

Pressekonferenz am 4. Oktober 2022

anlässlich der Vorstellung des

Jahresberichtes 2021 Teil 3

des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt

zur Finanzsituation der Kommunen / Überörtliche Kommunalprüfung

sowie zu den Ergebnissen ausgewählter Prüfungen

-KURZFASSUNG-

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

1. Entwicklung der Kommunalfinanzen
2. Quo Vadis Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen?
3. Sülzetal – Kommunale Selbstverwaltung an ihren Grenzen
4. Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft – Wahren wir das Vermächtnis ausreichend?
5. Das EU-Beihilferecht – Wohl und Wehe für die Kommunen

Kommunalfinanzen: Viele Städte und Gemeinden müssen mit ihrem Geld besser haushalten

Noch nie hatten die Kommunen in unserem Land mehr Geld zur Verfügung als 2021: insgesamt über 7 Mrd. €. Doch auch dieser Betrag reichte – erneut! – nicht aus. Am Ende stand ein Defizit von fast 20 Mio. €. Das mag angesichts der Ausgabensumme gering erscheinen. In Anbetracht der enormen Einnahmen ist dies aber stark erklärungsbedürftig.

Natürlich haben die Folgen der Pandemie in den Kommunen erhebliche zusätzliche Aufwendungen nötig gemacht. Und natürlich ist die finanzielle Lage in der kommunalen Familie nach wie vor sehr heterogen. Das ändert aber nichts an unserer Forderung: Die Kommunen müssen wirtschaftlicher arbeiten und mit dem zur Verfügung stehenden Geld besser haushalten. Dies ist umso wichtiger, weil zum einen die Bevölkerungszahl in den Städten und Gemeinden rückläufig ist und zum anderen, weil die aktuelle Steuerschätzung die vorhergesagte Rezession noch nicht berücksichtigt hat.

Schauen wir uns die Zahlen im Detail an wird folgendes deutlich: Drei der 14 Aufgaben-Regionen - das sind jeweils die kreisfreien Städte und die Landkreise mit ihren kreisangehörigen Gemeinden - weisen eine Verschuldungshöhe auf, die 50 Prozent ihrer Einnahmen überschreiten. Negativer Spitzenreiter ist die Stadt Halle (Saale) mit einem Verschuldungsgrad von 71 Prozent, dahinter folgen die Landkreise Mansfeld-Südharz (68 Prozent) und Wittenberg (63 Prozent).

Besorgniserregend ist nach wie vor auch der sehr hohe Anteil von Kassenkrediten (rd. 48 Prozent) an der Gesamtverschuldung. Im Vergleich der 13 Flächenländer belegen die Kommunen Sachsen-Anhalts den letzten Platz (Durchschnitt Flächenländer: 27 Prozent). Wir sehen das als Indiz dafür, dass Kassenkredite vielfach missbraucht werden, statt sie bestimmungsgemäß für kurzfristige Liquiditätsengpässe zu nutzen.

Bekommen die Kommunen vielleicht zu wenig Geld vom Land?

Fest steht: Um die Finanzen des Landes steht es weitaus schlechter als um die Finanzen der Kommunen. Die Rücklagen sind aufgebraucht, die Verschuldung ist auf ein Rekordhoch angestiegen und das Corona-Sondervermögen ist letztlich auch nur eine weitere saftige Schippe auf den Schuldenberg des Landes. Das Land unterstützt die Kommunen also bereits jetzt bis an die Grenzen der eigenen Leistungsfähigkeit.

Die Zauberwörter heißen Binnenverteilung und Effizienz. Es ist sehr viel Geld im System. Es ist aber ungleich verteilt. Denn während einige Kommunen buchstäblich am Hungertuch nagen, schwimmen andere förmlich im Geld. Und wenn man die sehr unterschiedlich hohen pro Kopfausgaben der Kommunen betrachtet, lässt das auf ein hohes Konsolidierungspotenzial schließen. Das steht im Widerspruch zu den wiederholten Rufen nach weiteren Mitteln für *alle* Kommunen. Es ist die Aufgabe des Landesgesetzgebers, hier für mehr Effizienz und eine gerechtere Verteilung zu sorgen. Das Finanzausgleichsgesetz bietet dafür die nötigen Stell-schrauben.

Quo Vadis Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen?

Ein Dauerthema für uns ist die Umstellung von der Kameralistik auf das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR), besser bekannt als Doppik - also die „doppelte Buchführung in Konten“. Zur Erinnerung: Die Doppik war seit dem 1. Januar 2013 verpflichtend umzusetzen.

In einigen Kommunen liegt aber bis heute noch immer keine geprüfte Eröffnungsbilanz vor. Konkret fehlten bis zum vierten Quartal 2021 von den insgesamt 247 Kommunen im Land bei 11 die Eröffnungsbilanzen und bei 25 die örtliche Prüfung.

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

Ein weiteres Stichwort sind die Jahresabschlüsse: Gebetsmühlenartig haben wir darauf hingewiesen, dass fehlende Jahresabschlüsse einen gravierenden Rechtsverstoß darstellen. Doch noch immer fehlen weit über tausend Jahresabschlüsse der kommunalen Familie und damit wichtige Informationen für eine aktive Steuerung der Finanzpolitik.

Was bisher ebenfalls fehlt ist die Betrachtung der Gesamtabstchlüsse der Kommunen einschließlich ihrer Eigenbetriebe, Anstalten, Zweckverbände und privatrechtlichen Beteiligungen. Denn der kommunale Gesamtabstchluss bietet einen umfassenden Überblick über die gesamte Finanz- und Schuldenlage einer Kommune. Warum dieser Gesamtüberblick so wichtig ist, wird schnell klar, wenn man bedenkt, dass allein die o. g. kommunalen Auslagerungen im Jahr 2019 mit fast 7 Mrd. € verschuldet waren. Es wird also höchste Zeit, dass die Erstellung der Gesamtabstchlüsse ab 2023 endlich gesetzlich verpflichtend ist. Aus unserer Sicht ist dieser Schritt längst überfällig.

Sülzetal: steuerstark und trotzdem ein Konsolidierungsfall

Wir haben mit der Gemeinde Sülzetal erstmals eine Gemeinde mit deutlich weniger als 25.000 Einwohner geprüft. Das durften wir nur, weil uns der zuständige Landrat darum gebeten hatte. Zwar zählt die kleine Gemeinde im Bördekreis aufgrund zahlreicher Industrieansiedlungen zu den steuerstärksten Kommunen des Landes. Dennoch gelang es ihr in den vergangenen Jahren nicht einen Haushaltsausgleich zu erreichen. Das lässt nur einen Schluss zu: Die Kommune lebt deutlich über ihre Verhältnisse. Bei unserer Prüfung haben wir erhebliche Mängel und Verstöße festgestellt. Hier einige Beispiele:

Die Gemeinde verfügt weder über geprüfte Jahresabschlüsse, noch über eine beschlossene Eröffnungsbilanz. Von den 64 geprüften Personalakten waren 55 zu beanstanden. Es fehlten Stellenbewertungen und Stellenbeschreibungen. Damit waren viele Entgelt- und Stufenzuordnungen auch nicht nachvollziehbar. Mit anderen Worten fehlten für die jährlich rd. 1,25 Mio. € Personalausgaben wesentliche zahlungsbegründende Unterlagen.

Auch die Vergabe von Aufträgen war teilweise gar nicht oder nur mangelhaft dokumentiert. Ein funktionierendes Vertragsmanagement fehlte völlig. Bis heute ist z. B. nicht rechtssicher geklärt, wer eigentlich der Vertragspartner der Kommune für den Betrieb der Ganztagschule Sülzetal ist. Dabei wurde der PPP-Vertrag bereits im Jahr 2009 geschlossen.

Man kann nur hoffen, dass diese Kommune nicht repräsentativ für die anderen 218 Kommunen unter 25.000 Einwohnern ist. Sonst wäre das ein enormes Risiko für die kommunale Selbstverwaltung. Deshalb möchten wir an dieser Stelle noch einmal darauf hinweisen, dass wir aus eigenem Antrieb nur etwa 10 Prozent der Kommunen (29 von 247) prüfen dürfen. Das sind weniger als 30 Prozent des Haushaltsvolumens der kreisangehörigen Gemeinden.

Kein würdiges Gedenken an die Kriegstoten

Kriegsgräber dienen als Mahnmal und Erinnerungsstätte. Das funktioniert natürlich nur, wenn die Gräber auch auffindbar und als solche erkennbar sind. Wir haben bei unserer Prüfung in 14 Kommunen insgesamt 52 Friedhöfe näher unter die Lupe genommen. Dabei war die Lage der Gräber gerade mal auf 15 Friedhöfen durch Pläne, Infotafeln o. ä. ausgeschildert.

Zudem befanden sich nicht alle Gräber in einem würdigen Zustand. Sie waren zum Teil mit Unkraut überwuchert, zum Teil waren Inschriften und Grabzeichen völlig verwittert. Auf dem Friedhof Sollnitz wurde sogar das Ruherecht verletzt, indem zwei Gräber von der Kirchengemeinde widerrechtlich beseitigt wurden.

Rechtsgrundlage für die Kriegsgräberpflege ist das deutsche Gräbergesetz. Die Gemeinden sind danach für alle Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft in ihrem Gemeindegebiet zuständig, unabhängig von den Eigentumsverhältnissen der Grundstücke. Dafür erhalten die Kommunen eine jährliche Pflegepauschale von 22 € pro Quadratmeter für ein Einzelgrab und von 7 € pro Quadratmeter für ein Sammelgrab. Diese Zuständigkeit war nicht immer bekannt.

Stochern im Nebel des europäischen Beihilferechts

Die Kommunen erbringen neben ihren Pflichtaufgaben (z. B. Kindertagesbetreuung, Trinkwasserversorgung, Rettungsdienst) auch viele freiwillige Leistungen (z. B. in den Bereichen Kultur und Sport). In beide Aufgabenbereiche fließen sehr oft auch EU-Fördergelder. Ergo ist in diesen Fällen auch das EU-Beihilferecht (als Teilgebiet des europäischen Wettbewerbsrechts) zu beachten.

Bei unserer Prüfung in 26 Kommunen stellten wir jedoch fest, dass 21 davon ihre Verwaltungsarbeit nicht so organisiert hatten, dass sie das sehr komplexe EU-Beihilfethema rechtssicher anwenden konnten. So wurde die beihilferechtliche Relevanz von Fördermitteln teilweise gar nicht oder nur unzureichend beachtet. Zudem fehlten in den Kommunalverwaltungen oft klare Regelungen u. a. für das Beteiligungsmanagement.

Aber warum ist dieses Thema so sensibel?

Weil grundsätzlich jeder Verstoß gegen das EU-Beihilferecht die vollständige Rückforderung der gewährten Fördermittel (einschließlich der Forderung von Zinsen) zur Folge hat. Diese Rückforderung kann bis zu zehn Jahre nach der Beihilfe-Gewährung erfolgen.