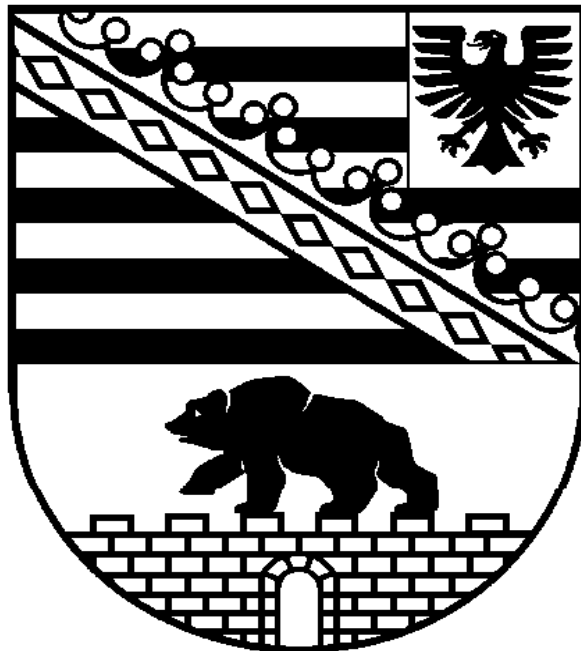


**Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt**

**Jahresbericht 2007**

**Haushalts- und Wirtschaftsführung**

**im Haushaltsjahr 2006**



**Teil 2**

**Haushaltsrechnung 2006**

**Finanzsituation der Kommunen/Überörtliche**

**Kommunalprüfung**



## Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>Abkürzungsverzeichnis.....</b>	<b>III</b>
<b>I Vorbemerkungen.....</b>	<b>1</b>
<b>II Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2006 gemäß § 97 Abs. 2 LHO .....</b>	<b>3</b>
1 Allgemeines .....	3
2 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsjahren 2004 - 2008 .....	5
3 Verschuldung des Landes Sachsen-Anhalt.....	6
3.1 Gesamtentwicklung .....	6
3.2 Entwicklung der Zinsausgaben.....	9
3.3 Kreditaufnahme im Haushaltsjahr 2006 .....	12
<b>III Einzelne Bemerkungen.....</b>	<b>20</b>
1 <b>Über- und außerplanmäßige Ausgaben .....</b>	<b>20</b>
1.1 Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben .....	20
1.2 Über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen .....	20
2 <b>Abweichungen zwischen Jahresabschlüssen und der Haushaltsrechnung.....</b>	<b>22</b>
2.1 Darstellung der Landeszuschüsse an Hochschulen (Kapitel 0604, 0606, 0611, 0615, 0616, 0617, 0618) .....	22
2.2 Darstellung des Mittelabflusses für den Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft Land Sachsen-Anhalt (LHW) .....	23
3 <b>Juristische Personen des öffentlichen Rechts, die vom Land ganz oder zum Teil zu unterhalten sind.....</b>	<b>25</b>
3.1 Darstellung in der Haushaltsrechnung .....	25
3.2 Talsperrenbetrieb des Landes Sachsen-Anhalt .....	27
4 <b>Keine ordnungsgemäße Darstellung des Abschlusses des Sondervermögens „Pensionsfonds des Landes Sachsen-Anhalt“ .....</b>	<b>29</b>
5 <b>Landesbetriebe .....</b>	<b>31</b>
5.1 Landesbetrieb für Privatwaldbetreuung und Forstservice – Kapitel 0980.....	31
5.2 Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft – Kapitel 1503, Titelgruppe 61.....	35

<b>IV</b>	<b>Finanzlage der Kommunen und Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung .....</b>	<b>37</b>
<b>1</b>	<b>Finanzlage und Haushaltskonsolidierung .....</b>	<b>37</b>
1.1	Haushalts- und Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften.....	37
1.2	Haushaltskonsolidierung in den Kommunen .....	43
<b>2</b>	<b>Ergebnisse der vergleichenden überörtlichen Prüfung der Kindertageseinrichtungen nach dem Kinderförderungsgesetz in ausgewählten Kommunen des Landes .....</b>	<b>56</b>
2.1	Vorbemerkungen.....	56
2.2	Ergebnisse der Prüfung bei den Kommunen – vorhandenes Optimierungspotential beim Vollzug des KiFöG.....	67
2.3	Empfehlungen an den Landesgesetzgeber.....	94
<b>3</b>	<b>Ausgewählte Maßnahmen der Jugendhilfe.....</b>	<b>99</b>
3.1	Allgemeines.....	99
3.2	Leistungen der örtlichen Träger der Jugendhilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII in Verbindung mit §§ 34 und 41 SGB VIII .....	100
3.3	Erstellung der Hilfepläne und Abrechnung der Zielerreichung.....	102
<b>4</b>	<b>Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) .....</b>	<b>106</b>
4.1	Allgemeines.....	106
4.2	Entwicklung der Fallzahlen, der Ausgaben und der Einnahmen .....	107
4.3	Feststellungen zur Angemessenheit der Leistungen für Unterkunft und Heizung .....	111
4.4	Einzelfeststellungen .....	118
<b>5</b>	<b>Wirtschaftliche Betätigung der Kommunen.....</b>	<b>122</b>
5.1	Vorbemerkungen.....	122
5.2	Prüfungsfeststellungen.....	123
5.3	Kreisgebietsneuregelung und kommunale Beteiligungen .....	132
5.4	Fazit.....	133
	<b>Zuständigkeit des Senats .....</b>	<b>135</b>
	Anlage 1/Blatt 1 .....	137
	Anlage 1/Blatt 2.....	138
	Anlage 2/Blatt 1 .....	139
	Anlage 2/Blatt 2.....	140
	Anlage 3 .....	141
	Anlage 4 .....	142
	Anlage 5 .....	143
	Anlage 6 .....	144

## Abkürzungsverzeichnis

AMK	-	Altmarkkreis Salzwedel
Art.	-	Artikel
ASL	-	Aschersleben
AZE	-	Anhalt-Zerbst
BBG	-	Bernburg
BEZ	-	Bundesergänzungszuweisungen
BGBI.	-	Bundesgesetzblatt
BLK	-	Burgenlandkreis
BÖ	-	Bördekreis
BTF	-	Bitterfeld
DE	-	Dessau
GemHVO	-	Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden im Lande Sachsen-Anhalt (Gemeindehaushaltsverordnung)
GO LSA	-	Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt
Gr.	-	Gruppe
GVBl. LSA	-	Gesetz- und Verordnungsblatt Land Sachsen-Anhalt
HAL	-	Halle/Saale
HBS	-	Halberstadt
HGr.	-	Hauptgruppe
HHSt.	-	Haushaltsstelle
HP	-	Haushaltsplan
JL	-	Jerichower Land
KiFöG	-	Kinderförderungsgesetz
KÖT	-	Köthen
LFA	-	Länderfinanzausgleich
LHO	-	Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt
LSA	-	Land Sachsen-Anhalt
LSG	-	Landessozialgericht
LT-Drs.	-	Landtagsdrucksache
MBI. LSA	-	Ministerialblatt Land Sachsen-Anhalt
MD	-	Magdeburg
MIDEWA	-	Mitteldeutsche Wasser und Abwasser GmbH Halle

ML	-	Mansfelder Land
MQ	-	Merseburg-Querfurt
OFD	-	Oberfinanzdirektion
OGr.	-	Obergruppe
OK	-	Ohrekreis
QLB	-	Quedlinburg
SBK	-	Schönebeck
SDL	-	Stendal
SGB	-	Sozialgesetzbuch
SGH	-	Sangerhausen
SK	-	Saalkreis
TGr.	-	Titelgruppe
VV	-	Verwaltungsvorschrift
WB	-	Wittenberg
WFL	-	Weißenfels
WR	-	Wernigerode

## I Vorbemerkungen

Nach Artikel 97 Abs. 1 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt in Verbindung mit § 114 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt (LHO) hat die Landesregierung durch den Minister der Finanzen dem Landtag über alle Einnahmen und Ausgaben sowie die Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen im folgenden Haushaltsjahr Rechnung zu legen.

Eine Übersicht über das Vermögen und die Schulden des Landes ist beizufügen. Zur Haushaltsrechnung gehört gemäß § 84 LHO ein Bericht, in dem der kassenmäßige Abschluss und der Haushaltsabschluss zu erläutern sind.

Der Landesrechnungshof prüft nach Artikel 97 Abs. 2 Verfassung die Rechnung sowie die Ordnungsmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung. Er berichtet darüber dem Landtag und unterrichtet gleichzeitig die Landesregierung. Der Landtag beschließt über die Entlastung der Landesregierung aufgrund der Haushaltsrechnung und der Berichte des Landesrechnungshofes (Artikel 97 Abs. 3 Verfassung).

Die Rechnung des Landesrechnungshofes wird von Mitgliedern des Landtages geprüft.

Der Landesrechnungshof hat mit dem Teil 1 des Jahresberichtes 2007 den Landtag und die Landesregierung über wesentliche Feststellungen zur gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung 2006 – Denkschrift und Bemerkungen – unterrichtet (LT-Drs. 5/899 vom 2. Oktober 2007).

Der Unterausschuss Rechnungsprüfung des Landtages hat sich auf seinen Sitzungen am 21. Februar 2008, 10. April 2008 sowie 20. Juni 2008 mit dem Teil 1 des Jahresberichtes 2007 befasst, Beschlüsse gefasst und der Landesregierung teilweise zur erneuten Stellungnahme übersandt.

Der nachfolgende Teil 2 des Jahresberichtes 2007 des Landesrechnungshofes setzt sich im Wesentlichen mit dem Rechenwerk der Haushaltsrechnung 2006 (§§ 80 bis 87 LHO) auseinander.

Der Landesrechnungshof hat in den Teil 2 des Jahresberichtes 2007 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 2006 gemäß § 97 Abs. 2 LHO**

### **1 Allgemeines**

Für die Haushaltsjahre 2005 und 2006 hat die Landesregierung erstmalig einen 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).

Grundlagen der Haushaltsführung im Jahr 2006 waren:

- das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes 2005/2006 (Haushaltsgesetz 2005/2006) vom 8. Januar 2005 (GVBl. LSA 2005, S. 48),
- das Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2005/2006 vom 19. Dezember 2006 (GVBl. LSA 2006, S. 545),
- Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 12. Dezember 2005 zur Haushaltsführung 2006 (MBI. LSA 2006, S. 58).

Mit Schreiben vom 20. Dezember 2007 hat das Ministerium der Finanzen dem Landtag und dem Landesrechnungshof die auf der Grundlage des Haushaltsgesetzes 2005/2006 und des Nachtragshaushaltsgesetzes 2006 aufgestellte Haushaltsrechnung für das Jahr 2006 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.

Sie 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.

Der Landesrechnungshof hat wiederholt – zuletzt in seinem Jahresbericht 2006, Teil 2 – darauf hingewiesen, dass Differenzen zwischen den Angaben zu den jeweils ressortbezogenen Gesamtliegenschaftsgrößen in der Haushaltsrechnung und den Angaben der Liegenschaftsgröße in der LINFOS<sup>1</sup>-Datei bestehen.

---

<sup>1</sup> Liegenschaftsinformationssystem, das beim Ministerium der Finanzen geführt wird

Bereits mit dem Entlastungsbeschluss für das Haushaltsjahr 2004<sup>2</sup> hat das Parlament deshalb die Landesregierung aufgefordert:

*„ ... zeitnah gemäß Art. 97 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt den tatsächlichen Sachstand hinsichtlich des Nachweises über das Grundvermögen des Landes vorzulegen.“*

Der Ausschuss für Finanzen hat auf seiner 26. Sitzung am 28. März 2007 den Beschluss gefasst, dass sowohl dem Ausschuss als auch dem Landesrechnungshof das vollständige Liegenschaftsverzeichnis vorgelegt wird. Die Landesregierung hatte die Vorlage eines aktuellen und vollständigen Liegenschaftsverzeichnisses bis Juli 2007 zugesagt. Dies ist bis zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht geschehen.

Die Darstellungen in der Haushaltsrechnung 2006 sind damit – wie in den Vorjahren auch – nicht vollständig und entsprechen damit nicht den rechtlichen Vorgaben.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Landtag, die Entlastung für 2006 zurückzustellen, bis die Landesregierung dem Unterausschuss Rechnungsprüfung den vollständigen Nachweis über den Bestand und die Veränderungen beim Grundvermögen vorgelegt hat.**

---

<sup>2</sup> LT-Drs. 5/12/386 B vom 14. Dezember 2006

## 2 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsjahren 2004 - 2008

### Einnahmen des Landes Sachsen-Anhalt 2004 - 2008 in Mio. €

Arten	2004	2005	2006	2007 <sup>a)</sup>	2008/Plan
Einnahmen aus Steuern/Abgaben - HGr. 0	4.386	4.249	4.652	5.045	5.271
Verwaltungseinnahmen - HGr. 1	433	460	370	364	327
Zuweisung und Zuschüsse - HGr. 2 darunter: Allgemeine Finanzausweisungen	3.329	3.563	3.665	3.772	3.570
- vom Bund (BEZ), Gr. 211	1.997	2.120	2.112	2.128	2.099
- von Ländern (LFA), Gr. 212	542	564	575	644	645
Sonstige Zuweisungen für investive Zwecke	1.047	956	872	767	1018
Nettokreditaufnahme	1.316	998 <sup>b)</sup>	656	0	0
<b>Gesamteinnahmen</b>	<b>10.511</b>	<b>10.226</b>	<b>10.216</b>	<b>9.948</b>	<b>10.186</b>

### Ausgaben des Landes Sachsen-Anhalt 2004 - 2008 in Mio. €

Arten	2004	2005	2006	2007 <sup>a)</sup>	2008/Plan
persönliche Verwaltungsausgaben HGr. 4	2.826	2.320	2.311	2.215	2.290
sächliche Verwaltungsausgaben – OGr. 51 - 54	355	352	363	370	422
Zinsausgaben an Kreditmarkt, Gr. 575	852	878	907	909	963
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse - HGr. 6	4.182	4.631	4.850	4.675	4.715
darunter: Zuweisungen an Kommunen	2.205	2.520	2.639	2.222	2.071
Bauausgaben - HGr. 7	151	73	81	182	220
sonstige Ausgaben für Investitionsfördermaßnahmen - HGr. 8	1.740	1.960	1.629	1.464	1.665
darunter: Zuweisungen an Kommunen	819	836	745	656	640
besondere Finanzierungsausgaben <sup>c)</sup> - HGr. 9	405	14	75	133	-87
<b>Gesamtausgaben</b>	<b>10.511</b>	<b>10.226</b>	<b>10.216</b>	<b>9.948</b>	<b>10.186</b>

a) endgültiger Abschluss, Stand: 10. März 2008

b) Nettokreditaufnahme einschließlich Kapitalmaßnahme Norddeutsche Landesbank (NordLB), 150 Mio. €, § 3 Abs. 6 Haushaltsgesetz 2005/2006

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

### **3 Verschuldung des Landes Sachsen-Anhalt**

#### **3.1 Gesamtentwicklung**

Mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2006 hat das Parlament die Kreditermächtigung von 783.313.600 € um 33.313.600 € auf 750.000.000 € abgesenkt.

Kreditermächtigungen aus übertragenen Einnahmeresten des Jahres 2005 bestanden nicht.

Als Nettoneuverschuldung für das Jahr 2006 wurden vom Ministerium der Finanzen in der Haushaltsrechnung 656.206.705 € nachgewiesen (Kapitel 1325, Titel 325 01, 325 02 und 325 03). Die nicht in Anspruch genommene Ermächtigung (in Höhe von 93.793.295 €) wurde nicht in das Jahr 2007 übertragen.

Die tatsächliche Kreditaufnahme im Haushaltsjahr 2006 weicht von der in der Haushaltsrechnung nachgewiesenen Kreditaufnahme ab. Dazu wird auf den gesonderten Beitrag des vorliegenden Jahresberichtes verwiesen. (siehe 3.3)

Die aufgelaufene Gesamtverschuldung am Ende des Haushaltsjahres 2006 betrug 19.931.342.193 €.

Auf Basis der Einwohnerzahlen des Landes am 31. Dezember 2006<sup>3</sup> entspricht dies einer Pro-Kopf-Verschuldung von 8.163 €. Allein aufgrund des Rückganges der Einwohnerzahlen zwischen dem 31. Dezember 2005<sup>2</sup> und dem 31. Dezember 2006 um 27.929 Personen erhöhte sich die Pro-Kopf-Verschuldung für das Jahr 2006 von 8.070 € um 93 €.

Das Haushaltsjahr 2006 schließt in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ab (kassenmäßiges Jahresergebnis § 83 Nr. 1 a LHO).

Das Haushaltsjahr 2007 konnte in Einnahmen und Ausgaben ebenfalls ausgeglichen abgeschlossen werden. Erstmals seit seinem Bestehen hat das Land Sachsen-Anhalt diesen Ausgleich ohne Neuverschuldung herbeiführen können.

**Mit der Rückführung der Neuverschuldung auf null ab dem Haushaltsjahr 2007 ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes ein wichtiger Meilenstein in der finanzpolitischen Ausrichtung des Landes erreicht.**

---

<sup>3</sup> Einwohner am 31. Dezember 2005: 2.469.716; am 31. Dezember 2006: 2.441.787

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Nettokreditaufnahme und der Gesamtverschuldung einschließlich der durch Sondervermögen u. Ä. aufgenommenen Kredite:

Haushaltsjahr	Nettokreditaufnahme	Gesamtverschuldung kumuliert <sup>a)</sup>	Pro-Kopf-Verschuldung <sup>b)</sup>
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	656.206.705 €	19.931.342.193 €	8.163 €
2007 <sup>c)</sup>	0 €	19.931.342.193 €	8.231 €
2008/HP	0 €	19.931.342.193 €	8.313 €
2009/HP <sup>d)</sup>	-113.000.000 €	19.818.342.193 €	8.348 €

a) einschließlich der Kreditaufnahme durch Sondervermögen und ähnliche sowie 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, 2006: Basis Einwohnerzahl 31. Dezember 2006 (2.441.787)

2007 – 2009: Einwohnerzahlen der 4. Regionalisierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt (2007: 2.421.464, 2008: 2.397.603, 2009: 2.373.943)

c) endgültiges Ist, Stand: 10. März 2008

d) Tilgung einschließlich Rückzahlung des Restbetrages des MIDEWA-Kredites in Höhe von 88 Mio. €

Die Landesregierung hat in ihrer Mittelfristigen Finanzplanung für die Jahre 2007 bis 2011 beschlossen, den Haushaltsausgleich künftiger Jahre ohne neue Schulden zu erreichen. Ein tatsächlicher Schuldenabbau ist erstmalig im Haushaltsplan 2009 veranschlagt.

Der Haushaltsplan bzw. die Mittelfristige Finanzplanung für die Jahre 2007 bis 2011 sehen hierfür folgende Tilgungsbeträge vor:

2009 (Haushaltsplan)	25 Mio. €
2010	100 Mio. €
2011	150 Mio. €
2012 folgende jeweils	200 Mio. €

Die in der Mittelfristigen Finanzplanung 2007 bis 2011 im Rahmen der Langfristprojektion bis 2025 vorgesehenen jährlichen Tilgungsbeträge werden nicht ausreichen, die Pro-Kopf-Verschuldung zu reduzieren.

Die Ursache ist darin zu sehen, dass das Statistische Landesamt Sachsen-Anhalt mit der 4. Regionalisierten Bevölkerungsprognose 2005 bis 2025 einen deutlichen Einwohnerrückgang auf unter zwei Millionen annimmt.

Um mindestens den Stand des Jahres 2008 zu halten, wären höhere Tilgungsraten notwendig. Nach den Berechnungen des Ministeriums der Finanzen<sup>4</sup> sind Beträge in folgender Höhe notwendig:

2009	196 Mio. €
2010	194 Mio. €
2011	190 Mio. €
2012	185 Mio. €
2013	183 Mio. €
2014	184 Mio. €
2015	186 Mio. €
2016	191 Mio. €
2017	197 Mio. €
2018	203 Mio. €
2019	210 Mio. €
2020	217 Mio. €
2021	222 Mio. €
2022	227 Mio. €
2023	231 Mio. €
2024	234 Mio. €
2025	236 Mio. €

<sup>4</sup> Pressemitteilung Nr. 036/08 des Ministeriums der Finanzen vom 18. März 2008

Mit dem Beschluss der Landesregierung vom 18. März 2008 zum Schuldenmanagement und zum Tilgungsplan<sup>4</sup> sollen ab dem Jahr 2013 die geplanten Tilgungsraten in Höhe von 200 Mio. € um die Höhe der Zinskosteneinsparungen erhöht werden.

Damit werden ab dem Jahr 2013 Beträge für die Schuldentilgung eingesetzt, die unter Beachtung der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung den Schuldenstand Pro-Kopf der Bevölkerung auf dem Niveau des Jahres 2008 konstant halten.

### 3.2 Entwicklung der Zinsausgaben

Die in den vergangenen Jahren aufgelaufenen Schulden des Landes – bis Ende 2007 rund 20 Mrd. € – belasten den Landeshaushalt mit hohen Zinszahlungen.

Mit der ab 2009 geplanten tatsächlichen Schuldentilgung wird der Schuldenberg zwar kontinuierlich, aber nicht kurzfristig abgebaut werden.

In der nachfolgenden Tabelle sind die Entwicklung der Zinsausgaben seit 1995 sowie die daraus resultierende Belastung pro Kopf der Bevölkerung auf Basis der jeweiligen Bevölkerungszahl dargestellt.

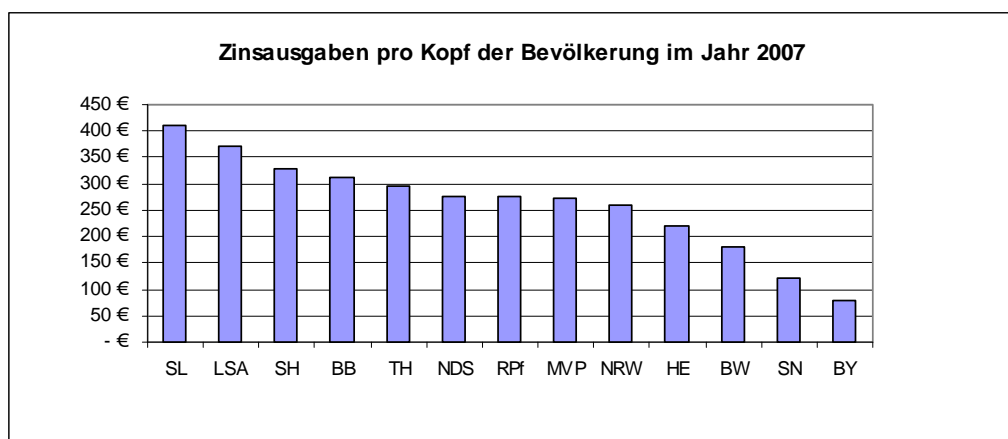
Haushaltsjahr	Zinsausgaben an Kapitalmarkt (Gr. 575)	Einwohnerzahl am 31. Dezember ...*	Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung
	in Mio. €	in Mio.	
1995	423	2,74	154,49 €
1996	468	2,72	171,87 €
1997	556	2,70	205,85 €
1998	622	2,67	232,61 €
1999	696	2,65	262,84 €
2000	735	2,62	281,07 €
2001	808	2,58	313,18 €
2002	808	2,55	317,11 €
2003	880	2,52	348,93 €
2004	852	2,49	341,62 €
2005	876	2,47	354,80 €
2006	907	2,44	371,57 €
2007/endg. IST	909	2,42	375,23 €
2008/HP	963	2,40	401,44 €
2009/HP	999	2,37	420,61 €

\* ab Haushaltsjahr 2007 auf Basis Einwohnerzahlen der 4. Regionalisierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt

Die Belastungen für den Landeshaushalt sind – gemessen an den Zinsausgaben je Einwohner – im Vergleich der Bundesländer (ohne Stadtstaaten) für Sachsen-Anhalt gravierend.

In den nachfolgenden Darstellungen werden die jeweiligen Werte für das Jahr 2007 ausgewiesen.<sup>5</sup>

Ländervergleich für 2007, ohne Stadtstaaten				
		Zinsausgaben pro Kopf der Bevölkerung	Zinsausgaben an Kapitalmarkt (Gr. 575)	Einwohnerzahl am 31. Dezember 2006
			in Mio. €	in Mio.
Saarland	SL	409,40 €	427	1,04
Sachsen-Anhalt	LSA	372,39 €	909	2,44
Schleswig-Holstein	SH	329,57 €	934	2,83
Brandenburg	BB	312,13 €	795	2,55
Thüringen	TH	295,11 €	682	2,31
Niedersachsen	NDS	276,62 €	2.208	7,98
Rheinland-Pfalz	RPf	275,67 €	1.117	4,05
Mecklenburg-Vorpommern	MVP	272,30 €	461	1,69
Nordrhein-Westfalen	NRW	259,60 €	4.680	18,03
Hessen	HE	219,26 €	1.332	6,08
Baden-Württemberg	BW	179,46 €	1.927	10,74
Sachsen	SN	122,62 €	521	4,25
Bayern	BY	78,61 €	982	12,49



Für das Jahr 2007 beträgt der Durchschnittswert der Flächenländer bei den Pro-Kopf-Ausgaben für Zinsen 229 €.

Die Pro-Kopf-Ausgaben belaufen sich in Sachsen-Anhalt im Jahr 2007 auf rund 372 €. Die absolute Abweichung zum Durchschnittswert der Bundesländer beträgt damit 143 €, die Sachsen-Anhalt pro Kopf der Bevölkerung mehr zahlen muss.

<sup>5</sup> Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Abfrage zur Entwicklung der öffentlichen Finanzen vom September 2007

<sup>6</sup> Mittelfristige Finanzplanung LSA 2007 – 2011, S. 67



Insgesamt resultiert daraus bei rund 2,4 Mio. Einwohnern (31. Dezember 2006) eine Mehrbelastung in Höhe von rund 349 Mio. € jährlich.

Diese Summe spiegelt sich auch im strukturellen Defizit<sup>7</sup> wider.

Das strukturelle Defizit drückt letztlich aus, in welcher Größenordnung der Landeshaushalt durch einen Ausgabenüberschuss belastet ist, der unabhängig von der konjunkturellen Lage bestehen bleibt. Ein strukturelles Defizit liegt vor, wenn die laufenden Einnahmen nicht ausreichen, die laufenden Ausgaben zu decken. Für die neuen Bundesländer müssen bei der Ermittlung des strukturellen Defizits die investiv und langfristig entfallenden Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gemäß § 11 Abs. 3 Finanzausgleichsgesetz des Bundes berücksichtigt werden. Trotz Verbesserung der Einnahmesituation ist ein strukturelles Defizit in erheblicher Größenordnung zu verzeichnen.

Für die Jahre 2008 und 2009 hat der Landesrechnungshof einen Handlungsbedarf von rund 627 Mio. € bzw. rund 550 Mio. € ermittelt.

Die zu hohen Belastungen aus Zinsausgaben, die die aufgelaufene hohe Gesamtverschuldung nach sich zieht, machen deutlich, wie notwendig eine Anpassung der Strukturen ist. Da die Zinszahlungen den Landeshaushalt auf Dauer belasten, muss in anderen Ausgabebereichen weiter nachhaltig eingespart werden.

**Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, dass nach wie vor vorhandene strukturelle Defizit im Haushalt zu bereinigen. Die eingeleiteten Maßnahmen zur Schuldentilgung dienen diesem Ziel.**

**Der Landesrechnungshof begrüßt ausdrücklich**

- **die Erhöhung der Tilgungsbeiträge um die Höhe der Zinskosteneinsparungen ab dem Haushaltsjahr 2013 sowie**
- **die eingeleiteten Vorsorgemaßnahmen, z. B.**
  - **die Einrichtung des Sondervermögens „Pensionsfonds“ ab dem Jahr 2006,**
  - **die Einrichtung einer Steuerschwankungsreserve ab dem Jahr 2008.**

---

<sup>7</sup> siehe dazu auch Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2006, Teil 2, II 3.3 – Strukturelles Defizit

**Für das Land hängt der Erfolg der Konsolidierungsbemühungen entscheidend davon ab, dass die von der Landesregierung für den Doppelhaushalt 2010/2011 angekündigten Einschnitte auf der Ausgabenseite tatsächlich umgesetzt werden.**

**Nach Auffassung des Landesrechnungshofes müssen die beschlossenen finanzpolitischen Zielstellungen auch bei sich eventuell verschlechternden Rahmenbedingungen Bestand haben.**

### **3.3 Kreditaufnahme im Haushaltsjahr 2006**

Das Haushaltsgesetz 2006 (§ 3 Abs. 1) sah eine Kreditermächtigung in Höhe von 783,3 Mio. € vor, die mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2006 auf 750 Mio. € reduziert wurde.

Aus der vom Ministerium der Finanzen geführten Haushaltsüberwachungsliste (HÜL) geht hervor, dass per 31. Dezember 2006 die Summe der aufgenommenen Kredite im Kapitel 1325 – Schuldenverwaltung –,

Titel 325 01 – Schuldenaufnahme auf dem Kreditmarkt – 7.125.058.326,59 €,

Titel 325 02 – Tilgung von Darlehen – 7.045.148.508,57 €

betrug.

Die Differenz beider Beträge (79.909.818,02 €) drückt die im Haushaltsjahr 2006 zur Deckung von Ausgaben (§ 18 Abs. 2 Nr. 1 LHO) aufgenommenen Kredite per 31. Dezember 2006 aus.

Es ist zu berücksichtigen, dass bereits im Jahr 2005 aufgenommene Kredite in Höhe von 50,2 Mio. € nicht für den Haushaltsausgleich im Jahr 2005 benötigt wurden. In dieser Höhe hat das Ministerium der Finanzen Kredite in das Haushaltsjahr 2006 auf der Grundlage des bei Kapitel 1325, Titel 325 01 ausgebrachten Haushaltsvermerkes

*„...Einnahmen aus Krediten dürfen in das folgende Haushaltsjahr umgebucht werden; ...“*

umgebucht. Sie sind der Kreditaufnahme im Jahr 2006 zuzurechnen. In der HÜL per 31. Dezember 2006 ist diese Kreditaufnahme enthalten.

Das Ministerium der Finanzen hat mit dem vorläufigen Abschluss für das Haushaltsjahr 2006 (Titelübersicht per 31. Dezember 2006, Stand: 8. Januar 2007) eine Netto-neuverschuldung in Höhe von 749,99 Mio. € für den Haushaltsausgleich ausgewiesen:

Titel 325 01 – Schuldenaufnahme auf dem Kreditmarkt –	7.945.148.515,01 €
Titel 325 02 – Tilgung von Darlehen –	7.045.152.510,01 €
Titel 325 03 – Rückzahlung einer Beleihung –	150.000.000,00 €

Der endgültige Abschluss weist für den Haushaltsausgleich im Jahr 2006 (laut vorliegender Titelübersicht per 31. Dezember 2006, Stand: 7. März 2007) eine Netto-neuverschuldung in Höhe von 656,2 Mio. € aus:

Titel 325 01 – Schuldenaufnahme auf dem Kreditmarkt –	7.851.359.214,62 €
Titel 325 02 – Tilgung von Darlehen –	7.045.152.510,01 €
Titel 325 03 – Rückzahlung einer Beleihung –	150.000.000,00 €

Tatsächlich wurden – laut HÜL und unter Berücksichtigung der Umbuchung aus dem Jahr 2005 – im Haushaltsjahr 2006 Deckungskredite in Höhe von 130,1 Mio. € aufgenommen.

**Es stehen somit auf der einen Seite 656,2 Mio. € im Haushalt gebuchte und bei o. g. Titeln nachgewiesene Schulden und auf der anderen Seite laut HÜL nur 130,1 Mio. € tatsächlich aufgenommene Deckungskredite (im Sinne mittel- und langfristiger Kapitalmarktmittel).**

Für die Bewertung dieses Sachverhaltes ist auch noch eine Betrachtung des Zeitraumes bis zum 7. März 2007 notwendig.

Aus der vom Ministerium der Finanzen vorgelegten HÜL für das Jahr 2007 (Kapitel 1325, Titel 325 01 und 325 02) geht hervor, dass bis zum 7. März 2007 als Termin,

an dem das Ministerium der Finanzen die Bücher für das Jahr 2006 endgültig geschlossen hat, die Nettokreditaufnahme für 2007 bei rund 28 Mio. €<sup>8</sup> lag.

Die Aufnahme von Deckungskrediten, die man dem Haushaltsjahr 2006 zurechnen könnte, stellt sich demnach wie folgt dar:

- 50,2 Mio. € bereits im Jahr 2005 aufgenommene Kredite, die dem Jahr 2006 zuzuordnen sind,
- 79,9 Mio. €, die im Laufe des Jahres 2006 bis zum 31. Dezember 2006 aufgenommen wurden,
- 28,0 Mio. €, die im Jahr 2007 bis zum Abschluss der Bücher für das Jahr 2006 am 7. März 2007 aufgenommen wurden, jedoch vom Ministerium der Finanzen für 2007 gebucht wurden.

**Unter Hinzurechnung der 28,0 Mio. € stehen sich insgesamt 158,1 Mio. € tatsächlich bis zum endgültigen Abschluss 2006 aufgenommene und 656,2 Mio. € gebuchte Nettokreditaufnahme gegenüber.**

Der Landesrechnungshof bewertet dies wie folgt:

#### **a) Haushaltsrechtliche Bewertung der Darstellung der Kreditaufnahme 2006 in der Haushaltsrechnung 2006**

Die in der Haushaltsrechnung 2006 bzw. in der endgültigen Titelübersicht per 31. Dezember 2006 (Stand: 7. März 2007) im Kapitel 1325 ausgewiesene Kreditaufnahme zum Haushaltsausgleich beträgt 656,2 Mio. €. Somit ergibt sich eine Differenz zwischen tatsächlich aufgenommenen und gebuchten Krediten – bezogen auf den Zeitpunkt des Abschlusses der Bücher für das Jahr 2006 am 7. März 2007 – in Höhe von 498,1 Mio. €.

Bereits mit dem vorläufigen Haushaltsabschluss, Titelübersicht (Stand: 8. Januar 2007) bestand, wie oben dargestellt, eine Differenz zwischen tatsächlicher und gebuchter Kreditaufnahme.

---

<sup>8</sup> ermittelt aus der Differenz von insgesamt vom 1. Januar 2007 bis zum 7. März 2007 vereinnahmten mittel- und langfristigen Deckungskrediten in Höhe von 416,3 Mio. € und den im gleichen Zeitraum für Tilgungen verwendeten Mitteln in Höhe von 388,3 Mio. €

Die im Zahlenwerk sowohl der vorläufigen und endgültigen Titelübersichten als auch der Haushaltsrechnung ausgewiesene Höhe aufgenommener Kredite entspricht damit nicht der Höhe der tatsächlich am Kapitalmarkt aufgenommenen Deckungskredite. Das bedeutet, dass die laut Titelübersicht zum Haushaltsausgleich 2006 und auch in der Haushaltsrechnung 2006 ausgewiesene Kreditaufnahme in Höhe von 656,2 Mio. € zum Zeitpunkt des Haushaltsabschlusses 2006 in Höhe von 498,1 Mio. € nicht durch Deckungskredite vom Kapitalmarkt unterlegt war. Trotzdem hat das Ministerium der Finanzen bei dem entsprechenden Titel 325 02 des Kapitels 1325 die rechnerisch für den Haushaltsausgleich notwendige Buchung vorgenommen.

**Mit seiner für das Jahr 2006 gewählten Form der Buchung der Nettoneuverschuldung hat das Ministerium der Finanzen eine haushaltsrechtlich nicht zulässige „Luftbuchung“ in Höhe von 498,1 Mio. € vorgenommen. Eine Geldbewegung im Sinne von Einnahmen aus Deckungskrediten vom Kapitalmarkt für den Haushaltsausgleich hat nicht stattgefunden.**

Der kassenmäßige Ausgleich erfolgte offensichtlich durch die Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten.

Kassenverstärkungskredite haben ausschließlich die Funktion, bei Schwankungen im Eingang von Deckungsmitteln die kassenmäßige Liquidität zu erhalten, also Defizite der Kasse auszugleichen (Piduch, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 18, RN 10). Sie dienen lediglich der temporären Deckung von Ausgaben. Zu den Einnahmen aus Krediten gehören die Deckungsmittel, die durch Kreditaufnahme erzielt werden und in den Haushaltsplan als Einnahmen aufzunehmen sind. Kassenverstärkungskredite dienen nicht der Deckung von Ausgaben, sondern der Liquiditätssicherung. Sie werden nicht als Einnahmen veranschlagt.

Auf Nachfrage hat das Ministerium der Finanzen erklärt, dass es im Vollzug des Haushaltsjahres 2006 bis etwa November 2006 eine sehr günstige Liquiditätslage im Landeshaushalt gegeben habe, die dazu geführt hat, dass das Land seine Zahlungsverpflichtungen stets erfüllen konnte, ohne dafür Deckungskredite vom Kapitalmarkt aufnehmen zu müssen. Erst zum Jahresende habe sich diese Situation verändert und zum Ausgleich des Haushaltes 2006 war eine Neuverschuldung notwendig. Zu diesem Zeitpunkt war die Kreditmarktlage jedoch sehr ungünstig. Aus diesem Grund hat das Ministerium der Finanzen auch weiterhin mit kurzfristigen

Geldmarktmitteln (Kassenverstärkungskrediten) den Ausgleich herbeigeführt, da dies nach seiner Auffassung wirtschaftlicher war, als bis zum Zeitpunkt des Abschlusses der Bücher für das Jahr 2006 (im März 2007) die Deckungskredite am Kapitalmarkt zu „beschaffen“.

Das Ministerium der Finanzen bestimmt jährlich den Zeitpunkt für den Abschluss der Bücher (§ 76 Abs. 1 LHO). Die Regelungen zum Zeitpunkt des Jahresabschlusses gelten für alle Ressorts gleichermaßen, auch für das im Ministerium der Finanzen für das Kreditmanagement zuständige Referat.

Der (auch) im Haushaltsplan 2006 bei Kapitel 1325, Titel 325 01 – Schuldenaufnahme auf dem Kreditmarkt –, ausgebrachte Haushaltsvermerk regelt:

*„...; desgleichen dürfen am Anfang des folgenden Haushaltsjahres eingehende Einnahmen aus Krediten noch zu Gunsten des abschließenden Haushaltsjahres gebucht oder umgebucht werden.“*

Dieser Haushaltsvermerk gibt die Möglichkeit der Umbuchung, stellt aber auf den Zeitpunkt des Abschlusses der Bücher ab. Der allgemein formulierte Zeitpunkt „am Anfang des folgenden Haushaltsjahres“ wird mit der Festsetzung des endgültigen Jahresabschlusses durch das Ministerium der Finanzen datumsmäßig genau definiert. Die unbestimmte Zeitangabe erfährt insoweit eine Konkretisierung.

Die Bewirtschaftung der jährlich mit dem Haushaltsgesetz beschlossenen Kreditermächtigung wird durch das vom Ministerium der Finanzen festgelegte Datum für das Schließen der Bücher eingeschränkt. Nach diesem Zeitpunkt ist auch das Ministerium der Finanzen nicht mehr ermächtigt, zulasten der Kreditermächtigung des nunmehr abgeschlossenen Haushaltsjahres Kredite aufzunehmen.

**Das Ministerium der Finanzen hat damit ohne bestehende haushaltsrechtliche Grundlage und ohne tatsächlich aufgenommene Deckungskredite im Sinne mittel- und langfristiger Kapitalmarktmittel Buchungen vorgenommen.**

## **b) Bewertung unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit**

Das Ministerium der Finanzen hat sein Vorgehen damit begründet, dass die Aufnahme von Deckungskrediten am Kapitalmarkt bis zum Zeitpunkt des Abschlusses der Bücher für das Haushaltsjahr 2006 unwirtschaftlich gewesen wäre. Nach seiner Prognose war im Verlaufe des Jahres 2007 von einer Verbesserung der Kapitalmarktlage auszugehen.

Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass jede Prognose zwangsläufig mit Unsicherheiten behaftet ist. Für den Landesrechnungshof ist auch unstrittig, dass das Ministerium der Finanzen in den Prognosen für die Zinsentwicklung eine Reihe verschiedenartiger Faktoren berücksichtigen muss, die auf die Höhe der Zinsen Einfluss haben können.

In der nachschauenden Betrachtung ist für die tatsächliche Zinsentwicklung im Jahr 2007, z. B. für Kredite mit einer 3-jährigen Laufzeit, festzustellen, dass die Zinsen sich im Laufe des Jahres tendenziell erhöht haben. Es wäre demnach möglicherweise nicht unwirtschaftlich gewesen, die Deckungskredite für das Jahr 2006 bis zum Abschluss der Bücher auf dem Kapitalmarkt auch aufzunehmen.

**Der Landesrechnungshof kann nicht ausschließen, dass durch das Verhalten des Ministeriums der Finanzen ein wirtschaftlicher Nachteil entstanden sein könnte.**

## **c) Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen**

*In seiner Stellungnahme vom 9. April 2008 führt das Ministerium der Finanzen u. a. aus, dass nach seiner Auffassung gemäß § 18 Abs. 2 Nr. 1 LHO Deckungskredite alle Kredite sind, die zur Deckung von Ausgaben dienen. Da über die Fälligkeit dieser Kredite keine detaillierten Regelungen im Gesetz getroffen werden, können auch kurzfristige Kredite zur Deckung von Ausgaben des Haushaltes dienen.*

*Das Ministerium der Finanzen führt weiter aus, dass es zur Deckung von Ausgaben des Haushaltes zur Erreichung eines ausgeglichenen Haushaltsabschlusses 2006 notwendig war, kurzfristige Kredite am Geldmarkt aufzunehmen.*

Der Landesrechnungshof merkt dazu an, dass im § 18 Abs. 2 LHO eine Unterscheidung der Kreditarten nach Krediten zur Deckung von Ausgaben (sog. Deckungskredite - § 18 Abs. 2 Nr. 1 LHO) und Krediten zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft (sog. Kassenverstärkungskredite - § 18 Abs. 2 Nr. 2 LHO) erfolgt. Nur die Einnahmen aus den Deckungskrediten stellen den Haushaltsausgleich sicher<sup>9</sup>, werden im Haushalt veranschlagt und auch entsprechend gebucht (Kapitel 1325, Titel 325 01 und 325 02). Einnahmen aus den kurzfristigen Geldmarktmitteln (Kassenverstärkungskredite) können aufgrund einer besonderen Ermächtigung im Haushaltsgesetz (§ 4) bis zur Höhe von 12 v. H. des Haushaltsvolumens<sup>10</sup> aufgenommen werden. Die Einhaltung dieser Ermächtigung ist vom Ministerium der Finanzen durch gesonderte Nachweisführung sicherzustellen, da diese im Haushalt weder veranschlagt noch gebucht werden.

In der HÜL für die Haushaltsstelle 1325, Titel 325 01 und 325 02 sind vom Ministerium der Finanzen die genannten Einnahmen aus kurzfristigen Geldmarktmitteln richtigerweise auch nicht nachgewiesen worden.

Insoweit ist die Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen vom 9. April 2008 für den Landesrechnungshof auch nicht nachvollziehbar.

Damit ist nicht erkennbar, dass kurzfristig aufgenommene Geldmarktmittel, die als Kassenverstärkungskredite die Liquidität der Kasse sicherstellen sollen, für den Haushaltsausgleich verwendet wurden.

#### **d) Fazit**

**Der Landesrechnungshof bewertet es als wesentlich, dass es zwischen der Darstellung der Kreditaufnahme in den Titelübersichten und in der Haushaltsrechnung und den tatsächlich aufgenommenen Deckungskrediten keine Abweichungen gibt. Insoweit hat das Informationsbedürfnis des Parlamentes Vorrang. Des Weiteren ist es nach Auffassung des Landesrechnungshofes unverzichtbar, dass das Parlament im Rahmen der Haushaltsrechnung über die tatsächlich zum Stichtag aufgenommenen Deckungskredite informiert wird und es keine Abweichungen zwischen den Darstellungen im Buchwerk und der tatsächlichen Kreditaufnahme gibt. Sofern das Ministerium der Finanzen**

---

<sup>9</sup> v. Köckritz/Ermisch/Dittrich/Lamm – Bundshaushaltsordnung Kommentar, RN 6.1 zu § 18

<sup>10</sup> zum Ausgleich von Fälligkeitsspitzen im Zusammenhang mit der Umschuldung von Krediten bis zur Höhe von 20 v. H.



**aus Gründen der Wirtschaftlichkeit davon abweichen will, ist dies ohne eine ausdrückliche Genehmigung durch das Parlament nach Ansicht des Landesrechnungshofes nicht möglich.**

Nach § 3 Abs. 2 bzw. Abs. 3 des jeweiligen Haushaltsgesetzes richtet sich der

*„...Zeitpunkt der Kreditaufnahme...nach der Liquiditätslage des Landes, den Deckungsbedürfnissen des Landeshaushaltes, den Verhältnissen am Kreditmarkt und gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen...“.*

Der Haushaltsgesetzgeber verweist also nicht nur auf die Liquiditätslage des Landes, die Kapitalmarktverhältnisse sowie gesamtwirtschaftliche Verhältnisse, sondern ausdrücklich auch auf die Deckungsbedürfnisse des Landes.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium der Finanzen künftig die Übereinstimmung zwischen der Haushaltsrechnung und den einem Haushaltsjahr zuzuordnenden tatsächlichen Geldbewegungen sicherstellt.

Die gemachten Ausführungen gelten unabhängig davon, dass das Land bereits ab dem Haushaltsjahr 2007 keine neuen Schulden aufgenommen hat und die Planungen dies für die nächsten Jahre auch nicht vorsehen.

Aufgrund der hohen aufgelaufenen Gesamtverschuldung des Landes in Höhe von rund 20 Mrd. € müssen Deckungskredite nach wie vor in erheblichem Umfang aufgenommen werden, um fällig werdende Kredite umzuschulden. Allein im Doppelhaushalt für die Jahre 2008 und 2009 sind Kreditaufnahmen für Umschuldungen in Höhe von jeweils rund 3,3 Mrd. € veranschlagt. Die vom Landesrechnungshof kritisierte Darstellungsweise der Kreditaufnahme ist auch in Haushaltsjahren ohne Neuverschuldung denkbar.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass in künftigen Haushaltsabschlüssen der ausgewiesenen Kreditaufnahme auch tatsächlich entsprechende Deckungskredite im Sinne mittel- und langfristiger Kapitalmarktmittel gegenüberstehen.**

### 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 2006 rund 12,9 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 <sup>a)</sup>	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 <sup>a)</sup>	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 <sup>a)</sup>	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 <sup>a)</sup>	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 €
2006 <sup>a)</sup>	8.349.984,01 €	999.362,17 €	3.563.107,93 €	12.912.454,11 €

a) unter Berücksichtigung Nachtragshaushaltsplan

Mit dem am 19. Dezember 2006 verabschiedeten Nachtragshaushalt wurden die bis zu diesem Zeitpunkt im Haushaltsvollzug absehbaren Mehrausgaben in Einzelfällen bereits veranschlagt.

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

In Anlage I der Haushaltsrechnung 2006 werden durch das Ministerium der Finanzen insgesamt elf Fälle über- und außerplanmäßiger Ausgaben ohne Einwilligung mit einer Gesamthöhe von 1.002.773,45 € dargestellt.

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 2006 ist als Anlage 1 diesem Jahresbericht beigelegt):

<b>Haus-</b> <b>halts-</b> <b>jahr</b>	<b>Anzahl</b> <b>der Fälle</b>	<b>über-/außerplanmäßige</b> <b>Ausgaben ohne Einwilli-</b> <b>gung in Höhe von</b>	<b>Bemerkungen des Ministeriums der Finan-</b> <b>zen: Bei rechtzeitiger Antragstellung und</b> <b>Begründung hätte das Ministerium der Fi-</b> <b>nanzen Einwilligung erteilt in ...</b>
<b>1991</b>	99	<b>86,4 Mio. €</b>	
<b>1992</b>	80	<b>49,1 Mio. €</b>	
<b>1993</b>	82	<b>70,6 Mio. €</b>	
<b>1994</b>	41	<b>5,6 Mio. €</b>	
<b>1995</b>	50	<b>40,9 Mio. €</b>	
<b>1996</b>	39	<b>18,4 Mio. €</b>	16 Fällen in Höhe von rund 3,5 Mio. €
<b>1997</b>	36	<b>13,3 Mio. €</b>	11 Fällen in Höhe von rund 1,5 Mio. €
<b>1998</b>	42	<b>12,3 Mio. €</b>	11 Fällen in Höhe von rund 0,7 Mio. €
<b>1999</b>	51	<b>20,3 Mio. €</b>	14 Fällen in Höhe von rund 6,6 Mio. €
<b>2000</b>	45	<b>24,8 Mio. €</b>	14 Fällen in Höhe von rund 16,0 Mio. €
<b>2001</b>	43	<b>6,0 Mio. €</b>	18 Fällen in Höhe von rund 1,7 Mio. €
<b>2002</b>	12	<b>1,8 Mio. €</b>	5 Fällen in Höhe von rund 0,4 Mio. €
<b>2003</b>	16	<b>2,9 Mio. €</b>	1 Fall in Höhe von rund 1,7 Mio. €
<b>2004</b>	19	<b>3,5 Mio. €</b>	4 Fällen in Höhe von rund 0,3 Mio. €
<b>2005</b>	7	<b>6,2 Mio. €</b>	2 Fällen in Höhe von rund 30.000 €
<b>2006</b>	11	<b>1,0 Mio. €</b>	4 Fällen in Höhe von rund 0,8 Mio. €

Das Volumen der über- und außerplanmäßigen Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen ist gegenüber den Vorjahren erheblich zurückgegangen. Unter Berücksichtigung der Fälle, in denen das Ministerium der Finanzen bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung seine Einwilligung erteilt hätte, bleiben sieben Fälle mit einem Volumen von rund 200.000 €, in denen das Ministerium der Finanzen seine Einwilligung verweigert hätte.

**Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist positiv zu bewerten, dass es sich sowohl bei der Anzahl als auch dem Umfang dieser Ausgaben nur noch um Einzelfälle handelt.**

## **2 Abweichungen zwischen Jahresabschlüssen und der Haushaltsrechnung**

### **2.1 Darstellung der Landeszuschüsse an Hochschulen (Kapitel 0604, 0606, 0611, 0615, 0616, 0617, 0618)**

Die Darstellungen der Landeszuschüsse an die Hochschulen in den jeweiligen Kapiteln der Haushaltrechnung sind nicht identisch mit deren Ausweisung in den Jahresabschlüssen der Hochschulen, die der Haushaltsrechnung erstmalig beigefügt sind.

Die Abweichungen ergeben sich aus dem Haushaltsvollzug durch die Auswirkung des Gesetzes zur Änderung des Vierten und Sechsten Buches des Sozialgesetzes (BGBl. 2005 Teil I Nr. 47 S. 2269). Mit Inkrafttreten des Gesetzes wurden für das Haushaltsjahr 2006 insgesamt 13 Monatsraten an Sozialversicherungsbeiträgen (Dezember 2005 bis November 2006 zzgl. Dezember 2006) fällig. Damit wurden im Haushaltsjahr 2006 die Bezügetitel der Ressorts zusätzlich mit der 13. Monatsrate an Sozialversicherungsbeiträgen belastet.

Das Ministerium der Finanzen hatte mit Erlass vom 11. Dezember 2006 bestimmt, dass für den Bereich der Hochschulen eine Belastung der Titel 685 02 erfolgt und zum Ausgleich der entsprechend höheren Budgets/Zuschüsse aus dem Einzelplan 13, Kapitel 1302, Titel 461 01 zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt werden. Im Haushaltsvollzug erfolgte zwar eine Belastung des Landeshaushaltes bei den Hochschulkapiteln, jedoch keine direkte Zuweisung an die Hochschulen. Insofern wurde die 13. Monatsrate nicht in den Jahresabschlüssen der Hochschulen ausgewiesen, sondern nur im Titel „Zuschuss Betrieb“ des jeweiligen Hochschulkapitels der Haushaltsrechnung.

Ein Vermerk zur Zahlung der 13. Monatsrate wurde in den Haushaltsrechnungen der einzelnen Hochschulkapitel beim jeweiligen Titel 685 02 „Zuschuss Betrieb“ nicht ausgebracht. Die Haushaltsrechnung des Einzelplanes 13, Kapitel 1302, Titel 461 01 enthält den Haushaltsvermerk gemäß § 20 LHO, jedoch keine Erläuterung, in welcher Höhe die Ausgleichszahlung für die Hochschulkapitel erfolgte.

Erst aufgrund der Einzelnachweise, die das Kultusministerium dem Landesrechnungshof im Rahmen der Prüfung der Haushaltsrechnung vorlegte, war festzustellen, dass aus dem Einzelplan 13 als Ausgleich für die 13. Monatsrate an Sozialversicherungsbeiträgen für die Hochschulen Zahlungen in Höhe von 5.024.882,29 € geleistet worden sind.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass in Fällen von Abweichungen zwischen den Haushaltsrechnungen und den Jahresabschlüssen aus Gründen des vollständigen Ausweises der Ausgaben bei den Hochschulen und der Ordnungsmäßigkeit in geeigneter Weise Erläuterungen in die Haushaltsrechnung aufgenommen werden, die Sachzusammenhänge bei Abweichungen erkennen lassen. Darüber hinaus sind alle Zuschüsse, die die Hochschulen betreffen, auch im Jahresabschluss der Hochschulen auszuweisen.**

## **2.2 Darstellung des Mittelabflusses für den Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft Land Sachsen-Anhalt (LHW)**

Die Haushaltsrechnung für das Jahr 2006 weist bei Kapitel 1503 folgende Zuschüsse an den LHW aus:

- Titel 682 61 33.750.500 €
- Titel 891 61 7.368.600 € (Gesamt: 41.119.100 €)

Der LHW hat im Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2006 u. a. auch den Mittelverbrauch entsprechend der Finanzierungsquellen dargestellt (vgl. Anlage 3 zum Lagebericht des LHW).

Für den Mittelverbrauch aus Kapitel 1503 (Zuschüsse für laufende Zwecke und Zuschüsse für Investitionen) sind in diesem Bericht mit Stand vom 2. Mai 2007 die folgenden Beträge angegeben:

- Titel 682 61 38.018.580 €
- Titel 891 61 2.421.882 € (Gesamt: 40.440.462 €)

Darüber hinaus hat der LHW Mittel in Höhe von 678.638 € aus Hauptgruppe 8 an das Land zurückgezahlt (41.119.100 € - 678.638 € = 40.440.462 €). Das Land hat diese im Haushaltsjahr 2007 bei Kapitel 1502, Titel 119 55 – sonstige Einnahmen – vereinnahmt.

Der Landesbetrieb hat somit um 4.268.081 € geringere Ausgaben für Investitionen und entsprechend höhere Ausgaben für laufende Zwecke getätigt. Die Angaben in der Haushaltsrechnung 2006 sind somit nicht richtig.

Diese Vorgehensweise hat das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt „nachträglich gestattet“<sup>11</sup>.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt, dem Unterausschuss Rechnungsprüfung eine entsprechende Korrektur der Angaben für die Haushaltsrechnung 2006 vorzulegen.**

**Er geht davon aus, dass in künftigen Haushaltsrechnungen die tatsächliche Mittelverwendung, entsprechend den Angaben in den Jahresabschlüssen der Landesbetriebe, korrekt nachgewiesen wird.**

---

<sup>11</sup> Schreiben Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt an den LHW vom 22. März 2007

### **3 Juristische Personen des öffentlichen Rechts, die vom Land ganz oder zum Teil zu unterhalten sind**

#### **3.1 Darstellung in der Haushaltsrechnung**

Die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung werden in erster Linie von juristischen Personen des öffentlichen Rechts wahrgenommen. Es wird bei diesen unterschieden zwischen Körperschaften (z. B. die Gemeinden), Anstalten (z. B. Talsperrenbetrieb des Landes Sachsen-Anhalt) und Stiftungen (z. B. Stiftung Bauhaus Dessau). In Einzelfällen werden die Aufgaben auch durch natürliche oder juristische Personen des Privatrechts übernommen (z. B. Notare, Wissenschaftszentrum Sachsen-Anhalt e. V.)<sup>12</sup>.

Gemäß § 26 Abs. 3 Nr. 1 LHO sind

*„Über die Einnahmen und Ausgaben von juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die vom Land ganz oder zum Teil zu unterhalten sind, ... Übersichten dem Haushaltsplan als Anlagen beizufügen oder in die Erläuterungen aufzunehmen.“*

Hierzu zählen nach VV Nr. 3 zu § 26 LHO diejenigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die vom Land aufgrund einer gesetzlichen oder sonstigen Rechtsverpflichtung ganz oder zum Teil zu unterhalten sind.

Der Hauptanwendungsfall sind rechtlich selbständige Einrichtungen, die der Aufsicht des Landes unterstehen (§ 105 LHO). Um für das Parlament die notwendige Transparenz zu schaffen, sind die entsprechenden Anlagen dem Haushaltsplan beizufügen oder in die Erläuterung aufzunehmen.<sup>13</sup>

Die Anzahl der juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die vom Land ganz oder zum Teil zu unterhalten sind, ist mit der Errichtung der Universitätskliniken der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg (Kapitel 0605) und der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg (Kapitel 0608) als rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts zum 1. Januar 2006 angewachsen.

Mit Wirkung ab 1. Januar 2007 hat das Land die Stiftung Gedenkstätten Sachsen-Anhalt errichtet.

---

<sup>12</sup> diese werden im vorliegenden Beitrag nicht behandelt

<sup>13</sup> v. Köckritz/Ermisch/Dittrich/Lamm – Bundshaushaltsordnung Kommentar, RN 3 zu § 26

In der Anlage 2 dieses Jahresberichtes sind diejenigen Einrichtungen aufgeführt, für die der Haushaltsplan 2008/2009 Übersichten über die Einnahmen und Ausgaben als Anlage oder als Erläuterung gemäß § 26 Abs. 3 Nr. 1 LHO enthält. Dargestellt werden die Zuweisungen aus Landesmitteln und – soweit im Haushaltsplan enthalten – der jeweils ausgewiesene Fehlbetrag.<sup>14</sup>

Allein für diese juristischen Personen des öffentlichen Rechts hat das Land im Jahr 2008 Zuweisungen in Höhe von rund 454,6 Mio. € veranschlagt.

Aus der Haushaltsrechnung 2006 ist ersichtlich, in welcher Höhe die veranschlagten Zuweisungen den juristischen Personen des öffentlichen Rechts zugeflossen sind. Sie enthält (mit Ausnahme für die Hochschulen<sup>15</sup> des Landes einschließlich der Medizinischen Fakultäten) keine Darstellungen, aus denen sich – neben der Höhe der Landeszuweisungen – weitere Informationen zum Haushaltsvollzug dieser Verwaltungsträger ergeben.

Aussagen, z. B. über gebildete Rückstellungen oder getätigte Geldanlagen, können nicht abgeleitet werden. Damit stehen dem Parlament Informationen über den Haushaltsvollzug bei den juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die vom Land ganz oder teilweise zu unterhalten sind, nicht zur Verfügung.

Der Landesrechnungshof hält eine über die titelbezogene Ausweisung der Höhe der Landeszuweisungen hinausgehende Darstellung und Erläuterung in der Haushaltsrechnung für notwendig.

**Um die Verwendung der Landesmittel nachvollziehbar zu gestalten, empfiehlt der Landesrechnungshof, in Anlehnung an die Darstellung des Haushaltsvollzuges der Landesbetriebe, künftig für die juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die vom Land ganz oder zum Teil zu unterhalten sind, eine verkürzte Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung in die Haushaltsrechnung aufzunehmen.**

**Für solche Einrichtungen, die bisher nicht nach den Grundsätzen der kaufmännischen Buchführung buchen, sollte die Haushaltsrechnung eine Einnahme- und Ausgaberechnung enthalten.**

---

<sup>14</sup> der Haushaltsplan 2008/2009 enthält bis auf die Übersicht über die Kostenerstattungen (Vorbericht S. 185 f.) keine entsprechenden Erläuterungen für die IB, die als teilrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts – Anstalt der NordLB – der Aufsicht des Landes Sachsen-Anhalt untersteht

<sup>15</sup> Anlagen für die Kapitel 0604, 0605, 0606, 0608, 0611, 0615, 0616, 0618



### **3.2 Talsperrenbetrieb des Landes Sachsen-Anhalt**

Der Talsperrenbetrieb des Landes Sachsen-Anhalt (TSB) ist eine juristische Person des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes untersteht (§ 105 LHO).

Der Landesrechnungshof erhält dementsprechend jährlich den Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses des TSB. Aus diesem Bericht geht hervor, dass der TSB auf der Grundlage des Beschlusses des Verwaltungsrates vom 15. Juli 2006 die Talsperren-Wasserkraft Sachsen-Anhalt GmbH (TSW) als 100%ige Tochtergesellschaft gegründet hat (vgl. § 3 Abs. 5 Talsperrenengesetz). Das Stammkapital der Gesellschaft in Höhe von 25.000 € hat der TSB überwiesen.

Gegenstand des Unternehmens ist die Planung, die Errichtung (der Bau) und der Betrieb von Wasserkraftwerken zur Nutzung der Wasserkraftpotentiale von Stauanlagen des TSB sowie solcher Stauanlagen, deren Geschäfts- und Betriebsführung der TSB im Namen und für Rechnung Dritter übernommen hat.

Die Gesellschaft (TSW) hatte im Geschäftsjahr 2006 keine eigenen Mitarbeiter und keine Erträge. Sie wies am 31. Dezember 2006 einen Jahresfehlbetrag von 2.826,32 € aus<sup>16</sup>.

Der TSB und die TSW haben am 2. Januar 2007, mit Beginn am 1. Juli 2007, einen Dienstleistungsvertrag abgeschlossen. Die TSW beauftragt den TSB darin „als Dienstleister mit der Wahrnehmung und Durchführung verschiedener Geschäftsvorgänge“. Der TSB erhält dafür „eine pauschalierte Vergütung in Höhe von 25.000 € pro Jahr“.

- Nach Informationen des Landesrechnungshofes erzielt die TSW auch derzeit noch keine Einnahmen und finanziert sich über ein Betriebsmitteldarlehen in Höhe von bis zu 500.000 € durch den TSB. Das Land hat im Talsperrenbetriebsgesetz die „Aufgabenübertragung und Befugnisse“ des TSB abschließend geregelt. (vgl. § 3 Talsperrenbetriebsgesetz)

Somit hat der TSB nicht die Befugnis, Darlehen an Dritte auszureichen.

#### **Der Landesrechnungshof hält die Ausreichung von Darlehen insoweit für unzulässig.**

- Das Land ist Träger des TSB (Anstalt des öffentlichen Rechts). Die TSW ist eine 100%ige Tochter des TSB.

---

<sup>16</sup> Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2006, Anlage III, S. 2 und Anlage IV, S. 1

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes handelt es sich hier um die Gründung einer mittelbaren Beteiligung des Landes.

Die Landesregierung hätte somit den Landesrechnungshof über die Gründung der TSW unterrichten müssen (vgl. § 102 Abs. 3 LHO).

Darüber hinaus kann der Landesrechnungshof aufgrund der ihm derzeit vorliegenden Informationen die Notwendigkeit der Gründung dieses Unternehmens nicht nachvollziehen.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt künftig für die Einhaltung der entsprechenden Vorschriften Sorge trägt und die Finanzierung der TSW in geeigneter Weise sicherstellt.**

#### **4 Keine ordnungsgemäße Darstellung des Abschlusses des Sondervermögens „Pensionsfonds des Landes Sachsen-Anhalt“**

Das Sondervermögen ist aufgrund des Gesetzes über das Sondervermögen „Pensionsfonds für die Versorgung und Beihilfen der Versorgungsempfänger des Landes Sachsen-Anhalt“ (Pensionsfondsgesetz) vom 6. Dezember 2006 eingerichtet worden. (GVBl. LSA 2006, S. 538)

Das Gesetz trat zum 15. Dezember 2006 in Kraft. Gemäß § 4 Abs. 3 dieses Gesetzes war ab dem 1. Januar 2007 ein Wirtschaftsplan für das Sondervermögen aufzustellen.

Die Haushaltsrechnung 2006 stellt im Kapitel 1350 – Versorgung – folgende Zuführungen an das Sondervermögen „Pensionsfonds“ dar:

Titel 916 10 – Zuführungen an das Sondervermögen „Pensionsfonds des Landes Sachsen-Anhalt“	40,00 Mio. €
Titel 916 11 – Zuführungen von Landesbetrieben u. Ä. an das Sondervermögen „Pensionsfonds des Landes Sachsen-Anhalt“	8,64 Mio. €
Titel 916 12 – Zuführungen an das Sondervermögen „Pensionsfonds des Landes Sachsen-Anhalt“ aus Minder Ausgaben der Zusatz- und Sonderversorgungssysteme	7,23 Mio. €
<b>insgesamt:</b>	<b>55,87 Mio. €</b>

Die Haushaltsrechnung 2006 enthält in der Anlage IV die Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben sowie den Bestand an Sondervermögen und Rücklagen (§ 85 Abs. 1 Nr. 2 LHO).

Das Sondervermögen „Pensionsfonds“ ist in dieser Übersicht nicht enthalten.

Damit ist nicht nachvollziehbar, ob und bei welcher Haushaltsstelle die Zuführungen des Landeshaushaltes in Höhe von 55,87 Mio. € im Sondervermögen „Pensionsfonds“ vereinnahmt wurden.

Ein Wirtschaftsplan für das Sondervermögen „Pensionsfonds“ ist erstmalig im Haushaltsplan 2007 als Einzelplan 55 enthalten. Aus den entsprechenden Titelübersichten für den Haushaltsvollzug 2007 geht hervor, dass das Sondervermögen im Januar 2007 einen Betrag von 55,87 Mio. € vereinnahmt hat.

In den Beratungen zum Nachtragshaushalt 2006 hat der Minister der Finanzen zum Ausdruck gebracht, „*dass bereits im Haushaltsjahr 2006 eine erste Tranche an das Sondervermögen fließen soll ...*“ (Protokoll der 11. Sitzung des Ausschusses für Finanzen am 3. November 2006, S. 7).

Die Zuführungen aus dem Landeshaushalt an das Sondervermögen sind, wie oben dargestellt, zulasten des Haushaltsjahres 2006 aus dem Kapitel 1350 geleistet, jedoch erst für das Haushaltsjahr 2007 vereinnahmt worden.

Die Landesregierung hatte es allerdings bis zum Abschluss der Bücher am 7. März 2007 versäumt, dafür auch die haushaltstechnischen Voraussetzungen – Einrichtung der entsprechenden Haushaltsstelle – zu schaffen.

Seit Beginn des Haushaltsjahres 2007 wird das Sondervermögen als Einzelplan 55 dargestellt.

Diese Vorgehensweise stellt nach Auffassung des Landesrechnungshofes einen Verstoß gegen die haushaltsrechtlichen Vorschriften der LHO dar. Nach § 72 Abs. 2 LHO sind alle Zahlungen für das Haushaltsjahr zu buchen, in dem sie geleistet worden sind. Eine Ausnahme im Sinne des § 72 Abs. 3 und 4 LHO liegt nicht vor.

Dass das Pensionsfondsgesetz die Aufstellung eines Wirtschaftsplanes erstmalig für das Jahr 2007 festlegt, ist dabei unbeachtlich.

Auch wenn aus dieser Handlungsweise des Ministeriums der Finanzen weder für das Sondervermögen noch das Land ein Schaden eingetreten ist, so entspricht sie jedenfalls nicht den Ansprüchen an eine ordnungsgemäße nach Haushaltsjahren getrennte Abwicklung der Haushaltsjahre.

**Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass künftig die haushaltsrechtlichen Vorschriften beachtet werden.**

## 5 Landesbetriebe

Der Landesrechnungshof hat sich in seinen Jahresberichten wiederholt – zuletzt im Jahresbericht 2006, Teil 2 – umfassend zu den im Land bestehenden Landesbetrieben geäußert. Er hat dabei sowohl allgemeine Aussagen als auch Einzelanmerkungen gemacht und Empfehlungen ausgesprochen, die in entsprechende Landtagsbeschlüsse eingeflossen sind.

Im Haushaltsjahr 2007 sind keine neuen Landesbetriebe eingerichtet worden.

Das Landesweingut Kloster Pforta, Kapitel 0958, ist durch Beschluss der Landesregierung vom 11. September 2007 zum 1. Januar 2008 in eine GmbH umgewandelt worden.

Weitere wesentliche Strukturveränderungen sind nicht eingetreten.

Aus diesem Grund werden im vorliegenden Jahresbericht nur Anmerkungen im Zusammenhang mit der Haushaltsrechnung 2006 zu einzelnen Landesbetrieben gemacht.

Diesen vorangestellt zeigt die nachfolgende Tabelle die Entwicklung der Anzahl der Landesbetriebe und der Höhe der Zuschüsse des Landes in den Jahren 2007 bis 2009:

Haushaltsjahr	Anzahl	Zuschüsse des Landes		
		für laufende Zwecke	für Investitionen	Gesamt
		in Mio. €		
2007*	13	167,7	8,4	176,1
2008/HP	12	180,7	14,6	195,3
2009/HP	12	178,2	13,1	191,3

\* endgültiges Ist, Stand: 10. März 2008

### 5.1 Landesbetrieb für Privatwaldbetreuung und Forstservice – Kapitel 0980

Die Landesregierung fasste am 6. September 2005 einen Beschluss über die Neustrukturierung der Landesforstverwaltung Sachsen-Anhalt. Aufgrund dieses Beschlusses ist der Landesbetrieb für Privatwaldbetreuung und Forstservice (LPF) der Rechtsnachfolger des Landesforstbetriebes (alt). Darüber hinaus hat die Landesregierung den Landesforstbetrieb (LFB) (neu) gegründet.

Dabei hat der LFB (neu) die Aufgabe, den Landeswald kostendeckend zu bewirtschaften.

Den LPF wiederum hat die Landesregierung mit der Betreuung der Privat- und Körperschaftswaldbesitzer, der Umweltbildung/Waldpädagogik, Walderholung/touristische Infrastruktur, Waldschutz und Rohholzmobilisierung beauftragt.

Der Landesbetrieb für Privatwaldbetreuung und Forstservice erhielt im Haushaltsjahr 2006 vom Land Sachsen-Anhalt laut Haushaltsrechnung Zuschüsse für

- laufende Zwecke (Titel 682 01) in Höhe von 22.407.131,00 € und
- Investitionen (Titel 891 02) in Höhe von 635.150,00 €

Im Haushaltsjahr 2006 wurde ein Jahresergebnis in Höhe von -3.029.659,37 € erzielt (vgl. Haushaltsrechnung 2006).

Der Landesrechnungshof stellte u. a. Folgendes fest:

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt führt in seinem Prüfvermerk zum Jahresabschlussbericht des LPF vom 18. Oktober 2007 u. a. aus, dass *„...dem LFB (neu) € 2,0 Mio. aus dem Finanzmittelfonds des LPF herausgelöst und übertragen...“* wurden.

Der Landesrechnungshof konnte dem Jahresabschlussbericht entnehmen, dass der Landesbetrieb für Privatwaldbetreuung und Forstservice im Jahr 2006 bei der Landeshauptkasse einen Betriebsmittelvorschuss in Höhe von 2,05 Mio. € in Anspruch genommen hat. Diesen Betriebsmittelvorschuss konnte der Landesbetrieb für Privatwaldbetreuung und Forstservice in dem Jahr aufgrund fehlender Liquiditätsmittel der Landeshauptkasse nicht zurückzahlen.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt begründete seine Entscheidung damit, dass es *„...beabsichtigt [war, den]...Landesforstbetrieb bereits zu Beginn des Haushaltsjahres 2006 über ausreichend liquide Mittel...“* verfügen zu lassen.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hätte die liquiden Mittel für die Startfinanzierung des Landesforstbetriebes (neu) für das Haushaltsjahr 2006 im Haushaltsplan entsprechend veranschlagen müssen. (vgl. auch Nr. 1.4.3 des Grundsatz-erlasses zu den Landesbetrieben nach § 26 LHO vom 6. Juni 2005, MBl. LSA S. 321).

**Für den Landesrechnungshof ist nicht nachvollziehbar, warum der Landesbetrieb für Privatwaldbetreuung und Forstservice – als Rechtsnachfolger des Landesforstbetriebes (alt) – mit dieser Entnahme in Höhe von 2 Mio. € durch das Ministerium belastet wurde, zumal der Landesbetrieb aufgrund seines Aufgabenprofils nicht in der Lage ist, diese Entnahme durch entsprechende Einnahmen auszugleichen.**

Der Landesbetrieb für Privatwaldbetreuung und Forstservice erwirtschaftete im Jahr 2006 einen Jahresfehlbetrag in Höhe von 3.029.659,37 €. Aufgrund des vorjährigen Jahresfehlbetrages in Höhe von 5.017.739,49 € und einer Kapitalrücklage von lediglich 7.547.027,37 € weist der Landesbetrieb einen "nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag" in Höhe von 500.371,49 € aus.

Das Eigenkapital des Landesbetriebes für Privatwaldbetreuung und Forstservice ist aufgebraucht, der Betrieb ist damit bilanziell überschuldet. Das bedeutet, dass dieser Betrieb am freien Markt Insolvenz hätte anmelden müssen. Da das Land die Defizite seiner Landesbetriebe ausgleichen muss, hat die bilanzielle Überschuldung zunächst keine Auswirkungen auf Dritte.

Der Landesrechnungshof weist in diesem Zusammenhang auf die Bewertung des Gutachtens durch das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt zur Evaluierung der Forststrukturreform hin (vgl. Bericht des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt vom 5. Februar 2008 zum vorgenannten Thema zur Vorbereitung der 23. Sitzung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten am 13. Februar 2008). Der Gutachter kommt danach zu dem Ergebnis, dass für diesen Landesbetrieb „... die Rechtsform nach § 26 LHO ... beibehalten werden ...“ soll. Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt geht aber in seiner weiteren Bewertung nicht näher auf die Organisationsform dieses Betriebes ein. Es sieht für den Landesbetrieb Privatwaldbetreuung und Forstservice u. a. einen „... größeren Nachsteuerungsbedarf...“.

**Der Landesrechnungshof schließt sich der Empfehlung des Gutachters – insbesondere in Anbetracht des negativen Betriebsergebnisses – nicht an. Die Landesregierung sollte hier nach einer Anlaufphase von drei Jahren prüfen, welche Organisationsform für den Landesbetrieb für Privatwald und Forstservice die optimale Organisationsform darstellt (vgl. Nr. 1.4.2 des o. a. Grundsatzerlasses des Ministeriums der Finanzen).**

Der Haushaltsrechnung ist zu entnehmen, dass der Landesbetrieb für Privatwaldbetreuung und Forstservice im Jahr 2006 Zuschüsse für laufende Zwecke in Höhe von 22.407.131,00 € erhalten hat (vgl. Haushaltsrechnung, Kapitel 0980, Titel 682 01).

Der Landesbetrieb für Privatwaldbetreuung und Forstservice weist im Anhang und der Wirtschaftsprüfer im Erläuterungsteil zum Jahresabschluss 2006 jedoch Zuschüsse des Landes in Höhe von 22.437.000,00 € aus.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt führte hierzu aus, dass die Differenz auf eine Titelverwechslung zurückzuführen ist. Der Investitionszuschuss hätte danach richtigerweise 605.150,00 € und der Zuschuss für laufende Zwecke 22.437.131,00 € betragen müssen. Somit weist die Jahresrechnung bei diesen beiden Titeln einen um jeweils 30.000,00 € zu hohen bzw. zu niedrigen Betrag aus.

**Diese Titelverwechslung hat keine finanziellen Auswirkungen. Dennoch sollte das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt eine entsprechende Korrektur vornehmen.**

Das Land hat dem Landesbetrieb für Privatwaldbetreuung und Forstservice im Jahr 2006 Zuschüsse für Investitionen in Höhe von 635.150,00 € gezahlt (vgl. Haushaltsrechnung, Kapitel 0980, Titel 891 01). Laut Mitteilung des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt hat der LPF einen Investitionszuschuss in Höhe von 605.150,00 € erhalten. (siehe oben)

Der Darstellung der Entwicklung des Anlagevermögens im Jahresabschluss des Landesbetriebes für Privatwaldbetreuung und Forstservice ist zu entnehmen, dass dieser lediglich Investitionen in Höhe von 375.927,05 € getätigt hat. Diesen Betrag weist er auch nur als Zugang im Sonderposten für die Investitionszuschüsse aus.

Der Landesrechnungshof konnte den Unterlagen zum Jahresabschluss nicht entnehmen, für welche Zwecke der Landesbetrieb für Privatwaldbetreuung und Forstservice die verbliebenen 292.222,95 € verwendet hat.

Auch dem Prüfvermerk des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt konnte der Landesrechnungshof hierzu keine Ausführungen entnehmen.



Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt führte hierzu aus, dass es neben den „...*maßnahmebezogenen Nachweisungen der Anlagenzugänge in Höhe von 375.927,05 €...außerdem für Unterhaltungsmaßnahmen an bebauten Liegenschaften 393.522,88 € finanziert [hat]. Von den 393.522,88 € wurden 259.222,95 € aus dem Landeshaushalt bereitgestellten Mittel finanziert und 134.299,93 € aus dem Wirtschaftsplan.*“

**Diese Herangehensweise des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt zum Nachweis des Investitionszuschusses des Landes hält der Landesrechnungshof für bedenklich, da der auf die Unterhaltung entfallende Teil nicht in Höhe der Abschreibungsrate aufgelöst wird (vgl. Nr. 3.2.10 des Grundsatzenerlasses zu den Landesbetrieben nach § 26 LHO vom 6. Juni 2005, MBl. LSA S. 321).**

**Das Ministerium der Finanzen sollte grundsätzliche Regelungen zur**

- **Verwendung investiver Zuschüsse für z. B. werterhaltende bzw. wertsteigernde Baumaßnahmen und**
- **deren Ausweis im „Sonderposten für Investitionszuschüsse“**

**treffen.**

## **5.2 Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft – Kapitel 1503, Titelgruppe 61**

Der Landesrechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 2006, Teil 2 beanstandet, dass das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt den Jahresabschluss des Landesbetriebes für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft Land Sachsen-Anhalt (LHW) für das Jahr 2005 noch nicht genehmigt sowie – in Abstimmung mit dem Ministerium der Finanzen – noch keine Entscheidung über die Gewinnverwendung getroffen hat (vgl. Grundsatzenerlass zu den Landesbetrieben nach § 26 der LHO vom 6. Juni 2005, Nr. 3.2.8 und Jahresbericht 2006, Tz. III.3.3.9).

Der Abschlussprüfer hat seinen Bestätigungsvermerk zum Jahresabschluss zum 31. Dezember 2006 unter der Bedingung erteilt, „*dass der Jahresabschluss zum 31. Dezember 2005 in der geprüften Fassung festgestellt wird*“ (vgl. Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2006, S. 10).

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt teilte dem Unterausschuss Rechnungsprüfung mit, dass es sich bezüglich des Jahresabschlusses 2005 noch in Abstimmungsgesprächen mit dem Finanzministerium befindet (vgl. Niederschrift zur Ausschusssitzung vom 10. April 2008).

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat dementsprechend auch die Entscheidung zum Jahresabschluss zum 31. Dezember 2006 noch nicht getroffen.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt, den Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft (Kapitel 1503, Titelgruppe 61) bis zur Vorlage der Entscheidungen über die Gewinnverwendung 2005 auch von der Entlastung des Haushaltsjahres 2006 auszunehmen.**

## **IV Finanzlage der Kommunen und Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung**

### **1 Finanzlage und Haushaltskonsolidierung**

#### **1.1 Haushalts- und Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften**

Erstmals seit dem Jahr 1995 konnten die Kommunen im Land Sachsen-Anhalt im Haushaltsjahr 2006 nach dem Ergebnis der Kassenstatistik<sup>17</sup> einen nennenswerten positiven Finanzierungssaldo in Höhe von mehr als 172 Mio. € erreichen. Unter Einbeziehung der planmäßigen Schuldentilgung, die im Verwaltungshaushalt zu erwirtschaften ist, ergab sich im Haushaltsjahr 2006 gleichwohl ein Finanzierungsdefizit (vgl. Jahresbericht 2006, Teil 2). Der vorhandene Trend in Richtung ausgeglichener Haushalte setzte sich im Haushaltsjahr 2007 fort. Der Einnahmeüberschuss aller kommunalen Haushalte stieg im Vergleich zum Vorjahr um mehr als 50 v. H. auf knapp 265 Mio. € an.

Bei dem aus Sicht des Landesrechnungshofes maßgeblichen bereinigten Ergebnis<sup>18</sup> der laufenden Rechnung, also den Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushaltes, ist der Überschuss im Jahr 2007 noch höher<sup>19</sup>:

	<b>Einnahmen Insgesamt</b>	<b>Ausgaben Insgesamt</b>	<b>Überschuss/ Fehlbetrag Insgesamt</b>
<b>2004</b>	3.847.466.000 €	3.957.398.000 €	-109.932.000 €
<b>2005</b>	4.074.505.000 €	4.070.487.000 €	4.018.000 €
<b>2006</b>	4.371.319.000 €	4.217.521.000 €	153.798.000 €
<b>2007</b>	4.474.851.000 €	4.159.901.000 €	314.950.000 €

Dieses Ergebnis im Jahr 2007 ist zurückzuführen auf gestiegene bereinigte Einnahmen (+2,4 v. H.) und gleichzeitig gesunkene bereinigte Ausgaben (-1,4 v. H.). Besonders hervorzuheben ist in Bezug auf dieses Ergebnis, dass auf der Einnahmeseite

- die Steuereinnahmen fast konstant geblieben sind,
- die Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen des Landes um 9,8 v. H. anstiegen<sup>20</sup>,

<sup>17</sup> Veröffentlichungen des Statistischen Landesamtes, verfügbar regelmäßig im März des Folgejahres

<sup>18</sup> Ausgaben/Einnahmen nach Abzug haushaltstechnischer Verrechnungen sowie der von gleicher Ebene empfangenen Zahlungen

<sup>19</sup> Daten der jeweiligen Kassenstatistik des Statistischen Landesamtes

<sup>20</sup> Ursachen sind die gestiegenen Steuereinnahmen des Landes, aber auch die vorgezogene Auszahlung des Erhöhungsbetrages gemäß § 18 Haushaltsgesetz 2007

und auf der Ausgabenseite

- die Personalausgaben um 3,4 v. H.,
- die sozialen Leistungen insgesamt um 3,2 v. H., darunter die Leistungen nach dem SGB II um 4,6 v. H., gesenkt werden konnten,
- der laufende Sachaufwand um 2,4 v. H. anstieg.

Das Ansteigen der Ausgaben für den Sachaufwand bei gleichzeitiger Reduzierung der Personalausgaben ist ein Indiz dafür, dass weitere Ausgliederungen von kommunalen Leistungen stattgefunden haben. Entsprechende Feststellungen hat der Landesrechnungshof insbesondere bei seinen Turnusprüfungen in den letzten Jahren getroffen.

An der insgesamt positiven Entwicklung der bereinigten Ergebnisse der laufenden Rechnung weisen die kommunalen Gruppen einen unterschiedlichen Anteil<sup>21</sup> auf:

#### kreisfreie Städte

	<b>Einnahmen Insgesamt</b>	<b>Ausgaben Insgesamt</b>	<b>Überschuss/ Fehlbetrag Insgesamt</b>
<b>2006</b>	1.041.480.000 €	1.060.024.000 €	-18.544.000 €
<b>2007</b>	1.082.938.000 €	1.053.921.000 €	29.017.000 €

#### Landkreise

	<b>Einnahmen Insgesamt</b>	<b>Ausgaben Insgesamt</b>	<b>Überschuss/ Fehlbetrag Insgesamt</b>
<b>2006</b>	1.580.221.000 €	1.605.502.000 €	-25.281.000 €
<b>2007</b>	1.543.014.000 €	1.525.972.000 €	17.042.000 €

#### kreisangehörige Gemeinden

	<b>Einnahmen Insgesamt</b>	<b>Ausgaben Insgesamt</b>	<b>Überschuss/ Fehlbetrag Insgesamt</b>
<b>2006</b>	1.749.618.000 €	1.551.995.000 €	197.623.000 €
<b>2007</b>	1.848.899.000 €	1.580.008.000 €	268.891.000 €

Während die drei kreisfreien Städte und die Landkreise insgesamt im Jahr 2006 in ihren Verwaltungshaushalten noch Fehlbeträge erwirtschafteten, konnten die kreisangehörigen Städte und Gemeinden bereits in diesem Haushaltsjahr einen bereinigten Überschuss in Höhe von fast 200 Mio. € erzielen. Im Jahr 2007 erzielten auch

<sup>21</sup> Daten der jeweiligen Kassenstatistik des Statistischen Landesamtes; vgl. auch Ministerium des Innern, Kommunalfinanzbericht 2007

die kreisfreien Städte und die Landkreise ein positives Ergebnis. Der Überschuss der Landkreise reicht dabei gerade dazu aus, um den entstandenen Fehlbetrag in den Verwaltungshaushalten des Jahres 2006 zu rund zwei Dritteln auszugleichen. Zu berücksichtigen ist bei der Gesamtbewertung des Ergebnisses, dass sowohl die Abdeckung der Soll-Fehlbeträge der vergangenen Jahre als auch die für die ordentliche Tilgung dem Vermögenshaushalt zuzuführenden Mittel (Pflichtzuführung) in den bereinigten Ausgaben der laufenden Rechnung nicht erfasst sind. Allein im Haushaltsjahr 2007 hatten die Kommunen Vorjahresfehlbeträge in Höhe von mehr als 634 Mio. € nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften zu veranschlagen.

Die bereinigten Ausgaben der Kommunen im Vermögenshaushalt sind im Haushaltsjahr 2007 ebenfalls rückläufig<sup>22</sup>:

	bereinigte Ausgaben Vermögenshaushalt 2006		bereinigte Ausgaben Vermögenshaushalt 2007	
	Insgesamt	je Einwohner	Insgesamt	je Einwohner
kreisfreie Städte	174.710.000 €	321 €	137.303.000 €	254 €
Landkreise	155.108.000 €	81 €	146.961.000 €	78 €
kreisangehörige Gemeinden*	469.139.000 €	245 €	458.350.000 €	243 €
<b>Gesamt</b>	<b>798.957.000 €</b>	<b>325 €</b>	<b>742.614.000 €</b>	<b>306 €</b>

\* einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften

Dabei gingen die Ausgaben für Investitionen für Baumaßnahmen, Vermögenserwerb und Gewährung von Darlehen ebenfalls zurück.

Den Kommunen ist es im Haushaltsjahr 2007 auch erstmals gelungen, die Verschuldung spürbar (um 4,7 v. H.) zu verringern. Den Stand der Verschuldung der Kommunen im Land und der Inanspruchnahme der Kassenverstärkungskredite weisen nachfolgende Tabellen aus<sup>23</sup>:

<sup>22</sup> Daten der jeweiligen Kassenstatistik des Statistischen Landesamtes und gerundet - Abweichungen zur Jahresrechnungsstatistik

<sup>23</sup> Daten der jeweiligen Kassenstatistik des Statistischen Landesamtes und gerundet - Abweichungen zur Schuldenstatistik

**2006**

	Schuldenstand am Kreditmarkt am 31. Dezember 2006		Nettokreditaufnahme 2006	
	Insgesamt	je Einwohner	Insgesamt	je Einwohner
kreisfreie Städte	625.658.000 €	1.150 €	-148.898.000 €	-274 €
Landkreise	855.138.000 €	447 €	-11.012.000 €	-6 €
kreisangehörige Gemeinden*	1.701.333.000 €	890 €	-53.920.000 €	-28 €
<b>Gesamt</b>	<b>3.182.129.000 €</b>	<b>1.295 €</b>	<b>-213.830.000 €</b>	<b>-87 €</b>

\* einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften

**2007**

	Schuldenstand am Kreditmarkt am 31. Dezember 2007		Nettokreditaufnahme 2007	
	Insgesamt	je Einwohner	Insgesamt	je Einwohner
kreisfreie Städte	586.440.000 €	1.083 €	-36.632.000 €	-68 €
Landkreise	831.647.000 €	441 €	-22.072.000 €	-12 €
kreisangehörige Gemeinden*	1.615.131.000 €	856 €	-78.754.000 €	-421 €
<b>Gesamt</b>	<b>3.033.218.000 €</b>	<b>1.249 €</b>	<b>-137.458.000 €</b>	<b>-57 €</b>

\* einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften

	Kassenverstärkungskredite am 31. Dezember 2006		Kassenverstärkungskredite am 31. Dezember 2007	
	Insgesamt	je Einwohner	Insgesamt	je Einwohner
kreisfreie Städte	368.354.000 €	677 €	357.458.000 €	660 €
Landkreise	308.968.000 €	162 €	366.668.000 €	194 €
kreisangehörige Gemeinden*	280.949.000 €	147 €	247.261.000 €	131 €
<b>Gesamt</b>	<b>958.271.000 €</b>	<b>390 €</b>	<b>971.387.000 €</b>	<b>400 €</b>

\* einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften

Insgesamt ergibt sich daraus eine Reduzierung der Verschuldung der Kommunen um rund 136 Mio. €. Allerdings ist trotz dieser insgesamt positiven Ergebnisse der Bestand an Kassenverstärkungskrediten um 1,4 v. H. angestiegen, was allein auf die Entwicklung bei den Landkreisen zurückzuführen ist. Falls es zu einem Anstieg des Zinsniveaus insbesondere für kurzfristige Finanzierungsmittel kommen sollte, werden sich daraus weitere Belastungen der kommunalen Haushalte ergeben.

Bei der Bewertung der Entwicklung des Schuldenstandes ist zu beachten, dass

- sich bei den kreisfreien Städten und den kreisangehörigen Städten, Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften jeweils der Schuldenstand und der Bestand an Kassenverstärkungskrediten überdurchschnittlich verringert hat,
- bei den Landkreisen der Schuldenstand nur marginal verringert wurde und der Anstieg des Kassenkreditvolumens fast dreimal so hoch war wie die Schuldentilgung (32 €/je Einwohner zu 12 €/je Einwohner).

Eine Ursache für diese unterschiedliche Entwicklung sind die unterschiedliche Aufgaben- und Finanzierungsstruktur der gemeindlichen und der kreislichen Ebene.

Die Ausgaben für soziale Leistungen betragen bei den Landkreisen mehr als die Hälfte der bereinigten Ausgaben der Verwaltungshaushalte. Diese Ausgaben sind von den Landkreisen nur eingeschränkt beeinflussbar. Sie finanzieren ihre Aufgaben überwiegend durch Zuweisungen des Landes und Einnahmen aus der Kreisumlage. Eigene Steuereinnahmen haben die Landkreise nicht. Für die Höhe der Kreisumlage ist die Leistungskraft der kreisangehörigen Städte und Gemeinden eine wesentliche Größe. Veränderungen positiver und negativer Art bei den Steuereinnahmen auf der gemeindlichen Ebene wirken jedoch aufgrund der gesetzlichen Regelungen erst zeitversetzt im Rahmen der Kreisumlageerhebung. Daher wirken sich die positiven Veränderungen bei den Steuereinnahmen und den Einnahmen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden aus Zuweisungen in den Jahren 2006 und 2007 erst in den Jahren 2008 und 2009 auf die Höhe der Kreisumlage aus.

Bei der Gesamtbewertung der finanziellen Lage sind auch die Schulden der kommunalen Beteiligungen<sup>24</sup> zu berücksichtigen, die zukünftig nach Einführung der Doppik in einer Konzernbilanz darzustellen sind. Die Einbeziehung dieser Schulden und des entsprechenden Vermögens wird zu der notwendigen Transparenz beitragen, die eine sachgemäße Betrachtung und Bewertung des tatsächlichen Finanzgebarens der Kommunen erst ermöglichen wird.

---

<sup>24</sup> Daten der Schuldenstatistik des Statistischen Landesamtes jeweils zum 31. Dezember

Rechtsform der Unternehmen	Schuldenstand am 31. Dezember 2006		Schuldenstand am 31. Dezember 2007	
	Insgesamt	je Einwohner	Insgesamt	je Einwohner
rechtlich unselbständige (z. B. Krankenhaus als Eigenbetrieb)	179.929.000 €	71 €	155.549.000 €	64 €
öffentlich-rechtliche (z. B. Abwasserzweckverbände)	1.580.367.000 €	636 €	1.498.613.000 €	617 €
privatrechtliche (z. B. Stadtwerke GmbH)	4.213.655.000 €	1.697 €	3.976.680.000 €	1.637 €
Gesamt	5.969.951.000 €	2.404 €	5.630.842.000 €	2.319 €

Hinzu kommen Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährverpflichtungen der kommunalen Ebene am 31. Dezember 2007 in Höhe von rund 332 Mio. € und kreditähnliche Geschäfte mit einem Gesamtvolumen von rund 114 Mio. €. Auch aus diesen Finanzierungszusagen werden zum Teil weitere Belastungen der öffentlichen Haushalte resultieren.

**Der Landesrechnungshof ist der Ansicht, dass trotz des positiven Finanzierungssaldos der kommunalen Haushalte nach wie vor ein strukturelles Defizit bei der deutlichen Mehrzahl der Kommunen besteht. Das Gesamtergebnis ist dabei um die positiven konjunkturellen Effekte zu bereinigen. Die Haushaltskonsolidierung ist daher vordringliche Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung.**

**Aufgrund des Rückgangs der Einnahmen des Landes im Rahmen des Solidarpaktes II werden sich die Zuweisungen an die Kommunen schon aus diesem Grund weiter verringern. Hinzu kommt, dass nach der vorliegenden mittelfristigen Finanzplanung mit einem weiteren Absinken der Verbundquote nach § 3 Abs. 2 Finanzausgleichsgesetz ab dem Jahr 2010 zu rechnen sein wird.**

**Die derzeit günstige Einnahmesituation müssen die Kommunen nach Ansicht des Landesrechnungshofes daher nutzen,**

- **die Verschuldung weiterhin nachhaltig zu reduzieren,**
- **den Stand der Inanspruchnahme der Kassenverstärkungskredite zu verringern und**
- **die in den Vorjahren entstandenen Fehlbeträge auszugleichen.**

**Der Landesrechnungshof weist in diesem Zusammenhang auf seine Darstellung zum kommunalen Finanzausgleich im Jahresbericht 2006, Teil 2, hin.**



## **1.2 Haushaltskonsolidierung in den Kommunen**

### **1.2.1 Allgemeines**

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 Kommunen zu erreichen.

Die Lage der kommunalen Haushalte hat sich zwar im Haushaltsjahr 2007 verbessert. Sie ist aber insbesondere hinsichtlich der Landkreise nach wie vor höchst angespannt. Ein Ausgleich der entstandenen Fehlbeträge aus Vorjahren, verbunden mit einem Abbau der Verschuldung und der Kassenverstärkungskredite, ist trotz des erzielten positiven Finanzierungssaldos<sup>25</sup> kurz- und mittelfristig kaum möglich. Die Haushaltskonsolidierung ist daher für die Kommunen auf allen Ebenen weiter nötig. Für die Landkreise ergibt sich aufgrund der Kreisgebietsneugliederung die Notwendigkeit und die Chance, strukturelle Änderungen in der Verwaltungsorganisation und im Verwaltungsablauf, verbunden mit Personalabbau und Personalentwicklung, als vorrangigen Komplex im Rahmen der Haushaltskonsolidierung mit Maßnahmen zu untersetzen.

In einigen Fällen hat der Landesrechnungshof bei seinen Prüfungen jedoch festgestellt, dass ernsthafte und belegbare Anstrengungen bei der Haushaltskonsolidierung nicht oder nicht rechtzeitig unternommen wurden, um das Ausgabeverhalten den Einnahmen anzupassen. Beispiele hierfür finden sich in diesem und in vorangegangenen Jahresberichten.

Durch das Gesetz zur Erleichterung der Haushaltsführung der Kommunen vom 23. März 2004 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. Mit dieser Verlängerung des Konsolidierungszeitraumes wird auch ein Beitrag dazu geleistet, mit Hilfe von (zu positiven) Prognosen Belastung und Verantwortung in die Zukunft zu verlagern.

---

<sup>25</sup> vgl. den vorangehenden Abschnitt zur Haushalts- und Finanzlage

**Wie bereits in den Vorjahren hat der Landesrechnungshof auch bei seinen Prüfungen in den Jahren 2006 und 2007 festgestellt, dass die in den Konsolidierungskonzepten festgelegten Maßnahmen über den gesamten Konsolidierungszeitraum teilweise nicht zeitnah und nicht immer konsequent umgesetzt werden.**

Der Landesrechnungshof hat im Ergebnis seiner Prüfungen wiederholt kritisiert, dass Kommunen bei der Haushaltsaufstellung und -ausführung nicht beachtet haben, dass in Konsolidierungskonzepten von Vorjahren vorgesehene Maßnahmen auch umgesetzt werden müssen. Als Folge ist das Ziel der Haushaltskonsolidierung, nämlich zum nächstmöglichen Zeitpunkt den Haushaltsausgleich wiederherzustellen, nicht zu erreichen.

Dies betrifft z. B. die Stadt Weißenfels, die in einer Fortschreibung ihres Haushaltskonsolidierungskonzeptes vom 1. Juni 2005 die Erhöhung des Hebesatzes für die Grundsteuer B vorgesehen hatte. Der Hebesatz von 350 v. H. war seit dem Jahr 1997 gleich geblieben und im Verhältnis zu vergleichbaren Städten der niedrigste im ganzen Land. Die vorgesehene Erhöhung auf 400 v. H. sollte 310.000 € Mehreinnahmen jährlich erzielen. Trotz der Festlegung im Haushaltskonsolidierungskonzept lehnte der Stadtrat die Beschlussfassung über den höheren Hebesatz im Rahmen der jeweiligen Haushaltssatzung bis einschließlich zum Haushaltsjahr 2007 ab. In der Fortschreibung zum Haushaltskonsolidierungskonzept 2007 vom 12. Juli 2007 ist auch diese Maßnahme mit Wirksamkeit ab dem Haushaltsjahr 2008 wieder enthalten. Obwohl zwischen den geplanten Einnahmen und Ausgaben im Verwaltungshaushalt ein Fehlbedarf in Höhe von fast 6 Mio. € besteht und im Vermögenshaushalt Kreditaufnahmen in Höhe von 811.000 € vorgesehen sind, hat der Stadtrat im Rahmen der Haushaltssatzung 2008 beschlossen, die Hebesätze für die Grundsteuer B mit 350 v. H. unverändert zu lassen. Die Kommunalaufsichtsbehörde hat die erforderliche Genehmigung für diese Haushaltssatzung mit Verfügung vom 26. Februar 2008 erteilt<sup>26</sup>.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass ein derartiges Nichthandeln über mehrere Jahre hinweg ein deutlicher Anhaltspunkt für eine mangelnde Konsolidierungsbereitschaft ist. Daher hätte die Kommunalaufsichtsbehörde nach Ansicht des Landesrechnungshofes eine Versagung der Kreditgenehmigung in Erwägung ziehen müssen.

---

<sup>26</sup> vgl. Weißenfelser Amtsblatt vom 20. März 2008, S. 3

Weitere Beispiele, die auch das Ausgabeverhalten von Kommunen betreffen, sind bei den ausgewählten Einzelfällen (1.2.2) dargestellt.

Hinsichtlich der Durchsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen mit den der Kommunalaufsicht zur Verfügung stehenden Mitteln nach §§ 136 ff. GO LSA ist auf die aktuelle Rechtsprechung im Land Sachsen-Anhalt hinzuweisen. Das Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt hat mit Beschluss vom 15. Januar 2008, Az. 4 M 269/07, entschieden, dass im Wortlaut des § 92 Abs. 3 GO LSA „... *nicht hinreichend bestimmt zum Ausdruck [kommt], dass ein im Vorjahr erstelltes Haushaltskonsolidierungskonzept zwingend im Folgejahr umzusetzen ist.*“

Bereits im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Gesetz zur Erleichterung der Haushaltsführung der Kommunen vom 23. März 2004 hat der Landesrechnungshof gegenüber den zuständigen Ausschüssen des Landtages auf die Notwendigkeit hingewiesen, den eng begrenzten Rahmen für die Verlängerung des Konsolidierungszeitraumes und die Bindungswirkung der beschlossenen Konzepte im Gesetzestext, mindestens aber in der Begründung zum Gesetz, deutlich zum Ausdruck zu bringen. Der Landesrechnungshof hatte daher auch den ursprünglichen Vorschlag der Landesregierung, eine Genehmigungspflicht für Haushaltskonsolidierungskonzepte vorzusehen, ausdrücklich unterstützt.

**Aufgrund der nunmehr vorliegenden Rechtsprechung hält es der Landesrechnungshof für zwingend notwendig, in den gesetzlichen Vorschriften umgehend Klarstellungen vorzunehmen, die die Verbindlichkeit der beschlossenen Konsolidierungskonzepte für nachfolgende Haushaltsplanungen deutlich zum Ausdruck bringt.**

Anderenfalls kann nach Ansicht des Landesrechnungshofes das Ziel, das mit dem Gesetz zur Erleichterung der Haushaltsführung der Gemeinden verfolgt worden ist, nicht erreicht werden.

Der Landesrechnungshof weist seit Beginn der Diskussion darauf hin, dass Anpassungen eines einmal beschlossenen Haushaltskonsolidierungskonzeptes möglich sein müssen. Da erwartungsgemäß nie alle Prognosen und Erwartungen eintreten, müssen auch geeignete Kompensationsmaßnahmen als Alternative eingestellt werden können.

Mit dem Haushaltskonsolidierungskonzept wird nach Ansicht des Landesrechnungshofes ein verbindlicher Rahmen geschaffen, welcher dynamische Veränderungen bzw. Fortschreibungen zulassen muss, ohne das Gesamtkonsolidierungsziel

mit seinen Zieldaten (ausgeglichener Haushalt, Rückführung der Verschuldung) dabei zu vernachlässigen.

Der Landesrechnungshof ist auch nach wie vor der Ansicht – dies hat er in mehreren Prüfungen festgestellt – dass sich die Hinweise des Ministeriums des Innern zur Haushaltskonsolidierung vom 24. September 2004 im Grundsatz bewährt haben. Die geprüften Kommunen, die Erfolge bei der Konsolidierung erzielt haben, hatten die in den Hinweisen zur Haushaltskonsolidierung vorgeschlagenen Maßnahmen tatsächlich umgesetzt.

So hatte die Stadt Schönebeck (Elbe) erstmals im Haushaltsjahr 2003 einen Fehlbetrag geplant und auch einen Fehlbetrag erwirtschaftet. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Stadt Schönebeck (Elbe) rechtzeitig im Rahmen der Haushaltskonsolidierung sowohl ihren Kernhaushalt als auch ihre wirtschaftlichen Beteiligungen analysiert hatte, um durch Mehreinnahmen und Ausgabenreduzierungen ihre Haushaltssituation zu verbessern. Die Stadt hatte erkannt, dass sie im Rahmen der Haushaltskonsolidierung gezwungen war, abweichend von den örtlichen Bedürfnissen innerhalb der enger werdenden finanziellen Rahmenbedingungen Prioritäten zu setzen. Daraufhin hatte die Stadt die im beschlossenen Haushaltskonsolidierungskonzept vorgesehenen Maßnahmen konsequent in den Haushaltsplan eingestellt. So konnte sie zeitnah den Haushaltsausgleich wiedererlangen, die entstandenen Fehlbeträge ausgleichen und bereits im Haushaltsjahr 2006 wieder einen Überschuss im Verwaltungshaushalt erwirtschaften, der dem Vermögenshaushalt über die Pflichtzuführung hinaus zugeführt wurde. Auch der Schuldenstand der Stadt lag mit 15,3 Mio. € (rund 448 €/Einwohner) am 31. Dezember 2006 deutlich unter dem Schuldenstand vergleichbarer vom Landesrechnungshof geprüfter Städte.

Der Landesrechnungshof hat in seinen Prüfungen auch festgestellt, dass eine Haushaltskonsolidierung nur gelingen kann, wenn die Beschlussorgane und die Verwaltung konstruktiv zusammenarbeiten. Dabei muss die Verwaltung die kommunalen Gremien frühzeitig und umfassend informieren.

**Die Haushaltskonsolidierung ist Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung. Stadtrat/Gemeinderat/Kreistag und hauptamtliche Verwaltung tragen gemeinsam die Verantwortung dafür, den Haushaltsausgleich wieder zu erlangen.**

### **1.2.2 Ausgewählte Einzelfälle**

Bei der notwendigen Haushaltskonsolidierung sind alle Ausgabenbereiche auf den Prüfstand zu stellen. Einsparpotentiale hat der Landesrechnungshof in den vergangenen Jahren wiederholt aufgezeigt, z. B. beim Personal. Ausgewählte weitere Beispielbereiche werden im Folgenden dargestellt:

#### *- Unterlassene Strukturänderungen*

Bei seiner Prüfung in der Stadt Naumburg hatte der Landesrechnungshof festgestellt, dass die Stadt bereits im Jahr 2004 und erneut 2005 im Personalentwicklungskonzept die Absicht dokumentiert hatte, die Ämter Tourist- und Tagungsservice und Kulturmanagement wegen der Überschneidung von Aufgabengebieten zusammenzuführen. Der Landesrechnungshof hatte ergänzend vorgeschlagen, das Amt für sonstige kulturelle Einrichtungen in die Neustrukturierung einzubeziehen. Laut Haushaltsplan 2006 wurden insgesamt 1.757.700 € für diese Bereiche aufgewendet. Bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen Mitte des Jahres 2006 war noch keine Entscheidung getroffen worden. Gründe hierfür waren nicht dokumentiert.

*In der Stellungnahme vom 17. September 2007 berichtete die Stadt, dass nunmehr die Bereiche Tourist- und Tagungsservice, Amt für kulturelle Einrichtungen (ohne kleine Bühne) und Kulturmanagement zum Bereich „Stadtmarketing“ zusammengefasst werden sollten. Eine Entscheidung, diesen Bereich in einen Eigenbetrieb zu überführen, stehe noch aus.*

*Konkrete Einsparpotentiale konnte die Stadt noch nicht beziffern, da diese auch von der künftigen Struktur abhängig seien.*

Festzustellen ist in diesem Zusammenhang, dass mögliche und als notwendig erkannte Strukturveränderungen über Jahre nicht umgesetzt wurden.

#### *- Fehlende Einbeziehung von wirtschaftlichen Beteiligungen*

Das Ministerium des Innern hat in seinen Hinweisen zur Haushaltskonsolidierung deutlich gemacht, dass in die Haushaltskonsolidierung auch alle Beteiligungen der Gemeinden mit einzubeziehen sind. Die geltenden Maßstäbe der Konsolidierung sind auch auf diese anzuwenden, da sie nicht losgelöst von den finanzpolitischen Notwendigkeiten agieren können.

Die örtlichen Erhebungen, z. B. in der Lutherstadt Wittenberg, haben in diesem Bereich Defizite aufgezeigt. Die Stadt ließ Konsolidierungsmöglichkeiten in ihren Unternehmen durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft untersuchen. Durch sie sollte überprüft werden, inwieweit sich ein Restrisiko aus den Beteiligungen für den städtischen Haushalt ergibt. Eine detaillierte Untersuchung hinsichtlich der internen Organisation war nicht Ziel der Analyse.

Im Jahr 2004 empfahl die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, die Kontrolle und die Steuerung zu intensivieren und das zentrale Beteiligungscontrolling auszubauen. Für die wirtschaftlichen Beteiligungen und den Eigenbetrieb wurden die Risiken für den städtischen Haushalt und die Möglichkeiten des Beitrags zur Haushaltskonsolidierung aufgezeigt.

Allerdings hat die Lutherstadt Wittenberg bei der umfassenden Umsetzung des Konsolidierungspotentials noch erhebliche Reserven. Im Haushaltsjahr 2003 wurde nur eine Maßnahme, die Neufassung des Verwaltervertrages mit der Wohnungsgesellschaft, in das Haushaltskonsolidierungskonzept aufgenommen. Für das Haushaltsjahr 2005 war noch eine Maßnahme, der Verkauf der Senioren- und Pflegezentrum GmbH, geplant.

Zusammenfassend hatte der Landesrechnungshof festgestellt, dass die Lutherstadt Wittenberg einerseits ihre wirtschaftlichen Beteiligungen nicht umfassend in die Haushaltskonsolidierung eingebunden und andererseits nicht alle möglichen Erträge der Unternehmen für die Konsolidierungsbemühungen genutzt hat.

Im Geschäftsjahr 2002 ist das Stammkapital der Stadtwerke um 1.774.162 € und bei der Kommunalservicegesellschaft um 74.000 € erhöht worden. Im Jahr 2003 wurde in der Senioren- und Pflegezentrum GmbH das gezeichnete Kapital um 477.417 € aufgestockt. Die Anteile am Stammkapital hält die Lutherstadt Wittenberg bei den Stadtwerken und dem Pflegezentrum in vollem Umfang und bei der Kommunalservicegesellschaft entsprechend dem Anteil (51 v. H.). Die Kapitalerhöhungen bei den Stadtwerken und dem Pflegezentrum sind durch Entnahme aus der Kapitalrücklage bzw. bei der Kommunalservicegesellschaft aus der Gewinnrücklage gespeist worden. Die Notwendigkeit der Erhöhung des Stammkapitals zu diesem Zeitpunkt wird durch den Beteiligungsbericht, der den Stadträten und der Öffentlichkeit notwendige Informationen über die wirtschaftliche Betätigung der Stadt geben soll, nicht erläutert.

Eine Entnahme aus der Kapital- bzw. der Gewinnrücklage zum Zwecke der Zuführung zum Haushalt der Lutherstadt Wittenberg wäre ein bedeutender Beitrag zur Haushaltskonsolidierung gewesen. Verbunden z. B. mit der Tilgung von Krediten wäre der Haushalt dauerhaft entlastet worden.

Die Gesellschafter haben gemäß § 29 GmbHG Anspruch auf den Jahresüberschuss. Diese Möglichkeit der Entnahme von Mitteln aus der Kapital- bzw. Gewinnrücklage und deren Verwendung zur Haushaltskonsolidierung besteht durch die Umwandlung in Stammkapital nicht mehr. So darf nach § 30 GmbHG das Vermögen, welches zur Erhaltung des Stammkapitals erforderlich ist, nicht an die Gesellschafter zurückgezahlt werden.

Als Gesellschafter hat die Lutherstadt Wittenberg bei diesen Entscheidungen über die Verwendung von Gewinn- und Kapitalrücklagen ihre eigenen Interessen bei der Haushaltskonsolidierung nicht hinreichend beachtet.

*- Gewährleistung eines effektiven und effizienten Gebäudemanagements*

Der Landesrechnungshof hat seit dem Jahre 2003 die Schwerpunktprüfung „Wirtschaftlichkeit des Gebäudemanagements“ durchgeführt und bisher die Landkreise Burgenlandkreis, Quedlinburg, Altmarkkreis Salzwedel, Stendal und Wittenberg (vor der Kreisgebietsreform) sowie die Städte Aschersleben, Bernburg (Saale), Merseburg, Sangerhausen, Stendal, Wolfen und Zeitz geprüft.

Die schwierige Finanzlage der Kommunen verlangt nach ausgabensenkenden Maßnahmen. Der Bereich der Gebäudewirtschaft kann hierzu einen wesentlichen Beitrag leisten. In der Vergangenheit wurden die Möglichkeiten des Gebäudemanagements, als Konzept zur Optimierung der Bewirtschaftung von Liegenschaften, Gebäuden und Anlagen aller Art, in vielen Kommunen jedoch kaum genutzt.

Bis zu 20 v. H. eines Verwaltungshaushaltes werden für gebäudewirtschaftliche Leistungen ausgegeben. Das Gebäudemanagement kann diese Ausgaben bis zu 25 v. H. – das sind 5 v. H. des Verwaltungshaushaltes – senken und die Leistungsfähigkeit der Kommune erhöhen, insbesondere durch:

- eine Optimierung der Flächennutzung,
- eine gezielte Steuerung und den effizienten Einsatz der gebäudebezogenen Personal- und Sachressourcen,
- ein Portfolio- und Vermögenswertmanagement sowie
- die eindeutige Festlegung der Zuständigkeiten für alle gebäudewirtschaftlichen Leistungen.

Erste Ergebnisse veröffentlichte der Landesrechnungshof in seinem Jahresbericht 2004, Teil 2. Mit dem Runderlass des Ministeriums des Innern vom 24. November 2005 – Gewährleistung einer ordnungsgemäßen wirtschaftlichen Liegenschaftsverwaltung – hat das Ministerium die Empfehlungen des Landesrechnungshofes aufgegriffen. Der Landesrechnungshof hat die Umsetzung des Runderlasses in die nachfolgenden Prüfungen einbezogen.

Die wesentlichen Feststellungen stellt der Landesrechnungshof zusammenfassend dar:

- Die Durchführung bzw. Einrichtung eines effektiven und wirtschaftlichen Gebäudemanagements wurde in den bisher geprüften Kommunen unterschiedlich bewältigt.

Ein zum Zeitpunkt der Prüfung funktionierendes Gebäude- und Liegenschaftsmanagement fand der Landesrechnungshof in der Stadt Wolfen und den Landkreisen Wittenberg, im Altmarkkreis Salzwedel als Fachbereich und im Landkreis Stendal als Regiebetrieb vor.

Alle anderen acht geprüften Städte und Landkreise beabsichtigen nicht bzw. erst in nächster Zeit, unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungsvereinfachung, ein Gebäude- und Liegenschaftsmanagement einzurichten.

- Bis auf den Altmarkkreis Salzwedel verfügte keine Kommune über eine oder eine generell verbindliche Konzeption.

- Die Gesamtübersicht über alle im Besitz befindlichen Liegenschaften war in zehn von zwölf geprüften Kommunen auf dem aktuellen Stand, jedoch nicht immer aussagekräftig.

- Eine generelle Bewertung des Gebäudebestandes liegt noch nicht vor.

Die Bewertung des öffentlichen Immobilienbestandes ist im Zusammenhang mit der Verwaltungsmodernisierung und der Einführung der Doppik eine der Kernaufgaben des Gebäudemanagements.

Eine generelle Bewertung der Grundstücke und Gebäude lag bei keiner geprüften Kommune vor. Allerdings sind sich alle Kommunen auch im Rahmen der Einführung der Doppik und der Kosten- und Leistungsrechnung der Notwendigkeit bewusst und haben Arbeitsgruppen gebildet, die sich mit der Vorbereitung und Durchführung der Bewertung der Grundstücke befassen. Stellvertretend für die kontinuierliche Durchführung der Bewertung der Grundstücke und Gebäude, sind



hier die Landkreise Wittenberg, Stendal, Altmarkkreis Salzwedel und die Städte Aschersleben, Sangerhausen und Zeitz genannt.

Die drei Städte haben zur Bewältigung dieser Aufgabe die Möglichkeit der Zusammenarbeit mit Fachhochschulen oder Universitäten genutzt und für einen befristeten Zeitraum Absolventen der Hochschule Harz eingebunden, die u. a. Richtlinien zur Bewertung des Vermögens und der Verbindlichkeiten (Bewertungsrichtlinie) im Entwurf erarbeiten bzw. bereits begonnen haben, diese umzusetzen.

Der Landesrechnungshof hat alle bisher geprüften Kommunen darauf hingewiesen, dass im Zuge der Möglichkeit der Einführung der Doppik zum 1. Januar 2006 die Richtlinie zur Bewertung des kommunalen Vermögens und der kommunalen Verbindlichkeiten herangezogen werden kann.

Durch eine ordnungsgemäße Nachweisführung und Bewertung der Liegenschaften und Gebäude wird eine wesentliche Voraussetzung für die Einführung der Doppik geschaffen und gewährleistet.

- Als Schwachstelle bei der Umsetzung von Gebäude- und Liegenschaftsmanagementaufgaben stellte sich heraus, dass in der Regel in den Verwaltungen für bewirtschaftungsrelevante Aufgaben mehrere Organisationseinheiten beteiligt sind. Durch die fehlende Transparenz war das Erkennen von Einsparpotentialen bisher erschwert.

Die bisherigen Verwaltungsstrukturen sowie die derzeitigen Informationsstrukturen werden den Anforderungen an eine Optimierung und damit Senkung von Bewirtschaftungskosten nicht mehr gerecht.

Im Bemühen um geringere Bewirtschaftungskosten im Bereich Energie und Wasser führte insbesondere die Stadtverwaltung Wolfen im Rahmen der Erstellung ihrer Energieberichte eine umfassende Gesamtbetrachtung der Energiebewirtschaftung und eine kritische Auseinandersetzung mit Verbräuchen und Kosten durch.

Im Altmarkkreis Salzwedel wurde 2002 mit 15 ausgewählten Schulen begonnen ein Energiemanagementsystem aufzubauen, um schrittweise alle Liegenschaften einzubeziehen.

Eine weitere Ausnahme bildet der Regiebetrieb im Landkreis Stendal. Mit der Gründung eines Regiebetriebes 2006 wurden Aufgabenbereiche aus unterschiedlichen Strukturen der Landkreisverwaltung zur Immobilienbewirtschaftung zusammengeführt. Im Geschäftsbereich des Regiebetriebes wird bereits die doppische Buchführung angewendet. Mit der Einrichtung von Wirtschaftseinheiten

ten je Objekt oder Gebäude sind viele Kostenbestandteile auch einzeln abrufbar vorhanden. Zusätzlich werden Personalkosten durch innere Verrechnungen verursachergerecht zugeordnet.

Für das Jahr 2006 hat der Landkreis Stendal beispielsweise bei der Bewirtschaftung seiner Gymnasien Kostenersparnisse bei Strom und Wasser von mehr als 10.000 € nachgewiesen.

- Die Anforderungen an die Verbrauchsdatenerhebung als Steuerungsgrundlage für ein erfolgreiches Energiemanagement werden in unzureichender Qualität erfüllt. Ohne detaillierte Aufbereitung von Verbrauchsdaten ist auch aus einer Organisationseinheit Gebäude- und Liegenschaftsmanagement die Analyse von Einspareffekten nicht zu erwarten. Um wirksame Handlungsansätze ableiten zu können, ist ein Überblick über Kosten- und Verbrauchsstrukturen unerlässlich. Die Verwaltungen sollten einfordern, dass sämtliche Verbrauchs- und Kostendaten nach einheitlichen Vorgaben und mit der gebotenen Sorgfalt regelmäßig erfasst, fortgeschrieben und analysiert werden.

In den geprüften Verwaltungen wird die Datenerhebung unterschiedlich gehandhabt. Die Bandbreite reicht von

- keiner nutzungsbezogenen Verbrauchserfassung, z. B. in der Stadt Merseburg,
  - über eine periodenabhängige Verbrauchserfassung ausschließlich im eigenen Zuständigkeitsbereich, z. B. in den Städten Zeitz, Bernburg, Sangerhausen,
  - über die tägliche Verbrauchserfassung im Fachdienst Gebäude- und Liegenschaftsmanagement ohne Auswertung, z. B. im Landkreis Wittenberg,
  - über die Anwendung von Gebäudeleittechnik für einige Objekte im Altmarkkreis Salzwedel
  - bis zur aktuellen Abrufbarkeit sämtlicher Verbrauchsdaten im Regiebetrieb des Landkreises Stendal.
- Mit der Novellierung der Energieeinsparverordnung (EnEV), die 2007 beschlossen wurde, besteht die Pflicht zur Erstellung von Energieausweisen auch für bestehende Gebäude. Die Ausweispflicht wird schrittweise eingeführt (§§ 28 - 30 EnEV). Das Verfahren zur Ausstellung und Verwendung von Energieausweisen ist in den §§ 16 - 21 EnEV geregelt. Danach sind in größeren öffentlichen Gebäuden mit mehr als 1.000 m<sup>2</sup> Nutzfläche, in denen Dienstleistungen für die All-

gemeinheit erbracht werden, Energieausweise ab dem 1. Juli 2009 auszuhängen.

Ohne objektbezogene Verbrauchsdatenerfassung ist die Datenerhebung der letzten drei Jahre – zumindest für die betreffenden Objekte – in Vorbereitung auf die Aushangpflicht dennoch zwingend erforderlich. Für die geprüften Kommunen mit mangelhafter Datenbasis ist dagegen nur mit zusätzlichem erheblichen Verwaltungsaufwand, der zudem sämtliche zuständige Organisationseinheiten tangiert, die Vorbereitung zur Aushangpflicht zu leisten.

Der Landesrechnungshof hat den geprüften Kommunen für die Errichtung und Nutzung eines wirksamen Gebäudemanagements insbesondere empfohlen,

- die strategischen Vorteile einer Konzentration auf fachliche Kernaufgaben und einer Ausrichtung auf Managementaufgaben zu erschließen und zu nutzen,
- die Maßnahmen zur Effizienz- und Qualitätssteigerung bei der Erfassung, Bewertung, Nutzung und Bewirtschaftung ihres Gebäude- und Liegenschaftsbestandes einzuleiten und durchzusetzen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass sowohl die Kommunen als auch die Kommunalaufsichtsbehörden die Hinweise, Empfehlungen und Aufgabenstellungen gemäß Runderlass des Ministeriums des Innern vom 24. November 2005 zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Liegenschaftsverwaltung beachten und umsetzen.

Die Kommunen sind weiter in der Pflicht, ein effektives und effizientes Gebäudemanagement einzurichten, um

- das wirtschaftliche Potential der Immobilien zu erschließen und im Rahmen der Haushaltskonsolidierung zu nutzen,
- durch eine ordnungsgemäße Nachweisführung und Bewertung der Liegenschaften und Gebäude eine wesentliche Voraussetzung für die Einführung der Doppik zu schaffen und zu gewährleisten,
- den neuen Anforderungen und Herausforderungen, die sich aus der Umsetzung der Energieeinsparverordnung ergeben, umfassend gerecht zu werden.

*- Finanzierung von freiwilligen Leistungen*

Der Landesrechnungshof hat mehrfach festgestellt, dass Kommunen im Bereich der freiwilligen Leistungen Einsparungen vornehmen, aber insbesondere bei der Projektförderung von Vereinen nicht immer hinreichend strenge Maßstäbe als Voraussetzung für die Gewährung finanzieller Mittel setzen.

Dabei ist zunächst zu entscheiden, ob überhaupt eine Förderung bestimmter Vereinszwecke aus öffentlichen Mitteln der Stadt erfolgen soll. Im zweiten Schritt ist festzulegen, in welcher Höhe sich die Stadt finanziell beteiligt.

Die Stadt Zeitz stellte beispielsweise in den Jahren 2004 bis 2006 jährlich rund 15.000 € für Zuwendungen an Vereine (Sportvereine – siehe dazu unten) bereit.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes sollte bei einer Förderung durch die Stadt der Eigenanteil der Vereinsmitglieder angemessen sein. Die monatlichen Mitgliedsbeiträge lagen in bestimmten geförderten Vereinen zwischen 0,85 € und 5,00 €.

Vergleichbare Feststellungen hat der Landesrechnungshof in der Stadt Zeitz auch bei der Bezuschussung von Sportvereinen getroffen. Für die Sicherstellung der kostenfreien Nutzung städtischer Sportstätten fielen im Jahr 2006 fast 203.000 € an. Darüber hinaus leistete die Stadt Betriebskostenzuschüsse in Höhe von rund 32.000 € und Zuschüsse zur Absicherung des Trainings- und Wettkampfbetriebes in Höhe von rund 15.000 €. Zuschüsse zur Förderung von Sportvereinen, die auch einen wesentlichen Beitrag im Rahmen des Kinder- und Jugendsports leisten, beanstandet der Landesrechnungshof nicht. Die Stadt unterstützt damit auch die sinnvolle Freizeitgestaltung für Kinder und Jugendliche. Derartige Leistungen können dazu beitragen, Ausgaben in anderen Leistungsbereichen, z. B. der Jugendhilfe, gar nicht erst entstehen zu lassen. Dies gilt grundsätzlich auch für andere Bevölkerungsgruppen.

Der Landesrechnungshof hat der Stadt empfohlen, als Voraussetzung für eine Förderung eine angemessene Beteiligung der Mitglieder von Vereinen, z. B. in Form eines bestimmten Mindestbeitrages, zu fordern. Diese kann sich am Beschluss der Mitglieder des Hauptausschusses des Landessportbundes sowie der Vertreter der Landesfachverbände vom 19. November 2005 orientieren. Danach ist derzeit z. B. Fördervoraussetzung für die Sportförderung des Landes ein monatlicher Mindestbeitrag für Mitglieder von Sportvereinen bis 18 Jahre in Höhe von 3,00 € und ab 19 Jahre in Höhe von 6,00 €.

**Aufgrund des nach wie vor vorhandenen strukturellen Defizits der Verwaltungshaushalte einer Vielzahl von Kommunen ist nach Ansicht des Landesrechnungshofes die Haushaltskonsolidierung vordringliche Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung. Einmalige Überschüsse, bedingt durch die zurzeit günstige konjunkturelle Entwicklung, dürfen nicht zu neuen Ausgabenkomplexen führen, die dauerhafte Finanzierungsverpflichtungen nach sich ziehen. Vielmehr sollten die vorhandenen Mittel für den Abbau der Verschuldung, die Verringerung des Bestandes der Kassenverstärkungskredite und den Abbau der Altfehlbeträge verwendet werden. Die notwendigen Entscheidungen sind dabei unter Berücksichtigung der besonderen Situation vor Ort verantwortungsbewusst zu treffen.**

**Die Kommunalaufsichtsbehörden müssen nach Ansicht des Landesrechnungshofes den Konsolidierungsprozess im Rahmen ihrer Beratungsfunktion begleiten und erforderlichenfalls die notwendigen Maßnahmen ergreifen.**

## **2 Ergebnisse der vergleichenden überörtlichen Prüfung der Kindertageseinrichtungen nach dem Kinderförderungsgesetz in ausgewählten Kommunen des Landes**

### **2.1 Vorbemerkungen**

Das Land hat mit dem Gesetz zur Förderung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege des Landes Sachsen-Anhalt (Kinderförderungsgesetz - KiFöG) vom 5. März 2003 sowohl den Landkreisen und kreisfreien Städten als örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe als auch den Städten und Gemeinden, die den Anspruch auf Kinderbetreuung zu gewährleisten haben, wesentlich neue Aufgaben zur Umsetzung des Betreuungs-, Bildungs- und Erziehungsauftrages zugewiesen.

Der Landesrechnungshof hat in den Jahren 2006 und 2007 auf der Grundlage des § 126 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (GO LSA) eine vergleichende überörtliche Prüfung der Kindertageseinrichtungen nach dem KiFöG in den kreisfreien Städten Dessau, Halle/S. und Magdeburg und den kreisangehörigen Städten Bitterfeld, Wolfen und Sangerhausen durchgeführt.

Vergleichsbasis waren innerhalb einer Stadt die Jahre 2002 bis 2005 und zwischen den Städten grundsätzlich das Jahr 2005.

#### **2.1.1 Einordnung der geprüften Kommunen hinsichtlich des Einsatzes öffentlicher Mittel**

Das Land beteiligt sich gemäß § 11 Abs. 1 KiFöG an den Kosten<sup>27</sup> der Kindertagesbetreuung in Form einer zweckgebundenen Zuweisung.

Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe (kreisfreie Städte und Landkreise) und die leistungsverpflichteten Gemeinden haben ebenfalls zur Kostendeckung beizutragen.

Seit dem Inkrafttreten des KiFöG im Jahr 2003 hat das Land folgende Haushaltsmittel als zweckgebundene Zuweisung des Landes für die Kindertagesbetreuung bereitgestellt:

---

<sup>27</sup> Im Gesetz wird nicht nach dem betriebswirtschaftlichen Begriff „Kosten“ und dem kameralen Begriff „Ausgaben“ unterschieden.

Jahr	Förderung des Landes in 1.000 €			Anzahl der monatlich in Kindertageseinrichtungen betreuten Kinder		
	Insgesamt <sup>a)</sup>	davon an die geprüften Städte <sup>b)</sup>	Anteil in v. H.	Insgesamt <sup>c)</sup>	davon in den geprüften Städten <sup>d)</sup>	Anteil in v. H.
2003	140.613 (HHSt. 0517-633 63, 684 63)	36.025	25,6	107.568	26.631	24,8
2004	128.797 (HHSt. 0517-633 63)	33.666	26,1	108.682	27.339	25,2
2005	133.280 (HHSt. 0517-633 63)	34.869	26,2	112.401	28.314	25,2

a) Angaben lt. Haushaltsrechnung des Landes Sachsen-Anhalt

b) Angaben lt. Haushaltsrechnungen der Städte

c) Durchschnitt des Jahres, Angaben lt. Landesverwaltungsamt

d) Durchschnitt des Jahres, Angaben der Städte

Die Förderung des Landes betrug im Jahr vor der Änderung dieses Gesetzes 186.963.316 €.

Der Landesrechnungshof hat von den 17 Städten, Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften mit mehr als 25.000 Einwohnern, für deren überörtliche Prüfung er zuständig ist, sechs Städte geprüft. Er hat damit einen Querschnitt sowohl von der Kinderzahl als auch von der Anzahl der Einrichtungen in die Prüfung einbezogen.

### **2.1.2 Prüfungsschwerpunkte des Landesrechnungshofes**

Die mit dem KiFöG neu übertragenen Aufgaben, die die Landkreise, kreisfreien Städte, Städte und Gemeinden zur Umsetzung des Betreuungs-, Bildungs- und Erziehungsauftrages zu erfüllen haben, beinhalten schwerpunktmäßig:

- für die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe
  - die Verantwortung für die Vorhaltung einer bedürfnisorientierten konzeptionell vielfältigen, leistungsfähigen, zahlenmäßig ausreichenden und wirtschaftlichen Struktur von Tageseinrichtungen gemäß § 10 KiFöG,
  - die Verpflichtung zur Auszahlung der gewährten zweckgebundenen Landeszuweisung und der eigenen zweckgebundenen Mittel in Höhe von 53 v. H. der Landeszuweisung an die leistungsverpflichteten Wohnsitzgemeinden gemäß § 11 Abs. 2 KiFöG.

- für die Städte und Gemeinden als Leistungsverpflichtete
  - die Erfüllung des Anspruchs auf Kinderbetreuung durch die Gemeinde, in der das Kind seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, einschließlich der interkommunalen Aufgabenwahrnehmung,
  - die Gestaltung und Umsetzung des Erziehungs- und Bildungsauftrages als Träger der Tageseinrichtungen in eigener Verantwortung. Dazu zählt auch die eigenverantwortliche Gestaltung der Übertragung der Aufgaben an anerkannte Träger der freien Jugendhilfe bzw. gemeinnützige juristische Personen.
  - die eigenverantwortliche Wahrnehmung der finanziellen Sicherstellung der Aufgaben unter Einbeziehung der Zuschüsse des Landes und des örtlichen Trägers sowie der Elternbeiträge,
  - die Umsetzung der wesentlich neuen Standards wie Öffnungszeiten, Rechtsanspruchsfeststellung, Betreuungsangebot, Personalschlüssel und interkommunale Finanzierung, die direkt Auswirkungen auf die Kosten haben,
  - die Stärkung der Eigenverantwortung der Kommunen durch die Wahrnehmung der Kinderförderung als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung.
  
- für die Kindertageseinrichtung
  - die Erfüllung eines eigenständigen Betreuungs-, Bildungs- und Erziehungsauftrages.

Ausgehend von diesen komplexen Aufgaben, die die Städte und Gemeinden als Leistungsverpflichtete zu erfüllen haben, hat der Landesrechnungshof folgende Aspekte bei der vergleichenden Prüfung in den sechs Städten betrachtet:

- a) Wie haben die Städte die Umsetzung des Gesetzes, insbesondere des Betreuungs-, Bildungs- und Erziehungsauftrages, organisatorisch, konzeptionell und finanziell sichergestellt?
- b) Haben die Städte dabei die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet?
- c) Wie setzen die Städte die Festlegungen der GemHVO hinsichtlich der Führung der Kindertageseinrichtungen als kostenrechnende Einrichtungen durch, um die Kosten für die Kindertagesbetreuung, insbesondere den Aufwand pro Platz und



das Leistungsangebot im Verhältnis zum finanziellen Aufwand transparent zu machen?

- d) Welches Optimierungspotential kann im Ergebnis der Prüfungen innerhalb der Kommunen und zwischen den Kommunen bei der Umsetzung der Kindertagesbetreuung erschlossen werden?

Die inhaltlich qualitative Erfüllung des Betreuungs-, Bildungs- und Erziehungsauftrages anhand von pädagogischen Konzeptionen war nicht Gegenstand der Prüfung.

### **2.1.3 Datengrundlage**

#### *a) Allgemeine Hinweise*

Die durch den Landesrechnungshof für die vergleichende Prüfung erhobenen Daten bezogen sich insbesondere auf:

- Haushaltsdaten der Städte,
- Einnahmen und Ausgaben/Kosten für die Kindertagesbetreuung der Städte insgesamt, nach Trägern und Einrichtungen sowie nach Betreuungsarten,
- Auslastung der Kindertageseinrichtungen,
- Personalentwicklung und Personalausgaben/-kosten,
- organisatorische Maßnahmen zur Umsetzung des KiFöG (Organigramme, Satzungen, Vereinbarungen),
- vorliegende Konzepte zur Umsetzung des Betreuungs-, Bildungs- und Erziehungsauftrages.

Der Landesrechnungshof hat diesbezüglich die Jahre 2002 bis 2005 zugrunde gelegt. Er hatte vorausgesetzt, dass die Städte ihre Kindertageseinrichtungen als kostenrechnende Einrichtungen führen und die für die Vergleichszwecke notwendigen Daten verfügbar sind.

Da außer der Stadt Bitterfeld die Städte ihre Kindertageseinrichtungen nicht als kostenrechnende Einrichtungen im Haushalt darstellten, war die Datenbereitstellung in den einzelnen Städten sehr unterschiedlich.

Eine ausreichende Datenbasis<sup>28</sup> liegt für die Einschätzung der Haushaltsdaten, der Entwicklung der Anzahl der betreuten Kinder, des Betreuungsangebotes, der Kosten für die Kindertagesbetreuung und der Personalentwicklung und Personalausgaben der Städte vor.

---

<sup>28</sup> Für das Jahr 2002 hat die Verwendungsnachweisprüfung eine in Teilen abweichende Datenlage ergeben

Dagegen sind die einrichtungsbezogenen Daten, insbesondere zu den Aufwendungen für Betreuung, Verwaltung und Gebäudeunterhaltung und zu den Kosten nach den Betreuungsarten Kinderkrippe, Kindergarten und Hort, nicht bei allen geprüften Städten verfügbar gewesen, so dass die Vergleichbarkeit über alle Städte eingeschränkt ist. Soweit möglich, hat der Landesrechnungshof die diesbezüglich vorliegenden Kennzahlen in die Bewertung einbezogen.

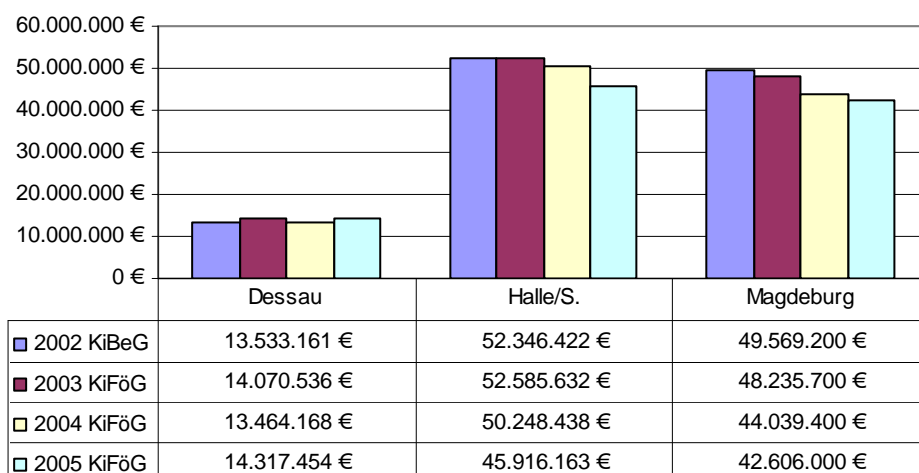
Der Landesrechnungshof hat wesentliche Grundlagen für die Kindertagesbetreuung der sechs geprüften Städte insbesondere zur

- Entwicklung der Anzahl der betreuten Kinder,
  - Entwicklung des Personalbestandes und der durchschnittlichen Personalausgaben der pädagogischen Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen
- in den Anlagen 3 bis 6 dargestellt.

Die insbesondere für die Vergleichszwecke notwendigen Angaben bezüglich der Ausgaben, der Einnahmen und des kommunalen Zuschusses je belegten Platz führt der Landesrechnungshof getrennt nach den kreisfreien Städten und den kreisangehörigen Städten nachfolgend auf.

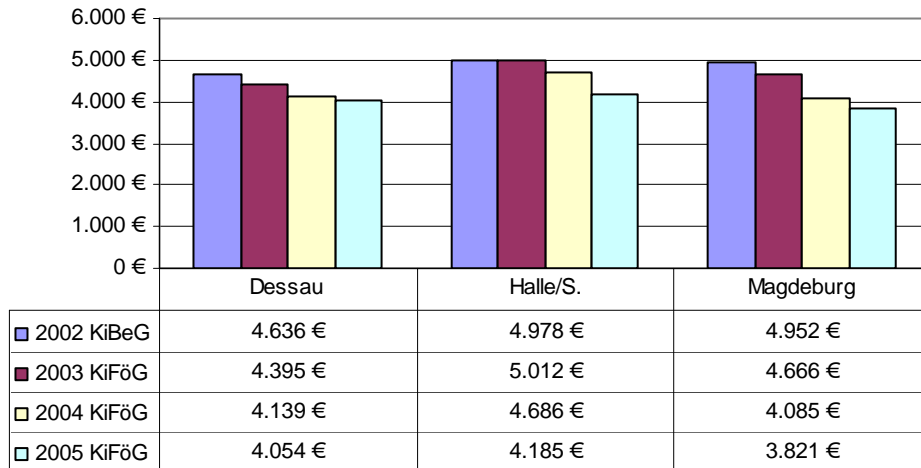
b) *Ausgaben, Einnahmen und kommunaler Zuschuss je belegten Platz der kreisfreien Städte*

**Gesamtausgaben der kreisfreien Städte**

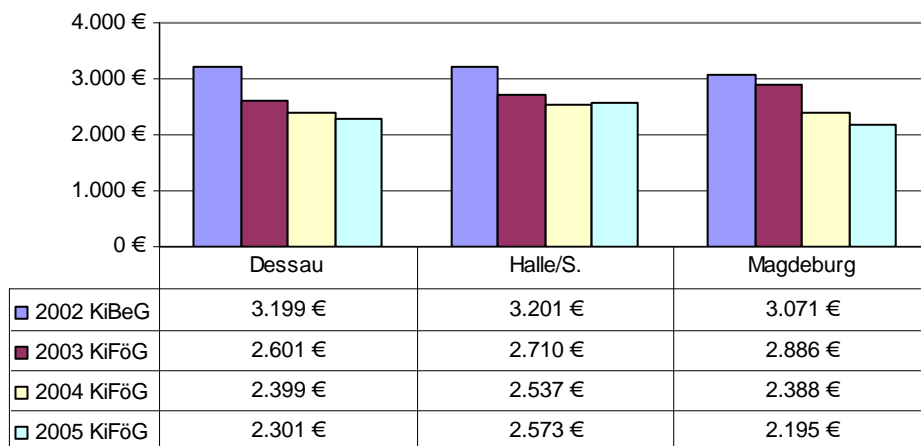


Die Gesamtausgaben wurden im Prüfungszeitraum in den kreisfreien Städten Magdeburg und Halle/S. kontinuierlich gesenkt. In der kreisfreien Stadt Dessau sind die Gesamtausgaben im Prüfungszeitraum angestiegen.

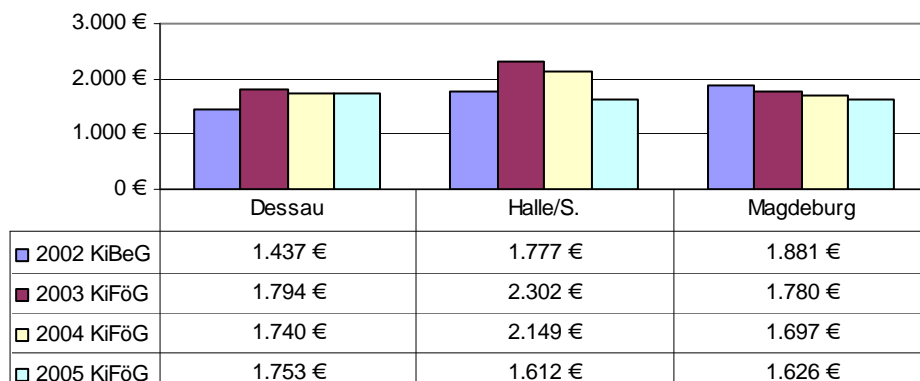
### Ausgaben der kreisfreien Städte je belegten Platz



### Einnahmen der kreisfreien Städte je belegten Platz

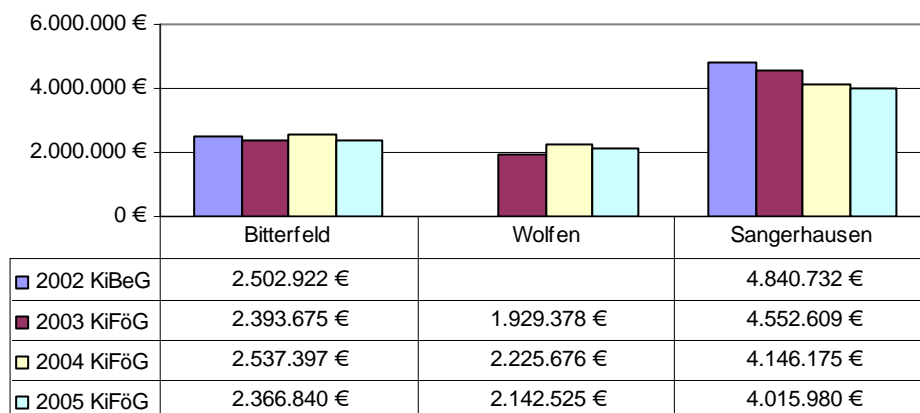


**Kommunaler Zuschuss der kreisfreien Städte je belegten Platz**



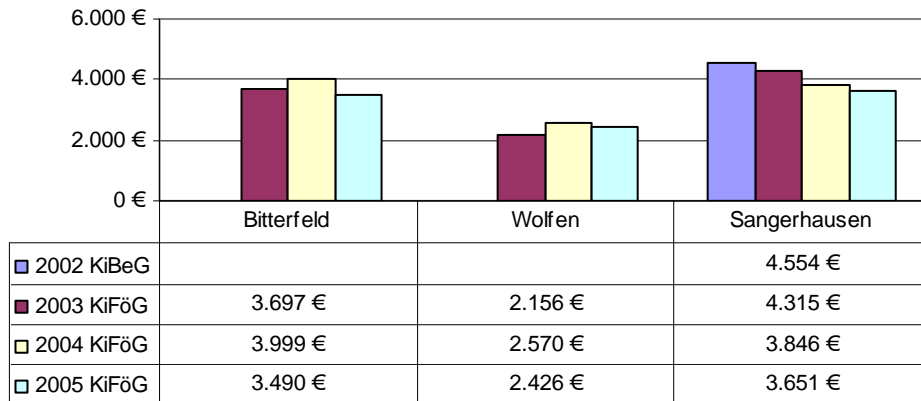
c) *Ausgaben, Einnahmen und kommunaler Zuschuss je belegten Platz der kreisangehörigen Städte*

**Gesamtausgaben der kreisangehörigen Städte**

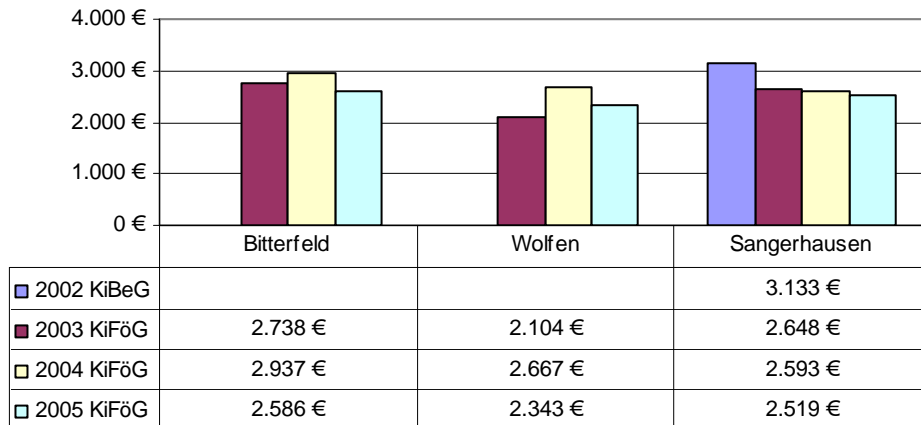


Die Gesamtausgaben entwickelten sich im Prüfungszeitraum in den kreisangehörigen Städten Bitterfeld und Wolfen nicht gleichmäßig. In der Stadt Sangerhausen sanken die Ausgaben im gesamten Prüfungszeitraum.

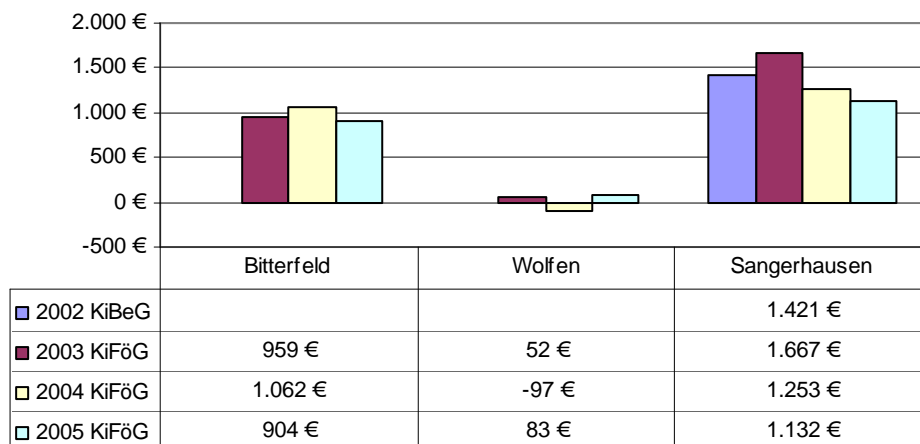
### Ausgaben der kreisangehörigen Städte je belegten Platz



### Einnahmen der kreisangehörigen Städte je belegten Platz



**Kommunaler Zuschuss der kreisangehörigen Städte je belegten Platz**



**2.1.4 Bereitstellung der Haushaltsmittel zur Erfüllung des Anspruchs auf Kindertagesbetreuung**

a) *Haushaltsdaten des Jahres 2005*

Für die Gesamtbewertung der Finanzierung der Kindertagesbetreuung ist neben der Bereitstellung der Landesmittel (34,9 Mio. € für die geprüften Städte in 2005) insbesondere auch der erhebliche Anteil zu berücksichtigen, den die kommunale Ebene – Städte und Gemeinden sowie Landkreise – selbst zu tragen hat.

Für die geprüften Städte sind in den folgenden zwei Tabellen der Anteil der Ausgaben für die Kindertagesbetreuung am Verwaltungshaushalt einerseits und die Finanzierungsquellen für die Kindertagesbetreuung andererseits dargestellt.

Stadt	belegte Plätze			Verwaltungshaushalt in 1.000 €		
	Kindertagesstätten	Hort	insgesamt	insgesamt	davon Kindertagesbetreuung	
Dessau	2.414	1.117	3.531	159.447	14.317	8,98 v. H.
Halle/S.*	7.903	3.069	10.972	437.072	45.916	10,51 v. H.
Magdeburg*	7.379	3.771	11.150	467.065	42.606	9,12 v. H.
Bitterfeld	524	154	678	34.252	2.367	6,91 v. H.
Wolfen	669	214	883	44.458	2.142	4,82 v. H.
Sangerhausen	728	372	1.100	29.028	4.016	13,83 v. H.
<b>Summe</b>	<b>19.617</b>	<b>8.697</b>	<b>28.314</b>	<b>1.171.322</b>	<b>111.364</b>	<b>9,51 v. H.</b>

\* Angaben Verwaltungshaushalt insgesamt nach Abzug des Fehlbetrages

Die Kindertageseinrichtungen finanzieren sich aus folgenden Quellen:

- Zuschüsse des Landes,

- Zuschüsse des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe (kreisfreie Stadt, Landkreis),
- Elternbeiträge,
- ggf. Anteil der freien Träger,
- sonstige Einnahmen (innere Verrechnungen, Erstattungen, Spenden, Miete) und
- Zuschuss der Stadt/Gemeinde.

Finanzierungsquellen für die Kindertagesbetreuung des Jahres 2005 in 1.000 €						
Stadt	Landeszusweisungen	Anteil des örtlichen Trägers	Elternbeiträge*	Sonstige Einnahmen	Kommunaler Zuschuss	Anteil kommunaler Zuschuss an Gesamtfinanzierung
Dessau	4.018	2.170	1.431	505	6.193	43,26 v. H.
Halle/S.	13.308	7.053	6.796	1.070	17.689	38,52 v. H.
Magdeburg	14.344	7.603	1.388	1.138	18.133	42,56 v. H.
Bitterfeld	791	419	384	160	613	25,90 v. H.
Wolfen	1.096	581	304	88	73	3,41 v. H.
Sangerhausen	1.312	696	772	13	1.223	30,45 v. H.
<b>Summe</b>	<b>34.869</b>	<b>18.522</b>	<b>11.075</b>	<b>2.974</b>	<b>43.924</b>	<b>39,44 v. H.</b>
<b>Finanzierungsanteil</b>	<b>31,31 v. H.</b>	<b>16,63 v. H.</b>	<b>9,95 v. H.</b>	<b>2,67 v. H.</b>	<b>39,44 v. H.</b>	

\* Es sind nur die Elternbeiträge erfasst, die im kommunalen Haushalt für die Betreuung in den kommunalen Kindertageseinrichtungen vereinnahmt wurden. Die freien Träger erheben die Elternbeiträge eigenständig.

Die Städte haben im Jahr 2005 zwischen 4,8 v. H. (Wolfen) und 13,8 v. H. (Sangerhausen) ihres Verwaltungshaushalts für die Kindertagesbetreuung verausgabt. Der kommunale Zuschuss zur Deckung der Ausgaben betrug im Durchschnitt 39,4 v. H. und hatte eine Bandbreite von 3,4 v. H. (Wolfen) bis 43,3 v. H. (Dessau).

Als örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben darüber hinaus die kreisfreien Städte sowie die Landkreise für ihre kreisangehörigen Städte noch einen Anteil in Höhe von durchschnittlich 16,6 v. H. getragen. Der kommunale Finanzierungsanteil an den Ausgaben für die Kindertagesbetreuung der sechs Städte belief sich somit insgesamt auf 56,1 v. H.

**Vor diesem Hintergrund und der bestehenden Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung in den geprüften Städten kommt nach Auffassung des Landesrechnungshofes neben der ordnungsgemäßen Erfüllung der gesetzlichen Pflichtaufgabe der Kinderbetreuung auch der wirtschaftlichen Erledigung der Umsetzung des Betreuungs-, Bildungs- und Erziehungsauftrages eine herausgehobene Bedeutung zu.**

b) *Erfüllung des Anspruchs auf Kindertagesbetreuung*

Der gemäß § 3 Abs. 1 KiFöG gesetzlich fixierte Anspruch auf Kinderbetreuung für alle Kinder mit gewöhnlichem Aufenthalt in Sachsen-Anhalt wird durch die geprüften Kommunen umgesetzt. Allen Eltern, die dies wünschen, steht für ihre Kinder ein Betreuungsplatz zur Verfügung.

Ein Bedarf an Tagespflege (z. B. Tagesmütter) liegt nach Aussage der Verwaltungen in der Landeshauptstadt Magdeburg sowie in der Stadt Halle/S. vor.

Gemäß § 5 Abs. 3 KiFöG haben die Träger für jede Tageseinrichtung eine Konzeption zu erarbeiten und ständig fortzuschreiben, in der

- Schwerpunkte und Ziele der Arbeit in der Tageseinrichtung und
- deren Umsetzung (unter Berücksichtigung ihres Umfeldes und unter Beteiligung von Fachkräften und des Kuratoriums)

festgelegt werden.

Die Inhalte der Konzeptionen und deren Umsetzung bestimmen maßgeblich auch die Höhe der Ausgaben für die Kinderbetreuung und haben damit direkte Auswirkungen auf den kommunalen Zuschuss.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass hinsichtlich der Umsetzung des Bildungsauftrages gemäß § 5 KiFöG in der Landeshauptstadt Magdeburg und der Stadt Halle/S. allein deshalb noch Handlungsbedarf besteht, da der Verwaltung nicht von allen Einrichtungen spezifische Konzepte vorlagen.

Die Landeshauptstadt Magdeburg hat nach der Einrichtungsübertragung im August 2005 an freie Träger begonnen, regelmäßig Bewertungen der Konzeptionen durchzuführen.

**Wegen des erheblichen finanziellen Aufwandes des Landes und der Kommunen hält es der Landesrechnungshof für unverzichtbar, zur Sicherung eines bedarfsgerechten Angebots und zur Gewährleistung der Qualität in der Bildung, Erziehung und Betreuung der Kinder regelmäßig die Umsetzung der Konzeptionen der Einrichtungen zu bewerten und ggf. deren Fortschreibung einzufordern.**

**So kann ein zielgerichteter, am Kindeswohl orientierter, effektiver und wirtschaftlicher Einsatz der Haushaltsmittel gewährleistet werden (Qualitätsmanagement).**



## **2.2 Ergebnisse der Prüfung bei den Kommunen – vorhandenes Optimierungspotential beim Vollzug des KiFöG**

### **2.2.1 Kostenrechnende Einrichtungen**

#### *a) Notwendigkeit laut GemHVO*

Anhand der Voraussetzungen der Finanzierung von Kindertageseinrichtungen sind diese gemäß GemHVO<sup>29</sup> grundsätzlich als kostenrechnende Einrichtungen zu führen. Dies beinhaltet insbesondere die vollständige Kenntnis und Erfassung der durch die Kindertagesbetreuung entstehenden Aufwendungen, einschließlich der Ausgaben für die genutzten Gebäude. Nur auf diesem Weg ist eine vollständige Kostentransparenz und Vergleichbarkeit der einzelnen Einrichtungen gegeben, aus der sich ggf. Wirtschaftlichkeitsaspekte ergeben und mögliche Einspar- bzw. Optimierungspotentiale erschließen lassen. Gleichzeitig schaffen die Kommunen dadurch wesentliche Voraussetzungen beim Übergang auf die Doppik.

Bis zum Jahr 2005 führten die geprüften Kommunen mit Ausnahme der Stadt Bitterfeld ihre Kindertageseinrichtungen noch nicht als kostenrechnende Einrichtung.

Aufgrund der fehlenden Kostenrechnung haben die geprüften Städte im Rahmen der Prüfung dem Landesrechnungshof einzelne Kosten in unterschiedlichem Umfang ermittelt und bereitgestellt. Die Verfügbarkeit der kostenrelevanten und für die Steuerung und Lenkung der Kindertagesbetreuung notwendigen Daten bewertet der Landesrechnungshof wie folgt:

- Die Stadt Halle/S. hat mit Wirkung zum 1. Januar 2006 ihre kommunalen Kindertageseinrichtungen in einen Eigenbetrieb überführt. Damit werden ab dem Jahr 2006 die kommunalen Kindertageseinrichtungen als kostenrechnende Einrichtungen geführt. Bis zum Jahr 2005 lagen in der Stadt Halle/S. keine einrichtungsbezogenen Angaben für ihre kommunalen Einrichtungen hinsichtlich Ausgaben und Einnahmen bzw. der Aufwendungen für Betreuung, Verwaltung und Gebäude vor. Es waren lediglich Angaben über die Gesamtaufwendungen der kommunalen Kindertageseinrichtungen zu den Aufwendungen für Betreuung und Verwaltung für die Jahre 2003 bis 2005 vorhanden. Über die einzelnen Aufwendungen der Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft hatte die Stadt Halle/S. keine Angaben vorliegen. Damit war die notwendige Transparenz bezüglich der tatsächlich geleisteten Ausgaben nicht gegeben.
- Die Stadt Dessau hat dem Landesrechnungshof für alle kommunalen Einrichtungen eine Aufstellung über die einrichtungsbezogenen Aufwendungen für Betreu-

---

<sup>29</sup> Gemeindehaushaltsverordnung – Kameralistik, zur weiteren Anwendung siehe § 56 der Verordnung vom 30. März 2006 (GVBl. LSA S 204)  
GemHVO § 12 in Verbindung mit § 11 Abs. 4 und 5 KiFöG

ung, Verwaltung und Gebäude zur Verfügung gestellt, so dass hier eine Vergleichbarkeit für diese Aufwendungsbereiche gegeben war. Von den freien Trägern hat die Stadt Dessau im Rahmen der Prüfung diesbezügliche Angaben abgefordert. Ein Großteil der freien Träger kam dieser Aufforderung nach, so dass auch diese Angaben berücksichtigt werden konnten.

- In der Landeshauptstadt Magdeburg lagen im Prüfungszeitraum für die bis zum 31. Juli 2005 kommunal geführten Kindertageseinrichtungen keine einrichtungsbezogenen Angaben zu den Ausgaben und Einnahmen bzw. zu den Aufwendungen für Betreuung, Gebäude und Verwaltung vor. Es konnten nur insgesamt die diesbezüglichen Aufwendungen für alle Betreuungsformen als Gesamtsumme für Betreuung und Verwaltung dargestellt werden. Von den freien Trägern waren nur eingeschränkt Daten vorhanden. Diese Angaben sind jedoch träger- und nicht einrichtungsbezogen, so dass die Ergebnisse aufgrund eines unterschiedlich hohen Anteils der einzelnen Betreuungsformen je Träger nur bedingt aussagefähig sind.
- Der Stadt Bitterfeld lagen für alle kommunalen Kindertageseinrichtungen die Angaben zu den Ausgaben und Einnahmen und zu den Aufwendungen für Betreuung, Gebäude und Verwaltung im Prüfungszeitraum vor. Von den freien Trägern wurden diese Angaben ebenfalls ermittelt und zur Verfügung gestellt.
- Für die Stadt Wolfen lagen die Aufwendungen für Betreuung, Verwaltung und Gebäude insgesamt, jedoch nicht einrichtungsbezogen für die kommunalen Kindertageseinrichtungen vor. Von den freien Trägern gab es keinerlei diesbezügliche Angaben, was u. a. mit der in Wolfen praktizierten Finanzierung der freien Träger über „Pauschalen“ begründet wird.
- Die Stadt Sangerhausen hat die Angaben zu den Ausgaben und Einnahmen sowie zu den Aufwendungen für Betreuung, Verwaltung und Gebäude für alle kommunalen Kindertageseinrichtungen zusammengefasst. Für die freien Träger wurden diese Angaben (Betreuung, Verwaltung, Gebäude) mit Ausnahme des Jahres 2005 zur Verfügung gestellt.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die Qualität der in den Städten vorgefundenen Nachweise über die Kosten nicht die erforderliche Transparenz gewährleistet, um

- die Wirtschaftlichkeit der Einrichtungen steuern und kontrollieren zu können,
- eine angemessene Gebühren- und Entgeltbedarfsberechnung zu ermöglichen und als Kalkulationsgrundlage für die Zuschüsse an die Kindertageseinrichtungen in eigener oder in freier Trägerschaft zu dienen,

- die Höhe des Eigenanteiles des freien Trägers an den Gesamtkosten zu überprüfen sowie
- die für die Entscheidungen durch den Stadtrat erforderlichen Informationen bereitzuhalten.

**Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Städte und Gemeinden ihre Kindertageseinrichtungen als kostenrechnende Einrichtungen im Haushalt führen und eine aussagefähige Kostenrechnung einrichten, um dem Transparenzgebot einerseits und dem Gebot einer sparsamen und wirtschaftlichen Aufgabenerledigung andererseits Rechnung zu tragen.**

**Der Landesrechnungshof empfiehlt daher den Städten, die Kostenrechnung zur Herstellung der Transparenz sowohl zwischen den Einrichtungen als auch nach den Betreuungsarten einzurichten und zur Erschließung von Optimierungspotential zu nutzen.**

**Nur auf dieser Basis können die politischen Entscheidungsträger im Stadtrat die notwendigen Entscheidungen im Interesse der Einrichtungen und unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit treffen.**

*b) Analyse der fachlichen Leistungsprozesse unter Ausgaben- und Kostengesichtspunkten*

Ausgaben, Einnahmen und kommunaler Zuschussbedarf je belegten Platz

Durch die Wahrnehmung der Kindertagesbetreuung als Pflichtaufgabe im eigenen Wirkungskreis sind die Städte und Gemeinden in der Pflicht, die Finanzierung transparent zu machen, indem:

- die Ausgaben/Kosten pro belegten Platz sichtbar dargestellt werden,
- es den Eltern ermöglicht wird nachzuvollziehen, welche Leistungen ihr Kind zu welchem Preis in Anspruch nehmen kann.

Zur Herstellung der Transparenz ist die Einrichtung einer aussagekräftigen Kosten- und Leistungsrechnung unerlässlich.

Der Landesrechnungshof hat die Ausgaben pro belegten Platz unter Berücksichtigung der mit dem KiFöG ab 2003 geänderten Anspruchsvoraussetzungen und Personalschlüssel analysiert, um festzustellen, ob und ab wann eine finanzielle Entlastung für die Städte eingetreten ist. Die Gesamtsituation der Kindertagesbetreuung stellt sich in den geprüften Kommunen wie folgt dar:

- in € -

	Ausgaben				Einnahmen				Kommunaler Zuschuss			
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
Dessau	4.636	4.395	4.139	4.054	3.199	2.601	2.399	2.301	1.437	1.794	1.740	1.735
Halle/S.	4.978	5.012	4.686	4.185	3.201	2.710	2.537	2.573	1.777	2.302	2.149	1.612
Magdeburg	4.952	4.666	4.085	3.821	3.071	2.886	2.388	2.195	1.881	1.780	1.697	1.626
Bitterfeld	-	3.697	3.999	3.490	-	2.738	2.937	2.586	-	959	1.062	904
Wolfen	-	2.156	2.570	2.426	-	2.104	2.667	2.343	-	52	-97	83
Sangerhausen	4.554	4.315	3.846	3.651	3.133	2.648	2.593	2.519	1.421	1.667	1.253	1.132

Die Ausgaben je belegten Platz konnten im gesamten Prüfungszeitraum gesenkt werden, insbesondere in den Jahren 2004 und 2005. Die Absenkung der Ausgaben verlief jedoch zeitlich versetzt und langsamer als die Absenkung der Einnahmen.

Der kommunale Zuschuss stieg mit Einführung des KiFöG deutlich an und konnte regelmäßig erst im Jahr 2005 unter das Niveau des Jahres 2002 gesenkt werden. Diese Senkung des kommunalen Zuschusses ist überwiegend auf die Absenkung der Personalausgaben für die Kindertagesbetreuung zurückzuführen.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass

- die kreisfreien Städte in den Jahren 2003 bis 2005 deutlich höhere Ausgaben und einen höheren Zuschussbedarf je belegten Platz als die Städte Bitterfeld, Wolfen und Sangerhausen hatten,
- die Stadt Dessau zwar die Ausgaben je Platz verringern konnte, der Zuschussbedarf im Jahr 2005 jedoch über dem Zuschuss des Jahres 2002 lag,
- die Stadt Halle/S. erst im Jahr 2005, die Landeshauptstadt Magdeburg bereits ab dem Jahr 2003 den Zuschussbedarf unter das Niveau des Jahres 2002 senken konnte; der Rückgang des Zuschussbedarfes je belegten Platz vom Jahr 2004 zum Jahr 2005 ist in der Stadt Halle/S. auf die deutliche Absenkung der kommunalen Personalausgaben in diesem Bereich zurückzuführen,
- in der Stadt Wolfen die Ursachen für den mit Abstand geringsten Zuschussbedarf je belegten Platz in der Zahlung einer festen Pauschale je belegten Platz an die freien Träger liegt.

**Grundsätzlich ist es den geprüften Städten mit Ausnahme der Stadt Dessau gelungen, den kommunalen Zuschuss je belegten Platz ab dem Jahre 2005 unter den Stand des Jahres 2002 (Gesetz zur Förderung, Betreuung und Bildung von Kindern in Tageseinrichtungen - KiBeG) zu senken.**

**Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Städte insbesondere unter dem Aspekt der Haushaltskonsolidierung auch weiterhin in der Pflicht sind, durch Herstellung von Kostentransparenz weiteres Optimierungspotential zu erschließen.**

*In der Stellungnahme zum Prüfbericht hat die Stadt Bitterfeld-Wolfen diesbezüglich dargelegt:*

*„Durch die Einführung der Doppik für das gesamte Stadtgebiet ab 1. Januar 2008 wird es künftig möglich sein, detailliert und transparent nachzuvollziehen, was jede einzelne Einrichtung unabhängig der Trägerschaft für die Stadt Bitterfeld-Wolfen kostet und wie hoch die Kosten pro Platz sind. Spätestens dann werden unter Umständen weitere Maßnahmen eingeleitet werden müssen.“*

### Zuschuss für die Essenversorgung

#### **Stadt Bitterfeld**

Die Stadt Bitterfeld hat die Höhe des Verpflegungsentgeltes für die Mittagsmahlzeit in den kommunalen Kindertagesstätten mit Stadtratsbeschluss vom 8. April 1993 festgelegt. Der Preis pro Mittagsmahlzeit beträgt 1,79 €. Nach der Kostenkalkulation der Stadtverwaltung kostet eine Mittagsportion 2,30 €. Somit bezuschusst die Stadt jede Mittagsmahlzeit mit 0,51 €.

Bei einer Berücksichtigung von 180 Essenteilnehmern im Jahr 2005 bezahlte die Stadt einen Zuschuss in Höhe von 20.196,00 €.

Ab dem Jahr 2007 werden in den kommunalen Kindertageseinrichtungen täglich 211 Mittagsmahlzeiten durch Personal der Reinigungsfirma ausgereicht. Hochgerechnet auf das Jahr 2007 ergeben sich somit Aufwendungen der Stadt in Höhe von bis zu 23.674,20 € für die Bezuschussung der Mittagsmahlzeiten in den kommunalen Kindertagesstätten.

#### **Stadt Dessau**

Nach einer Kostenkalkulation des Jugendamtes der Stadt vom Juni 2003 belaufen sich die Gesamtkosten pro Mittagsportion in den kommunalen Einrichtungen im Durchschnitt auf 2,85 €. Das Entgelt pro Essenportion, das die Eltern bezahlen, beträgt 2,25 €. Die Differenz von 0,60 € trägt die Stadt als freiwillige Aufgabe. Für die Abholung und den Transport des Geldes aus den einzelnen Einrichtungen durch einen Sicherheitsdienst entstehen der Stadt weitere Kosten von jährlich rund 2.380 €, die nicht in der Kalkulation berücksichtigt wurden.

Gemäß § 5 Abs. 4 der Satzung über die Erhebung von Gebühren und Entgelten für die Benutzung der kommunalen Kindertageseinrichtungen der Stadt soll die Höhe des Entgeltes für die bereitgestellte Mittagsversorgung in den kommunalen Einrich-

tungen kostendeckend berechnet und erhoben werden. Eine kostendeckende Erhebung hat die Stadt nicht umgesetzt. Sie hat vielmehr jede Essenportion seit 2003 mit mindestens 0,60 € gestützt. Bei durchschnittlich 960 Essenteilnehmern täglich beträgt der jährliche städtische Zuschuss ca. 127.000 € bei ca. 220 Betreuungstagen. Durch organisatorische Veränderungen bei der Essenbestellung hat die Stadt für diesen Bereich bereits Einsparungen erzielt.

Weiterhin ermäßigt die Stadt gemäß Satzung auf Antrag das Entgelt für die Mittagessenversorgung um 1,02 €.

Im Prüfungszeitraum belief sich die Höhe der Erstattungen der Stadt an die anspruchsberechtigten Eltern für das Essengeld der kommunalen Kindertageseinrichtungen wie folgt:

<b>2002</b>	36.742,15 €	<b>2004</b>	23.628,52 €
<b>2003</b>	29.266,37 €	<b>2005</b>	49.017,38 €

Mit Einführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II im Jahr 2005 ist eine enorme Steigerung der Erstattungen zu verzeichnen.

#### **Stadt Halle/S.**

Die Stadt gewährt gemäß Gebührensatzung einen Essenzuschuss bei der Schüler speisung und in Kindertageseinrichtungen in Höhe von 0,85 € pro Mittagsmahlzeit nach den Bestimmungen des Halle-Passes. Der Halle-Pass steht allen Einwohnern der Stadt zu, die Leistungen nach dem SGB II (Arbeitslosengeld II), nach dem SGB XII, Kapitel 3 und 4 (Sozialhilfe und Grundsicherung für Erwerbsgeminderte und im Alter) oder dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten.

Seit April 2006 stellen die Speisenanbieter ihre Rechnungen für die Ermäßigung der Verpflegungsaufwendungen an das Sozialamt der Stadt. Dort erfolgt dann ein Abgleich der Anwesenheitslisten der Einrichtungen mit diesen Rechnungen.

Anhand der Jahresrechnungen (Einzelplan 4, Unterabschnitt 4980) betragen die Kosten für die Ermäßigung der Verpflegungsaufwendungen in den Kindertageseinrichtungen der Stadt in den Jahren 2002 bis 2005 folgende Beträge:

<b>2002</b>	214.705,94 €	<b>2004</b>	260.442,15 €
<b>2003</b>	237.664,06 €	<b>2005</b>	221.598,40 €

Der Haushaltsplan 2006 der Stadt sah für diesen Bereich Ausgaben in Höhe von 291.600 € vor.

Die Städte Magdeburg, Bitterfeld und Wolfen gewähren für die Teilnahme an der Mittagessenversorgung in ihren Kindertageseinrichtungen keine Ermäßigungen.

Sowohl der Verzicht auf die kostendeckende Erhebung der Entgelte für die Essenversorgung als auch die Ermäßigung der Entgelte stellen für die vorgenannten Städte freiwillige Leistungen dar, die den Zuschuss für die Kinderbetreuung erhöhen und somit den Haushalt der Städte belasten.

Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung können die Städte zwar selbst unter Beachtung ihrer finanziellen Möglichkeiten über freiwillige Leistungen entscheiden. Dennoch sind die Städte in der Phase der Haushaltskonsolidierung verpflichtet, ihre freiwilligen Leistungen auf den Prüfstand zu stellen.

Für den Landesrechnungshof ist es nicht verständlich, dass von den Städten Dessau und Bitterfeld für die Essenversorgung keine kostendeckenden Entgelte erhoben werden und die Stadt Dessau damit gegen die eigene Satzung verstößt.

**Der Landesrechnungshof hat den beiden Städten empfohlen, die verwaltungstechnischen Aufgaben in Bezug auf die Mittagsversorgung vollständig auszugliedern, um so die Wirtschaftlichkeit im Bereich der Kinderbetreuung zu erhöhen, ohne dabei den Versorgungsstandard zu verringern.**

**Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Städte eine aktuelle Kalkulation des Entgeltes für die Essenportionen vornehmen und ggf. Maßnahmen zur Kostensenkung prüfen und umsetzen.**

**Angesichts der notwendigen Haushaltskonsolidierung in den geprüften Städten ist der Landesrechnungshof der Auffassung, dass der Kostendeckungsgrad bei den Entgelten zu erhöhen ist und dieses Optimierungspotential genutzt werden muss.**

**Dieser Grundsatz schließt die Möglichkeit der Gewährung von Ermäßigungs- und Übernahmetatbeständen auf Grundlage der entsprechenden Rechtsvorschriften nicht aus.**

#### Angaben zu den vorhandenen Plätzen

In § 10 Abs.1 KiFöG ist festgeschrieben, dass die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe für die Vorhaltung einer an den Bedürfnissen von Familien und Kindern

orientierten, konzeptionell vielfältigen, leistungsfähigen, zahlenmäßig ausreichenden und wirtschaftlichen Struktur von Tageseinrichtungen verantwortlich sind.

Die Grundlage für die Ermittlung der im Jahresdurchschnitt vorhandenen Plätze ergibt sich aus der genehmigten Kapazität laut erteilter Betriebserlaubnis. Etwaige Ausnahmegenehmigungen oder flexible Belegungsvarianten wurden vom Landesrechnungshof nicht berücksichtigt.

Für den Bereich der kommunalen Einrichtungen lagen in den Städten Halle/S. und Magdeburg keine Zahlen hinsichtlich der Kapazität anhand der durch das Landesverwaltungsamt erteilten Betriebserlaubnis vor. Daher war eine Analyse der Auslastung der kommunalen Einrichtungen in der Stadt Halle/S. nicht und in der Stadt Magdeburg nur anhand des aufgestellten Bedarfs- und Entwicklungsplanes möglich.

Für die freien Träger in den Städten Halle/S. und Magdeburg lagen hinsichtlich der Kapazität der einzelnen Einrichtungen nur Angaben anhand des Bedarfs- und Entwicklungsplanes der jeweiligen Stadt vor.

Diese jährlich aufgestellten Planzahlen liegen erheblich unter der tatsächlichen Kapazität der vorhandenen Plätze.

Ausgangsbasis für die zahlenmäßig ausreichende Struktur ist die Anzahl der vorhandenen Plätze in den einzelnen Kindertageseinrichtungen laut der vom Landesverwaltungsamt erteilten Betriebserlaubnis.

Auffallend war, dass die von den kreisfreien Städten bereitgestellten Belegungszahlen in den Jahren 2004 und 2005 nicht mit den Angaben des Landesverwaltungsamtes übereinstimmten, was in den folgenden Jahren zum Teil erhebliche Auswirkungen auf die Verteilung der Landeszuschüsse für die Finanzierung der Kindertagesbetreuung in den Städten und Gemeinden hatte.

	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Dessau	3.255	3.531
Landesverwaltungsamt	3.251	3.529
Halle/S.	10.724	10.972
Landesverwaltungsamt	10.931	11.341
Magdeburg	10.782	11.150
Landesverwaltungsamt	10.712	11.259

Für den Landesrechnungshof ist es nicht nachvollziehbar, dass

- die Städte Magdeburg und Halle/S. keine Übersicht über die Gesamtkapazität ihrer Kindertageseinrichtungen haben und
- die kreisfreien Städte nicht die Übereinstimmung der Belegungszahlen mit den Daten des Landesverwaltungsamtes gewährleisten, obwohl sie selbst die Daten gemeldet haben.



**Der Landesrechnungshof hat den geprüften Städten empfohlen,**

- **die Erfassung der tatsächlichen Kapazitäten anhand der vom Landesverwaltungsamt erteilten Betriebserlaubnis für jede einzelne Einrichtung zu gewährleisten,**
- **eine Aufarbeitung der Auslastung anhand der tatsächlichen Platzkapazität vorzunehmen und**
- **die Übereinstimmung der tatsächlichen mit den an das Landesverwaltungsamt gemeldeten Belegungszahlen zu sichern.**

#### Absicherung des Betreuungsumfangs nach § 21 KiFöG

Im Zusammenhang mit den Öffnungszeiten, tarifrechtlichen Arbeitszeiten des Personals, dem gesetzlich vorgegebenen Mindestpersonalschlüssel und der differenzierten Betreuungsdauer der Kinder hat der Landesrechnungshof Folgendes festgestellt:

- Mit Einführung des KiFöG sank in allen geprüften Kommunen die Zahl an pädagogischen Vollbeschäftigteneinheiten (VbE). Hauptursache hierfür ist der gesunkene Rechtsanspruch mit Einführung des KiFöG auf grundsätzlich fünf Stunden Betreuung täglich bzw. 25 Wochenstunden (vgl. Anlagen 3 und 5).

Zum Teil wurde der Personalabbau u. a. durch Kündigungen mit Abfindungszahlungen und Altersteilzeitmodellen forciert. Diese Maßnahmen schlagen sich auch in den durchschnittlichen Personalkosten je VbE nieder.

Im Ergebnis sind durch diese Maßnahmen die Personalausgaben der Kommunen für pädagogisches Personal in Kindertageseinrichtungen je vorhandener VbE vorübergehend gestiegen, das tatsächlich vorhandene Personal in den Einrichtungen jedoch gesunken.

Grundsätzlich haben Kindertageseinrichtungen im Land Sachsen-Anhalt Öffnungszeiten von täglich 11 bzw. 12 Stunden, in Anlehnung an den Bedarf der berufstätigen Sorgeberechtigten. Dies bedeutet, dass während der Anwesenheit von zu betreuenden Kindern auch stets mindestens eine pädagogische Fachkraft zugegen sein muss. Dabei ist es Praxis, dass eine pädagogische Fachkraft beispielsweise ab 16:00 Uhr weniger Kinder zu betreuen hat, als der Mindestpersonalschlüssel von 6 Krippen- bzw. 13 Kindergartenkindern gemäß § 21 Abs. 2 KiFöG vorgibt.

- Daneben nutzen sehr viele Einrichtungen auch den Einsatz von „Hilfskräften“ aus Qualifizierungsgesellschaften sowie Praktikanten. Diese dürfen zwar nicht eigen-

ständig den Arbeitsumfang einer pädagogischen Fachkraft erledigen. Sie bieten jedoch dem pädagogischen Personal zahlreiche Unterstützungen, sei es als Begleitperson bei Ausflügen, als zusätzliche Aufsichtsperson, für Beschäftigungsbetreuung, zum Vorlesen oder bei der Essenausgabe.

- Bei der Vor-Ort-Prüfung in Kindertagesstätten wurde teilweise festgestellt, dass in sozial schwachen Stadtgebieten eine pädagogische Mitarbeiterin meist 15 und mehr Kinder betreut, weil die überwiegende Anzahl der Kinder nur Anspruch auf eine Halbtagsbetreuung hat. Aufgrund des Personalschlüssels, der vereinbarten Wochenarbeitszeit und der Dienstabdeckung während der gesamten Öffnungszeiten kommt es somit zu diesen hohen Betreuungszahlen.
- Des Weiteren wurde bei Vor-Ort-Gesprächen von den Leiterinnen dargelegt, dass sie zum überwiegenden Teil von den altersgemischten Gruppen zu „altersreinen“ Gruppen zurückkehren, so weit dies möglich ist, da hiermit eine umfassende altersgerechte Betreuung und Förderung möglich ist. Altersgemischte Aktivitäten finden von selbst, beispielsweise beim Spiel im Freigelände, statt.
- Inzwischen fällt es den Kommunen zunehmend schwer, für geplante Neueinstellungen (pädagogisches Personal) geeignete Bewerber zu finden. Neben fehlenden geeigneten Bewerbern sind der Grund dafür fehlende finanzielle Anreize, insbesondere seit Einführung des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst (TvöD) verbunden mit Teilzeitstellen zwischen 20 und 30 Wochenstunden.
- Die geprüften Kommunen haben geäußert, dass infolge des erhöhten Aufwandes zur Ermittlung des Personalbedarfs u. a. aufgrund oft wechselnder Ansprüche von Halbtags- und Ganztagsbetreuung der derzeitige Umfang zur Freistellung der Leiterinnen von den Kommunen und den Leiterinnen als zu gering und ungenügend eingeschätzt wird.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass es in der Praxis bei der Umsetzung des Betreuungsumfanges und des Betreuungsschlüssels Schwierigkeiten hinsichtlich der Auslegung der Rechtsvorschriften gibt.

Ursachen dafür sind:

- die Diskrepanz zwischen dem theoretisch ermittelten Personalbedarf anhand des tatsächlichen Betreuungsumfanges einerseits und der Dienstabdeckung mit pädagogischen Fachkräften während der Öffnungszeiten andererseits,
- die vorgegebenen Mindestöffnungszeiten gemäß § 17 KiFöG für die Ganztagsbetreuung bei grundsätzlichem Betreuungsanspruch von fünf Stunden täglich bzw. 25 Wochenstunden gemäß § 3 KiFöG,

- die fehlende eindeutige Definition des Freistellungsumfangs der Leiterinnen für die Leitungstätigkeit (§ 21 Abs. 4 KiFöG).

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die mit der Personalbedarfsbemessung bestehenden Probleme gelöst werden müssen, unter Beachtung des Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsauftrages und der pädagogischen Konzeptionen.

**Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass**

- **die Städte ihre Möglichkeiten zur Flexibilität beim Personaleinsatz im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung, z. B. durch**
  - **die Führung von Arbeitszeitkonten und**
  - **die Nutzung der Einsatzwechseltätigkeit,****ausschöpfen,**
- **das Ministerium für Gesundheit und Soziales den Kommunen durch entsprechende Handreichungen die notwendige Anleitung bei der einheitlichen Umsetzung des Gesetzes gewährt.**

### Gastkinder

Gemäß § 3b KiFöG haben die Leistungsberechtigten im Rahmen freier Kapazitäten ein Wunsch- und Wahlrecht hinsichtlich der Kindertageseinrichtung, in der ihr Kind betreut werden soll.

Auf dieses Wunsch- und Wahlrecht sind die Leistungsberechtigten hinzuweisen. Die Kommunen haben nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten, Wünsche einer Betreuung außerhalb einer Wohnsitzgemeinde abzulehnen, wobei auch freie Kapazitäten in der eigenen Gemeinde keinen Ablehnungsgrund darstellen.

§ 11 Abs. 5 KiFöG regelt die Finanzierung der Betreuung auswärtiger Kinder in einer Tageseinrichtung außerhalb der Wohnsitzgemeinde.

Der Landesrechnungshof hat bei der Berechnung und Abrechnung der Leistungen für Gastkinder beispielsweise Schwierigkeiten in der Rechtsauslegung hinsichtlich der

- Berücksichtigung des Elternbeitrages und
  - Kostenanerkennung gemäß § 11 Abs. 5 KiFöG
- festgestellt.

Hinsichtlich des Elternbeitrages wurde beispielsweise von einer „fremd aufnehmenden“ Gemeinde der volle Elternbeitragsatz abgezogen, auch wenn die Erziehungsberechtigten aufgrund mehrerer Kinder eine Geschwisterkinderermäßigung erhalten und einen entsprechend geringeren Elternbeitrag zahlen. Wird die Differenz zwischen vollem Elternbeitrag und ermäßigtem Elternbeitrag nicht von der Wohnsitzgemeinde übernommen, hat der Träger nur auf dem privatrechtlichen Weg die Möglichkeit, den offenen Elternbeitragsanteil von den Erziehungsberechtigten einzuziehen.

Gemäß § 11 Abs. 5 KiFöG ist der „monatlich geleistete“ Elternbeitrag in Abzug zu bringen. Darunter ist der tatsächlich geleistete Elternbeitrag zu verstehen<sup>30</sup>.

Elternbeitrag sind sowohl die Leistungen der Erziehungsberechtigten als auch entsprechende Leistungen des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe gemäß § 90 SGB VIII bzw. anderer Leistungserbringer.

In einem anderen Fall wollte die Wohnsitzgemeinde nur den Anteil an Betreuungsaufwendungen an die aufnehmende Kommune zahlen, die ihr für ihre eigenen betreuten Kinder entstehen und nicht den höheren Betrag der aufnehmenden Kommune.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt den Städten, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungsvereinfachung, vorrangig die Möglichkeit des Abschlusses von Finanzierungsvereinbarungen gemäß § 11 Abs. 5 KiFöG zu nutzen.**

**Dabei könnte im Rahmen der vertrauensvollen Zusammenarbeit im Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt die Erarbeitung einer Mustervereinbarung hilfreich sein.**

### **2.2.2 Elternbeiträge**

#### *a) Satzungsgemäße Festlegungen*

Grundlage der Erhebung von Elternbeiträgen ist § 13 KiFöG in Verbindung mit § 90 SGB VIII. Die Höhe des monatlichen Regelbeitrages wird nach den gültigen Fassungen der Gebührensatzungen der Städte auf der Grundlage der vereinbarten Betreuungszeitstufen und der Anzahl der Kinder festgelegt (außer Bitterfeld und Sangerhausen). Dabei gab es zwischen den Städten Unterschiede in Bezug auf die Anzahl der berücksichtigungsfähigen Kinder und die Höhe der gewährten Ermäßi-

---

<sup>30</sup> vgl. S. 106, „Kommentar des Gesetzes zur Förderung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege des Landes Sachsen-Anhalt“, Dr. A. Reich, 2005

gungen. Eine Staffelung nach Einkommensgruppen wurde in keiner Stadt vorgenommen.

Am 22. März 2006 ist ein inzwischen rechtskräftiges Urteil (3 L 249/04) des Oberverwaltungsgerichts (OVG) des Landes Sachsen-Anhalt gegen die Stadt Dessau bezüglich der Erhebung von Gebühren für die Benutzung von Kindertageseinrichtungen ergangen. In der Begründung wird ausgeführt, dass die als Rechtsgrundlage für den angefochtenen Bescheid in Betracht kommende Satzung der Stadt über die Erhebung von Gebühren und Entgelten für die Benutzung der kommunalen Kindertageseinrichtungen vom 22. April 1998 in der Fassung der Änderungssatzung vom 21. Juni 2000 nicht mit § 90 SGB VIII als höherrangigem Recht vereinbar ist, da sie eine Staffelung der Elternbeiträge nur nach dem Merkmal der Kinderzahl vorsieht. Es fehlte danach die Staffelung auch anhand von Einkommensgruppen.

**Der Landesrechnungshof hat die Kommunen darauf hingewiesen, die Satzungen an die aktuelle Rechtslage zeitnah anzupassen.**

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Gesundheit und Soziales auf die Einhaltung des § 13 KiFöG hinwirkt.**

b) *Höhe der Elternbeiträge*

§ 3 KiFöG regelt, dass jedes Kind mit gewöhnlichem Aufenthalt im Land Sachsen-Anhalt bis zur Versetzung in den 7. Schuljahrgang einen Anspruch auf einen ganztägigen Platz in einer Tageseinrichtung nach den Ausführungen in Abs.1 Nr. 1 a bis c hat. Ein Anspruch für einen Halbtagsplatz von mindestens fünf Stunden täglich oder 25 Wochenstunden ergibt sich aus Abs. 1 Nr. 2. Diese gesetzlich genormten Ansprüche wurden von allen geprüften Städten erfüllt.

Laut den gültigen Satzungen der geprüften Kommunen gibt es verschiedene Regelungen in der Abstufung der angebotenen Betreuungszeiten und den damit verbundenen monatlichen Elternbeiträgen, wie in folgenden Übersichten verdeutlicht wird:

**Kinderkrippe**

– in € –

Stadt	4 h	5 h	über 5 h	6 h	7 h	8 h	über 8 h	9 h	10 h	über 10 h	11 h	12 h
Dessau		108		123		145	166					
Halle/S.		85				130			170			200
Magdeburg		108	150									
Bitterfeld		130			145			165			185	
Wolfen	110	120		130	140	150		170	190	210		
Sangerhausen		110				130			145			

## Kindergarten

- in € -

Stadt	4 h	5 h	über 5 h	6 h	7 h	8 h	über 8 h	9 h	10 h	über 10 h	11 h	12 h
Dessau		70		82		106	123					
Halle/S.		50				95			120			150
Magdeburg		90	120									
Bitterfeld		95			105			110			120	
Wolfen	80	90		95	105	110		125	140	155		
Sangerhausen		78				92			102			

## Hort

- in € -

Stadt	Frühhort	2 h	3 h	4 h	5 h	6 h	7 h	8 h	bis 16 Uhr	bis 17 Uhr	ganztags
Dessau		19	28	38		56		75			94
Halle/S.						50	60				
Magdeburg	10,23				33,23						43,46
Bitterfeld		20	40	60	60	80					
Wolfen	11								37	45	56
Sangerhausen	10										46*

\*einschließlich Ferienbetreuung

In den obigen Übersichten zeigt sich deutlich, dass es in den geprüften Städten erhebliche Unterschiede im Angebot der Betreuungszeitstunden und auch in der Höhe der erhobenen Elternbeiträge gibt. Die überwiegende Mehrheit der Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft in den geprüften Städten orientierte sich an den bestehenden kommunalen Gebührensatzungen.

Die Elternbeiträge liegen in der Mehrzahl der angebotenen Betreuungszeiten fast aller geprüften Städte im Jahr 2004 höher als noch im Jahr 2002. Eine Ursache sieht der Landesrechnungshof u. a. in der Einführung des KiFöG im Jahre 2003 und den damit veränderten Anspruchsvoraussetzungen hinsichtlich der Betreuungszeiten von Kindern in Kindertageseinrichtungen (§ 17 Abs. 2 KiFöG). Damit verbunden war in den Jahren 2003 und 2004 ein Anstieg des kommunalen Zuschusses durch die zeitversetzte Reduzierung der Personalausgaben. Die Erhöhung der Elternbeiträge hatte direkte Auswirkungen auf die Senkung des kommunalen Zuschusses.

Bei den hier geprüften Städten bildet die Stadt Halle/S. eine Ausnahme. Die Stadt lag mit ihren Beiträgen in 2002 in allen Betreuungsformen an der Spitze der durchschnittlichen Elternbeiträge, nahezu doppelt so hoch wie der Landesdurchschnitt. Mit der Änderung der Gebührensatzung im Jahr 2003, von einkommensabhängigen hin zu betreuungsstundenabhängigen Elternbeiträgen, ist eine erhebliche Absenkung der durchschnittlichen Elternbeiträge zu verzeichnen gewesen.

c) *Differenzierung der Elternbeiträge nach der Betreuungsform*

In allen geprüften Städten wurden die unterschiedlichen Betreuungsformen (Kinderkrippe, Kindergarten, Hort) angeboten. Eine Differenzierung der erhobenen Elternbeiträge nach den Betreuungsformen erfolgte in den Städten Dessau, Bitterfeld, Wolfen und Sangerhausen im gesamten Prüfungszeitraum.

In den Städten Halle/S. und Magdeburg gab es eine Differenzierung der Elternbeiträge für Kinderkrippe und Kindergarten erst mit Inkrafttreten der Gebührensatzungen zum 1. Oktober 2002 (Halle/S.) und 1. Januar 2004 (Magdeburg). Zuvor wurde für alle Kinder von null Jahren bis zum Schuleintritt eine einheitliche Betreuungsg Gebühr erhoben, womit den tatsächlich anfallenden höheren Kosten (ca. das 1,8-Fache eines Kindergartenganztagsplatzes) im Krippenbereich bis zu diesen Zeitpunkten nicht ausreichend Rechnung getragen wurde.

d) *Ermäßigung und Erlass von Elternbeiträgen*

Nach § 90 Abs. 3 SGB VIII soll der Elternbeitrag auf Antrag ganz oder teilweise erlassen oder vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe übernommen werden, wenn die Belastung den Eltern und dem Kind nicht zuzumuten sind. Die zumutbare Belastung regelt sich nach den §§ 82 bis 85, 87 und 88 SGB XII.

In den geprüften Städten lagen unterschiedliche Regelungen hinsichtlich der Ermäßigung oder dem Erlass von Elternbeiträgen vor.

Die Gebührensatzungen der geprüften Städte regeln, dass der monatliche Elternbeitrag auf der Grundlage der vereinbarten Betreuungszeitstufe und der Anzahl der Kinder (außer Bitterfeld) zu entrichten ist, wobei es zwischen den einzelnen Städten unterschiedliche Regelungen gibt, welche Kinder bei der Ermäßigung berücksichtigungsfähig sind.

In den Städten Halle/S. und Wolfen werden alle Kinder mit einem Versorgungsanspruch nach dem KiFöG berücksichtigt. Kinder bis zum vollendeten 18. Lebensjahr, die Kindergeld erhalten, werden in der Stadt Dessau berücksichtigt. Die Stadt Magdeburg berücksichtigt alle Kinder, die im Haushalt der Erziehungsberechtigten leben und für die ein Anspruch auf Kindergeld besteht, d. h. für alle Kinder bis zum 27. Lebensjahr (ab 1. Januar 2007 bis zum 25. Lebensjahr). Die Städte Bitterfeld und Sangerhausen verzichten in ihren Satzungen auf eine Ermäßigung nach der Anzahl der Kinder in der Familie.

Die unterschiedlichen Regelungen zu den Ermäßigungen und Erlassen von Elternbeiträgen haben sehr differenzierte Auswirkungen auf die Höhe der durch die geprüften Städte aufzubringenden Ausgaben.

Eine vollständige Datenbasis für den Prüfungszeitraum 2002 bis 2005 lag lediglich in den Städten Halle/S., Bitterfeld und Wolfen vor. Die Stadt Dessau hatte erst ab 2004 verwertbare Zahlen und für die Stadt Magdeburg lagen nur Angaben für die Ermäßigungen und Erlasse der Elternbeiträge bei den freien Trägern für das Jahr 2005 vor. In der Stadt Sangerhausen stand verwertbares Material für den geprüften Zeitraum nur für die kommunalen Kindertageseinrichtungen zur Verfügung.

In folgender Übersicht wird die Situation in den einzelnen Städten dargestellt:

– in € –

Stadt	2002	2003	2004	2005
Dessau	-	-	367.350	415.590
Halle/S.	1.839.086	1.857.212	2.308.200	2.523.700
Magdeburg <sup>a)</sup>	-	-	-	3.437.296
Bitterfeld	227.359	213.285	268.705	254.545
Wolfen	272.458	221.191	264.994	221.322
Sangerhausen <sup>b)</sup>	246.734	277.770	335.084	393.543

a) nur freie Träger

b) nur kommunale Einrichtungen

Die Angaben für die Städte Dessau, Halle/S. und Sangerhausen zeigen deutlich, dass im Prüfungszeitraum ein stetiges Anwachsen der ermäßigten und erlassenen Elternbeiträge zu verzeichnen ist. Der Anteil der erstatteten und erlassenen Elternbeiträge am Gesamtzuschuss der kreisfreien Städte lag durch die zu tragende Entlastung der Elternbeiträge als Träger der örtlichen Jugendhilfe im Jahr 2005 in Dessau bei 6,7 v. H., in Halle/S. bei 14,2 v. H. und in Magdeburg bei 19,0 v. H. In den kreisangehörigen Städten werden die Kosten für Ermäßigungen und Erlasse von Elternbeiträgen durch die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe (Landkreise) getragen. Die derzeitige Entwicklung zeigt, dass aufgrund der Einführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II im Jahr 2005 und den Gegebenheiten des Arbeitsmarktes (Niedriglohnsektor) eine weitere Kostenbelastung für diesen Bereich in den kommenden Jahren nicht auszuschließen ist.

So ist in der Landeshauptstadt Magdeburg der Anteil der erlassenen bzw. ermäßigten Elternbeiträge von rund 3,7 Mio. € im Jahr 2005 über rund 5,1 Mio. € im Jahr 2006 auf rund 6,1 Mio. € im Jahr 2007 gestiegen.

**Der Landesrechnungshof hat den geprüften Städten empfohlen, kontinuierliche statistische Erfassungen hinsichtlich der Inanspruchnahme von Ermäßigung und Erlass der Elternbeiträge durchzuführen.**



Er hält es für notwendig, die Höhe der Elternbeiträge in Hinblick auf eine angemessene Mitfinanzierung der Kindertagesbetreuung regelmäßig zu überprüfen.

### 2.2.3 *Benchmarking*

Der Landesrechnungshof hat die Ausgaben/Kosten je belegten Platz und der verschiedenen Kostenarten innerhalb der Städte und zwischen den Städten erhoben und einige auf diesen Kennzahlen beruhende Optimierungspotentiale aufgezeigt. Dabei hat der Landesrechnungshof die Leistungen der Kindertagesbetreuung nicht allein unter dem Blickwinkel betriebswirtschaftlicher Aspekte betrachtet. Neben der Verbesserung von Effizienz und Effektivität der Leistungserbringung ist die Qualität der Erfüllung des Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsauftrags ein gleichwertiges Ziel.

Benchmarking ist ein systematischer und kontinuierlicher Prozess des Vergleichens branchengleicher Leistungen, um die eigenen Leistungen zu verbessern.

Die Ermittlung verwertbarer Daten zu den Betriebsausgaben/-kosten war für den Bereich der freien Träger schwierig. Nicht berücksichtigt wurden die Horteinrichtungen, da diese häufig in den jeweiligen Schulgebäuden integriert sind und daher keine getrennte Abrechnung der Betriebskosten erfolgte.

Die Ausgaben für die Betriebsausgaben/-kosten in den Kindertageseinrichtungen werden durch unterschiedliche Faktoren beeinflusst, wie beispielsweise die Preise des jeweiligen Anbieters, den Sanierungs- und Ausstattungsgrad des Gebäudes und das Verbrauchsverhalten in den einzelnen Einrichtungen.

#### a) *Ausgaben/Kosten je Platz*

##### **kreisfreie Städte**

Eine Gegenüberstellung der einzelnen Ausgaben/Einnahmen/Zuschüsse je belegten Platz im Jahr 2005 weist deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Kommunen auf.

	<b>Angaben je belegten Platz in € im Jahr 2005</b>			
	<b>Durchschnitt</b>	<b>Dessau</b>	<b>Halle/S.</b>	<b>Magdeburg</b>
Ausgaben	4.009	4.054	4.185	3.821
Einnahmen	2.371	2.301	2.573	2.195
kommunaler Zuschuss	1.638	1.753	1.612	1.626

Obwohl die Gesamtausgaben je belegten Platz in den Städten Dessau und Magdeburg geringer als in der Stadt Halle/S. sind, haben diese Städte aufgrund des geringeren Einnahmenniveaus je belegten Platz einen höheren kommunalen Zuschussbetrag je belegten Platz zu leisten als die Stadt Halle/S.

### Kreisangehörige Städte

Der Vergleich der Ausgaben/Einnahmen und des Zuschusses je belegten Platz im Jahr 2005 weist auch hier deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Kommunen auf.

	<b>Angaben je belegten Platz in € im Jahr 2005</b>			
	<b>Durchschnitt</b>	<b>Bitterfeld</b>	<b>Wolfen</b>	<b>Sangerhausen</b>
Ausgaben	3.204	3.490	2.426	3.651
Einnahmen	2.478	2.586	2.343	2.519
kommunaler Zuschuss	726	904	83	1.132

Die Stadt Wolfen hat die mit Abstand geringsten Ausgaben je belegten Platz im Vergleich zu den Städten Bitterfeld und Sangerhausen. Eine Ursache hierfür liegt in der Pauschalfinanzierung der freien Träger.

Die Gesamtausgaben und der kommunale Zuschussbedarf je belegten Platz sind in der Stadt Sangerhausen im Vergleich der drei Städte am höchsten.

Eine Gegenüberstellung der durchschnittlichen Ausgaben je belegten Platz der kreisfreien und kreisangehörigen Städte für das Jahr 2005 zeigt erhebliche Unterschiede.

	<b>Durchschnittliche Angaben je belegten Platz im Jahr 2005 in €</b>		
	<b>kreisfreie Städte</b>	<b>kreisangehörige Städte</b>	<b>Differenz</b>
Ausgaben	4.009	3.204	805
Einnahmen	2.371	2.478	-107
kommunaler Zuschuss	1.638	726	912

Die Hauptursache für diese Differenzen sieht der Landesrechnungshof zum einen in den zum Teil höheren durchschnittlichen Personalausgaben der kreisfreien Stadt Halle/S. in den kommunalen Einrichtungen. Zum anderen wirken sich die höheren durchschnittlichen Personalausgaben/-kosten der freien Träger der Landeshauptstadt Magdeburg und der Stadt Halle/S. ebenfalls auf den Gesamtdurchschnitt der kreisfreien Städte aus (vgl. auch Anlage 6).

## Aufwendungen für Betreuung, Verwaltung und Gebäude je Kindertagesstätte

Im Rahmen der Prüfung hat der Landesrechnungshof die Aufwendungen für Betreuung, Verwaltung und Gebäude für die Jahre 2002 bis 2005 möglichst einrichtungsbezogen und nach Trägern erfasst.

Von der Landeshauptstadt Magdeburg, der Stadt Halle/S. und der Stadt Wolfen lagen hierzu keine Angaben vor.

Für das Jahr 2005 stellen sich die Aufwendungen für Betreuung, Verwaltung und Gebäude in den übrigen geprüften Kommunen für die Betreuungsart Kindertagesstätten wie folgt dar:

Durchschnitt, Minimal- und Maximalwerte für Betreuung je belegten Kindertagesstätten-Platz im Jahr 2005 in €						
	Kommunale Träger			Freie Träger		
	Durchschnitt	Minimum	Maximum	Durchschnitt	Minimum	Maximum
Dessau	4.430	3.312	5.755	4.181	2.616	4.571
Bitterfeld	4.184	3.792	4.843	3.204	3.091	3.302
Sangerhausen*	4.136	3.789	4.481	-	-	-

\* nur Kindertagesstätten, ohne Hortplätze

Die kreisfreie Stadt Dessau hatte beispielsweise im Jahr 2005 höhere Aufwendungen je belegten Platz in kommunalen Einrichtungen als die Städte Bitterfeld und Sangerhausen, obwohl in den Werten der Städte Bitterfeld und Sangerhausen keine Hortkinder enthalten sind.

Durchschnitt, Minimal- und Maximalwerte für Verwaltung je belegten Kindertagesstätten-Platz im Jahr 2005 in €						
	Kommunale Träger			Freie Träger		
	Durchschnitt	Minimum	Maximum	Durchschnitt	Minimum	Maximum
Dessau	134	96	167	227	91	409
Bitterfeld	191	161	270	253	158	336
Sangerhausen*	40	17	52	-	-	-

\* nur Kindertagesstätten, ohne Hortplätze

Die Verwaltungsaufwendungen der freien Träger liegen erheblich über den Aufwendungen der Einrichtungen in kommunaler Trägerschaft. Hierzu wurde den Städten empfohlen, eine Analyse des Sachverhaltes vorzunehmen.

Durchschnitt, Minimal- und Maximalwerte für Gebäude je belegten Kindertagesstätten-Platz im Jahr 2005 in €						
	Kommunale Träger			Freie Träger		
	Durchschnitt	Minimum	Maximum	Durchschnitt	Minimum	Maximum
Dessau	376	151	1.856	198	1	392
Bitterfeld	253	257	585	176	12	318
Sangerhausen*	307	207	450	-	-	-

\* nur Kindertagesstätten, ohne Hortplätze

Insgesamt ist festzustellen, dass die Aufwendungen für Betreuung unabhängig von der Betreuungsart bei Einrichtungen in kommunaler Trägerschaft in der Regel höher sind als bei den freien Trägern. Als mögliche Ursachen hierfür sieht der Landesrechnungshof:

- die unterschiedlichen tariflichen Regelungen der einzelnen Träger und
- die stärkere Nutzung der Einsatzmöglichkeit z. B. von Hilfskräften und Zivildienstleistenden bei den freien Trägern.

Das führt in der Summe zu unterschiedlich hohen Personalausgaben/-kosten, die den Hauptbestandteil der Betreuungsaufwendungen bilden.

Die Aufwendungen je belegten Platz für den Bereich Verwaltung waren grundsätzlich bei den freien Trägern höher als bei Einrichtungen in kommunaler Trägerschaft. Insbesondere vom Jahr 2002 (KiBeG) zum Jahr 2003 (KiFöG) war bei den freien Trägern ein Anstieg der Verwaltungsaufwendungen zu verzeichnen.

**Mit der Darstellung der Ausgaben/Einnahmen und des kommunalen Zuschusses je belegten Platz und der einrichtungsbezogenen Darstellung der Aufwendungen für Betreuung, Verwaltung und Gebäude je belegten Platz besteht für die Städte die Möglichkeit, die Kostenrechnung für Vergleichszwecke zu nutzen, Ursachen für unterschiedliche Aufwandshöhen zu ergründen und somit Optimierungspotential zu erschließen.**

b) *Betriebskosten einschließlich Reinigung*

**Strom**

Im Jahr 2005 weisen die durchschnittlichen Stromkosten pro belegten Platz und die Minimal- und Maximalwerte bei den kommunalen Einrichtungen und den Einrichtungen in freier Trägerschaft folgende Werte auf:

- in € -

	2005			
	Kommunale Einrichtungen		Einrichtungen in freier Trägerschaft	
	Durchschnittswert	Minimal- und Maximalwerte	Durchschnittswert	Minimal- und Maximalwerte
<b>Dessau</b>	26,50	16,42 - 41,84	56,12	24,13 - 90,48
<b>Halle/S.</b>	27,66	2,37 - 51,55	25,63	7,97 - 73,67
<b>Magdeburg*</b>	13,69	-	75,45	12,82 - 243,48
<b>Bitterfeld</b>	23,15	7,67 - 38,84	42,09	13,79 - 78,88
<b>Wolfen</b>	32,53	-	-	-
<b>Sangerhausen</b>	25,51	21,58 - 43,45	37,75	28,47 - 49,16

\* belegte Plätze zum Stichtag

Die Ursachen für die erheblichen Abweichungen der Stromkosten je belegten Platz liegen u. a. im Verbrauchsverhalten und an den regional unterschiedlichen Preisangeboten.

### Heizenergie

In den Einrichtungen entwickelten sich die durchschnittlichen Heizkosten pro belegten Platz und die Minimal- und Maximalwerte für das Jahr 2005 wie folgt (Durchschnitt des Jahres):

- in € -

	2005			
	Kommunale Einrichtungen		Einrichtungen in freier Trägerschaft	
	Durchschnittswert	Minimal- und Maximalwerte	Durchschnittswert	Minimal- und Maximalwerte
<b>Dessau</b>	92,28	37,12 - 158,91	76,23	47,08 - 133,86
<b>Halle/S.</b>	156,61	38,75 - 470,94	110,47	46,86 - 303,90
<b>Magdeburg*</b>	110,80	-	107,22	21,95 - 276,11
<b>Bitterfeld</b>	25,92	20,01 - 54,28	69,30	34,97 - 103,63
<b>Wolfen</b>	78,12	-	-	-
<b>Sangerhausen</b>	114,34	84,95 - 183,37	90,54	58,44 - 127,30

\* belegte Plätze zum Stichtag

Im Bereich der Heizkosten liegen die Ursachen für die erheblichen Abweichungen, z. B. am unterschiedlichen Sanierungsgrad der Einrichtungen, am Auslastungsgrad und Verbrauchsverhalten in den Einrichtungen.

### Wasser und Abwasser

In den Einrichtungen entwickelten sich die durchschnittlichen Kosten für Wasser und Abwasser pro belegten Platz in 2005 wie folgt (Durchschnitt des Jahres):

- in € -

	2005 <sup>a)</sup>			
	Kommunale Einrichtungen		Einrichtungen in freier Trägerschaft	
	Wasser	Abwasser	Wasser	Abwasser
<b>Dessau</b>	12,38	19,84	-	-
<b>Magdeburg <sup>b)</sup></b>	9,19	10,47	15,13	16,90
<b>Bitterfeld</b>	6,92	37,85	13,17	29,56
<b>Wolfen</b>	8,48	25,69	-	-

a) für Halle/S. und Sangerhausen lagen keine getrennten Erfassungen der Kosten für Wasser und Abwasser vor

b) belegte Plätze zum Stichtag

Im Bereich der Wasser- und Abwasserkosten waren erhebliche Abweichungen festzustellen, deren Ursachen beispielsweise mit der Nichterfassung der tatsächlichen Verbräuche und in den regional unterschiedlichen Preisen begründet sind.

### Gebäudereinigung

Die durchschnittlichen Kosten pro belegten Platz für die Gebäudereinigung der Kindertageseinrichtungen in kommunaler und freier Trägerschaft (ohne Horte) im Jahr 2005 beliefen sich in den Städten auf folgende Werte:

- in € -

	2005			
	Kommunale Einrichtungen		Einrichtungen in freier Trägerschaft	
	Durchschnittswert	Minimal- und Maximalwert	Durchschnittswert	Minimal- und Maximalwert
<b>Dessau</b>	123,67	89,00 - 194,49	253,68	213,57 - 301,39
<b>Halle/S.</b>	291,67	168,68 - 500,28	309,13	7,82 - 679,07
<b>Magdeburg</b>	278,88	-	293,74	10,53 - 810,55
<b>Bitterfeld</b>	352,03	311,58 - 412,94	269,61	171,53 - 409,63
<b>Wolfen</b>	163,21	-	-	-

Ursachen für diese hohen Abweichungen liegen aus Sicht des Landesrechnungshofes, z. B. in unterschiedlichen Reinigungsintervallen, in den baulichen Gegebenheiten der Einrichtungen, in der Erfassung der tatsächlichen Kosten und den unterschiedlichen vertraglichen Vereinbarungen mit den Auftragnehmern dieser Leistungen.

**Nach Auffassung des Landesrechnungshofes müssen die Verbräuche und die Betriebskosten einrichtungsbezogen erfasst werden. Diese Datenbasis ist erforderlich, um wirksame Maßnahmen zur Begrenzung und Absenkung der Betriebskosten einzuleiten.**

**Der Landesrechnungshof hat den geprüften Stellen empfohlen, im Bereich der Betriebsausgaben/-kosten in den kommunalen Einrichtungen eine lückenlose einrichtungsbezogene Verbrauchs- und Kostenerfassung zu gewährleisten**

**(kostenrechnende Einrichtungen). Danach ist die Erarbeitung eines Benchmarkingsystems und somit ein Vergleich im Bereich der Betriebsausgaben/-kosten empfehlenswert. Ziel muss es sein, bestehende Einsparpotentiale zu erkennen und umzusetzen.**

**Sie schaffen damit wesentliche Grundlagen für die Kalkulation der Kostenerstattungen an die freien Träger im Rahmen einer Defizit- oder Pauschalfinanzierung.**

**Ebenso ist ein Einwirken auf das Verbrauchsverhalten in den Einrichtungen selbst notwendig, um einen wirtschaftlichen Umgang der Verbraucher mit den Medien Strom, Heizenergie und Wasser/Abwasser zu erreichen.**

**Die Kommunen sollten deshalb den Einsatz von Benchmarking als Mittel zur Steuerung und Kontrolle und zur Verbesserung der Qualität und Effizienz der Leistungserbringung nutzen.**

#### ***2.2.4 Übertragung von Einrichtungen auf freie Träger***

Entsprechend § 3b Abs. 3, § 9 und § 11 Abs. 4 KiFöG ist die Trägervielfalt in der Kindertagesbetreuung gesetzlich verankert.

In den geprüften Städten gab es eine Vielzahl von freien Trägern, die Kindertageseinrichtungen führen.

Die Finanzierung der freien Träger erfolgte in den Städten Dessau, Bitterfeld, Sangerahausen, Halle/S. und teilweise Magdeburg über die Defizitfinanzierung. In der Stadt Wolfen und teilweise in Magdeburg ist mit den freien Trägern eine Pauschalfinanzierung vereinbart worden.

Grundlage für die Bemessung bzw. Höhe der einzelnen Finanzierungsbestandteile (Personalkosten, Verwaltungskosten, Betriebskosten, Sachkosten, ...) bilden dabei die Aufwendungen in den kommunalen Einrichtungen (§ 11 Abs. 4 KiFöG).

Voraussetzung hierbei ist jedoch, dass Einrichtungen mit ähnlicher Größe in Bezug gesetzt werden<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> vgl. S. 102/13 „Kommentar des Gesetzes zur Förderung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege des Landes Sachsen-Anhalt“, Dr. A. Reich, 2005

Insgesamt wurde im Prüfungszeitraum ein Trend zur Ausgliederung der Kindertagesbetreuung aus kommunaler Trägerschaft in freie Trägerschaft festgestellt (siehe Anlage 4).

a) *Finanzierungsarten*

**Defizitfinanzierung**

Bei der Defizitfinanzierung wird anhand eines Kosten- und Finanzierungsplans in Abstimmung mit dem zuständigen Jugendamt der für das kommende Jahr voraussichtlich notwendige Finanzierungsbedarf ermittelt und abgestimmt. Das so ermittelte Betriebsführungsdefizit wird dann monatlich oder aller zwei Monate als Abschlagszahlung den freien Trägern ausgeglichen.

Nach Ablauf des Finanzierungsjahres hat der freie Träger bis zu einem festgesetzten Stichtag einen Verwendungsnachweis über die Gesamtfinanzierung der Kindertageseinrichtung vorzulegen, der dann durch das Jugendamt zu prüfen ist.

Hinsichtlich der Höhe der in dem Defizitbetrag enthaltenen Verwaltungsaufwendungen gibt es zwischen den einzelnen Kommunen erhebliche Unterschiede.

	Höhe der Verwaltungskostenpauschale 2005 in €		
	Kinderkrippe	Kindergarten	Hort
Halle/S.*	25,56-20,45 (20,00)	25,56-20,45 (20,00)	25,56-20,45 (20,00)
Wolfen	15,00	8,00	8,00
Dessau	10,23	10,23	10,23

\* Spanne entspricht Verwaltungspauschale von Einrichtungen mit Rahmenvereinbarung und gestaffelt nach der Kinderzahl; in Klammern = Pauschale für Einrichtungen mit Defizitfinanzierung

Das trifft auch für die Pauschalfinanzierung zu.

**Pauschalfinanzierung**

Bei der Pauschalfinanzierung werden anhand von Rahmenvereinbarungen oder Richtlinien die monatlich durch die Kommune zu zahlenden „Pro-Platz-Pauschalen“ vereinbart. Diese Rahmenvereinbarungen haben eine Laufzeit zwischen einem Jahr und vier Jahren. Die Auszahlung der vereinbarten Pauschalen erfolgt monatlich oder quartalsweise anhand der Belegungszahlen.

Zwischen den einzelnen Kommunen gibt es deutliche Unterschiede in der Höhe der „Pro-Platz-Pauschale“.



	Monatliche „Pro-Platz-Pauschalen“ für das Jahr 2005 in €				
	Kinderkrippe		Kindergarten		Hort
	bis 5 h	über 5 h	bis 5 h	über 5 h	
<b>Magdeburg*</b>	319 / 367	460 / 558	135 / 156	202 / 234	139
<b>Wolfen</b>	-	320	-	125	-

\* erste Zahl = Einrichtungen, die vor dem 31. Dezember 2003 übertragen wurden; zweite Zahl = Einrichtungen, die nach dem 31. Dezember 2003 übertragen wurden

Die deutlich geringeren Pauschalen in der Stadt Wolfen spiegeln sich auch in den Gesamtaufwendungen je belegten Platz der freien Träger wider.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes bieten beide Finanzierungsarten die Möglichkeit zum wirtschaftlichen Handeln.

Voraussetzung bei der Defizitfinanzierung sind jedoch klare Regelungen zu den einzelnen Kostenbestandteilen, wie beispielsweise Sach- und Verwaltungskosten und deren Umsetzung im Rahmen der Finanzierungsvereinbarungen.

Die Pauschalfinanzierung minimiert den Verwaltungsaufwand bei den Kommunen und bietet eine gute Planungsgrundlage für den kommunalen Haushalt und die freien Träger, setzt allerdings eine differenzierte und aktuelle Kalkulation voraus.

Im Prüfungszeitraum waren die freien Träger bei den platzbezogenen Ausgaben grundsätzlich günstiger als die kommunalen Träger. Ursachen hierfür lagen u. a. in den niedrigeren durchschnittlichen Personalkosten der freien Träger.

Die platzbezogenen Ausgaben der freien Träger der kreisfreien Städte waren dabei höher als die der kreisangehörigen Städte.

Die vollständige Übertragung der Kindertageseinrichtungen in freie Trägerschaft in der Landeshauptstadt Magdeburg zum 1. August 2005 sollte zeitnah zu Einsparungen im Haushalt führen. Insgesamt konnten die platzbezogenen Ausgaben ab dem Jahr 2003 gesenkt werden. Das ist vor allem durch die höheren Kinderzahlen und die damit verbundene bessere Auslastung der Einrichtungen sowie die geringeren Personalausgaben der freien Träger zu begründen. Hingegen hat die Übertragung der Einrichtungen in freie Trägerschaft bisher noch nicht zu den erwarteten Einsparungen geführt.

*Die Landeshauptstadt Magdeburg legt in ihrer Stellungnahme vom 7. Februar 2008 u. a. dar: „Eine tatsächliche Kostenersparnis wird sich möglicherweise ab 2010 mit dem Auslaufen vertraglicher Übergangsregelungen ergeben. ...“*

Demgegenüber ist der Verwaltungsaufwand durch die Übertragung ab dem Jahr 2003 im Jugendamt der Landeshauptstadt wie folgt gestiegen:

2003	793.369 €
2004	1.076.408 €
2005	1.076.388 €
2006	1.076.344 €
2007	1.097.942 €
2008*	1.169.759 €

\* Planung

Dabei sind in diesen Angaben nicht enthalten:

- Kosten für Tagespflege,
- Bearbeitung des Finanzausgleichs zur Unterbringung auswärtiger Kinder,
- Bearbeitung zur Erstattung entgangener Elternbeiträge gemäß § 90 Abs. 1 und 3 SGB VIII,
- die Ausgaben der sog. Querschnittsämter und
- die Ausgaben der ausgegliederten Bereiche.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt, die erheblichen Unterschiede zwischen den Städten Magdeburg und Wolfen bei der Pauschalfinanzierung bezüglich der Höhe der monatlichen Pro-Kopf-Pauschale zu analysieren und bestehende Optimierungspotentiale zu erschließen.**

*b) Kontrolle/Verwendungsnachweisprüfung*

Bei der stichprobenweisen Prüfung der Verwendungsnachweise stellte der Landesrechnungshof fest, dass die Städte Dessau und Halle/S. keine zeitnahe Verwendungsnachweisprüfung vorgenommen haben.

Die Landeshauptstadt Magdeburg hat die Verwendungsnachweisprüfung zeitnah durchgeführt. Bei der stichprobenweisen Kontrolle stellte der Landesrechnungshof fest, dass in allen Fällen Rückzahlungen (mit Zinsen) der freien Träger an die Landeshauptstadt zu erfolgen hatten, meist im fünfstelligen Euro-Bereich.

Der Landesrechnungshof hat der Landeshauptstadt Magdeburg empfohlen, durch Änderung der Zahlungsmodalitäten künftige Rückforderungsbeträge zu reduzieren bzw. zu vermeiden.

Bei der Erörterung zu den Prüfungsberichten haben die geprüften Kommunen angemerkt, dass die Angaben der freien Träger zum Nachweis der Kosten im Rahmen

der Defizitfinanzierung nicht immer nachvollziehbar sind. Hierzu hat der Landesrechnungshof bereits in den einzelnen Berichten darauf hingewiesen, dass die Kommunen dafür Sorge zu tragen haben, dass sie alle erforderlichen Daten von den freien Trägern erhalten, um ihrer Sicherstellungsaufgabe ordnungsgemäß und wirtschaftlich nachkommen zu können.

**Der Landesrechnungshof hat die Kommunen unter Verweisung auf die Haushaltsgrundsätze der Klarheit und Wahrheit sowie der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit auf die notwendige Umsetzung einer zeitnahen Verwendungsnachweisprüfung hingewiesen. Diese ist notwendig, um die Gestaltung wirtschaftlicher Strukturen und die Erforderlichkeit und Höhe von Zuschüssen wirksam beeinflussen zu können. Eine Senkung des erheblichen Verwaltungsaufwandes ist nach Ansicht des Landesrechnungshofes durch die Anwendung der Pauschalfinanzierung möglich.**

c) *Begriffsdefinitionen zur Ermittlung der Kostenbestandteile*

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass sich aus den fehlenden Begriffsdefinitionen zu den nach § 11 Abs. 4 KIFöG „notwendigen Kosten“ (unbestimmter Rechtsbegriff) in der Praxis Schwierigkeiten bei der inhaltlichen Erfassung der einzelnen Kosten und Kostenbereiche ergeben. Dies führt zu unterschiedlichen Auslegungen zwischen den Kommunen und den freien Trägern. Es führt jedoch auch dazu, dass interkommunale bzw. trägerbezogene Vergleiche einzelner Kostenbereiche nicht möglich sind, da eine klare Abgrenzung, welche Kosten in dem jeweiligen Kostenbereich zu erfassen sind, nicht vorliegt.

So sind für die Kostenerstattung an die freien Träger

- die für den Betrieb notwendigen Kosten,
- Gesamtkosten,
- Kosten, die die Leistungsverpflichtete selbst als Träger einer Tageseinrichtung aufzuwenden hätte,

zu ermitteln und zu berücksichtigen, ohne dass deren Kostenbestandteile näher bestimmt sind.

**Für den Landesrechnungshof ist es unverständlich, dass das Verfahren der Berechnung der Kostenerstattung mit einem nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand durchgeführt wird.**

**Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Ministerium für Gesundheit und Soziales, durch klarstellende Regelungen und Begriffsdefinitionen das Verfahren der Berechnung der Kostenerstattung zu erleichtern und den Verwaltungsaufwand zu senken.**

### 2.3 Empfehlungen an den Landesgesetzgeber

Der Landesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen einen erheblichen Verwaltungsaufwand sowohl auf kommunaler Ebene als auch auf Landesebene festgestellt, der u. a. mit der Zielstellung betrieben wird, eine möglichst „gerechte Verteilung“ der zur Verfügung stehenden Landesmittel zu erreichen:

- Das Land beteiligt sich gemäß § 11 Abs. 1 KiFöG an den Kosten der Kindertagesbetreuung. Grundlage für die Verteilung des Landeszuschusses auf die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe bildet die Zahl der im jeweils vorletzten Jahr betreuten Kinder, unabhängig vom tatsächlichen Betreuungsumfang.

Für die Verteilung der Landesmittel auf die kreisfreien Städte wirkte sich dieser Sachverhalt im Jahr 2004 wie folgt aus:

2004 - kreisfreie Städte							
	Kinderzahl*		pauschalisierter Festbetrag 2004 bei Kinderzahl		Summe pro Jahr bei Kinderzahl		Abweichung zur Landeszuweisung
	2002	2004	vorletztes Jahr	aktuelles Jahr	vorletztes Jahr	aktuelles Jahr	
- in € -							
<b>Magdeburg</b>	10.010	10.782	101,17	98,53	12.152.540	12.748.206	-595.666
<b>Dessau</b>	3.080	3.255	101,17	98,53	3.739.243	3.848.582	-109.339
<b>Halle/S.</b>	10.516	10.724	101,17	98,53	12.766.845	12.679.629	87.216

\* durchschnittliche monatliche Belegung laut Angaben der Kommune

Im Jahr 2004 hat die Landeshauptstadt Magdeburg 772 Kinder mehr betreut als im Jahr 2002. Da jedoch die Kinderzahl des Jahres 2002 Grundlage für die Verteilung der Landeszuweisungen war, fielen die Zuweisungen insgesamt um 595.666 € geringer aus, als bei Zugrundelegung der Kinderzahl des Jahres 2004. Für die Höhe der Landeszuweisung sind allerdings außer der sich verändernden Anzahl der betreuten Kinder auch der Umfang des Tagesbetreuungsangebotes und die Personalkostenentwicklung verantwortlich. So sanken beispielsweise die VbE in Dessau im Zeitraum 2002 bis 2005 von 306,6 VbE auf 259,3 VbE (siehe Anlage 5). Demzufolge waren in der Stadt Dessau die Zuweisungen um 109.939 € geringer, obwohl die Stadt im Jahr 2004 175 Kinder mehr betreute als im Jahr 2002.

Demgegenüber hatte die Stadt Halle/S. für das Jahr 2004 trotz gestiegener Kinderzahl zu hohe Landeszuweisungen von 87.216 € zu verzeichnen.

Das derzeit praktizierte Verfahren führt nach Auffassung des Landesrechnungshofes zu jährlichen „Verteilungungerechtigkeiten“, wenn

- die tatsächliche Entwicklung der Kinderzahlen in den Städten bzw. Kommunen im Einzelfall vom prognostizierten Landesdurchschnitt abweicht,
- die Ganztagsbetreuung in den Städten bzw. Kommunen überdurchschnittlich hoch in Anspruch genommen wird oder
- die Anzahl der Krippenkinder im Vergleich zur Anzahl der Kindergarten- und Hortkinder überdurchschnittlich hoch ist.

Die Landesregierung geht dagegen bisher davon aus, dass ein hoher Anteil an „teuren“ Krippenkindern später zu „kostengünstigen“ Hortkindern führt und deshalb von einem überjährigen Ausgleich auszugehen ist.<sup>32</sup>

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass aufgrund der Systematik und der Vorgaben des KiFöG sowohl auf Landes- als auch auf kommunaler Ebene ein erheblicher Verwaltungsaufwand entsteht.

Dieser besteht insbesondere in folgenden Punkten:

#### Auf Landesebene

- Die jährliche Ermittlung der Höhe der Landeszuweisung auf der Grundlage einer Prognose, die sich an der Kinderzahl, der Personalkostenentwicklung und dem Umfang des Tagesbetreuungsangebotes auszurichten hat.
- Verteilung der Landeszuweisungen durch das Landesverwaltungsamt an die kreisfreien Städte und Landkreise als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe auf der Grundlage der im jeweils vorletzten Jahr tatsächlich betreuten Kinder. Die Anzahl der betreuten Kinder hat der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe dem Landesverwaltungsamt monatlich mitzuteilen.

#### Auf kommunaler Ebene

- Die Landkreise als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe zahlen an die Leistungsverpflichteten die Landeszuweisungen zweckgebunden aus und gewähren daneben aus eigenen Mitteln den Leistungsverpflichteten eine weitere zweckgebundene Zuweisung in Höhe von 53 v. H. der auf sie entfal-

---

<sup>32</sup> Stellungnahme der Landesregierung zu Landesverfassungsgericht LVG 03/04 und 06/04 vom 23. August 2004, S. 89

lenden Landeszuweisungen. Die Auszahlungen haben zum 1. Februar des laufenden Haushaltsjahres als Abschlagszahlung und zum 30. April des laufenden Haushaltsjahres als Restzahlung zu erfolgen.

- Die Landkreise bestreiten ihre eigenen Mittel zur Finanzierung der Zuweisungen an die Leistungsverpflichteten in der Regel aus der Kreisumlage, die sie gegenüber ihren kreisangehörigen Gemeinden erheben.
  - Die Landkreise haben die monatlichen Meldungen der Leistungsverpflichteten über die Anzahl der betreuten Kinder zu erfassen, zusammenzufassen und an das Landesverwaltungsamt weiterzuleiten.
  - Die Leistungsverpflichteten – Städte und Gemeinden – haben die Betreuung der Kinder finanziell sicherzustellen und die umfassende Statistik zu gewährleisten.
- Die Erhebung und Zuverlässigkeit der Kinderzahlen stellt sich auch mit Einführung des KiFöG im Jahre 2003 als Problem dar. Der Landesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2005 gegenüber dem Ministerium für Gesundheit und Soziales auf die Nichtübereinstimmung der an den örtlichen Träger der Jugendhilfe gemeldeten Kinder mit den tatsächlich betreuten Kindern im Ergebnis einer Prüfung bei einer kreisangehörigen Stadt hingewiesen. Das Ministerium hatte in diesem Zusammenhang mitgeteilt, dass es den Sachverhalt untersuchen und entscheiden will, ob es eine Verordnung zur Prüfung der Kinderzahlen erlassen wird. Die abschließende Stellungnahme des Ministeriums steht noch aus.

Der Landesrechnungshof hat auch bei der gegenwärtigen Prüfung in den Städten diesbezügliche Abweichungen zwischen den Angaben der Städte und der Nachweisführung im Landesjugendamt festgestellt (siehe dazu auch unter Punkt 2.2.1 b „Angaben zu den vorhandenen Plätzen“ in diesem Jahresbericht).

Auch die Klärung von Differenzen führt zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand. Unabhängig davon haben nach Auffassung des Landesrechnungshofes bestehende Differenzen auch Auswirkungen auf die Verteilung der Landeszuweisungen.

- Das Ministerium für Gesundheit und Soziales hatte ab dem Jahr 2005 die Berechnungsmodalitäten zur Bestimmung der Landeszuweisungen für die Kindertagesbetreuung geändert. Es hatte für das Jahr 2005 die Berechnung nicht entsprechend der Verordnungsermächtigung des KiFöG vorgenommen und damit

eine vom Gesetz abweichende Planungsgrundlage angewandt. In den Folgejahren hat das Ministerium, auch durch die Hinweise und Empfehlungen des Landkreistages Sachsen-Anhalt und aufgrund einer Prüfung des Landesrechnungshofes, die Haushaltsplanung wieder entsprechend § 11 Abs. 1 KiFöG anhand prognostizierter Zahlen in Fortschreibung der Planungsgrundlagen des Jahres 2003 vorgenommen.

Auch dieses Verfahren hat nach Ansicht des Landesrechnungshofes unnötigen und zusätzlichen Verwaltungsaufwand verursacht.

- Weiterer Verwaltungsaufwand bei den Städten und Gemeinden entsteht u. a. durch folgende Punkte:
  - Wechsel von Halbtags- und Ganztagsbetreuungsanspruch nach dem KiFöG mit der Folge, dass
    - der Betreuungsanspruch geprüft werden muss,
    - die Betreuungsvereinbarung und die Elternbeitragshöhe den neuen Bedingungen anzupassen sind,
    - das auf der Grundlage der Personalschlüssel für die Betreuung vorzuhaltende Personal bei jedem Wechsel des Betreuungsanspruches einer Änderung unterliegt,
    - ggf. der zu erstattende Elternbeitrag beim örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe neu zu beantragen und zu bearbeiten ist sowie
    - die gesamten Zahlungsströme den Veränderungen Rechnung tragen müssen.
  - Ermittlung der einrichtungs-, platz- und betreuungsartenbezogenen Kosten zur Berechnung der Entgelte für die Betreuung der Gastkinder.

Das im Jahr 2003 beschlossene KiFöG hatte nach der Gesetzesbegründung das Ziel, eine Vereinfachung des Verfahrens zur Finanzierung der Tagesbetreuung aus Mitteln des Landes und der Träger der örtlichen Jugendhilfe und eine finanzielle Entlastung der Einrichtungsträger zu erreichen. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes könnte durch einen Verzicht bzw. der Modifizierung von einigen im KiFöG enthaltenen detaillierten Regelungen auch eine Reduzierung des Verwaltungsaufwandes erreicht werden.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes führt dieser Verwaltungsaufwand auch nicht zu einer gerechten Verteilung der Mittel.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt aus verwaltungs-ökonomischen Gründen zu prüfen, ob die Finanzierung der Kindertagesbetreuung auf der Basis eines Finanzschlüssels in das Finanzausgleichsgesetz überführt werden kann. Dabei sollte eine Überprüfung und Analyse aller mit der Finanzierung zusammenhängenden Standards und Regeln mit dem Ziel der Reduzierung des Verwaltungsaufwandes erfolgen. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes könnte z. B. in einem Abstand von fünf Jahren eine Überprüfung des in das Finanzausgleichsgesetz übernommenen Finanzschlüssels erfolgen.**

**Weitergehende inhaltliche Regelungen, insbesondere zur Anwendung und zum Umfang von Standards, könnten – soweit erforderlich – z. B. in einem Ausführungsgesetz zum SGB VIII getroffen werden.**

*Das Ministerium des Innern hat in seiner Stellungnahme vom 6. Juni 2008 zugesagt, dass die Empfehlung des Landesrechnungshofes „im Rahmen der grundlegenden Neuausrichtung des kommunalen Finanzausgleiches hin zu einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung in die Überlegungen einbezogen werden“ wird.*

*Der Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt hat in seiner Stellungnahme vom 10. Juni 2008 insbesondere zum Ausdruck gebracht, dass*

- er derzeit keinen Grund für eine Überführung sondergesetzlicher Regelungen in das Finanzausgleichsgesetz erkennen kann,*
- bei einer möglichen Überführung der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in das Finanzausgleichsgesetz besonders interessiert, wie die konkrete Umsetzung erfolgen soll und wie eine Neuregelung der Finanzbeziehungen mit einem weniger bürokratischen Verfahren für die Gemeinden verbunden wird,*
- im Interesse der Kommunen Sicherheit bestehen muss, „dass sich das Land angemessen an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung beteiligt und mögliche Kalkulationsfehler nicht zulasten der Gemeinden gehen“.*



### **3 Ausgewählte Maßnahmen der Jugendhilfe**

**Nach Ansicht des Landesrechnungshofes ist es leistbar und erforderlich, im Aufgabenbereich der örtlichen Träger der Jugendhilfe mit vertretbarem Aufwand nicht nur sinnvolle Einzelmaßnahmen durchzuführen, sondern auch nachvollziehbare Gesamtkonzepte in der Jugendarbeit zu realisieren. Dafür müssen die zuständigen Jugendämter ihre Ablauf- und Aufbauorganisation nachhaltig verbessern. Dem Prozesscharakter der Maßnahmen der Jugendhilfe ist dabei hinreichend Rechnung zu tragen. Dazu gehört insbesondere, dass die Maßnahmevoraussetzungen, die Entscheidungsfindung und die Abrechnung der Maßnahmen einschließlich der Bewertung des Grades der Zielerreichung von Hilfemaßnahmen nachvollziehbar dokumentiert werden.**

**Nur auf diese Weise können die örtlichen Träger der Jugendhilfe ihre Aufgaben rechtlich, sozial und wirtschaftlich für die Familien im Interesse und zum Wohle der Kinder, Jugendlichen und jungen Volljährigen erfüllen.**

#### **3.1 Allgemeines**

Als örtliche Träger der Jugendhilfe haben die Landkreise und kreisfreien Städte ihre Aufgaben nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) in Verbindung mit dem Kinder- und Jugendhilfegesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KJHG-LSA) als Aufgaben im eigenen Wirkungskreis zu erfüllen. Aktuelle Veröffentlichungen des Statistischen Landesamtes zu Entwicklungen der Fallzahlen, der Einnahmen und Ausgaben im Bereich der Jugendhilfe liegen nicht vor.

Aufgrund der unterschiedlichen Aufgabenstruktur der Landkreise und kreisfreien Städte im Bereich der sozialen Sicherung sind Vergleiche des Ausgabenvolumens nur eingeschränkt aussagefähig.

Der ehemalige Landkreis Bördekreis z. B. hatte Ausgaben für die Jugendhilfeleistungen im Jahr 2007 in Höhe von rund 4,3 Mio. € geplant. Das geplante Gesamtausgabevolumen für soziale Sicherung betrug in diesem Haushaltsjahr fast 39 Mio. € bei 85 Mio. € Ausgaben des Verwaltungshaushaltes. Der Zuschussbedarf für die Jugendhilfe lag bei mehr als 90 v. H. Der Anstieg der Ausgaben für die Jugendhilfe von 2001 zu 2007 betrug rund 17 v. H. Da auf die Gewährung von Leistungen nach dem SGB VIII bei Vorliegen der Voraussetzungen ein Anspruch besteht, ist die Prüfung des Landesrechnungshofes in diesem Bereich vorrangig eine Ordnungsprüfung. Wirtschaftliche Aspekte spielen dabei aber auch eine Rolle, weil

eine nicht nachvollziehbare Dokumentation von Entscheidungen auch unwirtschaftliche Hilfestellungen nach sich ziehen kann.

Der Landesrechnungshof stellt nachfolgend anhand von drei Schwerpunktbereichen ausgewählte Ergebnisse der Prüfungen dar.

### **3.2 Leistungen der örtlichen Träger der Jugendhilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII in Verbindung mit §§ 34 und 41 SGB VIII**

Kinder und Jugendliche müssen die Möglichkeit haben, in einer Familie aufzuwachsen. Dies gilt unabhängig von einer bestehenden oder drohenden körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung. In einem familiären Umfeld haben sie dabei die besten Entwicklungschancen.

Nach § 35a SGB VIII haben seelisch behinderte oder von einer solchen Behinderung bedrohte Kinder und Jugendliche einen eigenständigen Anspruch auf Eingliederungshilfe durch den örtlichen Jugendhilfeträger. Eine wesentliche Beeinträchtigung der Teilhabefähigkeit der Kinder und Jugendlichen ist dabei keine Anspruchsvoraussetzung.

Sind die jungen Menschen dagegen körperlich oder geistig wesentlich behindert oder von einer solchen Behinderung nach § 10 Abs. 4 SGB VIII bedroht, so gehen Leistungen der Eingliederungshilfe nach SGB XII vor; der überörtliche Träger der Sozialhilfe ist für diese Leistungen zuständig. Ein Anspruch auf Leistungen zur Erziehung besteht dann nur nach § 27 SGB VIII.

§ 53 Abs. 1 SGB XII bestimmt den leistungsberechtigten Personenkreis. Danach sind Personen leistungsberechtigt, wenn sie durch eine Behinderung im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 1 SGB IX wesentlich in ihrer Fähigkeit, an der Gesellschaft teilzuhaben, eingeschränkt sind. Das gleiche gilt, wenn eine wesentliche Beeinträchtigung der Teilhabe einzutreten droht.

Die Eingliederungshilfeverordnung (EHVO) konkretisiert dies

- für körperlich wesentlich behinderte Menschen (§ 1),
- für geistig wesentlich behinderte Menschen (§ 2) und
- für seelisch wesentlich behinderte Menschen (§ 3).

Die entsprechenden Bestimmungen unterscheiden sich dadurch, dass bestimmte Personenkreise kraft Gesetzes als wesentlich behindert gelten. Bei anderen Personenkreisen muss im Rahmen der Sachverhaltsermittlung die wesentliche Behinderung individuell festgestellt werden.

Der Landesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen bei den örtlichen Trägern der Jugendhilfe festgestellt, dass Leistungen der Jugendhilfe teils über lange Zeiträume erbracht wurden, obwohl Anhaltspunkte für eine vorrangige Zuständigkeit des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe gegeben waren.

Eine Ursache hierfür war die mangelhafte Aktenführung in den Jugendämtern durch unzureichende Dokumentation über die Fallprüfung vor und während der Hilfestellung und bei der Leistungsbearbeitung. Darüber hinaus war die unterschiedliche Auslegung der zugrunde liegenden Vorschriften durch die Jugendämter und die Sozialagentur ursächlich.

Der ehemalige Landkreis Bördekreis hatte z. B. ein Kind im Rahmen der Jugendhilfe nach § 35a SGB VIII in Verbindung mit § 34 SGB VIII für fast vier Jahre in einem Heim in Halberstadt untergebracht. Bei dem Heim handelte es sich um eine vom überörtlichen Träger der Sozialhilfe anerkannte Einrichtung. Aus den Akten ging hervor, dass das Kind geistig und körperlich schwer behindert war (Angaben im Schwerbehindertenausweis). Die Entlassungsdiagnose eines psychiatrischen Krankenhauses lautete auf „Verhaltensstörung bei geistiger Behinderung“. Seit Juni 2006 war das Kind erneut in einer Einrichtung, die vom überörtlichen Träger der Sozialhilfe anerkannt ist, auf Veranlassung und Kosten des Jugendamtes untergebracht. Der ehemalige Landkreis Bördekreis wendete für die Hilfen für dieses Kind monatlich rund 3.200 € auf, insgesamt rund 150.000 €.

**Der Landesrechnungshof hat dem Landkreis empfohlen, die sachliche Zuständigkeit erneut umfänglich zu prüfen und ggf. den Antrag auf Anerkennung der Leistungen nach SGB XII beim überörtlichen Sozialhilfeträger zu stellen.**

Bei zeitlich nachfolgenden Prüfungen bei anderen örtlichen Trägern der Jugendhilfe hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass es sich bei dem geschilderten Sachverhalt nicht um einen Einzelfall handelte.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass sich die zu leistenden Hilfen nach dem SGB VIII und dem SGB XII von ihren Zielen unterscheiden. Hilfen nach dem SGB VIII dienen der Persönlichkeitsentwicklung und der Hinführung zu einer eigenverantwortlichen Lebensführung. Demgegenüber dienen Eingliederungshilfen nach §§ 53 ff. SGB XII hauptsächlich dazu, dem behinderten jungen Menschen eine Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft zu ermöglichen oder zu erleichtern, ihm die Ausübung eines angemessenen Berufs oder einer angemessenen Tätigkeit zu ermöglichen und ihn soweit wie möglich unabhängig von Pflege zu machen.

**Als Folge einer möglichen falschen Zuordnung der Hilfe können zum einen die angestrebten Ziele nicht erreicht werden. Zum anderen haben die Kommunen als örtliche Träger der Jugendhilfe Leistungen aus ihren Haushalten zu finanzieren, für die ein anderer Sozialleistungsträger, das Land, sachlich zuständig wäre. Die aufgewendeten Mittel wiederum stehen zur Erfüllung anderer Aufgaben nicht zur Verfügung.**

### **3.3 Erstellung der Hilfepläne und Abrechnung der Zielerreichung**

Bereits im Jahresbericht 2006, Teil 2, hat der Landesrechnungshof auf Defizite bei der Dokumentation von Verfahrensschritten und Entscheidungen im Bereich der Jugendhilfe ausführlich hingewiesen. Die in der Zwischenzeit getroffenen Feststellungen und durchgeführten Erörterungen mit den geprüften Verwaltungen nimmt er zum Anlass, ergänzend auf Folgendes hinzuweisen:

In den Jugendämtern der bisher geprüften Landkreise hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass die bundes- und landesrechtlichen Vorschriften auf dem Gebiet der Jugendhilfe nicht konsequent beachtet wurden.

Die Hilfepläne nach § 36 SGB VIII in Verbindung mit § 18 KJHG-LSA wurden in fast allen geprüften Jugendämtern nicht rechtzeitig und nicht mit der erforderlichen Sorgfalt erstellt.

Der Hilfeplan ist ein zentrales Steuerungselement zur Einrichtung und Durchführung einer Hilfe. Er soll die Planung und die Entscheidung über die zu erbringenden Leistungen dokumentieren, die Aufgaben der Leistungserbringer und Adressaten beschreiben und das Verfahren der Überprüfung und Weiterentwicklung der Leistungen bestimmen.

Nach § 18 Abs. 2 KJHG LSA sind die Hilfepläne bei Kindern bis zu drei Jahren vierteljährlich und bei Kindern über drei Jahren halbjährlich fortzuschreiben.

In den Akten der geprüften Jugendämter wurden die Hilfepläne entgegen dieser Regelung vielfach nicht zeitnah und nur lückenhaft fortgeschrieben. Zudem wurden die in den Hilfeplänen getroffenen Festlegungen nicht konsequent auf deren Einhaltung dokumentiert.

Die Feststellungen bei den Prüfungen zeigten, dass die Hilfepläne in unterschiedlichem Ausmaß standardisiert waren. Nur in wenigen Landkreisen waren die Hilfepläne mit einer Kostenplanung verknüpft. Eine Vielzahl der Hilfepläne war nur eingeschränkt für eine ergebnisorientierte Jugendhilfe nutzbar. Sie enthielten keine konkret formulierten Ziele, die mit Hilfe der jeweils gewährten Hilfeart erreicht werden sollten. Merkmale zur Überprüfung der Zielerreichung waren häufig nicht ausdrücklich benannt. Vorgesehene Zeitrahmen für die Zielerreichung und Vereinbarungen über die Aufgabenverteilung fehlten ebenso wie die erforderliche Kostenplanung.

Nach § 36 SGB VIII soll im Hilfeplanverfahren regelmäßig geprüft werden, ob die gewährte Hilfeart weiterhin geeignet und notwendig ist. Demzufolge ist der Hilfeplan ständig zu überprüfen und regelmäßig fortzuschreiben. Turnus und Termine für die Fortschreibung des Hilfeplans sind fallbezogen mit allen Beteiligten zu vereinbaren.

Der Landesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen festgestellt, dass eine Erfolgskontrolle im Sinne einer Abrechnung der Zielerreichung in den meisten Landkreisen nicht dokumentiert war.

Im Landkreis Stendal war z. B. in einem Fall im Hilfeplan aus dem Jahr 2000 festgelegt, dass die Pflegeeltern einen Entwicklungsbericht zu erstatten hatten. Ein derartiger Entwicklungsbericht, der Anhaltspunkte für eine Abrechnung der Zielerreichung hätte liefern können, befand sich nicht in den Akten. Die gewährte Hilfe wurde gleichwohl fortgesetzt.

*Nach den Angaben des Landkreises in der Stellungnahme war zwar ein derartiger Bericht in der Akte, jedoch von den Pflegeeltern weder unterschrieben noch mit einem Datum versehen und daher für den Prüfer als solcher nicht erkennbar.*

Auch wenn diese Aussage für den Zeitpunkt der Prüfung zutreffen sollte, so wäre die Dokumentationspflicht nicht umfassend erfüllt.

Im ehemaligen Landkreis Bördekreis war ein Kind seit Anfang März 2005 in einer Einrichtung eines freien Jugendhilfeträgers untergebracht. Der Bescheid über die

Gewährung der Hilfe von Mitte März 2005 enthielt keine Festlegung über die Hilfedauer. Die Hilfepläne enthielten lediglich folgende Formulierung: „Hilfedauer: ...bis zum nächsten Hilfeplangespräch“.

Die Aufzeichnungen über die Hilfeplangespräche wurden im Landkreis in den einzelnen Fällen im Jugendamt in unterschiedlicher Qualität gefertigt. In diesem Fall wurde ein vorgefertigtes Formular verwendet, in dem stichpunktartig das Ergebnis des Gesprächs eingetragen wurde.

Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes waren die Voraussetzungen für eine sozialpädagogische Hilfeplanung in diesem Fall nicht hinreichend dokumentiert.

Der Landesrechnungshof hat den geprüften Kommunen empfohlen, die Hilfepläne nach einem einheitlichen Grundschema zu standardisieren.

Der erste Hilfeplan sollte mindestens

- die aktuelle Situation und den Anlass der Hilfe aus Sicht der Beteiligten beschreiben,
- die vereinbarte Hilfeart und das konkrete Ziel der Hilfe benennen,
- die Merkmale zur Überprüfung der Zielerreichung aufzuführen,
- einen Zeitrahmen für die Zielerreichung darstellen,
- Vereinbarungen über die Aufgabenverteilung enthalten sowie
- eine Kostenplanung beinhalten.

Das Jugendamt des ehemaligen Landkreises Bördekreis gewährte einem Kind ab Juni 2006 sozialpädagogische Familienhilfe mit anfänglich sechs Stunden, ab Juli 2006 mit acht Stunden und ab September 2006 wieder mit sechs Stunden pro Woche. Den Hilfeantrag hatte die Kindesmutter Anfang März 2006 persönlich beim Jugendamt gestellt. Die zuständige Sozialarbeiterin gab ihre Stellungnahme zu dem Antrag fast drei Monate später ab. Ein Hilfezeitraum war weder im Leistungsbescheid noch im Hilfeplan selbst festgelegt. Der Grund für die lange Bearbeitungsdauer war in der Akte nicht dokumentiert. Der Akte lag für die gesamte Zeit der Hilfefewährung nur ein Leistungsnachweis der Einrichtung für den Monat Juni 2006 bei. Dieser belegte lediglich, dass ein Mehrbedarf an Fachleistungsstunden nach Auffassung der Mitarbeiterin der leistungserbringenden Einrichtung künftig bestehen würde. Unterlagen, die Aussagen über das bisher erreichte Hilfeziel treffen, waren in der Akte nicht vorhanden. Ebenso fehlten weitere, für die Beurteilung der Leistungs-

gewährung erforderliche Unterlagen, wie z. B. regelmäßige Situationsberichte. Der Landesrechnungshof konnte nach dieser Aktenlage nicht nachvollziehen, warum ein erzieherischer Hilfebedarf in der o. g. Form überhaupt erforderlich war. Insgesamt wandte der Landkreis für die Hilfe für das Kind im Jahr 2006 knapp 2.600 € auf. Der Mehrbetrag für die erhöhten Fachleistungsstunden in den Monaten Juli und August 2006 betrug allein über 300 €.

**Angesichts der erheblichen Bedeutung, die eine funktionierende Kinder- und Jugendhilfe auch in der gesamtgesellschaftlichen Struktur hat, empfahl der Landesrechnungshof der Mehrzahl der geprüften Kommunen:**

- **Die Hilfepläne sind nicht nur zur fachlichen Steuerung, sondern auch zur wirtschaftlichen Steuerung zu verwenden. Die Konkretisierung der Hilfepläne ist nicht nur ein wichtiges Qualitätsmerkmal bei der Gewährung von Hilfen und dient auch zur Verbesserung der laufenden Erfolgskontrolle.**
- **Die Aktenführung und -organisation muss überprüft und überarbeitet werden. Sie muss so organisiert sein, dass eine Fallbearbeitung unabhängig von den derzeit konkret zuständigen Personen bei der Erfassung, Übermittlung und Verwendung von Daten, möglich ist.**
- **Eine regelmäßige Dienstaufsicht und Kontrolle durch die jeweilige Leitungsebene der Jugendämter muss künftig gesichert werden. Die festgestellten Bearbeitungsmängel zeigen, dass die Sachbearbeiterebene verstärkt durch die Amts- und Abteilungsleitung angeleitet und kontrolliert werden muss.**
- **Es ist dafür zu sorgen, dass die Sachbearbeitung im Einzelfall korrekt nach den rechtlichen Regelungen erfolgt. Das betrifft alle Ebenen der im Jugendamt anfallenden Aufgaben, insbesondere die Verbesserung und Vereinheitlichung der ordnungsgemäßen Dokumentation von Entscheidungen und deren Begründungen bei der Hilfestellung.**

*Die geprüften Verwaltungen haben noch während der örtlichen Erhebungen Mängel im Verwaltungsverfahren und in der Dokumentation abgestellt, teilweise personelle Verstärkungen vorgenommen und die bestehenden Kontrollmechanismen besser eingesetzt. Auch das Landesverwaltungsamt hat mit Schreiben vom 1. April 2008 angekündigt zu prüfen, ob das Landesjugendamt im Rahmen seiner Beratungspflicht nach § 85 SGB VIII den örtlichen Trägern der Jugendhilfe verstärkt Hinweise geben kann.*

#### **4 Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II)**

Die Landkreise und kreisfreien Städte haben nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes bei der Gewährung von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich

- den hohen Umstellungsaufwand zu Beginn des Jahres 2005 und die Steigerung der Anzahl der Leistungsempfänger und Bedarfsgemeinschaften bewältigt
- und so im Grundsatz die ordnungsgemäße Erfüllung der nach dem SGB II obliegenden Aufgaben abgesichert.

Sie haben insgesamt einen vergleichsweise zufriedenstellenden Stand erreicht, dabei aber der Rechtmäßigkeit der Bewilligung und der Wirtschaftlichkeit noch nicht in allen Punkten Rechnung getragen.

Der Landesrechnungshof hat den geprüften Verwaltungen 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.

##### **4.1 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 (ARGEen) zuständig.

Auch nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Dezember 2007<sup>33</sup> bleibt die Arbeitsgemeinschaft bis zum 31. Dezember 2010 die vorrangige Organisationsform, wenn nicht der (Bundes-)Gesetzgeber vorher eine andere Regelung trifft. Alternativ zur Einrichtung der Arbeitsgemeinschaft können – im Rahmen einer zunächst auf sechs Jahre befristeten Erprobung – Kommunen die alleinige Träger-schaft für alle Leistungen nach dem SGB II und damit auch die Betreuung der Empfänger von Grundsicherung für Arbeitsuchende übernehmen (§ 6a SGB II). Von dieser Möglichkeit haben im Land Sachsen-Anhalt sechs ehemalige Landkreise Gebrauch gemacht. Infolge der Kreisgebietsreform zum 1. Juli 2007 sind die jeweils gewählten Organisationsformen in den neuen Landkreisen bestehen geblieben.

Die Finanzierung erfolgt durch Bund und Kommunen. Der Bund trägt die Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende, soweit sie von der Bundesagentur für Arbeit erbracht werden (§ 46 Abs. 1 Satz 1 SGB II); er trägt auch die entsprechenden Aufwendungen der Optionskommunen (§ 6b 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., in Sachsen-Anhalt im Jahr 2007 mit 31,2 v. H. und im Jahr 2008 mit 28,6 v. H. an den Kosten für Unterkunft und Heizung beteiligt hat bzw. beteiligt.

Der Landesrechnungshof hat seine Prüfungen auch im Jahr 2007 fortgesetzt und die Arbeitsgemeinschaft im ehemaligen Landkreis Bitterfeld sowie den Eigenbetrieb Kommunale Beschäftigungsagentur Schönebeck des ehemaligen Landkreises Schönebeck geprüft.

#### **4.2 Entwicklung der Fallzahlen, der Ausgaben und der Einnahmen**

Die Zahl der Bedarfsgemeinschaften (BG) und der Personen in Bedarfsgemeinschaften war in den geprüften Kommunen erheblichen Schwankungen unterworfen.

---

<sup>33</sup> 2 BvR 2433/04 und 2 BvR 2434/04

In der nachfolgenden Tabelle ist die Entwicklung – bezogen auf den 30. Juni des jeweiligen Jahres – dargestellt<sup>34</sup>:

Stadt/Landkreis	Zahl der BG	Personen in BG	Zahl der BG	Personen in BG	Zahl der BG	Personen in BG
	30. Juni 2005		30. Juni 2006		30. Juni 2007	
<b>Anhalt-Zerbst</b>	5.566	10.294	6.415	11.005	5.601	10.509
<b>Magdeburg</b>	21.144	35.635	23.688	38.834	22.073	38.704
<b>Bitterfeld</b>	9.354	16.454	9.673	16.476	8.083	15.388
<b>Schönebeck</b>	6.480	11.231	7.272	12.552	6.582	11.918
<b>Sachsen-Anhalt gesamt</b>	215.469	378.618	232.584	396.894	206.103	382.894

Die aktuellen Zahlen der Bundesagentur für Arbeit für Dezember 2007 weisen für das Land Sachsen-Anhalt einen Rückgang der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften auf 199.264 und der Anzahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften auf 366.515 aus.

Diese unterschiedliche Entwicklung der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften und Personen in Bedarfsgemeinschaften spiegelt sich auch in den Ausgaben der geprüften Landkreise für kommunale Leistungen wider:

– Ist-Ergebnisse in 1.000 € –

Kommunale Leistungen (Unterabschnitt 482)	Landkreis Bitterfeld			Landkreis Schönebeck		
	2005	2006	2007 (Plan)	2005	2006	2007 (Plan)
<b>Laufende Leistungen für Unterkunft und Heizung</b>	24.021	24.968	25.100	19.003	19.843	18.495
<b>Sonstige Leistungen für Unterkunft und Heizung (Umzug, Mietschulden u. Ä.)</b>	63	84	125	-	5	-
<b>Einmalige Leistungen für Erstausstattungen und Klassenfahrten</b>	170	189	245	182	146	183
<b>Flankierende kommunale Eingliederungsleistungen</b>	40	41	42	-	-	-
	<b>24.294</b>	<b>25.282</b>	<b>25.512*</b>	<b>19.185</b>	<b>19.994</b>	<b>18.678</b>

\* nach dem vorläufigen Ergebnis der Jahresrechnung sind die Ausgaben auf 23,79 Mio. € zurückgegangen

<sup>34</sup> Statistiken der Bundesagentur für Arbeit nach Wartezeit drei Monate im Internet unter [www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/a.html](http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/a.html); Stichtag aufgrund der Kreisgebietsreform zum 1. Juli 2007

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

	Leistungen für Unterkunft und Heizung je Bedarfsgemeinschaft und Monat 2006
<b>Landkreis Bitterfeld</b>	225 €
<b>Landkreis Schönebeck</b>	233 €
<b>landesweit</b>	231 €
<b>neue Bundesländer (ohne Berlin)</b>	234 €
<b>bundesweit</b>	287 €

Als spezifische Einnahmen für den Leistungsbereich standen den geprüften Kommunen in den Jahren 2005 und 2006 in erster Linie die Bundesbeteiligung an den laufenden Leistungen für Unterkunft und Heizung zur Verfügung (vgl. Pkt. 4.1). Daneben gewährte das Land zwei Sonderzuweisungen, einerseits aus Mitteln, die der Bund von 2005 bis 2010 zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und der daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zur Verfügung stellt (sog. Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisung – SoBez), und andererseits aus seinen Einsparungen beim Wohngeld.

Diese spezifischen Einnahmen deckten die Ausgaben für Zahlungen an die Leistungsempfänger nicht. In den beiden Landkreisen war ein erheblicher Zuschussbedarf aus allgemeinen Deckungsmitteln (Kreisumlage, allgemeine Zuweisungen) nötig:

Landkreis Bitterfeld – Ist-Ergebnisse in 1.000 € –

Zuschussbedarf Leistungen	2005	2006	2007 (Plan)
Kommunale Leistungen (Unterabschnitt 482)	24.294	25.282	25.512
Bundeseeteiligung an den lfd. Leistungen für Unterkunft u. Heizung	-6.938	-7.215	-7.304
	<b>17.356</b>	<b>18.067</b>	<b>18.208</b>
Landeszuweisung Einsparung Wohngeld	2.505	2.518	1.789
Landeszuweisung SoBez Sonderlasten	6.712	6.212	6.594
	<b>9.217</b>	<b>8.730</b>	<b>8.383</b>
<b>Saldo</b>	<b><u>-8.139</u></b>	<b><u>-9.337</u></b>	<b><u>-9.825</u></b>

Landkreis Schönebeck – Ist-Ergebnisse in 1.000 €–

<b>Zuschussbedarf Leistungen</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007 (Plan)</b>
Kommunale Leistungen (Unterabschnitt 482)	19.185	19.994	18.678
Bundesbeteiligung an den lfd. Leistungen für Unterkunft u. Heizung	-5.486	-5.815	-5.382
	<b>13.699</b>	<b>14.179</b>	<b>13.296</b>
Landeszuweisung Einsparung Wohngeld	1.556	1.958	1.520
Landeszuweisung SoBez Sonderlasten	5.733	5.079	5.617
	<b>7.289</b>	<b>7.037</b>	<b>7.137</b>
<b>Saldo</b>	<b><u>-6.410</u></b>	<b><u>-7.142</u></b>	<b><u>-6.159</u></b>

Die geprüften Landkreise verzeichneten aufgrund der Zusammenführung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2005 gegenüber dem Jahr 2004 Einsparungen bei der Sozialhilfe. So sank der Zuschussbedarf aus allgemeinen Deckungsmitteln für die Sozialhilfeleistungen gegenüber dem Jahr 2004 in den Folgejahren im Landkreis Bitterfeld jeweils um rund 8,7 Mio. € und im Landkreis Schönebeck jeweils um rund 6,9 Mio. € (ohne Zuschuss für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung). Die Einsparungen bei der Sozialhilfe reichten im Landkreis Schönebeck mit Ausnahme des Jahres 2006 aus, um den Zuschussbedarf für die SGB II-Leistungen zu decken; im Landkreis Bitterfeld trat eine Entlastung nur im Jahr 2005 ein:

Landkreis Bitterfeld – Ist-Ergebnisse in 1.000 €–

<b>Einsparungen Sozialhilfe</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007 (Plan)</b>
Zuschussbedarf Sozialhilfe (Abschnitt 41)	-9.422	-696	-724	-698
Einsparung gegenüber 2004		8.726	8.698	8.724
Zuschussbedarf Leistungen SGB II		-8.139	-9.337	-9.825
<b>Netto- Entlastung Leistungen</b>		<b><u>587</u></b>	-	-
<b>Netto-Belastung Leistungen</b>		-	<b><u>-639</u></b>	<b><u>-1.101</u></b>

Landkreis Schönebeck – Ist-Ergebnisse in 1.000 €–

<b>Einsparungen Sozialhilfe</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007 (Plan)</b>
Zuschussbedarf Sozialhilfe (Abschnitt 41 ohne Unterabschnitt 4150)	-7.626	-713	-817	-757
Einsparung gegenüber 2004		6.913	6.809	6.869
Zuschussbedarf Leistungen SGB II		-6.410	-7.142	-6.159
<b>Netto-Entlastung Leistungen</b>		<b><u>503</u></b>		<b><u>710</u></b>
<b>Netto-Belastung Leistungen</b>			<b><u>-333</u></b>	

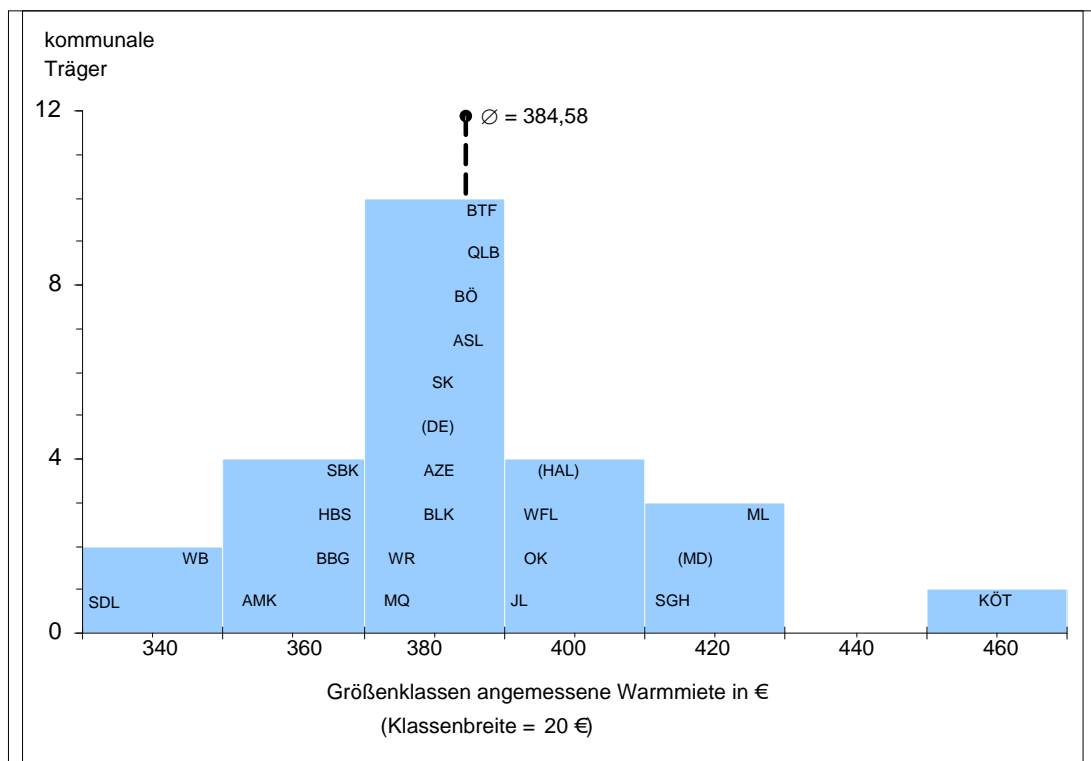
Nicht in diesen Aufstellungen enthalten sind die zu verzeichnenden geringfügigen Entlastungen bei den Verwaltungsausgaben der Landkreise.

### 4.3 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. Diese enthalten für die unterschiedlichen Kostenbestandteile (Kaltmiete, Betriebskosten, Heizkosten) unterschiedliche Höchstgrenzen. Der Landesrechnungshof hat die entsprechenden Festlegungen erfasst und als Beispiel für Vergleichszwecke für einen Zwei-Personen-Haushalt die jeweils zulässigen Obergrenzen errechnet. Die von den (ehemaligen) 24 kommunalen Trägern der Grundsicherung für Arbeitsuchende in Sachsen-Anhalt festgelegten Angemessenheitsgrenzen für die Warmmiete verteilten sich bei diesem Vergleichshaushalt mit Stand 31. Dezember 2006 wie folgt:

– Beträge in € –

Angemessenheitsgrenzen monatliche Warmmiete für Zwei-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	9	3	2	1
Anzahl kreisfreie Städte	-	-	1	1	1	-



Die Berechnung dieser Obergrenzen ermöglicht einen Vergleich der kommunalen Träger in Sachsen-Anhalt untereinander. Der Durchschnitt für diesen Vergleichshaushalt lag im Land Sachsen-Anhalt bei rund 385 €.

Dieser Durchschnittswert und ein Abweichen nach unten oder oben belegen noch nicht, ob die festgelegten Grenzen tatsächlich angemessen im Sinne von § 22 SGB II sind.

Das Bundessozialgericht hat mit Urteil vom 7. November 2006<sup>35</sup>, Prüfungsschritte vorgegeben, um die jeweilige Angemessenheit der Kosten für Unterkunft und Heizung für jeden Einzelfall zu ermitteln.

Danach sind für jede Bedarfsgemeinschaft

- die Wohnungsgröße,
  - der Wohnungsstandard,
  - der räumlicher Vergleichsmaßstab (Wohnort) und
  - die Struktur des örtlichen Wohnungsmarktes
- zu ermitteln und zu bewerten.

Das Gericht hat dazu ausgeführt: *„Die Grundsicherungsträger und die Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit werden bei der Prüfung der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft nach § 22 SGB II mithin nicht umhin kommen, jeweils die konkreten örtlichen Gegebenheiten auf dem Wohnungsmarkt zu ermitteln und zu berücksichtigen. Liegen keine entsprechenden Mietspiegel bzw. Mietdatenbanken (§§ 558c ff. Bürgerliches Gesetzbuch) vor, so wird der Grundsicherungsträger zu erwägen haben, für den jeweiligen Zuständigkeitsbereich eigene – grundsicherungsrelevante – Mietspiegel oder Tabellen zu erstellen.“*

Der Landkreis Bitterfeld hatte zur Vorbereitung seiner Handlungsempfehlungen für die Kosten für Unterkunft und Heizung im Jahr 2004 die größeren Unternehmen, die im Landkreis Wohnungen vermieten, zu ihrem Wohnungsbestand und den Mieten befragt. Zudem erfolgte eine vollständige Erfassung aller Antragsdaten der Leistungsbezieher zur Ermittlung der tatsächlichen Höhe der einzelnen Kriterien (Grundmiete, Betriebskosten, Heizkosten) in Abhängigkeit von der Anzahl der Haushaltsmitglieder. Aus den Angaben der Unternehmen den Angaben der Antragsteller/Leistungsempfänger und den Festlegungen zum Wohnflächenbedarf ermittelte der Landkreis „seine“ Angemessenheitsgrenzen. Den Quadratmeterbetrag bildete der Landkreis aus

- 4,09 €/m<sup>2</sup> für die Grundmiete,
- 1,50 €/m<sup>2</sup> für die (kalten) Betriebskosten (ab 1. Mai 2006 1,10 €/m<sup>2</sup>) und

---

<sup>35</sup> B 7b AS 18/06 R

- 1,30 €/m<sup>2</sup> für die Heizkosten,  
ohne dass diese Einzelbeträge für sich genommen als Obergrenze dienen.

Die Beurteilung der Angemessenheit von Mietwohnungen anhand des Produktes aus Wohnungsgröße und Grundmiete je Quadratmeter entspricht der vom Bundesverwaltungsgericht zur Sozialhilfe entwickelten „Produkttheorie“, die auch vom Bundessozialgericht bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende angewendet wird<sup>36</sup>.

Die Ausgleichsmöglichkeit zwischen der Grundmiete und den Betriebs- und Heizkosten ist jedoch in der vom Landkreis festgelegten unbeschränkten Form rechtlich und sachlich nicht begründet. Zwar weisen erfahrungsgemäß Wohnungen abhängig vom Sanierungsgrad einen Zusammenhang zwischen niedrigeren Grundmieten und höheren Heizkosten auf und umgekehrt. Jedoch besteht dieser Zusammenhang keineswegs im Verhältnis 1 : 1. Nach Berechnungen des Landesrechnungshofes ergab sich aus den Wohnungsdaten der Leistungsempfänger (Stand: Januar 2007) im Durchschnitt bei einer Differenz der Grundmiete von +1,00 €/m<sup>2</sup> lediglich eine Differenz der Heizkosten von -0,01 €/m<sup>2</sup>. Die generelle volle Ausgleichsmöglichkeit zwischen Grundmiete und Betriebs- und Heizkosten ist daher übersteigert und ermöglicht Leistungsempfängern mit niedrigeren Grundmieten einen unwirtschaftlichen Verbrauch hinsichtlich aller Bestandteile der Betriebs- und Heizkosten. Der Landesrechnungshof hat für den Landkreis insgesamt ein mögliches Einsparpotential in Höhe von 136.000 €<sup>37</sup> im Jahr ermittelt.

Der Landkreis Schönebeck hatte im Jahr 2004 in Vorbereitung auf die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende ab 1. Januar 2005

- Stichproben der Wohndaten von 146 Arbeitslosenhilfeempfängern erhoben sowie
- die Verwaltungsgemeinschaften und ausgewählte Unternehmen, die im Landkreis Wohnungen vermieten, zu ihrem voraussichtlichen Wohnungsbestand und den Mieten befragt.

Im Jahr 2006 überprüfte er die erhobenen Daten durch

- Stichproben der Wohndaten von 99 Leistungsempfängern nach SGB XII und 520 Leistungsempfängern nach dem SGB II sowie

---

<sup>36</sup> vgl. Urteil des Bundessozialgerichts vom 7. November 2006, Az. B 7b AS 18/06 R

<sup>37</sup> Das rechnerische Einsparpotential ergibt sich aus einer Kappung der Betriebs- und Heizkosten an den jeweils festgelegten Obergrenzen.

- Abfragen bei den Verwaltungsgemeinschaften und ausgewählten Unternehmen, die im Landkreis Wohnungen vermieten, zu ihrem voraussichtlichen Wohnungsbestand und den Mieten.

Die leer stehenden und damit für Leistungsempfänger nach dem SGB II verfügbaren Wohnungen wiesen annähernd die gleiche Verteilung der Miethöhe auf wie der Gesamtbestand.

Der Landkreis war dennoch nicht dem aus diesen Daten ermittelten Durchschnittswert für die Kaltmiete in Höhe von 3,64 €/m<sup>2</sup> gefolgt, sondern hatte ab 1. Januar 2005 eine Angemessenheitsgrenze in Höhe von 4,35 €/m<sup>2</sup> festgelegt. Eine aktenkundige Begründung hierfür fehlte. Letztendlich entsprach die Höhe der festgelegten Angemessenheitsgrenze genau dem Betrag, den sechs der größten Wohnungsunternehmen im Landkreis mit einem gemeinsamen Schreiben vom 30. September 2004 an den Landrat als „sinnvoll“ vorgeschlagen hatten.

**Für den Landesrechnungshof ist nicht nachvollziehbar, dass der Landkreis Schönebeck die Angemessenheitsgrenze für die Kaltmiete abweichend von den ermittelten Werten festgelegt hat. Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist es notwendig, dass die Landkreise und kreisfreien Städte den Rahmen für die Leistungen, für die sie die Finanzverantwortung tragen, auf das rechtlich zulässige Mindestmaß reduzieren und die Grundsicherungsstellen (ARGen, Ämter, Eigenbetriebe) weiterhin zur sparsamen Bewilligung anhalten. Die Hinweise zur Haushaltskonsolidierung gemäß Nr. III.5 des Runderlasses des Ministeriums des Innern vom 24. September 2004 sind zu beachten.**

**Die breit angelegten Erhebungen des Landkreises Schönebeck zu den Wohnverhältnissen sind nach Auffassung des Landesrechnungshofes bei Fehlen von qualifizierten Mietspiegeln zur Festlegung von allgemeinen Angemessenheitsgrenzen erforderlich und sollten fortgesetzt werden<sup>38</sup>. Die Erhebungen sind jedoch sachgerecht auszuwerten und müssen die festgesetzten Angemessenheitsgrenzen begründen.**

**Die Angemessenheitsgrenzen dürfen nicht allein durch den Vergleich mit anderen kommunalen Trägern oder einseitige Forderungen der Wohnungswirtschaft ersetzt werden. Die Festlegung muss aktenkundig begründet werden.**

---

<sup>38</sup> vgl. auch LSG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 29. August 2006, L 2 AS 17/06 ER



Die Festlegung von Angemessenheitsgrenzen deutlich über den festgestellten Durchschnittswerten ist aus mehreren Gründen problematisch:

- Die Grundsicherungsträger sind aus haushaltsrechtlichen Gründen verpflichtet (§§ 90 Abs. 2, 92 Abs. 3 GO LSA), die Leistungen für Unterkunft und Heizung auf das leistungsrechtlich erforderliche Maß zu beschränken. Bereits nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes zur Sozialhilfe, die zwischenzeitlich vom Bundessozialgericht für die Grundsicherung für Arbeitsuchende konkretisiert wurde (Urteil vom 7. November 2006, Az. B 7b AS 10/06 R), konnten Empfänger von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts Leistungen nur für Wohnungen mit unterem Ausstattungsgrad beanspruchen. Da im ausgewerteten Datenbestand auch Wohnungen höherer Ausstattungsgrade enthalten waren, hätte die allgemeine Angemessenheitsgrenze für die Kaltmiete den Durchschnittswert von 3,64 €/m<sup>2</sup> nicht wesentlich übersteigen dürfen. Nach Berechnungen des Landesrechnungshofes lag aber die Kaltmiete von rund 80 v. H. der untersuchten Wohnungen unter der Angemessenheitsgrenze von 4,35 €/m<sup>2</sup>.

- Die Angemessenheitsgrenze kann sich in zweifacher Weise auf Mietverhältnisse von Leistungsempfängern auswirken: Vermieter können einerseits die Mieten für teurere Wohnungen absenken, um sie auch an Leistungsempfänger vermieten zu können. Andererseits ist es möglich, dass die Mietvertragsparteien die Grenze auch bei Wohnungen ausschöpfen, die nach den Marktverhältnissen nur für eine geringere Kaltmiete zu vermieten gewesen wären.

Die Wohnungsdaten der Leistungsempfänger im Landkreis Schönebeck (Stand: September 2007) zeigten eine erhebliche Häufung (10 v. H.) von Haushalten, deren Warmmiete exakt der Angemessenheitsgrenze<sup>39</sup> von 6,15 €/m<sup>2</sup> entsprach. Insgesamt 29 v. H. der Haushalte lagen im Intervall zwischen 5,65 €/m<sup>2</sup> und 6,15 €/m<sup>2</sup>. Dass nach den Erhebungen des Landkreises zudem die durchschnittliche Kaltmiete von 3,64 €/m<sup>2</sup> im Jahr 2004 auf 3,90 €/m<sup>2</sup> im Jahr 2006 angestiegen ist, lässt den Schluss zu, dass mehr Mietverhältnisse „nach oben“ als „nach unten“ angepasst worden sind. Eine zu hohe allgemeine Angemessenheitsgrenze belastet den Haushalt des Landkreises somit längerfristig.

- Die festgesetzte Angemessenheitsgrenze kann sich aufgrund des hohen Anteils von Mietern, die nach ihrer Maßgabe Leistungen für Unterkunft und Heizung erhalten, auch auf das Mietpreisniveau am Wohnungsmarkt selbst auswirken. Ist die Angemessenheitsgrenze einmal zu hoch festgelegt worden, so erschweren sich dann künftige Untersuchungen der tatsächlichen Verhältnisse am Woh-

---

<sup>39</sup> festgelegte Höchstgrenze für die Kaltmiete von 4,35 € zuzüglich Betriebskosten- und Heizkostenanteil

nungsmarkt, weil sich die Angemessenheitsgrenze im Mietpreisniveau „bestätigt“.

**Nach den vom Bundessozialgericht aufgestellten Kriterien ist ein örtlicher Vergleichsmaßstab für Wohnungen mit einem einfachen und im unteren Segment liegenden Ausstattungsgrad zu bilden. Aus Sicht des Landesrechnungshofes darf dieser Maßstab bei der Festlegung der allgemeinen Angemessenheitsgrenze nicht überschritten werden. Dies leitet sich aus den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Zusammenhang mit der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts ab. Fehlanreize für den Wohnungsmarkt müssen weitgehend vermieden werden.**

Der Landkreis Bitterfeld hatte bereits im Jahr 2005 eine Koordinierungsstelle für Arbeit und Soziales mit drei Mitarbeitern eingerichtet. Der Koordinierungsstelle oblag u. a. die Erarbeitung der Handlungsempfehlungen für die Kosten für Unterkunft und Heizung (HE-KdU) und die Auswertung der Wohnungsdaten der Leistungsempfänger. Zur Auswertung der Wohnungsdaten konnte der Landkreis nicht auf die von der ARGE mit der Anwendungssoftware (A2LL) erfassten Daten zurückgreifen, da die Bundesagentur eine landkreisspezifische Auswertung nicht oder nicht in ausreichendem Maße ermöglichen konnte. In der Folge mussten die Wohnungsdaten der Leistungsempfänger nochmals gesondert in der ARGE erfasst und dem Landkreis übermittelt werden.

Hierzu hatte die ARGE auf Excel basierende Prüfbögen entwickelt, mit deren Hilfe gleichzeitig auch sonst manuell durchzuführende Aufgaben, wie Berechnungen, Abgleich mit den Angemessenheitsgrenzen und Erstellung eines Aktenvermerks, in einem Arbeitsgang mit erledigt werden konnten.

Zur Auswertung errechnete die Koordinierungsstelle monatlich für die Mietwohnungen die durchschnittlichen Kosten je Quadratmeter für Grundmiete, Betriebskosten und Heizkosten sowie den Anteil der Bedarfsgemeinschaften, die die allgemeine Angemessenheitsgrenze für Warmmiete überschritten.

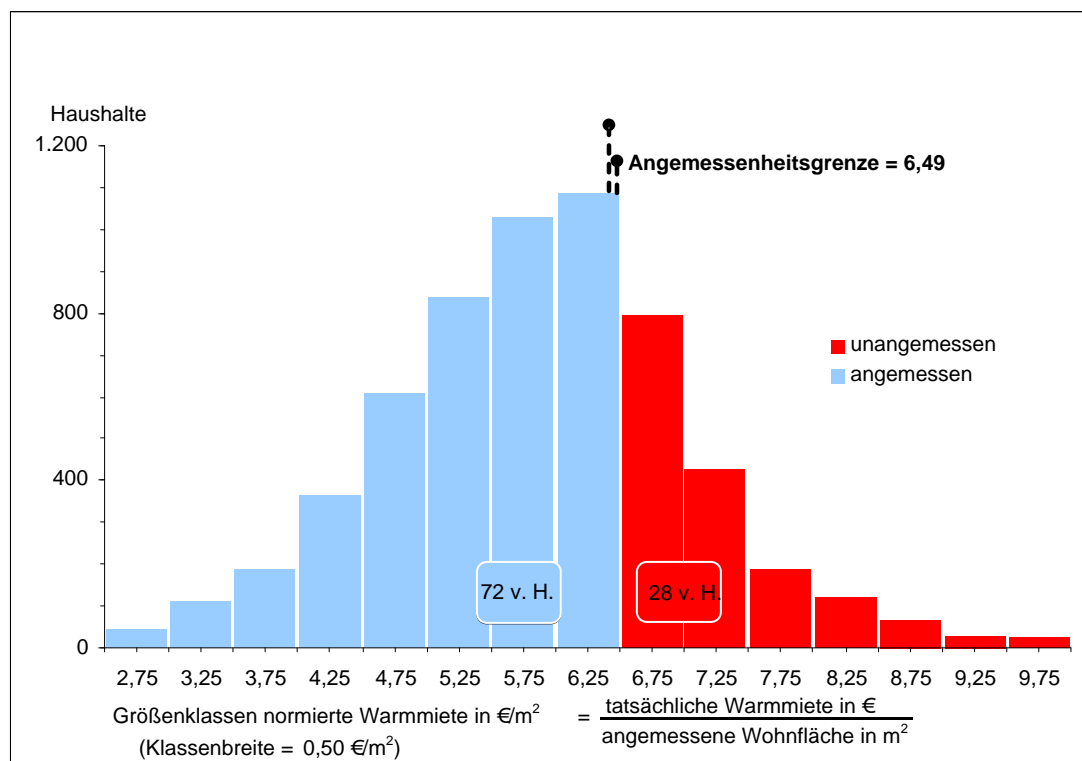
Durch die fortlaufende Auswertung erhielt der Landkreis einen sehr guten Überblick über die Kostenentwicklung in dem von den Leistungsempfängern bewohnten Segment des Wohnungsmarktes und die notwendige Datenbasis zur Überprüfung der allgemeinen Angemessenheitsgrenze. Eine Überprüfung auf Basis der Daten für

Januar 2006 ergab z. B. eine durchschnittliche Warmmiete von 6,23 €/m<sup>2</sup>, die zum Anlass genommen wurde, die allgemeine Angemessenheitsgrenze zum 1. Mai 2006 von 6,89 €/m<sup>2</sup> auf 6,49 €/m<sup>2</sup> zu reduzieren. Von einer weitergehenden Reduzierung nahm der Landkreis wegen der damals zu erwartenden Heizkostensteigerungen Abstand.

Die Erfassung und Auswertung der Wohnungsdaten von Leistungsempfängern in selbst genutztem Wohneigentum hat der Landkreis im Jahr 2006 eingestellt. Ursache war, dass in den Prüfbögen zeitweise die Betriebs- und Heizkosten nicht in der tatsächlichen Höhe, sondern in Höhe der Angemessenheitsgrenzen erfasst wurden. Zur Gewinnung von Kennzahlen waren diese Daten unbrauchbar.

Im Rahmen der Prüfung hatte der Landesrechnungshof die vom Landkreis erfassten Wohnungsdaten von 5.946 Mietwohnungen mit einer bis vier Personen (Stand: Januar 2007) ausgewertet.

Trotz eines abweichenden methodischen Ansatzes haben sich die Festlegungen des Landkreises im Gesamtergebnis, nicht jedoch hinsichtlich der Einzelbestandteile, bestätigt.



Vergleich der Angemessenheitsgrenzen des Landkreises mit dem vom Landesrechnungshof ermittelten Betrag

**Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass ein nachvollziehbarer und an der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts ausgerichteter Maßstab für die Angemessenheit der Kosten für Unterkunft und Heizung erforderlich ist, um die kommunalen Leistungen nach den Vorschriften des SGB II ordnungsgemäß und wirtschaftlich erbringen zu können.**

#### **4.4 Einzelfeststellungen**

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

##### **– Überschreitung der Angemessenheitsgrenzen**

In der überwiegenden Anzahl der geprüften Fälle hat die ARGE im Landkreis Bitterfeld den Leistungsempfängern, deren Kosten für Unterkunft und Heizung über der allgemeinen Angemessenheitsgrenze lagen, eine Frist zur Kostensenkung eingeräumt und im Anschluss die Leistungen auf das angemessene Niveau gesenkt. Die meisten Leistungsempfänger erklärten sich dabei bereit, den unangemessenen Betrag der Kosten für Unterkunft und Heizung aus ihrer Regelleistung oder sonstigen Einnahmen zu übernehmen. Umzüge blieben insgesamt die Ausnahme.

Häufig überschritt die Frist zur Kostensenkung aber noch die gesetzliche Regelhöchstgrenze von sechs Monaten (§ 22 Abs. 1 Satz 3 SGB II), allerdings mit fallender Tendenz. In einem Fall übernahm die ARGE die unangemessen hohen Kosten für 26 Monate.

In Einzelfällen ist jedoch eine Leistungssenkung ohne oder ohne stichhaltige aktenkundige Begründung unterblieben.

##### **– Übernahme von Betriebs- und Heizkosten**

Bei der Gewährung der Leistungen für Betriebs- und Heizkosten wurden die Leistungsempfänger in der Regel nicht von der ARGE im Landkreis Bitterfeld aufgefordert, aktuelle Betriebskostenabrechnungen vorzulegen. Zwar wurden bei Erstantragstellung Nachweise für die im Antrag angegebenen Aufwendungen verlangt, bei Folgeanträgen wurde dann allerdings darauf verzichtet. Die ARGE betrieb sich mit dieser Verfahrensweise auf die Mitwirkungspflicht der Leistungsempfänger.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass Veränderungen in den Betriebs- und/oder Heizkosten, insbesondere bei den Vorauszahlungen, nicht selten der ARGE nur mitgeteilt werden, wenn Nachzahlungen zu leisten waren und sich die Betriebs- und Heizkosten erhöhten und damit die Leistungsempfänger eine höhere Leistung beantragten.

Erhielten Leistungsempfänger im Gegenzug Gutschriften und verringerten sich die Betriebs- und Heizkosten, war nicht auszuschließen, dass die ARGE davon keine oder nur verspätet Kenntnis erhielt und somit zu hohe Leistungen für Unterkunft und Heizung gewährte. In einem Fall erfolgte die Gewährung der Kosten für Unterkunft und Heizung auf der Grundlage eines seit 1998 unveränderten Mietvertrages über die Betriebs- und Heizkosten. Änderungen wurden vom Leistungsempfänger nicht angegeben.

#### – **Nichtberücksichtigung vorrangiger Sozialleistungen**

Bei einigen Fällen hatte sich die ARGE noch nicht ausreichend mit anderen Sozialleistungsträgern, insbesondere der Arbeitsagentur, abgestimmt und dadurch zu hohe Leistungen gewährt:

- In einem Fall ging die ARGE mit Leistungen für drei Monate im Jahr 2005 in Vorleistung und stellte dann einen Erstattungsantrag an die Arbeitsagentur wegen eines möglichen Arbeitslosengeldanspruchs. Die Arbeitsagentur lehnte den Antrag wegen Prüfung einer Sperrzeit ab. Die ARGE hatte jedoch nicht mehr verfolgt, ob die Sperrzeit tatsächlich verhängt wurde.

In diesem Fall hätte auch die ARGE eine Kürzung des Arbeitslosengeldes II vornehmen (§ 31 Abs. 4 Nr. 3 SGB II) oder andernfalls die Erstattung gegen die Arbeitsagentur durchsetzen müssen.

- In einem weiteren Fall hatte die ARGE einen Leistungsempfänger, der für zehn Tage im Jahr 2006 Überbrückungsgeld nach einer Haft bezog, nicht veranlasst, ab dem Folgetag seinen restlichen Anspruch auf Arbeitslosengeld bei der Arbeitsagentur geltend zu machen. Bei Anrechnung des Arbeitslosengeldes auf die Leistungen der ARGE für den Entlassungsmonat hätte sich eine Verminderung der Leistungen für Unterkunft und Heizung für diesen Monat um rund 140 € ergeben. Die Berücksichtigung des Arbeitslosengeldes erst vom Folgemonat für rund zweieinhalb Monate führte nur noch zur Minderung der Regelleistung. Dieses praktizierte Verfahren ging finanziell zu Lasten des Landkreises.
- Eine Leistungsempfängerin erhielt in einem anderen Fall nach dem Auszug aus der Wohnung der Eltern für ein Jahr Arbeitslosengeld II in Höhe von rund

3.700 €, auf das Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) angerechnet worden waren. Die vom Ausbildungsförderungsamt des Landkreises bewilligten BAföG-Leistungen waren vom Wohnen bei den Eltern abhängig und konnten durch Arbeitslosengeld II ergänzt werden (§ 7 Abs. 5 und 6 SGB II). Nach dem Auszug bestand zwar weiter ein Anspruch auf BAföG-Leistungen, jedoch schloss dieser nunmehr einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II aus. Die ARGE hätte daher die Rechtslage mit dem Ausbildungsförderungsamt klären und die Leistungsempfängerin auf die BAföG-Leistungen verweisen müssen. Spätestens nachdem im Anfang 2007 die fehlende Leistungspflicht der ARGE festgestellt wurde, hätte diese im Rahmen von § 53 BAföG einen Erstattungsantrag nach § 104 SGB X stellen müssen.

– **Rückzahlung darlehensweise gewährter Leistungen**

Wohnungsbeschaffungskosten, Mietkautionen und Umzugskosten können gemäß § 22 Abs. 2 SGB II bei vorheriger Zustimmung durch den kommunalen Leistungsträger übernommen werden. Die Übernahme derartiger Kosten liegt im Ermessen des Leistungsträgers, sofern es nicht durch die in § 22 Abs. 3 Satz 3 SGB II genannten Voraussetzungen eingeschränkt ist. Die Entscheidung über die Zusicherung stellt einen Verwaltungsakt dar. Dementsprechend ist nach §§ 1 ff. SGB X zu verfahren.

Die vorgelegten Akten der Kommunalen Beschäftigungsagentur Schönebeck (KoBa) waren hinsichtlich der getroffenen Entscheidungen nachvollziehbar. So war in der Regel aktenkundig belegt, in welcher Form und in welchem Umfang Wohnungsangebote vorlagen, inwieweit ein Bemühen um Wohnungen ohne Mietkaution und/oder Genossenschaftsanteile erfolgte und dass die vorherige Zustimmung zum Umzug und zur Übernahme der Kosten nach § 22 Abs. 3 SGB II von der KoBa erteilt wurde.

Bei der Übernahme von Mietkautionen und auch von Genossenschaftsanteilen durch die KoBa wurden diese Leistungen als Darlehen nach § 23 SGB II gewährt. Die Rückzahlung erfolgte durch Einbehalt aus der Regelleistung.

Nach einem Beschluss des LSG Baden-Württemberg vom 6. September 2006<sup>40</sup>, ist der Einbehalt aus der Regelleistung rechtswidrig, weil durch eine derartige Verfahrensweise die Mittel zur Deckung des laufenden Bedarfs in unzulässiger Weise beschnitten werden. Die Mietkaution stellt von der Art her ein Siche-

---

<sup>40</sup> Az. L 13 AS 3108/06 ER-B

rungsmittel für den Vermieter dar und ist mit Beendigung des Mietverhältnisses dem Leistungsempfänger wieder zu erstatten.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, den Rückzahlungsanspruch in diesen Fällen über eine Abtretungserklärung des Leistungsempfängers zugunsten der KoBa zu sichern.

Die Übernahme von Mietkaution, Umzugskosten und Wohnungsbeschaffungskosten (z. B. Genossenschaftsanteile) ist den Leistungen für Unterkunft und Heizung zuzuordnen. Demzufolge ist in den Bescheiden als Rechtsgrundlage § 22 SGB II heranzuziehen.

Die Gewährung eines Darlehens nach § 23 SGB II hat ausschließlich für den von der Regelleistung umfassten und unabweisbaren Bedarf zu erfolgen.

## 5 Wirtschaftliche Betätigung der Kommunen

### 5.1 Vorbemerkungen

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen der ihm gemäß § 126 GO LSA in Verbindung mit § 66 Landkreisordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LKO LSA) zugewiesenen Aufgaben die kreisfreien Städte, die Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften mit mehr als 25.000 Einwohnern und die Landkreise zu prüfen.

Dabei nimmt die Prüfung der Gemeindegewirtschaft, insbesondere die Haushaltswirtschaft, das Sondervermögen und die Unternehmen und Beteiligungen, einen besonderen Stellenwert ein. Der Landesrechnungshof trägt dem durch seine vierjährigen Turnusprüfungen und bei Erfordernis durch gemeindeübergreifende Schwerpunktprüfungen Rechnung.

Bezüglich der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen ist die überörtliche Prüfung insbesondere ausgerichtet auf

- die Erfüllung der Zulässigkeitsvoraussetzungen wirtschaftlicher Unternehmen gemäß §§ 116, 117, 122 und 123 GO LSA,
- die Einrichtung und Wirksamkeit des Beteiligungsmanagements gemäß § 118 GO LSA,
- die Einräumung der Befugnisse nach § 54 des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) für die für die Gemeinde zuständigen Prüfungseinrichtungen gemäß § 129 Abs. 3, 4 GO LSA.

Sofern bei den Verwaltungen die erforderlichen Unterlagen nicht vorliegen, prüft der Landesrechnungshof bei Erfordernis unmittelbar die Haushalts- und Wirtschaftsführung in den Unternehmen. Zu diesem Zweck kann er gemäß § 54 HGrG den Betrieb, die Bücher und die Schriften der Unternehmen einsehen.

Der Landesrechnungshof hat seit dem Jahr 2004 im Rahmen von überörtlichen Schwerpunkt- und Turnusprüfungen in 32 Kommunen Erhebungen zur wirtschaftlichen Betätigung vorgenommen:

Prüfungsart	Anzahl der geprüften		
	Landkreise	kreisfreie Städte	Städte/Verwaltungsgemeinschaften
Turnusprüfung	13	-	12
Schwerpunktprüfung	2	2	3
Gesamt	15	2	15



Diese geprüften 32 Gebietskörperschaften verfügten jeweils über Anteile zwischen 5 v. H. und 100 v. H. des Gesellschaftskapitals bei 349 Gesellschaften.

In 216 Fällen waren sie an diesen unmittelbar, in 133 Fällen mittelbar beteiligt.

Die Beteiligungen verteilten sich wie folgt:

	Unmittelbare Beteiligungen		Mittelbare Beteiligungen	
	Anzahl	Anteil in v. H.	Anzahl	Anteil in v. H.
kreisfreie Städte Halle/ Magdeburg	46	21,3	76	57,2
Städte/Verwaltungs- gemeinschaften	83	38,4	37	27,8
Landkreise	87	40,3	20	15,0
<b>Gesamt</b>	<b>216</b>	<b>100,0</b>	<b>133</b>	<b>100,0</b>

Hervorzuheben ist, dass auf die beiden kreisfreien Städte mit 46 unmittelbaren Beteiligungen nur 21,3 v. H. aller erfassten Unternehmen entfielen, während es bei den mittelbaren Beteiligungen mit 76 über 57,2 v. H. der Unternehmen waren.

## 5.2 Prüfungsfeststellungen

### 5.2.1 Grundsätzliche Feststellungen

Der Landesrechnungshof hat bereits in seinen Jahresberichten 2004 bis 2006 dargestellt, dass in den geprüften 32 Kommunen:

- die Voraussetzungen wirtschaftlicher Betätigung der Kommunen gemäß §§ 116, 117 GO LSA in einigen Fällen nicht vorlagen;
- in zwei Fällen kein Beteiligungsmanagement gemäß § 118 Abs. 4 GO LSA eingerichtet wurde;
- alle Beteiligungsberichte nicht vollständig die geforderten Mindestinhalte gemäß § 118 Abs. 2 Satz 1 und 2 GO LSA enthielten;
- die Erörterungs- und Bekanntmachungspflichten gemäß §§ 118 Abs. 2 Satz 3 und Abs.3 GO LSA in einigen Fällen nicht eingehalten wurden;
- kein strategisches Beteiligungsmanagement ausgeübt wurde und
- den zuständigen Rechnungsprüfungsämtern in einigen und dem Landesrechnungshof nur in wenigen Fällen in den Gesellschaftsverträgen der Unternehmen die Befugnisse nach § 54 HGrG gemäß § 129 Abs. 3 und 4 GO LSA eingeräumt wurden.

Im Besonderen sind nach Auffassung des Landesrechnungshofes folgende Sachverhalte hervorzuheben:

- Aussagen zum Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks der kommunalen Gesellschaften (gemäß § 118 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 GO LSA) wurden nur in den Beteiligungsberichten von vier (13 v. H.) der daraufhin geprüften Stellen gemacht.
- Angaben zu den Bezügen der Geschäftsführer kommunaler Gesellschaften (gemäß § 118 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 GO LSA) gab es nur in den Beteiligungsberichten von drei (9 v. H.) der daraufhin geprüften Stellen.
- In den Beteiligungsberichten der Gebietskörperschaften, welche Mitglied in Zweckverbänden sind, fehlen häufig Angaben zu diesen Verbänden.
- Die Zahl der mittelbaren Beteiligungen der Kommunen ist in den letzten Jahren erheblich angestiegen.
- Die Prüfungsrechte für den Landesrechnungshof wurden in den Gesellschaftsverträgen aller oder einiger der kommunalen Beteiligungsunternehmen nur von neun (28 v. H.) der daraufhin geprüften Stellen festgelegt.

Positiv stellt der Landesrechnungshof heraus, dass die Landeshauptstadt Magdeburg mit Beschluss des Stadtrates vom 8. Januar 2004 dem Landesrechnungshof die Prüfungs- und Auskunftsrechte in ihren privatrechtlich organisierten Gesellschaften kurzfristig eingeräumt und damit dem Landesrechnungshof die vollständige Erfüllung des Prüfungsauftrages gewährleistet hat.

**Der wirtschaftlichen Betätigung einer Kommune muss ein gebührender Stellenwert beigemessen werden, weil**

- **sie direkt und indirekt mit dem 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 Kommune die Gestaltung wirtschaftlicher Strukturen zur Wahrnehmung/Erfüllung eines öffentlichen Zwecks zu sichern hat und**

- nur eine exakte Vermögensübersicht insgesamt die Gewähr für eine ordnungsgemäße Einführung der Doppik bietet.

### **5.2.2 Angaben zum Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks kommunaler Gesellschaften**

Die Beteiligungsberichte der untersuchten Gebietskörperschaften enthielten, soweit Bestandteil der örtlichen Erhebungen, Angaben zum Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks kommunaler Gesellschaften wie folgt:

	<b>Alle Unternehmen</b>	<b>Einige Unternehmen</b>	<b>Kein Unternehmen</b>
<b>kreisfreie Städte</b>	-	-	2
<b>Städte/Verwaltungsgemeinschaften</b>	-	2	10
<b>Landkreise</b>	1	1	3

In vielen Fällen wurden in den Beteiligungsberichten der geprüften Kommunen unter dem Punkt: „Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks“ nur der Unternehmenszweck entsprechend des Gesellschaftsvertrages, die Aufgaben des Unternehmens allgemein oder Kennzahlen zur Aufgabenerfüllung im Berichtsjahr genannt.

Gesetzlich gefordert ist jedoch in § 118 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 GO LSA, dass in den Beteiligungsberichten zwingend Angaben zum Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks der kommunalen Gesellschaften zu machen sind. Diese Formulierung hat den Sinn, im Rahmen der Erarbeitung jedes Beteiligungsberichtes zu überprüfen, ob die jeweilige Gesellschaft überhaupt noch einen öffentlichen Zweck und damit die Grundvoraussetzung wirtschaftlicher Betätigung einer Gemeinde gemäß § 116 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GO LSA erfüllt. Diese Vorgabe periodischer Überprüfung der Erfüllung des öffentlichen Zwecks zielt letztendlich darauf ab, dass sich die Kommune beim Wegfall der Voraussetzungen wieder von Beteiligungen trennt.

Die korrekte Erfüllung der Vorschrift des § 118 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 GO LSA hält der Landesrechnungshof auch deshalb für notwendig, da er bei 14 Kommunen (44 v. H. aller Prüfungen) feststellen musste, dass die wirtschaftliche Betätigung der geprüften Gebietskörperschaften in einzelnen kommunalen Gesellschaften nicht oder nicht mehr den Voraussetzungen der §§ 116, 117 GO LSA entsprach.

So war im Altmarkkreis Salzwedel als Unternehmenszweck einer Personennahverkehrsgesellschaft auch die Durchführung von Reiseverkehr, der Betrieb einer Tankstelle und eines Reisebüros festgelegt worden.

Eine Tochtergesellschaft eines zu 100 v. H. im Besitz der Lutherstadt Wittenberg befindlichen Senioren- und Pflegezentrums erbringt für Dritte Reinigungsleistungen, betreibt einen Laden, Cafe/Kantine und einen Menü-Platten-Service.

**Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Kommunen die Pflicht haben, sich von ihren Gesellschaften und Beteiligungen zu trennen, falls deren Tätigkeit keinen öffentlichen Zweck mehr erfüllt.**

### **5.2.3 Angaben zu den Bezügen der Geschäftsführer kommunaler Gesellschaften**

Die Beteiligungsberichte der untersuchten Gebietskörperschaften enthielten, soweit Bestandteil der örtlichen Erhebungen, Angaben zu den Bezügen der Geschäftsführer kommunaler Gesellschaften wie folgt:

	<b>Alle Unternehmen</b>	<b>Einige Unternehmen</b>	<b>Kein Unternehmen</b>
<b>kreisfreie Städte</b>	-	1	1
<b>Städte/Verwaltungsgemeinschaften</b>	-	2	10
<b>Landkreise</b>	-	1	10

In § 118 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 GO LSA ist vorgesehen, dass im Beteiligungsbericht „die Gesamtbezüge nach § 285 Nr. 9 Buchstabe a HGB, die den Mitgliedern der Organe des Unternehmens zugeflossen sind“ enthalten sein sollen.

Das Handelsgesetzbuch (HGB) schreibt unter § 285 Nr. 9 vor, dass die Gesamtbezüge anzugeben sind „für die Mitglieder des Geschäftsführerorgans, eines Aufsichtsrats, eines Beirats oder einer ähnlichen Einrichtung jeweils für jede Personengruppe“.

Fast alle der vom Landesrechnungshof geprüften Beteiligungsberichte enthalten dem folgend zwar die Gesamtbezüge der jeweiligen Aufsichtsräte und ähnlicher Gremien, geben aber die Geschäftsführerbezüge nach der „Schutzklausel“ des § 286 Abs. 4 HGB<sup>41</sup> nicht an.

<sup>41</sup> § 286 Abs. 4 HGB: Bei Gesellschaften, die keine börsennotierten Aktiengesellschaften sind, können die in § 285 Satz 1 Nr. 9 Buchstabe a und b verlangten Angaben über die Gesamtbezüge der dort bezeichneten Personen unterbleiben, wenn sich anhand dieser Angaben die Bezüge eines Mitglieds dieser Organe feststellen lassen.

Lediglich die Beteiligungsberichte der Städte Magdeburg, Wolfen und Zeitz sowie des Landkreises Schönebeck enthielten Angaben zu den Gesamtbezügen der Geschäftsführung, wenn diese aus mehreren Personen bestand.

Der Landesrechnungshof hat bereits ausführlich in seinem Jahresbericht 2005, Teil 2, dazu Stellung genommen und sich mit Schreiben vom 22. Januar 2008 zu dieser Problematik an das Ministerium des Innern gewandt.

Angesichts der nahezu „flächendeckenden“ Nichtangabe der Geschäftsführerbezüge weist er nochmals darauf hin, dass der Beteiligungsbericht einen notwendigen Beitrag zur Transparenz gemeindlichen Handelns hinsichtlich der ausgegliederten Aufgabenerfüllung leisten soll.

Diese Transparenz ist nur gegeben, wenn sich der Erfolg bzw. Misserfolg der Tätigkeit der Geschäftsführungen für Kommunalpolitiker und Öffentlichkeit ins Verhältnis zu ihrer Vergütung setzen lässt. Eine Angabe der Geschäftsführerbezüge ist demnach aus Sicht des Landesrechnungshofes zumindest bei überwiegend kommunal beherrschten Unternehmen notwendig.

Persönlichkeitsrechte des Geschäftsführers müssen zurücktreten, lassen sich doch auch für leitende Bedienstete der Kommune selbst die Bezüge ohne Weiteres ermitteln.

#### **5.2.4 Angaben zu Zweckverbänden in den Beteiligungsberichten**

Bei fünf überörtlichen Prüfungen hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass die Beteiligungsberichte keine oder unvollständige Angaben zu den Zweckverbänden, in welchen die geprüften Gebietskörperschaften Mitglied waren, enthielten.

Dies entspricht rechnerisch einem Anteil von 15,6 v. H. aller geprüften Stellen.

Auf Angelegenheiten der Zweckverbände sind gemäß § 16 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit die Vorschriften der Eigenbetriebe anzuwenden. Auf Eigenbetriebe wiederum sind gemäß § 2 Abs. 1 des Gesetzes über die kommunalen Eigenbetriebe im Land Sachsen-Anhalt die Vorschriften der LKO LSA bzw. der GO LSA anzuwenden. Damit sind Angaben über die Mitgliedschaften in Zweckverbänden in den Beteiligungsbericht aufzunehmen.

Der Landesrechnungshof hat z. B. festgestellt, dass die Angaben zur Mitgliedschaft des Landkreises Jerichower Land in einem Zweckverband und des Altmarkkreises

Salzwedel in drei Zweckverbänden nicht in die Beteiligungsberichte dieser Landkreise aufgenommen wurden.

### **5.2.5 Mittelbare Beteiligungen von Städten und Landkreisen**

Von den geprüften Städten und Gemeinden verfügten 19 über mittelbare Beteiligungen, was einem Anteil von 59,4 v. H. aller betrachteten Kommunen entspricht. Zwei Tendenzen sind dabei aus Sicht des Landesrechnungshofes bedeutsam:

- Die Anzahl der Tochtergesellschaften kommunaler Beteiligungen hat sich in den letzten Jahren erhöht.
- Es werden zunehmend auch „Enkelgesellschaften“ gegründet, d. h. Kommunen beteiligen sich über die Tochtergesellschaften ihrer unmittelbaren kommunalen Beteiligungen an weiteren Unternehmen.

So war die Lutherstadt Wittenberg direkt oder indirekt im Jahre 2004 an acht, im Jahre 2007 an 14 Gesellschaften des privaten Rechts mit einem Anteil von über 5 v. H. des jeweiligen Gesellschaftskapitals beteiligt. Damit hatte sich die Anzahl ihrer direkten und indirekten Beteiligungen in drei Jahren verdoppelt.

Häufig dürfen auch die mittelbaren Beteiligungsgesellschaften von Kommunen gemäß ihrer Gesellschaftsverträge Tochterunternehmen gründen bzw. sich an anderen Unternehmen beteiligen.

Es entstehen Gesellschaften bzw. Beteiligungen an Gesellschaften, die sich der Kontrolle durch das jeweilige Beteiligungsmanagement vollkommen entziehen und damit keiner öffentlichen Kontrolle der Finanzen im Interesse der Bürger mehr zugänglich sind.

Indizien dafür sind:

- das Fehlen von Angaben zu den mittelbaren Beteiligungen in den Beteiligungsberichten von elf geprüften Kommunen, das entspricht einem Anteil von 34,4 v. H. aller geprüften Stellen und
- die im Verlaufe der Prüfungen immer wieder festzustellende Tatsache, dass das jeweilige Beteiligungsmanagement nicht über alle, zum Teil sogar über keine Unterlagen bezüglich der mittelbaren Beteiligungen verfügte.

In drei Fällen haben sich Kommunen mittelbar und mit deutlich weniger als 50 v. H. des Gesellschaftskapitals an Aktiengesellschaften beteiligt:

- Die Stadt Halle/S. beteiligte sich über die ihr zu 100 v. H. gehörende Stadtwerke Halle GmbH mit 27,9 v. H. an der EnD-I AG und mit 7 v. H. an der M-Exchange AG.
- Die Lutherstadt Wittenberg erwarb über die ihr zu 100 v. H. gehörende Stadtwerke Lutherstadt Wittenberg GmbH Anteile in Höhe von 1,47 v. H. an der VNG Verbundnetz Gas AG.

**Der Landesrechnungshof hält eine solche mittelbare kommunale Beteiligung an einer Aktiengesellschaft für nicht vertretbar. Die starke Stellung von Vorstand und Aufsichtsrat einer Aktiengesellschaft, verbunden mit dem Verschwiegenheitsgebot der §§ 93 Abs. 1 (Vorstand) und 116 (Aufsichtsrat) Aktiengesetz erschweren es außerordentlich und machen es sogar unmöglich, notwendige Informationen zur Steuerung, Lenkung und Kontrolle der Beteiligung bei derartigen Unternehmen einzuholen.**

**Bei einer Beteiligung an Aktiengesellschaften kann ein hinreichender Einfluss einer Kommune im Sinne der GO bzw. LKO LSA nicht erreicht werden.**

### **5.2.6 Prüfungsrechte des Landesrechnungshofes**

Die Kommunen haben die Prüfungsrechte des § 54 HGrG für den Landesrechnungshof gemäß § 129 Abs. 3 GO LSA in den Gesellschaftsverträgen der kommunalen Gesellschaften, soweit Bestandteil der örtlichen Erhebungen, wie folgt berücksichtigt:

	<b>Alle Unternehmen</b>	<b>Einige Unternehmen</b>	<b>Kein Unternehmen</b>
<b>kreisfreie Städte</b>	-	2	-
<b>Städte/Verwaltungsgemeinschaften</b>	-	2	8
<b>Landkreise</b>	1	4	5

Gehören einer Gemeinde an einem Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit Anteile in dem in § 53 HGrG bezeichneten Umfang, so hat sie gemäß § 129 Abs. 3 GO LSA darauf hinzuwirken, dass den für sie zuständigen Prüfungseinrichtungen die in § 54 HGrG vorgesehenen Befugnisse eingeräumt werden.

Der in § 53 Abs. 1 HGrG definierte Umfang des Anteilsbesitzes besagt entweder, dass einer Gebietskörperschaft die Mehrheit der Anteile eines Unternehmens in

einer Rechtsform des privaten Rechts oder dass ihr mindestens der vierte Teil der Anteile und zusammen mit anderen Gebietskörperschaften die Mehrheit der Anteile gehören müssen.

Zuständige Prüfungseinrichtungen für Städte und Landkreise sind gemäß §§ 125 und 126 GO LSA bzw. § 66 LKO LSA ihre Rechnungsprüfungsämter und der Landesrechnungshof.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind daher ihm und den zuständigen Rechnungsprüfungsämtern bei kommunalen Gesellschaften die Prüfungsrechte gemäß § 54 HGrG zwingend einzuräumen, wenn die jeweilige Kommune Anteile in entsprechender Höhe am Gesellschaftskapital hält.

**Der Landesrechnungshof stellt eine zunehmende Tendenz der Verweigerung bezüglich der Einräumung der Prüfungsrechte fest. Insbesondere die Städte Halberstadt, Lutherstadt Wittenberg und Sangerhausen haben § 129 Abs. 3 GO LSA ignoriert.**

So hat der Oberbürgermeister der Lutherstadt Wittenberg im Verlauf der örtlichen Erhebungen gegenüber dem Landesrechnungshof mit Bezug auf die bisher nicht erfolgte Änderung der GO LSA den Standpunkt vertreten, dass dem Landesrechnungshof keine durch Gesetz festgelegten Prüfungsrechte bei den kommunalen Gesellschaften zustehen.

Der Landesrechnungshof hat anhand der Angaben aus den Prüfungsberichten der Jahresabschlüsse einer Wohnungsgesellschaft der Lutherstadt Wittenberg festgestellt, dass

- die Gesellschaft in einem Zeitraum von sechs Jahren durch Zinsderivatgeschäfte Verluste in Höhe von 580.600 € erlitten hat und
- weitere Verluste aufgrund der Laufzeit zumindest bei einem abgeschlossenen Vertrag zu erwarten sind.

**Eine endgültige Einschätzung, ob es sich bei diesen Zinsderivaten um zulässige Zinsoptimierungsgeschäfte oder um unzulässige Spekulationsgeschäfte handelt, konnte der Landesrechnungshof aufgrund der nicht eingeräumten Prüfungsrechte in den Gesellschaften nicht vornehmen.**



*Die Lutherstadt Wittenberg hat in der Stellungnahme zu den Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes nach Auswertung der ihr zugänglichen Unterlagen zu den Zinsderivatgeschäften der Gesellschaft den Verlust für die Jahre 1999 bis 2006 auf 113.000 € beziffert. Nach Angaben der Stadt hat das Unternehmen seit 1998 drei Derivatverträge abgeschlossen, von denen bisher zwei Verträge ein positives Ergebnis und ein Geschäft einen erheblichen Verlust ausweisen.*

**Den in der Stellungnahme der Lutherstadt Wittenberg ergänzend dargestellten Sachverhalt kann der Landesrechnungshof nicht bewerten, da ihm begründende Unterlagen nicht vorlagen.**

*In der vom Stadtrat der Stadt Sangerhausen am 6. Dezember 2007 beschlossenen Stellungnahme des Oberbürgermeisters zum Bericht der Turnusprüfung des Landesrechnungshofes heißt es: „Nach Auffassung der Stadtverwaltung ist es nicht Aufgabe des Landesrechnungshofes, die internen Geschäftsunterlagen der kommunalen Eigen- und Beteiligungsgesellschaften zu prüfen.“*

Der Landesrechnungshof merkt dazu an, dass der Landtag von Sachsen-Anhalt am 14. Dezember 2007 beschlossen hat, dass die Landesregierung im Rahmen der Novellierung der Gemeindeordnung und zur Sicherung der erforderlichen Transparenz bei der Ein- und Durchführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens

- die Zulässigkeitsvoraussetzungen wirtschaftlicher Tätigkeit der Kommunen einschließlich der in Rede stehenden Prüfungsrechte und -befugnisse nach § 54 HGrG,
- die Inhalte für ein aktives Beteiligungsmanagement und
- die Verantwortlichkeiten/ Unterrichtungspflichten des Gemeinderates

eindeutig gesetzlich regelt (LT-Drs. 5/32/994 B).

Der Minister des Innern hat in seinem Brief vom 30. Januar 2008 an den Präsidenten des Landesrechnungshofes dargelegt, dass die Kommunalaufsichten gegenwärtig gehalten sind, die Kommunen kontinuierlich auf Sinn und Zweck der Prüfungsbefugnisse hinzuweisen. Er führte des Weiteren aus:

*„Dass infolge der unbestimmten Regelung des § 129 Abs. 3, 4 GO LSA die Bemühungen der Kommunalaufsicht nicht immer zum Erfolg führen, ist auch aus meiner Sicht unbefriedigend.*

*Insbesondere vor dem Hintergrund der Einführung der Vorschriften zum Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen und der damit verbundenen Prüfung des Gesamtabchlusses der Kommune nach § 108 in Verbindung mit § 130 GO LSA ist meines Erachtens die Sicherung der Prüfungsrechte dringend geboten. Aus diesem Grunde unterstütze ich im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten Ihre Bitte, die in Rede stehenden Prüfungsrechte in der Gemeindeordnung eindeutiger zu regeln. Dies soll nunmehr im Zusammenhang mit der gegenwärtig durchgeführten Evaluierung der Doppik erfolgen.“*

**Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass von der Landesregierung die schnelle Umsetzung der im Schreiben in Aussicht gestellten klarstellenden Änderung der Gemeindeordnung bezüglich der in Rede stehenden Prüfungsrechte sichergestellt wird.**

### **5.3 Kreisgebietsneuregelung und kommunale Beteiligungen**

Mit dem am 1. Juli 2007 erfolgten Inkrafttreten des Gesetzes zur Kreisgebietsneuregelung vom 11. November 2005 hat sich die Zahl der Landkreise in Sachsen-Anhalt von 21 auf 11 verringert.

Die neuen Landkreise haben die Eigen- und Beteiligungsgesellschaften ihrer „Altkreise“ übernommen. Dies hat zur Folge, dass viele Landkreise nunmehr über zwei oder mehr Gesellschaften mit gleichem Unternehmenszweck, insbesondere auf den Gebieten des Krankenhauswesens, des öffentlichen Nahverkehrs, der Abfallwirtschaft und der Wirtschaftsförderung, verfügten bzw. noch verfügen.

Die gemeinsam vom Ministerium des Innern und vom Landkreistag Sachsen-Anhalt erarbeiteten „Handreichungen zur Kreisgebietsneuregelung in Sachsen-Anhalt“ vom 14. Juni 2006 enthalten keine speziellen Empfehlungen und Maßnahmen bezüglich der Eigen- und Beteiligungsgesellschaften. Die empfohlenen Schwerpunkte der der Vorbereitung dieser Gebietsneuregelung u. a. dienenden Facharbeitsgruppe „Finanzen“ enthielten keinen Hinweis auf das Thema Beteiligungen.

In den „Handreichungen“ werden lediglich Einzelaspekte der Thematik „Beteiligungen/Beteiligungsmanagement“ behandelt:

- „Bereinigung von Trägerstrukturen“ (Gemeinsame Unternehmen von Landkreisen und Gemeinden/I. Allgemeine Hinweise zu rechtlichen Grundlagen; Punkt 5c),
- „Ausgliederungsfähige Aufgabenbereiche“ (II. Verwaltungsorganisation; Punkt 1b).

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist es notwendig, die Vielzahl der Unternehmen zusammenzuführen, um die wirtschaftliche Betätigung der Landkreise zu optimieren. Er verweist beispielsweise auf den neu gebildeten Salzlandkreis, welcher nunmehr (Stand: 31. Dezember 2007) u. a. über folgende Gesellschaften verfügt:

Abfallentsorgung	2 Eigenbetriebe
Krankenhauswesen	3 Eigengesellschaften
Öffentlicher Personennahverkehr	1 Eigengesellschaft 2 Beteiligungsgesellschaften
Wirtschaftsförderung	2 Eigengesellschaften 2 Beteiligungsgesellschaften

**Der Landesrechnungshof hält es für dringend erforderlich, dass die Landkreise in Umsetzung der Kreisgebietsreform das wirtschaftliche Potential ihrer Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und Beteiligungen im Interesse der Erfüllung der Daseinsvorsorge und der Umsetzung der Haushaltskonsolidierung umfassend erschließen. Er erwartet, dass das Ministerium des Innern diesen Prozess wirksam begleitet.**

#### 5.4 Fazit

**Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, dass die Landesregierung den Beschluss des Landtages von Sachsen-Anhalt vom 14. November 2007 (Landtagsdrucksache 5/32/994 B) im Rahmen der Novellierung der Gemeindeordnung und zur Sicherung der erforderlichen Transparenz bei der Ein- und Durchführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens umsetzt.**

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium des Innern die Landkreise in Umsetzung der Kreisgebietsreform bei der Erschließung des Potentials aus den wirtschaftlichen Beteiligungen, insbesondere durch die Zusammenführung von Unternehmen mit gleichem öffentlichen Zweck, umfassend unterstützt und den Prozess wirksam begleitet.**

**Der Landesrechnungshof empfiehlt, dass das Ministerium des Innern in enger Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden und dem Landesrechnungshof ein**

**„Handbuch über die kommunalwirtschaftliche Betätigung der Kommunen“**

**erstellt, das die Anforderungen nach Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Effizienz, Transparenz und Kontrolle bei den kommunalen Beteiligungsgesellschaften definiert.**

**Ein solches Handbuch sollte nach Auffassung des Landesrechnungshofes die Funktion eines Ordnungsrahmens erfüllen, wie sie seit Jahren für den Bereich der privaten Wirtschaft durch den Deutschen Corporate Governance Kodex ausgeübt wird.**

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

- 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 18. Juni 2008

Dessau-Roßlau im Juni 2008



Seibicke  
Präsident

Übersicht über alle Fälle über- und außerplanmäßiger Ausgaben im Haushaltsjahr 2006 ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen						
lfd. Nr.	Kapitel	Titel	Zweckbestimmung	Gesamtsohl 2006	Betrag der üpl./apl. Ausgabe ohne Einwilligung	Anmerkung
1.	0320	613 01	Zuweisungen an Kommunen für Verkehrsüberwachung	322.088,07 €	6.524,17 €	Vorgriff
<b>Einzelplan 03</b>				<b>322.088,07 €</b>	<b>6.524,17 €</b>	
2.	0513	511 68	Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, sonstige Gebrauchsgegenstände	9.000,00 €	1.301,43 €	
<b>Einzelplan 05</b>				<b>9.000,00 €</b>	<b>1.301,43 €</b>	
3.	0804	633 02	Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Beteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung entsprechend SGB II	0,00 €	450,00 €	
<b>Einzelplan 08</b>				<b>0,00 €</b>	<b>450,00 €</b>	Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt, Vorgriff
4.	0902	671 02	Erstattungen an die Tierseuchenkasse	0,00 €	6.465,84 €	
5.	0907	892 01	Zuschüsse für Investitionen von der EU-Förderung der Vermarktung und Verarbeitung fischwirtschaftlicher Produkte - Ziel-1-Gebiet der Reform des EU-Strukturfonds	861.783,38 €	44.957,50 €	Vorgriff
6.	0907	685 66	Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche Einrichtungen	4.108.914,96 €	831.918,17 €	Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt, Vorgriff
<b>Einzelplan 09</b>				<b>4.970.698,34 €</b>	<b>883.341,51 €</b>	
7.	1411	686 62	Zuschüsse für laufende Zwecke an Vereine und Verbände	203.750,61 €	91.900,00 €	Vorgriff
8.	1411	686 62			16.201,75 €	Vorgriff
<b>Einzelplan 14</b>				<b>203.750,61 €</b>	<b>108.101,75 €</b>	

lfd. Nr.	Kapitel	Titel	Zweckbestimmung	Gesamtsoil 2006	Betrag der üpl./apl. Ausgabe ohne Einwilligung	Anmerkung
9.	1502	533 07	Dienstleistungen Außenstehender zur Sicherung von Strahlenquellen	30.000,00 €	791,61 €	Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt, Vorgriff
10.	1502	684 04	Zuschüsse für laufende Zwecke an Vereine und Verbände (FÖJ) - Nationale Mittel zur Kofinanzierung des ESF	49.700,00 €	203,00 €	Vorgriff
11.	1504	426 71	Löhne der Arbeiter	59.700,00 €	2.059,98 €	Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt, Vorgriff
	<b>Einzelplan 15</b>		<b>Gesamt:</b>	<b>139.400,00 €</b>	<b>3.054,59 €</b>	
	<b>Einzelplan 03</b>			322.088,07 €	6.524,17 €	
	<b>Einzelplan 05</b>			9.000,00 €	1.301,43 €	
	<b>Einzelplan 08</b>			0,00 €	450,00 €	
	<b>Einzelplan 09</b>			4.970.698,34 €	883.341,51 €	
	<b>Einzelplan 14</b>			203.750,61 €	108.101,75 €	
	<b>Einzelplan 15</b>		<b>Gesamt:</b>	<b>139.400,00 €</b>	<b>3.054,59 €</b>	
			<b>Gesamt:</b>	<b>5.644.937,02 €</b>	<b>1.002.773,45 €</b>	



Haushaltsjahr 2008

Bezeichnung	Haushalts- stelle	Fehlbetrag	davon Deckung durch Zuschuss des Landes
Studentenwerk Halle	0621 TGr. 64	12.293.500 €	5.982.400 €
Studentenwerk Magdeburg	0621 TGr. 65	5.964.030 €	2.215.900 €
Leibniz-Institut für Neurobiologie	0603 TGr. 61	16.532.000 €	6.616.000 €
Leibniz-Institut für Pflanzenbio- chemie		10.428.000 €	5.214.000 €
Leibniz-Institut für Pflanzengene- tik und Kulturpflanzenforschung		23.198.000 €	10.719.000 €
Leibniz-Institut für Agrarentwick- lung in Mittel- und Osteuropa		3.726.400 €	1.863.200 €
<b>Summe:</b>			<b>24.412.200 €</b>
<b>Gesamtzuweisung TGr. 61:</b>			<b>25.276.400 €</b>
Stiftung Gedenkstätten	0370	2.868.900 €	2.858.900 €
Stiftung Leucorea	0602 TGr. 65	646.900 €	546.900 €
Kulturstiftung Dessau-Wörlitz <i>* einschließlich 200.000 € Projektför- derung</i>	0776 TGr. 68	6.817.400 €	5.092.400 €*
Stiftung Dome und Schlösser in Sachsen-Anhalt	0776 TGr. 74	9.752.000 €	7.718.200 €
Stiftung Bauhaus Dessau	0776 TGr. 61	5.139.600 €	2.700.100 €
Franckesche Stiftungen zu Halle <i>* einschließlich 200.000 € (0785, 893 62) Denkmalpflegemittel</i>	0776 TGr. 63	8.124.500 €	3.663.000 €*
Stiftung Kloster Michaelstein	0776 TGr. 62	2.413.700 €	2.153.700 €
Stiftung Luthergedenkstätten in Sachsen-Anhalt <i>* einschließlich 150.000 € Geschäfts- stelle Reformationsjubiläum</i>	0776 TGr. 77	2.132.800 €	1.016.000 €*
Stiftung Moritzburg-Kunst- museum des Landes Sachsen- Anhalt	0776 TGr. 66	4.477.800 €	3.622.000 €

Für nachfolgende juristische Personen des öffentlichen Rechts (einschließlich Untergliederungen) enthält der Haushaltsplan 2008/2009 die Wirtschaftspläne. Die Zuweisungen des Landes betragen für 2008:			
<b>Zuschuss entsprechend Zielvereinbarung</b>			
<b>Bezeichnung</b>	<b>Haushalts- stelle</b>		<b>Zuweisungen</b>
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg	0604		119.612.800 €
Medizinischen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle- Wittenberg	0605		52.464.300 €
Burg Giebichenstein, Hochschule für Kunst und De- sign	0606		11.781.100 €
Medizinischen Fakultät der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg	0608		49.145.100 €
Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg	0611		72.969.300 €
Hochschule Magdeburg-Stendal	0615		22.327.300 €
Hochschule Anhalt (FH)	0616		29.139.500 €
Hochschule Harz (FH)	0617		12.506.000 €
Hochschule Merseburg (FH)	0618		15.720.300 €
<b>Zuschüsse an die</b>			
Landesanstalt für Altlastensanie- rung (682 63)	1503 TGr. 63		1.377.500 €
Talsperrenbetrieb des Landes Sachsen-Anhalt	1503 TGr. 62		4.732.700 €

**Summe Zuweisungen des Landes im Haushaltsjahr 2008:**

**454.621.800 €**

**Entwicklung der Anzahl der betreuten Kinder im Land Sachsen-Anhalt**

	betreute Kinder**			prozentualer Anteil	
	halbtags	ganztags	insgesamt	halbtags	ganztags
<b>2003*</b>	9.391	99.116	108.507	8,65	91,35
<b>2004</b>	46.376	61.073	107.449	43,16	56,84
<b>2005</b>	50.790	59.739	110.529	45,95	54,05
<b>2006</b>	52.015	63.053	115.068	45,20	54,80
<b>2007</b>	53.386	65.248	118.634	45,00	55,00

\* bis 4 Stunden

\*\* Stichtag 1. Januar des Jahres - Angaben des Landesverwaltungsamtes

**Entwicklung der Anzahl der betreuten Kinder in den geprüften Städten**

	insgesamt				davon in freier Trägerschaft			
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
<b>Dessau</b>	3.080	3.205	3.255	3.531	741	843	891	1.253
<b>Halle/S.</b>	10.516	10.491	10.724	10.972	5.701	5.646	5.998	6.355
<b>Magdeburg</b>	10.010	10.337	10.782	11.150	3.745	3.979	7.610	9.036
<b>Bitterfeld</b>	-	648	634	678	202	298	289	299
<b>Wolfen</b>	-	895	866	883	-	515	499	479
<b>Sangerhausen</b>	1.063	1.055	1.078	1.100	265	274	281	274
<b>Summe</b>	24.669	26.631	27.339	28.314	10.654	11.555	15.568	17.696

**Entwicklung der Anzahl der Kindertageseinrichtungen der geprüften Städte**

<b>Jahr</b>	<b>Einrichtungen</b>		<b>davon Kindertagesstätten</b>		<b>davon Horte</b>	
	<b>insgesamt</b>	<b>davon kommunal</b>	<b>insgesamt</b>	<b>davon kommunal</b>	<b>insgesamt</b>	<b>davon kommunal</b>
<b>2002</b>	377	219	281	144	96	75
<b>2003</b>	377	185	282	141	95	44
<b>2004</b>	368	148	278	116	90	32
<b>2005</b>	365	104	276	80	89	24

**Entwicklung des Personalbestandes der pädagogischen Mitarbeiter der geprüften Städte**

Pädagogisches Personal												
	VbE IST der kommunalen Einrichtungen				VbE IST der Einrichtungen in freier Trägerschaft				VbE IST insgesamt			
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
<b>Dessau*</b>	231,60	201,30	190,40	169,30	75,00	78,44	82,34	90,04	306,60	279,74	272,74	259,34
<b>Halle/S.**</b>	545,91	416,80	386,02	404,21	332,00	322,00	303,00	301,00	877,91	821,01	689,02	705,21
<b>Bitterfeld***</b>	31,61	33,38	27,27	27,29	21,46	17,01	16,21	15,00	53,07	50,39	43,48	42,29
<b>Wolfen</b>	27,78	24,85	22,38	23,12	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Sangerhausen</b>	69,86	67,74	49,92	52,54	-	-	-	-	-	-	-	-

freie Träger:

\* 2005 ohne Angaben vom Behindertenverband

\*\* Angaben wurden von zwölf freien Trägern verwendet

\*\*\* Angaben wurden von zwei freien Trägern verwendet

**Entwicklung der durchschnittlichen Personalausgaben der pädagogischen Mitarbeiter  
in Kindertagesstätten der geprüften Städte**

Stadt	Kommunale Einrichtungen in €					Einrichtungen freier Träger in €				
	2002	2003	2004	2005		2002	2003	2004	2005	
<b>Dessau</b>	37.448,07	43.854,64	43.043,67	41.177,66	-	-	-	-	-	-
<b>Halle/S.</b>	45.438,92	48.325,93	58.694,42	44.528,24	38.498,98	42.110,57	40.518,02	41.438,02		
<b>Magdeburg</b>	38.267,24	36.758,46	-	-	33.412,10	35.800,80	36.557,02	39.299,02		
<b>Bitterfeld</b>	37.313,85	40.041,85	41.602,24	42.292,67	32.230,89	36.041,28	36.724,06	-		
<b>Wolfen*</b>	35.234,24	37.189,93	42.112,78	42.436,45	-	36.000,00	37.000,00	37.370,00		
<b>Sangerhausen</b>	37.224,51	-	44.861,28	42.269,84	-	-	-	-		

\* freie Träger entspricht Durchschnitt der von Stadt zugrunde gelegten Personalkosten für Kalkulation