

Pressekonferenz am 20. Oktober 2023

anlässlich der Vorstellung des

Jahresberichtes 2022 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. Kommunale IT-Sicherheit
4. Örtliche Rechnungsprüfungsämter
5. Ein gerechtes Finanzierungssystem in Gefahr
6. Wasser- und Abwasserverband Holtemme-Bode

Viel Geld im System – aber ungleich verteilt

Ein Rekordjahr jagt das Nächste: Ständen der kommunalen Familie 2021 noch 7,1 Mrd. € für ihre Selbstverwaltung zur Verfügung, so waren es 2022 bereits 7,7 Mrd. €. Gründe dafür sind u. a. gestiegene Nettosteureinnahmen, neue Aufgaben sowie gestiegene Zuschüsse des Landes.

Schwimmen die Städte und Gemeinden also im Geld?

Der Überschuss der Finanzrechnung von 58 Mio. € verdeutlicht die gute Finanzlage insgesamt. Allerdings relativiert sich dieser Eindruck spätestens bei der Betrachtung der einzelnen Aufgabenregionen. Aufgabenregionen sind die drei kreisfreien Städte sowie die 11 Landkreise mit ihren kreisangehörigen Gemeinden. Hier zeichnet sich nach wie vor ein sehr unterschiedliches Bild ab. Während manche Kommunen satte Überschüsse erzielen, verzeichnen andere deutliche Defizite. Aus unserer Sicht sind eine bessere Binnenverteilung und ein effizienterer Mitteleinsatz notwendig, um die verfassungsmäßig garantierte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu realisieren.

Beim Blick auf den Schuldenstand zeigt sich, dass vier Aufgabenregionen einen Verschuldungsgrad von über 50 Prozent aufweisen. Negativer Spitzenreiter ist erneut die Stadt Halle (Saale) mit einem Verschuldungsgrad von 68 Prozent, dahinter folgen die Landkreise Mansfeld-Südharz (60 Prozent) und Wittenberg (56 Prozent) sowie erstmals auch die Landeshauptstadt Magdeburg (53 Prozent). Der Gesamtschuldenstand der kommunalen Haushalte stieg trotz Rekordeinnahmen auf fast 2,9 Mrd. € (+151 Mio. €).

Besorgniserregend ist in diesem Zusammenhang der mit über 1,3 Mrd. € nach wie vor sehr hohe Bestand an Kassenkrediten (rd. 41 Prozent) an der Gesamtverschuldung. Im Vergleich der 13 Flächenländer belegen die Kommunen Sachsen-Anhalts den letzten Platz (Durchschnitt Flächenländer: 20 Prozent). Wir sehen das als Indiz dafür, dass Kassenkredite vielfach zur Deckung laufender Kosten missbraucht werden, statt sie bestimmungsgemäß für kurzfristige Liquiditätsengpässe zu nutzen. Dies macht die Kommunen, vor dem Hintergrund der derzeitigen Zinsentwicklungen, anfällig für Zinsrisiken. Warum die Kommunalaufsicht hier nicht längst eingegriffen hat, ist für uns nicht nachvollziehbar.

Fakt ist, dass die Kommunen vor großen demografischen Herausforderungen stehen. So müssen sich rückläufige Bevölkerungszahlen auch in angepassten Verwaltungsleistungen und Strukturen widerspiegeln. Viele Anpassungen benötigen einen längeren Vorlauf und müssen deshalb Teil der strategischen Planungen sein.

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 (Stand 30.6.2023) – also im zehnten Jahr nach dem gesetzlich verbindlichen Umstellungstermin - noch immer keine geprüfte Eröffnungsbilanz vor.

Konkret fehlten bis zum 30.6.2023 von den insgesamt 248 Kommunen im Land bei zwei die Eröffnungsbilanzen und bei sieben 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. Allein daraus ergibt sich ein realistisches Bild ihrer Vermögenslage. Das Innenministerium als oberste Kommunalaufsicht muss deshalb bei jahrelangen Rechtsverstößen der Kommunen konsequent einschreiten.

Ein weiteres Stichwort sind die Jahresabschlüsse: Gebetsmühlenartig haben wir darauf hingewiesen, dass fehlende Jahresabschlüsse einen gravierenden Rechtsverstoß darstellen. Obwohl hier ein gewisser Fortschritt zu erkennen ist, fehlen immer noch fast 1200 Jahresabschlüsse der kommunalen Familie und damit wichtige Informationen für eine aktive Steuerung der Finanzpolitik. Zum Vergleich: Nur sechs Prozent der Kommunen hatten 2021 einen fristgerechten Jahresabschluss vorgelegt.

Wir halten es für dringend geboten, dass Haushalte nicht genehmigt bzw. beanstandet werden, wenn die entsprechenden Jahresabschlüsse des Vorjahres nicht vorliegen.

Kommunale IT-(Un)sicherheit – ein Spiel mit dem Feuer

Juli 2021: Aufgrund einer Cyberattacke musste der Landkreis Anhalt-Bitterfeld den Katastrophenfall ausrufen. Auswirkungen dieses Angriffs sind immer noch spürbar. Denn die IT durchdringt alle Bereiche der Kommune. Eine Manipulation kann fatale Folgen haben.

Zu den Risiken einer Cyberattacke gehören neben den direkten Kosten (z. B. für Produktivitätsausfall sowie die Fehlersuche und Fehlerbehebung durch externe Experten) auch etwaige Schadensersatzansprüche (z. B. durch die Verletzung von Persönlichkeitsrechten auf der Grundlage der Datenschutzgrundverordnung).

Umso besorgniserregender ist es, dass die von uns geprüften 11 Landkreise und 16 Städte nicht über die grundlegenden Regelungen für einen konzeptionellen Schutz ihrer IT-Systeme verfügen. So war nicht eine der geprüften Kommunen zertifiziert oder testiert, 93 Prozent der Kommunen haben kein IT-Sicherheitskonzept, 67 Prozent kein Notfallhandbuch, 54 Prozent kein Minimaldatensicherungskonzept. Die Aufzählung ließe sich fortsetzen.

Unsere Erhebungen umfassten 13 Bereiche, die vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) als wesentlich für die IT-Sicherheit vorgegeben wurden. Darunter Fragen zum Notfallmanagement, der Internet-Anbindung, der Wartung von IT-Systemen sowie zu Updates, Datensicherung oder Cloudlösungen.

Wir erwarten von den Kommunen, dass sie die festgestellten Mängel umgehend beseitigen, indem sie ihre IT auf den aktuellen BSI-Standard bringen. Empfehlenswert ist die Prüfung einer interkommunalen Zusammenarbeit im Bereich der IT-Sicherheit, ebenso wie eine landesseitige Unterstützung durch die zuständigen Ministerien.

Die örtliche Rechnungsprüfung ist Pflicht und keine Kür

Leben in Landkreisen oder Gemeinden mehr als 25.000 Einwohner, dann sind örtliche Rechnungsprüfungsämter (RPA) Pflicht. Sie sind die Wächter der Kommunalfinanzen und unterstützen besonders die Kommunalvertretungen bei der Kontrolle der Verwaltung (Prüfung der Kassen und Jahresabschlüsse sowie der Vergaben und Verwendungsnachweise, Prüfung von Vereinen, Eigenbetrieben etc.) Fakt ist: Wo Rechnungsprüfungsämter aufgelöst werden, entstehen oft prüfungsfreie Räume.

In der Vergangenheit wurden z. B. das RPA Halberstadt zum 31. Dezember 2012 aufgelöst und das RPA Wernigerode zum 15. Mai 2023. Auch Stendal lässt derzeit die Auflösung des eigenen RPA prüfen. Grundsätzlich ist dies möglich, wenn z. B. die Rechnungsprüfungsämter anderer Kommunen diese Aufgaben mitübernehmen. Nach unseren Erkenntnissen steht die Aufgabenerfüllung dann aber mitunter auf wackligen Füßen.

Ein Beispiel: Das RPA des LK Harz übernahm 2013 die Aufgaben des RPA Halberstadt. Eine Pflichtaufgabe ist, wie erwähnt, die Prüfung von Auftragsvergaben. Das RPA des LK Harz schaffte es aber im Stichprobenzeitraum (Januar - März 2021) aus Kapazitätsgründen gerade einmal zwei der insgesamt neun Vergaben zu prüfen.

Wir erwarten von den Gemeinden, die ihr örtliches RPA aufgelöst haben bzw. dessen Auflösung in Betracht ziehen, ganz genau zu prüfen, wie die örtliche Rechnungsprüfung weiterhin vollumfänglich abgesichert werden kann.

Ein gerechtes Finanzierungssystem in Gefahr

Die Versorgung mit Trinkwasser und die Beseitigung des Abwassers sind Aufgaben der Kommunen. Da der Bau von Wasserwerken, Kläranlagen, Kanalsystemen etc. (Investitionskosten) sehr teuer ist, schließen sich oft mehrere Kommunen zusammen und lassen diese Aufgaben durch einen gemeinsamen Zweckverband erfüllen.

Die Investitionskosten werden zum Teil durch Förderungen, zum Teil durch Gebühren (aller Nutzer) und zum Teil durch Anschlussbeiträge (aller Grundstückseigentümer) refinanziert. Dabei ist gesetzlich festgelegt, dass nach Abzug aller Förderungen 80 % der verbleibenden Kosten über Anschlussbeiträge und 20 % über Gebühren zu finanzieren sind. Hier gab es in der Vergangenheit jedoch eklatante Abweichungen.

Nehmen wir einmal den besonders kostenintensiven Bereich der Abwasserbeseitigung. Zwischen 1996 und 2019 wurden hier insgesamt 3,5 Mrd. € investiert. Zur Refinanzierung flossen rd. 1,1 Mrd. € aus Fördermitteln, rd. 0,8 Mrd. € aus Anschlussbeiträgen und rd. 1,6 Mrd. € aus Gebühren. Nach der o. g. gesetzlichen Vorgabe hätten allerdings mehr als 1,9 Mrd. € aus Anschlussbeiträgen und nur knapp 0,5 Mrd. € aus Gebühren refinanziert werden dürfen.

Hier wurden also über Jahre hinweg Kosten von mehr als 1,1 Mrd. € unzulässig von den Eigentümern auf die Nutzer abgewälzt. Dies gilt ebenso für die Bereiche der Trinkwasserversorgung und der Niederschlagswasserbeseitigung.

Gewinne auf Kosten der Gebührenzahler

Welcher Hausbesitzer kennt es nicht: Einmal im Jahr flattert der Bescheid für die Wasser- und Abwassergebühren des zuständigen Zweckverbandes ins Haus. Billiger wird es dann selten. Dabei könnten die Gebühren in vielen Regionen durchaus niedriger liegen, als sie es tun. Nehmen wir das Beispiel des Wasser- und Abwasserverbandes Holtemme-Bode (WAHB).

Der WAHB wies in seinen Jahresabschlüssen 2017-2020 einen Gewinn von insgesamt fast 14 Mio. € aus. Und dass, obwohl Zweckverbände im Rahmen der Daseinsfürsorge gar keine Gewinne erzielen dürfen. Beim WAHB sind die Gewinne auch kein Zufall. Denn der Verband kalkulierte sie trotz des Kostenüberschreitungsverbot explizit in die Gebühren ein. Dieses Handeln ist rechtswidrig.

Doch damit noch nicht genug. Sollte ein Zweckverband in einem Jahr doch einmal Gewinne (Kostenüberschreitungen) machen, so muss er diese innerhalb der nächsten drei Jahre ausgleichen, z. B. durch Gebührensenkungen oder Rückzahlungen. Aber auch dagegen hat sich der WAHB entschieden, um zusätzliche Liquidität zu erlangen. Das ist nicht nur ein

schwerwiegender Verstoß, sondern vielmehr eine systematische Umgehung gesetzlicher Vorschriften.

Und was macht der WAHB mit dem Geld? Zum Beispiel bewirtschaftet der Verband damit 62 Hektar land- und forstwirtschaftliche Grundstücke, die ihm gehören, obwohl dies mit keiner Silbe in der Verbandssatzung vorgesehen ist. Wir fordern deshalb, dass der WAHB künftig seine verbandsfremden Aufgaben beendet und die Gebühren ohne rechtswidrige Gewinnabsicht kalkuliert.