



SACHSEN-ANHALT

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Wir prüfen und beraten!

Pressekonferenz am 10. September 2021

anlässlich der Vorstellung des

Jahresberichtes 2020, Teil 3

Finanzsituation der Kommunen

Überörtliche Kommunalprüfung

Ergebnisse ausgewählter Prüfungen

Vorbemerkungen

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 ausschließlich auf die Finanzsituation der Kommunen und präsentiert weiterhin die Ergebnisse ausgewählter Prüfungen im Kommunalbereich.

1. Entwicklung der Kommunalfinanzen
2. Quo Vadis Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen?
3. Überörtliche Kommunalprüfung der Stadt Merseburg
4. Mängel bei der Fraktionsfinanzierung in den kreisfreien Städten

Kommunalfinanzen: Mehr Geld und Schuldenabbau trotz Corona-Pandemie

Der kommunalen Familie geht es überraschend gut, zumindest wenn wir ihre Lage mit der des Landes vergleichen. So ist es den Landkreisen, Gemeinden und kreisfreien Städten im Jahr 2020 trotz Corona gelungen, Schulden i. H. v. 68 Mio. € abzubauen. Die Gesamtverschuldung sank damit auf 2,637 Mrd. €. Im gleichen Zeitraum stieg der Schuldenstand des Landes um 779 Mio. € auf nunmehr fast 21 Mrd. € an.

Sicher bedeutet der Schuldenabbau bei den Kommunen keine Trendwende, fakt ist jedoch: Bund und Land haben die Einnahmeausfälle der Kommunen großzügig kompensiert. Einige Kommunen standen deshalb im Corona-Jahr sogar besser da, als vor der Krise. Insgesamt stiegen die Einnahmen der Kommunen und ihre Gesamtverschuldung sank.

Mit der jährlichen Festbetragsfinanzierung i. H. v. 1,628 Mrd. € hat das Land nach unserer Einschätzung für eine gute Finanzausstattung gesorgt. Besonders bemerkenswert ist, dass der Überschuss der laufenden Rechnung 2020, nur knapp hinter dem Rekordüberschuss des Jahres 2018 zurückblieb.

Die Verschuldung in der kommunalen Familie ist allerdings nach wie vor sehr heterogen. So weisen 4 der 14 Aufgaben-Regionen - das sind jeweils die kreisfreien Städte und die Landkreise mit ihren kreisangehörigen Gemeinden - eine Verschuldungshöhe auf, die 50 % der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit überschreiten. Ausreißer nach oben sind erneut die Stadt Halle (65%) sowie die Landkreise Wittenberg (60%), Mansfeld-Südharz (68%) und Salzland (51%). Allein die Stadt Halle (Saale) verbucht mit 490 Mio. € rund 19 % aller Schulden auf sich. Im Fall der größten Stadt des Landes offenbart sich ein strukturelles Haushaltsdefizit.

Auffällig und besorgniserregend ist nach wie vor auch der hohe Anteil von Kassenkrediten an der Gesamtverschuldung - mit fast 51 %. Im Vergleich der 13 Flächenländer belegen die Kommunen Sachsen-Anhalts damit den letzten Platz (Durchschnitt Flächenländer: 29 %). Wir sehen das als Indiz dafür, dass in Sachsen-Anhalt mit Kassenkrediten offenbar häufig Ausgabe-probleme verschleiert werden anstatt sie bestimmungsgemäß für kurzfristige Liquiditätseng-pässe zu nutzen.

Ab 2022 soll die Finanzausgleichsmasse noch einmal - auf dann 1,74 Mrd. € p.a. - steigen. Ob dieser Betrag angemessen ist, kann derzeit nicht abschließend beurteilt werden. Die korrekte Bemessung einer angemessenen Finanzausstattung und ihre bedarfsgerechte Verteilung wird nach wie vor durch die Tatsache erschwert, dass viele Kommunen ihre finanzielle Lage nicht genau kennen. Aufgrund ihrer erheblichen Rückstände bei der Erstellung von Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen fehlt dafür schlicht eine aussagekräftige Datenbasis. Hier sind insbesondere die Kommunen selbst gefordert. Die Frage, ob und in welchem Umfang die Finanzausstattung der Kommunen und ihre Verteilung verändert werden muss, kann erst dann seriös beantwortet werden.

Quo vadis Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen?

Ein Thema, das die Kommunen im Land stark bewegt, ist die Umstellung von der Kameralistik auf das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR), besser bekannt als Doppik. Doppik ist ein Kunstwort und steht für „doppelte Buchführung in Konten“. Die Einführung der Doppik wurde auf Initiative der kommunalen Familie durch die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren (IMK) im Jahr 2003 beschlossen. Sie ist durch die Kommunen in Sachsen-Anhalt eigentlich seit dem 1. Januar 2013 verpflichtend umzusetzen.

Eigentlich! Denn die meisten Kommunen im Land haben zwar mittlerweile auf das NKHR umgestellt. Bei einer Vielzahl von Ihnen liegt aber bis heute noch keine geprüfte Eröffnungsbilanz vor. Konkret fehlten bis zum vierten Quartal 2020 von den insgesamt 276 Kommunen im Land bei 41 (17%) die Eröffnungsbilanzen und bei 67 (27%) die örtliche Prüfung.

Das sehen wir äußerst kritisch. Denn mit ihrer Eröffnungsbilanz erfassen und bewerten die Kommunen zu einem Stichtag erstmalig ihr gesamtes Vermögen und ihre sämtlichen Schulden. Daraus ergibt sich ein realistisches Bild ihrer Vermögenslage.

Durch die Verzögerungen bei den Eröffnungsbilanzen fehlen vielen Kommunen auch die Jahresabschlüsse. So hätten bis zum Jahresende 2020 in Sachsen-Anhalt (kumuliert über mehrere Jahre) insgesamt 1.737 Jahresabschlüsse vorliegen müssen, tatsächlich waren es aber nur 356 (20%). Wir sehen darin einen klaren Rechtsverstoß. Denn die Jahresabschlüsse sind Grundlage für die Entlastung der kommunalen Haushalte. Auch diese Rückstände müssen umgehend aufgeholt werden.

Die Jahresabschlüsse sind die wichtigste Grundlage für die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich. Im Umkehrschluss heißt das: ohne Jahresabschlüsse keine valide Datengrundlage, ohne valide Datengrundlage keine Möglichkeit zur Haushaltssteuerung.

Diese insgesamt unbefriedigende Situation ist unseres Erachtens eingetreten, weil die Kommunalaufsichten diesen rechtswidrigen Zustand jahrelang geduldet haben. Das muss sich ändern. Wir halten deshalb auch die Prüfung von Sanktionen für vorstellbar. So könnte z. B. die Bewilligung von Fördermitteln künftig an eine geordnete Haushaltsführung geknüpft werden.

Erheblicher Nachholbedarf in Merseburg

Im Bereich der überörtlichen Kommunalprüfung haben wir uns die Stadt Merseburg näher angeschaut. Schwerpunkte haben wir dabei in den Bereichen Personal, Kassenwesen und Eröffnungsbilanz gesetzt:

Personal: Die Personalausgaben stellen einen wesentlichen Teil der Gesamtausgaben einer Kommune dar. Sie werden zum einen natürlich durch die Gesamtzahl der Beschäftigten, zum anderen aber auch durch die Eingruppierung der Angestellten und die Besoldung der Beamten beeinflusst. Der Landesrechnungshof hat in Merseburg insgesamt 203 Beschäftigungsverhältnisse (195 Tarifbeschäftigte und 8 Beamte) unter die Lupe genommen und allein im Bereich der Angestellten über die Hälfte beanstandet. Insgesamt hatte die Stadt im geprüften Jahr rechnerische Mehrausgaben in Höhe von 23.800 €, u. a. durch zu hohe Eingruppierungen.

Beanstandungen gibt es auch bei den Beamten. So ernannte die Stadt rechtswidrig einen Beamten, ohne dass dieser über die erforderlichen Voraussetzungen verfügte. Zwei Beamte wurden rechtswidrig befördert (Missachtung der Mindestwartezeit zwischen zwei Beförderungen). Insgesamt betrachtet hat die Stadt Merseburg aber zu wenige Beamtenplanstellen ausgewiesen. Aus rein fiskalischen Gründen wurden z. B. Amtsleiterstellen mit Angestellten besetzt. Das verstößt gegen Verfassungsrecht und muss geändert werden.

Kassenwesen: Dieser sehr technische Begriff umfasst Aufgabenbereiche wie die Buchführung, die Abwicklung des Zahlungsverkehrs, die Liquiditätsplanung oder das Mahnwesen. In Merseburg stellten wir teils erhebliche Defizite im Kassenwesen fest. So wurden z. B. seit 2013 weder Tages- noch Jahresabschlüsse erstellt. Verstöße gab es auch bei der Abwicklung von Geldgeschäften. Um Missbrauch zu vermeiden gilt hier grundsätzlich das Vier-Augen-Prinzip. D.h. wer eine Rechnung sachlich und rechnerisch richtig zeichnet, darf die Zahlung dafür nicht selbst anweisen. In der Stadtverwaltung gab es aber gleich 50 Mitarbeiter, die jeweils beides durften.

Durch die hohen finanziellen Risiken im Kassenwesen ist die IT-Sicherheit ein besonders sensibler Bereich. Auch hier haben wir erhebliche Mängel festgestellt. U. a. wurden dem Bürgermeister Administratorenrechte auf das EDV-Kassenprogramm eingeräumt. Die Bündelung von Zuständigkeiten zur Kassenaufsicht, Vollzugsbefugnis und EDV-Administratorenrechten in einer Person widerspricht allen gängigen Standards zur IT- und Kassensicherheit.

Eröffnungsbilanz: Die Stadt Merseburg stellte ihr Haushalts- und Rechnungswesen fristgemäß zum 1. Januar 2013 auf die Doppik um. Die Eröffnungsbilanz lag allerdings erst fünf Jahre später vor und strotzte vor teils gravierenden Fehlern (u. a. Verstöße gegen Erfassungs- und Bewertungsvorgaben, fehlerhafte Wertansätze, mangelhafte Dokumentation). Die Kommunalaufsicht griff bisher nicht ein.

Fehlende Abgrenzung von Amt und Mandat

Die Stadtratsfraktionen der drei kreisfreien Städte werden zur Erfüllung ihrer Aufgaben finanziell ausgestattet. Mit dem Geld beschäftigten sie u. a. hauptamtliches Personal. Zum Zeitpunkt unserer Prüfung waren in den Fraktionen in Dessau-Roßlau 9, in Halle (Saale) und in Magdeburg jeweils 17 hauptamtliche Mitarbeiter beschäftigt.

Allerdings lag in keiner der drei Städte eine nachvollziehbare Bedarfsanalyse für die Beschäftigung dieser Mitarbeiter vor. Wir kritisieren das. Denn nur auf dieser Grundlage kann überhaupt erst eine bedarfsgerechte Stellenzahl ermittelt werden.

Einen weiteren Mangel stellten wir bei der Arbeit selbst fest. So dürfen die hauptamtlich Beschäftigten keine Aufgaben von ehrenamtlichen Stadträten wahrnehmen. Zum einen, weil hier die Gefahr einer Doppelentschädigung besteht. Zum anderen, weil die hauptamtlich Beschäftigten für technische und organisatorische Angelegenheiten zuständig sein sollten, nicht aber für die inhaltliche Fraktionsarbeit. Solche Überschneidungen haben wir jedoch in allen drei Städten festgestellt. Hinzu kam, dass auch eine Abgrenzung zur unzulässigen Parteiarbeit – diese darf mit öffentlichen Mitteln nicht finanziert werden - in allen drei Städten nicht sichergestellt war.

Ein weiteres Problem ist aus unserer Sicht die Nichtanwendung tariflicher Vorschriften. Für alle kommunalen Beschäftigten gilt der Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst (TVöD). Auch hauptamtlich Beschäftigte der Fraktionen sind mittelbar bei der Kommune beschäftigt und werden aus dem Haushalt finanziert. Weil sie in einem Beschäftigungsverhältnis zur Fraktion und nicht zur Kommune stehen, lehnen die Fraktionen bisher eine entsprechende Anwendung überwiegend ab. Wir empfehlen die Übernahme des TVöD. Damit wären die Bedingungen für die Beschäftigungsverhältnisse einschließlich einer tarifgerechten Vergütung, der Arbeitszeit- und Urlaubsregelungen klar und eindeutig geregelt. Es gäbe auch eine eindeutige Obergrenze für zulässige Personalausgaben.