

**Landesrechnungshof**

**Sachsen-Anhalt**



**Jahresbericht 2002**

**- Teil 2 -**

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Jahresbericht 2002

Haushalts- und Wirtschaftsführung

im Haushaltsjahr 2001



Teil 2

Haushaltsrechnung 2001

Finanzsituation der Kommunen/Überörtliche

Kommunalprüfung

# Inhaltsverzeichnis

	<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>3</b>
<b>I.</b>	<b>Vorbemerkungen</b> .....	<b>6</b>
<b>II.</b>	<b>Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2001 gemäß § 97 Abs. 2 LHO</b> .....	<b>7</b>
1.	Allgemeines .....	7
2.	Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsjahren 1999 bis 2003 (ohne Sondervermögen) .....	8
3.	Verschuldung des Landes Sachsen-Anhalt (Gesamtentwicklung einschließlich der Sondervermögen) .....	10
4.	Entwicklung der Zinsausgaben .....	17
<b>III.</b>	<b>Finanzlage der Kommunen und Ergebnisse der Überörtlichen Kommunalprüfung</b> .....	<b>19</b>
1.	Vorbemerkungen .....	19
2.	Haushaltskonsolidierung – ein Erfordernis der aktuellen Haushalts- und Finanzlage der Kommunen.....	20
3.	Maßnahmen und Verfahren auf dem Gebiet der Informationstechnik .....	32
3.1.	Wesentliche Prüfungsfeststellungen.....	33
3.1.1.	Erledigung von EDV-Aufgaben durch Dritte .....	36
3.1.1.1	EDV-Vertrag der Stadt Naumburg mit einem mehrheitlich durch kommunale Anteilseigner beherrschten Unternehmen.....	37
3.1.1.2	EDV-Vertrag der Kreisfreien Stadt Halle mit einem über Holdinggesellschaften zu 100 v.H. von ihr beherrschten Unternehmen .....	39
3.2.	Pilotprojekt „Zukunftsregion“ .....	41
4.	Wirtschaftliche Betätigung von Kommunen .....	44
4.1.	Betätigung der Landeshauptstadt Magdeburg .....	45
4.2.	Betätigung des Landkreises Köthen in einer kommunalen Abfallgesellschaft.....	48
4.2.1	Versäumnisse der Landkreisverwaltung und der Aufsichtsgremien der Gesellschaft .....	48
4.2.2	Verfehlungen des Geschäftsführers .....	49
4.2.3	Verstöße gegen das Kommunalabgabengesetz (KAG) zum Nachteil der Gebührenzahler .....	50

5.	Theater der Kreisfreien Städte.....	51
5.1.	Zuschüsse des Landes an die Kreisfreien Städte zur Förderung und zum Erhalt der Bühnen .....	51
5.2.	Dienstliche Inanspruchnahme der Musiker in den Orchestern der Theater.....	53
5.3.	Bühnen der Landeshauptstadt Magdeburg.....	54
5.4.	Bühnen der Stadt Halle.....	55
5.5.	Anhaltisches Theater Dessau .....	57
<b>IV.</b>	<b>Einzelne Bemerkungen .....</b>	<b>58</b>
1.	Persönliche Verwaltungsausgaben - Hauptgruppe 4.....	58
2.	Über- und außerplanmäßige Ausgaben.....	62
2.1	Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben.....	62
2.2	Über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen.....	63
2.3	Verbindlichkeit von Einzelansätzen .....	65
3.	Jahresabschluss und Entwicklung der Landesbetriebe .....	66
3.1	Allgemeines .....	66
3.2	Einrichtung von Landesbetrieben .....	68
3.3	Feststellungen zu den Landesbetrieben im Geschäftsbereich des Einzelplanes 09.....	74
3.4	Darstellung der Jahresabschlüsse der juristischen Personen des öffentlichen Rechts .....	84
4.	Erwirtschaftung der globalen Minderausgaben.....	86
5.	Haushaltsreste .....	89
5.1	Allgemeines .....	89
5.2	Darstellung von Einnahmeresten in der Haushaltsrechnung 2001 .....	90
5.3	Darstellung von EU-Mitteln .....	91

**Anlage: Über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen**

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	- Abs.
ANBest-I	- Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung
Art.	- Artikel
BHO	- Bundeshaushaltsordnung
BUGA	- Bundesgartenschau
DS	- Drucksache des Landtages Sachsen-Anhalt
EDV	- Elektronische Datenverarbeitung
ESF	- Europäischer Sozialfonds
EU	- Europäische Union
FAG	- Finanzausgleichsgesetz
GemHVO	- Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt (Gemeindehaushaltsverordnung)
GG	- Grundgesetz
GO LSA	- Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt
GVBl. LSA	- Gesetz- und Verordnungsblatt Land Sachsen-Anhalt
HGr	- Hauptgruppe
HGrG	- Haushaltsgrundsätzegesetz
HLU	- Hilfe zum Lebensunterhalt
IfG	- Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost
IT	- Informationstechnik
LKO	- Landkreisordnung
MBI. LSA	- Ministerialblatt Land Sachsen-Anhalt
MBV	- Ministerium für Bau und Verkehr
MF	- Ministerium der Finanzen
MI	- Ministerium des Innern
MIDEWA	- Mitteldeutsche Wasser und Abwasser GmbH Halle/Saale
MJ	- Ministerium der Justiz
MK	- Kultusministerium
MLU	- Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt

MS	- Ministerium für Gesundheit und Soziales
MWA	- Ministerium für Wirtschaft und Arbeit
RdErl.	- Runderlass
RN	- Randnummer
TEW	- Tausend Einwohner
VOL/A	- Verdingungsordnung für Leistungen, Teil A - Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen

## Vorwort

Im vorliegenden Teil 2 des Jahresberichtes 2002 befasst sich der Landesrechnungshof im Wesentlichen mit der Haushaltsrechnung des Landes Sachsen-Anhalt für das Haushaltsjahr 2001.

Erstmalig aufgenommen sind in diesem Jahresbericht grundsätzliche Betrachtungen zur Finanzsituation der Kommunen, deren Ursachen und Strukturen. Aus diesen Betrachtungen lassen sich aufgrund der nach wie vor vorhandenen hohen Abhängigkeit sowie engen Verzahnung von den Landeszuweisungen auch Schlussfolgerungen und Empfehlungen sowohl für die Landes- als auch Kommunalebene ableiten. Weiterhin werden auch wesentliche Prüfungsergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung in diesem Zusammenhang dargestellt. Damit will der Landesrechnungshof der Bedeutung der Überörtlichen Kommunalprüfung verstärkt Rechnung tragen.

Weiterhin möchte der Landesrechnungshof durch die Darstellung und Bewertung von aktuellen und für die künftige finanzielle Situation des Landes wichtigen Entwicklungen - z.B. im Bereich der notwendigen Stellenreduzierung (Titelgruppe 96) oder der Landesbetriebe - mit seinem Jahresbericht nicht nur kritisch die Vergangenheit betrachten, sondern auch Hinweise und Empfehlungen für künftige Gestaltungen geben.

Ralf Seibicke

- Präsident -

## **I. Vorbemerkungen**

Nach Artikel 97 Abs. 1 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt in Verbindung mit § 114 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt (LHO) hat die Landesregierung durch den Minister der Finanzen dem Landtag über alle Einnahmen und Ausgaben sowie die Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen im folgenden Haushaltsjahr Rechnung zu legen. Eine Übersicht über das Vermögen und die Schulden des Landes ist beizufügen. Zur Haushaltsrechnung gehört gemäß § 84 LHO ein Bericht, in dem der kassenmäßige Abschluss und der Haushaltsabschluss zu erläutern sind.

Der Landesrechnungshof prüft nach Artikel 97 Abs. 2 der Verfassung die Rechnung sowie die Ordnungsmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung. Er berichtet darüber dem Landtag und unterrichtet gleichzeitig die Landesregierung. Der Landtag beschließt über die Entlastung der Landesregierung und des Landtages aufgrund der Haushaltsrechnung und der Berichte des Landesrechnungshofes (Artikel 97 Abs. 3 der Verfassung). Die Rechnung des Landesrechnungshofes wird von Mitgliedern des Landtages geprüft, die von diesem bestimmt werden.

Der Landesrechnungshof hat mit dem Teil 1 des Jahresberichtes 2002 den Landtag und die Landesregierung über wesentliche Feststellungen zur gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung - Denkschrift und Bemerkungen - unterrichtet (DS 4/180).

Der Unterausschuss Rechnungsprüfung des Landtages hat sich auf seinen Sitzungen am 24.10.2002 und am 06.11.2002 mit dem Teil 1 des Jahresberichtes 2002 befasst, Beschlüsse gefasst und der Landesregierung teilweise zur erneuten Stellungnahme übersandt. Die Hinweise und Empfehlungen haben auch zu Schlussfolgerungen bei den parlamentarischen Beratungen zum Haushalt 2003 geführt.

Der nachfolgende Teil 2 des Jahresberichtes 2002 des Landesrechnungshofes setzt sich im Wesentlichen mit dem Rechenwerk der Haushaltsrechnung 2001 (§§ 80 - 87 LHO) auseinander.

In der Haushaltsrechnung 2001 wird letztmalig ein Haushaltsabschluss in DM ausgewiesen. Daraus resultiert, dass auch in einem Jahresbericht des Landesrechnungshofes die Darstellungen letztmalig parallel in Euro und in DM vorgenommen werden.

Der Landesrechnungshof hat in den Teil 2 des Jahresberichtes 2002 auf der Grundlage von § 97 Abs. 3 LHO Feststellungen auch über spätere Haushaltsjahre aufgenommen.

## **II. Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2001 gemäß § 97 Abs. 2 LHO**

### **1. Allgemeines**

Der Minister der Finanzen hat mit Schreiben vom 19.12.2002 dem Landtag und dem Landesrechnungshof die auf der Grundlage des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplanes 2001 (Haushaltsgesetz 2001) vom 01.02.2001 - GVBl. LSA Nr. 5/2001 S. 32 ff. - aufgestellte Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2001 übergeben.

Die Haushaltsrechnung bildet zusammen mit dem Jahresbericht Teil 1 und 2 des Landesrechnungshofes nach § 97 LHO die Grundlage für die Entlastung der Landesregierung und des Präsidenten des Landtages.

Die Haushaltsrechnung enthält in Abschnitt A - Einnahmen und Ausgaben - und in Abschnitt B - Vermögen und Schulden - alle Angaben, die gesetzlich vorgeschrieben sind.

Dem Ergebnis der Jahresrechnung stellt der Landesrechnungshof die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben sowie grundsätzliche Bemerkungen über die Verschuldung voran:

## 2. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsjahren 1999 bis 2003 (ohne Sondervermögen)

### Einnahmen des Landes Sachsen-Anhalt 1999 - 2003

in Mio. Euro

Arten	1999	2000	2001	2002 <sup>1</sup>	2003/Plan <sup>2</sup>
Einnahmen aus Steuern/Abgaben - HGr. 0	4.812	4.777	4.732	4.276	4.485
Verwaltungseinnahmen - HGr. 1	390	338	333	325	647
Zuweisung und Zuschüsse - HGr. 2	2.816	2.959	2.921	3.428	3.473
darunter: Allgemeine Finanzausweisungen					
- vom Bund (BEZ), Gr. 211	1.492	1.498	1.481	1.988	1.999
- von Ländern (LFA), Gr. 212	650	715	718	528	559
Sonstige Zuweisungen für investive Zwecke	1.525	1.672	1.456	1.042	1.391
Nettokreditaufnahme	900	788	713	1.504	750
<b>Gesamteinnahmen</b>	<b>10.443**</b>	<b>10.534**</b>	<b>10.155***</b>	<b>10.575</b>	<b>10.746</b>

### Einnahmen des Landes Sachsen-Anhalt 1999 - 2003

in Mio. DM

Arten	1999	2000	2001	2002 <sup>1</sup>	2003/Plan <sup>2</sup>
Einnahmen aus Steuern/Abgaben - HGr. 0	9.411	9.343	9.254	8.363	8.772
Verwaltungseinnahmen - HGr. 1	762	662	652	636	1.265
Zuweisung und Zuschüsse - HGr. 2	5.507	5.787	5.713	6.704	6.793
darunter: Allgemeine Finanzausweisungen					
- vom Bund (BEZ), Gr. 211	2.919	2.929	2.897	3.888	3.910
- von Ländern (LFA), Gr. 212	1.271	1.398	1.405	1.033	1.093
Sonstige Zuweisungen für investive Zwecke	2.983	3.271	2.848	2.038	2.720
Nettokreditaufnahme	1.760	1.541	1.394	2.942	1.467
<b>Gesamteinnahmen</b>	<b>20.423**</b>	<b>20.604**</b>	<b>19.861***</b>	<b>20.683</b>	<b>21.017</b>

BEZ Bundesergänzungszuweisung

LFA Länderfinanzausgleich

### Ausgaben des Landes Sachsen-Anhalt 1999 - 2003

<sup>1</sup> Vorliegender Abschluss per 06.03.2003

<sup>2</sup> In den Verwaltungseinnahmen (HGr. 1) für das Jahr 2003 sind u.a. veranschlagt

- 150 Mio. Euro (293 Mio. DM) Beleihung des Sondervermögens „Altlastensanierung Sachsen-Anhalt“, die aus Sicht des Landesrechnungshofes der Nettokreditaufnahme hinzuzurechnen sind.
- 97,7 Mio. Euro (191,1 Mio. DM) Veräußerung von Beteiligungen
- 83,3 Mio. Euro (163 Mio. DM) Rückzahlungen von Gemeinden (gem. FAG)

in Mio. Euro

Arten	1999	2000	2001	2002 <sup>1</sup>	2003/Plan
persönliche Verwaltungsausgaben HGr. 4	2.768	2.782	2.796	2.797	2.652
sächliche Verwaltungsausgaben-OGr. 51-54	467	466	442	447	405
Zinsausgaben an Kreditmarkt, Gr. 575	614	695	726	801	902
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse HGr. 6	3.991	4.037	4.083	4.237	4.392
darunter: Zuweisungen an Kommunen	2.434	2.465	2.420	2.385	2.214
Bauausgaben - HGr. 7	200	219	250	214	224
sonstige Ausgaben für Investitionsförder- maßnahmen - HGr. 8	2.261	2.253	2.038	1.792	2.048
darunter: Zuweisungen an Kommunen	1.120	1.013	958	801	1.006
besondere Finanzierungsausgaben - HGr. 9	85	27	21	287	123
<b>Gesamtausgaben</b>	<b>10.386**</b>	<b>10.479**</b>	<b>10.356***</b>	<b>10.575</b>	<b>10.746</b>

## Ausgaben des Landes Sachsen-Anhalt 1999 - 2003

in Mio. DM

Arten	1999	2000	2001	2002 <sup>1</sup>	2003/Plan
persönliche Verwaltungsausgaben HGr. 4	5.413	5.442	5.469	5.470	5.187
sächliche Verwaltungsausgaben-OGr. 51-54	913	911	865	874	792
Zinsausgaben an Kreditmarkt, Gr. 575	1.201	1.360	1.419	1.567	1.764
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse HGr. 6	7.805	7.896	7.985	8.287	8.590
darunter: Zuweisungen an Kommunen	4.760	4.822	4.733	4.665	4.330
Bauausgaben - HGr. 7	392	428	489	419	438
sonstige Ausgaben für Investitionsförder- maßnahmen - HGr. 8	4.423	4.406	3.987	3.505	4.005
darunter: Zuweisungen an Kommunen	2.190	1.982	1.873	1.567	1.968
besondere Finanzierungsausgaben - HGr. 9	166	52	40	561	241
<b>Gesamtausgaben</b>	<b>20.313**</b>	<b>20.495**</b>	<b>20.254***</b>	<b>20.863</b>	<b>21.017</b>

\* Zuführungen an Rücklagen; globale Mehr- und Minderausgaben; haushaltstechnische Verrechnungen

\*\* Die Haushaltsabschlüsse für die Jahre 1999 bzw. 2000 weisen scheinbare Überschüsse in Höhe von 56 Mio. Euro (110 Mio. DM) bzw. 55,7 Mio. Euro (109 Mio. DM) aus, die insgesamt der Höhe des Defizits 1998 entsprechen

\*\*\* Das Haushaltsjahr 2001 weist ein Defizit in Höhe von rund 201 Mio. Euro (393 Mio. DM) aus.

<sup>1</sup> Vorliegender Abschluss per 06.03.2003

### 3. Verschuldung des Landes Sachsen-Anhalt (Gesamtentwicklung einschließlich der Sondervermögen)

Das Land Sachsen-Anhalt weist (unter Einbeziehung der kommunalen Gebietskörperschaften) im Vergleich mit den neuen Bundesländern (ohne Berlin) die höchste aufgelaufene Gesamtverschuldung pro Einwohner auf.

Mit Stichtag 31.12.2001 ergibt sich folgendes Bild (ohne Sondervermögen und ohne kommunale Zweckverbände):

Staatliche und kommunale Schulden zum 31.12.2001 <sup>3</sup>	Gebietskörperschaften insgesamt (ohne Zweckverbände)	davon: Land	Gemeinden/GV	Pro-Kopf-Verschuldung insgesamt*	Pro-Kopf-Verschuldung Gemeinden/GV	Pro-Kopf-Verschuldung Land*
Mio. Euro (Mio.DM)			Euro (DM)			
<b>Sachsen-Anhalt</b>	<b>17.778</b> (34.771)	<b>14.444</b> (28.250)	<b>3.298</b> (6.450)	<b>6.824</b> (13.347)	<b>1.269</b> (2.482)	<b>5.555</b> (10.865)
<b>Brandenburg</b>	<b>15.369</b> (30.059)	<b>13.522</b> (26.447)	<b>1.832</b> (3.583)	<b>5.906</b> (11.551)	<b>705</b> (1.379)	<b>5.201</b> (10.172)
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	<b>10.512</b> (20.560)	<b>8.164</b> (15.967)	<b>2.335</b> (4.564)	<b>5.932</b> (11.602)	<b>1.320</b> (2.582)	<b>4.612</b> (9.020)
<b>Sachsen</b>	<b>16.250</b> (31.782)	<b>10.203</b> (19.955)	<b>5.531</b> (10.818)	<b>3.569</b> (6.980)	<b>1.255</b> (2.455)	<b>2.314</b> (4.526)
<b>Thüringen</b>	<b>14.651</b> (28.655)	<b>11.594</b> (22.676)	<b>2.974</b> (5.817)	<b>6.404</b> (12.525)	<b>1.228</b> (2.402)	<b>5.176</b> (10.123)

\* Berechnung des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt

Nach wie vor ist die Ursache für das schlechte Ergebnis im Ländervergleich beim Land selbst zu sehen.

Seit 1999 hat das Land Sachsen-Anhalt die höchste Pro-Kopf-Verschuldung sowie die höchste Gesamtverschuldung der neuen Bundesländer.

Ausgehend von dem in der Haushaltsrechnung 2001 in Abschnitt B Vermögen und Schulden 2001 - im Abschnitt III.4 „Nachweisung der Verschuldung des Landes für den Schluss des Haushaltsjahres 2001“ - ausgewiesenen Schuldenstand stellt der Landesrechnungshof in den nachfolgenden Über-

<sup>3</sup> Quelle: Statistische Berichte L III 1 j/00, Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt „Schulden der öffentlichen Haushalte, Einrichtungen und Wirtschaftsunternehmen“

sichten die Entwicklung der Verschuldung des Landes einschließlich seiner Sondervermögen seit 1991 dar:

Haushalts- jahr	Nettokreditaufnahme		Nettokreditaufnahme durch Sondervermögen* u.a.	
	Ist	kumuliert	Ist	kumuliert
1991	851.300.805 Euro	851.300.805 Euro		
1992	1.776.070.187 Euro	2.627.370.992 Euro		
1993	1.760.313.696 Euro	4.387.684.688 Euro		
1994	1.919.751.533 Euro	6.307.436.221 Euro		
1995	1.811.807.454 Euro	8.119.243.675 Euro		
1996	1.219.489.778 Euro	9.338.733.453 Euro		
1997	1.584.851.606 Euro	10.923.585.059 Euro	74.137.323 Euro	74.137.323 Euro
1998	937.456.387 Euro	11.861.041.446 Euro	2.898.974 Euro	77.036.297 Euro
1999	900.036.177 Euro	12.761.077.623 Euro	15.333.132 Euro	92.369.428 Euro
2000	787.877.766 Euro	13.548.955.390 Euro	134.249.909 Euro	226.619.338 Euro
2001	712.491.511 Euro	14.261.446.901 Euro	16.792.891 Euro	243.412.229 Euro
2002**	1.504.486.530 Euro	15.765.933.431 Euro	23.000.000 Euro	266.412.229 Euro
2003/HP***	900.000.000 Euro	16.665.933.431 Euro	10.287.500 Euro	276.699.729 Euro

Haushalts- jahr	Nettokreditaufnahme		Nettokreditaufnahme durch Sondervermögen* u.a.	
	Ist	kumuliert	Ist	kumuliert
1991	1.664.999.653 DM	1.664.999.653 DM		
1992	3.473.691.354 DM	5.138.691.007 DM		
1993	3.442.874.337 DM	8.581.565.344 DM		
1994	3.754.707.640 DM	12.336.272.984 DM		
1995	3.543.587.373 DM	15.879.860.357 DM		
1996	2.385.114.693 DM	18.264.975.050 DM		
1997	3.099.700.136 DM	21.364.675.366 DM	145.000.000 DM	145.000.000 DM
1998	1.833.505.326 DM	23.198.180.692 DM	5.669.900 DM	150.669.900 DM
1999	1.760.317.756 DM	24.958.498.448 DM	29.988.999 DM	180.658.899 DM
2000	1.540.954.972 DM	26.499.453.420 DM	262.570.000 DM	443.228.899 DM
2001	1.393.512.272 DM	27.892.965.692 DM	32.844.041 DM	476.072.940 DM
2002**	2.942.519.890 DM	30.835.485.582 DM	44.984.090 DM	521.057.030 DM
2003/HP***	1.760.247.000 DM	32.595.732.582 DM	20.120.601 DM	541.177.631 DM

\* Sondervermögen ohne Kreditaufnahme für Tilgungen sowie unter Einbeziehung des durch den Talsperrenbetrieb des Landes aufgenommenen Kredites in Höhe von 102 Mio. Euro/200 Mio. DM.

\*\* Vorliegendes Ist per 06.03.2003

\*\*\* einschließlich vorgesehener Beleihung des Sondervermögens „Altlastensanierung“ in Höhe von bis zu 150 Mio. Euro (293 Mio. DM), die das Ministerium der Finanzen als Einnahmen in der HGr. 1 nachgewiesen hat.

Kreditaufnahme einschließlich Sondervermögen und Pro-Kopf-Verschuldung  
1991 - 2003:

Haushaltsjahr	Kreditaufnahme einschließlich Sondervermögen u.a. - kumuliert	Pro-Kopf-Verschuldung*
<b>1991</b>	<b>851.300.805 Euro</b> (1.644.999.653 DM)	<b>302 Euro</b> (590 DM)
<b>1992</b>	<b>2.627.370.992 Euro</b> (5.138.691.1007 DM)	<b>956 Euro</b> (1.873 DM)
<b>1993</b>	<b>4.387.684.688 Euro</b> (8.581.565.344 DM)	<b>1.579 Euro</b> (3.089 DM)
<b>1994</b>	<b>6.307.436.221 Euro</b> (12.336.272.984 DM)	<b>2.381 Euro</b> (4.657 DM)
<b>1995</b>	<b>8.119.243.675 Euro</b> (15.879.860.357 DM)	<b>3.065 Euro</b> (5.995 DM)
<b>1996</b>	<b>9.338.733.453 Euro</b> (18.264.975.050 DM)	<b>3.526 Euro</b> (6.896 DM)
<b>1997</b>	<b>10.997.722.382 Euro</b> (21.509.675.366 DM)	<b>4.152 Euro</b> (8.121 DM)
<b>1998</b>	<b>11.938.077.743 Euro</b> (23.348.850.592 DM)	<b>4.507 Euro</b> (8.815 DM)
<b>1999</b>	<b>12.853.447.052 Euro</b> (25.139.157.347 DM)	<b>4.853 Euro</b> (9.491 DM)
<b>2000</b>	<b>13.775.574.727 Euro</b> (26.942.682.319 DM)	<b>5.267 Euro</b> (10.302 DM)
<b>2001</b>	<b>14.504.859.129 Euro</b> (28.369.038.632 DM)	<b>5.546 Euro</b> (10.847 DM)
<b>2002</b>	<b>16.032.345.659 Euro</b> (31.356.542.612 DM)	<b>6.213 Euro</b> (12.151 DM)
<b>2003/HP</b>	<b>16.942.633.159 Euro</b> (33.136.910.213 DM)	<b>6.565 Euro</b> (12.841 DM)

\* ab 2002 auf Basis der Einwohnerzahl am 31.12.2001

In den Haushaltsjahren 1998 bis 2001 konnte die Nettokreditaufnahme jährlich reduziert werden. Dies war im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Landesregierung letztlich nicht ausgeglichene Haushalte und damit Defizite in Kauf nahm. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes hat es sich zum größten Teil jedoch nur um eine „optische“ Verbesserung gehandelt, der keine strukturellen Maßnahmen zugrunde lagen. Vielmehr führte die unrealistische und teilweise zu hohe Veranschlagung von Einnahmeansätzen

verbunden mit einer zu geringen Veranschlagung bei Ausgabeansätzen letztlich in diesen Jahren zu einem Defizit im Haushaltsvollzug.

Die Entwicklung der Vergangenheit wurde mit einer realistischeren Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben im Nachtragshaushalt 2002 und letztlich einer deutlich erhöhten Neuverschuldung ausgeglichen.

Im Jahr 2003 ist nach Darstellung der Landesregierung eine Nettokreditaufnahme von 750 Mio. Euro (1.467 Mio. DM) vorgesehen. Hinzuzurechnen sind nach Auffassung des Landesrechnungshofes des Weiteren die im Haushaltsplan 2003 vorgesehene Schuldenaufnahme des Sondervermögens „Förderfonds“ in Höhe von 10,3 Mio. Euro (20,1 Mio. DM) sowie die beabsichtigte Beleihung des Sondervermögens „Altlastensanierung“ bis zu einer Höhe von 150 Mio. Euro (293 Mio. DM). Somit weist die Nettokreditaufnahme insgesamt eine Höhe von rd. 910 Mio. Euro (1.780 Mio. DM) aus. Der Landesrechnungshof bewertet die beabsichtigte Beleihung des Sondervermögens „Altlastensanierung“ als eine Kreditaufnahme, die von der Ermächtigung im Haushaltsgesetz gedeckt sein muss.

Unter der „Aufnahme von Krediten“ i.S.v. Art. 99 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt ist die Begründung von Finanzschulden zur Geldbeschaffung zu verstehen. Solche Kreditmarktmittel werden in der Regel durch Schuldverträge mit einem Kreditinstitut beschafft.

Das Land hat mit einer Bank für die beabsichtigte Beleihung eine Effekten-Lombard-Vereinbarung geschlossen. Danach ist diese Bank zur Bereitstellung des Lombarddarlehens in Höhe von 150 Mio. Euro (293 Mio. DM) verpflichtet. Sowohl die Rückzahlung als auch die Laufzeit des Lombarddarlehens wird in der Vereinbarung festgelegt. In dieser Vereinbarung wird gleichzeitig auf eine abzuschließende Verpfändungsvereinbarung hingewiesen.

Die Beleihung des Sondervermögens „Altlastensanierung“ bis zu einem Betrag von 150 Mio. Euro (293 Mio. DM) durch Verpfändung beruht somit auf einem Schuldvertrag zwischen dem Land Sachsen-Anhalt und der Bank, der Finanzschulden begründet und auf eine Geldbeschaffung gerichtet ist, somit also einen Kreditvertrag darstellt (vgl. Piduch, Kommentar zur BHO, Art. 115 GG, RN 14).

Die Beleihung des Sondervermögens als „Verpfändungsmasse“ führt zu keiner veränderten rechtlichen Bewertung, da das Land auch weiterhin Schuldner aus dem Kreditvertrag ist.

Im Unterschied zu den bisher vom Land aufgenommenen Krediten soll hier lediglich eine besondere Kreditsicherheit, nämlich ein Teil des rechtlich unselbständigen Sondervermögens „Altlastensanierung“, gegeben werden. Bisher wird als Sicherheit die sehr gute Bonitätseinstufung des Landes Sachsen-Anhalt gegeben (Ratings der Agenturen Moody's, Standard & Poor's).

Nach Aussage des Ministeriums der Finanzen ist das Beleihungsverfahren wirtschaftlicher als eine „normale“ Kreditaufnahme, da die Habenzinsen des Sondervermögens höher als die Sollzinsen der Beleihung seien. Der Landesrechnungshof sieht dies als eine momentane Situation, die nicht den Normalfall darstellt und sich auch kurzfristig ändern kann.

Wenn das Ministerium der Finanzen jedoch zu der Einschätzung gelangt, dass von der oben beschriebenen Zinssituation langfristig auszugehen ist, dann ist es nach Auffassung des Landesrechnungshofes unwirtschaftlich, die Kreditaufnahme durch Effekten-Lombard-Vereinbarung nachrangig zur „normalen“ Kreditaufnahme zu realisieren.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes muss auch die durch Beleihung gesicherte Kreditaufnahme in die Übersicht des Haushaltsplanes „Vermögen und Schulden des Landes Sachsen-Anhalt“ aufgenommen werden.

Die Mittelfristige Finanzplanung 2002 - 2006 sieht folgende Abbauraten der Neuverschuldung vor:

	2002	2003*	2004	2005	2006
Nettokreditaufnahme Mio. Euro (Mio. DM)	1.526 (2.985)	910 (1.780)	375 (733)	188 (368)	94 (184)
+/- zum Vorjahr Mio. Euro (Mio. DM)	+ 813 (+ 1.591)	- 616 (- 1.205)	- 535 (- 1.047)	- 187 (- 365)	- 94 (- 184)

\* unter Berücksichtigung der geplanten Kreditaufnahme des Sondervermögens „Förderfonds“ sowie der Beleihung des Sondervermögens „Altlastensanierung“

Im Jahr 2004 soll die Neuverschuldung auf 375 Mio. Euro (733 Mio. DM) zurückgeführt werden. Damit ist im Haushaltsjahr 2004 zusätzlich ein Finanzierungsdefizit in Höhe von 535 Mio. Euro (1.047 Mio. DM) gegenüber 2003 auszugleichen. Da davon auszugehen ist, dass es im Jahr 2004 gegenüber dem Vorjahr allenfalls nur geringfügige Steuermehreinnahmen geben wird, sind andere Wege zur Reduzierung der Deckungslücke notwendig.

Der Landesrechnungshof sieht vorrangig in strukturellen Veränderungen die Möglichkeit, die mittelfristige Zielstellung zur Rückführung der Verschuldung auf Null zu erreichen:

- In diesem Zusammenhang begrüßt der Landesrechnungshof, dass mit dem Haushaltssanierungsgesetz 2003 eine eigene Kreditermächtigung des Sondervermögens „Grundstock Sachsen-Anhalt“ (40 Mio. Euro / 80 Mio. DM) nicht mehr vorgesehen ist. Das Sondervermögen „Förderfonds Sachsen-Anhalt“ wird zum 31.12.2003 aufgelöst und in den Landeshaushalt eingegliedert. Damit wird auch die Verschuldung dieses Sondervermögens integriert.
- Um die jährlichen Abbauraten der Nettoneuverschuldung erreichen zu können, wird es aber vor allem entscheidend darauf ankommen, dass sich die Ergebnisse der geplanten Verwaltungsreform auch monetär auswirken. Dies betrifft insbesondere die Reduzierung von Aufgaben verbunden mit der konsequenten Umsetzung des Stellenabbaus sowie die Begrenzung der konsumtiven Ausgaben. Die Stellen- und Personalausgabeneinsparungen müssen sich in der Folge auch in reduzierten sächlichen Verwaltungsausgaben niederschlagen.
- Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist in Einzelfällen auch der Verzicht auf die Durchführung von Projekten, die mit Drittmitteln als auch dem Einsatz der entsprechenden Landesmittel finanziert werden, für die Konsolidierung der Finanzen in die Überlegungen einzubeziehen.

Die vorgenannten Maßnahmen werden jedoch kaum ausreichen, um für das Haushaltsjahr 2004 die finanzpolitischen Zielstellungen zu erreichen. Dabei

ist auch zu berücksichtigen, dass der Spielraum von Konsolidierungsmaßnahmen im Bereich der Leistungsgesetze des Landes nach den Vorstellungen der Landesregierung sehr eingengt ist, da bereits mit dem Haushalts-sanierungsgesetz 2003 wesentliche Positionen verändert und reduziert wurden.

Hinzu kommt, dass einmalige Maßnahmen, wie z.B. Vermögensveräußerungen, nicht dauerhaft wirken und dadurch ebenso wie durch steigende Zinsbelastungen und andere Rechtsverpflichtungen zusätzlicher Handlungsdruck entsteht. Da der Landeshaushalt weiterhin durch eine steigende Anzahl von Budgetierungen ausgabenseitig bestimmt wird, wären größere Wirkungen letztlich nur noch über Eingriffe bei Bundesgesetzen und durch weitgehenden Verzicht bei freiwilligen konsumtiven Leistungen des Landes zu erwarten.

In Anbetracht des Standes der Verschuldung aber auch der konjunkturellen Entwicklung stellt sich die Frage, ob die Zielsetzung der Landesregierung, die Neuverschuldung bis zum Ende des Jahres 2006 auf Null zurückzuführen, umzusetzen ist.

**Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, am Ziel der Haushaltskonsolidierung auf der Ausgabenseite und damit an der Rückführung der Verschuldung des Landes auf Null bis zum Ende des Jahres 2006 festzuhalten. Damit muss das Land auch seiner Verantwortung zur Senkung des gesamtstaatlichen Defizits und der Einhaltung der Maastricht-Kriterien gerecht werden.**

Die in der Mittelfristigen Finanzplanung 2002 - 2006 dargestellten Maßnahmen, wie

- Reduzierung des Personalbestandes,
- Deregulierung im Gesetz- und Richtlinienbereich,
- Abschluss von Zielvereinbarungen mit den Hochschulen des Landes,
- Einführung eines Fördermittelcontrollings,

sind nach Auffassung des Landesrechnungshofes konsequent durchzuführen.

#### 4. Entwicklung der Zinsausgaben

Bei der Rückführung der Verschuldung des Landes in den vorgesehenen Jahresscheiben ist auch der Gesichtspunkt der jährlichen Zinsbelastung zu betrachten.

In der nachfolgenden Tabelle wird die Entwicklung der Zinsausgaben des Landes dargestellt:

Zinsausgaben an sonstigen inländischen Kreditmarkt - Gruppe 575 einschließlich Zuführungen für Zinsausgaben an Sondervermögen - Kapitel 1325/ Titel 916 01

Haushaltsjahr	Haushaltsrechnung	
	IST	
	Mio. Euro	Mio. DM
1995	423	827
1996	468	915
1997	556	1.087
1998	622	1.217
1999	615	1.203
2000	696	1.361
2001	735	1.428
2002*	808	1.580
2003/HP	908	1.776

\* IST laut vorliegendem Abschluss per 06.03.2003

Die jährlichen Zinszahlungen des Landes haben damit für das Haushaltsjahr 2003 einen Betrag erreicht, der unter Berücksichtigung der Kreditaufnahme durch das Sondervermögen „Förderfonds Sachsen-Anhalt“ und der Beleihung des Sondervermögens „Altlastensanierung“ fast genau der Neuverschuldung entspricht. Die Zinszahlungen entsprechen einer Größenordnung, mit der im laufenden Haushaltsjahr beispielsweise die gesamten Ausgaben des Ministeriums für Gesundheit und Soziales bestritten werden könnten.

Die Einengung der finanziellen Gestaltungsräume durch die Zinsausgaben findet ihren Ausdruck in der Zinsquote. Diese drückt den Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben aus.

Im Haushaltsjahr 2002 betrug die Zinsquote im Landeshaushalt 8 v.H., die Mittelfristige Finanzplanung geht für das Jahr 2006 von einer Zinsquote von 10 % aus.

Dieser Wert ist im Vergleich der neuen Bundesländer der schlechteste. Die nachfolgende Tabelle belegt dies:

(Zinsquote ermittelt auf Basis der bereinigten Ausgaben laut Haushaltsplan 2002, unter Berücksichtigung evtl. Nachtragshaushaltspläne)

	Sachsen	Mecklenburg-Vorpommern	Thüringen	Brandenburg
Zinsquote	4,3 v.H.	6,8 v.H.	7,2 v.H.	7,7 v.H.

Jede zeitliche Verzögerung bei der bis Ende 2006 geplanten Rückführung der Neuverschuldung auf Null würde auch eine höhere Belastung des Landeshaushaltes durch dafür notwendige zusätzliche Zinszahlungen und damit eine Einschränkung der Wirksamkeit der notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen bedeuten.

Der Landesrechnungshof sieht ein weiteres „Risiko“, das den vorgesehenen Schuldenabbau negativ beeinflussen kann, in dem im Haushaltsjahr 2004 fälligen „MIDEWA-Kredit“.

Das Land hatte im Jahr 2000 durch den Talsperrenbetrieb des Landes (TSB) zur Ablösung von Schulden der Mitteldeutschen Wasser- und Abwasser GmbH (MIDEWA) einen Kredit in Höhe von 102 Mio. Euro (200 Mio. DM) aufgenommen. Der Kredit wird im Jahr 2004 fällig. Bis zu diesem Zeitpunkt wird das Land seit dem Jahr 2000 rd. 24 Mio. Euro (47 Mio. DM) an Zinsen für diesen Kredit gezahlt haben.

Das Land beabsichtigt, im Haushaltsjahr 2003 wasserwirtschaftliche Ressourcen zu privatisieren und strebt dadurch einen Verkaufserlös von ca. 120 Mio. Euro (235 Mio. DM) an. Damit soll dann u.a. der MIDEWA-Kredit in Höhe von 102 Mio. Euro (200 Mio. DM) getilgt werden.

Auch wenn eine endgültige Bewertung des Landesrechnungshofes zur Realisierbarkeit des durch das Land angestrebten Verkaufserlöses derzeit nicht möglich ist, so hat er doch erhebliche Zweifel daran, dass die Privatisierungserlöse in der vorgesehenen Größenordnung tatsächlich zur Verfügung stehen. Sollte das nicht der Fall sein, wäre das Land in der Pflicht, die Ablösung des Kredites auf andere Weise aus dem Gesamthaushalt sicherzustellen.

### III. Finanzlage der Kommunen und Ergebnisse der Überörtlichen Kommunalprüfung

#### 1. Vorbemerkungen

Das Land und die Kommunen sind in vielfältiger Hinsicht miteinander verbunden. So hat das Land gemäß Art. 88 Abs. 1 der Landesverfassung dafür zu sorgen, dass die Kommunen über Finanzmittel verfügen, die zur angemessenen Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind. Diese Finanzmittel stellt das Land zum einen über den Finanzausgleich nach dem Finanzausgleichsgesetz oder als sonstige Zuweisungen zur Verfügung, zum anderen schafft es gemäß Art. 88 Abs. 3 der Landesverfassung die gesetzlichen Voraussetzungen dafür, dass die Kommunen eigene Steuern und Abgaben erheben können.

Die Zuweisungen des Landes an die Kommunen sowohl innerhalb als auch außerhalb des Finanzausgleichsgesetzes weist nachfolgende Tabelle aus:

#### Ausgaben des Landes für Zuweisungen an Kommunen (ohne Zweckverbände)

Angaben in Mio. Euro (Mio. DM)

Ausgabeart	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*	2003/HP
Zuweisungen an Kommunen HGr. 6 (Gruppen 613, 623, 633, 643, 653)	<b>2.792</b> (5.461)	<b>2.486</b> (4.862)	<b>2.357</b> (4.609)	<b>2.434</b> (4.760)	<b>2.465</b> (4.822)	<b>2.420</b> (4.733)	<b>2.385</b> (4.665)	<b>2.214</b> (4.330)
Zuweisungen an Kommunen für Investitionen HGr. 8 (Gruppen 883, 899)	<b>936</b> (1.830)	<b>1.107</b> (2.166)	<b>1.132</b> (2.213)	<b>1.120</b> (2.190)	<b>1.013</b> (1.982)	<b>958</b> (1.873)	<b>801</b> (1.567)	<b>1.006</b> (1.968)
<b>GESAMT:</b>	<b>3.728</b> (7.291)	<b>3.593</b> (7.028)	<b>3.489</b> (6.822)	<b>3.554</b> (7.291)	<b>3.478</b> (6.950)	<b>3.378</b> (6.606)	<b>3.186</b> (6.232)	<b>3.220</b> (6.298)

\* vorliegender Abschluss per 06.03.2003

Der Anteil der Zuweisungen des Landes an den Einnahmen der Kommunen betrug im Haushaltsjahr 2001 rund 84 v. H. und im Haushaltsjahr 2002 rund 79 v.H.

Im Zuge der Funktionalreform wird das Land entsprechend § 4 des Verwaltungsmodernisierungsgrundsatzgesetzes geeignete Aufgaben den Kommunen zur Erfüllung im eigenen Wirkungsbereich und weitere Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen. Dieser Funktionalreform muss nach Ansicht des Landesrechnungshofes eine Stärkung der Leistungskraft der kommunalen Ebene durch eine Kommunalreform folgen, sodass über eine gesicherte Finanzausstattung der Kommunen eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung dauerhaft gewährleistet wird.

## **2. Haushaltskonsolidierung – ein Erfordernis der aktuellen Haushalts- und Finanzlage der Kommunen**

### **a) Die angespannte Finanzlage der kommunalen Haushalte erfordert verstärkte Anstrengungen bei der Haushaltskonsolidierung.**

Der Landesrechnungshof hat mit den beiden Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern im Haushaltsjahr 2002 seine Turnusprüfungen in vier Landkreisen und vier kreisangehörigen Städten und Verwaltungsgemeinschaften fortgesetzt. Weiterhin hat er die Prüfung der Leistungsfähigkeit des Haushalts und der Gewährleistung des Liquiditätsmanagements in den Kreisfreien Städten im Wesentlichen abgeschlossen.

Bei diesen Prüfungen hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass die Anzahl der kommunalen Gebietskörperschaften zunahm, die ihren Haushalt sowohl bei der Aufstellung als auch bei der Ausführung entsprechend § 90 Abs. 3 GO LSA nicht ausgeglichen haben. In der mittelfristigen Finanzplanung verstärkt sich diese Tendenz.

Eine Folge der sinkenden finanziellen Leistungsfähigkeit ist die steigende Verschuldung der Kommunen, da der Verwaltungshaushalt immer weniger zur Finanzierung von Ausgaben des Vermögenshaushaltes beiträgt. Den Stand der Verschuldung der Kommunen im Land weisen nachfolgende Übersichten aus (Daten zusammengefasst nach den Angaben des Statistischen Landesamtes und gerundet):

	Schuldenstand am 31.12.2001		Nettokredit- aufnahme 2001	Nettokredit- aufnahme 2001
	Insgesamt 1000 Euro	je Einwohner Euro	1000 Euro	je Einwohner Euro
Kreisfreie Städte	647.924	1.158	20.074	36
Landkreise	836.866	410	20.716	10
kreisang. Gemeinden*	1.813.674	889	-5.424	- 3
<b>Gesamt</b>	<b>3.298.464</b>	<b>1.269</b>	<b>35.366</b>	<b>14</b>

\*einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften

	Schuldenstand am 31.12.2002		Nettokredit- aufnahme 2002	Nettokredit- aufnahme 2002
	Insgesamt 1000 Euro	je Einwohner Euro	1000 Euro	je Einwohner Euro
Kreisfreie Städte	666.320	1.210	18.396	33
Landkreise	855.454	424	18.588	9
kreisang. Gemeinden*	1.807.620	897	- 6.054	- 3
<b>Gesamt</b>	<b>3.329.557</b>	<b>1.269</b>	<b>31.093</b>	<b>12</b>

\*einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften

Erwähnenswert ist dabei, dass die kreisangehörigen Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften in den Haushaltsjahren 2001 und 2002 ihre Verschuldung **insgesamt** verringern konnten. Bei den Kreisfreien Städten war der Schuldenstand in diesen beiden Jahren überdurchschnittlich angestiegen, wobei die Landeshauptstadt Magdeburg im Jahr 2001 **keine** neuen Kredite aufgenommen hatte.

Die steigende Verschuldung wird in den kommenden Jahren durch wachsende Schuldendienstverpflichtungen zu einer weiteren Belastung der Verwaltungshaushalte führen. Die steigenden Zins- und Tilgungsleistungen können aufgrund der sinkenden Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Steuern auf der einen Seite und wachsenden Ausgaben für pflichtige Aufgaben, so z.B. Sozialhilfeleistungen, auf der anderen Seite nicht mehr kompensiert werden. Die Folge sind unausgeglichene Haushalte bereits bei der Beschlussfassung, die gegen die gesetzliche Pflicht des Haushaltsaus-

gleichs verstoßen.

Die Gemeindeordnung selbst enthält keine ausdrücklichen Regelungen, welche Maßnahmen eine Kommune ergreifen muss, wenn sie den Haushalt oder auch den Finanzplan entgegen § 90 Abs. 3 GO LSA nicht ausgleicht. In Folge der am 1. Januar 2002 in Kraft getretenen Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung ist dem Haushaltsplan gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 7 GemHVO ein vom Gemeinderat/Kreistag beschlossenes Haushaltskonsolidierungskonzept beizufügen, sofern der Haushaltsausgleich nicht erreicht wird. Darüber hinaus hat die Kommune gem. § 15 Abs. 1 Nr. 7 GemHVO die aus dem aufgestellten Haushaltskonsolidierungskonzept umgesetzten Maßnahmen zu erläutern.

**Der Landesrechnungshof hält es für unumgänglich, dass die Kommunen die Haushaltskonsolidierungskonzepte konsequent umsetzen.**

Die dem Landesrechnungshof im Rahmen seiner Prüfungen zur Kenntnis gelangten Konsolidierungskonzepte waren bisher regelmäßig nicht geeignet, den Haushaltsausgleich mittelfristig herbeizuführen. Häufig enthielten sie lediglich „Wunschvorstellungen“ ohne Verantwortlichkeiten, die insbesondere keinen Ansatz boten, das strukturelle Defizit zu verringern bzw. zu beseitigen. So waren z.B. in einem Entwurf eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes für die Stadt Halle, der im März 2002 vorlag, Sofortmaßnahmen im personalwirtschaftlichen Bereich vorgesehen, die 3,6 Mio. Euro (7,0 Mio. DM) an Einsparungen für das laufende Haushaltsjahr vorsahen. Die Vorschläge, u.a. die Vereinbarung von 14 unbezahlten Sonderurlaubstagen, ein Bezügeabschlag von 2 v.H. für die Monate August bis Dezember 2002 und die Kürzung der Sonderzuwendung um 15 v.H., waren nicht auf ihre Vereinbarkeit mit besoldungsrechtlichen und tarifrechtlichen Regelungen geprüft worden. Außerdem konnte der Landesrechnungshof dem Entwurf keine Handlungsempfehlung mit Zeitleiste entnehmen, welche Schritte die Verwaltung in einem konkreten Zeitraum unternehmen würde, um die Vorschläge zumindest teilweise umsetzen zu können.

Es war daher aus Sicht des Landesrechnungshofes notwendig, dass das Ministerium des Innern mit Erlass vom 18. März 2003 Hinweise zur Erstellung von Haushaltskonsolidierungskonzepten gegeben hat.

Darüber hinaus haben die Kommunen die vom Haushaltskonsolidierungskonzept ausgehende Bindungswirkung für den eigenen Haushaltsvollzug nicht oder nicht ausreichend beachtet.

Der Kreistag des Landkreises Quedlinburg hatte in Folge der in den Haushaltsjahren 1997 (871.063 Euro / 1.703.651 DM) und 1998 (433.088 Euro / 847.046 DM) entstandenen Fehlbeträge am 24. Februar 1999 ein Haushaltskonsolidierungskonzept beschlossen. Mehrere finanziell bedeutsame Maßnahmen, die im beschlossenen Haushaltskonsolidierungskonzept enthalten waren, wie die Verringerung der Zuschüsse zum Theater und die Fremdvergabe von Reinigungsleistungen, hatte der Landkreis durch die ablehnende Haltung des Kreistages nicht umgesetzt. Aufgrund von Einsparungen und höheren Finanzaufwendungen des Landes konnte der Landkreis zwar im Jahr 2000 wieder ein ausgeglichenes Rechnungsergebnis erzielen und einen Teil des aufgelaufenen Fehlbetrages ausgleichen, obwohl der Landkreis nicht alle im Konsolidierungskonzept vorgesehenen Maßnahmen umgesetzt hatte. Eine Fortschreibung bzw. Anpassung des Haushaltskonsolidierungskonzeptes im Jahr 2000 erfolgte nicht, obwohl der Soll-Fehlbetrag noch nicht vollständig ausgeglichen war.

**Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Kommunen die Bindungswirkung der beschlossenen Haushaltskonsolidierungskonzepte strikt beachten. Der Ausgleich der Haushalts im Vollzug durch einmalige ergebnisverbessernde Maßnahmen, wie z.B. höhere Erlöse aus Vermögensveräußerungen, vermag diese Bindungswirkung nicht aufzuheben.**

Eine Folge der unausgeglichenen Haushalte der Kommunen sind auch Liquiditätsprobleme, die sich durch vorübergehend oder endgültig uneinbringliche Forderungen noch verschärfen.

Nur für eine kurzfristige Übergangsphase im Jahr 2003 dürfen die Kommunalaufsichtsbehörden zulassen, dass die Kommunen Kassenkredite als **Finanzierungsmittel** (nicht Haushaltsmittel) auch über den nach § 102 Abs. 2 GO LSA genehmigungsfreien Höchstbetrag hinaus einsetzen. Jedoch **müssen** die Kommunen nach Ansicht des Landesrechnungshofes dafür Sorge tragen, dass in künftigen Haushaltsjahren die dauernde Leistungsfähigkeit

und die stetige Aufgabenerfüllung gewährleistet sein werden. Dies bedingt daher auch eine konsequente Haushaltskonsolidierung, die sich stringent an die beschlossenen Konzepte hält. Anderenfalls werden die künftigen Haushalte allein durch die für die Bedienung der Kassenkredite notwendigen Zinsaufwendungen noch stärker belastet und in der Folge die finanzielle Sicherung der Aufgabenerfüllung weiter erschwert.

**b) Ein Haushaltsausgleich ist trotz der angespannten Lage der öffentlichen Kassen dennoch möglich.**

Nachdem im Haushaltsjahr 2001 insgesamt 15 und im Haushaltsjahr 2002 noch 13 der 21 Landkreise ihren Haushalt ausgleichen konnten, sind es voraussichtlich im Haushaltsjahr 2003 nur noch drei Landkreise. Für die kreisangehörigen Gemeinden liegen dem Landesrechnungshof keine verlässlichen Zahlen vor. Allerdings kann nach Mitteilung der kommunalen Spitzenverbände rund die Hälfte der Kommunen ihren Haushalt im Haushaltsjahr 2003 nicht mehr ausgleichen.

Die Ausgaben und Einnahmen der laufenden Rechnung der Kommunen haben sich wie folgt entwickelt (Daten zusammengefasst nach der Kassenstatistik des Statistischen Landesamtes und gerundet, auf eine Darstellung in DM wird verzichtet):

**2001**

	Einnahmen Insgesamt 1000 Euro	Ausgaben Insgesamt 1000 Euro	Überschuss/ Fehlbetrag Insgesamt 1000 Euro	Überschuss/ Fehlbetrag je Einwohner Euro
Kreisfreie Städte	1.029.72	1.038.906	- 9.183	- 16
Landkreise	1.339.362	1.289.735	49.627	24
kreisang. Gemeinden*	1.681.932	1.608.349	73.583	36
<b>Gesamt</b>	4.051.017	3.936.990	114.027	44
zzgl. Tilgungsausgaben		316.226		
rechnerisches Gesamt- ergebnis	4.051.017	4.253.216	- 202.199	- 77

\*einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften

**2002**

	Einnahmen Insgesamt 1000 Euro	Ausgaben Insgesamt 1000 Euro	Überschuss/ Fehlbetrag Insgesamt 1000 Euro	Überschuss/ Fehlbetrag je Einwohner Euro
Kreisfreie Städte	1.025.583	1.055.897	- 30.314	- 56
Landkreise	1.345.379	1.325.847	19.532	8
kreisang. Gemeinden*	1.680.785	1.599.623	81.162	39
<b>Gesamt</b>	4.051.747	3.981.368	70.379	28
zzgl. Tilgungsausgaben		309.855		
rechnerisches Gesamt- ergebnis	4.051.747	4.291.223	- 239.476	- 93

\*einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften

Diese Zusammenstellung der Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung zeigt zwar für die Gesamtheit der Kommunen in Sachsen-Anhalt ein positives Ergebnis. Darin nicht berücksichtigt sind bedingt durch die Vorschriften für die Statistik besondere Finanzierungsvorgänge wie z.B. die Schuldentilgung am Kreditmarkt oder die Zuführung zu Rücklagen.

Die Mittel für die ordentliche Tilgung von Krediten müssen die Kommunen gemäß § 22 Abs. 1 Satz 2 GemHVO grundsätzlich im Verwaltungshaushalt erwirtschaften und dem Vermögenshaushalt zuführen. Damit ergab sich sowohl für das Haushaltsjahr 2001 (202.199.000 Euro / 395.466.870 DM) als auch für das Haushaltsjahr 2002 (239.479.000 Euro / 468.380.210 DM) jeweils rechnerisch ein Gesamtdefizit für die kommunalen Verwaltungshaushalte, das sich allein durch Einnahmen aus Umschuldungen und den Einsatz von Ersatzdeckungsmitteln gemäß § 22 Abs. 1 Satz 2, 1 Abs. 1 Nrn. 2 bis 4 GemHVO für die Schuldentilgung reduzierte. Diese Ersatzdeckungsmittel, insbesondere die Einnahmen aus der Veränderung des Anlagevermögens, Entnahmen aus Rücklagen sowie Beiträge und ähnliche Entgelte, stehen den Kommunen entweder nur in begrenztem Umfang oder bei Veräußerung nur einmalig zur Verfügung.

**Die Darstellung belegt, dass die kommunalen Verwaltungshaushalte mit zunehmender Tendenz in einer Gesamtbetrachtung nicht mehr zur**

**Finanzierung von Investitionen beitragen und damit die finanzielle Leistungsfähigkeit von kommunalen Haushalten nicht mehr gesichert ist.**

Untersuchungen z.B. des Hessischen Rechnungshofes bei größeren Städten haben gezeigt, dass die von den Kommunen zu beeinflussenden Ursachen für die strukturellen Defizite – also die unausgewogene Einnahmen- und Ausgabenstruktur - häufig in den Jahren gelegt worden sind, in denen die Haushalte noch ausreichend Spielraum ermöglicht haben. Die freiwillige Übernahme zusätzlicher Aufgaben, die aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht sofort wieder aufgegeben werden können, wenn sich die finanzielle Situation einmal verschlechtern sollte, ist eine wesentliche Ursache.

Die derzeitige Einnahmenkrise aufgrund der allgemeinen wirtschaftlichen Situation wirkt sich auf die Haushaltslage **aller** Kommunen aus. Langfristig und strukturell handelt es sich vor allem um eine Ausgabenkrise.

Die Ausgaben insbesondere der Landkreise und der Kreisfreien Städte hängen mit der wirtschaftlichen Lage eng zusammen. Zahlreiche Ausgabearten steigen bei sinkendem Wachstum bzw. bei einer Schrumpfung der Wirtschaft. So steigen z.B. jährlich die Sozialhilfeausgaben, wie die 1998 begonnene Schwerpunktprüfung der örtlichen Träger der Sozialhilfe durch den Landesrechnungshof zeigt. Der Handlungsspielraum der Kommunen verringert sich dadurch erheblich.

**c) Um die strukturellen Defizite in den kommunalen Haushalten beseitigen zu können, hält der Landesrechnungshof eine konsequente Aufgabenkritik und eine daran gekoppelte Strukturanalyse – sowohl bezogen auf die Aufgaben- und Personalstruktur als auch auf die Einnahme-/Ausgabestruktur - in allen Kommunen für erforderlich.**

Angesichts der nicht dauerhaft gesicherten Finanzierung der den Kommunen übertragenen und von diesen übernommenen Aufgaben müssen die Kommunen ihre Aufgaben und auch insbesondere die Art und Weise der Wahrnehmung und Umsetzung analysieren. Der Landesrechnungshof ist

der Ansicht, dass dabei alle Aufgaben zu betrachten sind. Auch bei den pflichtigen Aufgaben bieten sich hinsichtlich der Art und Weise und des Umfangs der Aufgabenwahrnehmung Einsparpotenziale. Der Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik muss eine Strukturanalyse folgen, die wiederum Grundlage für ein Personalentwicklungskonzept ist.

**d) Die Reduzierung der nach wie vor zu hohen Personalausgaben ist aus Sicht des Landesrechnungshofes ein wesentlicher Beitrag zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte.**

Die Personalausgaben sind ein wesentlicher Ausgabenfaktor der Verwaltungshaushalte der Kommunen. Der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben der kommunalen Haushalte liegt derzeit bei ca. 31 v.H. Mit der durch die Tarifvertragsparteien vereinbarten Angleichung der Vergütungen werden die Personalausgaben auch in den Folgejahren kontinuierlich ansteigen, wenn nicht gleichzeitig die Beschäftigtenzahl entsprechend reduziert wird.

Allerdings dürfen die Kommunen Personal nicht allein zu dem Zweck, die Personalausgaben zu reduzieren, abbauen. Die Personalstruktur und Stellenausstattung der Kommunen muss auf die Aufgabenstruktur abgestimmt sein und bedarf daher eines Personalentwicklungskonzeptes, das auch den notwendigen und möglichen Personalabbau mit einschließt.

Die Forderungen nach einem (weiteren) Personalabbau sowohl auf Landesebene als auch auf der kommunalen Ebene stützen sich regelmäßig auf statistische Vergleichszahlen. So gelangt z.B. das Seitz-Gutachten (Juli 2002 – Auftraggeber Ministerium der Finanzen) zu folgendem Ergebnis:

Landespersonal in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) je 100.000 Einwohnern in Kernhaushalten

	Personal in VZÄ je 100 TEW	Differenz zu Personal LSA
Sachsen-Anhalt	2.758	0
Sachsen	2.317	- 441
Flächenländer-Ost (ohne LSA)	2.458	- 300
finanzschwache Westländer	1.880	- 878

Kommunalpersonal in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) je 100.000 Einwohnern in Kernhaushalten

	Personal in VZÄ je 100 TEW	Differenz zu Personal LSA
Sachsen-Anhalt	1.841	0
Sachsen	1.457	- 384
Flächenländer-Ost (ohne LSA)	1.506	- 335
finanzschwache Westländer	1.129	- 712

Derartige statistische Vergleiche dürfen nach Ansicht des Landesrechnungshofes nicht ohne Analyse und Bewertung der unterschiedlichen Aufgabenstruktur verallgemeinert werden. Dies trifft auch auf die Vergleiche zwischen den einzelnen Kommunen in Sachsen-Anhalt zu. Allerdings muss eine festgestellte Abweichung von statistischen Durchschnittszahlen dazu führen, dass die Ursachen hierfür ermittelt werden. So benötigt ein Kreis mit einer großen Fläche und daher verhältnismäßig geringer Bevölkerungsdichte wie z.B. der Landkreis Stendal (56,83 Einwohner/km<sup>2</sup> bei 2.423 km<sup>2</sup>) oder der Altmarkkreis Salzwedel (43,59 Einwohner/km<sup>2</sup> bei 2.292 km<sup>2</sup>) für die Wahrnehmung der Aufgaben der Straßenbaulast, der unteren Naturschutzbehörde oder der unteren Wasserbehörde pro Einwohner mehr Personal als ein flächenmäßig kleiner Kreis mit verhältnismäßig vielen Einwohnern wie z.B. der Landkreis Sangerhausen (96,73 Einwohner/km<sup>2</sup> bei 690 km<sup>2</sup>) oder der Landkreis Weißenfels (207,29 Einwohner/km<sup>2</sup> bei 372 km<sup>2</sup>). Derartige strukturelle Unterschiede sind beim interkommunalen Vergleich im Lande ebenso angemessen zu berücksichtigen wie der unterschiedliche Grad der Kommunalisierung von Aufgaben bei einem Vergleich zwischen den Ländern. Hinzu kommt insbesondere bei einem Vergleich zwischen den finanzschwachen Westländern und dem Land Sachsen-Anhalt, dass der infrastrukturelle Nachholbedarf auch mehr Personal für die notwendigen Planungen, Genehmigungsverfahren und Baumaßnahmen sowie die gesamte verwaltungstechnische Abwicklung erfordert.

Darüber hinaus entsteht z.B. durch die höhere Quote von Sozialhilfeempfängern in Sachsen-Anhalt (Empfänger/-innen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen - HLU) ein größerer Personal-

bedarf im Bereich der sozialen Sicherung als in den anderen ostdeutschen Flächenländern. Der Anteil der v.g. Hilfeempfänger ist in der folgenden Tabelle dargestellt (Stand 31.12.2001):

	Empfänger/-innen von HLU außerhalb von Einrichtungen 1000	Gesamt- bevölkerung 1000	Anteil der Hilfe- empfänger an der Gesamtbevölkerung v.H.
Sachsen-Anhalt	88	2.581	3,41
Mecklenburg- Vorpommern	57	1.760	3,24
Sachsen	118	4.384	2,69
Brandenburg	66	2.593	2,55
Thüringen	50	2.411	2,07

Quelle: Statistisches Bundesamt Deutschland 2002

Im Rahmen seiner Turnusprüfungen kann der Landesrechnungshof aufgrund der Vergleiche der Kommunen vorliegende Organisationsuntersuchungen bewerten und Hinweise zu aus seiner Sicht nicht effektiven Organisationsstrukturen geben.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt allen Kommunen, Organisationsanalysen durchzuführen, um effektive Strukturen und einen den Aufgaben angemessenen Personalbestand zu finden.**

Dabei ist auch zu ermitteln, in welchen Bereichen ein Personalabbau tatsächlich sinnvoll erscheint. So ist zu berücksichtigen, dass eine (sowohl quantitativ als auch qualitativ) unzureichende Personalausstattung z.B. bei den Kommunalaufsichtsbehörden der Landkreise mittelfristig zu einem erhöhten Aufwand für die Kreise und – wie das Urteil des Bundesgerichtshofes vom 12. Dezember 2002 – III ZR 201/01 - zur Frage der Haftung der Kommunalaufsicht für eine einer Gemeinde rechtswidrig erteilte Genehmigung zeigt – auch zu erhöhten Ausgaben für die Kreise führen kann.

Auch die Einhaltung des für die Kommunen verbindlichen § 73 Abs. 3 GO LSA/§ 63 Abs. 2 LKO LSA kann nach Ansicht des Landesrechnungshofes einen Beitrag zur Konsolidierung der Haushalte leisten.

Nach § 73 Abs. 3 GO LSA/§ 63 Abs. 2 LKO LSA dürfen Personalausgaben nur geleistet oder zugesagt werden, soweit gesetzliche Vorschriften, Arbeits- und Tarifverträge hierzu verpflichten oder ausdrücklich ermächtigen. Die oberste Kommunalaufsichtsbehörde kann im Einzelfall, soweit besondere Umstände dies erfordern, Ausnahmen zulassen.

Der Landesrechnungshof hat bei seinen Turnusprüfungen wiederholt festgestellt, dass in vielen Kommunen noch keine vollständigen und vor allem aktuellen Dienstposten-/Arbeitsplatzbeschreibungen und Stellenbewertungen vorliegen. Auch hat er festgestellt, dass in einigen Fällen, so z.B. im Landkreis Wernigerode und in der Verwaltungsgemeinschaft Staßfurt, Angestellten persönliche Zulagen zur Besitzstandswahrung gewährt wurden, ohne dass die hierfür erforderliche Ausnahmegenehmigung des Innenministeriums vorliegt.

**e) Haushaltskonsolidierung durch Privatisierung von Aufgaben sowie Personalausgliederung ist nur möglich, wenn die Aufgaben von dem Dritten tatsächlich wirtschaftlicher wahrgenommen werden können und die Kommune einen angemessenen Einfluss entsprechend den gesetzlichen Vorschriften sicherstellt und auch tatsächlich ausübt und durchsetzt.**

Personalabbau wird in vielen Fällen praktiziert, indem Aufgaben ausgelagert werden, so z.B. durch die Gründung von Gesellschaften. Der Landesrechnungshof hat keine grundsätzlichen Vorbehalte gegen Privatisierungen. Doch hält er es für erforderlich, dass neben der Erfüllung der kommunalwirtschaftlichen Voraussetzungen die Kommunen diese Entscheidungen fundiert vorbereiten und dabei Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen anstellen. Unter dem Gesichtspunkt der Konsolidierung ist zu berücksichtigen, dass allein die Aufgabenwahrnehmung durch eine Eigengesellschaft nicht dazu führen darf, dass der Geschäftsführer des Unternehmens besser vergütet wird als der jeweilige Hauptverwaltungsbeamte.

Wenn eine Kommune regelmäßig Zuschüsse an die Gesellschaft zahlt oder die Gesellschaft sich überwiegend aus Gebühren finanziert, ist der Landesrechnungshof der Ansicht, dass in den Gesellschaftsvertrag eine dem Beserstellungsverbot der landeshaushaltsrechtlichen Vorschriften (ANBest-I Nr. 1.3 - Anlage 1 zur VV Nr. 5.1 zu § 44 LHO) entsprechende Regelung aufgenommen werden sollte.

Erforderlich ist in diesem Zusammenhang gerade unter dem Blickwinkel der Haushaltskonsolidierung, dass die Kommune ihre Lenkungs-, Steuerungs- und Kontrollfunktion gegenüber der Gesellschaft angemessen wahrnimmt. Auch hier hat der Landesrechnungshof bei verschiedenen Kommunen erhebliche Defizite festgestellt. Auf die Ausführungen unter Abschnitt IV.4. wird ausdrücklich hingewiesen.

**f) Die vielfältigen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit bieten weitere Möglichkeiten zur effektiveren Aufgabenwahrnehmung, die zu einer Konsolidierung der Haushalte beitragen können.**

Der Landesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen bisher nur in Einzelfällen festgestellt, dass die Kommunen bestimmte Aufgaben - abgesehen von der Bildung von Zweckverbänden - gemeinschaftlich erfüllen.

Insbesondere die vorgesehene Aufgabenverlagerung vom Land auf die kommunale Ebene und innerhalb der kommunalen Ebene verlangt von Mitarbeitern der Kommunen weitere Spezialisierungen und damit ein immer höheres Fachwissen. Ohne die Qualität der Aufgabenerfüllung zu beeinträchtigen, kann nach Auffassung des Landesrechnungshofes trotz der umfangreicher gewordenen Aufgaben z.B. durch den Abschluss von Zweckvereinbarungen Einfluss auf die Personalentwicklung genommen und damit Personalabbau betrieben werden. So wird nach Presseberichten der Landkreis Ohrekreis für den Landkreis Bördekreis die Aufgaben der unteren Wasserbehörde mit übernehmen, während im Gegenzug der Landkreis Bördekreis für den Landkreis Ohrekreis die Aufgaben der unteren Naturschutzbehörde übernehmen wird. Seit dem Jahr 2000 bereits nimmt der Landkreis Bitterfeld im Rahmen einer Zweckvereinbarung Aufgaben des Rettungsdienstes für einen Teilbereich des Landkreises Köthen wahr. Derartige Vereinbarungen ermöglichen es, Personal abzubauen, das verbleibende Personal besser zu qualifizieren und damit die Aufgabenerfüllung bei weniger Personal effektiver zu gestalten.

### **3. Maßnahmen und Verfahren auf dem Gebiet der Informationstechnik**

**Das Handeln der Kommunen bei der Beschaffung und dem Einsatz der Informationstechnik ist durch ungenügende Beachtung von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sowie in einigen Fällen durch fehlende Konzepte gekennzeichnet.**

Der Landesrechnungshof führt seit dem Jahr 1999 eine Schwerpunktprüfung der Maßnahmen und Verfahren der Kommunen auf dem Gebiet der Informationstechnik (IT) durch.

Das Ziel einer Prüfung besteht darin, festzustellen, ob die Kommunen

- die Grundsätze der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit bei der Beschaffung und der Nutzung der IT beachten und
- die Sicherheit beim Einsatz der IT gewährleisten.

Die Prüfung konzentriert sich deshalb auf folgende Schwerpunkte:

- Inhalt einer Gesamtkonzeption über die Anwendung und den Einsatz der IT,
- Organisation der EDV in der Verwaltung,
- Beschaffung der Hard- und Software,
- Finanzierung,
- Nachweis, Erfassung und Dokumentation der EDV,
- Effektivität der Nutzung der IT,
- Datensicherheit.

Der Landesrechnungshof, der erste Ergebnisse dieser Schwerpunktprüfung bereits in seinem Jahresbericht 2000 Teil 1 würdigte, hat bisher in

- 2 Kreisfreien Städten: Dessau und Halle
- 7 Landkreisen: Altmarkkreis Salzwedel, Halberstadt, Mansfelder Land, Quedlinburg, Sangerhausen, Stendal und Wernigerode
- 4 Städten: Naumburg, Quedlinburg, Wernigerode und Wolfen

Maßnahmen und Verfahren auf dem Gebiet der IT geprüft.

### 3.1. Wesentliche Prüfungsfeststellungen

Die Ergebnisse aus den Prüfungen zeigen, dass die Kommunen, wie bereits im Jahre 2000 verdeutlicht, überwiegend über keine Konzeptionen für die IT verfügen und bei der Beschaffung und dem Einsatz der IT den in § 90 Abs. 2 GO LSA festgeschriebenen Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht immer beachten.

Ausdruck dessen ist, dass

- a) in der Mehrzahl der geprüften Kommunen eine Gesamtkonzeption zur Anwendung der Informationstechnik fehlte, die sowohl in strategischer als auch in rechtlicher, organisatorischer und wirtschaftlicher Hinsicht auf die neuen Möglichkeiten und Anforderungen ausgerichtet war.
- b) die Organisation des Bereiches IT in den Verwaltungen noch Mängel ausweist, weil Kompetenzen und Zuständigkeiten unzureichend oder nicht geregelt sind, EDV-relevante Erfordernisse sich in einer Vielzahl von Dienstanweisungen niederschlagen und deshalb nicht umfassend beachtet werden (können) und exakte Festlegungen zum Datenschutz und zur Datensicherung oftmals fehlen.
- c) die Kommunen bei der Beschaffung von Informations- und Kommunikationstechnik nach wie vor die Forderungen gemäß § 32 GemHVO LSA in Verbindung mit § 109 GO LSA, wonach der Vergabe von Aufträgen eine Öffentliche Ausschreibung vorauszugehen hat, missachten. Eine Beschränkte Ausschreibung ist die Ausnahme, die Freihändige Vergabe die Regel.

Die Kommunen verstoßen insbesondere gegen

- die Vergabegrundsätze,
- den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und
- die formellen Anforderungen im Vergabeverfahren.

Der Landesrechnungshof ist der Ansicht, dass die von den Kommunen geübte Praxis Mehrausgaben zu Lasten der Haushalte bedeutet.

Beispiele:

- Der Landkreis Sangerhausen hatte bei der Beschaffung der Hard- und Software den Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung im Zeitraum von 1996 bis März 2001 nur in einem Fall beachtet. Durch die Nichteinhaltung der Vergabeordnung des Landkreises und die Vernachlässigung der Kontrolle, insbesondere durch den unmittelbaren Vorgesetzten, entstanden Strukturen, die es gestatteten,
  - einen Bieter ständig zu bevorteilen und ihm Aufträge zu erteilen und gleichzeitig
  - andere Bieter durch Missachtung der Vergabebestimmungen vom Wettbewerb auszuschließen.
  
- Der Landkreis Mansfelder Land hatte bereits im Jahre 1998 eine Erneuerung der Software für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR) vorgesehen und den Umstieg für den Jahreswechsel 1999/2000 geplant. Trotz dieses zeitlichen Vorlaufes erfolgte die Vergabe dieses Auftrages nicht in Form einer Öffentlichen Ausschreibung, obwohl der Auftragswert mehr als 50.000,- Euro betrug.

Der Landkreis hatte nur drei Anbieter in die engere Wahl einbezogen, die Begründung für dieses Handeln war durch § 3 VOL/A nicht gedeckt. Letztendlich hatte der Landkreis eine Freihändige Vergabe durchgeführt, bei der auch der Wettbewerb durch die Nichtvergleichbarkeit der drei Angebote nicht gegeben war. Dennoch hatte der Landkreis einem Bieter den Zuschlag mit einer Gesamtsumme in Höhe von 98.119,27 Euro (191.904,61 DM) erteilt. Zusammen mit einem Nachauftrag (ohne Ausschreibung) vom 09.11.2000 hatte die Verwaltung diese Leistung mit einem Gesamtwert in Höhe von 111.871,86 Euro (218.802,34 DM) im Zuge einer Freihändigen Vergabe erworben.

- d) die Kommunen bei Anwendung von alternativen Finanzierungsmodellen (Mietkauf, Leasing, Miete) in Abhängigkeit von der Haushaltslage keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durchgeführt und die Vergabe-grundsätze unzureichend beachtet haben.

Beispiel:

Die Stadtverwaltung Wernigerode hatte zum Zeitpunkt der Prüfung (Februar 2002) Hard- und Software von unterschiedlichen Anbietern geleast. Vor dem Abschluss von vier Verträgen, aus denen der Stadt insgesamt Zahlungsverpflichtungen von mindestens 343.250 Euro (671.339 DM) entstanden, hatte die Stadt keine Wirtschaftlichkeits- bzw. Kostenbetrachtungen als Entscheidungsgrundlage zwischen Kauf und Leasing durchgeführt.

Eine Ausschreibung des Leasings, um möglicherweise einen kostengünstigeren Anbieter zu finden, fand nicht statt.

- e) die von den Verwaltungen beschaffte Software oftmals nicht zeitnah genutzt wird. Die Notwendigkeit und der Umfang der Beschaffung ist häufig nicht nachvollziehbar.

Beispiel:

Der Landkreis Sangerhausen bezahlte am 10.10.2000 den Erwerb eines Programms zur Anlagenbuchhaltung mit rund 3.795 Euro (7.422 DM). Am 06.03.2001 berechnete die Lieferfirma zusätzlich für die Installation 2.224 Euro (4.350 DM). Zu beachten ist, dass es sich bei diesem Programm um einen Baustein des HKR-Programms der Firma handelte. Die Entscheidung für das neue HKR-Programm hatte der Landkreis erst im Dezember 2000 getroffen.

Durch den vorzeitigen Erwerb des Programms „Anlagenbuchhaltung“ war zumindest eine Vorentscheidung bei der Auswahl des künftigen HKR-Programms gefallen.

Mit Auftrag vom 15.12.2000 hatte der Landkreis das neue HKR-Programm bestellt und bereits im Dezember 50 v.H. der gesamten Kosten (33.234 Euro /65.000 DM) bezahlt. Für den Landesrechnungshof bleibt unverständlich, wieso die Software bereits im Dezember 2000 bestellt und teilweise bezahlt wurde, obwohl die Installation und Betriebnahme der Software erst mit der Beschaffung neuer Hardware frühestens ab dem 23.03.2001 erfolgen konnte.

Das mit dem HKR-Programm erworbene Modul Kosten- und Leistungsrechnung zu einem Gesamtpreis in Höhe von 11.964 Euro (23.400 DM) sollte die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung ermöglichen. Der Landkreis hatte eine Mehrplatzlizenz mit vier gleichzeitigen Nutzern erworben. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Landesrechnungshof im Mai 2001 wurde das Modul nur durch einen Nutzer angewandt.

- f) die Kommunen ihrer Pflicht zur Führung von Bestandsverzeichnissen gemäß § 38 Abs. 1 GemHVO LSA für bewegliche Sachen immer noch nicht im erforderlichen Maße nachkommen.

Mangelhaft ist insbesondere

- das Nichtbeachten der eigenen Inventarordnungen durch die Kommunen,
- das Vorliegen unvollständiger Bestandsverzeichnisse,
- die fehlende Aktualität bestehender Nachweisführungen.

Der Landesrechnungshof hat neben der vorgenannten Bestätigung grundsätzlicher Feststellungen, die auch bereits im Jahresbericht 2000 aufgezeigt wurden, Veranlassung auf zwei Sachverhalte besonders einzugehen:

- die Erledigung von EDV-Aufgaben für einzelne Kommunen durch Dritte und
- ein die Kommunen betreffendes EDV-Pilotprojekt mit der Bezeichnung „Zukunftsregion“.

### **3.1.1. Erledigung von EDV-Aufgaben durch Dritte**

Zwei der im Rahmen der Erhebungen des Landesrechnungshofes bezüglich Maßnahmen und Verfahren auf dem Gebiet der Informationstechnik geprüften Städte, Naumburg und Halle, haben sich, vornehmlich mit dem Ziel der Nutzung einer kostengünstigen EDV-Variante, für eine Beauftragung Dritter mit diesbezüglichen Dienstleistungen entschieden.

Im Ergebnis seiner Prüfung stellt der Landesrechnungshof fest:

1. Im Bemühen um Einsparungen wird die Variante der Ausgliederung bzw. Übertragung von Tätigkeiten durch die Kommunen favorisiert. Die Betrachtung der Wirtschaftlichkeit solcher Maßnahmen im Einzelfall, wie hier der EDV, wird dabei nicht ausreichend beachtet.
2. Die Durchsetzung von Rechten und Pflichten aus Verträgen mit Gesellschaften, an denen Kommunen beteiligt sind bzw. die sie mehrheitlich oder vollständig beherrschen, erfolgt weniger konsequent als gegenüber anderen privaten Vertragspartnern.
3. Im Prozess der „Privatisierung“ einer Aufgabe treten immer wieder vorher nicht betrachtete Kosten zu Lasten der Kommunen auf; Einspareffekte verzögern sich dadurch bzw. treten nicht ein.

Im Einzelbeispiel stellen sich diese Sachverhalte so dar:

### **3.1.1.1 EDV-Vertrag der Stadt Naumburg mit einem mehrheitlich durch kommunale Anteilseigner beherrschten Unternehmen**

Die Stadt Naumburg hatte die gesamte Beschaffung und Betreuung ihrer EDV gegen Zahlung eines monatlichen Entgelts je PC-Arbeitsplatz einem Unternehmen übertragen, an welchem sie zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses nur zu 31 v.H. beteiligt war. Die Stadt hatte sich weder im Gesellschaftsvertrag noch über andere vertragliche Regelungen Prüfrechte gemäß § 129 Abs. 4 GO LSA oder andere, gleichartige Prüfrechte gesichert. Eine Möglichkeit der Einflussnahme oder der Kontrolle auf die bzw. bei der Gesellschaft über die gesetzlichen Rechte eines Minderheitsgesellschafters hinaus bestehen damit nicht.

Die vereinbarte Zusammenarbeit zur gemeinsamen Nutzung eines Daten-netzes zwischen dem Unternehmen und der Stadt stellte eine völlig neue Organisationsform der EDV-Struktur für die Stadt dar. Hierfür fehlte eine Konzeption.

Die Stadt hatte zum damaligen Zeitpunkt zugunsten der Zusammenarbeit mit o.g. Unternehmen sogar kurzfristig umfangreiche eigene Vorarbeiten zur Realisierung einer eigenen EDV-Struktur (EDV-Konzept, bauliche Veränderungen, bereits durchgeführte Öffentliche Vergabe der gesamten Hardware) nicht genutzt.

Der Abbruch des bereits bis zur Benennung eines Zuschlages durch den zuständigen Hauptausschuss gediehenen Vergabeverfahrens stellte einen schweren Verstoß gegen die VOL dar.

Dem Vertrag vom 12.01.2000 lag eine Wirtschaftlichkeitsberechnung von drei Finanzierungsmodellen für 200 PC-Arbeitsplätzen mit einer Nutzungsdauer von 6 Jahren zugrunde.

Der Landesrechnungshof hat die einzelnen Varianten nachvollzogen.

Der Kostenvergleich stellt sich wie folgt dar (für eine Nutzungsdauer je APC von 6 Jahren):

	Variante 1	Variante 2	Variante 3
	Investitionen in voller Höhe durch das Unternehmen	Beteiligung der Stadt an den Investitionen in Höhe von 250.857,76 Euro (490.635,13 DM)	Investitionen in voller Höhe durch die Stadt
200 Arbeitsplätze	1.648.781,33 Euro (3.224.736,00 DM)	1.697.541,86 Euro (3.320.103,29 DM)	1.505.136,53 Euro (2.943.791,17 DM)
1 Arbeitsplatz	8.243,91 Euro (16.123,68 DM)	8.487,71 Euro (16.600,52 DM)	7.525,68 Euro (14.718,96 DM)
Rate/Monat je Arbeitsplatz	114,50 Euro (223,94 DM)	117,88 Euro (230,55 DM)	104,52 Euro (204,42 DM)

Die Stadt hatte der Variante 2 den Vorzug gegeben und damit die nach Auffassung des Landesrechnungshofes unwirtschaftlichste Variante gewählt. Der Stadt ist demnach ein finanzieller Schaden von mindestens 192.245 Euro (376.000 DM) entstanden. Im Ergebnis der Prüfung des Landesrechnungshofes haben zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit der gewählten Variante sowohl die Stadt Naumburg als auch das Unternehmen Gutachten eingeholt.

Während der Gutachter für die Stadt in seiner Sachstandsanalyse zu dem Ergebnis kam, „dass der gegenwärtige Anlagen- und Betriebszustand des EDV-Systems mittelfristig in eine Sackgasse führt“, wies das Gutachten für das Unternehmen aus:

„Die Betriebskostenkalkulation hat ergeben, dass unter Berücksichtigung angemessener Kosten eine monatliche Rate von DM 315,89 Brutto je PC zu zahlen wäre.“

Somit kam das letztgenannte Gutachten unter Zugrundelegung einer Anzahl von 152 PC-Arbeitsplätzen zu einer „wirtschaftlichen“ Monatsrate, welche sogar um 63 v.H. teurer als die von der Stadt gewählte Variante 2 war.

**Diese Rate wurde von der Stadt als Grundlage des mit Datum vom 16.12.2002 erneut mit dem Unternehmen abgeschlossenen EDV-Vertrages gesetzt; die finanziellen Belastungen für die Stadt aus diesem Vertrag sind nun noch größer.**

**Der neue EDV-Vertrag wurde, obwohl er vom Vertragsinhalt und vom Wertumfang her gegenüber dem vorherigen Vertrag eine völlig neue Qualität besitzt, wiederum unter Verletzung (Nichtbeachtung) der Bestimmungen der VOL freihändig an das Unternehmen vergeben.**

### **3.1.1.2 EDV-Vertrag der Kreisfreien Stadt Halle mit einem über Holdinggesellschaften zu 100 v.H. von ihr beherrschten Unternehmen**

Die Stadt Halle hatte für Management, Systembetreuung und Administration ihrer EDV im Jahr 2001 ein privatrechtliches Unternehmen in der Form einer GmbH gegründet, dem diese Aufgaben mit einem diesbezüglichen Vertrag übertragen wurden. Ansprechpartner auf Seiten der Stadt soll für die GmbH eine Stabsstelle innerhalb der Stadtverwaltung sein.

Der Landesrechnungshof hat die Effektivität dieser Lösung nach einem Zeitraum von einem Jahr geprüft und stellt fest:

- Aufgaben und Befugnisse der Stabsstelle und der Firma sind nicht eindeutig definiert. Die festgelegten gegenseitigen Pflichten aus dem Vertragsverhältnis werden von beiden Seiten noch nicht in vollem Maße erfüllt.
- Die Inanspruchnahme eines EDV-Dienstleisters hat für die Stadt zum gegenwärtigen Zeitpunkt (noch) nicht zu erkennbaren finanziellen Einsparungen geführt. Ein Vergleich der EDV-Gesamtausgaben des Verwaltungshaushaltes des Jahres 1999 (5.075.887 Euro/9.927.572 DM) mit den geplanten Ausgaben des Jahres 2002 (6.888.300 Euro/13.472.344 DM) führt zu einer Ausgabenerhöhung um 35,71 v.H. bzw. um 1.812.411 Euro (3.544.772 DM). Hinzu kommen im Personalbereich für die Tätigkeit einer Projektgruppe (aus für den Zeitraum von zwei Jahren abgeordneten städtischen Mitarbeitern) im Vorfeld ungeplante Ausgaben in Höhe von ca. 400.000 Euro (782.332 DM).
- Die Prüfung der bisherigen Auftragserteilungen ergab, dass die Vergabevorschriften durch den EDV-Dienstleister nicht umfassend beachtet und angewendet wurden, obwohl gemäß IT-Vertrag bei der Beschaffung der Hard- und Softwaretechnik durch die Gesellschaft die VOL anzuwenden war. Kennzeichnend für alle bisherigen Vergabeverfahren des Dienstleisters ist, dass eine Kontrolle der Einhaltung der Vergabevorschriften durch den Auftraggeber (Stadt Halle) bisher nicht erfolgt ist und auch keine klaren Regelungen hierzu vorhanden sind.
- Der Stadtrat hatte im Jahr 2000 eine EDV-Konzeption beschlossen, deren Umsetzung zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht abgeschlossen war.
- Der im Zusammenhang mit der neuen EDV-Strategie der Stadt geplante Ausstieg aus der Geschäftsbeziehung mit einem Rechenzentrum konnte aufgrund der vertraglichen Kündigungsfristen nicht zeitnah durchgesetzt werden. Daraus resultieren mindestens für zwei Jahre zusätzliche Haushaltsausgaben.

**Der Landesrechnungshof hat empfohlen, dass die Stadt ihren Einfluss auf die Gesellschaft geltend macht und hierzu insbesondere die EDV-**

**Stabsstelle durch geeignete Maßnahmen personell und funktionell so stellt, dass sie ihre Schnittstellenfunktion innerhalb der Stadtverwaltung und gegenüber der Dienstleistungsfirma effektiv und kostengünstig wahrnehmen kann.**

**Hierzu sind die Erneuerung der EDV für die Stadt Halle so effektiv und wirtschaftlich wie möglich zu gestalten, periodisch sämtliche relevanten Kosten zu betrachten, auf Fehlentwicklungen zu untersuchen und diese zu korrigieren.**

### **3.2. Pilotprojekt „Zukunftsregion“**

Der Landkreis und die Stadt Wernigerode haben sich gemeinsam im Projekt „Zukunftsregion“ engagiert.

Das Vorhaben ist als Pilotprojekt des Landes Sachsen-Anhalt auf der Grundlage eines Rahmenvertrages zwischen dem Land und zwei namhaften Firmen der Software- bzw. Hardwarebranche angelegt und hat das Ziel, Umstände, Voraussetzungen, Planung und Verlauf der Einführung moderner Informationstechnik in der Kommunalverwaltung zu erforschen und die gewonnenen Erfahrungen für einen möglichen breiten Einsatz in Sachsen-Anhalt zu nutzen.

Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Landesrechnungshof waren im Verlauf des Projektes folgende Teilschritte abgeschlossen bzw. befanden sich in der Umsetzungsphase:

- Umgestaltung der IT-Infrastruktur in den beteiligten Kommunen, Erarbeitung eines Betriebs- und Administrationskonzeptes,
- Neustrukturierung des Informationssystems (Web-Portal),
- Öffentlichkeitsarbeit,
- Aufbau „e-Service“ im Sinne eines e-Government.

Das Land hatte das Vorhaben bis Ende 2001 mit insgesamt 1.811.758 Euro (3.543.491 DM) anteilig gefördert.

Landkreis und Stadt trugen weitere, nicht in der Förderung enthaltene Kosten:

- Beschaffungskosten kompatibler bzw. in die neugeschaffene EDV-Struktur integrierbarer Hardware
- Kosten der Projektbegleitung durch eine Firma (bis Ende 2002 ca. 111.206 Euro/217.500 DM)

Die Prüfung der Umsetzung und Durchführung des Projektes durch den Landesrechnungshof führt zu folgenden grundsätzlichen Feststellungen:

- Trotz gemeinsamer Beratungen und Arbeitsgruppen der beteiligten Firmen und Verwaltungen ist festzuhalten, dass die Firmen Zeitpunkt und Umfang der zu entwickelnden, zu installierenden und auszuführenden Komponenten bestimmten.
- Landkreis und Stadt waren bisher nicht in der Lage, ihre mit dem Projekt verfolgten und in den Projektbeschreibungen und Verträgen formulierten Interessen durchzusetzen; beide Verwaltungen haben nur reagiert und keine erforderlichen eigenen Aktivitäten entfaltet.
- Beide Verwaltungen bezahlen die zur Projektumsetzung notwendige Hardware, insbesondere die kostenintensive Netzwerktechnik, nahezu allein. Der Beitrag der beteiligten Firmen besteht lediglich aus „Rabatten“ auf die gewöhnlichen Verrechnungssätze des Einsatzes ihrer Mitarbeiter bzw. aus rechnungsfreien Leistungen in bestimmter Höhe.
- Stadt und Landkreis dienen als „Versuchsfeld“ der Firmen bei der Entwicklung von Soft- und Hardwarekonzeptionen; entwickelte Produkte können von beiden Verwaltungen dann zwar kostenlos genutzt werden, sämtliche Rechte und Vorteile aus deren Vermarktung verbleiben bei den beteiligten Unternehmen.
- Es gibt kein Konzept, welches Umfang und Ziel des Projektes definiert; die ursprünglichen EDV-Planungen von Stadt und Landkreis sind inzwischen obsolet.
- Die endgültigen finanziellen Belastungen (Investitionen und Folgekosten) der beiden Verwaltungen aus dem Projekt sind den Verwaltungen nicht bekannt.

Insbesondere die fehlende Gesamtkonzeption und die meist sehr kurzfristigen Beschaffungsforderungen der beteiligten Firmen an die Kommunen führten zu

- Problemen bei der Fördermittelabrechnung,
- Verstößen gegen Haushalts- und Vergaberecht,
- Abschluss von Leasingverträgen ohne vorherige Wirtschaftlichkeitsbetrachtung,
- unwirtschaftlicher Beschaffung von Hardware.

Bereits vorhandene und z.T. weniger als ein Jahr alte kostenintensive Netzwerktechnik der Kommunen wurde auf Betreiben einer beteiligten Firma ausgebaut und durch deren Technik, z.T. in einem überdimensionierten Maß ersetzt.

**Ein praktischer Nutzen der Anwendungen aus den bisherigen Aktivitäten des Projektes für die Verwaltung und den Bürger konnte der Landesrechnungshof bis zum Abschluss der Prüfung nicht erkennen oder konnte nicht belegt werden.**

Die Stadt hat zwischenzeitlich mitgeteilt, dass mit den beteiligten Firmen ein Vertrag über die Vermarktung der Lösung „e-service“ unterzeichnet worden ist, von dem Stadt und Landkreis nunmehr finanziell profitieren werden.

Der Landesrechnungshof hat die Prüfungsergebnisse mit den Verwaltungen der Kommunen ausgewertet und zur Herstellung der Ordnungsmäßigkeit und zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit auf dem Gebiet der Informationstechnik insbesondere empfohlen,

- Inhalt und Ziel der Nutzung der Informationstechnik in einer Gesamtkonzeption zu benennen, stetig weiterzuentwickeln und zu kontrollieren.
- den hohen Anforderungen an Datenschutz und Datensicherheit jederzeit gerecht zu werden.
- den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowohl bei der Finanzierung der Informationstechnik über alternative Finanzierungs-

modelle (Miete, Leasing, Mietkauf) als auch bei der Übertragung der EDV-Aufgaben auf einen Dritten in den Vordergrund zu stellen.

- bei der Vergabe von Aufträgen und dem Abschluss von Verträgen zur Beschaffung von Hard- und Software die Vergabevorschriften mit der notwendigen Konsequenz und Stringenz anzuwenden.
- kurzfristig die Ordnungsmäßigkeit der Nachweisführung über das gesamte EDV-Vermögen herzustellen, indem
  - eine körperliche Bestandsaufnahme durchgeführt wird,
  - auf dieser Grundlage ein Abgleich mit der Nachweisführung, einschließlich der Klärung festgestellter Differenzen, erfolgt und künftig
  - alle Bestandsveränderungen (Zugang/Abgang) dokumentiert werden.

Er fordert die strikte Einhaltung des § 90 Abs. 2 GO LSA und des § 10 Abs. 2 GemHVO.

**Der Landesrechnungshof weist zur Korruptionsvorbeugung im öffentlichen Auftragswesen insbesondere auf die Durchsetzung der Verwaltungsvorschriften zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption (Gem. RdErl. des Ministeriums des Innern, der Staatskanzlei und den übrigen Ministerien vom 02.03.1998, MBl. LSA Nr. 13/1998) ausdrücklich hin.**

#### **4. Wirtschaftliche Betätigung von Kommunen**

**Die geprüften Kommunen haben ihre Pflicht zur Steuerung, Lenkung und Kontrolle gegenüber ihren Unternehmen nicht umfassend wahrgenommen. Im Ergebnis dessen mussten zusätzliche Belastungen des Haushaltes in Kauf genommen werden.**

Der Landesrechnungshof hat auf Ersuchen der betroffenen Kommunen deren wirtschaftliche Betätigung in folgenden Gesellschaften geprüft:

1. Betätigung der Landeshauptstadt Magdeburg anlässlich der Bundesgartenschau

## 2. Betätigung des Landkreises Köthen in einer kommunalen Abfallgesellschaft

Generell ist festzustellen:

- Vertrauen in Fähigkeiten und Seriosität von Geschäftsführern kommunaler Gesellschaften ohne gleichzeitige begleitende Kontrolle und Einflussnahme durch Gesellschafter und Aufsichtsgremien kann zur Verselbstständigung der Geschäftsführung und finanziellen Schäden für die Gesellschaften führen.
- Das finanzielle Engagement von Kommunen in privatrechtlichen Gesellschaften hat seine Grenzen in ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit.

Für die geprüften Gesellschaften nennt der Landesrechnungshof die konkret vorgefundenen Sachverhalte:

### 4.1. **Betätigung der Landeshauptstadt Magdeburg**

**Die Landeshauptstadt Magdeburg hatte im Jahre 1999 die Bundesgartenschau ausgerichtet. Zur Nachnutzung des Veranstaltungsgeländes als Natur- und Kulturpark wurde die bestehende Gesellschaft umfirmiert. Die Landeshauptstadt Magdeburg ist unverändert mit 66 v.H. an dieser Gesellschaft beteiligt. Diese Gesellschaft geriet bereits im Jahr 2000 in wirtschaftliche Schwierigkeiten.**

Auf Grundlage eines Stadtratsbeschlusses ersuchte der Oberbürgermeister den Landesrechnungshof, die Finanzierung der Investitionen in der Gesellschaft zu prüfen und zu beurteilen.

**Die örtlichen Erhebungen haben zu folgenden Feststellungen geführt:**

1. Die Stadt hatte für die weitere Nutzung des Geländes einer Gartenschau ein Nachnutzungskonzept beschlossen, welches sich im Nachhinein als wirtschaftlich und finanziell unrealistisch erwiesen hat. Im Er-

gebnis dessen sind die künftigen finanziellen Belastungen der Stadt nicht konkret bestimmbar. Bereits 1999 waren bei Einzelobjekten erhebliche Kostensteigerungen festgestellt worden, die über den mit Stadtratsbeschluss festgelegten Kostenrahmen hinausgingen.

2. Das Nachnutzungskonzept beruhte auf unrealistischen Prognosen hinsichtlich möglicher Besucherzahlen und Einnahmen; kritische Einschätzungen dieser Erwartungen wurden nicht beachtet.
3. Die wirtschaftliche Situation der Gesellschaft resultierte zum großen Teil aus Fehlern und Versäumnissen der Geschäftsführung und der Aufsichtsgremien der Gesellschaft bei der Wahrnehmung ihrer Pflichten.

Die (identische) Geschäftsführung der Gesellschaft und der Vorgängergesellschaft hat es versäumt, durch rechtzeitige Vorlage des Jahresabschlusses 1999 der letzteren eine gesicherte Grundlage für die Investitions- und Geschäftstätigkeit der Gesellschaft zu schaffen.

Es erfolgte keine, zur ordnungsgemäßen Geschäftsführung notwendige, kontinuierliche und zeitnahe Kontrolle von Aufwendungen und Erträgen.

Die Aufsichtsgremien haben diese und andere Versäumnisse nicht mit der erforderlichen Konsequenz verfolgt; städtische Vertreter im Aufsichtsrat haben immer wieder Entscheidungen mitgetragen, deren finanzielle Grundlagen erst im Nachgang durch Stadtratsbeschlüsse geschaffen wurden.

4. Wesentliche Finanzierungsgrundlage von nicht im Nachnutzungskonzept enthaltenen Zusatzinvestitionen sollten Erträge der Gesellschaft aus dem Jahr 1999 sein, deren tatsächliche Erzielung und deren Höhe noch nicht abschließend geklärt war. Das Nachnutzungskonzept des Bundesgartenschau-Geländes sah lediglich vor, den Park auf dem Niveau der Bundesgartenschau zu erhalten. Die Planung größerer Neuinvestitionen ging aus dem Konzept nicht hervor. Der Geschäftsführer hielt jedoch weitere investive Maßnahmen (Bau Schmetterlingshaus,

Überdachung Seebühne) für notwendig, um die Attraktivität der Anlage zu erhalten bzw. zu steigern.

Die Landeshauptstadt Magdeburg hatte dann mit Beschluss ihres Rates die Verantwortung für die Finanzierung dieser Investitionen übernommen. Hintergrund dieses Beschlusses war die Verwendung von im Jahre 1999 erwirtschafteten „Mehrerträgen“ der Bundesgartenschau; die Investitionen sollten mit Fördermitteln und den genannten Mehreträgen finanziert werden.

Dieser Jahresabschluss lag jedoch zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über die Investitionen und selbst zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Landesrechnungshof nicht vor. Gesicherte Aussagen zu Finanzierung der Zusatzinvestitionen gab es demnach nicht.

5. Der Stadtrat beschloss mit dem Nachnutzungskonzept als dessen wesentlichen Bestandteil den Weiterbetrieb der ursprünglich nur für den Zeitraum der Bundesgartenschau „angemieteten“ Panoramabahn. Die entsprechenden Verträge mit überschaubaren und festgelegten Kosten für die Gesellschaft wurden 1999 durch Kaufverträge mit wesentlich höheren Festkosten und ungewissen Folgekosten ersetzt. Dieser Weiterbetrieb der Bahn ab dem Jahr 2000 erfolgte trotz unrealistischer Einnahmeerwartungen. Kritische Anmerkungen der Beteiligungsverwaltung dazu wurden nicht beachtet. Die Entscheidung zum Weiterbetrieb der Bahn wurde ohne gründliche Wirtschaftlichkeitsanalyse getroffen; sie verursacht nunmehr einen erheblichen Teil der Ausgaben, ohne die erwarteten Einnahmen zu erzielen.

**Auch angesichts der angespannten Haushaltslage hat die Stadt die Vorschriften der Gemeindeordnung und der Gemeindehaushaltsverordnung insbesondere bezüglich der Durchführung von Investitionen und der Einhaltung des Grundsatzes der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit mit der notwendigen Konsequenz anzuwenden und durchzusetzen.**

**Allein der Gesichtspunkt von Fördermöglichkeiten und von Attraktivitätsüberlegungen darf, anders als durch die Gesellschaften praktiziert, nicht die Grundlage für Investitionsentscheidungen sein.**

**Die Stadt hat bei derartigen Investitionsentscheidungen insbesondere die Folgekosten, die den Haushalt über einen längeren Zeitraum zusätzlich belasten, zu beachten.**

#### **4.2. Betätigung des Landkreises Köthen in einer kommunalen Abfallgesellschaft**

Die geprüfte Gesellschaft hat der Landkreis Köthen gemeinsam mit der Stadt Köthen im Jahre 1992 gegründet. Der Landkreis verfügt über 51 v.H., die Stadt über 49 v.H. der Geschäftsanteile. In der Gesellschafterversammlung sind die Kommunen durch den Landrat und den Oberbürgermeister vertreten.

Die Gesellschaft hat einen Geschäftsführer. Nicht dem Gesellschaftszweck dienende Aktivitäten dieses Geschäftsführers waren im Jahr 2002 Anlass für den Landkreis, den Landesrechnungshof um Prüfung der rechtmäßigen Ausübung der Geschäftsführertätigkeit in der Gesellschaft zu bitten.

Der Landesrechnungshof kam im Ergebnis seiner örtlichen Erhebungen zu folgenden Feststellungen bezüglich der:

##### **4.2.1 Versäumnisse der Landkreisverwaltung und der Aufsichtsgremien der Gesellschaft**

- Die Landkreisverwaltung war ihrer gesetzlichen Pflicht bezüglich der Verwaltung ihrer Beteiligungen und einer wirksamen Analyse und Berichterstattung über die wirtschaftliche Betätigung des Landkreises nicht ausreichend nachgekommen.
- Die Gesellschafterversammlung hat Beschlüsse, die notwendig gewesen wären, nicht gefasst und Entscheidungen des Geschäftsführers nachträglich mitgetragen, die dieser ohne die erforderliche vorherige Rücksprache mit der Gesellschafterversammlung getroffen hatte.

- Der Aufsichtsrat der Gesellschaft hat ihm offenstehende Möglichkeiten effektiver Kontrolle, z. B. den Wechsel der Wirtschaftsprüfer für die Gesellschaft, nicht genutzt.

**Diese mangelnde Einflussnahme und Kontrolle hat die festgestellten Fehlentwicklungen in der Gesellschaft erst ermöglicht und begünstigt; das Handeln des Geschäftsführers hat zu finanziellen Nachteilen und zusätzlichen Belastungen für Landkreis und Gebührenzahler geführt.**

#### **4.2.2 Verfehlungen des Geschäftsführers**

- Der Geschäftsführer hat sein Unternehmen und sich selbst entgegen dem Gesellschaftsvertrag an einer Firma A beteiligt. Die Gesellschafter stimmten dieser Beteiligung erst nachträglich zu.
- Das Unternehmen A wurde nach seiner Gründung unter erheblichen Verstößen gegen das Vergaberecht und ohne Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen mit Aufträgen von der Gesellschaft bedacht.
- Die Firma A hat Flächen, Gebäude und Räumlichkeiten der Gesellschaft zu günstigeren Konditionen als andere Mieter bzw. ohne Entgelt und vertragliche Grundlage genutzt.
- Die Geschäftsführung der Gesellschaft hat im Zeitraum von zwei Jahren an den Geschäftsführer der Firma B, der gleichzeitig Gesellschafter der Firma A ist, und an einen Mitarbeiter der Firma B insgesamt Zahlungen in Höhe von 37.849,57 Euro brutto (74.027,33 DM), z.T. ohne Beauftragung, z.T. ohne Gegenleistung und ohne nachweisbaren Nutzen für die eigene Gesellschaft, veranlasst.
- Die Geschäftsführung hat über Jahre hinweg mit erheblichen Summen Kultur- und Sportvereine gesponsert, deren leitende Mitglieder Gesellschafter der Firma A, leitende Angestellte der Gesellschaft selbst bzw. Mitglied von deren Aufsichtsrat waren.

### **4.2.3 Verstöße gegen das Kommunalabgabengesetz (KAG) zum Nachteil der Gebührenzahler**

Die Prüfung hat ergeben, dass durch das Handeln des Geschäftsführers, aber auch durch Versäumnisse der Landkreisverwaltung in die Gebührenerkalkulation der öffentlichen Abfallentsorgung nicht mit den Regelungen des KAG zu vereinbarende Kosten eingeflossen sind.

Der Landkreis muss deshalb alle relevanten Haushalts- bzw. Kostenstellen sowohl dem Landkreis als auch bei der Gesellschaft überprüfen und den ermittelten Betrag mit angemessener Verzinsung der Gebührenhaushaltsstelle erstatten.

#### **Der Landesrechnungshof hat den Gesellschaftern empfohlen**

- **kurzfristig Maßnahmen für eine dem Gesellschaftszweck entsprechende Geschäftsführung einzuleiten und durchzusetzen,**
- **die umfassende Aufgabenwahrnehmung der Gesellschafter und des Aufsichtsrates einzufordern,**
- **kurzfristig ein verursachergerechtes Entgelt unter exakter Bestimmung der Betriebskosten zu ermitteln und damit langfristig die Ordnungsmäßigkeit der Gebührenerkalkulation zu gewährleisten,**
- **die materielle Verantwortlichkeit des ehemaligen Geschäftsführers zu prüfen, den Schaden zu ermitteln sowie gegebenenfalls Schadensersatzforderungen zu erheben,**
- **durch noch zu fassende Beschlüsse einer (weiteren) Verselbstständigung in den Beteiligungen vorzubeugen,**
- **kurzfristig ein wirksames Beteiligungsmanagement einzurichten.**

**Darüber hinaus haben die beiden Prüfungen gerade unter dem Blickwinkel der Haushaltskonsolidierung aufgezeigt, wie notwendig es ist, dass die Kommunen ihre Lenkungs-, Steuerungs- und Kontrollfunktion gegenüber ihren Gesellschaften wahrnehmen.**

**Dazu gehört aus Sicht des Landesrechnungshofes auch, dass die Kommunen ihre sich aus § 129 Abs. 3, 4 GO LSA ergebende Verpflichtung**

tung erfüllen, den für sie zuständigen Prüfungseinrichtungen, also dem zuständigen Rechnungsprüfungsamt und dem Landesrechnungshof, die nach § 54 HGrG vorgesehenen Befugnisse einzuräumen.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Ministerium des Innern die unteren Kommunalaufsichtsbehörden anweist, mit geeigneten kommunalaufsichtlichen Mitteln auf die Einhaltung der v.g. Verpflichtungen hinzuwirken.

## **5. Theater der Kreisfreien Städte**

Die Haushalte der Kreisfreien Städte sind in erheblichem Maße mit Ausgaben für die von ihnen vorgehaltenen Theater belastet. Die Städte haben nicht alle Möglichkeiten genutzt, die Theater insbesondere durch die Nutzung von Kooperationen effektiver zu betreiben und dadurch den Zuschussbedarf zu senken.

In den Jahren 2000 und 2001 hat der Landesrechnungshof folgende Theater der Kreisfreien Städte geprüft:

Opernhaus Halle (2000)

Thalia Theater Halle (2000)

Theater der Landeshauptstadt Magdeburg (2000)

Freie Kammerspiele Magdeburg (2000)

Anhaltisches Theater Dessau (2001)

und die Prüfungsreihe im Jahr 2002 abgeschlossen.

### **5.1. Zuschüsse des Landes an die Kreisfreien Städte zur Förderung und zum Erhalt der Bühnen**

Auf der Grundlage von Zuwendungsverträgen mit einer Laufzeit von jeweils vier Jahren gewährt das Land den jeweiligen Städten seit 1997 jährlich nicht rückzahlbare Zuwendungen als Projektförderung in der Form der Festbetragsfinanzierung.

Die jeweilige Höhe der Zuwendungen ist in den Verträgen für die Jahre von 2001 bis 2004 jährlich wie folgt festgeschrieben:

Bühnen der Landeshauptstadt Magdeburg mit 8.709.346 Euro (17.034.000 DM)

Bühnen der Stadt Halle mit 10.065.292 Euro (19.686.000 DM)

Anhaltisches Theater Dessau mit 7.209.216 Euro (14.100.000 DM)

Der vereinbarte Finanzierungsanteil der jeweiligen Stadt muss die Zuwendung des Landes überschreiten.

Die Zuwendung dient ausschließlich der anteiligen Finanzierung der Betriebskosten wie Personal- und Sachkosten des laufenden Theaterbetriebes. Im Rahmen der Verträge zur Förderung der Bühnen der Städte des Landes Sachsen-Anhalts hatten die Städte sich gegenüber dem Land verpflichtet, die jährliche Ausgeglichenheit der Wirtschaftspläne zu gewährleisten, größtmögliche haushaltsrechtliche Freiheit zu ermöglichen und Anstrengungen zu unternehmen, für die Theater Betriebsformen zu finden, welche die kaufmännische Buchführung und die eigenständige Verwendung der Mittel garantieren.

Zusätzlich unterstützt das Land die Theaterträger durch Zuschüsse zu Investitionen.

**Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass**

- durch die **Langfristigkeit** der Verträge eine Planungs- und Finanzierungssicherheit für eine mehrjährige Spielplangestaltung und Ensembleentwicklung in den einzelnen Theatern gegeben ist,
- durch den Abbau administrativer Regelungen für das Bewilligungsverfahren sowie den Wegfall jährlicher Wirtschaftsplanverhandlungen und Antragstellungen sich der Verwaltungsaufwand reduziert,
- die betriebswirtschaftlichen Ergebnisse der Prüfung in den einzelnen Theatern im Wesentlichen einen flexiblen Haushalts-/Wirtschaftsplanvollzug bescheinigen, indem die Städte den Theatern eine weitgehende Eigenständigkeit bei der Mittelbewirtschaftung eingeräumt haben; nicht in jeder geprüften Einrichtung ging die Haushaltsflexibilität einher mit wirtschaftlichem und sparsamem Verhalten.

Die Theaterförderung des Landes deckt ungefähr 43 v.H. der nicht durch eigene Einnahmen/Erträge gedeckten Ausgaben/Kosten der Bühnen.

Angesichts der angespannten Haushaltslage sind die Städte immer weniger in der Lage, die vertraglich vereinbarte Kofinanzierung dauerhaft sicher zu stellen.

**Umso notwendiger ist es nach Ansicht des Landesrechnungshofes, dass die Theaterträger und die Theaterleitungen alle Möglichkeiten, die Wirtschaftlichkeit der Theater durch Kostenoptimierung und Einnahmeerhöhung zu verbessern, ausschöpfen. Damit können sie einen wesentlichen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten.**

## **5.2. Dienstliche Inanspruchnahme der Musiker in den Orchestern der Theater**

**Die Dienstzeiten sind in allen Orchestern großzügig geregelt.**

In den Theatern der Landeshauptstadt Magdeburg, der Stadt Halle und der Stadt Dessau hat der Landesrechnungshof die dienstliche Inanspruchnahme der Musiker in den Orchestern geprüft. Die Spielzeit eines Orchesters umfasst 6 Abrechnungszeiträume von jeweils ca. 8 Wochen. Der Einsatz der Musiker in einer Spielzeit beträgt maximal 376 Dienste, also ca. 8 Dienste pro Woche.

Im Ergebnis der Prüfung hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass beispielsweise die tatsächliche Inanspruchnahme der Musiker der Anhaltischen Philharmonie Dessau in der Spielzeit 1999/2000 im Verhältnis zur maximalen Inanspruchnahme der Dienste 60,19 v.H. und die der Musiker der Magdeburgischen Philharmonie 68 v.H. beträgt. Für die Orchestermitglieder des Opernhauses Halle sind arbeitsvertraglich wöchentlich höchstens fünf oder sechs Dienste vereinbart.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass durch die begrenzte wöchentliche Dienstzeit die Leistungen von Mehrdiensten garantiert ist und die Orchestermitglieder tatsächlich alle sich daraus ergebenden Sonderregelungen nach dem Tarifvertrag für Musiker in Kulturorchestern (TVK) in Anspruch nehmen.

Nicht zuletzt unterstützen die Theater durch diese großzügige Dienstzeitregelung die Wahrnehmung von Nebentätigkeiten oder Dienstbefreiungen für private Arrangements.

Der Landesrechnungshof hat die Städte auf die sich aus den Feststellungen ergebenden Einsparpotenziale hingewiesen.

### **5.3. Bühnen der Landeshauptstadt Magdeburg**

**Die Landeshauptstadt Magdeburg hat von ihr selbst ermittelte Einsparpotenziale nicht umgesetzt. Sie hat demgegenüber den Bühnen Einsparvorgaben gemacht, die nicht durch Maßnahmen untersetzt waren.**

Bereits im Jahr 1996 hat die Landeshauptstadt Magdeburg mögliche Veränderungen in der Theaterstruktur zur Verbesserung der Effizienz ihrer Theater diskutiert. Die eigens gebildete Theaterarbeitsgruppe hat konkret unterlegte Vorschläge erarbeitet und damit Einsparungen von ca. 0,6 Mio. Euro (1,2 Mio. DM) jährlich aufgezeigt. Die vorgesehenen Einsparungen sollten aus möglichen Personalreduzierungen im Bereich der künstlerischen Leitungen, einer Zusammenführung der Sparte Schauspiel des Theaters der Landeshauptstadt mit den Freien Kammerspielen und einer zentralen Verwaltung für das Theater der Landeshauptstadt und die Freien Kammerspiele Magdeburg resultieren. Außerdem sollten die Theaterwerkstätten zusammen gelegt und als kostenrechnende Einrichtung im Sinne des § 12 GemH-VO geführt werden.

Mit dem am 06.04.2000 gefassten Beschluss hat der Stadtrat jedoch die bestehende Grundstruktur der Theater der Landeshauptstadt Magdeburg bis zum Jahr 2004 festgeschrieben. Die Stadt hat damit auf eine Leistungskonzentration durch Zentralisierung, Fusion oder Kooperation und eine Optimierung der Personal- und Sachausgaben verzichtet.

Der Beschluss des Stadtrates war mit einer von den Theatern zu erbringenden Einsparung in den Haushaltsjahren 2001 bis 2004 von insgesamt 1,2 Mio. Euro (2,4 Mio. DM) gegenüber dem Haushalts-Ist des Jahres 2000 verbunden.

Diese pauschale und nicht mit Maßnahmen untersetzte Einsparverpflichtung ist mit der im Theatervertrag zwischen dem Land Sachsen-Anhalt und der Landeshauptstadt Magdeburg vereinbarten Verpflichtung, die jährliche Ausgeglichenheit der Wirtschaftspläne der Bühnen der Stadt zu gewährleisten, nicht vereinbar.

Der Landesrechnungshof hat in seinem Bericht gefordert, dass die Landeshauptstadt Magdeburg ausgehend von den vorliegenden Vorschlägen konkrete Maßnahmen erarbeitet, welche die mit dem Beschluss des Stadtrates geforderten Einsparungen absichern.

Im Ergebnis einer stichprobenhaften Prüfung der Einstufung des Personals, insbesondere im Bereich der künstlerischen Leitung, hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass die Stadt mit einigen Stelleninhabern Dienstverträge im Sinne des Normalvertrages Solo (NV Solo) abgeschlossen hat, obwohl die im Vertrag enthaltenen Arbeitsaufgaben diese Einstufung nicht rechtfertigen.

#### **5.4. Bühnen der Stadt Halle**

**Die Stadt Halle hat Möglichkeiten zur Optimierung der Strukturen ihrer Kultureinrichtungen nicht ausreichend genutzt. Die Bildung des Eigenbetriebes Thalia Theater Halle hat nicht die von der Stadt angestrebten Ziele gebracht.**

In der Stadt Halle bestehen zwei A-Orchester, das Opernhausorchester und das Philharmonische Staatsorchester Halle.

Mit einer vorliegenden Kulturkonzeption hat die Stadt als Vorzugsvariante die Übergabe des Philharmonischen Staatsorchesters in die Trägerschaft des Landes unter einer Zuschussbeteiligung durch die Stadt vorgeschlagen.

Der Landesrechnungshof hat der Stadt Halle vorgeschlagen, folgende Varianten kulturpolitisch weiter zu untersuchen:

- Auflösung eines Orchesters,
- Fusionierung beider Orchester,
- Abschluss von Haustarifverträgen,

- Verkleinerung eines der beiden Orchester.

Die Stadt Halle ist somit gehalten, die Wirtschaftlichkeit jeder Variante zu betrachten, um Einsparungsmöglichkeiten für den Haushalt der Stadt zu ermitteln.

Der Landesrechnungshof hat außerdem auf Reserven bezüglich der gegenseitigen Vertretung von Musikern der beiden Orchestern hingewiesen. So vertreten sich die Musiker der beiden Orchester gegenseitig unter Nichtaus-schöpfung der tariflich möglichen Dienste nur gegen zusätzliches Honorar.

Der Landesrechnungshof hat auch festgestellt, dass allein die Bildung eines Eigenbetriebes für das Thalia Theater Halle nicht zu einer Verbesserung der Qualität verbunden mit mehr Wirtschaftlichkeit, größerer Transparenz und einer deutlichen Entlastung des kommunalen Haushaltes geführt hat. Die Stadt hat es versäumt, rechtzeitig vor der Entscheidung zur Bildung des Eigenbetriebes zu prüfen, ob die Erfüllung der Aufgaben tatsächlich diese gewählte Rechtsform erfordert.

Der Landesrechnungshof hat für das Thalia-Theater Maßnahmen empfohlen, die zu mehr Wirtschaftlichkeit führen können, wie

- nur zeitweise Verpflichtung „prominenter Gäste“ und damit stärkere Hinwendung zu Honorarverpflichtungen im Bereich Schauspiel, Regie und Ausstattung anstelle fester Arbeitsverträge,
- flexiblere Arbeit mit dem Spielplan, indem Stücke, welche nicht den notwendigen Zuschauerzuspruch erhalten, abgesetzt werden und die Spielzeit von Stücken, die eine hohe Zuschauerzahl erreichen, verlängert wird,
- Abschluss von Termin- und Kostenplänen/-vereinbarungen mit Regisseuren und Bühnenbildnern,
- Nutzung der Möglichkeiten des Theaters für eine stärkere en-suite Bespielung.

## **5.5. Anhaltisches Theater Dessau**

**Die Stadt Dessau hat ihren Komplementärfinanzierungsanteil für das Anhaltische Theater nicht in der vertraglich vereinbarten Höhe erbracht.**

Der Theatervertrag zwischen dem Land Sachsen-Anhalt und der Stadt Dessau schrieb fest, dass die Komplementärfinanzierung durch die Stadt Dessau die Zuwendungen des Landes im Vertragszeitraum überschreiten müsse. Gleichzeitig räumte der Vertrag der Stadt die Möglichkeit ein, ihren Anteil im Jahr 1997 **einmalig** um bis zu 511.292 Euro (1.000.000 DM) zu unterschreiten. Dieser Betrag musste durch die Stadt nicht wieder ausgeglichen werden. Beabsichtigte Abweichungen in den Folgejahren waren gesondert zu beantragen. Tatsächlich hat die Stadt Dessau im Vertragszeitraum 1997 bis 2000 ihren Zuwendungsanteil jedoch mit insgesamt 798.638 Euro (1.562.000 DM) unterschritten.

Das **Anhaltische Theater Dessau** hat in seiner Stellungnahme Maßnahmen aufgezeigt, die zielgerichtet angewandt zu Einsparpotenzialen führen können.

So ist im Zusammenwirken mit dem Staatlichen Schulamt Dessau vorgesehen, dass Orchestermusiker bzw. die Kammermusikgruppen Patenschaften für Schulen zur Erhöhung der musikalischen Bildung übernehmen. Damit sollen auch die existierenden Reserven der dienstlichen Inanspruchnahme der Musiker wirksam ausgeschöpft werden.

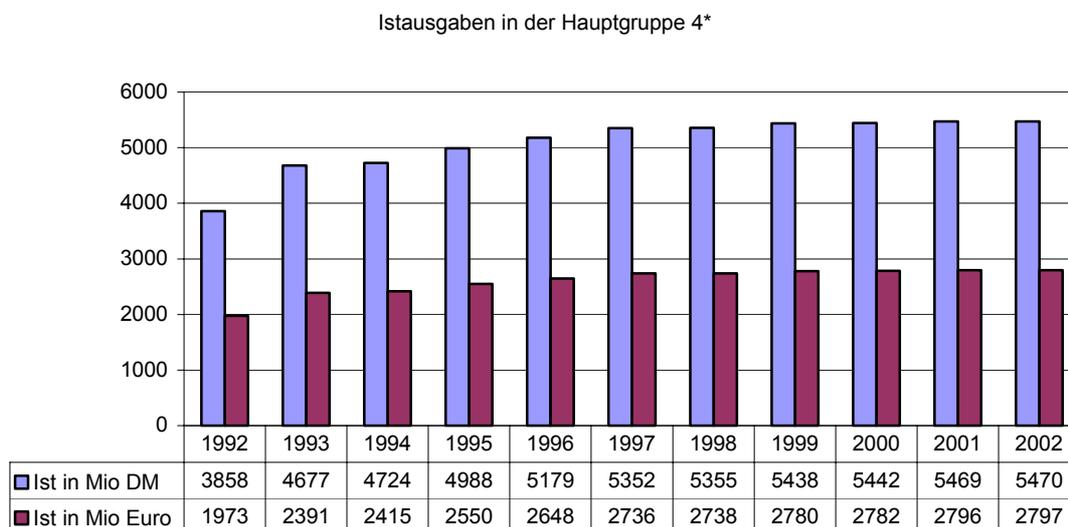
**Durch die o.g. Aufstockung des Zuwendungsbetrages hat das Land einen Ausgleich für die durch die Stadt Dessau nicht bereitgestellten Haushaltsmittel erbracht. Inzwischen hat das Land mit dem Abschluss der Zuwendungsverträge für den Zeitraum 2001 bis 2004 den jeweiligen Besonderheiten der Theater und ihrer Trägerkommunen im Wesentlichen Rechnung getragen.**

## IV. Einzelne Bemerkungen

### 1. Persönliche Verwaltungsausgaben - Hauptgruppe 4

**Trotz Stellenrückführungen und Ausgliederungen steigen die Personalausgaben weiter an.**

Trotz der seit 1992 erfolgten Stellenreduzierungen und Ausgliederungen steigen die Ausgaben in der Hauptgruppe 4 seit 1992 kontinuierlich an, wie die nachfolgende Übersicht zeigt:



\*Die Angaben erfolgen hier ohne Berücksichtigung übertragener und gebildeter Ausgabereste

Dabei ist zu berücksichtigen, dass bereits in den Jahren 1997 bis zum Schuljahresende 1999/2000 ein Arbeitszeitkontenguthaben der Lehrkräfte von ca. 256 Mio. Euro (500 Mio. DM) entstanden ist. Um diesen Betrag erhöhen sich die oben dargestellten Personalausgaben ab dem Jahr 1997.

Entgegen der Empfehlung des Landesrechnungshofes im Jahresbericht 2001, Teil 2, Nr. 1.7 hat die Landesregierung nicht die Höhe der Arbeitszeitkontenverbindlichkeiten in der Haushaltsrechnung 2001 ausgewiesen.

Neben den Vergütungssteigerungen stellt der weiterhin überhöhte Personalbestand die Hauptursache für den kontinuierlichen Personalausgabenanstieg dar.

Der überhöhte Personalbestand stellt ein finanzpolitisches Kernproblem dar, ohne dessen Reduzierung die schwere finanzielle Schieflage des Landes Sachsen – Anhalt nicht zu beseitigen ist.

Das Ziel der Landesregierung, den Stellenbestand auf den Durchschnitt der alten Länder (zurzeit 21, 6 Stellen pro 1.000 Einwohner) zurückzuführen, ist erforderlich, um die finanzielle Handlungsfähigkeit des Landes zu sichern.

Auf dem Weg zur Erreichung des Zieles von 55.000 Stellen hat der Landtag mit dem Haushalt 2003 in einem ersten Schritt 5.836 Stellen als Überhang in den Titelgruppen 96 der Kapitel ausgewiesen. Die Überhangsbereiche sind damit vom Haushaltsgesetzgeber lokalisiert worden.

Dies ist die Voraussetzung dafür, dass die Verwaltungen in den „Überhangskapiteln“ auch tatsächlich die Stellenüberhänge zurückführen, indem sie

- Konzepte erstellen, die ihren Personalbedarf an der Anzahl der regulären Stellen ausrichten
- darlegen, welche Arbeitsplätze entbehrlich sind
- den Überhangsstellen in der Titelgruppe 96 konkrete Personen zuzuordnen und
- durch die Anwendung dienstrechtlicher Instrumentarien die Stellen freimachen und in Abgang stellen.

Bei der Veranschlagung der Personalausgaben im Haushalt 2003 sind erhebliche tatsächliche Erfolge auf dem Gebiet der Personalrückführung unterstellt worden. Die Globale Minderausgabe von 42,5 Mio. Euro im Kapitel 1302 kann nur dann erwirtschaftet werden, wenn zum 01.01.2003 1.200 vorher besetzt gewesenen Stellen freigemacht und in Abgang gestellt worden wären oder im Jahresdurchschnitt ab 01.07. 2003 ca. 2.400 Stellen freigemacht werden oder durch sonstige personalwirtschaftliche Maßnahmen ein entsprechendes Finanzvolumen eingespart wird.

Bis zum 31.03.2003 haben die Verwaltungen folgendes erreicht:

Einzelplan	Ressort	Titelgruppe 96 gemäß Haushaltsplan 2003	Anzahl der zugeordneten Personen	Anzahl der bereits abgebauten Planstellen/Stellen
1	2	3	4	5
03	MI	2.643	0	13
davon	Polizei	2.253	0	0
04	MF	80	27	2
05	MS	(335) 333	6	33
06	MK	184	184	0
07	MK	2.231	2.692	37
08	MW	10	10	0
09	MLU	179	3	3
11	MJ	64	0	39
14	MBV	37	37	0
15	MLU	75	5	5
<b>Summe</b>		<b>5.836</b>	<b>2.964</b>	<b>132</b>

Enttäuschend ist insbesondere, dass bis zum 31.03.2003 im Bereich der Landespolizei mit 2.253 Stellenüberhängen keine einzige Stelle abgebaut und keine einzige Stelle der Titelgruppe 96 Personen zugeordnet worden ist.

**Da die tatsächliche Realisierung des durch die Titelgruppe 96 festgelegten Abbauprogramms wesentliche Voraussetzung für die Erschaffung der Globalen Minderausgabe von 42,5 Mio. Euro ist, sollten - insbesondere auch im Bereich der Landespolizei - die personalwirtschaftlichen Anstrengungen zur Realisierung der Abbauziele intensiviert werden.**

Dabei ist die Erreichung des Zwischenzieles von 59.039 Stellen nach Rückführung aller Stellen in der Titelgruppe 96 nur ein Zwischenschritt zur Erreichung des Gesamtzieles von 55.000 Stellen. Die noch fehlende Differenz von 4.039 Stellen sollte in den folgenden Haushaltsjahren ebenfalls in der Titelgruppe 96 ausgewiesen werden.

Deutlich werden die kommenden Einsparnotwendigkeiten beispielsweise im Lehrkräftebereich. Wenn bis zum Jahr 2006 - wie angekündigt - die 2.231 Stellen in der Titelgruppe 96 tatsächlich realisiert sind, ist damit der Stellenbestand noch nicht an den wegen der einbrechenden Schülerzahlen stark sinkenden Bedarf angepasst.

Bis zum Schuljahr 2009/2010 sinkt der Lehrkräftebedarf rechnerisch um weitere 4.800 Stellen.

**Zur notwendigen Erreichung des Stellenzieles von 55.000 Stellen sollten daher die**

- **bereits ausgewiesenen 5.836 Stellen zügig tatsächlich realisiert und**
- **die zusätzlich vorhandenen über 4.000 Überhangsstellen ebenfalls ab dem Haushalt 2004 in der Titelgruppe 96 ausgewiesen und realisiert werden.**

**Dabei ist erforderlich, dass es zu tatsächlichen Personaleinsparungen und nicht nur zu kosmetischen Ausgliederungen kommt.**

## 2. Über- und außerplanmäßige Ausgaben

### 2.1 Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben

Im Haushaltsjahr 2001 betrug die Summe der über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie der Vorgriffe rd. 172 Mio. Euro (336,4 Mio. DM).

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung seit 1991 auf:

	<b>überplanmäßige Ausgaben</b>	<b>Vorgriffe</b>	<b>außerplanmäßige Ausgaben</b>	<b>zusammen</b>
<b>1991</b>	171.764.029,08 Euro	168.662.715,79 Euro	40.491.645,11 Euro	380.918.389,98 Euro
<b>1992</b>	417.167.759,86 Euro	129.029.282,68 Euro	223.667.731,09 Euro	760.864.389,98 Euro
<b>1993</b>	346.544.360,91 Euro	2.752.630,08 Euro	53.575.280,26 Euro	402.872.271,25 Euro
<b>1994*</b>	26.274.799,10 Euro	3.475.988,88 Euro	96.824,65 Euro	29.847.612,64 Euro
<b>1995</b>	338.132.991,15 Euro	34.912.358,42 Euro	7.863.122,16 Euro	380.908.471,73 Euro
<b>1996*</b>	64.235.844,03 Euro	15.660.460,07 Euro	14.251.440,28 Euro	94.147.744,38 Euro
<b>1997</b>	455.123.263,56 Euro	9.472.400,11 Euro	30.819.717,22 Euro	495.415.380,89 Euro
<b>1998</b>	166.140.819,14 Euro	6.953.554,61 Euro	7.976.065,85 Euro	181.070.439,60 Euro
<b>1999</b>	176.062.822,59 Euro	7.410.672,47 Euro	56.447.378,13 Euro	239.920.873,18 Euro
<b>2000</b>	242.672.596,87 Euro	16.655.934,25 Euro	19.570.406,39 Euro	278.898.937,50 Euro
<b>2001</b>	123.381.095,81 Euro	15.935.246,28 Euro	32.697.701,97 Euro	172.014.044,05 Euro

\* unter Berücksichtigung Nachtragshaushaltsplan

	<b>überplanmäßige Ausgaben</b>	<b>Vorgriffe</b>	<b>außerplanmäßige Ausgaben</b>	<b>zusammen</b>
<b>1991</b>	335.941.240,99 DM	329.875.599,43 DM	79.194.774,26 DM	745.011.614,68 DM
<b>1992</b>	815.909.219,76 DM	234.756.871,94 DM	437.456.058,49 DM	1.488.122.150,19 DM
<b>1993</b>	677.781.857,40 DM	5.383.676,49 DM	104.784.140,39 DM	787.949.674,28 DM
<b>1994*</b>	51.389.040,33 DM	6.798.443,34 DM	189.372,55 DM	58.376.856,22 DM
<b>1995</b>	661.330.648,08 DM	68.282.637,96 DM	15.378.930,22 DM	744.992.216,26 DM
<b>1996*</b>	125.634.390,83 DM	30.629.197,61 DM	27.873.394,45 DM	184.136.982,89 DM
<b>1997</b>	890.143.732,57 DM	18.526.404,31 DM	60.278.127,53 DM	968.948.264,41 DM
<b>1998</b>	324.943.198,30 DM	13.599.970,71 DM	15.599.828,88 DM	354.142.997,89 DM
<b>1999</b>	344.348.950,30 DM	14.494.015,53 DM	110.401.475,57 DM	469.244.441,40 DM
<b>2000</b>	474.626.345,13 DM	32.576.175,89 DM	38.276.387,92 DM	545.478.908,94 DM
<b>2001</b>	241.312.448,61 DM	31.166.632,73 DM	63.951.146,44 DM	336.430.227,78 DM

Im Vergleich mit dem Haushaltsjahr 2000 sind die über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie Vorgriffe um fast 40 v.H. gesunken.

Allerdings sind auch in den Vorjahren große Schwankungen aufgetreten, so dass sich allein aus der Entwicklung im Haushaltsjahr 2001 noch kein positiver Trend für die Folgejahre ableiten lässt.

## 2.2 Über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen

Das Ministerium der Finanzen weist in der Haushaltsrechnung 2001 insgesamt 42 Fälle über- und außerplanmäßiger Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen mit einer Gesamthöhe von insgesamt 4,99 Mio. Euro (9,76 Mio. DM) aus. In 18 Fällen (rd. 1,7 Mio. Euro / 3,4 Mio. DM) hätte das Ministerium der Finanzen bei rechtzeitiger Beantragung und Begründung nach § 37 LHO die Einwilligung erteilt.

Die Betrachtung der Entwicklung des Umfangs der über- und außerplanmäßigen Ausgaben ohne Einwilligung zeigt folgendes Bild (eine Einzeldarstellung der Fälle ist als Anlage 1 dem Jahresbericht beigelegt):

Haus-halts-jahr	Anzahl der Fälle	über-/außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung in Höhe von	Bemerkungen des Ministeriums der Finanzen: Bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung hätte das Ministerium der Finanzen Einwilligung erteilt in ...
1991	99	86,4 Mio. Euro (169 Mio. DM)	
1992	80	49,1 Mio. Euro ( 96 Mio. DM)	
1993	82	70,6 Mio. Euro (138 Mio. DM)	
1994	41	5,6 Mio. Euro ( 11 Mio. DM)	
1995	50	40,9 Mio. Euro ( 80 Mio. DM)	
1996	39	18,4 Mio. Euro ( 36 Mio. DM)	16 Fällen in Höhe von rd. 3,5 Mio. Euro (7,0 Mio. DM)
1997	36	13,3 Mio. Euro ( 26 Mio. DM)	11 Fällen in Höhe von rd. 1,5 Mio. Euro (3,0 Mio. DM)
1998	42	12,3 Mio. Euro ( 24 Mio. DM)	11 Fällen in Höhe von rd. 0,7 Mio. Euro (1,4 Mio. DM)
1999	51	20,3 Mio. Euro (39,7 Mio. DM)	14 Fällen in Höhe von rd. 6,6 Mio. Euro (13 Mio. DM)
2000	45	24,8 Mio. Euro (48,6 Mio. DM)	14 Fällen in Höhe von rd. 16 Mio. Euro (31,5 Mio. DM)
2001	43*	6,0 Mio. Euro (11,8 Mio. DM)	18 Fällen in Höhe von rd. 1,7 Mio. Euro ( 3,4 Mio. DM)

\* Der Landesrechnungshof hat in seine Übersicht einen weiteren Fall aufgenommen, die Erläuterung erfolgt im Text

Das Volumen der über- und außerplanmäßigen Ausgaben ohne Einwilligung ist gegenüber dem Vorjahr deutlich reduziert, muss aber in den kommenden Haushaltsjahren noch weiter zurückgeführt werden.

Der Landesrechnungshof hat in seine Übersicht zudem einen Fall aufgenommen, der in der Anlage I der Haushaltsrechnung 2001 als genehmigte überplanmäßige Ausgabe dargestellt ist. Dabei handelt es sich um eine außerplanmäßige Ausgabe „Erstattungen an die FISCUS-GmbH“ (Kapitel 1399, Titel 671 61) in Höhe von 1.029.221,30 Euro (2.012.982,07 DM).

Der Landtag wurde mit der Landtagsdrucksache 3/4846 vom 20.08.2001 gemäß § 37 Abs. 4 LHO darüber unterrichtet, dass es sich im beschriebenen Einzelfall um eine außerplanmäßige Ausgabe ohne Einwilligung handelt, der das Ministerium der Finanzen bei rechtzeitiger Antragstellung zugestimmt hätte. Aus der Haushaltsrechnung 2001, Anlage 1, geht dies jedoch nicht hervor.

In der Auflistung derjenigen Fälle, bei denen bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung das Ministerium der Finanzen die Einwilligung erteilt hätte (Anlage zum Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 19.12.2002 an den Landesrechnungshof - Übersendung der Haushaltsrechnung 2001) ist der beschriebene Fall nicht aufgeführt.

**Das Ministerium der Finanzen hat sicherzustellen, dass die Angaben in der Haushaltsrechnung die Sachverhalte vollständig und richtig wiedergeben.**

**Da es sich bei den über- und außerplanmäßigen Ausgaben ohne Einwilligung um eine gravierende Nichtbeachtung der verfassungsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Regelungen handelt, hält es der Landesrechnungshof nach wie vor für notwendig, dass alle Fälle von Pflichtverletzungen beim Umgang mit den öffentlichen Mitteln dienstrechtlich sowie die Schadens- und Regressfrage geprüft werden.**

## 2.3 Verbindlichkeit von Einzelansätzen

Als Einzelbeispiel führt der Landesrechnungshof aus dem Bereich des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt an:

Im Kapitel 0902 / Titelgruppe 71 / Titel 685 71 sind die Zuschüsse für die institutionelle Förderung der Agrarmarketing-Gesellschaft (AMG) nachgewiesen.

Das Land hatte laut Haushaltsplan einen Zuschuss i.H.v. 153.387,56 Euro (300.000,00 DM) veranschlagt.

Die Jahresrechnung weist hier in der Ausgabe einen Betrag i.H.v. 201.157,05 Euro (393.429,00 DM) aus.

Die Nachfrage des Landesrechnungshofes hierzu ergab, dass das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt der AMG für die institutionelle Förderung eine Zuwendung auf der Grundlage des Wirtschaftsplans i.H.v. 207.584,50 Euro (406.000,00 DM) bewilligt hatte.

Davon hat es dann der AMG die o.a. 201.157,05 Euro ausgezahlt.

Als Begründung für diese Abweichung vom Haushaltsplan führte das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt an, dass der Zuschussbedarf im Haushaltsplan 2001 offensichtlich im Nachhinein der „Kürzungsrunde“ im Rahmen der Haushaltsplanung zum Opfer gefallen sei.

Das Ministerium hätte dennoch im Vollzug des Haushaltsplanes des Jahres 2001 allenfalls die im Haushaltsplan veranschlagten Mittel auszahlen dürfen.

**Der Landesrechnungshof weist daraufhin, dass zwar innerhalb einer Titelgruppe die gegenseitige Deckungsfähigkeit besteht, aber der im Haushaltsplan ausgewiesene Wirtschaftsplan der AMG in den Einzelansätzen verbindlich ist (vgl. auch VV Nr. 6.1, Unterpunkt 5 zu § 23 BHO des Kommentars zur BHO von Köckeritz, Ermisch, Dittrich, Lamm, Stand 01. Januar 2002).**

**Die Verwaltung hat künftig sicherzustellen, dass verbindliche Einzelansätze innerhalb von Titelgruppen nicht überschritten werden.**

### 3. Jahresabschluss und Entwicklung der Landesbetriebe

#### 3.1 Allgemeines

In der Anlage VIII der Haushaltsrechnung 2001 wird der Jahresabschluss bei den Landesbetrieben dargestellt.

Gegenüber dem Haushaltsjahr 2000 blieb die Anzahl der Landesbetriebe mit 8 unverändert.

Den Anmerkungen zu Landesbetrieben stellt der Landesrechnungshof einen Überblick der Entwicklung der in den Gewinn- und Verlustrechnungen jeweils ausgewiesenen Jahresüberschüsse/Fehlbeträge im Vergleich zum Vorjahr voran.

Der Vorjahreswert ist jeweils in Klammern dargestellt.

	<b>Überschuss</b>	<b>Fehlbetrag</b>
<b>Kapitel 0605</b> Medizinische Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg	<b>27.646</b> Euro / 54.071 DM (1.079.709 Euro /2.111.728 DM)	
<b>Kapitel 0608</b> Medizinische Fakultät der Otto-von-Guericke-Univer- sität Magdeburg	<b>147.643</b> Euro / 288.764 DM ( 405.744 Euro /793.566 DM)	
<b>Kapitel 0812</b> Landesmaterialprüfamt		- <b>2.184.413</b> Euro/- 4.272.341 DM (- 2.012.161 Euro/- 3.935.444 DM)
<b>Kapitel 0955</b> Landwirtschaftlicher Betrieb Iden		- <b>890.256</b> Euro/- 1.741.190 DM (- 969.121 Euro/- 1.895.436 DM)
<b>Kapitel 0955</b> Landwirtschaftlicher Betrieb Bernburg	<b>164.955</b> Euro /322.624 DM (142.809 Euro /279.310 DM)	
<b>Kapitel 0956</b> Landgestüt Radegast/ Prussendorf		- 493.751 Euro/- 965.693 DM (- 821.986 Euro/- 1.607.665 DM)
<b>Kapitel 0958</b> Landesweingut Kloster Pforta	<b>16.759</b> Euro / 32.778 DM	(- 182.831 Euro/- 357.587 DM)
<b>Kapitel 1105</b> Arbeitsbetriebe der Justiz- vollzugsarbeitsverwaltung	<b>436.013</b> Euro / 852.768 DM ( 358.870 Euro /701.889 DM)	

Die Anzahl der Landesbetriebe hat sich ab dem Haushaltsjahr 2002 von 8 auf 12 erhöht.

Mit Wirkung vom 01.01.2002 wurden als Landesbetriebe nach § 26 LHO eingerichtet:

- Landeseichamt Sachsen-Anhalt, Kapitel 0811 (MBI. 51/2001, S. 966),
- Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft Sachsen-Anhalt, Kapitel 1503 (Beschluss der Landesregierung vom 26. Juni 2001),
- Landesforstbetrieb Sachsen-Anhalt, Kapitel 0980 (Beschluss der Landesregierung vom 06. November 2001)

und

- mit Wirkung vom 01.01.2003 das Landesinformationszentrum Sachsen-Anhalt, Kapitel 0345 (MBI. 20/2002, S. 363).

In den seit 2002 neu errichteten Landesbetrieben sind laut Stellenplänen in den jeweiligen Wirtschaftsplänen folgende Stellen ausgewiesen (Haushaltsplan 2003):

Landesinformationszentrum Sachsen-Anhalt (Kapitel 0345)

4 Beamte

43 Angestellte

1 Geschäftsführer (außertarifliche Eingruppierung)

Landeseichamt Sachsen-Anhalt (Kapitel 0811)

6 Beamte

41 Angestellte

3 Arbeiter

2 Beamte im Vorbereitungsdienst

Landesforstbetrieb Sachsen-Anhalt (Kapitel 0980)

413 Beamte

95 Angestellte

655 Waldarbeiter

31 Beamte im Vorbereitungsdienst

126 Auszubildende

Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft (Kapitel 1503)

8 Beamte

173 Angestellte

160 Arbeiter

**In diesem Zusammenhang verweist der Landesrechnungshof auch auf § 2 Abs. 2 des Verwaltungsmodernisierungsgrundsatzgesetzes, wonach eine Privatisierung für solche Aufgaben anzustreben ist, für die Wettbewerb möglich ist und die von der öffentlichen Verwaltung weniger wirksam oder weniger wirtschaftlich wahrgenommen werden können.**

Die deutliche Zunahme der Anzahl der Landesbetriebe ab dem Haushaltsjahr 2003 veranlasst den Landesrechnungshof zu einigen grundsätzlichen Anmerkungen.

### **3.2 Einrichtung von Landesbetrieben**

Die Ausnahme von der Verpflichtung, alle Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen in den Haushaltsplan einzustellen, ist für Landesbetriebe in Artikel 93 Abs. 1 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt zugelassen.

Danach werden für Landesbetriebe im Landeshaushalt nur die Zuführungen aus dem Landeshaushalt oder die Ablieferungen eingestellt.

Landesbetriebe haben nach § 26 Abs. 1 LHO einen Wirtschaftsplan aufzustellen, der dem Haushaltsplan als Anlage beigefügt ist oder in die Erläuterung aufgenommen wird. Mithin vollzieht sich die Haushalts- und Wirtschaftsführung außerhalb des Haushaltsplanes.

Die LHO des Landes Sachsen-Anhalt enthält keine gesetzliche Definition, was unter einem Landesbetrieb zu verstehen ist. In der Verwaltungsvorschrift Nr. 1.1 zu § 26 LHO wird er als ein rechtlich unselbständiger abgegrenzter Teil der Landesverwaltung beschrieben, dessen Tätigkeit erwerbswirtschaftlich ausgerichtet ist.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass nachfolgende Kriterien für die Einrichtung von Landesbetrieben künftig beachtet werden:

- a. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes kann die Einrichtung eines Landesbetriebes eine Alternative darstellen, um die Flexibilität für ein betriebswirtschaftliches Handeln zu schaffen, insbesondere wenn in absehbarer Zeit Privatisierungsentscheidungen getroffen werden.**

Die „klassische“ Aufgabenerledigung vollzieht sich in der Verwaltungseinheit (z.B. Landesamt), die als Teil des kameralistischen Landeshaushaltes abgebildet wird, z.B. als Titelgruppe oder Kapitel.

Daneben besteht die Möglichkeit, die mit der Aufgabenerfüllung beauftragte Verwaltungseinheit als eine budgetierte Einrichtung zu führen. Dies bedeutet eine deutliche Lockerung der kameralistischen Prinzipien. Die Aufgabe kann sowohl in den nicht budgetierten als auch den budgetierten Verwaltungseinheiten durch eine Kosten-Leistungs-Rechnung unterstützt werden.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes muss es bei der Veränderung der Organisationsform dabei um das Ziel der effektiven und effizienten Aufgabenerledigung gehen. Es ist also zunächst immer darzulegen, warum nur eine Budgetierung bzw. ein Abweichen vom Wirtschaften nach den Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplanes eine effiziente Erfüllung der Aufgabe nach sich zieht und warum eine Vollprivatisierung nicht in Betracht kommt.

Mit der Kameralistik werden im Haushalt Geldbewegungen als reine Einnahmen-Ausgaben-Rechnung dargestellt. Sie bietet nur eingeschränkte Möglichkeiten dafür, die Kosten, die mit der Erfüllung einer Aufgabe im Zusammenhang stehen, zu erfassen, Kostenstrukturen sichtbar zu machen, zu beurteilen und zu steuern. Damit fehlen wesentliche Informationen, die eine Überwachung und Steuerung im Sinne einer kostenbewussten Leistungserbringung ermöglichen.

Mit der Fortentwicklung des Haushaltsrechts sind in den letzten Jahren Möglichkeiten geschaffen worden, die ein Abweichen von der Kameralistik erlauben (§ 17a LHO). Auf diese Weise können die neuen Steuerungsmodelle mit der Kameralistik verbunden werden, ohne dass es hierzu der Einrichtung eines Landesbetriebes bedarf.

Die Einrichtung des Landesbetriebes ist verbunden mit der Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens. Dieses erfüllt folgende wesentliche Aufgaben:

- es stellt den Stand des Vermögens und der Schulden fest,
- es zeichnet alle Veränderungen der Vermögens- und Schuldenwerte lückenlos und planmäßig auf,
- es ermittelt den Erfolg (des Unternehmens), als Gewinn oder Verlust, in dem Aufwand und Erträge im einzelnen erfasst werden,
- es stellt einige wichtige Zahlen für das Controlling bereit.

Um steuernd in den Prozess der Aufgabenerledigung eingreifen zu können und um Kosten und Leistungen transparent zu machen, bedarf es zudem nach Auffassung des Landesrechnungshofes der Einführung einer Kosten-Leistungs-Rechnung.

Soweit die Entscheidung zugunsten der Einrichtung eines Landesbetriebes getroffen wird, sind inhaltlich zwei verschiedene Ausprägungen möglich:

- der Landesbetrieb als Vorstufe für eine Privatisierung („unechter“ Landesbetrieb),
- der Landesbetrieb als reiner Dienstleister für die Verwaltung („echter“ Landesbetrieb).

Für den „unechten“ Landesbetrieb sollte innerhalb eines festzulegenden Zeitraumes die uneingeschränkte Teilnahme auf dem freien Markt in einer Organisationsform des Privatrechts vorgesehen werden.

Der „echte“ Landesbetrieb soll unselbständiger Teil der Verwaltung bleiben. Da eine Teilnahme am freien Wettbewerb nicht vorgesehen ist, wäre anzustreben ihn wieder in die Verwaltung zu integrieren.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt, auch die vorhandenen Landesbetriebe an diesem Maßstab zu prüfen.**

- b. Vor der Umwandlung in einen Landesbetrieb müssen die mit der Einrichtung eines Landesbetriebes verfolgten Ziele schriftlich fixiert werden.**

Dies hat unabhängig davon zu geschehen, ob ein „echter“ oder ein „unechter“ Landesbetrieb entstehen soll. Die Zielsetzung muss allein darin liegen, bei der Aufgabenerledigung größere Effizienz, also einen besseren Kostendeckungsgrad, zu erreichen. Zur Kontrolle der Zielerreichung sind vor der Umwandlung mindestens folgende Informationen (Kennzahlen) festzuhalten:

- Höhe der Einnahmen und Ausgaben und der sich daraus ergebende Zuschussbedarf,
- Höhe der Gebühren und Entgelte (die im Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung entstehen),
- Umfang der erbrachten Leistungen,
- Höhe der Personalausgaben,
- Zahl der Stellen gem. § 26 Abs. 1 LHO,
- vorhandenes Beschäftigungsvolumen,
- pro Stelle durchschnittlich gezahlte Bezüge.

Im Ergebnis müssen positive Veränderungen bei den o.g. Kennzahlen messbar werden, die sich haushaltsmäßig z.B. durch die Reduzierung der Landeszuschüsse bzw. durch Erhöhung des Kostendeckungsgrades niederschlagen.

Insbesondere für den „unechten“ Landesbetrieb (als Vorstufe der Privatisierung) ist in einem Zeitplan festzuschreiben, bis wann konkrete Verbesserungen nachgewiesen werden müssen. Davon ist die Entscheidung abhängig zu machen, ob die Aufgabenerfüllung tatsächlich privatisiert werden kann oder auch weiterhin durch das Land wahrgenommen werden soll.

Die Entscheidung, die Aufgabe nicht zu privatisieren, darf nicht dazu führen, dass dies auch weiterhin in der Organisationsform des Landesbetriebs geschieht. Aus einem „unechten“ Landesbetrieb, dessen Privatisierung endgültig als nicht realisierbar angesehen wird, sollte kein „echter“ Landesbetrieb

werden. Die Struktur wäre in den Landeshaushalt unter Beibehaltung der Kosten-Leistungs-Rechnung zu reintegrieren.

**c) Vor der Umwandlung in einen Landesbetrieb sind die mit den persönlichen Verwaltungsaufgaben im Zusammenhang stehenden Fragen zu erklären.**

Als eine Möglichkeit, die Personalausgaben zu reduzieren, sieht der Landesrechnungshof die Übernahme spezieller Branchentarifverträge. Inwieweit die Anwendung dieser Tarifverträge möglich ist, muss im jeweiligen Einzelfall geprüft werden.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass Branchentarifverträge in der Regel günstiger sind, als der BAT-O/MTArb-O. Sie bieten zudem eine Erleichterung für die Privatisierung.

Die Ausgliederung von Personal in einen Landesbetrieb darf für diesen nicht zum Wegfall von Einsparverpflichtungen führen, die im Landeshaushalt im wesentlichen durch die Ausweisung von Überhangpersonal in der Titelgruppe 96 verankert ist.

Die Auslagerung von Personal in Landesbetriebe ist nicht Teil der Umsetzung des Stellenabbaukonzeptes. Das in den Landesbetrieben tätige Personal ist dem Landeshaushalt zuzurechnen, in den jeweiligen Darstellungen mit zu berücksichtigen und auszuweisen.

In der Regel ist die Vergütung für den in einem Landesbetrieb einzusetzenden Geschäftsführer entsprechend einer vergleichbaren Tätigkeit nach BAT-O festzulegen und eine außertarifliche Vergütung auszuschließen.

Dem Landesbetrieb sind alle Leistungen, die er nach außen erbringt (für die Verwaltung oder für Dritte) zu bezahlen. Das bedeutet auch, dass der Landesbetrieb für die Inanspruchnahme von Leistungen von außen (von der Verwaltung oder von Dritten) zu zahlen hat. Unter diese Leistungen fällt auch die Übernahme von Pensionsverpflichtungen des Landes für im Lan-

desbetrieb beschäftigte Beamte, für die entsprechende Rückstellungen abzuführen sind.

**d. Die Einrichtung des Landesbetriebes darf nicht zu einem Transparenzverlust führen.**

Mit der Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens findet eine inhaltliche Trennung von der Kameralistik und damit vom übrigen Haushalt statt, indem die Anbindung an den Haushalt nur noch über die Veranschlagung von Zuführungen oder Ablieferungen erfolgt.

Damit das Parlament in der Lage bleibt, den Haushalt zu koordinieren, muss ausgeschlossen werden, dass Landesbetriebe mit einer eigenständigen Kreditermächtigung ausgestattet werden.

Auch bei der Bildung von Rücklagen und Rückstellungen sind strenge Maßstäbe anzulegen und bedürfen in jedem Fall der Einwilligung des zuständigen Ministeriums.

Die für Landesbetriebe geforderte Rechnungslegung setzt voraus, dass das fachlich zuständige Ministerium in der Lage ist, hieraus rechtzeitig die notwendigen Maßnahmen abzuleiten und umzusetzen. Der im Haushaltsjahr 2003 beabsichtigte Verkauf des Landesbetriebes „Landesweingut Sachsen-Anhalt“ ist unter Berücksichtigung der jährlich durch das Land zu leistenden Zuschüsse (bis 2002: 3,66 Mio. Euro (7,17 Mio. DM) - davon 1,72 Mio. Euro (3,36 Mio. DM) als Darlehen) nach Auffassung des Landesrechnungshofes ein Schritt in die richtige Richtung.

Der Haushaltsrechnung sind Übersichten über den Jahresabschluss der Landesbetriebe beizufügen (§ 85 Abs. 1 LHO). Die bloße Aufnahme der Bilanz sowie der Gewinn- und Verlustrechnung genügen dem Anspruch einer Transparenz nicht in vollem Umfang, wenn ihnen keine Erläuterungen folgen.

Der Landesrechnungshof wird bei den Landesbetrieben weiterverfolgen, ob die Einrichtung ökonomisch sinnvoll ist und inwieweit eine Kostendeckung erreicht wird.

Es ist dabei nicht auszuschließen, dass für einzelne Landesbetriebe Entscheidungen bezüglich der Rechtsform auch zu korrigieren sind. Dabei ist die Möglichkeit der vollständigen Privatisierung anzustreben, wenn sie nachweislich zu einer höheren Wirtschaftlichkeit führt.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass

- **die Einrichtung eines Landesbetriebes eine Alternative für eine in absehbarer Zeit weitgehende Privatisierungsentscheidung darstellt,**
  - **vor der Umwandlung in einen Landesbetrieb die verfolgten Ziele schriftlich fixiert werden müssen,**
  - **vor der Umwandlung in einen Landesbetrieb die mit den persönlichen Verwaltungsausgaben im Zusammenhang stehenden Fragen zu klären sind**
- und**
- **die Einrichtung eines Landesbetriebes nicht zu einem Transparenzverlust führen darf.**

### **3.3 Feststellungen zu den Landesbetrieben im Geschäftsbereich des Einzelplanes 09**

#### **a) Allgemeine Bemerkungen**

Vor dem Hintergrund, dass die Veräußerung des Landesweingutes, eines § 26 LHO-Betriebes, bevorsteht, befasst sich der Landesrechnungshof beispielhaft mit den Landesbetrieben im Bereich der Landwirtschaft.

- In den dem Landesrechnungshof vorgelegten Jahresabschlüssen der § 26 LHO-Betriebe sind die Veränderungen der Einzelpositionen der Bilanz als auch der Gewinn- und Verlustrechnung nicht schlüssig erläutert.

Die Recherchen ergaben, dass die Fachreferate des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt offensichtlich über Jahresabschlüsse mit weitergehenden Erläuterungen verfügen.

**Diese hat das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt dem Landesrechnungshof künftig vorzulegen.**

- Bei den Beteiligungen des Landes ist es nach § 69 LHO erforderlich, dass das Fachressort dem Landesrechnungshof das Ergebnis seiner Prüfung des Jahresabschlussberichtes übersendet.

**Der Landesrechnungshof regt daher an, dass das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt künftig auch bei den Landesbetrieben in Anlehnung an die o.a. Vorschriften verfährt und dem Landesrechnungshof mit den Jahresabschlussberichten seinen entsprechenden Prüfvermerk übersendet.**

**b) Kapitel 0955 Lehr- und Versuchsanstalt - Landwirtschaftlicher Betrieb Bernburg**

Der landwirtschaftliche Betrieb Bernburg erzielte im Haushaltsjahr 2001 ein Jahresergebnis i.H.v.

164.954,89 Euro (322.623,72 DM)

(vgl. Anlage VIII zur Haushaltsrechnung).

Gegenüber dem Vorjahr bedeutet dies eine Ergebnisverbesserung um

rd. 22.138,00 Euro (rd. 43.300,00 DM).

Das erzielte Jahresergebnis (rd. 323 TDM) liegt um rd. 193 TDM über dem im Wirtschaftsplan 2001 ausgewiesenen Ergebnis (130 TDM).

**Aus Sicht des Landesrechnungshofes ergeben sich hierzu keine Anmerkungen.**

**c) Kapitel 0955 Lehr- und Versuchsanstalt - Landwirtschaftlicher Betrieb Iden**

Der landwirtschaftliche Betrieb erhielt im Haushaltsjahr 2001 vom Land Sachsen – Anhalt Zuschüsse für laufende Zwecke (Titel 682 01) i.H.v.  
434.598,10 Euro (850.000,00 DM).

Der landwirtschaftliche Betrieb erzielte im Haushaltsjahr 2001 ein Jahresergebnis i.H.v.  
- 890.256,22 Euro (- 1.741.189,83 DM)  
(vgl. Anlage VIII zur Haushaltsrechnung).

Damit liegt es zwar mit rd. 79.000 Euro (154.000 DM) über dem des Vorjahres. Das erzielte Jahresergebnis (rd. - 1.741 TDM) bleibt aber wiederum um rd. 106 TDM unter dem im Wirtschaftsplan 2001 ausgewiesenen Ergebnis (rd. - 1.635 TDM).

**Auch im Jahr 2001 hat sich die wirtschaftliche Lage des Betriebes grundsätzlich nicht verbessert.**

Darüber hinaus stellte der Landesrechnungshof u. a. Folgendes fest:

- Der landwirtschaftliche Betrieb beabsichtigte laut Wirtschaftsplan, Investitionen i.H.v. 365.573,70 Euro (715.000,00 DM) zu tätigen. Davon sollten 122.710,05 Euro (240.000,00 DM) auf „Neubauten und aktivierungspflichtige Baumaßnahmen“ entfallen. Weiterhin sah er planmäßig 237.750,72 Euro (465.000,00 DM) für totes Inventar einschließlich aktivierungspflichtiger Reparaturen sowie 5.112,92 Euro (10.000,00 DM) für den Kauf von Zuchttieren vor.
- Tatsächlich realisierte der landwirtschaftliche Betrieb Iden im laufenden Geschäftsjahr jedoch Investitionen

▪ für Grundstücke und Bauten i.H.v.	90.089,63 Euro (176.200,00 DM),
▪ techn. Anlagen u. Maschinen i.H.v.	293.675,83 Euro (574.380,00 DM),
▪ für andere Anlagen i. H. v.	3.216,54 Euro (6.291,00 DM),
▪ Tiervermögen i. H. v.	39.878,62 Euro (77.995,80 DM),
▪ Finanzanlagen i. H. v.	6.892,07 Euro (13.479,71 DM).
	<hr/>
	433.752,68 Euro (848.346,51 DM)

Der landwirtschaftliche Betrieb Iden hat somit 68.178,98 Euro (133.346,51 DM) [433.752,68 Euro - 365.573,70 Euro] mehr für Investitionen ausgegeben, als ursprünglich geplant waren.

Darüber hinaus finanzierte der Betrieb auch nicht im Wirtschaftsplan ausgewiesene Investitionen (z.B. Muldenkipper für 30.994,13 Euro (60.620,00 DM), Weidetröge 3.939,47 Euro (7.700,00 DM), Viehputzgerät 2.340,47 Euro (4.577,58 DM). Eine Genehmigung legte der landwirtschaftliche Betrieb weder für die Ansatzüberschreitung noch für die Abweichung vom Investitionsplan vor (vgl. RdErl. des MRLU vom 05.06.97 – L23 – 01569/1.3, MBl. LSA S. 1385).

**Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat dafür Sorge zu tragen, dass die Lehr- und Versuchsanstalt (heute: LLG) die einschlägigen Vorschriften beachtet.**

- Im Jahresabschlussbericht, hier Anlage 6 sind u. a. die Zu- und Abgänge bei den „technischen Anlagen und Maschinen“ erläutert. In der Übersicht „Abgänge“ ist für die Position „Melkanlage komplett MI“ ein Buchverlust i.H.v. 25.047,17 Euro (48.988,00 DM) ausgewiesen.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt stellte dem Landesrechnungshof im Rahmen der Prüfung der Haushaltsrechnung 2001 auf Nachfrage u. a. eine ausführliche Gewinn- und Verlustrechnung zur Verfügung.

Bei deren Prüfung stellte der Landesrechnungshof Abweichungen fest:

- Die o.a. Melkanlage hat danach einen Buchverlust i.H.v. 55.294,68 Euro (108.147,00 DM).
- Darüber hinaus weist die Position „Zeitraumfremde Erträge“, Konto Mähdrescher, 6.019,95 Euro (11.774,00 DM) aus.  
Sie ist in der Anlage 6 des Jahresabschlussberichtes nicht dargestellt.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt teilte dem Landesrechnungshof hierzu mit, dass die zuständige Wirtschaftsprüfungsgesellschaft in den Erläuterungen zur Bilanz u.a. die o.a. Positionen nicht vollständig aufgeführt hat.

**Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat dafür Sorge zu tragen, dass die Zu- und Abgänge künftig schlüssig darzustellen sind (vgl. hierzu Hinweise des Landesrechnungshofes in den Allgemeinen Bemerkungen).**

#### **d) Kapitel 0956 Landgestüt Radegast/Prussendorf**

Das Landgestüt erhielt im Haushaltsjahr 2001 vom Land Sachsen-Anhalt Zuschüsse für

laufende Zwecke (Titel 682 01) i.H.v.

458.117,53 Euro (896.000,00 DM) und

Investitionen (Titel 891 01) i.H.v.

86.919,62 Euro (170.000,00 DM).

Das Landgestüt erzielte im Haushaltsjahr 2001 ein Jahresergebnis i.H.v.  
- 493.751,19 Euro (- 965.693,40 DM).

Damit liegt es zwar mit rd. 328.760 Euro (642.999 DM) über dem des Vorjahres. Das erzielte Jahresergebnis (- 966 TDM) bleibt aber wiederum um rd. 70 TDM unter dem im Wirtschaftsplan 2001 ausgewiesenen Ergebnis (- 896 TDM).

**Auch im Jahr 2001 hat sich die wirtschaftliche Lage des Betriebes grundsätzlich nicht verbessert.**

Darüber hinaus stellte der Landesrechnungshof u. a. Folgendes fest:

- Im Jahresabschlussbericht des Landgestütes - hier Anlage 6, Blatt 2 und 3 - sind bei den Sachanlagen „Grundstücke, Grundstücksgleiche Rechte, Bauten...“ die Zugänge nur teilweise erläutert. So fehlen für Zugänge i.H.v. rd. 1,25 Mio. DM die entsprechenden Erläuterungen (vgl. auch „Allgemeine Bemerkungen“ zu den § 26-LHO Betrieben).

**Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt sollte dafür Sorge tragen, dass die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft die Jahresabschlussberichte künftig aussagefähiger erarbeitet.**

- Das Landgestüt ist - wie auch schon in den Vorjahren (z.B. im Jahr 2000) - von den geplanten Investitionen des Wirtschaftsplanes 2001 abgewichen (siehe nachfolgende Tabelle).

Investitionen des Landgestütes in 2001	Wirtschaftsplan Euro (DM)-	Jahresabschlussbericht Euro (DM)
Herrichtung Außenanlagen/Besucherlenkung	255.645,94 (500.000,00)	56.249,73 (110.014,91)
Pflug (Ersatz)	25.564,59 (50.000,00)	--
Ankauf von Hengsten	127.892,97 (250.000,00)	160.086,06 (313.101,11)
Laufstall für Stuten und Fohlen	--	17.991,59 (35.188,50)
Maschinen für die Landwirtschaft	--	47.110,04 (92.139,23)
Kutschen	--	15.338,76 (30.000,00)
Waschmaschine für Pferdedecken	--	5.374,18 (10.510,99)
Pferdehänger	--	6.206,25 (12.138,37)
Summe:	<b>409.033,50</b> (800.000,00)	<b>308.356,61</b> (603.093,11)

Das Landgestüt ist in der Summe der Investitionen insgesamt unter dem im Wirtschaftsplan 2001 veranschlagten Betrag geblieben. Es hätte sich jedoch die Abweichungen dem Grund und der Höhe nach vom Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt genehmigen lassen müssen (vgl. o.a. RdErl. des MRLU vom 05.06.97).

**Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat dafür Sorge zu tragen, dass das Landgestüt künftig die bestehende Erlasslage beachtet.**

- Im Jahresabschlussbericht des Landgestütes, hier Erläuterungen zur Gewinn- und Verlustrechnung, sind u.a. die Buchverluste bzw. Buchgewinne aus der Veräußerung von Anlagevermögen nicht erläutert.

**Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat darauf hinzuwirken, dass das Landgestüt (bzw. der Wirtschaftsprüfer) künftig im Jahresabschlussbericht die Zu- und Abgänge schlüssig erläutert (vgl. „Allgemeine Bemerkungen“ des Landesrechnungshofes zu den Landesbetrieben).**

**e) Kapitel 0958 Landesweingut Kloster Pforta**

Das Land hatte beabsichtigt, dem Landesweingut im Jahr 2001 einen Liquiditätszuschuss i.H.v. 65.752,14 Euro (128.600,00 DM) zu gewähren. Diesen Betrag hat das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt aber einbehalten und nach seinen Aussagen mit dem im Jahresabschluss 1999 ausgewiesenen Gewinn i.H.v. 334.384,89 Euro (654.000,00 DM) verrechnet.

Den im Wirtschaftsplan 2001 veranschlagten Investitionszuschuss i.H.v. 178.952,16 Euro (350.000,00 DM) hat das Landesweingut in voller Höhe erhalten.

Dem Jahresabschluss 2001 ist zu entnehmen, dass das Landesweingut in diesem Jahr einen Gewinn i.H.v. 16.770,18 Euro (32.799,63 DM) erzielt hat.

Der Gewinn des Landesweingutes beruht u.a. auf Umsatzsteigerungen und Bestandserhöhungen.

Gegenüber dem Vorjahr bedeutet dies eine Ergebnisverbesserung um rd. 199.403,83 Euro (390.000,00 DM).

Das erzielte Jahresergebnis (rd. 33 TDM) liegt auch um rd. 162 TDM über dem im Wirtschaftsplan 2001 ausgewiesenen Ergebnis (rd. - 129 TDM).

**Das Landesweingut weist somit eine „Ergebnisverbesserung“ vor.**

Nach dem RdErl. des Ministeriums für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt vom 05.06.1997 hat das Ministerium zusammen mit dem Ministerium der Finanzen über die Verwendung zusätzlicher Gewinne zu entscheiden. Wie oben ausgeführt, hat nach der Haushaltsrechnung 1999 der Betrieb einen zusätzlichen Gewinn i.H.v. 334.385 Euro (rd. 654.000 DM) erwirtschaftet. Nach den Erläuterungen sollte dieser Gewinn - soweit liquide Mittel verfügbar sind - abgeführt werden.

**Der Landesrechnungshof weist, auch im Hinblick auf die beabsichtigte Veräußerung des Landesweingutes, vorsorglich darauf hin, dass eine Verrechnung mit dem Liquiditätszuschuss eine Abführung nicht ersetzt.**

Auch die Haushaltsrechnung 2001 - siehe oben - führt einen zusätzlichen Gewinn i.H.v. 16.873 Euro (rd. 33.000 DM) auf, der nach dem Erlass ebenfalls abzuführen ist.

Darüber hinaus stellte der Landesrechnungshof Folgendes fest:

- Der Wirtschaftsprüfer führt in seinem Bericht zum Jahresabschluss 2001 u.a. wiederholt an, dass die Buchführung des Landesweingutes immer noch Mängel aufweist.  
Das Ministerium führte dem Landesrechnungshof gegenüber an, dass es inzwischen durch mehrfache Kontrollen sichergestellt habe, dass das Landesweingut künftig die vom Wirtschaftsprüfer in der Buchführung angesprochenen Mängel abstellt.
- Das Landesweingut hat die Zu- und Abgänge u.a. beim Anlagevermögen nicht hinreichend erklärt. (z. B. Sachanlagen, hier „Geleistete Anzahlungen und Anlagen im Bau“ – Anlage 6, Blatt 7 Jahresabschlussbericht - )

**Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat darauf hinzuwirken, dass das Landesweingut (bzw. der Wirtschaftsprüfer) künftig im Jahresabschlussbericht die Zu- und Abgänge schlüs-**

**sig erläutert (vgl. „Allgemeine Bemerkungen“ des Landesrechnungshofes zu den Landesbetrieben).**

- Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt weist in der Gewinn- und Verlustrechnung für das Landesweingut in der Anlage VIII zur Haushaltsrechnung 2001 unter der
  - Position 16 „außerordentliches Ergebnis“ einen Betrag i.H.v.  
194.912,51 Euro (381.215,74 DM),
  - Position 17 „Steuern“ einen Betrag i.H.v.  
-174.332,38 Euro (-340.964,50 DM) und
  - Position 18 „Jahresfehlbetrag“ einen Betrag i.H.v.  
16.759,35 Euro ( 32.778,43 DM)

aus.

Dem Jahresabschlussbericht des Landesweingutes sind diese Beträge in diesen Positionen der Gewinn- und Verlustrechnung nicht zu entnehmen.

Nach Rücksprache mit dem Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt handelt es sich hierbei offensichtlich um einen Übertragungsfehler des Ministeriums der Finanzen.

Tatsächlich hätte das Ministerium der Finanzen hier bei

- Position 16 „außerordentliches Ergebnis“ einen Betrag i.H.v.  
0,00 Euro (0,00 DM),
- Position 17 „Steuern“ einen Betrag i.H.v.  
-178.142,33 Euro (-348.416,11 DM) und
- Position 18 „Jahresüberschuss“ einen Betrag i.H.v.  
16.770,18 Euro ( 32.799,63 DM)

ausweisen müssen.

**Das Ministerium der Finanzen hätte auf eine korrekte Darstellung der Angaben achten müssen.**

### **3.4 Darstellung der Jahresabschlüsse der juristischen Personen des öffentlichen Rechts**

Eine nachvollziehbare Darstellung der Jahresergebnisse muss nach Ansicht des Landesrechnungshofes auch für die juristischen Personen des öffentlichen Rechts vorliegen. Dies gilt auch, wenn die Jahresabschlüsse nicht in der Haushaltsrechnung dargestellt werden müssen.

Im Rahmen der Prüfung der Haushaltsrechnung hat das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt dem Landesrechnungshof u.a. den Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses der Landesanstalt für Altlastenfreistellung des Landes Sachsen-Anhalt - LAF - (Kapitel 1502, Titelgruppe 91) zum 31. Dezember 2001 vorgelegt.

Einen entsprechenden Lagebericht konnte das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt dem Landesrechnungshof nicht zur Verfügung stellen, da die LAF diesen nicht erstellt habe.

Der Landesrechnungshof stellt hierzu fest:

- Bei der LAF handelt es sich um eine juristische Person des öffentlichen Rechts unter Aufsicht des Landes (vgl. § 105 LHO).
- Sie bucht nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung und hat „einen Jahresabschluss sowie einen Lagebericht“ in entsprechender Anwendung der Vorschrift des § 264 Abs. 1 Satz 1 des HGB“ aufzustellen (vgl. § 110 LHO).

**Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat sicherzustellen, dass die LAF künftig einen Lagebericht erstellt. Dieser ist dann ebenfalls dem Landesrechnungshof vorzulegen.**

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat dem Landesrechnungshof im Rahmen der Haushaltsrechnung 2001 auch den „Bericht über die Prüfung des Lageberichts und des Jahresabschlusses für das Geschäftsjahr vom 01. Januar 2001 bis 31. Dezember 2001 des Talsperrenbetriebes des Landes Sachsen-Anhalt, Blankenburg“ (Kapitel 1502, Titelgruppe 76) gemäß § 111 LHO vorgelegt.

- Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung u.a. festgestellt, dass die Angaben im Lagebericht von denen im Jahresabschluss abweichen (vgl. Jahresverlust/Jahresfehlbetrag). Nach Informationen des Landesrechnungshofes sind im Jahresabschluss die korrekten Zahlen dargestellt.
- Weiterhin hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass der im Lagebericht aufgeführte Finanzplan von dem im Haushaltsplan 2001 ausgebrachten in einigen Positionen abweicht (z.B. Rohwasservorbehalte- und Lieferentgelte, sonstige Einnahmen, Gesamtaufwand für Reparaturen). Nach Angaben des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt handelte es sich bei dem Finanzplan im Haushaltsplan 2001 lediglich um vorläufige Zahlen.

Das Ministerium hätte nach Ansicht des Landesrechnungshofes an dieser Stelle einen entsprechenden Vermerk ausbringen müssen.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass gemäß § 69 LHO das jeweils zuständige Ministerium die Unterlagen der Beteiligungsunternehmen bezüglich deren Jahresabschlüsse zu prüfen und die Ergebnisse dem Landesrechnungshof zu übersenden hat.

**Der Landesrechnungshof regt daher aufgrund seiner o.a. Feststellungen an, dass das Land die Regelungen des § 69 LHO auch auf die juristischen Personen des öffentlichen Rechts ausdehnt, die der Aufsicht des Landes unterstehen (z. B. Landesanstalt für Altlastenfreistellung) und eine entsprechende Darstellung in der Haushaltsrechnung erfolgt.**

#### **4. Erwirtschaftung der globalen Minderausgaben**

Im Abschlussbericht der Haushaltsrechnung 2001 wird unter 3.3./S.VII Folgendes ausgeführt:

„Die für den Gesamthaushalt ausgebrachte globale Minderausgabe im Kapitel 1302, Titel 972 01 in Höhe von 88.435.000,00 DM wurde in Höhe von 10.974.607,00 DM durch die nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigung 2000 erwirtschaftet. In Höhe von 77.460.393,00 DM erfolgte keine Erwirtschaftung der globalen Minderausgabe im Einzelplan 13...“

Aus der nicht ausgeschöpften Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2000 wurde ein Einnahmerest in Höhe von 22.249.005 Euro (43.512.272,07 DM) gebildet, in das Haushaltsjahr 2001 übertragen und auch in Anspruch genommen (Abschlussbericht 4.2.3, S. XIII).

Aus den jeweiligen Erläuterungen zu den Einzelplänen geht hervor, dass dieser Einnahmerest in Höhe von 22,3 Mio. Euro (43,5 Mio. DM) zur Erwirtschaftung eines Teils der im Haushaltsjahr 2001 veranschlagten globalen Minderausgabe herangezogen wurde.

Die nachfolgende Übersicht belegt dies (auf eine Darstellung in Euro wird verzichtet):

Kapitel	Ansatz 2001	davon lt. HR 2001 gedeckt aus nicht ausgeschöpfter Kreditermächtigung 2000:	Bemerkungen
0101	- 198.000 DM	- 104.601 DM	
0201	- 98.000 DM	- 98.000 DM	
0301	- 5.200.000 DM	- 59.022 DM	
0401	- 1.384.000 DM	- 177.347 DM	
0501	- 31.908.000 DM	- 4.545.403 DM	
0602	- DM	- DM	
0701	- 13.546.000 DM	- 5.911.870 DM	
0801	23.102.000 DM	- DM	
0902	- 6.311.000 DM	- 2.520.164 DM	
1101	- 2.564.000 DM	- DM	
1302	- 88.435.000 DM	- 10.974.607 DM	<u>lt. Vorbericht</u> : in dieser Höhe aus nicht ausgeschöpfter Kreditermächtigung 2000 erwirtschaftet, <u>lt. Erläuterung bei Kapitel 1302</u> : globale Minderausgabe nicht erwirtschaftet
1402	- 25.545.000 DM	- 7.412.260 DM	
1501	- 5.118.000 DM	- 5.118.000 DM	
2011	- 6.591.000 DM	- 6.591.000 DM	
	<b>- 210.000.000 DM</b>	<b>- 43.512.274 DM</b>	
	in dieser Summe ist die Effizienzrendite der budgetierten Einrichtung Kapitel 0211 in Höhe von 26.500 DM nicht berücksichtigt		

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist die Erwirtschaftung eines Teiles der globalen Minderausgaben aus Einnahmeresten der nicht ausgeschöpften Kreditermächtigung zumindest bedenklich. Die globale Minderausgabe darf in den Haushalt nur in der Höhe tatsächlich zu erbringender Einsparungen (sog. Bodensatz) eingestellt werden. Die Umsetzung im

Haushaltsvollzug sollte dementsprechend über einen anteiligen Verzicht auf Ausgaben erfolgen.

Der Landesrechnungshof sieht die im Haushaltsjahr 2001 veranschlagte globale Minderausgabe (107 Mio. Euro / 210 Mio. DM) damit als nicht erbracht an. Diese Bewertung ergibt sich auch bei Betrachtung des Haushaltsabschlusses 2001. Das kassenmäßige Jahresergebnis 2001 schließt mit einem Fehlbetrag in Höhe von rd. 200,7 Mio. Euro (392,6 Mio. DM).

Das Defizit des Haushaltsjahres 2001 macht deutlich, dass es im Haushaltsvollzug nicht gelungen ist, die geplanten Einsparungen zu realisieren. Der Landesrechnungshof sieht in der teilweisen Nichterwirtschaftung der globalen Minderausgabe unter anderem die Ursache des entstandenen Defizits 2001.

Der Landesrechnungshof hatte sich zuletzt in seinem Jahresbericht 1997, Teil 1 mit der Erwirtschaftung der globalen Minderausgabe befasst.

Im Entlastungsbeschluss für das Haushaltsjahr 1996 (Ds 3/12/714 B) heißt es dazu:

„Er (der Ausschuss für Finanzen) erwartet, dass globale Minderausgaben stets haushaltsmäßig auf der Ausgabenseite und bei den vorgegebenen Ausgabearten erwirtschaftet werden ...“

**Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass der Beschluss der Landesregierung umgesetzt wird und globale Minderausgaben stets haushaltsmäßig auf der Ausgabenseite erbracht werden.**

## 5. Haushaltsreste

### 5.1 Allgemeines

In das Haushaltsjahr 2002 wurden Ausgabereite in Höhe von rd. 359 Mio. Euro (702 Mio. DM) übertragen.

Diesen standen Einnahmereste in Höhe von rd. 233 Mio. Euro (478 Mio. DM) gegenüber (Abschlussbericht, Haushaltsrechnung 2001, S. XIII, 4.2.4). Somit bestand für den Haushaltsvollzug 2002 allein durch diese Differenz eine Deckungslücke von 115 Mio. Euro (224 Mio. DM).

In den vergangenen Haushaltsjahren hat sich die Deckungslücke zwischen übertragenen Einnahme - und Ausgabereiten wie folgt entwickelt:

1997/1998	140,1 Mio. Euro (274,0 Mio. DM)
1998/1999	231,2 Mio. Euro (452,2 Mio. DM)
1999/2000	117,9 Mio. Euro (230,5 Mio. DM)
2000/2001	208,1 Mio. Euro (407,0 Mio. DM)
2001/2002	115,0 Mio. Euro (224,0 Mio. DM)

Mit dem Nachtragshaushalt für das Jahr 2002 sowie dem Haushaltsplan 2003 hat es nunmehr nach 1994 und 1999 wieder eine Veranschlagung von Mitteln zur Finanzierung der Haushaltsreste gegeben. Für das Jahr 2002 erfolgte eine Veranschlagung in Höhe von 86 Mio. Euro (168 Mio. DM), für das Haushaltsjahr 2003 in Höhe von 50,0 Mio. Euro (97,8 Mio. DM).

Die Veranschlagung von Mitteln zur Finanzierung der Ausgabereite entspricht zum einen § 19 Abs. 2 LHO sowie Beschlüssen des Landtages in den Vorjahren. Zum anderen werden damit die sich ansonsten für den Haushaltsvollzug ergebenden Probleme vermindert.

**Unter Berücksichtigung der Erfahrungen des Haushaltsvollzuges der vergangenen Jahre empfiehlt der Landesrechnungshof, die Praxis der Veranschlagung von Deckungsmitteln für Ausgabereite auch künftig unbedingt beizubehalten.**

## 5.2 Darstellung von Einnahmeresten in der Haushaltsrechnung 2001

Im Abschlussbericht der Haushaltsrechnung 2001 wird unter Punkt 4.2.4 auf S. XIII dargestellt, wie sich die in das Haushaltsjahr 2002 übertragenen Einnahmereste auf die jeweiligen Einzelpläne verteilen. Diese Angaben stimmen mit den Darstellungen in den jeweiligen Einzelplänen und Kapiteln lediglich in der Gesamthöhe, nicht jedoch bezüglich der Aufteilung auf die Einzelpläne und Kapitel überein.

Im Einzelnen ergibt sich folgendes Bild:

Laut Abschlussbericht der Haushaltsrechnung 2001, Punkt 4.2.4, S. XIII

<b>Einzelplan</b>		
05	148.042.160,80 Euro	289.545.299,36 DM
06	432.173,73 Euro	845.258,35 DM
13	83.710.481,79 Euro	163.723.471,59 DM
14	1.546.440,60 Euro	3.024.574,91 DM
15	10.451.743,92 Euro	20.441.834,32 DM
<b>Gesamt</b>	<b>244.183.000,84 Euro</b>	<b>477.580.438,53 DM</b>

Laut Darstellung in den jeweiligen Einzelplänen/Kapiteln

<b>Einzelplan</b>		
05	133.663.293,13 Euro	261.422.678,61 DM
Kap. 0504 Titel 286 73 (ESF)	43.331.407,35 Euro	84.748.866,43 DM
Kap. 0509 Titel 331 77 (Pfle- geversicherungsgesetz)	90.331.885,79Euro	176.673.812,18 DM
06	-	-
13 Kap. 1310 Titel 331 02 (IfG-Mittel)	110.519.707,70 Euro	216.157.759,92 DM
14	-	-
15	-	-
<b>Gesamt</b>	<b>244.183.000,84 Euro</b>	<b>477.580.438,53 DM</b>

Eine Erläuterung zu dieser unterschiedlichen Darstellung fehlt sowohl im Abschlussbericht als auch bei den jeweiligen Kapiteln.

**Das Ministerium der Finanzen hat künftig sicherzustellen, dass die Angaben des Abschlussberichtes auch bei den jeweiligen Einzelplänen nachvollziehbar sind.**

### **5.3 Darstellung von EU-Mitteln**

Als Beispiel führt der Landesrechnungshof aus dem Bereich des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt an:

Im Kapitel 0906, Titelgruppe 69 – Ausgaben hat das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt folgende Ausgaben und Vorgriffe ausgewiesen:

<b>Ist-Ausgabe Spalte 4 Haushaltsrechnung</b>	<b>zu übertragender Vorgriff Spalte 5 Haushaltsrechnung</b>
39.459,42 Euro (77.175,92 DM)	-1.871.548,20 Euro (- 3.660.430,38 DM)

Der Landesrechnungshof hat am Beispiel dieser Titelgruppe die Inanspruchnahme der EU- bzw. Landesmittel bei diesen Förderprogrammen überprüft.

Dabei stellte der Landesrechnungshof u.a. Folgendes fest:

In der Zeit von 1994 - 1999 (zzgl. zwei Jahre) hat das Land in dieser TGr.

Einnahmen i.H.v. 7.837.800,74 Euro (15.329.405,83 DM)

Ausgaben i.H.v. 10.499.355,88 Euro (20.534.955,21 DM)

getätigt.

Den sich daraus ergebenden Saldo i.H.v. 2,662 Mio. Euro (5,205 Mio. DM) (rd. 10,499 Mio. Euro ./ rd. 7,837 Mio. Euro) hat das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt im Jahr 2002 im Rahmen der Schlussabrechnung der alten Förderphase bei der EU beantragt.

Der Jahresrechnung 2001 ist dieser Saldo an keiner Stelle zu entnehmen. Das Ministerium hätte diesen Betrag jedoch als Einnahmerest darstellen müssen.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt daher für alle EU-Bereiche, zum Abschluss der Förderperiode bei den einzelnen Titelgruppen die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben in der Summe des gesamten Förderzeitraumes nachrichtlich darzustellen. In diesem Zusammenhang weist der Landesrechnungshof auf den Landtagsbeschluss 3/26/2071 B hin. Weiterhin sollte das Ministerium die im Rahmen der Schlussabrechnung mit der EU beantragten Beträge (Salden) als Einnahmerest angeben.**

Der Landesrechnungshof konnte der Haushaltsrechnung 2001 entnehmen, dass das Land in der Titelgruppe 69 Ausgaben i.H.v.

39.459,42 Euro (77.175,92 DM)

im Jahr 2001 getätigt hat.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat in der Spalte 5 - zu übertragende Vorgriffe - eine weitere Ausgabe i.H.v.

- 1.871.548,20 Euro (- 3.660.430,38 DM)

dargestellt.

Nach Aussagen des Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt handelt es sich bei dem „zu übertragenden Vorgriff der Spalte 5 i.H.v. - 3.660.430,38 DM“ um einen über die gesamte Förderphase gehenden kumulierten Saldo. Dieser Saldo müsste demnach den gegenüber der EU noch offenen Forderungen entsprechen.

Der hier angegebene Betrag i.H.v.

-1,872 Mio. Euro (- 3,660 Mio. DM)

stimmt nicht mit den tatsächlichen offenen Forderungen nämlich i.H.v.

2,662 Mio. Euro ( 5,205 Mio. DM)

überein.

Die Ursache für den fehlerhaften Ausweis in der Jahresrechnung liegt u.a. in der teilweisen Versagung der Genehmigung zur Übertragung von Haushaltsresten innerhalb der Förderphase durch das Ministerium der Finanzen.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium künftig in der Haushaltsrechnung eine sachgerechte Darstellung vornimmt.**