

Pressekonferenz am 27. Mai 2016

anlässlich der Vorstellung des

Jahresberichtes 2015 Teil 2

des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

im Haushaltsjahr 2014,

sowie zu Ergebnissen der Überörtlichen Kommunalprüfung

KURZFASSUNG

Übersicht

Gemäß seinem Verfassungsauftrag stellt der Landesrechnungshof das Ergebnis seiner Prüfungen - soweit es für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung ist - jährlich zusammen. Er erstattet gegenüber dem Landtag Bericht und informiert gleichzeitig auch die Landesregierung. Der vorliegende Jahresbericht bezieht sich zum ersten auf die Haushaltsrechnung für das Jahr 2014, zum zweiten enthält er Ergebnisse ausgewählter Prüfungen zum Einsatz von Städtebauförderungsmitteln in Sachsen-Anhalt.

1) Das Problem liegt auf der Ausgabenseite (ab S.3)

Zunächst einmal der Blick auf die finanzpolitischen Fakten: Die Landesregierung ist im Jahr 2014 erneut ohne neue Schulden ausgekommen. Zum Abschluss des Haushaltsjahres standen sich Einnahmen und Ausgaben in Höhe von rund 10 Milliarden € ausgeglichen gegenüber. Auch das Haushaltsjahr 2015 schließt ausgeglichen, ohne neue Schulden ab. In beiden Jahren lag die tatsächliche Tilgung am Ende um je 25 Millionen € über den Planungen. Sie betrug 2014 insgesamt 75 Millionen €, 2015 insgesamt 100 Millionen €.

Das klingt zunächst einmal durchaus positiv. Dennoch: Beim Sparen gab es viel Luft nach oben.

Sachsen-Anhalts Schuldenberg hätte theoretisch seit dem Haushaltsjahr 2009 um insgesamt 1,7 Milliarden € schrumpfen können. Seit diesem Jahr sind die rechnerischen Zinssätze auf laufende Kredite von 4,2 auf aktuell 2,5 Prozent gesunken. Hätte die Landesregierung diese eingesparten Zinsen vollständig in die Tilgung gesteckt und gleichzeitig keine neuen Kredite aufgenommen, würde Sachsen-Anhalts Schuldenlast heute „nur“ noch 18,1 Milliarden € betragen.

Doch diese Chance wurde verpasst, trotz Rekord-Steuereinnahmen und historisch niedriger Zinsen!

Fakt ist: Die günstige Haushaltssituation der letzten Jahre täuscht über den Ernst der Lage hinweg. Denn nach wie vor weist Sachsen-Anhalt mit 9.099 € pro Einwohner eine der höchsten Pro-Kopf-Verschuldungen der Flächenländer im Bundesvergleich auf.

Es wurde auch nicht „radikal“ gespart, wie es oftmals öffentlichkeitswirksam vermeldet wurde. Die Ausgaben sind vielmehr kontinuierlich gestiegen. Mit dem letzten Nachtragshaushaltsplan wurde für das Jahr 2015 sogar die Schallmauer von 11 Milliarden € Haushaltsvolumen durchbrochen. Es gab erhebliche Ausgabenaufwüchse in fast allen Bereichen. Vor diesem Hintergrund verbirgt sich hinter dem „Sparkurs“ lediglich der Verzicht auf neue Schulden bei insgesamt steigenden Ausgaben.

Nach den Projektionen für die Einnahmen und Ausgaben besteht in der neuen Wahlperiode eine Finanzierungslücke von rd. 1,5 Milliarden € – und das sind wohlgerne Projektionen der Landesregierung, die bereits eine weiterhin positive Gesamtentwicklung unterstellen.

Neue politische Prioritäten werden also ohne Einsparungen in anderen Bereichen nicht finanzierbar sein, wenn man am Verzicht auf neue Schulden und am Abbau des strukturellen Defizits festhalten will. Das ist beim aktuellen Kassenstand jedoch eine Herkules-Aufgabe.

Angesichts der Risiken ist es gewagt, hauptsächlich auf weiterhin fließende Steuereinnahmen sowie auf auskömmliche Kompensationsleistungen des Bundes nach dem Auslaufen des Solidarpakts 2019 zu vertrauen, ohne eigene Einsparungen in Erwägung zu ziehen. „Meines Erachtens“, sagt Landesrechnungshofpräsident Kay Barthel „müsste eine nachhaltige Finanzpolitik aber vor allem durch die Steuerung der eigenen Ausgaben gesichert werden“.

2) Bauen ohne Genehmigung / Vergaben ohne Ausschreibung (ab S.88)

Vorbemerkung

Der Landesrechnungshof ist laut Kommunalverfassungsgesetz für die überörtliche Prüfung der Kommunen mit mehr als 25.000 Einwohnern zuständig sowie für die Zweckverbände. Für alle Kommunen bis 25.000 Einwohner liegt die überörtliche Prüfung in den Händen der Rechnungsprüfungsämter der Landkreise. „Diese scharf getrennte Zuständigkeit verursacht in der Praxis viele Schwierigkeiten“, sagt Kay Barthel. „Denn an uns treten immer wieder Personen und Institutionen mit der Bitte heran, bestimmte Einzelfälle auf kommunaler Ebene unterhalb dieser Schwelle zu prüfen. Das betrifft dann insbesondere oft auch die kleineren Gemeinden.“

Der Landesrechnungshof versucht in diesen Fällen, einen Weg zu finden, um in der betreffenden Kommune zu prüfen. Gemäß Landeshaushaltsordnung kommt dabei unter anderem die Prüfung der Verwendung von Zuwendungen des Landes in Betracht, z. B. von Zuwendungen für die Städtebau- oder die Tourismusförderung.

Städtebauförderung

In die Städtebauförderung fließen jährlich zwischen 120 und 150 Millionen € von Bund, Land und Kommunen. Akteure der Stadtplanung sind die Kommunen selbst. Sie setzen die städtebaulichen Gesamtmaßnahmen i.d.R. in einem Zeitraum von 20 bis 25 Jahren um. Auf diesem Weg gelingt es zumeist, Baulücken zu schließen und städtebauliche Missstände zu beseitigen.

Der Landesrechnungshof hat stichprobenhaft die Verwendung dieser Mittel im Zeitraum von 2005 bis 2015 geprüft und in diesem Zusammenhang festgestellt, dass die Kommunen ihre Aufgaben z.T. nicht ordnungsgemäß wahrnehmen. Besonders gravierende Verstöße hat der Landesrechnungshof beim Umbau der Jahnsporthalle in Wolmirstedt sowie bei der Sanierung eines denkmalgeschützten Fachwerkhauses in der Stadt Stolberg (Harz) festgestellt:

Vergabefehler

Stolberg (Harz): Die Umbau- und Sanierungsarbeiten des Fachwerkhauses Niedergasse 17 haben sich auf fast 1,8 Millionen € summiert. Die Bauarbeiten selbst wurden in 35 einzelne Baulose gesplittet. Neun dieser Baulose - mit einem Auftragsvolumen von ca. 600.000 € - hat der Landesrechnungshof stichprobenhaft geprüft und dabei schwerwiegende Vergabeverstöße festgestellt.

So wurden Aufträge zum Teil direkt vergeben, also ohne Ausschreibung. In anderen Fällen gab es zwar offiziell ein beschränktes Ausschreibungsverfahren. Nach der kommunalen Vergabeordnung sind dabei aber drei bis acht fachkundige Bewerber aus der Region zur Angebotsabgabe aufzufordern. Auch gegen diese Vorschrift hat die Kommune verstoßen, denn z.T. gab es nicht einmal drei Bieter. Besonders auffällig ist zudem, dass in den geprüften Fällen immer wieder die gleichen Firmen angefragt und beauftragt wurden. Dies stellt nach den allgemeinen Grundsätzen zur Vermeidung von Korruption ein eindeutiges Warnsignal dar.

Darüber hinaus erhöhten sich die Auftragswerte einiger Lose über Nachträge um bis zu 246 Prozent. Dies spiegelt die unzureichende Qualität der Planungsunterlagen, die nicht nachvollziehbare Losbildung und letztendlich das fehlende wirtschaftliche Angebot aufgrund des fehlerhaften Vergabeverfahrens wider.

Wolmirstedt: Die Stadt und ein Sportverein haben bei der Umbaumaßnahme Jahnsporthalle die vergaberechtlichen Vorschriften nicht eingehalten. Der Landesrechnungshof hatte im Rahmen seiner stichprobenhaften Prüfung bei fünf von 19 Baulosen gravierende Vergabefehler festgestellt. Ein Los wurde sogar in Direktvergabe ohne weitere Angebotsbeziehung vergeben.

Der Einhaltung der Vergaberegeln kommt in einem mit EU-Mitteln kofinanzierten Förderverfahren besondere Bedeutung zu. Die EU-Kommission bewertet Verstöße gegen das Vergaberecht als Unregelmäßigkeiten. Diese können zu Finanzkorrekturen und damit zu einer entsprechenden Verringerung bis hin zu einem vollständigen Ausfall der EU-Mittel führen.

„Öffentliches Bauen“ ohne Baugenehmigung

Stolberg (Harz): Die Gemeinde Südharz als Zuwendungsempfängerin ließ die Sicherung und den Ausbau des Denkmalobjektes mit erheblichen statischen Auswirkungen ohne Tragwerksplanung durchführen. Das von der Stadt beauftragte Ingenieurbüro erläuterte dem Landesrechnungshof, dass diese Maßnahmen mit ingenieurtechnischem Sachverstand sozusagen als „Statik live“ vor Ort durchgeführt wurden.

Erst am 23.12.2011 – das war 20 Monate nach dem Baustart – beantragte die Gemeinde Südharz die Baugenehmigung beim Bauordnungsamt des Landkreises. Die Baugenehmigung lag im April 2012 vor. Im April wurde bereits am 9. Bauabschnitt gearbeitet. Bis zu diesem Zeitpunkt wurde de facto „schwarz“ gebaut.

Wolmirstedt: Die Stadt reichte Städtebauförderungsmittel für den Umbau und die Umnutzung einer Sporthalle in ein „Leistungs- und Gesundheitszentrum“ an einen privaten Dritten (Sportverein) als Bauherrn weiter. Die Stadt hatte diesem zuvor die Nutzung des Gebäudes über einen Erbbaurechtsvertrag ermöglicht.

Mit Datum vom 16. März 2009 erteilte das Bauordnungsamt an die Stadt für das o.a. Bauvorhaben die Teilbaugenehmigung für erste Bauarbeiten, z. B. Stemm- und Abbrucharbeiten im vorhandenen Hallenteil sowie Beton- und Stahlbetonarbeiten für das Einziehen der Zwischendecke.

Tatsächlich hat der Verein als Bauherr aber bereits einen Monat vorher mit diesen Bauarbeiten begonnen und dabei statische Veränderungen an der Halle vorgenommen.

Der Landesrechnungshof weist ausdrücklich darauf hin, dass die Missachtung der einschlägigen Bauvorschriften, ebenso wie schwere Verstöße gegen das Vergaberecht, zu einer Rückforderung der gesamten Städtebauförderungsmittel von Bund und Land führen können.

Nicht realisierte bzw. fehlende Nutzungskonzeption

Stolberg (Harz): Nur wer sich im Klaren über die künftige Nutzung eines Gebäudes ist, kann auch die Kosten für den Umbau und die Generalsanierung beziffern. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Stadt in den Jahren 2007 bis 2009 kein Nutzungskonzept mit entsprechender Kostenschätzung für das Gebäude Niedergasse 17 erarbeitet hatte.

Erst im Mai 2010 hat die Gemeinde Südharz das Nutzungskonzept „Archiv“ festgelegt. Gegen Ende der Baumaßnahme im Jahr 2014 wurde das Nutzungskonzept dann durch die Gemeinde verändert. Nun wurde das Objekt als „Archiv mit musealer Nutzung“ (mit dem Fokus auf „museale Nutzung“) festgeschrieben und das Gebäude auch funktional mit dem Museum „Alte Münze“ zusammengeführt.

Was vielleicht nur nach einer Formalie klingt, hat in der Regel jedoch negative finanzielle Folgen. Denn für eine museale Nutzung bestehen aufgrund des Publikumsverkehrs ganz andere Anforderungen – z.B. an die Statik, an sanitäre Einrichtungen sowie an Fragen des Brandschutzes und der Sicherheit.

Wolmirstedt: Die Stadt hat den Umbau der Jahnsporthalle mit einem Betrag von ca. 1,58 Millionen € (aus Städtebauförderungsmitteln und weiteren kommunalen Mitteln) finanziert. Rund ein Drittel dieser Summe sind Gelder, die eigentlich der Sportverein als Eigenmittel hätte aufbringen müssen. Da er diese Zahlungen nicht leistete, wurde der Umbau am Ende fast ausschließlich aus öffentlichen Mitteln finanziert.

Der Eigenanteil sollte vom Sportverein über die zu erwartenden Mitgliedsbeiträge peu à peu an die Stadt zurückfließen. Dazu hätte der Sportverein eine eigene Tochtergesellschaft mit geplantem Gewinnabführungsvertrag gründen müssen. Tatsächlich schloss der Sportverein aber einen Vertrag mit einem privaten Pächter ab, und natürlich liegen Pachteinahmen i.d.R. deutlich unter den Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen.

Ob und in welcher Höhe diese Pachtzahlungen geleistet wurden, ist dem Landesrechnungshof nicht bekannt. Gegen den Verein wurde mittlerweile das Insolvenzverfahren eröffnet.

Schlussbemerkung

Leider ermöglicht die Prüfung von Zuwendungen für die Städtebau- oder Tourismusförderung nicht automatisch, dass sich der Landesrechnungshof die gesamte Verwaltung hinsichtlich ihrer Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit anschauen kann. Manchmal gibt es auch Fälle, in denen der Landesrechnungshof überhaupt keine Anknüpfungspunkte für eine Prüfungszuständigkeit findet, nicht einmal dann, wenn eine Kommune dies ausdrücklich wünscht. Unsere Zuständigkeit beginnt erst bei Kommunen ab 25.000 Einwohnern. „Wir würden es für wichtig halten, dass es in Ausnahmefällen und anlassbezogen eine Möglichkeit gibt, auch die Kommunen unter 25.000 Einwohnern zu prüfen. Daher sollte es unseres Erachtens eine Öffnungsvorschrift für solche Fälle in Sachsen-Anhalt geben“, sagt Landesrechnungshofpräsident Kay Barthel.

Denkbar wäre eine Prüfungsbefugnis des Landesrechnungshofes z. B. für Kommunen, die sich in der Haushaltskonsolidierung befinden oder bei denen es einen konkreten Prüfungsanlass gibt. Das könnte dann jeweils mit den Rechnungsprüfungsämtern der Landkreise und dem Innenministerium abgestimmt werden. Eine vergleichbare Öffnungsvorschrift gebe es u.a. schon in Mecklenburg-Vorpommern, so Kay Barthel „und ich würde es natürlich begrüßen, wenn sich auch der Landesgesetzgeber in Sachsen-Anhalt in der neuen Wahlperiode dieser Problematik annimmt.“