

# Fall der Gemeinde Ostrowice

Ursachen und Schlussfolgerungen



*Ostrowice. We went to a community so in debt that it has to disappear from the map.*



MARIAN SADKOWSKI/REPORTER





*Ostrowice community with the highest debt Marcin Bielecki /PAP*



## Einleitung

Die Gemeinde Ostrowice machte Schlagzeilen im Jahre 2016 nachdem sich herausgestellt hat, dass sie die höchst verschuldete Gemeinde in Polen ist.

Die Gemeinde wurde zahlungsunfähig und verschwand als Folge davon am 1 Januar 2019 Jahr kurzerhand von der Landkarte.

In diesem Referat soll darlegt werden, wie es dazu kommen konnte, dass eine Gemeinde auf dermaßen beispiellose und drastische Weise aufhören musste zu existieren. Es soll auch versucht werden Erkenntnisse zu gewinnen, wie künftig ähnliche Katastrophen vermieden werden können.



**Zu diesem Zweck werden wir auf folgende Punkte zu sprechen kommen:**

1. Allgemeine Bedingungen der Tätigkeit der Gebietskörperschaften in Polen
2. Kurzcharakteristik der Gemeinde Ostrowice
3. Haushalt der Gemeinde
4. Probleme mit der Verschuldung
5. Ergebnisse der Kontrolle in der Gemeinde - Rechtsverletzungen
6. Die Versuche zur Überwindung der Finanzkrise
7. Zwangsverwaltung und Gesetz zur Auflösung der Gemeinde
8. Schlussfolgerungen



## **1. Allgemeine Bedingungen der Tätigkeit der Gebietskörperschaften in Polen**

Die Gebietskörperschaften in Polen haben eine relativ große Handlungsfreiheit.

Es existieren keine hierarchische Beziehungen zwischen Gemeinden, Landkreisen und Woiwodschaften.

Die Selbstständigkeit der kommunalen Selbstverwaltung genießt den Rechtsschutz.

Die regionale Rechnungskammer (RRK) als externes Kontroll- und Aufsichtsorgan der Gebietskörperschaften hat keine Kompetenz bezüglich der Kontrolle der Wirtschaftlichkeit, Effektivität und Zweckmäßigkeit.

Die Grundlage für Finanzaktivitäten der Gebietskörperschaften ist die Haushaltsatzung und eine langjährige Finanzprognosesatzung, die zumindest für das laufende und die drei darauf folgenden Haushaltsjahre erstellt wird, mit Verschuldungsprognose für Tilgungsdauer.



## Gesetzliche Begrenzungen der Verschuldung

Nach Art. 242 des Gesetzes über die öffentlichen Finanzen kann die Haushaltssatzung der Gebietskörperschaften nicht erlassen werden, wenn die laufenden Ausgaben größer als die laufenden Einnahmen sind.

Gemäß Art. 243 kann man auch keine Haushaltssatzung erlassen, wenn bei ihrer Ausführung das Verhältnis der Ausgaben für die Bedienung der Verbindlichkeiten zum geplanten Einkommen das individuell zulässige Limit überschreitet. Dieses Limit wird vom in den letzten Jahren durchschnittlichen Verhältnis des sog. operativen Überschusses zum Einkommen berechnet. Der operative Überschuss ist der Überschuss der laufenden Einnahmen über die laufenden Ausgaben.

Jede Haushaltssatzung und die langjährige Finanzperspektive-Satzung der Gebietskörperschaften werden durch die RRG als Aufsichtsorgan kontrolliert. Bei dieser Kontrolle wird die Einhaltung der Schuldenbremse ebenfalls überprüft. Die Kammer begutachtet auch die Kredittilgungsfähigkeit der Gebietskörperschaften.

Im Jahre 2017 hatten 37 Gebietskörperschaften Probleme mit Art. 243.



## 2. Kurzcharakteristik der Gemeinde



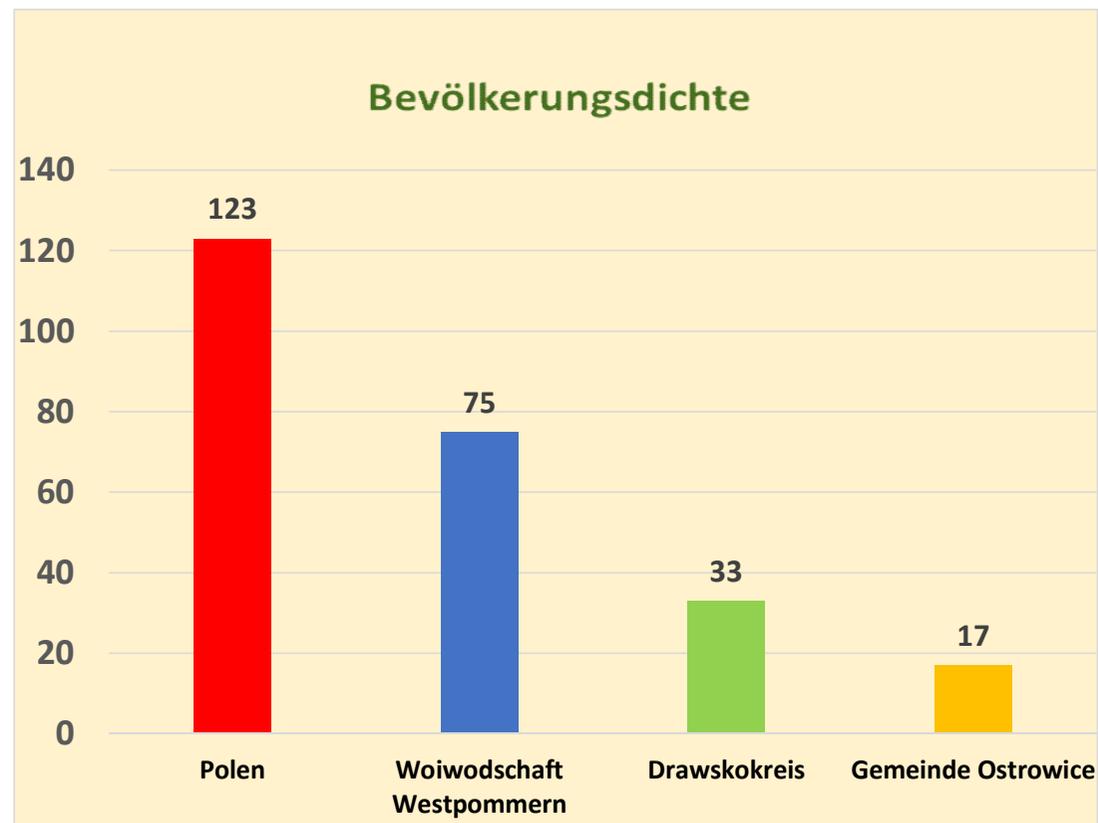
**Zahl der Einwohner – 2589**

**sehr kleine Bevölkerungsdichte von 18 Einwohnern/Km<sup>2</sup>**

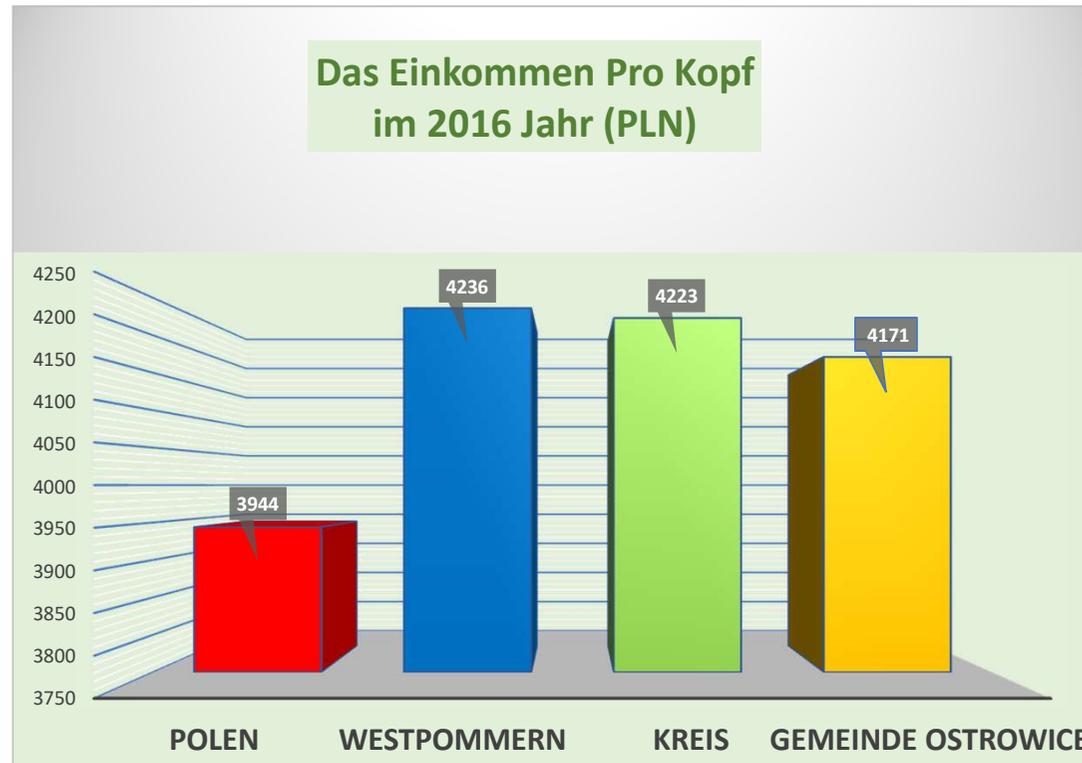
**Arbeitslosenquote – 14,1%**

**Gemeinde durch das Naturschutzprogramm- Natura 2000 erfasst**

**ökonomische und gesellschaftliche Probleme nach Auflösung der LPG**



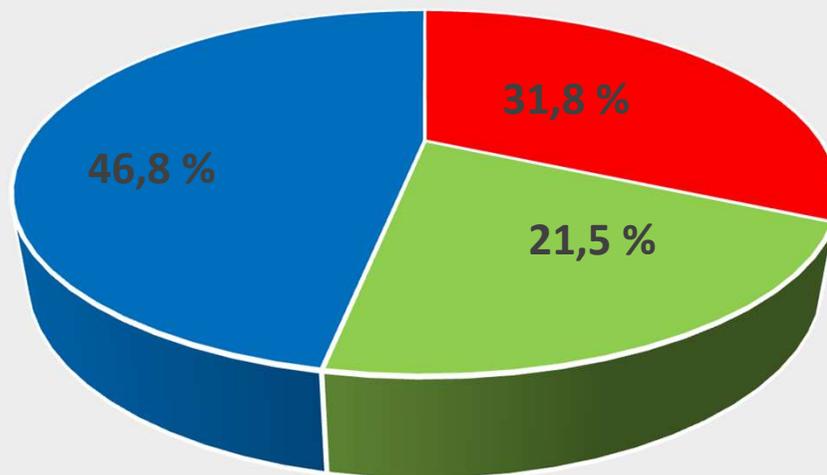
### 3. Haushalt der Gemeinde



Das durchschnittliche Einkommen pro Kopf (ungefähr 950 Euro) lag höher als das von ganz Polen. Der Grund dafür war die sehr kleine Bevölkerungsdichte. Die Gemeinde war trotzdem arm.



Einkommensstruktur der Gemeinde  
Ostrowice  
za rok 2012



■ Subventionen ■ Zuweisungen ■ eigene Einkommen

Subventionen und Zuweisungen  
etwas grösser als eigene  
Einkommen

Einkommen der Gemeinde in den  
Jahren 2011-2013 :

16,2 Mio., 11 Mio., 20,5 Mio. PLN

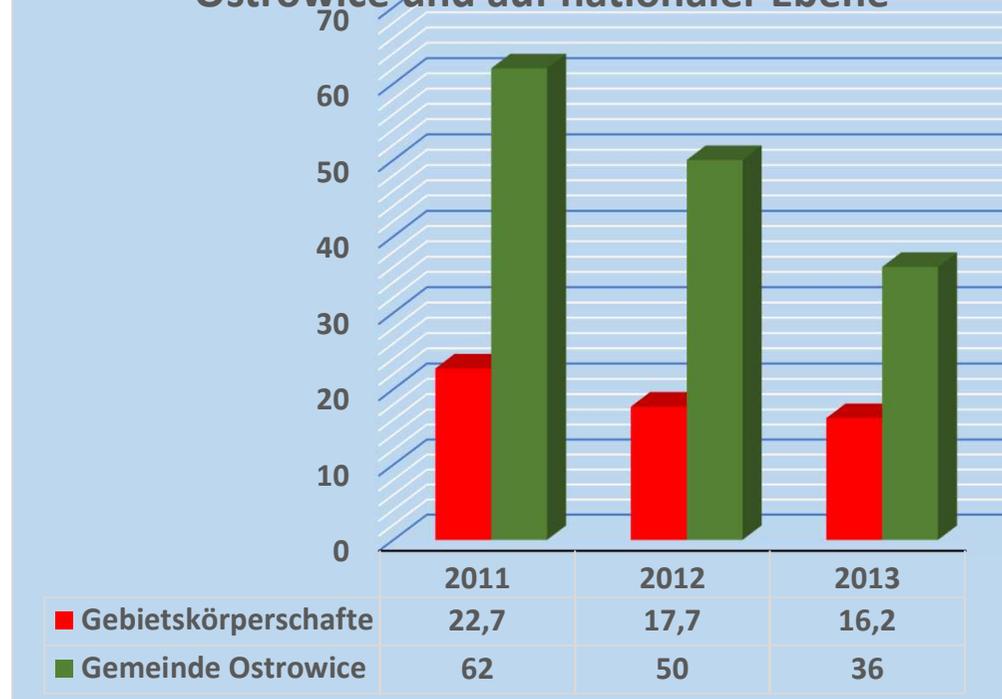
EU-Subventionen (verhältnismäßig  
hoch): 7,7 Mio. PLN, 1 Mio. PLN,  
bzw. 4,3 Mio. PLN

Ausgaben: 22,3 Mio., 19,4 Mio.,  
17,2 Mio. PLN

Ergebnis: -6,1 Mio., -8,4 Mio., +3,3  
Mio. PLN

kumuliert bewertet: -11,2 Mio. PLN

### Der Anteil der Investitionsausgaben in den Gesamtausgaben der Gemeinde Ostrowice und auf nationaler Ebene



Investitionsausgaben: Sehr großer Anteil in den Gesamtausgaben: 62%, 50%, 36% (auf nationaler Ebene ungefähr 20%)  
Fazit: **Die Gemeinde hat überinvestiert. !!!**



## 4. Probleme mit Verschuldung

Beunruhigende Signale in Rechenschaftsberichten in Bezug auf Finanzlage der Gemeinde:

- Der Fehlbetrag vielmal größer als geplanter Fehlbedarf
- Man hat nur 7 % der geplanten Vermögenseinnahmen erreicht
- Die nicht zurückgezahlten Kassenkredite nach Jahresfrist.

Probleme bei der Haushalts- und langjährigen Finanzperspektiv-Satzung für das Jahr 2014 mit der Einhaltung der Bedingung des Art.243 .

Die Satzung über die langjährige Finanzperspektive wurde durch die RRK in Szczecin aufgehoben. Danach erfolgten lange Verwaltungsgerichtsverfahren, das erst im Jahre 2015 vor dem Obersten Verwaltungsgericht beendet wurden, welches der Kammer das Recht zur Aufhebung der langjährigen Prognosesatzung wegen unrealistischer Planung zugestanden hat.



## Verschuldung der Gebietskörperschaften auf nationaler Ebene und der Gemeinde Ostrowice in Relation zum Gesamteinkommen in Jahren 2011-2013



■ durchschnittliche auf nationaler Ebene  
■ Gemeinde Ostrowice

	2011	2012	2013
durchschnittliche auf nationaler Ebene	34,15	33,4	32,3
Gemeinde Ostrowice	60	146	142,3



## Verschuldung der Gebietskörperschaften in Polen in den Jahren 2015-2017 in Mia. PLN



Die Verschuldung der Gebietskörperschaften hält sich in Grenzen von 70 Mia. PLN, ungefähr 30 % Gesamteinkommen

## 5. Ergebnisse der Kontrolle in der Gemeinde - Rechtsverletzungen

- Abschluss von Scheinverkaufsgeschäften mit dem offensichtlichen Zweck die rechtlich festgelegten Begrenzungen zu umgehen. Es bestanden versteckte Darlehensverträge mit Schattenbanken, die zudem zu hohe Kosten (Zinsen) verlangten. Die Gesamtsumme dieser Darlehensverträge betrug 5,4 Mio. PLN.
- Die Gemeinde verkaufte beispielweise an eine Schattenbank Wasser- und Abwasserwerke mit unwiderruflicher und bedingungsloser Verpflichtung diese wieder bis zu einem bestimmten Termin für ein Entgelt/Kosten (89,2% des Verkaufspreises!) in Form monatlicher Raten zurückzukaufen (sale and lease back).
- Die Buchführung war unzuverlässig und die Gemeinde hat in ihren Finanzberichten nicht die gesamte Verschuldung ausgewiesen. Die Verschuldung nach Korrektur erreicht 27 Mio. PLN.
- Rechtsverletzungen: Aufnahme von Verbindlichkeiten ohne erforderliche Gutachten, ohne Genehmigung vom Gemeinderat, ohne Gegenzeichnung durch den Schatzmeister und ohne Beachtung der gesetzlichen Schuldenbegrenzung.



## 5. Die Versuche zur Überwindung der Finanzkrise

**Finanzreformprogramm** nach Art. 240a des öffentlichen Finanzgesetzes und Antrag auf Gewährung eines Staatsdarlehens.

Das Finanzreformprogramm musste negativ begutachtet werden. Nach diesem Programm wäre die Gemeinde erst im Jahr 2031 wieder in der Lage gewesen ihre Verbindlichkeiten rechtskonform (nach Art. 243 des Gesetzes über die öffentlichen Finanzen) zu bedienen.

Bericht der Regionalen Rechnungskammer in Szczecin über die Finanzlage der Gemeinde: in den Schlussfolgerungen hat man festgestellt, dass die Gemeinde kostenintensive Finanzinstrumente von Parabanken genutzt hat, lediglich kleine Kontrollmöglichkeiten bezüglich ihrer laufenden Einnahmen hat, über nicht ausreichende Finanzmittel verfügt, um eigene Aufgaben zu realisieren, sodass ihre Existenz bedroht ist.



## 6. Staatliche Maßnahmen – Zwangsverwaltung und Gesetz zur Auflösung der Gemeinde.

Die Gemeinde ist zahlungsunfähig und kann keine öffentlichen Aufgaben wahrnehmen.

Die Verschuldung erreicht fast 40 Mio. PLN ( 15200 PLN – 3500 Euro pro Kopf der Einwohner).

Der Ministerpräsident führt eine Zwangsverwaltung ein mit dem Ziel die Verschuldung genau zu bestimmen und Lösungen für die Finanzprobleme der Gemeinde vorzubereiten.

Das polnische Recht sieht kein Insolvenzverfahren für Gebietskörperschaften vor.





Ein Gesetz über besondere Maßnahmen für die Gemeinde Ostrowice in der Woiwodschaft Westpommern wurde am 5 Juli 2018 verabschiedet.

Die Gemeinde Ostrowice wird aufgelöst. Das Gebiet wird auf zwei Nachbargemeinden verteilt und verschwindet am 1. Januar 2019 von den Landkarten. Der Staat übernimmt die aufgelaufenen Verbindlichkeiten bis zur Grenze von 50 Mio. PLN (ca. 11,6 Mio. EUR).

### **Die Schlussfolgerungen**

Der Fall von Ostrowice wurde durch einen nicht verantwortungsvoll und rechtswidrig handelnden ehemaligen Bürgermeister verursacht. Gegen ihn läuft weiterhin das Ermittlungsverfahren wegen Rechtsverletzung, welche die Gemeinde in ihre miserable Lage versetzt und einen großen Schaden im Vermögen der Gemeinde verursacht hat.

Die Ergebnisse der Kontrolle in Ostrowice und die gesammelten Informationen über nicht typische Finanzgeschäfte der Gebietskörperschaften motivierten den Nationalen Rat der Regionalen Rechnungskammern gezielte Prüfungen der Aufnahme von kreditähnlichen Verbindlichkeiten von Gebietskörperschaften durchzuführen.



Der Nationale Rat der Regionalen Rechnungskammern hat in den Schlussfolgerungen zu dieser Kontrolle darauf aufmerksam gemacht, dass in folgenden Punkten Handlungsbedarf besteht:

- Änderung des gesetzlichen Schuldenkataloges und des Art. 243 des Gesetzes über die öffentlichen Finanzen,
- Einführung laufender Monitoringsysteme für kreditähnliche Verbindlichkeiten,
- Verstärkung der Kontrollen bei Verschuldung durch kreditähnliche Verträge
- Informations- und Schulungsmaßnahmen, um die Gebietskörperschaften mehr auf diesbezügliche Gefahren zu sensibilisieren.



Beachtung der Vorschläge der Regionaler Rechnungskammer im  
Legislationsverfahren - Änderungen des Gesetzes über die öffentlichen  
Finanzen und das Berichtswesen

Die Regionalen Rechnungskammern tragen besondere Verantwortung  
dafür, dass sich Katastrophen wie die in Ostrowice nicht wiederholen.

Anregung einer Diskussion darüber, ob es nicht zweckmäßig wäre ein  
beschränktes Insolvenzverfahren für Gebietskörperschaften in Polen  
einzuführen?

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit !**

