

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt
Jahresbericht 2008

Haushalts- und Wirtschaftsführung
im Haushaltsjahr 2007



Teil 2

Haushaltsrechnung 2007
Finanzsituation der Kommunen/Überörtliche
Kommunalprüfung

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Dienstgebäude

Kavalierstraße 31, 06844 Dessau-Roßlau

Telefon: 0340 2510-0

Fax: 0340 2510-110

Ernst-Reuter-Allee 34 – 36, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 567-7001

Fax: 0391 567-7005

E-Mail: poststelle@lrh.sachsen-anhalt.de

Internet: www.lrh.sachsen-anhalt.de

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis.....	III
I Vorbemerkungen.....	1
II Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2007 gemäß § 97 Abs. 2 LHO	3
1 Allgemeines	3
2 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsjahren 2005 - 2009	4
3 Verschuldung des Landes Sachsen-Anhalt.....	5
3.1 Gesamtentwicklung	5
3.2 Änderung des Grundgesetzes/Ergebnisse der Föderalismuskommission	8
3.3 Entwicklung der Zinsausgaben.....	9
III Einzelne Bemerkungen.....	12
1 Über- und außerplanmäßige Ausgaben	12
1.1 Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben	12
1.2 Über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen	13
2 Landesbetriebe	15
2.1 Allgemeines	15
2.2 Verlustausgleich bei einzelnen Landesbetrieben	17
3 Darstellung und Nachvollziehbarkeit der IT-Ausgaben	20
3.1 Darstellung der Ist-Ausgaben	20
3.2 Nicht einheitliche Buchungen	22
3.3 Abweichungen vom Prinzip der zentralen Veranschlagung	23
4 Darstellung der Ausgaben aus Lotto-Toto-Mitteln	26
IV Finanzlage der Kommunen und Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung	29
1 Finanzlage und Haushaltskonsolidierung	29
1.1 Haushalts- und Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften	29
1.2 Haushaltskonsolidierung in den Kommunen	35
2 Personal	40
2.1 Vergleichende Untersuchung der Bereiche Personalverwaltung, Bezügeverwaltung und Familienkasse in ausgewählten Kommunen.....	40
2.2 Stellenführung bei Teilzeitkräften und aufgabenbezogene Führung der Personalstandstatistik	48

2.3	Einzelergebnisse einer Personalprüfung.....	52
3	Überörtliche Prüfung der „Abfallwirtschaft Sachsen-Anhalt Süd - Anstalt des öffentlichen Rechts“	57
3.1	Vorbemerkungen.....	57
3.2	Verstöße gegen die Verbandssatzung durch die Organe des Zweckverbandes	58
3.3	Verstöße gegen das Vergaberecht bei der Gründung von Tochterunternehmen und der Vergabe von Lieferungen und Leistungen.....	61
4	Benutzungsgebühren für kommunale öffentlichen Einrichtungen mit Anschluss- und Benutzungszwang.....	70
4.1	Vorbemerkungen.....	70
4.2	Allgemeines.....	70
4.3	Erforderliche Beachtung und Anwendung des KAG-LSA durch kommunale Eigengesellschaften.....	72
4.4	Verstöße gegen Kalkulationsgrundlagen	74
5	Städtebau- und Wohnungsbauförderung	84
5.1	Erstellung von Stadtentwicklungskonzepten durch die Kommunen und deren Umsetzung und Fortschreibung im Programm „Stadtumbau Ost“	84
5.2	Einsatz der Mittel Dritter als kommunale Eigenmittel	90
5.3	Kumulierung von Städtebauförderungsmitteln mit anderen öffentlichen Mitteln	92
	Zuständigkeit des Senats	98
	Anlage 1	100
	Anlage 2/Blatt 1	101
	Anlage 2/Blatt 2.....	102
	Anlage 3/Blatt 1	103
	Anlage 3/Blatt 2.....	104
	Anlage 4	105
	Anlage 5	106
	Anlage 6	107

Abkürzungsverzeichnis

AbfG LSA	-	Abfallgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
apl.	-	außerplanmäßig
AZV	-	Abwasserzweckverband
BAT-O	-	Bundesangestelltentarifvertrag-Ost
BayObLG	-	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BEZ	-	Bundesergänzungszuweisungen
BGB	-	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	-	Bundesgesetzblatt
Drs.	-	Drucksache
EG	-	Europäische Gemeinschaft
EU	-	Europäische Union
EuGH	-	Europäischer Gerichtshof
GA	-	Gemeinschaftsaufgabe
GemHVO	-	Gemeindehaushaltsverordnung
GemKVO	-	Gemeindekassenverordnung
GK	-	Größenklasse
GO LSA	-	Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt
Gr.	-	Gruppe
GVBl. LSA	-	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt
HGB	-	Handelsgesetzbuch
HGr.	-	Hauptgruppe
HGrG	-	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HHR	-	Haushaltsrechnung
HP	-	Haushaltsplan
HTR-LSA	-	Haushaltstechnische Richtlinien des Landes Sachsen-Anhalt
IT	-	Informationstechnik
KAG-LSA	-	Kommunalabgabengesetz für das Land Sachsen-Anhalt
KGSt	-	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KVSA	-	Kommunaler Versorgungsverband Sachsen-Anhalt
kw	-	künftig wegfallend
LAbfG	-	Landesabfallgesetz

LAG	-	Landesarbeitsgericht
LFA	-	Länderfinanzausgleich
LHO	-	Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt
LKO LSA	-	Landkreisordnung für das Land Sachsen-Anhalt
LLFG	-	Landesanstalt für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau
LPF	-	Landesbetrieb für Privatwald und Forstservice
LSA	-	Land Sachsen-Anhalt
LT-Drs.	-	Landtagsdrucksache
MBI. LSA	-	Ministerialblatt für das Land Sachsen-Anhalt
MIDEWA	-	Mitteldeutsche Wasser und Abwasser GmbH Halle
NTH	-	Nachtragshaushalt
OLG	-	Oberlandesgericht
OVG	-	Oberverwaltungsgericht
PMS	-	PersonalManagementSystem
RL StäBauF	-	Richtlinien Städtebauförderung
SGB	-	Sozialgesetzbuch
SVG	-	Soldatenversorgungsgesetz
TGr.	-	Titelgruppe
TSB	-	Talsperrenbetrieb des Landes Sachsen-Anhalt
TVÜ-VKA	-	Tarifvertrag zur Überleitung der Beschäftigten der kommunalen Arbeitgeber in den TVöD und zur Regelung des Übergangsrechts
TVöD	-	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
üpl.	-	überplanmäßig
VbE	-	Vollbeschäftigteneinheit
VgV	-	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge
VO PR	-	Verordnung über die Preise
VV	-	Verwaltungsvorschrift
VZÄ	-	Vollzeitäquivalent
ZDG	-	Zivildienstgesetz

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 2008 den Landtag und die Landesregierung über wesentliche Feststellungen zur gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung 2007 – Denkschrift und Bemerkungen – unterrichtet (LT-Drs. 5/1591 vom 12. November 2008).

Der Unterausschuss Rechnungsprüfung des Landtages hat sich auf seinen Sitzungen am 27. Februar 2009, 12. März 2009 sowie 27. März 2009 mit dem Teil 1 des Jahresberichtes 2008 befasst und die Landesregierung teilweise zur erneuten Stellungnahme aufgefordert.

Der nachfolgende Teil 2 des Jahresberichtes 2008 des Landesrechnungshofes setzt sich im Wesentlichen mit dem Rechenwerk der Haushaltsrechnung 2007 (§§ 80 bis 87 LHO) auseinander.

Der Landesrechnungshof hat in den Teil 2 des Jahresberichtes 2008 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 2007 gemäß § 97 Abs. 2 LHO

1 Allgemeines

Grundlagen der Haushaltsführung im Jahr 2007 waren:

- das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes 2007 (Haushaltsgesetz 2007) vom 17. Januar 2007 (GVBl. LSA 2007, S. 2),
- das Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2007 vom 7. August 2007 (GVBl. LSA 2007, S. 285),
- Haushaltsbegleitgesetz 2007 vom 17. Januar 2007 (GVBl. LSA 2007, S. 12),
- Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 23. Januar 2007 zur Haushaltsführung 2007 (MBI. LSA 2007, S. 276).

Mit Schreiben vom 29. Dezember 2008 hat das Ministerium der Finanzen dem Landtag und dem Landesrechnungshof die auf der Grundlage des Haushaltsgesetzes 2007 und des Nachtragshaushaltsgesetzes 2007 aufgestellte Haushaltsrechnung für das Jahr 2007 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 – alle Angaben, die gesetzlich vorgeschrieben sind.

Erstmalig für das Jahr 2007 hat die Landesregierung ein Liegenschaftsverzeichnis in die Haushaltsrechnung aufgenommen, das den aktuellen und vollständigen Nachweis über den Bestand und die Veränderungen beim Grundvermögen abbildet. Damit werden die Vorgaben des Artikels 97 Abs. 1 der Verfassung, § 86 LHO sowie die Forderungen des Landtagsbeschlusses Drs. 5/12/386 B vom 14. Dezember 2006 nunmehr erfüllt.

2 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsjahren 2005 - 2009

Einnahmen des Landes Sachsen-Anhalt 2005 - 2009 in Mio. €

Arten	2005	2006	2007	2008 ^{a)}	2009/NTH ^{b)}
Einnahmen aus Steuern/Abgaben - HGr. 0	4.249	4.652	5.045	5.217	5.108
Verwaltungseinnahmen - HGr. 1	460	370	364	446	345
Zuweisung und Zuschüsse - HGr. 2 darunter: Allgemeine Finanzaufweisungen	3.563	3.665	3.772	3.621	3.460
- vom Bund (BEZ), Gr. 211	2.120	2.112	2.128	2.106	1.987
- von Ländern (LFA), Gr. 212	564	575	644	658	621
Sonstige Zuweisungen für investive Zwecke	956	872	767	639	1.240 ^{c)}
Nettokreditaufnahme	998 ^{d)}	656	0	0	0
Gesamteinnahmen	10.226	10.216	9.948	9.923	10.153

Ausgaben des Landes Sachsen-Anhalt 2005 - 2009 in Mio. €

Arten	2005	2006	2007	2008 ^{a)}	2009/NTH ^{b)}
persönliche Verwaltungsausgaben HGr. 4	2.320	2.311	2.215	2.212	2.337
sächliche Verwaltungsausgaben – OGr. 51 - 54	352	363	370	388	431
Zinsausgaben an Kreditmarkt, Gr. 575	878	907	909	975	889
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse - HGr. 6	4.631	4.850	4.675	4.707	4.686
darunter: Zuweisungen an Kommunen	2.520	2.639	2.222	2.228	2.089
Bausausgaben - HGr. 7	73	81	182	184	226
sonstige Ausgaben für Investitionsfördermaßnahmen - HGr. 8	1.960	1.629	1.464	1.362	1.676 ^{c)}
darunter: Zuweisungen an Kommunen	836	745	656	537	763
besondere Finanzierungsausgaben ^{e)} - HGr. 9	14	75	133	95	-92
Gesamtausgaben	10.226	10.216	9.948	9.923	10.153

a) endgültiger Abschluss, Stand: 10. März 2009

b) Nachtragshaushalt 2009 vom 28. April 2009, GVBl. LSA 2009, S. 219 ff.

c) Im Rahmen des Konjunkturpaketes II erhält das Land insgesamt Bundesmittel in Höhe von 356,2 Mio. €. Im Nachtragshaushalt 2009 (Kapitel 1330) sind Einnahmen aus Bundesmitteln in Höhe von 185,6 Mio. € veranschlagt. Mit der Kofinanzierung durch das Land ergibt sich für 2009 ein Gesamtvolumen von 225,5 Mio. € für investive Ausgaben (HGr. 7 und 8).

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

e) Zuführungen an Rücklagen (einschließlich an die Steuerschwankungsreserve); globale Mehr- und Minderausgaben; haushaltstechnische Verrechnungen

3 Verschuldung des Landes Sachsen-Anhalt

3.1 Gesamtentwicklung

Erstmalig seit seinem Bestehen hat das Land Sachsen-Anhalt im Jahr 2007 einen ausgeglichenen Haushalt ohne Nettoneuverschuldung erreicht.

Mit dem Nachtragshaushalt 2007 hatte die Landesregierung die Nettokreditaufnahme gegenüber den ursprünglichen Planungen für das Haushaltsjahr 2007 zunächst von 430,0 Mio. € um 137,7 Mio. € auf 292,3 Mio. € abgesenkt.

Im Haushaltsvollzug konnte – insbesondere wegen der guten Entwicklung der Steuereinnahmen – auf eine Neuverschuldung ganz verzichtet werden.

Das Haushaltsjahr 2007 schließt in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ab (kassenmäßiges Jahresergebnis § 83 Nr. 1 a LHO).

Im Rahmen dieses Abschlusses wurde 2007 ein Betrag in Höhe von 26.436.632,52 € der Steuerschwankungsreserve (Kapitel 1302, Titel 911 01) zugeführt (Berechnung Anlage 1). Durch die Bildung dieser allgemeinen Rücklage konnten erstmalig auch Reserven zum Ausgleich von Steuermindereinnahmen in den Folgejahren geschaffen werden.

Die dringend notwendige Rückführung der Neuverschuldung auf null und die Schaffung von Rücklagen ab dem Haushaltsjahr 2007 hat der Landesrechnungshof als einen wichtigen Meilenstein in der finanzpolitischen Ausrichtung des Landes bewertet.

Auch das Haushaltsjahr 2008 konnte ohne Aufnahme neuer Schulden ausgeglichen abgeschlossen werden. Der Steuerschwankungsreserve wurde ein Überschuss in Höhe von 46.626.920,40 € zugeführt. (Anlage 1)

Für das laufende Haushaltsjahr hat der Landtag im April 2009 einen Nachtragshaushalt verabschiedet, der ebenfalls davon ausgeht, im Haushaltsvollzug 2009 einen ausgeglichenen Abschluss ohne Neuverschuldung zu erreichen.

Im Nachtragshaushalt wurde allerdings zum Ausgleich der sich abzeichnenden Steuermindereinnahmen (390 Mio. € laut Nachtragshaushalt gegenüber den ursprünglichen Planungen; weitere 195 Mio. € gemäß Steuerschätzung vom Mai 2009) bereits auf den für 2009 vorgesehenen Schuldentilgungsbetrag in Höhe von 25 Mio. € verzichtet.

Auf dieser Basis wird in der nachfolgenden Tabelle die Entwicklung der Gesamtverschuldung einschließlich der durch Sondervermögen u. Ä. aufgenommenen Kredite sowie der Pro-Kopf-Verschuldung dargestellt:

Haushaltsjahr	Nettokreditaufnahme	Gesamtverschuldung kumuliert	Pro-Kopf- Verschuldung ^{a)}
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	0 €	19.931.342.193 €	8.262 €
2008 ^{b)}	0 €	19.931.342.193 €	8.313 €
2009/NTH	-88.000.000 € ^{c)}	19.843.342.193 €	8.359 €

a) auf Basis der jeweiligen Einwohnerzahl, 2007: Basis Einwohnerzahl 31. Dezember 2007 (2.412.472)

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

b) endgültiges Ist, Stand: 10. März 2009

c) Tilgung des Restbetrages des im Jahr 2000 aufgenommenen MIDEWA-Kredites in Höhe von 102 Mio. €, für den beim TSB zweckgebundene Rücklagen gebildet wurden.

Der Schuldenstand des Landeshaushaltes bleibt mit rund 19,8 Mrd. € weiterhin sehr hoch. Er ist in der Pro-Kopf-Verschuldung – bedingt durch den Bevölkerungsrückgang – auf nunmehr fast 8.400 € pro Einwohner gestiegen.

Damit nimmt das Land bei den Flächenländern nach dem Saarland (9.184 € pro Kopf) nach wie vor den vorletzten Platz ein.

Insbesondere für die Jahre 2010 und 2011 besteht das Risiko, dass der eingeleitete Konsolidierungskurs verlassen wird.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes müssen durch die Landesregierung bereits im Jahr 2009 notwendige Maßnahmen ergriffen werden, um insbesondere bei den konsumtiven Ausgaben mit dem Ziel des Haushaltsausgleiches zu sparen.

Das ist nicht zuletzt auch zur Erwirtschaftung der im Nachtragshaushalt erhöhten globalen Minderausgaben (123,6 Mio. € allgemeine globale Minderausgabe, 36,0 Mio. € globale Minderausgabe Personal) dringend notwendig.

Die außergewöhnlich tiefgreifende Wirtschafts- und Finanzmarktkrise, die daraus resultierenden Steuermindereinnahmen sowie die Maßnahmen zur Bewältigung der Krise werden zu einer erheblichen Defiziterhöhung führen. Der Landesrechnungshof erwartet von der Landesregierung geeignete Maßnahmen, um das Vertrauen in die finanzielle Handlungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte zu sichern und die Konsolidierung fortzusetzen. Die Spirale der immer höheren Verschuldung muss beendet werden. Wenn in der gegenwärtigen Ausnahmesituation zusätzliche Kredite aufgenommen werden, so ist gleichzeitig ein verbindlicher Tilgungsplan festzulegen. Die Weichen hierfür müssen jetzt gestellt werden. Bei der Bekämpfung der Folgen der Finanzmarktkrise muss die Haushaltsdisziplin oberstes Gebot bleiben. Ausgabenwünsche, die schon in der Vergangenheit nicht finanzierbar waren, können auch in der Krise und angesichts sinkender Steuereinnahmen (Steuerschätzung Mai 2009) nicht erfüllt werden.

Mit den Konjunkturprogrammen dürfen nur notwendige und nachhaltige Investitionen gefördert werden. Die gebotene zügige Umsetzung der Programme darf nicht dazu führen, dass die Grundsätze der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit vernachlässigt werden.

Alle Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder fordern Bund, Länder und Kommunen auf, möglichst schnell zu einer soliden Haushalts- und Finanzpolitik zurückzukehren. Der vollständige Beschluss ist als Anlage 2 beigefügt.

3.2 Änderung des Grundgesetzes/Ergebnisse der Föderalismuskommission

Der notwendige Haushaltsausgleich ohne Neuverschuldung sowie die dazu erforderliche Reduzierung des strukturellen Defizits¹ spiegelt sich auch in der Einführung einer Schuldenbegrenzungsregel wider.

Sie ist im Grundgesetz verankert und wird 2011 in Kraft treten. Im Einzelnen haben sich der Bund und die Länder auf die folgenden Eckpunkte verständigt:

- Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Für den Bund ist in wirtschaftlich normalen Zeiten eine maximale (strukturelle) Neuverschuldung von 0,35 v. H. des Bruttoinlandproduktes vorgesehen. Eine strukturelle Verschuldungskomponente für die Länder ist nicht vorgesehen. Das bedeutet, dass ab dem Jahr 2020 keine strukturelle Verschuldung mehr möglich sein wird.
- Eine symmetrische Berücksichtigung der Konjunktur ist zulässig. Dies bedeutet, dass konjunkturbedingte Defizite möglich sind, wenn im Aufschwung Überschüsse vorgesehen sind.
- Für den Bund ist eine Kontrolle der tatsächlichen Kreditaufnahme im Haushaltsvollzug über ein sog. Kontroll- oder Ausgleichskonto vorgesehen. Zum Haushaltsabschluss werden jährlich die Abweichungen zwischen Kreditobergrenze und tatsächlicher Kreditaufnahme festgestellt. Unterschreitungen der Kreditobergrenze werden dem Ausgleichskonto gutgeschrieben, Überschreitungen führen zu einer Belastung des Kontos. Überschreiten die saldierten Belastungen des Kontrollkontos eine Grenze von 1,5 v. H. des Bruttoinlandproduktes, sind diese konjunkturgerecht zurückzuführen.
- In Notsituationen wie Naturkatastrophen oder einer weltwirtschaftlichen Rezession gilt eine Ausnahmeklausel für zusätzliche Kreditaufnahmen. Wenn von der Ausnahmeklausel Gebrauch gemacht wird, sind die aufgenommenen Kredite nach einem verbindlichen Tilgungsplan zurückzuzahlen. Bundestag und Länderparlamente können dann mit der jeweiligen Regierungsmehrheit das Abweichen von der Schuldenbremse beschließen.
- Die Länder Bremen, Berlin, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein erhalten im Zeitraum 2011 bis 2019 jährliche Konsolidierungshilfen in Höhe von insgesamt 800 Mio. € aus dem Bundeshaushalt. Diese finanziellen Lasten sollen je zur Hälfte vom Bund und den Ländern getragen werden. Im Gegenzug müs-

¹ 2008 Ist: 413 Mio. €, Plan: 627 Mio. €; 2009: ursprüngliche Planung: 550 Mio. €, Nachtragshaushaltsplan: 749 Mio. €

sen sich diese Länder zur Einhaltung eines strikten Konsolidierungspfades und dessen Kontrolle durch einen Stabilitätsrat verpflichten.

- Gleichzeitig mit einer neuen Schuldenregel wird ein Frühwarnsystem zur Vermeidung künftiger Haushaltsnotlagen eingeführt. Hierzu wird ein Stabilitätsrat eingerichtet. Dessen Aufgabe soll darin bestehen, die Haushaltsentwicklung von Bund und Ländern zu überwachen und im Fall drohender Haushaltsnotlagen ein Sanierungsverfahren mit den betroffenen Gebietskörperschaften zu vereinbaren und deren Umsetzung zu kontrollieren. Bislang soll sich der Stabilitätsrat analog zum derzeitigen Finanzplanungsrat zusammensetzen.
- Leistungsvergleiche (Benchmarking) der Aufgabenerfüllung von Bund, Ländern und Kommunen erhalten mit dem neuen Artikel 91 d eine grundlegende Basis. Dieses Instrument dient zur Herstellung von Transparenz staatlichen Handelns bzw. der Ermittlung effektiver und effizienter Lösungen.

Der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt bewertet die mit der Einführung der Schuldenbremse beschlossenen Maßnahmen als ersten Schritt in die richtige Richtung. Sollen die vorgesehenen, grundgesetzlichen Schuldengrenzen zukünftig eingehalten werden, ist ein langfristiger Konsolidierungspfad erforderlich, der durch geeignete Maßnahmen zur schrittweisen Rückführung der strukturellen Verschuldung vom gegenwärtigen Niveau zu untersetzen ist. Da die Länder nur eingeschränkte Möglichkeiten der Gestaltung ihrer eigenen Einnahmenbasis besitzen, wird diese Vorgabe im Wesentlichen durch Maßnahmen auf der Ausgabenseite umgesetzt werden müssen.

3.3 Entwicklung der Zinsausgaben

Die bis zum Ende des Jahres 2008 bestehenden Schulden in Höhe von 19,8 Mrd. € belasten den Landeshaushalt erheblich. Im Jahr 2007 mussten rund 909 Mio. € für Zinszahlungen aufgewendet werden, im Jahr 2008 erhöhte sich der Betrag auf rund 975 Mio. €. Bezogen auf das Gesamthaushaltsvolumen 2007 waren rund 9 v. H. für Zinsleistungen gebunden. Mit dem Nachtragshaushalt 2009 konnte der Zinsansatz auf 889 Mio. € – bedingt durch die günstige Zinssatzentwicklung – abgesenkt werden.

Mit Wegfall der für 2009 geplanten tatsächlichen Tilgung von Schulden in Höhe von 25 Mio. € und damit möglicher weiterer Entlastung von Zinszahlungen bleibt die Zinsbelastung für den Landeshaushalt nach wie vor sehr hoch.

Der Landeshaushalt Sachsen-Anhalt weist im Ländervergleich (Flächenländer) mit 374 € nach dem Saarland (445 €) die höchste Pro-Kopf-Belastung aus.

In der nachfolgenden Übersicht wird die Entwicklung der Zinsausgaben pro Kopf der Bevölkerung im Ländervergleich dargestellt:

Zinsausgaben pro Kopf der Bevölkerung in €²

Land	Ist 2006	Ist 2007	Plan* 2008	Plan 2009
Baden-Württemberg	210	179	185	172
Bayern	86	79	79	90
Brandenburg	307	313	350	363
Hessen	227	219	240	245
Mecklenburg-Vorpommern	270	273	282	281
Niedersachsen	286	277	290	292
Nordrhein-Westfalen	257	263	269	275
Rheinland-Pfalz	264	275	295	292
Saarland	382	399	433	445
Sachsen**	129	123	146	134
Sachsen-Anhalt**	369	374	401	374
Schleswig-Holstein	315	329	354	371
Thüringen	305	303	311	313

* Zinsausgaben lt. Plan; aktuellere Angaben liegen nicht vor

** ohne Fluthilfemittel

Hinsichtlich der sehr hohen Zinsausgaben 2008 (975 Mio. € im Ist) weist der Landesrechnungshof auf Folgendes hin:

Im Jahr 2008 sind die Ausgaben für Zinsen nur deshalb innerhalb der veranschlagten Ermächtigung von 962,5 Mio. € geblieben, weil das Ministerium der Finanzen durch Zinseinnahmen aus Zwischenanlagen (Kapitel 1325, Titel 162 01) rund 52,6 Mio. € Einnahmen erzielt hat, die für die Deckung der Zinsausgaben herangezogen wurden. Ohne Berücksichtigung dieser Einnahmen betragen die Zinsausgaben 975 Mio. € und damit 13,5 Mio. € mehr als veranschlagt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind die vom Ministerium der Finanzen praktizierten Zwischenanlagegeschäfte in diesem Umfang kritisch zu hinterfragen. Das Land übernimmt hier Aufgaben einer Bank, die in ihrer Größenordnung

² Quelle: Ministerium der Finanzen, Haushaltseckdaten für das Land Sachsen-Anhalt im Ländervergleich, Stand: Februar 2009; für Sachsen-Anhalt hat der Landesrechnungshof den Nachtragshaushalt 2009 berücksichtigt

erheblich von der im Landeshaushalt veranschlagten Bruttokreditermächtigung abweichen. Das Ministerium der Finanzen hat die Kreditermächtigung des Jahres 2008 in Höhe von 3,34 Mrd. € unterjährig, aufgrund der Ermächtigungen im Haushaltsgesetz 2008 – § 3 Abs. 2 – um rund 2,3 Mrd. € überschritten.

Erstmalig mit dem Doppelhaushalt 2005/2006 sah das Haushaltsgesetz eine unterjährige Überschreitung der Kreditermächtigung vor: „...sofern die unterjährige Wiederanlage dieser Kredite zu einem höheren Zinssatz als bei der Kreditaufnahme und ohne Eingehen eines Bonitätsrisikos erfolgt.“ (Begründung zum Haushaltsgesetz 2005/2006, § 3 Abs. 3)

In der nachfolgenden Tabelle wird die Inanspruchnahme der Bruttokreditermächtigung (Kapitel 1325, Titel 325 02) seit 2005 jeweils zum Jahresende dargestellt:

- in € -

Haushaltsjahr	Bruttokreditermächtigung (Kapitel 1325, Titel 325 01)		Einnahmen aus Zwischenanlage (Kapitel 1325, Titel 162 01)
	Haushaltsplan	Ist	
2005	3.998.700.100,00	6.323.283.414,51	11.764.453,82
2006	4.317.413.600,00	7.851.359.214,62	12.993.441,21
2007	3.337.487.500,00	4.426.453.970,74	10.681.032,63
2008 ^{a)}	3.342.000.000,00	5.644.455.878,02	52.620.386,38

a) endgültiges Ist, Stand: 10. März 2009

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Landtag, die bisherige Praxis des Ministeriums der Finanzen kritisch zu hinterfragen und gegebenenfalls die Ermächtigung im Haushaltsgesetz anzupassen.

Sofern der Umfang der Zwischenanlagegeschäfte auch künftig beibehalten werden soll, muss zum Doppelhaushalt 2010/2011 eine Veränderung der Veranschlagungspraxis erfolgen.

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 2007 rund 53,1 Mio. €.

Nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung seit 1991:

	überplanmäßige Ausgaben	Vorgriffe	außerplanmäßige Ausgaben	zusammen
1991	171.764.029,08 €	168.662.715,79 €	40.491.645,11 €	380.918.389,98 €
1992	417.167.759,86 €	129.029.282,68 €	223.667.731,09 €	760.864.389,98 €
1993	346.544.360,91 €	2.752.630,08 €	53.575.280,26 €	402.872.271,25 €
1994 ^{a)}	26.274.799,10 €	3.475.988,88 €	96.824,65 €	29.847.612,64 €
1995	338.132.991,15 €	34.912.358,42 €	7.863.122,16 €	380.908.471,73 €
1996 ^{a)}	64.235.844,03 €	15.660.460,07 €	14.251.440,28 €	94.147.744,38 €
1997	455.123.263,56 €	9.472.400,11 €	30.819.717,22 €	495.415.380,89 €
1998	166.140.819,14 €	6.953.554,61 €	7.976.065,85 €	181.070.439,60 €
1999	176.062.822,59 €	7.410.672,47 €	56.447.378,13 €	239.920.873,18 €
2000	242.672.596,87 €	16.655.934,25 €	19.570.406,39 €	278.898.937,50 €
2001	123.381.095,81 €	15.935.246,28 €	32.697.701,97 €	172.014.044,05 €
2002 ^{a)}	43.990.057,75 €	10.187.026,75 €	126.156.367,08 €	180.333.451,58 €
2003	72.015.041,87 €	11.824.239,62 €	47.925.085,24 €	131.764.366,73 €
2004 ^{a)}	37.831.349,56 €	3.195.191,28 €	530.249,64 €	41.556.790,48 €
2005	83.467.402,34 €	691.154,48 €	153.802.796,49 €	237.961.353,31 €
2006 ^{a)}	8.349.984,01 €	999.362,17 €	3.563.107,93 €	12.912.454,11 €
2007 ^{a)}	14.797.235,51 €	36.400.544,43 €	1.922.714,00 €	53.120.493,94 €

a) unter Berücksichtigung Nachtragshaushaltsplan

In dem am 7. August 2007 verabschiedeten Nachtragshaushalt wurden die bis zu diesem Zeitpunkt im Haushaltsvollzug absehbaren Mehrausgaben größtenteils bereits veranschlagt.

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

In Anlage I der Haushaltsrechnung 2007 werden durch das Ministerium der Finanzen insgesamt 16 Fälle über- und außerplanmäßiger Ausgaben ohne Einwilligung mit einer Gesamthöhe von 48.249.118,01 € 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 2007 ist als Anlage 3 diesem Jahresbericht beigelegt):

Haus-halts-jahr	Anzahl der Fälle	über-/außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung in Höhe von	Bemerkungen des Ministeriums der Finanzen: Bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung hätte das Ministerium der Finanzen Einwilligung erteilt in ...
1991	99	86,4 Mio. €	
1992	80	49,1 Mio. €	
1993	82	70,6 Mio. €	
1994	41	5,6 Mio. €	
1995	50	40,9 Mio. €	
1996	39	18,4 Mio. €	16 Fällen in Höhe von rund 3,5 Mio. €
1997	36	13,3 Mio. €	11 Fällen in Höhe von rund 1,5 Mio. €
1998	42	12,3 Mio. €	11 Fällen in Höhe von rund 0,7 Mio. €
1999	51	20,3 Mio. €	14 Fällen in Höhe von rund 6,6 Mio. €
2000	45	24,8 Mio. €	14 Fällen in Höhe von rund 16,0 Mio. €
2001	43	6,0 Mio. €	18 Fällen in Höhe von rund 1,7 Mio. €
2002	12	1,8 Mio. €	5 Fällen in Höhe von rund 0,4 Mio. €
2003	16	2,9 Mio. €	1 Fall in Höhe von rund 1,7 Mio. €
2004	19	3,5 Mio. €	4 Fällen in Höhe von rund 0,3 Mio. €
2005	7	6,2 Mio. €	2 Fällen in Höhe von rund 30.000 €
2006	11	1,0 Mio. €	4 Fällen in Höhe von rund 0,8 Mio. €
2007	16	48,2 Mio. €	9 Fällen in Höhe von rund 47,9 Mio. €

Das Volumen der über- und außerplanmäßigen Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen ist im Jahr 2007 gegenüber den Vorjahren deutlich angestiegen. Damit hat sich die positive Entwicklung der Vorjahre nicht fortgesetzt. Den größten Anteil an den nicht genehmigten über-/außerplanmäßigen Ausgaben nehmen die Vorgriffe, d. h. Ausgaben, die auf das Folgejahr angerechnet wurden, ein. Das betrifft insbesondere Maßnahmen im Geschäftsbereich der Einzelpläne 09 und 15.

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 0,3 Mio. €, in denen das Ministerium der Finanzen seine Einwilligung verweigert hätte.

Der Landesrechnungshof hält in diesen Fällen die Feststellung des Schadens und die Prüfung der Regressfrage für unverzichtbar.

2 Landesbetriebe

2.1 Allgemeines

Im Haushaltsjahr 2007 verfügte das Land über insgesamt 14 nach § 26 Abs. 1 LHO geführte Landesbetriebe.

Zum 1. Januar 2008 ist durch Beschluss der Landesregierung vom 11. September 2007 der Landesbetrieb Landesweingut Kloster Pforta, Kapitel 0958, in eine GmbH, deren 100-prozentiger Gesellschafter das Land Sachsen-Anhalt ist, umgewandelt worden. Weitere Strukturveränderungen hat es im Jahr 2008 nicht gegeben.

Der Landesrechnungshof hat sich in seinen Jahresberichten mit den im Land bestehenden Landesbetrieben bereits mehrfach umfassend befasst.

Die Landesregierung hatte am 30. Oktober 2006 beschlossen, alle Landesbetriebe zu evaluieren. Aussagefähige Berichte liegen gegenwärtig noch immer nicht vor. Nach Aussagen des Ministeriums der Finanzen (Schreiben an den Unterausschuss Rechnungsprüfung vom 23. Februar 2009) ist spätestens im September 2009 eine Kabinetttbefassung vorgesehen.

Dies betrifft auch das Landesinformationszentrum. Das Ministerium der Finanzen hat in der Beratung des Unterausschusses Rechnungsprüfung am 27. Februar 2009 zugesagt, auch diesen Landesbetrieb zu evaluieren. Die Ergebnisse sollen spätestens zu den Haushaltsberatungen 2010/2011 vorliegen. Ob die Evaluation infolge der aktuell beabsichtigten organisatorischen Veränderungen tatsächlich erfolgen wird, bleibt abzuwarten.

Im vorliegenden Jahresbericht hat sich der Landesrechnungshof insbesondere mit dem Verlustausgleich befasst.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Höhe der Zuschüsse des Landes. Die Entwicklung in den einzelnen Landesbetrieben wird auch in Anlage 4 dargestellt:

Haushaltsjahr	Anzahl	Zuschüsse des Landes		
		für laufende Zwecke	für Investitionen	Gesamt
		- in Mio. € -		
2006	14	148,5	82,1	230,6
2007	14	167,7	8,4	176,1
2008*	13	171,1	5,4	181,9
2009/NTH	13	178,2	13,1	191,3

* endgültiges Ist, Stand: 10. März 2009

Gegenüber den Jahren 2006 und 2007 haben sich die Zuschüsse des Landes für laufende Zwecke für die nach § 26 Abs. 1 LHO geführten Landesbetriebe im Jahr 2008 weiter erhöht. Eine weitere Steigerung der laufenden Zuschüsse ist im Jahr 2009 in Höhe von 7,1 Mio. € geplant.

Die Entwicklung der Zuschüsse des Landes für Investitionen in den Landesbetrieben ist in den Jahren 2006 bis 2009 insgesamt rückläufig.

Bei der Entwicklung der Höhe der Zuschüsse für laufende Zwecke ist die Deckung von Verlusten der Landesbetriebe aus Vorjahren aus zu berücksichtigen.

Im Jahr 2007 hat das Land für drei Landesbetriebe (landwirtschaftlicher Betrieb Iden, Landgestüt, LPF) Zuschüsse zum Verlustausgleich in Höhe von insgesamt rund 3,5 Mio. € gezahlt. Eine Bewertung dieses Sachverhaltes hat der Landesrechnungshof unter Punkt 2.2 vorgenommen.

Auch im Haushaltsplan 2008 waren Zuschüsse für Verlustausgleiche veranschlagt. Dies betrifft in Höhe von 72.600 € den landwirtschaftlichen Betrieb Iden (Kapitel 0960, Erläuterung zum Titel 682 34) und in Höhe von rund 4,9 Mio. € den LPF (Kapitel 0980, Erläuterung zum Titel 682 37). Inwieweit die Zuschüsse für den Verlustausgleich tatsächlich eingesetzt wurden, kann aus den bisher vorliegenden Ist-Zahlen für das Jahr 2008 noch nicht abgeleitet werden.

Für das Haushaltsjahr 2009 sind keine Haushaltsmittel zur Deckung von Verlusten der Landesbetriebe aus Vorjahren veranschlagt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes dürfen Zahlungen für den Ausgleich von Verlusten der Landesbetriebe, die aus Vorjahren resultieren, nicht zulasten der Investitionen erfolgen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Ergebnisse der Evaluation aller Landesbetriebe rechtzeitig vor den Beratungen zum Doppelhaushalt 2010/2011 zu

erörtern, entsprechende Schlussfolgerungen zu ziehen und damit eine fundierte aussagekräftige Grundlage für die Haushaltsplanungen zu schaffen.

Für folgende Landesbetriebe enthält die Haushaltsrechnung 2007 lediglich eine vorläufige Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung:

Kapitel 0345 Landesinformationszentrum
Kapitel 1503 Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft.

Für folgende Landesbetriebe wurde bisher noch nicht über die Verwendung des Jahresüberschusses entschieden:

Kapitel 0345 Landesinformationszentrum
Kapitel 0980 Landesforstbetrieb
Kapitel 0980 Landesbetrieb für Privatwaldbetreuung und Forstservice
Kapitel 1503 Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft.

Bis zur Vorlage der abschließend festgestellten Bilanzen, Gewinn- und Verlustrechnungen sowie der Entscheidung über die Gewinnverwendung empfiehlt der Landesrechnungshof, diese Landesbetriebe von der Entlastung für das Jahr 2007 auszunehmen.

2.2 Verlustausgleich bei einzelnen Landesbetrieben

Mit dem Grundsatzterlass vom 6. Juni 2005 (MBI. LSA 2005, S. 321 ff.) hat das Ministerium der Finanzen eine umfassende Grundlage für die Einrichtung und Führung von Landesbetrieben nach § 26 LHO geschaffen.

Darin ist unter dem Punkt 3. Rechnungswesen, 3.2.11 Vortrag bilanzieller Verluste, der Ausgleich von Verlusten spätestens im zweitnächsten, bei Doppelhaushalten im drittnächsten Haushaltsjahr festgelegt. Der Verlust ist somit in den Wirtschaftsplan aufzunehmen. Werden Verluste durch die Bildung von Rückstellungen verursacht, sind sie nicht auszugleichen. Rückstellungen sind in diesem Sinne nur diejenigen, denen keine tatsächlichen Zahlungsverpflichtungen gegenüberstehen (z. B. Urlaubsrückstellungen).

Für den landwirtschaftlichen Betrieb Iden, das Landgestüt (beide Kapitel 0960) sowie den Landesbetrieb für Privatwaldbetreuung und Forstservice (Kapitel 0980) war ein Zuschuss für laufende Zwecke im Haushaltsplan 2007 veranschlagt.

Aus der Erläuterung zum jeweiligen Titel geht hervor, dass davon ein bestimmter Betrag zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren eingesetzt werden sollte.

Aus der Haushaltsrechnung 2007 geht weder aus den Erläuterungen im Kapitel/Titel noch der Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung (Haushaltsrechnung 2007, Abschnitt A, Anlage VIII) hervor, ob die Haushaltsmittel im Vollzug – wie in den Erläuterungen vorgesehen – umgesetzt wurden.

Die Verwendung der Zuschüsse des Landes ist aus den jeweiligen Jahresabschlussberichten der Landesbetriebe ersichtlich. Danach hat das Land in folgender Höhe Verlustausgleiche in den vorgenannten Landesbetrieben übernommen:

	Haushaltsplan 2007	Ist laut Jahresabschluss des Landesbetriebes	davon: Urlaubsrückstellungen	verbleiben für Verlustausgleich
Landgestüt, Kapitel 0960	550.700,00 €	523.185,00 €	19.139,00 €	504.046,00 €
Landwirtschaftlicher Betrieb Iden, Kapitel 0960	396.700,00 €	396.700,00 €	38.400,00 €	358.300,00 €
Landesbetrieb für Privatwaldbetreuung und Forstservice, Kapitel 0980	2.600.000,00 €	2.600.000,00 €	992.653,04 €	1.607.346,96 €

Die Entscheidung über die Höhe der gezahlten Verlustausgleiche an die Landesbetriebe im Jahr 2007 ist nicht vollständig nachvollziehbar.

Die Landesbetriebe bilden grundsätzlich in jedem Jahr Urlaubsrückstellungen. Beim Ausgleich der o. a. Verluste aus Vorjahren hat das Ministerium der Finanzen diese nicht um die entsprechenden Rückstellungen gekürzt.

So hat z. B. der Wirtschaftsprüfer im Jahresabschlussbericht des landwirtschaftlichen Betriebes Iden u. a. ausgeführt, dass „... *Im Grundsatz erlass zu den Landesbetrieben... unter Ziffer 3.2.11. jedoch darauf verwiesen [wird], dass bilanzielle Verluste nicht auszugleichen sind, soweit diese durch Bildung von Rückstellungen, die zu keiner tatsächlichen Zahlungsverpflichtung führen, entstanden sind. Dies gilt für 2005 zumindest für die Urlaubsrückstellungen in Höhe von TEUR 38,4...*“ (vgl. Nr. 14 Buchstabe b des Fragenkreises gemäß § 53 HGrG des Jahresabschlussberichtes 2007).

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt erläuterte hierzu auf Nachfrage des Landesrechnungshofes u. a. Folgendes:

„... *Die landwirtschaftlichen Betriebe der LLFG weisen Urlaubsrückstellungen... nicht einmalig, sondern gemäß HGB regelmäßig in den Jahresabschlüssen... aus.*

Die damit verbundenen Auszahlungen werden naturgemäß... erst im Folgejahr fällig. Eine Nichtbeachtung dieser Rückstellungen im Verlustausgleich führt insofern, auf Grund der regelmäßigen Bilanzierung, zur bilanziellen Unterdeckung in Höhe der Vorjahresrückstellungen.“

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Landesbetriebe hier Urlaubsrückstellungen gebildet haben, die im Folgejahr keine tatsächlichen Zahlungen an die Mitarbeiter nach sich ziehen (vgl. § 9 des Rahmentarifvertrages für die landwirtschaftlichen Betriebe vom 14. Juli 1994).

Der Landesrechnungshof schließt sich insoweit den Ausführungen des Wirtschaftsprüfers an. Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt und das Ministerium der Finanzen haben sicherzustellen, dass die Regelungen des o. g. Runderlasses des Ministeriums der Finanzen vom 6. Juni 2005 umgesetzt werden.

Im Übrigen hätte gemäß Haushaltsführungserlass 2007 vor der Durchführung des Verlustausgleiches eine Evaluation erfolgen müssen, um künftige Jahresfehlbeträge und einen erneuten Verlustausgleich zu vermeiden.

3 Darstellung und Nachvollziehbarkeit der IT-Ausgaben

Im Bereich der IT-Ausgaben (Titelgruppe 99 – Kosten der Informations- und Kommunikationstechnik) ist die Haushaltsrechnung 2007 – wie auch in den Vorjahren – durch eine mangelnde Transparenz und Nachvollziehbarkeit gekennzeichnet. So:

1. stimmen die in der Übersicht im Kapitel 1399 (sonstige Einnahmen und Ausgaben) dargestellten Ist-Ausgaben je Einzelplan nicht in jedem Fall mit den Summen der Buchungen bei Titelgruppe 99 in den einzelnen Kapiteln der Einzelpläne überein,
2. werden die Buchungen innerhalb der Titelgruppe 99 nicht einheitlich vorgenommen,
3. werden nicht alle IT-Ausgaben der Landesverwaltung innerhalb der Titelgruppe 99 nachgewiesen bzw. wird im Einzelfall vom Prinzip der zentralen Veranschlagung der IT-Mittel im Kapitel 1399, Titelgruppe 99, abgewichen.

3.1 Darstellung der Ist-Ausgaben

Die Ausgaben für die Informations- und Kommunikationstechnik des Landes werden seit dem Haushaltsjahr 2004 grundsätzlich zentral im Kapitel 1399, Titelgruppe 99, veranschlagt.³ Damit wurde das Ziel verbunden, über eine bessere Steuerung und Kontrolle Effizienzsteigerungen und Einsparungen zu erreichen. Im Vollzug werden die Haushaltsmittel den Ressorts vom Ministerium der Finanzen zur Bewirtschaftung zugewiesen. Die entsprechenden Ausgaben werden in der Titelgruppe 99 der jeweiligen Fachkapitel gebucht.

In der Haushaltsrechnung werden die verteilten IT-Mittel sowie die Ist-Ausgaben des laufenden Haushaltsjahres im Kapitel 1399 in den Erläuterungen zu Titelgruppe 99 summarisch je Einzelplan ausgewiesen.

Die in den Erläuterungen zu Titelgruppe 99 im Kapitel 1399 dargestellten Ist-Ausgaben stimmen jedoch nicht in jedem Fall mit den Summen der in den jeweiligen Einzelplänen gebuchten Ist-Ausgaben der Titelgruppe 99 überein. Gründe für diese Abweichungen sind aus der Haushaltsrechnung 2007 nicht ersichtlich, da z. B. entsprechende Erläuterungen sowohl bei Kapitel 1399 als auch in den jeweiligen Fachkapiteln fehlen.

³ Ausgenommen hiervon sind lediglich der Landtag (Einzelplan 01) und der Landesrechnungshof (Einzelplan 16).

Die nachfolgende Tabelle stellt die Ist-Ausgaben gemäß den Erläuterungen bei Kapitel 1399, Titelgruppe 99, den in den jeweiligen Einzelplänen bei Titelgruppe 99 gebuchten Ist-Ausgaben der Haushaltsrechnung 2007 gegenüber:

- in € -

Einzelplan	Erläuterung zu Titelgruppe 99 bei Kapitel 1399	Ist der Titelgruppe 99 in den Einzelplänen	Differenz
02	10.313.233,82	10.313.233,82	0,00
03	15.637.866,88	15.206.508,69	-431.358,19
04	10.080.516,65	15.194.506,53	5.113.989,88
05	158.455,80	158.455,80	0,00
07	551.235,82	671.471,04	120.235,22
08	599.253,35	599.253,35	0,00
09	861.042,59	861.042,59	0,00
11	5.981.389,45	5.981.389,45	0,00
13	2.914.240,79	2.763.717,35 <i>(ausgewiesen als Vorgriff)</i>	-150.523,44
14	1.043.783,01	1.043.783,01	0,00
15	2.811.556,62	2.811.556,62	0,00
Summe	50.952.574,78	55.604.918,25	4.652.343,47

Die sich ergebenden Differenzen sind in der Haushaltsrechnung 2007 nicht erläutert.

Die Summen aus der Erläuterung bei Kapitel 1399, Titelgruppe 99, müssen rechnerisch mit den in den einzelnen Einzelplänen gebuchten Summen der Titelgruppe 99 übereinstimmen. Abweichungen sind zu begründen.

Aus der Haushaltsrechnung ist nicht nachvollziehbar, in welcher Gesamthöhe Ausgaben für den IT-Bereich tatsächlich geleistet wurden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Darstellung der Ausgaben im IT-Bereich in der Haushaltsrechnung transparenter und nachvollziehbarer zu gestalten.

Alle Ausgaben für Informations- und Kommunikationstechnik der Landesverwaltung sollten zentral und vollständig in einer zusätzlichen Übersicht zu Kapitel 1399, Titelgruppe 99, (z. B. in Anlehnung an die Gestaltung der Anlage V der Haushaltsrechnung) dargestellt werden. Anhand dieser Übersicht sollte sich nachvollziehen lassen, in welcher Höhe IT-Mittel in die einzelnen Bereiche der Landesverwaltung (Kapitel, Titel) geflossen sind. Sofern erhebliche Abweichungen gegenüber einzelnen Haushaltsansätzen auftreten, sind diese nachvollziehbar zu erläutern.

3.2 Nicht einheitliche Buchungen

Die Erfassung und Verteilung der Haushaltsmittel für Kosten der Informations- und Kommunikationstechnik erfolgt nach den Haushaltstechnischen Richtlinien des Landes Sachsen-Anhalt (HTR-LSA) anhand einer Aufteilung auf IT-Budget, zentrale Verfahren/e-Government-Basiskomponenten sowie priorisierte Fachverfahren.

Die Höhe des IT-Budgets errechnet sich aus der Anzahl der IT-relevanten Arbeitsplätze und der Pauschale von 770,20 € und umfasst grundsätzlich alle IT-relevanten Ausgaben⁴.

Es wird zentral im Kapitel 1399 im Titel 547 99 (nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben) veranschlagt und im Haushaltsvollzug den Ressorts zur Bewirtschaftung zugewiesen.

Nach der Haushaltsrechnung 2007 wurden die entsprechenden Ausgaben in den jeweiligen Fachkapitel zum Teil wieder bei Titel 547 99 gebucht, teilweise aber auch in anderen Titeln der Titelgruppe 99.

So buchte z. B. die Brand- und Katastrophenschutzschule Heyrothsberge (Kapitel 0336) die ihr aus dem Kapitel 1399, Titelgruppe 99, zugewiesenen Mittel des IT-Budgets bei Titel 511 99 (Geschäftsbedarf), bei Titel 519 99 (Unterhaltung der Grundstücke) und bei 533 99 (Dienstleistung Außenstehender). Andere Geschäftsbereiche, z. B. das Ministerium für Gesundheit und Soziales (Kapitel 0501), haben alle diesbezüglichen Ausgaben bei Titel 547 99 ausgewiesen und wiederum andere Geschäftsbereiche, z. B. das Statistische Landesamt (Kapitel 0343), haben diese Ausgaben sowohl bei Titel 547 99 als auch bei anderen Titeln der Titelgruppe 99 verbucht.

Die Nachvollziehbarkeit und Vergleichbarkeit der innerhalb der Titelgruppe 99 in den einzelnen Titeln verbuchten Ausgaben wird dadurch erheblich erschwert.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Haushaltssystematik auch bei der Buchung der Mittel des IT-Budgets einheitlich anzuwenden ist. Damit werden die Transparenz und die Vergleichbarkeit der Ausgaben für die Informations- und Kommunikationstechnik verbessert.

⁴ z. B. erstmalige und Ersatzbeschaffung, besondere Verbrauchsmittel, Peripheriegeräte wie Scanner, Farblaser-, oder Netzwerkdrucker, Instandhaltungs- und Wartungsmaßnahmen, Lizenzkosten, Server, zentrale Datensicherungsmedien, LAN-Komponenten, Beratungs- und Programmierleistungen, Aus- und Fortbildung

3.3 Abweichungen vom Prinzip der zentralen Veranschlagung

Die Haushaltsmittel für die Kosten der Informations- und Kommunikationstechnik sind nach Nr. 4.7.1 HTR-LSA zentral im Kapitel 13 99, Titelgruppe 99, zu veranschlagen.

Die entsprechenden Ausgaben sind nach dem Haushaltsführungserlass 2007 zulasten der Ansätze im Kapitel 1399, Titelgruppe 99, bei den jeweiligen Titeln der Titelgruppen 99 des zuständigen Verwaltungszweiges (Kapitel) zu buchen.⁵

Im Haushaltsjahr 2007 wurden abweichend von den o. g. Prinzipien Haushaltsmittel für die Informations- und Kommunikationstechnik teilweise außerhalb des Kapitels 1399, Titelgruppe 99, veranschlagt und gebucht. Zum Teil sind auch außerhalb der Titelgruppe 99 IT-Ausgaben gebucht worden.

So werden in der Haushaltsrechnung 2007 die IT-Ausgaben der Landesbetriebe⁶, der budgetierten Einrichtungen im Bezirk des Oberlandesgerichts Naumburg, Kapitel 1120 sowie des gesamten Einzelplanes 06 – wie auch in den Vorjahren – nicht bei Titelgruppe 99 ausgewiesen.

Darüber hinaus wurden im Kapitel 0201 (Staatskanzlei) „*Mittel zur Förderung von IT-Projekten des Landes Sachsen-Anhalt*“ in Höhe von 13.500 € in der Titelgruppe 64 veranschlagt und in Höhe von 5.938 € gebucht.

Innerhalb der Titelgruppe 99, jedoch ebenfalls außerhalb des Kapitels 1399, wurden im Nachtragshaushalt 2007 im Kapitel 0401 (Ministerium der Finanzen) insgesamt 4,15 Mio. € „... zur Konsolidierung des IT-Betriebes, basierend auf dem Gutachten vom 30.12.2005 der T-Systeme und den darin enthaltenen Analysen und Empfehlungen...“ sowie eine Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 7,3 Mio. € „... für das PersonalManagementSystem (PMS) ...“ veranschlagt.

Die Ist-Ausgaben bei Kapitel 0401 in der Titelgruppe 99 beliefen sich in 2007 auf insgesamt 4.670.410,72 €. Aus der Haushaltsrechnung 2007 ist dabei nicht zu entnehmen, welcher Anteil davon für das Projekt „Konsolidierung IT-Betrieb“ verwendet bzw. welcher Betrag aus Kapitel 1399, Titelgruppe 99, zugewiesen wurde.

Im Kapitel 1399 wurden Ausgaben für „*Ressortübergreifende Datenverarbeitungsverfahren*“ in Höhe von 2.914.240,79 € bei Titelgruppe 61 ausgewiesen. Nach den Erläuterungen in der Haushaltsrechnung zu Titelgruppe 99 im Kapitel 1399, wurde

⁵ Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 23. Januar 2007, MBl. S. 276 ff., XIII. weitere Hinweise Nr. 8
⁶ mit Ausnahme des Landesbetriebes Sozialagentur (Kapitel 0507)

dieser Betrag aus der Titelgruppe 99 umgesetzt, obwohl der Haushaltsführungserlass 2007 unter XIII., Nr. 8 eine Buchung der zentral veranschlagten IT-Mittel nur bei den entsprechenden Titeln der Titelgruppe 99 der einzelnen Verwaltungszweige vorsieht. Gründe für ein Abweichen hiervon (Buchung bei Titelgruppe 61) werden in der Haushaltsrechnung nicht genannt.

Für den Landesrechnungshof ist es insbesondere nicht nachvollziehbar, weshalb im Kapitel 1399 zusätzlich zur Titelgruppe 99 eine gesonderte Titelgruppe 61 mit der Zweckbestimmung „*Ressortübergreifende Datenverarbeitungsverfahren*“ eingerichtet wurde und weshalb die Haushaltsmittel für die Konsolidierung des IT-Betriebes und das PMS nicht ebenfalls im Kapitel 1399, Titelgruppe 99, veranschlagt wurden.

In der Haushaltsrechnung 2007 sind damit nicht alle Ausgaben für die Informations- und Kommunikationstechnik der Landesverwaltung vollständig, nachvollziehbar und transparent dargestellt.

Die nicht einheitliche Veranschlagung wurde auch in den Haushaltsjahren 2008 und 2009 praktiziert. Der Landesrechnungshof hat weiterhin festgestellt, dass ein Betrag in Höhe von 1.313.476,00 € zwischen dem vorläufigen und dem endgültigen Abschluss für das Haushaltsjahr 2008 an das Landesinformationszentrum gezahlt wurde. Die Buchung erfolgte zulasten des Ministeriums des Innern (Kapitel 0301) mit der Zweckbestimmung Lieferungen und Leistungen des Landesinformationszentrums (Titel 534 99).

Die vom Landesrechnungshof oben gegebenen Hinweise sollten daher zwingend in den Haushaltsrechnungen für die Jahre 2008 und 2009 beachtet werden.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass künftig alle Ausgaben für die Informations- und Kommunikationstechnik grundsätzlich zentral bei Kapitel 1399, Titelgruppe 99, veranschlagt und auch innerhalb der Titelgruppe 99 gebucht werden. Soweit davon im Einzelfall abgewichen werden soll, sind aussagekräftige Erläuterungen in den Haushaltsplan und in die Haushaltsrechnung aufzunehmen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, in die unter 3.1 geforderte Übersicht der Ausgaben für die Informations- und Kommunikationstechnik alle budgetierten Bereiche und die Landesbetriebe einzubeziehen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Hinweise und Empfehlungen bereits im Rahmen der Haushaltsrechnung 2008 beachtet werden.

4 Darstellung der Ausgaben aus Lotto-Toto-Mitteln

Im Haushaltsjahr 2007 betragen die Einnahmen aus Konzessionsabgaben des Zahlenlottos und des Fußballtotos (Kapitel 1302, Titel 122 01) rund 21,76 Mio. €. Gegenüber den Planungen betragen die Mehreinnahmen rund 2,26 Mio. €.

Für die gemäß § 9 Abs. 2 Glücksspielgesetz zweckgebunden zu verwendenden Konzessionsabgaben sind Ausgabereste in Höhe von insgesamt rund 5,42 Mio. €⁷ gebildet und in das Jahr 2008 übertragen worden.

Mit dem Haushaltsplan werden die gesetzlichen Vorgaben des Glücksspielgesetzes bezüglich der Verwendung der Konzessionsabgabe mit entsprechenden Erläuterungen umgesetzt, die nach § 17 Abs. 2 LHO verbindlich sind. Die Aufgliederung der Verwendung der Einnahmen erfolgt dabei prozentual für die jeweiligen Zwecke.

Die Aufteilung der Beträge auf die jeweiligen Haushaltsstellen (Kapitel, Titel) ist betragsmäßig festgelegt. Sie hängen im Vollzug jedoch von den tatsächlichen Einnahmen ab.

Die Ausgaben für die verbindlich festgelegten Verwendungszwecke werden bei den jeweiligen Haushaltsstellen (zum Teil zusammen mit den Landesmitteln) veranschlagt.

So waren im Haushaltsjahr 2007 z. B. für Zwecke der Jugendpflege und des Jugendsports gemäß Erläuterung bei Kapitel 1302, Titel 122 01, 19 v. H. der Einnahmen (3.705.000 €) veranschlagt. Davon sind 2.064.000 € bei der Haushaltsstelle Kapitel 0517 – Kinder, Jugend, Familie, Titelgruppe 61 – Jugendarbeit zu verwenden⁸. Zusammen mit den Landesmitteln sind im Haushaltsplan 2007 im Kapitel 0517, Titelgruppe 61, Ausgaben in Höhe von 3.962.600 € veranschlagt.⁹

Im Haushaltsvollzug sind aus dieser Titelgruppe Ausgaben geleistet und ein Ausgabereist in das Jahr 2008 übertragen worden, zulasten des Jahres 2007 insgesamt 4.813.823 €.

In welcher Höhe dazu Lotto-Toto-Mittel eingesetzt wurden, wird in der Haushaltsrechnung 2007 weder als Erläuterung zu den Einnahmen (Kapitel 1302) noch im Kapitel 0517 dargestellt.

⁷ Haushaltsrechnung 2007, Vorbericht, S. XIV

⁸ Die für den Zweck Jugendpflege und Jugendsport noch verbleibenden Mittel in Höhe von 1.641.000 € werden in vier anderen Haushaltsstellen veranschlagt.

⁹ Aus dem Vorjahr wurde ein Rest in Höhe von 611.720 € übertragen, so dass eine Ausgabeermächtigung von insgesamt 4.574.320 € bestand.

Der Landesrechnungshof hat ermittelt, ob der sich aus dem prozentualen Anteil an den Einnahmen aus der Konzessionsabgabe ergebende Betrag auch bei den jeweiligen Haushaltsstellen als Ausgabe in der Haushaltsrechnung 2007 ausgewiesen ist. Er hat dabei – soweit das zutreffend war – die veranschlagten Landesmittel und die aus dem Vorjahr übernommenen und die ins Jahr 2008 übertragenen Ausgabereste berücksichtigt. Die einzelnen Beträge sind als Anlage 5 diesem Jahresbericht beigelegt.

Im Ergebnis stellt der Landesrechnungshof fest:

Beim Vergleich der aus den Ist-Einnahmen der Konzessionsabgabe resultierenden Ist-Ausgaben für die verbindlich festgelegten Zwecke und bei den dafür vorgesehenen Haushaltsstellen in der Haushaltsrechnung tatsächlich geleisteten Ausgaben ergibt sich eine mögliche Gesamtdifferenz in Höhe von 79.197 €. In dieser Höhe sind Mittel der Konzessionsabgabe nicht bei den dafür verbindlich festgelegten Haushaltsstellen verausgabt und auch keine Ausgabereste gebildet worden.

Die Differenz setzt sich aus zwei Beträgen zusammen:

- a) in Höhe von 46.600 € im Bereich kultureller Maßnahmen, Kapitel 0787 – Kunst und Kultur, Titelgruppe 86 – Förderung kultureller Maßnahmen und
- b) in Höhe von 32.597 € im Bereich Jugendpflege und Jugendsport, in den Einzelplänen 05, Ministerium für Gesundheit und Soziales sowie 07, Kultusministerium - Bildung und Kultur - .

In Nr. XIII, Punkt 3 des Runderlasses zur Haushaltsführung 2007¹⁰ hat das Ministerium der Finanzen zur Verwendung der Einnahmen aus der Konzessionsabgabe der Wettunternehmen festgelegt, dass – *„soweit für den geförderten Zweck zusätzlich Landesmittel veranschlagt sind, ... zunächst die zweckgebundenen Einnahmen zu verwenden“* sind.

Insofern besteht – wegen (interner) Umverteilungen der prozentualen Anteile – die Möglichkeit, dass Landesmittel in Höhe von 32.597 € eingespart wurden.

Für die unter a) beschriebene Differenz gilt dies nicht, da im Kapitel 0787, Titelgruppe 86, keine zusätzlichen Landesmittel veranschlagt sind.

¹⁰ MBl. LSA 2007, S. 283

Aus der Haushaltsrechnung gehen Informationen zur konkreten Verteilung und Inanspruchnahme der Lotto-Toto-Mittel nicht hervor.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass das Ministerium der Finanzen die o. g. Differenzen im Rahmen der Beratungen im Unterausschuss Rechnungsprüfung aufklärt. Er erwartet, dass zukünftig in der Haushaltsrechnung die Darstellung der Lotto-Toto-Mittel aufgrund der tatsächlichen Einnahmen transparent erfolgt.

IV Finanzlage der Kommunen und Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

1 Finanzlage und Haushaltskonsolidierung

1.1 Haushalts- und Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften

Im Haushaltsjahr 2008 haben die Kommunen im Land Sachsen-Anhalt nach dem Ergebnis der Kassenstatistik¹¹ zum dritten Mal in Folge einen positiven Finanzierungssaldo erreicht, der mit rund 295 Mio. € den Überschuss des Jahres 2007 (265 Mio. €) um 11,5 v. H. überstieg.

Bei dem aus Sicht des Landesrechnungshofes maßgeblichen bereinigten Ergebnis¹² der laufenden Rechnung, also der Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushaltes, ist der Überschuss im Jahr 2008 noch höher¹³:

	Einnahmen Insgesamt	Ausgaben Insgesamt	Überschuss/ Fehlbetrag Insgesamt
2004	3.847.466.000 €	3.957.398.000 €	-109.932.000 €
2005	4.074.505.000 €	4.070.487.000 €	4.018.000 €
2006	4.371.319.000 €	4.217.521.000 €	153.798.000 €
2007	4.474.851.000 €	4.159.901.000 €	314.950.000 €
2008	4.580.509.000 €	4.192.891.000 €	387.618.000 €

Dieses Ergebnis im Jahr 2008 ist zurückzuführen auf erneut um rund 2,4 v. H. gestiegene bereinigte Einnahmen. Dagegen sind im Haushaltsjahr 2008 die bereinigten Ausgaben nur um rund 0,8 v. H. angestiegen.

Besonders hervorzuheben ist in Bezug auf dieses Ergebnis, dass auf der Einnahmeseite

- sich die Steuereinnahmen der Kommunen um 13,7 v. H. erhöht haben,
- die Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen des Landes um 1,9 v. H. sanken, und auf der Ausgabenseite
- die sozialen Leistungen insgesamt um 4,9 v. H., darunter die Leistungen nach dem SGB II um 7,1 v. H. sanken,
- die Personalausgaben um 4,0 v. H. anstiegen und
- der laufende Sachaufwand mit plus 0,4 v. H. fast konstant blieb.

¹¹ Veröffentlichungen des Statistischen Landesamtes, verfügbar regelmäßig im März des Folgejahres

¹² Ausgaben/Einnahmen nach Abzug haushaltstechnischer Verrechnungen sowie der von gleicher Ebene empfangenen Zahlungen

¹³ Daten der jeweiligen Kassenstatistik des Statistischen Landesamtes

Auch im Haushaltsjahr 2008 weisen die kommunalen Gruppen einen unterschiedlichen Anteil¹⁴ an der insgesamt positiven Entwicklung der bereinigten Ergebnisse der laufenden Rechnung auf:

kreisfreie Städte

	Einnahmen Insgesamt	Ausgaben Insgesamt	Überschuss/ Fehlbetrag Insgesamt
2007	1.082.938.000 €	1.053.921.000 €	29.017.000 €
2008	1.148.703.000 €	1.071.201.000 €	77.502.000 €

Landkreise

	Einnahmen Insgesamt	Ausgaben Insgesamt	Überschuss/ Fehlbetrag Insgesamt
2007	1.543.014.000 €	1.525.972.000 €	17.042.000 €
2008	1.467.028.000 €	1.409.864.000 €	57.164.000 €

kreisangehörige Gemeinden

	Einnahmen Insgesamt	Ausgaben Insgesamt	Überschuss/ Fehlbetrag Insgesamt
2007	1.848.899.000 €	1.580.008.000 €	268.891.000 €
2008	1.964.778.000 €	1.711.826.000 €	252.952.000 €

Während die drei kreisfreien Städte und die Landkreise insgesamt im Jahr 2006 in ihren Verwaltungshaushalten noch Fehlbeträge erwirtschafteten¹⁵, konnten alle kommunalen Gruppen in den Haushaltsjahren 2007 und 2008 Überschüsse erzielen, die jedoch differenziert ausfielen.

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.

Die in den Haushaltsjahren 2007 und 2008 zu deckenden Fehlbeträge¹⁶ stellen sich wie folgt dar:

¹⁴ Daten der jeweiligen Kassenstatistik des Statistischen Landesamtes; vgl. auch Ministerium des Innern, Kommunalfinanzbericht 2007

¹⁵ vgl. Jahresbericht 2007, Teil 2

¹⁶ Daten der jeweiligen Kassenstatistik des Statistischen Landesamtes und gerundet - Abweichungen zur Jahresrechnungsstatistik

	Deckung von Vorjahresfehlbeträgen	
	2007	2008
kreisfreie Städte	369.556.000 €	375.374.000 €
Landkreise	85.381.000 €	146.071.000 €
kreisangehörige Gemeinden*	179.262.000 €	171.068.000 €
Gesamt	634.199.000 €	692.513.000 €

* einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften

Der nachhaltige Abbau der Fehlbeträge und die Beseitigung des strukturellen Defizits in den Verwaltungshaushalten sind auch deshalb so wichtig, weil sich nach Ansicht des Landesrechnungshofes die Ergebnisse der Föderalismuskommission vom 12. Februar 2009 auch auf die Kommunen auswirken müssen.

Die bereinigten Ausgaben der Kommunen im Vermögenshaushalt sind im Haushaltsjahr 2008 erneut rückläufig¹⁷:

	bereinigte Ausgaben Vermögenshaushalt 2007		bereinigte Ausgaben Vermögenshaushalt 2008	
	Insgesamt	je Einwohner	Insgesamt	je Einwohner
kreisfreie Städte	137.303.000 €	254 €	146.366.000 €	265 €
Landkreise	146.961.000 €	78 €	109.695.000 €	59 €
kreisangehörige Gemeinden*	458.350.000 €	243 €	452.703.000 €	245 €
Gesamt	742.614.000 €	306 €	708.764.000 €	296 €

* einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften

Nur bei den kreisfreien Städten stiegen die Ausgaben des Vermögenshaushaltes um rund 6,6 v. H. Besonders erheblich ist der Rückgang bei den Landkreisen, der 25,4 v. H. betrug.

¹⁷ Daten der jeweiligen Kassenstatistik des Statistischen Landesamtes und gerundet - Abweichungen zur Jahresrechnungsstatistik

Den Kommunen ist es im Haushaltsjahr 2008 erneut gelungen, die Verschuldung spürbar (um 3,7 v. H.) zu verringern. Den Stand der Verschuldung der Kommunen im Land und der Inanspruchnahme der Kassenverstärkungskredite weisen nachfolgende Tabellen aus¹⁸:

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 €	-42 €
Gesamt	3.033.218.000 €	1.249 €	-137.458.000 €	-57 €

* einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften

2008

	Schuldenstand am Kreditmarkt am 31. Dezember 2008		Nettokreditaufnahme 2008	
	Insgesamt	je Einwohner	Insgesamt	je Einwohner
kreisfreie Städte	554.874.000 €	1.004 €	-31.760.000 €	-57 €
Landkreise	805.085.000 €	436 €	-28.895.000 €	-16 €
kreisangehörige Gemeinden*	1.560.109.000 €	845 €	-71.943.000 €	-39 €
Gesamt	2.920.068.000 €	1.218 €	-132.598.000 €	-55 €

* einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften

	Kassenverstärkungskredite am 31. Dezember 2007		Kassenverstärkungskredite am 31. Dezember 2008	
	Insgesamt	je Einwohner	Insgesamt	je Einwohner
kreisfreie Städte	357.458.000 €	660 €	402.783.000 €	729 €
Landkreise	366.668.000 €	194 €	354.887.000 €	192 €
kreisangehörige Gemeinden*	247.261.000 €	131 €	210.892.000 €	114 €
Gesamt	971.387.000 €	400 €	968.562.000 €	404 €

* einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften

¹⁸ Daten der jeweiligen Kassenstatistik des Statistischen Landesamtes und gerundet - Abweichungen zur Schuldenstatistik

Den Schuldenstand am Kreditmarkt konnten die Kommunen im Haushaltsjahr 2008 um 113 Mio. € auf unter 3 Mrd. € senken. Dagegen konnte die Höhe der in Anspruch genommenen Kassenverstärkungskredite nur gering um 3 Mio. € gesenkt werden. Insgesamt ergibt sich eine Reduzierung der Verschuldung der Kommunen um rund 116 Mio. €.

Problematisch ist der erhebliche Anstieg der Höhe der Kassenverstärkungskredite bei den kreisfreien Städten, der trotz des dargestellten positiven Ergebnisses der laufenden Rechnung eingetreten ist, sowie der nach wie vor unverändert hohe Stand der Kassenverstärkungskredite bei den Landkreisen.

Bei der Gesamtbewertung der finanziellen Lage sind auch die Schulden der kommunalen Beteiligungen¹⁹ 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.

Rechtsform der Unternehmen	Schuldenstand am 31. Dezember 2007		Schuldenstand am 31. Dezember 2008	
	Insgesamt	je Einwohner	Insgesamt	je Einwohner
rechtlich unselbstständige (z. B. Krankenhaus als Eigenbetrieb)	155.549.000 €	64 €	161.983.000 €	68 €
öffentlich-rechtliche (z. B. Abwasserzweckverbände)	1.498.613.000 €	617 €	1.432.830.000 €	597 €
privatrechtliche (z. B. Stadtwerke GmbH)	3.976.680.000 €	1.637 €	3.830.551.000 €	1.597 €
Gesamt	5.630.842.000 €	2.318 €	5.425.364.000 €	2.262 €

Der Schuldenstand der kommunalen Unternehmen ist damit zum Jahresende 2008 um rund 1.000 € je Einwohner höher als der Schuldenstand der Kommunen selbst. Diesen Schulden stehen teils erhebliche Vermögenswerte gegenüber, die für die Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge erforderlich sind und von den Nutzern durch Leistungsentgelte entsprechend finanziert werden.

Hinzu kommen Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährverpflichtungen der kommunalen Ebene am 31. Dezember 2008 in Höhe von rund 284 Mio. € und kreditähnliche Geschäfte mit einem Gesamtvolumen von rund 34 Mio. €. Auch aus diesen Finanzierungszusagen, die im Vergleich zum Vorjahr deutlich reduziert werden

¹⁹ Daten der Schuldenstatistik des Statistischen Landesamtes jeweils zum 31. Dezember

konnten, werden zum Teil weitere Belastungen der öffentlichen Haushalte resultieren.

Der Landesrechnungshof weist für die Gesamtentwicklung und Gesamtbewertung auf die Maßnahmen des Landes hin, die mit dem Nachtragshaushalt 2009 beschlossen worden sind. So sollen die Maßnahmen einen Beitrag dazu leisten, dass die Kommunen wirtschaftliche und nachhaltige Investitionen (z. B. im energetischen Bereich) vorziehen, die künftige Entlastungen von konsumtiven Ausgaben mit sich bringen werden. Das Land hat weiterhin ein kommunales Entschuldungsprogramm angekündigt, um die Kommunen dabei zu unterstützen, die Höhe der Verschuldung abzubauen und in der Folge die Haushalte von den Zins- und Tilgungsleistungen zu entlasten. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes ist in diesem Zusammenhang eine komplexe Betrachtung notwendig, die die Einrichtung/Gewährleistung eines Kreditmanagements in den Kommunen²⁰ ebenso einschließen muss wie z. B. die Bedarfszuweisungen und die Mittel der Finanzausgleichsumlage.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass trotz des positiven Finanzierungssaldos der kommunalen Haushalte nach wie vor ein strukturelles Defizit bei der deutlichen Mehrzahl der Kommunen besteht. Die Haushaltskonsolidierung muss daher weiterhin zentrales Thema bleiben.

Aufgrund des Rückgangs der Einnahmen des Landes im Rahmen des Solidarpaktes II werden sich die Zuweisungen an die Kommunen bei Beibehaltung der derzeitigen Struktur des Finanzausgleichsgesetzes schon aus diesem Grund weiter verringern. Hinzu kommt, dass aufgrund der derzeitigen konjunkturellen Entwicklung mit einem Rückgang der eigenen Steuereinnahmen der Kommunen, insbesondere der Gewerbesteuern, zu rechnen ist.

Die Kommunen müssen nach Ansicht des Landesrechnungshofes trotz absehbar zurückgehender Einnahmen und der Notwendigkeit der Komplementärfinanzierung der Mittel aus dem Zukunftsinvestitionsgesetz des Bundes

- die direkte Verschuldung weiterhin begrenzen und nach Möglichkeit reduzieren,**
- den Stand der Inanspruchnahme der Kassenverstärkungskredite verringern,**
- die in den Vorjahren entstandenen Fehlbeträge ausgleichen und**
- die Ausgaben weiterhin deutlich reduzieren.**

²⁰ Beschluss des Landtages vom 19. Februar 2009, Drs. 5/53/1769 B

1.2 Haushaltskonsolidierung in den Kommunen

Gemäß § 90 Abs. 3 GO LSA haben die Kommunen für jedes Jahr einen ausgeglichenen Haushalt aufzustellen. Der kamerale Haushalt ist ausgeglichen, wenn die planmäßigen Einnahmen die Ausgaben decken. Wendet die Kommune bereits das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) an, so ist der Haushalt (Ergebnishaushalt) ausgeglichen, wenn die Erträge die Höhe der Aufwendungen erreichen. 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.

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 vorrangigem Komplex im Rahmen der Haushaltskonsolidierung mit Maßnahmen zu untersetzen. Die gemeinsam mit dem Land finanzierte Erstellung von Musterorganisationsmodellen kann nach Ansicht des Landesrechnungshofes hierbei nachhaltige Unterstützung leisten.

Wie bereits in den Vorjahren hat der Landesrechnungshof auch bei seinen Prüfungen in den Jahren 2007 und 2008 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. Als Folge wird das Ziel der Haushaltskonsolidierung, nämlich zum nächstmöglichen Zeitpunkt den Haushaltsausgleich wiederherzustellen, nicht erreicht. Gegebenenfalls sind andere gleichwertige Maßnahmen zu beschließen.

Die Stadt Bernburg (Saale) hatte entsprechend den Empfehlungen der WIBERA im Jahr 2004 sowohl die Erhöhung der Hebesätze für die Grundsteuer A und B als auch für die Gewerbesteuer als Maßnahme im Rahmen der Haushaltskonsolidierung ausdrücklich aufgenommen. Mit den Beschlüssen über die Haushaltssatzun-

gen und die dazugehörigen Haushaltspläne hatte der Stadtrat bereits sein Einvernehmen signalisiert.

Der Hebesatz der Gewerbesteuer betrug seit 1991 bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Jahr 2008 unverändert 330 v. H. Die Grundsteuer B wurde im Jahr 2003 um 50 Prozentpunkte auf 370 v. H. erhöht.

Der ehemalige Landkreis Bernburg ordnete als Kommunalaufsichtsbehörde im Rahmen der Prüfung des Haushalts 2004 die Vorlage aussagekräftiger Unterlagen (Beschlüsse) an. Die Beschlussvorlagen zur Erhöhung der Grundsteuer B (Nr. 58/04) sowie der Gewerbesteuer (Nr. 59/04) wurden jedoch sowohl im Finanzausschuss am 6. Oktober 2004 als auch im Stadtrat am 21. Oktober 2004 mehrheitlich abgelehnt.

Der Landesrechnungshof verweist an dieser Stelle auf Nr. 17 der Hinweise zur Haushaltskonsolidierung, wonach die Gemeinden eigenverantwortlich zu prüfen haben, ob die Hebesätze für Grund- und Gewerbesteuern über dem Landesdurchschnitt liegen können. Dies hat die Verwaltung der Stadt Bernburg (Saale) mit den Vorlagen getan.

Der Landesrechnungshof hat die Stadt darauf hingewiesen, dass der Stadtrat durch die Anordnungen des Landkreises Bernburg und den eigenen Beschluss über das Haushaltskonsolidierungskonzept daran gebunden war, die Maßnahmen mit den notwendigen Beschlüssen auch umzusetzen. Abweichungen sollten nach Auffassung des Landesrechnungshofes nur vorgenommen werden, wenn Änderungen der Planungsgrundlagen, die nachzuweisen sind, eintreten und in diesem Zusammenhang grundsätzlich andere gleichwertige Konsolidierungsmaßnahmen vorgeschlagen werden.

Dabei ist es aus Sicht des Landesrechnungshofes unerheblich, dass die Stadt in den Jahren 2005 und 2006 Mehreinnahmen bei den Gewerbesteuern in Höhe von jeweils 1,6 Mio. € bzw. 1,9 Mio. € erzielen konnte. Darüber hinaus hätten auch die weiteren Mehreinnahmen, die sich bei der Umsetzung der Haushaltskonsolidierungsmaßnahme ergeben hätten, zur Reduzierung des Fehlbetrages und damit zur Beschleunigung der Haushaltskonsolidierung eingesetzt werden müssen.

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.

Im Auftrag der Stadt Bernburg (Saale) übernimmt die Bernburger Freizeit GmbH (BFG) als Eigengesellschaft die Vorhaltung und Förderung des Kultur- und Freizeitangebotes für die Einwohner der Stadt. Sie bewirtschaftet und betreibt kulturelle und touristische Infrastruktureinrichtungen, wie die Stadtinformation, die Parkeisenbahn, den Keßlerturm (Aussichtsturm), den Tiergarten, das Kegel- und Freizeitzentrum, den Märchengarten „Paradies“, zwei Sporthallen, eine Tiefgarage, zwei Parkhäuser, das Erlebnisbad, das Hallenbad, die Fähre, das Motorschiff und das Museum (seit dem 1. Januar 2006).

Zusätzlich werden durch die BFG mehrere Sport- und Wassersportobjekte verwaltet. Nach den Angaben im Beteiligungsbericht 2006 hatte die BFG wesentliche neue Investitionen (z. B. den Kauf und die Sanierung des Verwaltungsgebäudes neben der Stadtinformation, den Ausbau des Gartenhauses im Schloss zur gastronomischen Einrichtung, Fertigstellung des Campingplatzes) realisiert. Weitere Investitionsschwerpunkte sind u. a. der Neubau von zwei Tennisplätzen und eines Rasenplatzes sowie die Fortführung der Sanierungsarbeiten am Bootshaus des Bernburger Maritimer Club e. V.

Da in der überwiegenden Anzahl der Freizeiteinrichtungen kostendeckende Benutzungsgebühren nicht erhoben werden und auch nicht erhoben werden können und die Gewinnabführung der Stadtwerke an die BFG regelmäßig nicht ausreichend ist, sind für den Betrieb dieser Einrichtungen Zuschüsse aus dem Verwaltungshaushalt der Stadt notwendig.

Allein im Haushaltsjahr 2002 stellte die Stadt der BFG 1.866.000 € aus dem Verwaltungshaushalt und 191.700 € aus dem Vermögenshaushalt als Anschubfinanzierung zur Verfügung. Auf der Basis dieser Anschubfinanzierung wurde die Reduzierung der Bezuschussung in das Haushaltskonsolidierungskonzept 2003 als Konsolidierungsmaßnahme eingearbeitet.

Die Zuschüsse konnte die Stadt tatsächlich reduzieren. Im Haushaltsjahr 2005 benötigte die BFG z. B. aufgrund des Jahresergebnisses der SWB und der damit verbundenen Gewinnabführung keine Zuschüsse von der Stadt. Bereits im Haushaltsjahr 2006 waren erneut Zuschüsse erforderlich.

Die Prüfung durch den Landesrechnungshof hat ergeben, dass die Stadt im Finanzplanzeitraum die Zuschüsse an die BFG wieder erhöhen will. Für das Haushaltsjahr 2009 sind Zuschüsse in Höhe von 850.000 € geplant.

Im Haushaltskonsolidierungskonzept 2008 hatte die Stadt die Maßnahme „Zuschuss an die Freizeit GmbH“ fortgeschrieben, die Ansätze für die Jahre 2010 und 2011 aktualisiert und auf jeweils 900.000 € festgesetzt.

Damit hat die Stadt ihr eigenes Konsolidierungsziel „Reduzierung der Zuschüsse an die BFG“ nicht konsequent umgesetzt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind die Erläuterungen im Haushaltskonsolidierungskonzept nicht ausreichend, um die erheblichen Abweichungen vom ursprünglichen Ziel nachzuvollziehen. Der Landesrechnungshof erachtet es als notwendig, dass die Stadt den Inhalt dieser Maßnahme überarbeitet und ihr finanzielles Engagement der Leistungsfähigkeit des Haushaltes anpasst.

Entsprechend dem Runderlass des Ministeriums des Innern vom 24. September 2004 darf sich die Stadt Bernburg (Saale) nicht zur Übernahme neuer freiwilliger Leistungen verpflichten. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes werden durch die BFG u. a. Investitionen ausgeführt, die die Stadt Bernburg (Saale) aus ihrem Haushalt nicht finanzieren dürfte. Damit wird eine Art unzulässiger „Nebenhaushalt“ aufgebaut. Sowohl der Stadtrat als auch die Kommunalaufsichtsbehörde werden in die notwendigen Entscheidungen nicht mehr unmittelbar einbezogen. Dadurch ermöglicht sich die Stadt die Übernahme neuer Aufgaben im Konsolidierungszeitraum.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes wäre die Übertragung von freiwilligen Aufgaben auf Dritte dann möglicherweise sinnvoll, wenn sie eine wirtschaftliche Lösung für die Stadt darstellen würde. Die daraus resultierenden Folgekosten dürfen keinesfalls den Zuschussbedarf erhöhen. Sofern auf die Erledigung von Aufgaben durch die BFG nicht verzichtet werden kann, sind gegebenenfalls die Standards und Leistungsmerkmale zu senken, um die Wirtschaftlichkeit bei der Aufgabenerfüllung zu erhöhen.

Aufgrund des nach wie vor vorhandenen strukturellen Defizits der Verwaltungshaushalte einer Vielzahl von Kommunen und den sich abzeichnenden konjunkturellen Auswirkungen auf die Steuereinnahmen ist nach Ansicht des Landesrechnungshofes die Haushaltskonsolidierung noch immer die vorrangige Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung.

Einmalige Überschüsse dürfen nicht zu neuen Ausgabenkomplexen führen, die dauerhafte Finanzierungsverpflichtungen nach sich ziehen. Diese Mittel sind für den Abbau der Verschuldung, die Verringerung des Bestandes der Kassenverstärkungskredite und den Abbau der Altfehlbeträge zu verwenden.

Die Kommunalaufsichtsbehörden müssen nach Ansicht des Landesrechnungshofes den Konsolidierungsprozess im Rahmen ihrer Beratungsfunktion

begleiten und erforderlichenfalls die notwendigen kommunalaufsichtlichen Maßnahmen gemäß § 135 ff. GO LSA ergreifen.

2 Personal

Der Landesrechnungshof weist regelmäßig darauf hin, dass die Reduzierung der Personalausgaben einen wesentlichen Beitrag zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte leisten kann. Die stetige Aufgabenerfüllung muss dabei auch personell dauerhaft gewährleistet sein.

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

Grundlage für Personalentwicklungs- und Personalabbaukonzepte muss eine am Aufgabenbestand ausgerichtete Bedarfsanalyse sein. In diese Betrachtungen müssen absehbare Aufgabenverlagerungen ebenso einbezogen werden wie die demographische Entwicklung.

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

2.1 Vergleichende Untersuchung der Bereiche Personalverwaltung, Bezügeverwaltung und Familienkasse in ausgewählten Kommunen

2.1.1 Prüfungsumfang/-methodik

Der Landesrechnungshof hat bei 6 ausgewählten Kommunen (Städte und Verwaltungsgemeinschaften)

- 4 von 16 Städten der Größenklasse 5 (25.000 – 50.000 Einwohner) und
- 2 Städten der Größenklasse 2 (200.000 – 400.000 Einwohner)

die Aufgabenbereiche

- der Personalverwaltung,
- der Entgelt- bzw. Bezügeabrechnung sowie
- der Familienkasse (Festsetzung und Auszahlung von Kindergeld)

vergleichend analysiert.

Diese vergleichende Analyse ergab, dass die geprüften Kommunen zum Stichtag 1. Januar 2006 insgesamt 153 Vollbeschäftigteneinheiten (VbE) vorhielten, davon

- rund 96 VbE in der Personalverwaltung,
- rund 49 VbE in der Bezügeabrechnung und
- rund 8 VbE mit Familienkassenaufgaben.

Das Ziel der Analyse bestand u. a. darin, mittels Kennzahlenbildung quantitative Leistungsunterschiede der Kommunen in den o. a. betrachteten Bereichen transparent zu machen. Sinn der Untersuchung ist es u. a., aus der vergleichenden Betrachtung Ansatzpunkte für eine Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation, der Personalbedarfsparameter und der Bedienstetenstruktur (z. B. Dienstposten bzw. Tätigkeitsbewertung) zu finden, um Geschäftsprozesse zu verbessern und mögliche Einsparpotenziale zu realisieren.

Die ermittelten Kennzahlen bilden die Betreuungsrelationen der Bereiche der Personalverwaltung und der Bezügeabrechnung in den Kommunen ab. So lassen sich Aussagen darüber treffen,

- wie viele Personalfälle rechnerisch von einem Mitarbeiter der Personalverwaltung betreut werden,
- wie viele Zahlfälle je Mitarbeiter der Bezügeabrechnung bearbeitet werden und
- wie viele Kindergeldzahlfälle je Mitarbeiter der Familienkasse erledigt werden.

Neben der Ermittlung der reinen Betreuungsrelationen erfolgten Betrachtungen zu den hierbei angefallenen Personal- und Sachkosten. Wie bei anderen Vergleichen auch, hat der Landesrechnungshof auf KGSt-Durchschnittskosten zurückgegriffen, da z. B. teilweise keine konkrete Zuordnung der IT-Kosten insbesondere bei integrierten Programmen möglich war.

2.1.2 Vorgehensweise

Um den Aufwand²¹ für die Aufgabenbestände zu vergleichen und eine klare Abgrenzung der Aufgabenbereiche zu gewährleisten, hat der Landesrechnungshof in Anlehnung an den KGSt-Produktkatalog „Personalservice“ Musteraufgabenkataloge erarbeitet, die differenzierter waren.

Diese Musteraufgabenkataloge hat der Landesrechnungshof den beteiligten Kommunen vor Beginn der Untersuchung übersandt. Das Ziel dieser Vorabbeteiligung aller Kommunen bestand darin, mögliche Anregungen und Hinweise zu den Aufga-

²¹ KGSt-Produktbandbuch, KGSt-Bericht: 5/1997

benkatalogen aufzunehmen, um in allen Kommunen von den gleichen Annahmen und Grundlagen ausgehen zu können. Die von zwei Kommunen vorgetragenen Hinweise wurden aufgenommen und während der Untersuchungen berücksichtigt.

Der Landesrechnungshof hat die Personalbestände und -aufwände für die Aufgaben der Personal-, der Bezügeverwaltung sowie der Familienkasse unabhängig von der Bezeichnung und organisatorischen Zuordnung der Aufgabenerledigung erhoben.

Damit war sichergestellt, dass nicht nur die Stellenanteile in zentralen Organisationseinheiten (z. B. Hauptamt bzw. Fachbereich Personal) einbezogen wurden, sondern auch Personal, das in anderen Organisationseinheiten die Aufgabe wahrnimmt.

Nur so ist die Vergleichbarkeit von traditionell organisierten Kommunen mit der zentralen Wahrnehmung von Serviceaufgaben mit nach dem „Neuen Steuerungsmodell“ organisierten Kommunen, die Serviceaufgaben dezentral wahrnehmen, gewährleistet.

2.1.3 Wesentliche Ergebnisse

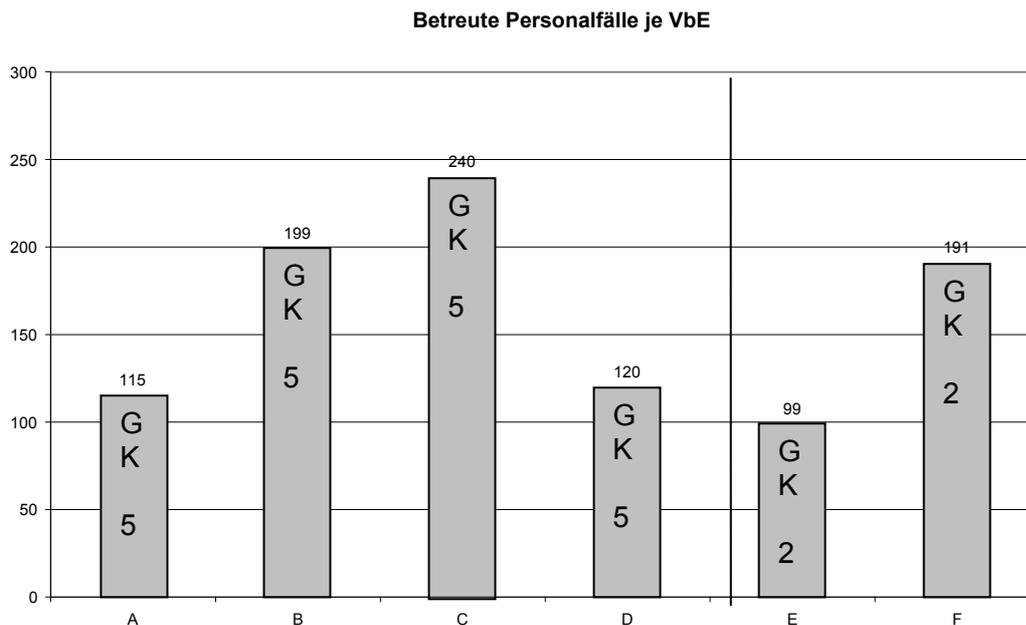
Um die Betreuungsrelationen – auch für nicht an der Untersuchung beteiligte Kommunen – und die Ermittlung der Bestwerte und somit die Grundlage für die Ermittlung der rechnerischen Optimierungspotenziale transparent zu machen, stellt der Landesrechnungshof im Nachfolgenden die ermittelten Betreuungsrelationen dar.

Eine Gesamtbetrachtung der Betreuungsrelationen ergibt bei den betrachteten Kommunen ein sehr differenziertes Bild bei den erreichten Betreuungskennzahlen. So ist festzustellen, dass auch in kleineren Kommunen hohe Betreuungskennzahlen erreicht werden können.

Darstellung und Vergleich der Betreuungsrelationen

(A) Bereich der Personalverwaltung (inkl. Eigenbetriebe)

Nachfolgend sind die erreichten Betreuungsrelationen in der Personalverwaltung – Anzahl der Bediensteten, die eine VbE in der Personalverwaltung betreut – dargestellt:



A = Verwaltungsgemeinschaft Bitterfeld

D = Verwaltungsgemeinschaft Zeitzer Land

B = Verwaltungsgemeinschaft Stendal-Uchtetal

E = Stadt Magdeburg

C = Stadt Wernigerode

F = Stadt Halle (Saale)

Die jeweils ermittelten **höchsten Betreuungsrelationen im Bereich Personalverwaltung** lagen somit in der Vergleichsgruppe der Kommunen:

- der Größenklasse 5 (25.000 – 50.000 Einwohner) bei **240** betreuten Personalfällen je VbE der Personalverwaltung
- der Größenklasse 2 (200.000 – 400.000 Einwohner) bei **191** betreuten Personalfällen je VbE der Personalverwaltung.

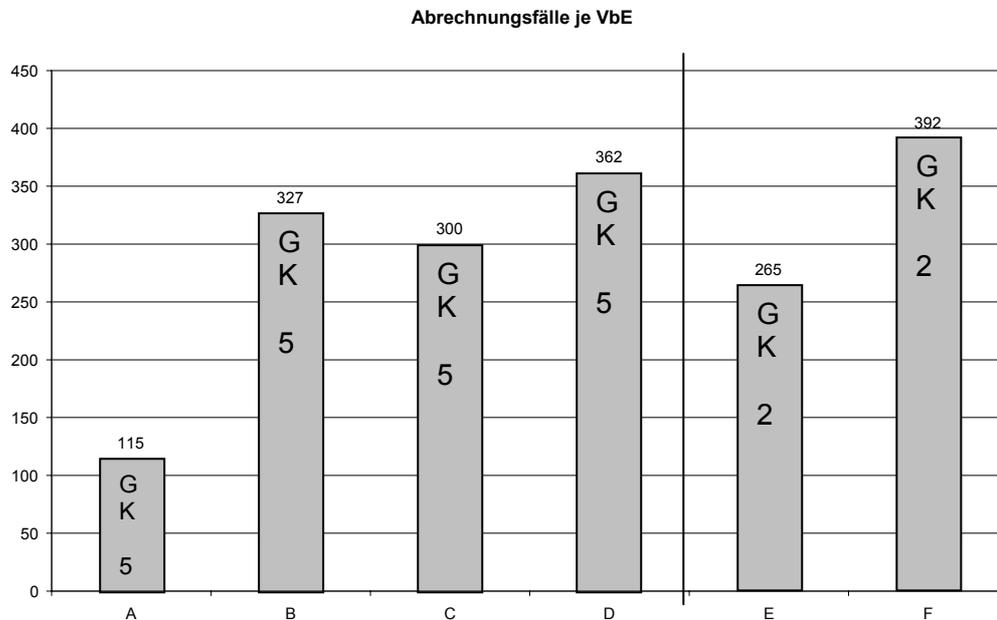
Rechnerische Einsparpotenziale im Bereich der Personalverwaltung

Bei Zugrundelegung der oben hergeleiteten Bestwerte der Vergleichsgruppe ergeben sich jährlich folgende **rechnerische** Einsparpotenziale im Bereich der **Personalverwaltung** in den untersuchten Kommunen

- **22,6 VbE,**
- dies entspricht rund 1,13 Mio. € an jährlichen Personalkosten bzw.
- rund 1,71 Mio. € an jährlichen Gesamtkosten

(B) Bereich der Bezügeverwaltung (ohne Eigenbetriebe)

Nachfolgend sind die erreichten Betreuungsrelationen für den Bezügeverwaltungsbereich – Anzahl der Abrechnungsfälle, die eine VbE in der Bezügeverwaltung betreut – dargestellt:



A = Verwaltungsgemeinschaft Bitterfeld D = Verwaltungsgemeinschaft Zeitzer Land
B = Verwaltungsgemeinschaft Stendal-Uchtetal E = Stadt Magdeburg
C = Stadt Wernigerode F = Stadt Halle (Saale)

Die jeweils ermittelten **höchsten Betreuungsrelationen im Bereich Bezügeverwaltung** lagen somit in der Vergleichsgruppe der Kommunen:

- der Größenklasse 5 (25.000 – 50.000 Einwohner) bei **362** betreuten Abrechnungsfällen je VbE der Bezügeverwaltung
- der Größenklasse 2 (200.000 – 400.000 Einwohner) bei **392** betreuten Abrechnungsfällen je VbE der Bezügeverwaltung

Rechnerische Einsparpotenziale im Bereich der Bezügeverwaltung

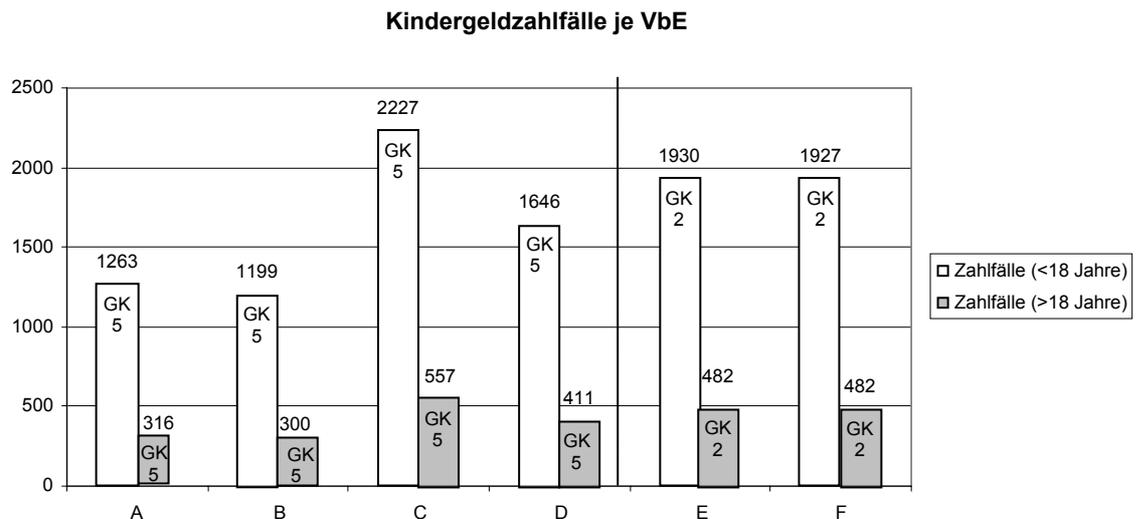
Bei Berücksichtigung der oben hergeleiteten höchsten Betreuungswerte der Vergleichsgruppe ergeben sich folgende **rechnerische** Einsparpotenziale im Bereich der **Bezügeverwaltung** in den untersuchten Kommunen

- **11,6 VbE**,
- dies entspricht rund 0,53 Mio. € an jährlichen Personalkosten bzw.
- rund 0,81 Mio. € an jährlichen Gesamtkosten.

(C) Bereich der Familienkasse (ohne Eigenbetriebe)

Die Betreuungskennzahlen bei den Familienkassenaufgaben – Anzahl der Kindergeldzahlfälle, die eine VbE in der Familienkasse betreut – variieren

- von 1.199 bis 2.227 betreuten Kindern bis 18 Jahre je VbE und
- von 300 bis 557 betreuten Kindern über 18 Jahre je VbE erheblich.



A = Verwaltungsgemeinschaft Bitterfeld
B = Verwaltungsgemeinschaft Stendal-Uchtetal
C = Stadt Wernigerode
D = Verwaltungsgemeinschaft Zeitzer Land
E = Stadt Magdeburg
F = Stadt Halle (Saale)

Zusätzlicher Aufwand entsteht bei der Durchführung des Familienleistungsausgleiches (Kindergeld) dadurch, dass die Regelungen des Steuerrechtes anzuwenden sind: Neben wirtschaftlicher Durchführung und richtiger Rechtsanwendung ist durch die Kommunen auch die Wahrung des Steuergeheimnisses sicherzustellen.

Sicherzustellen ist u. a.

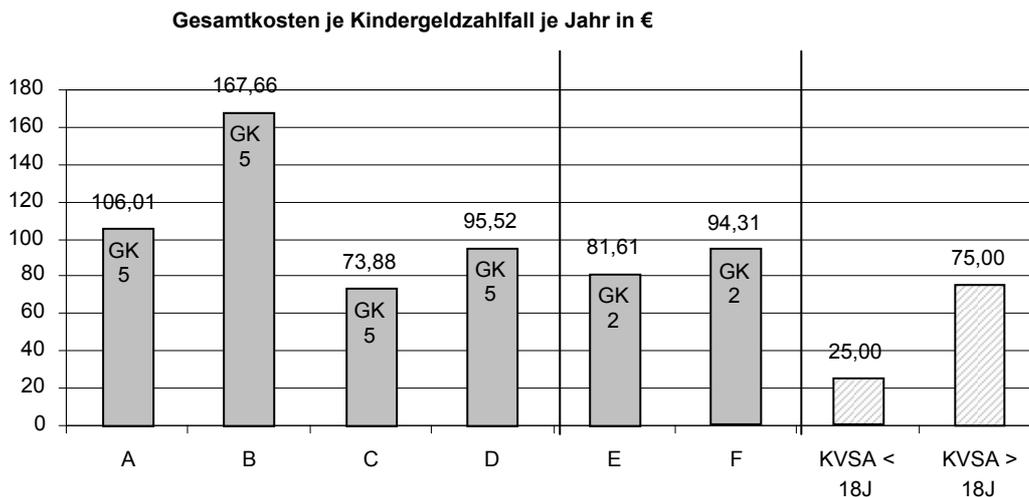
- eine getrennte Aktenführung sowie
- die Gewährleistung, dass nur die in der Familienkasse eingesetzten Sachbearbeiter hierauf Zugriff erhalten.

Bei dieser kleinteilig organisierten Aufgabe (acht eingesetzte VbE in sechs Kommunen) ist die Erfüllung dieser Anforderungen insbesondere auch in Vertretungsfällen objektiv schwierig.

Auch deshalb hat die Landesregierung – neben Wirtschaftlichkeitsaspekten – mit der Verordnung zur Einrichtung von Landesfamilienkassen vom 10. September 2007 die Wahlmöglichkeit geschaffen, das Kindergeld selbst zu bearbeiten oder diese Aufgabe – auch im Hinblick auf die einzuhaltenden rechtlichen Standards – auf den Kommunalen Versorgungsverband zu übertragen.

Daher hat der Landesrechnungshof neben einem Vergleich auf der Basis von Fallzahlen auch einen Vergleich auf der Basis von „Fallkosten“ durchgeführt.

Die vom Landesrechnungshof ermittelten Gesamtkosten je Kindergeldzahlfall p. a. bei **Eigenberechnung durch die Kommunen (73,88 - 167,66 €²²)** liegen in der Regel über den **Fallpauschalen des Versorgungsverbandes (25 € für Kinder unter 18 Jahren und 75 € für Kinder über 18 Jahren)**.



A = Verwaltungsgemeinschaft Bitterfeld D = Verwaltungsgemeinschaft Zeitzer Land
B = Verwaltungsgemeinschaft Stendal-Uchtetal E = Stadt Magdeburg
C = Stadt Wernigerode F = Stadt Halle (Saale)

Rechnerische Einsparpotenziale bei Familienkassenaufgaben

Bei Zugrundelegung der Fallkostenpauschalen des KVSA ergibt sich ein **rechnerisches** Einsparpotenzial bei Familienkassenaufgaben in den untersuchten Kommunen²³: in Höhe von rund 0,27 Mio. € an jährlichen Gesamtkosten.

²² gewichtete Durchschnittskosten für Kindergeldzahlfälle >18 Jahre bzw. <18 Jahre (4/5 zu 1/5)
Quelle: Abschlussbericht der AG Neuorganisation Familienkassen, S. 15

²³ Soweit die örtlichen Ist-Kosten von den KGSt-Durchschnittssätzen und die Kosten von kameralistischen Ausgaben abweichen, verändert sich das kameralistische Einsparpotenzial.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, im Einzelfall Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchzuführen. Wie bei anderen kommunalen Abrechnungskassen sollte dabei ein evtl. Personalübergang/eine Personalgestellung in die Überlegungen einbezogen werden.

2.1.4 Umsetzung der Empfehlungen des Landesrechnungshofes durch die untersuchten Kommunen

Die Landeshauptstadt Magdeburg hat nach ihrer Mitteilung im Rahmen einer kritischen Auseinandersetzung mit den Untersuchungsergebnissen²⁴ des Landesrechnungshofes durch die Entwicklung eigener Lösungsmethoden bereits **jährliche** Einsparungen in den geprüften Bereichen zum 1. Januar 2008 in Höhe von **1,59 Mio. €** bzw. eine Personaloptimierung von 23,0 VbE realisiert.

Damit wurden erhebliche Leistungssteigerungen in den untersuchten Bereichen erreicht.

Durch die Fortschreibung und Umsetzung eines bereits vorhandenen Fachkonzeptes hat die Stadt Halle (Saale) die durch den Landesrechnungshof aufgezeigten Einsparpotenziale zum Teil übertroffen.

Beispielsweise hat sie nach Ihrer Stellungnahme im Bereich der Bezügeverwaltung das vom Landesrechnungshof aufgezeigte Einsparpotenzial von 0,84 VbE mit einer tatsächlichen Einsparung von 1,26 VbE übertroffen.

Bei den Kommunen der Größenklasse 5 erfolgte in einem Fall (Stadt Bitterfeld-Wolfen) laut Stellungnahme bereits eine Steigerung der Betreuungskennzahlen um 30 v. H. bzw. 80 v. H. gegenüber dem 1. Januar 2006 in zwei Bereichen aufgrund der Zusammenlegung zum 1. Juli 2007 und Umstrukturierung von Verwaltungseinheiten.

Die Stadt hat die Betreuungskennzahlen in der

- Personalverwaltung von 115 auf 206 Fälle je VbE und in der
- Bezügeverwaltung von 115 auf 156 Fälle je VbE.

gesteigert.

Außerdem hat sie die Leitungsspanne für die Personal- und Bezügeverwaltung von 1 : 4 auf 1 : 10 erhöht.

²⁴ in der sie andere Ausgangszahlen aber ein vergleichbares Einsparpotenzial ermittelt hat

Die Übertragung der Aufgaben der Familienkasse entsprechend der Verordnung vom 10. September 2007 auf den Kommunalen Versorgungsverband hat die Stadt Halle (Saale) inzwischen bereits zum Teil umgesetzt.

Für den Eigenbetrieb „Thalia Theater“ der Stadt Halle (Saale) erfolgt seit dem 1. August 2008 die Abrechnung durch den Kommunalen Versorgungsverband Sachsen-Anhalt.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die beteiligten Kommunen basierend auf vertieften Ursachenanalysen Prozesse zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit eingeleitet und teilweise bereits realisiert haben.

Nicht an der Untersuchung beteiligte Kommunen haben mit den veröffentlichten Kennzahlen die Möglichkeit, die Wirtschaftlichkeit der Bereiche Personalverwaltung, Bezügeabrechnung und Familienkasse selbstkritisch zu betrachten und eigene Schlussfolgerungen zu ziehen.

Der Landesrechnungshof regt an, dass die Kommunen für weitere Bereiche aufgabenbezogene vergleichende Analysen selbst einleiten bzw. fortsetzen.

2.2 Stellenführung bei Teilzeitkräften und aufgabenbezogene Führung der Personalstandstatistik

2.2.1 Stellenausweisung und -führung für Teilzeitkräfte

Teilzeitarbeitsverhältnisse haben zugenommen durch

- bezirkliche Tarifverträge mit Arbeitszeit- und Vergütungsreduzierung,
- Altersteilzeitarbeitsverhältnisse und
- einzelvertragliche Arbeitszeitreduzierungen.

Im Gegensatz zum Landesbereich gab es für die Kommunen bislang keine verbindlichen detaillierten Regelungen zur Stellenausweisung in den kommunalen Stellenplänen bei Teilzeitkräften auf der Basis von VbE bzw. in Vollzeitäquivalenten²⁵ (VZÄ).

²⁵ Die Vollzeitäquivalente ergeben sich aus der Summe der Vollzeitbeschäftigten und der Teilzeitbeschäftigten gewichtet nach ihrem tatsächlichen Arbeitszeitfaktor, vgl. Vorbemerkungen und Definitionen zum Statistischen Bericht Sachsen-Anhalt, Personal im öffentlichen Dienst

Aufgrund des Fehlens eindeutiger Regelungen, hat der Landesrechnungshof bei überörtlichen Prüfungen daher eine unterschiedliche Stellenführungs- und Ausweisungspraxis bei den geprüften Städten festgestellt.

Die Ausweisung der Stellen wird in den Stellenplänen von vier insoweit geprüften Städten unterschiedlich gehandhabt.

- Zwei Städte (Burg, Wernigerode) weisen eine Sollstelle je Mitarbeiter unabhängig vom Beschäftigungs- und Entgeltvolumen aus. Für zwei Halbtagskräfte werden zwei Stellen ausgewiesen.
- Zwei andere Städte (Halberstadt, Köthen) nehmen das Beschäftigungsvolumen als Maßstab für die Stellenausweisung. Für zwei Halbtagskräfte wird beispielsweise nur eine Stelle ausgewiesen.

Diese unterschiedliche Verwaltungspraxis erschwert die Durchführung von Stellen- und Personalbestandsvergleichen.

In der nachfolgenden Tabelle hat der Landesrechnungshof die Ausweisung im Bereich der Tageseinrichtungen für Kinder (Unterabschnitt 464) in den jeweiligen Stellenplänen der bisher geprüften Städte dargestellt:

Stadt	Stellen Stellenplan	Mitarbeiter	VbE	Personalbestand lt. Personalstatistik zum 30. Juni
Burg	118,00	118	88,50	89,85
Wernigerode	155,00	155	117,00	166,41 (2005) 129,83 (2006) 162,15 (2007)
Halberstadt	95,60	118	95,60	92,49
Köthen	76,05	113	76,05	56,75

Da der Stellenplan auch eine Funktion als Ermächtigungsgrundlage zur Stellenbesetzung hat, könnten nicht durch Arbeitszeitvolumen ausgeschöpfte Stellenbruchteile von der Verwaltung zu zusätzlichen Einstellungen genutzt werden.

In zwei Städten hätte der jeweilige Oberbürgermeister noch erheblichen Spielraum, wenn eine Stelle nur von 0,75 VbE Beschäftigungsvolumen gebunden wird.

Der Stellenplan sollte sichtbar machen, welches Beschäftigungsvolumen eine Kommune benötigt und insoweit ein eindeutig (begrenztes) Einstellungsmandat an die Verwaltung sein.

Eine Ausweisung auf der Basis von VbE anstatt von Personen²⁶ wäre hierfür geeigneter.

Der Landesrechnungshof hat sich daher an das Ministerium des Inneren gewandt und um Klarstellung zur Ausweisung von Teilzeitkräften gebeten.

Das Ministerium des Inneren hat nunmehr mit Erlass vom 30. Mai 2008 (31.22-10403) an das Landesverwaltungsamt die Ausweisung für Teilzeitkräfte in den kommunalen Stellenplänen geregelt.

Die Besetzung einer Stelle mit mehreren Teilzeitbeschäftigten ist zulässig, soweit ihre Arbeitszeiten zusammengenommen die regelmäßige Arbeitszeit eines Vollbeschäftigten nicht überschreiten. Die Zulässigkeit in diesem Sinn bedeutet jedoch nicht, dass hiervon nur ausnahmsweise Gebrauch gemacht werden darf. Die GemHVO LSA und dazugehörigen VV-GemHVO LSA gehen vielmehr von Vollzeitbeschäftigten als dem Regelfall aus. Um die Klarheit des Stellenplans und eine Beschäftigung von Personal nur in dem im Stellenplan festgelegten Umfang zu gewährleisten, bittet das Ministerium des Innern künftig darum, die Stellenpläne in VbE auszuweisen.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Ministerium des Innern detaillierte(re) Regelungen zur einheitlichen Ausweisung und Führung von Teilzeitkräften in den kommunalen Stellenplänen geschaffen hat.

Er erwartet, dass die Kommunen diese Regelungen beachten.

2.2.2 Abweichung von Stellenplänen gegenüber der Personalstandstatistik

Die Personalstandstatistik nach dem Finanz- bzw. Personalstatistikgesetz²⁷ ermittelt jährlich Daten über den Bestand und die Struktur des Personals im öffentlichen Dienst (Personal-Ist-Bestand zum 30. Juni in VZÄ²⁸) u. a. differenziert nach Funktionen.²⁹

Die Verpflichtung einer dem tatsächlichen Aufgabengebiet/Einsatz entsprechenden Meldung an das Statistische Landesamt ergibt sich aus dem Finanz- und Personalstatistikgesetz. Mit diesen Daten können bei valider Datenerhebung ohne größeren

²⁶ wie im Landesbereich in Nr. 2, Abs. 1, lfd. Nr. 4 der Allgemeinen Bestimmungen 2008, Zweite Anlage zu § 7 Abs. 1 HG

²⁷ § 6 des Finanz- u. Personalstatistikgesetz (FPStatG) vom 8. März 2000 (BGBl. I, S. 206)

²⁸ Siehe Statistische Berichte - Personal im öffentlichen Dienst - Vorbemerkungen und Definitionen

²⁹ Die Erhebung erfolgt nach kommunalen Aufgabengebieten entsprechend der Haushaltssystematik nach Abschnitten bzw. Unterabschnitten.

Zusatzerhebungsaufwand aufgabenbezogene Benchmarkingvergleiche durchgeführt werden.

Der Landesrechnungshof hat mehrfach festgestellt, dass zwischen der Personalstandstatistik und den örtlichen Stellenplänen bei den geprüften Städten teilweise auffällige Abweichungen bestehen.

Beispielhaft sind die Unterschiede bei der Stadt Halberstadt dargestellt.

Gegenüberstellung Stellenplan mit der Personalstatistik in VZÄ

Abschnitte	00 Gemeindeorgane	02 Hauptverwaltung	03 Finanzverwaltung	05-08 Sonstige Einrichtungen der Verwaltung
laut Statistik	32,38	80,72	25,30	0,00
laut Stellenplan	12,00	24,00	36,50	18,80

Aus Sicht des Landesrechnungshofes führen insbesondere folgende Ursachen zu diesen Abweichungen:

- Für die Statistik bzw. die Aufstellung des Stellenplanes sind verschiedene Bereiche verantwortlich (Kämmerei/Personalamt).
- Die Datenübermittlung erfolgt programmtechnisch direkt aus den Daten der verwendeten Personalprogramme; die Stellenpläne werden hingegen gesondert erstellt.
- Städtische Organisationsbezeichnungen weichen zum Teil erheblich von der Haushaltssystematik ab und führen zu fehlerhaften Zuordnungen.
- Die örtliche Ausweisung der Altersteilzeitstellen ist unterschiedlich: zum Teil fehlt eine Ausweisung der Mitarbeiter in der Ruhe- bzw. Freistellungsphase im Stellenplan.
- Vom Statistischen Landesamt erfolgt keine Rückmeldung der ausgewerteten Daten an die betreffenden Kommunen.

Um die Vorgaben des Finanz- und Personalstatistikgesetzes zu beachten und Daten zu erhalten, die besser für Vergleichszwecke nutzbar sind, sollten die Kommunen eine den tatsächlichen Funktionen entsprechende Meldung an das Statistische Landesamt sicherstellen. Dieses sollte zur „Qualitätskontrolle“ die verarbeiteten Daten gegebenenfalls an die Kommunen zurückmelden.

2.3 Einzelergebnisse einer Personalprüfung

Für rund zwei Drittel des Stellenbestandes der Stadt Wernigerode gibt es keine Personalbedarfsberechnung und kein Personalentwicklungskonzept, das den aufgrund der Bevölkerungsentwicklung zurückgehenden Personalbedarf berücksichtigt.

Bei 35 v. H. der geprüften Eingruppierungen der Angestellten und Arbeiter der Stadt Wernigerode stellte der Landesrechnungshof Fehler fest.

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

2.3.1 Personalbedarfsberechnung und Personalentwicklungskonzept

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

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

Entscheidend für den Personalbedarf ist u. a. der durch die Bevölkerung verursachte Aufgabenbestand. Eine wesentliche Einflussgröße für den Personalbedarf ist daher auch die Bevölkerungsentwicklung. Personalbedarfsberechnungen sollten daher perspektivisch auch die demographische Entwicklung berücksichtigen.

Zudem beeinflusst die demographische Entwicklung über die einwohnerbezogenen Finanzaufweisungen auch die Einnahmeseite.

Keine Personalbedarfsberechnung für die allgemeine Verwaltung

Bereits auf der Grundlage der Vierten Regionalisierten Bevölkerungsprognose 2005 bis 2025 des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt vom Januar 2007 sinkt die Anzahl der Einwohner der Stadt Wernigerode von 33.700 (Basisjahr 2007) auf 29.284 im Jahr 2025.

Dieser Bevölkerungsrückgang in Höhe von rund 13 v. H. führt grundsätzlich zu einem Rückgang des Personalbedarfes.

Eine Personalbedarfsberechnung gibt es für die allgemeine Verwaltung bisher nur für rund 32 v. H. des Gesamtstellenbestandes in den Bereichen Kindertagesstätten

und Zentrale Reinigung. Für die restliche Verwaltung und damit über **zwei Drittel** des Gesamtstellenbestandes³⁰ fehlt eine Personalbedarfsberechnung.

Beim Vergleich mit drei anderen kreisangehörigen Gemeinden in der Größenklasse von 20.000 bis 50.000 Einwohnern zeigt insbesondere das positive Beispiel der Stadt Halberstadt, dass analytische Berechnungen für weitere Bereiche möglich sind.

	Stadt Wernigerode	Stadt Burg	Stadt Halberstadt	Stadt Köthen
Personalbedarfsberechnung liegt vor für	32 v. H.	42,5 v. H.	89,63 v. H.	84,3 v. H.
Keine Berechnung liegt vor für	68 v. H.	57,5 v. H.	10,37 v. H.	15,7 v. H.

Da eine systematische Personalbedarfsberechnung auch Grundlage für ein Personalentwicklungskonzept ist, hat der Landesrechnungshof empfohlen, die fehlenden Personalbedarfsberechnungen nachzuholen.

Personalentwicklungskonzept

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

Die Stadt Wernigerode hat erstmalig ein Personalentwicklungskonzept am 27. Dezember 2004 mit den Grundsätzen bzw. Zielen des Personalentwicklungsprozesses erstellt und am 1. Dezember 2005 (bis zum Jahr 2009) fortgeführt.

Grundsätzlich sind die Ansätze dieses Personalentwicklungskonzeptes positiv zu beurteilen. Jedoch berücksichtigt dieses weder die negative demografische Entwicklung noch den zukünftig eingegengten Finanzrahmen. Vielmehr geht das Konzept davon aus, dass die bestehenden Aufgaben noch besser mit dem vorhandenen Personalbestand zu erledigen sind. Da es sich bei der Personalarückführung jedoch um ein langfristiges Ziel handelt, muss die Stadt Wernigerode notwendige Zielgrößen erarbeiten, um langfristig die Arbeitsfähigkeit zu sichern.

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

1. die perspektivische Entwicklung des Personal-Ist-Bestandes,

³⁰ Die Personalbedarfsberechnung für den Kindertagesstättenbereich hat der Landesrechnungshof dabei berücksichtigt.

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

Die Stadt Wernigerode hatte vorgesehen, im Herbst 2008 das erste Personalentwicklungskonzept im Rahmen einer Diplomarbeit nach den Hinweisen des Landesrechnungshofes zu aktualisieren, um daraus praktische Handlungsschritte abzuleiten.

2.3.2 Nutzung von Personalrückführungsinstrumenten

Altersteilzeit ist ein „teures“ Personalrückführungsinstrument, da der Arbeitgeber für 50 v. H. Arbeitsleistung

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

Insbesondere bei langfristigen Altersteilzeitarbeitsverhältnissen findet eine erhebliche Subventionierung der Teilzeit statt. Wirtschaftlich ist Altersteilzeit nur als Begleitinstrument zur Stellenrückführung.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen waren rund 100 Anträge³¹ nach dem Altersteilzeitgesetz (§ 2 TV ATZ) gestellt worden. Allerdings waren die betroffenen Stellen nur teilweise als kw-Stellen ausgebracht. Im Haushaltsjahr 2006 sollten von 46 Altersteilzeitstellen in der Freistellungsphase nach Aussagen der Stadt Wernigerode 24 nicht wieder besetzt werden.

Der Landesrechnungshof hat der Stadt Wernigerode empfohlen, bei den nächsten Haushaltsaufstellungen die nicht mehr notwendigen Stellen kw zu stellen, um auch haushaltsrechtlich eine Wiederbesetzung auszuschließen. Dies setzt aber vorhandene Personalbedarfsberechnungen und Personalentwicklungsplanungen voraus.

³¹ bei 599 Stellen

2.3.3 Fehler bei Eingruppierungen

Die Prüfung der tarifgerechten Eingruppierung von 195 Angestellten und Arbeitern führte zu 68 Beanstandungen.

In der Tätigkeitsbewertung ist darzulegen, **weshalb** die auszuübenden Tätigkeiten die Tätigkeitsmerkmale erfüllen. Jedoch fehlte in 26 Fällen die für die Eingruppierung erforderliche Begründung der Erfüllung von Tätigkeitsmerkmalen.

In sieben Fällen zahlte die Stadt übertarifliche Zulagen ohne die erforderliche Zulassung einer Ausnahme durch die Kommunalaufsichtsbehörde.

Darüber hinaus hat der Landesrechnungshof in 35 Fällen aufgrund der Nichterfüllung von maßgeblichen subjektiven (z. B. Ausbildungserfordernisse) und objektiven tätigkeitsbezogenen Anforderungen eine zu hohe Eingruppierung festgestellt. Die nicht tarifgerecht nachgewiesenen Eingruppierungen und Einreihungen verursachten zum Zeitpunkt der Prüfung im Jahr 2006 rein rechnerisch Mehrausgaben von rund 118.000 €³².

Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass bei erforderlichen korrigierenden Rückgruppierungen bei Vorliegen einer Einwilligung der Kommunalaufsichtsbehörde eine übertarifliche aufzehrende Besitzstandswahrungsregelung zur Entgeltsicherung gezahlt werden könnte.

Die Höhe der Überzahlungen kann sich aufgrund zwischenzeitlich geänderter auszuübender Tätigkeiten und damit verbundener Korrekturen der Eingruppierung modifizieren.

Die Stadt Wernigerode beabsichtigt im Eingruppierungsbereich folgende Maßnahmen durchzuführen:

- Die in 26 Fällen fehlende für die Eingruppierung erforderliche Begründung der Erfüllung von Tätigkeitsmerkmalen wird abschließend erarbeitet.
- In 6 Fällen erfolgen interne Umsetzungen auf niedriger bewertete Stellen bei personengebundener Beibehaltung der alten, höheren Vergütung; eine übertarifliche Zulage wird bei der Kommunalaufsichtsbehörde zu beantragen sein.

³² auf Basis der KGST-Durchschnittssätze 2006

- In 12 Fällen sollen Stellenbewertungen mit dem Ziel der Beibehaltung der Eingruppierung aktualisiert werden; in einzelnen Fällen kann es zu Rückgruppierungen kommen.
- In 10 Fällen werden fragliche Tätigkeitsmerkmale im Detail untersetzt; hier kann es zu korrigierenden Rückgruppierungen kommen.
- In 5 Fällen werden korrigierende Rückgruppierungen vorgenommen.
- In 2 Fällen erfolgen korrigierende Rückgruppierungen; es werden übertarifliche Zulagen bei der Kommunalaufsichtsbehörde beantragt.
- Die in 7 Fällen fehlende erforderliche Zulassung einer Ausnahme für gezahlte übertarifliche Zulagen wird bei der Kommunalaufsicht beantragt.

Die dafür notwendigen Veränderungen bei den Eingruppierungen, Überleitungen und Einreihungen werden organisatorisch und arbeitsrechtlich vorbereitet.

Der Landesrechnungshof begrüßt die eingeleiteten Schritte und die Begleitung durch die untere Kommunalaufsichtsbehörde.

3 Überörtliche Prüfung der „Abfallwirtschaft Sachsen-Anhalt Süd - Anstalt des öffentlichen Rechts“

3.1 Vorbemerkungen

Gemäß § 13 Abs. 1 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz des Bundes in Verbindung mit § 3 Abfallgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (AbfG LSA) sind die Landkreise und kreisfreien Städte die zuständigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger für die Aufgabenerfüllung der Verwertung und Beseitigung von Abfällen.

Der Landesrechnungshof hat auf Ersuchen des Landrates im Jahr 2008 auf der Grundlage des § 66 LKO LSA in Verbindung mit § 126 GO LSA eine überörtliche Prüfung der „Abfallwirtschaft Sachsen-Anhalt Süd - Anstalt des öffentlichen Rechts (AW SAS - AöR)“ im Burgenlandkreis durchgeführt. Die AW SAS - AöR ist im Ergebnis der Kreisgebietsreform vom 1. Juli 2007 die Rechtsnachfolgerin des „Zweckverbandes Abfallwirtschaft Sachsen-Anhalt Süd (ZAW SAS)“.

Schwerpunkte der Prüfung bildeten die Gründung von Tochterunternehmen und die Auftragsvergabe von Lieferungen und Leistungen durch den ZAW SAS und die Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung der AW SAS - AöR.

Der „Zweckverband Abfallwirtschaft Sachsen-Anhalt Süd“ wurde am 7. Mai 1991 von den damaligen Landkreisen Zeitz, Weißenfels, Naumburg und Hohenmölsen gegründet. Zum 1. Januar 1992 wurde der Landkreis Nebra als weiteres Verbandsmitglied aufgenommen.

Im Zuge der Kreisgebietreform gehörten dem ZAW SAS ab dem 1. Juli 1994 der Burgenlandkreis (ehemalige Landkreise Naumburg, Nebra und Zeitz) und der Landkreis Weißenfels (ehemalige Landkreise Hohenmölsen und Weißenfels) als Verbandsmitglieder an.

Mit Wirkung vom 1. Januar 1995 übertrugen die Landkreise ihre Entsorgungspflicht auf den ZAW SAS. Der ZAW SAS ist in alle von den Verbandsmitgliedern geschlossenen und bestehenden Entsorgungsverträge eingetreten.

Aufgabe des ZAW SAS war es, die im Verbandsgebiet anfallenden Abfälle zu sammeln, zu befördern, zu behandeln, zu lagern und ergänzende Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele der Abfallwirtschaft entsprechend dem Abfallgesetz LSA durchzuführen.

Der ZAW SAS ist ab dem Jahr 1995 als Rechtsnachfolger Mitgesellschafter an Tochterunternehmen geworden und hat ab dem Jahr 1999 weitere Tochterunternehmen gegründet, an denen er mit 51 v. H. Mehrheitsgesellschafter ist. Diese

Tochterunternehmen, die Lieferungen und Leistungen der Abfallentsorgung erbringen, sind:

- NBB GmbH - Naumburger Bodenverwertungs- und Baustoffrecycling GmbH (Beteiligung erworben im Jahr 1995),
- Bio-Komp SAS GmbH - Bioabfall-Kompostierung Sachsen-Anhalt Süd GmbH (gegründet am 29. April 1999),
- EG SAS mbH - Entsorgungsgesellschaft Sachsen-Anhalt Süd mbH (gegründet am 17. November 1999),
- DGN mbH - Deponiegesellschaft Nißma mbH (gegründet am 22. März 2001),
- DEREK SAS GmbH - Deponie- und Recycling Sachsen-Anhalt Süd GmbH (gegründet am 20. Dezember 2005).

Die Gesellschafter und die Beteiligungsverhältnisse sind in der Anlage 6 dargestellt.

Die Bezahlung der erbrachten Leistungen der Tochterunternehmen erfolgt durch die AW SAS - AöR grundsätzlich aus dem Gebührenaufkommen der Entsorgungspflichtigen. Das kalkulierte Gebührenaufkommen betrug für das Jahr 2008 rund 17,2 Mio. €.

Die Organe des Zweckverbandes waren die Verbandsversammlung und der Verbandsgeschäftsführer.

In der Verbandssatzung des ZAW SAS waren u. a. die Zuständigkeiten der Verbandsversammlung und die Aufgaben des Verbandsgeschäftsführers festgeschrieben.

Der Verwaltungsrat der AW SAS - AöR hat in seiner außerordentlichen Sitzung am 11. August 2008 die außerordentliche und fristlose Kündigung des Anstellungsvertrages zwischen der AW SAS - AöR und dem Vorstand aus wichtigem Grund beschlossen.

3.2 Verstöße gegen die Verbandssatzung durch die Organe des Zweckverbandes

a) Verbandsversammlung

Die Verbandsversammlung hat beispielsweise zu beschließen über:

- Aufnahme von Darlehen,

- Übernahme von Bürgschaften,
- Bewilligung von dinglichen Belastungen, Abschluss von Gewährverträgen sowie solche Rechtsgeschäfte, die diesen wirtschaftlich gleichkommen,
- Verpachtung von Unternehmen und sonstigen Einrichtungen des Verbandes und solchen, an denen der Zweckverband beteiligt ist, sowie die Übertragung der Betriebsführung dieser Unternehmen und Einrichtungen auf Dritte,
- Errichtung, Übernahme, wesentliche Erweiterung beziehungsweise Einschränkung oder Auflösung des Zweckverbandes, die Beteiligung an privatrechtlichen Unternehmen sowie die Umwandlung der Rechtsform des Zweckverbandes.

Diese Aufgaben hat die Verbandsversammlung entsprechend der satzungsrechtlichen Regelungen nicht umfassend wahrgenommen. So lagen dem Landesrechnungshof beispielsweise für folgende Entscheidungen keine Beschlüsse der Verbandsversammlung vor:

- Betreiberwechsel DEREK SAS GmbH,
- Ingenieurvertrag über Projektmanagementleistungen zwischen ZAW SAS und SIUS GmbH (SOTEC Innovative Umweltservice GmbH),
- Änderung des Betriebsführungsvertrages der DGN mbH,
- Änderung des Gesellschaftervertrages der DGN mbH.

Unterzeichnet hat diese Verträge seitens des ZAW SAS grundsätzlich der Verbandsgeschäftsführer.

Auch aus den Protokollen der Verbandsversammlung sind keine Hinweise auf eine entsprechende Beschlussfassung zu entnehmen.

Aufgrund der fehlenden Beschlüsse der Verbandsversammlung liegt ein Verstoß gegen gültiges Satzungsrecht vor. Der Verbandsgeschäftsführer hätte diese Beschlüsse durch das dafür zuständige Organ herbeiführen müssen.

b) Verbandsgeschäftsführer

Bis zum 31. Mai 2005 war der Verbandsgeschäftsführer des ZAW SAS nicht von den Beschränkungen des § 181 BGB befreit, d. h. ihm war es untersagt, im Namen des ZAW SAS mit sich im eigenen Namen oder als Vertreter eines Dritten ein Rechtsgeschäft abzuschließen (In-sich-Geschäft). Eine diesbezügliche Befreiung hatte der Verbandsgeschäftsführer nur für seine Tätigkeit als Geschäftsführer der Bio-Komp SAS GmbH für die Fälle, in denen er als Geschäftsführer der Bio-Komp SAS GmbH Geschäfte mit dem ZAW SAS tätigt, beispielsweise

- Betriebsführungsvertrag zwischen ZAW SAS und Bio-Komp SAS GmbH für das Kompostwerk Weißenfels,
- Geschäftsbesorgungsvertrag zur technologischen Begleitung des Betriebes der Vergärungsanlage Weißenfels vom 18. April 2004 (jährliche Vergütung 25.000 € netto).

Auch in diesen Fällen lag kein Beschluss der Verbandsversammlung vor.

Mit der Neubesetzung der Stelle des Verbandsgeschäftsführers beim ZAW SAS zum 1. Juni 2005 wurde u. a. im Anstellungsvertrag vereinbart, dass der Verbandsgeschäftsführer:

- von den Beschränkungen des § 181 BGB befreit ist und
- Nebentätigkeiten in den Tochterunternehmen wahrnehmen kann.

Der Verbandsgeschäftsführer war in vier der fünf Tochterunternehmen als Geschäftsführer tätig und erhielt dafür zusätzlich eine monatliche Vergütung von insgesamt 2.570 € (brutto).

Unter anderem schloss der Verbandsgeschäftsführer in seiner Funktion als Geschäftsführer von Tochterunternehmen folgende Verträge:

- 1. Änderung des Geschäftsbesorgungsvertrages zwischen Bio-Komp SAS GmbH und SIUS GmbH vom 1./6. September 2006 in deren Folge die SIUS GmbH 5 v. H. der Erlöse aus der Stromerzeugung ohne erkennbare Gegenleistungen erhält. Der Aufwand der Bio-Komp SAS GmbH betrug dafür im Jahr 2007 rund 21.500 €.
- 2. Änderung des Geschäftsbesorgungsvertrages zwischen der Bio-Komp SAS GmbH und SIUS GmbH vom 26. Juli 2007, die eine Erhöhung der jährlichen Vergütung von 25.000 € netto auf 55.000 € netto ohne Änderung der vereinbarten Leistung beinhaltet.
- Grundstückskaufvertrag zwischen der DEREK SAS GmbH und der ZHB GmbH vom 30. Dezember 2005, der zum Nachteil der DEREK SAS GmbH erfolgte.

Zu diesen Vertragsabschlüssen lagen keine Beschlüsse der Verbandsversammlung des ZAW SAS vor.

Der Landesrechnungshof hat der AW SAS - AÖR empfohlen, die Ursachen und Gründe für die Vertragsänderungen, die Auswirkungen auf die gebührenrelevanten Kosten der AW SAS - AÖR haben, zu ermitteln. Die Schadenshaftung

gegenüber den ehemaligen Verbandsgeschäftsführern hinsichtlich der o. g. Vertragsabschlüsse ist zu prüfen.

Hinsichtlich der Gewährung der Befreiung von den Beschränkungen des § 181 BGB sollte der Burgenlandkreis eine grundsätzlich restriktive Regelung für seine kommunale Beteiligungen treffen.

3.3 Verstöße gegen das Vergaberecht bei der Gründung von Tochterunternehmen und der Vergabe von Lieferungen und Leistungen

Gründung von Tochterunternehmen

Der ZAW SAS war gemäß § 123 GO LSA verpflichtet, der zuständigen Kommunal-
aufsichtsbehörde die Entscheidung über die Errichtung eines Unternehmens in Pri-
vatrechtsform und die unmittelbare oder mittelbare Beteiligung an einem Unterneh-
men in Privatrechtsform anzuzeigen. Sinn der Vorlage ist es, nachzuweisen, dass

- der öffentliche Zweck das Unternehmen rechtfertigt,
- es nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähig-
keit des Zweckverbandes und zum voraussichtlichen Bedarf steht und
- der Zweck nicht besser und wirtschaftlicher von einem privaten Dritten erfüllt
werden kann.

Die beabsichtigte Gründung folgender Tochterunternehmen hat der ZAW SAS bei
der Kommunalaufsichtsbehörde angezeigt:

	gegründet am	angezeigt am
EG SAS mbH	17. November 1999	8. April 1999
Bio-Komp SAS GmbH	29. April 1999	14. Mai 1999
DEREC SAS GmbH	20. Dezember 2005	9. August 2004

Zu den gegründeten Gesellschaften DGN mbH und NBB GmbH konnte dem Lan-
desrechnungshof kein Schriftverkehr hinsichtlich einer Anzeige nach § 123 GO LSA
vorgelegt werden.

Die Aufsichtsbehörde hat in ihren Schreiben zu den einzelnen Gesellschaften immer
auf die Ausschreibungspflicht bei der Beteiligung privater Dritter an den zu gründen-
den Gesellschaften hingewiesen, weil sie unmittelbar Leistungen für den ZAW SAS
erbringen.

Im Ergebnis hat der ZAW SAS alle der Kommunalaufsicht angezeigten Tochterunternehmen ohne öffentliche Ausschreibung errichtet. Der ZAW SAS hat es unterlassen, die Auswahl der privaten Mitgesellschafter für die kommunalen Beteiligungsgesellschaften im Wettbewerb zu treffen.

Verträge, die der ZAW SAS ohne Ausschreibung geschlossen hat, verstoßen gegen die Vergabegrundsätze und sind in Anlehnung an die EuGH-Entscheidungen vom 11. Januar 2005 (C26/03) und vom 18. Juli 2007 (C-503/04) möglichst kurzfristig, u. a. durch Kündigung, aufzuheben (§ 13 VgV - Nichtigkeit von Verträgen, § 134 BGB). Die Leistungen sind entsprechend neu auszuschreiben oder zu rekommunalisieren.

Vergabe von Leistungen an Tochterunternehmen

Der Landesrechnungshof stellte sowohl bei der Errichtung der Tochterunternehmen mit Beteiligung privater Dritter als auch bei zahlreichen Vertragsabschlüssen des ZAW SAS/der AW SAS - AöR mit den Tochterunternehmen und privaten Dritten sowie zwischen den Tochterunternehmen Verstöße gegen das Vergaberecht fest.

Aufgrund der Tatsache, dass der ZAW SAS

- die entsorgungspflichtige Körperschaft und
 - mit je 51 v. H. der Mehrheitsgesellschafter bei allen Tochterunternehmen war,
- vertraten die Vertreter der Verbandsmitglieder des ZAW SAS die Auffassung, dass alle Verträge, in welche die Tochterunternehmen eingetreten sind und alle von den Tochterunternehmen mit dem ZAW SAS geschlossenen Verträge vergaberechtsfreie „In-House-Geschäfte“ darstellten.

Bereits durch die EG-Dienstleistungsrichtlinie 92/50/EWG waren klare Vorgaben hinsichtlich der Anwendung des Vergaberechts auch bei Beteiligung kommunaler Wirtschaftszweige gegeben.

Der EuGH hat in seiner „Teckal-Entscheidung“ (C-107/98) ausgeführt, dass ein vergaberechtsfreies „In-House-Geschäft“ vorliegt, wenn:

- die Kommune Gesellschafter des Auftraggebers ist,
- die Kommune über die Gesellschaft eine Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle ausübt, so dass die Gesellschaft als Auftragnehmerin gegenüber der Kommune keine eigene Entscheidungsgewalt besitzt und
- die Gesellschaft als Auftragnehmerin ihre Tätigkeit im Wesentlichen für die Kommune ausübt.

Anstelle der Kommune tritt bei den Tochterunternehmen der ZAW SAS.

Da der ZAW SAS über die Tochterunternehmen jedoch keine uneingeschränkten Weisungsbefugnisse besaß und den Tochterunternehmen eigene Entscheidungsgewalt oblag, sind die Voraussetzungen für vergaberechtsfreie „In-House-Geschäfte“ an die Tochterunternehmen auch bei einem Gesellschaftsanteil des ZAW SAS von 51 v. H. nicht gegeben (vgl. BayObLG, 22. Januar 2002, Verg. 18/01).

Alle vom ZAW SAS mit den Tochterunternehmen geschlossenen Verträge unterlagen den Regelungen des Vergaberechts.

Hierunter fallen beispielsweise:

- Entsorgungsverträge mit der EG SAS mbH,
- Verträge über Kontingente für die Abfallverbrennungsanlage in Zorbau mit Tochterunternehmen (und privaten Dritten),
- Dienstleistungs- und Betriebsführungsverträge mit den Tochterunternehmen.

Dazu folgende Beispiele:

a) Der Verbandsgeschäftsführer hat sich laut einer Aktennotiz vom 25. Juni 2007 mit den Gesellschaftern der EG SAS mbH darüber verständigt, die bestehenden Entsorgungsverträge aufgrund ihrer unterschiedlichen Laufzeiten ohne Ausschreibung bis zum 31. Dezember 2011 zu verlängern. Das Auftragsvolumen für die Verlängerung liegt bei rund 3,5 Mio. €. Begründet hat der Verbandsgeschäftsführer diese Vorgehensweise mit den Vorteilen, die sich ergeben, wenn alle Entsorgungsverträge gebündelt zum Jahr 2012 ausgeschrieben werden können.

Der Landesrechnungshof hat der AW SAS - AöR empfohlen, die Leistungen neu auszuschreiben bzw. zu rekommunalisieren.

b) In zwei Fällen stimmte die Versammlung des ZAW SAS dem Verkauf der Gesellschafteranteile der SOTEC GmbH (Saarberg-Oekotechnik GmbH), einschließlich der Übertragung der Leistungen aus den bestehenden Entsorgungs- und Dienstleistungsverträgen an ihr Tochterunternehmen, die SIUS GmbH, zu. Die SOTEC GmbH war mit 39 v. H. Gesellschafter an der Bio-Komp SAS GmbH und mit 49 v. H. Gesellschafter an der DGN mbH. Der Verkauf erfolgte mit Notarvertrag vom 13. Juli 2004. Eine Ausschreibung der zum Verkauf stehenden Gesellschafteranteile erfolgte nicht.

Da auch in diesem Fall nicht allein die Geschäftsanteile veräußert wurden, sondern auch die Leistungen gemäß der Entsorgungs- und Dienstleistungsverträge, hätte der ZAW SAS diesen Verkauf ausschreiben müssen.

Der Verkauf der Anteile der SOTEC GmbH unterlag den Grundsätzen des Vergaberechts (vgl. Vergabekammer OLG Sachsen, 14. August 2000 - 1/SVK/K/71-00; Vergabekammer OLG Düsseldorf, 7. Juli 2000 - VK-12/2000/L).

Die AW SAS - AöR hat zu prüfen, inwieweit diese Verträge gemäß § 13 VgV und § 134 BGB von Anfang an nichtig waren. Der Landesrechnungshof hat der AW SAS - AöR empfohlen, gegebenenfalls die Neuausschreibung bzw. Re-kommunalisierung der Leistungen durchzuführen.

c) Mit Datum vom 9. Dezember 1999 hat der ZAW SAS ohne vorhergehende Ausschreibung einen Betriebsführungsvertrag mit der Bio-Komp SAS GmbH für das Kompostwerk Weißenfels und der dazugehörigen Grünschnittannahmeplätze geschlossen.

Der ZAW SAS errichtete auf eigene Kosten ein Kompostwerk in Weißenfels für das Entsorgungsgebiet des ZAW SAS und stellte dieses der Firma Bio-Komp SAS GmbH kostenfrei zur Nutzung zur Verfügung. Des Weiteren richtete der ZAW SAS Grünschnittannahmeplätze auf eigene Kosten ein, die durch den Betriebsführer (Bio-Komp SAS GmbH) betrieben werden.

Auch stellt der ZAW SAS alle in seinem Verbandsgebiet erfassten Bioabfälle aus Haushaltungen, die Garten und Grünabfälle sowie kompostierbare Abfälle aus den Gewerbebetrieben zur Verfügung. Ausgenommen davon sind nur die Grünschnittabfälle des ehemaligen Landkreises Naumburg.

Einen Beschluss der Verbandsversammlung des ZAW SAS zu diesem Betriebsführungsvertrag lag dem Landesrechnungshof nicht vor.

In der Verbandsversammlung des ZAW SAS am 25. März 1999 ist die vorgelegte Informationsvorlage nach eingehender Diskussion nur zustimmend zur Kenntnis genommen worden.

Der Geschäftsführer des ZAW SAS hat bei der Vergabe des Betriebsführungsvertrages gegen vergaberechtliche und satzungsrechtliche Vorschriften verstoßen.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass nur ein ausreichender Wettbewerb eine wirtschaftliche und kostengünstige Durchführung der Leistung sichert.

Der ZAW SAS erstattet nach § 7 des Betriebsführungsvertrages der Bio-Komp SAS GmbH als Betriebsführer die notwendigen Aufwendungen. Auf diesen Erstattungsbetrag werden 6 v. H. p. a. (nach Steuern) als gesonderte Jahresvergütung zugeschlagen. Die Jahresnettoaufwendungen der Bio-Komp SAS GmbH entwickelten sich von 772.106,07 € im Jahr 2000 bis auf 1.376.888,54 € im Jahr 2007.

Was unter den notwendigen Aufwendungen zu verstehen ist, ist nicht weiter definiert und wie die Höhe der gesonderten Jahresvergütung ermittelt wurde, konnte die AW SAS - AöR dem Landesrechnungshof nicht darlegen.

Der Landesrechnungshof sieht in dieser Regelung der Bezahlung keinen Anreiz hinsichtlich einer wirtschaftlichen Geschäftsführung, denn je höher die jährlichen Aufwendungen der Bio-Komp SAS GmbH, desto höher ist die gesonderte Jahresvergütung in Höhe von 6 v. H. Eine zusätzliche Belastung der Gebührenpflichtigen kann nicht ausgeschlossen werden.

Der Landesrechnungshof hält es für geboten, dass die AW SAS - AöR eine Kündigung des bestehenden Betriebsführungsvertrages insbesondere hinsichtlich der Vergütungsregelungen des Betriebsführers anstrebt.

d) Gemäß Konsortialvertrag vom 29. April 1999 sind gesonderte Geschäftsbesorgungsverträge zwischen der Bio-Komp SAS GmbH und den Gesellschaftern abzuschließen, wenn sie sich insbesondere zur kaufmännischen und technischen Geschäftsbesorgung ihrer Gesellschafter bedient.

Die Geschäftsführer der Bio-Komp SAS GmbH und der SOTEC GmbH haben am 18. Juni 2004 einen Geschäftsbesorgungsvertrag zur technologischen Begleitung des Betriebes der Vergärungsanlage Weißenfels mit folgendem Inhalt abgeschlossen:

- der Gegenstand des Vertrages ist die Erledigung der technisch/wirtschaftlichen Aufgaben durch den Mitgesellschafter SIUS GmbH,
- die Vergütung beträgt 25.000 €/Jahr zzgl. MwSt.,
- Inkrafttreten am 1. Mai 2004 und erstmalige Kündigung zum 31. Dezember 2007.

Am **1./6. September 2006** unterzeichneten die Geschäftsführer der Bio-Komp SAS GmbH und der SIUS GmbH eine Änderungsvereinbarung Nr. 1 zur technologischen Begleitung des Betriebes der Vergärungsanlage am Standort Weißenfels mit folgendem Inhalt:

- die SIUS GmbH erhält ab dem 1. Januar 2006 rückwirkend 5 v. H. der Erlöse aus der Stromerzeugung der Vergärungsanlage Weißenfels, jedoch höchstens 40.000 €/Jahr zzgl. MwSt,
- Änderung der erstmaligen Kündigungsmöglichkeit auf den 31. Dezember 2010.

Die AW SAS - AöR konnte dem Landesrechnungshof für die Notwendigkeit dieser zusätzlichen Vergütung keine Begründung geben, eine Gegenleistung seitens der SIUS GmbH ist nicht ersichtlich. Laut Sachkonto 677000 (Beteiligung an Stromerträgen) erfolgten Zahlungen in Höhe von 18.650,29 € (2006) und 21.578,61 € (2007).

Mit Datum vom 26. Juli 2007 schlossen die Geschäftsführer der Bio-Komp SAS GmbH und der SIUS GmbH eine 2. Änderungsvereinbarung zum oben genannten Geschäftsbesorgungsvertrag mit nachstehendem Inhalt:

- Erhöhung der Vergütung auf 55.000 €/Jahr zzgl. MwSt.,
- Laufzeit des Vertrages wird bis zum 31. Dezember 2019 verlängert.

Welche Mehrleistungen die SIUS GmbH dafür erbracht hat, konnte dem Landesrechnungshof seitens der AW SAS - AöR nicht dargelegt werden. Ein Nachteil zu lasten der Gebührenpflichtigen kann nicht ausgeschlossen werden.

Eine öffentliche Ausschreibung dieser Leistungen erfolgte nicht. Weder die Verbandsversammlung des ZAW SAS, noch die Gesellschafterversammlung der Bio-Komp SAS GmbH haben Beschlüsse hinsichtlich der Vergabe dieser Dienstleistung gefasst, so dass die Verträge schwebend unwirksam sind.

e) Am 21. Dezember 2000 unterzeichneten die Geschäftsführer der DGN mbH und die SOTEC GmbH eine Managementvereinbarung mit folgendem Inhalt:

- Erbringung von Dienstleistungen durch SOTEC GmbH, u. a. Optimierung des Betriebsablaufes, Wartung und Instandhaltung sowie Gestellung eines Deponieleiters,
- Vergütung an SOTEC GmbH von jährlich 102.258,37 € zzgl. MwSt.,
- Inkrafttreten am 1. Januar 2001, Laufzeit bis 31. Dezember 2010.

Da die DGN mbH eine mehrheitlich (51 v. H.) durch die öffentliche Hand geführte Gesellschaft ist, ist eine Pflicht zur öffentlichen Ausschreibung dieser Art von Leistungen gegeben. Eine Ausschreibung fand nicht statt.

Mit Datum vom 29. Juni 2004 schlossen die Geschäftsführer der DGN mbH, der SOTEC GmbH und der SIUS GmbH einen Geschäftsbesorgungsvertrag zum Betrieb der Deponie Nißma und ihrer Vorschaltanlagen mit nachstehendem Inhalt:

- die SIUS GmbH tritt für die SOTEC GmbH zum 1. Januar 2004 in die Managementvereinbarung ein,
- ab dem 1. Januar 2005 erhält die SIUS GmbH eine Grundvergütung von jährlich 50.000 € zzgl. MwSt. sowie eine variable Erfolgsvergütung von 25.000 €/Jahr zzgl. MwSt.,
- der Vertrag tritt mit Unterzeichnung in Kraft und kann erstmals zum 31. Dezember 2010 gekündigt werden,
- Kündigung des Grünschnittvertrages zum 31. Dezember 2004, Übergang des Anlage- und Umlaufvermögen zum Verkehrswert auf die DGN mbH.

Welche Leistungen durch die SIUS GmbH für diese variable Erfolgsvergütung in 2005 erbracht wurden, konnte dem Landesrechnungshof seitens der AW SAS - AöR nicht dargelegt werden

In der Gesellschafterversammlung der DGN mbH vom 23. Juni 2004 informierte der Geschäftsführer des ZAW SAS die Anwesenden über die Änderungen in der Managementvereinbarung und den bevorstehenden Abschluss des Geschäftsbesorgungsvertrages.

Rückwirkend zum **1. Januar 2006** beschlossen die Geschäftsführer der DGN mbH und die SIUS GmbH am **8. September 2006** die Änderung des Geschäftsbesorgungsvertrages hinsichtlich folgender Regelung:

- ab dem 1. Januar 2006 erhält die SIUS GmbH einen Betrag von 30.000 €/Jahr zzgl. MwSt.

Nach Aussage des Geschäftsführers lag die Reduzierung der Vergütung im signifikanten Rückgang der Abfälle auf der Deponie Nißma und dem damit einhergehenden Rückgang der Aufwendungen der SIUS GmbH für die Geschäftsbesorgung. Welche Leistungen das im Einzelnen waren, konnte dem Landesrechnungshof seitens der AW SAS - AöR nicht dargelegt werden. Die weggefallenen Leistungen in Höhe von 45.000 €/Jahr wurden demnach vollumfänglich eingespart.

Der Geschäftsbesorgungsvertrag wurde mit Aufhebungsvereinbarung vom 6. August 2007 mit Ablauf des 31. Dezember 2007 aufgrund eines Gesellschafterwechsels beendet.

Beschlüsse seitens der Verbandsversammlung des ZAW SAS sowie der Gesellschafterversammlung der DGN mbH lagen zu den beispielhaft aufgeführten Verträgen bzw. Vereinbarungen nicht vor.

In den vorgenannten Beispielen haben sowohl der Verbandsgeschäftsführer als auch die Geschäftsführer der Tochterunternehmen (war zum Teil auch der Verbandsgeschäftsführer) wiederholt gegen das Satzungs- und das Gesellschaftsrecht sowie gegen die Vergabegrundsätze verstoßen.

Diese Verstöße haben zur Folge, dass die geschlossenen Verträge nicht nur schwebend unwirksam sind, sondern zum Teil in Anlehnung an die EuGH Entscheidungen vom 11. Januar 2005 (C26/03) und vom 18. Juli 2007 (C-503/04) gegebenenfalls auch nichtig und somit möglichst kurzfristig, u. a. durch Kündigung, aufzuheben sind (§ 13 VgV - Nichtigkeit von Verträgen, § 134 BGB).

Der Landesrechnungshof hat deshalb empfohlen, die Leistungen entsprechend neu auszuschreiben oder zu rekommunalisieren.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die AW SAS - AöR gegenüber den Verbandsgeschäftsführern die Schadenshaftung prüft, da ein Nachteil für den ZAW SAS und den Gebührenzahler aus diesen Vertragsgestaltungen nicht auszuschließen ist.

Der Landesrechnungshof hält daher die Bearbeitung folgender Aufgaben durch die AW SAS - AöR für unverzichtbar:

- **Überprüfung aller vertraglichen Regelungen der AW SAS - AöR und ihrer Tochtergesellschaften, insbesondere hinsichtlich der Übereinstimmung Vertrag-Leistung-Entgelt,**
- **vollständige Darstellung der Zahlungsströme zu den Tochtergesellschaften,**
- **Analyse des Nutzens der Übertragung von Aufgaben an Tochtergesellschaften mit Beteiligung privater Dritter,**
- **Kontrolle der Einhaltung der gesellschaftsrechtlichen Vorgaben,**
- **Zentralisierung der Vergabe von Aufträgen für die AW SAS - AöR und ihrer Tochtergesellschaften unter Nutzung der bestehenden Strukturen des Burgenlandkreises für diesen Bereich,**

- Festlegung von klaren Regelungen und Strukturen in allen Bereichen der AW SAS - AÖR und die Gewährleistung einer kontinuierlichen Kontrolle.

Dem Burgenlandkreis hat der Landesrechnungshof empfohlen, die bisherigen Strukturen zur Erfüllung der Aufgaben der Abfallentsorgung durch die AW SAS - AÖR zu überdenken und gegebenenfalls neue Strukturen zu schaffen durch:

- Kündigung der Verträge, wie bereits im Dezember 2008 vom Landesrechnungshof empfohlen,
- Herstellung der Rechtssicherheit der erstellten Kalkulationen,
- verstärkte Wahrnehmung der Kontrollfunktion des Verwaltungsrates,
- Rekommunalisierung der Leistungen und
- kontinuierliche Berichterstattung an den Kreistag.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Landesverwaltungsamt und das Ministerium des Innern diesen Prozess angemessen unterstützen.

4 Benutzungsgebühren für kommunale öffentlichen Einrichtungen mit Anschluss- und Benutzungszwang

4.1 Vorbemerkungen

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung des Landesrechnungshofes nimmt die Prüfung der Gemeindegewirtschaft, insbesondere der Haushaltswirtschaft, des Sondervermögens und der Unternehmen und Beteiligungen einen besonderen Stellenwert ein. Die regelmäßige Prüfung der Wirksamkeit des Beteiligungsmanagements ist auch auf die Unternehmen ausgerichtet, deren Leistungen dem Anschluss- und Benutzungszwang unterliegen und durch Benutzungsgebühren abgegolten werden.

Der Landesrechnungshof stellt diesem Beitrag voran, dass er die Zielstellung der überörtlichen Prüfung in der Stadt Dessau-Roßlau bezüglich der Einschätzung der Wirksamkeit des Beteiligungsmanagements nicht erreichen konnte, weil die Stadt

- in der Verwaltung vorliegende Unterlagen zum Beteiligungsmanagement teilweise nicht bzw. unvollständig und nur mit zeitlicher Verzögerung bereitgestellt hat und
- dem Landesrechnungshof die Befugnisse nach § 54 HGrG in den Satzungen bzw. Gesellschaftsverträgen der unmittelbaren und mittelbaren Gesellschaften in der Rechtsform des Privatrechts gemäß § 129 Abs. 3, 4 GO LSA nicht eingeräumt hat.

Der Landesrechnungshof hat in diesem Prüfungsverfahren davon abgesehen, die Unterlagen nochmals anzufordern. Das Vorenthalten von in der Verwaltung vorliegender Unterlagen zum Beteiligungsmanagement durch die Stadt Dessau-Roßlau ist in dieser Form bisher einmalig und erheblich.

4.2 Allgemeines

Gemäß § 5 Abs. 1 des Kommunalabgabengesetzes für das Land Sachsen-Anhalt (KAG-LSA) erheben die Landkreise und Gemeinden als Gegenleistung für die Inanspruchnahme ihrer öffentlichen Einrichtungen die erforderlichen Benutzungsgebühren. Das Gebührenaufkommen soll die Kosten der jeweiligen Einrichtung decken, jedoch nicht überschreiten. Die Kosten der Einrichtung sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln (§ 5 Abs. 2 KAG-LSA). Art und Umfang der berücksichtigungsfähigen Kosten, die Ermittlung der Abschreibungen sowie die anrechen-

baren Zinsen auf Fremdkapital sind diesbezüglich benannt. Es besteht auch die Möglichkeit, eine angemessene Verzinsung des von den kommunalen Gebietskörperschaften **aufgewandten** Eigenkapitals in Ansatz zu bringen. Insbesondere tragen die gesetzlichen Regelungen den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, dem Grundsatz der Erforderlichkeit, dem Grundsatz der Periodengerechtigkeit sowie einem Kostenüberschreitungsverbot Rechnung. Die Kostenermittlung hat die Höhe der erforderlichen Kosten zu bestimmen.

Vor dem Hintergrund ständig steigender Gebühren, zunehmender Beschwerden bzw. Rechtsbehelfe gegen Gebührenbescheide hat der Landesrechnungshof in den letzten Jahren eine Vielzahl von Gebührenkalkulationen und Abrechnungen in seine jährlichen Prüfungen einbezogen. Schwerpunkt der Prüfungen bildete die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften im Rahmen der Gebührenerhebungen und Gebührenkalkulationen. Der Landesrechnungshof hat unterschiedliche Benutzungsgebühren (Abfallgebühren, Gebühren für die Schmutz- und Niederschlagsentwässerung, Straßenreinigungs- und Winterdienstgebühren) für Einrichtungen mit Anschluss- und Benutzungszwang (§ 8 Nr. 2 GO LSA) in die Prüfungen einbezogen. Auch die verschiedenen Organisationsformen in der Aufgabenerfüllung (Amt, Eigenbetrieb, kommunale Beteiligungsgesellschaften bzw. Fremdleistungen) wurden im Rahmen der Prüfungen berücksichtigt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind im KAG-LSA klare und eindeutige Vorschriften festgelegt. Trotzdem hat der Landesrechnungshof erhebliche Verstöße bzw. Mängel bezüglich der Gebührenkalkulationen und Abrechnungen feststellen müssen. Es ist auch festzustellen, dass die Aufgabenträger den Feststellungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes in vielen Fällen nicht gefolgt bzw. diesen entgegengetreten sind. Da die kommunalen Aufsichtsbehörden die Umsetzung der Empfehlungen des Landesrechnungshofes nicht mit der notwendigen Konsequenz verfolgt haben, bestehen nach seiner Ansicht die rechtswidrigen Zustände teilweise immer noch.

Die Gebührenerhebungen werden von den kommunalen Aufgabenträgern zunehmend auch zur „Erschließung“ von zusätzlichen Einnahmen zur Haushaltskonsolidierung genutzt. Unter dem Gesichtspunkt des existierenden Anschluss- und Benutzungszwanges (z. B. Abfallgebühr, Schmutzwassergebühren, Straßenreinigung) ist eine konsequente und kompromisslose Einhaltung der Vorschriften des KAG-LSA jedoch unabdingbar.

Nachfolgende Beispiele verdeutlichen die Mängel und Gesetzesverstöße im Bereich der Gebührenerhebungen über längere Zeiträume und teilweise mit erheblichen finanziellen Auswirkungen. Der Landesrechnungshof hat diesbezüglich bewusst auch auf Feststellungen früherer Jahre zurückgegriffen.

4.3 Erforderliche Beachtung und Anwendung des KAG-LSA durch kommunale Eigengesellschaften

Einige der geprüften Kommunen haben die Aufgabenerfüllung in den einzelnen Gebührenbereichen kommunalen Eigengesellschaften übertragen. Die Übertragung der Aufgaben erfolgte meist als Direktvergabe im Rahmen von sog. „In-House-Geschäften“.

Gemäß § 5 Abs. 2 a KAG-LSA gehören zu den Kosten der Einrichtung „Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen“. Für öffentliche Aufträge, welche ohne entsprechende Ausschreibungen vergeben werden, gelten **Höchstpreise** nach Verordnung über die Preise (VO PR 30/53). Mit der Anwendung der VO PR 30/53 dürfen nach Auffassung des Landesrechnungshofes jedoch nicht die Bestimmungen des KAG-LSA unbeachtet bleiben. Vielmehr sind die Bestimmungen des KAG-LSA vorrangig zu beachten und bewirken insoweit eine Einschränkung der Höchstpreise nach Preisverordnung durch die Beachtung des Prinzips der Erforderlichkeit.

Die folgende Übersicht zeigt die Kostenarten, die gemäß KAG-LSA nicht in die Gebührenkalkulationen einfließen dürfen, aber dennoch Berücksichtigung fanden:

Kommune	Gebührenart	Kostenart	Höhe der durch den Landesrechnungshof ermittelten Kosten
Stadt Halle (Saale)	- Abfallgebühren	- Defizit Kantine (für 2 Jahre) - Defizit Sauna (für 2 Jahre) - Werbungskosten - Zuschuss Kantine - Wagnis- und Gewinnzuschläge - Sponsoring Sportvereine	rund 150.000,00 € rund 23.000,00 € nicht ermittelt nicht ermittelt nicht ermittelt nicht ermittelt
Stadt Halberstadt	- Abwasserbeseitigung	- Personalkosten-freiwillige Unterstützung (von 2001 bis 2004) - Neuausrichtung umsatzsteuerlicher Leistungsbeziehungen (einmalig) - Spenden/Geschenke	21.383,73 € 182.126,80 € nicht ermittelt
Landkreis Köthen	- Abfallgebühren	- Öffentlichkeitsarbeit/ Sponsoring (1998 bis 2005) - Widerspruchsbearbeitung/ Vollstreckung - Gewinn (einmalig)	mind. 100.000,00 € nicht ermittelt 77.600,00 €
AZV Bodeniederung	- Abwasserbeseitigung	- Eigenkapitalverzinsung - Widerspruchsbearbeitung/ Vollstreckung	nicht ermittelt nicht ermittelt
Stadt Dessau-Roßlau	- Abfallgebühren, Straßenreinigungsgeldern, Winterdienstgebühren, Gebühren für dezentrale Abwasserbeseitigung, Friedhofsgebühren - Abfallgebühren - Abfallgebühren - Abfallgebühren - Abwasserbeseitigung	- Eigenkapitalzinsen auf nicht gerechtfertigter Grundlage (1998 bis 2007) - Kosten der Zusammenlegung zweier Eigenbetriebe (einmalig) - Pauschal- und Einzelwertberichtigungen - Widerspruchsbearbeitung/ Vollstreckung - Beratungsleistungen Spenden - Papierkorbentleerung (1998 bis 2007) - Altersteilzeit (2001 bis 2007) - Machbarkeitsstudie Photovoltaik (einmalig) - Eigenkapitalzinsen auf fehlerhafter Grundlage - Konzessionsabgabe als extra Aufwand	rund 2,9 Mio. € mind. 3.500,00 € nicht ermittelt nicht ermittelt nicht ermittelt rund 800.000,00 € mind. 1 Mio. € mind. 8.000,00 € zurzeit keine Prüfrechte eingeräumt, daher Betrag nicht feststellbar zurzeit keine Prüfrechte eingeräumt, daher Betrag nicht feststellbar

Die Berücksichtigung dieser Kostenarten in den Kalkulationen hat überhöhte Gebührensätze zur Folge.

Mit der Berufung auf die VO PR 30/53 haben die Stadt Halle (Saale), die Stadt Halberstadt und der Landkreis Köthen Kostenarten und Kostenhöhen in Gebühren einfließen lassen, die mit dem KAG-LSA nicht zu vereinbaren sind.

Die geprüften Kommunen haben die Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Herstellung der Ordnungsmäßigkeit durch Anwendung der Bestimmungen des KAG-LSA mit dem Verweis auf eine entsprechende rechtliche Würdigung, z. B. auch durch die Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, abgelehnt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes bestehen die rechtswidrigen Zustände somit weiterhin und belasten die Gebührenzahler nach wie vor.

Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, dass die Recht- und Ordnungsmäßigkeit insbesondere mit den Instrumenten der Kommunalaufsicht durchgesetzt werden.

4.4 Verstöße gegen Kalkulationsgrundlagen

4.4.1 Eigenkapitalverzinsung

Gemäß § 5 Abs. 2 a KAG-LSA kann eine angemessene Verzinsung des von den kommunalen Gebietskörperschaften aufgewandten Eigenkapitals in Ansatz gebracht werden. Auch die Höhe der anzusetzenden Zinsen ist gesetzlich geregelt. „Die Verzinsung des Eigenkapitals richtet sich nach den für Kommunalkredite geltenden Zinsen“ (§ 5 Abs. 2 a Satz 2 KAG-LSA).

Wie die gesetzliche Regelung eindeutig festlegt, muss das von den kommunalen Gebietskörperschaften **aufgewandte** Eigenkapital vor einer Zinsberechnung ermittelt werden. Die Kommunen haben nachzuweisen, in welcher Höhe sie Eigenkapital den Einrichtungen zur Erfüllung der jeweiligen Aufgabe zur Verfügung gestellt (aufgebracht) haben. Die vom Landesrechnungshof vorgefundenen Verfahrensweisen bei der Eigenkapitalverzinsung weichen erheblich von den gesetzlichen Vorschriften ab:

- a) Der Eigenbetrieb „Stadtpflege“ der Stadt Dessau-Roßlau hat nicht das aufgewandte Eigenkapital, sondern **die Hälfte der Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten** (Halbwertmethode) des Anlagevermögens als Berechnungsgrundlage für die Eigenkapitalverzinsung herangezogen. Nach Berechnungen des Landesrechnungshofes wurden den Gebührenzahlern für die Bereiche Abfallge-

bühren, Friedhofsgebühren, Straßenreinigung und Winterdienst rund 2,9 Mio. € an Eigenkapitalverzinsung zuviel berechnet.

- b) In der Stadt Halberstadt wurde als Berechnungsgrundlage für die Eigenkapitalverzinsung im Schmutz- und Niederschlagswasserbereich der **Restbuchwert des Anlagekapitals** herangezogen. Außerdem waren die angesetzten Zinsen in ihrer Höhe nicht mit den Bestimmungen des KAG vereinbar (beispielsweise für eine Kalkulationsperiode 6 v. H., angemessen wären 4,1 v. H. gewesen).
- c) Beim AZV Bodeniederung wurden in die Kalkulation der Schmutzwassergebühren Eigenkapitalverzinsungen einbezogen, obwohl der Zweckverband ein **negatives Eigenkapital** ausgewiesen hat.

Eine Ermittlung des aufgewandten Eigenkapitals im Sinne des KAG-LSA fand in allen drei Fällen nicht statt. Infolgedessen setzen die Aufgabenträger zu hohe kalkulatorische Kosten an, die direkt zu höheren Gebühren führten. Hierzu merkt der Landesrechnungshof an, dass diese Verfahrensweise in allen drei Fällen von Beratungsunternehmen vorgeschlagen worden war. Preisrechtlich ist diese kalkulatorische Verzinsung zwar zulässig, sie verstößt jedoch gegen die eindeutigen Regelungen im KAG-LSA.

In der Stadt Dessau-Roßlau wird derzeit durch die beabsichtigte Übertragung von Friedhofsgrundstücken auf einen Eigenbetrieb, mit einer nicht gerechtfertigten hohen Bewertung (Bodenrichtwert der umliegenden Grundstücke), eine entsprechende Eigenkapitalverzinsung angestrebt.

Mit dieser Vorgehensweise wird ausschließlich auf eine Erhöhung der Einnahmen (gebührenfinanziert) abgezielt, die der Landesrechnungshof aufgrund der nicht mit dem KAG-LSA zu vereinbarenden Eigenkapitalverzinsung für rechtlich nicht vertretbar hält.

4.4.2 Kalkulationsperioden – Behandlung von Über- bzw. Unterdeckungen

Gemäß § 5 Abs. 2 b KAG-LSA kann die Kostenermittlung für einen Kalkulationszeitraum erfolgen, der drei Jahre nicht überschreiten soll. Kostenüberdeckungen **sind** in den nächsten drei Jahren auszugleichen, Unterdeckungen **können** in den nächsten drei Jahren ausgeglichen werden. Der Landesrechnungshof hat mehrfach festgestellt, dass diese Bestimmungen des KAG-LSA nicht eingehalten wurden.

Ein aktuelles Beispiel ist in der Stadt Dessau-Roßlau gegeben. Die Gebührenkalkulation der Abfallentsorgung wurde 1998 für einen dreijährigen Kalkulationszeitraum erstellt und auf dieser Basis eine Abfallgebührensatzung beschlossen. Mithin endete der Kalkulationszeitraum mit dem Jahr 2000. Eine neue Kalkulation wurde dem Landesrechnungshof erstmals für den Zeitraum 2005 bis 2007 vorgelegt. Für die dazwischen liegenden Jahre wurde nach Aussagen der Betriebsleitung des für die Aufgabe zuständigen Eigenbetriebes eine Überprüfung der „Auskömmlichkeit“ der Gebührenhöhen durchgeführt, d. h. die Kalkulationssätze des Jahres 2000 wurden bis zum Jahr 2004 beibehalten.

Eine Berücksichtigung der Überdeckungen entsprechend den Regelungen des KAG-LSA erfolgte nicht. Die Betriebsabrechnungen für den Abfallbereich wiesen in allen Jahren seit 1998 einen Gewinnvortrag aus. Per 1. Januar 2008 bestand für den Bereich Abfallgebühren immer noch ein Gewinnvortrag in Höhe von 2.612.920,70 €. Die tatsächliche Überdeckung ist aufgrund der nicht gerechtfertigten Eigenkapitalverzinsung (siehe auch Punkt 4.3.1) weitaus höher.

Eine **kalkulatorische** Berücksichtigung der Kostenüberdeckungen fand erstmals für den Kalkulationszeitraum 2005 bis 2007 statt. Mit der Gebührenkalkulation für den Zeitraum 2008 bis 2010 werden Überdeckungen in Höhe von 1.513.000,00 € berücksichtigt. Da per 1. Januar 2008 der „Gewinnvortrag“ 2.612.920,70 € betrug, blieb eine Überdeckung in Höhe von 1.073.920,74 € (ohne Berücksichtigung zuviel berechneter Eigenkapitalverzinsung) unberücksichtigt. Damit wird auch mit der neuesten Kalkulation das KAG-LSA nicht beachtet. Die Nichtberücksichtigung der Überdeckungen führt zu einem Verstoß gegen das Kostenüberschreitungsverbot. Da die nicht berücksichtigte Summe auch erheblich (unerheblich wären bis zu 3 v. H. der Gesamtaufwendungen) ist, ist die mit der Abfallsatzung festgesetzte Gebührenhöhe als **nichtig** anzusehen.

Für andere Gebührenbereiche, wie Friedhofswesen bzw. Straßenreinigung in der Stadt Dessau-Roßlau, sind ähnliche Feststellungen zu treffen.

Der Landesrechnungshof hat der Stadt Dessau-Roßlau empfohlen, die Ordnungsmäßigkeit sowohl in der Betriebsabrechnung als auch in der Gebührenkalkulation herzustellen und künftig die Vorschriften bezüglich der Kostenüberdeckung strikt zu beachten.

4.4.3 Beiträge/Baukostenzuschüsse

Im Gegensatz zu den Bestimmungen der Kommunalabgabengesetze in anderen Bundesländern zielen die Vorschriften zur Beitragserhebung (§ 6 KAG-LSA) in

Sachsen-Anhalt nicht auf eine reine „Vorteilsabschöpfung“ sondern auf **ein einheitliches Finanzierungssystem** für die entsprechenden öffentlichen Einrichtungen ab. Für die Erhebung von Beiträgen und Gebühren gelten in Sachsen-Anhalt insoweit Vorschriften, die sich nicht mit den Vorschriften anderer Bundesländer vergleichen lassen. Dies hat für die Erhebung der Benutzungsgebühren eine bedeutende Auswirkung. Die kommunalen Gebietskörperschaften haben die Möglichkeit, sich bei der Finanzierung der einzelnen öffentlichen Einrichtungen zwischen einer reinen beitragsfinanzierten, einer gebührenfinanzierten oder einer Finanzierung aus Gebühren und Beiträgen (Mischfinanzierung) zu entscheiden. Allerdings ist im weiteren Verfahren die einmal getroffene Entscheidung auch folgerichtig anzuwenden.

Der AZV Bodeniederung hatte sich zu einer Mischfinanzierung entschieden. Zwangsläufig hätte der über Beiträge zu finanzierende Anteil bei der Berechnung der Benutzungsgebühren derart unberücksichtigt (abgesetzt) bleiben müssen, wie er in der Planung veranschlagt war. In der Realität der Gebührenkalkulation wurden nur diejenigen Beiträge berücksichtigt, die auch tatsächlich geleistet wurden. Das führte im Endeffekt dazu, dass der Gebührenzahler, der seinen Beitrag entsprechend bezahlt hatte, für die Nichtzahler noch mal anteilig deren Beitrag über die Gebühren bezahlen muss. Dies ist weder vom Gesetzgeber gewollt, noch ist eine solche Herangehensweise mit dem KAG-LSA vereinbar. Trotzdem hält der AZV Bodeniederung an dieser Verfahrensweise fest.

Nach Feststellung des Landesrechnungshofes kam es auch bei der Stadt Halberstadt zu einer Nichtberücksichtigung von Beiträgen bzw. Baukostenzuschüssen im Bereich der Schmutzwassergebühren.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass nach den besonderen Vorschriften des KAG-LSA Baukostenzuschüsse und Beitragserhebungen Bestandteile eines einheitlichen Finanzierungssystems einer öffentlichen Einrichtung sind. Die Aufgabenträger haben diese Besonderheiten im Rahmen der Gebührenkalkulationen zwingend zu berücksichtigen. Klarstellende Hinweise des Ministeriums des Innern hält der Landesrechnungshofes für notwendig.

4.4.4 Einzelne Kostenarten

Im Rahmen seiner Prüfungen hat der Landesrechnungshof auch feststellen müssen, dass der Grundsatz der Erforderlichkeit nicht immer hinreichende Berücksichtigung findet. So haben einige Kommunen Kostenarten bei der Berechnung der entspre-

chenden Gebühren berücksichtigt, die nicht für die Leistungserbringung erforderlich sind bzw. waren.

Folgende Beispiele sollen dies verdeutlichen:

Kosten für Rechtsbehelfe und Vollstreckungsmaßnahmen

Kosten für Rechtsbehelfe und Vollstreckungsmaßnahmen gehören nicht zu den betriebsnotwendigen Kosten der einzelnen benutzungspflichtigen Gebührenbereiche. In der Regel entstehen solche Kosten im Verlauf von Verwaltungsverfahren (Widerspruchsbearbeitung, Klageverfahren, Vollstreckungsverfahren). Diese Verfahren werden nicht im Rahmen der gebührenpflichtigen Leistungserbringung der in Anspruch genommenen öffentlichen Einrichtung durchgeführt. Die hierfür anfallenden Kosten sind im Rahmen von Verwaltungsgebühren bzw. aus allgemeinen Haushaltsmitteln aufzubringen. Die Kosten der Widerspruchsbearbeitung sind:

- a) Verwaltungsgebühren im Sinne von § 4 KAG-LSA, weil mit der Leistungsbescheiderstellung (Gebührenbescheid) der von § 5 KAG-LSA umfasste Bereich der Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung endet. Gemäß § 4 Abs. 3 a KAG-LSA darf eine Widerspruchsgebühr nur erhoben werden, soweit der Widerspruch zurückgewiesen wird. Mit der Widerspruchsgebühr wird somit der Aufwand, der durch den Widerspruchsführer veranlasst wird, abgegolten. Für eine Berücksichtigung der Kosten der Widerspruchsbearbeitung im Rahmen der Benutzungsgebühren ist insoweit kein Raum mehr. Im Falle des Obsiegens des Widerspruchsführers ist ausdrücklich **keine** Gebühr vorgesehen,
- b) keine erforderlichen Kosten im Sinne von § 5 KAG-LSA, weil kein Zusammenhang mit der Leistungserbringung (Abfallbeseitigung, Straßenreinigung, Abwasserbeseitigung ...) besteht. Vielmehr sind fehlerhafte Ausgangsbescheide (Gebührenbescheide) durch eine „Schlechtleistung“ der Verwaltung bedingt. Der Aufwand für die Korrektur (stattgebenden Bescheid) steht nicht im Zusammenhang mit der Erfüllung der jeweiligen öffentlichen Leistung. Diese Kosten sind keine betriebsnotwendigen Kosten im Sinn von § 5 KAG-LSA.

Für die Kosten der Vollstreckung, bzw. für Gerichtsverfahren gelten ähnliche Aussagen. Ein Ansatz dieser Kosten in den einzelnen Benutzungsgebührenbereichen ist somit nicht mit § 5 KAG-LSA vereinbar.

Bereits 1998 hat der Landesrechnungshof beim damaligen Landkreis Köthen darauf hingewiesen, dass die Berücksichtigung von Widerspruchskosten in den Abfallgebühren gegen die Bestimmungen des KAG-LSA verstößt. Die Verwaltung des Landkreises vertrat demgegenüber die Auffassung, dass die Widerspruchskosten zu den betriebsnotwendigen Kosten im Sinne des KAG-LSA gehören.

In seinem Prüfungsbericht „Geschäfts- und Wirtschaftsführung der Gesellschaft für Abfallwirtschaft Köthen mbH“ aus dem Jahr 2003 hat der Landesrechnungshof nochmals deutlich darauf verwiesen, dass die vom Landkreis ausgeübte Praxis, diese Kosten in die Berechnung der Abfallgebühren einfließen zu lassen, nicht mit geltendem Recht vereinbar ist.

Auch im Ergebnis dieser Prüfung ist der Landkreis den Feststellungen des Landesrechnungshofes nicht gefolgt. Die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde hat diesbezüglich keine kommunalaufsichtlichen Mittel eingesetzt.

Im Rahmen der Nachkontrolle zur Schwerpunktprüfung „Gesellschaft für Abfallwirtschaft Köthen mbH“ im Jahr 2005 hat der Landesrechnungshof die Verfahrensweise des Landkreises ein weiteres Mal bemängelt, ohne dass der Landkreis letztendlich von seiner gegenteiligen Rechtsauffassung abgewichen ist.

Der Landesrechnungshof hat sowohl beim AZV Bodeniederung als auch bei der Stadt Dessau-Roßlau festgestellt, dass die Kosten der Widerspruchsbearbeitung, die Kosten der Vollstreckung oder die Kosten im Bereich von Klagen gegen Gebührenbescheide als „Verwaltungskosten“ in die Gebührenkalkulationen einbezogen werden.

Der Landesrechnungshof hält es für besonders kritikwürdig, dass die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde nicht von ihren Befugnissen gemäß §§ 133 ff. GO LSA zur Einhaltung des Gesetzes Gebrauch gemacht hat.

Er empfiehlt dem Landtag, die oberste Kommunalaufsichtsbehörde aufzufordern, unverzüglich Maßnahmen zur Einhaltung des geltenden Rechts einzuleiten.

Sponsoring

Vor allem von kommunalen Beteiligungsgesellschaften werden Sponsoringaufwendungen als Aufwand in die Benutzungsgebühren einbezogen. Dabei werden sowohl Geldleistungen als auch Sachleistungen gewährt. Dies hat der Landesrechnungshof ebenfalls mehrfach mit seinen Prüfungsberichten bemängelt. Beispielsweise können an dieser Stelle die Abfallgebühren in der Stadt Halle (Saale) (Sponsoring unter

anderem für einen Fußballclub), die Abfallgebühren beim ehemaligen Landkreis Köthen (Sponsoring für einen Karnevalsverein, Sponsoring für einen Kraftsportler und weitere) genannt werden.

Die Stadt Halle (Saale) hält den Ansatz von Sponsoringkosten nach einer Stellungnahme der Stadtwerke Halle GmbH, aufgrund von verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen (ohne diese näher zu benennen), für zulässig.

Sponsoringkosten gehören nicht zu den betriebsnotwendigen Kosten im Sinne des § 5 KAG-LSA. Gerade in Bereichen mit Anschluss- und Benutzungszwang sind Sponsoringleistungen (Werbung) aufgrund des bestehenden Benutzungszwanges unzulässig.

Zuschuss an einen Kantinenbetrieb

Bereits mit seinem Prüfungsbericht vom 10. Februar 1999 hat der Landesrechnungshof im Rahmen einer überörtlichen Prüfung bei der Stadt Halle (Saale) die Praxis, ein Defizit im Bereich eines Kantinenbetriebes als Aufwand in die Abfallgebühren einzustellen, als nicht mit dem KAG-LSA vereinbar bemängelt.

Der Kantinenbetrieb wurde danach privatisiert und nicht mehr im Bereich der Stadtwirtschaft Halle GmbH betrieben. Allerdings zahlte die Stadtwirtschaft dem Kantinenbetrieb einen Zuschuss, der als „sonstige betriebliche Aufwendungen“ in die Gebührenerhebungen eingeflossen ist. Mit seinem Prüfungsbericht vom 28. September 2006 stellte der Landesrechnungshof fest, dass diese Praxis ebenfalls nicht mit dem KAG-LSA zu vereinbaren ist.

In der Stellungnahme hält die Stadt Halle (Saale) den Kantinenzuschusses für mit dem KAG-LSA vereinbar, weil *„es sich bei dem Zuschuss zum Kantinenbetrieb, der 0,80 €/Tag pro Essen beträgt, um eine sonstige Sozialleistung handeln dürfte, die als Sachaufwand nach dem öffentlichen Preisrecht zulässig ist und gebührenrechtlich in Ansatz gebracht werden kann“*.

Trotz der Hinweise des Landesrechnungshofes ist eine Beanstandung seitens des Landesverwaltungsamtes als Aufsichtsbehörde nicht erfolgt. Der Zuschuss zum Kantinenbetrieb darf zukünftig keinesfalls mehr aus Gebühren gezahlt werden.

Kosten der Papierkorbentleerung

Ein ebenso aktuelles wie besonders zu erwähnendes Beispiel für die Ansetzung nicht erforderlicher Kosten im Bereich der Benutzungsgebühren sind die Kosten der

„Papierkorbentleerung“ in der Stadt Dessau-Roßlau. Bereits 1997 war der ehemaligen Stadt Dessau bewusst, dass die Kosten der Papierkorbentleerung in Park- und Grünanlagen nicht zu den ansatzfähigen Kosten im Bereich der Abfallgebühren gehören (Schreiben Finanzdezernent vom 20. Mai 1997). Ein gutachterlicher Vermerk des Umweltamtes der Stadt vom 17. Juli 2000 hatte ein weiteres Mal festgestellt, dass die Kosten für die Papierkorbentleerung nicht im Bereich der Abfallgebühren abzurechnen sind. Als Fazit wurde dargelegt:

- „1. Keine Möglichkeit der Einbeziehung der Kosten der Papierkorbentleerung in die Abfallgebühr, da im AbfG LSA nicht vorgesehen.*
- 2. Spielraum im Straßengesetz LSA meines Erachtens größer, damit Möglichkeit des Kostenansatzes in Straßengebühr gegeben.*
- 3. Über Landtagsabgeordnete Klarstellung entweder im LAbfG oder im Straßengesetz LSA erreichen.*
- 4. Ist dies nicht möglich, sollten die Kosten in der Müllgebühr als eigentlich nicht anrechnungsfähig auf keinen Fall zu Kostenüberschreitungen von mehr als 3 % führen.“*

Obwohl die Nichtansatzfähigkeit bekannt war und eine Änderung der rechtlichen Vorschriften nicht eingetreten ist, hat die Stadt Dessau-Roßlau die Kosten der Papierkorbentleerung in die Abfallgebühren auch in den Jahren 1998 bis 2007 einbezogen. Hier liegt somit eine Rechtsverletzung vor. Die in den Abfallgebühren berücksichtigten Kosten der Papierkorbentleerung hätten aus städtischen Haushaltsmitteln bestritten werden müssen. Zusätzlich zu diesen nicht gebührenfähigen Kosten wurde noch eine „Eigenkapitalverzinsung“ auf diese Kostenstelle berechnet.

Abführung der Zinserträge aus Deponierückstellungen an den städtischen Haushalt

Auf der Grundlage eines Gutachtens vom August 2008 hat die Stadt Dessau-Roßlau beschlossen, dass die Zinserträge aus der Anlage von Deponierückstellungen eines Eigenbetriebes an den städtischen Haushalt abzuführen sind. Der Gutachter begründet seinen Vorschlag damit, dass es sich bei den Deponierückstellungen um „kalkulatorische Kosten vergleichbar mit Abschreibungen“ handelt. Die Rückstellungen und auch die durch eine verzinsliche Anlage erzielten Beträge können für allgemeine Haushaltszwecke genutzt werden. Der Gutachter verweist in diesem Zusammenhang auf ein Urteil des OVG Münster vom 5. August 1994.

Die Stadt Dessau-Roßlau hat den Beschluss zur Verwendung der Zinserträge dem Landesverwaltungsamt als Kommunalaufsichtsbehörde vorgestellt. Dieses hatte gegen die Umsetzung des Beschlusses der Stadt Dessau-Roßlau grundsätzlich

keine Bedenken, weil nach seiner Auffassung, die *„vorgesehene Abführung der in Rede stehenden Zinserträge nicht offensichtlich gegen kommunalrechtliche Vorschriften verstößt“*.

Der Landesrechnungshof kommt zu einer anderen Auffassung, *„Die Bildung von Rücklagen für die vorhersehbaren späteren Aufwendungen der Nachsorge für Anlagen der Abfallentsorgung, die periodengerecht in Ansatz zu bringen sind“*, ist mit dem § 6 Abs. 2 Nr. 5 AbfG LSA ausdrücklich für die Gebührenkalkulationen als ansatzfähig erklärt worden. Da diese Rückstellungen nur aus diesem Grund ansatzfähig sind, ist einer Abführung von Zinslösen aus der Anlage der Rückstellungen an die städtischen Haushalte schon aus Gründen der damit verbundenen Schmälerung der Rückstellungsbeträge nicht zuzustimmen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Zuschreibung der Zinsen aus den angelegten Deponierückstellungen Bestandteil der Berechnung zur Höhe der Rückstellungen geworden ist bzw. bei den jährlichen Berechnungen zum Bedarf werden muss. Die Haltung des Landesverwaltungsamtes diesbezüglich ist deshalb rechtlich nicht nachzuvollziehen.

Gemäß § 2 GO LSA ist die Gemeinde in ihrem Gebiet der ausschließliche Träger der gesamten öffentlichen Aufgaben. Sie nimmt diese Aufgaben in kommunaler Selbstverwaltung unter Wahrung und Einhaltung der Gesetze wahr. Insbesondere bei der Vorhaltung von öffentlichen Einrichtungen, die dem Anschluss- und Benutzungszwang unterliegen, ist die Gemeinde verpflichtet, nur die für die Einrichtung erforderlichen Kosten an die Bürgerinnen und Bürger weiterzugeben.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass

- **die geprüften Kommunen bei der Ermittlung der Benutzungsgebühren die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, der Erforderlichkeit, der Periodengerechtigkeit und des Kostenüberschreitungsverbots nicht oder nicht in erforderlichem Maße berücksichtigt haben,**
- **die geprüften Kommunen den Empfehlungen des Landesrechnungshofes zur Herstellung der Ordnungsmäßigkeit nicht im notwendigen Maße gefolgt sind und**
- **die zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden die Umsetzung der Empfehlungen des Landesrechnungshofes nicht mit der erforderlichen Konsequenz verfolgt haben.**

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist es dringend notwendig, aufgrund der aufgezeigten Mängel und Gesetzesverstöße im Bereich der Erhebung von Benutzungsgebühren auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung zeitnah die notwendige Rechtssicherheit herbeizuführen. Ein Dulden rechtswidriger Handlungsweisen kann nicht akzeptiert werden. Die Bürgerinnen und Bürger haben ein verfassungsrechtlich verbrieftes Recht darauf, nur mit den Kosten und Aufwendungen belastet zu werden, die für die Leistungserbringung zwingend erforderlich sind. Dies ist ein Ausfluss des grundgesetzlich verankerten Äquivalentsprinzips und der Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Ministerium des Innern bezüglich der Umsetzung der entsprechenden Regelungen des KAG-LSA eine einheitliche Anwendung seitens der Kommunen sichert und durchsetzt. Gemäß § 126 Abs. 2 letzter Satz GO LSA veranlassen die Kommunalaufsichtsbehörden die Kommunen zur Erledigung von Beanstandungen des Landesrechnungshofes. Eine konsequente Handlungsweise der Kommunalaufsichtsbehörden war bisher nicht im erforderlichen Maße durch die zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden gegeben. Dies hat zur Folge, dass nicht mit dem KAG-LSA zu vereinbarende Kosten und Aufwendungen im Bereich der einzelnen Benutzungsgebühren weiterhin zum Nachteil der Gebührenpflichtigen angesetzt werden.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium des Innern für eine einheitliche Anwendung des Gebührenrechts nach dem KAG-LSA Sorge trägt und gegebenenfalls entsprechende Handlungsempfehlungen den Kommunen zur Verfügung stellt.

5 Städtebau- und Wohnungsbauförderung

5.1 Erstellung von Stadtentwicklungskonzepten durch die Kommunen und deren Umsetzung und Fortschreibung im Programm „Stadtumbau Ost“

Vorbemerkungen

Das Bund-Länder-Programm „Stadtumbau Ost“, das seit 2002 im Rahmen der Städtebauförderung aufgelegt wird, ist ein wichtiges Instrument der Stadtentwicklungspolitik in den ostdeutschen Ländern.

Schwerpunkte des Programms sind:

- der Rückbau leer stehender, dauerhaft nicht mehr benötigter Wohnungen und
- die Aufwertung der Innenstädte und erhaltenswerter Stadtquartiere.

Fördervoraussetzung und Steuerungsinstrument in den Kommunen sollen integrierte Stadtentwicklungskonzepte sein.

Ab dem Jahr 2002 hat das Land Sachsen-Anhalt 44 Kommunen (gegenwärtig 42 Kommunen) in das Programm „Stadtumbau Ost“ einbezogen und in den Jahren 2001 und 2002 die Erstellung von Stadtentwicklungskonzepten gefördert, auf deren Grundlage das Land für den „Stadtumbau Ost“ von 2002 bis 2008 folgende Mittel bewilligt hat³³:

Jahr	Rückbau Fördermittel Bund/Land	v. H.	Aufwertung Fördermittel Bund/Land	v. H.	Gesamt Fördermittel Bund/Land
2002	24.440.650 €	50,3	24.173.350 €	49,7	48.614.000 €
2003	32.023.500 €	60,3	21.092.500 €	39,7	53.116.000 €
2004	40.046.920 €	92,0	3.496.340 €	8,0	43.543.260 €
2005	30.604.930 €	65,8	15.897.770 €	34,2	46.502.700 €
2005	30.888.100 €	81,8	6.881.900 €	18,2	37.770.000 €
2007	14.000.000 €	40,9	20.232.800 €	59,1	34.232.800 €
2008	12.000.000 €	33,5	23.866.000 €	66,5	35.866.000 €
	184.004.100 €	61,4	115.640.660 €	38,6	299.644.760 €

Der Landesrechnungshof prüfte im Jahr 2007/2008 in einer Schwerpunktprüfung landesweit die Erstellung von Stadtentwicklungskonzepten und deren Umsetzung im Programm „Stadtumbau Ost“ mit den Teilprogrammen Rückbau und Aufwertung in

³³ vgl. Landtagsdrucksache 5/1443 vom 28. August 2008

ausgewählten elf Kommunen: Aken, Bitterfeld, Halberstadt, Hohenmölsen, Jessen, Naumburg, Lutherstadt Wittenberg, Sangerhausen, Staßfurt, Thale und Wanzleben.

Der Landesrechnungshof verfolgte mit der Prüfung das Ziel, festzustellen, ob

- der Einsatz der öffentlichen Mittel für den „Stadtumbau Ost“ wirtschaftlich und effektiv erfolgt und
- das Zusammenwirken von Stadtentwicklung und städtebaulicher Förderung die Nachhaltigkeit städtebaulicher Maßnahmen sichert.

Die geprüften Kommunen erhielten im Jahr 2001/2002 für die Erstellung der Stadtentwicklungskonzepte einen Zuschussbetrag von rund 660.570 € (Gesamtrahmen). Insgesamt gaben die elf Städte für die Ersterstellung und Fortschreibungen der Stadtentwicklungskonzepte bis zum Jahr 2006 einen Betrag (sämtliche finanzielle Zuwendungen und Eigenmittel) von rund 1.227.000 € aus.

Für die Umsetzung der Maßnahmen im Programm „Stadtumbau Ost“, Teilprogramme Rückbau und Aufwertung, Programmjahre 2002 bis 2006 gaben die elf Städte eine Summe von 37,46 Mio. € aus, wovon rund 24,92 Mio. € auf das Teilprogramm Rückbau und 12,54 Mio. € auf das Teilprogramm Aufwertung entfielen.

Die elf Programmstädte hatten weiterhin Zuwendungen aus der klassischen und sonstigen Städtebauförderung in Höhe von rund 304 Mio. € erhalten.

Die nachfolgende Tabelle stellt eine Übersicht der Förderungsmittel für die Stadtentwicklungskonzepte und die danach umgesetzten Stadtumbaumaßnahmen dar:

Stadtentwicklungskonzepte - Maßnahmen „Stadtumbau Ost“

Städte	Ausgaben für das Stadtentwicklungskonzept (wenn bekannt mit Fortschreibungen bzw. Vertiefungen) rund in €	Stadtbaumittel 2002 bis 2006 insgesamt in € (ohne kommunale Eigenmittel)	rückgebaute Wohneinheiten	hauptsächlich durchgeführte Aufwertungsmaßnahmen
Aken	77.050,00	1.348.572,00	135	u. a. Straßenbau, Regenwasserkanalisation, Bautenschutz, Dach- und Fassadensanierung
Bitterfeld	118.936,00	111.690,00	8	bis einschließlich Programmjahr 2006 keine Aufwertung durch das Land bewilligt
Halberstadt	165.530,00	7.906.149,00	1.997	u. a. Rückbau und Umbau von Versorgungsleitungen, Quartiersmanagement
Hohenmölsen	40.624,00	1.026.954,00	76	u. a. Freiflächengestaltung, Lückenbebauung, Straßenbau, Sanierung Sporthalle
Jessen	36.355,00	180.000,00	-	Sanierung Kindertagesstätte „Jessen Nord“
Naumburg	176.143,00	5.634.406,00	546	Baumaßnahme Schulen, Oberflächenentwässerung, Baumaßnahmen Privater, Fortschreibung Stadtentwicklungskonzept
Sangerhausen	157.752,00	4.455.598,00	1.360	bis einschließlich Programmjahr 2006 durch das Land keine Aufwertung bewilligt
Staßfurt	110.389,00	5.813.807,00	711	Erschließungsanlagen, Freiflächen (IBA - Aufheben der Mitte), Stadtmauer, Hochbau - Ersatzneubauten, Treuhänderhonorar
Thale	41.008,00	1.288.590,00	332	bis einschließlich Programmjahr 2006 keine Bewilligung durch das Land
Wanzleben	53.696,00	768.460,00	55	Fortschreibung Stadtentwicklungskonzept, Abriss Kindertagesstätte und Lernbehindertenschule, Sanierung Leichtathletikhalle, Multikulturelles Zentrum, 3. BA
Lutherstadt Wittenberg	159.662,00	8.925.419,39	1.436	u. a. Sanierung „Altes Rathaus“, Landschaftsbau Städteingang Ost, Straßenbauleistungen, Umbau Franziskanerkloster

Quelle: Unterlagen/Angaben der Städte und des Landesverwaltungsamtes während der örtlichen Erhebungen 2007, Statistik Rückbau zum 31. Dezember 2006 des Landesverwaltungsamtes

Wesentliche Prüfungsergebnisse

- Qualität der Stadtentwicklungskonzepte

Bezüglich der Qualität der Stadtentwicklungskonzepte stellte der Landesrechnungshof fest, dass die Stadtentwicklungskonzepte und deren Fortschreibungen in den elf Kommunen in vielen Fällen

- die städtebauliche Konzeption unzureichend aufzeigten,
- u. a. Gebietsgrößen der dann später festgelegten Fördergebiete fehlten,
- keine konkreten Angaben zur Reduzierung des Nachverdichtungspotenzials enthielten,
- statistische Daten (z. B. Einwohnerzahlen zu bestimmten vom Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr vorgegebenen Stichpunktdaten) nicht vorlagen und
- die Fortschreibung der Stadtentwicklungskonzepte nur teilweise erfolgte.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes haben die Kommunen für eine ausreichende Qualität der Stadtentwicklungskonzepte einschließlich deren Fortschreibungen Sorge zu tragen, weil die Stadtentwicklungskonzepte eine wesentliche Grundlage zur Beurteilung des Fördergeschehens im Programm „Stadtumbau Ost“ darstellen (Erfüllung der Fördervoraussetzung).

- Finanzierungsverhältnis von Rückbau und Aufwertung

Der Bund und die Länder vereinbarten in den jährlichen Verwaltungsvereinbarungen – Städtebauförderung – für das Programm „Stadtumbau Ost“ für die Programmjahre 2002 - 2006 die hälftige Aufteilung der Finanzhilfen für die Teilprogramme Rückbau und Aufwertung. Abweichungen davon waren mit dem Bund abzustimmen.

Grundsätzlich genügte die Beachtung des o. a. Finanzierungsverhältnis auf der Ebene des jeweiligen Landes.

Das Land sah das erhebliche Landesinteresse in einer zügigen Umsetzung des Rückbaus von Wohneinheiten. Im landesweiten Haushaltsvollzug 2002 - 2008 besteht ein Finanzierungsverhältnis Rückbau - Aufwertung von 61 v. H. : 39 v. H.

Der Landesrechnungshof hatte das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr darauf hingewiesen, dass auch in den geprüften Kommunen seitens des Landes das Finanzierungsverhältnis 50 v. H. : 50 v. H. bei der Bewilligung der Förderungsmittel nicht eingehalten wurde.

Der Landesrechnungshof hatte dem Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr empfohlen,

- alle 44 Programmstädte angemessen im Programm „Stadtumbau Ost“ sowohl in der Aufwertung als auch im Rückbau einzubeziehen und
- den Programmteil Aufwertung entsprechend der Vorgaben aus der Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen mit mindestens der Hälfte der Bundesfinanzhilfen „Stadtumbau Ost“ zu berücksichtigen.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hat, beginnend ab dem Programmjahr 2007, einer stärkeren Gewichtung der Förderung von Aufwertungsmaßnahmen entsprochen.

Gemäß der Verwaltungsvereinbarung – Städtebauförderung 2009 – haben die Länder weiterhin den Einsatz von der Hälfte der Bundesfinanzhilfen „Stadtumbau Ost“ für die Förderung der Aufwertung von Stadtquartieren sicherzustellen.

- Stadtumbau-Monitoring

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hat für die Einführung und Durchführung des Fördermittelcontrollings 2005 bis 2011 der Stadt Halberstadt als Leitkommune Förderungsmittel im Rahmen des Programms „Stadtumbau Ost“ in Höhe von 665.000 € u. a. für die Beschaffung einer landeseinheitlichen Software zur Datenerfassung und -auswertung bewilligt.

Das Ministerium plante, die für das Stadtumbau-Monitoring zu erarbeitete Software – KomStat – im Frühjahr 2006 landesweit in den 44 Programmstädten des „Stadtumbau Ost“ einzuführen. Das Ressort stellte die Software für das Stadtumbau-Monitoring den Kommunen kostenlos zur Verfügung.

Die Prüfung der elf Kommunen durch den Landesrechnungshof ergab, dass

- die vollständige Anwendung der Software in den Programmstädten für die Anpassung auf kommunaler Ebene die Einstellung zusätzlicher Haushaltsmittel der Kommunen, z. B. durch die Herstellung der Kompatibilität zu bereits bestehenden Softwareanwendungen, zur Folge hätte,
- die personellen Kapazitäten für die Dateneingabe und -pflege in den meisten der geprüften Städten nicht ausreichend vorhanden waren,

- eine Beteiligung von nur fünf der elf geprüften Kommunen die Nachhaltigkeit für das Stadtumbau-Monitoring in Frage stellt,
- das Ministerium im Februar 2007 plante, das Internetportal nach Einführung des KomStat aufzuheben und
- damit eine weitere Fortschreibung von Daten zum Stadtumbau von Kommunen, die keine Anwendung der KomStat-Software planen, nicht gegeben war.

Insbesondere die Schwierigkeiten bei der Erstellung des Indikatorenkataloges, die datenschutzrechtliche Thematik und die unterschiedlichen computertechnischen Voraussetzungen haben den Prozess der Einführung von KomStat verzögert.

Der Landesrechnungshof hält eine Software für die Begleitkontrolle des Stadtumbauprozesses und damit die landesweite Nutzung und Auswertung der Daten (Landesinteresse) für notwendig.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dringend, dass das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr im Rahmen einer Evaluierung des bisherigen Verfahrens gemeinsam mit den betroffenen Programmkommunen eine konstruktive Lösung zu den aufgezeigten Problemen herbeiführt.

- Sicherung der Nachhaltigkeit der Stadtumbaumaßnahmen

Der Landesrechnungshof hat die Größe der ausgewiesenen Stadtumbaugebiete in den elf Programmkommunen unter dem Blickwinkel einer erforderlichen zügigen und städtebaulich gerecht werdenden Umsetzung des Stadtumbaugedankens als zu großzügig bewertet.

Viele der festgelegten Flächen der Stadtumbaugebiete sind unter Bezugnahme auf die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Förderung aus dem Programm „Stadtumbau Ost“ nicht umsetzbar.

Der Landesrechnungshof erachtet ein flexibles Handeln im Rahmen einer behutsamen Stadterneuerung mit einer dementsprechenden Flächenausweisung durchaus für notwendig, er weist aber auf das öffentliche Interesse an einer zügigen Durchführung der Stadtumbaumaßnahmen hin.

Der Landesrechnungshof hat den Kommunen auch unter dem Gesichtspunkt der künftig geringer werdenden Förderungsmittel aus dem Programm „Stadt-

umbau Ost“ empfohlen, die Maßnahmen der Stadtentwicklung unter Berücksichtigung

- **der städtebaulichen Eigenart,**
 - **der erforderlichen geringeren Flächenausweisungen der Stadtumbaugebiete und der Reduzierung des Nachverdichtungspotenzials sowie**
 - **entsprechender konzeptioneller Prioritäten**
- umzusetzen und dabei den wirtschaftlichen und effektiven Einsatz der Haushaltsmittel zu gewährleisten.**

Es ist deshalb notwendig, dass sich die im BauGB vorgesehenen Anforderungen an den Stadtumbau als Maßnahmen in einem gesamtstädtischen Konzept widerspiegeln.

5.2 Einsatz der Mittel Dritter als kommunale Eigenmittel

Der Landesrechnungshof stellte wiederholt fest, dass einige Kommunen nach wie vor Mittel Dritter – beispielhaft von Wohnungsunternehmen, Sparkassen, Vereinen – entgegen den Festlegungen der Städtebauförderungsprogramme als kommunale Eigenmittel einsetzen.

Der Landesrechnungshof hat als wesentliche Ursache die fehlenden bzw. unterschiedlichen Regelungen für die Kommunen zum Einsatz des kommunalen Eigenanteils und zu den Einnahmen Dritter in den Städtebauförderungsrichtlinien des Landes festgestellt:

- Während das Programm „Die soziale Stadt“ eine Förderung aus Städtebaumitteln nur zulässt, soweit die Finanzierung nicht aus „Einnahmen Dritter“ sichergestellt werden kann, trifft die Richtlinie zum Programm „Stadtumbau Ost“ – Teilprogramm Aufwertung keine Aussage zum Einsatz der Drittmittel.
- Im Unterschied dazu lässt die klassische Städtebauförderung mit den Programmen „Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“, „Städtebaulicher Denkmalschutz“ und „Sanierung ländlicher Bereich“ Zuwendungen der Landkreise, des Landes oder nicht an der konkreten Einzelmaßnahme beteiligter Dritter zur Verstärkung des kommunalen Eigenanteils im Rahmen der Gesamtmaßnahme zu.

In seinem Jahresbericht 2005, Teil 2, hatte der Landesrechnungshof bereits ausgeführt, dass Städte den erforderlichen kommunalen Eigenanteil an der Städtebauförderung nach den Richtlinien des Landes in vielen Fällen nicht selber bereitstellten.

Der Landesrechnungshof empfahl dem Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr damals dringend, mit einem klarstellenden Erlass den Einsatz von Drittmitteln anstelle kommunaler Eigenmittel in den Städtebauförderungsprogrammen zu regeln, um die haushalts- und zuwendungsrechtliche Einheitlichkeit und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

Die aktuellen Prüfungen des Landesrechnungshofes haben u. a. zum Ergebnis, dass diese Thematik sich weiterhin über alle Programme der Städtebauförderung mit unterschiedlichen Regelungen für den Einsatz von Drittmitteln spannt.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hat es versäumt, klärende Festlegungen zu treffen.

Somit fehlen nach wie vor konkrete Festlegungen hinsichtlich der Möglichkeit, Mittel Dritter als kommunale Eigenmittel einzusetzen oder anzurechnen.

Der Landesrechnungshof hält es durchaus für möglich, dass finanzielle Mittel der

- kommunalen Eigenbetriebe,
- kommunalen Zweckverbände,
- kommunale Anstalten und
- kommunale Eigengesellschaften sowie
- unter bestimmten Voraussetzungen die Mittel des geförderten Eigentümers als Eigenmittel der Kommunen eingesetzt bzw. angerechnet werden können.

Ist in den Richtlinien keine Regelung verankert, fehlt insoweit letztlich die notwendige Rechtssicherheit für den Zuwendungsempfänger.

Der Landesrechnungshof erwartet bezüglich des Einsatzes der Einnahmen Dritter als kommunalen Eigenanteil eine klarstellende Regelung des Landes.

5.3 Kumulierung von Städtebauförderungsmitteln mit anderen öffentlichen Mitteln

Der Landesrechnungshof stellte bei Prüfungen einiger Programmkommunen sowohl der klassischen Städtebauförderung als auch der Förderung „Stadtumbau Ost“ fest, dass innerhalb der Verwaltung erhebliche Abstimmungsschwierigkeiten bei der Kumulierung von Städtebauförderungsmitteln mit anderen öffentlichen Mitteln bei allen am Zuwendungsverfahren Beteiligten bestehen.

Das Land Sachsen-Anhalt verfügt über eine Kumulierungsrichtlinie vom 24. November 1997.³⁴ Das Wirkungsspektrum dieser Richtlinie über die kumulierte Anwendung von Förderprogrammen ist jedoch erheblich eingeschränkt, weil nur vier Ministerien für sieben Richtlinien eine Kumulierung für Ausgaben einer Maßnahme zulassen. Nach dieser Richtlinie sind Finanzierungen bis maximal 90 v. H. über Förderungsmittel kumulierbar.

Die Kommunen haben ihren kommunalen Eigenanteil in der Förderung mit mindestens 10 v. H. zu tragen. Weitere spezielle Festlegungen treffen die Richtlinien aus den verschiedenen Förderbereichen.

In den Verwaltungsvorschriften Nr. 1.4 zu § 44 LHO ist bezüglich einer Bewilligung von Zuwendungen von mehreren Stellen des Landes für eine Einrichtung oder ein Vorhaben geregelt, dass

- die Bewilligung in geeigneten Fällen durch eine Behörde erfolgen soll und
- die Zuwendungsgeber in jedem Fall u. a. Einvernehmen herbeizuführen haben über die zu finanzierenden Maßnahmen und die zuwendungsfähigen Ausgaben, die Finanzierungsart und die Höhe der Zuwendungen, Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid, die Beteiligung der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung und den Verwendungsnachweis und seine Prüfung durch eine der beteiligten Verwaltungen.

Der Landesrechnungshof hatte für die Städtebauförderung festgestellt, dass Kommunen

- Förderungsprogramme kumulieren, die nicht nach der Kumulierungsrichtlinie kumulierbar sind,

³⁴ Richtlinie über die kumulierte Anwendung von Förderprogrammen – Gemeinsamer Runderlass des Kultusministeriums, Ministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheit, Ministeriums für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt und Ministeriums für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr vom 24.11.1997 -84-0577-kum (MBl. LSA 1997, S. 1938 f.)

- Mittel aus Förderungsprogrammen anderer Ressorts, anstelle der in den Städtebauförderungsprogrammen erforderlichen kommunalen Eigenmittel, verwenden und
- in einigen Fällen die Kumulierungsobergrenze in Höhe von 90 v. H. nicht einhalten.

Welche Probleme entstehen können, zeigt folgendes Beispiel:

Im Programm „Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen“ - Bewilligungsbehörde ist das Landesverwaltungsamt - sollte eine Stadt für ihre Einzelmaßnahme Entlastungsstraße zu geplanten Gesamtausgaben von 3.559.199 € einen Eigenmittelanteil von 989.700 € leisten.

An der Finanzierung der Gesamtausgaben für die Entlastungsstraße sollten sich die Stadtwerke der Stadt mit 590.000 € beteiligen.

Nach RL StäBauF Abschnitt A Nr. 10.1.1 werden Städtebauförderungsmittel des Landes zur Finanzierung der durch Einnahmen nicht gedeckten Ausgaben der Gesamtmaßnahme gewährt. Die Förderung beträgt höchstens zwei Drittel der durch Einnahmen nicht gedeckten Ausgaben und somit im konkreten Beispiel 2.969.200 €:

- 1.979.500 € Städtebauförderungsmittel (Bund/Land) und
- 989.700 € kommunale Eigenmittel – das entspricht einem Drittel des Ausgabrahmens – den die Stadt zu leisten hat.

Die Stadt hat zur Finanzierung ihrer Eigenmittel im Förderungsprogramm „Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen“ für die Einzelmaßnahme Entlastungsstraße die Mittel aus dem Landesprogramm „KommlInvest 2003“, bestehend aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GAMittel) und einem Darlehen, eingesetzt.

- geplante Finanzierung der Maßnahmen

Das Landesförderinstitut (nun Investitionsbank) bewilligte am 21. Oktober 2003 den Zuschuss aus der GA-Förderung und das Darlehen für die Entlastungsstraße wie folgt:

Zuschuss GA einschl. EFRE	890.500 €
und Darlehen	99.198 €
Summe:	<u>989.698 €</u>

Im Zuwendungsbescheid für die GA-Mittel vom 21. Oktober 2003 hieß es unter Nebenbestimmungen - sonstige Festlegungen:

„Die Einbeziehung von Städtebauförderungsmitteln nach...RL StäBauF ist zulässig. Maßgeblich ist hierbei, dass insgesamt (GA, KommInvest 2003 und Städtebaufördermittel) ein Fördersatz von 90 % der förderfähigen Kosten nicht überschritten wird.“

Die Stadt hätte nach der Richtlinie StäBauF bei der Kumulierung von Fördermitteln einen Eigenanteil von 355.919,90 € tragen müssen.

Die förderfähigen Ausgaben bei der GA-Förderung ergeben sich nach den Vorschriften der Gemeinschaftsaufgabe und unterscheiden sich von den Gesamtausgaben, die bei der Städtebauförderung anerkannt sind.

Ermittlung der Förderhöhe GA-Mittel plus Darlehen 2003 (in Spalte 4)

		Förderung lt. Bewilligungsbescheid - in € -	Maximalförderung - in € -
	Spalte 2	Spalte 3	Spalte 4
1.	förderfähige Ausgaben	3.378.582,30	3.378.582,30
2.	Gesamtausgaben =	3.559.199,00	3.559.199,00
3.	Städtebauförderungsmittel Bund und Land	1.979.500,00	1.979.500,00
4.	Mittel der Stadtwerke	590.000,00	590.000,00
5.	GA-Förderung	890.500,00	
6.	Darlehen KommInvest	99.198,00	
7.	GA-Förderung + Darlehen „KommInvest 2003“		651.840,77
8.	Eigenanteil der Kommune an den Gesamtausgaben	1,00	
9.	Eigenanteil der Kommune an den förderfähigen Ausgaben		337.858,23
10.	Summe Zeilen 3 - 9	3.559.199,00	3.559.199,00

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass bezogen auf die förderfähigen Ausgaben in Höhe von 3.378.582,30 € laut GA-Bescheid und bei einem Eigenmittelanteil von mindestens 10 v. H. die Stadt eine Summe von 337.858,23 € zu tragen hat.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes hat das Landesförderinstitut bei der Bewilligung von Fördermitteln

- das Bewilligungsverhältnis GA : Darlehen gemäß KommlInvest 2003 und
- die in den Nebenbestimmungen festgelegte Maximalförderung von 90 v. H. nicht beachtet.

- Realisierte Finanzierung nach dem Änderungsbescheid von 23. September 2004

Die Stadt hatte der Investitionsbank Gesamtausgaben in Höhe von 3.122.773,69 € für die Einzelmaßnahme Entlastungsstraße angezeigt. Die Beteiligung der Stadtwerke betrug 395.605,90 €.

Die Förderung nach dem Programm „Städtebauliche Sanierungsmaßnahme“ beträgt somit rund 1.818.100 €, der zu erbringende Eigenanteil rund 909.100 €.

Die Stadt hätte unter Berücksichtigung der Kumulierungsrichtlinie einen Eigenanteil von 10 v. H. an den Gesamtausgaben = 312.277,37 € zu tragen.

Die Investitionsbank hat die Maßnahme unter dem Gesichtspunkt der GA-Förderung und der Kumulierung wie folgt gefördert (1. Änderungsbescheid):

Ermittlung der Förderhöhe GA-Mittel plus Darlehen 2003 (in Spalte 4)

		Förderung lt. Bewilligungsbescheid - in € -	Maximalförderung - in € -
	Spalte 2	Spalte 3	Spalte 4
1.	förderfähige Ausgaben	2.866.016,55	2.866.016,55
2.	Gesamtausgaben =	3.122.773,69	3.122.773,69
3.	Städtebauförderungsmittel Bund und Land	1.818.085,19	1.818.085,19
4.	Mittel der Stadtwerke	395.605,90	395.605,90
5.	GA-Förderung	761.300,00	
6.	Darlehen KommlInvest	99.198,00	
7.	GA-Förderung + Darlehen „KommlInvest 2003“		622.480,94
8.	Eigenanteil der Kommune an den Gesamtausgaben	48.584,60	
9.	Eigenanteil der Kommune an den förderfähigen Ausgaben		286.601,66
10.	Summe Zeilen 3 - 9	3.122.773,69	3.122.773,69

Aus Sicht des Landesrechnungshofes hätte die Stadt einen Eigenanteil von 10 v. H. der förderfähigen Ausgaben = 286.601,66 € tragen müssen. Tatsächlich hat sie nur einen Eigenanteil von 48.584,60 €, das sind 1,7 v. H. der förderfähigen Ausgaben, eingesetzt. Selbst unter Einbeziehung des Darlehens KommInvest in Höhe von 99.198,00 € beträgt der Eigenanteil lediglich 5,2 v. H. der förderfähigen Ausgaben.

Dem Land ist durch diese fehlerhafte Kumulierung ein finanzieller Nachteil entstanden.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass

- die Kumulierungsrichtlinie des Landes keine Berücksichtigung fand,
- die in den Nebenbestimmungen zum Bewilligungsbescheid festgelegte Höhe der Maximalförderung nicht beachtet wurde,
- die Festlegungen nach VV Nr. 1.4 zu § 44 LHO bezüglich der Bewilligung von Zuwendungen von mehreren Stellen des Landes keine Beachtung durch die Bewilligungsstellen fanden.

Die Investitionsbank hat gegenüber dem Landesrechnungshof bezüglich der Abstimmung mit anderen Bewilligungsstellen mitgeteilt:

„Eine Abstimmung mit anderen Bewilligungsbehörden bzgl. der Auslegung der Kumulierungsgrenzen erfolgt wegen des unterschiedlichen Richtliniencharakters von Förderprogrammen und der nicht identischen Maßnahmeinhalte (z. B. bezieht sich Städtebauförderung auf mehrere Maßnahmen innerhalb eines festgelegten Sanierungsgebietes und nicht speziell auf ein GA-Vorhaben) nicht.“

Der Landesrechnungshof sieht in der fehlenden Abstimmung zwischen den Bewilligungsstellen bei der Kumulierung von Förderungsmitteln ein grundsätzliches Problem, das es im Interesse von Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit beim Einsatz von Förderungsmitteln zu lösen gilt.

Die Ursachen für die Verwendung von Förderungsmitteln anderer Förderprogramme als kommunale Eigenmittel in der Städtebauförderung und die Nichteinhaltung der Kumulierungsobergrenze sieht der Landesrechnungshof in unzureichenden Festlegungen des Landes zur Kumulierung von Zuwendungen.

Die Kumulierungsrichtlinie von 1997 – erlassen von vier Ressorts – bedarf einer landesweiten Anpassung mit eindeutigen Regelungen zur Finanzierung, zur Verantwortlichkeit, zum Verfahren und insbesondere zur Bewilligung und zum Verwendungsnachweis.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass es aufgrund des Fehlens von ausreichenden Festlegungen zur Kumulierung von Förderungsmitteln im Land Sachsen-Anhalt nicht möglich ist, die Rechtmäßigkeit des Handelns zu gewährleisten.

Im Interesse der Ordnungsmäßigkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Transparenz von Förderverfahren ist es erforderlich, dass das Land Regelungen schafft, die über das Regelwerk einzelner Förderverfahren hinaus die Wechselwirkungen untereinander – auch unter Berücksichtigung von Bundes- und EU-Förderprogrammen sowie Drittmittelgebern – festlegen. Der Landesrechnungshof erwartet, dass vom Land eindeutige und konkrete Kumulierungsregelungen getroffen werden, die an die aktuellen Entwicklungen anzupassen sind.

Der Landesrechnungshof empfiehlt die Einrichtung einer Zuwendungsdatenbank. Diese könnte nicht nur als aktuelle Informationsquelle, sondern auch für eine wirksame Steuerung des Haushaltsvollzuges genutzt werden.

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

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 15. Juni 2009.

Dessau-Roßlau im Juni 2009



Seibicke
Präsident

In der Haushaltsrechnung 2007 hat das Ministerium der Finanzen die vorgenommene Zuführung an die Steuerschwankungsreserve nicht erläutert. Der Landesrechnungshof hat daher nachfolgend für die Jahre 2007 und 2008 die Ermittlung des Betrages dargestellt:

Ermittlung des Überschusses gem. § 3 des Gesetzes über die Steuerschwankungsreserve		
	- in € -	
	2007	2008
vorläufiges Ist		
Einnahmen	9.943.141.113,85	9.899.422.761,57
Ausgaben	9.925.774.058,17	9.875.890.586,09
<i>(1) Überschuss</i>	<i>17.367.055,68</i>	<i>23.532.175,48</i>
endgültiges Ist		
Einnahmen	9.947.716.015,90	9.923.547.638,51
Ausgaben	9.947.716.015,90	9.923.547.638,51
Veränderung vorl. Ist zum endgültigen Ist		
<i>(2) Einnahmeveränderung, nachvollziehbare Korrekturbuchungen</i>	<i>4.574.902,05</i>	<i>24.124.876,94</i>
<i>(3) Ausgabeveränderung ohne Steuerschwankungsreserve, nachvollziehbare Korrekturbuchungen</i>	<i>-4.494.674,79</i>	<i>1.030.132,02</i>
Kap. 1302, Titel 911 01 Zuführungen an die Allgemeine Rücklage/ an die Steuerschwankungsreserve	26.436.632,52	46.626.920,40
(1) Überschuss + (2) Einnahmeveränderung - (3) Ausgabeveränderung = Zuführung	26.436.632,52	46.626.920,40

Beschluss der Präsidentin und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder auf der Konferenz vom 13. bis 15. Mai 2009 in Lübeck

Finanzmarktkrise bewältigen, Haushalte konsolidieren

Die außergewöhnlich tiefgreifende Wirtschafts- und Finanzmarktkrise, die daraus resultierenden Steuermindereinnahmen sowie die Maßnahmen zur Bewältigung der Krise führen zu einer erheblichen Neuverschuldung. Sie erklärt sich aus der aktuellen Situation. Die Präsidentin und Präsidenten der Rechnungshöfe fordern allerdings von Bund, Ländern und Kommunen, möglichst schnell zu einer soliden Haushalts- und Finanzpolitik zurückzukehren.

Insbesondere müssen folgende Maßnahmen ergriffen werden:

- Die Spirale der immer höheren Verschuldung muss beendet werden; der Staat muss sich auf seine Kernaufgaben konzentrieren. Die Weichen hierfür müssen jetzt gestellt werden.
- Bei der Bekämpfung der Folgen der Finanzmarktkrise muss die Haushaltsdisziplin oberstes Gebot bleiben. Ausgabenwünsche, die schon in der Vergangenheit nicht finanzierbar waren, können auch in der Krise und angesichts sinkender Steuereinnahmen (Steuerschätzung Mai 2009) nicht erfüllt werden.
- Mit den Konjunkturprogrammen dürfen nur sinnvolle und nachhaltige Investitionen gefördert werden. Die gebotene zügige Umsetzung der Programme darf nicht dazu führen, dass die Grundsätze der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit vernachlässigt werden.
- Die Abgrenzung zwischen privatem Handeln und privater Verantwortung auf der einen Seite und staatlicher Aufgabenerfüllung auf der anderen Seite muss wieder hergestellt werden. Unternehmerische Fehlentscheidungen und deren finanzielle Auswirkungen dürfen nicht dauerhaft auf den Steuerzahler und die Allgemeinheit abgewälzt werden.
- Risiken durch Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen sind abzuschätzen und im Haushalt darzustellen.

- Ebenso sind Risiken aus der Finanzierung außerhalb der öffentlichen Haushalte, Neben- und „Schattenhaushalte“ offen zu legen.
- Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) sind realistisch auf ihre Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit zu untersuchen. Projekte, die sich die öffentliche Hand konventionell finanziert nicht leisten kann, darf sie sich ebenso wenig alternativ finanziert leisten. Es muss eine Selbstverständlichkeit sein, nur Verträge abzuschließen, deren Auswirkungen man überblickt.
- Bei den Landesbanken müssen notwendige strukturelle Entscheidungen, wie z. B. eine Konzentration auf das Kerngeschäft, zügig getroffen werden.
- Trotz der vorübergehenden Lockerung des Vergabeverfahrens gelten die Grundsätze des Haushaltsrechts. Fairer, effektiver Wettbewerb und Korruptionsbekämpfung müssen gewährleistet sein.

Übersicht über alle Fälle über- und außerplanmäßiger Ausgaben im Haushaltsjahr 2007 ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen

lfd. Nr.	Kapitel	Titel	Zweckbestimmung	Gesamtsoll 2007	Betrag der üpl./apl. Ausgabe ohne Einwilligung	Anmerkung
1.	0320	613 01	Zuweisungen an Kommunen für Verkehrsüberwachung	318.475,83 €	4.608,13 €	Vorgriff
	Einzelplan 03		Gesamt:	318.475,83 €	4.608,13 €	
2.	0510	631 07	Zuweisungen an den Bund - Sonst. Einnahmen nach dem SVG und dem ZDG	-	34.166,22 €	Fehlbuchung (in HHR als üpl. Ausgabe enthalten)
	Einzelplan 05		Gesamt:	-	34.166,22 €	
3.	0758	526 05	Entschädigungen für die Prüfung von Schulbüchern	-	510,00 €	Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt, Vorgriff
	Einzelplan 07		Gesamt:	-	510,00 €	
4.	0907	883 65	Zuschüsse für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände	29.436.048,35 €	14.842.022,02 €	Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt, Vorgriff
5.	0907	883 67	Zuschüsse für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände	9.905.200,00 €	21.251.978,17 €	Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt, Vorgriff
	Einzelplan 09		Gesamt:	39.341.248,35 €	36.094.000,19 €	
6.	1312	613 05	Allgemeine Zuweisungen	1.261.762.800,00 €	301.426,11 €	Vorgriff
7.	1350	443 01	Fürsorgeleistungen und Unterstützungen für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger	-	205,00 €	Fehlbuchung (in HHR als üpl. Ausgabe enthalten)
	Einzelplan 13		Gesamt:	1.261.762.800,00 €	301.631,11 €	
8.	1502	676 01	Erstattungen an die EU	100.000,00 €	41.191,49 €	Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt

Ifd. Nr.	Kapitel	Titel	Zweckbestimmung	Gesamtsohl 2007	Betrag der üpl./apl. Ausgabe ohne Einwilligung	Anmerkung
9.	1502	893 68	Zuschüsse für Investitionen für wasserwirtschaftliche Maßnahmen	7.000.000,00 €	11.704.487,27 €	Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt
10.	1504	425 51	Überstundenvergütung für Angestellte	13.000,00 €	1.918,36 €	Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt
11.	1504	426 71	Löhne der Arbeiter	61.200,00 €	2.942,50 €	Rechtsverpflichtungen Tarifvertrag
12.	1509	671 01	Erstattungen an den Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft (LHW)	90.000,00 €	130,00 €	nicht beglichene Mahnggebühren
13.	1509	425 82	Vergütungen der Angestellten	163.700,00 €	6.324,35 €	Rechtsverpflichtungen Tarifvertrag
14.	1509	426 82	Löhne der Arbeiterinnen und Arbeiter	249.000,00 €	5.735,95 €	Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt
15.	1509	425 83	Vergütungen der Angestellten	1.014.900,00 €	41.935,21 €	Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt
16.	1509	426 83	Löhne der Arbeiterinnen und Arbeiter	349.200,00 €	9.537,23 €	Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt
Einzelplan 15			Gesamt:	9.041.000,00 €	11.814.202,36 €	
Einzelplan 03				318.475,83 €	4.608,13 €	
Einzelplan 05				-	34.166,22 €	
Einzelplan 07				-	510,00 €	
Einzelplan 09				39.341.248,35 €	36.094.000,19 €	
Einzelplan 13				1.261.762.800,00 €	301.631,11 €	
Einzelplan 15				9.041.000,00 €	11.814.202,36 €	
			Gesamt:	1.310.463.524,18 €	48.249.118,01 €	

Kapitel, Bezeichnung -in Mio. €-	Gründung zum	Zuschuss 2007 (IST)		Zuschuss 2008 (IST)		Zuschuss 2009 (HP)	
		für laufende Zwecke	für investive Zwecke	für laufende Zwecke	für investive Zwecke	für laufende Zwecke	für investive Zwecke
0345, Landesinformationszentrum, LIZ,	01.01.2003	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
0506, Landesamt für Verbraucherschutz, LAV	01.01.2004	28,8	1,6	27,9	1,3	31,0	1,6
0507, Sozialagentur	01.07.2004	3,9	0,0	3,9	0,0	4,8	0,0
0811, Landesichamt	01.01.2002	0,2	0,0	0,2	0,0	0,3	0,0
0958, Landesweingut Kloster Pforta	01.01.1994, ab 1.1.2008 GmbH	0,0	0,0				
0960, landwirtschaftlicher Betrieb Bernburg	01.01.1994	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
0960, landwirtschaftlicher Betrieb Iden	01.01.1994	0,6	0,1	0,2	0,0	0,3	0,1
0960, Landgestüt Privatwald und Forstservice, LPF	01.01.1994	0,8	0,2	0,1	0,0	0,1	0,2
0980, Landesforstbetrieb, neu	01.01.2006	25,8	0,6	29,9	0,6	22,6	0,6
1105, Landesbetrieb für Beschäftigung und Bildung der Gefangenen	01.01.1992	8,2	0,0	6,9	0,0	9,0	1,0
1321, Liegenschafts- und Immobilienmanagement, LIMSA	01.01.2004	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1413, Landesbetrieb Bau, LBB	01.01.2005	65,3	2,1	68,5	5,4	74,0	5,9
1503, Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft, LHW	01.01.2002	34,1	3,9	33,4	3,5	36,1	3,7
Gesamt:		167,6	8,5	171,1	10,8	178,1	13,2

Kapitel/Titel/TGr./Zweckbestimmung	verbindlich festgelegter Anteil, § 9(2) Glücksspielgesetz LSA	Soll lt. HP 2007	im HH-Ansatz zu berücksichtigende Landesmittel u.a.	mögliche Ist-Ausgaben entsprechend verbindlicher Erläuterung Kap. 1302, Titel 122 01	IST -Ausgaben lt. HHR, unter Berücksichtigung der Landesmittel und der übertragenen und gebildeten Ausgabereste	Differenz Sp. 5 minus Sp. 6
1	2	3	4	5	6	7
1302, 122 01-Konzessionsabgabe		19.500.000 €		21.762.743 €	21.762.743 €	
Ausgaben bei:						
0509/TGr. 67-Wohlfahrtspflege der Verbände	24%	4.680.000 €	0 €	5.223.058 €	5.223.058 €	0 €
0509/TGr. 68-Wohlfahrtspflege Einzelmaßnahmen	4%	780.000 €	0 €	870.510 €	870.510 €	0 €
0521/ 684 61-für Sportorganisationen*	34%	6.630.000 €	1.274.173 €	7.399.332 €	7.399.332 €	-0 €
für Jugendpflege und Jugendsport	19%	3.705.000 €		4.134.921 €	4.102.324 €	32.597 €
davon bei:**						
0517/TGr. 61	55,7%	2.064.000 €	1.898.600 €	2.303.503 €	2.303.503 €	-0 €
0521, 684 02	1,8%	65.500 €	0 €	73.100 €	73.100 €	0 €
0707/TGr. 69	10,9%	402.700 €	70.000 €	449.429 €	449.429 €	0 €
0707/TGr. 72	10,9%	404.000 €	50.000 €	450.879 €	450.879 €	0 €
0707/TGr. 76, 681 76	20,8%	768.800 €	0 €	858.010 €	825.413 €	32.597 €
für Schul-und Hochschulsport	5%	975.000 €		1.088.137 €	1.088.137 €	-0 €
davon bei:**						
0602/TGr. 79	38%	370.500 €	0 €	413.492 €	413.492 €	-0 €
0707/TGr. 65	62%	604.500 €	0 €	674.645 €	674.645 €	-0 €
0787/ TGr. 86-kulturelle Maßnahmen	12%	2.340.000 €	0 €	2.611.529 €	2.564.929 €	46.600 €
0776/ 685 57-Förderung der Kunststiftung	2%	390.000 €	0 €	435.255 €	435.255 €	0 €
		19.500.000 €		21.762.743 €	21.683.546 €	79.197 €
* bei diesem Titel sind auch die Einnahmen aus der Konzessionsabgabe aus Sportwetten (Kap. 1302, Titel 122 02, IST 2007: 1,274 Mio. €) veranschlagt						
** im HP werden nur die Beträge, nicht die prozentualen Anteile festgelegt						

**Organigramm der Abfallwirtschaft Sachsen-Anhalt Süd - Anstalt öffentlichen Rechts -
Beteiligung an anderen Unternehmen**

