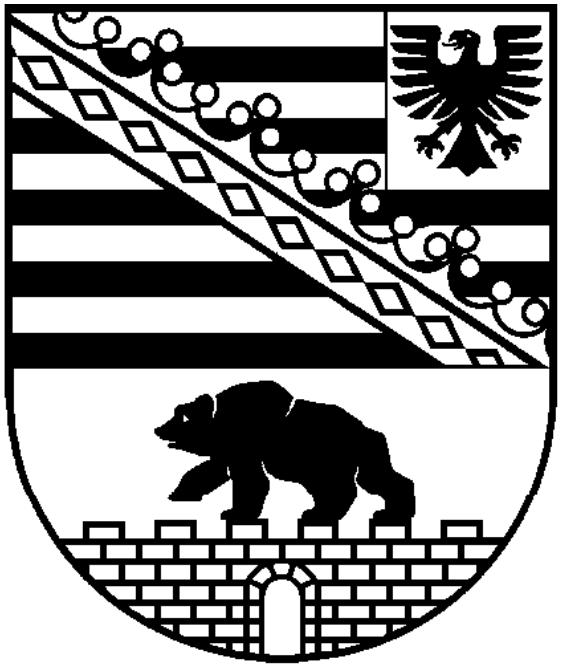
Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Jahresbericht 2003

Haushalts- und Wirtschaftsführung

im Haushaltsjahr 2002



Teil 2

Haushaltsrechnung 2002

Finanzsituation der Kommunen/Überörtliche Kommunalprüfung

Inhaltsverzeichnis

	Vorwort	**7**
I.	**Vorbemerkungen**	**8**
II.	**Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2002 gemäß § 97 Abs. 2 LHO**	**8**
1.	Allgemeines	8
2.	Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsjahren 2000 bis 2004 (ohne Sondervermögen)	9
3.	Verschuldung des Landes Sachsen-Anhalt	10
3.1	Allgemeines	10
3.2	Handlungsfelder zur Begrenzung der öffentlichen Verschuldung	17
III.	**Einzelne Bemerkungen**	**23**
1.	Über- und außerplanmäßige Ausgaben	23
1.1	Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben	23
1.2	Über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen	24
2.	Jahresabschluss und Entwicklung der Landesbetriebe	25
2.1	Allgemeine Bemerkungen	25
2.2	Anmerkungen zu einzelnen Landesbetrieben	27
2.2.1	Landesbetriebe im Geschäftsbereich des Einzelplanes 06	27
2.2.2	Landeseichamt Sachsen-Anhalt, Kapitel 0811	27
2.2.3.	Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft des Landes Sachsen-Anhalt, Kapitel 1504, 1505, 1506, 1507, 1508	29
3.	Bürgschaften des Landes	32
3.1	Entwicklung der vom Land übernommenen Bürgschaften 1997 - 2002	32

3.2	Ausnutzung des jeweils gem. § 5 HG (2003 - § 6 HG) festgelegten Bürgschaftsrahmens	33
3.3	Entwicklung der Relationen der Rückflüsse an den Landeshaushalt zu den Bruttoausfallzahlungen	34
3.4	Zusammenfassung der Ergebnisse	35
4.	Darstellung der Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrages (Obergruppe 96)	36
IV.	**Finanzlage der Kommunen und Ergebnisse der Überörtlichen Kommunalprüfung**	**38**
1.	Vorbemerkungen	37
2.	Ausgewählte Maßnahmen der Sozialhilfe	42
2.1	Sozialhilfeausgaben / Anzahl der Hilfeempfänger	42
2.2	Arbeitsorganisation - Dienst- und Fachaufsicht	43
2.3	Aus- und Fortbildung / Fallzahlen je Sachbearbeiter	44
2.4	Kostenerstattung gemäß § 107 BSHG	45
2.5	Kosten der Unterkunft	46
2.6	Darlehen nach §§ 15 a und 15 b BSHG	47
2.7	Prüfung der Unterhaltsfähigkeit nach § 91 BSHG	49
2.8	Hilfe zur Arbeit	51
2.9	Gewährung einmaliger Beihilfen nach § 21 Abs. 2 BSHG	52
2.10	Automatisierte Verfahren in der Leistungsverwaltung	53
2.11	Anordnungswesen und Umgang mit Wertvordrucken	54
2.12	Kasseneinnahmereste in der Leistungsverwaltung	56
2.13	Fazit	57
3.	Prüfung kommunaler Krankenhäuser	58
3.1	Allgemeines	58
3.2	Wesentliche Ergebnisse der Prüfung	60
3.2.1	Aufgabenwahrnehmung der kreisfreien Städte und Landkreise als Träger der Eigenbetriebe	60

3.2.2	Wirtschaftliche Verhältnisse der Krankenhäuser	61
3.3	Fusionen von Krankenhäusern	61
3.4	Optimierung der Personal- und Sachkosten	63
3.4.1	Personalkosten	63
3.4.2	Sachkosten	71
3.5	Dokumentation im Krankenhaus - Prüfungen durch den Medizinischen Dienst der Krankenversicherung (MDK)	77
3.6	Fazit	79
4.	Berechnung und Festsetzung der Bezüge der Beamten, Angestellten und Arbeiter	81
4.1	Ziel und Inhalt der Prüfung	82
4.2	Wesentliche Prüfungsfeststellungen	82
4.3	Fazit	91
5.	Zweckentsprechende Verwendung der Haushalts-mittel für die Fraktionsarbeit	92
5.1	Festlegungen zur Finanzausstattung der Fraktionen der Stadt Zeitz	93
5.2	Angemessenheit der Höhe der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit	94
5.3	Zweckentsprechende Verwendung der Haushaltsmittel	96
5.4	Schlussbemerkungen des Landesrechnungshofes	97
6.	Vergabe und Abrechnung von Bauleistungen sowie finanzielle Sicherstellung von Baumaßnahmen	100

Anlage 1 Über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen

Anlage 2 Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 03. bis 05. Mai 2004

Abkürzungsverzeichnis

ArbZG	-	Arbeitszeitgesetz
BaföG	-	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAT-O	-	Bundesangestelltentarif-Ost
BBesG	-	Bundesbesoldungsgesetz
BDA	-	Besoldungsdienstalter
BEZ	-	Bundesergänzungszuweisungen
BGB	-	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	-	Bundesgesetzblatt
BMT-G-O	-	Bundesmanteltarifvertrag für Gemeinden Ost
BRKG	-	Bundesreisekostengesetz
BSHG	-	Bundessozialhilfegesetz
BüBa	-	Bürgschaftsbank Sachsen-Anhalt
DKG	-	Deutsche Krankenhausgesellschaft
DRG	-	Diagnosis Related Group
Drs.	-	Drucksache
DtA	-	Deutsche Ausgleichsbank
EuGH	-	Europäischer Gerichtshof
FAG	-	Finanzausgleichsgesetz
GemHVO	-	Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden in Sachsen-Anhalt (Gemeindehaushaltverordnung)
GemKVO	-	Gemeindekassenverordnung
GO LSA	-	Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt
GVBl. LSA	-	Gesetz- und Verordnungsblatt Land Sachsen-Anhalt
GWB	-	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HAMISSA	-	Haushalts-, Aufstellungs-, Management- und Informationssystem Sachsen-Anhalt
HG	-	Haushaltsgesetz
HGr	-	Hauptgruppe
HGrG	-	Haushaltsgrundsätzegesetz
HH	-	Haushalt
HLU	-	Hilfe zum Lebensunterhalt

HP	-	Haushaltsplan
KfW	-	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LFA	-	Länderfinanzausgleich
LFI	-	Landesförderinstitut Sachsen-Anhalt
LHO	-	Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt
LHW	-	Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft
LK	-	Landkreis
LKO LSA	-	Landkreisordnung des Landes Sachsen-Anhalt
LT	-	Landtag
MBl. LSA	-	Ministerialblatt Land Sachsen-Anhalt
MDK	-	Medizinischer Dienst der Krankenversicherung
MIDEWA	-	Mitteldeutsche Wasser und Abwasser GmbH Halle/Saale
SGB	-	Sozialgesetzbuch
TV	-	Tarifvertrag
TV-LZ/LP-LSA	-	Tarifvertrag Leistungszulagen/Leistungsprämien Land Sachsen-Anhalt
VK	-	Vollzeitkraft
VOB	-	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOF	-	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL/A	-	Verdingungsordnung für Leistungen, Teil A - Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen

Vorwort

Der Landesrechnungshof befasst sich mit den Konsequenzen der hohen Verschuldung des Landes Sachsen-Anhalt regelmäßig im Teil 2 seines Jahresberichtes. Er gibt Hinweise sowohl für den Landeshaushalt als auch die kommunalen Haushalte, wie die begrenzten Haushaltsmittel wirtschaftlicher und sparsamer eingesetzt werden können.

Der Landesrechnungshof hat mit dem vorliegenden Jahresbericht auch eine Bewertung des abgelaufenen Haushaltsjahres 2003 vorgenommen. Das Defizit Ende 2003 macht in erschreckender Weise klar, in welcher schwierigen Finanzsituation sich das Land befindet. Die Auswirkungen sind für jeden sichtbar im Nachtragshaushalt mit einer Überschreitung der Verfassungsgrenze von rd. 400 Mio. Euro ausgewiesen. Die Folgen dieser Neuverschuldung werden künftige Generationen durch die steigenden Zins- und Tilgungsraten zu tragen haben.

Der Landesrechnungshof zeigt in diesem Jahresbericht Handlungsfelder zur Begrenzung der öffentlichen Verschuldung auf, die ihren Niederschlag auch in dem Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 03. bis 05. Mai 2004 finden.

Ralf Seibicke

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 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 2003 den Landtag und die Landesregierung über wesentliche Feststellungen zur gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung - Denkschrift und Bemerkungen - unterrichtet (LT-Drs. 4/995 vom 29.08.2003).

Der Unterausschuss Rechnungsprüfung des Landtages hat sich auf seinen Sitzungen am 28.01.2004, 11.02.2004, am 17.03.2004 und 02.06.2004 mit dem Teil 1 des Jahresberichtes 2003 befasst, Beschlüsse gefasst und der Landesregierung teilweise zur erneuten Stellungnahme übersandt.

Der nachfolgende Teil 2 des Jahresberichtes 2003 des Landesrechnungshofes setzt sich im Wesentlichen mit dem Rechenwerk der Haushaltsrechnung 2002 (§§ 80 - 87 LHO) auseinander.

Der Landesrechnungshof hat in den Teil 2 des Jahresberichtes 2003 auf der Grundlage von § 97 Abs. 3 LHO Feststellungen auch über spätere Haushaltsjahre aufgenommen.

Des Weiteren werden wesentliche Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung dargestellt sowie eine grundsätzliche Betrachtung der Finanzsituation der Kommunen vorgenommen.

II. Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2002 gemäß § 97 Abs. 2 LHO

1. Allgemeines

Der Minister der Finanzen hat mit Schreiben vom 15.12.2003 dem Landtag und dem Landesrechnungshof die auf der Grundlage des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplanes 2002 (Haushaltsgesetz 2002) vom 15.01.2002 (GVBl. LSA 2002 S. 8 ff.) geändert durch das Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2002 vom 09.08.2002 (GVBl. LSA 2002 S. 351 ff.) aufgestellte Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2002 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 2000 bis 2004 (ohne Sondervermögen)

Einnahmen des Landes Sachsen-Anhalt 2000 - 2004
in Mio. €

Arten	2000	2001	2002	2003[1]	2004/Plan[2]
Einnahmen aus Steuern/Abgaben - HGr. 0	4.777	4.732	4.276	4.221	4.424
Verwaltungseinnahmen - HGr. 1	338	333	325	597	437
Zuweisung und Zuschüsse - HGr. 2	2.959	2.921	3.428	3.252	3.345
darunter: Allgemeine Finanzzuweisungen					
- vom Bund (BEZ), Gr. 211	1.498	1.481	1.988	1.988	1.999
- von Ländern (LFA), Gr. 212	715	718	528	488	536
Sonstige Zuweisungen für investive Zwecke	1.672	1.456	1.042	1.261	1.260
Nettokreditaufnahme	788	713	1.504	772	949
Gesamteinnahmen	**10.534****	**10.155*****	**10.575**	**10.103******	**10.415**

Ausgaben des Landes Sachsen-Anhalt 2000 - 2004
in Mio. €

Arten	2000	2001	2002	2003[1]	2004/Plan[2]
persönliche Verwaltungsausgaben HGr. 4	2.782	2.796	2.797	2.667	2.799
sächliche Verwaltungsausgaben-OGr. 51-54	466	442	447	392	379
Zinsausgaben an Kreditmarkt, Gr. 575	695	726	801	872	881
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse HGr. 6	4.037	4.083	4.237	4.330	4.250
darunter: Zuweisungen an Kommunen	2.465	2.420	2.386	2.301	2.130
Bauausgaben - HGr. 7	219	250	214	200	208
sonstige Ausgaben für Investitionsfördermaßnahmen - HGr. 8	2.253	2.038	1.792	1.901	1.986
darunter: Zuweisungen an Kommunen	1.013	958	801	835	1.036
besondere Finanzierungsausgaben* - HGr. 9	27	21	287	174	- 88
Gesamtausgaben	**10.479****	**10.356*****	**10.575**	**10.544******	**10.415**

* 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. € bzw. 55,7 Mio. € aus, die insgesamt der Höhe des Defizits 1998 entsprechen

*** Das Haushaltsjahr 2001 weist ein Defizit in Höhe von rd. 201 Mio. € aus.

**** Aus den Zahlen des vorliegenden vorläufigen Abschlusses für 2003 ergibt sich ein Defizit in Höhe von rd. 441 Mio. €

---

[1] vorläufiger Abschluss per 04.06.2004
In den Verwaltungseinnahmen (HGr. 1) für das Jahr 2003 waren u.a. veranschlagt:
- 150 Mio. € Beleihung des Sondervermögens „Altlastensanierung Sachsen-Anhalt“, die aus Sicht des Landesrechnungshofes der Nettokreditaufnahme hinzuzurechnen sind.
- 97,7 Mio. € Veräußerung von Beteiligungen
  83,3 Mio. € Rückzahlungen von Gemeinden (gem. FAG)

[2] In den Verwaltungseinnahmen (HGr. 1) für das Jahr 2004 (ohne Nachtragshaushalt) sind u.a. veranschlagt:
- 40,5 Mio. € Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen und sonstige Einnahmen
- 89,9 Mio. € Rückzahlungen von Gemeinden (gem. FAG)

In den persönlichen Verwaltungsausgaben (HGr. 4) für das Jahr 2004 sind u.a. veranschlagt:
- 260 Mio. € Abgeltung der Arbeitszeitkonten der Lehrkräfte

3. Verschuldung des Landes Sachsen-Anhalt

3.1 Allgemeines

Im Haushaltsjahr 2002 betrug die Nettokreditaufnahme des Landes Sachsen-Anhalt 1.504.486.530,06 €. Damit wurde die Kreditermächtigung entsprechend § 3 Abs. 1 des Nachtragshaushaltsgesetzes 2002 (Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2002 vom 09.08.2002, GVBl. LSA 2002, S. 351 ff.) in Höhe von 21.521.569,94 € nicht in Anspruch genommen. In dieser Höhe wurde ein Einnahmerest gebildet und in das Haushaltsjahr 2003 übertragen.
Gegenüber den ursprünglichen Planungen für das Haushaltsjahr 2002 hat der Landtag mit dem Nachtragshaushalt 2002 die Neuverschuldung von 0,59 Mrd. € auf 1,53 Mrd. € und so auf das 2,6-fache erhöht. Damit wurde die verfassungsmäßige Kreditobergrenze gemäß Artikel 99 Abs. 2 Landesverfassung Sachsen-Anhalt, die durch die Höhe der eigenfinanzierten Investitionen definiert ist, bereits im Planansatz um rd. 243,1 Mio. € überschritten. Die Landesregierung hat im Rahmen des Nachtragshaushaltes die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung gemäß Artikel 99 Abs. 3 der Verfassung mit einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts begründet.

Spätestens der Nachtragshaushalt 2002 hat nach Auffassung des Landesrechnungshofes erneut deutlich gemacht, in welcher dramatischen finanziellen Lage sich der Gesamthaushalt des Landes Sachsen-Anhalt befindet. Steuerausfälle, Haushaltsrisiken und der Fehlbetrag des Haushaltsjahres 2001 wurden in den Haushaltsplan eingestellt und weitestgehend aus Krediten finanziert.

Die Landesregierung hat in der Mittelfristigen Finanzplanung 2002 - 2006 (LT-Drs. 4/302 vom 13.11.2002) angegeben, dass ab dem Jahr 2007 keine neuen Kredite mehr aufgenommen werden sollen. Dies hat der Landesrechnungshof ausdrücklich begrüßt.
Mit Vorlage der Mittelfristigen Finanzplanung 2003 - 2007 (LT-Drs. 4/1036 vom 12.09.2003) hat die Landesregierung dargelegt, dass eine Rückfüh-

rung der Neuverschuldung auf Null bis Ende 2006 nicht mehr erreichbar sei. Nunmehr sollen ab dem Jahr 2009 keine neuen Kredite mehr aufgenommen werden.

Sofern die veränderte Zielstellung tatsächlich umgesetzt wird und es zu keiner nochmaligen Korrektur kommt, hält der Landesrechnungshof diese für gerade noch hinnehmbar.

Der Landesrechnungshof weist in diesem Zusammenhang auf den Beschluss des Landtages hin, der im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2001 (LT Drs. 4/28/1099B vom 24.10.2003) unter anderem beschlossen hat:

> „Er (der Landtag) hält es für unverzichtbar, am Ziel der Haushaltskonsolidierung auf der Ausgabenseite und damit an der Rückführung der Verschuldung des Landes auf Null festzuhalten. Damit muss das Land auch seiner Verantwortung zur Senkung des gesamtstaatlichen Defizites und der Einhaltung der Maastricht-Kriterien gerecht werden."

Es ist aufgrund von sich verändernden Rahmenbedingungen zwar vorstellbar, dass die in der Finanzplanung vorgesehenen Zwischenschritte auf dem Weg zum ausgeglichenen Haushalt geringfügige Abweichungen aufweisen.

Die mittelfristige Zielsetzung muss nach Ansicht des Landesrechnungshofes jedoch in der vorgesehenen Zeitachse tatsächlich realisiert werden. Dadurch kann eine zusätzliche Einengung des Gestaltungsspielraumes durch steigende Zinsbelastungen mit vermieden werden.

Unter Einbeziehung der kommunalen Gebietskörperschaften weist Sachsen-Anhalt - wie in den Vorjahren auch - zum Stichtag 31.12.2002 ohne Sondervermögen, ohne Zweckverbände - die höchste aufgelaufene Gesamtverschuldung der neuen Bundesländer pro Einwohner auf.

Staatliche und kommunale Schulden zum 31.12.2002[3]	Gebietskörperschaften insgesamt (ohne Zweckverbände) Mio. €	davon: Land Mio. €	Gemeinden/ Gemeindeverbände Mio. €	Pro-Kopf-Verschuldung insgesamt €	Pro-Kopf-Verschuldung Gemeinden/ Gemeindeverbände €	Pro-Kopf-Verschuldung Land €
Sachsen-Anhalt	19.006	15.677	3.329	7.409	1.298	6.111
Brandenburg	16.486	14.656	1.830	6.373	708	5.665
Mecklenburg-Vorpommern	11.088	8.686	2.401	6.325	1.370	4.955
Sachsen	16.039	10.685	5.354	3.673	1.226	2.447
Thüringen	15.141	12.176	2.966	6.303	1.234	5.068

Den Hauptanteil an den Gesamtschulden in Sachsen-Anhalt hat das Land. Die hohe Verschuldung im Landeshaushalt ist auch die Hauptursache für das im Vergleich mit den neuen Bundesländern schlechte Abschneiden des Landes Sachsen-Anhalt.

Aus der nachfolgenden Übersicht geht hervor, dass der Zuwachs im Jahr 2002 bei der Pro-Kopf-Verschuldung des Landes Sachsen-Anhalt sowohl absolut als auch relativ (zum Jahr 2001) am höchsten war. Der Abstand zu den neuen Ländern hat sich damit weiter vergrößert.

Zuwachs der Pro-Kopf-Verschuldung 2002 gegenüber 2001 (ohne Sondervermögen, ohne Zweckverbände)

	Land		Gemeinden/GV	
	absolut	relativ	absolut	relativ
Sachsen-Anhalt	556 €	10 v.H.	29 €	2,3 v.H.
Brandenburg	464 €	8,9 v.H.	3 €	0,4 v.H.
Mecklenburg-Vorpommern	343 €	7,4 v.H.	50 €	3,8 v.H.
Sachsen	133 €	5,7 v.H.	- 29 €	- 2,3 v.H.
Thüringen	- 108 €	- 2,1 v.H.	6 €	0,5 v.H.

In den Jahren 2003 und 2004 wies der Landeshaushalt Sachsen-Anhalt dagegen in den Planzahlen geringere Zuwachsraten bei der Verschuldung als z.B. in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern aus. Allerdings wird diese Entwicklung durch das am Ende des Jahres 2003 entstandene

[3] Quelle: Statistische Berichte L III j/02 - Finanzen und Steuern, Schulden der öffentlichen Haushalte, Einrichtungen und Wirtschaftsunternehmen, Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt

hohe Defizit sowie die daraus resultierenden Auswirkungen auf 2004 wieder relativiert.

Die Entwicklung der aufgelaufenen Verschuldung sowie der Pro-Kopf-Verschuldung des Landes Sachsen-Anhalt einschließlich der im Land bestehenden Sondervermögen und der dem Land zuzurechnenden Anstalten des öffentlichen Rechts (z. B. MIDEWA) sind in den nachfolgenden Tabellen dargestellt. Das Sondervermögen Förderfonds Sachsen-Anhalt, das bis zum Jahr 2003 eigene Kredite aufgenommen hat, wurde zum 31.12.2003 aufgelöst und wieder in den Landeshaushalt eingegliedert.

Haushaltsjahr	**Nettokreditaufnahme**		**Nettokreditaufnahme durch Sondervermögen u.a.**	
	IST	**kumuliert**	**IST**	**kumuliert**
1991	851.300.805 €	851.300.805 €		
1992	1.776.070.187 €	2.627.370.992 €		
1993	1.760.313.696 €	4.387.684.688 €		
1994	1.919.751.533 €	6.307.436.221 €		
1995	1.811.807.454 €	8.119.243.675 €		
1996	1.219.489.778 €	9.338.733.453 €		
1997	1.584.851.606 €	10.923.585.059 €	74.137.323 €	74.137.323 €
1998	937.456.387 €	11.861.041.446 €	2.989.974 €	77.036.974 €
1999	900.036.177 €	12.761.077.623 €	15.333.132 €	92.369.428 €
2000	787.877.766 €	13.548.955.390 €	134.249.909 €	226.619.338 €
2001*	712.491.511 €	14.261.446.901 €	16.792.891 €	243.412.229 €
2002	1.504.486.530 €	15.765.933.431 €	24.000.000 €	267.412.229 €
2003**	921.521.570 €	16.687.455.001 €	0 €	267.412.229 €
2004/HP	948.637.600 €	17.636.092.601 €	0 €	267.412.229 €

Sondervermögen 2000: davon 102 Mio. € durch den Talsperrenbetrieb des Landes aufgenommene Kredite
* Sondervermögen ohne Kreditaufnahme für Tilgungen
** vorläufiges IST per 04.06.2004
einschließlich der erfolgten Beleihung des Sondervermögens „Altlastensanierung“ in Höhe von 150 Mio. €, die das Ministerium der Finanzen als Einnahmen in der Hauptgruppe 1 nachgewiesen hat

Haushaltsjahr	**Gesamtverschuldung**	**pro-Kopf-Verschuldung*** **
1991	851.300.805 €	302 €
1992	2.627.370.992 €	956 €
1993	4.387.684.688 €	1.579 €
1994	6.307.436.221 €	2.381 €
1995	8.119.243.675 €	3.065 €
1996	9.338.733.453 €	3.526 €
1997	10.997.722.382 €	4.152 €
1998	11.938.077.743 €	4.507 €
1999	12.853.447.052 €	4.853 €
2000	13.775.574.727 €	5.201 €
2001*	14.504.859.129 €	5.476 €
2002	16.033.345.660 €	6.290 €
2003**	16.954.867.229 €	6.652 €
2004/HP	17.903.504.829 €	7.024 €

* Sondervermögen ohne Kreditaufnahme für Tilgungen
** vorläufiges IST per 04.06.2004
*** ab 2002 auf Basis der Einwohnerzahl am 31.12.2002

Der Abschluss für das Haushaltsjahr 2003 zeigt ein Defizit i.H.v. rd. 441 Mio. € (vorläufiges Ist 2003). Dies bewertet der Landesrechnungshof als ein niederschmetterndes und besorgniserregendes Ergebnis. Die durch die Landesregierung unternommenen Konsolidierungsbemühungen haben letztlich zu keinem sichtbaren Erfolg geführt. Die nach § 25 Abs. 3 LHO notwendige Veranschlagung des Defizits wird die Rückführung der Neuverschuldung auf Null bis Ende 2008 erheblich erschweren und den Gestaltungsspielraum durch zusätzliche Zinsausgaben weiter einengen.

Die Ursachen für das Defizit im Haushaltsabschluss 2003 sind sehr differenziert zu bewerten und liegen zum Teil in den Steuermindereinnahmen in Höhe von insgesamt rd. 263,8 Mio. €.
Der Landesrechnungshof sieht jedoch weitere und allein durch das Land zu beeinflussende Faktoren die zum exorbitant hohen Defizit 2003 beigetragen haben, das sind:

- Die im Haushaltsplan 2003 i.H.v. 97,7 Mio. € vorgesehenen Privatisierungserlöse wurden zu hoch veranschlagt und konnten im Vollzug nicht erbracht werden. Letztlich wurden nur 21,8 Mio. € zu Gunsten des Landes vereinnahmt, so dass rd. 75,8 Mio. € Mindereinnahmen den Haushaltsvollzug belasteten.
- Die Steuerung der Investitionsausgaben im Haushaltsvollzug war nicht ausreichend, obwohl eine späte Verabschiedung des Haushaltsplanes im März 2003 vorlag. Trotz Haushaltssperren sind nennenswerte Einsparbeträge im Bereich der Investitionsausgaben nicht erbracht worden. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass bereits im Haushaltsplan eine globale Minderausgabe (ohne Personal) i.H.v. 77,4 Mio. € den Spielraum für zusätzliche Einsparungen einengte.
- Die Ausgleichszahlungen an die Kommunen als Differenz zwischen den im Haushaltsplanentwurf 2003 vorgesehenen Beträgen und den im endgültigen Haushalt 2003 tatsächlich veranschlagten Beträgen haben Ausgaben von fast 70 Mio. € bedeutet, die nicht veranschlagt waren.

Der Landesrechnungshof empfiehlt insbesondere dem Finanzministerium, die notwendigen Schlussfolgerungen bei der Veranschlagung in künftigen Haushaltsplänen zu ziehen und den Einnahmeerwartungen vorsichtigere Annahmen zugrunde zu legen.
Des Weiteren hält es der Landesrechnungshof für notwendig im Haushaltsvollzug geeignete Steuerungsmaßnahmen, insbesondere bei den Investitionsausgaben rechtzeitig zu ergreifen.

Im Vollzug des Haushaltsjahres 2003 ist festzustellen, dass die Verfassungsgrenze für die Begrenzung der Kreditaufnahme - wenn man sie ohne das Defizit betrachtet - eingehalten wäre. Das Defizit wird dagegen im Nachtragshaushalt zu berücksichtigen sein und damit zu einer Überschreitung der Verfassungsgrenze führen.
Eine Überschreitung der verfassungsmäßigen Kreditobergrenze hat es in Sachsen-Anhalt mehrfach gegeben.
In der nachfolgenden Tabelle stellt der Landesrechnungshof die Einhaltung bzw. Überschreitung der Verfassungsgrenze ab dem Haushaltsjahr 1993 jeweils im Haushaltsvollzug dar. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes darf für die Exekutive nichts anderes gelten als für den Haushaltsgesetzgeber selbst, deshalb ist die Kreditobergrenze auch für den Haushaltsvollzug maßgeblich.

	1993	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**
	in Mio. €					
Einnahmen						
Einnahmen aus Krediten (Gr. 32)	1.760	1.920	1.812	1.219	1.585	937
übrige Investeinnahmen (Gr. 33 +34)	1.013	831	1.279	1.406	1.655	1.567
Einnahmen HGr. 3, ohne Gr. 36 u. 38	2.773	2.751	3.091	2.625	3.242	2.505
Ausgaben						
Bauausgaben HGr. 7	141	188	231	201	252	218
Investitionsausgaben HGr. 8	2.653	2.463	2.592	2.170	2.762	2.438
Investitionen gesamt	**2.794**	**2.651**	**2.823**	**2.371**	**3.014**	**2.656**
abzüglich übrige Investitionseinnahmen	1.013	831	1.279	1.406	1.655	1.567
verbleiben eigenfinanzierte Invest.	**1.781**	**1.820**	**1.544**	**966**	**1.361**	**1.089**
abzgl. Einnahmen aus Krediten	1.760	1.920	1.812	1.219	1.585	937
Einhaltung (-) bzw. Überschreitung (+)	- 21	**+ 100**	**+ 268**	**+ 253**	**+ 224**	- 152

1993 - 2002 Ist lt. HHR, 2003 vorläufiges Ist (Stand: 04.06.2004) und 2004 HP (ohne Nachtrags-haushaltsplan)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
in Mio. €						
Einnahmen						
Einnahmen aus Krediten (Gr. 32)	900	788	713	1.504	922	949
übrige Investeinnahmen (Gr. 33 +34)	1.498	1.651	1.376	884	1.144	1.225
Einnahmen HGr. 3, ohne Gr. 36 u. 38	2.398	2.439	2.158	2.471	1.958	2.200
Ausgaben						
Bauausgaben HGr. 7	200	219	250	214	200	208
Investitionsausgaben HGr. 8	2.261	2.253	2.038	1.792	1.909	1.986
Investitionen gesamt	**2.461**	**2.472**	**2.288**	**2.006**	**2.109**	**2.194**
abzüglich übrige Investitionseinnahmen	1.498	1.651	1.376	884	1.144	1.225
verbleiben eigenfinanzierte Invest.	**963**	**820**	**913**	**1.122**	**965**	**969**
abzgl. Einnahmen aus Krediten	900	788	713	1.504	922	949
Einhaltung (-) bzw. Überschreitung (+)	- 63	- 32	- 200	**+ 382**	- 43	- 20

1993 - 2002 Ist lt. HHR, 2003 vorläufiges Ist (Stand: 04.06.2004) und 2004 HP (ohne Nachtragshaushaltsplan)

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes muss das Land alle Anstrengungen unternehmen, die begonnene Haushaltskonsolidierung konsequent fortzusetzen. Dies hat insbesondere auch vor dem Hintergrund des im Jahr 2019 auslaufenden Solidarpaktes II eine große Bedeutung. Das Land muss spätestens ab diesem Zeitpunkt in der Lage sein, seine Ausgaben weitgehend aus eigenen Einnahmequellen bestreiten zu können. Die Rückgänge bei den ab 2005 dem Land jährlich zur Verfügung stehenden Beträgen aus dem Solidarpakt II weisen ab dem Jahr 2009 eine deutliche Degression in einer Größenordnung von rd. 100 Mio. € auf. Das entspricht immerhin rd. 1 v.H. des jährlichen Haushaltsvolumens. Die Ausgaben sind also zwangsläufig auf ein Niveau zu senken, das der wirtschaftlichen Leistungskraft des Landes entspricht. Eine Orientierung am Ausgabenniveau der finanzschwachen Flächenländer im Westen ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes ein realistischer Ansatz. Der Konsolidierungsdruck für das Land, aber auch für die Gemeinden besteht weiter. Notwendige Einsparungen sind - vor dem Hintergrund der Absicherung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit - nur durch einen

konsequenten Abbau konsumtiver Ausgaben, vor allem der Personalausgaben, zu realisieren.

3.2 Handlungsfelder zur Begrenzung der öffentlichen Verschuldung

Im nachfolgenden Abschnitt zeigt der Landesrechnungshof die Bereiche auf, denen nach seiner Auffassung auf dem Weg zur Begrenzung und Rückführung des hohen Schuldenstandes eine besonders wichtige Bedeutung zukommt.
Die hier für Sachsen-Anhalt aufgezeigten Handlungsfelder finden ihren Niederschlag auch in dem Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 03. bis 05. Mai 2004. Dieser ist als Anlage 2 dem Jahresbericht beigefügt.

1. Die Verschuldung des Landes Sachsen-Anhalt wird Ende 2004 mit rd. 17,9 Mrd. € (Ende 2003:17,0 Mrd. €) ein bedrohliches Ausmaß annehmen. Rechnerisch entfällt daraus auf jeden Einwohner des Landes eine Schuldenlast von über 7.000 € (2003: 6.652 €).
   Die Defizitquote im Jahr 2003 betrug 3,1 v.H. des Bruttoinlandsproduktes.
   Das Ziel, einen ausgeglichenen Landeshaushalt mittelfristig zu erreichen, wurde auf das Jahr 2009 verschoben.
   Alle Rechnungshöfe betrachten die Verschuldungsentwicklung mit höchster Sorge. Ein Ausweg aus der „Schuldenfalle“ wird immer schwieriger, zumal sich die bereits bestehenden strukturellen Belastungen infolge des zunehmenden Altersdurchschnitts in der Bevölkerung noch verschärfen werden.
   Erforderlich ist ein schnelles und entschlossenes Handeln der politisch Verantwortlichen aller Gebietskörperschaften, um die erforderlichen finanziellen Freiräume für zukunftsgerichtete Aufgaben wieder herzustellen. An dem Ziel eines ausgeglichenen Haushalts ohne Nettoneuverschuldung und - daran anschließend - einer Tilgung der aufgehäuften Schulden muss daher konsequent festgehalten werden.

2. Die Entwicklung der Verschuldung des Landes wird in ihrer Dramatik immer noch unterschätzt. Die Folgen der fortwährenden Aufnahme neuer Schulden seit dem Bestehen des Landes Sachsen-Anhalt sind jedoch unübersehbar.

   So steigen die Zins- und Tilgungslasten des Landeshaushaltes immer weiter an. Betrugen die Zinsausgaben im Jahr 1995 noch 423 Mio. €, so stiegen sie auf über 696 Mio. € im Jahr 2000 und auf nunmehr rd. 880 Mio. € für 2004 an. Fast 20 v.H. der voraussichtlichen Steuereinnahmen 2004 des Landes müssen damit allein auf Zinszahlungen verwendet werden.

   Seit Bestehen des Landes bis einschließlich 2004 wird Sachsen-Anhalt rd. 7,2 Mrd. € an Zinsen gezahlt haben. Damit wurde seit 1991 rein rechnerisch über ein Drittel der Kreditaufnahme für Zinszahlungen verwendet. Diese Quote wird sich allein im Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung weiter verschlechtern. Bis 2008 wird das Land selbst bei Einhaltung der vorgesehenen Rückführung der Neuverschuldung rd. 11,0 Mrd. € Zinsen bei rd. 19,5 Mrd. € Kreditaufnahme gezahlt haben.

   Aufgrund der ungünstigen demografischen Entwicklung werden sich auch die andere Ausgaben, wie z.B. Sozialausgaben oder die Versorgungsausgaben weiter drastisch erhöhen.

   Zudem beanspruchen die Personalausgaben sowohl beim Land als auch den Gemeinden einen hohen Anteil an den Gesamtausgaben. Im Haushaltsjahr 2004 beträgt der Anteil der Hauptgruppe 4 - Persönliche Verwaltungsausgaben - am Gesamthaushaltsvolumen rd. 27 v.H. Das Land weist 2003 immer noch einen Stellenbestand von 25,5 Stellen pro 1.000 Einwohnern aus, der deutlich über dem Durchschnitt der Flächenländer liegt.

   Auch im Haushaltsjahr 2002 erfolgte eine Überschreitung des Haushaltsolls bei den persönlichen Verwaltungsausgaben um 44,6 Mio. €. Die Überschreitung im Haushaltsjahr 2003 von insgesamt 5 Mio. € liegt aus Sicht des Landesrechnungshofes im akzeptablen Bereich. Er weist darauf hin, dass die Überschreitungen in den Jahren 1997 bis 1999 von 36 Mio. € bis 60 Mio. € betrugen.

Mit dem Haushaltsplan 2004 hat die Landesregierung wiederum das Ziel dargestellt, den Stellenbestand auf 21,6 Stellen pro tausend Einwohner zu reduzieren. Für die Erreichung des dazu notwendigen Stellenabbaus ist die Realisierung der 5.788 Stellen in der Titelgruppe 96 entscheidend. Noch notwendige strukturelle Entscheidungen zur Erreichung des Stellenziels von 55.000 Stellen sollten spätestens 2005/2006 getroffen, in der Titelgruppe 96 abgebildet und durch entsprechende personalwirtschaftliche Instrumente (z. B. Altersteilzeit) untersetzt werden.

Insgesamt werden hierdurch die finanzwirtschaftlichen Gestaltungsspielräume zunehmend eingeschränkt. Immer weniger Haushaltsmittel stehen für die Finanzierung zukunftsrelevanter Aufgaben wie dem weiteren Auf- und Ausbau einer leistungsfähigen Verkehrs-, Forschungs- und Bildungsinfrastruktur zur Verfügung. Die Investitionsquote ist in Sachsen-Anhalt seit 1995 von 26,9 v.H. auf 18,6 v.H. (2004) gesunken und wird laut mittelfristiger Finanzplanung im Jahr 2007 17,6 v.H. betragen.

3. Bei der Bekämpfung der Staatsverschuldung sind nach Auffassung aller Rechnungshöfe vor allem folgende Gesichtspunkte zu beachten:
   a) Die Planung der öffentlichen Haushalte muss realitätsnäher sein. Es ist nicht akzeptabel, wenn Finanz- und Haushaltspläne bereits kurz nach ihrer Verabschiedung „Haushaltslöcher“ in Form von Einnahmeausfällen und Mehrausgaben aufweisen und sich hierdurch die bereits eingeplanten Finanzierungslücken noch einmal drastisch vergrößern. Dies schadet der Glaubwürdigkeit der Haushalts- und Finanzplanung. Den Planungen sollten daher vorsichtige Annahmen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und zu ihren Auswirkungen auf die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben zugrunde gelegt werden. Haushaltsrisiken dürfen nicht unterzeichnet, Chancen nicht überzeichnet werden. Gegebenenfalls sind Planungsreserven zum Ausgleich für mögliche künftige Haushaltsbelastungen vorzusehen.

      Die Vorteile der vorsichtigen Haushalts- und Finanzplanung liegen in folgenden Punkten:

- Haushaltsanpassungen aufgrund ungünstiger wirtschaftlicher Entwicklungen mit höherer Neuverschuldung sind nicht erforderlich oder fallen zumindest geringer aus.
- Konsolidierungserfordernisse werden frühzeitiger erkennbar, dadurch werden mittel- und langfristig wirkende Konsolidierungsstrategien gefördert und kurzatmige Sparaktionen weitgehend vermieden.

Nicht zuletzt wird das Vertrauen der Öffentlichkeit, der europäischen Partner sowie der nationalen und internationalen Finanzmärkte in die Belastbarkeit und Seriosität der Finanzpolitik gefördert.

Wie das Defizit auch am Ende des Haushaltsjahres 2003 zeigt, wurde diese vorsichtige Herangehensweise in Sachsen-Anhalt nicht durchgängig zur Grundlage der Planungen gemacht. Insbesondere waren in den letzten Jahren die Steuerschätzungen durchweg zu optimistisch. Ein besonderes zusätzliches Problem - insbesondere für die neuen Länder - ist der Rückgang der Einwohnerzahlen, der nur unzureichend bei den Planungen der Steuereinnahmen berücksichtigt wurde.

Insgesamt liegen die Steuereinnahmen in den neuen Ländern im Jahr 2003 wieder unter dem Niveau von 1995. Die entstandenen Haushaltslöcher wurden größtenteils durch eine höhere Nettokreditaufnahme abgedeckt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte sich das Land Sachsen-Anhalt mittel- und langfristig an den Grundsätzen der vorsichtigen Haushaltsplanung ausrichten, um so zum einen die Maastrichter Defizitgrenze von 3 v.H. des Bruttoinlandsproduktes nicht zu überschreiten und zum anderen die in der mittelfristigen Finanzplanung 2003 bis 2007 zum Ziel gesetzte Rückführung der Neuverschuldung auf Null bis Ende 2008 umsetzen zu können.

b) Die zulässige Nettoneuverschuldung wird durch die Regelungen im Artikel 99 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt bestimmt. Nach Abs. 2 dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan für Investitionen veranschlagten Ausgaben, zu denen

auch die Aufwendungen für den Schutz und für die Wiederherstellung der natürlichen Lebensgrundlagen gehören, nicht überschreiten. Eine Überschreitung ist nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig.

Nach Auffassung der Rechnungshöfe ist es erforderlich, dass in konjunkturellen Normallagen auf eine Nettokreditaufnahme völlig verzichtet wird, mindestens aber eine Begrenzung der Nettoneuverschuldung deutlich unterhalb der Regelobergrenze erfolgt. Langfristiges Ziel muss die Erwirtschaftung von Haushaltsüberschüssen (Nettotilgungen) sein.

Eine Überschreitung der Kreditobergrenze zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts war in Sachsen-Anhalt mit der Verabschiedung des Nachtragshaushaltsplanes 2002 gegeben.

Die geltenden gesetzlichen Regelungen zur Begrenzung der Schuldenaufnahme waren weitgehend unwirksam. Eine zu entwickelnde neue Verschuldungsregel mit mehr „Biss“ sollte in wirtschaftlichen Normalzeiten keine Haushaltsfinanzierung durch Kredite erlauben. Soweit die Aufnahme von Krediten jedoch ausnahmsweise - etwa in wirtschaftlichen Krisenzeiten - zugelassen wird, wäre die Tilgung dieser Kredite bereits bei der Schuldenaufnahme verbindlich zu regeln. Mittel- bis langfristig sind Haushaltsüberschüsse anzustreben, damit begonnen werden kann, den riesigen Schuldenberg abzutragen.

c) Damit eine derart ehrgeizige Kreditregel letztlich nicht nur auf dem Papier steht und das gleiche Schicksal erleidet wie die überkommenen Vorschriften, muss in der Haushaltspraxis Ernst mit der Verschuldungsbegrenzung und mit dem nachfolgenden Schuldenabbau gemacht werden. Dies erfordert strukturelle Konsolidierungsmaßnahmen sowohl auf der Einnahmenseite als auch auf der Ausgabenseite. Die Konsolidierungsmaßnahmen sollten grundsätzlich langfristig wirken und in eine konsistente Reformstrategie eingebettet sein. Die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen muss als Daueraufgabe verstanden werden.

d) Zu einer nachhaltigen Konsolidierung gehört insbesondere eine aufgabenkritische Überprüfung des Spektrums staatlicher Tätigkeiten mit dem Ziel einer Konzentration auf Kernaufgaben. Auch der Verwaltungsapparat selbst verfügt trotz der bislang auf den Weg gebrachten Reformen noch über erhebliche Einsparpotentiale. Wichtige Bausteine eines modernen Verwaltungsmanagements sind der Abbau bürokratischer Hemmnisse, eine verursachungsgerechte Kostenanlastung sowie die Nutzung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente.

   Sowohl auf Landesebene als auch im kommunalen Bereich wäre zu überprüfen, ob durch die Einbeziehung von Privaten bei einer Reihe von Leistungen weitere Einsparpotentiale erschlossen werden können.

   Dazu gehört für Sachsen-Anhalt aber auch das weitere Bemühen im Rahmen der Initiative Mitteldeutschland sowie die Veränderung von Strukturen im kommunalen Bereich.

Angesichts der aufgezeigten Gründe ist es erforderlich, für die öffentlichen Haushalte eine Verschuldungsregelung mit „mehr Biss“ zu entwickeln. Eine solche Regelung müsste folgenden Gesichtspunkten Rechnung tragen:

- **Ein Haushalt sollte in Ausgaben und Einnahmen ausgeglichen sein, ohne dass Kredite aufgenommen werden müssen.**
- **Bei der Sicherstellung des Haushaltsausgleichs sind einmalige Einnahmen, also insbesondere Privatisierungserlöse, nicht mit einzubeziehen. Diese sollten ausschließlich zur Tilgung von bestehenden Altschulden eingesetzt werden.**
- **Soweit Kredite zum Haushaltsausgleich ausnahmsweise - etwa in Zeiten wirtschaftlichen Abschwungs - aufgenommen werden müssen, sind diese innerhalb eines jeweils festzulegenden Zeitraums zu tilgen.**

  Dadurch würde gewährleistet, dass neue Kredite nicht zu einem dauerhaften Schuldenanstieg führen.

Der prinzipielle Verzicht auf einen kreditfinanzierten Haushaltsausgleich wäre ein wesentlicher Beitrag, um auf langfristige Sicht die Tragfähigkeit des Haushaltes zu gewährleisten.

III. Einzelne Bemerkungen

1. Über- und außerplanmäßige Ausgaben

1.1 Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben

Im Haushaltsjahr 2002 betrug die Summe der über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie der Vorgriffe rd. 180 Mio. €.

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung seit 1991 auf:

	überplanmäßige Ausgaben	**Vorgriffe**	**außerplanmäßige Ausgaben**	**zusammen**
1991	171.764.029,08 €	168.662.715,79 €	40.491.645,11 €	380.918.389,98 €
1992	417.167.759,86 €	129.029.282,68 €	223.667.731,09 €	760.864.389,98 €
1993	346.544.360,91 €	2.752.630,08 €	53.575.280,26 €	402.872.271,25 €
1994*	26.274.799,10 €	3.475.988,88 €	96.824,65 €	29.847.612,64 €
1995	338.132.991,15 €	34.912.358,42 €	7.863.122,16 €	380.908.471,73 €
1996*	64.235.844,03 €	15.660.460,07 €	14.251.440,28 €	94.147.744,38 €
1997	455.123.263,56 €	9.472.400,11 €	30.819.717,22 €	495.415.380,89 €
1998	166.140.819,14 €	6.953.554,61 €	7.976.065,85 €	181.070.439,60 €
1999	176.062.822,59 €	7.410.672,47 €	56.447.378,13 €	239.920.873,18 €
2000	242.672.596,87 €	16.655.934,25 €	19.570.406,39 €	278.898.937,50 €
2001	123.381.095,81 €	15.935.246,28 €	32.697.701,97 €	172.014.044,05 €
2002*	43.990.057,75 €	10.187.026,75 €	126.156.367,08 €	180.333.451,58 €

* unter Berücksichtigung Nachtragshaushaltsplan

Obwohl für das Haushaltsjahr 2002 ein Nachtragshaushalt verabschiedet wurde, ist die Summe der überplanmäßigen und außerplanmäßigen Ausgaben sowie Vorgriffe im Vergleich zum Jahr 2001 angestiegen. Ursache dieser Ausgaben, die durch entsprechende Einnahmen vom Bund gedeckt sind, ist fast ausschließlich die Hochwasserkatastrophe 2002.

1.2 Über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen

Das Ministerium der Finanzen weist in der Haushaltsrechnung 2002 insgesamt 12 Fälle über- und außerplanmäßiger Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen mit einer Gesamthöhe von 1.777.891,51 € aus. In 5 Fällen (385.469 €) hätte das Ministerium der Finanzen bei rechtzeitiger Beantragung und Begründung die Einwilligung nach § 37 LHO erteilt.

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

Haushaltsjahr	**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. €**	
1992	80	**49,1 Mio. €**	
1993	82	**70,6 Mio. €**	
1994	41	**5,6 Mio. €**	
1995	50	**40,9 Mio. €**	
1996	39	**18,4 Mio. €**	16 Fällen in Höhe von rd. 3,5 Mio. €
1997	36	**13,3 Mio. €**	11 Fällen in Höhe von rd. 1,5 Mio. €
1998	42	**12,3 Mio. €**	11 Fällen in Höhe von rd. 0,7 Mio. €
1999	51	**20,3 Mio. €**	14 Fällen in Höhe von rd. 6,6 Mio. €
2000	45	**24,8 Mio. €**	14 Fällen in Höhe von rd. 16 Mio. €
2001	43	**6,0 Mio. €**	18 Fällen in Höhe von rd. 1,7 Mio. €
2002	12	**1,8 Mio. €**	5 Fällen in Höhe von rd. 0,4 Mio. €

Als eine überplanmäßige Ausgabe ohne Einwilligung bewertet der Landesrechnungshof auch den nachfolgenden Fall, der in Abschnitt B, Anlage 1, der Haushaltsrechnung 2002 nicht aufgeführt ist.
Mit Schreiben vom 07.10.2002 erteilte das Ministerium der Finanzen gemäß § 37 Abs. 1 LHO seine Einwilligung zur Leistung überplanmäßiger Ausgaben u. a. für Kapitel 1105 - Justizvollzugsanstalten, Titel 522 61 - Kleingeräte und Verbrauchsmittel - bis zur Höhe von 133.250 €. Die Haushaltsrechnung 2002 weist für diesen Titel Mehrausgaben i.H.v.

171.904,70 € aus. In Höhe der Differenz zwischen der Einwilligung des Ministeriums der Finanzen und den tatsächlich geleisteten Ausgaben - 38.654,70 € - handelt es sich hierbei um eine überplanmäßige Ausgabe ohne Einwilligung.
Da auch die Mehrausgaben zur Erfüllung von Rechtsverpflichtungen gemäß §§ 56 - 65 Strafvollzugsgesetz dienen, ist dem Land hieraus kein Schaden entstanden. Das Ministerium der Finanzen hat jedoch in der Haushaltsrechnung alle Fälle überplanmäßiger und außerplanmäßiger Ausgaben ohne Einwilligung vollständig darzustellen.

2. Jahresabschluss und Entwicklung der Landesbetriebe

2.1 Allgemeine Bemerkungen

In der Anlage VIII der Haushaltsrechnung 2002 wird der Jahresabschluss der Landesbetriebe dargestellt (§ 85 Abs. 1 Nr. 5 LHO). Diese Übersicht ist unvollständig. Sie enthält nicht die Jahresabschlüsse für folgende mit Wirkung vom 01.01.2002 als Landesbetriebe nach § 26 LHO eingerichteten Verwaltungseinheiten:

a) Landeseichamt Sachsen-Anhalt, Kapitel 0811
(Beschluss der Landesregierung vom 21.08.2001)
b) Landesforstbetrieb Sachsen-Anhalt, Kapitel 0980
(Beschluss der Landesregierung vom 06.11.2001)
c) Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft Sachsen-Anhalt, Kapitel 1503
(Beschluss der Landesregierung vom 26.06.2001).

In der Haushaltsrechnung 2002 gibt es keinen Hinweis darauf, dass der Landesforstbetrieb und der Landesbetrieb für Hochwasserschutz ab dem 01.01.2002 als Landesbetriebe eingerichtet waren.

Bis zur Vorlage eines geprüften und bestätigten Jahresabschlusses oder zumindest eines tabellarischen Soll-Ist-Vergleiches der Be-

triebseinnahmen und Betriebsausgaben, wie beim Landeseichamt (Kapitel 0811), sind diese beiden Betriebe von der Entlastung auszuschließen. Von der Entlastung ebenso auszuschließen ist das Landesweingut Kloster Pforta (Kapitel 0958), für das ein geprüfter und bestätigter Jahresabschluss bislang ebenfalls fehlt.

Anmerkungen zum Landeseichamt, Kapitel 0811 erfolgen unter 2.2.2 des vorliegenden Berichtes. Den Anmerkungen zu einzelnen 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.

	Überschuss	**Fehlbetrag**
Kapitel 0605 Medizinische Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg	**3.185.480** € (27.646 €)	
Kapitel 0608 Medizinische Fakultät der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg	**185.432** € (147.643 €)	
Kapitel 0811 Landeseichamt	**33.069 €** (-)	
Kapitel 0812 Landesmaterialprüfamt		**- 1.957.975** € (- 2.184.413 €)
Kapitel 0955 Landwirtschaftlicher Betrieb Iden		**- 1.299.934** € (- 890.256 €)
Kapitel 0955 Landwirtschaftlicher Betrieb Bernburg	(164.955 €)	**- 12.565** €
Kapitel 0956 Landgestüt Radegast/ Prussendorf		**- 802.368** € (-493.751 €)
Kapitel 0958 Landesweingut Kloster Pforta	(16.759 €)	- **943.889** €
Kapitel 1105 Arbeitsbetriebe der Justizvollzugsarbeitsverwaltung	**704.460** € (436.013 €)	

Bei den Landesbetrieben hat es überwiegend keine wesentliche Verbesserung der betriebswirtschaftlichen Ergebnisse gegeben.
Insbesondere in den Landesbetrieben im Geschäftsbereich des Einzelplanes 09 sind die Fehlbeträge gegenüber dem Vorjahr zum Teil sehr deutlich angewachsen.

2.2 Anmerkungen zu einzelnen Landesbetrieben

2.2.1 Landesbetriebe im Geschäftsbereich des Einzelplanes 06 Medizinische Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle/Wittenberg (Kapitel 0605), Medizinische Fakultät der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg (Kapitel 0608)

In der Haushaltsrechnung 2002 werden für die Medizinischen Fakultäten der Martin-Luther-Universität Halle/Wittenberg und der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg nur vorläufige Bilanzen und vorläufige Gewinn- und Verlustrechnungen dargestellt.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, die mit der Haushaltsrechnung 2002 vorgelegten Bilanzen mit den endgültigen abzustimmen und erst dann Entlastung für die Kapitel 0605 und 0608 zu erteilen.

2.2.2 Landeseichamt Sachsen-Anhalt, Kapitel 0811

Mit Beschluss der Landesregierung vom 21.08.2001 wurde das Landeseichamt zum 01.01.2002 in einen Landesbetrieb nach § 26 LHO überführt. Die Haushaltsrechnung enthält keine Bilanz und keine Gewinn- und Verlustrechnung. Es wird ein tabellarischer Soll-Ist-Vergleich der Betriebseinnahmen und Betriebsausgaben vorgenommen und daraus ein „Jahresüberschuss“ für 2002 in Höhe von 33.069 € ermittelt. Als Begründung wird in der Haushaltsrechnung dazu ausgeführt:

> „Das Landeseichamt wendet für eine Übergangsphase von mindestens einem Wirtschaftsjahr weiterhin die kameralistische Buchführung an. Die Einführung einer kaufmännischen doppelten Buchführung unter Beachtung der Rechtsvorschriften des Handelsgesetzbuches (HGB) soll voraussichtlich zum 01.01.2003 erfolgen.“

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes zeigt diese Vorgehensweise sehr deutlich, dass die Überführung des Landeseichamtes in die Form eines Landesbetriebes erfolgt ist, ohne dass hierzu eine dringende Notwendigkeit bestanden hat. Es ist nicht nachvollziehbar, warum nur ein Abwei-

chen vom Wirtschaften nach den Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplanes für die weitere Erfüllung der Aufgaben des Amtes in Betracht kam. Im Übrigen kann der Landesrechnungshof nicht erkennen, dass die Landesregierung die von ihm im letztjährigen Jahresbericht entwickelten und vom Landtag bestätigten Mindestvoraussetzungen für die Bildung von Landesbetrieben bisher beim Landeseichamt anwendet. Diese Mindestvoraussetzungen sind laut Beschluss des Landtages zur Entlastung für das Haushaltsjahr 2001 (LT-Drs. 4/28/1099B vom 24.10.2003):

- Die Einrichtung eines Landesbetriebes stellt eine Alternative für eine in absehbarer Zeit weitgehende Privatisierungsentscheidung dar.
- Vor Umwandlung in einen Landesbetrieb müssen die verfolgten Ziele schriftlich fixiert werden.
- Vor Umwandlung in einen Landesbetrieb sind die mit den persönlichen Verwaltungsausgaben in Zusammenhang stehenden Fragen zu klären.
- Die Einrichtung eines Landesbetriebes darf nicht zu Transparenzverlust führen.

Für die Aufstellung der Haushaltsrechnung 2002 hat das Ministerium der Finanzen darauf hingewiesen, dass die in seinem Runderlass vom 09.01.2001 (MBl. LSA 2002, S. 171) getroffenen Regelungen fortgelten. In diesem Runderlass ist unter IV u. a. ausgeführt, dass die Übersichten gemäß § 85 Abs. 1 Nr. 3 LHO über den Jahresabschluss bei Landesbetrieben aus einer verkürzten Bilanz und einer verkürzten Gewinn- und Verlustrechnung bestehen, deren Mindestpositionen vorgegeben sind.

Der Landesrechnungshof geht für die Zukunft davon aus, dass Landestriebe nur dann gebildet werden, wenn sichergestellt ist, dass die Änderung der Organisationsform nicht nur auf dem Papier erfolgt. Es müssen auch die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, der erwerbswirtschaftlichen Ausrichtung des Landesbetriebes insbesondere durch die Einführung eines kaufmännischen Rechnungswesens und einer Kosten- und Leistungsrechnung gerecht zu werden.

Insbesondere geht der Landesrechnungshof davon aus, dass mit der Umwandlung in einen Landesbetrieb die Effektivität der Einrichtung und deren Ergebnisse so gesteigert werden, dass eine Senkung von Zuschüssen aus dem Landeshaushalt oder eine Erhöhung von Abführungen an den Landeshaushalt erreicht werden.

2.2.3 Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft des Landes Sachsen-Anhalt Kapitel 1504, 1505, 1506, 1507, 1508

Die Maßnahmen des Landes zur Umstrukturierung der Umweltverwaltung im Haushaltsjahr 2002 hatten insbesondere Auswirkungen auf die Kapitel der Staatlichen Ämter für Umweltschutz (Kapitel 1505, 1506, 1507) und des Landesamtes für Umweltschutz (Kapitel 1504) sowie die Fachaufgaben der Regierungspräsidien (Kapitel 1508).

Die Landesregierung hat am 26. Juni 2001 beschlossen, die drei Staatlichen Ämter für Umweltschutz zum 01. Januar 2002 aufzulösen, Teile dieser drei Behörden u. a. in die Regierungspräsidien und in einen Landesbetrieb zu überführen. Im Rahmen dieser Umstrukturierung hat sie weitere Aufgaben - zum Teil auch des Landesamtes für Umweltschutz (z.B. Umweltlabore) - in das neu gegründete Landesuntersuchungsamt für Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutz eingegliedert. Dieses Amt hat die Landesregierung im selben Haushaltsjahr wieder aufgelöst.

Der Haushaltsplan 2002 enthielt jedoch weiterhin die alten Strukturen, nämlich zum Beispiel die Kapitel der Staatlichen Ämter für Umweltschutz (s. o.).
Der Landesrechnungshof hat bereits im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung 2002 auf diesen Sachverhalt hingewiesen.

Die Haushaltsrechnung 2002 enthält weiterhin Ist-Einnahmen und -Ausgaben in den Kapiteln der drei Staatlichen Ämter für Umweltschutz, obwohl diese zu diesem Zeitpunkt bereits nicht mehr existierten. Zu dem zum 01.01.2002 gegründeten Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft (LHW) trifft die Haushaltsrechnung 2002 jedoch keine Aussagen.

Nach Informationen des Ministeriums hat der LHW die entsprechenden Titel der Staatlichen Ämter für Umweltschutz in Anspruch genommen.

Die Landesregierung hat in 2002 keine Umsetzung von Mitteln entsprechend dem Aufgabenübergang vorgenommen (vgl. § 50 LHO).

Die Auswirkungen der Umstrukturierung auf die Kapitel des Landesamtes für Umweltschutz (1504) und die Fachaufgaben der Regierungspräsidien (1508) sind nicht transparent und damit nicht nachvollziehbar.

Der Landesrechnungshof hat im Zuge der Prüfung der Haushaltsrechnung überprüft, ob die im Rahmen der Kapitel 1504 bis 1508 getätigten Ausgaben insgesamt im Bereich der veranschlagten Ausgaben liegen (vgl. nachfolgende Tabelle).

Kapitel	Ausgaben – Haushaltsplan (€)	Ausgaben – Ist (€)
1504	16.035.158,75	12.981.930,50
1505	11.772.400,00	4.282.344,24
1506	18.406.000,00	9.289.680,76
1507	23.521.300,00	22.342.726,67
1508	5.522.200,00	14.673.924,85*
Summe	**75.257.058,75**	**63.570.607,02**
Differenz	**11.686.451,73**	

* Mehrausgaben resultieren aus der haushaltstechnischen Abwicklung der Umstrukturierung

Der Landesrechnungshof stellt hierzu u. a. Folgendes fest:

- Für den Landesbetrieb wurden Ausgaben geleistet, obwohl weder beim Haushaltsplan eine entsprechende Veränderung noch im Vollzug eine Umsetzung entsprechender Mittel vorgenommen wurde. Damit liegt ein Verstoß gegen § 45 LHO - sachliche Bindung - vor.

- Die Ist-Ausgaben lt. Haushaltsrechnung 2002 liegen unter den veranschlagten Ausgaben.

- Die Landesregierung hat der Haushaltsrechnung gemäß § 85 Abs. 1 Nr. 3 LHO Übersichten über den Jahresabschluss der Landesbetriebe beizufügen.

In Anlage VIII der Haushaltsrechnung ist weder der LHW noch sein Jahresabschluss aufgeführt.

- Die Landesregierung hat bezüglich des zum 01.01.2002 gegründeten LHW geregelt, dass dieser das betriebliche Rechnungswesen einzuführen hat (vgl. RdErl. des MRLU, MI und MF vom 21.03.2002).
  Nach Informationen des Ministeriums hat der LHW nicht zum 01.01.2002, sondern erst zum 01.01.2003 eine Eröffnungsbilanz und einen Wirtschaftsplan aufgestellt.
  Somit legte der LHW für 2002 auch keine Bilanz zum Jahresabschluss vor.
  Mit dieser Vorgehensweise hat der LHW die Regelungen seiner - zum 01.01.2002 in Kraft getretenen - Satzung, nämlich jährlich einen Jahresabschluss und einen Lagebericht vorzulegen, nicht beachtet (vgl. § 8).

  Nach Ansicht des Landesrechnungshofes hätte die Landesregierung zumindest den Landesbetrieb in Anlage VIII der Haushaltsrechnung aufnehmen und die o. g. Verfahrensweise gegenüber dem Parlament begründen müssen.

  In der vorliegenden Haushaltsrechnung ist eine Transparenz der Mittelbewirtschaftung nicht gegeben, da
  - **der Nachweis von Ausgaben bei Titeln erfolgte, die eine andere Zwecksbestimmung ausweisen,**
  - **keine Umsetzung von Mitteln nach § 50 LHO stattfand,**
  - **organisatorische Veränderungen nicht haushaltstechnisch umgesetzt waren und**
  - **somit eine Haushaltsmittelbewirtschaftung nicht in der gebotenen Weise vorgenommen werden konnte.**

- Darüber hinaus konnte der Landesrechnungshof dem im Haushaltsplan 2003 als Anlage zu Kapitel 1503 Titelgruppe 61 ausgebrachten Wirtschaftsplan entnehmen, dass der LHW seinen Mittelbedarf vollständig aus Landesmitteln deckt.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes ist somit die Notwendigkeit zur Einrichtung eines Landesbetriebes zur Ausgliederung dieser Aufgabe aus dem Landeshaushalt nicht nachvollziehbar.

Der Landesrechnungshof verweist auch an dieser Stelle auf seine Ausführungen im Jahresbericht 2002 Teil 2, hier Nr. IV.3.2, und regt an zu prüfen, den Landesbetrieb wieder in die Verwaltung zu integrieren, da die Mindestvoraussetzungen für die Bildung und Beibehaltung des Landesbetriebes (LT-Drs. 4/28/1099B vom 24.10.2003) nicht erfüllt sind.

3. Bürgschaften des Landes

3.1 Entwicklung der vom Land übernommenen Bürgschaften 1997-2002

Jahr	Nettozugang	Bürgschaftsobligo Stand 31.12.	Bruttoausfallzahlungen (in v.H. des Bürgschaftsobligos)
1997	+ 147.310.259	1.630.055.032	53.479.007 (3,3)
1998	- 62.083.501	1.567.971.531	24.693.733 (1,6)
1999	- 55.219.601	1.512.751.930	20.002.499 (1,3)
2000	+ 136.791.770	1.649.543.700*	37.595.495 (2,3)
2001	**+ 113.639.556**	1.763.183.256**	17.394.191 (1,1)
2002	**+ 186.385.369**	1.949.568.625	70.449.813 (3,6)

Quelle: Haushaltsrechnung des jeweiligen Jahres Abschnitt B, Vermögen und Schulden; in vollen €

* Der Stand per 31.12.2000 wurde korrigiert um die herausgelegten Rückbürgschaften gegenüber der DtA und der KfW i.H.v. 314.955.790 €; bei Nichtberücksichtigung dieser Korrektur lag in 2000 noch ein Nettorückgang des Bürgschaftsobligos vor.

** Der Stand per 31.12.2001 musste um 97.468.183 € korrigiert werden, da die 1991 im Programm Wohnungsbaubürgschaften beurkundeten Kreditbürgschaften für die sog. „Wendewohnungen“ bis dato nicht erfasst waren.

Aus den Haushaltsrechnungen 2001/2002 geht nicht hervor, warum der sich in den Jahren 1998-2000 abzeichnende Trend des sukzessiven Rückbaus bei der Gewährung von Landesbürgschaften in 2001 umgekehrt hat.

3.2 Ausnutzung des jeweils gem. § 5 HG (2003 - § 6 HG) festgelegten Bürgschaftsrahmens

Jahr	Bürgschaftsrahmen Mio. €	Bürgschaftsobligo des Landes Mio. €	Ausschöpfung des Rahmens in v.H.
1997	2.812	1.630	58,0
1998	2.812	1.568	55,8
1999	2.170	1.513	69,7
2000	1.876	1.650	88,0
2001	2.513	1.763	70,2
2002	2.520	1.950	77,4
2003	3.155		
2004	3225		

Quelle: Haushaltsgesetz bzw. Haushaltsrechnung des jeweiligen Jahres

Der Rahmen ist jeweils ausreichend großzügig bemessen gewesen.

Gem. Begründung zu § 5 bzw. § 6 HG war/ist die Aufteilung der Ermächtigungssumme für die Übernahme von Bürgschaften wie folgt vorgesehen:

Aufteilung der jeweiligen Ermächtigungssumme:

Bürgschaftsart	2000	2001	2002	2003	2004
			Mio. €		
zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft	460	**767 (+67v.H.)**	800	900	900
zur Förderung des Wohnungswesens	409	358	300	300	300
zugunsten der Landwirtschaft	102	102	100	100	100
Rückbürgschaften ggü. der DtA	51	51	55	**230 (+318v.H.)**	**300 (+ 30v.H.)**
Rückbürgschaften BüBa	128	128	130	**160 (+ 23v.H.)**	160
Rückgarantien mbg	26	26	30	50	50
Sonstige Bürgschaften	409	**716 (+ 75v.H.)**	720	**900 (+ 25v.H.)**	900
Gewährleistungen ggü. LFI für das Zinshilfeprogramm	95	95	95	95	95
Garantien ggü. DtA und KfW zur Haftungsfreistellung von Förderprogrammen	95	118	130	**250 (+ 92v.H.)**	250
Garantien zugunsten des Förderfonds LSA	102	153	160	160	160
Verpflichtungen gem. BaföG	-	-	-	10	10

Quelle: Haushaltsgesetze des jeweiligen Jahres

Zu den Steigerungen bei den Ansätzen für die Übernahme von Bürgschaften zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft sowie der sonstigen Bürgschaften in **2001** und für die Rückbürgschaften gegenüber der Deutschen Ausgleichsbank (DtA) und der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) sowie der Bürgschaftsbank Sachsen-Anhalt (BüBa) in **2003** macht die Landesregierung keine Angaben, so dass diese nicht nachvollziehbar sind.

3.3 Entwicklung der Relationen der Rückflüsse an den Landeshaushalt zu den Bruttoausfallzahlungen

Jahr	Bruttoausfallzahlungen	Rückflüsse an den Landeshaushalt aus Sicherheitenverwertungen	Rückflüsse in v.H. der Bruttoausfallzahlungen
1997	53.479.007 €	2.390.445 €	4,5
1998	24.693.733 €	3.117.088 €	12,6
1999	20.002.499 €	1.344.943 €	6,7
2000	37.595.495 €	10.739.554 €	28,6
2001	17.394.191 €	3.733.236 €	21,5
2002	70.449.813 €	10.900.014 €	15,5

Quelle: Haushaltsrechnung des jeweiligen Jahres Abschnitt B, Vermögen und Schulden

Die jährlichen Ausfallzahlungen unterliegen großen Schwankungen. Die Haushaltsrechnungen enthalten keine Angaben, aus welchen Bereichen die Ausfallzahlungen jeweils stammen.

Die Rückflüsse aus der Verwertung von Sicherheiten sind – auch in guten Jahren - in Relation zu den Bruttoausfallzahlungen des Landes als gering zu erachten.

3.4 Zusammenfassung der Ergebnisse

- Nach mehreren Jahren des sukzessiven Abbaus der Übernahme von Bürgschaften seitens des Landes hat sich dieser Trend in 2001 wieder ins Gegenteil gekehrt.
- Der festgelegte Bürgschaftsrahmen ist i.d.R. zwischen knapp 60 und 70 v.H. ausgeschöpft (das Jahr 2000 war eine Ausnahme aufgrund der vorgenommenen Korrektur um die DtA/KfW-Rückbürgschaften).
- Für die Festlegung des jeweiligen Bürgschaftsrahmens und seine Aufteilung liegen keine Begründungen vor.

- Ausfallzahlungen aus gewährten Bürgschaften/Gewährleistungen unterliegen in den einzelnen Jahren großen Schwankungen.
- Die Rückflüsse aus den Sicherheitenverwertungen sind mit weniger als 30 v.H. als gering zu erachten.

Bei der Aufstellung der Haushaltspläne sollte die Landesregierung Begründungen geben, nach welchen Kriterien sie die jeweilige Höhe des Bürgschaftsrahmens bemessen hat und welche Gründe bei der konkreten Aufteilung des Ermächtigungsrahmens eine Rolle spielen. In den Haushaltsrechnungen sind Angaben wünschenswert, welchen Bereichen (gewerbliche Wirtschaft, Wohnungswesen, Landwirtschaft ...) die Bruttoausfallzahlungen jeweils zuzuordnen sind. Künftig sind auch die im Zusammenhang mit neuen Förderprogrammen der Investitionsbank Sachsen-Anhalt zu übernehmenden Bürgschaften bei der Bemessung und Aufteilung des Bürgschaftsrahmens zu berücksichtigen.
Da aus jeder übernommenen Bürgschaft eine Inanspruchnahme und damit eine Belastung des Landeshaushalts resultieren kann, erwartet der Landesrechnungshof von der Landesregierung bei der künftigen Übernahme von Bürgschaften weiterhin eine strenge Beachtung des Sparsamkeitsprinzips.
Die Landesregierung muss sich durch sorgfältige Antragsprüfungen vor der Übernahme von Bürgschaften bemühen, das Risiko der Inanspruchnahme und der daraus resultierenden Ausfallzahlungen gering zu halten.
Des Weiteren sind Anstrengungen erforderlich, die Rückflüsse aus den Sicherheitenverwertungen zu steigern. Dazu sollte die Landesregierung Möglichkeiten suchen, wie sie von den Bürgschaftsschuldnern besser verwertbare Sicherheiten erhalten kann.

4. Darstellung der Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrages (Obergruppe 96)

Das Haushaltsjahr 2001 wurde mit einem Jahresfehlbetrag in Höhe von 200,7 Mio. € abgeschlossen. Zur Abdeckung des Fehlbetrages wurden mit

dem Nachtragshaushalt 2002 im Kapitel 1302, Titel 961 01, Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren in Höhe von 200,7 Mio. € veranschlagt.

In der Haushaltsrechnung 2002 wird dieser Sachverhalt bei Kapitel 1302, Titel 961 01 entsprechend als Ist-Ausgabe ausgewiesen.

Der Landesrechnungshof hat sich mit dem Ministerium der Finanzen im Juni 2003 bezüglich der buchungstechnischen Behandlung des Jahresfehlbetrages aus dem Jahr 2001 darüber verständigt, dass als Gegenbuchung zur Ausgabebuchung bei Kapitel 1302, Titel 961 01 ein Verwahrkonto angesprochen wird. Die Korrektur des Verwahrkontos erfolgte über eine „technische Ausbuchung“.

Die Haushaltsrechnung 2002 enthält ab Seite 11 eine Gruppierungsübersicht. Unter der Hauptgruppe 9 - besondere Finanzierungsausgaben - (Seite 16) fehlt hier die Obergruppe 96 insgesamt.

Trotzdem werden die Gesamtausgaben in allen Übersichten als auch die Einzelbuchung im Einzelplan 13 richtig ausgewiesen.

Die Erstellung der Übersichten in der Haushaltsrechnung 2002 erfolgte im Rahmen des HAMISSA-Profiskal-Moduls DOGRO-Haushaltsrechnung (DHR).

Der Landesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, warum die im Kapitel 1302, Titel 961 01 ausgewiesene Buchung **nicht** in der Gruppierungsübersicht ausgewiesen ist. Die verwendete Software muss sicherstellen, dass alle Buchungen, die im DOGRO-Kassenverfahren (DKW) vorgenommen wurden, auch in der Haushaltsrechnung ausgewiesen werden.

Diese Verfahrensweise darf keine Auswirkungen auf die Darstellungsweise in der Haushaltsrechnung (hier: in der Gruppierungsübersicht) haben.

Daraus resultiert weiter, dass das Ministerium der Finanzen die Gesamtergebnisse im Abschnitt A, 4. Abschlussergebnis, falsch dargestellt hat. Die vom Gesetzgeber geforderte und auf § 40 HGrG basierende Vergleichbarkeit der Abschlüsse von Bund und Ländern ist nicht vollständig und hinreichend gegeben und ist zu korrigieren.

IV. Finanzlage der Kommunen und Ergebnisse der Überörtlichen Kommunalprüfung

1. Vorbemerkungen

In seinem Jahresbericht 2002, Teil 2 hat der Landesrechnungshof die Finanzbeziehungen des Landes und der Kommunen ausführlich dargestellt. 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. €

Ausgabeart	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*	2004/HP
Zuweisungen an Kommunen HGr. 6 (Gruppen 613, 623, 633, 643, 653)	2.486	2.357	2.434	2.465	2.420	2.386	2.301	2.130
Zuweisungen an Kommunen für Investitionen HGr. 8 (Gruppen 883, 899)	1.107	1.132	1.120	1.013	958	801	835	1.036
GESAMT:	**3.593**	**3.489**	**3.554**	**3.478**	**3.378**	**3.187**	**3.136**	**3.166**

* vorliegender Abschluss per 07.01.2004

Der Landesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen festgestellt, dass die Anzahl der kommunalen Gebietskörperschaften, die ihren Haushalt sowohl bei der Aufstellung als auch bei der Ausführung entsprechend § 90 Abs. 3 GO LSA nicht ausgeglichen hatten, weiter zunahm. So konnten und können nach den Ergebnissen der Haushaltsumfrage des Deutschen Landkreistages 20 von 21 Landkreisen im Land Sachsen-Anhalt ihre Haushalte im Haushaltsjahr 2004 nicht ausgleichen.

Die folgende Zusammenstellung der Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung aller Kommunen, entwickelt aus der jeweiligen Kassen-

statistik unter Einbeziehung der Schuldentilgung am Kreditmarkt, zeigt die Unausgeglichenheit der Verwaltungshaushalte:

	Einnahmen Insgesamt 1.000 €	Ausgaben Insgesamt 1.000 €	Überschuss/ Fehlbetrag Insgesamt 1.000 €	Überschuss/ Fehlbetrag je Einwohner €
2001	4.051.017	4.253.216	- 202.199	- 77
2002	4.051.747	4.291.223	- 239.476	- 93
Veränd. 2002/2001	730	38.007	- 37.277	-
2003	3.916.764	4.410.845	- 494.081	- 195
Veränd. 2003/2002	- 134.983	119.622	- 254.605	-

Bei zurückgegangenen Einnahmen der Verwaltungshaushalte (von 2002 zu 2003 um rd. 3,3 v. H.) sind die Ausgaben deutlich gestiegen (im gleichen Zeitraum um rd. 2,8 v.H.)

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Kommunen Mittel, die das Land ihnen gemäß § 11 a FAG für Investitionen zur Verfügung gestellt hat, nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes in den vergangenen Jahren nicht in voller Höhe für investive Maßnahmen, sondern auch entsprechend § 11 a Abs. 2 FAG zum Ausgleich des Verwaltungshaushaltes eingesetzt haben.

Aufgrund der Öffnung der Investitionshilfen für konsumtive Zwecke (Veranschlagung im oder Zuführung zum Verwaltungshaushalt) sind diese Ausgaben von ihrer Zweckbestimmung nicht mehr allein für Investitionen vorgesehen. Weder zu dem Titel im Landeshaushalt noch zu den Erläuterungen zum Kapitel 1312 finden sich Erläuterungen/Vermerke, wonach diese Mittel entsprechend § 11 a Abs. 2 FAG ausnahmsweise zum Ausgleich des Verwaltungshaushaltes verwendet werden dürfen.

Der Landesrechnungshof hält es aus haushaltsrechtlichen Gründen für erforderlich sicherzustellen, dass im Haushalt des Landes mit investiver Zweckbestimmung eingestellte Mittel auch entsprechend dieser Zweckbestimmung verwendet werden. Anderenfalls kann ein Verstoß gegen Artikel 99 Abs. 2 der Landesverfassung nicht ausgeschlossen werden.

Für den Fall, dass im Haushaltsvollzug ein Einsatz investiver Mittel für konsumtive Zwecke erfolgt ist sicherzustellen, dass in der Haushaltsrechnung des Landes eine entsprechende Darstellung vorgenommen wird.

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 Tabellen aus (Daten der Kassenstatistik zusammengefasst nach den Angaben des Statistischen Landesamtes und gerundet):

2002

	Schuldenstand am 31.12.2002		Nettokredit-aufnahme 2002	Nettokredit-aufnahme 2002
	Insgesamt 1.000 €	je Einwohner €	1.000 €	je Einwohner €
Kreisfreie Städte	666.320	1.211	17.836	32
Landkreise	855.454	425	18.586	9
kreisang. Gemeinden*	1.807.620	897	8.900	4
Gesamt	3.329.394	1.298	45.322	18

*einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften

2003

	Schuldenstand am 31.12.2003		Nettokredit-aufnahme 2003	Nettokredit-aufnahme 2003
	Insgesamt 1.000 €	je Einwohner €	1.000 €	je Einwohner €
Kreisfreie Städte	681.687	1.250	17.866	33
Landkreise	863.768	434	9.830	5
kreisang. Gemeinden*	1.823.169	916	8.580	4
Gesamt	3.368.624	1.328	36.276	14

*einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften

Die Verschuldung der kommunalen Haushalte ist auch im Haushaltsjahr 2003 wieder angestiegen. 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.

Eine Folge der unausgeglichenen Haushalte sind verstärkte Liquiditätsprobleme der Kommunen. Die Entwicklung der Kassenverstärkungskredite verdeutlicht nachfolgende Tabelle:

	Kassenverstärkungskredite am 31.12.2002		Kassenverstärkungskredite am 31.12.2003	
	Insgesamt 1.000 €	je Einwohner €	Insgesamt 1.000 €	je Einwohner €
Kreisfreie Städte	0		45.682	84
Landkreise	37.379	19	77.465	39
kreisang. Gemeinden*	94.390	47	149.060	75
Gesamt	131.769	51	272.207	107

*einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften

Die noch stärker angespannte Lage der kommunalen Haushalte verlangt nach Ansicht des Landesrechnungshofes verstärkte Konsolidierungsbemühungen. Dabei ist sich der Landesrechnungshof durchaus der Problematik bewusst, dass aufgrund der bestehenden strukturellen Probleme kurz- und mittelfristig ein Abbau der bestehenden Fehlbedarfe **und** ein Ausgleich der entstandenen Fehlbeträge in vielen Fällen nicht zu realisieren sein wird.

Der Landesrechnungshof hält es für unumgänglich, dass die Kommunen die Haushaltskonsolidierungen konsequent umsetzen und die Bindungswirkungen der beschlossenen Haushaltskonsolidierungskonzepte strikt beachten.

Der Landesrechnungshof weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass den Kommunen mit dem Gesetz zur Erleichterung der Haushaltsführung vom 23. März 2004 eine größere Flexibilität in Bezug auf den Zeitraum der Haushaltskonsolidierung und Erleichterungen im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführungen eingeräumt worden ist. Dies entbindet die Kommunen allerdings nicht davon, ihre Haushaltskonsolidierungskonzepte auch umzusetzen.

Der Landerechnungshof bekräftigt seine im Jahresbericht 2002, Teil 2 gegebenen Empfehlungen, um auf der kommunalen Ebene zumindest mittelfristig die strukturellen Defizite abzubauen und den Haushaltsausgleich wieder erreichen zu können.

In diesem Zusammenhang hält es der Landesrechnungshof für erwähnenswert, dass er im Rahmen seiner Prüfungen eine Vielzahl haushaltsrechtlicher Verstöße festgestellt hat, die finanzwirksam sind und die Ergebnisse verschlechtern.

Bei mehreren Prüfungen stellte der Landesrechnungshof fest, dass die Kommunen Haushaltseinnahmereste gebildet hatten, die betragsmäßig höher ausfielen als die gebildeten Haushaltsausgabereste. Darüber hinaus stellte er fest, dass Haushaltsausgabereste gebildet wurden, obwohl die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen hierfür nicht vorlagen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass künftig die Veranschlagung der Mittel für Investitionen im jeweiligen Haushaltsjahr gemäß § 10 Abs. 3 GemHVO unter dem Gesichtspunkt der materiellen Realisierbarkeit vorgenommen und die planmäßige Realisierung der Investitionen gesichert wird. Er hält es für erforderlich, dass bei den Verfahren zur Bildung von Haushaltsresten die Entscheidungen sorgfältig getroffen und begründet werden.

Darüber hinaus stellte der Landesrechnungshof fest, dass die Kommunen über- und außerplanmäßige Ausgaben zugelassen hatten, obwohl die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen nicht vorlagen. Außerdem stellte er fest, dass die Kommunen über- und außerplanmäßige Ausgabeermächtigungen als Haushaltsausgabereste in das Folgejahr übertragen hatten.

Der Landesrechnungshof hat den Kommunen nachdrücklich empfohlen sicherzustellen, dass

- **über- und außerplanmäßige Ausgaben nur zugelassen werden, wenn eine entsprechende Deckung im Haushalt gewährleistet ist,**

- **bei der Genehmigung über- und außerplanmäßiger Ausgaben hinsichtlich des Nachweises der Unabweisbarkeit ein strenger Maßstab angelegt wird,**
- **durch eine strenge Haushaltsdisziplin das Überschreiten der Haushaltsansätze ohne Genehmigung vermieden wird und**
- **über- und außerplanmäßige Ausgaben bei Verschiebung der Kassenwirksamkeit in das Folgejahr nicht in das nächste Jahr übertragen werden. Vielmehr ist eine Bereitstellung der erforderlichen Mittel durch Veranschlagung im Haushalt für das Folgejahr bzw. durch erneute Bewilligung der über- oder außerplanmäßigen Ausgabe vorzunehmen.**

2. Ausgewählte Maßnahmen der Sozialhilfe

Die immer weiter steigenden Ausgaben für die soziale Sicherung verlangen von den Landkreisen und Kreisfreien Städten verstärkte Anstrengungen im organisatorischen Bereich, um eine regelmäßige Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen sicherzustellen, eine Vermittlung der Hilfeempfänger in Beschäftigung zu ermöglichen und dadurch die Leistung unberechtigter Sozialhilfeausgaben zu vermeiden.

2.1 Sozialhilfeausgaben / Anzahl der Hilfeempfänger

Der Landesrechnungshof hat von 1998 bis 2003 insgesamt in 15 Landkreisen und zwei kreisfreien Städten Prüfungen des örtlichen Trägers der Sozialhilfe in den Bereichen Hilfe zum Lebensunterhalt, Einsatz von Einkommen und Vermögen sowie Kostenersatz, Verpflichtung anderer und Kostenerstattungen durchgeführt.
Die Ergebnisse und Erfahrungen dieser Prüfungen sind bereits mehrmals Bestandteil von Jahresberichten gewesen. Außerdem kommt diesem Thema deshalb eine besondere Bedeutung zu, weil sich die Ausgaben der Kommunalhaushalte in diesem Bereich in den Jahren seit 1995 um 109,9 v.H. und die Anzahl der Sozialhilfeempfänger um 57,3 v.H. erhöht haben.

HH-Jahr	Sozialhilfe-ausgaben in 1.000 €	Steigerung zum Vorjahr absolut 1.000 €	relativ v.H.	Anzahl der Hilfeempfänger	Erhöhung zum Vorjahr absolut Anzahl	relativ v.H.
1995	108.878	–	–	59.425	–	–
1996	124.803	+15.925	+14,6	64.171	+4.743	+8,0
1997	166.372	+41.569	+33,3	74.631	+10.460	+16,3
1998	193.997	+27.625	+16,6	81.454	+6.823	+9,1
1999	191.812	-2.185	-1,1	83.017	+1.563	+1,9
2000	210.086	+18.274	+9,5	86.508	+3.491	+4,2
2001	219.790	+ 9.704	+4,6	88.866	+2.358	+2,7
2002	228.482	+ 8.692	+4,0	93.492	+4.626	+5,2

Für das Haushaltsjahr 2003 liegen noch keine statistischen Auswertungen vor.

Auf Grund der nachhaltig hohen Arbeitslosenquote im Land Sachsen-Anhalt ist z.B. eine immer größer werdende Anzahl Langzeitarbeitsloser zwangsläufig zur Sicherung des Lebensunterhaltes auf ergänzende oder ausschließlich auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen.

Als Folge davon sind und werden die kommunalen Haushalte immer stärker belastet und damit vor allem die Möglichkeiten zunehmend eingeschränkt, Investitionen tätigen zu können. Unter diesem Blickwinkel sind die örtlichen Träger insbesondere zu einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung gemäß § 90 Abs. 2 GO LSA verpflichtet, auch wenn der Rahmen durch bundesrechtliche Vorschriften vorgegeben ist.

Aufgrund der aktuellen Sozialgesetzgebung (z.B. SGB II, SGB XII) werden sich schwerwiegende Veränderungen für die örtlichen Träger der Sozialhilfe ergeben. Welche Auswirkungen (z.B. finanzieller oder organisatorischer Art) diese Änderungen haben, kann zurzeit nicht eingeschätzt werden.

Der Landesrechnungshof hat den gesamten Bereich der örtlichen Träger der Sozialhilfe mit jeweiligen gesonderten Schwerpunkten seinen Prüfungen unterzogen. Die Zusammenfassung der Feststellungen kann daher nur einen groben Überblick geben:

2.2 Arbeitsorganisation – Dienst- und Fachaufsicht

Die **Arbeitsorganisation** (Aufbau- und Ablauforganisation) in den Sozialämtern der örtlichen Träger der Sozialhilfe war z.B. im Saalkreis, in der Stadt Halle und im Landkreis Bernburg nicht zufriedenstellend.

Das hatte auch zur Folge, dass die **Dienst- und Fachaufsicht** nur unzureichend und eingeschränkt wahrgenommen wurde. Ein Controlling und eine Evaluierung fanden nicht statt.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Amtsleiter sowie die Sachgebietsleiter zu stark in die Fallbearbeitung eingebunden waren. Dies war zwar auch erforderlich, da das vorhandene Personal bereits im höchsten Maße ausgelastet bzw. überlastet war. Leitungsaufgaben konnten dadurch jedoch nicht ausreichend wahrgenommen werden. Beispiele für organisatorische Mängel, die sich ausgabe- und einnahmeseitig negativ auswirkten, waren:

- Es gab keine Übersichten darüber, ob alle Einnahmen aus Kostenerstattungen gemäß § 107 BSHG vollständig und rechtzeitig geltend gemacht wurden.
- Es gab keine Zusammenstellungen darüber, ob und in welcher Höhe Darlehen gemäß §§ 15a und 15b BSHG ausgereicht wurden.
- Es gab keine stichprobenhaften Kontrollen einzelner Sozialhilfe-Fälle auf Anspruchsberechtigung bzw. Einhaltung der gesetzlichen und dienstlichen Regelungen.

2.3 Aus- und Fortbildung / Fallzahlen je Sachbearbeiter

Die Gewährung von Sozialhilfe stellt an die Mitarbeiter/ -innen eines Sozialamtes hohe Anforderungen in Bezug auf Fachkenntnisse für die praktische Arbeit. Zusätzlich werden durch die häufig besondere Klientel außergewöhnliche persönliche und psychische Anforderungen an das Personal gestellt.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass der Qualifikation des Personals in den meisten geprüften Landkreisen in Anbetracht der umfangreichen sich ständig ändernden gesetzlichen Regelungen und der Rechtsprechung immer noch zu wenig Bedeutung beigemessen wird.

Hinzu kommt, dass die wenigen bereitgestellten Mittel für die **Aus- und Fortbildung** auf Grund von Personalengpässen oftmals nicht voll ausgeschöpft werden.

Die vorgenannten Personalengpässe wirken sich auch negativ auf die **Fallbearbeitung** aus. Eine Vielzahl von getroffenen Entscheidungen war entgegen § 35 Abs.1 Satz 3 SGB X gar nicht oder nicht ausreichend schriftlich begründet. Das resultierte in erster Linie aus den hohen Fallbearbeitungszahlen einiger Landkreise wie beispielsweise im Saalkreis mit durchschnittlich 191 Fällen je Sachbearbeiter, im Landkreis Bernburg mit durchschnittlich 160 Fällen und in der Stadt Dessau mit 140 Fällen.
Der Landesrechnungshof geht aufgrund seiner Prüfungserfahrungen und vorliegender Gutachten (z.B. KGSt) bei einer ganzheitlichen Fallbearbeitung und entsprechenden organisatorischen Maßnahmen von einer Fallzahl von 110 bis 120 aus.
Des Weiteren kommt hinzu, dass abgelehnte Fälle in der Fallzahlenstatistik meist unberücksichtigt bleiben, obwohl die Bearbeitung mindestens ebenso aufwändig ist wie ein potenzieller Zahlfall.

2.4 Kostenerstattung gemäß § 107 BSHG

Im Jahresbericht 2002, Teil 1 hatte der Landesrechnungshof den örtlichen Trägern empfohlen, eine Vereinbarung zum gegenseitigen Verzicht auf die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen zu treffen. Eine derartige Vereinbarung auf Bundesebene gibt es zwar jetzt, jedoch sind es hauptsächlich die großen kreisfreien Städte, die sich dieser Vereinbarung nicht anschließen. Daher ist der Verwaltungsaufwand kaum geringer geworden.
Bei seinen Prüfungen hat der Landesrechnungshof wiederholt festgestellt, dass die Geltendmachung der Kostenerstattungsansprüche dem Grunde und der Höhe nach nicht vollständig erfolgte.
Der bereits im Jahr 1999 geprüfte Landkreis Wittenberg hat die Beanstandungen bezüglich der Kontrolle, ob tatsächlich alle Kostenerstattungen geltend gemacht werden, nicht ausgeräumt. In einer Nachkontrolle im Jahr 2003 wurde dem örtlichen Träger wiederholt der Verzicht auf den rechtzeitigen Einzug von Forderungen nachgewiesen.

2.5 Kosten der Unterkunft

Die Sozialhilfeträger haben gemäß §§ 11 Abs. 1, 12 Abs. 1 BSHG und § 3 Abs. 1 Regelsatzverordnung (RSVO) die Pflicht, die Kosten der Unterkunft in **sozialhilferechtlich angemessener Höhe** zu übernehmen. Mit der Verordnung zur Berechnung der Wohnfläche, über die Aufstellung von Betriebskosten und zur Änderung anderer Verordnungen vom 25.11.2003 (BGBl. I, S. 2346) sind die mietrechtlichen Vorschriften mit Wirkung vom 01.01.2004 geändert worden. Bei der Darstellung der Feststellungen bezieht sich der Landesrechnungshof auf die zum Zeitpunkt der Prüfungen geltende Rechtslage.

Alle vom Landesrechnungshof geprüften Sozialhilfeträger hatten bei den Betriebskostenabrechnungen keine oder nicht nachvollziehbare Vergleichsberechnungen durchgeführt. Sie hatten nicht geprüft, ob die Einzelpositionen der Betriebskostenabrechnung gerechtfertigt waren und den gesetzlichen Grundlagen entsprachen.

Die Ursachen dafür lagen zum Teil in der fehlenden Qualifikation der Sachbearbeiter und der fehlenden Zeit bei vielen Mitarbeitern für die Bearbeitung und Prüfung der Abrechnungen.

In die Prüfungen einbezogen waren die Stadt Halle, die Landkreise Saalkreis, Anhalt-Zerbst, Bernburg und Altmarkkreis Salzwedel.

Grundsätzlich hatten alle geprüften Landkreise und die Stadt nicht beachtet:

- Schriftliche Anträge der Hilfeempfänger auf Übernahme der Betriebskostennachzahlung mit Bestätigung der Richtigkeit der Abrechnung lagen nicht vor.
- Die Sachbearbeiter prüften nicht, ob alle in der Abrechnung enthaltenen Positionen auch umgelegt werden durften (II. Berechnungsverordnung, Anlage 3).
- Es wurde nicht verglichen zwischen den vom Sozialamt bereits mit der laufenden Hilfe gewährten Kosten für die Unterkunft und dem tatsächlichen Verbrauch laut Betriebskostenabrechnung.
- Die von den Sachbearbeitern getroffenen Entscheidungen waren nicht nachvollziehbar. In der Regel wurde der gesamte nachzuzahlende Be-

trag an den Vermieter überwiesen. Ihr Ermessen übten die Sachbearbeiter nicht aus (Gewährung der Hilfe als Beihilfe oder Darlehen bzw. Ablehnung der beantragten Hilfe wegen Unangemessenheit).

- Nur in seltenen Fällen erging ein gesonderter Bescheid für vom Sozialamt übernommene Betriebskostennachzahlungen.

2.6 Darlehen nach §§ 15 a und 15 b BSHG

Grundsätzlich sollen vom Sozialhilfeträger keine Schulden des Hilfeempfängers übernommen werden. Ausnahmsweise kann gemäß § 15 a BSHG zur Sicherung der Unterkunft oder zur Behebung einer vergleichbaren Notlage Hilfe gewährt werden, wenn ohne sie Wohnungslosigkeit einzutreten droht.

§ 15 b BSHG lässt die Möglichkeit zur Gewährung eines Darlehens zu, wenn die Leistung nur vorübergehend (bis zu 6 Monaten) notwendig ist.

Bei der Prüfung der einzelnen Sozialämter hat der Landesrechnungshof wiederholt folgende Feststellungen getroffen:

- Nur in Ausnahmefällen hatten die Sozialämter eine Übersicht über alle ausgereichten Darlehen. Ohne diese Übersichten ist es für die Amtsleitungen nicht möglich, Kontrollen über die rechtzeitigen Rückzahlungen und -forderungen der Darlehen durchzuführen.
- Selten wurden Darlehen in den Sozialämtern zentral gewährt, in der Regel waren die Sachbearbeiter des HLU-Bereiches zuständig.
- Nicht in allen Fallakten war eine akute Notlage nachgewiesen worden. Es wurde § 15 a Abs. 2 BSHG nicht beachtet. Auch die tatsächliche Höhe der Miet-, Energie- oder Gasschulden war nicht nachvollziehbar aktenkundig belegt. Lediglich Telefongespräche zwischen Sozialamt und Versorgungsunternehmen dienten als Grundlage für die Gewährung eines Darlehens.
- Nur in wenigen Fällen lagen schriftliche Anträge der Hilfesuchenden auf die darlehensweise Übernahme der Schulden vor. Das könnte für die Sozialämter rechtliche Folgen bei der Rückforderung der Darlehen haben.

- Die für die Entscheidung notwendige Begründung war regelmäßig nicht dokumentiert.
- In vielen Sozialämtern wurden innerhalb der Ämter keine einheitlichen Formulare verwendet.
- In einem großen Teil der Bescheide oder Verträge, einschließlich deren Tenor, wurden keine oder die falschen Rechtsgrundlagen angegeben.
- Der Darlehenszweck war nicht aus allen Verträgen ersichtlich oder er entsprach nicht den gesetzlichen Grundlagen, wie einige Beispiele zeigen sollen:
  - Mietkautionen, Genossenschaftsanteile,
  - Reparatur der Heizung für ein Wohnhaus,
  - Ratenfinanzierung für die Tilgung eines Eigenheimes (nur Zinsen für die Tilgungsrate können ausnahmsweise finanziert werden).
- Wenn das Sozialamt nur einen Teilbetrag der Schulden als Darlehen gewährte und die Restschuld über eine Ratenvereinbarung mit dem Versorgungsunternehmen getilgt werden sollte, fehlten oft die Nachweise über diese Vereinbarungen in den Akten. Häufig entstanden erneut Schulden, die die Hilfeempfänger und die Sozialämter in eine Zwangslage versetzten.
- In einer großen Anzahl von Fällen wurden die Darlehen ohne Erklärung der Hilfeempfänger, auf einen Rechtsbehelf zu verzichten, am Tage der Bewilligung ausgezahlt.
- Selten waren Rückforderungsbescheide in den Akten. Die Rückforderung der Darlehen erfolgte teilweise rechtswidrig über die Einbehaltung von laufender Hilfe ohne gesonderten Bescheid. Im Landkreis Anhalt-Zerbst wurden bei der Vergabe von Darlehen regelmäßig keine Rückzahlungsvereinbarungen abgeschlossen.
- Es gab auch Fälle, in denen die Bewilligungs- und Rückforderungssummen nicht identisch waren. Entscheidungen über den Differenzbetrag ergaben sich aus den Akten nicht.
- Als Empfänger der Darlehen sollten immer alle betroffenen Personen einer Haushaltsgemeinschaft benannt werden. Die Sozialämter vermeiden dadurch Schwierigkeiten bei Rückforderungen (gesamtschuldnerische Haftung). So ergaben sich für einen Landkreis dadurch Prob-

leme, dass der Empfänger eines Darlehens verstorben war, seine Ehefrau jedoch nicht (mit) als Empfänger benannt war.

– Darlehensverträge waren nicht immer von allen Vertragspartnern unterschrieben. Trotzdem wurde der Darlehensbetrag an die Hilfeempfänger ausgezahlt.
– Bei den Sozialämtern erfolgte die haushaltstechnische Abwicklung von Darlehen in vielen Fällen nicht im Einklang mit den rechtlichen Vorgaben:
  - Der Betrag in der Auszahlungsanordnung war nicht identisch mit dem Betrag im Darlehensbescheid bzw. –vertrag, der sich in der Akte befand.
  - In den Annahmeanordnungen für Darlehensrückzahlungen sollte der gesamte Betrag zum Soll gestellt werden. Ratenhöhen und -fälligkeiten sind anzugeben. Für viele Sozialämter war die Anordnung der Beträge für Rückzahlungen über die Haushaltsjahre hinaus ein kassentechnisches Problem. Rückzahlungen erfolgen jedoch meist in kleineren Beträgen über mehrere Jahre.
  - Bei Einbehaltungen der Rückzahlungen aus laufenden Hilfezahlungen durch das Sozialamt wurden die Beträge nicht als Einnahme „Rückzahlung Darlehen“ gebucht. Im Rechnungsergebnis stimmten daher am Ende eines Haushaltsjahres mehrere Haushaltsstellen nicht.

2.7 Prüfung der Unterhaltsfähigkeit nach § 91 BSHG

Da gemäß § 2 BSHG Sozialhilfe nur nachrangig gewährt wird, haben die örtlichen Träger der Sozialhilfe zu prüfen, ob die erforderliche Hilfe von anderen, besonders von Angehörigen (Unterhaltsleistungen) oder von Trägern anderer Sozialleistungen, zu gewähren ist.

Gemäß § 91 Abs. 3 BSHG können Unterhaltsansprüche nur von dem Zeitpunkt an geltend gemacht werden, zu welchem dem Unterhaltspflichtigen die Gewährung der Sozialhilfe schriftlich durch Rechtswahrungsanzeige mitgeteilt worden ist. Dies bedeutet für den Träger der Sozialhilfe, dass er über den Hilfeanspruch entschieden haben muss.

Da die Unterhaltsprüfungen umfangreiche Kenntnisse sowohl des BSHG als auch des BGB voraussetzen, hat der Landesrechnungshof den geprüften Kommunen empfohlen, die Unterhaltsprüfung zentral von einem Mitarbeiter durchführen zu lassen. So kann Fachwissen gebündelt eingesetzt werden.

Grundlage für eine Unterhaltsprüfung bildet ein umfassend ausgefüllter Sozialhilfeantrag des Hilfesuchenden. Hier fehlen aber sehr oft Angaben zu Unterhaltspflichtigen.

Da von den Sachbearbeitern erst recherchiert werden muss, ob unterhaltspflichtige Verwandte vorhanden sind, geht oft wertvolle Zeit verloren (§ 91 Abs. 3 BSHG - Bekanntwerden der Unterhaltspflicht) und den Sozialhilfeträgern gehen Einnahmen verloren. Zusätzlich kommt es noch häufig vor, dass die Sachbearbeiter, auch wenn sie Kenntnis von den Unterhaltspflichtigen haben, die Rechtswahrungsanzeige mit erheblichem Zeitverzug verschicken. Hierdurch entstehen Einnahmeverluste für die Sozialhilfeträger. So ist z. B. dem LK Bernburg in einem Fall ein Schaden in Höhe von 1.538,99 € entstanden.

Die häufigsten Fehler, die in den Sozialämtern immer wieder auftreten, waren:

- Die Adressaten waren falsch benannt. Die Rechtswahrungsanzeige ist an jeden Unterhaltspflichtigen persönlich zu adressieren.
- Bei fehlender Rückantwort der Unterhaltspflichtigen erfolgte nur in wenigen Ausnahmen eine Mahnung, Zwangsgeldfestsetzung und die Festsetzung des Unterhalts in Höhe der gezahlten HLU.
- Bei unverheirateten Hilfeempfängerinnen mit Kind erfolgte fast nie die Prüfung der Unterhaltsansprüche sowohl der Kinder als auch der Mütter gegenüber dem Kindesvater (§§ 1615 a ff. BGB).
- Die von den Unterhaltspflichtigen eingereichten Einkommensunterlagen wurden nicht in allen Fällen geprüft. Wenn ersichtlich war, dass keine Unterhaltsfähigkeit bestand, wurden die Akten/Fälle weder bearbeitet noch geschlossen. Die Unterhaltspflichtigen wurden nicht informiert.

2.8 Hilfe zur Arbeit

Das Instrument „Hilfe zur Arbeit“ kann dazu beitragen,

- Sozialhilfeempfänger in Maßnahmen zu integrieren,
- dadurch deren Chancen auf eine Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt zu erhöhen und
- in der Folge Sozialhilfeausgaben einzusparen.

Der Altmarkkreis Salzwedel hatte das Instrument „Hilfe zur Arbeit“ zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Landesrechnungshof zielgerichtet und entsprechend den wirtschaftlichen Verhältnissen im Landkreis umfangreich genutzt und verwaltungstechnisch gut organisiert.

Auf der Grundlage förderlicher Unterstützung durch das Land Sachsen-Anhalt wurden Bildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen erschlossen und Sozialhilfeempfänger in Maßnahmen integriert.

Darüber hinaus stellte der Landkreis weitere eigene Einsatzmöglichkeiten in Maßnahmen zur Verfügung, beispielsweise:

- Gemeindearbeiten in Verwaltungsgemeinschaften,
- Gemeinnützige Tätigkeiten im „grünen Bereich“,
- Zentrale Projekte in Schulen und Kirchen,
- Bildungsmaßnahmen insbesondere für arbeitslose Jugendliche.

Durch den erfolgreichen Einsatz in Maßnahmen konnte der Landkreis Absolventen in den ersten Arbeitsmarkt vermitteln und Ausgaben für laufende Sozialhilfeleistungen einsparen.

Die Anzahl möglicher Teilnehmer für den Einsatz in Maßnahmen war beim Landkreis sehr hoch, nur stehen dem Haushalt in den künftigen Jahren keine finanziellen Mittel im ausreichendem Maße zur Verfügung.

Der Landesrechnungshof hat gegenüber allen geprüften Kommunen darauf hingewiesen, dass die „Hilfe zur Arbeit“ bei entsprechender Ausgestaltung ein geeignetes Instrument darstellt, Selbsthilfepotenziale der Hilfeempfänger zu aktivieren. Es sollte auch in Zukunft auf eine Finanzierung entsprechender Maßnahmen nicht verzichtet werden. Durch den erfolgreichen Einsatz in derartigen Maßnahmen können Absolventen in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt und Ausgaben für laufende Sozialhilfeleistungen eingespart werden.

2.9 Gewährung einmaliger Beihilfen nach § 21 Abs. 2 BSHG

Gemäß § 21 Abs. 2 BSHG sind einmalige Leistungen zu gewähren, wenn der Hilfesuchende zwar keine laufenden Leistungen zur Sicherung seines Lebensunterhaltes benötigt, den Lebensunterhalt aber aus eigenen Kräften und Mitteln nicht ausreichend sichern kann. In diesen Fällen ist das über dem Bedarfssatz für die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt liegende Einkommen in der Regel in voller Höhe auf den jeweiligen einmaligen Bedarf anzurechnen. Da grundsätzlich vom Hilfesuchenden verlangt werden kann, für derartige Bedarfe Ansparungen vorzunehmen, kann im Monat der Hilfegewährung das übersteigende Einkommen mit einem Multiplikator angesetzt werden.

Die Entscheidung, in welcher Höhe das übersteigende Einkommen einzusetzen ist, und die Wahl des konkreten Multiplikators sind nach § 35 Abs. 1 Satz 2 SGB X zu begründende Ermessensentscheidungen jedes einzelnen örtlichen Sozialhilfeträgers.

Die geprüften Landkreise hatten zur Ermessenslenkung bei Entscheidungen über die Gewährung einmaliger Beihilfen entsprechend §§ 11, 12 und 21 BSHG amtsinterne Richtlinien erlassen. Diese beinhalteten Festlegungen über die Höhe einmaliger Beihilfen, nicht jedoch einheitliche Festlegungen über die Höhe des übersteigenden Einkommens und die Wahl des Multiplikators gemäß § 21 Abs. 2 BSHG.

Das Ergebnis der Prüfungen hat gezeigt, dass bei der Gewährung einmaliger Beihilfen das Ermessen von den einzelnen Sachbearbeitern/-innen unterschiedlich ausgeübt wurde. Diese Verfahrensweise führte zu erheblichen Feststellungen, wie sich aus folgenden Beispielen ergibt:

- In vielen der geprüften Fälle wurde dem Hilfesuchenden auf Antrag pauschal Bekleidungsbeihilfe gewährt, obwohl nach eigenen Festlegungen eine Pauschalierung von Bekleidungsbeihilfe nur vorgenommen werden sollte, wenn der Hilfesuchende seit mindestens drei Monaten ununterbrochen Leistungen erhalten hatte und eine Beendigung der Hilfegewährung vorerst nicht zu erwarten war. Bei keinem der Fälle war dieses Tatbestandsmerkmal erfüllt.

- Bei der Gewährung von Heizungsbeihilfen wurde in vielen Fällen der nach § 21 Abs. 2 BSHG vorgeschriebene Faktor sieben nicht beachtet.

Der Landesrechnungshof hat die geprüften Kommunen auf die dadurch entstandenen Mehrausgaben hingewiesen und empfohlen, konkrete Regelungen in die Richtlinien aufzunehmen.

2.10 Automatisierte Verfahren in der Leistungsverwaltung

In der überwiegenden Anzahl der Sozialämter der Landkreise wird bei der Berechnung und teilweise bei der Zahlbarmachung der Sozialhilfeleistungen das Programm „PROSOZ“ angewendet.

Programme für automatisierte Verfahren zur Abwicklung von Vorgängen des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens müssen gemäß § 12 GemKVO einen ordnungsgemäßen und sicheren Datenablauf gewährleisten.

Eine Prüfung durch das jeweilige örtliche Rechnungsprüfungsamt (entsprechend dem inzwischen aufgehobenen § 132 GO LSA) oder durch eine beauftragte Stelle auf Vereinbarkeit mit den im Land Sachsen-Anhalt geltenden Vorschriften erfolgte vor Anwendung des Programms nicht. Während der Prüfung durch den Landesrechnungshof wurden wesentliche Fehler bei der Programmanwendung bekannt.

Es wurde festgestellt, dass bei einer vorfristigen Zahlung an den Hilfeempfänger (Vorschussleistung für Hilfe zum Lebensunterhalt) kein Zugriff auf die Leistungsartenliste im Programm möglich war. Es wurden zuerst diejenigen Leistungsarten angesprochen, die in der jeweiligen Leistungsartenliste an vorderer Stelle standen und zu diesem Zeitpunkt noch nicht verausgabt waren. Diese Verfahrensweise sichert nicht den ordnungsgemäßen Einzelabschluss der Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsbereiches. Darüber hinaus führen falsche Zahlen in den einzelnen Hilfearten zu Fehlern in der Kassen- und Finanzstatistik.

Im Landkreis Wittenberg trat darüber hinaus ein Problem mit der statistischen Erfassung der Fallzahlen im Programm „PROSOZ“ auf. Hier waren die vom Programm ausgewiesenen Fallzahlen wesentlich höher, als sie

sich bei einer manuellen Erhebung des aktuellen Aktenbestandes ergaben.
Der Landesrechnungshof hat die Feststellungen mit den Verwaltungen ausgewertet und diese aufgefordert, die Ursachen für die aufgezeigten Mängel bei der Abwicklung der Finanzvorfälle zu prüfen. Zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Haushaltsdurchführung bei der programmmäßigen Abwicklung der Finanzvorfälle sind die Fehler kurzfristig abzustellen. Gemäß den gemeinderechtlichen Vorschriften ist eine Programmprüfung vorzunehmen. Die vorliegenden Prüfungszertifikate sind nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht ausreichend, da sie nicht den Nachweis der Einhaltung der landesspezifischen haushalts- und kassenrechtlichen Vorschriften erbringen und eine Anwendungsprüfung bei dem anwendenen Sozialhilfeträger nicht stattgefunden hat.

2.11 Anordnungswesen und Umgang mit Wertvordrucken

Die Kreiskasse darf gemäß § 6 GemKVO LSA nur aufgrund einer schriftlichen Anordnung (Kassenanordnung) z.B. Einnahmen annehmen oder Ausgaben leisten und die damit verbundenen Buchungen vornehmen (Zahlungsanordnungen, Annahme- und Auszahlungsanordnungen). Bei der Verwendung von Allgemeinen Zahlungsanordnungen für Einnahmen und Ausgaben sind die Vorschriften der §§ 7, 8 GemKVO zu beachten.
Im Ergebnis der stichprobenweisen Prüfung wurde festgestellt, dass bei mehreren Landkreisen diese Vorschriften nicht eingehalten wurden.
In der Leistungsverwaltung wurden **Allgemeine Zahlungsanordnungen** als sogenannte Sammelauszahlungsanordnungen für Ausgaben verwendet, die zuvor in Einzelbeträgen aufgrund einzelner Wertvordrucke in einem bestimmten Zeitraum ausgezahlt wurden. Dies betrifft z. B.:

- Mietzuschüsse,
- Hilfe zum Lebensunterhalt,
- Einmalige Beihilfen für Spätaussiedler,
- Hilfe zur Arbeit.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes handelt es sich bei diesen Ausgaben weder

- um regelmäßig wiederkehrende Ausgaben, für die der Zahlungsgrund und die Empfangsberechtigten, nicht aber die Höhe für die einzelnen Fälligkeitstermine gemäß § 8 Abs. 1 Nr. 2 GemKVO feststehen, noch
- um geringfügige Ausgaben, für die sofortige Barzahlung üblich ist, § 8 Abs. 1 Nr. 3 GemKVO.

Demnach ist dieses Kassenformular für die o.g. Ausgaben nicht zu verwenden.

Gemäß § 8 GemKVO kann sich die Zahlungsanordnung auf die Angaben wie:

- den Grund der Zahlung,
- die Buchungsstelle und das Haushaltsjahr,
- das Datum der Anordnung und
- die Unterschrift des Anordnungsberechtigten

beschränken. Diese Möglichkeit schließt aber nicht ein, dass die Zahlungsanordnungen bereits eine Woche vor der Fälligkeit **blanko** von z.T. allen anordnungsberechtigten Personen unterschrieben werden. Damit soll in der Leistungsverwaltung abgesichert werden, dass die jeweilige Befugnis zur Unterzeichnung von Kassenanordnungen sowie zur Abgabe der Feststellungsbescheinigungen auf Kassenanordnungen betragsmäßig beachtet wird. Die Zahlungsanordnungen wurden zum Teil auch von nichtanordnungsberechtigten Personen unterzeichnet.

Gemäß § 13 GemKVO sollen alle Möglichkeiten genutzt werden, um den Zahlungsverkehr unbar abzuwickeln. Im Sozialamt besteht nicht immer die Möglichkeit, die Leistungsgewährung unbar abzuwickeln.

Im Programm „PROSOZ“ stehen Vordrucke zur Verfügung, die zur Barauszahlung berechtigen. Diese Vordrucke wurden als „Anlage zur Allgemeinen Auszahlungsanordnung" deklariert, von der bearbeitenden Sachbearbeiterin in alleiniger Verantwortung abgezeichnet und dem Hilfeempfänger zur Barauszahlung in der Kreiskasse ausgehändigt. Eine Zahlungsanordnung durch Zugriff auf diesen Vordruck im Programm war jederzeit ohne Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips möglich. Davon konnte sich der Prüfer überzeugen, nachdem eine Sachbearbeiterin zur Demonstration einen mit einem Betrag versehenen Vordruck ausdruckte.

Der Landesrechnungshof hat den geprüften Sozialhilfeträgern empfohlen, kurzfristig Maßnahmen einzuleiten, um die Ordnungsmäßigkeit im Bereich des Anordnungswesens wieder herzustellen. Außerdem hat er deutlich gemacht, dass die Formulare, bezeichnet als Anlagen zur Auszahlungsanordnung, Wertvordrucke darstellen und als solche behandelt werden müssen. Demnach ist die Ausreichung der Wertvordrucke numerisch nachzuweisen. Entsprechend VV Nr. 2 zu § 8 GemKVO ist bei der nachträglichen Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Allgemeinen Zahlungsanordnung die Vollständigkeit und Richtigkeit der Wertvordrucke unter Wahrung des Vier-Augen-Prinzips sicher zu stellen.

2.12 Kasseneinnahmereste in der Leistungsverwaltung

Im Rahmen des Abschlusses und der Feststellung des Ergebnisses der Haushaltsrechnung werden u. a. auch die Kasseneinnahmereste (KER) ermittelt. Diese ergeben sich aus der Differenz zwischen den kassenmäßigen Soll-Einnahmen des Haushaltsjahres und den Ist-Einnahmen zum Jahresende. Dies beeinflusst die Liquidität der Kreiskasse negativ. Die Begrenzung der Höhe der KER hängt nicht zuletzt von den Mahn- und Vollstreckungsläufen sowie den Beitreibungserfolgen der Kasse ab.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die KER des Verwaltungshaushaltes überwiegend im Einzelplan 4 - Soziale Sicherung - entstanden sind.

Die wesentlichen Ursachen für die hohen KER insbesondere im Abschnitt 41 - Hilfe zum Lebensunterhalt - sind:

- Das Land Sachsen-Anhalt zahlt Erstattungsleistungen für Ausländer/Asylnehmende und Spätaussiedler mit erheblicher zeitlicher Verzögerung.
- Geforderte Unterhaltszahlungen werden von den Unterhaltspflichtigen verspätet bzw. nicht erbracht.
- Vereinbarte Ratenzahlungen gewährter Darlehen können meist von den Hilfeempfängern nicht rechtzeitig erbracht werden. Die Beitreibung der Forderungen bleibt in vielen Fällen erfolglos.

Die örtlichen Rechnungsprüfungsämter hatten im Rahmen ihrer Jahresabschlussprüfungen die Ergebnisse der KER geprüft und dokumentiert. Es waren Maßnahmen zum Abbau der hohen KER eingeleitet worden, die in einigen anderen Verwaltungsbereichen der Landkreise Erfolge aufzeigen konnten. In den Sozialämtern konnten zwar im laufenden Haushaltsjahr KER aus den Vorjahren abgebaut werden, aber mit dem Jahresabschluss entstanden gleichzeitig wieder neue Reste.

2.13 Fazit

Der Landesrechnungshof hat die Prüfungsergebnisse mit den Verwaltungen ausgewertet und insbesondere empfohlen,

- **organisatorische Maßnahmen zu treffen, damit die Bearbeiter ihre Aufgaben sachgerecht und die Amts- und Sachgebietsleiter ihre Leitungsaufgaben wahrnehmen können,**
- **durch amtsinterne Regelungen einheitliche Ermessensentscheidungen und deren Dokumentation und Begründung sicher zu stellen,**
- **durch Spezialisierung und Zentralisierung gerade im Bereich der Antragsannahme und der Unterhaltsprüfung eine bessere Qualifizierung des Personals zu erreichen und damit Verwaltungsaufwand zu reduzieren und Einnahmen zu erhöhen,**
- **bei der Vergabe von Darlehen und einmaligen Beihilfen strengere Maßstäbe anzulegen,**
- **die haushalts- und kassenrechtlichen Vorschriften strikt zu beachten und durchzusetzen sowie die Möglichkeiten der angewandten Programme besser zu nutzen und**
- **geeignete Maßnahmen einzuleiten, um Sozialhilfemissbrauch zu vermeiden.**

3. Prüfung kommunaler Krankenhäuser

Die durchzuführende Gesundheitsreform und die Einführung des diagnoseorientierten Fallpauschalensystems stellen an die Städte und Landkreise als Träger der kommunalen Krankenhäuser hohe Anforderungen bei der Erfüllung ihres Sicherstellungsauftrages zur Gesundheitsversorgung. Die Kommunen sind in der Pflicht, die Zukunft ihrer kommunalen Krankenhäuser zu sichern, in dem sie

- **die notwendigen strukturellen Entscheidungen für unternehmerisch agierende Krankenhäuser durch die Wahl der richtigen Rechts- und Betriebsform fällen und**
- **die Kräfte durch vielfältige Formen der Zusammenarbeit, einschließlich der kreisübergreifenden Kooperationen und ggf. notwendigen Fusionen, bündeln.**

Mehr denn je kommt es darauf an, die medizinische und pflegerische Qualität der kommunalen Krankenhäuser durch die Optimierung der Kosten der Versorgung zu gewährleisten.

Das Betriebsergebnis der kommunalen Krankenhäuser als Sondervermögen der Landkreise und kreisfreien Städte hat direkte Auswirkungen auf die Haushalte der Träger. Verluste sind regelmäßig von diesen auszugleichen. Gewinne können zur Mitfinanzierung von Investitionen verwendet werden.

3.1. Allgemeines

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 1998 begonnen, die kommunalen Krankenhäuser im Land Sachsen-Anhalt überörtlich zu prüfen, die als Eigenbetriebe geführt werden.

Als Sondervermögen der Landkreise oder der Städte mit mehr als 25.000 Einwohnern unterliegen diese Krankenhäuser gemäß § 126 GO LSA der überörtlichen Prüfung durch den Landesrechnungshof.

Die drei kreisfreien Städte und die 21 Landkreise betrieben im Jahre 1998 24 Krankenhäuser in kommunaler Trägerschaft, gegenwärtig werden noch 14 Krankenhäuser als Eigenbetriebe geführt.

In folgender Tabelle ist die Entwicklung der Planbetten kommunaler Krankenhäuser laut Krankenhausplan des Landes Sachsen-Anhalt von 1998 bis 2004 dargestellt:

1998	***Betten***	**2004**	**Differenz**
8.925	Gesamtbetten	5.811	- 3.114
	Versorgungsbezirke		
3.989	Magdeburg	2.617	- 1.372
2.735	Halle	1.461	- 1.274
2.201	Dessau	1.733	- 468

Hier zeigt sich der Trend einer Konzentration und der Annäherung an den tatsächlichen Bedarf an Krankenhausbetten in Sachsen-Anhalt. Erreicht wurde diese Reduzierung der Bettenzahl u. a. auch durch den Zusammenschluss von Krankenhäusern, die Konzentration bestimmter Abteilungen innerhalb der Häuser und die Kooperation zwischen mehreren Krankenhäusern und Veränderung bzw. Anpassung an weitere Vorgaben des Bundes und des Landes.

Diese Entwicklung ist auch Ausdruck der bisherigen Finanzbeziehungen

- der Krankenhäuser zu den Krankenkassen im Rahmen der Budget-Finanzierung von Versorgungsleistungen und
- des Landes zu den Krankenhausträgern im Rahmen der Investitionsfinanzierung auf der Grundlage des Krankenhausgesetzes des Landes.

Bisher führte der Landesrechnungshof Prüfungen in drei städtischen Krankenhäusern und 14 Kreiskrankenhäusern durch. Zwischenzeitlich sind davon drei Kreiskrankenhäuser in eine GmbH überführt und davon zwei Krankenhäuser an einen privaten Dritten verkauft worden.

Unter Beachtung vorliegender Ergebnisse der örtlichen Prüfung der kommunalen Rechnungsprüfungsämter und der Prüfung der Jahresabschlüsse der Krankenhäuser durch die Wirtschaftsprüfer gemäß § 131 GO LSA hat der Landesrechnungshof die Prüfung auf folgende Schwerpunkte ausgerichtet:

- Wahrnehmung der Rechte und Pflichten der Kommune als Träger des Eigenbetriebes,
- Umsetzung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 90 Abs. 2 GO LSA und § 65 LKO LSA, insbesondere in den Bereichen
  - der Personalbewirtschaftung,
  - der Vergabe von Leistungen,
  - des Abschlusses von Verträgen sowie
  - des Einsatzes von Energieträgern,
- Einhaltung der Ordnungsmäßigkeit beim Umgang mit materiellen und finanziellen Mitteln.

In die nachfolgende Würdigung sind die Ergebnisse der bisher durch den Landesrechnungshof geprüften kommunalen Krankenhäuser mit einbezogen worden.

3.2. Wesentliche Ergebnisse der Prüfung

3.2.1 Aufgabenwahrnehmung der kreisfreien Städte und Landkreise als Träger der Eigenbetriebe

Die Krankenhäuser werden als organisatorisch, verwaltungsmäßig und finanzwirtschaftlich gesonderte wirtschaftliche Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit nach dem Eigenbetriebsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt betrieben. Sie sind Sondervermögen der Kommunen.

In allen geprüften Krankenhäusern lagen gültige und durch den Stadtrat bzw. Kreistag beschlossene Betriebssatzungen vor. In diesen sind die Rechtsverhältnisse der Krankenhäuser geregelt, insbesondere hinsichtlich der Zusammensetzung und der Befugnisse der für das Krankenhaus zuständigen Gremien. Die Entscheidungskompetenzen in Angelegenheiten des Krankenhauses obliegen dem Stadtrat/Kreistag, dem Oberbürgermeister/Landrat, dem Krankenhausausschuss und der Krankenhausleitung.

3.2.2 Wirtschaftliche Verhältnisse der Krankenhäuser

Die durch den Landesrechnungshof aufgezeigten Prüfungsergebnisse belegen, dass sich die wirtschaftlichen Verhältnisse der einzelnen Krankenhäuser gemessen an den Jahresergebnissen laut Jahresabschlussbericht recht unterschiedlich darstellen. Sie verdeutlichen, dass die kreisfreien Städte und Landkreise als Träger des Eigenbetriebes ihre Wirksamkeit zur Erschließung vorhandener Reserven zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Krankenhäuser wesentlich erhöhen müssen. Dieses insbesondere unter den Gesichtspunkten der Einführung der Fallkostenpauschalen (DRG) sowie weiterer Einsparungen auf dem Gesundheitssektor. Auch die Krankenhäuser selbst sind nicht aus der Pflicht genommen, eigenständige Lösungen zur Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Verhältnisse zu erarbeiten und umzusetzen.

Bereits im Jahresbericht 2000, Teil 1 hat der Landesrechnungshof insbesondere den Landkreisen empfohlen, sowohl zur Minimierung der Verluste als auch zur Optimierung erzielter Erträge Maßnahmen zur

- Leistungskonzentration durch Zentralisierung, Fusion oder Kooperation,
- Optimierung der Personal- und Sachkosten

mit allen Konsequenzen durchzusetzen.

3.3 Fusionen von Krankenhäusern

Die kreisfreien Städte und Landkreise als Träger der Krankenhäuser stehen in der Pflicht aufgrund der sich stetig ändernden Bedingungen, insbesondere

- der Gesundheitsreform und Gesundheitsstrukturreform des Bundes,
- der Einführung und Abrechnung nach dem DRG-System, ab dem 01.01.2004 Pflicht für alle Krankenhäuser,
- der Fortschreibung des Krankenhausplanes des Landes Sachsen-Anhalt,
- dem Urteil des EuGH zum Bereitschaftsdienst,
- der vollzogenen Kreisgebietsreform vom 01.07.1994,

- und der bevorstehenden Kreisgebietsreform im Jahr 2008

den neuen Anforderungen an die akutstationäre medizinische Versorgung gerecht zu werden.
Ein Weg zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit ist die Fusion zweier oder mehrerer Krankenhäuser.

Die Prüfungen des Landesrechnungshofes belegen, dass die Krankenhausträger die angestrebten Fusionen in den meisten Fällen nur zögerlich umgesetzt haben.

Bereits im o. g. Jahresbericht hat der Landesrechnungshof anschaulich dargestellt, dass Fusionen in zwei Kreiskrankenhäusern nur auf dem Papier stattgefunden haben (Anhalt-Zerbst, Saalkreis).

In den dann folgenden Prüfungen des/der

- Kreiskrankenhauses Bitterfeld - Wolfen
- Kreiskrankenhauses Merseburg - Querfurt
- Kreiskliniken Aschersleben - Staßfurt
- Kreiskrankenhauses des Bördekreises
- Klinikums Mansfelder Land

hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass insbesondere in den Kreiskliniken Aschersleben-Staßfurt und im Kreiskrankenhaus des Bördekreises bei den angestrebten Fusionen die wirtschaftlichen Aspekte in den Hintergrund traten.

a) Kreiskliniken Aschersleben-Staßfurt
   - Wesentliche Einsparpotentiale wurden nicht erschlossen, weil Dienstleistungen nicht entsprechend den gesetzlichen Vorschriften neu ausgeschrieben wurden und auch keine Vereinheitlichung dieser stattgefunden hat, z. B. Patientenessenversorgung und Wäschereinigung.

b) Kreiskrankenhaus des Bördekreises

- Der Beschluss des Kreistages des Bördekreises im Jahr 1995 zur Fusion der beiden Krankenhäuser und die damit verbundene Konzentration an einem Standort nach Abschluss der Baumaßnahme gemäß Fördermittelbescheid des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheit vom 30.12.1996 wurde nicht konsequent umgesetzt, weil mit Beschluss des Kreistages vom 07.02.2001 am Bestand beider Standorte (Neindorf, Bahrendorf) mindestens bis zum 31.12.2002 festgehalten wurde. Dadurch wurden Einsparpotentiale von mehr als 695.100 € nicht genutzt:
  - Allein für den ärztlichen Dienst sind vermeidbare Mehrausgaben i. H. v. rd. 354.900 € entstanden.
  - Im Bereich der Auftrags- und Dienstleistungsvergabe hat es das Krankenhaus ebenfalls versäumt die Einspareffekte zu nutzen, z. B. bei der Gebäudereinigung, der Wäschereinigung und den Apothekenlieferverträgen.

Die Landkreise, die eine Fusion ihrer Kreiskrankenhäuser umgesetzt haben, konnten die dadurch erhaltene Chance zu wirtschaftlicheren Strukturen nicht in allen Fällen nutzen und die gegebenen Synergieeffekte nur teilweise umsetzen.

3.4 Optimierung der Personal- und Sachkosten

3.4.1 Personalkosten

Mit einem Anteil von rd. 70 v.H. am Gesamtbudget der einzelnen Krankenhäuser stellen die Personalkosten den mit Abstand größten Ausgabenposten dar.

Tarifliche sowie gesetzliche Steigerungen im Personalkostenbereich wurden bei den Budgetverhandlungen nur geringfügig berücksichtigt, so dass der Hauptanteil dieser Ausgabensteigerungen über Einsparungen im Personal-/ Personalkostenbereich bzw. über Erlössteigerungen zu kompensieren war.

Rückgänge der Jahresgewinne und der teilweise Ausweis von Verlusten in den letzten Jahren zeigen, dass es immer schwieriger wird, eine Kompensation der steigenden Personalkosten in den meisten Häusern zu erreichen. Damit einhergehend fehlen den Krankenhäusern notwendige Finanzmittel für Investitionen und Ersatzbeschaffungen.
Die durchschnittlichen Personalkosten im ärztlichen Dienst, im Pflegedienst und im medizinisch-technischen Dienst variieren in ihrer Zusammensetzung teils erheblich zwischen den einzelnen Krankenhäusern.
Neben dem tariflichen Entgelt kommen Ausgaben für den Bereitschafts- und Rufbereitschaftsdienst sowie Vergütungsbestandteile der Chefärzte und z. T. außer- bzw. übertarifliche Vergütungsbestandteile bei angestellten Ärzten hinzu, die in den einzelnen Häusern zu unterschiedlichen Ausgabebelastungen führen.

Derzeitig ist eine Reduzierung einzelner Vergütungsbestandteile nur schwer realisierbar, da in der Mehrzahl der geprüften Krankenhäuser ein Ärztemangel anhand der Stellenübersichten zu verzeichnen war.
Durch das „Abschmelzen“ bisher gewährter über- und außertariflicher Zulagen wäre mit der Abwanderung weiterer Ärzte konkret zu rechnen.

Dennoch sieht der Landesrechnungshof Möglichkeiten, die Personalkosten zu optimieren.

- **Bereitschafts- und Rufbereitschaftsdienste**

Die dienstliche Inanspruchnahme durch Bereitschafts- und Rufbereitschaftsdienst verstößt in vielen Fällen gegen die Regelungen des BAT-O, des Arbeitszeitgesetzes (ArbZG) und der Fürsorgepflicht des Krankenhausträgers.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass

- teilweise kontinuierlich mehr Bereitschaftsdienste pro Monat geleistet werden, als nach dem BAT-O zulässig sind,
- zum Teil die dienstliche Inanspruchnahme während des Rufbereitschaftsdienstes zu hoch ist, so dass die Anordnung dieser Dienste gegen die gesetzlichen und tariflichen Bestimmungen verstößt.

Der Landesrechnungshof hat die Krankenhausträger auf Möglichkeiten zur Behebung dieser Verstöße hingewiesen, insbesondere auf

- die Einführung zeitversetzter Dienste,
- die Anwendung von Arbeitszeitmodellen (vom Verband der Krankenhausdirektoren Deutschlands bzw. vom Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik),
- die maximale Ausnutzung der Gewährung von Freizeitausgleich und
- die periodische Überprüfung der Bereitschaftsdienststufen.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass aufgrund des EuGH-Urteils zum Bereitschaftsdienst auf die Krankenhäuser neue Anforderungen hinsichtlich der Arbeitszeitgestaltung zukommen.

Mit der Änderung des Arbeitszeitgesetzes zum 01.01.2004 hat der Gesetzgeber eine Übergangsfrist eingeräumt (§ 25 ArbZG), wonach Tarifverträge und betriebliche Regelungen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Novelle bereits bestanden, bis zum 31.12.2005 von ihr unberührt bleiben.

Fehlerhafte Berechnungen der Vergütung für Bereitschafts- und Rufbereitschaftsdienste führten zu ungerechtfertigten Über- oder Unterzahlungen der Bediensteten.

Jeder geleistete Bereitschaftsdienst zählt unabhängig von seiner Dauer (bspw. 15,5 Stunden oder 24 Stunden) als ein Bereitschaftsdienst; einzige Ausnahme, wenn die Bereitschaftsdienstzeit nicht von dem selben Arzt oder innerhalb von 24 Stunden in mehreren Schichten erbracht wird.
Ausschlaggebend für die zu berücksichtigende Bereitschaftsdienststufe ist die gem. Nebenabrede vereinbarte Bereitschaftsdienststufe, unabhängig von einer ggf. steigenden dienstlichen Inanspruchnahme während der Bereitschaftsdienste.

Für die kürzeste Inanspruchnahme pro Rufbereitschaftsdienst ist die Stundengarantie zu gewähren.

Die Stundengarantie wird für einen zusammenhängenden Rufbereitschaftsdienst am Wochenende nur ein Mal gewährt.
Einige Häuser haben diese Festlegungen nicht konsequent umgesetzt.
Durch regelmäßige Schulungen des Verwaltungspersonals sind die erforderlichen Voraussetzungen für eine tarifgerechte Bezahlung zu schaffen.

- **Einhaltung der personalrechtlichen Befugnisse über die Chefärzte**

Zum überwiegenden Teil ist in den Betriebssatzungen festgelegt, dass dem Betriebsausschuss die Entscheidung über die Anstellung, Kündigung und Entlassung der Chefärzte / Chefärztinnen (im weiteren Chefärzte bzw. Chefarzt) obliegt.

Aus dieser Regelung ergibt sich, dass somit der Betriebsausschuss untrennbar über die Einstellung des Chefarztes und dessen Vergütung entscheidet.
Eine Regelung, wonach der Betriebsausschuss über die Einstellung eines Chefarztes entscheidet und anschließend der Betriebsleiter die finanziellen Bestandteile regelt, widerspricht dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 90 Abs. 2 GO LSA.
Beispielhaft für diesbezüglich festgestellte Mängel führt der Landesrechnungshof auf:
In einem Krankenhaus hat der Verwaltungsdirektor eigenmächtig eine zwischen dem Landrat und einem Chefarzt geschlossene Nebenabrede hinsichtlich der Beteiligung an Liquidationserlösen von 15 v.H. auf 50 v.H. zu Gunsten des Chefarztes geändert.
In einem anderen Fall hat der Verwaltungsdirektor eine Nebenabrede zur Kostenerstattung derart abgewandelt, dass Einnahmen aus Privatliquidation bis 10.225,84 € unberücksichtigt bleiben und erst darüber hinausgehende Beträge zu einer 30-prozentigen Kostenerstattung führen. Ursprünglich war vereinbart, auf alle Einnahmen aus Privatliquidation eine Kostenerstattung i.H.v. 20 v.H. zu leisten.
Einem anderen Chefarzt hat der Verwaltungsdirektor mit Nebenabrede eine Beteiligung des Krankenhauses an einer privaten Altersversorgung zugesichert.

Mit drei angestellten Ärzten hat der Verwaltungsdirektor übertarifliche Vergütungen vereinbart.
In keinem der o.g. Fälle hatte der Verwaltungsdirektor dafür die Befugnis, die ausschließlich dem zuständigen Betriebsausschuss oblag.
Zulagen wurde ohne Beachtung des TV-LZ/LP – LSA kommunal gewährt.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass der jeweilige Betriebsausschuss künftig seine Pflichten umfassend wahrnimmt.

Die Krankenhausträger haben auf die Einhaltung der §§ 33 Abs. 4 Nr. 1 und 63 Abs. 2 LKO LSA bzw. §§ 44 Abs. 4 Nr. 1 und 73 Abs. 3 GO LSA bei beabsichtigten außertariflichen Zahlungen zu achten.
In keinem der geprüften Krankenhäuser lagen für außertarifliche Zahlungen an Chefärzte Ausnahmegenehmigungen durch die oberste Kommunalaufsichtsbehörde vor. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes sind diese Verträge bis jetzt schwebend unwirksam.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass umgehend in allen Fällen Anträge gestellt werden.

Der Landesrechnungshof hat den Krankenhausträgern für den Personenkreis, der gemäß § 3 BAT-O vom Geltungsbereich des Tarifvertrages ausgeschlossen ist (Werkleiter, Chefärzte), empfohlen, die Festlegungen der LKO LSA bzw. GO LSA und der Betriebssatzung mit der notwendigen Konsequenz durchzusetzen. Dazu ist es erforderlich,

- im Betriebsausschuss die Höhe der Vergütung des Betriebsleiters und der Chefärzte festzulegen,
- die Zulassung von Ausnahmen bei beabsichtigten außertariflichen Vergütungen gemäß § 63 Abs. 2 LKO LSA / § 73 Abs. 3 GO LSA zu beantragen.

- Außertarifliche Vergütung, Zulagen

Einige Krankenhäuser gewähren außertarifliche Vergütungen bzw. Zulagen, ohne die rechtlichen Anforderungen für diese Zahlungen zu erfüllen.

Beispiele:

a) Das Krankenhaus A. zahlte im Jahr 2000 an 10 Mitarbeiter Leistungszulagen. Grundlage für diese Zahlungen war eine durch den Personalleiter handschriftlich erstellte Liste, auf der für das jeweilige Kalenderjahr der Name, die Vergütungs- /Lohngruppe und der monatliche Zahlungsbetrag enthalten waren. Jährlich erfolgte durch die Krankenhausleitung die Zustimmung zur Zahlung dieser Leistungszulagen. Eine rechtliche Grundlage für die Zahlung dieser Leistungszulagen konnte nicht vorgelegt werden.

b) Im Krankenhaus B. erhielten zwei Angestellte seit Juli 1996 und ein Angestellter seit März 1999 eine steuer- und sozialversicherungspflichtige „Aufwandsentschädigung“ in Höhe von monatlich 255,65 €. Weiterhin hat der Landrat am 05.07.1999 für eine weitere Angestellte die Zahlung einer jährlichen steuerpflichtigen „Aufwandsentschädigung“ in Höhe von 6.135,50 € festgelegt.
In keinem der Fälle wurde auf eine der Zahlung zugrundeliegende gesetzliche Regelung Bezug genommen. Berufen wurde sich auf § 33 BAT-O, welcher auf die Zahlung von Zulagen abstellt. Diese Voraussetzungen erfüllen die Mitarbeiter jedoch nicht.

c) Im Krankenhaus C. erhielten die Krankenhausleitung, die Apothekenleiterin, der Laborleiter und die Chefärzte aufgrund einer durch den Landrat jährlich getroffenen Entscheidung eine außertarifliche Vergütung. Die zur Begründung herangezogene Regelung des § 3 i BAT-O stellt in den Fällen der Pflegedienstleiterin, der Apothekenleiterin und des Laborleiters dafür keine tarifvertragliche Grundlage dar.

d) Im Krankenhaus D. erhält die Ärztliche Direktorin für ihre diesbezügliche Tätigkeit eine Vergütung in Höhe von 1/3 der Jahresbruttovergütung, ausgezahlt in 12 Monatsbeträgen. Bewertet wurde ihre Tätigkeit als Ärztliche Direktorin durch ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen mit

0,5 VK. Hauptberuflich leitet sie eine Klinik des Hauses mit 1,0 VK, zzgl. durchschnittlich 9,6 Rufbereitschaftsdienste pro Monat.
Neben der fehlenden Zahlungsgrundlage für die Vergütung der Tätigkeit „Ärztliche Direktorin“ hat der Landesrechnungshof die mangelnde Wahrnehmung der Fürsorgepflicht durch den Krankenhausträger hinsichtlich der dienstlichen Inanspruchnahme angemahnt.

e) Im Krankenhaus E. wird zwei Ärzten eine persönliche Zulage nach § 24 Abs. 1 BAT-O gewährt - vorübergehende Ausübung einer höherwertigen Tätigkeit -.
Hintergrund für die Gewährung dieser Zulagen ist zum einen die Würdigung bzw. Anerkennung besonderer Leistungen und zum anderen der unterstellte Verantwortungsbereich. Die Zahlung der Zulagen erfolgt bis zur Höhergruppierung in die mit der Zulage erreichten Vergütungsgruppe (was aus tarifrechtlichen Gründen nicht sofort möglich ist) oder auf Dauer.
Nach Ansicht des Landesrechnungshofes sind die gewährten Zulagen nicht durch § 24 BAT-O gedeckt.

Auf einer Tagung des Verbandes der Krankenhausdirektoren – Landesgruppe Sachsen-Anhalt wurde das Problem der fehlenden Flexibilität bei Vergütungsverhandlungen aufgrund der starren Vorschriften des BAT-O diskutiert. Im Ergebnis wurde der Innenminister mit Schreiben vom 28. Mai 2003 um eine schnelle und für alle Beteiligten Rechtssicherheit schaffende Lösung unter Beachtung der derzeitigen Besonderheiten auf dem Arbeitsmarkt – Ärzte – ersucht. Das Ergebnis ist noch offen.

Aufgrund der bestehenden gesetzlichen und tariflichen Regelungen haben die Krankenhäuser derzeitig nur unter folgenden Voraussetzungen die Möglichkeit, finanzielle Anreize zu schaffen:

- bei Vorliegen der Voraussetzungen eine Höhergruppierung gem. § 23 BAT-O,

- oder eine Vorweggewährung von Lebensaltersstufen gem. Abschnitt C zu § 27 BAT-O.
- Bei Nichterfüllung dieser Voraussetzungen ist die beabsichtigte Gewährung einer personengebundenen übertariflichen Zulage gemäß § 73 GO LSA bei der obersten Kommunalaufsichtsbehörde zu beantragen.

Der Landesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass die Tarifvertragsparteien künftig diese Problematik thematisieren und gemeinsam nach konstruktiven Lösungen suchen sollten, um den kommunalen Krankenhäusern durch flexible Vergütungsmodelle das Bestehen im Wettbewerb zu ermöglichen.

- **Nebentätigkeiten der Chefärzte**

Die in den Chefarztdienstverträgen getroffenen Festlegungen über Nebentätigkeiten werden teilweise nicht umgesetzt und führen zu Einnahmeverlusten.

Beispielsweise stellte der Landesrechnungshof im Kreiskrankenhaus Saale-Unstrut Naumburg fest, dass es bei der Abrechnung der erbrachten Wahlarztleistungen und den getroffenen Wahlarztvereinbarungen keine vollständige Übereinstimmung gab.
Die eingereichten Unterlagen der Chefärzte haben nicht in allen Fällen eine sachliche und rechnerische Prüfung der Zahlungseingänge zugelassen.
Die Kontrolle der Genehmigung, Durchführung und Abrechnung von Nebentätigkeiten ergab:

- Art und Umfang der Nebentätigkeiten waren nicht exakt abgegrenzt,
- nicht in jedem Fall gab es Regelungen über die angemessene Kostenerstattung des Arztes an das Krankenhaus,
- eine sachliche und rechnerische Prüfung der Angaben der Ärzte über ihre erzielten Einnahmen war nicht in jedem Fall möglich,

- es erfolgten Nebentätigkeiten ohne Kostenerstattungen an das Krankenhaus,
- eine vollständige Übersicht der Ermächtigungen zur Nebentätigkeit lag nicht vor und
- der vereinbarte Abrechnungszeitraum von einem Kalenderjahr war nicht in allen Fällen eingehalten.

Der Landesrechnungshof hat von den Krankenhäusern die kurzfristige Herstellung der Ordnungsmäßigkeit gefordert.

3.4.2 Sachkosten

- Qualifizierter Krankentransport

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass der qualifizierte Krankentransport außerhalb des Krankenhausbereiches sehr kostenintensiv durch den jeweiligen Rettungsdienst des Landkreises/der kreisfreien Stadt erbracht wird. Eine Vergabe der Transporte im Wettbewerb ist durch die Krankenhausleitungen nicht möglich.
Die Patienten eines Krankenhauses werden zu Untersuchungen, die nicht durch das Krankenhaus selbst durchgeführt werden können, zu anderen Krankenhäusern oder niedergelassenen Ärzten mit Krankentransportwagen befördert, wenn der Arzt dies verordnet hat.
Die Durchführung dieser Leistungen hat nach dem Rettungsdienstgesetz des Landes Sachsen-Anhalt zu erfolgen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes

- steht die Durchführung dieser teuren Krankentransporte mit Krankentransportwagen nach den geltenden Gebühren für den Rettungsdienst nicht im Einklang mit der aus Wirtschaftlichkeitsgründen gebotenen und notwendigen Arbeitsteilung und Kooperation zwischen den Gesundheitseinrichtungen,
- gehören die notwendigen Patiententransporte zu auswärtigen Untersuchungen im Rahmen der Krankenhausbehandlung zur Krankenhausversorgung und sollten daher aus der öffentlichen

Aufgabe herausgelöst werden und nicht mehr dem Rettungsdienstgesetz unterliegen,
- führt eine Vergabe der Krankentransportleistung im Wettbewerb zur Minimierung der Transportkosten.

Der Landesrechnungshof weist nochmals auf den Beschluss des Landtages (LT-Drs. 3/26/2071 B vom 17.09.1999) in Folge der Feststellung des Landesrechnungshofes zur Unwirtschaftlichkeit des Krankentransportes im Jahresbericht 1998, Teil 1 hin. Danach war auf die Änderung des Verfahrens für den qualifizierten innerbetrieblichen Krankentransport bei Nutzung öffentlichen Verkehrsraumes hinzuwirken, um eine einheitliche Freistellung von den Vorschriften des Rettungsdienstgesetzes zu erreichen.
Dieser Beschluss wurde bisher nicht umgesetzt.
Unsere bereits im Jahr 2000 geführte Rücksprache beim damaligen Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales ergab, dass eine Novellierung des Rettungsdienstgesetzes geplant sei. Danach war vorgesehen, den Transport von intensivpflegebedürftigen Patienten zwischen Krankenhauseinrichtungen durch das Krankenhaus selbst oder durch von ihm beauftragte Leistungserbringer ohne Einbindung in die Leitstellenpflicht durchführen zu lassen. Die Qualitätsanforderungen an das Personal und an die Transportmittel sollen dabei bestehen bleiben.
Über den gesamten Sachverhalt müsse aber bei der geplanten Novellierung des Rettungsdienstgesetzes noch abschließend entschieden werden.

Der Pressemitteilung Nr. 150/03 des Ministeriums für Gesundheit und Soziales ist zu entnehmen, dass ein der Wirtschaftlichkeit dienendes Ergebnis kurzfristig nicht zu erwarten ist.

Aufgrund der zu meist angespannten Finanzsituation in den Krankenhäusern und der seit Jahren allgemein anerkannten Notwendigkeit zur Novellierung des Rettungsdienstgesetzes hält der Landesrechnungshof nunmehr eine zügige Umsetzung für geboten.

- **Beschaffungswesen**

Die kommunalen Krankenhäuser haben auf der Grundlage des § 2 Abs. 1 Eigenbetriebsgesetz die Vorschriften des § 109 GO LSA und § 32 GemHVO sinngemäß anzuwenden. Sie stehen demnach in der Pflicht, die Vergabe von Aufträgen und den Abschluss von Verträgen nach den Verdingungsordnungen VOB, VOL/A und VOF sowie die dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften des Landes durchzuführen. Auch die Träger der kommunalen Krankenhäuser haben in ihren Verwaltungen Vergabevorschriften erlassen, nach denen sich die Eigenbetriebe zu richten haben.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Krankenhäuser bei der Vergabe von Leistungen an Dritte regelmäßig gegen die vergaberechtlichen Vorschriften verstoßen haben.

Wesentliche Feststellungen dazu sind:

- Der Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung gemäß § 3 VOL/A ist in vielen Fällen negiert worden. Die vorgefundenen Ausnahmen waren nicht in jedem Fall begründet.
- Die in den Vergabevorschriften festgelegten Wertgrenzen für eine Beschränkte Ausschreibung bzw. Freihändige Vergabe wurden ungenügend beachtet.
- Häufig sind auch die grundsätzlichen Regelungen (förmliches Verfahren) der VOL/A, insbesondere zum Umgang mit den Angeboten, nicht in der erforderlichen Weise beachtet worden.

Insbesondere bei der Vergabe folgender Leistungen kam es zu gravierenden Verletzungen der vergaberechtlichen Vorschriften:

- Patientenessenversorgung,
- Laborleistungen,
- EDV-Leistungen,
- Sicherheitsdienst.

Dazu einige Beispiele:

a) Der ehemalige Betriebsleiter des Krankenhauses F. unterschrieb am 23.06.1999 nach Freihändiger Vergabe einen Nachtrag zum bestehenden Dienstleistungsvertrag vom 19.05.1999, der die Essenvollversor-

gung der Patienten an einem Standort des Hauses beinhaltete. Hierbei handelte es sich um ein jährliches Auftragsvolumen von rd. 2 Mio. €. Damit verstieß er nach Auffassung des Landesrechnungshofes vorsätzlich gegen die Bestimmungen der VOL/A und die Satzung des Krankenhauses, die ab einem Auftragswert von 125.000 € einen Beschluss des Krankenhausausschusses fordert.

b) Der selbe Betriebsleiter unterschrieb am 25.11.1998 einen Vertrag über die Bereitstellung, Betreuung, Wartung und Pflege eines patientenorientierten Informations- und Kommunikationssystem. Er hat diese Leistung mit einem Wertumfang von ca. 1,79 Mio. € freihändig vergeben, obwohl hier sogar eine europaweite Ausschreibung hätte stattfinden müssen.
Vertraglich wurde ein Stufenplan vereinbart. Davon wurden die Stufen 1 und 2 realisiert; nicht umgesetzt wurden die Stufen 3 und 4. Vereinbart war für die Stufen 1 – 3 ein Sonderprojektpreis von monatlich 14.554 € (netto). Die daraufhin getätigten monatlichen Ratenzahlungen erfolgten uneingeschränkt, d. h. auch der Teil für die Stufe 3 (Radiologiemanagementsystem) in Höhe eines kalkulatorischen Betrages von monatlich 2.398 € (netto) wurde bezahlt. Bis einschließlich September 2001 erfolgten die Zahlungen, was einer Gesamtsumme von 79.134 € (netto) für die Laufzeit von 33 Monaten entspricht. Wie der ehemalige Betriebsleiter bestätigte, hat das Krankenhaus Zahlungen geleistet, für die es keine Gegenleistung in Anspruch genommen hat.

c) Für die Modernisierung im Krankenhaus G. unterzeichnete der Verwaltungsdirektor am 18.03.2002 einen Vertrag, der das Krankenhaus zu Zahlungen in Höhe von jährlich mindestens 225.900 € (netto) verpflichten. Der Vertrag wurde für eine Laufzeit von fünf Jahren abgeschlossen. Eine Ausschreibung fand hierzu nicht statt.

d) Der Krankenhausausschuss des gleichen Krankenhauses hat in seiner Sitzung vom 20.07.2000 die Maßnahme „Vergabe Küche“ im Rahmen eines Sanierungskonzeptes mit einem Auftragsvolumen von 1,24 Mio.€

beschlossen. Der Verwaltungsdirektor unterzeichnete am 12.01.2001 einen Objektvertrag, in dem keine Angaben hinsichtlich des tatsächlichen Wertumfanges der Sanierungsarbeiten getroffen wurden. Dieser Vertrag war dem Krankenhausausschuss nicht bekannt. Das Krankenhaus hätte aber nach Abschluss dieses Vertrages rd. 1,90 Mio. € zahlen müssen. Nach der Prüfung durch den Landesrechnungshof wurde dieser Vertrag aufgelöst.

e) Das Krankenhaus E. schrieb im Jahr 2002 die Leistung Sicherheitsdienst in einem Offenen Verfahren EU-weit neu aus. Ursprünglicher Beginn der Leistungserbringung laut Ausschreibungsunterlagen war der Monat März 2003. Auf Bitte des Geschäftsführers des bisher tätigen Unternehmens hat das Klinikum das Ende der Laufzeit des Vertrages bis zum 30.09.2003 hinausgeschoben.
Für den Zeitraum März - September 2003 hätte das Klinikum an den neuen Anbieter rd.190.500 € bezahlt. Tatsächlich musste es aber 401.100 € zahlen. Demnach entstanden dem Klinikum Mehraufwendungen i.H.v. 210.600 €. Das Klinikum hat diese Leistung seit 1991 nicht ausgeschrieben und diese dadurch in den vorangegangenen Jahren nicht an die veränderten Marktbedingungen angepasst.

- **Patientenessenversorgung**

Ein optimales Ergebnis bei der Patientenessenversorgung sollte in den Krankenhäusern durch einen Vergleich der ausgegebenen Essenportionen (Beköstigungstage) und der erreichten Berechnungsstage (Pflegetage laut Mitternachtsstatistik) erzielt werden. Ein Beköstigungstag setzt sich aus den Mahlzeiten eines Tages zusammen, wobei die einzelnen Mahlzeiten unterschiedlich gewichtet werden.
Vergleichswerte des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbandes zeigen auf, dass die Beköstigungstage **nicht** über den erreichten Berechnungstagen liegen dürfen.
Der Verband geht von realistischen Werten von 95 bis 97 v. H. der Beköstigungstage zu den Berechnungstagen auf den normalen Stationen und

von 90 bis 93 v. H. der Beköstigungstage zu den Berechnungstagen in den operativen Bereichen eines Krankenhauses aus.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass im Bereich der Patientenessenversorgung erhebliche Einsparpotentiale liegen, weil in der Mehrzahl der geprüften Krankenhäuser kein kontinuierlicher Abgleich der Beköstigungstage mit den erreichten Berechnungstagen vorgenommen wird und in den meisten Krankenhäusern die Beköstigungstage **über** den Berechnungstagen liegen. In einigen Krankenhäusern wurden auch Pauschalpreise für die Essenversorgung vereinbart, ohne die tatsächlich in Anspruch genommenen Essenportionen zu berücksichtigen. Im Ergebnis dessen lagen die gezahlten Pauschalsummen immer über den Beträgen für die tatsächlich verbrauchten Essenportionen.
Nachfolgend einige Beispiele:

- Kreiskrankenhaus des Bördekreises:
  Die Prüfung des Landesrechnungshofes hat für die Jahre 2000 und 2001 höhere Werte der Beköstigungstage gegenüber den Berechnungstagen ergeben. Dadurch entstanden dem Krankenhaus Mehrkosten in Höhe von rd. 100.000 €.

- Kreiskliniken Aschersleben-Staßfurt
  Am Standort Aschersleben erfolgte eine monatliche pauschale Bezahlung i.H.v. 171.280 € für die Patientenessenversorgung. Außerdem wurde vertraglich vereinbart, dass bis zum 31.01. des Folgejahres eine Endabrechnung anhand der tatsächlich erbrachten Leistungen stattzufinden hat. Dies wurde durch die Krankenhausleitung für die Jahre 1999 und 2000 nicht wahrgenommen. Seit November 2001 findet eine Abrechnung nach ausgelieferten Essenportionen statt. So wurden für die Monate November und Dezember 2001 nur Beträge von rd. 126.800 € bzw. 117.600 € bezahlt, mithin eine Einsparung von rd. 98.160 € erreicht.

- St. Salvator-Krankenhaus Halberstadt
  Die Abrechnung der Patientenessenversorgung erfolgt anhand der durch das Krankenhaus gemeldeten Berechnungstage eines Mo-

nats. Die tatsächlich erbrachten Leistungen des Dienstleistungsunternehmens wurden nicht berücksichtigt und auch bei der Rechnungslegung nicht berücksichtigt. Für die Jahre 1998 bis 2001 leistete das Krankenhaus Zahlungen von insgesamt rd. 5,17 Mio. €. Bei einem angenommenen Verhältnis der Beköstigungstage zu den erreichten Berechnungstagen von 95 v.H. hätte das Krankenhaus nur rd. 4,86 Mio. € bezahlt.

- Städtisches Klinikum Magdeburg

  Im Klinikum lagen die Beköstigungstage in den Jahren 1998, 1999, 2001 und 2002 immer über den Berechnungstagen. Für diesen Zeitraum hat das Klinikum bei einem angenommenen Verhältnis von 95 v.H. insgesamt Verpflegung für 60.260 Beköstigungstage zu viel in Anspruch genommen. Dadurch entstanden Mehrkosten i.H.v. rd. 247.400 €.

  Seit Mai 2003 besteht eine EDV-gestützte Schnittstelle zwischen der Patientenverwaltung und der Küche. Über Pen-Pad-Erfassung erfolgt der Nachweis der beköstigten Patienten und es wurden Stationsarbeitsplätze eingerichtet, um die Informationen zeitnah zu erfassen. Nach dem vorliegenden Auswertungen liegen seit diesem Zeitraum die erreichten Beköstigungstage im Rahmen der oben angegebenen Richtwerte.

3.5 Dokumentation im Krankenhaus - Prüfungen durch den Medizinischen Dienst der Krankenversicherung (MDK)

Im Rahmen der Überprüfung des Patientendurchlaufs von der Aufnahme bis zur Entlassung wurde stichprobenweise in Patientenakten Einsicht genommen.

Dabei festgestellte Mängel ähnelten sich in den Häusern und betrafen im Wesentlichen:

- Eintragungen mit Bunt- und / oder Bleistift,
- die Verwendung von Tipp-Ex,
- fehlende Arzt- und / oder Patientenunterschriften auf Vordrucken zu Aufklärungsgesprächen und Behandlungsverträgen.

In einzelnen Fällen waren in einer Patientenakte Unterlagen mehrerer Patienten abgelegt.
Bedeutung erlangen diese Mängel bei Prüfungen durch den MDK oder bei gerichtlichen Verfahren gegen erfolgte Krankenhausaufenthalte/-abrechnungen.
Erlösminderungen der Krankenhausleistungen aufgrund von MDK-Prüfungen hatte jedes Haus zu kompensieren. Die Höhe dieser Einnahmeausfälle gestaltete sich jedoch in Abhängigkeit zur Bettenzahl sehr differenziert.
Nachfolgende Tabelle zeigt die durchschnittlichen jährlichen Ausfälle je Krankenhaus aufgrund von MDK-Prüfungen bezogen auf die Bettenzahl (die Kategorien bezogen auf die Bettenzahl entsprechen denen des Statistischen Berichtes des Landes Sachsen-Anhalt „Gesundheitswesen“).

Angaben in 1.000 €

Jahr	300 bis unter 400 Betten	400 bis unter 500 Betten	500 bis unter 600 Betten	600 bis unter 800 Betten	Über 800 Betten
1998	27,0 bis 210,0	42,8	-	63,9	20,8
1999	12,7 bis 68,5	39,6 bis 137,5	63,3 bis 124,9	206,3	53,1
2000	7,6 bis 53,9	-	93,7	346,0	26,4
2001	272,3	-		-	29,0
2002	50,3	-	168,8	-	23,4

Das Kreiskrankenhaus Schönebeck konnte zum Beispiel die Erlösausfälle durch regelmäßige Gespräche über Problemfälle mit den Krankenkassen von 27.000 € auf 7.600 € reduzieren. Im Ergebnis schlossen beide Seiten eine Vereinbarung zur Kostensicherung, d.h. für strittige Fälle bspw. hinsichtlich der zu akzeptierenden Verweildauer bei einzelnen Eingriffen, wurden feste Abrechnungsmodalitäten vereinbart.
Derartige oder ähnliche Vereinbarungen wurden z. T. auch in anderen Häusern vorgefunden.

Wegen der teilweise angespannten finanziellen Situation im Gesundheitswesen sollten die Krankenhäuser verstärkt über Gespräche u.a. einen Konsens mit den Krankenkassen für abrechnungsstrittige Fälle suchen.

Die Tatsache, dass einige Häuser keinen Überblick (Dokumentation) über Erlösausfälle aufgrund von MDK-Prüfungen haben, ist für den Landes-

rechnungshof nicht nachvollziehbar, da sich hieraus Hinweise für die Zukunft im Umgang mit ähnlichen Fällen im Wiederholungsfall ableiten ließen.

In vielen Häusern lagen keine Dienstanweisungen zur „Führung und Dokumentation von Patientenakten“ vor.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, die Hinweise der Deutschen Krankenhaus Gesellschaft (DKG) in „Die Dokumentation der Krankenhausbehandlung“ (2. Auflage, Mai 1999), für die Erstellung einer Dienstanweisung zur Führung und Dokumentation von Patientenakten umzusetzen.

3.6 Fazit

Der Landesrechnungshof hat die Prüfungsergebnisse mit den Trägern der Krankenhäuser und den Krankenhausleitungen ausgewertet und im Interesse einer qualifizierten akutstationären medizinischen Versorgung der Bevölkerung und einer wirtschaftlichen Betriebsführung insbesondere empfohlen,

- die Möglichkeiten der Leistungskonzentration (Fusion, Zentralisierung oder Kooperation) umfassend zu nutzen, um die Qualität und Quantität der Leistungen zu erhöhen und gleichzeitig die Kosten der Leistungserbringung zu reduzieren, was insbesondere mit der generellen Einführung der DRG’s ab dem 01.01.2004 und dem damit Einhergehen eines neuen Abrechnungssystems notwendig ist.
- Die Personalkosten durch
  - eine qualifizierte Arbeitsplatzbeschreibung, Stellenbewertung und leistungsgerechte Eingruppierung,
  - einen dem Verfahrensablauf im Krankenhaus entsprechenden Personaleinsatz und Dienstplan zu optimieren.
- Das betriebswirtschaftliche Benchmarking auch für die Bereiche Materialbeschaffung, Labor, Verpflegung, Wäschereinigung etc. durch

- die Orientierung am wirtschaftlichsten Angebot nach Qualität und Preis,
- die Beachtung und Umsetzung der vergaberechtlichen Vorschriften zu sichern.

Schon seit 1999 waren die kreisfreien Städte und Landkreise vor die Aufgabe gestellt, die Krankenhäuser auf den stärkeren Wettbewerb und die Veränderungen der Rahmenbedingungen insgesamt einzustellen.
Vor dem Hintergrund der umfassenden Einführung des DRG-Systems hat sich zusätzlicher Handlungsdruck und damit akuter Handlungsbedarf aufgebaut.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes sollten die kommunalen Krankenhausträger an ihrer Zuständigkeit für die Krankenhausversorgung festhalten und ihre Krankenhäuser als

- Eigenbetrieb,
- Anstalt des öffentlichen Rechts oder
- Eigengesellschaft

führen.
In jüngster Vergangenheit hat die Umwandlung der Eigenbetriebe in Eigengesellschaften verstärkt stattgefunden, so in den Landkreisen

- Anhalt-Zerbst,
- Altmarkkreis Salzwedel,
- Halberstadt,
- Mansfelder Land und
- Bernburg.

Der Landesrechnungshof weist bei einem beabsichtigten Wechsel oder der Änderung der Rechtsform auf die Einhaltung der Bestimmungen des § 123 GO LSA mit Nachdruck hin:

- die Vor- und Nachteile der öffentlich-rechtlichen (Eigenbetrieb und Anstalt) und der privatrechtlichen Organisationsform (GmbH) sind im konkreten Einzelfall aufzuzeigen und abzuwägen. Pauschale Wertungen genügen diesen Anforderungen nicht;

- die Kommune muss diese Entscheidung fundiert vorbereiten und dabei Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen anstellen,
- die Kommune hat gemäß § 129 Abs. 3 GO LSA den für sie zuständigen Prüfungseinrichtungen (dem örtlichen Rechnungsprüfungsamt und dem Landesrechnungshof) die in § 54 HGrG genannten Befugnisse einzuräumen.

In jedem Fall ist das Aufwand-Nutzen-Verhältnis zu prüfen, das gilt auch bei

- der Kooperation mit einem Dritten,
- der Teilhaberschaft durch einen Dritten,
- einem Verkauf des Krankenhauses an einen privaten Dritten.

Der ehemalige Präsident der Deutschen Krankenhausgesellschaft Landrat Dr. Burghard Rocke hat zur Zukunft der öffentlichen Krankenhäuser ausgeführt (in Zeitschrift Das Krankenhaus 10/2002 S. 784):

> „Wenn das wirtschaftliche Prinzip, an das die öffentlichen Häuser rechtlich gebunden sind, von ihnen beherzigt wird, haben sie gute Chancen, auch in Zukunft zu bestehen. Dieses Prinzip zu beachten, ist keine Last, denn es gilt: Humanität setzt Ökonomie voraus“.

4. Berechnung und Festsetzung der Bezüge der Beamten, Angestellten und Arbeiter

Mit rd. 20 bis 30 v. H. in den Landkreisen und rd. 30 bis 40 v. H. in den Städten stellen die Personalausgaben in der Regel den größten Ausgabeposten im Verwaltungshaushalt der Kommunen dar.
Die Städte und Landkreise haben besonders im Vollzug der beamtenrechtlichen Bestimmungen und der anzuwendenden Tarifverträge für Arbeiter und Angestellte eine Vielzahl von Fehlern zugelassen, die sich zahlungswirksam auf die Bezüge der Beamten, die Vergütungen der Angestellten, die Löhne der Arbeiter und auf die Höhe von Abfindungen ausgewirkt haben.

4.1 Ziel und Inhalt der Prüfung

Beginnend im Oktober 2001 hat der Landesrechnungshof bis zum Ende des Jahres 2003 insgesamt drei Landkreise und vier Städte zu dem Thema „Berechnung und Festsetzung der Bezüge der Beamten, Angestellten und Arbeiter“ geprüft.
Die Schwerpunktprüfungen sollen aufzeigen, ob die Kommunen ihre Verpflichtungen gemäß §§ 72 und 73 GO LSA bzw. §§ 61 bis 63 LKO LSA wahrnehmen:

- Personalausgaben nur zu leisten oder zuzusagen, so weit gesetzliche Vorschriften, Arbeits- und Tarifverträge dazu verpflichten oder ausdrücklich ermächtigen,

- bei der Berechnung und Festsetzung der Besoldung der Beamten, der Vergütung der Angestellten und der Entlohnung der Arbeiter die Ordnungs- und Rechtmäßigkeit einhalten.

Der Landesrechnungshof hat dazu die Landkreise Aschersleben-Staßfurt, Stendal und Quedlinburg sowie die Städte Köthen, Landeshauptstadt (LH) Magdeburg, Zeitz und Halle geprüft.

4.2 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

Der Landesrechnungshof hat die Prüfung jeweils in Stichproben durchgeführt. Von der Prüfung erfasst wurden zwischen rd. 5,0 v. H. des Personalbestandes in den kreisfreien Städten und rd. 33 v. H. des Personalbestandes in der Stadt Zeitz.
Die zu prüfenden Personalfälle wurden nach dem Zufallsprinzip ausgewählt.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Fehlerquote der geprüften Kommunen. Die Fehlerquote wurde errechnet aus dem Verhältnis der tatsächlich geprüften Personalfälle zu den festgestellten zahlungswirksamen Fehlern.

Landkreis/Stadt	geprüfte Personalfälle	festgestellte zahlungswirksame Fehler	Fehlerquote in v. H.
Stadt Köthen	84	21	25,0
LK Aschersleben/Staßfurt	125	32	25,6
LK Stendal	190	52	27,4
Stadt Halle	220	78	35,5
LH Magdeburg	217	85	39,2
LK Quedlinburg	138	60	43,5
Stadt Zeitz	144	63	43,8

Alle sich aus den bisherigen Prüfungen ergebenden Fehlerquoten schätzt der Landesrechnungshof als eindeutig zu hoch ein.

Den Kommunen ist in jedem Fall durch die notwendige manuelle Prüfung des Personalbestandes, bei dem Fehler der gleichen Art auftreten konnten und den daraus folgenden Korrekturen ein erheblicher Aufwand entstanden.

Inhaltlich und auf die Prüfungsschwerpunkte bezogen hat der Landesrechnungshof mehr als 30 verschiedene Fehlerquellen festgestellt.

Diese umfassen im Wesentlichen nachfolgende Tatbestände:

- **Besoldung der Beamten**

a) Falsche Festsetzung des Besoldungsdienstalters

Der Landesrechnungshof stellt folgende wesentliche Fehlerursachen heraus:

- unberechtigte Einbeziehung von nicht zu berücksichtigenden Dienstzeiten sowie Vernachlässigung von Vordienstzeiten bei der Berechnung des Besoldungsdienstalters (BDA),
- falsche Auslegung des § 28 BBesG, Dienstzeiten und Zeiten vor dem 31. Lebensjahr bzw. vor der ersten Ernennung wurden grundsätzlich nicht anerkannt. Dieses Verfahren führte zur feh-

lerhaften Berechnung des BDA bei 24 Beamten einer Stadt (fast 90 v. H. aller Beamten dieser Stadt).

b) Fehlerhafte Zahlung von Familienzuschlägen

Als häufigste Fehlerursachen zeigt der Landesrechnungshof auf:

- Verwendung nicht mehr aktueller Tabellen der Anlage V des BBesG,
- Nichtbeachtung vorliegender Veränderungsmeldungen,
- ungerechtfertigte Kürzung des Familienzuschlages bei Teilzeitbeschäftigung, wenn auch der Ehepartner mit mehr als der Hälfte seiner Arbeitszeit im öffentlichen Dienst beschäftigt ist.

c) Fehlerhafte Festsetzung der Allgemeinen Stellenzulage

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass in mehreren Fällen Beamte des gehobenen Dienstes die Stellenzulage des mittleren Dienstes und Beamte des mittleren Dienstes die Stellenzulage des gehobenen Dienstes erhalten haben.

d) Fehlerhafte Zulage für Dienst zu ungünstigen Zeiten

Die unkorrekte Abrechnung von Dienstzeiten sowie die Verwendung überholter Rechtsvorschriften waren wesentliche Ursachen für die fehlerhafte Zahlung der Zulage.

Zum Beispiel wurde in der Stadt Halle von 40 überprüften Beamten bei 10 Beamten eine fehlerhafte Zahlung von Zulagen für Dienst zu ungünstigen Zeiten festgestellt. Diese 10 Beamten sind Angehörige des feuerwehrtechnischen Personals. Im Ergebnis der Prüfung hatte die fehlerhafte Gewährung der Zulagen Auswirkungen auf die Besoldung von rd. 200 Beamten auch anderer Fachbereiche der Stadt Halle.

- **Vergütung der Angestellten**

a) Festsetzung der falschen Lebensaltersstufe

Gemäß § 27 BAT-O richtet sich bei Angestellten im öffentlichen Dienst für den Bereich des Verbandes kommunaler Arbeitgeber die Höhe der Grundvergütung in erster Linie nach Vergütungsgruppen. Innerhalb dieser Gruppe steigt die Grundvergütung in Abhängigkeit vom Lebensalter in Stufen an, und zwar von der Anfangsgrundvergütung (erste Stufe) bis zur Endgrundvergütung (letzte Stufe). Die nächsthöhere Stufe seiner Vergütungsgruppe wird dem Angestellten, ab dem 21. bzw. 23. Lebensjahr beginnend, nach jeweils zwei Jahren gewährt. Entsprechend § 27 Abs. 2 BAT-O ist bei einer Höhergruppierung eines Angestellten eine Vergleichsberechnung durchzuführen. Das Ergebnis dieser Vergleichsberechnung kann zum Abstieg in den Lebensaltersstufen führen.

In dieser, größtenteils nicht durchgeführten Vergleichsberechnung lag auch die Hauptfehlerquelle für die falsche Berechnung der Lebensaltersstufe. Der Landesrechnungshof stellte fest, dass in den geprüften Landkreisen und Städten 15 Angestellte in der Lebensaltersstufe zu hoch und 12 Angestellte zu niedrig eingruppiert worden sind, wobei sich die Feststellungen auf eine stichprobenweise Prüfung der Vergütung der Angestellten stützt und die „Dunkelziffer“ noch sehr viel höher liegen könnte.

b) Fehlerhafte Anwendung der Rechtsgrundlage - vorübergehende Ausübung einer höherwertigen Tätigkeit gemäß § 24 BAT-O

Fehlerquellen waren hier:

- Zahlung der persönlichen Zulage über einen Zeitraum von mehr als sechs Jahren in einer Stadt,
- falsche rechnerische Ermittlung der Höhe der persönlichen Zulage gemäß § 24 Abs. 3 BAT-O,
- fehlende rechtliche Grundlage zur Zahlung der persönlichen Zulage.

c) Fehlerhafte Zahlung der Stufen des Ortszuschlages

Bei einzelnen Kommunen hat der Landesrechnungshof insbesondere folgende Fehler festgestellt:

- Keine oder keine zeitnahe Einarbeitung der aktuellen Familienverhältnisse der Angestellten,
- Nichteinarbeitung des kindergeldbezogenen Anteils,
- Unberechtigte Kürzung des Ehegattenzuschlages gemäß § 29 Abs. 5 in Verbindung mit § 34 Abs. 1 BAT-O.

d) Keine tarifliche Anpassung der Zulagen für den Dienst zu ungünstigen Zeiten

Verschiedene Kommunen beschäftigten neben Beamten auch hauptamtliche Angestellte im kommunalen feuerwehrtechnischen Dienst, für die die Sonderregelungen SR 2 x BAT-O - kommunaler feuerwehrtechnischer Dienst - gelten. Gemäß Nr. 2 Abs. 1 dieser Regelungen finden die §§ 15, 15 a, 16, 16 a, 17, 33, 33 a und 35 BAT-O keine Anwendung. Es gelten die Bestimmungen für Beamte.
Dementsprechend findet die Verordnung über die Gewährung von Erschwerniszulagen für Beamte auch auf Angestellte Anwendung. Hier speziell betrifft es die Zulage für Dienst zu ungünstigen Zeiten.

Die Überprüfung der Vergütung der Angestellten im kommunalen feuerwehrtechnischen Dienst ergab ein gehäuftes Auftreten fehlerhafter Zahlungen, da die Zulagen nicht entsprechend dem Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz angeglichen wurden.

e) Fehlerhafte Berechnung des Urlaubs- und Krankenlohnaufschlages

Der Landesrechnungshof stellte während seiner örtlichen Erhebungen fest, dass verschiedene Landkreise und Städte die Einarbeitung der Erhöhungsbeträge nach Tarifveränderungen und -anpassungen bei der Berechnung des Tagessatzes für Urlaubs- und Krankenlohn nicht beachtet haben.

- **Entlohnung der Arbeiter**

a) Fehler bei der Festsetzung und Steigerung der Stufen des Monatstabellenlohnes

In einzelnen Kommunen hat der Landesrechnungshof bei der Festsetzung und Steigerung der Stufen des Monatstabellenlohnes insbesondere folgende Fehler festgestellt:

- falsche Festsetzung des Monatstabellenlohnes bei Übernahme in ein Arbeitsverhältnis nach Abschluss der Ausbildung,
- keine Steigerung des Monatstabellenlohnes nach jeweils zwei Jahren,
- fehlerhafte Einstufung im Rahmen der Überleitung der Löhne im Jahr 1991 bei Inkraftsetzung des BMT-G-O,
- falsche Neueinstufung von Arbeitern nach dem Wechsel von Funktionseinheiten einer Kommune zu einer anderen Kommune, insbesondere im Ergebnis der Kreisgebietsreform 1994.

b) Verstöße gegen das Tarifrecht bei der Zahlung von Erschwerniszuschlägen

Gemäß § 23 BMT-G-O wird für außergewöhnliche Arbeiten je nach Grad der Erschwernisse ein Lohnzuschlag gewährt.
Der Zuschlag wird jeweils nur für die höchste Zuschlagsgruppe gezahlt.

Die Erschwerniszuschläge können nach der Vereinbarung einer Nebenabrede zum Arbeitsvertrag auch pauschaliert in Monatsbeträgen gezahlt werden.

Die Kommunen haben oftmals die o. g. Bestimmungen nicht beachtet. Der Landesrechnungshof hat insbesondere folgende Fehlerquellen ermittelt:

- Gewährung von tariflich nicht gedeckter und unzulässiger Pauschalierung von Erschwerniszuschlägen,

- fehlende Kenntnis der tariflichen Regelungen für die Zahlung von Erschwerniszuschlägen bei dem verantwortlichen Leiter,
- Addition der Stundensätze von mindestens zwei Zuschlagsgruppen im Rahmen der Berechnung von Erschwerniszuschlägen, so dass die Arbeiter fast den doppelten Erschwerniszuschlag erhielten,
- allgemeine Herleitung der Zahlungsbegründung von Erschwerniszuschlägen aus allgemeinen Arbeitsaufgaben eines Amtes,
- Zahlung falscher Stundensätze.

c) Fehlerhafte Zahlung von Zuschlägen

Auf der Grundlage des § 22 BMT-G-O erhalten Arbeiter für Tätigkeiten unter bestimmten Bedingungen Zeitzuschläge, insbesondere für Arbeit an Sonntagen, für Überstunden und Nachtarbeit. Weiterhin können Arbeiter eine Vergütung für Rufbereitschaft, Arbeitsbereitschaft und einen Schichtlohnzuschlag erhalten.

Der Landesrechnungshof stellt folgende Fehlerursachen heraus:

- Verwendung falscher Tabellenwerte,
- falsche Berechnungsmethoden bei der Berechnung der Zahlungen für Rufbereitschaft,
- Anwendung eines falschen Tarifvertrages bei der Zahlung des Schichtlohnzuschlages.

Die dargestellten zahlungswirksamen Fehler bei der Berechnung und Festsetzung der Bezüge der Beamten, Angestellten und Arbeiter bedingen neben den eigentlichen Fehlern in der überwiegenden Zahl der Fälle gleichzeitig Nachfolgefehler, die z. B. eine Korrektur der Sozialabgaben, der gezahlten Steuern, der Weihnachtszuwendungen oder des Urlaubs- und Krankenlohnaufschlages erfordern.
Die zum Zeitpunkt der Feststellung noch zahlungsrelevanten Fälle beinhalten sowohl Nachzahlungen durch die Kommune als auch Rückzahlungen durch den jeweiligen Mitarbeiter.

- **Programmfehler**

Die geprüften Landkreise und Städte nutzen für die Berechnung und Zahlbarmachung der Bezüge unterschiedliche Software.
Der Landesrechnungshof hat während der örtlichen Erhebungen festgestellt, dass diese Programme auch die Ursachen für eine Reihe fehlerhafter Berechnungen und Zahlungen setzen:

- Die Tabellenlöhne und Ortzuschläge weichen teilweise von den tariflich vorgegebenen Tabellen ab, da die Programme ausgehend von den Tariftabellen-West selbstständig die Werte für die Tabellen-Ost errechnen und dabei Rundungsfehler entstehen.
  Zu verwenden sind jedoch die in den Tarifverträgen festgelegten Tabellen für Löhne und Gehälter.

- Die Programme haben in mehreren Fällen fehlerhafte Berechnungen vorgenommen, obwohl die richtigen Ausgangswerte verwendet wurden.

- In weiteren Fällen haben die Programme sowohl bei Angestellten als auch bei Arbeitern falsche Faktoren für Zulagen und Zuschläge herangezogen.
  Die Verwendung des falschen Faktors, zum Beispiel für den „auf die Arbeitsstunde umgerechneten Monatstabellenlohn“ in den Jahren 2002 und 2003 führte dazu, dass alle darauf basierenden Zuschläge, wie der Nachtzuschlag, der Sonn- und Feiertagszuschlag u. a., ebenfalls fehlerhaft berechnet wurden.

- In der Folge führten die aufgezeigten Mängel auch in jedem Fall zu einer falschen Berechnung der Weihnachtszuwendungen.

Die Höhe, der auf die nicht ordnungsgemäße Pflege der Programme zurückzuführenden und nicht hinnehmbaren Fehlerquote, wurde sowohl durch die zuständigen Sachbearbeiter als auch durch die betreuenden Softwarefirmen verursacht.
Eine korrekte Gewährung der Vergütungen im Bereich der Angestellten und der Arbeiter war damit nicht mehr gegeben.

Die manuelle Prüfung und Korrektur der Programme für die Berechnung der Bezüge entsprechend den vorgegebenen Tabellen durch die Bearbeiter war bei allen Landkreisen und Städten mit einem erheblichen zeitlichen Aufwand verbunden.

Für den daraus entstandenen Mehraufwand sollten, soweit es die abgeschlossenen Verträge vorsehen, die Softwarefirmen herangezogen werden.

- **Abfindungen**

Die Kommunen haben im Rahmen des Personalabbaus Abfindungen an ausgeschiedene Mitarbeiter gezahlt.
Diese Abfindungen fanden ihre Grundlage im Wesentlichen im Tarifvertrag über die soziale Absicherung, im Tarifvertrag über die Altersteilzeit und in gemeinsam zwischen den Tarifparteien ausgehandelten Abfindungsangeboten.

Die Kommunen haben diese Vereinbarungen nicht immer ordnungsgemäß umgesetzt. Der Landesrechnungshof stellte folgende Mängel heraus:

- Missachtung der bis zum 01.01.2003 geltenden Genehmigungspflicht für Ausnahmen gemäß § 73 Abs. 3 GO LSA bzw. § 63 LKO LSA. Demnach durften Personalausgaben nur geleistet oder zugesagt werden, soweit gesetzliche Vorschriften, Arbeits- und Tarifverträge hierzu verpflichteten bzw. ausdrücklich ermächtigten.

- Falsche Anwendung des § 4 Abs. 2 des TV zur sozialen Absicherung in dem an ausscheidende Mitarbeiter nicht **bis zum** Siebenfachen der letzten Bezüge, sondern grundsätzlich das Siebenfache der letzten Bezüge gezahlt wurde (Überzahlungen in einer Kommune von mehr als 225.000 €).

- Fehlerhafte Berechnung der Abfindungssummen gemäß TV über die Altersteilzeit in dem als Berechnungsgrundlage nicht die durchschnittliche Arbeitszeit der letzten 24 Monate, sondern die Arbeits-

zeit des letzten Monats vor dem Ausscheiden des Mitarbeiters angenommen wurde.

- Diverse Verstöße gegen gemeinsam ausgehandelte Abfindungsangebote.

4.3 Fazit

Der Landesrechnungshof spricht den Kommunen die nachdrückliche Empfehlung aus, die Grundsätze des Besoldungs- und Tarifrechts bei der Berechnung und Festsetzung der Bezüge der Beamten, Angestellten und Arbeiter ohne Wenn und Aber einzuhalten. Die Kommunen sind in der Pflicht, das Gebot der Ordnungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit konsequent zu verwirklichen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt den Landkreisen und Städten grundsätzlich:

1. Die Zahlungen der Bezüge, Gehälter und Löhne sind einer regelmäßigen auf Schwerpunkte gerichteten Kontrolle zu unterziehen. Dabei sollte die Kontrolle nicht nur von den festsetzenden Stellen selbst vorgenommen werden.

2. Die vorhandenen Vorschriftensammlungen sind ständig dem neuesten Stand anzupassen und in jeder Kommune ist mindestens ein kommentiertes Tarif- und Beamtenrecht vorzuhalten.
   In diesem Zusammenhang sollte die Schulung des Personals, welches direkt mit der Berechnung und Festsetzung der Bezüge beschäftigt ist, unbedingt verstärkt werden.

3. Mit jeder Änderung tariflicher und gesetzlicher Vorschriften ist die Aktualität der benutzten Software zu gewährleisten. Entstehende Mehrleistungen sollten entsprechend den vorhandenen Verträgen zu Forderungen gegenüber den Softwarefirmen führen.

4. Ausgehend von der gerichtlichen Praxis beim Abschluss von Vergleichen sollten sich bei künftigen Abfindungsregelungen, die abweichend vom Tarifvertrag zur sozialen Absicherung gelten, die Tarifparteien auf Abschlüsse einigen, die sich in der Höhe der Abfindungen am § 10 Kündigungsschutzgesetz orientieren.

5. Zweckentsprechende Verwendung der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit

Die Stadt Zeitz hat beim Einsatz der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit die Grundsätze der Haushaltswirtschaft nicht immer beachtet und im Ergebnis dessen die Haushaltsmittel teilweise zweckwidrig eingesetzt. Bei der Herstellung der Ordnungsmäßigkeit der Verwendung der Fraktionsgelder der vergangenen Jahre hat die Stadt die Auflagen der Kommunalaufsicht des Burgenlandkreises nicht erfüllt.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Ministerium des Innern, den Kommunen Handlungsempfehlungen für eine hinreichende Bemessung und eine ordnungsgemäße Verwendung der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit zu übergeben.

Der Landesrechnungshof hat auf der Grundlage § 126 Abs. 1 GO LSA und nach Prüfungsersuchen des Oberbürgermeisters der Stadt Zeitz vom 06.06.2002 an den Präsidenten des Landesrechnungshofes, eine Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit durchgeführt und im Juni 2003 abgeschlossen.

Gegenstand der Prüfung waren:

- die Festlegungen der Stadt Zeitz zur Bildung und Förderung der Fraktionen,
- die Angemessenheit der Höhe der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit und
- die zweckentsprechende Verwendung der Haushaltsmittel.

5.1 Festlegungen zur Finanzausstattung der Fraktionen der Stadt Zeitz

Der Stadtrat Zeitz hat in seiner Geschäftsordnung vom 25.10.2001 Regelungen zur Bildung und Förderung der Fraktionsarbeit getroffen.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Regelungen teilweise gegen das Gemeindehaushalts- und -kassenrecht verstoßen.

Der Stadtrat hatte festgelegt:

- Die am Ende des Haushaltsjahres nicht verbrauchten Fraktionszuschüsse sind an die Stadt zurückzuzahlen und einem Verwahrkonto zwecks Bildung einer Investitionsrücklage für alle Fraktionen, zuzuführen.
- Bei entsprechendem Investitionsbedarf (z. B. für die Neubeschaffung von Mobiliar, PC-Technik, Software usw.) stehen die Mittel auf dem Verwahrkonto den Fraktionen nach vorheriger Entscheidung durch den Hauptausschuss auf entsprechendem Antrag der Fraktionen und Empfehlung des Ältestenrates, zur Verfügung.
- Nach Ablauf der Wahlperiode entscheidet der Stadtrat über die Verwendung der nicht verbrauchten Mittel der Investitionspauschale.

Der Landesrechnungshof hat dem Stadtrat empfohlen, die Geschäftsordnung unter Beachtung der gemeindehaushalts- und -kassenrechtlichen Vorschriften zu überarbeiten. Insbesondere ist zu beachten, dass

- **das Verwahrkonto nicht zur Ansammlung von Investitionsrücklagen dient und**
- **nicht ausgenutzte Verfügungsberechtigungen am Jahresende erlöschen.**

Die Fraktionsgelder sind allgemeine Haushaltsmittel, die den Fraktionen in ihrer Eigenschaft als Teile des Hauptorgans der Stadt zur Verfügung gestellt werden.

5.2 Angemessenheit der Höhe der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit

Je Fraktion werden 153,39 € zuzüglich 25,56 € je Fraktionsmitglied pro Monat ausgereicht. Die Höhe der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit ist mit der Beschlussfassung über die Haushaltssatzung bis zum Jahr 2001 festgelegt worden. Die rechtliche Verpflichtung zur Zahlung lag in Ermangelung einer entsprechenden Satzung über den Anspruch und die Höhe der bereitzustellenden Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit jedoch **nicht** vor.

Den Fraktionen wurden in den Jahren von 1999 bis 2002 finanzielle Zuwendungen ausgereicht, die weit überwiegend nicht benötigt wurden. Obwohl es gemeinde- und haushaltsrechtlich keine Festlegungen über die Höhe der Angemessenheit für die Fraktionsarbeit gibt, verdeutlichen die vorgefundenen Kontostände an nicht verbrauchten Haushaltsmitteln der einzelnen Fraktionen, dass die Höhe der bereitgestellten Mittel in keinem Verhältnis zu der Notwendigkeit und dem Erfordernis für die Tätigkeit der Fraktionen stand.

Die Stadt hat in den Jahren 1999 bis 2001 insgesamt Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit i. H. v. 65.343 € bereitgestellt. Per 31.12.2001 hat die Stadt diesbezüglich nicht verbrauchte Haushaltsmittel i. H. v. 40.909 € ausgewiesen. Dabei reichte die Spannbreite zwischen den Fraktionen von 1.169 € bis 17.734 €.
Es ist offensichtlich, dass die Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit in den o.g. Größenordnungen nicht benötigt wurden.

Der Landesrechnungshof hat hierzu vergleichsweise Zuwendungshöhen an Fraktionen einiger Städte in Land Sachsen-Anhalt gegenübergestellt: (Stand 23.10.2002)

Stadt	Anzahl der Mitglieder im Stadtrat	Zahlungen an Fraktion	Zahlungen an Fraktionsmitglied
Zeitz	40	153,39 € pro Monat	25,56 € pro Monat
Merseburg	40	keine	1. Fraktion mit mehr als 10 Mitglieder = 11 € im Monat 2. Fraktion mit 10 und weniger Mitgliedern = 12 € im Monat
Stendal	40	keine	102,26 € im Jahr
Blankenburg			zahlt seit 2002 **keine** Haushaltsmittel mehr
Aschersleben	36	keine	15,34 € im Monat
Schönebeck	36	keine	102,26 € im Jahr - die Verwaltung der Mittel erfolgt durch das Ratsbüro
Quedlinburg	36	keine	5 € im Monat
Köthen	40	20 €	23,50 € im Monat
Eisleben	36	keine	5 € im Monat

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes bildet die Angemessenheit eine Grenze für die Gewährung derartiger Finanzmittel. Sie ist dann nicht mehr gegeben, wenn die Beträge mehrerer Jahre für die Tätigkeit einer Fraktion sehr hoch sind und nicht zweckentsprechend und wirtschaftlich verwendet werden.

Im Ergebnis der Prüfung stellte der Landesrechnungshof fest, dass

- im Verhältnis zu anderen, vergleichbaren Städten in Sachsen-Anhalt und
- gemessen an der jährlichen Inanspruchnahme,

die Höhe der bereitgestellten Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit der Stadt Zeitz unangemessen hoch ist.

Beispiel:

- Die Stadt Zeitz hat 1999 einer Fraktion Mittel in Höhe von insgesamt 5.215,18 € in monatlichen Raten zu 434,60 € überwiesen. Das Konto wies bereits einen Anfangsbestand in Höhe von 8.797,39 € aus. Darüber hinaus existierte zu diesem Zeitpunkt eine Geldanlage bei einem Kreditinstitut mit einem Gesamtkurswert von 12.782,39 €. Die Depotgebühren hierfür wurden aus Fraktionsmitteln bezahlt. Von den ausgereichten Mitteln wurden insgesamt 4.187,98 € nicht verwendet. Die Nichtinanspruchnahme der Haus-

haltsmittel betrug 80,3 v. H. und unterstreicht die Unangemessenheit der ausgereichten Mittel.

Der Landesrechnungshof hält es deshalb für erforderlich, dass das Ministerium des Innern den Kommunen Handlungsempfehlungen sowohl für eine hinreichende Bemessung als auch für eine ordnungsgemäße Verwendung der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit übergibt.

5.3 Zweckentsprechende Verwendung der Haushaltsmittel

Der Landesrechnungshof hat Stichproben bei der Nachweisführung und Verwendung der ausgereichten Mittel durchgeführt. Es wurde festgestellt, dass dem Ausreichziel, die Mittel für die Tätigkeit der Fraktionen einzusetzen, nicht genüge getan wurde, da sie zum Teil zweckwidrig eingesetzt wurden.

Das örtliche Rechnungsprüfungsamt hatte bereits im Vorfeld weitere Feststellungen getroffen, die wesentliche Beanstandungen bei der Verwendung und Nachweisführung der Haushaltsmittel betrafen.

Zusammenfassung der Prüfungsergebnisse:

- Die Verwendungsnachweise waren nicht ausreichend dokumentiert, der Verwendungszweck war z. T. nicht erkennbar.
- Die Fahrtkosten wurden nicht nach dem BRKG abgerechnet.
- Insgesamt wurden 18.827,24 € ausgereichte Fraktionsgelder im Zeitraum von 1996 bis 2001 zweckwidrig verwandt.

Dazu ausgewählte Beispiele:

Jahr	Betrag in €	Zweck
1996	702,13	Fahrtkosten für eine Reise in die USA
1998	2.045,17	Ausgaben für eine Minikreuzfahrt
1998	540,33	Taxifahrten
2000	230,00	Für eine Fahrt zur Landesgartenschau/Pößneck

5.4 Schlussbemerkungen des Landesrechnungshofes

Der Stadtrat ist ein Organ der Verwaltung. Seine Mitglieder nehmen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr und können schon deshalb nicht den Abgeordneten eines Parlaments gleichgestellt werden.
Der Mandatsträger handelt bei der Beschlussfassung als Beamter im haftungsrechtlichen Sinne. Maßgeblich ist nicht das persönliche Verhältnis des Mitgliedes zur haftenden Körperschaft, sondern die wahrgenommene hoheitliche Funktion.

Fraktionen sind Organteile des Gemeinderates. Sie haben daher einen Anspruch darauf, ihrer Aufgabenstellung entsprechend tätig werden zu können. Die rechtlichen Grundlagen für Fraktionen sind im § 43 GO LSA formuliert.
Die primär sachlichen Arbeitsvoraussetzungen hat die Kommune zu schaffen.
Hieraus folgt, dass auch die Stadtverwaltung Zeitz unter Beachtung folgender Grundprinzipien sachliche und/oder finanzielle Mittel bereitzustellen hat:

- Unter Einhaltung der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung ist es der Gemeinde frei gestellt, ob sie der Fraktion Haushaltsmittel bereitstellt oder sie durch Sachleistungen unterstützt.
- Die Ermittlung des Grundbedarfs sollte von bestimmten Faktoren abhängig gemacht werden, wie beispielsweise von der Größe (Einwohnerzahl) der Gemeinde, von der wirtschaftlichen Haushaltslage der Gemeinde oder von den Kapazitäten und dem Ausstattungsstandard der Stadtverwaltung.
- Die Leistungen an die Fraktionen dürfen nur erfolgen, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass nur Haushaltsmittel als Fraktionskostenzuschuss für folgende Zwecke bereitgestellt werden sollten:

- **Fraktionsgeschäftsführungskosten**

  Hierunter fallen sächliche Verwaltungs- und Investitionskosten z.B. für die Anmietung und Ausstattung einer Fraktionsgeschäftsstelle, der laufende Geschäftsbedarf wie Post- und Fernmeldegebühren, Kopierer, Büromaterial, Wartung und Instandsetzung, Hausbewirtschaftung, Fachliteratur und dergleichen, soweit die Bereitstellung nicht über die Stadt erfolgt.

  Wenn es die Größe des Stadtrates rechtfertigt, kommt auch der Aufwand für Fraktionspersonal in Betracht, das grundsätzlich nicht besser gestellt werden darf als vergleichbare Bedienstete der Stadtverwaltung.

- **Fraktionssitzungen**

  Berücksichtigt werden können z.B. die Kosten der Anmietung eines Sitzungsraumes für die Fraktion, wenn Räumlichkeiten in der Stadtverwaltung nicht zur Verfügung stehen, oder die Kosten für die Zuziehung einer sachkundigen Beratung zu einzelnen Sachthemen.

Unter Beachtung der o. a. Grenzen der Fraktionsfinanzierung dürfen insbesondere für folgende Zwecke **keine** Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt werden:

- Teilnahme an Parteiveranstaltungen,
- Spenden,
- Bewirtung der Fraktionsmitglieder, soweit dies über eine Erfrischung während der Sitzung hinausgeht,
- Verfügungsmittel des Fraktionsvorsitzenden zur Eigenpräsentation,
- Allgemeine Bildungsreisen,
- gesellige Veranstaltungen der Fraktionen, sofern der Unterhaltungscharakter im Vordergrund steht oder überwiegt,
- Geschenke an Fraktionsmitglieder usw.

Zur Gewährleistung einer sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung von Fraktionsgeldern zeigte der Landesrechnungshof weitere Möglichkeiten auf:

- Der notwendige Materialbedarf der Fraktionen kann über die zentrale Materialbeschaffung der Stadtverwaltung sichergestellt werden;
- Räumlichkeiten für Sitzungen sind von der Stadtverwaltung zur Verfügung zu stellen, um zusätzlich Raummieten zu sparen.

Der Landesrechnungshof hat es im Ergebnis der Prüfung für erforderlich gehalten, dass die Stadt Zeitz

1. kurzfristig in einer <u>Satzung</u> die Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße Bereitstellung, Verwendung, Abrechnung und Kontrolle der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit schafft.

Dazu hat sie

- **die Angemessenheit der jährlich bereitzustellenden Haushaltsmittel unter Beachtung der geleisteten Ausgaben der letzten Jahre und der gegenwärtigen Haushaltssituation zu ermitteln,**
- **in einer Satzung den Anspruch der Fraktionsfinanzierung dem Grunde und der Höhe nach, zu regeln,**
- **die Verwendung der Fraktionsgelder in einer nach Möglichkeit abschließenden Positivliste zu bestimmen und**
- **die Grundsätze der Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln auch für die Fraktionsfinanzierung durchzusetzen.**

2. die Ordnungsmäßigkeit bei der Verwendung der Fraktionsgelder der vergangenen Jahre mit der notwendigen Konsequenz herstellt.

Dazu hatte sie:

- **die nicht verbrauchten Haushaltsmittel der Fraktionen dem Haushalt der Stadt zuzuführen,**
- **die rechtswidrige Mittelverwendung durch die Fraktionen zu ermitteln und diese zurückzufordern und die Auflagen der Kommunalaufsicht des Burgenlandkreises zu erfüllen.**

Nicht zufriedenstellend ist die Umsetzung der Empfehlungen aus dem Prüfungsbericht vom 25.02.2003. Folgender Sachstand ist zu vermerken:

- Am 03.07.2003 hat die Verwaltung die Vorlage zur Änderung der Geschäftsordnung zu § 18 in den Hauptausschuss eingebracht. Sie beinhaltete Festlegungen, die künftig eine Pauschalierung der Haushaltsmittel an die Fraktionen regeln und die Ansammlung von Investitionsrücklagen auf dem Verwahrkonto ausschließen.

Die Vorlage hat der Hauptausschuss zur Wiedervorlage in die nächste Wahlperiode zurückgewiesen.

- Am 13.10.2003 waren weder die zweckwidrig verwendeten Mittel von den Fraktionen zurückgezahlt, noch die Geldanlage einer Fraktion der Stadt Zeitz überschrieben worden. Wegen der Ablehnung der Änderung der Geschäftsordnung waren auch noch keine Einsparungen an Haushaltsmitteln zu verzeichnen.

- Die Stadt hat eine Satzung erarbeitet, die Festlegungen zur Bereitstellung, Verwendung, Abrechnung und Kontrolle der Haushaltsmittel für die Fraktionsarbeit enthält. Am 30.10.2003 wurde diese vom Hauptausschuss und am 06.11.2003 vom Stadtrat abgelehnt. Die Kommunalaufsicht des Burgenlandkreises wurde mit Schreiben des Oberbürgermeisters der Stadt Zeitz vom 18.11.2003 und 03.02.2004 um Unterstützung bei der weiteren Vorgehensweise gebeten.

6. Vergabe und Abrechnung von Bauleistungen sowie finanzielle Sicherstellung von Baumaßnahmen

Bei der Vergabe und Abrechnung von Bauleistungen führen zahlreiche Verstöße gegen Verfahrensvorschriften im Vergabeverfahren und gegen gemeindehaushaltsrechtliche Vorschriften zu höheren Belastungen der kommunalen Haushalte. Angesichts der immer geringer werdenden finanziellen Spielräume haben die Kommunen die notwendigen Vorkehrungen zu treffen, um auch und gerade bei Investitionen wirtschaftlich und sparsam zu handeln.

Der Landesrechnungshof hat geprüft, ob die Planung, Veranschlagung und Abrechnung von Baumaßnahmen unter Beachtung der gemeindehaushaltsrechtlichen Vorschriften, insbesondere der GemHVO vorgenommen wurden.

- Verwaltungsinterne Regelungen

Neben den anzuwendenden landesrechtlichen Vorschriften haben die Kommunen zur internen Regelung Dienstanweisungen erlassen, welche die Entscheidungs- und Unterschriftsbefugnisse regeln und der Vorbeugung von Korruption dienen. Des Weiteren wird mit ihnen das in den landesrechtlichen Vorschriften festgelegte Verfahren für die Kommune spezifiziert.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass

- Dienstanweisungen, welche von den Verwaltungen erlassenen wurden, nicht immer im Einklang mit der jeweiligen Hauptsatzung standen,
- nicht alle Regelungen der Dienstanweisungen auch umgesetzt und eingehalten wurden

Der Landesrechnungshof hat die geprüften Kommunen darauf hingewiesen, dass

- **sie auf eine zeitnahe Anpassung aller in der Kommune erlassenen Regelungen zu achten haben, um damit die Rechtssicherheit für die Bediensteten zu wahren, und**
- **im Rahmen der Maßnahmen zur Verhinderung von Korruption die Einhaltung der Regelungen von Dienstanweisungen auf geeignete Art und Weise zu gewährleisten und regelmäßig zu kontrollieren haben.**

- Vergabe von Bauleistungen

Der Vergabe von Aufträgen muss gemäß § 32 GemHVO - ungeachtet der sich aus §§ 98 ff. GWB ergebenden Verpflichtungen bei Vergaben über den nach der Vergabeverordnung festgesetzten Schwellenwerten - eine Öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäftes oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Bei der

Vergabe von Aufträgen und dem Abschluss von Verträgen sind die Vergabegrundsätze des Landes anzuwenden.

Ein ordnungsgemäßer Ablauf von Vergabeverfahren entsprechend den Vorschriften, insbesondere der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB; alt: Verdingungsordnung für Bauleistungen), war nicht immer gewährleistet. Die Ursachen für Verstöße gegen das geltende Vergaberecht lagen teilweise in kommunalpolitischen Erwägungen. Dass damit gegen das Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen wurde und auch ein fairer Wettbewerb nicht mehr gewährleistet war, wurde außer Betracht gelassen.

- **Wahl der Vergabeart**

Ein Abweichen von der vorgeschriebenen Vergabeart ist gemäß § 3 VOB/A zulässig, wenn die Leistung dringlich bzw. besonders dringlich ist. Dabei darf die (besondere) Dringlichkeit nicht vom Auftraggeber herbeigeführt sein.

In vielen vom Landesrechnungshof festgestellten Fällen handelte es sich jedoch um subjektiv veranlasste Dringlichkeiten, die maßgebend die Abweichungen von der vorgeschriebenen Vergabeart beeinflussten.

Die Stadt Merseburg hatte die Baumaßnahme „Entflechtung Entwässerung Ölgrube“ mit einem Leistungsumfang von 116.238,51 € im August 2002 freihändig vergeben. Die besondere Dringlichkeit begründete sie damit, dass es wiederholt bei starken Regengüssen zum Rückstau und zur Überschwemmung des Ratskellers kam. Ebenso war angeführt worden, dass die Leistung bisher noch nicht ausgeschrieben werden konnte, da die Finanzierung nicht geregelt war.

Der Bauausschuss hatte jedoch bereits am 26.02.2002 den Beschluss über die Verwendung von Fördermitteln aus dem Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“ auch für diese Maßnahme gefasst.

Der Landesrechnungshof ist daher der Auffassung, dass dieser Auftrag in einer Öffentlichen Ausschreibung hätte vergeben werden müssen, weil die besondere Dringlichkeit bereits bekannt war und außerdem auch ausreichende Zeit für eine Öffentliche Ausschreibung zur Verfügung stand.

Im Interesse einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung sind die geltenden Vorschriften, insbesondere § 32 GemHVO, bei der Vergabe von Bauleistungen konsequent einzuhalten.

- **Verbindlichkeit der Verdingungsunterlagen und Aufhebung von Ausschreibungen**

Wesentlicher Bestandteil der Verdingungsunterlagen ist das Leistungsverzeichnis. Dieses Leistungsverzeichnis soll nach § 9 VOB/A die Leistung eindeutig und erschöpfend beschreiben. Ein Bieter kann auch grundsätzlich darauf vertrauen, dass die Mengenangaben im Leistungsverzeichnis richtig sind und auch wie dort ausgewiesen zur Ausführung kommen.

Verstöße gegen diesen Grundsatz hat der Landesrechnungshof dahingehend festgestellt, dass nachträglich erhebliche Änderungen des Leistungsumfanges vorgenommen wurden. Die Gründe hierfür bestanden darin, dass erst im Ausschreibungsverfahren fehlerhafte Ausschreibungsmengen erkannt und korrigiert wurden oder festgestellt wurde, dass die finanziellen Mittel nicht in ausreichender Höhe zur Verfügung standen.

Erhebliche Änderungen des Leistungsumfanges nach der Submission und vor der Zuschlagserteilung können gemäß § 26 VOB/A zur Aufhebung der Ausschreibung führen, da dann regelmäßig eine Einschränkung des Wettbewerbs gegenüber den anderen Bewerbern vorliegen würde.

Die Ergebnisse der örtlichen Erhebungen in verschiedenen Kommunen bestätigen, dass in mehreren Fällen die Ausschreibungsgrundlagen nach der Submission erheblich verändert wurden. Diese Veränderungen wurden zum einen aufgrund zu geringer Mengenangaben im Leistungsverzeichnis verursacht. Zum anderen deshalb, weil auch das wirtschaftlichste Angebot zu hoch ausfiel, um die Ausgaben mit den im Haushalt eingestellten Mitteln zu decken. Eine Aufhebung der Ausschreibung wurde in keinem Fall veranlasst.

Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass bei erheblichen Veränderungen der Ausschreibungsgrundlagen zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen eine Aufhebung der Ausschreibung

zu prüfen und die jeweils zu treffende Entscheidung zu dokumentieren und zu begründen ist.

- **Niederschrift zur Verdingungsverhandlung und Dokumentation des Vergabeverfahrens**

Gemäß § 22 Nr. 4 Abs. 1 VOB/A ist über den Eröffnungstermin eine Niederschrift zu fertigen. In ihr sind die wesentlichen Vorgänge der Eröffnung zu vermerken. Sie dient deshalb als Nachweis des Ablaufs der Verdingungsverhandlung. Daher ist im Interesse der Kommune großes Gewicht auf eine vollständige und korrekte Anfertigung der Niederschriften zu legen.

In **jeder** geprüften Kommune war zu verzeichnen, dass die gefertigten Niederschriften und ausgefüllten Formulare unvollständig waren.

Die von der Stadt Merseburg erstellte Niederschrift zur Verdingungsverhandlung vom 25.03.1999 zur Maßnahme „Heizung/Sanitär Stadtbibliothek“ enthielt weder die Angabe über die Anzahl der eingegangenen Angebote noch war die nächstfolgende Zeile des zuletzt eingetragenen zugelassenen Angebotes entwertet worden. Auch die Niederschrift zur Verdingungsverhandlung vom 25.01.1999 zur Maßnahme Dachdecker- und Dachklempnerarbeiten am gleichen Objekt war gleichermaßen unvollständig.

Die Stadt Schönebeck führte in der Niederschrift zur Maßnahme „Dachdeckung einschließlich Blitzschutz“ beim Ersatzneubau Feuerwehrgerätehaus Schönebeck, Ortsteil Felgeleben, auf, dass bis zur Öffnung des ersten Angebotes 15 Angebote abgegeben wurden. Auf der nächstfolgenden Seite waren aber 16 Unternehmen mit ihren Angebotspreisen benannt worden. In der Niederschrift über den Eröffnungstermin zum Los 1 „Maurer-, Putz- und Betonarbeiten“ beim Anbau Hinterhaus Breiteweg 12 a in Schönebeck wurden drei Nebenangebote nicht korrekt eingetragen.

Gemäß § 30 VOB/A ist ein Vergabevermerk zu erstellen.

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund hat aufgrund der Bedeutung der Erstellung von Vergabevermerken diese Thematik in seinen „10-Punkte-Katalog“ aufgenommen und dazu ausgeführt:

> „Die Durchführung eines sauberen Vergabeverfahrens wird durch eine zeitnahe und am Vergabeablauf orientierte Fertigung eines Vergabevermerks gewährleistet. Dieser Vergabevermerk muss die einzelnen Stufen des Verfahrens sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen des Auftraggebers dokumentieren."

Der Landesrechnungshof hat während der Prüfung erkennen müssen, dass teilweise eine ordnungsgemäße Dokumentation vernachlässigt wurde.
Dieses zeigte sich in vielfältigen Formen. So wurden beispielsweise gar keine Vermerke erstellt oder die gefertigten Vermerke enthielten nicht die erforderlichen Angaben. Auch kam es vor, dass der Vermerk mit Bleistift geschrieben wurde und somit nicht urkundenecht war.

Der Landesrechnungshof hat die geprüften Kommunen darauf hingewiesen, dass

- bei unvollständig gefertigten Niederschriften nachträgliche Änderungen und Ergänzungen nicht ausgeschlossen werden können; er hat daneben die Entwertung der nächstfolgenden Zeile des zuletzt eingetragenen zugelassenen Angebotes empfohlen und
- auch unter dem Aspekt der Vorbeugung von Korruptionsversuchen zukünftig die ordnungsgemäße Dokumentation der Vergabeverfahren zu gewährleisten ist.

Er hat den Kommunen die Anwendung des Vergabehandbuches des Bundes einschließlich der einheitlichen Formblätter empfohlen.

- **Aufbewahrung von Angeboten**

Nach § 22 Nr. 8 VOB/A sind die Angebote und ihre Anlagen stets sorgfältig zu verwahren und geheim zu halten. Für einen späteren Nachweis über die Vergabeentscheidung ist es unabdingbar, das Angebot des Bieters, der den Zuschlag erhalten hat, in der Urform zu hinterlegen.
Diese Regelungen fanden teilweise keine Beachtung. So hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass in der Stadt Merseburg die für den Zu-

schlag unberücksichtigt gebliebenen Angebote teils in Büros auf dem Fußboden gestapelt waren. Zu verzeichnen war auch, dass Originalunterlagen den Fachämtern der Kommunen für die Baubegleitung zur Verfügung gestellt und hier Eintragungen und Streichungen vorgenommen wurden.
Der Landesrechnungshof hat die Erwartung geäußert, dass zur Dokumentation der Vergabeentscheidung neben einem Vergabevermerk auch die für die Vergabeentscheidung relevanten Angebote in der Urform aufbewahrt werden. Er hat empfohlen, eine Kopie des Angebotes des Bieters, der den Zuschlag erhielt, zu fertigen und diese für die Phase der Baudurchführung dem Fachamt zur Verfügung zu stellen.

- **Veranschlagung und Abrechnung**

Investitionen dürfen im Haushalt nur veranschlagt werden, wenn die Finanzierung gesichert ist. Gemäß § 152 Abs. 2 Nr. 2 GO LSA i.V.m. den Vorschriften über die Gliederung und Gruppierung der Haushaltspläne der Gemeinden und Landkreise mit Anlagen und Haushaltsmustern sind Ausgaben für Investitionen in den Gruppen 94, 95 und 96 des Vermögenshaushaltes nachzuweisen. Dabei werden Maßnahmen, die als Herstellungsaufwand gelten, im Vermögenshaushalt veranschlagt und abgerechnet. Als Erhaltungsaufwand geltende Maßnahmen werden dagegen im Verwaltungshaushalt eingestellt.
Der Landesrechnungshof hat in der Stadt Schönebeck beanstandet, dass die vergleichbaren Leistungen „Rekonstruktion der gesamten elektrischen Anlagen“ in zwei Schulen zum gleichen Zeitpunkt ausgeschrieben wurden, aber die Ausgaben einer Schule aus dem Vermögenshaushalt und die Ausgaben der anderen Schule aus dem Verwaltungshaushalt finanziert wurden.

Bei der Veranschlagung von Investitionen, die sich über mehrere Jahre erstrecken, sind gemäß § 10 Abs. 1 GemHVO i.V.m. § 5 Abs. 4 GemHVO der jeweilige Gesamtausgabebedarf und die bisher bereitgestellten Mittel anzugeben.

Aufgrund der geschichtlichen Verbundenheit des Ständehauses mit der Region um Merseburg hatte der Merseburger Stadtrat den Beschluss gefasst, dieses Haus zu erwerben und nach der Sanierung einer Nutzung zuzuführen. Für die Nutzung hatte die Stadt ein Konzept erstellt, welches nach Beginn der Bauarbeiten überarbeitet wurde. Die Bereitstellung der finanziellen Mittel war vor Sanierungsbeginn nicht abgesichert.
Das Nutzungskonzept war nach Ansicht des Landesrechnungshofes überarbeitungsbedürftig, um eine angemessene Anzahl von Veranstaltungen mit entsprechenden Besuchern realisieren zu können. Da vor Beginn der Sanierung die Form der Nutzung und die Art der Betreibung nicht festgelegt waren, konnten keine realistischen Folgekosten ermittelt werden. Die Deckung der aufzubringenden Betriebskosten für das Ständehaus wird die Leistungsfähigkeit des Haushalts der Stadt in den nächsten Jahren stark einschränken.

Der Landesrechnungshof hat die geprüften Kommunen darauf hingewiesen, dass vor Beginn von Investitionsmaßnahmen mit finanzieller Bedeutung

- die Gesamtfinanzierung der Investitionsmaßnahme einschließlich deren Folgekosten zu sichern ist und
- dafür erforderlich ist, dass eine spätere öffentliche Nutzung sichergestellt werden kann.

- Abrechnung von Bauleistungen

Nur die Leistungen dürfen von der Kommune bezahlt werden, welche der öffentliche Auftraggeber nachweislich beauftragt hat. Zwar bedarf nach BGB die Beauftragung einer Leistung keiner Schriftform, doch fehlt im Falle einer mündlichen Beauftragung der Nachweis zur Leistung der Ausgaben.
Die schriftliche Auftragserteilung ist unverzüglich nachzuholen.
Für den Umbau und die Instandsetzung der Schwimmhalle in Schönebeck hatte die Stadt in mündlicher Absprache weitere Leistungen, als bis dahin vertraglich vereinbart, angewiesen. Das beauftragte Unternehmen stellte entsprechend dem Baufortschritt einen Teil dieser erbrachten Leistungen

in Rechnung. So enthielt beispielsweise das Nachtragsangebot vom 13.10.2000 Leistungen i. H. v. 47.990,28 €. Die Nachtragsvereinbarung über diese Auftragssumme wurde am 17.11.2000 vom Auftragnehmer unterzeichnet. Einen Teil dieser Leistungen i. H. v. 18.933,53 € hat der Auftragnehmer der Stadt nach Erbringung der Arbeiten mit der vierten Teilrechnung vom 05.11.2000 in Rechnung gestellt. Zu diesem Zeitpunkt lag in der Verwaltung keine nachweisliche Beauftragung vor.

Der Landesrechnungshof hat die geprüften Kommunen darauf hingewiesen, dass bei geänderter Ausführung in jedem Fall durch den öffentlichen Auftraggeber ein Nachtrag zum bestehenden Auftrag auszulösen ist, und zwar regelmäßig vor Erbringung der Leistung. Anderenfalls liegt ein Verstoß gegen kommunalrechtliche und kommunalhaushaltsrechtliche Vorschriften vor und die Abrechnung von Bauleistungen wird erschwert.

Der Landesrechnungshof hat die Ergebnisse seiner Prüfungen mit den geprüften Kommunen ausgewertet und zur Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und der Ordnungsmäßigkeit der Vergabeverfahren empfohlen

- **die gemeindehaushaltsrechtlichen Vorschriften zur Planung und Veranschlagung von Ausgaben für Investitionen einschließlich deren Folgekosten sowie**
- **die vergaberechtlichen Vorschriften, insbesondere zum Vorrang der Öffentlichen Ausschreibung, zur Transparenz und zur Dokumentation des Vergabeverfahrens**

strikt zu beachten und auch dadurch einen Beitrag zur Konsolidierung der Haushalte zu leisten.

Anlage 1

Übersicht über alle Fälle über- und außerplanmäßiger Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen						
lfd. Nr.	**Kapitel**	**Titel**	**Zweckbestimmung**	**Gesamtsoll 2002**	**Betrag der üpl/apl Ausgabe ohne Einwilligung des MF**	**Anmerkung**
1.	0320	522 03	Kosten der entgeltlichen Verpflegung	308.800,00 €	8.590,98 €	Vorgriff
2.	0320	613 01	Zuweisungen an Kommunen für Verkehrsüberwachung	715.900,00 €	372,72 €	Vorgriff
		Epl. 03	**Gesamt:**	**308.800,00 €**	**8.590,98 €**	
3.	0512	672 01	Erstattungen für Kosten des Maßregelvollzuges mit Ausnahme für Investitonen	17.887.700,00 €	1.313.252,78 €	
		Epl. 05	**Gesamt:**	**17.887.700,00 €**	**1.313.252,78 €**	
4.	0960	apl. 427 66	Entschädigung für nebenamtlich und nebenberuflich Tätige	0,00 €	1.237,55 €	MF hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt
		Epl. 09	**Gesamt:**	**0,00 €**	**1.237,55 €**	
5.	1101	526 01	Sachverständige, Gerichts- und ähnliche Kosten	15.000,00 €	8.556,34 €	MF hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt
		Epl. 11	**Gesamt:**	**15.000,00 €**	**8.556,34 €**	
6.	1302	422 02	Nachversicherungen für aus dem Landesdienst ausscheidende Bedienstete	4.959.500,00 €	116.809,59 €	MF hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt
		Epl. 13	**Gesamt:**	**4.959.500,00 €**	**116.809,59 €**	
7.	1506	427 11	nebenamtlich und nebenberuflich Tätige	222.300,00 €	1.515,98 €	
8.	1508	685 01	Verbände und Gesellschaften	0,00 €	1.918,28 €	
9.	1509	427 11	nebenamtlich und nebenberuflich Tätige	8.300,00 €	141,65 €	
10.	1509	685 01	Mitgliedsbeiträge an Vereine, Verbände und Gesellschaften	2.600,00 €	120,00 €	MF hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt
11.	1509	761 64	Wasserwirtschaftliche Baumaßnahmen	40.900,00 €	258.744,97 €	MF hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt
		Epl. 15	**Gesamt:**	**274.100,00 €**	**262.440,88 €**	
12.	2011	519 62	Grundstücke und baulichen	0,00 €	67.003,39 €	
		Epl. 20	**Gesamt:**	**0,00 €**	**67.003,39 €**	
		Epl. 01		0,00 €	0,00 €	
		Epl. 02		0,00 €	0,00 €	
		Epl. 03		308.800,00 €	8.590,98 €	
		Epl. 04		0,00 €	0,00 €	
		Epl. 05		17.887.700,00 €	1.313.252,78 €	
		Epl. 06		0,00 €	0,00 €	
		Epl. 07		0,00 €	0,00 €	
		Epl. 08		0,00 €	0,00 €	
		Epl. 09		0,00 €	1.237,55 €	
		Epl. 11		15.000,00 €	8.556,34 €	
		Epl. 13		4.959.500,00 €	116.809,59 €	
		Epl. 15		274.100,00 €	262.440,88 €	
		Epl. 16		0,00 €	0,00 €	
		Epl. 20		0,00 €	67.003,39 €	
			Gesamt:	**23.445.100,00 €**	**1.777.891,51 €**	

Anlage 2

Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 03. bis 05. Mai 2004

Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder fordern Stopp der Staatsverschuldung

1. Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte in Deutschland hat mit rd. **1,3 Billionen Euro** bedrohliche Ausmaße angenommen. Rechnerisch entfällt auf jeden Einwohner Deutschlands - gleich welchen Alters – eine Schuldenlast von rd. 16.000 Euro. Das **Finanzierungsdefizit** der öffentlichen Haushalte war im letzten Jahr mit rd. **82 Mrd. Euro** oder rd. 3,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts so hoch wie nie zuvor. Das Ziel, einen ausgeglichenen Staatshaushalt mittelfristig zu erreichen, haben der Bund und die überwiegende Zahl der Länder aufgegeben.

2. Die Entwicklung der öffentlichen Verschuldung wird in ihrer Dramatik immer noch unterschätzt. Die Folgen der fortwährenden Aufnahme neuer Schulden in den letzten 30 Jahren sind jedoch unübersehbar. So steigt die Zinslast in den Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden immer weiter an. Fast 16 Prozent der Steuereinnahmen in den Haushalten der Gebietskörperschaften müssen allein für Zinsen verwendet werden. Aufgrund der ungünstigen demografischen Entwicklung werden sich die Sozialausgaben weiter drastisch erhöhen. Zudem beanspruchen die Personalausgaben insbesondere bei Ländern und Gemeinden einen hohen Anteil der Gesamtausgaben, wobei vor allem die Versorgungsausgaben für das Personal deutlich ansteigen werden. Hierdurch werden die finanzwirtschaftlichen **Gestaltungsspielräume zunehmend eingeschränkt**. Immer weniger Haushaltsmittel stehen für die Finanzierung zukunftsrelevanter Aufgaben, wie des weiteren Auf- und Ausbaus einer leistungsfähigen Verkehrs-, Forschungs- und Bildungsinfrastruktur, zur Verfügung.

3. Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder betrachten die Verschuldungsentwicklung mit höchster Sorge. Ein Ausweg aus dieser „**Schuldenfalle**“ wird immer schwieriger. Erforderlich ist ein schnelles und entschlossenes Handeln der politisch Verantwortlichen des Bundes, der Länder und Gemeinden, um die finanziellen Freiräume für zukunftsgerichtete Aufgaben wieder herzustellen. An dem Ziel eines ausgeglichenen Haushalts ohne Nettoneuverschuldung und - daran anschließend - einer Tilgung der aufgehäuften Schulden muss mit konkreten Maßnahmen konsequent

festgehalten werden. Es ist nicht zuletzt ein Gebot der sozialen und wirtschaftlichen Gerechtigkeit, geordnete Staatsfinanzen zu schaffen. Die nachfolgenden Generationen müssen ihre Lebensbedingungen eigenverantwortlich gestalten können.

4. Wichtige Konsolidierungsschritte wurden zum Jahresende 2003 unternommen. Die bisherigen Maßnahmen reichen aber nicht aus, um mittel- und langfristig tragfähige Haushalte zu erhalten. Dennoch mehren sich die Stimmen, die den eingeschlagenen Konsolidierungskurs als zu weitgehend empfinden und Korrekturen fordern. Dem halten die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder entgegen, dass die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte - neben anderen Reformmaßnahmen - ein wesentliches Element ist, um die **Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand** und der **sozialen Sicherungssysteme** nachhaltig zu gewährleisten.

5. Bei der Bekämpfung der Staatsverschuldung sind nach Auffassung der Rechnungshöfe vor allem folgende Gesichtspunkte zu beachten:

   - Die weitere **Konsolidierung** muss **langfristig wirken** und in eine **auf Dauer angelegte Reformstrategie** eingebettet sein.

   - Die **Planung** der öffentlichen Haushalte muss **realitätsnäher** sein. Es ist nicht akzeptabel, wenn Finanz- und Haushaltspläne bereits kurz nach ihrer Verabschiedung riesige „Haushaltslöcher“ in Form von Einnahmeausfällen und Mehrausgaben aufweisen und sich hierdurch die bereits eingeplanten Finanzierungslücken noch einmal drastisch vergrößern. Das schadet der Glaubwürdigkeit der Haushalts- und Finanzplanung. Den Planungen sollten daher **vorsichtige Annahmen** zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und zu ihren Auswirkungen auf die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben zugrunde gelegt werden. Haushaltsrisiken dürfen nicht verdrängt, Chancen nicht überzeichnet werden. Gegebenenfalls sind durch vorsichtige Veranschlagung Reserven zum Ausgleich für mögliche künftige Haushaltsbelastungen vorzusehen.

   - Die geltenden gesetzlichen Regelungen zur Begrenzung der Schuldenaufnahme waren weitgehend unwirksam, weil die für die Höchstgrenzenberechnung des Ar-

tikels 115 Grundgesetz und der vergleichbaren Vorschriften der Länder maßgebliche Investitionssumme zu weit gefasst und die **Kreditobergrenze** nach dem Verständnis der Finanzverwaltungen nur bei der **Haushaltsaufstellung** zu beachten ist. Die Forderungen der Rechnungshöfe, den Investitionsbegriff zumindest so einzugrenzen, dass Wertverluste und Vermögensveräußerungen sowie Darlehensrückflüsse und die Inanspruchnahme von Gewährleistungen von der Investitionssumme abgesetzt, Doppelzählungen vermieden und Kredite durch die tatsächlich getätigten Investitionen begrenzt werden, blieben unbeachtet (Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 7. bis 9. Mai 2001).

- Eine zu entwickelnde **neue nationale Verschuldungsregel** mit mehr „Biss“ sollte in wirtschaftlichen Normalzeiten keine Haushaltsfinanzierung durch Kredite erlauben. Soweit die Aufnahme von Krediten jedoch ausnahmsweise - etwa in wirtschaftlichen Krisenzeiten - zugelassen wird, wäre die **Tilgung** dieser Kredite bereits bei der Schuldenaufnahme verbindlich zu regeln. Mittel- bis langfristig sind **Haushaltsüberschüsse** anzustreben, damit begonnen werden kann, den riesigen Schuldenberg abzutragen.

- Zu einer nachhaltigen Konsolidierung gehört insbesondere eine **aufgabenkritische Überprüfung** des Spektrums staatlicher Tätigkeiten mit dem Ziel einer Konzentration auf Kernaufgaben. Auch der Verwaltungsapparat selbst verfügt trotz der bislang auf den Weg gebrachten Reformen noch über erhebliche **Effizienzpotentiale**. Wichtige Bausteine eines modernen Verwaltungsmanagements sind z. B. der Abbau bürokratischer Hemmnisse, eine verursachungsgerechte Kostenanlastung sowie die Nutzung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente.

- Die Konsolidierung der Ausgaben muss zuvorderst bei den **konsumtiven Leistungen**, **Standards** und **Rechtsverpflichtungen** des Staates ansetzen. Dies umfasst auch eine Reform der **sozialen Sicherungssysteme**, ohne die eine Sanierung der öffentlichen Haushalte nicht gelingen kann.

- Der Staat benötigt zur Finanzierung seiner vielfältigen öffentlichen Aufgaben eine **verlässliche Einnahmenbasis**. Deshalb ist eine Stabilisierung der Steuereinnahmen durch **verbreiterte Besteuerungsgrundlagen** im Zusammenhang mit einer **Vereinfachung des Steuersystems** anzustreben. Dies würde dazu beitragen, die hohen Fehlerquoten bei der Anwendung des immer komplizierter gewordenen Steuerrechts im Verwaltungsvollzug zu vermindern. Zudem ist den hohen Einnahmeausfällen aufgrund von Steuerbetrug und Steuerumgehung entschieden entgegenzutreten. Dadurch könnte im Ergebnis mehr **Steuergerechtigkeit** für den einzelnen Steuerpflichtigen erreicht werden. An Stelle der Steuerfinanzierung oder ergänzend dazu sind **alternative Einnahmequellen** in Betracht zu ziehen, die auf den Kreis der Nutzer von Leistungen der öffentlichen Hand abstellen.

- Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ist eine **gesamtstaatliche Aufgabe**, bei der alle Gebietskörperschaften zusammenwirken müssen. Im Rahmen der vorgesehenen **Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung** müssen Bund und Länder daher Wege finden, Bundes- und Landesaufgaben zu entflechten, die Steuerverteilung zu vereinfachen, einen wirksameren Steuereinzug sicherzustellen sowie die nationale Umsetzung der **europäischen Stabilitätsverpflichtungen** deutlich besser abzustimmen.

6. Deutschland hat in der Finanzpolitik **kein grundlegendes Erkenntnisproblem**. Es gibt eine Fülle von Analysen und zielführenden Vorschlägen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Sie reichen von den Jahresgutachten des Sachverständigenrates, den Gutachten der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute bis zu den regelmäßigen Expertisen der Deutschen Bundesbank und der Europäischen Zentralbank. Auch die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder geben den Parlamenten und Regierungen auf der Grundlage ihrer Prüfungserkenntnisse regelmäßig Hinweise dafür, wie die begrenzten Haushaltsmittel wirtschaftlich und sparsam eingesetzt werden können. Die grundsätzlichen Entscheidungen zur **Umsetzung** vorhandener Konsolidierungsvorschläge und -konzepte sind Sache der Politik.