

**Praxisbericht der Investitionsbank Sachsen- Anhalt  
zum bisherigen Verlauf des Teilentschuldungsprogramms  
„Sachsen- Anhalt STARK II“**

- Überarbeitete Fassung -

Berichtsstand: 13.12.2011

Datenstand: 15.09.2011

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>2</b>
<b><u>1. Eckpunkte des Förderprogramms</u></b>	<b>3</b>
<b><u>2. Antragsverfahren</u></b>	<b>5</b>
2.1 Vorbereitung der Kommunen auf das Programm	5
2.2 Programmstart und erstes Programmjahr	6
2.3 Ablauf des Antragsverfahrens	7
2.4 Entwicklung der Antragstellung und Gründe für die verzögerte Antragstellung	7
2.5 Umsetzungen des Teilentschuldungsprogramms per 15.09.2011	8
<b><u>3. Auswertung der Fortschrittsberichte für das Berichtsjahr 2010</u></b>	<b>9</b>
3.1 Gesamtauswertung der Indikatoren mit Zielwertfestlegung für das Programmjahr 2010	11
3.2 Auswertungen der einzelnen Zielwertindikatoren für das Programmjahr 2010	12
3.2.1 Kredite im Kernhaushalt (Kreditverbindlichkeiten) je Einwohner	12
3.2.2 Schuldendienstquote	13
3.2.3 Zuführungsquote zum Vermögenshaushalt (Verwaltungstätigkeitsquote)	14
<b><u>4. Zusammenfassung und Ausblick</u></b>	<b>16</b>

## **1. Eckpunkte des Förderprogramms**

Zur Unterstützung des Schuldenabbaus in den Kommunen hat das Land Sachsen-Anhalt das kommunale Teilentschuldungsprogramm „Sachsen-Anhalt STARK II“ aufgelegt, welches die kommunale Schuldenlast bis zum Jahr 2026 um bis zu 1,33 Milliarden Euro verringern wird.

Das Programm ist darauf ausgerichtet, die Gemeinden, Landkreise und kreisfreien Städte in die vorbereitenden Maßnahmen des Landes für den in der Föderalismuskommission beschlossenen Schuldenstopp einzubinden.

Im Rahmen des Förderprogramms werden Kapitalmarktdarlehen der Kommunen, deren Zinsbindungsfristen im Zeitraum vom 01.04.2010 bis 31.12.2016 auslaufen, von der Investitionsbank bei den jeweiligen Kreditinstituten abgelöst. Zum Ablösezeitpunkt wird den teilnehmenden Kommunen ein Tilgungszuschuss i.H.v. 30 Prozent der abzulösenden Darlehenssumme gewährt und eine zinsgünstige Anschlussfinanzierung für die Darlehensrestbeträge bei der IB ermöglicht.

Alle antragsberechtigten Kommunen sowie deren individuellen Gesamtförderhöchstbeträge können der „Förderliste Sachsen-Anhalt STARK II“ entnommen werden, die im Internetauftritt der Investitionsbank<sup>1</sup> veröffentlicht ist.

Förderfähig im Rahmen von STARK II sind ausschließlich Kapitalmarktdarlehen, bei denen die kommunale Gebietskörperschaft direkter Schuldner ist und die zum Ablösezeitpunkt gemäß der Haushaltsplanung eine Restlaufzeit von mindestens fünf Jahren haben. Eine Ablösung von Kassenkrediten ist ausgeschlossen.

Durch die Gewährung des 30-prozentigen Tilgungszuschusses je abzulösendem Darlehen und die Zinsverbilligung auf den Restbetrag von 70 Prozent werden die Kommunen in die Lage versetzt, einen größeren Anteil des Schuldendienstes in die Tilgung der Restschuld zu erbringen und das abgelöste Darlehen schneller abzutragen. Ziel ist es, die Restschuld in 5 oder 10 Jahren vollständig zu tilgen. Durch die Gewährung der Zuschussmittel wird eine sofortige Entlastung der kommunalen Schuldenbilanz erreicht. Darüber hinaus sparen die Programmteilnehmer Zinsen aufgrund der Laufzeitverkürzung und der Reduzierung der Restschuld um 30 Prozent.

Der Beitrag des Landes zum Schuldenabbau der Kommunen ist daran gebunden, dass die Teilnehmer eigene Anstrengungen zur Konsolidierung dokumentieren. Daher ist eine Vereinbarung zur Konsolidierungspartnerschaft Bestandteil des Fördervertrages zwischen der IB und der Kommune. Diese enthält als wesentlichen Inhalt Indikatoren mit informatorischem Charakter sowie Indikatoren mit Zielwertfestlegung (siehe Tabelle 1) über die jährlich an die

---

<sup>1</sup> Vgl. [http://www.ib-sachsen-anhalt.de/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/pdf/wirtschaft/stark2\\_foerderliste.pdf](http://www.ib-sachsen-anhalt.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/pdf/wirtschaft/stark2_foerderliste.pdf)

IB zu berichten ist. Die Bezeichnung und Berechnung der Indikatoren erfolgt in Abhängigkeit von dem angewendeten Rechnungsstil (Kameralistik/ NKHR).

**Tabelle 1: Überblick Indikatoren der Vereinbarung zur Konsolidierungspartnerschaft**

	<b>Kameralistik</b>	<b>NKHR</b>
<b>Indikatoren zur Information</b>	Haushaltsfehlbedarf (laufend, mittelfristig und im max. Konsolidierungszeitraum) Kassenkreditquote Personalentwicklungskonzept (Personalkosten der Kernverwaltung)	Nicht gedeckte ordentliche Aufwendungen (laufend, mittelfristig und im max. Konsolidierungszeitraum) Liquiditätssicherungskreditquote Personalentwicklungskonzept (Personalaufwendungen)
<b>Indikatoren mit Zielwertfestlegung</b>	Kredite im Kernhaushalt je EW Schuldendienstquote Zuführungsquote zum Vermögenshaushalt	Kreditverbindlichkeiten je EW Schuldendienstquote Verwaltungstätigkeitsquote

Für die drei Zielwertindikatoren werden die Werte zum 31.12.2009 (Jahr vor Programmstart STARK II) erhoben und als Zielwerte festgeschrieben. Mit der jährlichen Meldung des Fortschrittsberichtes müssen die Kommunen darüber informieren, wie sich die Indikatorwerte während der Laufzeit der STARK II–Darlehen entwickeln. Die reale Entwicklung im jeweiligen Berichtsjahr wird den Zielwerten gegenübergestellt und die prozentuale Abweichung ermittelt. Die Beurteilung der Abweichung erfolgt anhand von Korridoren, die in der Konsolidierungspartnerschaft festgesetzt werden.

Das STARK II–Programm ist eine von den Kommunalaufsichten anerkannte Konsolidierungsmaßnahme für Kommunen, die zum Bestandteil der Haushaltskonsolidierungskonzepte wird. Im Rahmen der Fortschrittsberichte sollen die Kommunen nachweisen, dass sie sich während der Programmteilnahme auf dem Konsolidierungspfad befinden.

Verlassen die Kommunen trotz der Vereinbarung zur Konsolidierungspartnerschaft den Konsolidierungspfad (Negativabweichung größer 20 Prozent vom Zielwert, die von der zuständigen Kommunalaufsicht nicht als unvorhersehbar und unabweisbar eingestuft wurde), greifen Sanktionsmechanismen. Diesbezüglich ist die IB berechtigt, einen Zinsaufschlag von 2,5 Prozentpunkten für die laufenden Darlehen für die nächsten 12 Monate zu erheben.

Durch die nachhaltige Entlastung beim Schuldendienst sollen mittelfristig finanzielle Freiräume geschaffen und somit die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Kommunen wiederhergestellt werden. Hierfür stehen Programmmittel i.H.v. 1,33 Mrd. Euro zur Verfügung, von denen 400 Mio. Euro als Tilgungszuschuss ausgereicht werden.

Die Verteilung der Teilentschuldungsmittel auf die drei kommunalen Gruppen erfolgte gemäß dem prozentualen Anteil an den gesamten Kreditmarktschulden (Stand: 31.12.2008) und stellt sich wie folgt dar:

- Landkreise: 109,2 Mio. Euro
- Kreisfreie Städte: 78,4 Mio. Euro
- Kreisangehörige Städte/ Gemeinden: 211,5 Mio. Euro

Während die Landkreise und kreisfreien Städte die Verteilung der STARK II-Mittel untereinander selbst geregelt haben, wurde die Verteilung für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden unter Berücksichtigung der Kreditmarktschulden und der Steuerkraftmessen durch das Innenministerium (neu: Ministerium für Inneres und Sport) des Landes Sachsen-Anhalt vorgenommen. Kommunen, deren durchschnittliche Verschuldung weniger als die Hälfte der durchschnittlichen Verschuldung nach Wirkung des Förderprogramms betrug, wurden von der Programmteilnahme ausgeschlossen.

Die individuellen Gesamtförderhöchstbeträge sowie deren Aufteilung in Zuschussmittel und STARK II-Darlehen können der o.g. „Förderliste Sachsen-Anhalt STARK II“ entnommen werden.

## **2. Antragsverfahren**

### **2.1 Vorbereitungen der Kommunen auf das Programm**

In den Jahren 2009 und 2010 wurden landesweit finanzpolitische Dialoge durchgeführt, auf denen den Kommunen das Konzept zum STARK II – Programm durch Herrn Finanzminister Bullerjahn vorgestellt und mit diesen diskutiert wurde. Des Weiteren wurde das Teilentschuldungsprogramm auch auf acht Sparkassen-Dialogen in verschiedenen Regionen vorgestellt. Alle Programmbeteiligten (u. a. Hausbanken) nahmen an den Diskussionsrunden teil.

Im Ergebnis dessen wurde das Programmkonzept angepasst und z. B. die Antragsformulare präzisiert.

Mit der Auftaktveranstaltung zum Kick-off von STARK II am 01.02.2010 im Gesellschaftshaus Magdeburg wurde das Programm der „Kommunalen Familie“ vorgestellt.

Am 25.03.2010 sowie am 13.04.2010 wurden durch die IB Informationsveranstaltungen mit den Vertretern der Kommunen (200 Teilnehmer - Bürgermeister, Kämmerer) organisiert und durchgeführt. Hauptinhalte waren hierbei die grundsätzlichen Eckdaten des Förderprogramms sowie Angaben zum Antragsverfahren und zur Programmumsetzung. Die vermittelten Informationen wurden allen Teilnehmern in einem Handout ausgereicht.

Im Rahmen dieser Veranstaltungen wurden die komplexen Anforderungen an die Antragstellenden Kommunen durch deren umfangreiche Fragestellungen deutlich. Infolgedessen

wurde eine Fragen-/Antwortliste (FAQ) erarbeitet, die im Internetauftritt der IB veröffentlicht wurde.

Ein Informationsaustausch über das STARK II–Programm mit den Kommunalaufsichten des Landes, welche die Konsolidierung der Kommunen fachaufsichtlich begleiten, wurde in Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Inneres und Sport, Herrn Kirchmer, am 27.05.2010 im Rahmen eines Arbeitskreises geführt.

Darüber hinaus fanden individuelle Beratungen einzelner Kommunen zum STARK II–Programm u. a. durch die Teilnahme an Ratssitzungen (z. B. Gemeinde Röblingen am See, Lutherstadt Eisleben) und persönliche Gespräche in unserem Haus statt.

Seit März 2010 ist im Internetauftritt der IB für alle Kommunalverwaltungen, die sich für das STARK II–Programm interessieren bzw. bereits daran teilnehmen umfangreiches Informationsmaterial sowie die Antragsformulare abrufbar. Des Weiteren sind im Internet die Telefonnummer der Beratungshotline veröffentlicht und alle Ansprechpartner in der IB benannt.

Zur aktuellen Information der Kommunen wurde zusätzlich zum Internetauftritt der Kommunalnewsletter eingeführt. Der Newsletter informiert die Kommunen, Städte- und Gemeindebund, MI, MF und die Kommunalaufsichten per Mail über wichtige Neuregelungen, Anpassung der Antragsdokumente und Festlegungen des STARK II-Programms. So wurden die Kommunen z. B. über die Laufzeitverlängerung des Programms bis 2016 (ursprüngliches Programmende: 31.12.2014) und den Termin zur Einreichung der Fortschrittsberichte in Kenntnis gesetzt.

Der Newsletter wurde erstmals am 22.06.2010 versandt. Insgesamt wurden bisher 5 Newsletter erarbeitet.

## **2.2 Programmstart und erstes Programmjahr**

Die ersten Förderverträge wurden der Gemeinde Biederitz und der Stadt Querfurt (Ablösung zum 15.05.2010), der Stadt Dessau-Rosslau (Ablösung zum 28.05.2010) sowie der Stadt Könnern (30.05.2010) übergeben.

Im ersten Programmjahr (Zeitraum von 08.03. bis 31.12.2010) konnte durch Darlehensablösungen i.H.v. 119 Mio. Euro bereits ein Beitrag zum nachhaltigen Schuldenabbau von 54 Kommunen (52,43 % der bisherigen Programmteilnehmer) geleistet werden. Es wurden 116 Förderverträge im Jahr 2010 geschlossen.

## 2.3 Ablauf des Antragsverfahrens

Für die Programmteilnahme ist ein formgebundener Antrag spätestens 6 Wochen vor dem Ende der Zinsbindungsfrist des ersten abzulösenden Darlehens bei der Investitionsbank einzureichen. Die erforderlichen Antragsdokumente können von den Antragstellern im Internet-auftritt der IB heruntergeladen werden und sind maschinell ausfüllbar.

Das Antragsverfahren wurde den Kommunen in den durchgeführten Veranstaltungen erläutert und in einem Handout niedergeschrieben, welches auch im Internet nachlesbar ist.

## 2.4 Entwicklung der Antragstellung und Gründe für verzögerte Antragstellung

Bis zum 15.09.2011 sind bei der IB 103 STARK II-Anträge der kommunalen Gebietskörperschaften eingegangen. Damit haben in den ersten eineinhalb Jahren der Programmlaufzeit rund 40 % der antragsberechtigten Kommunen von der freiwilligen Programmteilnahme Gebrauch gemacht. Die bisher verzeichneten Antragseingänge binden Programmmittel i.H.v. 672 Mio. Euro (57 % des Gesamtförderhöchstbetrages; siehe Tabelle 2).

Um die wichtigsten Gründe für noch nicht gestellte STARK II-Anträge zu erfahren, wurden Ende August 2011 exemplarisch 35 antragsberechtigten Kommunalverwaltungen in einer Telefonaktion befragt. Dabei sind die Kommunen mit den höchsten noch offenen Förderbeträgen ausgewählt worden. Das Ergebnis dieser Umfrage lässt sich wie folgt zusammenfassen.

### 35 befragte Kommunen:

- 6 Kommunen bringen Anträge noch im Jahr 2011 auf den Weg, z.B. Stadt Weißenfels, Landkreis Mansfeld- Südharz
- 20 Kommunen reichen ihre Anträge in den Folgejahren ein, Gründe 1- 4 (siehe unten) treffen zu
- 1 Kommune gab an keinen Antrag einreichen zu wollen, da sie die durch STARK II bedingte erhöhte Tilgung nicht erbringen könne
- 8 Kommunen waren aufgrund von Abwesenheit oder Urlaub nicht aussagefähig

Die bei der Telefonaktion am häufigsten genannten Gründe für noch nicht gestellte Anträge sind:

1. Kommunen, Gemeinden befinden sich noch in der Neuordnung ihrer Haushalte aufgrund von Eingemeindungen,
2. die ersten Darlehen zur Ablösung sind erst in den folgenden Jahren fällig,
3. akzeptiertes Haushaltskonsolidierungskonzept als Fördervoraussetzung fehlt,
4. Räte sind vom Programm nicht überzeugt, da sie durch die Programmteilnahme eine weitere Einschränkung der kommunalen Handlungsmöglichkeiten befürchten..

Die IB wird alle Kommunalverwaltungen, die noch keinen STARK II-Antrag gestellt haben, durch direkte Ansprache über die wichtigsten Programminhalte sowie die sich aus einer Programmteilnahme ergebenden Vorteile und Verpflichtungen aufklären.

## 2.5 Umsetzung des Teilentschuldungsprogramms per 15.09.2011

Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die bisherige Auslastung des Programms im Förderzeitraum 2010 bis 2016. Dabei wurde zum einen abgestellt auf die Anzahl der Antragsteller und zum anderen auf die Ausschöpfung des Volumens der Darlehens-Ablösungen.

**Tabelle 2: Inanspruchnahme von STARK II im regulären Förderzeitraum 2010 - 2016**

	Antragsteller		Volumen der Ablösung	
		in %	in TEUR	in%
<b>Programmumfang</b>	251	100	1.330.000	100
<b>Stand per 15.09.2011</b>	103	41	762.000	57

Von den insgesamt 251 antragsberechtigten Städten/Gemeinden, Landkreisen und kreisfreien Städten haben 103 Antragsteller (gut 40 %) bisher vom Programm Gebrauch gemacht. Durch die bisherigen Antragsgänge wird das Gesamtvolumen bereits mit 57 % ausgeschöpft.

Hieraus kann geschlussfolgert werden, dass von einem Großteil der Kommunen mit hohen Gesamtförderhöchstbeträgen (insbes. Landkreise und kreisfreie Städte) bereits Anträge eingereicht wurden.

Gerechnet auf die vorliegenden Anträge ergibt sich eine Ausschöpfung des rechnerisch jeder kommunalen Gebietskörperschaft zustehenden Förderhöchstbetrages von durchschnittlich 86 %. Trotz der Verlängerung des Förderzeitraumes können nicht alle antragsberechtigten Kommunen ihren Förderhöchstbetrag zu 100% ausschöpfen.

### **3. Auswertung der Fortschrittsberichte für das Berichtsjahr 2010**

Mit Abschluss des Fördervertrages und Ablösung der ersten Darlehen verpflichteten sich die kommunalen Gebietskörperschaften in jährlichen Fortschrittsberichten über die Entwicklung der in der Konsolidierungspartnerschaft festgelegten Indikatoren (siehe Tabelle 1) zu berichten.

Die Indikatoren dienen zur Absicherung des individuellen Erfolgs des Teilentschuldungsprogramms. Dafür sind insbesondere die drei Zielwertindikatoren „Kredite im Kernhaushalt/ Kreditverbindlichkeiten je EW“, „Schuldendienstquote“ und „Zuführungsquote zum Vermögenshaushalt/ Verwaltungstätigkeitsquote“ von Bedeutung. Mittels der in den Fortschrittsberichten mitgeteilten Indikatorwerte wird die zahlenmäßige Entwicklung in Bezug auf den Basiswert 2009 geprüft. Eine Beurteilung der prozentualen Abweichung erfolgt durch die in der Konsolidierungspartnerschaft festgelegten Korridore. Es wurden dafür die nachfolgenden Korridore gebildet und infolge fehlender Erfahrungswerte zunächst nahezu für alle Kommunen standardisierte Korridorgrenzen festgesetzt. Die Korridore beziehen sich auf eine negative Abweichung in Bezug auf den Zielwert.

**Tabelle 3: Korridore der Zielwertindikatoren**

Korridor	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>
Abweichung im Berichtsjahr zum Stand 31.12.2009	≤ 10,00 %	> 10,00 % ≤ 20,00 %	> 20,00 %

Die Berichte des 1. Jahres dienen einer ggf. erforderlichen Überprüfung der vereinbarten Werte. Eine Feststellung einer negativen Abweichung von den Zielwerten kann seitens der IB frühestens nach Ablauf des 2. Berichtsjahres erfolgen.

Die Fortschrittsberichte für das Berichtsjahr 2010 waren zum 31.03.2011 bei der Investitionsbank einzureichen. Diese Frist konnte von keinem der Programmteilnehmer eingehalten werden. Es wurden vielfach Fristverlängerungen zur Vorlage der Unterlagen beantragt oder vorläufige Zahlen gemeldet.

Gemäß § 170 Abs. 1 S. 2 GO LSA soll die Jahresrechnung innerhalb von 4 Monaten nach Ende des Haushaltsjahres (30.04.) aufgestellt werden. Das zuständige Rechnungsprüfungsamt (RPA) hat dann unter Beachtung seiner Vorschriften u.a. die Einhaltung des Haushaltsplanes zu prüfen. Nachdem der Bürgermeister die Vollständigkeit und Richtigkeit der Jahresrechnung festgestellt hat, legt er diese mit dem Schlussbericht des RPA und seiner Stellungnahme zu diesem Bericht innerhalb eines Jahres dem Gemeinderat zur Bestätigung vor (vgl. § 170 Abs. 2 und 3 GO LSA). Für die Aufstellung des Jahresabschlusses im NKHR gelten die gleichen Fristen (§ 108a GO LSA).

Im Kontext mit diesen gesetzlichen Regelungen zur kommunalen Rechnungslegung erscheint es für die Kommunen nicht umsetzbar, die derzeitige Fristsetzung bis zum 31.03. des Folgejahres einzuhalten. Aufgrund dessen sollte eine Fristverlängerung zur Einreichung der Fortschrittsberichte auf den 30.09. geprüft werden.

Der Fortschrittsbericht der Stadt Thale konnte bis zum 13.09.2011 nicht bei der Investitionsbank eingereicht werden und ist aus diesem Grund nicht Bestandteil der Berichterstattung. Die Auswertung der Fortschrittsberichte bezieht sich deshalb auf 53 Kommunen.

Die überwiegende Anzahl an Kommunen erstellte den Fortschrittsbericht für das Berichtsjahr 2010 auf Grundlage eines kameraleen Haushaltes. Vier Kommunalverwaltungen stellten zum 01.01.2010 ihren Haushalt auf das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) um. Infolgedessen wurden die Fortschrittsberichte der Landeshauptstadt Magdeburg, des Landkreises Saalekreis sowie der Gemeinden Kaiserpfalz und Burgstall auf Basis der doppischen Berechnungsgrundlagen erstellt. Des Weiteren wurden doppische Fortschrittsberichte von den Städten Aken und Bitterfeld-Wolfen vorgelegt, die bereits die Basisindikatoren der Konsolidierungspartnerschaft auf Grundlage des neuen Haushaltsrechts ermittelt haben.

Im Zuge der Gemeindegebietsreform schlossen sich zum 01.01.2010 bzw. zum 01.09.2010 viele Gemeinden zu größeren Einheitsgemeinden zusammen. Infolge dieser Neugliederung gab es in Sachsen-Anhalt zum 01.01.2011 nur noch 219 Gemeinden und 18 Verbandsgemeinden (zum 01.01.2010: 369 Gemeinden und 18 Verbandsgemeinden).<sup>2</sup> Durch die Zusammenschlüsse ergaben sich in Bezug auf die Vereinbarung zur Konsolidierungspartnerschaft veränderte Verwaltungsstrukturen. Daraus resultiert in Einzelfällen die Erforderlichkeit zur Aufstellung eines fiktiven Haushaltes für das Basisjahr 2009 und die Ausnahmeentscheidung, dass als Basisjahr 2010 zugrunde gelegt wurde. Infolgedessen werden nachträgliche Änderungen der Konsolidierungspartnerschaften erforderlich. Beispiele hierfür sind die Städte Naumburg, Quedlinburg und Hansestadt Stendal.

Die Fortschrittsberichte werden nachfolgend in Bezug auf die größte Korridor-Abweichung der jeweiligen Kommunen bei Betrachtung aller Zielwertindikatoren ausgewertet. Im Anschluss folgt eine differenzierte Betrachtung der drei Indikatoren mit Zielwertfestlegung hinsichtlich der auszuweisenden Korridor-Abweichungen (A/B/C).

---

<sup>2</sup> Vgl. <http://www.stala.sachsen-anhalt.de/gk/fms/fms1li.html>

### 3.1 Gesamtauswertungen der Indikatoren mit Zielwertfestlegung für das Programmjahr 2010

Die nachstehende Auswertung im Hinblick auf die größte Korridor-Abweichung der kommunalen Gebietskörperschaften zeigt, dass sich 22 Kommunen (42 % der Darlehensnehmer in 2010) bei allen drei Indikatoren mit Zielwertfestlegung gegenüber den in der Vereinbarung zur Konsolidierungspartnerschaft festgelegten Zielwerten (= Basisindikatoren 2009 bzw. für den Indikator Zuführungsquote zum Vermögenshaushalt 100%) verbessern konnten. Weitere 16 Programmteilnehmer dokumentierten die Einhaltung aller drei Zielwerte im A-Korridor. Eine negative Abweichung in Bezug auf das Vorjahr im Bereich des B-Korridors teilten 11 % der Kreditnehmer mit, während auch 9 Kommunen (17 % der Darlehensnehmer in 2010) als größte Zielwertabweichung in den C-Korridor einzuordnen waren.

**Tabelle 4: Gesamtauswertung der Zielwertindikatoren für das Berichtsjahr 2010**

Korridor-Abweichung	A+	A	B	C	Gesamt
Anzahl der Gebietskörperschaften	22	16	6	9	53
<i>Prozentualer Anteil</i>	<i>42</i>	<i>30</i>	<i>11</i>	<i>17</i>	<i>100</i>
davon kreisfreie Städte	1	1	0	0	2
davon Landkreise	4	1	0	0	5
davon Städte/ Gemeinden	17	14	6	9	46

**Legende:**

- A+ .... Verbesserung im Vergleich zum Zielwert
- A ... Negative Abweichung bis zu 10 %
- B ... Negative Abweichung zwischen 10 % und 20 %
- C ... Negative Abweichung über 20 %

Wird durch die Kommune ein Indikatorwert innerhalb des B-Korridors berichtet, sind die Ursachen für die negative Abweichung in einer von der Kommunalaufsicht bestätigten Stellungnahme des Darlehensnehmers mitzuteilen.

Liegt der Indikatorwert innerhalb des C-Korridors, stellt die IB eine negative Abweichung von den Auflagen der Konsolidierungspartnerschaft fest. In diesem Fall muss der Darlehensnehmer in einer von der Kommunalaufsicht bestätigten Stellungnahme die Unabweisbarkeit und/oder die Unvorhersehbarkeit der Ausgaben, die zur Abweichung führten, nachweisen. Kann dieser Nachweis nicht erfolgen, greifen die o.g. Sanktionsmechanismen.

Im Ergebnis dieser Gesamtauswertung wird deutlich, dass knapp drei Viertel der kommunalen Gebietskörperschaften (72 %) im Fortschrittsbericht für das Jahr 2010 bereits eine positive Entwicklung ihrer Haushaltssituation nachweisen konnte. Besonders hervorzuheben ist hierbei die finanzielle Entwicklung der Landkreise Anhalt-Bitterfeld und Börde, des Salzlandkreises und des Burgenlandkreises, der kreisfreien Stadt Dessau-Roßlau sowie 17 weiteren Städten und Gemeinden, die schon im ersten Programmjahr eine Verbesserung (Korridor A+) bei allen Zielwertindikatoren darlegen konnten.

### 3.2 Auswertungen der einzelnen Zielwertindikatoren für das Programmjahr 2010

Die in Klammern stehenden Bezeichnungen entsprechen den jeweils anzusetzenden Größen bei Haushalten gemäß NKHR.

#### 3.2.1. Kredite im Kernhaushalt (Kreditverbindlichkeiten) je Einwohner

Im Vergleich zu den in der Konsolidierungspartnerschaft festgelegten Indikatorwerten konnten die „Kredite im Kernhaushalt bzw. die Kreditverbindlichkeiten je Einwohner“ zum 31.12.2010 bei 37 der teilnehmenden Kommunen gesenkt werden. Hier sind neben 30 Städten/Gemeinden auch die Landeshauptstadt Magdeburg und die kreisfreie Stadt Dessau-Roßlau sowie die fünf bislang teilnehmenden Landkreise zu nennen. Weitere 11 Städte und Gemeinden konnten den Zielwert A-Korridor einhalten. Lediglich in 4 Fortschrittsberichten musste bei diesem Indikator eine Zielwertabweichung im C-Korridor angegeben werden.

**Tabelle 5: Auswertung „Kredite im Kernhaushalt/ Kreditverbindlichkeiten je EW“**

Korridor-Abweichung	A+	A	B	C	Gesamt
Anzahl der Gebietskörperschaften	37	11	1	4	53
<i>Prozentualer Anteil</i>	<i>70</i>	<i>21</i>	<i>2</i>	<i>7</i>	<i>100</i>
davon kreisfreie Städte	2	0	0	0	2
davon Landkreise	5	0	0	0	5
davon Städte/ Gemeinden	30	11	1	4	46

**Legende:**

- A+ .... Verbesserung im Vergleich zum Zielwert
- A ... Negative Abweichung bis zu 10 %
- B ... Negative Abweichung zwischen 10 % und 20 %
- C ... Negative Abweichung über 20 %

Die erhebliche Zielwertabweichung bei 7 % der Programmteilnehmer ist ausschließlich bei den Städten/Gemeinden zu beobachten. In den kommunalaufsichtlichen Stellungnahmen wurde hierfür bei drei Städten die dringend erforderliche Aufnahme von Kassenkrediten angeführt. Darüber hinaus wird die Abweichung von einer Gemeinde mit der Genehmigung eines Investitionskredites im Rahmen der Nachtragshaushaltssatzung begründet.

In Zusammenhang mit der positiven Entwicklung bei 91 % der Kommunen (Korridor A oder A+) steht die Gewährung des Tilgungszuschusses i. H. v. 30 % der abzulösenden Darlehenssumme. Dadurch konnten die Darlehensnehmer mit sofortiger Wirkung von einem Teil ihrer Schulden entlastet werden, wodurch sich der Indikatorwert in Abhängigkeit von der Höhe der vertraglich gebundenen STARK II-Mittel in 2010 mehr oder weniger stark verringert.

### 3.2.2. Schuldendienstquote

Bei der Berichterstattung zum Indikator „Schuldendienstquote“ teilten 78 % der Kommunen mit, dass sie sich gegenüber dem Basiswert 2009 verbessern konnten (30 Kommunen) bzw. sich im A-Korridor befinden (11 Kommunen). Neben den fünf Landkreisen, die hier nochmals in den Korridor A+ fallen, verzeichnete auch die kreisfreie Stadt Dessau-Roßlau in Bezug auf die Schuldendienstquote eine ebenso positive Entwicklung. Lediglich 9 % der Darlehensnehmer berichteten eine erhebliche Abweichung von dem festgelegten Zielwert (C-Korridor).

**Tabelle 5: Auswertung „Schuldendienstquote“**

Korridor-Abweichung	A+	A	B	C	Gesamt
Anzahl der Gebietskörperschaften	30	11	7	5	53
<i>Prozentualer Anteil</i>	<i>57</i>	<i>21</i>	<i>13</i>	<i>9</i>	<i>100</i>
davon kreisfreie Städte	1	1	0	0	2
davon Landkreise	5	0	0	0	5
davon Städte/ Gemeinden	24	10	7	5	46

**Legende:**

- A+ .... Verbesserung im Vergleich zum Zielwert
- A ... Negative Abweichung bis zu 10 %
- B ... Negative Abweichung zwischen 10 % und 20 %
- C ... Negative Abweichung über 20 %

Die erhebliche Negativabweichung (C-Korridor) steht bei vier Städten/Gemeinden in Verbindung mit rückläufigen Einnahmen aufgrund geringerer Gewerbesteuererinnahmen sowie verminderter Zuweisungen und allgemeiner Umlagen gegenüber dem Vorjahr. Darüber hinaus

begründete eine Gemeinde den Anstieg der Schuldendienstquote mit den erhöhten Tilgungsleistungen als Folge der Teilnahme am Teilentschuldungsprogramm STARK II.

Die in Verbindung mit dem Förderprogramm STARK II stehenden höheren Tilgungsleistungen als Folge der Laufzeitenverkürzung der Darlehen können vorerst einen Anstieg des Schuldendienstes und damit der Schuldendienstquote verursachen. Diese programmbedingte negative zahlenmäßige Entwicklung führt nicht zu einer Sanktionierung durch die IB, da das Förderprogramm STARK II als Konsolidierungsmaßnahme maßgeblich zur langfristigen Entschuldung der Kommune beiträgt.

### 3.2.3. Zuführungsquote zum Vermögenshaushalt (Verwaltungstätigkeitsquote)

Betrachtet man die Entwicklung der „Zuführungsquote zum Vermögenshaushalt bzw. Verwaltungstätigkeitsquote“, ist hinsichtlich der drei Zielwertindikatoren bei diesem Indikator die größte Verbesserung bei den Programmteilnehmern festzustellen. 92 % der Kommunalverwaltungen teilten im Fortschrittsbericht mit, dass sie sich gegenüber den in der Konsolidierungspartnerschaft festgelegten Werten verbessert haben bzw. den A-Korridor einhalten konnten. Lediglich in 2 Fortschrittsberichten wurde eine erhebliche Zielwertabweichung (C-Korridor) mitgeteilt.

**Tabelle 6: Auswertung „Zuführungsquote zum Vermögenshaushalt/ Verwaltungstätigkeitsquote“**

Korridor-Abweichung	A+	A	B	C	Gesamt
Anzahl der Gebietskörperschaften	43	6	2	2	53
<i>Prozentualer Anteil</i>	<i>81</i>	<i>11</i>	<i>4</i>	<i>4</i>	<i>100</i>
davon kreisfreie Städte	1	1	0	0	2
davon Landkreise	4	1	0	0	5
davon Städte/ Gemeinden	38	4	2	2	46

**Legende:**

- A+ .... Verbesserung im Vergleich zum Zielwert
- A ... Negative Abweichung bis zu 10 %
- B ... Negative Abweichung zwischen 10 % und 20 %
- C ... Negative Abweichung über 20 %

Eine Analyse der Ursachen für die negative zahlenmäßige Entwicklung bei zwei Darlehensnehmern zeigt, dass die erhebliche Abweichung vom Basisindikator 2009 bei einer Kommu-

ne aufgrund geringerer Steuereinnahmen vorrangig im Bereich der Gewerbesteuer sowie geringerer Zuweisungen und allgemeinen Umlagen gegenüber 2009 zustande kam. Die erhebliche Abweichung des im Fortschrittsbericht der Stadt Bitterfeld-Wolfen mitgeteilten Indikatorwertes (92,28%) ist bedingt durch die finanzielle Notlage der Stadt infolge umfangreicher Steuerausfälle. Im Fördervertrag wurde vereinbart, dass die in der Konsolidierungspartnerschaft festgelegte negative Verwaltungstätigkeitsquote ab dem Jahr 2013 mindestens 100% zu betragen hat.

Nachdem in den ersten STARK II-Anträgen (Anlage 2) zum Teil Zuführungsquoten zum Vermögenshaushalt von unter 100 % und damit weniger als die Pflichtzuführung aus dem Verwaltungshaushalt ausgewiesen wurden, war die Frage nach der weiteren Vorgehensweise im Juni 2011 Bestandteil einer Abstimmung mit dem MIS. Seitens des MIS wurde die Festlegung getroffen, dass in derartigen Fällen in der Vereinbarung zur Konsolidierungspartnerschaft eine Zuführungsquote von 100 % anzusetzen ist (Pflichtzuführung nach § 22 GemHVO kameral), auch wenn im Haushaltsjahr keine Zuführung vom Verwaltungshaushalt zum Vermögenshaushalt in Höhe der Pflichtzuführung geleistet werden konnte. Bei diesem Indikator tritt somit der Sonderfall ein, dass die mit dem Fortschrittsbericht mitgeteilten Indikatorwerte anstelle des Basiswertes zum 31.12.2009 mit dem Zielwert von 100% verglichen werden. Die vor dieser Festlegung abgeschlossenen Vereinbarungen zur Konsolidierungspartnerschaft mit hiervon abweichenden Zielwerten werden bzw. wurden bereits nachträglich angepasst.

Bezüglich der sich darstellenden positiven Entwicklung von 49 Kommunen ist anzumerken, dass ein Teil der Darlehensnehmer irrtümlich auch im Fortschrittsbericht eine Zuführungsquote von 100% mitgeteilt hat, obwohl die Pflichtzuführung nicht in dieser Höhe im Verwaltungshaushalt erwirtschaftet und der vorgegebene Zielwert von 100 % somit nicht erreicht wurde. Diese Vorgehensweise ist bedingt durch die Festlegung des Basisindikators in der Konsolidierungspartnerschaft in Höhe von 100%, auch wenn die ordentliche Tilgung und die Kreditbeschaffungskosten durch eine Entnahme aus der Rücklage oder durch die Veräußerung von Vermögensgegenständen gedeckt wurden. Diesbezüglich werden die Kommunen durch die IB darauf hingewiesen, dass in den zukünftigen Fortschrittsberichten darüber zu informieren ist, in welcher Höhe tatsächlich eine Zuführung vom Verwaltungshaushalt an den Vermögenshaushalt geleistet wurde. Vor diesem Hintergrund ist anzunehmen, dass sich die Entwicklung der Zuführungsquote im nächsten Jahr nicht derart positiv darstellen wird.

#### 4. Zusammenfassung und Ausblick

Das vom Land Sachsen-Anhalt in Zusammenarbeit mit der Investitionsbank entwickelte und in der Umsetzung befindliche Teilentschuldungsprogramm STARK II ist das erste seiner Art in Deutschland. Erfahrungswerte zur Wirkung vergleichbarer Programme liegen daher nicht vor.

Durch das Programm kann keine sofortige, sprunghafte Entlastung vom Schuldendienst erreicht werden, da durch die Kürzung der Darlehenslaufzeiten auf 5 bzw. 10 Jahre der bisherige Schuldendienst vielfach nicht gesenkt wird.

STARK II stellt einen aktiven Versuch dar, bei den Kommunen mittelfristig finanzielle Freiräume zu schaffen und die finanzielle Leistungsfähigkeit zu sichern.

Die Ausführungen zur Auswertung der Fortschrittsberichte des Programmjahres 2010 zeigen deutlich auf, dass das 1. Berichtsjahr für eine fundierte Beurteilung des Programms nicht aussagekräftig ist.

Das neu eingeführte Programm stellte und stellt eine große Herausforderung für alle Beteiligten dar. Im Jahr 2010 wurden viele Fragen geklärt, anfängliche Missverständnisse ausgeräumt und Regularien für das Antragsverfahren geschaffen.

Nachdem das Land Sachsen-Anhalt mit dem „Gesetz zur Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens für die Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt“ die Umstellung des kameralen Haushaltsrechts auf ein doppisches Haushaltssystem alternativlos vorgeschrieben und den Einführungszeitraum zwischenzeitlich um zwei Jahre auf den 01.01.2013 verschoben hat (Art. 6 des Begleitgesetzes zur Gemeindegebietsreform), befinden sich derzeit viele Kommunalverwaltungen in der Vorbereitungsphase bzw. im Umstellungsprozess. In diesem Zusammenhang wird in den Folgejahren verstärkt die bereits im Rahmen der Auswertung der Zielwertindikatoren aufgezeigte Problematik der fehlenden Vergleichbarkeit von kameralen Basisindikatoren und doppischer Indikatorberechnung im Fortschrittsbericht auftreten. Diesbezüglich sind bereits Abstimmungen zwischen MIS, MF und IB über die weitere Verfahrensweise erfolgt.

Gemäß Erlass des MIS vom 20.09.2011 haben sich nunmehr die Koalitionsfraktionen von CDU und SPD nach intensiven Diskussionen darauf verständigt, das ursprünglich in der Vereinbarung über die Bildung einer Koalition in der sechsten Legislaturperiode des Landtags von Sachsen-Anhalt 2011 bis 2016 vom 13. April 2011 geplante dauerhafte Wahlrecht zwischen dem doppischen System und einer erweiterten Kameralistik nicht einzuräumen. Es wird ausschließlich an dem System der doppelten Buchführung festgehalten, dessen Einführungsstichtag der 01.01.2013 ist. Damit entfällt ein weiterer Anpassungsbedarf der kameralen Berechnungsgrundlagen der Indikatoren an ein drittes System der erweiterten Kameralistik.