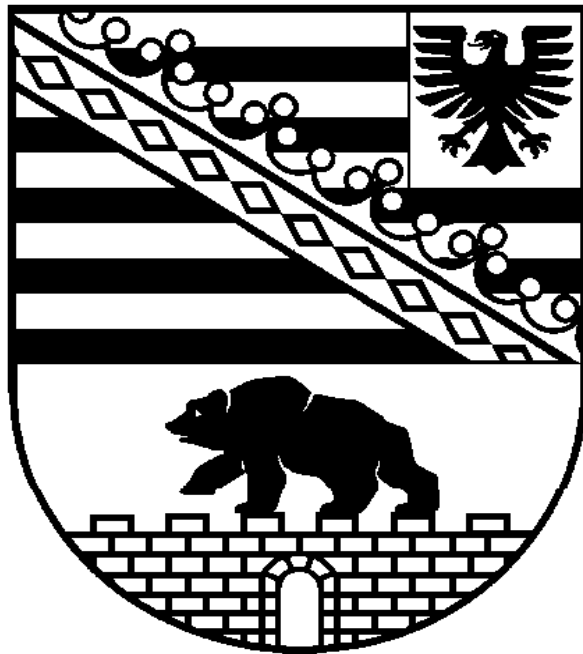


Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Jahresbericht 2006

Haushalts- und Wirtschaftsführung

im Haushaltsjahr 2005



Teil 2

Haushaltsrechnung 2005

Finanzsituation der Kommunen/Überörtliche

Kommunalprüfung

Inhaltsverzeichnis

Seite

Abkürzungsverzeichnis.....	III
I Vorbemerkungen.....	1
II Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2005 gemäß § 97 Abs. 2 LHO	3
1 Allgemeines.....	3
2 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsjahren 2003 - 2007	4
3 Verschuldung des Landes Sachsen-Anhalt.....	5
3.1 Gesamtentwicklung	5
3.2 Entwicklung der Zinsausgaben	9
3.3 Strukturelles Defizit und Vergleich der neuen Bundesländer	11
III Einzelne Bemerkungen	15
1 Über- und außerplanmäßige Ausgaben	15
1.1 Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben.....	15
1.2 Über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen.....	15
1.3 Mehrausgaben bei budgetierten Einrichtungen	20
2 Haushaltsreste	25
3 Jahresabschluss und Entwicklung der Landesbetriebe	30
3.1 Vorbemerkung	30
3.2 Entwicklung der Landesbetriebe	33
3.3 Einzelne Anmerkungen zu Landesbetrieben	40
IV Finanzlage der Kommunen und Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung	55
1 Haushalts- und Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften.....	55
2 Haushaltskonsolidierung und Personalentwicklung	59
2.1 Haushaltskonsolidierung.....	59
2.2 Personalentwicklung und Aufgabenkritik.....	63
2.3 Einzelergebnisse einer Personalprüfung.....	66
3 Soziales	75
3.1 Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II	75
3.2 Ausgewählte Maßnahmen der Jugendhilfe	86
4 Wirtschaftliche Betätigung der Kommune	97
4.1 Wesentliche Aufgaben des Gemeinderats	97
4.2 Konzessionsabgaben von Versorgungsunternehmen	106

V	Allgemeine Finanzausstattung und Finanzausgleich.....	111
----------	--	------------

	Zuständigkeit des Senats	117
--	---------------------------------------	------------

Anlage 1	119
----------------	-----

Anlage 2	121
----------------	-----

Anlage 3 a.....	123
-----------------	-----

Anlage 3 b.....	124
-----------------	-----

Anlage 3 c.....	126
-----------------	-----

Abkürzungsverzeichnis

Art.	-	Artikel
BEZ	-	Bundesergänzungszuweisungen
BGB	-	Bürgerliches Gesetzbuch
ESF	-	Europäischer Sozialfonds
EU	-	Europäische Union
FAG	-	Finanzausgleichsgesetz
GG	-	Grundgesetz
GO LSA	-	Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt
Gr.	-	Gruppe
GVBl. LSA	-	Gesetz- und Verordnungsblatt Land Sachsen-Anhalt
GWG	-	Gesellschaft für Wohn- und Gewerbeimmobilien Halle-Neustadt mbH
HG	-	Haushaltsgesetz
HGB	-	Handelsgesetzbuch
HGr.	-	Hauptgruppe
HGrG	-	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HS	-	Hochschule
IT	-	Informationstechnik
Kap.	-	Kapitel
KNSA	-	Kommunalnachrichten Sachsen-Anhalt
LFA	-	Länderfinanzausgleich
LHO	-	Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt
LSA	-	Land Sachsen-Anhalt
LT-Drs.	-	Landtagsdrucksache
MBI. LSA	-	Ministerialblatt Land Sachsen-Anhalt
MIDEWA	-	Mitteldeutsche Wasser und Abwasser GmbH Halle
OFD	-	Oberfinanzdirektion
OGr.	-	Obergruppe
RdErl.	-	Runderlass
SoBEZ	-	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
SGB	-	Sozialgesetzbuch
TGr.	-	Titelgruppe
TV-L	-	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
Verf. LSA	-	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
VV	-	Verwaltungsvorschrift

I Vorbemerkungen

Nach Artikel 97 Abs. 1 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt i. V. m. § 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 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 auf Grund der Haushaltsrechnung und der Berichte des Landesrechnungshofes (Artikel 97 Abs. 3 Verfassung).

Die Rechnung des Landesrechnungshofes wird von Mitgliedern des Landtages geprüft.

Der Landesrechnungshof hat mit dem Teil 1 des Jahresberichtes 2006 den Landtag und die Landesregierung über wesentliche Feststellungen zur gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung 2005 – Denkschrift und Bemerkungen – unterrichtet (LT-Drs. 5/262 vom 25. September 2006).

Der Unterausschuss Rechnungsprüfung des Landtages hat sich auf seinen Sitzungen am 8. Februar 2007, 21. März 2007 sowie 18. April 2007 mit dem Teil 1 des Jahresberichtes 2006 befasst, Beschlüsse gefasst und der Landesregierung teilweise zur erneuten Stellungnahme übersandt.

Der nachfolgende Teil 2 des Jahresberichtes 2006 des Landesrechnungshofes setzt sich im Wesentlichen mit dem Rechenwerk der Haushaltsrechnung 2005 (§§ 80 bis 87 LHO) auseinander.

Der Landesrechnungshof hat in den Teil 2 des Jahresberichtes 2006 auf der Grundlage von § 97 Abs. 3 LHO Feststellungen auch über spätere Haushaltsjahre aufgenommen.

In einem weiteren Abschnitt werden eine Betrachtung der Finanzsituation der Kommunen vorgenommen sowie wesentliche Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung dargestellt.

II Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2005 gemäß § 97 Abs. 2 LHO

1 Allgemeines

Für die Haushaltsjahre 2005 und 2006 hat die Landesregierung erstmalig einen so genannten Doppelhaushalt aufgestellt. Diese Möglichkeit sieht die LHO des Landes Sachsen-Anhalt (§ 12 Abs. 1) vor. Dabei ist auch der Doppelhaushalt nach Jahren getrennt aufzustellen. Dies gilt für die Rechnungslegung ebenso (§ 80 Abs. 3 LHO).

Der Minister der Finanzen hat mit Schreiben vom 19. Dezember 2006 dem Landtag und dem Landesrechnungshof die auf der Grundlage des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplanes 2005/2006 (Haushaltsgesetz 2005/2006) vom 8. Januar 2005 (GVBl. LSA 2005, S. 48) aufgestellte Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2005 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 –, mit Ausnahme des Nachweises über den Bestand und die Veränderungen beim Grundvermögen, alle Angaben, die gesetzlich vorgeschrieben sind. Wie im Vorjahr, ist die Darstellung des Grundvermögens nach wie vor nicht richtig und nicht vollständig (§ 86 LHO).¹ Die Angaben der Haushaltsrechnung 2005 zu den jeweiligen ressortsbezogenen Gesamtliegenschaftsgrößen weisen weiterhin Differenzen zu den Angaben der Liegenschaftsgröße in der LINFOS²-Datei aus. Des Weiteren differiert - wie im Vorjahr auch - die Gesamtzahl der Objekte.

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

¹ Entlastungsbeschluss für das Haushaltsjahr 2004, LT-Drs. 5/12/386 B vom 14. Dezember 2006

² Liegenschaftsinformationssystem, das beim Ministerium der Finanzen geführt wird.

2 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsjahren 2003 - 2007

Einnahmen des Landes Sachsen-Anhalt 2003 - 2007 in Mio. €

Arten	2003	2004	2005	2006 ^{c)}	2007/Plan
Einnahmen aus Steuern/Abgaben - HGr. 0	4.221	4.386	4.249	4.652	4.828
Verwaltungseinnahmen - HGr. 1	597 ^{d)}	433	460	370	294
Zuweisung und Zuschüsse - HGr. 2 darunter: Allgemeine Finanzzuweisungen	3.252	3.329	3.563	3.665	3.477
- vom Bund (BEZ), Gr. 211	1.988	1.997	2.120	2.112	2.096
- von Ländern (LFA), Gr. 212	488	542	564	575	560
Sonstige Zuweisungen für investive Zwecke	1.312	1.047	956	872	968
Nettokreditaufnahme	772 ^{d)}	1.316	998 ^{e)}	656	430
Gesamteinnahmen	10.154 ^{a)}	10.511	10.226	10.216	9.997

Ausgaben des Landes Sachsen-Anhalt 2003 - 2007 in Mio. €

Arten	2003	2004	2005	2006 ^{c)}	2007/Plan
persönliche Verwaltungsausgaben HGr. 4	2.667	2.826	2.320	2.311	2.269
sächliche Verwaltungsausgaben – OGr. 51-54	392	355	352	363	406
Zinsausgaben an Kreditmarkt, Gr. 575	872	852	878	907	912
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse HGr. 6	4.330	4.182	4.631	4.850	4.574
darunter: Zuweisungen an Kommunen	2.301	2.205	2.520	2.639 ^{f)}	1.966 ^{f)}
Bausausgaben - HGr. 7	200	151	73	81	192
sonstige Ausgaben für Investitionsförder- maßnahmen - HGr. 8	1.909	1.740	1.960	1.629	1.661
darunter: Zuweisungen an Kommunen	835	819	836	745	659
besondere Finanzierungsausgaben ^{b)} - HGr. 9	174	405	14	75	-17
Gesamtausgaben	10.544 ^{a)}	10.511	10.226	10.216	9.997

a) Das Haushaltsjahr 2003 weist ein Defizit in Höhe von 390 Mio. € aus.

b) Zuführungen an Rücklagen; globale Mehr- und Minderausgaben; haushaltstechnische Verrechnungen

c) endgültiger Abschluss, Stand: 7. März 2007

d) In den Verwaltungseinnahmen (HGr. 1) waren u. a. 150 Mio. € Beleihung des Sondervermögens „Altlastensanierung Sachsen-Anhalt“ veranschlagt, die der Nettokreditaufnahme hinzuzurechnen sind.

e) Nettokreditaufnahme einschließlich zusätzlicher Kreditermächtigung Kapitalmaßnahme Norddeutsche Landesbank (NordLB), 150 Mio. €, § 3 Abs. 6 HG 2005/2006

f) Gemäß § 18 a des Haushaltsgesetzes 2005/2006 hat das Ministerium der Finanzen auf der Grundlage des vorläufigen Jahresabschlusses 2006 die Verrechnung des Unterschiedsbetrages der Finanzausgleichsmasse (§ 3 Abs. 3 S. 4 FAG) bis 31. Januar 2007 zu Lasten des Haushaltsjahres 2006 in Höhe von rund 52 Mio. € vorgenommen.

3 Verschuldung des Landes Sachsen-Anhalt

3.1 Gesamtentwicklung

Für das Jahr 2005 bestanden folgende Kreditermächtigungen:

- gemäß § 3 Abs. 1 HG 2005/2006 haushaltsgesetzliche Kreditermächtigung in Höhe von 953.532.600 €,
- gemäß § 3 Abs. 6 HG 2005/2006 zusätzliche Kreditermächtigung für die Beteiligung an der geplanten Kapitalmaßnahme der Norddeutschen Landesbank - Girozentrale - in Höhe von 150.000.000 €,
- nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigung des Jahres 2004 in Höhe von 19.882.274,08 € (Einnahmerest).

Die Gesamtkreditermächtigung im Jahr 2005 betrug 1.123.414.874,08 €, die in Höhe von 998.195.052,45 € für die Finanzierung von Ausgaben benötigt wurde.

Damit wurde die bestehende Kreditermächtigung in Höhe von 125.219.821,63 € nicht in Anspruch genommen.

Die aufgelaufene Gesamtverschuldung betrug Ende des Jahres 2005 19.275.135.489 €. Das entspricht einer Pro-Kopf-Verschuldung von 7.805 €.³

Das Haushaltsjahr 2005 schließt in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ab (kassenmäßiges Jahresergebnis gemäß § 83 Nr. 1 a LHO).

Auch das Haushaltsjahr 2006 wurde ausgeglichen abgeschlossen. Mit dem Nachtragshaushalt 2006 erfolgte die Reduzierung der Nettoneuverschuldung von 783 Mio. € auf 750 Mio. €. Der endgültige Jahresabschluss 2006 weist eine Nettokreditaufnahme von 656 Mio. € aus.

Die Kreditermächtigung 2006 wurde mit rund 94 Mio. € nicht in Anspruch genommen.

Somit beträgt am Ende des Jahres 2006 die aufgelaufene Gesamtverschuldung rund 20 Mrd. €. Dies entspricht einer Pro-Kopf-Verschuldung von rund 8.000 €.

³ bei Zugrundelegung der Einwohnerzahl Sachsen-Anhalts am 31. Dezember 2005

Unter Einbeziehung der für das Jahr 2007 geplanten Nettokreditaufnahme in Höhe von 430 Mio. € wird der Schuldenberg zum Ende dieses Jahres voraussichtlich auf 20,4 Mrd. € anwachsen, was eine Pro-Kopf-Verschuldung von über 8.200 € bedeutet.

Bei der Bewertung des Schuldenstandes Ende 2006 ist zu berücksichtigen, dass darin der im Jahr 2000 durch den Talsperrenbetrieb aufgenommene Kredit in Höhe von 102 Mio. € (so genannter „MIDEWA-Kredit“) enthalten ist.

Für die Tilgung des am 30. Juni 2009 fällig werdenden Restkapitals in Höhe von 88 Mio. € hat das Land im Haushaltsjahr 2006 im Kapitel 1399, Titel 682 01, Vorsorge in Höhe von 80,1 Mio. € getroffen. Der Betrag wird bis zur Fälligkeit im Jahr 2009 zinsbringend angelegt. Damit kann die Restschuld von 7,9 Mio. € aus erzielten Zinseinnahmen geleistet werden.

Der Landesrechnungshof stellt in der nachfolgenden Tabelle die Entwicklung der Gesamtverschuldung seit 1991 dar:

Haushaltsjahr	Nettokreditaufnahme	Gesamtverschuldung kumuliert ^{a)}	Pro-Kopf- Verschuldung ^{b)}
1991	851.300.805 €	851.300.805 €	302 €
1992	1.776.070.187 €	2.627.370.992 €	939 €
1993	1.760.313.696 €	4.387.684.688 €	1.579 €
1994	1.919.751.533 €	6.307.436.221 €	2.286 €
1995	1.811.807.454 €	8.119.243.675 €	2.964 €
1996	1.219.489.778 €	9.338.733.453 €	3.429 €
1997	1.584.851.606 €	10.997.722.382 €	4.071 €
1998	937.456.387 €	11.938.077.743 €	4.464 €
1999	900.036.177 €	12.853.447.052 €	4.853 €
2000	787.877.766 €	13.775.574.727 €	5.267 €
2001	712.491.511 €	14.504.859.129 €	5.621 €
2002	1.504.486.530 €	16.029.891.883 €	6.289 €
2003	921.521.570 €	16.960.649.310 €	6.722 €
2004	1.316.291.126 €	18.276.940.436 €	7.327 €
2005	998.195.052 €	19.275.135.489 €	7.805 €
2006 ^{c)}	656.206.705 €	19.931.342.193 €	8.070 €
2007/HP	430.000.000 €	20.361.342.193 €	8.244 €

a) Einschließlich des im Jahr 2000 aufgenommenen MIDEWA-Kredites in Höhe von 102 Mio. €, für dessen Rückzahlung im Jahr 2009 bereits Tilgungsvorsorge in Form der zweckgebundenen Rücklage getroffen ist.

b) auf Basis der jeweiligen Einwohnerzahl, 2005 - 2007: Basis Einwohnerzahl 31. Dezember 2005 (2.469.716)

c) endgültiges Ist, Stand: 7. März 2007

Die Landesregierung hat in der Mittelfristigen Finanzplanung für die Jahre 2006 - 2010 die Zielstellung beschlossen, die Rückführung der Nettoneuverschuldung auf Null bis spätestens zum Jahr 2010 und den Beginn der Schuldentilgung ab 2011 zu realisieren.

Die nachfolgenden Tabellen stellen dar, wie sich in den Jahren 2005 - 2007 die Ist-Einnahmen aus Steuern (Hauptgruppe 0, Länderfinanzausgleich, Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisung) gegenüber den Planungen entwickelt haben und wie die Mehreinnahmen zur Rückführung der Neuverschuldung genutzt wurden:

- in Mio. € -

Haushalts-jahr	Haushalts-plan	Nachtrags-haushalt	Ist	Differenz Ist./Haus-haltsplan	davon: kommunaler Anteil
2005	4.989	-	5.036	47	11
2006	5.230	5.421	5.450	220	52

Für das Haushaltsjahr 2007 legt der Landesrechnungshof die Steuerschätzungen vom Mai 2005 und November 2006 zugrunde:

- in Mio. € -

Haus-haltsjahr	Steuerschätzung Mai 2005	Steuerschätzung November 2006	Differenz Nov. 2006 ./Mai 2005	davon: kommunaler Anteil
2007	5.107	5.601	494	110

Bei Beachtung der kommunalen Anteile betrugen die Steuermehreinnahmen des Landes der Haushaltsjahre 2005 und 2006 insgesamt rund 204 Mio. €.

Für die Rückführung der Nettoneuverschuldung, die Tilgungsvorsorge für den MIDEWA-Kredit sowie Zuführungen an den „Pensionsfonds Sachsen-Anhalt“ hat das Land in den Jahren 2005 und 2006 rund 381 Mio. € eingesetzt.

Die nachfolgende Tabelle verdeutlicht dies:

- in Mio. € -

	2005 - Ist	2006 - Ist	
Rückführung der Neuverschuldung (Kreditermächtigung ./.. Nettokredit- aufnahme)	125	127 ^{a)}	
Tilgungsvorsorge MIDEWA-Kredit (Kap. 1399, Titel 682 01)	0	80,2	
Zuführungen zum Pensionsfonds (Kap. 1350, Titel 916 10, 916 11)	0	48,6	
Gesamt	125	255,8	380,8

a) Restkreditermächtigung in Höhe von 94 Mio. € enthalten

Die den Steuerschätzungen der Monate Mai 2005 und November 2006 zugrunde liegende Einschätzung der Entwicklung der Steuereinnahmen für das Jahr 2007 geht - wieder unter Beachtung des kommunalen Anteiles - von Mehreinnahmen in Höhe von rund 384 Mio. € für den Landeshaushalt aus.

Für das Haushaltsjahr 2007 war laut Mittelfristiger Finanzplanung für die Jahre 2006 - 2010 eine Neuverschuldung in Höhe von 650 Mio. € vorgesehen.

Mit dem Haushaltsplan 2007 ist zunächst von einer planmäßigen Neuverschuldung in Höhe von 430 Mio. € und damit Absenkung in Höhe von 220 Mio. € gegenüber den ursprünglichen Planungen auszugehen.

Für die Jahre 2005, 2006 und 2007 ist eine wesentliche Forderung des Landesrechnungshofes, die Steuermehreinnahmen vollständig zur Schuldentilgung bzw. Reduzierung der Neuverschuldung einzusetzen, damit umgesetzt. Das gilt allerdings nur, wenn auch die rund 94 Mio. € nicht in Anspruch genommene Restkreditermächtigung aus 2006 - wie schon 2005 - nicht als Einnahmerest übertragen werden.

Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, auch weiterhin Steuermehreinnahmen vollständig zur Schuldentilgung bzw. Reduzierung der Neuverschuldung einzusetzen. Im Rahmen des vom Ministerium der Finanzen angekündigten Nachtragshaushaltes 2007 müssen alle Steuermehreinnahmen 2007 vollständig für die weitere Reduzierung der Nettoneuverschuldung und damit Konsolidierung des Haushaltes genutzt werden.

Angesichts der konjunkturellen Entwicklung hält der Landesrechnungshof eine Rückführung der Neuverschuldung auf null bereits mit dem Doppelhaushalt 2008/2009 für notwendig und realistisch.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass künftig - auch unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten - eine Erwirtschaftung der Zuführungen an den „Pensionsfonds Sachsen-Anhalt“ aus Einsparungen erfolgt.

Er geht weiter davon aus, dass die im Haushaltsjahr 2006 nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigung in Höhe von rund 94 Mio. € vollständig in Abgang gestellt, d. h. kein Einnahmerest in das Jahr 2007 übertragen wird.

3.2 Entwicklung der Zinsausgaben

Die hohe Verschuldung des Landes Sachsen-Anhalt zieht zwangsläufig eine starke Belastung des Landeshaushaltes mit den resultierenden Zinszahlungen nach sich.

Die Entwicklung der Zinsausgaben seit 1995 wird nachfolgend dargestellt:

Haushaltsjahr	Zinsausgaben
1995	423 Mio. €
1996	468 Mio. €
1997	556 Mio. €
1998	622 Mio. €
1999	615 Mio. €
2000	696 Mio. €
2001	735 Mio. €
2002	808 Mio. €
2003	880 Mio. €
2004	852 Mio. €
2005	876 Mio. €
2006	907 Mio. €
2007/Plan	912 Mio. €

Die Zinsausgabenquote drückt den Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben aus. Sie zeigt, welcher Teil des Haushaltes durch die Belastungen aus früheren Schuldenaufnahmen gebunden ist. Diese Quote liegt für Sachsen-Anhalt in den Haushaltsjahren 2005 - 2007 bei rund 9 v. H. und damit immer noch deutlich höher als in den meisten anderen Bundesländern.

Im Freistaat Sachsen liegt die Quote seit 2000 bei rund 3 v. H. Unter Zugrundelegung der Zinsquote des Freistaates Sachsen hätte das Land Sachsen-Anhalt in den Jahren 2005 - 2007 jährlich nur jeweils rund 300 Mio. € für die Zinszahlungen aufwenden müssen. Der Vergleich macht deutlich, dass durch eine nachhaltige und verantwortungsvolle Finanzpolitik erhebliche Handlungsspielräume, insbesondere durch Nichtaufnahme von Krediten sowie die daraus resultierende Ersparnis von Zinsen, erhalten bzw. geschaffen werden können.

Im Gutachten zur Ermittlung haushaltsrelevanter Kennziffern⁴, das im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt im Januar 2007 vorgelegt wurde, werden die Mehrausgaben allein für Zinszahlungen im Vergleich zum Durchschnitt der finanzschwachen Westflächenländer im Jahr 2005 auf 170 Mio. € beziffert.⁵

Die Zinszahlungen des Landeshaushaltes bleiben in den nächsten Jahren eine Dauerbelastung, die auch mit Erreichen eines ausgeglichenen Haushaltes ohne Kreditaufnahme und beginnender Tilgung nur langsam abgebaut werden kann. Die Tilgung der allein bis Ende 2009 voraussichtlich aufgelaufenen Gesamtverschuldung in Höhe von rund 21 Mrd. € erfordert große Anstrengungen. Selbst bei einer angenommenen jährlichen Tilgungsrate in Höhe von rund 200 Mio. € ab 2011 wäre das Land rein rechnerisch erst in 105 Jahren schuldenfrei. Über diesen gesamten Zeitraum würden weiterhin Zinszahlungen zu leisten sein.

Während das Volumen des Haushaltes künftig spürbar kleiner wird und andere Ausgabekategorien dem in unterschiedlichem Umfang angepasst werden können, ist dies bei den Zinsausgaben schon beim gegenwärtigen Zinsniveau aufgrund der bestehenden Kreditverpflichtungen nicht möglich.

Der Anteil der Zinsausgaben am Gesamthaushalt (Zinsausgabenquote) wird schon deshalb weiter zunehmen.

Auch aus diesem Grund sind die Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung und schnellstmöglichen Rückführung der Neuverschuldung auf null unverzichtbar. Nur so kann einer zusätzlichen Einschränkung der Handlungsspielräume in den Haushalten gegengesteuert werden.

⁴ Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Gutachten zur Ermittlung haushaltsrelevanter Kennziffern, Autoren: Joachim Ragnitz (IWH), Helmut Seitz (TU Dresden)

⁵ - Gutachten S. 101,

- finanzschwache Westflächenländer sind Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein

3.3 Strukturelles Defizit und Vergleich der neuen Bundesländer

Im Vergleich der neuen Bundesländer stellt sich die Verschuldungssituation für Sachsen-Anhalt wie folgt dar:

	Schulden ^{a)} des Landes- haushaltes am 31.12.2005 in Mio. €	Pro-Kopf- Ver- schuldung am 31.12.2005 ^{b)} in €	Neuver- schuldung im Haus- haltsjahr 2006 in Mio. €	Schulden am 31.12.2006 in Mio. €	Pro-Kopf- Ver- schuldung am 31.12.2006 ^{c)} in €	Zuwachs der Pro-Kopf- Verschul- dung 2005-2006 in €
Sachsen- Anhalt	19.233,0	7.708	656	19.879,0	8.048	340
Brandenburg	17.000,3	6.621	351	17.351,3	6.780	159
Mecklenburg- Vorpommern	10.776,0	6.295	0	10.776,0	6.312	17
Sachsen	12.086,3	2.813	-61,8	12.024,2	2.813	0
Thüringen	15.052,0	6.392	662	15.714,0	6.730	338

Quelle: eigene Angaben der Länder

- a) Die Abweichungen der Höhe der Pro-Kopf-Verschuldung am Ende der Jahre 2005 und 2006 auf Seite 6 des vorliegenden Berichtes resultieren aus der stichtagsbezogenen Darstellung.
- b) auf Basis Einwohnerzahlen am 31. Dezember 2004
- c) auf Basis Einwohnerzahlen am 31. Dezember 2005

Unter Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung ist in Sachsen-Anhalt im Jahr 2006 mit 340 € der höchste Zuwachs bei der Pro-Kopf-Verschuldung zu verzeichnen.

Im Freistaat Thüringen betrug der Zuwachs pro Kopf 338 €, in Brandenburg 159 €, in Mecklenburg-Vorpommern 17 €. Der Freistaat Sachsen hat durch vorgenommene Schuldentilgung die Pro-Kopf-Verschuldung konstant gehalten.

Der Landeshaushalt Sachsen-Anhalt weist damit Ende 2005 und auch Ende 2006 nach wie vor - mit Ausnahme des Saarlandes - die höchste Pro-Kopf-Verschuldung aller Flächenländer aus.

Nach den Planungen der Länder ist derzeit für 2007 folgende Neuverschuldung beabsichtigt:

	Neuverschul- dung Haus- haltsplan 2007	geplanter Schul- denstand am 31.12.2007	Pro-Kopf- Verschuldung am 31.12.2007 ^{b)}	Zuwachs Pro- Kopf ^{b)}
	in Mio. €	in Mio. €	in €	in €
Sachsen-Anhalt	430	20.309,0	8.222	174
Brandenburg	560	17.911,3	6.999	219
Mecklenburg- Vorpommern ^{a)}	375	11.151,0	6.533	220
Sachsen	0	12.024,2	2.813	0
Thüringen	850	16.564,0	7.094	364

Quelle: eigene Angaben der Länder

a) der Entwurf eines Nachtragshaushaltes 2007 wird zurzeit beraten, darin: Neuverschuldung = null

b) auf Basis Einwohnerzahlen am 31. Dezember 2005

Ausgehend von den geplanten Zahlen für 2007 wird deutlich, dass fast alle Bundesländer erhebliche Anstrengungen unternehmen, um den Verschuldungszuwachs zu reduzieren. Insofern hat sich trotz der unternommenen Konsolidierungsbemühungen der Abstand des Landes Sachsen-Anhalt zu den anderen Bundesländern nur wenig verändert.

Der notwendige Handlungsbedarf des Landes wird auch bei Betrachtung des strukturellen Defizits deutlich.

Ein strukturelles Defizit liegt vor, wenn die laufenden Einnahmen nicht ausreichen, die laufenden Ausgaben zu decken.⁶ Für die neuen Bundesländer müssen außerdem die laufenden Einnahmen um die investiv gebundenen und langfristig entfallenden Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gemäß § 11 Abs. 3 Finanzausgleichsgesetz des Bundes in Höhe von 85 v. H.⁷ bereinigt werden. Erst dann kann die strukturelle Haushaltslage zahlenmäßig ausgedrückt werden.

⁶ Die Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung sind diejenigen, die im Rahmen des Verwaltungsvollzuges sowie des Betriebes von Einrichtungen regelmäßig anfallen und nicht vermögenswirksam sind (z. B. Personalaufwand, laufender Sachaufwand, Einnahmen aus Gebühren und Steuern), bereinigt um Zahlungen von gleicher Ebene (lt. Statistischem Bundesamt). Sie enthalten nicht die haushaltstechnischen Verrechnungen und die besonderen Finanzierungsvorgänge (z. B. Kreditaufnahme).

⁷ Nach Ermittlungen des Bundesministeriums der Finanzen für das Jahr 2005 sind bei der Verwendung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zwischen 10 v. H. und 15 v. H. für den Ausgleich der unterproportionalen Finanzkraft der Kommunen anzurechnen. Für seine Berechnungen legt der Landesrechnungshof jeweils 15 v. H. zugrunde.

In der nachfolgenden Übersicht stellt der Landesrechnungshof das strukturelle Defizit der Jahre 2005 - 2007 dar:

	2005	2006	2007/Plan
laufende Einnahmen	8.211 Mio. €	8.646 Mio. €	8.565 Mio. €
-85 v. H. der SoBEZ-Mittel	1.409 Mio. €	1.402 Mio. €	1.388 Mio. €
-laufende Ausgaben	8.178 Mio. €	8.431 Mio. €	8.161 Mio. €
strukturelles Defizit	-1.376 Mio. €	-1.187 Mio. €	-0.984 Mio. €
je Einwohner (am 31.12.2005)	-557 €	-481 €	-398 €

Die detaillierte Berechnung ist als Anlage 1 diesem Jahresbericht beigelegt.

Es wird deutlich, dass nach Abzug der bis 2019 entfallenden Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen trotz gestiegener Steuereinnahmen ein strukturelles Defizit in erheblicher Größenordnung zu verzeichnen ist.

Der Abbau des strukturellen Defizits in den Jahren 2005 - 2007 ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes hauptsächlich auf eine Verbesserung der Einnahmen zurückzuführen.

Die aktuelle Einnahmesituation ist zwar positiv, darf jedoch nicht von den auch weiterhin erforderlichen Strukturanpassungen der Haushalte ablenken. Die Fortführung begonnener Konsolidierungsschritte ist vor dem Hintergrund der sich in den nächsten Jahren deutlich verringernden Einnahmen aus den Solidarpaktmitteln zwingend erforderlich.

Für eine Gesundung der Finanzen des Landes ist es daher notwendig, weiterhin nachhaltig auf der Ausgabenseite zu sparen.

Der Landesrechnungshof begrüßt deshalb das von der Landesregierung erarbeitete langfristige Personalentwicklungskonzept. Es ist ein geeignetes Mittel, im Rahmen der Laufzeit der zurückgehenden Solidarpaktmittel, Strukturen in einem wesentlichen Ausgabebereich zu bereinigen und Personal- und damit Ausgabeüberhänge abzubauen.

Für das Land hängt der Erfolg der Konsolidierungsbemühungen entscheidend davon ab, die notwendigen Einschnitte auf der Ausgabeseite tatsächlich umzusetzen. Weiterhin darf nicht in den Fehler früherer Jahre verfallen werden, bei Veränderung der konjunkturellen Rahmenbedingungen, bei fehlenden politischen Mehrheiten für Konsolidierungsmaßnahmen oder bei Entscheidungen mit zusätzlichem Finanzbedarf, die Möglichkeit der Kreditaufnahme als Ausweg in Anspruch zu nehmen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt daher, das grundsätzliche Verbot der Neuverschuldung in der LHO oder in der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt spätestens ab 2010 auch verbindlich festzuschreiben.

Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben bereits in ihrer gemeinsamen Erklärung vom Mai 2004 eine neue nationale Verschuldungsregel mit wirksamer Begrenzung der Schuldenaufnahme und Tilgungsplänen gefordert, um die finanzielle Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand in der Gegenwart nicht vollkommen aufzugeben und diese auch für die Zukunft zu sichern (siehe auch Jahresbericht 2003, Teil 2, II.3.2 - Handlungsfelder zur Begrenzung der öffentlichen Verschuldung).

Weiterhin verweist der Landesrechnungshof auf den Freistaat Bayern. Dieser hat bereits im Jahr 2000 mit Wirkung ab 1. Januar 2006 durch Änderung seiner LHO festgelegt, dass der Haushalt regelmäßig ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden soll.

III Einzelne Bemerkungen

1 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

1.1 Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben

Die Summe der über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie der Vorgriffe betrug im Haushaltsjahr 2005 rund 238 Mio. €.

Nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung seit 1991:

	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 ^{a)}	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 ^{a)}	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 ^{a)}	43.990.057,75 €	10.187.026,75 €	126.156.367,08 €	180.333.451,58 €
2003	72.015.041,87 €	11.824.239,62 €	47.925.085,24 €	131.764.366,73 €
2004 ^{a)}	37.831.349,56 €	3.195.191,28 €	530.249,64 €	41.556.790,48 €
2005	83.467.402,34 €	691.154,48 €	153.802.796,49 €	237.961.353,31 €

a) unter Berücksichtigung Nachtragshaushaltsplan

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

In Anlage I der Haushaltsrechnung 2005 werden durch das Ministerium der Finanzen insgesamt sieben Fälle über- und außerplanmäßiger Ausgaben ohne Einwilligung mit einer Gesamthöhe von 6.197.953,45 € dargestellt. Die Zusammenfassung auf S. 42 weist zur Summe der Einzelfälle eine Differenz in Höhe von 3.939,51 € auf. Dieser Betrag, der das Kapitel 0905, Titel 683 04 betrifft, ist versehentlich vom Ministerium der Finanzen in der Endsumme rein zahlenmäßig nicht erfasst worden. In zwei Fällen 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 des Ministeriums der Finanzen zeigt folgendes Bild (eine Einzeldarstellung der Fälle des Haushaltsjahres 2005 ist als Anlage 2 diesem Jahresbericht beigelegt):

Haus- halts- jahr	Anzahl der Fälle	über-/außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung in Höhe von	Bemerkungen des Ministeriums der Finanzen: Bei rechtzeitiger Antragstellung und Begrün- dung hätte das Ministerium der Finanzen Einwil- ligung 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 rund 3,5 Mio. €
1997	36	13,3 Mio. €	11 Fällen in Höhe von rund 1,5 Mio. €
1998	42	12,3 Mio. €	11 Fällen in Höhe von rund 0,7 Mio. €
1999	51	20,3 Mio. €	14 Fällen in Höhe von rund 6,6 Mio. €
2000	45	24,8 Mio. €	14 Fällen in Höhe von rund 16,0 Mio. €
2001	43	6,0 Mio. €	18 Fällen in Höhe von rund 1,7 Mio. €
2002	12	1,8 Mio. €	5 Fällen in Höhe von rund 0,4 Mio. €
2003	16	2,9 Mio. €	1 Fall in Höhe von rund 1,7 Mio. €
2004	19	3,5 Mio. €	4 Fällen in Höhe von rund 0,3 Mio. €
2005	7	6,2 Mio. €	2 Fällen in Höhe von rund 30.000 €

Die Anzahl der Fälle hat sich gegenüber dem Haushaltsjahr 2004 weiter verringert. Die Gesamthöhe von 6,2 Mio. € wird im Wesentlichen bestimmt durch die bei Kapitel 1304 - ESF 2000-2006 - Titel 683 79 - Förderung der beruflichen Qualifikation, Zuschüsse an private Unternehmen - entstandene überplanmäßige Ausgabe in Höhe von 6,16 Mio. €. In der Begründung weist das Ministerium der Finanzen auf voraussichtlich in 2006 eingehende Einnahmen und den im Jahr 2007 entsprechend verringerten Ausgabenansatz hin.

Das zuständige Ministerium für Wirtschaft und Arbeit hatte am 12. Februar 2005 beim Ministerium der Finanzen einen entsprechenden Antrag gestellt, dem dieses mit Schreiben vom 8. März 2005, wie folgt, seine Zustimmung erteilte:

„Mehrausgaben im Rahmen der Bundes-ESF-Mittel:

Hiermit stimme ich der Leistung von Ausgaben bei Kapitel 1304, Titel 683 79, in Höhe von insgesamt 15 Mio. € zu. Dabei gehe ich davon aus, dass die Einnahmen bei Titel 231 79 des soeben genannten Kapitels auf 12 Mio. € steigen.“

Im Haushaltsplan 2005 waren bei Kapitel 1304, Titel 231 79 - Erstattungen aus dem Operationellen Programm des Bundes 2000 - 2006 - Einnahmen in Höhe von 9,4 Mio. € veranschlagt.

Die Ausgaben bei Kapitel 1304, Titel 683 79 - Zuschüsse an private Unternehmen - waren in Höhe von 8,5 Mio. € geplant.

Das Ministerium der Finanzen hat mit o. g. Schreiben in die Leistung überplanmäßiger Ausgaben in Höhe von 6,5 Mio. € gegenüber dem Planansatz bei Titel 683 79 eingewilligt. Zur Deckung dieser Ausgaben ist es jedoch nur von Mehreinnahmen in Höhe von 2,6 Mio. € gegenüber den Planungen bei Titel 231 79 ausgegangen.

Wie die Deckung der Differenz in Höhe von 3,9 Mio. € erfolgen sollte, war zum Zeitpunkt der Einwilligung nicht geklärt.

Diese Verfahrensweise des Ministeriums der Finanzen ist für den Landesrechnungshof nicht verständlich, da im Bereich der EU-Mittel die Ausgaben in der Regel durch Erstattungen der EU in gleicher Höhe finanziert werden können.

Die Ist-Einnahmen 2005 betrugen bei Titel 231 79 insgesamt 8,9 Mio. € und damit 0,5 Mio. € weniger als geplant bzw. 3,1 Mio. € weniger als in dem o. g. Schreiben angegeben. Die Ist-Ausgaben bei Titel 683 79 betrugen 15 Mio. €.

Damit hat sich im Haushaltsvollzug 2005 die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben wegen der nicht realisierten Erstattungen auf 6,1 Mio. € erhöht.

Für den Landesrechnungshof ist nicht nachvollziehbar, dass das Ministerium der Finanzen der Leistung überplanmäßiger Ausgaben zugestimmt hat, ohne dass deren Deckung vollständig gesichert war.

Er erwartet, dass das Ministerium der Finanzen zu diesen offenen Punkten bei den Beratungen im Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung eine Klärung und differenzierte Bewertung vornimmt.

Auf einen Fall weist der Landesrechnungshof gesondert hin (dieser ist in der Tabelle, S. 16 nicht enthalten):

In der Anlage I der Haushaltsrechnung 2005 wird für Kapitel 0509 -Sonstige soziale Leistungen, Titel 682 62 - Erstattung von Fahrgeldausfällen an die Verkehrsträger für die unentgeltliche Beförderung Schwerbehinderter- eine überplanmäßige Ausgabe in Höhe von 1,45 Mio. € ausgewiesen. In der Begründung der Haushaltsrechnung wird dargestellt, dass es sich um eine unabweisbare Mehrausgabe handelt und bei welchen Haushaltsstellen Einsparungen in Höhe der Mehrausgabe erwirtschaftet wurden. In der Haushaltsrechnung 2005 erfolgt kein Hinweis auf eine Einwilligung zur Leistung der Ausgaben durch das Ministerium der Finanzen gemäß § 37 LHO.

Der Sachverhalt stellt sich wie folgt dar:

Das zuständige Ministerium für Gesundheit und Soziales hatte beim Ministerium der Finanzen einen Antrag auf Erteilung der Einwilligung zu einer überplanmäßigen Ausgabe bei diesem Titel gestellt und die erforderliche Deckung angeboten. Den Antrag hat das Ministerium der Finanzen abgelehnt. Zur Begründung führte es aus, dass diese Mehrausgaben nicht unvorhergesehen seien, da es im parlamentarischen Verfahren der Haushaltsberatungen eine Ansatzreduzierung gegeben habe. Da es sich jedoch um Ausgaben aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen handele, seien die Ausgaben unabweisbar. Diese sind auch ohne förmliche Einwilligung nach § 37 LHO zu leisten (Schreiben des Ministeriums der Finanzen an das Ministerium für Gesundheit und Soziales vom 14. November 2005).

Für den Landesrechnungshof ist die Entscheidung des Ministeriums der Finanzen nachvollziehbar. So hat kürzlich das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt in seinem Urteil LVG 1/06 vom 28. November 2006 u. a. festgestellt, dass ein Bedarf, der von der Landesregierung nicht in den Haushaltsentwurf aufgenommen oder im Gesetzgebungsverfahren gestrichen worden ist, nicht mehr als unvorhergesehen gelten kann.

Unabhängig davon handelt es sich um eine überplanmäßige Ausgabe ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen, die in der Haushaltsrechnung 2005 auch so dargestellt werden muss.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium der Finanzen künftig alle Fälle von Mehrausgaben in der Haushaltsrechnung darstellt, die ohne seine erforderliche Einwilligung geleistet wurden.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass jede über- bzw. außerplanmäßige Ausgabe ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen einen haushaltsrechtlichen Verstoß darstellt. Grundsätzlich sind in jedem Einzelfall die Schadensfrage und gegebenenfalls der Regress zu prüfen.

1.3 Mehrausgaben bei budgetierten Einrichtungen

Folgende Kapitel des Haushaltsplanes gelten als budgetierte Einrichtungen im Sinne des § 17 a LHO:

- Kapitel 0405 - OFD - Besitz- und Verkehrsteuerabteilung ohne Kassen-/ Bezügeverwaltung und Finanzrechenzentrum -
- Kapitel 0406 - Finanzämter -
- Kapitel 0407 - OFD - Besitz- und Verkehrsteuerabteilung, Bezügeverwaltung und Landeshauptkasse Dessau -

Die Landesregierung hat die Budgetierung der vorgenannten Kapitel zunächst als Pilotvorhaben auf den Doppelhaushalt 2005/2006 beschränkt und das Pilotvorhaben mittlerweile auf das Haushaltsjahr 2007 ausgedehnt.

Im Haushaltsplan 2005/2006 sind u. a. folgende Haushaltsvermerke ausgebracht:

- *"Der Zuschuss, der sich als Saldo der Einnahmen und Ausgaben der Kapitel bildet, gilt als bewilligtes Budget. Innerhalb des Budgets wird eine weitgehende Flexibilisierung bei der Haushaltsführung zugelassen.*
- *Die Hauptgruppe 4 ist innerhalb der Hauptgruppe 4 gegenseitig deckungsfähig. Die Hauptgruppen 5 bis 8 sind innerhalb und zwischen den Hauptgruppen gegenseitig deckungsfähig. Sie können einseitig verstärkt werden durch Einsparungen innerhalb der Hauptgruppe 4.*
- *Die nicht verbrauchten Budgetmittel sind übertragbar. Die Effizienzrendite ist bei Titel 972 02 ausgebracht."*
- *Nur bei Kapitel 04 06: „Mehreinnahmen bzw. Mindereinnahmen bei Titel 111 02 - Säumniszuschläge und Verspätungszuschläge - oder Einnahmeausfälle, die die Finanzverwaltung nicht zu vertreten hat (z. B. steuerrechtliche Aspekte), verändern die Effizienzrendite entsprechend."*

Das Ministerium der Finanzen hat im Rahmen der Haushaltsberatungen für den Doppelhaushalt 2005/2006 erklärt, mit der Budgetierung die Zielrichtung zu verfolgen, die Haushaltsmittel flexibler einzusetzen, um trotz der Mittelkürzungen in den vorhergehenden Jahren die erforderlichen Einsparungen in den jeweiligen Kapiteln erwirtschaften zu können.⁸

Gemäß § 17 a LHO ist Voraussetzung für die leistungsbezogene Planaufstellung und -bewirtschaftung, dass geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente

⁸ 58. Sitzung des Ausschusses für Finanzen vom 21. Oktober 2004

vorliegen, mit denen insbesondere sichergestellt wird, dass das jeweils verfügbare Ausgabevolumen nicht überschritten wird.

Im Vollzug des Haushaltsjahres 2005 ist für die Kapitel 0405, 0406 und 0407 jeweils eine Überschreitung des Budgets ausgewiesen.

Für das Kapitel 0405 sah der Haushaltsplan 2005 einen Zuschuss in Höhe von rund 5,8 Mio. € vor. Tatsächlich hat die OFD das Budget um etwa 444.000 € überschritten. Davon entfielen rund 361.000 € auf Ausgaben der Titelgruppe 99, da die Ausgaben für Informations- und Kommunikationstechnik zentral im Einzelplan 13 veranschlagt waren, im Vollzug aber den jeweiligen Ressorts zugeordnet wurden.

Im Kapitel 0406 betrug die Budgetüberschreitung rund 8,3 Mio. €. Davon sind annähernd 4,4 Mio. € den Ausgaben der Titelgruppe 99 zuzuordnen. Der in der Haushaltsrechnung ausgewiesene Zuschuss von rund 95,7 Mio. € erhöhte sich auf rund 104,0 Mio. €.

Im Kapitel 0407 wurde das Budget in etwa um 485.000 € überschritten. Die Ausgaben der Titelgruppe 99 betrugen ca. 207.000 €. Der geplante Zuschuss in Höhe von rund 18,0 Mio. € erhöhte sich auf annähernd 18,5 Mio. €.

Die Budgetüberschreitung betrug 2005 in den drei Kapiteln insgesamt rund 9,22 Mio. €.

Aus der Haushaltsrechnung ergeben sich keine Informationen zu den Gründen der Budgetüberschreitungen.

Im Haushaltsjahr 2006 stellen sich die Budgetüberschreitungen wie folgt dar:

	Kapitel 0405	Kapitel 0406	Kapitel 0407
geplanter Zuschuss:	5.900.900,00 €	98.045.200,00 €	17.473.300,00 €
IST:	6.392.950,00 €	109.506.408,11 €	17.556.764,07 €
Überschreitung:	492.050,00 €	11.461.208,11 €	88.464,07 €
davon Ausgaben TGr. 99	227.590,00 €	4.328.998,37 €	345.905,46 €

Damit betrug die Budgetüberschreitung 2006 in den drei Kapiteln insgesamt rund 12,04 Mio. €.

Die vorstehenden Zahlen können erst abschließend bewertet werden, wenn die Haushaltsrechnung für das Jahr 2006 vorliegt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes liegen die wesentlichen Ursachen für die Überschreitungen der Budgets 2005 in folgenden Sachverhalten:

- Beim Titel 111 02 - Säumniszuschläge und Verspätungszuschläge (Kap. 0406) traten Mindereinnahmen in Höhe von 3,16 Mio. € ein.
- Die im Haushaltsansatz ausgewiesene Effizienzrendite (Titel 972 02) in Höhe von insgesamt 2,85 Mio. € erhöht rechnerisch die in der Haushaltsrechnung dargestellte Budgetüberschreitung, ohne dass sich erkennen lässt, ob und wie die Effizienzrendite im Haushaltsvollzug erwirtschaftet worden ist.
- Für die Titelgruppe 99 sind jeweils Mehrausgaben ausgewiesen, ohne dass ein entsprechender Haushaltsansatz in den Einzelkapiteln berücksichtigt worden ist. Die rechnerischen Mehrausgaben in den Kapiteln 0405 bis 0407 betragen rund 4,93 Mio. €.

Der Landesrechnungshof akzeptiert die für die Darstellung der Ausgaben der Titelgruppe 99 gewählte Verfahrensweise, da diese Mehrausgaben durch die zentrale Veranschlagung im Einzelplan 13 gedeckt sind.

Unter Berücksichtigung der für die Titelgruppe 99 gewählten Zuordnung der Ausgaben im Haushaltsvollzug wird für diese Kapitel dennoch eine verbleibende Budgetüberschreitung 2005 in Höhe von insgesamt 4,29 Mio. € ausgewiesen, für die in der Haushaltsrechnung eine Benennung und Bewertung der Ursachen fehlt und die zudem der Intention des § 17 a LHO widerspricht.

Es ist nicht ersichtlich, inwieweit die Effizienzrendite erwirtschaftet werden konnte. Auch ist aus der Haushaltsrechnung nicht nachvollziehbar, ob und in welcher Höhe durch den bei Kapitel 04 06 ausgebrachten Haushaltsvermerk wegen der Einnahmeausfälle bei Titel 111 02 Veränderungen bei der Effizienzrendite eingetreten sind.

Dem Grundsatz der Haushaltsklarheit wird durch die gewählte Form der Darstellung nicht in ausreichendem Maße Rechnung getragen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes müssen für die im Sinne des § 17 a LHO als budgetierte Einrichtungen geführten Kapitel mit der Rechnungslegung auch die Ursachen für Budgetüberschreitungen nachvollziehbar benannt und bewertet werden. Das gilt umso mehr, da gemäß § 17 a LHO durch geeignete Informations- und Steuerungselemente sicherzustellen ist, dass das jeweils verfügbare Ausgabevolumen nicht überschritten wird.

Da auch im Haushaltsjahr 2006 eine Budgetüberschreitung eingetreten ist, ist der Landesrechnungshof der Auffassung, dass die Budgetierung der Kapitel 0405, 0406 und 0407 ab dem Haushaltsjahr 2008 nur dann weiter geführt werden sollte, wenn auf Grund einer Evaluierung des Pilotvorhabens die Geeignetheit dieser Bereiche für ein Flexibilisierungsvorhaben nach § 17 a LHO belegt worden ist.

Zudem erwartet der Landesrechnungshof, dass das Ministerium der Finanzen die Ursachen für die Budgetüberschreitungen gegenüber dem Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung benennt und die hieraus gezogenen und noch zu ziehenden Schlussfolgerungen darlegt.

In seiner Stellungnahme vom 8. Mai 2007 hat das Ministerium der Finanzen ausgeführt, dass die Überschreitungen durch Haushaltsvermerke und die Bereitstellung von Mitteln im Einzelplan 13 gedeckt gewesen seien. Die Effizienzrendite sei in 2005 erwirtschaftet und in 2006 sogar übererwirtschaftet worden. Durch die Budgetierung käme es zwangsläufig zu einem gewissen Transparenzverlust und einem Verlust an Steuerungsmöglichkeiten sowohl im Haushaltsplan als auch in der Haushaltsrechnung. Derzeit werde keine sinnvolle Alternative zur Fortsetzung der Budgetierung gesehen. Es sei daher beabsichtigt, das Flexibilisierungsvorhaben nach § 17 a LHO mit dem Doppelhaushalt 2008/2009 fortzuführen und erst nach einer umfassenden Evaluierung im Jahr 2009 über den weiteren Fortgang zu entscheiden.

Der Landesrechnungshof hat - wie bereits dargestellt - keine Bedenken gegen die zentrale Veranschlagung der Mittel der Titelgruppe 99 im Einzelplan 13.

Hinsichtlich der weiteren Ausführungen des Ministeriums der Finanzen, dass für das Haushaltsjahr 2005 rund 1,3 Mio. € Personalverstärkungsmittel aus dem Einzelplan 13 auf die Erwirtschaftung der Effizienzrendite dem Einzelplan 04 angerechnet worden sind, bemerkt der Landesrechnungshof jedoch Folgendes:

Der Nachweis der Verwendung der Personalverstärkungsmittel wird in den Anlagen V⁹ und VI¹⁰ zur Haushaltsrechnung dargestellt. Der Haushaltsführungserlass 2005/2006¹¹ bestimmt unter X. 2. m), dass bei Einrichtungen, die gemäß § 17 a LHO geführt werden, die Personalausgabenhaushalte (Hauptgruppe 4) nicht

⁹ Übersicht über die gem. § 20 Abs. 1 Nr. 2 LHO gegenseitig deckungsfähigen Personalausgaben ohne Beihilfen

¹⁰ Übersicht über die gem. § 20 Abs. 1 Nr. 2 LHO gegenseitig deckungsfähigen Ausgaben für Beihilfen

¹¹ RdErl. des MF vom 27.12.2004 - 21-04031/1-2005, MBl. LSA 2005, S. 108

zum Deckungskreis gemäß § 20 Abs. 1 Nr. 2 LHO gehören. In den Anlagen V und VI zur Haushaltsrechnung 2005 sind demgemäß bei den Kapiteln 0405, 0406 und 0407 keine Angaben enthalten. Der Haushaltsrechnung ist jedoch auch an keiner anderen Stelle zu entnehmen, dass die vom Ministerium der Finanzen angeführten 1,3 Mio. € Personalverstärkungsmittel dem Einzelplan 04 (einschließlich der budgetierten Bereiche) angerechnet worden sind. Insgesamt ist nicht erkennbar, ob und in welcher Höhe dem Einzelplan 04 überhaupt Personalverstärkungsmittel angerechnet worden sind, zumal der Einzelplan mit einer Unterschreitung der Haushaltsansätze der Hauptgruppe 4 in Höhe von rund 490.000 € abschließt. Bei den budgetierten Bereichen weist lediglich Kapitel 0407 eine geringfügige Überschreitung der Haushaltsansätze der Hauptgruppe 4 von rund 1.000 € aus.

Nicht gefolgt werden kann der Auffassung des Ministeriums, dass eine detaillierte Ist-Abrechnung und eine sich hieraus ergebende transparente Darstellung im Bereich der Flexibilisierungsvorhaben nach § 17 a LHO nicht möglich sei. Bereits der Haushaltsführungserlass 2005/2006 definiert für die budgetierten Einrichtungen Standards, die nach Auffassung des Landesrechnungshofes einzuhalten sind. Grundsätzlich ist nach dem Gruppierungsplan oder einem gleichwertigen System Buch zu führen. Selbst bei weitgehender Titelreduktion ist eine differenzierte Auswertung sicherzustellen, die Informationen entsprechend des Gesamthaushalts gewährleistet. Der Landesrechnungshof bleibt daher bei seiner Forderung nach einer künftigen transparenten Darstellung auch und gerade in den budgetierten Bereichen, die durch die in der Haushaltsrechnung 2005 gewählte Form nicht - zumindest nicht ohne ergänzende Anmerkungen - gewährleistet ist.

Es ist zudem für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar, weshalb eine Evaluierung der Budgetierung der Kapitel 0405, 0406 und 0407 erst im Jahr 2009 erfolgen soll, so dass deren Ergebnisse frühestens für das Haushaltsjahr 2010 Berücksichtigung finden können. Das Pilotvorhaben innerhalb des Einzelplan 04 wird damit erst nach rund fünf Haushaltsjahren einer Bewertung und Einschätzung unterzogen, obwohl für den Bereich der Landesbetriebe bereits nach drei Jahren festzustellen ist, ob der Betrieb in dieser Organisationsform weitergeführt werden soll.¹² Sachliche Gründe für diese unterschiedliche Verfahrensweise sind für den Landesrechnungshof nicht ersichtlich.

¹² Grundsatzterlass zu den Landesbetrieben nach § 26 LHO, RdErl. des Ministeriums der Finanzen vom 6. Juni 2005 - 21 NHK-04012-10, MBl. LSA, S. 321

2 Haushaltsreste

Einzelplan 06 - Hochschulen, Kapitel 0604, 0606, 0611, 0615, 0616, 0617, 0618

Die Haushaltsrechnung 2004 wies Ausgabereste für die o. a. Einrichtungen in Höhe von insgesamt 15.575.798,36 € aus.

Entsprechend den Ergebnissen der Titelübersichten sind in der Haushaltsrechnung 2005 - Einzelplan 06 - in das Haushaltsjahr 2006 zu übertragende Ausgabereste lediglich für die Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg in Höhe von 555,84 € und für die Hochschule Anhalt (FH) in Höhe von 2.535,00 €, also insgesamt 3.090,84 €, dargestellt.

Im Haushaltsplan 2007 sind in den Erläuterungen der Hochschulkapitel jeweils die tatsächlich übertragenen, nicht in Anspruch genommenen Mittel aus dem Jahr 2005 insgesamt sowie unterteilt in

- Ausgaberest nach § 45 Abs. 2 LHO und
- Zuführung an Ausgleichsrücklage nach §§ 25 Abs. 2 und 62 LHO

abgebildet.

Dies stellt sich für die Hochschulen insgesamt zahlenmäßig wie folgt dar:

Hochschulen	Übertrag von 2005 nach 2006 in €	davon Ausgabereist nach § 45 Abs. 2 LHO in €	davon Zuführung an Ausgleichsrücklage nach §§ 25 Abs. 2 und 62 LHO ^{a)} in €
Martin-Luther-Universität	12.319.270	4.610.170	7.709.100
Otto-von-Guericke-Universität	6.590.404	710.404	5.880.000
HS für Kunst und Design	1.881.728	1.011.728	870.000
HS Anhalt	627.499	627.499	0
HS Harz	3.109.592	1.062.592	2.047.000
HS Magdeburg-Stendal	3.894.167	2.095.867	1.798.300
HS Merseburg	3.122.047	3.122.047	0
Gesamt:	31.544.707	13.240.307	18.304.400

a) gemäß Darstellung der Landesregierung im Haushaltsplan 2007

Die von den Hochschulen in das Haushaltsjahr 2006 übertragenen Mittel belaufen sich demnach auf insgesamt 31.544.707 €.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist nicht nachvollziehbar, dass diese ersparten Budgetanteile (Ausgabereiste sowie die Zuführungen an die Ausgleichsrücklagen) in der Haushaltsrechnung 2005 nicht bzw. unvollständig dargestellt sind.

Aus dem Schreiben des Kultusministeriums vom 13. Dezember 2005 ergibt sich, dass es im Rahmen der Rechnungslegung zu den Hochschulkapiteln beabsichtigte, das jeweilige Zahlstellenergebnis in Form einer Erläuterung auszuweisen. Mit Schreiben vom 13. Februar 2006 forderte das Kultusministerium eine umfassende Berichterstattung der Hochschulen zum Jahresabschluss und zur Rechnungslegung ab dem Haushaltsjahr 2005. Dabei waren insbesondere die Ausgabereiste zu benennen und die beabsichtigte Verwendung zu erläutern.

Aus dem Vermerk des Referates 14 im Kultusministerium (Az. 14-04040/HS-Verw. AR) vom 2. Mai 2006, der den Hochschulen mit Schreiben vom 4. Mai 2006 bekannt gemacht wurde, in Verbindung mit dem dort benannten Bezugsvermerk des

Kultusministeriums vom 25. April 2006 ist ersichtlich, dass die haushaltsmäßige Verwendung und Verfahrensweise der Hochschulen hinsichtlich der aus dem Haushaltsjahr 2005 übertragenen Mittel unterschiedlich ist.

Deshalb wurde für die Hochschulen einheitlich festgelegt, dass die Mittelverwendung der übertragenen Budgetanteile folgenden zwei Verwendungsbereichen zuzuordnen ist:

- Soweit die Verwendung innerhalb der nächsten zwei Jahre ab der Übertragung beabsichtigt ist, wird der Betrag als Ausgaberesult angesehen und ausgabeseitig als Übertrag in das Folgejahr (Titel 989 01) und einnahmeseitig als Übertrag aus dem Vorjahr (Titel 389 01) ausgewiesen.
- Die ersparten Beträge, die nicht innerhalb des Zwei-Jahres-Zeitraumes nach § 45 Abs. 2 LHO verwendet werden, sollen einer auf Hochschulzwecke bezogenen Rücklage zum Ausgleich des Wirtschaftsplanes zugeführt werden (Zuführung über Titel 911 01, Entnahme über Titel 351 01). Die Mittel sind über ein Verwahrkonto an der Hochschule zu verwalten.

Diese Aufteilung sollte im Rahmen der Haushaltsdurchführung 2006 und der Wirtschaftsplanaufstellung 2007 erstmals erfolgen.

Das Kultusministerium hat dem Ministerium für Finanzen mit Schreiben vom 28. Juli 2006 die zusammenfassenden Jahresabschlüsse der Hochschulen, in denen insbesondere auch die o. a. übertragenen Budgetanteile als besondere Finanzierungsausgaben (Hauptgruppe 9) ausgewiesen sind, zur Darstellung in der Haushaltsrechnung übersandt.

Diese hat das Ministerium der Finanzen nicht in die Haushaltsrechnung aufgenommen. Zur Begründung führt es an, dass in der Haushaltsrechnung lediglich das Ist-Ergebnis der jeweils beiden Zuschusstitel der Hochschulen darzustellen sei. Die o. a. übertragenen Budgetanteile seien von den Ausgaberesulten im Sinne des § 45 Abs. 2 LHO zu unterscheiden, da sie nicht den Landeshaushalt und die Haushaltsrechnung betreffen würden. Die Erwähnung der Begriffe Ausgaberesult und Rücklage suggeriere einen Zusammenhang mit dem Zuschusstitel aus dem Landeshaushalt, während die Budgetanteile lediglich die hochschulinterne Kassenlage zum Jahreswechsel widerspiegeln würden. Daher wäre eine Darstellung in der Haushaltsrechnung missverständlich.

Der in der Haushaltsrechnung gewählte Verzicht der Darstellung des Jahresabschlusses der Hochschulen werde nach Ansicht des Ministeriums der Finanzen dem Gedanken des § 17 a LHO gerecht. Dem System dezentraler Bewirtschaftung, das auf der Ebene des Landeshaushaltes zu einem Transparenzverlust führe, folge eine dezentrale Rechnungslegung. Auch die Abbildung nur der ersparten Budgetreste sei deshalb nicht erforderlich.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes ist der Verzicht auf die Darstellung der ersparten Budgetanteile der Hochschulen im Rahmen der Haushaltsrechnung nicht gerechtfertigt.

Nach Art. 97 Abs. 1 Satz 1 Verf. LSA ist über alle Einnahmen und Ausgaben Rechnung zu legen. Die Notwendigkeit der Rechnungslegung ergibt sich aus Art. 93 Verf. LSA. Nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 Verf. LSA sind alle Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsplan einzustellen. Das aus Art. 93 Verf. LSA folgende parlamentarische Budgetrecht wäre weitestgehend bedeutungslos, wenn das Parlament keine Kontrollmöglichkeiten hinsichtlich des Haushaltsvollzuges nach dem festgestellten Haushaltsplan hätte (siehe zu den entsprechenden Vorschriften in: Maunz-Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 114, Randnummer 1). Die Rechnungslegung verfolgt daher den Zweck, insbesondere dem Parlament die nachträgliche Kontrolle zu ermöglichen. Um diesem Zweck gerecht zu werden, ist in der Haushaltsrechnung aufzuzeigen, wie der Haushaltsplan im Einzelnen ausgeführt worden ist. Die Haushaltsrechnung stellt die tatsächliche Haushaltsentwicklung dar, indem sie einen Soll/Ist-Vergleich für Einnahmen und Ausgaben gibt und aufzeigt, in welchem Umfang die Ermächtigungen des Haushaltsplanes in Anspruch genommen wurden.

Auf der Grundlage von § 17 a LHO ist die Möglichkeit einer Übertragung dezentraler Ressourcenverantwortung gegeben. Davon hat der Haushaltsgesetzgeber mit der Zuweisung von Globalzuschüssen an die Hochschulen ab dem Haushaltsjahr 2003 Gebrauch gemacht. Insbesondere der Haushaltsplan 2007 enthält in den Erläuterungen zu den Hochschulkapiteln auch jeweils die übertragenen, nicht in Anspruch genommenen Mittel aus dem Haushaltsjahr 2005. Aus dem untrennbaren Zusammenhang zwischen Budgetrecht und Rechnungslegung ergibt sich, dass der Haushaltsgesetzgeber im Rahmen der Rechnungslegung die Kontrolle darüber wahrnehmen muss, in welchem Umfang von den Ermächtigungen Gebrauch gemacht wurde.

Aus der Haushaltsrechnung 2005 sind für die Hochschulen die Landeszuschüsse als Ist-Ausgaben ersichtlich. Aus ihr gehen aber nicht die tatsächlichen Ausgaben der Hochschulen lt. Jahresabschlüssen sowie die ersparten Budgetanteile hervor. Um die parlamentarische Kontrollfunktion ausüben zu können, müssen in der Haushaltsrechnung nicht nur die aus dem Landeshaushalt verausgabten Globalzuschüsse, sondern auch die Verwendung dieser korrekt und transparent aufgezeigt werden. Dies umfasst zumindest die Darstellung der ersparten Budgetanteile in einer dem Haushaltsplan 2007 entsprechenden Form.

Im Übrigen gebietet der aus den o. a. Verfassungsnormen folgende Grundsatz der Vollständigkeit, dass insbesondere alle Ausgaben in einem Haushaltsplan zu veranschlagen sind sowie insbesondere über alle Ausgaben Rechnung zu legen ist. Damit wird sowohl mit der Planung als auch mit der Kontrolle eine Gesamtbetrachtung aller in einen Zeitraum fallenden Finanzbewegungen gesichert, die wiederum Grundlage für die Ausübung des Budgetrechts des Parlamentes ist.

Ferner ist zu beachten, dass in den jeweiligen Zielvereinbarungen bestimmt ist, dass das Kultusministerium nach Ablauf des Vereinbarungszeitraumes im Einvernehmen mit der jeweiligen Hochschule über die weitere Verwendung der nicht in Anspruch genommenen Budgetanteile entscheidet.

Das Ministerium der Finanzen hat zukünftig insbesondere die ersparten Budgetanteile der Hochschulen in geeigneter Form in der Haushaltsrechnung darzustellen.

Im Übrigen behält sich der Landesrechnungshof vor, im Rahmen seiner Prüfung der Umsetzung der Zielvereinbarungen an den Hochschulen, eine Bewertung hinsichtlich der inhaltlichen Unterteilung der ersparten Budgetanteile vorzunehmen.

3 Jahresabschluss und Entwicklung der Landesbetriebe

3.1 Vorbemerkung

Die Landesregierung hat in den Jahren 2002 - 2006 verstärkt Teile der Verwaltung in die Organisationsform des Landesbetriebes ausgegliedert.

Als Begründung hat die Landesregierung u. a. das dieser Form innewohnende Potential der Vorteile einer betriebswirtschaftlichen Ausrichtung im Vergleich zur Behörde hervorgehoben. Durch ein Wirtschaften außerhalb der Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplanes wären Möglichkeiten der Steigerung von Effektivität und Effizienz in stärkerem Maße gegeben als innerhalb der „normalen“ Verwaltungsstruktur. Damit ist die Erwartung verbunden, den Zuschussbedarf des Landes zu reduzieren und so einen Beitrag zur erforderlichen Haushaltskonsolidierung zu leisten. (siehe Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage der PDS-Fraktion, LT-Drs. 4/1770 vom 24. August 2004)

Der Landesrechnungshof hat bereits in seinem Jahresbericht 2002, Teil 2, Empfehlungen im Zusammenhang mit Landesbetrieben gegeben. Er hatte empfohlen, nachfolgende Kriterien bei der Errichtung von Landesbetrieben zu beachten:

- a) Die Errichtung eines Landesbetriebes stellt eine Alternative für eine in absehbarer Zeit weitgehende Privatisierungsentscheidung dar.
- b) Die verfolgten Ziele der Umwandlung in einen Landesbetrieb sollen vorher schriftlich fixiert werden.
- c) Die mit den persönlichen Verwaltungsausgaben in Zusammenhang stehenden Fragen sind vor der Umwandlung in einen Landesbetrieb zu klären.
- d) Ein Transparenzverlust durch die Errichtung eines Landesbetriebes darf nicht eintreten.

Mit dem Entlastungsbeschluss für das Haushaltsjahr 2001 hat die Landesregierung diesen Beitrag zustimmend zur Kenntnis genommen. (LT-Drs. 4/28/1099 B vom 24. Oktober 2003)

In einem „Grundsatzerlass zu den Landesbetrieben nach § 26 Landeshaushaltsordnung Sachsen-Anhalt“ vom 6. Juni 2005 (MBI. LSA S. 321 ff.) hat das Ministerium der Finanzen eine verbindliche Grundlage geschaffen, die den „Umgang“ mit der Organisationsform Landesbetrieb für die Verwaltung regelt.

Die mit diesem Runderlass geschaffenen Vorgaben decken sich im Wesentlichen mit den Empfehlungen des Landesrechnungshofes.

Die wesentlichen Punkte des Grundsatzerlasses regeln u. a.

- die Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor der Einrichtung eines Landesbetriebes (Nr. 1.3 des Erlasses),
- die Evaluierung des Landesbetriebes durch die oberste Landesbehörde nach einer Anlaufphase von drei Jahren (Beibehaltung der Organisationsform oder Umwandlung in andere Struktur oder ursprüngliche Behördenstruktur) (Nr. 1.4.2),
- die einheitliche Behandlung der Zuführungen des Landes (Nr. 3.2.10),
- den Ausgleich entstandener Verluste zunächst aus erwirtschafteten Überschüssen und, soweit diese hierfür nicht ausreichen, aus dem Landeshaushalt im zweitnächsten, bei Doppelhaushalten im drittnächsten Haushaltsjahr (Nr. 3.2.11),
- den Inhalt der abzuschließenden Zielvereinbarungen (Nr. 6.1),
- die zwingende Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung (Nr. 6.2),
- die Anwendung des Runderlasses auch auf die bereits bestehenden Landesbetriebe (Nr. 10.).

Das Ministerium der Finanzen hat den mit dem Nachtragshaushalt 2006 in Höhe von 10 Mio. € (Kapitel 1302, Titel 682 30) vorgesehenen Verlustausgleich bei Landesbetrieben bis 2004 nicht kassenwirksam durchgeführt. Es hat eine Verrechnung der bis 2004 nicht ausgeglichenen Verluste mit dem Eigenkapital vorgenommen.

Als Grund hat der Finanzminister im Zusammenhang mit der Berichterstattung zum vorläufigen Jahresabschluss 2006 (24. Sitzung des Ausschusses für Finanzen am 28. Februar 2007) u. a. angekündigt, dass sich die Landesregierung bis zur Vorlage des Haushaltsplanentwurfes 2008/2009 im Sommer 2007 eingehend mit der Struktur der Landesbetriebe befassen will.

Der Landesrechnungshof weist an dieser Stelle erneut darauf hin, dass durch die Verrechnung mit dem Eigenkapital bei den betroffenen Landesbetrieben künftig ein geringerer finanzieller Spielraum verbleibt. Eine Reduzierung des Eigenkapitals hat Auswirkungen auf die finanzielle Stabilität und bedeutet eine Verschlechterung der Deckung des Anlagevermögens aus dem Eigenkapital. Letztlich ist nicht auszu-

schließen, dass die Landesbetriebe künftig durch erhöhte Zuweisungen des Landes ihre Eigenkapitalbasis wieder verstärken müssen.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die Landesregierung für die angekündigte Evaluierung der Landesbetriebe im Jahr 2007 bei ihren Entscheidungen den eigenen Grundsatzerlass beachtet.

Auf Basis der Haushaltsrechnung 2005 empfiehlt der Landesrechnungshof, die nachfolgenden Landesbetriebe zunächst von der Entlastung auszuschließen und verweist dazu auf die einzelnen Anmerkungen zu den Landesbetrieben (Punkt 3.3):

- **Landesamt für Verbraucherschutz (Kapitel 0506)**
- **Sozialagentur (Kapitel 0507)**
- **Landesweingut Klosterpforta (Kapitel 0958)**
- **Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft (Kapitel 1503)**

3.2 Entwicklung der Landesbetriebe

In der nachfolgenden Tabelle hat der Landesrechnungshof für die Landesbetriebe die Entwicklung von Anzahl, Stellenbestand und Zuschüssen des Landes der Jahre 2002 - 2007 dargestellt:

Haushaltsjahr	Anzahl	Stellenbestand laut Haushaltsplan (einschl. TGr. 96)	Zuschüsse des Landes ^{a)}		
			für laufende Zwecke	für Investi- tionen	Gesamt
			in Mio. €		
2002	11	8.720	123,2	16,1	139,3
2003	12	8.608	135,9	17,4	153,3
2004	15	9.454	173,4	18,3	191,7
2005	16	11.961	233,8	78,5	312,3
2006 ^{b)}	14	5.040	148,5	82,1	230,6
2007/HP	13	4.852	167,8	7,8	175,6

- a) 2002 - 2005: Ist jeweils lt. Haushaltsrechnung
2006: endgültiges Ist, Stand: 7. März 2007
- b) Das Land hat die bis 31. Dezember 2005 als Landesbetriebe existierenden Universitätsklinika der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg (Kapitel 0605) und der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg (Kapitel 0608) zum 1. Januar 2006 als rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts errichtet.

In der Anlage 3 (3 a - 3 c) zu diesem Jahresbericht sind die Angaben im Einzelnen dargestellt, wobei die Vergleichbarkeit zwischen den Jahren aus verschiedenen Gründen eingeschränkt ist.

So hat es bei mehreren bestehenden Landesbetrieben Veränderungen bezüglich der Zuordnung von Aufgaben und Personal gegeben (z. B. Landesinformationszentrum). Veränderungen haben sich weiterhin aus der Zusammenfassung und Neustrukturierung bei Landesbetrieben ergeben (z. B. bestehen seit 1. Januar 2006 im Bereich der Forstverwaltung zwei Landesbetriebe).

Aus den vorliegenden Übersichten lassen sich nach Auffassung des Landesrechnungshofes folgende Tendenzen, Hinweise und Empfehlungen ableiten:

a) Entwicklung der Zuschüsse des Landes

In den Jahren 2002 - 2005 wuchsen die Zuschüsse des Landes - und dabei insbesondere die Zuschüsse für laufende Zwecke - erheblich an. Im Gegensatz dazu sind die Gesamtausgaben des Landeshaushaltes seit 2002 rückläufig.

Der Rückgang der Zuschüsse ab dem Jahr 2006 ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Medizinischen Fakultäten der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg (Kapitel 0605) und der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg (Kapitel 0608) seit dem 1. Januar 2006 nicht mehr als Landesbetriebe, sondern als Anstalten des öffentlichen Rechts geführt werden.

Die allein für diese Landesbetriebe gezahlten Zuschüsse betrugen im Jahr 2005 rund 94 Mio. €, belasten den Landeshaushalt aber weiterhin an anderer Stelle.

Positiv ist anzumerken, dass der landwirtschaftliche Betrieb Acker- und Pflanzenproduktion Bernburg (Kapitel 0960) bereits seit 1999 ohne Landeszuschüsse wirtschaftet und Gewinne an den Landeshaushalt abgeführt hat.

Für den Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft (Kapitel 1503) haben sich dagegen seit seiner Einrichtung im Jahr 2002 die Landeszuschüsse von rund 13 Mio. € auf 34,8 Mio. € im Jahr 2005 erhöht.

Im Jahr 2006 zahlte das Land rund 41,1 Mio. €, für 2007 sieht der Haushaltsplan Zuschüsse in Höhe von rund 38,3 Mio. € vor.

Der Landesrechnungshof schätzt ein, dass die Mehrzahl der Landesbetriebe trotz ihrer erwerbswirtschaftlich ausgerichteten Tätigkeit keine erkennbare Reduzierung der Zuschüsse des Landes realisieren konnte.

b) Personalausgaben

Der Stellenbestand in den Landesbetrieben hat sich im Betrachtungszeitraum differenziert entwickelt.

Der starke Anstieg im Jahr 2005 resultiert aus der Errichtung des Landesbetriebes Bau zum 1. Januar 2005, der einen Stellenbestand von 2.299 (einschließlich Personal der Titelgruppe 96) hat.

Ab dem Haushaltsjahr 2006 ist das Personal der Medizinischen Fakultäten - Stellenbestand 2005 insgesamt 6.789 Stellen - nicht mehr enthalten.

Auf die Problematik der Stellenentwicklung auch in den Landesbetrieben ist der Landesrechnungshof zuletzt in seinem Jahresbericht 2006, Teil 1 (Abschnitt B - Nr. 1), eingegangen.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die Landesregierung mit der Verabschiedung des Personalentwicklungskonzeptes 2007 - 2020 sich das Ziel gesetzt hat, den Gesamtstellenbestand zu reduzieren und dabei die Landesbetriebe durch die vorgesehene Evaluierung ausdrücklich einbezogen werden sollen.

In seinem Jahresbericht 2002, Teil 2, hat der Landesrechnungshof empfohlen, dass die mit den persönlichen Verwaltungsausgaben in Zusammenhang stehenden Fragen vor der Umwandlung in einen Landesbetrieb zu klären sind, z. B. Geschäftsführervergütung entsprechend einer vergleichbaren Tätigkeit nach TV-L, Übernahme Pensionsverpflichtungen, kein Wegfall von Personaleinsparverpflichtungen.

Im Zusammenhang mit der Prüfung der Geschäftsführertätigkeit im Landesbetrieb Liegenschafts- und Immobilienmanagement Sachsen-Anhalt hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass sowohl beim Geschäftsführervertrag als auch bei dem daraus resultierenden Vergleich - der zugunsten des Geschäftsführers und damit zum Nachteil des Landes geschlossen wurde - diese Empfehlung ignoriert wurde und keine Beachtung gefunden hat.¹³

Allein in diesem einen Fall ist ein erheblicher finanzieller Nachteil für den Landesbetrieb und damit den Landeshaushalt zu verzeichnen.

¹³ 26. Sitzung des Ausschusses für Finanzen am 28. März 2007

c) Zielvereinbarungen

Der Landesrechnungshof hat zuletzt in seinem Jahresbericht 2005, Teil 2, darauf hingewiesen, dass er in den Zielvereinbarungen ein wichtiges Steuerungsinstrument und eine wesentliche Grundlage für die sachgerechte Veranschlagung und Bewertung der vom Land zu leistenden Zuschüsse an die Landesbetriebe sowie die Darstellungen in der Haushaltsrechnung sieht.

Das Ministerium der Finanzen hat in dem Grundsatzerlass zu den Landesbetrieben den Abschluss und die wesentlichen Inhalte der Zielvereinbarungen geregelt. Weiterhin sollen die Zielvereinbarungen ebenfalls als ein Steuerungsinstrument im Controlling genutzt werden.

Der Landtag hat mit Beschluss vom 16. Dezember 2004 (LT-Drs. 4/51/1967 B) das Ministerium der Finanzen aufgefordert, über den Abschluss der Zielvereinbarungen zu berichten.

Mit dem Entlastungsbeschluss für das Haushaltsjahr 2004 (LT-Drs. 5/12/386 B vom 14. Dezember 2006) hat der Landtag die Landesregierung zum zeitnahen Abschluss der Vereinbarungen und Bericht im Ausschuss für Finanzen aufgefordert.

Der Landesrechnungshof muss feststellen, dass zum jetzigen Zeitpunkt nur die Sozialagentur, das Landesamt für Verbraucherschutz und der Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft Zielvereinbarungen abgeschlossen haben.

Damit fehlt der Landesregierung nach wie vor ein wichtiges Steuerungsinstrument für die Landesbetriebe.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Landesregierung den Beschluss des Landtages nunmehr zeitnah umsetzt.

Der Landesrechnungshof verweist auch in diesem Zusammenhang auf die Nachteile, die durch den Nichtabschluss von Zielvereinbarungen entstehen können. Bei der Prüfung beim Landesbetrieb Liegenschafts- und Immobilienmanagement Sachsen-Anhalt wurde festgestellt, dass dem Geschäftsführer Tantiemen in erheblichem Umfang gezahlt wurden, ohne dass in einer Vereinbarung zuvor die Ziele definiert wurden, von deren Erfüllung die Tantiemenzahlung abhängig sein soll.¹⁴

Dadurch sind auch an dieser Stelle erhebliche finanzielle Nachteile für den Landesbetrieb und damit den Landeshaushalt entstanden.

¹⁴ 26. Sitzung des Ausschusses für Finanzen am 28. März 2007

d) Privatisierung bzw. Umwandlung von Landesbetrieben

In den Jahren ab 2002 sind hinsichtlich der Anzahl bei den Landesbetrieben folgende Veränderungen eingetreten:

- 2002 - Errichtung des Landeseichamtes
 - Errichtung des Landesforstbetriebes
 - Errichtung des Landesbetriebes für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft
- 2003 - Errichtung des Landesinformationszentrums
- 2004 - Errichtung des Liegenschafts- und Immobilienmanagement Sachsen-Anhalt
 - Errichtung des Landesamtes für Verbraucherschutz
 - Errichtung der Sozialagentur
- 2005 - Errichtung des Landesbetriebes Bau
 - Führung des Landesmaterialprüfamtes als aufzulösende Einrichtung
 - Auflösung des Landesforstbetriebes (alt) zum 31. Dezember 2005
- 2006 - Errichtung der Medizinischen Fakultäten der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg als Anstalten des öffentlichen Rechts
 - Errichtung des Landesbetriebes für Privatwald und Forstservice sowie des Landesforstbetriebes (neu)
 - Auflösung des Landesmaterialprüfamtes zum 1. Juli 2006

Im Grundsatzerlass des Ministeriums der Finanzen zu den Landesbetrieben ist unter Nr. 1.4.2 geregelt, dass nach einer Anlaufphase von drei Jahren durch die obersten Landesbehörden festzustellen ist, ob der Landesbetrieb in dieser Organisationsform oder einer anderen Struktur weitergeführt werden oder ob eine Rückumwandlung in die ursprüngliche Behördenstruktur erfolgen soll.

Der Landesrechnungshof hatte weiterhin darauf hingewiesen, dass Landesbetriebe dann eine Alternative bedeuten können, wenn in absehbarer Zeit eine Privatisierung vorgesehen ist.

Für die Landesregierung ist die Privatisierungsabsicht keine zwingende Voraussetzung für die Einrichtung als Landesbetrieb. Sie verbindet grundsätzlich damit die Intention, eine effiziente Aufgabenerledigung herbeiführen zu können und vertritt die Auffassung, dass den Bediensteten das betriebswirtschaftliche Denken und

Handeln im Rahmen eines LHO-Betriebes besser zu vermitteln wäre (LT-Drs. 4/1770 vom 24. August 2004).

Bei den Landesbetrieben hat es bisher keine Privatisierungen gegeben. Die im Jahr 2002 durch die Landesregierung beschlossene Privatisierung des Landesmaterialprüfamt scheiterte. Dieser Landesbetrieb wurde zum 1. Juli 2006 endgültig aufgelöst.

Weiterhin hatte die Landesregierung im Haushaltsplan 2003 u. a. die Veräußerung des Landesweingutes beabsichtigt (Kapitel 1320, Titel 133 02). Sie hielt einen Veräußerungserlös in Höhe von 4 Mio. € für realistisch.

Im Ergebnis eines damit im Zusammenhang stehenden Gutachtens hat die Landesregierung die Privatisierung jedoch nicht weiter verfolgt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes übt das Landesweingut überwiegend eine erwerbswirtschaftliche Tätigkeit aus, d. h. es handelt sich weder um hoheitliche Aufgaben noch um reine Dienstleistungen für die Verwaltung.

Für das Landgestüt hatte der Landesrechnungshof in seinem Jahresbericht 2006, Teil 1 (Abschnitt B, Nr. 10), u. a. empfohlen, die Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit anderen Bundesländern zu prüfen, um damit eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation zu erreichen.

Auch das Landgestüt erfüllt, ebenso wie der landwirtschaftliche Betrieb Acker- und Pflanzenproduktion Bernburg und der Landesforstbetrieb (neu), überwiegend erwerbswirtschaftliche Aufgaben.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte die Landesregierung im Rahmen der beabsichtigten Evaluierung sowie Konsolidierungsbemühungen für diese Landesbetriebe erneut die Privatisierung prüfen, da die von diesen Landesbetrieben wahrgenommenen Aufgaben nicht vom Land erfüllt werden müssen.

Für die bestehenden und künftig beabsichtigten Landesbetriebe hält es der Landesrechnungshof für unerlässlich, dass die mit dem Grundsatzterlass zu den Landesbetrieben durch das Ministerium der Finanzen vorgegebenen Anforderungen auch tatsächlich umgesetzt werden. Dazu gehört insbesondere die Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor Umwandlung in einen Landesbetrieb.

Die Erfüllung von Aufgaben in der Organisationsform Landesbetrieb darf letztlich nicht zu einem Anstieg der Landeszuschüsse führen.

Gegenwärtig bestehen diesbezüglich bei den Landesbetrieben noch Defizite. Können diese nicht abgestellt werden, müssen mögliche Alternativen für die Frage einer effizienten Aufgabenerfüllung bzw. auch der Aufgabenerfüllung durch das Land erneut kritisch geprüft werden.

Aus der vom Ministerium der Finanzen hierzu bereits angekündigten Evaluierung der Landesbetriebe im Rahmen der Haushaltsberatungen 2008/2009 und der mit dem Personalentwicklungskonzept 2007 - 2020 ausdrücklich vorgesehenen Einbeziehung der Landesbetriebe sind die dazu notwendigen Maßnahmen abzuleiten.

e) Transparenz

Im Betrachtungszeitraum 2002 - 2007/Haushaltsplan hat sich die Aussagefähigkeit und Übersichtlichkeit der Darstellung der Landesbetriebe sowohl im Haushaltsplan als auch in den Haushaltsrechnungen insgesamt verbessert.

Dennoch besteht nach Meinung des Landesrechnungshofes hier noch Handlungsbedarf.

Die Landesregierung hat in der o. g. Antwort auf die große Anfrage der Fraktion der PDS (LT-Drs. 4/1770 vom 24. August 2004) deutlich gemacht, dass sie die Organisationsform des Landesbetriebes für geeignet hält, eine transparente und effiziente Bewirtschaftung zu sichern.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes bedarf es hierzu nicht nur der kaufmännischen Buchführung, sondern auch der Kosten- und Leistungsrechnung und des Controllings. So wird Ressourcenverbrauch transparent gemacht und die Kosten des Verwaltungshandelns werden darstellbar. Der Grundsatzterlass des Ministeriums der Finanzen schreibt die Einführung zwingend vor (6.2).

Von den im Jahr 2006 bestehenden 14 Landesbetrieben arbeiten lediglich das Landesinformationszentrum, der Landesbetrieb Liegenschafts- und Immobilienmanagement Sachsen-Anhalt und der Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft mit einer Kosten- und Leistungsrechnung. In den übrigen Landesbetrieben ist derzeit deren Einführung beabsichtigt bzw. im Aufbau begriffen.

Somit fehlen in der Mehrzahl der Landesbetriebe die Steuerungsinstrumente, die für eine Beurteilung der Entwicklung der Effizienz der Aufgabenerfüllung notwendig sind.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die Einführung der Kosten-Leistungsrechnung konsequent durchgeführt und zeitnah abgeschlossen wird.

3.3 Einzelne Anmerkungen zu Landesbetrieben

3.3.1 Kapitel 0506 - Landesamt für Verbraucherschutz (LAV)

Das LAV führt ein Geschäftskonto bei der Deutschen Bundesbank in Halle, welches in das automatisierte Ablieferungs- und Verstärkungsverfahren (Cash-Concentration) integriert ist. Der Kontensaldo wird geschäftstäglich nach Ausführung aller Auszahlungsaufträge und Einzahlungen über das Betriebsmittelkonto, das bei der Landeshauptkasse geführt wird, centgenau verstärkt oder abgeführt. Zum Bilanzstichtag existiert somit kein Saldo auf dem Bankkonto des LAV.

Ausweislich der Haushaltsrechnung 2005 hat das Land dem LAV einen Zuschuss wie folgt ausgereicht:

- für laufende Zwecke	27.120.552 € und
- für Investitionen	1.120.770 €
	<hr/>
Summe:	28.241.322 €.

Ausweislich der Anlage 3 des Anhangs zu Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung per 31. Dezember 2005 hat das LAV aber nur Zuschüsse in folgender Höhe erhalten (vom Betriebsmittelkonto abgerufen):

- für laufende Zwecke	25.816.499 € und
- für Investitionen	1.254.746 €
	<hr/>
Summe:	27.071.245 €.

Eine Übertragung von Haushaltsmitteln in das Haushaltsjahr 2006 ist nicht erfolgt. Dennoch weist das Land Ausgaben nach, die in Höhe von 1.170.077 € über den Einnahmen des LAV liegen. Die Entstehungsgründe dieser Differenz werden im

Rahmen einer derzeit laufenden Prüfung des Landesrechnungshofes weiter ermittelt.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, bis zur Klärung des Sachverhaltes das LAV von der Entlastung auszuschließen.

3.3.2 Kapitel 0507 - Sozialagentur

Die Darstellung des Jahresabschlusses 2005 für die Sozialagentur (Kapitel 0507) genügt dem Anspruch auf Transparenz nicht. Nach § 85 Abs. 1 Nr. 3 LHO ist der Haushaltsrechnung der Jahresabschluss bei den Landesbetrieben als Übersicht beizufügen. Die kaufmännische Buchführung ist dafür keine Voraussetzung. Insofern ist die Anlage VIII unvollständig. In der Anlage VIII der Haushaltsrechnung 2005 werden die Landesbetriebe, die nach den Regeln der kaufmännischen Buchführung buchen, mit der verkürzten Bilanz und einer reduzierten Gewinn- und Verlustrechnung dargestellt. Ein Hinweis auf Landesbetriebe, die nicht kaufmännisch buchen, sondern das kamerale System beibehalten, fehlt.¹⁵

Im Kapitel 0507 werden für die Sozialagentur die Zuschüsse in Höhe von rund 3,23 Mio. € (Titel 682 01) ausgewiesen und die IT-Ausgaben in Höhe von rund 160.000 € (Titelgruppe 99).

Somit fehlen in der Haushaltsrechnung Informationen darüber, wie die Sozialagentur den Wirtschaftsplan 2005, der in der kameralen Titelstruktur aufgestellt wurde, im Haushaltsvollzug umgesetzt hat.

Dies bedeutet einen Transparenzverlust, da aus der Haushaltsrechnung keine Aussagen über die im Landesbetrieb erzielten Einnahmen und geleisteten Ausgaben ableitbar sind.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, hierfür einen Soll-Ist-Vergleich des Wirtschaftsplanes aufzunehmen und bis zur Vorlage der entsprechenden Unterlagen Kapitel 0507 - Sozialagentur - von der Entlastung auszuschließen.

¹⁵ Für den Landesbetrieb Bau (Kapitel 1403) als kameralistisch buchender Landesbetrieb, enthält Anlage VIII der Haushaltsrechnung 2005 eine Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben des Landesbetriebes.

3.3.3 Kapitel 0605/0608 Medizinische Fakultäten und Klinika

Bis zum 31. Dezember 2005 hatten die Klinika als Teile der Medizinischen Fakultäten die Stellung von Landesbetrieben nach § 26 LHO. Das Land hat die Universitätsklinik zum 1. Januar 2006 als Anstalten des öffentlichen Rechts errichtet. Dadurch soll insbesondere eine Steigerung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Klinika erreicht und deren selbständiger Fortbestand gesichert werden.

Im Abschnitt III des Hochschulmedizingesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (HMG LSA) ist das Zusammenwirken von Universitätsklinik und Medizinischen Fakultäten geregelt. Das Land hat mit den Universitäten (Medizinischen Fakultäten) Zielvereinbarungen geschlossen. Diese Vereinbarungen konkretisieren das Zusammenwirken zwischen dem Kultusministerium und den Medizinischen Fakultäten. Sie legen die Pflichten und Rechte der Vertragspartner für die Jahre 2006 - 2010 unter der Voraussetzung einer bis zum 30. Juni 2008 vorzunehmenden Evaluation der Medizinischen Fakultäten sowie einer Gesetzesevaluation nach § 26 Abs. 5 HMG LSA fest. Ziel ist die gemeinsame Entwicklung einer komplementären Kooperationsplattform auf der Basis vereinbarter Standortprofile und wissenschaftlicher Schwerpunkte durch beide Medizinischen Fakultäten mit ihren Klinika.

3.3.3.1 Kapitel 0605 - Medizinische Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Die in der Haushaltsrechnung ausgewiesene Bilanz stimmt in einzelnen Positionen der Aktiva - wie auch schon in der Haushaltsrechnung 2004 - nicht mit der Bilanz des Jahresabschlusses überein, welche von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft geprüft wurde und mit dem Bestätigungsvermerk versehen ist.

Gemäß Bilanz der Haushaltsrechnung - B Umlaufvermögen betragen am 31. Dezember 2005 die Positionen:

- „II Forderungen und sonstiges Vermögen“ 38.020.318,69 € und
- „IV Schecks, Kassenbestand, Bundesbank- und Postgiroguthaben, Guthaben bei Kreditinstitutionen“ 18.208.821,88 €.

Dagegen weist die Medizinische Fakultät Halle in der Bilanz des Jahresabschlusses bei den gleichen Positionen die Werte 54.554.538,77 € und 1.674.601,80 € aus.

Die Differenz gegenüber der Bilanz der Haushaltsrechnung beträgt bei Position II + 16.534.220,08 € und bei Position IV. - 16.534.220,08 €. Dieser Betrag umfasst die

in der Bilanz des Jahresabschlusses unter II.4 ausgewiesene Forderung gegen die Landeszentralkasse. Bei dieser Forderung handelt es sich um den Bestand der nicht benötigten liquiden Mittel des Klinikums, die auf einem Verwahrkonto bei der Landeszentralkasse geführt werden. Da das Klinikum nicht Kontoinhaber ist, wird der Bestand nicht unter Position III. - Kassenbestand -, sondern unter Position II. - Forderungen - der Bilanz des Jahresabschlusses ausgewiesen (siehe dazu auch Punkt 3.3 - Vergleichbarkeit der Bilanzen).

Die Haushaltsrechnung ist entsprechend zu korrigieren, d. h. die nicht benötigten liquiden Mittel sind in der Bilanz der Haushaltsrechnung unter der Position „II Forderungen und sonstiges Vermögen“ darzustellen.

Die in der Haushaltsrechnung dargestellte Gewinn- und Verlustrechnung stimmt in einzelnen Positionen nicht mit der Gewinn- und Verlustrechnung des geprüften und bestätigten Jahresabschlusses (dort Anlage 2 b) überein.

Gemäß der Gewinn- und Verlustrechnung der Haushaltsrechnung beinhaltet die Position 3. Sonstige betriebliche Erträge folgende Positionen aus der Gewinn- und Verlustrechnung des Jahresabschlusses:

6. Zuweisungen und Zuschüsse der öffentlichen Hand	47.906.104,75 €
7. Zuweisungen und Zuschüsse Dritter	2.864.031,03 €
8. Sonstige betriebliche Erträge	14.171.941,18 €
11. Erträge aus Zuwendungen zur Finanzierung von Investitionen	25.434.149,02 €
12. Erträge aus der Auflösung von Sonderposten/ Verbindlichkeiten aus noch nicht verwendeten Fördermitteln	25.974.090,39 €
13. Aufwendungen aus der Zuführung zu Sonderposten/ Verbindlichkeiten aus noch nicht verwendeten Fördermitteln	<u>-25.434.149,02 €</u>
	<u>90.916.167,35 €</u>

Die Position 13. der Gewinn- und Verlustrechnung des Jahresabschlusses beinhaltet sonstige betriebliche Aufwendungen und ist in der Gewinn- und Verlustrechnung der Haushaltsrechnung bei der entsprechenden Position 7. nachzuweisen. Demnach würden sich zum 31. Dezember 2005 die „3. Sonstigen betrieblichen Erträge“ auf 116.350.316,37 € und die „7. Sonstigen betrieblichen Aufwendungen“ auf 49.742.943,87 € belaufen und wären damit mit den Angaben der Gewinn- und Ver-

lustrechnung der Medizinischen Fakultät Magdeburg vergleichbar (siehe dazu auch Punkt 3.4 - Vergleichbarkeit der Gewinn- und Verlustrechnung).

Die Haushaltsrechnung ist entsprechend der Gewinn- und Verlustrechnung des Jahresabschlusses zu korrigieren.

3.3.3.2 Kapitel 0608 - Medizinische Fakultät der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg

Die Gewinn- und Verlustrechnung der Haushaltsrechnung stimmt in einzelnen Positionen nicht mit der Gewinn- und Verlustrechnung des geprüften und bestätigten Jahresabschlusses (dort Anlage 3 b) überein.

Wie in den Vorjahren erfolgte der Ausweis der Positionen „6. Abschreibungen“ und „7. Sonstige betriebliche Aufwendungen“ der Gewinn- und Verlustrechnung der Haushaltsrechnung nicht entsprechend der Gewinn- und Verlustrechnung des Jahresabschlusses. Die beiden Positionen stimmen nur in ihrer Summe, jedoch nicht mit den Einzelwerten der entsprechenden Positionen des Jahresabschlusses überein.

Gewinn- und Verlustrechnung der Haushaltsrechnung 2005:

6. Abschreibungen	24.024.071,94 €
<u>7. Sonstige betriebliche Aufwendungen</u>	<u>55.102.959,16 €</u>
Summe	79.127.031,10 €

Gewinn- und Verlustrechnung des Jahresabschlusses:

13. Aufwendungen aus der Zuführung zu Sonderposten/ Verbindlichkeiten aufgrund sonstiger Zuwendungen	21.207.454,75 €
14. Abschreibungen	23.306.143,99 €
<u>15. Sonstige betriebliche Aufwendungen</u>	<u>34.613.432,36 €</u>
Summe	79.127.031,10 €

Die Haushaltsrechnung ist entsprechend der Gewinn- und Verlustrechnung des Jahresabschlusses zu korrigieren.

3.3.3.3 Kapitel 0605 und 0608 - Vergleichbarkeit der Bilanzen beider Medizinischen Fakultäten

Wie bereits dargestellt, ist die Forderung der Medizinischen Fakultät Halle im Wert von 16.534.220,08 € gegenüber der Landeszentralkasse zum 31. Dezember 2005 in der Bilanz der Haushaltsrechnung unter der Position „IV Schecks, Kassenbestand ...“ und nicht unter der Position „II Forderungen und sonstiges Vermögen“ ausgewiesen.

Im Gegensatz dazu ist die Forderung gegen die Landeshauptkasse der Medizinischen Fakultät Magdeburg in Höhe von 58.377.599,25 € zum 31. Dezember 2005 in der Bilanz der Haushaltsrechnung unter der Position „II Forderungen und sonstiges Vermögen“ nachgewiesen. Dies entspricht auch der Darstellung in der Bilanz des Jahresabschlusses.

Die Darstellung in der Haushaltsrechnung sollte aus Gründen der Vergleichbarkeit eine einheitliche Form - Darstellung unter der Position „II Forderungen und sonstiges Vermögen“ - erhalten.

3.3.3.4 Kapitel 0605 und 0608 - Vergleichbarkeit der Gewinn- und Verlustrechnung beider Medizinischer Fakultäten

Wie dargestellt, sind die „Aufwendungen aus der Zuführung Sonderposten/Verbindlichkeiten ...“ der Medizinischen Fakultät Halle in Höhe von 25.434.149,02 € zum 31. Dezember 2005 in der Gewinn- und Verlustrechnung der Haushaltsrechnung unter Position „3. Sonstige betriebliche Erträge“ ausgewiesen.

Die Darstellung der „Aufwendungen aus der Zuführung ...“ der Medizinischen Fakultät Magdeburg in Höhe von 21.207.454,75 € zum 31. Dezember 2005 erfolgt im Gegensatz dazu unter Position „7. Sonstige betriebliche Aufwendungen“. Dies entspricht auch der Darstellung in der Gewinn- und Verlustrechnung des Jahresabschlusses.

Die Zusammenfassung einzelner Gewinn- und Verlustrechnungspositionen in der Haushaltsrechnung hat aus Gründen der Vergleichbarkeit nach einheitlichen Gesichtspunkten zu erfolgen.

3.3.4 Kapitel 0960 – Landgestüt Sachsen-Anhalt, Prussendorf

Das Landgestüt Sachsen-Anhalt erhielt im Haushaltsjahr 2005 vom Land Sachsen-Anhalt Zuschüsse für

- laufende Zwecke (Titel 682 02) in Höhe von 305.425,00 € und
- Investitionen (Titel 891 02) in Höhe von 92.540,00 €.

Das Landgestüt erzielte im Haushaltsjahr 2005 ein Jahresergebnis

in Höhe von -550.655,90 €.

Darüber hinaus stellte der Landesrechnungshof u. a. fest, dass das Landgestüt die geplanten Investitionen nicht in voller Höhe realisiert hat.

Art der Investition	Plan	Ist	Abweichung
	-€-	-€-	-€-
Neubauten, aktivierungspflichtige Baumaßnahmen			
- Sanierung Gutshaus	140.000,00	6.802,05	-133.197,95
- Tribünenheizung	60.000,00	---	-60.000,00
- Lautsprecheranlage	30.000,00	---	-30.000,00
- Reithallenboden	25.000,00	---	-25.000,00
- Zaunbauten	15.000,00	---	-15.000,00
- Fläche für Pflastermusterung	---	13.233,72	13.233,72
- Tore	---	7.247,28	-7.247,28
Summe	270.000,00	27.283,05	
Totes Inventar			
- Hoftrack	20.000,00	22.830,00	2.830,00
- Dienstwagen	30.000,00	25.818,96	-4.181,04
- Feldspritze	45.000,00	---	-45.000,00
- Teleskopplader	---	53.500,00	53.500,00
Summe	95.000,00	102.148,96	
Lebendes Inventar			
- Pferde	85.000,00	18.762,00	-66.238,00
Summe	85.000,00	18.762,00	
Gesamtsumme	450.000,00	148.194,01	

Bei den realisierten Investitionen hat das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt lediglich die Umwidmung für den Erwerb des Teleskopladers genehmigt. Somit hat das Landgestüt wiederum - wie z. B. in den Jahren 2001 - 2003 - nicht genehmigte Investitionen getätigt.

Die Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung, die u. a. Ursache für das regelmäßig negative Betriebsergebnis des Betriebes sind, hat der Landesrechnungshof in seinem Jahresbericht 2006, Teil 1, bereits ausführlich dargestellt.

Der Wirtschaftsprüfer stellte in seiner § 53 HGrG-Prüfung u. a. fest, dass das Planungswesen nicht zutreffend, unrealistisch und somit nicht aussagefähig ist.

Der Landesrechnungshof vertritt ebenfalls die Meinung, dass die jährlichen Verluste des Betriebes auch auf unrealistische Planungen zurückzuführen sind.

Er hält es daher für zwingend erforderlich, dass die Ministerien künftig die Haushaltsplanung auf der Basis realistischer Ansätze vornehmen.

3.3.5 Kapitel 0958 – Landesweingut Klosterpforta

Das Landesweingut Klosterpforta erhielt im Haushaltsjahr 2005 vom Land Sachsen-Anhalt weder Zuschüsse für laufende Zwecke (Titel 682 02) noch für Investitionen (Titel 891 02).

Das Landesweingut erzielte im Haushaltsjahr 2005 ein Jahresergebnis

in Höhe von 97.515,68 €.

Der Landesrechnungshof weist aber darauf hin, dass das Landesweingut den Gewinn durch die Höherbewertung seiner Bestände erreicht hat. Es handelt sich um einen Buchgewinn, dem keine liquiditätswirksamen Erträge zugrunde liegen.

Gleichwohl hat das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt in Abstimmung mit dem Ministerium der Finanzen eine Entscheidung über die Gewinnverwendung des Jahres 2005 herbeizuführen (vgl. Nr. 3.2.8 des o. a. RdErl. des Ministeriums der Finanzen). Das Ergebnis steht noch aus.

Nach Information des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt hat das Landesweingut im Jahr 2006 eine Expertise zur Bewertung seiner fertigen und unfertigen Erzeugnisse in Auftrag gegeben. Ziel dieser Expertise soll künftig eine realistische Bewertung des Umlaufvermögens sein.

Der Wirtschaftsprüfer stellt in seiner § 53 HGrG-Prüfung u. a. Folgendes fest:

- Es sind nicht für alle Mitarbeiter Tätigkeits- bzw. Stellenbeschreibungen vorhanden.

- Im Landesweingut bestehen Mängel in der Dokumentation von Verträgen. Beispielsweise liegt keine Übersicht zur Vertragsdauer bzw. -inhalt vor. Teilweise fehlen auch seit mehreren Jahren schriftliche Verträge mit Dienstleistern des Landesweingutes. So ist seit 2003 eine Gesellschaft mit Buchhaltungs- bzw. Jahresabschlussleistungen - ohne vertragliche Grundlage - beauftragt.
- Der Wirtschaftsprüfer stellte im Rahmen seiner Prüfung des Jahresabschlussberichtes 2005 fest, dass bis zum Juni 2006 keine Buchhaltung und kein Mahnwesen existierten. Als Ursache sah der Wirtschaftsprüfer die Einführung einer neuen „Buchhaltungssoftware“ im Landesweingut an.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist durch die fehlende Dokumentation eine sachliche Prüfung der diesbezüglichen Rechnungen nicht möglich gewesen.

Nach Information des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt hat das Landesweingut nunmehr am 1. Dezember 2006 mit der Gesellschaft einen entsprechenden Vertrag abgeschlossen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes kann das Landesweingut auf Grund der fehlenden Buchhaltung und des Mahnwesens eine ordnungsgemäße Geschäftsführung nicht gewährleisten.

Hier hätte das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt im Rahmen seiner Fachaufsicht zeitnah reagieren müssen.

Nach Information des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt war eine ordnungsgemäße Geschäftsführung auch zum Ende des Jahres 2006 noch nicht gewährleistet.

Unabhängig davon weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass er bereits ähnliche Feststellungen im Rahmen seiner Erhebungen im Jahr 2003 getroffen hat.¹⁶

Der Landesrechnungshof hatte gefordert, dass das Landesweingut künftig eine ordnungsgemäße Geschäftsführung zu gewährleisten hat.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hatte dem Landesrechnungshof in diesem Zusammenhang zugesichert, die Missstände abzustellen.

¹⁶ Prüfungsmitteilung vom 4. November 2003

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Punkte schnellstmöglich geklärt werden, um künftig eine ordnungsgemäße Buchführung zu gewährleisten und empfiehlt, bis zur Klärung der Punkte das Landesweingut Klosterpforta von der Entlastung auszuschließen.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat gegenüber dem Ausschuss für Finanzen/ Unterausschuss Rechnungsprüfung über die eingeleiteten Maßnahmen zu berichten.

3.3.6 Kapitel 0960 – landwirtschaftlicher Betrieb Tierproduktion Iden

Der landwirtschaftliche Betrieb Tierproduktion Iden erhielt im Haushaltsjahr 2005 vom Land Sachsen-Anhalt Zuschüsse für laufende Zwecke (Titel 682 01)

in Höhe von 287.470,00 €.

Der landwirtschaftliche Betrieb erzielte im Berichtszeitraum ein Jahresergebnis

in Höhe von -396.738,34 €.

Gemäß Runderlass des Ministeriums der Finanzen zu den Landesbetrieben ist erstmals für den im Jahresabschluss zum 31. Dezember 2005 ausgewiesenen Jahresfehlbetrag der Ausgleich im Wirtschaftsplan 2007 vorzunehmen.

Für den Landesbetrieb Iden ist der Verlustausgleich wie folgt vorgesehen:

Die im Kapitel 0960, Titel 682 34 - Zuschuss an den landwirtschaftlichen Betrieb Iden gemäß Wirtschaftsplan - veranschlagten Landesmittel betragen 569.700 €.

In den Erläuterungen wird dieser Zuschuss in Höhe von 173.000 € als Zuschuss für laufende Zwecke und in Höhe von 396.700 € als Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren dargestellt.

Somit hat das Land im Haushaltsplan 2007 die haushaltsmäßigen Voraussetzungen für den Ausgleich des Verlustes aus dem Jahr 2005 geschaffen.

Darüber hinaus stellte der Landesrechnungshof u. a. fest, dass der landwirtschaftliche Betrieb Iden lediglich 1,36 v. H. der geplanten Investitionen realisiert hat.

Art der Investition	Plan	Ist	Abweichung
	-€-	-€-	-€-
Neubauten, aktivierungspflichtige Baumaßnahmen			
- Stallumbau Milchviehanlage	10.000,00	---	-10.000,00
- Dungplatte	25.000,00	---	-25.000,00
- Siloseitenwände	35.000,00		-35.000,00
Summe	70.000,00	---	-70.000,00
Totes Inventar			
- Büroausstattung	3.000,00	375,00	-2.625,00
- Ballenauflöser	10.000,00	---	-10.000,00
- Düngerstreuer, Stickstoffsensor	30.000,00	---	-30.000,00
- Güllepumpe	5.000,00	---	-5.000,00
- Großschlepper	78.600,00	---	-78.600,00
- Motorsense	---	506,05	506,05
- Rundballenzange	---	950,00	950,00
- Kadaverwagen mit Klappe	---	879,30	879,30
Summe	126.600,00	2.710,35	
Lebendes Inventar			
- Zuchttiere	2.000,00	---	-2.000,00
Σ	2.000,00	---	
Gesamtsumme	198.600,00	2.710,35	

Der Geschäftsführer stellt im Lagebericht u. a. dar, dass durch die fehlenden Investitionen zum einen verstärkt Lohnunternehmen beauftragt werden müssen und zum anderen der Unterhaltungsaufwand für die vorhandene mobile Technik überproportional hoch ist.

Darüber hinaus stellte der Wirtschaftsprüfer in seiner § 53 HGrG-Prüfung u. a. fest, dass das Planungswesen nicht zutreffend, unrealistisch und somit nicht aussagefähig ist.

Der Landesrechnungshof vertritt ebenfalls die Auffassung, dass die jährlichen Verluste des Betriebes auch auf eine unrealistische Planung zurückzuführen sind.

Er hält es daher für zwingend erforderlich, dass die Ministerien künftig die Haushaltsplanung auf der Basis realistischer Ansätze vornehmen.

3.3.7 Kapitel 0960 – landwirtschaftlicher Betrieb Acker- und Pflanzenproduktion Bernburg

Der landwirtschaftliche Betrieb Bernburg erzielte im Haushaltsjahr 2005 ein Jahresergebnis

in Höhe von 107.830,21 €.

Gegenüber dem Vorjahr bedeutet dies eine Ergebnisverschlechterung

um rund 25.140,00 €.

Der landwirtschaftliche Betrieb hat auch im Jahr 2005 keine Zuschüsse des Landes erhalten. Das Unternehmen hat im Jahr 2005

- den Gewinn aus 2004 in Höhe von 132.970,68 €,
- eine Globale Minderausgabe in Höhe von 12.486,00 € sowie
- „nicht verwendete Abschreibungen“ in Höhe von 142.255,00 €

(insgesamt 287.711,68 €)

an den Landeshaushalt abgeführt.

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

Wie o. a. hat der landwirtschaftliche Betrieb im Haushaltsplan 2005 u. a. „nicht verwendete Abschreibungen“ des Jahres 2004 in Höhe von 142.255,00 € an den Landeshaushalt abgeführt.

Dem Landesrechnungshof ist bekannt, dass das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt im Wirtschaftsplan 2004 ebenfalls „nicht verwendete Abschreibungen“ zur Ablieferung an den Landeshaushalt vorgesehen hat. Gleichwohl weist er darauf hin, dass diese Verfahrensweise für den Betrieb regelmäßig einen „Substanzverlust“ bedeutet. Es ist weiterhin - aufgrund der Prüfungserfahrungen - nicht davon auszugehen, dass das Land dem Betrieb bei späterem Investitionsbedarf die entsprechenden Zuschüsse zur Verfügung stellt.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, dass das Land künftig von der Abführung „nicht verwendeter Abschreibungen“ absieht.

Dem Lagebericht des Jahresabschlussberichtes sowie der Anlage zum Bericht konnte der Landesrechnungshof entnehmen, dass der landwirtschaftliche Betrieb im Jahr 2005 mit Zustimmung des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt die Liegenschaft „Schäferei“ veräußert hat. Hierfür hat es eine Einnahme in Höhe von rund 131.000,00 € erzielt.

Der Betrieb hat diesen Erlös nicht an den Grundstock abgeführt, wie es in VV Nr. 6.1 zu § 64 LHO i. V. m. Nr. 5.4 des RdErl. des Ministeriums der Finanzen zu den Landesbetrieben vorgesehen ist.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat die Abführung des Verkaufserlöses an den Grundstock zu veranlassen.

3.3.8 Kapitel 0980 – Landesforstbetrieb

Der Landesforstbetrieb erzielte im Haushaltsjahr 2005 ein Jahresergebnis

in Höhe von -5.017.739,49 €.

Gegenüber dem Vorjahr bedeutet dies eine Ergebnisverschlechterung

um 4.643.632,67€.

Gleichwohl hat der Landesforstbetrieb vom Land

- einen Liquiditätszuschuss in Höhe von 25.789.683,00 € und
- einen Investitionszuschuss in Höhe von 266.000,00 €

erhalten.

Bei dem o. a. Jahresergebnis 2005 ist zu berücksichtigen, dass das Land den Liquiditätszuschuss gegenüber dem Vorjahr um rund 2.849.217,00 € reduziert hat. Darüber hinaus hat der Landesforstbetrieb im Jahr 2005 Verbindlichkeiten gegenüber dem Landeshaushalt in Höhe von 2.211.062,75 € ausgewiesen. Diese resultieren aus Erlösen von Grundstücksverkäufen aus den Jahren 2004 und 2005, die an den Grundstock abzuführen sind.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat die Abführung des Verkaufserlöses an den Grundstock zu veranlassen.

3.3.9 Kapitel 1503 - Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft Land Sachsen-Anhalt (LHW)

Entscheidung über die Gewinnverwendung

Der Landesrechnungshof hatte in seinem letzten Jahresbericht 2005, Teil 2, beanstandet, dass das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt den Jahresabschluss des LHW für das Jahr 2004 noch nicht genehmigt sowie - in Abstimmung mit dem Ministerium der Finanzen - noch keine Entscheidung über die Verwendung des Gewinnes in Höhe von rund 2,4 Mio. € getroffen hat (vgl. Grundsatzterlass zu den Landesbetrieben Nr. 3.2.8 und Jahresbericht 2005, Teil 2, III.4.6).

Die Landesregierung hat aus diesem Grunde den LHW von der Entlastung für das Haushaltsjahr 2004 zunächst ausgeschlossen (LT-Drs. 5/12/386 B vom 14. Dezember 2006).

Die geforderten Unterlagen hat das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt zwischenzeitlich vorgelegt, so dass die Entlastung für das Jahr 2004 erteilt werden kann.¹⁷

Der Abschlussprüfer hat seinen Bestätigungsvermerk zum Jahresabschluss zum 31. Dezember 2005 unter der Bedingung erteilt, „dass der Jahresabschluss zum 31. Dezember 2004 in der geprüften Fassung festgestellt wird“ (vgl. Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2005, S. 8).

Dies hat das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt bisher versäumt.

Es hat dementsprechend auch eine solche Entscheidung zum Jahresabschluss zum 31. Dezember 2005 noch nicht getroffen.

Die Landesregierung hat die Bilanz des LHW zum 31. Dezember 2005 in der Haushaltsrechnung des Landes Sachsen-Anhalt jedoch nicht als vorläufig gekennzeichnet (vgl. Anlage VIII, S. 254).

Die Angaben in der Anlage der Haushaltsrechnung sind insoweit nicht korrekt.

¹⁷ 7. Sitzung des Unterausschusses Rechnungsprüfung am 18. April 2007

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Landesregierung nunmehr umgehend die entsprechenden Entscheidungen für das Haushaltsjahr 2005 trifft und künftig Sachverhalte in der Haushaltsrechnung korrekt darstellt.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, den LHW (Kapitel 1503, Titelgruppe 61) bis zur Vorlage der entsprechenden Entscheidungen von der Entlastung des Haushaltsjahres 2005 auszunehmen.

Uneinbringliche Forderungen

Der Landesrechnungshof konnte dem Bericht des Wirtschaftsprüfers über den Jahresabschluss zum 31. Dezember 2005 entnehmen, dass „Forderungen in Höhe von 33.000 € gegen das Landesverwaltungsamt für Auslagen im Rahmen der behördlichen Abwasserkontrolle ... aller Voraussicht nach ... als uneinbringliche Forderung zu bewerten“ sind (vgl. Anlage III des Berichtes, S. 4).

Der Landesrechnungshof bat das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt zu diesem Sachverhalt um Aufklärung. Das Ministerium teilte mit, dass es sich hierbei um ein haushaltstechnisches Problem handle. Das Landesverwaltungsamt weise Forderungen, die der LHW nach „Kassenschluss“ geltend mache, zurück.

Der LHW bewertete die Forderungen daraufhin als uneinbringlich.

Für den Landesrechnungshof ist diese Vorgehensweise nicht nachvollziehbar, weil die Forderungen tatsächlich realisiert werden können.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium - in Abstimmung mit dem Ministerium der Finanzen - die Angelegenheit klärt und abschließend berichtet.

IV Finanzlage der Kommunen und Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

1 Haushalts- und Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften

Die Anzahl der kommunalen Gebietskörperschaften, die ihren Haushalt entgegen § 90 Abs. 3 GO LSA sowohl bei der Aufstellung als auch bei der Ausführung nicht ausgeglichen haben, ist trotz steigender Einnahmen weiterhin Besorgnis erregend hoch.

Die folgende Zusammenstellung der gerundeten Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung mit Stand 31. Dezember 2006 aller Kommunen¹⁸ zeigt die Unausgeglichenheit der Verwaltungshaushalte:

	Einnahmen Insgesamt	Ausgaben Insgesamt	Überschuss/ Fehlbetrag Insgesamt	Überschuss/ Fehlbetrag je Einwohner
2004	3.847.466.000 €	4.250.057.000 €	-402.591.000 €	-160 €
2005	4.074.505.000 €	4.405.477.000 €	-330.972.000 €	-133 €
Veränderung 2005/2004	227.039.000 €	155.420.000 €	71.619.000 €	
2006	4.371.319.000 €	4.533.526.000 €	-162.207.000 €	-66 €
Veränderung 2006/2005	296.814.000 €	128.049.000 €	168.765.000 €	

Die Kommunen konnten ihr Finanzierungsdefizit im Jahr 2006 im Vergleich zum Jahr 2005 auf die Hälfte verringern. Mit einem Anteil in Höhe von fast 3,6 v. H. der Gesamtausgaben der laufenden Rechnung ist das strukturelle Defizit immer noch erheblich. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Abdeckung der Soll-Fehlbeträge der vergangenen Jahre in den Ausgaben der laufenden Rechnung nicht erfasst ist.

Nach wie vor ist es den Kommunen nicht gelungen, die Verschuldung spürbar zu verringern. Die Verwaltungshaushalte leisten immer noch kaum einen Beitrag zur Finanzierung von Ausgaben des Vermögenshaushaltes. Die angespannte finanzielle Leistungsfähigkeit zeigt sich auch in dem steigenden Bedarf an Kassenverstärkungskrediten.

¹⁸ entwickelt aus der jeweiligen Kassenstatistik unter Einbeziehung der Schuldentilgung am Kreditmarkt

Den Stand der Verschuldung der Kommunen im Land und der Inanspruchnahme der Kassenverstärkungskredite weisen nachfolgende Tabellen aus¹⁹:

2005

	Schuldenstand am 31.12.2005		Nettokreditaufnahme 2005	
	Insgesamt	je Einwohner	Insgesamt	je Einwohner
Kreisfreie Städte	672.358.000 €	1.233 €	-18.891.000 €	-35 €
Landkreise	870.943.000 €	449 €	2.684.000 €	1 €
kreisangehörige Gemeinden ^{a)}	1.769.320.000 €	913 €	-63.858.000 €	-33 €
Gesamt	3.312.621.000 €	1.334 €	-80.065.000 €	-32 €

a) einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften und Zweckverbände mit kameraler Rechnung

2006

	Schuldenstand am 31.12.2006		Nettokreditaufnahme 2006	
	Insgesamt	je Einwohner	Insgesamt	je Einwohner
Kreisfreie Städte	620.027.000 €	1.140 €	-52.332.000 €	-96 €
Landkreise	858.811.000 €	449 €	-12.670.000 €	-7 €
kreisangehörige Gemeinden ^{a)}	1.728.420.000 €	904 €	-59.980.000 €	-31 €
Gesamt	3.207.258.000 €	1.306 €	-124.982.000 €	-51 €

a) einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften und Zweckverbände mit kameraler Rechnung

	Kassenverstärkungskredite am 31.12.2005		Kassenverstärkungskredite am 31.12.2006	
	Insgesamt	je Einwohner	Insgesamt	je Einwohner
Kreisfreie Städte	308.885.000 €	566 €	368.106.000 €	677 €
Landkreise	241.740.000 €	125 €	308.968.000 €	162 €
kreisangehörige Gemeinden ^{a)}	250.251.000 €	129 €	281.190.000 €	147 €
Gesamt	800.876.000 €	322 €	958.264.000 €	390 €

a) einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften

Die Kommunen konnten ihren nominalen Schuldenstand zum 31. Dezember 2006 gegenüber dem 31. Dezember 2005 wie auch das Defizit im Verwaltungshaushalt zwar verringern. Unter Einbeziehung der erneut erheblich angestiegenen Kassenverstärkungskredite (rund 20 v. H.), die zum Jahresende 2006 fast die Marke von 1 Milliarde € erreicht haben, ergibt sich jedoch ein höherer verdeckter Schuldenstand zum Stichtag 31. Dezember 2006. Die scheinbare Tilgung wurde rein

¹⁹ Daten der vorläufigen Schuldenstatistik zusammengefasst nach den Angaben des Statistischen Landesamtes und gerundet

rechnerisch über Kassenverstärkungskredite finanziert, da die Verwaltungshaushalte die Tilgungsleistungen nicht erwirtschaften konnten.

Bei einem zu erwartenden weiteren Anstieg des Zinsniveaus, insbesondere für kurzfristige Finanzierungsmittel wie die Kassenverstärkungskredite, werden sich damit weitere Belastungen der kommunalen Haushalte zwangsläufig ergeben.

Bei der Bewertung sind auch die Schulden der kommunalen Beteiligungen zu berücksichtigen, die zukünftig nach Einführung der Doppik in einer Konzernbilanz darzustellen sind und damit transparent werden.

Rechtsform der Unternehmen	Schuldenstand am 31.12.2005		Schuldenstand am 31.12.2006 ^{a)}	
	Insgesamt	je Einwohner	Insgesamt	je Einwohner
rechtlich unselbständige (z. B. Krankenhaus als Eigenbetrieb)	289.361.000 €	117 €	175.929 €	71 €
öffentlich-rechtliche (z. B. Abwasserzweckverbände)	1.567.108.000 €	631 €	1.580.367 €	636 €
privatrechtliche (z. B. Stadtwerke GmbH)	4.282.572.000 €	1.724 €	4.213.655 €	1.697 €
Gesamt	6.139.041.000 €	2.472 €	5.969.951 €	2.404 €

a) vorläufiger Schuldenstand laut Statistischem Landesamt

Hinzu kommen Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährverpflichtungen der kommunalen Ebene am 31. Dezember 2006 in Höhe von rund 356 Mio. € und kreditähnliche Geschäfte (z. B. im Rahmen Öffentlich-Privater-Partnerschaften) mit einem Gesamtvolumen von rund 55 Mio. €. Auch aus diesen Finanzierungszusagen können weitere Belastungen der Kommunen und auch des Landes resultieren.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die in den letzten Jahren regelmäßig vorgenommenen Änderungen des FAG, die sowohl die Absenkung der Verbundquote als auch sonstige Veränderungen einzelner Zuweisungsarten betrafen, auch als von Außen wirkende objektive Faktoren einen erheblichen Einfluss auf die Haushalts- und Finanzplanung aller Kommunen hatten.

Im Gegensatz zu den in den nächsten Abschnitten dargestellten, in den Kommunen selbst zu beeinflussenden Faktoren können sie bei Änderungen des FAG regelmäßig nur reagieren.

Der Landesrechnungshof hält es angesichts des aufgelaufenen Gesamtschuldenstandes der kommunalen Ebene für zwingend erforderlich, das strukturelle Defizit der Verwaltungshaushalte zu beseitigen, um

- den Stand der Inanspruchnahme der Kassenverstärkungskredite verringern und**
- die direkte Verschuldung der Kommunen weiterhin nachhaltig reduzieren**

zu können.

Dazu müssen zum einen die steigenden Einnahmen vollständig zur Reduzierung der Kredite bzw. Schulden eingesetzt werden. Zum anderen sind die Konsolidierungsbemühungen auf der Ausgabenseite fortzusetzen und teilweise noch zu verstärken.

Nur auf diesem Wege werden sich mittel- und langfristig wieder Gestaltungsspielräume für notwendig vorzunehmende Investitionen eröffnen.

2 Haushaltskonsolidierung und Personalentwicklung

2.1 Haushaltskonsolidierung

Gemäß § 90 Abs. 3 GO LSA haben die Kommunen für jedes Jahr einen in den Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Haushalt aufzustellen. Entspricht die Haushaltsplanung einer Kommune nicht dem Grundsatz des Haushaltsausgleichs, ist gemäß § 92 Abs. 3 GO LSA ein Haushaltskonsolidierungskonzept aufzustellen. Das Haushaltskonsolidierungskonzept dient dem Ziel, die künftige, dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde zu erreichen.

Die Lage der kommunalen Haushalte ist nach wie vor höchst angespannt und erfordert nach Ansicht des Landesrechnungshofes gesteigerte und vor allem ernsthafte Anstrengungen bei der Haushaltskonsolidierung.

Durch das Gesetz zur Erleichterung der Haushaltsführung der Kommunen vom 23. März 2004 (GVBl. LSA, S. 230 ff.) hat der Landesgesetzgeber den Konsolidierungszeitraum für die betroffenen Kommunen bis spätestens zum fünften auf das letzte Finanzplanungsjahr folgende Jahr, also maximal auf bis zu zehn Jahre verlängert.

Bei seinen Prüfungen hat der Landesrechnungshof wiederholt festgestellt, dass die in den Konsolidierungskonzepten festgelegten Maßnahmen über den gesamten Konsolidierungszeitraum nicht zeitnah und konsequent umgesetzt werden.

In den Hinweisen zur Haushaltskonsolidierung durch das Ministerium des Innern vom 24. September 2004 wird unter Punkt 15 die Erstellung einer Prioritätenliste für Investitionen empfohlen. Sie soll Auskunft über die Dringlichkeit und Notwendigkeit von Vorhaben geben.

Die Kommunen sollten sich damit auseinander setzen, welche Maßnahmen Vorrang vor anderen haben. Die Prioritäten sind dabei nicht starr festgelegt, sondern sollen bei notwendigen Veränderungen angepasst werden. Die Festlegungen sind bei der Aufstellung und Ausführung der Haushaltspläne zwingend zu beachten. Werden einzelne Maßnahmen in ihrer Priorität höher bewertet, müssen andere Maßnahmen bei gleicher Höhe der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel zwangsläufig auf spätere Zeiträume verschoben werden. Eine Anfinanzierung vieler

Maßnahmen, deren Gesamtfinanzierung einschließlich der Folgekosten nicht gesichert ist, ist unzulässig.

Bei den Prüfungen hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass derartige qualifizierte Prioritätenlisten von den Kommunen nicht erstellt waren oder auf die Einhaltung der beschlossenen und damit festgesetzten Prioritäten nicht immer konsequent geachtet wurde.

Der verbindliche Konsolidierungszeitraum beginnt mit dem ersten beschlossenen Haushaltskonsolidierungskonzept und darf über den in § 92 Abs. 3 GO LSA genannten Zeitraum nicht hinausgehen. Der einmal beschlossene Endpunkt des zu erwartenden Haushaltsausgleiches darf nicht im nächsten Jahr durch ein neu beschlossenes Haushaltskonsolidierungskonzept beliebig verlängert werden.

Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass Veränderungen eines einmal beschlossenen Haushaltskonsolidierungskonzeptes möglich sein müssen, da nicht alle Prognosen und Erwartungen eintreten.

Mit dem Haushaltskonsolidierungskonzept wird nach Ansicht des Landesrechnungshofes ein verbindlicher Rahmen geschaffen, welcher dynamische Veränderungen bzw. Fortschreibungen zulassen muss, ohne aber das Gesamtkonsolidierungsziel mit seinen Zieldaten dabei zu vernachlässigen.

Die Bindungswirkung des beschlossenen Haushaltskonsolidierungskonzeptes ist bei der Ausführung des Haushaltes und bei der Aufstellung der Haushaltspläne für die Folgejahre strikt einzuhalten.

Die Haushaltskonsolidierung ist Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung. Stadtrat/Gemeinderat/Kreistag und hauptamtliche Verwaltung tragen gemeinsam die Verantwortung dafür, den Haushaltsausgleich wiederzuerlangen. Dabei greifen die Verantwortlichen häufig auf die Hilfe von unabhängigen Gutachtern zurück.

So wurde in der Stadt Halle (Saale) bereits im Jahr 1997 ein Konsolidierungsbedarf festgestellt und ein Haushaltssicherungskonzept bei einem externen Beratungsunternehmen in Auftrag gegeben.

Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes begann die Stadt Halle (Saale) mit ernstesten Konsolidierungsbemühungen im Jahr 2002, als die Stadt erstmals ein konkretes Haushaltskonsolidierungskonzept vorlegte. Zahlreiche weitere Gutachten folgten und erreichten bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes im Oktober 2005 ein Volumen von mehr als 1,7 Mio. €.

Mit dem o. g. Haushaltssicherungskonzept aus dem Jahr 1997 unterbreitete die Stadt Halle (Saale) unter anderem Vorschläge zur Veränderung der Theaterstruktur. Die Auflösung eines Orchesters bzw. die Fusion des Opernhausorchesters mit dem Philharmonischen Staatsorchester wurden später durch den Landesrechnungshof in seinem Bericht „Ausgewählte Kultureinrichtungen“ im Jahr 2001 erneut empfohlen.

Das zu diesem Zeitpunkt ermittelte jährliche Einsparpotential betrug 1,0 Mio. €. Erste Schritte bei der Zusammenlegung beider Einrichtungen wurden mit dem Grundsatzbeschluss des Stadtrates im Jahr 2003 eingeleitet. Die tatsächliche Umsetzung erfolgte allerdings erst im Juli 2006.

Hinzu kommt, dass auch andere Vorschläge aus dem Haushaltssicherungskonzept, wie auch wiederholte Vorschläge des Landesrechnungshofes sowie die Hinweise zur Konsolidierung nur zögerlich oder überhaupt nicht umgesetzt wurden.

Die Stadt Halle (Saale) hat durch ihre zögerliche Umsetzung des Haushaltssicherungskonzeptes Konsolidierungspotential über Jahre nicht genutzt. Bei einem früheren Eingriff wären unnötige Belastungen in erheblichen Größenordnungen und damit eine permanente Verschärfung der Haushaltssituation vermieden worden.

In der Landeshauptstadt Magdeburg wurden bereits seit 1996 Diskussionen über notwendige Veränderungen der Theaterstruktur geführt. Die eigens dafür ins Leben gerufene Arbeitsgruppe sah dann im Jahr 2000 strukturelle Veränderungen vor. Diese hätten Einsparungen von ca. 0,6 Mio. € jährlich, mit weiteren Optimierungsmöglichkeiten für die Folgejahre, erbracht. Auch der Landesrechnungshof hielt es in seinem Bericht „Ausgewählte Kultureinrichtungen“ aus dem Jahr 2001 für unbedingt erforderlich, dass die Stadt konkrete Maßnahmen aus diesen vorliegenden Erkenntnissen zur Theaterstruktur erarbeitet und umsetzt.

Tatsächlich erfolgte eine Fusion der Kammerspiele und des Theaters Magdeburg erst zum 1. Januar 2004.

Seit dem Jahr 2005 sind die im Haushaltskonsolidierungskonzept beschlossenen Maßnahmen zur Theaterstruktur auch mit Beträgen in Höhe von

2005	618.300 €
2006	672.400 €
2007	735.400 €

untersetzt.

Diese Einsparungen sind auf den Abschluss von Haustarifverträgen sowie neuen Verträgen mit dem Land Sachsen-Anhalt zurückzuführen.

Die Landeshauptstadt hat erst im Jahr 2004 die Hinweise des Landesrechnungshofes aufgegriffen und so Einsparpotentiale in Höhe von ca. 4,8 Mio. € seit 1997 nicht genutzt.

Die nachfolgende Tabelle enthält weitere Beispiele für durch den Landesrechnungshof empfohlene Einsparpotentiale, die die geprüften Kommunen jedoch nicht umgesetzt haben:

Bericht über die Überörtliche Prüfung	Empfehlung	Einsparpotential	Umsetzung	nicht realisierte Einsparungen
Naumburg „Maßnahmen und Verfahren auf dem Gebiet der Informationstechnik“ vom 11.05.2001	Prüfung der gesamten vertraglichen Bindungen der Stadt mit ihrem IT-Dienstleister	0,12 Mio. € / Jahr	Neuvertrag wurde entgegen der Empfehlung in 2002 abgeschlossen / Laufzeit 5 Jahre.	0,6 Mio. €
Landeshauptstadt Magdeburg „Gewährleistung des Beteiligungsmanagements“ vom 04.04.2005	Liquidation der Flughafen Magdeburg GmbH	mind. 0,5 Mio. € / Jahr	Schließung der Gesellschaft soll 2008 erfolgen.	mind. 1,0 Mio. €
Halle (Saale) „Gewährleistung des Beteiligungsmanagements“ vom 28.09.2006	Effekt der Verwaltungseinsparung durch Fusion der Wohnungsgesellschaften HWG und GWG bis zum 31.12.2006 (gesetzl. Vorgabe)	nicht genau bezifferbar, aber zusätzliche Belastung in Höhe von 10 Mio. €, wenn nach 2006 realisiert (einmalige Ersparnis Grunderwerbssteuer)	nicht erfolgt	mind. 10,0 Mio. €

Vor dem Hintergrund der Haushaltskonsolidierung hatte auch die Stadt Naumburg eine externe Organisationsuntersuchung der Verwaltung der Stadt durchführen lassen. Neben einer grundsätzlichen Aufgabenkritik sollten außerdem die Effizienz der Aufbau- und Ablauforganisation, der Stellenplan und die Stellenbewertung in die Analyse einbezogen werden.

Vergleichbare Umstände hatten auch die Stadt Zeitz dazu bewogen, im Jahr 2006 eine externe Stellenbewertung einiger ausgewählter Stellen vornehmen zu lassen. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass die Kommunalaufsicht des

Burgenlandkreises im Jahr 2003 bereits eine Organisationsuntersuchung der gesamten Stadtverwaltung vorgenommen hatte.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass es durchaus sachgerecht sein kann, bei der Lösung schwieriger Aufgaben auf externen Sachverstand zurückzugreifen. Dies gilt insbesondere und nur dann, wenn in der eigenen Verwaltung der Kommune keine ausreichenden quantitativen und qualitativen Kapazitäten für die Erfüllung dieser Aufgaben vorhanden sind. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit dabei strikt zu beachten sind.

2.2 Personalentwicklung und Aufgabenkritik

Der Landesrechnungshof hat bereits in früheren Jahresberichten darauf hingewiesen, dass die Reduzierung der Personalausgaben einen wesentlichen Beitrag zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte leisten kann. Die stetige Aufgabenerfüllung muss dabei auch personell dauerhaft gewährleistet sein.

Der Landesrechnungshof hält es deshalb für erforderlich, Personalabbau und Personalentwicklung miteinander zu verbinden.

Grundlage für Personalentwicklungs- und Personalabbaukonzepte muss eine am Aufgabenbestand ausgerichtete Bedarfsanalyse sein. In diese Betrachtungen müssen absehbare Aufgabenverlagerungen zwischen den kommunalen Ebenen ebenso wie zwischen Land und kommunaler Ebene einbezogen werden. Bisher wahrgenommene Aufgaben im freiwilligen Bereich müssen fortlaufend auf ihre Notwendigkeit überprüft werden.

Bei der Erfüllung pflichtiger Aufgaben haben die Kommunen zu prüfen, ob diese auf andere Weise wirtschaftlicher erfüllt werden können. Hierfür bieten sich interkommunale Vergleiche an, die jedoch nicht allein auf quantitative Kennzahlen ausgerichtet werden dürfen, sondern auch qualitative Vergleiche einbeziehen müssen.

Die Altersstruktur, die kurz- und mittelfristig zu einem verstärkten Ausscheiden einer Vielzahl von Mitarbeitern führen wird, macht strukturelle Veränderungen nötig und auch möglich.

Um einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten, sind alle freiwilligen und Pflichtaufgaben einer umfassenden Aufgabenkritik zu unterziehen.

Dazu sollten insbesondere die Standards der angebotenen Leistungen auf ihre Erforderlichkeit und Finanzierbarkeit überprüft werden. Die Erfassung aller durch die Kommunen wahrgenommen Aufgaben ist dafür unerlässlich.

So hält es auch das Ministerium des Innern in seinen Hinweisen zur Haushaltskonsolidierung vom 24. September 2004 für erforderlich, eine Liste über alle freiwilligen Leistungen zu erstellen, fortzuschreiben und der Aufsichtsbehörde mit der Haushaltssatzung und dem Haushaltskonsolidierungskonzept vorzulegen. Eine derartige Aufstellung konnte dem Landesrechnungshof bei seinen bisherigen Prüfungen nur in einem einzigen Fall (Lutherstadt Wittenberg) vorgelegt werden. Gleichwohl hatten die Kommunalaufsichtsbehörden in der Regel die vorliegenden Beschlüsse über die Haushaltskonsolidierungskonzepte und die Haushaltssatzungen nicht beanstandet.

Bereits auf der Sondersitzung des Stadtrates der Stadt Halle (Saale) im Juni 2005 brachte eine Fraktion die Beschlussvorlage ein, alle zu erledigenden freiwilligen und Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises einer umfassenden Aufgabenkritik zu unterziehen. Dazu sollten insbesondere die Standards der angebotenen Leistungen auf ihre Erforderlichkeit und Finanzierbarkeit überprüft werden. Als Voraussetzung sollte die Verwaltung beauftragt werden, alle freiwilligen Aufgaben und die daraus resultierenden Rechtsverpflichtungen (bspw. institutionelle Förderungen) für alle Haushaltsstellen aufzulisten. Diese Beschlussvorlage hatte der Stadtrat mehrheitlich abgelehnt.

Die Ablehnung der umfassenden Aufgabenkritik als Vorstufe für eine nachhaltige Konsolidierung ist aus Sicht des Landesrechnungshofes bei der derzeitigen Haushaltslage und den Konsolidierungsbemühungen der Stadt Halle (Saale) nicht nachvollziehbar und besonders kritikwürdig.

In den kreisangehörigen Städten Naumburg und Zeitz sowie in der Stadt Halle (Saale) sollen unabhängige Gutachter die Städte bei der Reduzierung von Personal bzw. bei der Kürzung der wöchentlichen Arbeitszeit unterstützen. Dazu wurden verschiedene Gutachten zum gleichen Sachverhalt eingeholt und verursachten unnötige Ausgaben. Diese betrugen allein in der Stadt Halle (Saale), wie bereits dargestellt, insgesamt mehr als 1,7 Mio. €.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass jede Kommune selbst in der Lage sein sollte, ein nachvollziehbares Personalentwicklungskonzept zu erstellen, welches die gegenwärtige Personalsituation umfassend darstellt und die perspektivischen Vorstellungen mit den derzeitig Beschäftigten bzw. dem aus heutiger Sicht vorgesehenen Personalbestand beinhaltet. Ein derartiges Personalentwicklungskonzept ist notwendig, um vorhandenes Personal durch Qualifizierung und Fortbildung effektiver einsetzen und damit auch fachspezifische Engpässe möglichst verhindern zu können.

Angesichts der Altersstruktur vieler Kommunalverwaltungen bietet die gezielte Personalentwicklung - die bereits bei der Ausbildung des Personals einsetzen muss - auch Chancen für einen effektiven Einsatz der für die Fortbildung von Nachwuchsführungskräften bereitgestellten Mittel.

Vereinbarungen mit den Personalvertretungen sind u. a. ein geeignetes Mittel, um zukunftsfähige Verwaltungseinheiten zu schaffen.

2.3 Einzelergebnisse einer Personalprüfung

Für ca. zwei Drittel des Stellenbestandes der Stadt Burg gibt es keine Personalbedarfs- und Entwicklungsplanung, die den aufgrund der Bevölkerungsentwicklung zurückgehenden Personalbedarf berücksichtigt.

Von den Personalausgabenrückführungsinstrumenten hat die Stadt Burg - neben einem externen Einstellungsstopp - hauptsächlich „nur“ das Instrument der Altersteilzeit und nur im Hortbereich das Instrument der Arbeitszeit- und Vergütungsreduzierung durch einen bezirklichen Tarifvertrag genutzt.

Trotz Beauftragung durch den Stadtrat am 26. Februar 2004 ist bisher kein bezirklicher Tarifvertrag zur Herabsetzung von Arbeitszeit und Vergütung für die sonstigen Angestellten und Arbeiter abgeschlossen worden. Ursache hierfür ist eine fehlende belastbare Personalbedarfsberechnung.

Zudem stellte der Landesrechnungshof in mehr als 38 v. H. der geprüften Eingruppierungen der Angestellten und Arbeiter der Stadt Burg im Jahr 2005 Fehler fest.

Über die bei der überörtlichen Kommunalprüfung im Personalbereich bisher üblichen Prüfungsinhalte hinaus prüft der Landesrechnungshof auch die Bereiche

- Personalbedarfe
- Wirksamkeit der Personalausgabenrückführungsinstrumente
- Eingruppierung.

Er hat im Jahr 2005 bei der Stadt Burg eine erste Prüfung mit dieser Zielrichtung durchgeführt.

Der Landesrechnungshof stellt nachfolgend die Ergebnisse dar, um auch anderen Kommunen und der Kommunalaufsicht Hinweise zur Optimierung der Personalwirtschaft zu geben.

2.3.1 Personalbedarfsberechnung und Personalentwicklungskonzept

Nach § 72 Abs. 1 GO LSA ist „nur“ das **erforderliche** Personal zu beschäftigen.

Der erforderliche Personalbedarf ist mit einer Personalbedarfsberechnung zu ermitteln, die ausgehend vom Bestand der Aufgaben zur Erfüllung der Bedürfnisse der Bevölkerung neben der Notwendigkeit der Personalausstattung auch die Höhe der zu leistenden Vergütung berücksichtigt, und zwar unter Einschluss aktueller Tarifverträge, insbesondere solcher zu Arbeitszeit- und Vergütungsreduzierung.

Der Aufgaben- und damit auch der Personalbestand ist u. a. abhängig von der Bevölkerungsentwicklung, die deshalb in die Personalbedarfsberechnung einfließen muss, nicht zuletzt deshalb, weil die demographische Entwicklung wiederum über die einwohnerbezogenen Finanzaufweisungen die Einnahmen der Kommunen beeinflusst.

2.3.1.1 Keine Personalbedarfsberechnung für die allgemeine Verwaltung

Bereits nach der Dritten Regionalisierten Bevölkerungsprognose 2003 - 2020 für Sachsen-Anhalt des Statistischen Landesamtes vom Februar 2004 sinkt die Anzahl der Einwohner der Stadt Burg von 25.365 (Stand: 31. Dezember 2003) nach Berechnungen der Stadt Burg auf 21.014 im Jahr 2020.

Der Bevölkerungsrückgang führt zu einem Rückgang des Personalbedarfes.

Eine Personalbedarfsberechnung gibt es im Bereich der allgemeinen Verwaltung bisher nur für 35 Stellen in den Bereichen Kultur- und Bürgeramt, Standesamt, Bauamt und für die Kindertagesstätten. Für die restliche Verwaltung und damit über zwei Drittel des Gesamtstellenbestandes fehlt eine Personalbedarfsberechnung.

Da eine Personalbedarfsberechnung auch zwingend erforderlich ist, um für die sonstige Verwaltung einen bezirklichen Tarifvertrag mit Arbeitszeit- und Vergütungsreduzierung abzuschließen, hat der Landesrechnungshof der Stadt empfohlen, dass sie für die „restlichen“ Teile der Verwaltung eine Personalbedarfsberechnung durchführt und die Ergebnisse in die Stellenpläne umsetzt.

2.3.1.2 Personalentwicklungskonzept

Nach Nr. 3.2 der Hinweise des Ministeriums des Innern zur Haushaltskonsolidierung vom 24. September 2004 ist ein nachvollziehbares Personalentwicklungskonzept vorzulegen.

Die Stadt Burg hat kein Personalentwicklungskonzept erstellt.

Der Landesrechnungshof hat angeregt, dass die Stadt Burg ein Personalentwicklungskonzept erstellen sollte, das folgende Aspekte umfasst:

- 1. die perspektivische Entwicklung des Personal-Ist-Bestandes**
- 2. die Ermittlung der personalwirtschaftlichen Handlungsnotwendigkeiten durch einen nach Jahresscheiben durchgeführten Vergleich des Personal-Ist-Bestandes mit dem Personal-Soll-Bestand (Personalbedarf)**
- 3. eine Darstellung, mit welchen personalwirtschaftlichen Maßnahmen der Personal-Ist-Bestand an den Personal-Soll-Bestand (Personalbedarf) angepasst wird; dabei sollten auch qualitative Aspekte (benötigte Qualifikation und hierzu erforderlicher Fortbildungsbedarf) berücksichtigt werden**

Den Hinweisen des Landesrechnungshofes folgend, hat die Stadt eine Arbeitsgruppe gebildet, die sich ausschließlich mit der Erstellung eines Personalentwicklungskonzeptes befasst.

2.3.2 Bisherige Nutzung von Möglichkeiten der Personalausgabenrückführung

Nach Nr. 3.2 der Hinweise des Ministeriums des Innern zur Haushaltskonsolidierung vom 24. September 2004 sind alle Einsparmöglichkeiten bei den Personalausgaben auszunutzen.

Hierzu sind insbesondere folgende Instrumente zur Personalausgabenrückführung einzusetzen:

- Nutzung der natürlichen Fluktuation (Einstellungsstopp)
- Einzelvertragliche Arbeitszeitverkürzung
- Abbau und Einschränkung von Bereitschaftsdiensten

- Bezirkliche Tarifverträge mit Arbeitszeit- und Vergütungsreduzierung
- Altersteilzeit
- Tarifvertragliche Abfindungsregelungen und übertarifliche Abfindungsregelungen nach Einwilligung der Kommunalaufsicht
- Übertragung von Aufgaben auf Dritte mit einem Personalübergang nach § 613 a BGB
- Nutzung von Transfergesellschaften nach § 216 b SGB III
- Betriebsbedingte Änderungskündigungen
- Betriebsbedingte Beendigungskündigungen

Von diesen Instrumenten hat die Stadt Burg bis zum Prüfungsbeginn im Jahr 2005 folgende genutzt:

- Nutzung der natürlichen Fluktuation (Einstellungsstopp)
- Bezirkliche Tarifverträge mit Arbeitszeit- und Vergütungsreduzierung im Kindertagesstättenbereich
- Altersteilzeit

Noch während der laufenden Prüfungen bzw. im Ergebnis der Prüfung hat die Stadt Burg außerdem die

- einzelvertragliche Arbeitszeitverkürzung,
- übertarifliche Abfindungsregelung,
- Einschränkung von Bereitschaftsdienst

als Instrumente der Personalsteuerung eingesetzt.

Im Einzelnen ergeben sich zu den genutzten Personalausgabenrückführungsinstrumenten folgende Bemerkungen:

- **Nutzung der natürlichen Fluktuation (Einstellungsstopp)**

Nr. 32 des Haushaltssicherungskonzeptes 2004 - 2009 sieht ein externes Einstellungsverbot vor, das bis 2010 fort gilt.

- **Bezirkliche Tarifverträge mit Arbeitszeit- und Vergütungsreduzierung**

Im Kindertagesstättenbereich

Für die Kindereinrichtungen sind bezirkliche Tarifverträge entsprechend § 3 Tarifvertrag zur sozialen Absicherung bis zum 31. Dezember 2005 abgeschlossen worden. Die wöchentliche Arbeitszeit ist auf 30 Stunden reduziert (geplante Ersparnis 2005 rund 190.000 €). Eine Fortführung erfolgt mit gleichen Konditionen bis zum 31. Juli 2007.

Im Bereich der sonstigen Verwaltung

Am 26. Februar 2004 hat der Stadtrat den Oberbürgermeister unter der Maßnahmennummer 58 des Haushaltskonsolidierungskonzeptes beauftragt, Gespräche zum Abschluss eines Tarifvertrages zur Herabsetzung der regelmäßigen Arbeitszeit für die Arbeiter und Angestellten der Stadtverwaltung aufzunehmen.

Nach den Berechnungen des Fachbereichs Personal sollte die Ersparnis je nach Absenkung auf 37 bzw. 38 Stunden 250.000 bis 360.000 € jährlich betragen.

Der Abschluss setzt eine vorhandene belastbare Personalbedarfsberechnung mit einem Soll-Ist-Vergleich voraus.

Aufgrund fehlender Nachweisführung von Personalüberhängen durch die Stadt hat die Gewerkschaft ver.di am 27. April 2004 bzw. im Schreiben vom 28. April 2004 weitere Verhandlungen mit der Stadt abgelehnt.

Vor der Aufnahme von weiteren Verhandlungen sollte die Stadt Burg - unter Berücksichtigung der umfangreichen Handlungsanleitung des Kommunalen Arbeitgeberverbandes vom 3. Januar 2005 zur Vorbereitung des Abschlusses von bezirklichen Tarifverträgen - eine belastbare Personalbedarfsberechnung erstellen.

- Altersteilzeit

Altersteilzeit ist geeignet als Personalarückführungsinstrument, aber „teuer“, da der Arbeitgeber für 50 v. H. Arbeitsleistung

- 83 v. H. netto Vergütung,
- 90 v. H. Rentenversicherungsbeiträge und
- 90 v. H. Beiträge zur zusätzlichen Alters - und Hinterbliebenenversorgung

zahlt.

Insbesondere bei langfristigen Altersteilzeitarbeitsverhältnissen findet eine erhebliche Subventionierung der Teilzeit statt.

Im Beamtenbereich gilt entsprechendes.

Altersteilzeit im Tarifbereich

Nach der Aufstellung der Stadt über Beschäftigte in Altersteilzeit (Stand 13. April 2005) sind bereits mit 100 Arbeitnehmern Altersteilzeitarbeitsverhältnisse abgeschlossen worden, davon 36 in der Kernverwaltung. Dies entspricht rund 30 v. H. der Anzahl der Gesamtbeschäftigten.

Der Landesrechnungshof hat der Stadt Burg empfohlen, bei der nächsten Haushaltsaufstellung nach dem Ergebnis von Personalbedarfsberechnungen einsparbare Stellen - soweit noch nicht geschehen - als künftig wegfallend auszuweisen, um auch haushaltsrechtlich eine Wiederbesetzung auszuschließen. Nur dadurch können dauerhaft Einsparungen erreicht werden.

Altersteilzeit im Beamtenbereich

Nach § 72 b Abs. 1 BG LSA darf Beamten Altersteilzeit nur bewilligt werden, wenn die Notwendigkeit der Wiederbesetzung der Stelle in der Freistellungsphase ausgeschlossen werden kann.

Bislang hat die Stadt Burg drei Anträge von Beamten auf Altersteilzeit im Blockmodell genehmigt (u. a. dem Haupt- und Personalamtsleiter).

Dies hat zur Folge, dass diese Stellen in der Freistellungsphase nicht wiederbesetzt werden dürfen.

Der Landesrechnungshof hat angeregt, dass die Stadt Burg rechtzeitig organisatorische Maßnahmen zu ergreifen hat, um eine Aufgabenerledigung ohne Haupt- und Personalamtsleiter von 2007 - 2014 zu gewährleisten.

Um Einsparungen zu erreichen, muss die Stadt Burg mit dem nächsten Haushalt die drei „Beamtenaltersteilzeitstellen“ als künftig wegfallend zum Zeitpunkt der Beendigung der Freistellungsphase ausweisen.

Die obige Darstellung zeigt, dass die Stadt Burg bisher nur Teile der vorhandenen Personalausgabenrückführungsinstrumente genutzt hat.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, unabhängig von der Entwicklung der Gewerbesteuererinnahmen, Maßnahmen der Personalentwicklung und der Personalarückführung im Haushaltskonsolidierungskonzept zu benennen.

Dies setzt aber vorhandene Personalbedarfsberechnungen und Personalentwicklungsplanungen voraus.

2.3.3 Nicht tarifgerecht nachgewiesene Eingruppierungen

Die Prüfung der tarifgerechten Eingruppierung der Angestellten und Arbeiter in 193 Fällen führte zu 75 Beanstandungen.

In 14 Fällen konnten dem Landesrechnungshof keine Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen vorgelegt werden, so dass damit eine Überprüfung der tarifgerechten Bewertung der Arbeitsplätze nicht möglich war. Nur durch die Tätigkeitsdarstellung

und -bewertung kann der Nachweis geführt werden, dass der jeweilige Angestellte/Arbeiter einen tarifrechtlichen Anspruch nach einer bestimmten Vergütungsgruppe/Lohngruppe hat, der Arbeitgeber also zur Zahlung verpflichtet ist.

Darüber hinaus hat der Landesrechnungshof in 38 Fällen aufgrund der Nichterfüllung von maßgeblichen subjektiven und objektiven Anforderungen eine zu hohe Eingruppierung festgestellt. Die nicht tarifgerecht nachgewiesenen Eingruppierungen und Einreihungen verursachten zum Zeitpunkt der Prüfung im Jahr 2005 rein rechnerisch Mehrausgaben von ca. 248.800 €²⁰. Die Höhe der Überzahlungen kann sich aufgrund zwischenzeitlich geänderter auszuübender Tätigkeiten und damit verbunden Änderungen der Eingruppierung ändern.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die wesentlichen Fehlerursachen der zu hohen Eingruppierungen der Angestellten bzw. der Arbeiter in der nicht hinreichenden Beachtung der tariflichen Eingruppierungs-/Einreihungsmerkmale liegen. So hat die Stadt Burg die Erfüllung einzelner Tätigkeitsmerkmale (z. B. gründliche und vielseitige Fachkenntnisse) als erfüllt angesehen, obwohl die auszuübende Tätigkeit diese zu hohe Eingruppierung/Einreihung nicht zugelassen hat.

Aber auch die notwendigen in der Person des Angestellten oder Arbeiters liegenden Anforderungen (persönliche Eingruppierungsvoraussetzungen wie z. B. Abschluss als geprüfter Schwimmmeister bei Angestellten) lagen in einzelnen Fällen nicht vor.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, fehlende Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen zu erstellen und zu hohe Eingruppierungen zu korrigieren.

2.3.4 Maßnahmen der Stadt Burg zur Erledigung der Feststellungen

Positiv hervorzuheben ist, dass die Stadt Burg mit der Korrektur einzelner Fehlerquellen noch während der örtlichen Erhebungen begonnen hat.

Sie hat den vom Landesrechnungshof aufgezeigten Instrumenten der Personalarückführung zwischenzeitlich noch weitere Maßnahmen (wie z. B. der Beschluss einer Abfindungsrichtlinie, Prüfung der Bereitschaftsdienste, arbeitsvertragliche Arbeitszeit- und Entgeltreduzierung) hinzugefügt.

²⁰ auf Basis der Durchschnittssätze der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) 2005

Darüber hinaus hat die Stadt Burg die Feststellungen des Landesrechnungshofes in Bezug auf die nicht tarifgerecht nachgewiesenen Eingruppierungen bei der Neubewertung der Arbeitsplätze berücksichtigt. Soweit Rückgruppierungsverfahren notwendig waren, hat sie diese eingeleitet und umgesetzt.

Der Landesrechnungshof wird im Rahmen weiterer Prüfungen bei anderen Kommunen die Personalbedarfsbemessung und -planung sowie die Nutzung von Personalausgabenrückführungsinstrumenten betrachten und den Landtag über die Ergebnisse unterrichten.

Bis dahin sollte die Kommunalaufsicht darauf achten, dass, falls noch nicht vorhanden, die Kommunen generell Personalbedarfsberechnungen und Personalentwicklungskonzepte erstellen sollten, um mittel- und langfristige Handlungsleitlinien für die Personalwirtschaft zu haben.

3 Soziales

3.1 Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II

Die Landkreise und Kreisfreien Städte mussten mit In-Kraft-Treten des SGB II einen hohen Umstellungsaufwand bewältigen. Zwar konnte der Zuschussbedarf für Leistungen der sozialen Sicherung in den vom Landesrechnungshof geprüften Kommunen im Haushaltsjahr 2005 im Vergleich zum Haushaltsjahr 2004 gesenkt werden. Er ist aber nach wie vor sehr hoch. Die Landkreise und Kreisfreien Städte müssen daher im Rahmen ihrer Zuständigkeit alle Möglichkeiten ausschöpfen, ihre Aufgaben wirtschaftlich zu erfüllen.

3.1.1 Allgemeines

Mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurden ab 1. Januar 2005 Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige zur Grundsicherung für Arbeitsuchende im neuen Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) zusammengelegt.

Für die Umsetzung der Grundsicherung sind grundsätzlich Arbeitsgemeinschaften aus Agenturen für Arbeit und Kommunen (ARGE) zuständig. Alternativ zur Einrichtung der ARGE können im Rahmen einer zunächst auf sechs Jahre befristeten Erprobung Kommunen die alleinige Trägerschaft für alle Leistungen nach dem SGB II und damit auch die Betreuung der Empfänger von Grundsicherung für Arbeitsuchende übernehmen (§ 6 a SGB II).

Die Finanzierung erfolgt durch Bund und Kommunen. Der Bund trägt die Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende, soweit sie von der Bundesagentur erbracht werden (§ 46 Abs. 1 Satz 1 SGB II); er trägt auch die entsprechenden Aufwendungen der Optionskommunen (§ 6 b Abs. 2 SGB II). Die Kommunen tragen die übrigen Kosten, wobei der Bund sich für die Jahre 2005 und 2006 mit 29,1 v. H. an den Leistungen für Unterkunft und Heizung beteiligt hat.

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2006 damit begonnen, die Leistungsgewährung im Aufgabenbereich der kommunalen Träger, insbesondere für Unterkunft und Heizung, zu prüfen. Für zwei Kommunen, den Landkreis Anhalt-Zerbst als einen optierenden Landkreis und die Landeshauptstadt Magdeburg mit dem Modell ARGE, hat er die Prüfungen abgeschlossen.

3.1.2 Organisation und Personal

Aus der Betrachtung der unterschiedlichen Organisationsstrukturen bei dem optierenden Landkreis und der ARGE der Kreisfreien Stadt lassen sich erste Schlussfolgerungen im Hinblick auf Personal und Organisation ziehen. Der Landesrechnungshof hat bei beiden geprüften Stellen festgestellt, dass mit der Einführung des SGB II in den ersten Monaten des Jahres 2005 ein erheblicher Aufwand bestand, die Daten in die verwendeten IT-Anwendungen einzupflegen.

Der optierende Landkreis Anhalt-Zerbst hat für die Erfüllung seiner Aufgaben 66 Mitarbeiter neu eingestellt. Eine Übernahme von Mitarbeitern der Agentur für Arbeit erfolgte nicht. Dem Landkreis ist ein erheblicher personeller Aufwand dadurch entstanden, dass die bei der Agentur für Arbeit zunächst erfassten Anträge manuell in den Bestand des Landkreises übernommen werden mussten. Hierfür sind dem Landkreis nicht genau bezifferbare zusätzliche Ausgaben entstanden, die von der Verwaltungskostenerstattung durch den Bund gedeckt waren. Aus Sicht des Landesrechnungshofes dürften dem Bund durch diese unwirtschaftliche Verfahrensweise der Bundesagentur für Arbeit unnötige Ausgaben entstanden sein.

Außerdem hat der Landesrechnungshof bei seinen Prüfungen festgestellt, dass die von der Arbeitsagentur gestellte Anwendungssoftware A2LL - im Gegensatz zu von zugelassenen kommunalen Trägern eingesetzten Programmen - keine automatisierte Auswertung der erfassten Unterkunftsdaten ermöglicht. Sie ist damit für eine Steuerung im Rahmen der den kommunalen Trägern obliegenden Aufgaben nicht geeignet.

Der Landesrechnungshof hat diese Ergebnisse auch dem Bundesrechnungshof übermittelt, weil dieser für die Prüfung der die Gesamtverantwortung tragenden Stellen, das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und die Bundesagentur für Arbeit, zuständig ist. Diese Prüfungserfahrungen sollten auch in die ab 2008 vorgeschriebene Evaluierung zur Experimentierklausel einfließen.

3.1.3 Finanzielle Auswirkungen

Die Zahl der Bedarfsgemeinschaften stieg in beiden geprüften Kommunen wie auch die Höhe der Leistungsausgaben im Verlauf des Jahres 2005 kontinuierlich an. Dieser Trend setzte sich auch im Jahr 2006 bis zum jeweiligen Abschluss der örtlichen Erhebungen fort.

Aus der folgenden Tabelle ergibt sich ein Vergleich der Ausgaben für die den kommunalen Trägern für Unterkunft und Heizung obliegenden Aufgaben:

Leistungsumfang im Jahr 2005	Durchschnittliche Anzahl von Leistungsempfängern je 1.000 Einwohner	Durchschnittliche Leistung für Unterkunft und Heizung je Monat und	
		Bedarfs- gemeinschaft	Einwohner
Landkreis Anhalt-Zerbst	134	234 €	17 €
Landeshauptstadt Magdeburg	156	262 €	24 €
Sachsen-Anhalt	152	220 €	19 €
neue Länder (ohne Berlin)	133	223 €	17 €
alte Länder (mit Berlin)	72	296 €	12 €

Die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende war mit Änderungen in anderen Sozialleistungsbereichen der kommunalen Träger (Sozialhilfe, Wohngeld) verknüpft.

Bei den beiden geprüften Kommunen hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass nach den Ergebnissen der Jahresrechnung 2005 die Nettobelastung des Haushalts durch die Sozialleistungen insgesamt - gemessen am Zuschussbedarf aus allgemeinen Deckungsmitteln – im Vergleich zur Jahresrechnung 2004 zurückgegangen ist. Die Nettoeinsparung ohne Berücksichtigung der Grundsicherung im Alter und der Erwerbsminderung betrug bei der Landeshauptstadt Magdeburg rund 8,2 Mio. € und beim Landkreis Anhalt-Zerbst rund 0,8 Mio. €.

Mit dem auch im Verlauf des Haushaltsjahres 2006 bei den geprüften Kommunen zu verzeichnenden Anwachsen der Anzahl der Leistungsempfänger und den Leistungsausgaben ist aufgrund der anteiligen Bundesbeteiligung gem. § 46 Abs. 6 SGB II eine Verringerung der Haushaltsentlastung verbunden.

Die in § 46 Abs. 5 SGB II verankerten Zielstellungen einer Entlastung der Kommunen sind damit vom Grundsatz her erreicht. Dies gilt insbesondere durch die Festschreibung der Bundesbeteiligung.

Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass bei beiden geprüften Kommunen nach wie vor ein Zuschussbedarf für die Sozialleistungen im Rechtskreis des SGB II bestand. Dieser betrug im Jahr 2005 bei der Landeshauptstadt Magdeburg 24,3 Mio. € und beim Landkreis Anhalt-Zerbst knapp 5,9 Mio. €.

Der Landesrechnungshof hält es daher für erforderlich, dass die Kommunen in den von ihnen beeinflussbaren Bereichen alle Anstrengungen unternehmen, mögliche Einsparungen zu erzielen.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die dargestellten Ergebnisse sich in anderen Landkreisen und Städten anders darstellen können und insoweit nicht repräsentativ sein müssen.

3.1.4 Feststellungen zur Angemessenheit der Leistungen für Unterkunft und Heizung

Die kommunalen Träger haben jeweils Richtlinien für die Angemessenheit der Kosten für Unterkunft und Heizung erlassen. Der Landesrechnungshof hat für Vergleichszwecke die entsprechenden Festlegungen erfasst und als Beispiel für einen 2-Personen-Haushalt die jeweils zulässigen Obergrenzen errechnet.²¹ Die von den 24 kommunalen Trägern der Grundsicherung für Arbeitsuchende in Sachsen-Anhalt festgelegten Angemessenheitsgrenzen verteilen sich bei diesem Beispiel wie folgt:

- Beträge in € -

Angemessenheitsgrenzen monatliche Warmmiete für 2-Personen-Haushalt						
Von	330,00	350,01	370,01	390,01	410,01	430,01
Bis	350,00	370,00	390,00	410,00	430,00	460,00
Anzahl Landkreise	2	4	10	2	2	1
Anzahl kreisfreie Städte	-	-	1	1	1	-

Die Berechnung dieser Obergrenzen ermöglicht einen Vergleich der kommunalen Träger in Sachsen-Anhalt untereinander, da damit die unterschiedliche Struktur der jeweiligen Angemessenheitsgrenzen vernachlässigt werden kann. Danach zeigte sich, dass einige kommunale Träger überdurchschnittlich hohe Angemessenheitsgrenzen festgelegt hatten.

So ließ die geprüfte Landeshauptstadt Magdeburg beispielsweise für die monatliche Warmmiete eines 2-Personen-Haushalts eine Obergrenze in Höhe von 414,00 € (276,00 € Grundmiete zuzüglich 138,00 € Betriebskosten) zu, im Landesdurchschnitt waren es 384,50 €.

²¹ Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Birke Bull LT-Drs. 5/413 vom 8. Dezember 2006, Wohnungsgröße für einen 2-Personen-Haushalt bis 60 m², in drei Landkreisen zusätzliches Merkmal 2-Zimmer-Wohnung

Sie wies damit den höchsten Wert der drei Kreisfreien Städte und den dritthöchsten Wert aller kommunalen Träger auf. Insgesamt wirkte sich dies auch in deutlich über dem Landesdurchschnitt liegenden Ausgaben für Leistungen für Unterkunft und Heizung aus. Ob dies durch ein überdurchschnittliches Kostenniveau auf dem städtischen Wohnungsmarkt gerechtfertigt war, hatte die Stadt bislang nicht belegt.

Ein Mietspiegel und ein Betriebskostenspiegel existierten für die Stadt nicht. Sie hatte zwar im September 2005 Vermieter nach der Anzahl freier Wohnungen mit einer Grundmiete bis 4,60 €/m² befragt. Im Ergebnis konnte die Stadt damit aber lediglich nachweisen, dass Leistungsempfänger Wohnungen innerhalb der Angemessenheitsgrenzen finden können und die Angemessenheitsgrenze damit nicht zu niedrig festgelegt wurde und gerichtlich anfechtbar wäre.

Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 17. November 1994 (Az. 5 C 11/93), das von den Sozialgerichten auch auf das Arbeitslosengeld II angewandt wird, bestimmt sich die Angemessenheit der Unterkünfte nach dem unteren Bereich der für vergleichbare Wohnungen marktüblichen Wohnungsmiete. Ob die von der Stadt festgelegte Angemessenheitsgrenze diesen Bereich widerspiegelt oder aber noch zu hoch ist, konnte mit der durchgeführten Befragung nicht bestimmt werden.

Eine substantiierte Bestimmung der Angemessenheitsgrenzen wird sich letztendlich nur durch die Erstellung eines Mietspiegels belegen lassen, der grundsätzlich auch von der Rechtsprechung bezüglich sozialleistungsrechtlicher Unterkunftskosten akzeptiert wird (vgl. o. g. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts).

Der geprüfte Landkreis Anhalt-Zerbst hatte für die Warmmiete eines 2-Personen-Haushaltes eine Obergrenze von 381,00 € festgelegt. Darin enthalten waren noch nicht die zu zahlenden Grundgebühren für die Abfallbeseitigung. Die Angemessenheitsgrenzen hinsichtlich der Wohnungsgröße und der Miethöhe hat der Landkreis entsprechend den vorher geltenden sozialhilferechtlichen Grenzen festgesetzt. Er hat keine gesonderten Erhebungen angestellt, die die realen Verhältnisse im Landkreis widerspiegeln.

Das Bundessozialgericht hat mit Urteilen vom 7. November 2006²² klargestellt, dass die Grundsicherungsträger wie auch die Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit bei der Prüfung der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft nach § 22 SGB II nicht umhin kommen, jeweils die konkreten örtlichen Gegebenheiten auf dem Wohnungsmarkt zu ermitteln und zu berücksichtigen. Der Grundsicherungsträger wird für den eigenen Zuständigkeitsbereich eigene Mietspiegel oder Tabellen zu erstel-

²² Az. B 7b AS 10/06 und B 7b AS 18/06

len haben, wenn Mietspiegel oder Mietdatenbanken im Sinne der §§ 558 c ff. BGB nicht vorliegen. Angemessen sind Aufwendungen für eine Wohnung nur dann, wenn diese nach Ausstattung, Lage und Bausubstanz einfachen und grundlegenden Bedürfnissen genügt und keinen gehobenen Wohnstandard aufweist.

Jedenfalls bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes hatte der Landkreis entsprechende Analysen nicht durchgeführt.

Anhand der beim Landkreis erfassten Daten für den Monat März 2006 hat der Landesrechnungshof das Einsparpotential ermittelt, das sich ergibt, wenn der Landkreis die von ihm selbst festgelegten Angemessenheitsgrenzen als Obergrenzen strikt beachtet (Spalte 2).

- Werte in € -

1	2
Aufwendungsart	Einsparpotential durch Absenkung der Leistungen auf den festgelegten Angemessenheitswert - lt. Richtlinie
Mietwohnungen	
Grundmiete inkl. Nebenkosten	27.000
Heizkosten abzgl. Anteil für Warmwasser	2.000
<i>Zwischensumme</i>	<i>29.000</i>
Eigenheime und Eigentumswohnungen	
Belastung für die Unterkunft	1.000
Heizkosten abzgl. Anteil für Warmwasser	0
<i>Zwischensumme</i>	<i>1.000</i>
Gesamt	30.000

Aus der Darstellung ergibt sich, dass der Landkreis bei konsequenter Einhaltung der selbst festgelegten Angemessenheitsgrenzen 360.000 € im Jahr einsparen könnte. Abzüglich der Erstattungsleistungen des Bundes wären die Einsparungen immer noch erheblich. Weiteres Einsparpotential könnte sich nach Auffassung des Landesrechnungshofes ergeben, wenn der Landkreis unter Beachtung der Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes die unterschiedlichen Angemessenheitskriterien stärker berücksichtigt. Dabei geht der Landesrechnungshof auch davon aus, dass der festgelegten Obergrenze in zweifacher Hinsicht eine „Signalfunktion“ nach außen zukommt:

- Leistungsempfänger können ihr Verbrauchsverhalten danach ausrichten, dass ihre Kosten bis zum Erreichen der Obergrenze ungemindert als Bedarf anerkannt werden.
- Anbietern von Unterkünften kann die Obergrenze Anhaltspunkte für die Festlegung künftiger Angebotspreise (Mieten) bieten.

Aufgrund dieser Bedeutung können allgemeine Angemessenheitsgrenzen, die die statistischen Werte deutlich übersteigen, dazu führen, dass unwirtschaftliches Verhalten unterhalb der Angemessenheitsgrenze nicht erkannt wird bzw. dass sich die Mieten unnötig erhöhen. Beides belastet den Haushalt des Landkreises.

Dabei ist sich der Landesrechnungshof bewusst, dass

- mögliche Einsparungen nur nach Prüfung jedes Einzelfalles und
- nicht kurzfristig

zu realisieren wären.

Eine vergleichbare Ermittlung für die Landeshauptstadt Magdeburg konnte der Landesrechnungshof nicht vornehmen, weil bei der ARGE in Magdeburg kein vergleichbarer, mit Informationstechnik auswertbarer, Datenbestand vorlag.

Abgeleitet aus dieser Betrachtung für den Landkreis Anhalt-Zerbst weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass auch bei anderen kommunalen Trägern erhebliche Einsparpotentiale bestehen dürften.

3.1.5 Einzelfeststellungen

Der Landesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen von Fallakten eine Vielzahl von Einzelfeststellungen getroffen, die Verstöße gegen die Ordnungsmäßigkeit, aber auch unwirtschaftliches Verwaltungshandeln, dokumentieren:

- Übernahme von Zinsen bei Wohneigentum

Schuldzinsen, soweit sie mit dem selbst genutzten Gebäude oder der Eigentumswohnung in unmittelbarem Zusammenhang stehen, werden als Aufwendungen für die Unterkunft berücksichtigt.

Als Grundlage für die Bewilligung hat der Landkreis Anhalt-Zerbst mehrfach Nachweise, wie Saldenmitteilungen oder Kontoauszüge, über in zurückliegenden Zeiträumen gezahlte Zinsen akzeptiert und in entsprechender Höhe in die Leistungsberechnung einbezogen. Dabei blieb ungeprüft, ob sich - wie bei gängigen Annuitätendarlehen im Immobilienbereich üblich - die Zinsverpflichtung durch Tilgung von Monat zu Monat verringerte und im Bewilligungszeitraum daher weniger zu zahlen war. Eine zu hohe Leistungsgewährung ist daher wahr-

scheinlich. In einem Fall wurde trotz vorliegender Anhaltspunkte nicht geprüft, ob die Zinszahlungen durch Zahlungsverzug erhöht waren. Der entsprechende Zinsanteil darf in gleichem Maße wie Mietschulden nicht als Leistung für die Unterkunft nach § 22 Abs. 1 SGB II gewährt werden.

- **Bewilligung von Heizkosten ohne Nachweis**

Für die Beschaffung von Brennholz gewährte der Landkreis aufgrund der vorgelegten Rechnung zunächst eine einmalige Leistung. Ohne Vorlage eines neuen Antrages wurde im folgenden Bewilligungszeitraum ein Zwölftel des Rechnungsbetrages als monatliche Pauschale bewilligt. Damit wurden aufgrund des gleichen Belegs Leistungen zweimal gewährt. Zudem war nicht auszuschließen, dass dem Leistungsempfänger die Pauschale für den allgemeinen Bedarf zur Verfügung steht, wenn er sich das Brennholz in der Folge auf kostengünstigere Weise beschafft.

- **Doppelbewilligung von Heizkosten**

Im Zeitraum von Februar 2005 bis April 2006 erhielt der Leistungsempfänger die Warmmiete einschließlich der Heizkostenvorauszahlungen als Leistung für die Unterkunft. Zusätzlich wurden die Heizkostenvorauszahlungen als Leistung für Heizung gewährt. Durch die Doppelberücksichtigung der Heizkosten entstand eine Überzahlung in Höhe von rund 1.765 €. Da die Doppelzahlung für den Leistungsempfänger durch Vergleich seiner Aufwendungen mit dem im Leistungsbescheid festgesetzten Betrag offensichtlich erkennbar war, ist ein Vertrauensschutz nicht gegeben (§ 45 Abs. 2 S. 3 Nr. 3 SGB X). Deshalb war zu beanstanden, dass der Landkreis bei Bekanntwerden des Fehlers im April 2006 weder eine aktenkundige Prüfung durchgeführt noch eine Rückforderung vorgenommen hat.

- **Leistung für Warmwasser und Kochen**

Der Landkreis gewährte eine Leistung für Heizung aufgrund einer Abschlagsrechnung für Gas. Der Leistungsempfänger hatte jedoch im Antrag angegeben, dass das Gas nur zur Warmwasseraufbereitung und zum Kochen benötigt wird. Diese Aufwendungen sind bereits mit der Regelleistung abgedeckt. Die zusätzliche Gewährung als Leistung für Heizung ist damit unzulässig.

- **Unangemessen hohe Grundmiete**

In der Unterkunftsrichtlinie der Landeshauptstadt Magdeburg ist festgelegt, dass es bei einer Überschreitung der Grundmiete von nicht mehr als 13 v. H. monatlich unwirtschaftlich ist, einen Umzug zu fordern. Das heißt, die Kosten des geforderten Umzugs stehen nicht in einem wirtschaftlichen Verhältnis zur Überschreitung der Grundmiete. Trotz Unangemessenheit ist die volle Grundmiete anzuerkennen. Es wird in der Richtlinie ausdrücklich betont, dass diese Regelung nicht die Angemessenheitskriterien anhebt. Dabei bleibt unklar, ob jeweils eine Einzelfallprüfung vorzunehmen und aktenkundig nachzuweisen ist, für welchen Zeitraum die Kosten in unangemessener Höhe übernommen werden und inwieweit die Leistungsempfänger zur Kostensenkung aufzufordern sind. In der praktischen Umsetzung hat diese Regelung dennoch faktisch zur Anhebung der Angemessenheitsgrenze bei den Grundmieten geführt, da die ARGE sämtliche Überschreitungen der Grundmieten bis zu 13 v. H. ohne weitere aktenkundige Prüfung bisher anerkannt hat. Als Folge werden alle Leistungsempfänger, deren bestehende Mietverhältnisse unangemessen hohe Kosten durch Überschreitung der Grundmiete von bis zu 13 v. H. verursachen, grundsätzlich gegenüber Leistungsempfängern, die eine Wohnung neu anmieten, begünstigt.

Die Betrachtung der vom Landesrechnungshof geprüften Fälle der tatsächlich erfolgten Umzüge aufgrund von unangemessenen Unterkunftskosten hat gezeigt, dass keine Umzugswelle innerhalb der Landeshauptstadt entstanden ist. Darauf basierend erscheint die 13-Prozent-Regelung für die Landeshauptstadt unwirtschaftlich. Es kann davon ausgegangen werden, dass bei einer eventuellen Anpassung der Unterkunftsrichtlinie an die Angemessenheitskriterien der überwiegende Teil der Leistungsempfänger nicht umziehen wird, jedoch öffentliche Mittel eingespart werden können.

- **Unangemessen hohe Betriebskosten**

Die Unterkunftsrichtlinie der Landeshauptstadt Magdeburg trifft Regelungen zur Verfahrensweise bei unangemessen hohen Unterkunftskosten. Mehrfach musste der Landesrechnungshof feststellen, dass über den Angemessenheitsgrenzen liegende Betriebskosten ohne Kürzung von der ARGE übernommen wurden oder Betriebskostenabrechnungen nicht bzw. nicht vollständig vorlagen.

Hinzu kommen regelmäßig getroffene allgemeine Feststellungen, die sich auf die Leistungsgewährung insgesamt und damit auch auf die Kosten für Unterkunft und Heizung auswirken können.

Dies betrifft vielfach

- unvollständige und unsystematische Aktenführung,
- Vernachlässigung der Vermögensprüfung trotz Vorliegens offensichtlicher Anhaltspunkte, z. B. hoher Kapitalerträge,
- mangelhafte Verfolgung von möglichen Unterhaltsansprüchen, insbesondere von minderjährigen Kindern sowie
- die Nichtberücksichtigung vorrangiger Sozialleistungen wie Ansprüche auf Renten, Übergangsgeld bei medizinischer Rehabilitation oder Arbeitslosengeld.

3.1.6 Fazit

Den kommunalen Trägern ist es gelungen, den hohen Umstellungsaufwand zu Beginn des Jahres 2005 und die bis zum Prüfungszeitpunkt anhaltende Steigerung der Anzahl der Leistungsempfänger und Bedarfsgemeinschaften zu bewältigen und so im Grundsatz die ordnungsgemäße Erfüllung der nach dem SGB II obliegenden Aufgaben abzusichern. Aufgrund der unerwartet hohen Anzahl von Leistungsempfängern haben die kommunalen Träger Priorität auf die zügige Antragsbearbeitung und Leistungsbewilligung gelegt, was in den geprüften Fällen durch eine zeitnahe Bearbeitung der jeweiligen Anträge und Leistungstatbestände nachvollziehbar war, dabei aber der Rechtmäßigkeit der Bewilligung noch nicht in allen Punkten Rechnung getragen.

Der Landesrechnungshof hat die Prüfungsergebnisse mit den geprüften Verwaltungen ausgewertet und Folgendes empfohlen:

- **Die Aktenführung und -organisation muss verbessert werden. Die getroffenen Entscheidungen müssen aus sich heraus nachvollziehbar begründet sein. Alle für die Entscheidung maßgeblichen Umstände müssen aktenkundig nachgewiesen sein.**
- **Die von den kommunalen Trägern beeinflussbaren Faktoren, die Einfluss auf die Höhe der Leistungsausgaben haben, sind insbesondere die Angemessenheitsgrenzen. Diese sind unter Berücksichtigung der örtlichen**

Gegebenheiten festzusetzen und regelmäßig zu überprüfen. Hier hat der Landesrechnungshof Einsparpotentiale aufgezeigt, die z. B. beim Landkreis Anhalt-Zerbst ein Volumen von rund 360.000 € jährlich umfassen. Weitere Einsparungen können bei konsequenter Einhaltung und Durchsetzung der geltenden Rechtsvorschriften erzielt werden.

3.2 Ausgewählte Maßnahmen der Jugendhilfe

Die Ausgaben und insbesondere die Zuschussbedarfe der Landkreise und Kreisfreien Städte für die Jugendhilfe sind sehr hoch. Diese Aufgaben der örtlichen Träger der Jugendhilfe können nur dann rechtlich, sozial und wirtschaftlich für die Familien im Interesse der Kinder und Jugendlichen erfüllt werden, wenn das zuständige Jugendamt sowohl in der Ablauf- als auch in der Aufbauorganisation zuverlässig arbeitet.

3.2.1 *Allgemeines*

Der Landesrechnungshof hat seit dem Jahr 2005 in den Landkreisen Bördekreis, Bitterfeld, Ohrekreis, Sangerhausen, Schönebeck und Stendal Prüfungen des örtlichen Trägers der Jugendhilfe durchgeführt. Er hat dabei u. a. die Bereiche Entwicklung des Haushalts, Organisation und Personal sowie die unterschiedlichen Formen der Hilfen zur Erziehung, einschließlich der damit verbundenen Kostenerstattungen und Kostenbeitragspflicht geprüft.

Die Prüfungen sollten dazu beitragen, dass der jeweilige örtliche Träger der Jugendhilfe Faktoren, die in seinem Bereich beeinflusst werden können, analysiert und aus den gewonnenen Erkenntnissen die notwendigen Folgerungen zieht, die für den wirkungsvolleren Einsatz und eine bessere Steuerung der vorhandenen Mittel erforderlich sind. Die Prüfung ist dabei in erster Linie eine Ordnungsprüfung im Sinne von § 126 Abs. 4 Nr. 1 GO LSA.

Die Pflege und Erziehung von Kindern und Jugendlichen ist das natürliche Recht und die Pflicht der Eltern. Allerdings wacht die staatliche Gemeinschaft gemäß § 1 Abs. 2 SGB VIII über die Betätigung der Eltern. Den Landkreisen und Kreisfreien Städten obliegen dabei als den örtlichen Jugendhilfeträgern wesentliche Aufgaben.

3.2.2 *Entwicklung der Ausgaben und der Fallzahlen*

Ende 2004 erhielten im Land Sachsen-Anhalt 5.497 junge Menschen unter 27 Jahren Hilfen zur Erziehung. Die Anzahl war seit 2001 um rund 600 Personen angestiegen. Diese steigenden Fallzahlen spiegeln sich auch in dem Anstieg der Aus-

gaben für Hilfen zur Erziehung und Hilfen für junge Volljährige von 116,459 Mio. € im Jahr 2001 auf 117,996 Mio. € im Jahr 2004 wider.

In den vom Landesrechnungshof bisher geprüften Landkreisen haben sich sowohl die Ausgaben als auch die Fallzahlen im Bereich des örtlichen Trägers der Jugendhilfe unterschiedlich entwickelt.

Diese Entwicklung zeigen die nachfolgenden Tabellen:

Entwicklung der Fallzahlen Hilfe zur Erziehung

Landkreis	2001	2004
Bitterfeld	314	328
Bördekreis	227	226
Ohrekreis	423	380
Sangerhausen	194	170
Schönebeck	233	263
Stendal	294	352

Entwicklung der Ausgaben Jugendhilfe in €

Landkreis	2001	2004	Veränderung
Bitterfeld ^{a)}	4.765.000	5.204.000	439.000
Bördekreis	3.564.000	4.078.000	514.000
Ohrekreis	5.420.000	5.152.000	-268.000
Sangerhausen ^{a)}	2.325.000	2.260.000	-65.000
Schönebeck	4.129.000	4.869.000	740.000
Stendal	9.837.000	11.143.000	1.306.000

a) Beträge 2004 jeweils Haushaltsansätze, da zum Zeitpunkt der Prüfungen noch keine Jahresrechnungen vorlagen

Der Landesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen festgestellt, dass die Landkreise, die ihre Ausgaben senken konnten, neue Hilfsangebote zur Verringerung kostenintensiver Hilfen zur Erziehung eingeführt hatten. So hatten sie Angebote der Heimerziehung durch alternative Hilfen ambulanter Art ersetzt, ohne damit Leistungen, auf die ein Anspruch besteht, unzulässig einzuschränken.

Positive Ergebnisse hat der Landesrechnungshof insbesondere beim Landkreis Ohrekreis und beim Landkreis Stendal im Jahr 2006 festgestellt.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass sich mit In-Kraft-Treten des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (KICK)²³ die Wirtschaftlichkeit durch Betonung des Nachranges der Kinder- und Jugendhilfe erhöhen kann und alle Landkreise und Kreisfreien Städte die eröffneten Möglichkeiten verstärkt nutzen sollten.

3.2.3 Organisation der Leistungsverwaltung

Die Arbeitsorganisation in den Jugendämtern war in den meisten der vom Landesrechnungshof geprüften Landkreise nicht zufrieden stellend. Das hatte zur Folge, dass die Dienst- und Fachaufsicht nur unzureichend und eingeschränkt wahrgenommen werden konnte.

Seit dem Jahr 2004 haben sich im Bereich der Jugendhilfe umfangreiche Veränderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen ergeben. Eine Anpassung der Organisation der Ämter wurde erforderlich, um künftig eine zweckmäßige Aufgabenerfüllung absichern zu können. Die in den Jahren davor festgelegten Strukturen erfüllten nicht mehr die Erfordernisse der wahrzunehmenden Aufgaben. Allgemein ursächlich für eine Anpassung der Organisationsstruktur waren im Wesentlichen:

- Auswirkungen durch das Inkrafttreten des Kinderförderungsgesetzes, dessen Zielsetzung ein geringerer Verwaltungsaufwand und damit geringerer Stellenbedarf für die Aufgaben „Finanzierung von Kindertagesstätten“ war.
- Auswirkungen aus dem SGB II. Die Fallzahlen bei „Erlass/Ermäßigung von Elternbeiträgen“ stiegen. Es entstanden erhebliche Bearbeitungsrückstände, da die steigenden Fallzahlen mit dem vorhandenen Personal im Jugendamt nicht bewältigt werden konnten.
- Auswirkungen wegen personeller Veränderungen durch Wechsel von Mitarbeitern in die ARGE und Eintritt der Ruhephasen einiger Mitarbeiter im Rahmen der Altersteilzeit.

Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung im Landkreis Sangerhausen im Jahre 2005 festgestellt, dass für das Jugendamt, welches zum 1. Januar 2004 neue Strukturen angenommen hatte, kein aktueller und gültiger Verwaltungsgliederungsplan vorlag. Die vorgefundenen Verwaltungsabläufe waren für die Arbeit des Jugendamtes weder funktionell noch zweckmäßig organisiert.

²³ BGBl. I, Nr. 57 vom 13. September 2005, S. 2729 ff.

Die Aufgabenverteilung wirkte sich negativ auf die Arbeitsabläufe im Bereich der wirtschaftlichen Jugendhilfe aus, weil

- die direkte Zusammenarbeit mit den Mitarbeitern des Allgemeinen Sozialen Dienstes hinsichtlich der Abstimmung bei der Kostenentscheidung im Einzelfall nach Maßnahmen der Hilfe zur Erziehung nicht umfassend gegeben war,
- es keine internen dienstlichen Anweisungen über Zuständigkeiten der Anordnungsbefugnis in der Leistungsverwaltung gab,
- in den Fällen der Hilfe zur Erziehung nach § 31 SGB VIII ein Sachbearbeiter die Leistungen mit den freien Trägern zur Jugendhilfe in eigener Verantwortung abrechnete, ohne dass die Leistungen einzelnen Kindern zuzuordnen waren,
- die notwendige Aufsicht des Sachgebietsleiters gegenüber einem Mitarbeiter der wirtschaftlichen Jugendhilfe u. a. wegen fehlender Entscheidungsdocumentation und unterschiedlicher Entscheidungsfindung der Sachbearbeiter nicht gegeben war.

Der Landesrechnungshof hat dem Landkreis nachdrücklich empfohlen, unter Beachtung einer funktionellen und zweckmäßigen Einordnung der Stelle - wirtschaftliche Jugendhilfe - den Gliederungsplan zu überarbeiten und zur Absicherung eines nach den kommunalen Haushalts- und Kassenvorschriften ordnungsgemäßen Verwaltungsablaufes eindeutige Anweisungen über Zuständigkeiten und Befugnisse zu treffen.

Auch die kommunalen Rechnungsprüfungsämter haben im Rahmen der örtlichen Prüfungen Hinweise zu notwendigen organisatorischen Änderungen gegeben. So hatte das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises Stendal im Rahmen der Prüfung der Jahresrechnung die Personalentwicklung und Organisationsstruktur im Bereich des Jugendamtes bewertet. In den Prüfberichten der Jahre 2003 und 2004 wurde auf eine Reihe von Handlungsnotwendigkeiten aufmerksam gemacht. So wurde u. a. neben der vollständigen Besetzung der im Stellenplan ausgewiesenen Stellen auch eine aufgaben- und zukunftsorientierte Personalplanung und Stellenbesetzung zur Gewährleistung einer künftig ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung als notwendig erachtet. Im Ergebnis der Prüfung für das Haushaltsjahr 2005 wurde eingeschätzt, dass hinsichtlich der Stellenbesetzung und der angepassten Organisationsstruktur eine positive Entwicklung zu verzeichnen war. Die Auswirkungen der geplanten und zum Teil bereits umgesetzten Veränderungen im Bereich der

Organisationsstruktur des Jugendamtes waren zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Landesrechnungshof noch nicht erkennbar, da der Umsetzungsprozess noch nicht vollständig abgeschlossen war.

3.2.4 Einzelne Leistungen der Jugendhilfe

Nach § 1 SGB VIII hat jeder junge Mensch ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit. Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvorderst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft. Dabei soll die Jugendhilfe zur Verwirklichung des Rechts insbesondere:

- 1) junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung fördern und dazu beitragen, Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen,
- 2) Eltern und andere Erziehungsberechtigte bei der Erziehung beraten und unterstützen,
- 3) Kinder und Jugendliche vor Gefahren für ihr Wohl schützen,
- 4) dazu beitragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familie sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen.

Ein Personensorgeberechtigter (leibliche Eltern, Pflegeeltern) hat nach den Kinder- und Jugendhilfsvorschriften bei der Erziehung eines Kindes oder Jugendlichen Anspruch auf Hilfe zur Erziehung, wenn eine dem Wohl des Kindes oder Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist. Hilfe zur Erziehung wird insbesondere nach Maßgabe des § 27 i. V. m. §§ 28 bis 35 SGB VIII gewährt. Art und Umfang der Hilfe richtet sich nach dem erzieherischen Bedarf im Einzelfall. Dabei soll das engere soziale Umfeld des Kindes oder des Jugendlichen einbezogen werden.

Allein aus den Finanzdaten lassen sich nicht die notwendigen Informationen ableiten, um die Entwicklung der Jugendhilfe analysieren bzw. beeinflussen zu können. Vielmehr ist im Verwaltungshandeln und in der Organisation ein wesentlicher Schwerpunkt für weitere Informationen zur Struktur und Entwicklung der Jugendhilfeleistungen zu sehen.

Im Ergebnis der Prüfungen des Landesrechnungshofes wurden Fehler bei der Leistungsbearbeitung im Bereich der wirtschaftlichen Jugendhilfe und Mängel bei der Aktenführung festgestellt. Gleiches gilt auch für die nicht immer effektive Zusammenarbeit im Jugendamt zwischen dem Allgemeinen Sozialen Dienst und der wirtschaftlichen Jugendhilfe. Noch während der örtlichen Erhebungen in den Landkreisen hat der Landesrechnungshof die Feststellungen mit den Amts- und Sachgebietsleitungen sowie den betroffenen Sachbearbeitern ausgewertet. Die Landkreise haben unverzüglich Maßnahmen eingeleitet, um diese Mängel abzustellen.

Der Landesrechnungshof hat in den o. g. Landkreisen eine Vielzahl von Fallakten zu unterschiedlichen Hilfearten geprüft.

- So hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass insbesondere bei Heimunterbringungen nach § 34 SGB VIII nicht in jedem Fall in den Akten nachvollziehbar begründet war, aus welchem Grund eine andere Form der Hilfe, z. B. Unterbringung in einer Pflegefamilie nach § 33 SGB VIII, nicht in Frage kam.

Diese nachvollziehbare Begründung ist nach Ansicht des Landesrechnungshofes bedeutsam, weil für die Pflege in Heimen mindestens doppelt so hohe Ausgaben anfallen wie für die Unterbringung in einer Pflegefamilie.

So betrugen im Jahr 2004 die durchschnittlichen Ausgaben pro Hilfe und Monat in einer Pflegefamilie im Landkreis Stendal 1.076 €, während für eine Heimunterbringung im gleichen Zeitraum durchschnittlich 3.454 € aufgewendet wurden.

- Gemäß § 33 SGB VIII werden in der Vollzeitpflege Leistungen für Unterkunft, Betreuung und Erziehung eines Kindes oder Jugendlichen in einer Familie außerhalb des Elternhauses gewährt. Das Fehlen von Pflegefamilien wirkt sich finanziell nachteilig aus, wenn beispielsweise Heimunterbringungen nur deshalb notwendig werden, weil keine Pflegefamilien zur Verfügung stehen. Das Jugendamt sollte bestrebt sein, eine möglichst große Zahl von Pflegefamilien zu gewinnen und dies auch aktuell dokumentieren.

Im Landkreis Schönebeck standen im Februar 2006 etwa 30 Pflegeeltern zur Verfügung, in 26 Familien waren 49 Pflegekinder untergebracht. Die vom Jugendamt zur Verfügung gestellten Übersichten zu Pflegeeltern und

Pflegekindern stimmten mit den im Jugendamt tatsächlich vorgefundenen Unterlagen nicht überein. Der Landesrechnungshof hat jeweils unterschiedliche Angaben zur Anzahl der Pflegeeltern und Pflegekinder festgestellt. Ein Abgleich der vorhandenen Unterlagen war während der örtlichen Erhebungen trotz Nachfrage nicht möglich.

Die Pflegeelternakten waren nicht chronologisch geheftet. Fast alle Dokumente hatten keine Eingangsvermerke, eine große Anzahl war ohne Datum und Unterschrift. In keiner Pflegeelternakte war die Beratung der Interessenten zur Übernahme der Pflegeelternschaft dokumentiert. Notwendige Nachweise wie Anträge, Führungszeugnisse, Einkommensnachweise, Arztatteste, Lebensberichte fehlten. Keine einzige Pflegeelternakte war vollständig. Die Darstellung des sozialen Umfeldes der Interessenten zu Pflegeeltern war in fast keiner Akte dokumentiert. Des Weiteren waren die Pflegestellen nicht als Bereitschafts-, Kurzzeit- oder Dauerpflegestelle ausgewiesen.

Da diese Festlegungen, z. B. durch unterschiedliche Arten der Leistungsgewährung und unterschiedliche Möglichkeiten der Inanspruchnahme, finanzielle Auswirkungen haben, muss durch das Jugendamt in jedem Fall eine schriftliche Festlegung erfolgen.

In keiner Akte war dokumentiert, wie die Begleitung und Zusammenarbeit der Pflegefamilien mit dem Jugendamt erfolgten. Aktenvermerke, z. B. über Hausbesuche, fehlten. Auch die Pflegeverträge waren nicht vollständig in den Akten abgeheftet. In einigen Akten fehlten über mehrere Jahre Berichte, Vermerke oder Dokumentationen, obwohl Pflegekinder in den Familien betreut wurden.

Der Landesrechnungshof hat dem Landkreis Schönebeck bereits bei den örtlichen Erhebungen dringend empfohlen, umgehend unter Berücksichtigung der Besonderheit jedes Einzelfalls die Auswahl und die Betreuung der Pflegepersonen nachvollziehbar, zeitnah und umfassend zu dokumentieren, um auf Veränderungen im Interesse der Kinder und der Jugendlichen sofort rechtlich und tatsächlich reagieren zu können.

Der Landesrechnungshof hat das Landesverwaltungsamt entsprechend unterrichtet.

Zusätzlich zu den dargestellten gravierenden Beispielen hat der Landesrechnungshof folgende Feststellungen bei seinen Prüfungen im Bereich der wirtschaftlichen Jugendhilfe getroffen:

- Formelle Fehler:

- In den Bescheiden wurden Bewilligungen nicht hinreichend begründet. Die Berechnung des Pflegegeldes war vom Empfänger nicht in allen Fällen nachvollziehbar.
- Die Jugendämter erstellten nicht in allen Fällen rechtzeitig Änderungs- bzw. Einstellungsbescheide, obwohl dies z. B. bei einem Wechsel der Pflegestelle notwendig ist.
- Bei der Rückforderung von Zahlungen wurden nicht in allen Fällen Rückforderungsbescheide erstellt.

- Organisatorische Mängel:

- Nicht alle Jugendämter führten Kostenübersichtsblätter pro Pflegekind. Daher waren die tatsächlichen Ausgaben pro Pflegekind nicht immer nachvollziehbar.
- In vielen Fällen war die Aktenführung unzureichend. So fehlten z. B. Eingangs- und Absendevermerke. Die Abheftung der Unterlagen erfolgte nicht chronologisch. Die Unterlagen mehrerer Pflegekinder aus einer Herkunftsfamilie waren in einer Akte abgelegt. Aktenvermerke waren nicht vorhanden oder ohne Datum und Unterschrift.
- Entsprechend §§ 90 - 97 b SGB VIII können unterhaltspflichtige Personen eines Pflegekinds an den Kosten der Leistungen beteiligt werden. Die Unterhaltsprüfungen bzw. Prüfungen zur Kostenbeteiligung wurden nicht, nicht zeitnah oder unzureichend durchgeführt.

- Materielle Fehler:

- Bei Geschwisterkindern wurden verschiedene Leistungen für mehrere Kinder mit einem Bescheid bewilligt und die Leistungen für die Kinder nur auf ein Personenkonto gebucht.
- Einmalige Beihilfen wurden teilweise ohne nachgewiesenen Bedarf gewährt (z. B. Zuschüsse zu Klassenfahrten).

Der Bereich der wirtschaftlichen Jugendhilfe ist darauf angewiesen, dass der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) die erforderlichen Grundlagen für eine sachgerechte Fallbearbeitung schafft.

Auch bei der Arbeit des ASD hat der Landesrechnungshof Versäumnisse festgestellt, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

- Pflegeeltern- und Pflegekinderakten wurden in einigen Landkreisen nicht getrennt geführt. Dies führte zu Schwierigkeiten, wenn in einer Pflegefamilie mehrere Pflegekinder untergebracht waren. Hier konnten Unterlagen nicht immer entsprechend zugeordnet werden.
- Pflegestellen wurden nur in wenigen Landkreisen aktenkundig nachvollziehbar in unterschiedliche Kategorien wie Bereitschafts-, Kurzzeit- oder Dauerpflegestelle eingestuft, obwohl dies finanzielle Auswirkungen hat. Die möglichen finanziellen Auswirkungen hat der Landesrechnungshof bereits dargestellt.
- Nicht in allen Akten waren die Hilfemaßnahmen umfassend, nachvollziehbar und lückenlos dokumentiert worden. Das Hilfeplanverfahren nach § 36 Abs. 2 SGB VIII ist das zentrale Steuerungselement zur Einrichtung und Durchführung einer Hilfe. Danach soll regelmäßig geprüft werden, ob die gewährte Hilfe weiterhin geeignet und notwendig ist. Ein Hilfeplan soll die Planung und Entscheidung über die zu erbringenden Leistungen dokumentieren sowie die Aufgaben der Leistungserbringer und Adressaten beschreiben. Demnach ist der Hilfeplan ständig zu überprüfen und regelmäßig fortzuschreiben. Turnus und Termine für die Fortschreibung der Hilfepläne sind fallbezogen mit den Beteiligten zu vereinbaren. Die Hilfepläne sollen Aussagen über die Ausgangssituation, den Bedarf, die geeignete und notwendige Hilfe, das Ziel der Hilfe sowie einen Zeitplan zur Erreichung des Ziels beinhalten. Nur wenige Landkreise hatten die gesetzlichen Vorgaben nach § 18 Kinder- und Jugendhilfegesetz des Landes Sachsen-Anhalt eingehalten. Nicht in allen Pflegekinderakten waren entsprechende Hilfepläne vorhanden. Beispielhaft führt der Landesrechnungshof an, dass im Landkreis Sangerhausen in den geprüften Fällen, in denen Kinder und Jugendliche außerhalb der eigenen Familie untergebracht waren, Hilfepläne über längere Zeiträume nicht regelmäßig fortgeschrieben wurden. Auch in 80 v. H. der geprüften Fälle der Gewährung von Erziehungshilfen wurden die Hilfepläne nicht regelmäßig durch alle Beteiligten überprüft und fortgeschrieben. Das beeinträchtigt die Aussicht auf eine erfolgreiche Durchführung der aus öffentlichen Mitteln finanzierten Erziehungshilfe erheblich, denn die Anforderungen an die Erziehung der Kinder und Jugendlichen verändern sich stetig mit ih-

rer Entwicklung. Zum anderen ist damit keine wirksame Ausgabenkontrolle gewährleistet. So hatte das Jugendamt z. B. in einem Fall versäumt, gegenüber dem freien Jugendhilfeträger auf eine konsequente Einhaltung der Festlegungen hinzuweisen. Bei termingerechter Fortschreibung des Hilfeplanes hätte die Erziehungshilfe möglicherweise früher beendet werden können. Die für die fünf Monate zwischen dem Vorlagetermin im Mai 2004 und tatsächlicher Vorlage des Hilfeplans im November 2004 angefallenen Ausgaben von rund 610 € pro Monat, insgesamt 3.050 €, wären dann gegebenenfalls nicht notwendig gewesen. Das Beispiel belegt, dass eine korrekte, sachliche und auch prüfbare Leistungsbearbeitung nur auf der Grundlage einer ordnungsgemäßen Aktenführung und Terminüberwachung zu gewährleisten ist.

- Die Hilfepläne enthielten nicht immer Festlegungen über den Bedarf, die zu gewährende Art der Hilfe sowie die notwendigen Leistungen. Die Angabe von Gründen zur Auswahl des Trägers bzw. der Einrichtung und der Hilfeart war in den meisten Landkreisen in den Hilfeplänen nicht vorhanden.

3.2.5 *Fazit*

Der Landesrechnungshof hat die Prüfungsergebnisse mit den geprüften Verwaltungen ausgewertet. Angesichts der erheblichen Bedeutung, die eine funktionierende Kinder- und Jugendhilfe auch im gesamtgesellschaftlichen Gefüge hat, hat der Landesrechnungshof der Mehrzahl der geprüften Landkreise Folgendes empfohlen:

- **Die Aktenführung und -organisation muss überprüft und überarbeitet werden. Sie muss so organisiert sein, dass eine Fallbearbeitung unabhängig von den derzeit konkret zuständigen Sachbearbeitern möglich ist. Dabei sind die eigenen Festlegungen der Landkreise zur Aktenordnung zu beachten.**
- **Es muss eine regelmäßige Dienstaufsicht und Kontrolle durch die Amts- und Sachgebietsleitung sichergestellt werden. Die festgestellten Bearbeitungsmängel zeigen, dass es auf der Ebene der Sachbearbeiter verstärkter Anleitung und Kontrolle durch die Amts- und Sachgebietsleitung bedarf. Die Landkreise haben dafür Sorge zu tragen, dass die Sachbearbeitung im Einzelfall korrekt nach den rechtlichen Regelungen erfolgt. Hierzu bieten sich insbesondere Qualifizierungen im Rahmen von Fortbil-**

dungsmaßnahmen an. Das betrifft alle Ebenen der im Jugendamt anfallenden Aufgaben, insbesondere:

- **Die Verbesserung der ordnungsgemäßen Dokumentation von Entscheidungen und deren Begründungen. Das betrifft besonders die Hilfepläne und deren Fortschreibung, insbesondere im Bereich der Vollzeitpflege, die Auswahl der jeweiligen Hilfeart unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit, den Kontakt zu den Pflegefamilien sowie die Einbeziehung der Herkunftsfamilien in die Tätigkeit des Jugendamtes.**
- **Das konsequente und zeitnahe Verfolgen der Ansprüche auf Kostenbeteiligung gegen die Hilfeempfänger und sonstige Leistungsverpflichtete.**
- **Die Anwendung und konsequente Einhaltung der eigenen Festlegungen zu Nebenleistungen der Kinder- und Jugendhilfe sowie**
- **die bei der Haushaltsplanung und -durchführung zu beachtenden gemeinde- und haushaltsrechtlichen Grundsätze.**

Noch nicht alle dieser Prüfungen sind mit den geprüften Stellen bereits abschließend ausgewertet.

4 Wirtschaftliche Betätigung der Kommune

4.1 Wesentliche Aufgaben des Gemeinderats

Der Gemeinderat ist gemäß § 44 Abs. 1 GO LSA die Vertretung der Einwohner und das Hauptorgan der Gemeinde.

Deshalb entscheidet nur er allein gemäß § 44 Abs. 3 Nr. 9 GO LSA über „die Errichtung, Übernahme, wesentliche Erweiterung bzw. Einschränkung oder Auflösung kommunaler Betriebe und Einrichtungen, die Beteiligung an privatrechtlichen Unternehmen sowie die Umwandlung der Rechtsform kommunaler Betriebe und Einrichtungen“.

Der Gemeinderat trägt somit Verantwortung für

- die Einhaltung bzw. Erfüllung der Zulässigkeitsvoraussetzungen einer wirtschaftlichen Betätigung gemäß §§ 116 und 117 GO LSA,
- die Einräumung der in § 54 Haushaltsgrundsätzegesetz vorgesehenen Befugnisse für die zuständigen Prüfungseinrichtungen, also dem örtlichen Rechnungsprüfungsamt und dem Landesrechnungshof, gemäß § 129 Abs. 3 und 4 GO LSA.

Der Landesrechnungshof hat in seinen Jahresberichten mehrfach aufgezeigt, wie wichtig ein effektives Beteiligungsmanagement einerseits und eine wirksame unabhängige örtliche und überörtliche Rechnungsprüfung andererseits für die Steuerung, Lenkung und Kontrolle der kommunalen Unternehmen und Beteiligungen durch den Gesellschafter Kommune ist.

Sowohl das Beteiligungsmanagement der Kommunen als auch die überörtliche Prüfung des Landesrechnungshofes sind letztendlich darauf ausgerichtet, die Führungstätigkeit des Gemeinderates und des Bürgermeisters wirksam zu unterstützen, indem Vorschläge unterbreitet und Handlungsempfehlungen gegeben werden, die

- ein effektives Handeln der Unternehmen gewährleisten,
- eine Verselbständigung der Unternehmen verhindern,
- die direkten und indirekten Auswirkungen wirtschaftlicher Betätigung auf den Haushalt der Kommune aufzeigen und
- auf die Erfüllung des öffentlichen Zwecks ausgerichtet sind.

4.1.1 Einräumung der Informations- und Prüfungsrechte der Kommunen und des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof hat bereits mehrfach in seinen Jahresberichten ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es zu den Pflichten der Kommunen gem. § 129 Abs. 3 und 4 GO LSA gehört, darauf hin zu wirken, den für sie zuständigen Prüfungseinrichtungen, also dem für die örtliche Prüfung zuständigen Rechnungsprüfungsamt und dem für die überörtliche Prüfung zuständigen Landesrechnungshof, die nach § 54 des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) vorgesehenen Befugnisse der Prüfung und Einsichtnahme einzuräumen.

Das Ministerium des Innern hat mit Erlass vom 9. Oktober 2003 (33.21 – 10202/1 „Steuerung, Lenkung und Kontrolle kommunaler Unternehmen: Wahrnehmung der sich aus § 129 Abs. 3 und 4 GO LSA ergebenden Verpflichtungen“) die Kommunalaufsichtsbehörden gebeten, auf die Erfüllung der genannten Verpflichtungen hinzuwirken. Im Regelfall sollten sich die Kommunen die Befugnisse nach § 54 HGrG im Gesellschaftsvertrag bzw. der Satzung der jeweiligen Gesellschaft absichern lassen.

Im Rahmen einer mehrjährig angelegten Schwerpunktprüfung des Beteiligungsmanagements von Kommunen hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass eine Reihe der geprüften Kommunen ihren Verpflichtungen gemäß § 129 Abs. 3 und 4 GO LSA insbesondere gegenüber dem Landesrechnungshof immer noch nicht nachgekommen sind.

So hat die Stadt Halberstadt anlässlich der örtlichen Erhebungen durch den Landesrechnungshof ausdrücklich erklärt, diese Rechte auch nicht einräumen zu wollen.

Zur Begründung ihrer Position hat sie auf ihre Kosten in Höhe von 3.799 € ein entsprechendes Gutachten von einer Rechtsanwaltskanzlei erstellen lassen.

Wesentliche Positionen dieses Gutachtens hat die Stadt Halberstadt gegenüber dem Landesrechnungshof bereits in ihrem Schreiben vom 31. August 2004 vertreten:

- Nach der gegebenen Rechtslage gibt es keine unmittelbare Rechnungsprüfung von Unternehmen des Privatrechts, an denen Gemeinden 100-prozentig oder zu bestimmten Anteilen beteiligt sind.

- Der als Ermächtigungsgrundlage für die Einräumung des Selbstinformationsrechtes in Frage kommende § 54 HGrG ist im Hinblick auf seinen Wortlaut und seiner Kompatibilität mit § 51a GmbH-Gesetz in dem Sinne zu verstehen, dass lediglich die gesellschaftereigene Prüfungseinrichtung mit dem Selbstinformationsrecht versehen werden soll.
- Die Vorschrift des § 129 Abs. 3 GO LSA, die ohnehin über die gesellschaftsrechtliche Modifikationsvorschrift des § 54 HGrG nicht hinausgehen dürfte, regelt tatsächlich lediglich das Selbstinformationsrecht der örtlichen Prüfungseinrichtungen (siehe § 125 GO LSA).
- Es bestehen weiterhin verfassungsrechtliche Bedenken.

Ihrer eigenen Auffassung nur teilweise folgend hat die Stadt Halberstadt ihrem eigenen Rechnungsprüfungsamt als „gesellschaftereigene Prüfeinrichtung“ lediglich bei zwei ihrer Gesellschaften die Prüfrechte nach §§ 44 und 54 HGrG und das Recht zu „weitergehenden Kassen-/ Buch- und Betriebsprüfungen“ eingeräumt. Dagegen bestehen in fünf weiteren Gesellschaften keine Befugnisse nach § 54 HGrG.

Der Landesrechnungshof weist ausdrücklich darauf hin, dass das Selbstunterrichtungsrecht des § 54 HGrG ein wertvolles Instrument für die Betätigungsprüfung darstellt und es deshalb geboten ist, die entsprechenden Befugnisse für die örtlichen und überörtlichen Prüfungseinrichtungen zu gewährleisten.

Er hat aus Kostengründen empfohlen, die Prüfungsbefugnisse vorerst durch entsprechende Gesellschafterbeschlüsse einzuräumen und erst bei Gelegenheit einer aus anderem Anlass notwendigen Gesellschaftsvertrags- bzw. Satzungsänderung eintragen zu lassen.

Unter Berufung auf die fehlenden und auch nicht einzuräumenden Prüfungsbefugnisse wurde dem Landesrechnungshof im Verlauf der örtlichen Erhebungen in der Beteiligungsverwaltung der Stadt Halberstadt z. B. die Einsichtnahme in folgende Unterlagen von Unternehmen verwehrt:

- Geschäftsführerverträge aller Gesellschaften
- Kaufverträge für Anteile an den Halberstädter Stadtwerken
- Interne Revisionsberichte der Halberstädter Wohnungsgesellschaft

Darüber hinaus wurde die Einsichtnahme in die beim Oberbürgermeister ebenfalls vorhandenen Geschäftsführerverträge sowie in das von der Stadt bezahlte (und damit in ihrem Eigentum befindliche) Rechtsgutachten zu Prüfungsrechten des Landesrechnungshofes verweigert.

Dieses Verhalten der Verweigerung der Einräumung der Befugnisse nach § 54 HGrG und der Akteneinsicht durch die Stadt Halberstadt gegenüber dem Landesrechnungshof ist in diesem Ausmaß bisher einmalig.

Die Verweigerung der Einsichtnahme in städtische bzw. in der Stadtverwaltung vorhandene Unterlagen hindert den Landesrechnungshof an der Wahrnehmung seiner Aufgabe als überörtliche Prüfungsbehörde gem. § 126 Abs. 1 GO LSA und ist weder rechtlich noch tatsächlich hinnehmbar.

Mit der Einführung der Doppik wird über die Erstellung einer Konzernbilanz, die die kommunale Verwaltung und die Beteiligung umfasst, die für den Bürger notwendige Transparenz hergestellt.

Der Landesrechnungshof vertritt den Standpunkt, dass sich die Notwendigkeit der Prüfung durch ihn aus dem öffentlichen Zweck der kommunalen Unternehmen gemäß § 116 GO LSA ergibt. Da die kommunalen Unternehmen öffentliche Aufgaben ihrer Gesellschafter und letztlich der Bürger erfüllen, muss auch dieser Teil des dem Privatrecht zurechenbaren Handelns der Kommunen einer unabhängigen Prüfung zugänglich sein. Weder die (erweiterte) Jahresabschlussprüfung gem. §§ 316 ff. des HGB i. V. m. § 53 HGrG noch die Aufgabenwahrnehmung durch die Vertreter der Kommunen in den Organen der kommunalen Unternehmen können eine Gewähr dafür bieten, dass die kommunalen Unternehmen ihre Aufgaben im Interesse der Einwohner und der Gesellschafter erfüllen. Die Prüfungen des Landesrechnungshofes der vergangenen Jahre haben zur Feststellung einer Vielzahl von Beispielen der „Verselbstständigung“ von Gesellschaften mit z. T. schwerwiegenden finanziellen Folgen für die kommunalen Gesellschafter ergeben (vergleiche auch Jahresbericht 2002, Teil 2 und Jahresbericht 2005, Teil 2).

4.1.2 Beteiligung des Hauptorgans und Einhaltung der Mitteilungspflichten

Die Gemeindeordnung hat in § 118 GO LSA die Notwendigkeit der Gewährleistung eines Beteiligungsmanagements zur Steuerung, Kontrolle und Koordination der wirtschaftlichen Betätigung der Kommune ausdrücklich festgeschrieben.

Eine wesentliche Bedingung für die wirtschaftliche Betätigung der Kommune ist die Einhaltung rechtlicher Bestimmungen, sowohl der privatrechtlichen Regelungen des Aktien- und GmbH-Rechts als auch der öffentlich-rechtlichen Grundlagen, wie z.B. der Gemeindeordnung des Landes Sachsen-Anhalt und des Haushaltsgrundsatzgesetzes.

Deshalb stellt die Kontrollfunktion des Beteiligungsmanagements insbesondere auf

- die Einhaltung der Gemeindeordnung,
- die Überprüfung der Gesellschaftsverträge,
- die Sicherung der Einfluss-, Informations- und Prüfrechte der Kommunen und
- den Nachweis von Entscheidungen kommunaler Gremien (Gemeinderat, Gesellschafterversammlung, Aufsichtsrat)

ab.

Das Beteiligungsmanagement muss diesbezüglich insbesondere gewährleisten, dass der Gemeinderat als Hauptorgan seine Aufgaben gemäß § 44 Abs. 3 Nr. 9 und 10 GO LSA wahrnehmen und die Gemeinde ihren Vorlage- und Anzeigepflichten gegenüber dem Gemeinderat und der Kommunalaufsicht gemäß § 123 GO LSA nachkommen kann.

Diese Rechte des Gemeinderats und der Kommunalaufsicht dürfen nicht durch Festlegungen in den Gesellschaftsverträgen bzw. Satzungen umgangen bzw. durch die Bildung von Holding- und Tochtergesellschaften eingeschränkt oder negiert werden.

Der Landesrechnungshof hat diesbezügliche Verstöße gegen Festlegungen in der GO LSA, insbesondere in der Stadt Halberstadt, festgestellt.

Wichtige Aufgaben des Beteiligungsmanagements nimmt bei der Stadt Halberstadt eine Holdinggesellschaft wahr.

Die Nordharzer Stahl- und Apparatebau GmbH (NOSA), Holding der Stadt Halberstadt, wurde durch Stadtratsbeschluss vom 30. Oktober 1996 zum 1. Januar 1997 mit Änderung des Gesellschaftszwecks der 1992 zu 100 Prozent von der Stadt Halberstadt erworbenen NOSA GmbH i. G. gegründet. Die NOSA sollte gemäß Stadtratsbeschluss die Anteile an den städtischen Gesellschaften übernehmen und damit diese Gesellschaften unter eine einheitliche Führung, Steuerung und Überwachung stellen.

Die örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes haben ergeben, dass diese Holdinggesellschaft

- der städtischen Beteiligungsverwaltung nicht alle Unterlagen, die städtische Gesellschaften verpflichten (Geschäftsführerverträge, Kreditverträge, Abführungsverträge, Verpfändungen etc.), kontinuierlich und unaufgefordert übergibt,
- die städtische Beteiligungsverwaltung in einigen Fällen unzureichend an der Vorbereitung von Entscheidungen, welche städtische Gesellschaften bzw. grundsätzliche Aspekte ihrer künftigen Entwicklung betrafen, beteiligt hat,
- die städtische Beteiligungsverwaltung nicht an wichtigen Personalentscheidungen der städtischen Gesellschaften beteiligt. Personalentscheidungen werden, soweit nicht nach Gesellschaftsvertrag die Zuständigkeit des Aufsichtsrates vorgesehen ist, durch die jeweiligen Geschäftsführer der Einzelgesellschaften getroffen. Die Geschäftsführung der städtischen Holding hat weiterhin ausdrücklich erklärt, dass Angelegenheiten bezüglich leitender Angestellter der Unternehmen allein in ihren Verantwortungsbereich als „Konzernspitze“ fallen.

Weiterhin hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass mit der Errichtung der Holding Zugriffs- und Steuerungsmöglichkeiten der Kommune auf ihre Gesellschaften verringert bzw. gänzlich verhindert werden.

- a) Die Stadt Halberstadt hat über ihre Holdinggesellschaft im Jahre 2002 15 v. H. der Anteile der Stadtwerke Halberstadt und im Jahre 2005 alle noch nicht in ihrem Besitz befindlichen Anteile einer weiteren Gesellschaft erworben.

Der Stadtrat von Halberstadt hat keine Beschlüsse zu diesen Transaktionen gefasst; Vorlage- und Anzeigepflichten bei der Kommunalaufsicht gem. § 123 GO LSA wurden nicht eingehalten.

Die Geschäftsführung der NOSA vertrat dazu folgende Auffassung:

„Der Erwerb ... von Beteiligungsgesellschaften oder Anteilen an ... Gesellschaften fällt gem. § 10 Ziffer 06 des Gesellschaftsvertrages der NOSA in die Zuständigkeit des Aufsichtsrates. Die Beschlüsse des Aufsichtsrates unterliegen keiner vorhergehenden Entscheidungsvorbereitung durch die Gemeinde. Die Aufsichtsräte, auch die vom Stadtrat benannten, sind in Wahrnehmung ihres Aufsichtsratsmandates ausschließlich den Belangen des Unternehmens

verpflichtet, für das sie tätig sind ... Nach dem gültigen Gesellschaftsvertrag der NOSA entscheidet der Aufsichtsrat hier ... in eigener Kompetenz nach pflichtgemäßen Ermessen, so dass es keiner anzeigepflichtigen Entscheidung der Gemeinde bedarf.“

Der Landesrechnungshof stellt dazu fest, dass der Gemeinderat gem. § 44 Abs. 3 Nr. 9 GO LSA die Zuständigkeit für „die Errichtung, Übernahme, wesentliche Erweiterung bzw. Einschränkung oder Auflösung kommunaler Betriebe und Einrichtungen, die Beteiligung an privatrechtlichen Unternehmen sowie die Umwandlung der Rechtsform kommunaler Betriebe und Einrichtungen“ **nicht** übertragen kann. Der Begriff der „Beteiligung an privatrechtlichen Unternehmen“ ist dahingehend sehr stringent auszulegen, dass die Gemeinde sich auch bei „Zwischenschaltung“ von anderen, in ihrem Besitz befindlichen Unternehmen, an einer solchen Gesellschaft „beteiligt“.

Von daher bedarf es bei jeder unmittelbaren und mittelbaren Beteiligung der Gemeinde einer entsprechenden Beschlussfassung der Gemeindevertretung. Im vorliegenden Fall hat die Stadt Halberstadt über die zu 100 Prozent in ihrem Besitz befindliche Holdinggesellschaft NOSA 15 v. H. der Anteile der Stadtwerke Halberstadt und alle noch nicht in ihrem Besitz befindlichen Anteile einer weiteren Gesellschaft erworben.

In ihrer Stellungnahme zum Prüfungsbericht des Landesrechnungshofes führt die Stadt aus:

„Den Kauf der HSW²⁴-Anteile direkt durch die Stadt lässt § 6 Nr. 2 des Gesellschaftsvertrages der HSW nicht zu. Der Erwerb durch die NOSA ist folgerichtig und stellt sich ebenfalls äußerst vorteilhaft dar, ist strategisch richtig und stärkt die Position der NOSA.

...

Weder das Organ „Oberbürgermeister“ noch das Organ „Stadtrat“ nehmen auf die Entscheidungen des Unternehmens NOSA direkten Einfluss. Für die Entscheidungen der NOSA gilt ausschließlich das Gesellschaftsrecht und weitere besondere Rechtsvorschriften.“

²⁴ HALBERSTADTWERKE GmbH

Der Erwerb von Gesellschaftsanteilen durch die Stadt Halberstadt erfolgte ohne den gem. § 44 Abs. 3 Nr. 9 GO LSA notwendigen Beschluss des Stadtrates und ohne Einhaltung der Anzeigepflichten gegenüber der Kommunalaufsicht gemäß § 123 Abs. 2 GO LSA.

Damit negieren sowohl der Oberbürgermeister als auch der Stadtrat ihre nach der GO LSA zu erfüllenden Pflichten.

- b) Weiterhin hat die städtische Holding als Sicherheit für einen aufgenommenen Kredit alle von ihr gehaltenen Anteile an den Stadtwerken Halberstadt in Höhe von 7,5 Mio. € an die Kredit gebende Bank verpfändet.

Die Gesellschaftsgremien der Stadtwerke und der Holding haben dieser Verpfändung zugestimmt. Ein entsprechender Stadtratsbeschluss lag nicht vor.

Der Landesrechnungshof ist der Ansicht, dass Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat der städtischen Holding unzuständig für eine Entscheidung über die Verpfändung von durch die Holding gehaltenen Anteilen an anderen Gesellschaften gewesen sind.

Er ist der Auffassung, dass allein der Stadtrat gem. § 44 Abs. 3 Nr. 10 GO LSA (Bestellung sonstiger Sicherheiten) zuständig gewesen war.

Der Stadtrat von Halberstadt hätte gemäß § 44 Abs. 3 Nr. 10 GO LSA der Verpfändung von Anteilen an mittelbaren städtischen Gesellschaften zustimmen müssen, weil die Bestellung sonstiger Sicherheiten bei ihrer Inanspruchnahme zusätzliche finanzielle Belastungen des städtischen Haushalts zur Folge haben kann.

4.1.3 Fazit

Die Kommunen haben im Interesse ihrer Bürger die notwendigen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass sie selbst jederzeit den größtmöglichen Einfluss auf die Gesellschaften, an welchen sie beteiligt sind, nehmen können. Den für sie zuständigen Prüfungseinrichtungen haben sie die gesetzlich vorgeschriebenen Prüfungsrechte bei ihren Beteiligungen einzuräumen.

Der Landesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen mit Nachdruck darauf verwiesen, dass die kommunalen Gesellschaften nicht einem Selbstzweck,

sondern immer öffentlichen Zwecken der örtlichen Gemeinschaft dienen müssen.

Diese Beschränkung müssen nach Ansicht des Landesrechnungshofes auch alle gemeindlichen Vertreter in den Gesellschaftsorganen beachten.

Die Vertreter sind, wie auch die Geschäftsführer der kommunalen Unternehmen, „nur Gutsverwalter, nicht Gutsherr“²⁵.

Als „Gutsverwalter“ für die Gemeinde sind sie auch dem Hauptorgan Gemeinderat als der gewählten Vertretungskörperschaft der Einwohner verantwortlich, weil die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde direkt und indirekt mit ihrem Haushalt, insbesondere durch

- eine mögliche Gewinnabführung an die Gemeinde oder einen möglichen Verlustausgleich von der Gemeinde,
- die Gewährung von inneren Darlehen,
- die Übernahme von Bürgschaften sowie
- das in den Unternehmen gebundene Vermögen der Gemeinde

verbunden ist.

Die Kommunalaufsichtsbehörden sind in der Pflicht, dafür Sorge zu tragen, dass die strengen Vorgaben der GO LSA an die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen beachtet und umgesetzt sowie den zuständigen Prüfungseinrichtungen die Befugnisse nach § 54 HGrG eingeräumt werden.

²⁵ vgl. Binz: Ackermann & Co. – Gutsherr oder Gutsverwalter? – Eine Nachlese zum Mannesmann-Urteil des BGH vom 21. Dezember 2005. In: Betriebs- Berater vom 1. Februar 2006, Vorblatt

4.2 Konzessionsabgaben von Versorgungsunternehmen

Die überwiegende Zahl der Städte und Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt befindet sich in der Konsolidierung des Haushalts. Die Kommunen sind gemäß § 90 Abs. 3 GO LSA verpflichtet, den Haushalt in jedem Jahr in den Einnahmen und Ausgaben auszugleichen. Diese Pflicht beinhaltet auch, die notwendigen Einnahmen vollständig zu erheben und einzufordern. Diesbezüglich hat der Landesrechnungshof bei seinen Turnusprüfungen bestehende Reserven bei der Erhebung der Konzessionsabgaben von den Versorgungsunternehmen aufgezeigt und auf die finanziellen Auswirkungen neuer gesetzlicher Regelungen hingewiesen.

Die entgeltliche Vergabe von Wegerechten an Versorgungsunternehmen durch die Kommunen ist vor allem bei der Strom-, Gas- und Wasserversorgung üblich und stellt einen wesentlichen Bestandteil der Haushaltseinnahmen dar. Kommunale Konzessionsabgaben sind vertraglich vereinbarte Entgelte, die im Wesentlichen auf das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG), die Konzessionsabgabenverordnung für Strom und Gas (KAV) und die nur noch für die Wasserversorgung geltende Konzessionsabgabenanordnung (KAE) abstellen.

4.2.1 Verlängerung von Wegenutzungsverträgen (Konzessionsverträge)

Die Städte und Gemeinden waren gemäß § 13 Abs. 3 Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts (EnWG) vom 24. April 1998 verpflichtet, das Vertragsende der Wegenutzungsverträge spätestens zwei Jahre vor Vertragsende in geeigneter Form bekanntzumachen. Die maximale Laufzeit der Verträge wurde auf 20 Jahre begrenzt (§ 13 Abs. 2 EnWG).

Inwieweit dieses Gebot nach Transparenz zum Zweck der Sicherstellung von Wettbewerb bei der Vergabe der Konzessionen auch für die Vornahme von Vertragsverlängerungen vor dem Erreichen der Zweijahresfrist galt, wurde in den Jahren 2000 bis 2002 noch unterschiedlich ausgelegt. Dies haben die Versorgungsunternehmen zum Anlass genommen, den Städten und Gemeinden vorzeitige Verlängerungen der Strom- und Gaskonzessionsverträge, gekoppelt mit der Offerte die höchst zulässigen Konzessionsabgaben zu zahlen, anzubieten. Der Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt (KNSA 093/2000 vom 21. Februar 2000) hat, Bezug nehmend auf die Angebote der Stromversorger, den Städten und Gemeinden die Verlängerung der Stromkonzessionsverträge empfohlen.

Der Landesrechnungshof hat bei seiner Turnusprüfung festgestellt, dass einige Städte und Gemeinden (Köthen, Halberstadt, einzelne Gemeinden der Verwaltungsgemeinschaft Bitterfeld und die Stadt Bitterfeld selbst) von der Verlängerung der Konzessionsverträge ohne entsprechende Bekanntmachung Gebrauch gemacht haben.

Erst mit der Fortentwicklung der Rechtsauslegung des § 13 Energiewirtschaftsgesetz und späteren Klarstellung im § 46 Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung vom 7. Juli 2005 wurden die Einhaltung des Grundsatzes der Gleichbehandlung und das Transparenzgebot bei Neuabschlüssen und Vertragsverlängerungen gleichsam eingefordert. Danach haben die Gemeinden spätestens zwei Jahre vor Ablauf der Verträge das Vertragsende durch Veröffentlichung im Bundesanzeiger oder im elektronischen Bundesanzeiger bekannt zu machen. Beabsichtigen Gemeinden eine Verlängerung von Verträgen vor Ablauf der Vertragslaufzeit, so sind sie verpflichtet,

- die bestehenden Verträge zu beenden und
- die vorzeitige Beendigung sowie das Vertragsende öffentlich bekannt zu geben.

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund hat bereits mit Schreiben vom 12. März 2002, Ausschreibung von Konzessionsverträgen, u. a. die Durchführung eines wettbewerbsoffenen, vergabeähnlichen Verfahrens bei der Vergabe von Dienstleistungskonzessionen für erforderlich gehalten. Der Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt hatte mit der Mitteilung vom 7. Oktober 2002 (KNSA 644/2002) den Standpunkt des Deutschen Städte- und Gemeindebundes wiedergegeben.

Vor diesem Hintergrund hat der Landesrechnungshof in einem Fall die Überschreitung der gesetzlich zulässigen Laufzeit von 20 Jahren mit den realisierten Vertragsverlängerungen beanstandet und darauf hingewiesen, dass andere Versorgungsunternehmen möglicherweise Schadensersatz geltend machen könnten.

Die Städte und Gemeinden, die künftig beabsichtigen ihre Konzessionsverträge zu verlängern bzw. die Konzessionen für die Strom- und Gasversorgung neu zu vergeben, haben die Vorgaben des am 13. Juli 2005 in Kraft getretenen Gesetzes über die Elektrizitäts- und Gasversorgung vom 7. Juli 2005 umfänglich zu beachten. Hierzu zählt u. a. die diskriminierungsfreie, eine dem Transparenzgebot entsprechende Vergabe der Konzessionen.

4.2.2 Geltendmachung der Ansprüche aus den Konzessionsverträgen durch die Städte und Gemeinden

In der Regel haben die Versorgungsunternehmen ihre Verbindlichkeiten aus den Konzessionsverträgen frist- und betragsgerecht gegenüber den kommunalen Gebietskörperschaften beglichen. Allerdings gab es auch Einzelfälle, bei denen die vereinbarten Zahlungsziele nicht eingehalten (Stadt Köthen), bzw. Abschlagszahlungen unter dem realen vertraglich formulierten Anspruch der Kommune (Stadt Halberstadt) geleistet wurden.

In diesen Fällen hat der Landesrechnungshof den Städten empfohlen, die noch ausstehenden Zahlungen einschließlich der Verzinsung unverzüglich geltend zu machen.

Die Stadt Weißenfels hat am 24. Juni 1993 mit der Stadtwerke Weißenfels GmbH einen Vertrag über die Zahlung einer Konzessionsabgabe für Wasser geschlossen. In den Jahren 2000 und 2001 hat das Unternehmen erstmals die Konzessionsabgabe für Wasser gezahlt, jedoch die für die Berechnung der Konzessionsabgabe ermittelten Entgelte um 50 v. H. gekürzt. Im § 5 Abs. 1 bis 4 KAE ist für die Unternehmen die Möglichkeit der Kürzung der Konzessionsabgabe eingeräumt, sofern deren Zahlung die ordnungsgemäße Weiterführung des Versorgungsunternehmens gefährdet. Die gekürzte Konzessionsabgabe betrug in den Jahren 2000 und 2001 rund 194.000 € bzw. 184.000 €.

Im § 5 Abs. 5 KAE ist vorgesehen, dass das Unternehmen nach einer solchen Kürzung zur Nachzahlung in den nächsten fünf Geschäftsjahren verpflichtet ist, sofern die Ergebnisse dieser Geschäftsjahre, unter Beachtung der vorgenannten Vorschriften, die Zahlung neben der jeweils fälligen Konzessionsabgabe gestatten. Eine solche Nachzahlung erfolgt jedoch nur auf ausdrückliches Verlangen.

Die Prüfung der Voraussetzung für eine Nachzahlung hatte die Stadt Weißenfels noch nicht eingeleitet, obwohl in den Jahren 2002 - 2004 die Zahlung der Konzessionsabgabe in Höhe von jährlich mehr als 340.000 € ungekürzt erfolgte.

Der Landesrechnungshof hat der Stadt empfohlen, sich die Erwirtschaftung des Mindestgewinns von dem Unternehmen für die betreffenden Jahre nachweisen zu lassen und ggf. die unverzügliche Nachzahlung der gekürzten Beträge zu verlangen.

Die Stadt Weißenfels hat mit Schreiben vom 12. April 2007 darauf hingewiesen, dass sie die Stadtwerke Weißenfels GmbH zum Nachweis der Erwirtschaftung des Mindestgewinns und zur Nachzahlung der gekürzten Beträge aufgefordert hat.

Sie hat dargelegt, dass

- in den Jahren 2000 und 2001 die Kürzung der Konzessionsabgabe nicht auf der Berücksichtigung des Mindestgewinns gemäß § 5 Abs. 2b KAE beruhte, vielmehr der erzielte Gewinn eine ungekürzte Zahlung der Konzessionsabgabe Wasser zwingend rechtfertigte,
- der Aufsichtsrat des Unternehmens mit Beschluss vom 1. Juni 2001 eine hälftige Kürzung der Konzessionsabgabe Wasser mit dem Ziel festlegte, den Arbeitspreis Wasser gegenüber dem Letztverbraucher ab 1. Juni 2001 zu senken,
- das Unternehmen darauf vertrauen konnte, dass die städtischen Vertreter neben ihrer dem Unternehmen verpflichteten Aufsichtsratsposition auch die Rechte und Interessenlagen der Stadt als Anspruchsberechtigte der vollen Konzessionsabgabe im Blick haben mussten.

Der Landesrechnungshof stellt dazu fest, dass

- **der Aufsichtsrat als nicht zuständiges Organ den teilweisen Verzicht der Stadt auf Einnahmen von Konzessionsabgaben festlegte,**
- **der Stadt dadurch Einnahmen in Höhe von 378.000 € verloren gingen,**
- **eine Schadenshaftung bisher nicht geprüft und ggf. durchgesetzt wurde.**

Der Landesrechnungshof erwartet, dass der Landkreis deshalb kommunalaufsichtliche Maßnahmen ergreift.

Der Landesrechnungshof hat auch der Stadt Naumburg bezüglich der Erhebung der Konzessionsabgabe für Wasser für die Jahre 2001 - 2003 empfohlen, sich die Erwirtschaftung des Mindestgewinns vom Unternehmen nachweisen zu lassen und ggf. die Nachzahlung der Konzessionsabgabe zu verlangen.

4.2.3 *Wegenutzungsentgelte für die Gestattung der Fernwärmeversorgung*

Die Erhebung von Entgelten für die Gestattung der Nutzung kommunaler Grundstücke zum Zweck der Fernwärmeversorgung weist keine vergleichbare Rechtsgrundlage im Energiewirtschaftsrecht auf.

Der Anspruch einer kommunalen Gebietskörperschaft auf Zahlung eines angemessenen Entgeltes durch das Versorgungsunternehmen richtet sich daher ausschließlich nach bürgerlichem Recht. Mit der Nutzung kommunaler Grundstücke erlangt das Versorgungsunternehmen einen Vermögensvorteil, welcher nach den Grundsätzen des Bereicherungsrechts (§§ 812 Abs. 1 Satz 1, 818 BGB) einen Anspruch der Stadt oder Gemeinde auf Wertersatz begründet.

Nach §§ 90 Abs. 2 und 91 Abs. 2 GO LSA besteht für die kommunale Gebietskörperschaft die Verpflichtung diesen Anspruch auch durchzusetzen, da sie die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen aus Entgelten für ihre Leistungen und aus sonstigen Einnahmen zu beschaffen hat.

Die Turnusprüfungen bei der Stadt Köthen im Jahr 2003, bei der Stadt Halberstadt im Jahr 2006 und der Verwaltungsgemeinschaft Bitterfeld (Träbergemeinde Stadt Bitterfeld betreffend) im Jahr 2006 ergaben, dass die Nutzung städtischer Grundstücke durch die Unternehmen zur Versorgung der Verbraucher mit Fernwärme ohne angemessene Gegenleistungen an die Eigentümer erfolgte.

Dagegen hat die Prüfung der Verwaltungsgemeinschaft Wolfen gezeigt, dass die Stadt Wolfen ab dem Jahr 2003 jährlich Einnahmen aus der Konzessionsabgabe - Fernwärme - in Höhe von mehr als 270.000 € ausgewiesen hat.

Der Landesrechnungshof hat den Städten empfohlen, mit den Unternehmen für die Nutzung städtischer Flächen für die Fernwärmeversorgung ein angemessenes jährliches Entgelt zu vereinbaren.

V Allgemeine Finanzausstattung und Finanzausgleich

Die Aussagen und Bewertungen der vorangegangenen Berichtsteile zur Finanzlage der Kommunen nimmt der Landesrechnungshof zum Anlass, eine Grundsatzdiskussion zu Inhalt und Struktur des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) anzuregen.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass das im Grundsatz seit 1995 bestehende FAG einer Evaluierung unterzogen werden sollte. Zum einen sollte nach zwölf Jahren der Praxis des FAG und der in dieser Zeit stattgefundenen vielfachen Änderungen des FAG u. a. Aspekte der Umlagegrundlagen, der Sonderzuweisungstatbestände im Finanzausgleich sowie der Binnenverteilung unter Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung überprüft werden.

Zum anderen ist auch z. B. im Hinblick auf das Auslaufen des Solidarpaktes II im Jahr 2019 unter Berücksichtigung der vierten Regionalisierten Bevölkerungsprognose für Sachsen-Anhalt 2005 - 2025 des Statistischen Landesamtes vom Februar 2007 ein langfristig tragfähiges Finanzkonzept für alle kommunalen Gruppen und damit eine höhere Planungssicherheit als in der Vergangenheit notwendig.

Weiterhin ist es aus Sicht des Landesrechnungshofes für den Erfolg des Konsolidierungsprozesses der Kommunen zwingend erforderlich, dass auf dieser Ebene leistungsfähige und nachhaltige Strukturen geschaffen werden.

Bereits im Jahresbericht 2004, Teil 2, hat der Landesrechnungshof auf die Notwendigkeit hingewiesen, im engen Zusammenhang mit der Kreisgebietsreform auch die Funktionalreform voranzutreiben und entsprechend Artikel 88 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt den Finanzausgleich zwischen Land und Kommunen sowie zwischen den kommunalen Ebenen auf eine verlässliche Grundlage zu stellen, die auch dem jeweiligen Grad der Aufgabenwahrnehmung und nicht nur im Wesentlichen der fehlenden Steuerkraft der Kommunen gerecht wird. Dabei ist die Erfüllung pflichtiger Selbstverwaltungsaufgaben ebenso zu berücksichtigen wie wahrzunehmende Aufgaben als zentrale Orte und Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises.

Die Zuweisungen und Zuschüsse des Landes an die Kommunen für laufende Zwecke einschließlich der allgemeinen Zuweisungen stellen die wesentliche Einnahmequelle für die kommunalen Verwaltungshaushalte dar. Nach der Kassenstatistik der Kommunen per 31. Dezember 2006 betrug die Gesamtsumme der laufenden

Zahlungen von Bund und Land 2.498 Mio. € von insgesamt 4.371 Mio. € Einnahmen der laufenden Rechnung der Kommunen. Der Anteil dieser Zuschüsse und Zuweisungen an den Gesamteinnahmen der kommunalen Verwaltungshaushalte lag mit rund 57 v. H. 2,3 mal so hoch wie die Netto-Steuereinnahmen der Kommunen, die ein Volumen von 1.066 Mio. € erreichten.

Die Zuweisungen an die Kommunen 2006 sind damit im Vergleich zum Vorjahr um rund 8 v. H. angestiegen. In diesen steigenden Zuweisungen sind jedoch die Zuweisungen enthalten, die die Kommunen auf Grund der Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit, zum Ausgleich zusätzlicher Belastungen aufgrund des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt und für Übertragungsaufgaben nach dem Funktionalreformgesetz erhalten.

Die Prüfungserfahrungen des Landesrechnungshofes zeigen, dass ohne eine verlässliche Grundlage des Finanzausgleiches keine Planungssicherheit für die Kommunen gegeben ist. Maßstab sind entsprechend Artikel 88 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt die angemessene Erfüllung der Aufgaben und die unterschiedliche Finanzkraft der Kommunen.

Mit Artikel 1 Nr. 1 a) des Haushaltssanierungsgesetzes 2007 hat der Landesgesetzgeber die in § 3 Abs. 2 FAG festgesetzte Verbundquote von 23,82126 auf 22,3 abgesenkt und weitere Veränderungen vorgenommen. Darüber hinaus hat sich der Gesetzgeber für eine Verteilung der zur Verfügung stehenden Finanzausgleichsmittel auf Teilmassen (§ 4 FAG) und für eine Aufteilung der Teilmasse der allgemeinen Zuweisungen auf die einzelnen kommunalen Gruppen (§ 6 Abs. 1 FAG) entschieden.

Dabei sind die allgemeinen Zuweisungen mit fast drei Vierteln der Finanzausgleichsmasse die wichtigste Zuweisungsart nach dem FAG. Diese allgemeinen Zuweisungen werden im Wesentlichen nach den gewichteten Einwohnerzahlen zwischen den kommunalen Gruppen verteilt.

Aus dem für allgemeine Zuweisungen bereitgestellten Teil der Finanzausgleichsmasse erhalten nach § 6 Abs. 1 FAG die kreisfreien Städte 27 v. H., die Landkreise 29,97677 v. H. und die kreisangehörigen Gemeinden 43,02323 v. H.

Diese Binnenvorteilung, die insbesondere eine stärkere Berücksichtigung der Rolle der Kreisfreien Städte als Oberzentren beinhaltet und das Ergebnis einer politischen Willensbildung darstellt, bewertet der Landesrechnungshof ausdrücklich nicht.

Der Landesrechnungshof gibt jedoch zu bedenken, dass die allgemeinen Zuweisungen neben dem verfassungsrechtlich gebotenen angemessenen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Kommunen auch dazu dienen, Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und Aufgaben des eigenen Wirkungskreises mit überörtlicher Funktion angemessen mitzufinanzieren.

Für die exakte Ermittlung der erforderlichen Finanzausstattung jeder einzelnen Kommune wäre es erforderlich, Zahl, Art und Umfang der zu erledigenden Aufgaben zu erfassen. Die Systematik des FAG geht, da diese individuelle Ermittlung derzeit nicht erfolgt, von einer aus der gewichteten Einwohnerzahl abgeleiteten Bedarfsmesszahl als wichtigstem Bestimmungsfaktor aus. Allgemeine Zuweisungen werden dann gewährt, wenn die Steuerkraftmesszahl für Gemeinden (§ 8 FAG) oder die Umlagekraftmesszahl für Landkreise (§ 9 FAG) hinter der Bedarfsmesszahl zurückbleibt.

Für die aus der Zentralitätsfunktion als Grund- oder Mittelzentrum erwachsenden weiteren Aufgaben erhalten die betroffenen Gemeinden jeweils eine Gewichtungssteigerung auf ihre Einwohnerzahl.

Der Landesrechnungshof hat die Verteilung der allgemeinen Zuweisungen anhand der vom Statistischen Landesamt für das Jahr 2005 herausgegebenen Ergebnisse der Kassenstatistik verglichen:

Stadt	Einwohnerzahl 31.12.2003	Allgemeine Zuweisungen in €	Allgemeine Zuweisungen in € je Einwohner
Dessau	80.518	44.315.000	561
Halle (Saale)	240.119	157.198.000	660
Landeshauptstadt Magdeburg	227.535	133.409.000	584
Gesamt	548.172	334.922.000	614

Der Vergleich der drei Kreisfreien Städte, die eigene gemeindliche Aufgaben, Aufgaben der Landkreise und oberzentrale Aufgaben für das Umland wahrzunehmen haben, zeigt, dass die Stadt Halle (Saale) mit 660 € je Einwohner 46 € je Einwohner mehr an allgemeinen Zuweisungen erhält als der Durchschnitt der drei Kreisfreien Städte.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Stadt Halle (Saale) zwar selbst die nach Einwohnerzahlen größte Stadt des Landes ist, jedoch im Verhältnis zu der eigenen Einwohnerzahl oberzentrale Aufgaben für weniger Einwohner wahrzunehmen hat als die anderen beiden Oberzentren. Für die in Nr. 3.2.10. des Gesetzes über den Landesentwicklungsplan festgesetzten Oberzentren setzt das Gesetz in

Nr. 3.2.9. entsprechende Verflechtungsbereiche voraus, definiert diese jedoch nicht. Angesichts der für die Oberzentren definierten Funktionen ist davon auszugehen, dass im Wesentlichen die ehemaligen Regierungsbezirke die den jeweiligen Oberzentren zuzuordnenden Verflechtungsbereiche darstellen.

Die den Oberzentren zugeordnete Größe ergibt sich aus nachfolgender Tabelle:

1	2	3	4
Stadt	Einwohnerzahl 31.12.2003	Einwohnerzahl ehe- maliger Regierungs- bezirk 31.12.2003	Verhältnis Spalte 3 zu Spalte 2
Dessau	80.518	517.092	6,6:1
Halle (Saale)	240.119	833.312	3,5:1
Landeshauptstadt Magdeburg	227.535	1.172.537	5,2:1

Die Stadt Dessau nimmt im Verhältnis zur eigenen Einwohnerzahl für fast doppelt so viele Einwohner der Verflechtungsbereiche oberzentrale Aufgaben wahr wie die Stadt Halle (Saale), erhält jedoch rund 15 v. H. weniger allgemeine Zuweisungen je Einwohner als die Stadt Halle (Saale).

Vergleichbar ist die Situation bei den Mittelzentren. Die im Gesetz über den Landesentwicklungsplan festgesetzten 22 Mittelzentren erhielten im Durchschnitt als allgemeine Zuweisungen 260 € je Einwohner. Für den Vergleich hat der Landesrechnungshof auf Daten aus den Orientierungsdaten des Statistischen Landesamtes für das Jahr 2005 zurückgegriffen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt ausgewählte Beispielstädte:

Stadt	Einwohnerzahl 31.12.2003	Allgemeine Zu- weisungen in €	Allg. Zuw. in € je Ein- wohner
Aschersleben	26.207	5.280.000	201
Burg	25.371	6.636.000	262
Haldensleben	20.448	2.699.000	132
Köthen	31.310	9.533.000	304
Merseburg	35.358	10.840.000	307
Naumburg	30.004	9.258.000	309
Salzwedel	21.775	4.160.000	191
Staßfurt	24.229	6.365.000	263
Stendal	38.662	10.271.000	266
Weißenfels	30.330	8.030.000	265
Wernigerode	34.642	6.063.000	175
Mittelzentren ge- samt	650.903	169.051.000	260

Während die Städte Burg, Staßfurt, Stendal und Weißenfels hinsichtlich der allgemeinen Zuweisungen je Einwohner annähernd im Durchschnitt der Mittelzentren liegen, unterschreiten die Städte Haldensleben, Wernigerode, Salzwedel und Aschersleben diesen zum Teil erheblich. Die Städte Köthen, Merseburg und Naumburg überschreiten den Durchschnitt der Mittelzentren deutlich.

Diese unterschiedlichen Zuweisungshöhen hängen insbesondere mit der eigenen Steuerkraft der Kommunen zusammen. Für die Finanzierung der Wahrnehmung der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der örtlichen Gemeinschaft erscheint es aus Sicht des Landesrechnungshofes sachgerecht, die allgemeinen Finanzzuweisungen an die Steuerkraft der Kommunen zu koppeln.

Anders sieht es jedoch mit der Erfüllung von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und von zentralörtlichen Aufgaben für den Verflechtungsbereich aus.

Bereits im Rahmen der Anhörung zum Zweiten Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes hat der Landesrechnungshof darauf hingewiesen, dass nach seiner Auffassung, aufgrund der Regelungen in Artikel 88 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, für den Landesgesetzgeber die Notwendigkeit besteht, die verfassungsmäßige Grenze für die Mindestfinanzausstattung der Kommunen - gemessen an den wahrzunehmenden Aufgaben - zu definieren.²⁶

²⁶ Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofes vom 21. Juni 2005, VerfGH 28/03

Der Landesrechnungshof weist außerdem darauf hin, dass Sachsen-Anhalt das einzige Land ist, bei dem als Umlagegrundlage für die Kreisumlage lediglich 80 v. H. (inklusive Gewerbesteuerumlage) der Grund- und Gewerbesteuerhebesätze (in der Regel des vorvergangenen Haushaltsjahres) der kreisangehörigen Kommunen angesetzt werden. Damit werden 20 v. H. der Grund- und Gewerbesteuerhebesätze als Umlagegrundlage nicht herangezogen. Dies ist unter Berücksichtigung der Tatsache, dass neben den allgemeinen Finanzausweisungen des Landes die Kreisumlage für die Landkreise die zweitwichtigste Einnahmequelle darstellt, zumindest überprüfenswert.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, eine generelle Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs mit dem Ziel durchzuführen, die dauernde Aufgabenerfüllung, die Planungssicherheit und die Kontinuität in der Haushaltsführung auf der kommunalen Ebene zu gewährleisten.

Dabei sollten, abgeleitet aus den Prüfungserfahrungen des Landesrechnungshofes, insbesondere folgende Gesichtspunkte berücksichtigt werden:

- **Die Höhe der Zuweisungen muss die Erledigung der übertragenen Aufgaben garantieren. Dabei ist der Anteil der allgemeinen Zuweisungen im Verhältnis zu den zweckgebundenen Zuweisungen so zu bemessen, dass die kommunale Selbstverwaltung im Rahmen der Gesetze wahrgenommen werden kann und Spielraum für ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben verbleibt.**
- **Die eigene Steuerkraft der Kommunen sollte als wesentlicher Maßstab für die Gewährung allgemeiner Zuweisungen in Bezug auf die Erfüllung von Aufgaben des eigenen Wirkungskreises beibehalten werden.**
- **Für die zentralörtlichen Funktionen und die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises sollte ein von der Finanzkraft unabhängiger Maßstab für die Gewährung von allgemeinen Zuweisungen festgesetzt werden.**

Zuständigkeit des Senats

Die Beschlüsse des Landesrechnungshofes zum Jahresbericht fasst der Senat. Seine Mitglieder sind federführend für Prüfungsangelegenheiten wie folgt zuständig:

Präsident	Herr Seibicke	<ul style="list-style-type: none">- Grundsatzangelegenheiten des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens- Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen- Schuldenverwaltung des Landes- Rundfunkangelegenheiten- Staatskanzlei und Landtag- Übergreifende Angelegenheiten- Querschnittsprüfungen und übergreifende Organisationsprüfungen- Sonderaufgaben
Abteilungsleiterin 1	Frau Dr. Weiher	<ul style="list-style-type: none">- Steuerverwaltung- Arbeit, Gesundheit, Soziales- Bildung und Kultur- Wissenschaft und Forschung- Justiz
Vizepräsident/ Abteilungsleiter 2	Herr Gonschorek	<ul style="list-style-type: none">- Öffentliches Dienstrecht, Personal- Inneres- Wirtschaft, Technologie, Verkehr- Beteiligungen und Vermögen des Landes- Informations- und Kommunikationstechnik- Sächliche Verwaltungsausgaben – ohne Fachaufgaben

Abteilungsleiter 3 Herr Elze

- Raumordnung und Umwelt
- Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
- Bau, Straßenbau, Staatlicher Hochbau,
Allgemeine Hochbauangelegenheiten

Abteilungsleiter 4 Herr Tracums

- Überörtliche Kommunalprüfung
- Wohnungs- und Städtebau

Redaktionsschluss war der 11. Mai 2007

Dessau im Mai 2007

A handwritten signature in cursive script, appearing to read 'Seibicke'.

Seibicke
Präsident

laufende Ausgaben	HGr./OGr./Gruppe	2005	2006	2007/HP
			- in € -	
Personalausgaben	4	2.320.246.572	2.311.323.942	2.269.221.300
laufender Sachaufwand	51-54	351.836.408	362.856.918	405.686.700
	55	0	0	0
	67	80.746.132	57.263.873	446.365.200
	686	28.079.814	33.564.184	30.812.100
Zinsausgaben	56	0	0	0
	57	876.359.384	907.230.614	911.500.000
Allgemeine Zuweisungen und Umlagen	612	0	25.000	0
	613	1.387.695.643	1.470.659.379	1.418.353.000
	611	0	0	0
	614	0	0	0
	616	0	0	0
	617	0	0	0
sonstige laufende Zuweisungen und Zuschüsse	62	45.306.119	44.843.117	44.354.300
	63	1.536.227.946	1.590.769.794	973.611.600
	66	16.996.309	15.480.755	16.741.300
	68 (ohne 686)	1.534.632.902	1.637.458.288	1.644.205.300
Ausgaben der laufenden Rechnung		8.178.127.231	8.431.475.865	8.160.850.800

laufende Einnahmen	HGr./OGGr./Gruppe	2005	2006 - in € -	2007/HP
Steuern und steuerähnliche Abgaben	0 (ohne 092)	4.248.991.954	4.652.106.125	4.827.635.800
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	12	80.951.442	68.274.134	63.766.500
Zinseinnahmen	151	0	0	0
	152	0	0	0
	153	34.431	71.246	500
	154	0	0	0
	156	0	0	0
	157	0	0	0
	16	17.854.434	27.813.137	9.537.000
Allgemeine Zuweisungen und Umlagen	212	563.514.806	575.033.545	560.000.000
	213	0	0	0
	211	2.120.095.875	2.111.563.171	2.095.649.000
	214	0	0	0
	216	0	0	0
	217	0	0	0
sonstige lfd. Zuweisungen und Zuschüsse	22	3.673.800	2.868.840	2.724.500
	23	739.944.136	779.160.292	585.203.500
	112	112.333.981	110.219.906	113.842.900
	26	6.113.691	2.483.553	6.410.000
	27	98.531.448	165.362.249	205.745.200
	28	31.357.640	28.823.536	21.311.000
sonstige Einnahmen der laufenden Rechnung	111	34.287.954	32.167.460	32.834.300
	119	153.505.617	90.044.285	40.637.000
Einnahmen der laufenden Rechnung		8.211.191.207	8.645.991.480	8.565.297.200
Finanzierungssaldo		33.063.976	214.515.615	404.446.400
SOBEZ		1.657.119.000	1.649.074.000	1.632.986.000
85% der SOBEZ		1.408.551.150	1.401.712.900	1.388.038.100
strukturelles Defizit		-1.375.487.174	-1.187.197.285	-983.591.700
Einwohner, 31.12.2005	2.469.716			
laufende Einnahmen je Einwohner		3.325	3.501	3.468
Laufende Ausgaben je Einwohner		3.311	3.414	3.304
strukturelles Defizit je Einwohner		-557	-481	-398

Übersicht über alle Fälle über- und außerplanmäßiger Ausgaben im Haushaltsjahr 2005 ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen

Ird. Nr.	Kapitel	Titel	Zweckbestimmung	Gesamtsohl 2005	Betrag der üpl/apl Ausgabe ohne Einwilligung	Anmerkungen
1.	0310	427 22	Unterrichtsentgelte an Auszubildende im Vorbereitungsdienst für Lehrämter für zusätzl. erteilten selbständigen Unterricht	8.000,00 €	2.088,31 €	
2.	0320	613 03	Zuweisungen an Kommunen für Verkehrsüberwachung	325.000,00 €	2.911,93 €	Vorgriff
Einzelplan 03 Gesamt:				333.000,00 €	5.000,24 €	
3.	0905	683 04	Zuschüsse an landwirtschaftliche Unternehmen nach dem Gesetz zur Modulation	7.937.000,00 €	3.939,51 €	Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt, Vorgriff
4.	0907	685 66	Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche Einrichtungen	3.639.413,91 €	25.785,04 €	Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt, Vorgriff
Einzelplan 09 Gesamt:				11.576.413,91 €	29.724,55 €	
5.	1304	683 79	Zuschüsse an private Unternehmen	8.540.000,00 €	6.157.185,53 €	
Einzelplan 13 Gesamt:				8.540.000,00 €	6.157.185,53 €	
6.	1502	429 82	Nicht aufteilbare Personalausgaben	541.534,93 €	5.105,31 €	Vorgriff
7.	1504	426 71	Löhne der Arbeiter	59.700,00 €	937,82 €	
Einzelplan 15 Gesamt:				601.234,93 €	6.043,13 €	

	Zweckbestimmung	Gesamtsohl 2005	Betrag der üpl/apl Ausgabe ohne Einwilligung	Anmerkungen
Einzelplan 01		0,00 €	0,00 €	
Einzelplan 02		0,00 €	0,00 €	
Einzelplan 03		333.000,00 €	5.000,24 €	
Einzelplan 04		0,00 €	0,00 €	
Einzelplan 05		0,00 €	0,00 €	
Einzelplan 06		0,00 €	0,00 €	
Einzelplan 07		0,00 €	0,00 €	
Einzelplan 08		0,00 €	0,00 €	
Einzelplan 09		11.576.413,91 €	29.724,55 €	
Einzelplan 11		0,00 €	0,00 €	
Einzelplan 13		8.540.000,00 €	6.157.185,53 €	
Einzelplan 14		0,00 €	0,00 €	
Einzelplan 15		601.234,93 €	6.043,13 €	
Einzelplan 16		0,00 €	0,00 €	
Einzelplan 20		0,00 €	0,00 €	
	Gesamt:	21.050.648,84 €	6.197.953,45 €	

Kapitel, Bezeichnung	Gründung zum	Schwerpunkt der Aufgabenerledigung	Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor Errichtung des Landesbetriebes?	Liegt eine Zielvereinbarung vor?	Stand der Einführung einer KLR
0345, Landesinformationszentrum, LIZ ,	01.01.2003	reiner Dienstleister	nein	nein	war vorhanden
0506, Landesamt für Verbraucherschutz, LAV	01.01.2004	hoheitliche Aufgaben	nein	ja	beabsichtigt
0507, Sozialagentur	01.07.2004	hoheitliche Aufgaben	ja	ja	beabsichtigt
0605, Med.Fak MLU	seit 01.01.1997, ab 01.01.2006 AdöR				
0608, Med.Fak. OVG	seit 01.01.1997, ab 01.01.2006 AdöR				
0811, Landeseichamt	01.01.2002	hoheitliche Aufgaben	nein	nein	soll bis März 2008 abgeschlossen sein
0812, Landesmaterial-prüfamt	seit 01.01.1997, ab 01.07.2006 aufgelöst				
0958, Landesweingut Kloster Pförtl	01.01.1994	erwerbswirtschaftlich	nein	nein	soll im Aufbau sein
0960, landwirtschaftlicher Betrieb Bernburg	01.01.1994	erwerbswirtschaftlich	nein	nein	im Aufbau
0960, landwirtschaftlicher Betrieb Iden	01.01.1994	Dienstleister/ 70 % hoheitliche Aufgaben	nein	nein	im Aufbau
0960, Landgestüt	01.01.1994	erwerbswirtschaftlich	nein	nein	soll im Aufbau sein
0980, Landesbetrieb für Privatwald und Forstservice, LPF	01.01.2006	erwerbswirtschaftlich	ja, Gutachten	nein	ist beabsichtigt
0980, Landesforstbetrieb, alt	seit 01.01.2002 bis 31.12.2005	erwerbswirtschaftlich	nein	nein	besteht
0980, Landesforstbetrieb, neu	01.01.2006	erwerbswirtschaftlich	ja, Gutachten	nein	ist beabsichtigt
1105, Landesbetrieb für Beschäftigung und Bildung der Gefangenen	01.01.1992	hoheitlich/erwerbswirtschaftlich	nein	nein	besteht
1321, Liegenschafts- und Immobilienmanagement, LIMSA	01.01.2004	Dienstleister/ hoheitliche Aufgaben	nein, aber Erfassung von Leistungen und Kosten	nein	seit 2004
1413, Landesbetrieb Bau, LBB	01.01.2005	hoheitliche Aufgaben	nein	nein	beabsichtigt zum 01.01.2007
1503, Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft, LHW	01.01.2002	hoheitliche Aufgaben	nein	ja	seit 2003, Abschluss bis 31.03.2007

Entwicklung der Zuschüsse des Landes

Kapitel, Bezeichnung - in Mio. € -	Gründung zum	Zuschuss 2002		Zuschuss 2003		Zuschuss 2004	
		für laufende Zwecke	für investive Zwecke	für laufende Zwecke	für investive Zwecke	für laufende Zwecke	für investive Zwecke
0345, Landesinformationszentrum, LIZ,	01.01.2003	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
0506, Landesamt für Verbraucherschutz, LAV	01.01.2004	0,0	0,0	0,0	0,0	23,5	1,3
0507, Sozialagentur	01.07.2004	0,0	0,0	0,0	0,0	8,9	
0605, Med.Fak MLU	seit 01.01.1997, ab 01.01.2006 AdöR	39,2	6,0	39,3	6,5	39,2	6,8
0608, Med.Fak. OvG	seit 01.01.1997, ab 01.01.2006 AdöR	36,6	6,8	36,2	7,4	35,7	8,1
0811, Landeseamt	01.01.2002	0,2	0,0	0,2	0,0	0,1	0,0
0812, Landesmaterialprüfamt	seit 01.01.1997, ab 01.07.2006 aufgelöst	1,9	0,1	1,7	0,1	1,3	0,1
0958, Landesweingut Kloster Pförtia	01.01.1994	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
0960, landwirtschaftlicher Betrieb Bernburg	01.01.1994	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
0960, landwirtschaftlicher Betrieb Iden	01.01.1994	0,4	0,0	0,4	0,0	0,3	0,0
0960, Landgestüt	01.01.1994	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,1
0980, Landesbetrieb für Privatwald und Forstservice, LPF	01.01.2006	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
0980, Landesforstbetrieb, alt	seit 01.01.2002 bis 31.12.2005	34,4	0,0	35,0	0,2	28,6	0,6
0980, Landesforstbetrieb, neu	01.01.2006	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1105, Landesbetrieb für Beschäftigung und Bildung der Gefangenen	01.01.1992	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1321, Liegenschafts- und Immobilienmanagement, LIMSA	01.01.2004	0,0	0,0	0,0	0,0	2,7	1,3
1413, Landesbetrieb Bau, LBB	01.01.2005	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1503, Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft, LHW	01.01.2002	10,2	2,9	22,7	2,8	32,7	0,0
Gesamt:		123,2	16,1	135,9	17,4	173,4	18,3

Entwicklung der Zuschüsse des Landes

Kapitel, Bezeichnung	Zuschuss 2005	Zuschuss 2006	Zuschuss 2007	Zuschuss 2007
-in Mio. €-	für laufende Zwecke	für laufende Zwecke	für laufende Zwecke	für investive Zwecke
0345, Landesinformationszentrum, LIZ,	0,0	0,0	0,0	0,0
0506, Landesamt für Verbraucherschutz, LAV	27,1	26,0	31,3	1,7
0507, Sozialagentur	3,2	3,3	4,9	0,0
0605, Med.Fak MLU	41,0	0,0	0,0	0,0
0608, Med.Fak. OvG	38,1	0,0	0,0	0,0
0811, Landeseichamt	0,1	0,1	0,2	0,0
0812, Landesmaterialprüfamt	1,9	0,4	0,0	0,0
0958, Landesweingut Kloster Pforta	0,0	0,0	0,0	0,0
0960, landwirtschaftlicher Betrieb Bernburg	0,0	0,0	0,0	0,0
0960, landwirtschaftlicher Betrieb Iden	0,3	0,3	0,6	0,1
0960, Landgestüt	0,3	0,3	0,8	0,2
0980, Landesbetrieb für Privatwald und Forstservice, LPF	0,0	22,4	25,8	0,6
0980, Landesforstbetrieb, alt	25,8	0,0	0,0	0,0
0980, Landesforstbetrieb, neu	0,0	0,0	0,0	0,0
1105, Landesbetrieb für Beschäftigung und Bildung der Gefangenen	6,3	0,0	8,2	0,0
1321, Liegenschafts- und Immobilienmanagement, LIMSA	0,0	0,0	0,0	0,0
1413, Landesbetrieb Bau, LBB	59,0	61,9	62,0	1,0
1503, Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft, LHW	30,7	33,8	34,1	4,2
Gesamt:	233,8	78,5	148,5	82,1
			167,8	7,8

Stellenentwicklung in den Landesbetrieben

(einschließlich Titelgruppe 96, Anwärter, Referendare; ohne Auszubildende)

Kapitel, Bezeichnung	Gründung zum	2002	2003	2004	2005	2006	2007
0345, Landesinformationszentrum, LIZ,	01.01.2003	0,0	47,0	88,0	88,0	88,0	76,0
0506, Landesamt für Verbraucherschutz, LAV	01.01.2004	0,0	0,0	634,0	704,0	663,0	668,0
0507, Sozialagentur	01.07.2004	0,0	0,0	0,0	79,0	79,0	79,0
0605, Med.Fak MLU	seit 01.01.1997, ab 01.01.2006 AdöR	3.338,0	3.338,0	3.333,0	3.333,0	0,0	0,0
0608, Med.Fak. OvG	seit 01.01.1997, ab 01.01.2006 AdöR	3.552,0	3.474,0	3.468,0	3.456,0	0,0	0,0
0811, Landeseichamt	01.01.2002	52,0	52,0	52,0	54,0	54,0	54,0
0812, Landesmaterialprüfamt	seit 01.01.1997, ab 01.07.2006 aufgelöst						
0958, Landesweingut Kloster Pforta	01.01.1994	23,5	23,5	22,5	22,5	22,5	22,5
0960, landwirtschaftlicher Betrieb Bernburg	01.01.1994	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
0960, landwirtschaftlicher Betrieb Iden	01.01.1994	41,0	41,0	40,0	38,0	38,0	38,0
0960, Landgestüt	01.01.1994	20,5	20,5	20,5	18,5	18,5	18,5
0980, Landesbetrieb für Privatwald und Forstservice, LPF	01.01.2006	0,0	0,0	0,0	0,0 k.A.		357,0
0980, Landesforstbetrieb, alt	seit 01.01.2002 bis 31.12.2005	1.267,0	1.194,0	1.159,0	1.100,0	1.075,0	0,0
0980, Landesforstbetrieb, neu	01.01.2006	0,0	0,0	0,0	0,0 k.A.		559,0
1105, Landesbetrieb für Beschäftigung und Bildung der Gefangenen	01.01.1992	0,0	0,0	0,0	138,0	138,0	138,0
1321, Liegenschafts- und Immobilienmanagement, LIMSA	01.01.2004	0,0	0,0	48,0	59,0	51,0	66,0
1413, Landesbetrieb Bau, LBB	01.01.2005	0,0	0,0	0,0	2.299,0	2.252,0	2.237,0
1503, Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft, LHW	01.01.2002	341,0	341,0	518,0	508,0	499,0	498,0
Gesamt:		8.720,0	8.608,0	9.454,0	11.961,0	5.040,0	4.852,0