgabenregionen (Zusammenfassung Gemeinden und Landkreis) unterschieden.

Insgesamt war die Entwicklung der Einzahlungen der Kommunen in Sachsen-Anhalt im Betrachtungszeitraum positiv. Noch nie hatten die Kommunen mehr Geld zur Verfügung, so der Landesrechnungshof. Dies gilt sowohl für die laufende Rechnung als auch für die Kapitalrechnung. Dass die Kommunen im Jahr 2021 trotzdem ein Defizit von knapp 19,8 Mio. Euro verbuchten, gebe vor dem Hintergrund der hohen Ausgaben pro Einwohner und der Steigerung dieses Betrages in den letzten Jahren trotz des Bevölkerungsrückgangs Grund zur Besorgnis.

Der Landesrechnungshof sieht ein zentrales Problem nach wie vor in der FAG-Binnenverteilung. So stehen hohe Überschüsse eines Teils der Kommunen hohen Defiziten eines anderen Teils der kommunalen Familie gegenüber. Nach Auffassung des Landesrechnungshofs würde eine effektivere Binnenverteilung bereits mit der aktuellen Finanzausgleichsmasse vielen finanzschwachen Kommunen helfen.

Während der Landesrechnungshof an seiner Position zur grundlegenden Änderung der Binnenverteilung festhält, ohne konkrete Änderungsvorschläge für eine „gerechtere“ Verteilung zu unterbreiten, kann er laut eigenem Bekunden jedoch keine Aussage dazu treffen, ob die FAG-Masse zur Finanzierung der Kommunen auskömmlich ist. Begründet wird dies erneut mit der „prekären“ Situation der fehlenden kommunalen Jahresabschlüsse. Somit wird insgesamt der Eindruck erweckt, dem FAG wohne lediglich ein Binnenverteilungsproblem inne.

Nicht neu ist in diesem Zusammenhang auch die Auffassung des Landesrechnungshofs, dass die seit 2010 zu Bedarfsermittlungszwecken heranzuziehenden amtlichen kommunalen Jahresrechnungs- und Kassenstatistiken nach dem Bundesgesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst (FPStatG) nicht ausreichen, um die Angemessenheit der Finanzausstattung im FAG festzustellen, da zum einen ausgelagerte Nebenhaushalte, wie unter anderem Beteiligungen, nicht berücksichtigt werden. Zum anderen erhofft man sich durch flächendeckende (doppische) Jahresabschlüsse legitimierte Daten zum kommunalen Vermögen und einen anderen bzw. neuen Blick auf die Bedarfsermittlung vor allem im investiven Bereich. Bisher wird der investive Bereich im FAG pauschal betrachtet und basiert nicht auf einer Bedarfsermittlung, die sich an der bisherigen amtlichen Statistik orientiert.¹

Insgesamt fehlen aus Sicht des Landesrechnungshofs wegen nicht vorliegender Jahresabschlüsse, bisher nicht vorhandener Gesamtabschlüsse (§ 119 KVG) und nicht ausreichender Prüfungsrechte wesentliche Positionen zur Bestimmung einer angemessenen Finanzausgleichsmasse für die Kommunen.

Neben dem FAG sieht der Landesrechnungshof zudem das Steuereinnahmepotential der Gemeinden aufgrund zu geringer Hebesätze im interkommunalen Vergleich als nicht ausgeschöpft und beziffert dies auf 37,5 Mio. Euro.

Bei der Betrachtung der Auszahlungen für Investitionen und Tilgungen verweist der Bericht auf den hohen Anteil nicht abgerufener kommunaler Fördermittel und benennt hier explizit den „DigitalPakt Schule“.

Hinsichtlich des Gesamtschuldenstands erläutert der Bericht, dass dieser im Jahr 2021 erstmalig wieder um 78 Mio. Euro auf 2,7 Mrd. Euro gestiegen ist. Auffällig sei hierbei vor allem der „erhebliche“ Anstieg der Kreditmarktschulden. Dies kann aber nicht verwundern, wenn im Bericht selbst zuvor deutlich gemacht wird, dass die investiven Zuweisungen an die Kommunen zugenommen haben. Vielfach dürften die Kreditmarktschulden auch zur Komplementärfinanzierung von Förderprogrammen herangezogen werden.

Den hohen Anteil der Kassenkredite an der Gesamtverschuldung (48 %) sieht der Landesrechnungshof als besorgniserregendes Indiz für strukturelle Defizite innerhalb der kommunalen Kernhaushalte. Zeitgleich wird hier auf das gestiegene Zinsänderungsrisiko angesichts aktueller Leitzinsanpassungen verwiesen.

Zusammenfassend kommt der Landesrechnungshof zu der Einschätzung, dass es dem Land nicht gelungen ist, bei den Kommunen einen grundlegenden strukturellen und nachhaltigen Wandel zu initiieren. Vor diesem Hintergrund bekräftigt er seine fast wortgleichen Handlungsempfehlungen aus den Jahren 2020 und 2021. Dies sehen u. a. vor, dass die Rückstände bezüglich der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse aufzuarbeiten sind, der Gesamtabschluss zum 31. Dezember 2023 zu erstellen ist, innerhalb des Finanzausgleichgesetzes der Fokus stärker auf eine effektivere Binnenverteilung gerichtet werden muss und nach Vorlage belastbarer Daten der notwendige FAG-Bedarf neu zu ermitteln ist.

¹ Aktuell werden bei Gemeinden mit doppischen Rechnungswesen nach den Vorgaben des Finanz- und Personalstatistikgesetzes (FPStatG) jährlich die Ein- und Auszahlungen, jeweils nach Arten sowie Aufgabenbereichen oder Produktgruppen entsprechend der für die Finanzstatistik maßgeblichen Systematik erhoben. Hier sieht das Gesetz ab dem Berichtsjahr 2025 eine Erweiterung der jährlichen Berichtspflicht der Gemeinden, so dass wie bisher die Ein- und Auszahlungen und neu die Aktiva und Passiva der Vermögensrechnung sowie die Erträge und Aufwendungen der Ergebnisrechnung erfasst werden.

Zur Doppikeinführung

Nachdem beim Jahresbericht 2020 vor allem die Presseberichterstattung des Landesrechnungshofs zum Thema der fehlenden Jahresabschlüsse der Kommunen und die damit verbundene Forderung nach dem Ausschluss von Förderprogrammen für heftige Kritik der Verbandsmitglieder gesorgt hatte, startet der diesjährige Bericht zumindest mit einem positiven Aspekt, indem aufgezeigt wird, dass sich der aufgelaufene Rückstand an offenen doppischen Jahresabschlüssen im Jahr 2021 verringert hat. Dies gilt auch für die noch offenen Eröffnungsbilanzen (EÖB).

Zum 31.12.2021 hatten 236 von 248 Kommunen ihre EÖB aufgestellt (95 %). 222 Kommunen (90 %) verfügten über eine vom Rechnungsprüfungsamt geprüfte EÖB. Im Jahr 2020 waren dies noch 207 (83 %) aufgestellte und 181 (73 %) geprüfte EÖB. Betrug der Anteil aufgestellter Jahresabschlüsse an den verpflichtend aufzustellenden Jahresabschlüssen Ende 2020 rd. 20,5 %, sind es Ende 2021 bereits 37,5 %. Ursächlich hierfür dürften auch die Erleichterungserlasse des Innenministeriums vom 15.10.2020 und 22.04.2022 sein. 186 Kommunen (75 %) gaben an, die Erleichterung bei der Aufstellung in Anspruch nehmen zu wollen.

Nach Darstellung der Fortschritte im Jahr 2021 wiederholt der Landesrechnungshof allerdings seine bekannte Argumentation, dass nach wie vor bei den meisten Kommunen keine geordnete Haushaltsführung vorliege und durch das Fehlen aktueller Jahresabschlüsse es den Kommunen an einem wichtigen Planungs- und Steuerungsinstrument und der Kommunalaufsicht an einem wesentlichen Informationsinstrument zur Beurteilung der Belastbarkeit der aufgestellten Haushaltsplanung und der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommunen mangle.

Den Ergänzungserlass des Innenministeriums vom 22.04.2022 zu den Erleichterungen für die Aufstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse und zur Eröffnungsbilanz sieht der Landesrechnungshof kritisch. Vor allem die Regelung, dass die Jahresabschlüsse bis 2017 verkürzt vorgelegt werden können, sei nicht geeignet, ein den tatsächlichen Verhältnissen der Kommune entsprechendes Bild der Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage aufzuzeigen.

Erneut wird eine Ausweitung der Sanktionsmaßnahmen bei nicht fristgerechter Erstellung der Jahresabschlüsse gefordert. Kommunen mit verkürzten Jahresabschlüssen sollten generell von Zuwendungen ausgeschlossen werden, bis die fristgerechte Aufstellung von Jahresabschlüssen gelingt.

Anschließend kritisiert der Landesrechnungshof Bestrebungen zur Abschaffung oder Verschiebung der Frist zur Einführung des Gesamtabchlusses (§ 120 KVG).

Anmerkung:

a) Zur kommunalen Finanzlage

Der Bericht leistet hinsichtlich der Auswertung der amtlichen Statistik zu den Kommunalfinanzen und zum Stand der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse eine gute Grundlage und zeigt interessante Entwicklungen auf.

Jedoch verharret auch der aktuelle Bericht bei den Themen Finanzausstattung und fehlende Jahresabschlüsse in den bekannten, nicht überzeugenden Argumentationsmustern. Die getroffenen Schlussfolgerungen und zum Teil auch geforderten Gesetzesänderung wirken vereinzelt aus dem Kontext gegriffen und einseitig auf die Kommunen ausgerichtet. Ein Beispiel

ist die verfehlte Forderung am Festhalten des Gesamtabschlusses nebst Verkürzung der gesetzlichen Erstellungsfrist in Zeiten, in denen die Vielzahl der Kommunen immense Kraftanstrengungen unternehmen muss, um die aufgelaufenen Jahresabschlüsse abzuarbeiten.

Leider werden die heterogenen Ursachen für die beschriebenen Entwicklungen z. B. hinsichtlich der strukturellen Finanzprobleme der Kommunen oder des schleppenden Umstellungsprozesses auf das NKHR nicht thematisiert. Unverständlicherweise wird das Land mit einem kurzen Hinweis auf dessen weitaus schlechtere Finanzlage in Form einer Rekord-Verschuldung und aufgebrauchter Rücklagen vorschnell aus seiner Verantwortung genommen. Das wird der Rolle des Landes beim FAG, bei der Übertragung neuer Aufgaben sowie der Standardsetzung, beim Bürokratieaufwandes im Zuwendungsrecht aber auch der häufig unzureichend gelebten Konnexität nicht gerecht.

Stark einnahmeseitig argumentiert der Bericht und attestiert, dass den Gemeinden noch nie so viel Geld zur Verfügung stand wie 2021, und es daher erklärungsbedürftig sei, dass trotzdem kein Ausgleich gelungen ist. Nicht erwähnt wird, dass diese Einnahmeentwicklung selbstredend auch für das Land gilt. Die deutlich steigenden Steuereinnahmen der zurückliegenden Jahre waren auch beim Land feststellbar.

Dem gegenüber werden die steigenden Ausgaben bzw. Aufwendungen, sowohl bei den Kommunen und sicherlich auch beim Land, werden im Bericht nicht ernsthaft betrachtet. Kaum ein Wort zu den kontinuierlich steigenden Ausgaben z. B. für die Kinderbetreuung, für die Aufnahme von Flüchtlingen, den gestiegenen Baupreisen oder die trotz der zu begrüßenden Hilfen von Bund und Land bei den Kommunen verbleibenden Kosten der Pandemiebekämpfung. Zwar ist es richtig, dass hierfür nicht per se Bund und Land aufkommen sollen; aber zur Beschreibung der fiskalischen Ausgangssituation als Grundlage für Forderungen weitreichender Gesetzesänderungen sind mehr Argumente in den Blick zu nehmen als die absolute nominale Einnahmeentwicklung.

Die mit Blick auf das FAG vorgetragene Argumentation, dass Aussagen zur Angemessenheit der FAG-Masse der Höhe nach aufgrund der mangelhaften Umstellung auf das NKHR nicht möglich sind, wobei dem FAG auf Basis der amtlichen Statistik ein ausschließliches Binnenverteilungsproblem unterstellt wird, wirft eher Fragen auf und wird vom SGSA ausdrücklich nicht geteilt. Es erschließt sich nicht, warum für Fragen der Angemessenheit der Finanzausstattung die Notwendigkeit sämtlicher doppischer Daten der Kommunen unterstellt wird, für die Beurteilung des Binnenverteilungsproblems diese aber nicht mehr entscheidungsrelevant sein sollen.

So wird der falsche Eindruck vermittelt, dass die Zielerreichung der Verfassungsaufträge einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung gem. Art. 88 Abs. 1 Verf LSA und zum Ausgleich der Finanzkraftunterschiede gemäß Art. 88 Abs. 2 Verf LSA ausschließlich daran zu messen ist, wie viele Kommunen ihre Finanzrechnung ausgleichen können. Hierbei wird gelegentlich, nicht nur von Seiten des Landesrechnungshofs, auf die Milchmädchenrechnung verwiesen, dass selbst dann, wenn man 1 Mrd. Euro mehr in das FAG-System gegeben würde, nicht alle Kommunen über die (ebenfalls nicht sauber definierte) „Wasserlinie“ kämen. Hier wird kommunalindividuelles Haushaltsrecht mit dem auf Abstrahierungen, Pauschalierungen und Durchschnittsbetrachtungen basierenden Verfassungsrecht zur Finanzausstattung der Kommunen vermischt. Das Abstellen auf den Haushaltsausgleich kann zwar ein Indikator zur Beurteilung sein, jedoch auf keinen Fall sämtliche Fragen der vertikalen Bedarfsermittlung und der horizontalen Binnenverteilung klären.

Die Finanzausgleichsmasse bemisst sich im Wesentlichen nach den Auszahlungen und Einzahlungen im Bereich der laufenden Verwaltung. Die Differenz zwischen Ein- und Auszahlungen bildet den über das FAG abgebildeten Bedarf. Dabei wird ein fiktiver Überschuss anteilig abgeschöpft, der in der Realität notwendig wäre, um den Eigenanteil bei Investitionsmaßnahmen sowie die Auszahlungen zur Finanzierungstätigkeit zu decken. Die den Bedarf aufstockende, politisch festgelegte Investitionspauschale bemisst sich zudem nicht an den tatsächlichen Auszahlungen für Investitionen und der damit zusammenhängenden Finanzierungstätigkeit. Regelmäßig ist sie nicht ausreichend, um den kommunalen Eigenanteil z. B. bei investiven Fördermaßnahmen auch nur annähernd zu decken. Es verbleibt also zwangsläufig ein Finanzierungsdefizit, welches die Kommunen weder aus dem Finanzausgleich noch aus eigenen Einnahmen ausgleichen können.

Richtig ist, dass Fragen des investiven Bedarfs nach Vorlage der Jahresabschlüsse und der bereits erwähnten Erweiterung der amtlichen Statistik anders betrachtet werden könnten. Jedoch ist bisher nicht im Ansatz geklärt, wie zukünftig der FAG-Bedarf auf der Basis zusätzlicher doppischer Daten ermittelt werden soll. Dies betrifft z. B. die Frage, ob zukünftig die Brutto- oder die Nettoabschreibungen bedarfserhöhend berücksichtigt werden oder welche Fördermittelquote bei den Nettoabschreibungen unterstellt wird. Diese Fragen könnten heute bereits grundlegend geklärt sein. Hier ist das Land seiner Verantwortung bisher nicht gerecht geworden. Vielmehr sollen offenbar die neuen doppischen Daten abgewartet werden, um zu schauen, was im Landeshaushalt finanziell abbildbar ist.

Der Eindruck der jedoch aktuell vermittelt wird, wonach sich die Kommunen flächendeckend im finanziellen Blindflug befinden, entspricht nicht der Realität. Abgesehen von der Tatsache, dass die Mehrheit der Länder (einschließlich Sachsen-Anhalt) nach wie vor kameral buchen und hier kein statistischer Blindflug attestiert wurde, verfügen die Kommunen über tagesaktuelle Daten ihrer Ein- und Auszahlungsgrößen, damit verbunden auch über entsprechende Erträge und Aufwendungen. Schließlich sind die Kommunen, wie auch das Land zur Meldung statistischer Daten der Finanzrechnung, und ab dem Berichtsjahr 2025 der Ergebnis- und Vermögensrechnung verpflichtet. Änderungen im Zusammenhang mit den noch ausstehenden Prüfungen der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse dürften sich vorrangig im Bereich der Vermögensbewertung und den damit verbundenen Rückschlüssen auf entsprechende Erträge (z. B. Auflösen von Sonderposten) und Aufwendungen (z. B. Abschreibung) ergeben. Die Daten der Finanzrechnung werden damit aber grundsätzlich nicht in Frage gestellt.

Zudem suggeriert der Landesrechnungshof mit seiner Zuspitzung des Binnenverteilungsproblems, dass es keine zu verhandelnden Fragen der Bedarfsermittlung gibt. Das ist jedoch falsch. Auch wenn die Jahresabschlüsse dringend aufgeholt werden müssen, können sie z. B. nicht Grundlage dafür sein, dass das Land den Kommunen die vom Bund beschlossene Kommunalentlastung bei den Kosten der Unterkunft und dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer verweigert. Weitere konfliktbeladene Fragen der Bedarfsermittlung sind u. a. die seit 2017 ausbleibende adäquate Anpassung auf Grund der Kürzung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 3 FAG (Bund)² oder die Thematik nicht vorgenommener Berücksichtigung der sehr heterogenen Gewerbesteuerverteilung.

² Die an die kreisfreien Städte und Landkreise auszureichenden SGB II-SoBEZ (netto) reduzieren sich von 42 Mio. Euro für die Jahre 2020- 2022 auf rd. 13 Mio. Euro jährlich für den Zeitraum 2023 bis 2025. Die aktuelle Kürzung auf Bundesebene kann grundsätzlich nachvollzogen werden. Kritisch sehen wir jedoch die ausbleibende Anpassung dieser bedarfsmindernden Einnahmeposition beim aufgabenbezogenen FAG der kreisfreien Städte und Landkreise, und das bereits zum dritten Mal in Folge. Das aktuelle FAG greift für 2023 auf die statistischen Daten der Jahre 2018-2020 zurück. Damit erfolgt eine bedarfsmindernde Anrechnung der SGB II-SoBEZ

Im Übrigen hätte es dem Bericht neben aller Kritik gutgetan, sachdienliche Vorschläge zur Weiterentwicklung des FAG zumindest im Ansatz vorzustellen.

Auch der lapidare Hinweis auf nicht abgerufene kommunale Fördermittel greift viel zu kurz. Nicht dargelegt wird, ob es sich hierbei auch um Auszahlungsprobleme seitens der Zuwendungsgeber handelt. Gerade der explizit erwähnte „DigitalPakt Schule“ sieht hierfür exemplarisch. Gemeinden warten seit über einem Jahr auf die Auszahlungen zumindest der unstrittigen Förderbeiträge. Im Übrigen verweisen wir auf unser Faktenpapier, welches als Anlage diesem Beitrag beigefügt ist, aus dem Jahr 2018 zu den Gründen für Verzögerungen bei Bewilligung und Auszahlungen von Fördermitteln. Auch wenn dies sehr spezifisch auf das Programm STARK III und damit auf die EU-Förderung im EFRE und ELER ausgerichtet ist, sind viele der hier genannten Argumente (leider) nach wie vor aktuell.

Zudem verweisen wir auf eine aktuelle Studie zur kommunalen Förderlandschaft. Gefördert vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) im Rahmen des Investitionsberatungsauftrags (IBA) hat die Studie erneut unterstrichen, dass die Vielzahl kommunaler Förderprogramme von den vielen unterschiedlichen Förderstellen für die Kommunen nur schwer händelbar ist. Folge ist, dass eigentlich dringend benötigte Fördermittel nicht abgerufen werden können. Auf Basis der Ergebnisse der Befragung haben die Autoren der Studie einen 8-Punkte-Plan für erfolgreiche Förderprogramme abgeleitet.

b) zum Stand der Doppik-Einführung

Die Kritik des Landesrechnungshofs hinsichtlich des Umstellungsprozesses der Kommunen auf das NKHR ist hinlänglich bekannt. Unstrittig ist, dass die aufgelaufenen Jahresabschlüsse schnellstmöglich erstellt werden müssen. Nach wie vor scheint der Landesrechnungshof jedoch nicht gewillt zu sein, über die offenkundigen Gründe der Verzögerungen zuzusprechen.

Aufgrund der einseitigen Medienberichterstattung im Zusammenhang mit dem Vorjahresbericht 2020 des Landesrechnungshofs hatten wir uns im September 2021 direkt an den Landesrechnungshof sowie an den Ministerpräsidenten gewandt, auf die heterogenen Gründe für den schleppenden Umstellungsprozess auf das NKHR hingewiesen und die Forderung, Kommunen mit fehlenden Jahresabschlüssen per se von den Fördermitteln auszuschließen, scharf kritisiert. Die unsererseits vorgetragenen Argumente des Fachkräftemangels, die Vielzahl neuer Aufgaben³ und Standards und damit die Zunahme der Komplexität des öffentlichen Handelns, die geringe Unterstützung der Kommunen durch das Land während des Umstellungsprozesses haben an Aktualität nichts eingebüßt.

Mit Blick auf die Erleichterungserlasse sieht der Landesrechnungshof insbesondere die ordnungsgemäße Fortführung der Anlagenbuchhaltung nicht sichergestellt. Diese Behauptung ist jedoch nicht belegt. Die formalen Anforderungen an die Anlagenbuchhaltung sind rechtlich vorgegeben. So fordert der Erlass selbst die Erstellung eines Anlagennachweises. Und durch § 49 Abs. 1 KomHVO ist der Anlagennachweis in der Art vorgegeben, dass eine Anlagenübersicht zu erstellen ist, in der der Stand des Anlagevermögens zu Beginn und zum Ende des

in Höhe von rd. 67 Mio. Euro. Als Folge werden im FAG-Jahr 2023 mindestens 54 Mio. Euro mehr angerechnet als tatsächlich ausgezahlt werden.

³ Exemplarisch verweisen wir auf die Gemeindegebietsreform, die Umsetzung der DSGVO, die Digitalisierung von Verwaltungsaufgaben, die Umsetzung des ZENSUS, die Neuregelung des Umsatzsteuerrechts für jPÖR, die Bewältigung der Flüchtlingskrise ab 2015 und der Corona-Pandemie ab 2020.

Haushaltsjahres, die Zu- und Abgänge sowie die Zuschreibungen und Abschreibungen darzustellen sind. Diese Übersicht ist mindestens entsprechend § 46 Abs. 3 Nr. 1 KomHVO zu gliedern und der Erlass des MI LSA vom 12.12.2016 sieht hierfür ein verbindliches Muster vor.

Dass der Landesrechnungshof den aktuellen Ergänzungserlass vom April 2022 zu den weiteren Erleichterungen zur Aufstellung vor allem der Jahresabschlüsse so deutlich kritisiert, verwundert, da an anderer Stelle des Berichts deutlich gemacht wird, dass die Erleichterungserlasse aus 2020 und 2022 umgesetzt werden und zur Beschleunigung des Abarbeitungsprozesses beigetragen haben. Die Aussage, dass die Erleichterungserlasse eine negative Wirkung auf den zeitnahen und wirksamen Einsatz des NKHR haben, ist deshalb nicht richtig. Die Erlasse ermöglichen die zeitnähere Erstellung der aktuellen Jahresabschlüsse, denen mit Sicherheit eine höhere Steuerungsrelevanz beizumessen ist, als älteren, mehr als 5 Jahre zurückliegende Jahresabschlüssen. Die Darstellung der aktuellen Vermögens- und Finanzlage ist nicht vom Vorliegen eines umfassenden Jahresabschlusses 2013, 2014, 2015, 2016 und 2017 abhängig.

Im Übrigen greift der aktuelle Runderlass des MI vom 10.11.2022 die Kritik der Kommunalen Spitzenverbände und des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes des Landtages an der bisher auf dem Erlasswege vorgegebenen Ermessensreduzierung auf null für die Kommunalaufsichtsbehörden (hinsichtlich der Nichtgenehmigung bzw. Beanstandung der Haushaltsatzung 2023 bei nicht fristgerechter Vorlage des Jahresabschlusses 2021 nun Rechnung) auf und räumt ihnen ein größeres Ermessen ein.

Auch die abschließende Forderung des Landesrechnungshofes zur Erstellung der Gesamtabschlüsse mit dem Haushaltsjahr 2023 ist realitätsfern. Bereits die Abarbeitung der fehlenden Jahresabschlüsse verdeutlicht, dass es externe faktische Hindernisse bei der Aufstellung gibt. Vor allem die Ausgestaltung der „Gesamtabschlüsse“ ist kritisch zu hinterfragen; ihr Nutzen und ihre Relevanz werden zunehmend kritisch bewertet. Aufwand und Nutzen eines Gesamtabchlusses müssen vor dem Hintergrund der ohnehin angespannten Situation bei der Erstellung der Jahresabschlüsse noch einmal näher betrachtet werden. Die Pflicht zum Gesamtabschluss im § 120 KVG muss deshalb so weit nach hinten geschoben werden, bis Klarheit darüber herrscht, inwieweit das europaweite Thema EPSAS⁴ sich auf deren Erstellung auswirkt.

Zum Schluss sei der Hinweis erlaubt, dass die aktuelle Lage eine Diskussion darüber erfordert, in welchem Umfang Verfahrenserleichterungen und Bürokratieverzicht möglich sind, um die Prozesse zu vereinfachen. Vorwürfe oder das strikte Beharren auf ursprünglichen Intentionen lösen unsere Probleme nicht. Der SGSA wird deshalb weiterhin das konstruktive Gespräch mit dem Landesrechnungshof suchen.

jl-ck

⁴ EPSAS steht für European Public Sector Accounting Standards und folgt der Idee, einheitliche doppelte Rechnungslegungs-Standards für die Mitgliedsstaaten der EU zu entwickeln, um die Vergleichbarkeit zu erhöhen.

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



Faktenpapier

Gründe für Verzögerungen bei Bewilligung und Auszahlungen von durch den EFRE und ELER geförderten Maßnahmen

(Stand 22.10.2018)

Die Ursachen für Verzögerungen bei der Bewilligung und den Auszahlungen sind vielschichtig und auf allen Ebenen (EU, Land, Kommunen, Wirtschaft) zu suchen. Nachfolgend sollen diese stark aggregiert wiedergegeben werden. Dabei wird vorrangig auf das Programm STARK III abgestellt, da dies sowohl im EFRE als auch im ELER die größte finanzielle Bedeutung aus Sicht der Kommunen hat. Einzelne der hier erwähnten Ursachen wurden auch von der Landesregierung selbst u.a. in Landtagsdrucksachen vorgetragen.

- **Späte Richtlinienerstellung**

Die erforderlichen Richtlinien sind zum Teil spät veröffentlicht worden. Aktuelles Beispiel ist die erst im Sommer 2018 veröffentlichte Richtlinie zum Netzwerk Stadt-Land. Auch die beiden STARK III Richtlinien im ELER (25.09.2015) und im EFRE (17.07.2016) sind spät gestartet.

Bei der Richtlinie STARK III plus EFRE wurde ein erster Richtlinienentwurf mit der prioritären Behandlung der Kindertagesstätten und Schulen aufgrund der Ausrichtung des OP EFRE durch die EU-Kommission versagt. Stattdessen musste eine Richtlinie für sämtliche Förderbereiche (Kita, Schulen, Sportstätten, Universitäten und kulturelle Einrichtungen) erstellt werden. Dabei führten Verzögerungen bei der Veröffentlichung der gemeinsamen Richtlinie des Ministeriums der Finanzen (MF), des Ministeriums für Inneres und Sport (MI) und der Staatskanzlei und Ministerium für Kultur (StK) wegen Verständigungsfragen u. a. hinsichtlich der Zuwendungsvoraussetzungen und der Förderfähigkeit von Kosten, der Beihilfeproblematik und einnahmeschaffender Vorhaben dazu, dass auch die Antragsstichtage zeitlich verlegt werden mussten.

- **Erhöhter Informationsbedarf bei neuen Fördertatbeständen**

Während Antragsteller für die energetische Sanierung von Kindertageseinrichtungen und Schulen im Programm STARK plus EFRE bereits auf Erfahrungen der vorherigen EU-Förderperiode 2007 - 2013 zurückgreifen konnten, bedurfte es einer längeren Vorlaufzeit, die Antragsteller der neuen Förderbereiche Hochschulen, kulturellen Einrichtungen und Sportstätten hinsichtlich der energetischen Anforderungen und Fördervoraussetzungen vorzubereiten.

- **Längere Umsetzungszeiträume bei Infrastrukturvorhaben**

Erwartungsgemäß sind mit großen Infrastrukturvorhaben der Kommunen (Kita, Schulen, kulturelle Einrichtungen, Sportstätten und Wegebau) zeitintensivere Vorlauf- und Umsetzungszeiträume verbunden als in vielen anderen Förderbereichen des EFRE und ELER.

Dies resultiert u.a. aus der Herbeiführung entsprechender Stadtrats- und Gemeindebeschlüsse, den notwendigen umfangreichen Planungsleistungen, der öffentlichen Auftragsvergabe und den umfänglichen Bauausführungen.

- **Hohe Planungstiefe bereits bei Antragsstellung**

Die bereits mit der Antragsstellung geforderte Planungstiefe ist z.B. beim Programm STARK III sehr hoch, was zu einem hohen Aufwand und damit tendenziell einem längeren Antragsverfahren führt. Damit verbunden sind zudem hohe Kosten für die Kommunen, ohne zu wissen, ob letztendlich eine Förderung erfolgt.

- **Erhöhter Koordinierungsaufwand aufgrund komplexer Fördervoraussetzungen**

Das STARK-III-Programm ist ein anspruchsvolles und komplexes Programm zur Förderung von energetischen Sanierungen, welches hohe Anforderungen an die Antragsteller und deren Verwaltungen, die Planer, die Bauausführenden sowie die Antrags- und Bewilligungsstelle gleichermaßen stellt. Anpassungen im gesamten Förderverfahren bedürfen damit eines erheblichen Koordinierungsaufwandes zwischen den Kommunen, den externen Planern und den Antrags- bzw. Bewilligungsbehörden.

Zum Teil sind Neubaumaßnahmen ausgeschlossen, womit die Sanierung im Bestand erfolgt, was zum Teil im Vergleich zum Neubau ebenfalls zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand führt.

- **Baufachliche Prüfung**

Im Rahmen der Antrags- und Bewilligungsverfahren gab es anfänglich u.a. beim Programm STARK III zum Teil erhebliche Verzögerung bei der baufachlichen Prüfung größerer Vorhaben durch das Bau- und Liegenschaftsmanagement Sachsen-Anhalt. Hier mussten u.a. erst die personellen Kapazitäten geschaffen werden.

- **Änderungen Förderbedingungen**

Wiederholt geänderter Förderbedingungen machten Anpassung u.a. der Antragsunterlagen bzw. der Planungen notwendig, was wiederum zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand führte. Beispielsweise waren aufgrund der Änderungen der Energieeinsparverordnung (ENEV) auf Bundesebene und der Ausrichtung von STARK III Anpassungen der Zielindikatoren hinsichtlich der einzusparenden Energie notwendig.

- **Abgrenzung allgemeine und energetische Sanierung bei STARK III plus EFRE**

Im EFRE ist STARK III als Klimaschutzprogramm initiiert worden, im ELER verfolgt STARK III eher das Ziel der Stärkung des ländlichen Raums. Daher gab es im ELER weniger Probleme mit der begleitenden allgemeinen Sanierung als im EFRE. Bei Vorhaben im EFRE mussten die Planung und Ausführung separiert werden in einen EU-geförderten energetischen und in einem vom Land geförderten allgemeinen Sanierungsteil. Häufig gab es hier Schwierigkeiten bei der Abgrenzung zw. allgemeiner und energetischer Sanierung. Dies führt zu einem zusätzlichen Aufwand.

Zudem waren die für die allgemeine Sanierung im EFRE vom Land angedachten zusätzlichen Mittel zu gering. Erst Anfang 2018 wurden die Mittel aufgestockt und die ursprüngliche Begrenzung der Förderung der allgemeinen Sanierung im EFRE i. H. v. 10 % (max. 600.000 Euro) aufgehoben.

- **Verschiebung Antragsfristen STARK III**

Sowohl im ELER als auch im EFRE waren mehrere Antragsstichtage vorgesehen. Die Bewilligungsstellen konnten zum Teil nicht gewährleisten, dass Anträge aus der vorherigen Antragsrunde rechtzeitig beschieden wurden. Um den erheblichen Mehraufwand durch doppelte Anträge für das gleiche Vorhaben zu mehreren Antragsstichtagen zu vermeiden, wurden sowohl im ELER als auch im EFRE die Antragsstichtage mehrfach verschoben.

- **Personelle Ausstattung kommunaler Bauverwaltungen**

Vor allem seit der Jahrtausendwende haben viele Kommunen im Rahmen der Haushaltskonsolidierungen sukzessive Personal abgebaut. Dies betraf auch die Bauverwaltungen. Daher führen heute vor allem in kleineren Städten und Gemeinden begrenzte personelle Kapazitäten auch im Zusammenspiel mit dem Förderprogrammpluralismus zu gewissen Verzögerungen. Hier kurzfristig Abhilfe zu schaffen, dürfte abgesehen von den hierfür benötigten finanziellen Spielräumen angesichts des Fachkräftemangels nicht möglich sein.

- **Förderprogrammpluralismus**

Die Kumulierung vieler Förderprogramme von Seiten der EU, dem Bund und den Ländern stellt die Verwaltungen vor zusätzliche Herausforderungen. Neben den umfassenden EU-Fördermaßnahmen im EFRE, ESF und ELER hat vor allem auch der Bund seine Investitionsförderungen in den vergangenen Jahren deutlich ausgeweitet. Exemplarisch verweisen wir auf die beiden Konjunkturprogramme nach der Finanzkrise, den 7 Mrd. Euro im Rahmen des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes, den Fluthilfen oder auch dem Bundesprogramm für Investitionsmaßnahmen zum bedarfsgerechten Ausbau der Kindertagesbetreuung etc.

- **Ausgelastete Baubranche**

Als eine Folge der Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank kam es in den vergangenen Jahren zu einer verstärkten Investitionstätigkeit von Bürgern und Privatwirtschaft. Die Baubranche ist seit längerer Zeit gekennzeichnet durch eine Volllastung. Dies führt generell zu steigenden Baupreisen und geringeren sowie verzögerten Angeboten u.a. für öffentliche Aufträge.

Die steigenden Baupreise machen zum Teil Anpassungen der Planungs- bzw. Antragsunterlagen notwendig. So müssen gerade größere Bauvorhaben im ELER nach wie vor strikt darauf achten, dass sie die Vorgabe der ELER-Richtlinie in Bezug auf ein Gesamtinvestitionsvolumen von maximal 3 Mio. Euro nicht überschreiten.

- **Vorgaben Vergaberecht**

Die Vergabeverfahren von Leistungen - beginnend mit den Planungsleistungen - je nach Größe des Vorhabens - sind bei großen Vorhaben u.a. im Zusammenhang mit STARK III

nicht selten EU-weit durchzuführen. Wegen der einzuhaltenden Fristen und der hohen Anforderungen an die Prüfsicherheit sind diese Ausschreibungen sehr zeitintensiv und binden in hohem Maße Verwaltungskapazitäten.

Aufgrund der Komplexität des öffentlichen Vergabe- und Zuwendungsrechts tendieren zudem externe Planer und Bauunternehmen dazu, eher im Privatsektor als für die öffentliche Hand tätig zu werden.

Die geringe Anzahl von Angeboten auf öffentliche Ausschreibungen verzögert unter Umständen das Vergabeverfahren.

(Quellen: E-Mail-Rundschreiben SGSA vom 29.05.2017, 05.10.2017 und 12.12.2017; KNSA-Beitrag 509/2017 vom 11.12.2017)