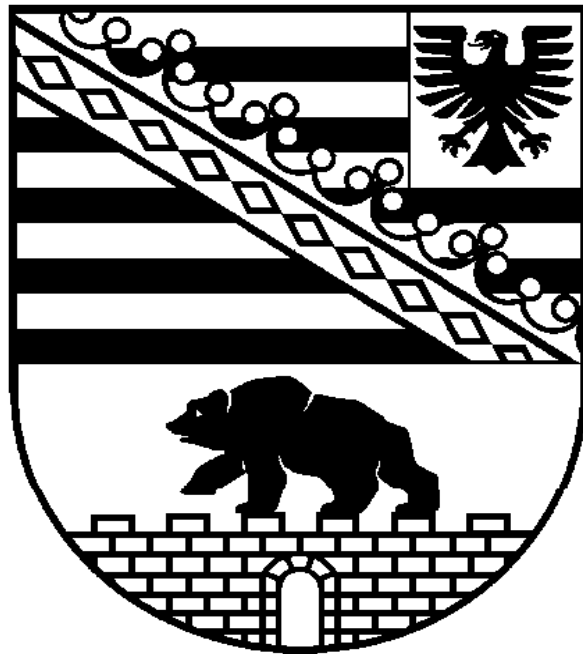


Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Jahresbericht 2009

Haushalts- und Wirtschaftsführung

im Haushaltsjahr 2008



Teil 2

Haushaltsrechnung 2008

Finanzsituation der Kommunen/Überörtliche

Kommunalprüfung

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Dienstgebäude

Kavaliierstraße 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.....	IV
I Vorbemerkungen.....	1
II Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2008 gemäß § 97 Abs. 2 LHO	3
1 Allgemeines	3
2 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsjahren 2006 - 2011	4
3 Verschuldung des Landes Sachsen-Anhalt.....	6
3.1 Gesamtentwicklung	6
3.2 Zinsausgaben	10
III Einzelne Bemerkungen.....	13
1 Über- und außerplanmäßige Ausgaben	13
1.1 Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben	13
1.2 Über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen	13
2 Allgemeine Personalausgabenentwicklung einschließlich Versorgungsausgaben.....	15
2.1 Veranschlagungsgenauigkeit in der Hauptgruppe 4.....	15
2.2 Veranschlagung der Beamtenversorgungsausgaben und der Einnahmen aus der Versorgungslastenteilung.....	17
3 Landesbetriebe	19
3.1 Allgemeines	19
3.2 Landesbetrieb Landesinformationszentrum (LIZ) im Kapitel 0345	20
4 Intransparente Darstellung der Budgetinanspruchnahme im Geschäftsbereich der Oberfinanzdirektion (OFD).....	25
4.1 Erneute Nichtberücksichtigung eines Landtagsbeschlusses in der Haushaltsrechnung 2008.....	26
4.2 Evaluationsbericht zum Pilotprojekt.....	27
4.3 Gesamteinschätzung des Landesrechnungshofes.....	29
5 Juristische Personen des öffentlichen Rechts unter Aufsicht des Landes	30
6 Haushaltsreste.....	31
7 Transparenter Ausweis der beanspruchten Globalzuschüsse und der zusätzlich gewährten Zuschüsse für die Hochschulen	33
7.1 Globalzuschuss – Titel 685 02 – Zuschuss Betrieb.....	33
7.2 Kapitel 0602, Titel 685 02 – Zuschuss an die Hochschulen zur Absicherung befristeter Lehrverpflichtungen auf Grund des doppelten Abiturientenjahrganges.....	35
7.3 Zuschüsse für Personalratsmitglieder	36

8	Entwicklung der vom Land übernommenen Bürgschaften 2004 - 2008	38
IV	Schlussfolgerungen und Empfehlungen im Zusammenhang mit den Auswirkungen der Finanzmarktkrise.....	43
1	Allgemeine Vorbemerkungen.....	43
1.1	Ursachen und Verlauf der Krise	44
1.2	Betriebswirtschaftliche Steuerung als Ergänzung zur Kameralistik.....	47
2	Kreditmanagement des Landes	48
2.1	Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf die Kreditaufnahmemöglichkeit des Landes	49
2.2	Wirtschaftlichkeit der Kapitalmarktaktivitäten	52
2.3	Regelungen zur Risikobegrenzung	60
2.4	Controlling des Landes.....	66
2.5	Einzelanmerkungen.....	68
3	Sondervermögen des Landes Sachsen-Anhalt.....	72
3.1	Rechtliche Grundlagen, Zweck und Aufgabe der Sondervermögen	73
3.2	Vermögensverwaltung der Sondervermögen	74
3.3	Anlagestrategie/Anlagerichtlinien	75
3.4	Unverzinsten Anlagezeiträume	80
3.5	Fondsentwicklung/Anlagedauer	81
3.6	Berichterstattung und Controlling	85
3.7	Einzelanmerkungen.....	88
3.8	Darstellung in der Haushaltsrechnung	90
4	Kommunale Haushalte.....	93
4.1	Zulässigkeit des Einsatzes von derivativen Finanzierungsinstrumenten	93
4.2	Einrichtung eines Kreditmanagements.....	95
4.3	Prüfungsfeststellungen.....	95
5	Zusammenfassung der wesentlichen Schlussfolgerungen und Empfehlungen	101
5.1	Empfehlungen an den Gesetzgeber.....	101
5.2	Empfehlungen an die Verwaltung	103
5.3	Empfehlungen an die oberste Kommunalaufsichtsbehörde	106
V	Finanzlage der Kommunen und Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung	107
1	Haushalts- und Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften	107
2	Personal	113
2.1	Nutzung von Stellen- und Personalausgabenrückführungsinstrumenten.....	113
2.2	Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung bei zwei Städten.....	116
3	Unwirtschaftliche Organisation und Durchführung des öffentlichen Personennahverkehrs im Landkreis Wittenberg	120
3.1	Vorbemerkungen.....	120
3.2	Mittelbare und unmittelbare Auswirkungen des gewählten Verfahrens....	121

Zuständigkeit des Senats.....	129
Anlage 1/Seite 1	131
Anlage 1/Seite 2	132
Anlage 2/Seite 1	133
Anlage 2/Seite 2	134
Anlage 2/Seite 3	135
Anlage 2/Seite 4	136
Anlage 3	137

Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	-	am angegebenen/angeführten Ort
ATZ	-	Altersteilzeit
BEZ	-	Bundesergänzungszuweisungen
BGB	-	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	-	Bundesgesetzblatt
BvS	-	Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben
DtA	-	Deutsche Ausgleichsbank
GO LSA	-	Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt
GVBl. LSA	-	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt
HG	-	Haushaltsgesetz
HGr.	-	Hauptgruppe
HP	-	Haushaltsplan
HTR-LSA	-	Haushaltstechnische Richtlinien des Landes Sachsen-Anhalt
IuK	-	Informations- und Kommunikationstechnik
KfW	-	Kreditanstalt für Wiederaufbau
kw	-	künftig wegfallend
ku	-	künftig umzuwandeln
LFA	-	Länderfinanzausgleich
LHO	-	Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt
LIZ	-	Landesinformationszentrum
LKO LSA	-	Landkreisordnung für das Land Sachsen-Anhalt
LRZ	-	Landesrechenzentrum
LSA	-	Land Sachsen-Anhalt
LT-Drs.	-	Landtagsdrucksache
mbg	-	Mittelständische Beteiligungsgesellschaft Sachsen-Anhalt mit beschränkter Haftung
MBI. LSA	-	Ministerialblatt für das Land Sachsen-Anhalt
ÖPNV	-	Öffentlicher Personennahverkehr
OFD	-	Oberfinanzdirektion
OGr.	-	Obergruppe
PBefG	-	Personenbeförderungsgesetz
PensFG	-	Pensionsfondsgesetz
VbE	-	Vollbeschäftigteneinheit
VersRücklG	-	Versorgungsrücklagegesetz
VV	-	Verwaltungsvorschrift

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 2009 den Landtag und die Landesregierung über wesentliche Feststellungen zur gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung 2008 – Denkschrift und Bemerkungen – unterrichtet (LT-Drs. 5/2213 vom 7. Oktober 2009).

Der Unterausschuss Rechnungsprüfung des Landtages hat sich auf seinen Sitzungen am 17. März 2010, 25. März 2010 und 21. April 2010 mit dem Teil 1 des Jahresberichtes 2009 befasst und die Landesregierung teilweise zur erneuten Stellungnahme aufgefordert.

Der nachfolgende Teil 2 des Jahresberichtes 2009 des Landesrechnungshofes setzt sich im Wesentlichen mit dem Rechenwerk der Haushaltsrechnung 2008 (§§ 80 bis 87 LHO) auseinander.

Der Landesrechnungshof hat in den Teil 2 des Jahresberichtes 2009 auf der Grundlage von § 97 Abs. 3 LHO Feststellungen auch über spätere Haushaltsjahre aufgenommen.

Des Weiteren stellt der Landesrechnungshof in einem Sonderbeitrag Schlussfolgerungen und Empfehlungen im Zusammenhang mit den Auswirkungen der Finanzmarktkrise dar.

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

II Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2008 gemäß § 97 Abs. 2 LHO

1 Allgemeines

Grundlagen der Haushaltsführung im Jahr 2008 waren:

- das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes 2008/2009 (Haushaltsgesetz 2008/2009) vom 17. Januar 2008 (GVBl. LSA 2008, S. 3),
- das Haushaltsbegleitgesetz 2008/2009 vom 17. Januar 2008 (GVBl. LSA 2008, S. 7),
- der Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 16. Januar 2008 zur Haushaltsführung 2008 (MBI. LSA 2008, S. 82).

Mit Schreiben vom 20. Dezember 2009 hat das Ministerium der Finanzen dem Landtag (LT-Drs. 5/2345 vom 23. Dezember 2009) und dem Landesrechnungshof die auf der Grundlage des Haushaltsgesetzes 2008/2009 aufgestellte Haushaltsrechnung für das Jahr 2008 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.

2 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsjahren 2006 - 2011

Einnahmen des Landes Sachsen-Anhalt 2006 - 2011
in Mio. €

Arten	2006	2007	2008	2009/ endgültiges Ist	2010/ Plan	2011/ Plan	Bemerkungen
Einnahmen aus Steuern/Abgaben - HGr. 0	4.652	5.045	5.217	4.907	4.524	4.625	ab 2009: zum Ausgleich von Mindereinnahmen bei der Kfz-Steuer leistet der Bund allgemeine Zuweisungen an das Land (Kapitel 1310, Titel 211 06) in folgender Höhe: 2009/Ist: 123,33 Mio.€ 2010/2011: jeweils 232,29 Mio.€
Verwaltungseinnahmen - HGr. 1	370	364	446	355	367	361	
Zuweisung und Zuschüsse - HGr. 2 darunter: Allgemeine Finanzzuweisungen - vom Bund (BEZ), Gr. 211 - von Ländern (LFA), Gr. 212	3.665 2.112 575	3.772 2.128 644	3.621 2.106 658	3.536 2.068 546	3.356 2.047 473	3.401 1.950 517	ab 2009: zum Ausgleich von Mindereinnahmen bei der Kfz-Steuer leistet der Bund allgemeine Zuweisungen an das Land (Kapitel 1310, Titel 211 06) in folgender Höhe: 2009/Ist: 123,33 Mio. € 2010/11: jeweils 232,29 Mio. €
Sonstige Zuweisungen für investive Zwecke	872	767	639	946	938	870	
Nettokreditaufnahme	656	0	0	0	739	541	
Gesamteinnahmen	10.216	9.948	9.923	9.744	9.924	9.798	Das Haushaltsjahr 2009 schließt mit einem Defizit in Höhe von rund 120 Mio. € ab. Dieses Defizit ist im Jahr 2010 in Höhe von 80 Mio. € und 2011 in Höhe von 40 Mio. € im Haushalt veranschlagt. Die Deckung erfolgt über die Veranschlagung entsprechender globaler Minderausgaben.

Ausgaben des Landes Sachsen-Anhalt 2006 - 2011
in Mio. €

Arten	2006	2007	2008	2009/ endgülti- ges Ist	2010/ Plan	2011/ Plan	Bemerkungen
persönliche Verwal- tungsausgaben - HGr. 4	2.311	2.215	2.212	2.286	2.407	2.435	
sächliche Verwal- tungsausgaben - OGr. 51 - 54	363	370	388	390	378	382	
Zinsausgaben an Kreditmarkt, Gr. 575	907	909	975	831	825	861	
Ausgaben für Zuwei- sungen und Zuschüs- se - HGr. 6	4.850	4.675	4.707	4.734	4.765	4.818	
darunter: Zuweisungen an Kommunen	2.639	2.222	2.228	2.215	2.016	2.025	
Bauausgaben - HGr. 7	81	182	184	156	231	176	
sonstige Ausgaben für Investitionsförder- maßnahmen - HGr. 8	1.629	1.464	1.362	1.434	1.427	1.234	
darunter: Zuweisungen an Kommunen	745	656	537	587	687	554	
besondere Finanzie- rungsausgaben - HGr. 9	75	133	95	34	-109	-108	Zuführungen an Rücklagen (einschließlich an die Steu- erschwankungsreserve); globale Mehr- und Minder- ausgaben; haushaltstechni- sche Verrechnungen, hierin enthalten sind für die Jahr 2010/2011 auch die globalen Minderausgaben zur Erwirtschaftung des Fehlbe- trages 2009.
Gesamtausgaben	10.216	9.948	9.923	9.865	9.924	9.798	Das Haushaltsjahr 2009 schließt mit einem Defizit in Höhe von rund 120 Mio. € ab. Dieses Defizit ist im Jahr 2010 in Höhe von 80 Mio. € und 2011 in Höhe von 40 Mio. € im Haushalt veranschlagt. Die Deckung erfolgt über die Veranschla- gung entsprechender globa- ler Minderausgaben.

3 Verschuldung des Landes Sachsen-Anhalt

3.1 Gesamtentwicklung

Der Landeshaushalt wurde im Jahr 2008 erneut ohne Nettoneuverschuldung vollzogen.

Das Haushaltsjahr 2008 schließt in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ab (kassenmäßiges Jahresergebnis § 83 Nr. 1 a LHO). Der Steuerschwankungsreserve wurde ein Überschuss in Höhe von 46.626.920,40 € zugeführt (Kapitel 1302, Titel 911 01).¹

Das Haushaltsjahr 2009 wurde zwar ohne Neuverschuldung abgeschlossen. Die dringend notwendige weitere Schaffung von Rücklagen (Steuerschwankungsreserve) sowie Schuldentilgung konnte jedoch nicht wie zunächst vorgesehen fortgesetzt werden. Im Gegenteil – das Haushaltsjahr 2009 schließt mit einem Defizit in Höhe von 120.897.701,90 € ab.

Die Ursache für diese Entwicklung ist zum einen in zurückgehenden Steuereinnahmen zu sehen. Zum anderen ist es der Landesregierung nicht gelungen, die Ausgaben aufgrund der zurückgehenden Einnahmen gleichfalls zu reduzieren.

Der Fehlbetrag ist gemäß § 25 Abs. 3 LHO *„spätestens in den Haushaltsplan für das zweitnächste Haushaltsjahr einzustellen. Er darf durch Einnahmen aus Krediten nur gedeckt werden, soweit die Möglichkeiten der Kreditaufnahme nicht ausgeschöpft sind.“*

Der Landtag hat das Defizit für das Jahr 2009 bereits im Haushaltsplan 2010/2011 ausgewiesen und 80 Mio. € bei Kapitel 1302, Titel 961 01 im Jahr 2010 und 40 Mio. € im Jahr 2011 veranschlagt. Zur Deckung des Fehlbetrages wurden zusätzliche globale Minderausgaben in entsprechender Höhe ausgebracht.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hätte die Landesregierung bereits 2009 alle notwendigen Maßnahmen ergreifen müssen, um insbesondere bei den konsumtiven Ausgaben mit dem Ziel des Haushaltsausgleichs zu sparen.

¹ Bestand einschließlich erwirtschafteter Zinsen am 31. Dezember 2009 rund 75,5 Mio. €

Diese negative Entwicklung im Jahr 2009 hat sich im Doppelhaushalt 2010/2011 fortgesetzt. Die Neuverschuldung wird mit 739 Mio. € im Jahr 2010 und weiteren 541 Mio. € im Jahr 2011 veranschlagt. Darin sind sich abzeichnende weitere Einnahmeausfälle insbesondere im Zusammenhang mit dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz (rund 41 Mio. € 2010; rund 66 Mio. € 2011) noch nicht berücksichtigt. Der Finanzminister hat dazu bereits in der Sitzung des Ausschusses für Finanzen am 14. Dezember 2009 einen Nachtragshaushalt für 2010 angekündigt.

Die Neuverschuldung im Haushaltsjahr 2010 würde noch höher ausfallen, wenn das Land nicht auf den Bestand der erst im Jahr 2008 gebildeten Steuerschwankungsreserve zugreifen würde. Einschließlich erwirtschafteter Zinsen werden der allgemeinen Rücklage rund 76,5 Mio. € zur Deckung der Ausgaben des Landeshaushaltes entnommen. Damit sind die Mittel der Steuerschwankungsreserve aufgebraucht.

Die außergewöhnlich tiefgreifende Wirtschafts- und Finanzmarktkrise, die daraus resultierenden Steuermindereinnahmen sowie Maßnahmen zur Bewältigung der Krise führen auch dazu, dass sich der finanzpolitische Handlungsdruck weiter verstärkt. Der Landesregierung ist es nicht gelungen, ihre in den Finanzplanungen und Strategiepapieren angekündigte langfristige Strategie (Konsolidieren, Investieren und Vorsorgen) durch entsprechende Maßnahmen auch langfristig tatsächlich erfolgreich zu untersetzen. Vielmehr ist erkennbar, dass die Jahre 2007 bis 2009 nicht genügend genutzt wurden, um die Konsolidierung des Haushaltes auch auf der Ausgabenseite dauerhaft voranzubringen.

Im Gegenteil – mit dem im April 2009 verabschiedeten Nachtragshaushalt sind für politisch wünschenswerte Maßnahmen zusätzliche Mittel eingestellt und im Rahmen von Leistungsgesetzen des Landes zusätzliche und dauerhafte Ansprüche neu geschaffen worden. Das betrifft die Erhöhung der Ansätze für die Schülerbeförderung (4 Mio. € im Jahr 2009 als Teilbetrag; Auswirkung 2010: als Jahresbetrag rund 7 Mio. €). Für den Doppelhaushalt 2010/2011 wurde trotz der schwierigen Finanzlage auf Eingriffe in Leistungsgesetze des Landes verzichtet.

Die Gesamtsituation wird auch in der Entwicklung des strukturellen Defizits² widerspiegelt. Auf den sich ergebenden Handlungsbedarf der einzelnen Länder zur Sicherung ihrer Zukunftsfähigkeit ist der Landesrechnungshof bereits im Jahresbericht 2006, Teil 2, eingegangen.

² Ein strukturelles Defizit liegt vor, wenn die laufenden Einnahmen nicht ausreichen, die laufenden Ausgaben zu decken.

Das strukturelle Defizit im Landeshaushalt entwickelt sich nach gegenwärtigen Planungen wie folgt:

2007 (Ist)	426 Mio. €
2008 (Ist)	414 Mio. €
2009 (Ist)	752 Mio. €
2010 (Plan)	1.345 Mio. €
2011 (Plan)	1.230 Mio. €

Diese Darstellung macht deutlich, dass weiterhin ein langfristiger Konsolidierungspfad erforderlich ist, um letztlich die mit der grundgesetzlichen Schuldenbremse (Art. 109 Grundgesetz) beschlossenen Ziele zu erreichen.

Wenn in der gegenwärtigen Ausnahmesituation zusätzliche Kredite aufgenommen werden, so ist gleichzeitig ein verbindlicher Tilgungsplan festzulegen.

Der Landesrechnungshof weist im Zusammenhang mit den für die Jahre 2011 bis 2019 dem Land vom Bund zufließenden Konsolidierungshilfen (jährlich in Höhe von 80 Mio. €) darauf hin, dass das Land die entsprechende Verpflichtung³ hat, das strukturelle Finanzierungsdefizit des Vorjahres jeweils um ein Zehntel zu verringern.

Des Weiteren hat die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder am 4. Mai 2010 im Zusammenhang mit der Ausgestaltung der Schuldenregel in Bund und Ländern empfohlen, bereits mit der Aufstellung der Haushalte 2011/2012 Handlungskonzepte zur Umsetzung der notwendigen Schritte zu verabschieden (siehe dazu Anlage 1).

Hauptproblem für das Land Sachsen-Anhalt bleibt die hohe aufgelaufene Gesamtverschuldung und die daraus resultierenden Zinszahlungen, die das strukturelle Defizit belasten.

³ § 2 Abs. 1 Konsolidierungshilfengesetz vom 10. August 2009, BGBl. I, Seite 2702

In der nachfolgenden Tabelle wird 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	0 €	19.931.342.193 €	8.368 €
2009 ^{b)}	-88.000.000 € ^{c)}	19.843.342.193 €	8.381 €
2010/HP	739.241.700 €	20.309.389.584 €	8.578 €
2011/HP	540.549.300 €	20.849.938.884 €	8.807 €

a) auf Basis der jeweiligen Einwohnerzahl, ab 2009: Einwohnerzahl am 30. Juni 2009 (2.367.554)

b) endgültiges Ist, Stand: 10. März 2010

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 steigt mit der Aufnahme neuer Kredite zum Ende des Jahres 2011 auf voraussichtlich rund 20,9 Mrd. € an. Auch beeinflusst durch die weiter rückläufige Bevölkerungsentwicklung im Land Sachsen-Anhalt, steigt die Pro-Kopf-Verschuldung in diesem Zeitraum auf rund 8.800 €

Das Land nimmt bei den Flächenländern, nach dem Saarland, nach wie vor die zweitschlechteste Position bei der Pro-Kopf-Verschuldung ein.

Insbesondere für die Jahre 2010 und 2011 sieht der Landesrechnungshof ein gewisses Risiko, dass die mit dem Doppelhaushalt dargestellten Ziele nicht erreicht werden. Das betrifft zum einen die Erwirtschaftung der äußerst hohen globalen Minderausgaben (insgesamt rund 258,4 Mio. € im Jahr 2010; rund 243 Mio. € im Jahr 2011), die deutlich über einem anzustrebenden „Bodensatz“ von 1 v. H. des Haushalts liegen. Zum anderen muss auch im Vollzug des Haushalts die mit dem Plan erreichte Einhaltung der Verfassungsgrenze der Neuverschuldung im Zusammenhang mit den eigenfinanzierten Investitionen sichergestellt werden.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes bedarf die notwendige Einhaltung der Verfassungsgrenze einer gezielten Umlage der globalen Minderausgaben im Haushaltsvollzug. Der Schwerpunkt der Einsparungen muss im konsumtiven Bereich liegen.

Sofern die gegenwärtig im Haushalt verankerten Zielstellungen 2010 und 2011 von der Landesregierung nicht erreicht werden, besteht auch die Gefahr, dass die vorgesehene notwendige und angekündigte Tilgung der für 2010/2011 veranschlagten Neuverschuldung⁴ ab dem Jahr 2014 bis 2019 (2014: 150 Mio. €, 2015 bis 2019 jeweils 300 Mio. €)⁵ nicht erfolgen kann.

Der Landesrechnungshof erwartet von der Landesregierung und insbesondere vom Ministerium der Finanzen eine strikte Umsetzung der finanzpolitischen Ziele auch im Haushaltsvollzug 2010/2011.

3.2 Zinsausgaben

Das o. g. strukturelle Defizit des Landes schlägt sich insbesondere darin nieder, dass das Land mehr Zinsausgaben als die meisten anderen Länder für die aufgelaufene Verschuldung zahlen muss.

⁴ Die im Haushaltsplan 2010/2011 (beschlossen am 21. Januar 2010) veranschlagte Neuverschuldung in Höhe von 739 Mio. € für 2010 und 541 Mio. € für 2011 ist um 77 Mio. € bzw. 6 Mio. € höher als in der Mittelfristigen Finanzplanung 2009 bis 2013 vorgesehen.

⁵ Mittelfristige Finanzplanung 2009 bis 2013, LT-Drs. 5/2215 vom 7. Oktober 2009

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

Zinsausgaben pro Kopf der Bevölkerung in €

Land	Ist 2006	Ist 2007	Ist 2008*	Ist 2009*
Baden-Württemberg	210	179	174	150
Bayern	86	79	75	72
Brandenburg	307	313	320	278
Hessen	227	219	225	222
Mecklenburg-Vorpommern	270	273	260	244
Niedersachsen	286	277	278	272
Nordrhein-Westfalen	257	263	269	258
Rheinland-Pfalz	264	275	299	294
Saarland	382	399	420	430
Sachsen**	129	123	115	96
Sachsen-Anhalt**	369	374	409	349
Schleswig-Holstein	315	329	328	335
Thüringen	305	303	298	279

* Quelle: Bundesministerium der Finanzen
2008: endgültiges Ergebnis, 2009: „Ausgaben und Einnahmen der Länder für das Haushaltsjahr 2009, 1. bis 4. Quartal, Stand 6. April 2010“, eigene Berechnung

** ohne Fluthilfemittel

Die absoluten Zahlungen belaufen sich für Sachsen-Anhalt in den Jahren 2008 bis 2011 auf folgende Beträge:

2008 (Ist)	975 Mio. €
2009 (Ist)	831 Mio. €
2010 (Plan)	826 Mio. €
2011 (Plan)	862 Mio. €

Damit zahlte das Land im Jahr 2008 rund 9,8 v. H. aller Ausgaben für Zinsen und im Jahr 2009 rund 8,4 v. H. Für 2010/2011 ergeben sich Werte von 8,3 v. H. bzw. 8,8 v. H.

Die rückläufige Belastung des Gesamthaushaltes mit Zinsausgaben im Jahr 2009 beruht dabei nicht auf tatsächlichen Schuldentilgungen. Vielmehr haben die Entwicklungen im Zusammenhang mit der Finanzmarktkrise dazu geführt, dass sich Zinssätze für lang- und mittelfristige Kreditaufnahmen auf einem niedrigen Niveau befanden. Eine dauerhafte Entlastung des Landeshaushaltes ist damit nicht verbun-

⁶ 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

den, da das Zinsniveau künftig tendenziell wieder ansteigen wird. Wegen der in den Jahren 2010 und 2011 geplanten Neuverschuldung werden die Zinsausgaben auch in den zukünftigen Jahren den Landeshaushalt nachhaltig belasten.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes besteht deshalb zum Schuldenabbau keine Alternative. Die Rückführung des strukturellen Defizits ist sonst nicht möglich.

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 2008 rund 73,2 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 €
2008	11.867.626,69 €	41.871.509,64 €	19.433.478,12 €	73.172.614,45 €

a) unter Berücksichtigung Nachtragshaushaltsplan

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

In Anlage I der Haushaltsrechnung 2008 werden durch das Ministerium der Finanzen insgesamt 28 Fälle über- und außerplanmäßiger Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen mit einer Gesamthöhe von 43,3 Mio. € 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 2008 ist als Anlage 2 diesem Jahresbericht beigefügt):

Haus- halts- jahr	Anzahl der Fälle	über-/außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwilli- gung in Höhe von	Bemerkungen des Ministeriums der Finan- zen: Bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung hätte das Ministerium der Fi- nanzen 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. €
2008	28	43,3 Mio. €	17 Fällen in Höhe von rund 42,5 Mio. €

Das Volumen der über- und außerplanmäßigen Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen ist im Jahr 2008 gegenüber dem Vorjahr zurückgegangen. Die Anzahl der Fälle ist gleichzeitig gestiegen.

Unter Berücksichtigung der Fälle, in denen das Ministerium der Finanzen bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung seine Einwilligung erteilt hätte, bleiben 11 Fälle mit einem Volumen von rund 0,8 Mio. €, in denen das Ministerium der Finanzen seine Einwilligung verweigert hätte.

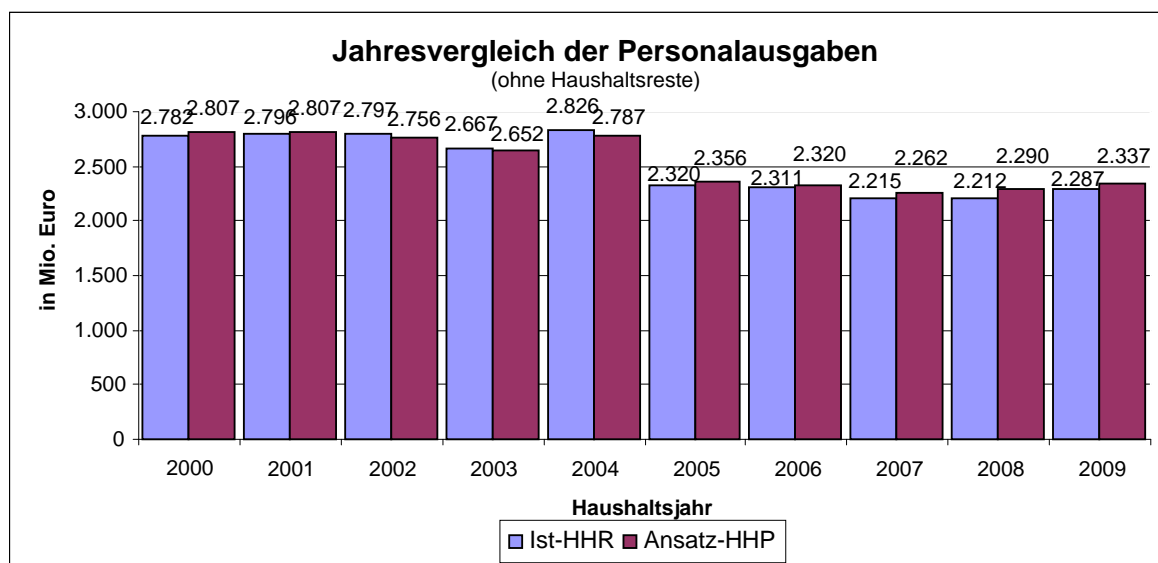
Von den 17 Einzelfällen, in denen das Ministerium der Finanzen bei rechtzeitiger Beantragung seine Einwilligung erteilt hätte, sind 2 Fälle aus dem Geschäftsbereich des Einzelplanes 09 mit rund 41,7 Mio. € und damit 98 v. H. der dargestellten Summe.

Der Landesrechnungshof hält in den Fällen, in denen das Ministerium der Finanzen seine Einwilligung verweigert hat, die Feststellung des Schadens und die Prüfung der Regressfrage für unverzichtbar.

2 Allgemeine Personalausgabenentwicklung einschließlich Versorgungsausgaben

2.1 Veranschlagungsgenauigkeit in der Hauptgruppe 4

Die Personalausgaben (Soll und Ist der Hauptgruppe 4) haben sich seit dem Jahr 2000 wie folgt entwickelt:



Um eine genauere Veranschlagung der Personalausgaben zu erreichen, hat die Landesregierung das Programm perso-PKH⁷ eingeführt. Auf der Basis der mit diesem Programm durchgeführten Hochrechnung der Einzelpersonalien sollte die Abweichung von Soll und Ist in der Hauptgruppe 4 reduziert werden.

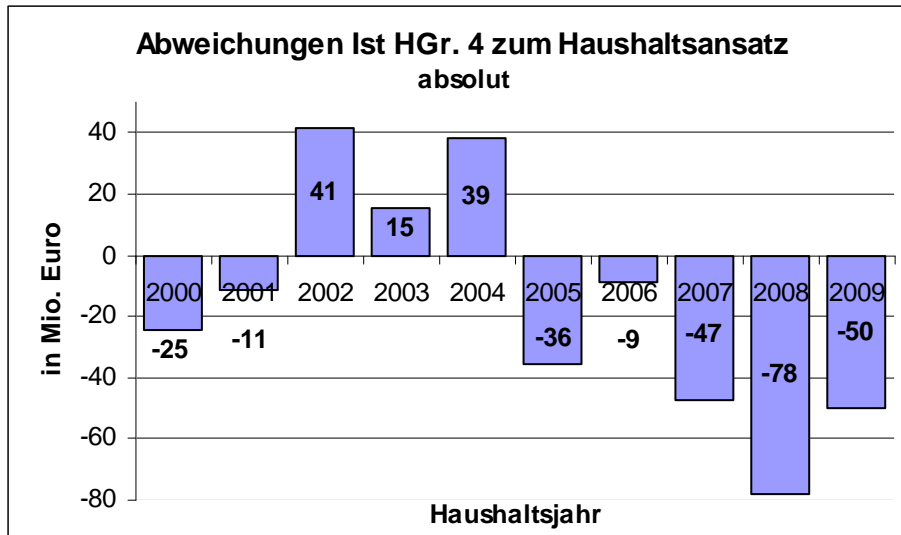
Das Ministerium der Finanzen hat perso-PKH erstmals einzelplanübergreifend für die Aufstellung des Doppelhaushaltes 2008/2009 eingesetzt.

Nach Nr. 4.2.1 der Haushaltstechnischen Richtlinien (HTR-LSA) waren die Personalausgabenansätze für den Doppelhaushalt 2008/2009 basierend auf dem sich

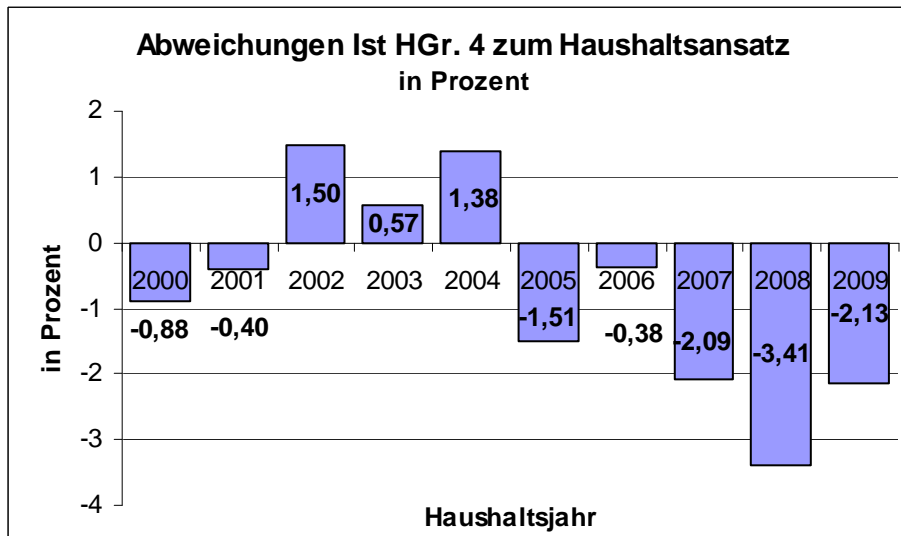
⁷ Personalkostenhochrechnung

nach dem Verfahren perso-PKH der Landesleitstelle für Bezügezahlungen zum Stand 10. März 2007 ergebenden Hochrechnungsergebnisse zu veranschlagen.

Die Differenz zwischen Soll und Ist in der Hauptgruppe 4 hat sich wie folgt entwickelt:



Prozentual ergibt sich folgende Darstellung:



Wie die Auswertung zeigt, hat sich seit dem Einsatz von perso-PKH die Soll-Ist-Abweichung bei der Personalausgabenveranschlagung nicht verringert, sondern sogar absolut und prozentual erhöht.

Die Landesregierung sollte die Ursachen für die Abweichungen (z. B. Berechnungsmodus bei „Unterbrechungsfällen“⁸) analysieren und die notwendigen Schlussfolgerungen bei der Entwicklung des Personalkostenhochrechnungsmoduls im Nachfolgeprojekt PMS/PROMIS⁹ ziehen.

Personalausgabenentwicklung 2008 differenziert nach Einzelplänen und Schwerpunktbereichen

Die Ausgaben der Hauptgruppe 4 mit Berücksichtigung der Haushaltsreste¹⁰ sind wie folgt vom Soll abgewichen:

Haushaltsansatz 2008 in €	Ist-Ausgaben 2008 in €	Differenz in €	Prozentualer Anteil v. H.
2.295.483.094	2.216.879.105	-78.603.989	-3,4

Für das Jahr 2008 lagen die Personalausgaben um 78,6 Mio. € unter den Gesamtansätzen in der Hauptgruppe 4.

2.2 Veranschlagung der Beamtenversorgungsausgaben und der Einnahmen aus der Versorgungslastenteilung

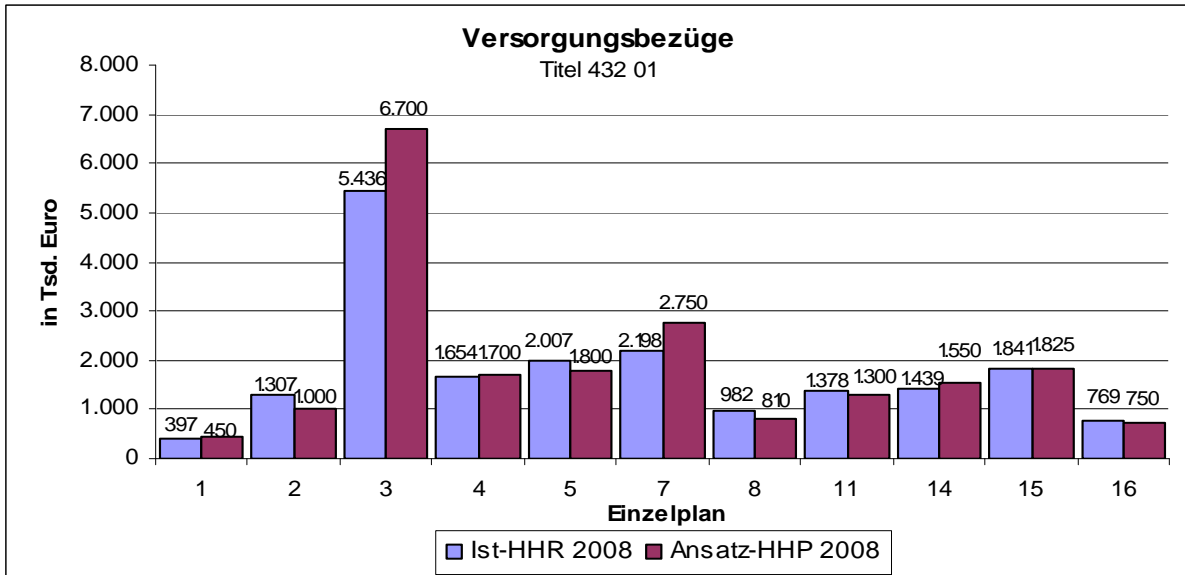
Seit 2007 sind in Sachsen-Anhalt die Beamtenversorgungsausgaben und die Einnahmen aus der Versorgungslastenteilung dezentral veranschlagt, auch um Personal- und Finanzverantwortung zusammenzuführen und den Ressourcenverbrauch für die einzelnen Fachaufgaben besser darzustellen.

Ein Soll-Ist-Vergleich der Ausgaben für Versorgungsbezüge der Beamten und Richter (Ist und Ansatz) je Einzelplan in der Haushaltsrechnung 2008 stellt sich wie folgt dar:

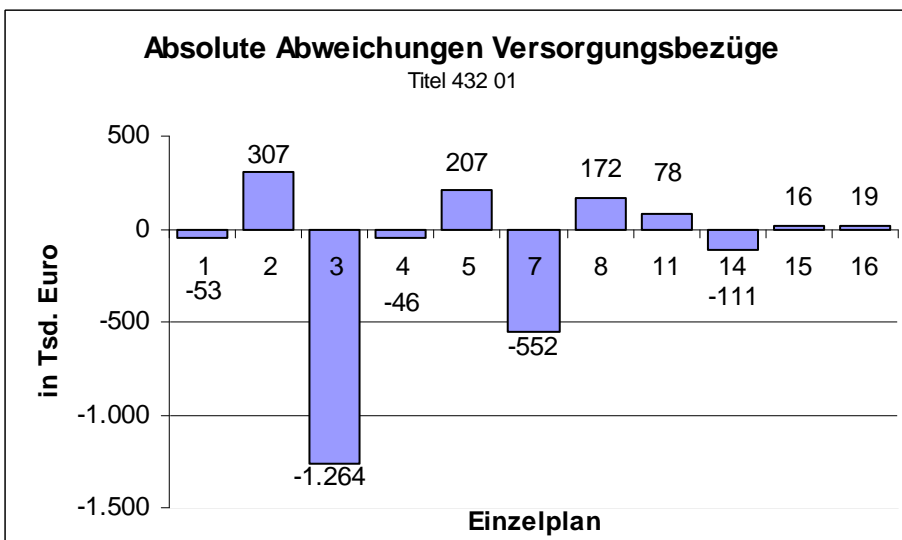
⁸ Nr. 4.2.1 der HTR 2010/2011

⁹ Personal-, Ressourcen-, Organisations-, Management- und Informations- System des Landes Sachsen-Anhalt (PROMIS LSA)

¹⁰ ohne Berücksichtigung der Haushaltsreste ergibt sich:
Haushaltsansatz = 2.289.986.900 €, Ist-Ausgaben = 2.211.991.914 €, Differenz = -77.994.986 €, Prozentualer Anteil = -3,4 v. H.



In absoluten Zahlen ausgedrückt ergeben sich je Einzelplan für das Haushaltsjahr 2008 folgende Differenzen zwischen Haushaltsansatz und Ist:



Mittlerweile ist ein relativ hoher Detaillierungsgrad bei der schwierig zu prognostizierenden Versorgungsausgabenveranschlagung erreicht worden. Die Abweichungen im Polizei- und Lehrkräftebereich könnten auf einem spezifischen Pensionseintrittsverhalten bei diesem Personenkreis beruhen. Die Landesregierung sollte die Ursachen analysieren und bei künftigen Haushaltsaufstellungen berücksichtigen.

3 Landesbetriebe

3.1 Allgemeines

Im Haushaltsjahr 2008 bestanden insgesamt 13 Landesbetriebe. Eine entsprechende Übersicht ist diesem Bericht als Anlage 3 beigelegt.

Aus der nachfolgenden Tabelle ist erkennbar, wie sich in den Haushaltsjahren seit 2006 die Zuschüsse des Landes sowohl für laufende Zwecke als auch für Investitionen entwickelt haben:

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	10,8	181,9
2009*	13	171,5	10,9	182,5
2010/HP	12	191,6	13,1	204,7
2011/HP	12	190,3	15,7	206,0

* endgültiges Ist, Stand: 10. März 2010

Gegenüber dem Jahr 2009 sollen sich die Zuschüsse des Landes für laufende Zwecke für die nach § 26 Abs. 1 LHO geführten Landesbetriebe im Jahr 2010 weiter erhöhen.¹¹ Diese Steigerung resultiert im Wesentlichen aus der Zuschusssteigerung an den Landesbetrieb Bau von insgesamt 79,9 Mio. €/Plan (75,7 Mio. €/Ist) im Jahr 2009 auf 95,5 Mio. € im Jahr 2010. Die Hauptursachen dieser Steigerung liegen in der Erhöhung des Ansatzes für die Personalausgaben, die u. a. im Zusammenhang mit dem zeitweiligen Bedarf an personeller Unterstützung im Rahmen des Konjunkturpaketes sowie der Übernahme zusätzlicher Aufgaben für den Bund stehen.

Die Haushaltsrechnung 2008 enthält in Anlage VIII die Jahresabschlüsse der Landesbetriebe.

Für folgende Betriebe wird lediglich eine vorläufige Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung ausgewiesen:

Kapitel 0345 Landesinformationszentrum (LIZ)

Kapitel 1321 Liegenschafts- und Immobilienmanagement.

¹¹ Ab dem Haushaltsjahr 2010 wird das LIZ nicht mehr als Landesbetrieb geführt. Es ist nunmehr Bestandteil des Landesrechnungszentrums, das als budgetierter Bereich im Sinne § 17 a LHO gilt.

Die Verwendung des Jahresüberschusses ist für folgende Landesbetriebe bisher noch nicht entschieden:

- Kapitel 0345 Landesinformationszentrum
- Kapitel 1105 Landesbetrieb für Bildung und Beschäftigung der Gefangenen
- Kapitel 1321 Liegenschafts- und Immobilienmanagement
- Kapitel 1503 Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, bis zur Vorlage der endgültigen Bilanz/ Gewinn- und Verlustrechnung und der Entscheidung über die Verwendung des Jahresüberschusses

- **Kapitel 0345 Landesinformationszentrum**
 - **Kapitel 1105 Landesbetrieb für Bildung und Beschäftigung der Gefangenen**
 - **Kapitel 1321 Liegenschafts- und Immobilienmanagement**
 - **Kapitel 1503 Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft**
- von der Entlastung für das Haushaltsjahr 2008 auszunehmen.**

3.2 Landesbetrieb Landesinformationszentrum (LIZ) im Kapitel 0345

3.2.1 *Fehlende (endgültige) Jahresabschlüsse für die Jahre 2007 und 2008*

Vorlage der Jahresabschlüsse

Nach Nr. 3.2.2 des Grundsatzerlasses zu den Landesbetrieben nach § 26 LHO (Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 6. Juni 2005 – 21 NHK-04012-10, MBl. LSA S. 321) ist der geprüfte und bestätigte Jahresabschluss innerhalb von 6 Monaten nach Ablauf des Geschäftsjahres zu erstellen.

Bereits in seinem Jahresbericht 2008, Teil 2, III.2.1 hat der Landesrechnungshof für das Haushaltsjahr 2007 dargestellt, dass für das LIZ nur ein vorläufiger Jahresabschluss vorlag und empfohlen, die Landesregierung bis zur Vorlage der endgültigen Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung insoweit nicht zu entlasten. Eine Entlastung konnte bis zum heutigen Tage hinsichtlich des LIZ für 2007 nicht erfolgen, da auch im März 2010 ein endgültiger Jahresabschluss für das Jahr 2007 nicht erstellt worden ist.

Für das Jahr 2007 hat das Ministerium der Finanzen als Begründung hierfür mit Schreiben an den Landesrechnungshof vom März 2010¹² mitgeteilt, dass aus „faktischen Gründen“ eine Vorlage des Abschlusses 2007 nicht möglich sei.

Die vom Ministerium der Finanzen vorgesehenen Fristen sind damit weit überschritten.

Ausgewiesene Jahresergebnisse

Es liegen folgende vorläufige Ergebnisse vor:

Jahr	Jahresüberschuss + Verlust -
2007 - gem. Haushaltsrechnung 2007	+381.621,33 €
2007 - gem. Haushaltsrechnung 2008	-341.601,88 €
2008 - gem. Haushaltsrechnung 2008	+65.235,71 €

Der zunächst in der Haushaltsrechnung 2007 ausgewiesene (vorläufige) Jahresüberschuss verwandelte sich aufgrund einer unerwarteten Nachzahlung von Sozialversicherungsbeiträgen in einen (vorläufigen) Jahresverlust. Dies war zum Zeitpunkt der Prüfung der Haushaltsrechnung 2007 noch nicht ersichtlich, sondern ist aufgrund der zeitlichen Abfolge der zu diesem Verlust führenden Vorgänge erst im Rahmen der Prüfung der Haushaltsrechnung 2008 für den Budgetgeber zu erkennen. Demgemäß hat auch der Landesrechnungshof im Jahresbericht 2008, Teil 2, III.2.2 – Verlustausgleich bei einzelnen Landesbetrieben – das LIZ nicht in die Darstellung mit einbeziehen können, da zu diesem Zeitpunkt noch von einem Jahresüberschuss auszugehen war.¹³

Für den Landesrechnungshof verdeutlicht dieser Sachverhalt, dass eine verlässliche Beurteilung des wirtschaftlichen Ergebnisses der Tätigkeit von Landesbetrieben aufgrund vorläufiger Jahresabschlüsse nicht möglich ist. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass der nunmehr ausgewiesene Verlust nach Punkt 3.2.11. des o. g. Grundsatzes spätestens im zweitnächsten Jahr (2009) auszugleichen ist, um die nachteiligen Auswirkungen des Verlustes auf die Folgejahre – insbesondere im Bereich des bilanziell ausgewiesenen Eigenkapitals – zu kompensieren. Dies ist bislang nicht erfolgt.

¹² E-Mail vom 12. März 2010 an den Landesrechnungshof: Schreiben des Staatssekretärs des Ministeriums der Finanzen vom März 2010

¹³ a. a. O.; Der vorläufige Jahresabschluss des LIZ, der den nunmehr ausgewiesenen Verlust ausweist, datiert vom 15. Februar 2010.

Die Landesregierung sollte erklären, wie sie den Jahresfehlbetrag für das Haushaltsjahr 2007 – insbesondere in Anbetracht der zwischenzeitlich erfolgten Auflösung des LIZ – auszugleichen beabsichtigt.

Die Landesregierung hat dafür Sorge zu tragen, dass die Jahresabschlüsse 2007 - 2008 unverzüglich erstellt werden und das Parlament über die Ergebnisse unterrichtet wird. In diesem Zusammenhang sind die Ursachen für die aufgezeigten Abweichungen gegenüber dem Parlament nachvollziehbar darzustellen.

3.2.2 Umfangreiche offene Posten

Fehlende Transparenz

Das LIZ hat die Leistungen für einzelne Kapitel/Ressorts der Landesverwaltung auf der Basis von abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen erbracht. Die Entgelte hierfür sind zentral im Einzelplan 13, Titelgruppe 99 veranschlagt und bei den jeweiligen Verwaltungsbereichen zu erfassen, soweit Zahlungen an das LIZ geleistet worden sind.

Lediglich aus dem Wirtschaftsplan des LIZ ergibt sich der jeweilige geplante finanzielle Umfang der Leistungsvereinbarungen ressort- und zum Teil kapitelbezogen. Die entsprechenden Ist-Zahlen sind in der Haushaltsrechnung demgegenüber weder ressort- noch kapitelbezogen dargestellt. Lediglich der Gesamtbetrag der Umsatzerlöse des LIZ ergibt sich aus der in die Haushaltsrechnung aufgenommenen Gewinn- und Verlustrechnung.

Danach ergibt sich Folgendes:

Umsatzerlöse lt. Wirtschaftsplan 2008	17.813.621,00 €
Umsatzerlöse lt. vorläufiger Gewinn- und Verlustrechnung 2008	17.252.371,07 €
Differenz	-561.249,93 €

Der Haushaltsrechnung 2008 kann eine Erklärung für diese Abweichung nicht entnommen werden.

Zugleich haben Verwaltungsbereiche aus dem Ressort des Ministeriums des Innern sowie die Staatskanzlei vereinbarte Entgelte nicht bezahlt, wie dem Landesrechnungshof vom Landesrechnungszentrum (LRZ) mitgeteilt wurde.¹⁴

¹⁴ E-Mail vom 15. März 2010

Die nachfolgende Übersicht zeigt die offenen Posten am 31. Dezember 2008:

Staatskanzlei	83.016,00 €
Landesamt für Vermessung und Geoinformation	420.000,00 €
Statistisches Landesamt	810.460,00 €
Summe	1.313.476,00 €

Insgesamt mangelt es nach Ansicht des Landesrechnungshofes an der erforderlichen Transparenz hinsichtlich der Umsetzung der mit dem LIZ abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen durch die einzelnen Leistungsempfänger/Kapitel.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hätten die offenen Forderungen bereits im Haushaltsjahr 2008 verursachergerecht bezahlt werden müssen.

Ausgleich der offenen Forderungen

Im Grundsatzenerlass zu den Landesbetrieben wird unter 5. Leistungsbeziehungen – 5.2 Entgelte und Gebühren – festgelegt, dass bei Leistungsbeziehungen innerhalb der Landesverwaltung die Berechnung der Leistungsentgelte auf Basis der Selbstkosten zu erfolgen hat.

Mit dem Haushaltsführungserlass für das Haushaltsjahr 2009 ist zur Vermeidung des Entstehens von offenen Forderungen (im Verhältnis Landesbetrieb - Landesbehörde) unter Punkt. II. Nr. 6 b entsprechend geregelt, dass bei abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen insbesondere die Zahlungen für erhaltene Leistungen in der entsprechenden Höhe zu erfolgen haben.

Das Ministerium des Innern hat mit Auszahlungsanordnung vom 4. März 2009 zu lasten des Haushaltsjahres 2008 unter der Haushaltsstelle Kapitel 0345, Titel 682 39 – Zuschuss zur Deckung von Betriebsverlusten – den Betrag von 1,313 Mio. € an das LIZ überwiesen. Diese Anordnung wurde storniert und die Zahlung zu lasten Kapitel 0301, Titel 534 99 – Lieferungen und sonstige Leistungen des LIZ – vorgenommen.¹⁵ Erläuterungen hierzu enthält die Haushaltsrechnung 2008 nicht.

Die ursprüngliche Buchung widerspricht dem Prinzip der sachlichen Bindung, weil der Titel 682 39 eine andere Zweckbestimmung hat.

¹⁵ Diesen Sachverhalt hat der Landesrechnungshof bereits im Jahresbericht 2008, Teil 2, III.3.3 - Abweichungen vom Prinzip der zentralen Veranschlagung, S. 24, aufgegriffen.

Im Übrigen sind die Leistungsempfänger – d. h. die Behörden selbst – und nicht das Ministerium des Innern verpflichtet, diese Leistungen zu bezahlen. Der Haushaltsgesetzgeber hat hierfür auch Mittel im Haushalt zur Verfügung gestellt.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass für die Leistungserbringung der Landesbetriebe für die Landesverwaltung die dafür vereinbarten Preise durch die Verwaltung auch gezahlt werden.

3.2.3 Keine Evaluation des LIZ

Die Landesregierung hat das Ministerium der Finanzen in ihrer Sitzung am 30. Oktober 2006 unter Tagesordnungspunkt 5 Nr. 11 Buchst. a unter Bezugnahme auf die Koalitionsvereinbarung beauftragt, alle Landesbetriebe nach § 26 LHO zu evaluieren.

Das Ministerium der Finanzen hat das LIZ nicht evaluiert. In seinem Schreiben vom 15. Oktober 2009 zum Jahresbericht 2008, Teil 2, hat das Ministerium hierzu dargestellt, dass das LIZ wegen seiner Auflösung zum 31. Dezember 2009 nicht evaluiert werden soll und dass eine Evaluation auch zu keinem Zeitpunkt geplant gewesen sei.

Entsprechend dem Kabinettsbeschluss vom 1. September 2009 ist zum 1. Januar 2010 das LRZ durch den Zusammenschluss von Finanzrechenzentrum (FRZ) und dem Landesbetrieb LIZ als Behörde innerhalb des Ressorts des Ministeriums der Finanzen gegründet worden.

Aus dem Protokoll der Sitzung des Unterausschusses Rechnungsprüfung vom 28. Januar 2010 geht hervor, dass das Ministerium der Finanzen aus Kapazitätsgründen eine Evaluation des LIZ für nicht mehr durchführbar hält. Gleichwohl „*sei nichts dagegen einzuwenden*“, auch bezüglich des LRZ „*beizeiten zu prüfen, ob eine Aufgabenkritik und eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durchgeführt werden müssten*“. Auch wurde durch das Ministerium der Finanzen verdeutlicht, dass die Unterlagen, die im Vorfeld der Entscheidung zum Aufbau des LRZ erarbeitet worden sind, zur Verfügung gestellt werden können.

Der Landesrechnungshof hält die Durchführung einer Aufgabenkritik und einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung bezüglich des LRZ, deren Ergebnisse in eine Risikoanalyse und ein Risikomanagement für das LRZ einfließen sollten, für unverzichtbar. Nur so kann aus Sicht des Landesrechnungshofes frühzeitig eine etwaige Fehlentwicklung des LRZ erkannt und ihr begegnet werden.

Zusammenfassend empfiehlt der Landesrechnungshof, dass das Ministerium der Finanzen

- **die endgültigen Jahresabschlüsse des LIZ für die Jahre 2007 und 2008 zeitnah vorlegt und darstellt, ob und wie der für 2007 nunmehr ausgewiesene Jahresfehlbetrag ausgeglichen werden soll,**
- **mitteilt, warum das Ministerium des Innern eine Zahlung von offenen Forderungen an das LIZ für einzelne Verwaltungsbereiche bzw. für ein anderes Ressort vorgenommen hat und inwieweit diese Zahlung mit dem für die jeweiligen Ressorts vorgesehenen und zugewiesenen Mitteln aus der Titelgruppe 99 vereinbar war und**
- **die Ergebnisse einer noch durchzuführenden Aufgabenkritik und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des LRZ zeitnah vorlegt, um Fehlentwicklungen beim LRZ rechtzeitig erkennen und ihnen wirksam entgegensteuern zu können.**

4 Intransparente Darstellung der Budgetinanspruchnahme im Geschäftsbereich der Oberfinanzdirektion (OFD)

Die folgenden Kapitel des Haushaltsplanes gelten seit dem Haushaltsjahr 2005 als budgetierte Einrichtungen im Sinne des § 17a LHO:

- 0405 – OFD - Besitz- und Verkehrsteuerabteilung ohne Kassen- und Bezügeverwaltung
- 0406 – Finanzämter und
- 0407 – OFD - Besitz- und Verkehrsteuerabteilung, Bezügeverwaltung und Landeshauptkasse Dessau.

Die Budgetierung wurde für die Haushaltsjahre 2005 bis 2009 als Pilotvorhaben durchgeführt. Nach Vorlage eines die Haushaltsjahre 2006 bis 2008 umfassenden Evaluationsberichts hat sich das Ministerium der Finanzen gegenüber dem Parlament für die Fortführung der Budgetierung der vorgenannten Kapitel ab dem Haushaltsjahr 2010 ausgesprochen. Mit dem Doppelhaushalt 2010/2011 wird das Projekt nunmehr regulär weitergeführt.

4.1 Erneute Nichtberücksichtigung eines Landtagsbeschlusses in der Haushaltsrechnung 2008

Die Haushaltsrechnung 2008 enthält wie in den Vorjahren keine Aussagen zur tatsächlichen Inanspruchnahme bzw. zur Über- oder Unterschreitung des Budgets für die drei vorgenannten Kapitel.

Der Landesrechnungshof hat sich bereits in einem Beitrag zum Jahresbericht 2006, Teil 2, Nr. III.1.3 (Haushaltsrechnung 2005) zu den Mehrausgaben bei budgetierten Einrichtungen hierzu kritisch geäußert. Anlass dafür war, dass für das Haushaltsjahr 2005 für die o. g. drei budgetierten Kapitel des Einzelplans 04 (Ministerium der Finanzen) jeweils eine rechnerische Überschreitung des Budgets ausgewiesen war. Diese rechnerische Überschreitung entsprach nach Auffassung des Landesrechnungshofes jedoch nicht der tatsächlichen Budgetüberschreitung. Als wesentliche Ursachen hierfür hat der Landesrechnungshof folgende Sachverhalte dargestellt:

- Mehr- und Mindereinnahmen bei Kapitel 0406, Titel 111 02 – Säumniszuschläge und Verspätungszuschläge – veränderten lt. Haushaltsvermerk die Höhe der zu erwirtschaftenden Effizienzrendite.
- Die im Haushaltsansatz ausgewiesene Effizienzrendite (Titel 972 02) erhöhte rechnerisch die in der Haushaltsrechnung dargestellte Budgetüberschreitung, ohne dass sich erkennen ließ, ob und wie die Effizienzrendite im Haushaltsvollzug erwirtschaftet worden war.
- Für die Titelgruppe 99 – IuK-Mittel – waren jeweils Mehrausgaben ausgewiesen, ohne dass ein entsprechender Haushaltsansatz in den Einzelkapiteln berücksichtigt worden war. Hierdurch wurden rechnerische Mehrausgaben dargestellt.

Gemäß Beschluss des Landtages zur Entlastung für das Haushaltsjahr 2005 vom 14. Dezember 2007 (LT-Drs. 5/32/994 B neu) hat der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung gefordert, dass das Ministerium der Finanzen künftig eine transparente Darstellung im Bereich der Flexibilisierungsvorhaben nach § 17a LHO in der Haushaltsrechnung sicherstellt. Der Ausschuss ging weiter davon aus, dass das Ministerium die Geeignetheit dieser Bereiche für ein Flexibilisierungsvorhaben nach § 17a belegen kann.

In der Haushaltsrechnung 2008 hat sich – wie auch für die Haushaltsjahre 2006 und 2007 – an der Darstellung gegenüber den Vorjahren nichts geändert. Es ist ohne weitere Korrekturen und Berechnungen außerhalb der Haushaltsrechnung nicht nachvollziehbar, ob und in welchem Umfang das bewilligte Budget eingehalten oder überschritten wurde.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass der Beschluss des Landtages vom 14. Dezember 2007 zur Haushaltsrechnung 2005 durch das Ministerium der Finanzen auch in der dritten auf den Beschluss folgenden Haushaltsrechnung nicht umgesetzt worden ist. Er fordert die Landesregierung auf, zukünftig eine transparente Darstellung der Kapitel 0405 bis 0407 in der Haushaltsrechnung sicherzustellen.

4.2 Evaluationsbericht zum Pilotprojekt

Mit Schreiben vom 29. Oktober 2009 hat das Ministerium der Finanzen den Ausschuss für Finanzen über das tatsächliche Ergebnis der Budgetierung der Steuer- und Bezügeverwaltung unterrichtet und den Bericht zur Evaluation des Pilotprojektes vorgelegt. Die Evaluation umfasst die Haushaltsjahre 2006 bis 2008 und spricht die Empfehlung für die Fortführung der Budgetierung mit dem Doppelhaushalt 2010/2011 aus.

Damit hat das Ministerium der Finanzen erstmals umfassend dargestellt, welchen Umfang die Korrekturrechnungen zur Ermittlung der nach Ansicht des Ministeriums zutreffenden tatsächlichen Budgetinanspruchnahme haben. Dies war bisher in dieser Art und Weise nicht nachvollziehbar und weder im Haushaltsplan noch in der Haushaltsrechnung so dargestellt.

Aus dem Evaluationsbericht ergibt sich auch für das Haushaltsjahr 2008, dass die in der Haushaltsrechnung dargestellte Inanspruchnahme des Budgets in den einzelnen Kapiteln nicht der tatsächlichen Budgetinanspruchnahme entspricht. Laut Evaluationsbericht stellen sich die Abweichungen aufgrund der vorzunehmenden Korrekturrechnungen wie folgt dar:

Kapitel	laut Haushaltsrechnung	laut Evaluationsbericht
0405	+459.356 €	+17.665 €
0406	-1.056.165 €	-4.535.813 €
0407	-251.050 €	-693.442 €*

* Der Evaluationsbericht weist in der Anlage 4 eine geringere Budgetunterschreitung aus. Es handelt sich hierbei um einen Fehler bei der Übertragung der Ist-Werte für die Mittel der Hauptgruppe 5 des Kapitels 0407. Durch den Landesrechnungshof wurde der offensichtlich zutreffende Wert in Höhe von 1.319.655 € angesetzt, der auch vom Ministerium der Finanzen für die weitere Berechnung der Gesamt-Budgetinanspruchnahme berücksichtigt worden ist.

Diese Differenzen ergeben sich wie in den Vorjahren im Wesentlichen aus den Korrekturen um die in den Kapiteln gebuchten IuK-Mittel der Titelgruppe 99 und um die Effizienzrendite. Einen weiteren zusätzlichen Korrekturposten stellen die Zuführungen zum Pensionsfonds dar, da auch hier den Ist-Buchungen kein Ansatz im Haushaltsplan gegenübersteht.

Die Intransparenz der Haushaltsrechnung im Hinblick auf die Darstellung der tatsächlichen Budgetinanspruchnahme wird dadurch verstärkt, dass das Ministerium der Finanzen die drei Kapitel als einen budgetierten Bereich behandelt und eine Gesamtbudgetinanspruchnahme ermittelt. Hierbei werden weitere auf alle drei Kapitel bezogene Korrekturrechnungen vorgenommen.

Für 2008 verändert sich die Gesamtbudgetinanspruchnahme lt. Evaluationsbericht dadurch wie folgt:

Überschreitung Kapitel 0405	+17.665 €	
Unterschreitung Kapitel 0406	-4.535.813 €	
Unterschreitung Kapitel 0407	-693.442 €	
Zwischensumme Budgetunterschreitung		-5.211.590 €
0406/111 02 Mehreinnahmen Säumniszuschläge laut Haushaltsvermerk	-422.555 €	
0406/112 01 Mindereinnahmen Geldstrafen laut Haushaltsvermerk	+184 556 €	
Zwischensumme Budgetunterschreitung		-5.449.589 €
Differenz zwischen Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben der Abrechnung der Bezüge Land Brandenburg Titelgruppe 63 im Kapitel 0407	+460.755 €	
Personalverstärkungsmittel (Betrag laut Evaluationsbericht)	+1.254.673 €	
Budgetunterschreitung Kapitel 0405 - 0407 insgesamt		-3.734.161 €

Auch die Ermittlung der Inanspruchnahme des Budgets der drei Kapitel insgesamt kann aus der Haushaltsrechnung nicht nachvollzogen werden. Zum einen sind die in Anspruch genommenen Personalverstärkungsmittel nicht dargestellt und andererseits fehlt eine Begründung, warum die Titelgruppe 63 zwingend aus dem Budget herausgerechnet wird.

Das Ministerium der Finanzen stellt in seinem Evaluationsbericht selbst fest, dass sich die Ermittlung der Budgetinanspruchnahme und etwaiger Haushaltsreste erst nach einer eingehenden Prüfung ergibt und nur mittels umfangreicher Korrekturen und Anpassung der erklärten Jahresergebnisse festgestellt werden kann.

4.3 Gesamteinschätzung des Landesrechnungshofes

Obwohl die Landesregierung bereits mit Landtagsbeschluss vom 14. Dezember 2007 (LT-Drs. 5/32/994 B neu) aufgefordert wurde, die Nachvollziehbarkeit der Budgetinanspruchnahme in der Haushaltsrechnung (ggf. durch eine gesonderte Aufstellung) zu gewährleisten, ist dies bisher nicht geschehen. Dazu sind nach Auffassung des Landesrechnungshofes entsprechend geänderte Darstellungen bzw. Zuordnungen im Rahmen der Haushaltsrechnung notwendig.

Die Herausnahme einzelner Titel aus dem Budget im Rahmen der Korrekturrechnungen führt zudem dazu, dass für den Haushaltsgesetzgeber aus dem Haushaltsplan nicht mehr ersichtlich ist, welches Budgetvolumen er bewilligt hat. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes kann die Nichtberücksichtigung einzelner Titel aus dem Budget nur aufgrund von Haushaltsvermerken erfolgen. Diese fehlen aber über den gesamten Evaluationszeitraum, bis auf Haushaltsvermerke zum Kapitel 0406, Titel 111 02 (Säumniszuschläge und Verspätungszuschläge) und 112 02 (Geldstrafen, Geldbußen, Gerichtskosten).

Das Ministerium der Finanzen hat mit Schreiben vom 24. April 2010 an den Ausschuss für Finanzen mitgeteilt, dass es beabsichtige, bei der künftigen Haushaltsplanaufstellung eine bessere Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Haushaltsansätze zu erreichen, z. B. durch Aussagen zur Budgetentwicklung.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Landesregierung in der Haushaltsrechnung 2009 den Beschluss des Landtages vom 14. Dezember 2007 umsetzt. Dazu ist der Haushaltsrechnung ein konkreter Nachweis des tatsächlich in Anspruch genommenen Budgets beizufügen, der sowohl die Ergebnisse für die einzelnen Kapitel als auch für den gesamten budgetierten Bereich umfasst und aus der sich auch die Höhe der zu übertragenden Haushaltsreste ergibt.

Künftig ist bereits im Haushaltsaufstellungsverfahren zu gewährleisten, dass schon aus dem Haushaltsplan hervorgeht, auf welche Weise das bewilligte Budget ermittelt wird. Zudem geht der Landesrechnungshof davon aus, dass künftig in der Haushaltsrechnung die Herausnahme einzelner Titel bei der Ermittlung der Budgetinanspruchnahme nachvollziehbar begründet wird.

5 Juristische Personen des öffentlichen Rechts unter Aufsicht des Landes

Der Landesrechnungshof hatte zuletzt in seinem Jahresbericht 2007 festgestellt, dass die Haushaltsrechnung keine Darstellung der Jahresabschlüsse (verkürzte Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung) der juristischen Personen des öffentlichen Rechts enthält.

Mit Beschluss vom 19. Februar 2009 (LT-Drs. 5/53/1769 B) legte der Landtag hierzu Folgendes fest:

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung erwartet, dass die Landesregierung die Verwendung der Landesmittel für die juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die vom Land ganz oder zum Teil auf Grund einer gesetzlichen oder sonstigen Verpflichtung zu unterhalten sind (§ 26 Abs. 3 Nr. 1 LHO) in künftigen Haushaltsjahren nachvollziehbar gestaltet.

Dazu empfiehlt der Ausschuss, die zum Haushaltsplan vergleichbaren Informationen in geeigneter Form (wie z. B. für die Hochschulen einschließlich Medizinische Fakultäten) in die Haushaltsrechnung aufzunehmen.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass auch die Rechnung für das Haushaltsjahr 2008 nach wie vor keine derartigen Informationen über die juristischen Personen des öffentlichen Rechts enthält. Das betrifft:

- die Studentenwerke Halle (Saale) und Magdeburg
- die Leibniz-Institute
- verschiedene Stiftungen¹⁶
- die Landesanstalt für Altlastensanierung
- den Talsperrenbetrieb.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Landesregierung den o. g. Beschluss des Landtages nunmehr umsetzt und dem Ausschuss über die beabsichtigte Vorgehensweise berichtet.

¹⁶ im Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern und des Kultusministeriums

6 Haushaltsreste

Kapitel 0604, 0606, 0611, 0615, 0616, 0617, 0618 – Ausweis der nicht verbrauchten Budgetanteile der Hochschulen

Die Haushaltsrechnung ist kein geeignetes Instrument, die eigenverantwortliche Bewirtschaftung der finanziellen Mittel der Hochschulen darzustellen. Aus diesem Grund wird seit dem Jahr 2007 der Haushaltsrechnung des Einzelplanes 06 eine Zusammenfassung der Jahresabschlüsse der Hochschulen beigelegt. Diese zeigen unter Punkt 1. eine Zusammenfassung über die Einnahmen, Ausgaben sowie jeweils in einer Summe die Überträge aus dem Vorjahr und die Zuführung aus der hochschuleigenen Ausgleichsrücklage sowie die Überträge in das Folgejahr und die Zuführung an die hochschuleigene Ausgleichsrücklage. Der Bestand der hochschuleigenen Ausgleichsrücklage wird nicht dargestellt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollten die Zusammenfassungen der Jahresabschlüsse der Hochschulen in den Punkten Hauptgruppe (HGr.) 3 und HGr. 9 differenziert werden in:

HGr. 3.1 Bestandsübertrag aus dem Vorjahr

HGr. 3.2 Zuführung aus der hochschuleigenen Ausgleichsrücklage

HGr. 9.1 Bestandsübertrag in das Folgejahr

HGr. 9.2 Zuführung an die hochschuleigene Ausgleichsrücklage

Ferner sollte der Ist-Bestand der hochschuleigenen Ausgleichsrücklage im Rahmen des Jahresabschlusses der Hochschule fortgeschrieben werden. Analog der im Haushaltsplan bereits angewandten Verfahrensweise empfiehlt der Landesrechnungshof die Entwicklung der Rücklage wie folgt darzustellen:

Bestand am 1. Januar (= Bestand des Vorjahres am 31. Dezember)

- Zuführung aus der hochschuleigenen Ausgleichsrücklage (laufendes Jahr)

+ Zuführung an die hochschuleigene Ausgleichsrücklage (laufendes Jahr)

= Bestand am 31. Dezember des laufenden Jahres

Beispiel Kapitel 0606 (Hochschule für Kunst und Design Halle)

- in € -

Wirtschaftsplan (WPL) der Hochschule	Soll WPL 2008	IST WPL zum 31.12.2008		
		davon Hochschul- Bereich	davon Drittmittel- bereich	gesamt
1	2	3	4	5
Einnahmen				
HGr. 1 - eigene Einnahmen		90.240,93		
HGr. 2 - Zuweisung Zuschüsse		11.658.800,00		
HGr. 3 - Besondere Finanzierungsein- nahmen				
HGr. 3.1 - Bestandsübertrag aus dem Vorjahr		1.839.961,93		
HGr. 3.2 - Zuführung aus der hochschul- eigenen Ausgleichsrücklage		350.000,00		
Einnahmen gesamt		13.939.002,86		
Ausgaben				
HGr. 4 - Personalausgaben		8.455.027,17		
HGr. 5 - sächl. Verwaltungsausgaben		3.236.132,38		
HGr. 6 - Ausgaben für Zuschüsse		7.058,41		
HGr. 7 - Baumaßnahmen		0,00		
HGr. 8 - Investitionen		366.945,96		
HGr. 9 - Besondere Finanzierungsausga- ben				
HGr. 9.1 - Bestandsübertrag in das Fol- gejahr		1.573.838,94		
HGr. 9.2 - Zuführung an die hochschulei- gene Ausgleichsrücklage		300.000,00		
Ausgaben gesamt		13.939.002,86		
Saldo zwischen Einnahmen und Ausga- ben		0,00		

Entwicklung der hochschuleigenen Ausgleichsrücklage	
Bestand am 01.01.2008 (= Bestand am 31.12.2007)	720.000,00 €
- Zuführung aus der hochschuleigenen Ausgleichsrücklage	-350.000,00 €
+ Zuführung an die hochschuleigene Ausgleichsrücklage	300.000,00 €
Bestand am 31.12.2008	670.000,00 €

Eine solche Darstellung hat den Vorteil, dass

- der Informationsgehalt der Zusammenfassungen der Jahresabschlüsse gesteigert wird sowohl in Bezug auf die Überträge aus dem Vorjahr und die Zuführung aus der hochschuleigenen Ausgleichsrücklage als auch in Bezug auf die Überträge in das Folgejahr und die Zuführung an die hochschuleigene Ausgleichsrücklage,
- die hochschuleigenen Ausgleichsrücklagen transparent und rechnerisch nachvollziehbar fortgeschrieben werden sowie

- voneinander abweichende Angaben zu Bestandsüberträgen der Hochschulen vermieden werden (vgl. LT-Drs. 5/1974 vom 18. Mai 2009 vs. Angaben in den Zusammenfassungen der Jahresabschlüsse).

Für eine transparente Zusammenfassung der Jahresabschlüsse empfiehlt der Landesrechnungshof, künftig die hochschuleigenen Bestände und Rücklagen nach der o. a. Darstellung nachzuweisen.

7 Transparenter Ausweis der beanspruchten Globalzuschüsse und der zusätzlich gewährten Zuschüsse für die Hochschulen

Die Aufgabe der Haushaltsrechnung besteht darin, die tatsächliche Haushaltsentwicklung darzustellen. Sie vergleicht das Soll und Ist der Einnahmen und Ausgaben, gibt einen Überblick, in welchem Umfang die Ermächtigungen des Haushaltsplans im abgelaufenen Haushaltsjahr beansprucht worden sind und welche Änderungen zum Plan eingetreten sind.¹⁷

7.1 Globalzuschuss – Titel 685 02 – Zuschuss Betrieb

In der Haushaltsrechnung der einzelnen Kapitel der Hochschulen wird im Haushaltsansatz (Spalte 7) unter Titel 685 02 (Zuschuss Betrieb) der zwischen dem Land und der jeweiligen Hochschule lt. Zielvereinbarung festgelegte Globalzuschuss ausgewiesen. Aus der jeweiligen Zusammenfassung des Jahresabschlusses ergibt sich, dass außer bei der Burg Giebichenstein im Rechnungs-Ist (Spalte 6) nicht nur der Globalzuschuss, sondern auch andere an die Hochschulen ausgezahlte Zuschüsse (Zuschuss doppelter Abiturientenjahrgang, Zuschuss Personalratsmitglieder) erfasst sind. Die Differenz aus dem Globalzuschuss und dem Rechnungs-Ist in der Haushaltsrechnung zeigt damit nicht die Mehr- bzw. Minderausgabe (Spalte 10) des lt. Zielvereinbarung festgelegten Globalzuschusses auf.

¹⁷ Dittrich, Kommentar zu § 81 Bundeshaushaltsordnung, Rn. 2

Nachfolgend wird dieses am Beispiel der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg zahlenmäßig dargestellt:

In Kapitel 0604 der Haushaltsrechnung finden sich die folgenden Angaben:

- in € -

Titel	Zweckbestimmung	Ist-Einnahmen Ist-Ausgaben	Haushalts- ansatz	Gesamtsoll (Spalte 7+8)	Mehr / Weniger (-) (Spalte 9-6)
1	3	4	7	9	10
685 02	Zuschuss Betrieb	116.548.767,95	117.429.000,00	117.429.000,00	-880.232,05
685 03	Zuschuss Anschubfinanzierung Professorenbesoldungsreform	316.890,00	352.100,00	352.100,00	-35.210,00
894 02	Zuschuss Investitionen	1.831.700,00	1.831.700,00	1.831.700,00	0,00
	Abschluss Kapitel 0604				
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke mit Ausnahme für Investitionen	116.865.657,95	117.781.100,00	117.781.100,00	-915.442,05
8	Sonstige Ausgaben für Investitio- nen und Investitionsförderungsmaßnahmen	1.831.700,00	1.831.700,00	1.831.700,00	0,00
	Summe der Ausgaben	118.697.357,95	119.612.800,00	119.612.800,00	-915.442,05
	Zuschuss	118.697.357,95	119.612.800,00	119.612.800,00	-915.442,05

In der Zusammenfassung des Jahresabschlusses der Martin-Luther-Universität Hal-
le-Wittenberg sind die Landeszuschüsse detailliert wie folgt ausgewiesen:

- in € -

	WPL 2008	Ist-Einnahmen per 31.12.2008	mehr / weniger
a) Landeszuschüsse			
Zuschuss zum Betrieb (Kapitel 0604, Titel 685 02)	117.429.000,00	116.236.400,00	-1.192.600,00
Zuschuss Investitionen (Kapitel 0604, Titel 894 02)	1.831.700,00	1.831.700,00	0,00
Zuschuss Personalratsmitglied (Einzelplan 13)	0,00	60.607,00	60.607,00
Zuschuss Personalverstärkungsmittel (Einzelplan 13)	0,00	0,00	0,00
Zuschuss Anschub Professorenbesoldungsreform (Kapitel 0604, Titel 685 03)	352.100,00	316.890,00	-35.210,00
Zuschuss doppelter Abiturientenjahrgang (Kapitel 0602, Titel 685 02)	0,00	251.760,95	251.760,95
Landeszuschüsse gesamt:	119.612.800,00	118.697.357,95	-915.442,05

Am v. g. Beispiel ist ersichtlich, dass das in der Haushaltsrechnung und in der Zusammenfassung des Jahresabschlusses im Titel 685 02 ausgewiesene Ist unterschiedliche Beträge zeigt. Mit dieser Verfahrensweise ist aus der Haushaltsrechnung nicht erkennbar, wie der lt. Zielvereinbarung geplante Globalzuschuss tatsächlich beansprucht worden ist und welche Zuschüsse das Land darüber hinaus in welcher Höhe gewährt und verausgabt hat.

Der Landesrechnungshof empfiehlt deshalb aus Gründen der Transparenz, dass in künftigen Haushaltsrechnungen in den Hochschulkapiteln bei Titel 685 02 zumindest durch einen Verweis auf die Zusammenfassung des Jahresabschlusses und damit auf die tatsächliche Inanspruchnahme des Globalzuschusses sowie der weiteren im Titel 685 02 enthaltenen Landeszuschüsse hingewiesen wird.

7.2 Kapitel 0602, Titel 685 02 – Zuschuss an die Hochschulen zur Absicherung befristeter Lehrverpflichtungen auf Grund des doppelten Abiturientenjahrganges

Im Kapitel 0602 sind im Titel 685 02 (Zuschuss an die Hochschulen zur Absicherung befristeter Lehrverpflichtungen auf Grund des doppelten Abiturientenjahrganges) im Haushaltsansatz 1.500.000 € geplant. Als Rechnungs-Ist (Spalte 6) sind 0 € und als Minderausgaben (Spalte 10) 1.500.000 € ausgewiesen. Nach dem Deckungsvermerk werden die Mittel auf der Grundlage der Anlage 3 der Zielvereinbarungen durch die Hochschulen bewirtschaftet und sind einseitig deckungsfähig zu Gunsten der jeweiligen Hochschulkapitel.

Die Ausgaben sind in der Haushaltsrechnung in den Hochschulkapiteln (außer im Kapitel 0606 – Burg Giebichenstein) im Titel 685 02 enthalten, ohne dass dies dort ersichtlich ist.

Die Beanspruchung der Mittel ist je Hochschule (mit Ausnahme der Burg Giebichenstein) in der jeweiligen Zusammenfassung des Jahresabschlusses ausgewiesen. In der Aufrechnung dieser einzelnen Ist-Beträge ergeben sich 1.371.058,26 €. Damit wurde der in Höhe von 1.500.000 € geplante Zuschuss an die Hochschulen zur Absicherung befristeter Lehrverpflichtungen auf Grund des doppelten Abiturientenjahrganges mit 128.941,74 € nicht verausgabt. Der Haushaltsrechnung ist die Höhe des insgesamt tatsächlich verwendeten Zuschusses sowie der Minderausgabe nicht zu entnehmen.

Das Kultusministerium hat dem Landesrechnungshof mitgeteilt, dass die Hochschulen zusätzliche Ausgaben in Höhe von 1.371.058,26 € für den doppelten Abiturientenjahrgang nachgewiesen haben und das Land diese erstattet hat. Aufgrund des Deckungsvermerkes wurden die Ausgaben in den Hochschulkapiteln geleistet.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte in künftigen Haushaltsrechnungen bei Kapitel 0602 Titel 685 02 erläutert werden,

- **in welcher Höhe das Land tatsächlich Zuschüsse an die Hochschulen geleistet hat und**
- **dass die erstatteten Beträge im jeweiligen Titel 685 02 der Hochschulkapitel enthalten sind.**

Damit wäre im Kapitel 0602 Titel 685 02 erkennbar, dass und in welchem Umfang die Ermächtigung des Haushaltsplans in Anspruch genommen worden ist.

Mittels Verweis auf die Zusammenfassungen der Jahresabschlüsse der Hochschulen wäre darüber hinaus die Höhe der Erstattung zusätzlicher Aufwendungen an die jeweilige Hochschule ersichtlich.

7.3 Zuschüsse für Personalratsmitglieder

Die Zusammenfassungen der Jahresabschlüsse der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg und der Hochschule Magdeburg-Stendal (FH) weisen in der jeweiligen Zusammenfassung des Jahresabschlusses unter Ist-Einnahmen per 31. Dezember 2008 Zuschüsse für Personalratsmitglieder von insgesamt 140.508,22 € auf. Die Mittel sind in der Haushaltsrechnung in den entsprechenden Hochschulkapiteln im Titel 685 02 enthalten, ohne der Art oder Höhe nach benannt zu sein.

Aus der Haushaltsrechnung des Kapitels 1302 Titel 461 01 – zur Deckung des Mehrbedarfs an Personalausgaben – sind diese Zuschüsse nicht ersichtlich. Nach Auskunft des Ministeriums der Finanzen ist die Mittelzuweisung aus dieser Haushaltsstelle ein rein technischer Vorgang, der nicht wie eine Buchung in der Haushaltsrechnung dargestellt wird. Der Mittelabfluss wird vielmehr im jeweiligen Hochschulkapitel aufgezeigt, in dem auch die Mittelverwendung erfolgt ist.

Da bei Titel 685 02 der o. a. Hochschulkapitel keine Hinweise auf die darin als Ausgaben gebuchten Zuschüsse für Personalratsmitglieder enthalten sind, ist an keiner Stelle der Haushaltsrechnung erkennbar, dass Zuschüsse für Personalratsmitglieder an die entsprechenden Hochschulen geflossen sind. Dies ergibt sich lediglich aus den Zusammenfassungen der Jahresabschlüsse der o. a. Hochschulen.

Mit dem oben empfohlenen Verweis bei Titel 685 02 der entsprechenden Hochschulkapitel wäre ersichtlich, dass in dem Titel auch Zuschüsse für Personalratsmitglieder enthalten sind.

Der Landesrechnungshof bittet das Ministerium der Finanzen, die o. a. Empfehlungen in künftigen Haushaltsrechnungen umzusetzen.

8 Entwicklung der vom Land übernommenen Bürgschaften 2004 - 2008

Jahr	Nettozugang bzw. Nettoabgang	Bürgschaftsobligo	Bruttoausfallzahlungen	Anteil am Vorjahresobligo
2004	-82.158.934 €	1.902.427.554 €	38.848.653 €	2,0 v. H.
2005	-31.334.087 €	1.871.093.467 €	61.458.370 €	3,2 v. H.
2006	-40.883.045 €	1.830.210.422 €	15.767.032 €	0,8 v. H.
2007	-91.030.433 €	1.739.179.988 €	19.911.222 €	1,1 v. H.
2008	121.199.154 €	1.860.379.142 €	10.864.370 €	0,6 v. H.

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

Im Jahr 2008 hat sich die in 2004 einsetzende Entwicklung der rückläufigen Bürgschaftsvergaben umgekehrt. Die Bürgschaftsvergabe erhöhte sich im Jahr 2008 um über 121 Mio. €, so dass die vergebenen Bürgschaften des Landes fast das hohe Niveau der Jahre 2004 und 2005 erreichen.

Erfreulich ist der geringe Anteil der Bruttoausfallzahlungen am Vorjahresobligo, der sich gegenüber dem Vorjahr fast halbiert hat. Die geringen Ausfälle sind auf die gute konjunkturelle Entwicklung in den ersten drei Quartalen des Jahres zurückzuführen. Die Realwirtschaft und das Land als Bürge blieben im Haushaltsjahr 2008 noch von der Finanzmarktkrise verschont.

Erträge aus Bürgschaften

Das Land hat im Haushaltsjahr 2008 Erträge aus Bürgschaften in Höhe von rund 1,4 Mio. € erzielt. Der Haushaltsansatz wurde somit um rund 0,4 Mio. € übertroffen. Eine genauere Prognose ist nach Angaben der Verwaltung nicht möglich, da der Bestand und die Antragseingänge auf neue Bürgschaften nicht planbar sind.

Entwicklung der Ausfälle und Sicherheitenverwertungen 2004 - 2008

Jahr	Bruttoausfallzahlungen	Rückflüsse aus Sicherheitenverwertungen	Nettoinanspruchnahme aus dem Landeshaushalt	Verhältnis von Rückflüssen zu Bruttoausfallzahlungen
2004	38.848.653 €	10.124.404 €	28.724.249 €	26,1 v. H.
2005	61.458.370 €	5.917.195 €	55.541.175 €	9,6 v. H.
2006	15.767.032 €	7.627.378 €	8.139.654 €	48,4 v. H.
2007	19.911.222 €	5.564.704 €	14.346.518 €	27,9 v. H.
2008	10.864.370 €	6.927.280 €	3.937.091 €	63,8 v. H.

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

Die Höhe der zu leistenden Nettoausfallzahlungen ist mit rund 3,9 Mio. € gegenüber dem Vorjahr um rund 10,4 Mio. € gesunken. Im Haushaltsjahr 2008 standen den Bruttoausfallzahlungen in Höhe von rund 10,9 Mio. € Rückflüsse von mehr als 6,9 Mio. € gegenüber. Der Haushaltsansatz von 15 Mio. € wurde trotzdem um mehr als 11 Mio. € unterschritten.

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

Im Haushaltsansatz für den Doppelhaushalt 2010/2011 wurde der Ausfalltitel auf 20 Mio. € erhöht. Die Auszahlungen sind aufgrund der Abhängigkeit von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und Einzelfällen nur schwer planbar, jedoch kann vor dem Hintergrund der Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf die Wirtschaft von steigenden Auszahlungen für Bürgschaften ausgegangen werden.

Insgesamt hat das Land seit 1991 Bruttoausfallzahlungen in Höhe von rund 589,8 Mio. € (eigene Berechnungen, Fortschreibung der Vorjahreswerte) geleistet. Die Rückflüsse aus Sicherheitenverwertungen betragen seit 1991 rund 120,5 Mio. €, d. h. lediglich 20,4 v. H. der Bruttoausfallzahlungen. Damit hat das Land seit 1991 netto 469,3 Mio. € für seine Bürgschaftsübernahmen aufgewendet.

Ausnutzung des festgelegten Bürgschaftsrahmens (Ermächtigungssumme)

- in Mio. € -

Jahr	Bürgschaftsrahmen	Bürgschaftsobligo des Landes	Ausschöpfung des Rahmens
2004	3.225	1.902	59,0 v. H.
2005	3.225	1.871	58,0 v. H.
2006	3.225	1.830	56,8 v. H.
2007	2.695	1.739	64,5 v. H.
2008	2.340	1.860	79,5 v. H.
2009 (Plan)	3.000	-	-
2010 (Plan)	3.000	-	-
2011 (Plan)	3.000	-	-

Quelle: Haushaltsbegleitgesetz bzw. Haushaltsrechnung des jeweiligen Jahres, Haushaltspläne

Der Bürgschaftsrahmen wurde für 2008 nochmals deutlich reduziert. Im Haushaltsvollzug zeigte sich, dass der Rahmen ausreichend bemessen war. Vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise und der Umsetzung der Konjunkturpakete des Bundes auf Landesebene hat sich der Haushaltsgesetzgeber mit dem Nachtragshaushalt 2009 entschlossen, den Bürgschaftsrahmen auf 3.000 Mio. € auszuweiten. Der erhöhte Rahmen wurde im Haushaltsgesetz 2010/2011 beibehalten.

Zusätzlich wurde das Ministerium der Finanzen mit dem Gesetz zur Garantieermächtigung des Ministeriums der Finanzen zugunsten der Norddeutschen Landesbank - Girozentrale vom 9. April 2009 ermächtigt¹⁸, in den Haushaltsjahren 2009 und 2010 Garantien und Bürgschaften zu Lasten des Landes bis zu einer Höhe von jährlich 1.650 Mio. € zugunsten eines durch Aktiva der NORD/LB vollständig besicherten Emissionsprogramms zu übernehmen.

Das Land Sachsen-Anhalt hat im Haushaltsjahr 2009 keine Bürgschaft oder Garantie zugunsten des Emissionsprogramms der NORD/LB übernommen. Im Dezember 2009 erklärte die NORD/LB, dass eine Bürgschaft oder Garantie des Landes auf Grundlage des Emissionsprogramms auch im Haushaltsjahr 2010 nicht in Anspruch genommen werden wird, da die Refinanzierung der NORD/LB uneingeschränkt und problemlos am Kapitalmarkt erfolgen kann. Für den Landeshaushalt sind durch den für das Emissionsprogramm der NORD/LB eingerichteten Garantierahmen keine Risiken entstanden. Andererseits werden dem Landeshaushalt aus dem Garantieprogramm auch keine Entgelte zufließen.

Entwicklung des tatsächlichen Bürgschaftsobligos nach Bürgschaftsarten in 2008:

Bürgschaftsart	Stand zum 01.01.2008	Zugang	Abgang	Stand zum 31.12.2008
Landesbürgschaften (gewerbliche Wirtschaft)	206.037.141 €	27.519.800 €	30.457.247 €	203.099.694 €
Wohnungsbau (Bewilligungen bis 2007)	152.367.928 €	0 €	118.898.016 €	33.469.912 €
Gemeinschaftsaufgabe „Agrar- und Küstenschutz“	31.261.835 €	707.700 €	3.036.327 €	28.933.208 €
KfW-Bankengruppe (ehem. DtA)	264.748.055 €	0 €	0 €	264.748.055 €
Rückbürgschaften Bürgschaftsbank	149.138.000 €	0 €	0 €	149.138.000 €
Rückgarantien mbg Bürgschaftsbank	35.665.000 €	0 €	0 €	35.665.000 €
Mitarbeiter Beteiligung Bürgschaftsbank	10.225.838 €	0 €	0 €	10.225.838 €
Summe mbg und Mitarbeiter Beteiligung	45.890.838 €	0 €	0 €	45.890.838 €
Sonstiges Bundesbürgschaften	351.745.880 €	30.865.852 €	18.639.608 €	363.972.124 €
Sonstiges Landgesellschaft (LGSA)	122.500.000 €	0 €	600.000 €	121.900.000 €

¹⁸ GVBl. LSA, Seite 188

Bürgschaftsart	Stand zum 01.01.2008	Zugang	Abgang	Stand zum 31.12.2008
Sonstiges SALUS	8.240.000 €	0 €	0 €	8.240.000 €
Sonstiges Schulbauförderung	957.000 €	0 €	0 €	957.000 €
Sonstiges Handball Magdeburg GmbH	125.000 €	0 €	125.000 €	0 €
Sonstiges Spielbanken GmbH	2.500.000 €	500.000 €	0 €	3.000.000 €
Summe Sonstiges	486.067.880 €	31.365.852 €	19.364.608 €	498.069.124 €
Investitionsbank	178.904.400 €	233.362.000 €	0 €	412.266.400 €
KfW/DtA Haftungsfreistellung	224.763.911 €	0 €	0 €	224.763.911 €
Insgesamt	1.739.179.988 €	292.955.352 €	171.756.198 €	1.860.379.142 €

Quelle: Haushaltsrechnung 2008, Abschnitt B, Vermögen und Schulden 2008

Am deutlichsten wurden die Bürgschaften für die Investitionsbank erhöht, während die vom Land übernommenen Bürgschaften für den Wohnungsbau deutlich zurückgingen. Somit übernimmt das Land vermehrt die Risiken aus den Darlehen, die von der Investitionsbank vergeben wurden.

Die Zuteilung des Rahmens nach Bürgschaftsarten ist nicht geregelt und wird vom Ministerium der Finanzen vorgenommen. Überschreitungen in den einzelnen Bürgschaftsarten sind unproblematisch, solange das Gesamtbligo eingehalten ist. Die Aufteilung nach Bürgschaftsarten erhöht jedoch die Transparenz bei den vom Land vergebenen Bürgschaften.

Im Folgenden hat der Landesrechnungshof die Ausschöpfung der Ermächtigungssumme für die einzelnen Programme entsprechend der Aufteilung der Ermächtigungssumme für die Übernahme von Bürgschaften in 2008 (Begründung zu § 5 bzw. § 6 HG) dargestellt:

Aufteilung der jeweiligen Ermächtigungssumme

- in Mio. € -

Bürgschaftsart	Plan	Ist	Ausschöpfung
Landesbürgschaften, z. B. zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft	350	203	58,0 v. H.
zur Förderung des Wohnungswesens (Bewilligungen bis 2007)	120	33	27,9 v. H.
zugunsten der Landwirtschaft	50	29	57,9 v. H.
Rückbürgschaften ggü. der DtA	300	265	88,2 v. H.
Rückbürgschaften Bürgschaftsbank	200	149	74,6 v. H.
Rückgarantien mbg	70	46	65,6 v. H.
Sonstige Bürgschaften	1.000	910	91,0 v. H.
Garantien ggü. DtA und KfW zur Haftungsfreistellung	250	225	89,9 v. H.
Gesamt	2.340	1.860	79,5 v. H.

Quelle: Haushaltsbegleitgesetz 2008/2009, Haushaltsrechnung 2008

Der hohe Auslastungsgrad bei den sonstigen Bürgschaften ist auf die Übernahme von neuen Bürgschaften durch die Investitionsbank zurückzuführen. Im Haushaltsplan 2010/2011 wurde der Rahmen folgerichtig deutlich auf 1.510 Mio. € erhöht.

Im Gegensatz zur Darstellung in der Haushaltsrechnung wurden im Haushaltsplan die an die Investitionsbank zu vergebenden Bürgschaften unter den „Sonstigen Bürgschaften“ dargestellt.

Hier muss nach Auffassung des Landesrechnungshofes eine Anpassung der Erläuterungen zum Haushaltsplan an die Haushaltsrechnung erfolgen, damit auch im Haushaltsplan die Bürgschaftsvergabe an die Investitionsbank transparent dargestellt wird.

Die vergebenen Bürgschaften für die Wohnungsbauprogramme wurden im Jahr 2008 um rund 119 Mio. € zurückgeführt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte auch der Planansatz nach unten angepasst werden. Dies ist bei der Haushaltsaufstellung 2010/2011 unterblieben.

Der Landesrechnungshof hält die Fortsetzung des Vorsichtsprinzips bei der Veranschlagung im Haushalt auch wegen der Auswirkungen der Finanzmarktkrise für erforderlich.

IV Schlussfolgerungen und Empfehlungen im Zusammenhang mit den Auswirkungen der Finanzmarktkrise

1 Allgemeine Vorbemerkungen

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2009 die „Auswirkungen der Finanzmarktkrise sowie das Handeln der Verwaltung im Hinblick auf diese Auswirkungen“ in verschiedenen Bereichen geprüft.

Schwerpunkte waren im Bereich des Landeshaushaltes zum einen das Kreditmanagement des Landes (Schuldenstand zum 31. Dezember 2008: 19,9 Mrd. €) sowie zum anderen die Sondervermögen, wie z. B. Pensionsfonds und Versorgungsrücklage (Bestand der Sondervermögen zum 31. Dezember 2008 insgesamt: 1,1 Mrd. €).

Die wesentlichen Prüfungsinhalte im Landesbereich waren dabei:

- die Sicherstellung der Bruttokreditaufnahme des Landes am Geld- und Kapitalmarkt,
- die Analyse, Bewertung und Steuerung von Marktpreis-, Adress-, Liquiditäts- und Währungsrisiken durch das Ministerium der Finanzen,
- die Risiken für den Landeshaushalt und für die Sondervermögen des Landes durch veränderte Bedingungen am Geld- und Kapitalmarkt.

Zu den Prüfungsgegenständen gehörten im Wesentlichen die Anlagerichtlinien bzw. Anlagestrategien, ein Renditevergleich, die Bewertung der mit den Geschäftsabschlüssen verbundenen Risiken sowie die Ordnungsmäßigkeit der Mittelzuführungen bei den Sondervermögen. Der Landesrechnungshof hat in die Prüfung auch die vom Ministerium der Finanzen eingesetzten derivativen Finanzinstrumente und strukturierten Produkte einbezogen. Zur Unterstützung dieser Prüfung hat er – nach Durchführung einer beschränkten Ausschreibung, mit Zustimmung des Ausschusses für Finanzen – einen externen Prüfer (Wirtschaftsprüfungsgesellschaft) als Gutachter beauftragt.

Des Weiteren hat der Landesrechnungshof in einigen Kommunen das Handeln der verantwortlichen Verwaltungen im Zusammenhang mit den Auswirkungen der Finanzmarktkrise betrachtet. Schwerpunkte waren zum einen das Schuldenmanagement sowie zum anderen eingesetzte derivative Finanzinstrumente, die in Einzelfällen zur Anwendung kamen.

Die wesentlichen Ergebnisse aus diesen Prüfungen sowie die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen und Empfehlungen stellt der Landesrechnungshof in dem nachfolgenden Beitrag dar.

In seiner Stellungnahme vom 15. April 2010 teilt das Ministerium der Finanzen mit, dass es beabsichtige, einen Großteil der Anregungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes kurz- und mittelfristig umzusetzen. So werde beispielsweise für den Bereich des Risikomanagements ein entsprechender Optimierungsbedarf ebenfalls gesehen.

Im Ministerium der Finanzen wurden bereits erste Maßnahmen zur Verbesserung des Risikomanagements vollzogen. Es wurde eigens eine Projektarbeitsgruppe eingerichtet, deren Aufgabe die Erstellung eines Risikotragfähigkeitsberichtes sei. Nach Fertigstellung des Konzeptes werde das Ministerium der Finanzen dieses in den parlamentarischen Gremien zur Diskussion stellen.

Darüber hinaus sind im Doppelhaushalt 2010/2011 Mittel für die Anschaffung einer geeigneten Software zur Unterstützung des Risikomanagements eingestellt.

1.1 Ursachen und Verlauf der Krise

Die Ursache für die Finanzmarktkrise ist in der fragwürdigen Kreditvergabe von US-amerikanischen Banken am Anfang des Jahrtausends zu sehen. Als Rechtfertigung für die Kreditvergabe diente den amerikanischen Banken das erklärte politische Ziel der US-Regierung, den Erwerb von Wohneigentum durch die amerikanischen Haushalte zu fördern. Infolgedessen bekamen auch nahezu mittellose Haushalte – Subprime-Kreditnehmer – Kredite von den Banken. Die Kreditvereinbarungen sahen in der Regel vor, dass die Zinsbindung für einen kurzen Zeitraum festgeschrieben wurde und zusätzlich in den Anfangsjahren die Kreditnehmer von Zins- und Tilgungsleistungen freigestellt wurden. Die später einsetzenden Kreditraten sollten dann aus den bis dahin gestiegenen Immobilienpreisen sowie aus dem Arbeitseinkommen der Kreditnehmer problemlos finanziert werden können.

Aufgrund der Kreditbedingungen waren die Kreditnehmer dem Risiko ausgesetzt, dass

- nach Ablauf der Zinsbindung aufgrund gestiegener Zinsen eine teure Anschlussfinanzierung abgeschlossen werden musste,
- eine Umkehr des langfristigen Trends steigender Immobilienpreise stattfand.

Mitte 2004 leitete die US-amerikanische Notenbank einen Wechsel in der Zinspolitik ein. Der Leitzins wurde zwischen Mitte 2004 und Mitte 2006 kontinuierlich von 1,00 v. H. auf 5,25 v. H. erhöht. Die hohen Zinsen verursachten einen Rückgang der Immobiliennachfrage, wodurch auch die Preise für Bestandsimmobilien deutlich sanken. Beide Faktoren führten dazu, dass viele Subprime-Kreditnehmer ihre Kredite nicht mehr bedienen konnten.

Das Risiko des Kreditausfalls bei einem nicht mehr werthaltigen Sicherungsobjekt, der Immobilie, lag ursprünglich bei der kreditgewährenden Bank und hätte nur eine Hypothekenkrise in den USA ausgelöst. Die Deregulierung an den weltweiten Finanzmärkten und Fehlbewertungen bei neuen Finanzinstrumenten, den sogenannten „strukturierten Finanzinstrumenten“, führten jedoch zu einer Ausweitung der Krise.

Durch die Auflage von strukturierten Finanzinstrumenten konnte die kreditgewährende Bank das Kreditausfallrisiko auf andere Marktteilnehmer übertragen. Hierzu wurde eigens eine Zweckgesellschaft gegründet, die im Rahmen einer Asset Backed Securities (ABS)-Transaktion die Forderungen ankaufte.

Unter dem Begriff Asset-Backed Securities (ABS) sind Wertpapiere oder Schuldscheine zu verstehen, die Zahlungsansprüche gegen eine ausschließlich dem Zweck der ABS-Transaktion dienende Zweckgesellschaft zum Gegenstand haben. Die Zahlungsansprüche werden durch einen Bestand unverbriefter Forderungen ("assets") gedeckt ("backed"), die auf die Zweckgesellschaft übertragen werden und im Wesentlichen den Inhabern der Asset-Backed Securities (Investoren) als Haftungsgrundlage zur Verfügung stehen.¹⁹

¹⁹ Definition der Deutschen Bundesbank, Rundschreiben 4/97

Auch deutsche Geschäftsbanken, Genossenschaftsbanken und öffentliche Banken kauften diese Wertpapiere, denen von renommierten Kreditratingagenturen höchste Bonität bescheinigt wurde.

Das Auftreten signifikanter Ratingabstufungen von mit Subprime-Hypotheken besicherten Asset Backed Securities sowie die Auflösung zahlreicher Hedgefonds, die stark in diese investiert hatten, bezeichnen den Beginn der internationalen Finanzmarktkrise im Juni 2007.

Da in den Bankbilanzen teilweise erhebliche Positionen in diesen strukturierten Wertpapieren enthalten waren, ergaben sich Befürchtungen hinsichtlich der Stabilität von Banken und anderen Finanzdienstleistern. Der mit den Befürchtungen einhergehende Vertrauensverlust bewirkte, dass sich die Banken untereinander kaum noch Geld liehen und somit das Finanzsystem an Funktionsfähigkeit einbüßte. Die Krise erreichte ihren Höhepunkt, als die US-amerikanische Investmentbank Lehman Brothers im September 2008 Insolvenz anmelden musste, was die Aktivitäten des weltweiten Interbankenmarktes zum Erliegen brachte.

Trotz der massiven Liquiditätsspritzen durch die Notenbanken wurden die Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf die Realwirtschaft zunehmend sichtbar, was die Regierungen der führenden Industriestaaten dazu veranlasste, Rettungspakete in Milliardenhöhe zu schnüren.

Das Ausmaß der Finanzmarktkrise wird bei Betrachtung der Leitindizes für deutsche Aktien und festverzinsliche Staatsanleihen deutlich. So hat der deutsche Aktienindex DAX während des Krisenjahres 2008 rund 40 v. H. an Wert eingebüßt. Dieser Wert weicht deutlich vom Regelertrag an den Aktienmärkten ab. Bei einer langfristigen Anlage in deutsche Standardaktien hätte ein Anleger im Zeitraum 1988 bis 2008 eine jährliche Rendite von 6,65 v. H. erzielen können. Der Rentenindex REXP, der den Anlageerfolg in deutschen Staatsanleihen mit einer mittleren Restlaufzeit von 5,5 Jahren misst, erreichte im Krisenjahr 2008 eine Rendite von über 10 v. H. Dieser Wert ist deutlich höher als die langfristige Rendite, die für den Zeitraum 1988 bis 2008 bei 6,34 v. H. jährlich liegt.

1.2 Betriebswirtschaftliche Steuerung als Ergänzung zur Kameralistik

In der Kameralistik erfolgt eine nach Haushaltsjahren getrennte Betrachtung von Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen. Die Wirtschaftlichkeit wird von der Verwaltung nur an Einnahmen und Ausgaben gemessen, die im Haushaltsjahr anfallen. Zinseinnahmeüberschüsse in einem Haushaltsjahr können sich jedoch in den Folgejahren umkehren, so dass der langfristige Spielraum des Landes eingeschränkt wird. Somit besteht bei Handlungen der Verwaltung, die die Einnahmen und Ausgaben des aktuellen Jahres betreffen, die Gefahr, dass durch diese das Haushaltsergebnis zwar verbessert, aber das Risiko zulasten zukünftiger Haushaltsjahre verlagert wird.

Kontinuierliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die Wertänderungen des Vermögens und der Schulden einbeziehen, bieten hier eine größere Transparenz und liefern nach Auffassung des Landesrechnungshofes die genaueren Ergebnisse. So wirken sich Änderungen der relevanten Marktparameter ohne zeitliche Verzögerung auf den Marktwert aus. Marktwertveränderungen sind somit als Frühwarnindikator für die Belastungen künftiger Haushaltsjahre zu verstehen, da ein negativer Marktwert signalisiert, dass zukünftig mit Ausgabensteigerungen zu rechnen ist. Die Ermittlung solcher Veränderungen würde dem Ministerium der Finanzen erleichtert werden, wenn dieses, wie der Landesrechnungshof bereits im Rahmen seiner Prüfung im Jahr 2001 angeregt hatte, ein Finanz-Management-System installiert hätte.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig und angemessen, dass Marktwerte bei der Steuerung von Risiken und Chancen der vom Land eingesetzten Finanzinstrumente zukünftig in einschlägigen Gesetzen, Verordnungen und Dienstanweisungen als zusätzliche Steuerungsgröße berücksichtigt werden.

In seiner Stellungnahme bestätigt das Ministerium der Finanzen, dass Marktwerte neben anderen Faktoren eine wesentliche Größe bei der Überwachung und Beobachtung der eingegangenen derivativen Verträge darstellen. Es prüfe derzeit auf monatlicher Basis die Entwicklung der Marktwerte. Zielsetzung sei es, künftig „stärker als bisher über die Ermittlung eigener Marktwerte“ das Potenzial der Derivate besser abschätzen zu können. Im Übrigen habe das Ministerium der Finanzen eine Arbeitsgruppe für die Weiterentwicklung des Risikomanagements und Risikocontrollings eingesetzt. Aufgabe der Arbeitsgruppe sei es, ein integriertes Risikomanagementkonzept zu erstellen und zu implementieren.

2 Kreditmanagement des Landes

Die primäre Aufgabe für das Kreditmanagement des Landes besteht darin, die Finanzierung der Aufgaben des Landes zu jedem Zeitpunkt sicherzustellen. Um dieses Ziel zu erreichen, begibt das Ministerium der Finanzen im Rahmen seiner Kapitalmarktstrategie fortlaufend Anleihen und nimmt Kredite auf, um den Finanzierungsbedarf des Landes zu decken.

Sekundär verfolgt das Ministerium der Finanzen das Ziel, die Chancen-Risiko-Relation des gesamten Kapitalmarktportfolios zu optimieren. Zur Senkung der Finanzierungskosten des Landes, zur Reduktion der Zinsrisiken des Kreditportfolios und zur Optimierung der Zinsaufwendungen werden auch derivative Geschäfte und Termingeldanlagen abgeschlossen.

Die Kapitalmarktstrategie baut auf vier Säulen auf. Die Säulen unterscheiden sich vor allem hinsichtlich der Fristigkeit der Anlagen. Die kurzfristige Kreditaufnahme mit einer Laufzeit zwischen sieben Tagen und zwei Jahren stellt das Ministerium der Finanzen mit Geldmarktpapieren sicher, während die langfristige Kreditaufnahme mit einer Laufzeit von 5, 7 oder 10 Jahren über Anleihen mit einem Mindestvolumen von 1 Mrd. € erfolgt. Die Lücke zwischen kurzfristiger Finanzierung (Geldmarkt) und langfristiger Finanzierung (Anleihen) wird durch die Platzierung von Inhaberschuldverschreibungen und Schuldscheindarlehen geschlossen. Ergänzt wird die Kapitalmarktstrategie durch innovative Finanzierungen. Hierzu gehören: Projektfinanzierungen, die Begebung einer Islamischen Anleihe und inflationsindizierte Emissionen.

Die derivativen Geschäfte werden entsprechend ihrem Einsatzzweck in Sicherungsgeschäfte und Optimierungsgeschäfte eingeteilt. Der Einsatzzweck entscheidet über die Zuordnung der Derivate. Werden durch den Abschluss eines Derivats Liquiditäts-, Zinsänderungs- oder Währungskursrisiken reduziert, so erfolgt eine Zuordnung zum Sicherungsportfolio. Steht hingegen die Ausnutzung von Chancen zur Erzielung günstiger Konditionen im Mittelpunkt, so werden die Derivate dem Optimierungsportfolio zugeordnet. Die grundlegende gesetzliche Regelung zur Zulässigkeit des Derivateinsatzes findet sich in der Schuldenordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LSO) vom 21. Dezember 1992. § 1 Abs. 2 Satz 4 LSO lautet wie folgt:

„Das Finanzministerium ist ferner ermächtigt, im Rahmen der Kreditfinanzierung ergänzende Vereinbarungen zu treffen, die der Steuerung von Liquiditäts- und Zinsänderungsrisiken sowie der Erzielung günstiger Konditionen und ähnlichen Zwecken bei neuen Krediten und bestehenden Schulden dienen.“

Die Termingeldanlagen des Landes können in Arbitragegeschäfte²⁰ und Kassengeschäfte unterschieden werden. Als Unterscheidungskriterien dienen die gesetzliche Grundlage, die Herkunft der Refinanzierungsmittel und die mit den Geschäftsabschlüssen verbundenen Risiken. Die Aufnahme der Refinanzierungsmittel bei Banken ist zwingend notwendig, da das Land als Dauerschuldner nicht über ausreichende Finanzmittel verfügt.

Im Hinblick auf das Handeln der Verwaltung sind nach Auffassung des Landesrechnungshofes die erzielten Zinsergebnisse und Wertentwicklungen bei den eingesetzten Finanzinstrumenten sowohl bei der kameralistischen Betrachtung als auch bei der Marktwertbetrachtung nicht ohne einen Vergleichsmaßstab einer alternativen Mittelverwendung zu bewerten. Die Vergleichsmaßstäbe ergeben sich aus dem Zweck und der Aufgabe, die mit der Kreditaufnahme, der Kapitalmarktanlage oder dem derivativen Geschäft verbunden sind und sind ebenso wie die Vermögens- und Schuldenstandsentwicklung des Landes von den Geschehnissen an den Finanzmärkten abhängig.

Das Ministerium der Finanzen hält ebenso wie der Landesrechnungshof die Heranziehung eines Vergleichsmaßstabes für sinnvoll. Allerdings sei die Ermittlung eines Vergleichsmaßstabes für das Gesamtportfolio sehr anspruchsvoll; das Ministerium wolle sich nach der Einführung eines umfassenden Risikomanagementsystems dieser Aufgabe widmen.

2.1 Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf die Kreditaufnahmemöglichkeit des Landes

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes wäre ein Indiz für sich verschlechternde Refinanzierungsbedingungen des Landes in einer zurückgehenden Bereitschaft der Banken, dem Land Kredite zur Verfügung zu stellen, zu sehen.

²⁰ Geschäfte, bei denen das Land von positiven Zinssatzunterschieden zwischen Mittelanlage und Mittelaufnahme profitiert, ohne Zinsänderungsrisiken einzugehen.

Die folgende Tabelle zeigt, wie sich die valutarische Bruttokreditaufnahme entsprechend der Vier-Säulen-Strategie im Zeitraum 2005 bis 2008 entwickelt hat.

Entwicklung der Bruttokreditaufnahme zwischen 2005 und 2008

Bruttokreditaufnahme <i>Instrument</i>	2005		2006		2007		2008	
	<i>Mio. €</i>	<i>in v. H.</i>	<i>Mio. €</i>	<i>in v. H.</i>	<i>Mio. €</i>	<i>in v. H.</i>	<i>Mio. €</i>	<i>in v. H.</i>
Geldmarktpapiere	2.368	41,1	3.273	46,0	1.533	28,6	2.399	44,7
Inhaberschuldver- schreibungen/ Schuldschein- darlehen	2.145	37,2	2.743	38,5	2.590	48,4	1.871	34,8
Langfristige Anleihen	1.000	17,4	1.000	14,1	1.000	18,7	1.000	18,6
Innovative Finanzie- rungen	250	4,3	100	1,4	228	4,3	100	1,9
Summe	5.762	100,0	7.116	100,0	5.351	100,0	5.370	100,0

Die Bruttokreditaufnahme wurde durch die Finanzmarktkrise kaum beeinflusst. Über das Gesamtjahr 2008 betrachtet war das Kreditreferat im Ministerium der Finanzen in der Lage, Refinanzierungsmittel in allen Säulen zu beschaffen. Im Vergleich zu 2007 ist die Bruttokreditaufnahme nahezu unverändert.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes stehen dem Land auf der Basis der Kapitalmarktstrategie Instrumente zur Sicherstellung der Kreditaufnahmefähigkeit in ausreichendem Maße zur Verfügung.

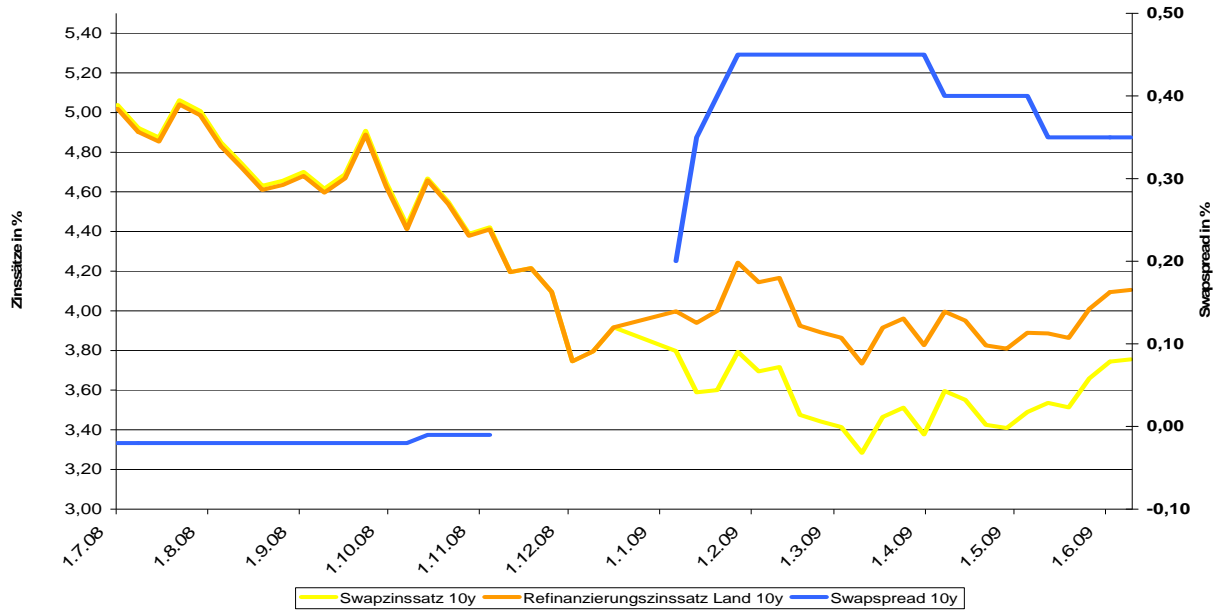
Neben der Sicherstellung der Kreditaufnahmefähigkeit ist für das Land ebenfalls entscheidend, zu welchen Konditionen sich das Land langfristige Kredite während des Zeitraums der Finanzmarktkrise beschaffen konnte.

Der Landesrechnungshof hat die Kreditaufnahmekonditionen für den Zeitraum Juli 2008 bis Juni 2009 betrachtet. Neben den Swapsätzen²¹, die als objektiver Maßstab für risikolose Marktzinssätze betrachtet werden können, wurden auch die vom Land zu zahlenden Auf- bzw. Abschläge zu den risikolosen Sätzen betrachtet. Der Auf- oder Abschlag, den die Länder im Vergleich zu den Swapzinssätzen zahlen, stellt die Attraktivitätsprämie von Länderanleihen dar. Ein Abschlag zum Swapsatz deutet darauf hin, dass der Handel mit den Anleihen eine hohe Liquidität aufweist und den Emittenten der Anleihen (den Bundesländern) eine geringe Adressenausfallwahrscheinlichkeit beigemessen wird.

²¹ Der von Referenzbanken für die jeweilige Laufzeit veröffentlichte Zinssatz für den Tausch von Zinszahlungen.

Die Summe aus dem Swapzinssatz und dem Auf- bzw. Abschlag zum Swapzinssatz ergibt den Refinanzierungssatz des Landes. Die Entwicklung der Swapzinssätze und des Refinanzierungssatzes wird auf der linken Achse, die Entwicklung des Auf- und Abschlags auf der rechten Achse gezeigt. Der 10-Jahres-Zinssatz wurde beispielhaft gewählt, da ein bedeutender Anteil der Kreditaufnahmen mit dieser Fristigkeit erfolgt.

Entwicklung maßgeblicher Zinssätze und Spreads²²



Der Abbildung ist zu entnehmen, dass der 10-Jahres-Swapzinssatz im Zeitraum Juli 2008 bis April 2009 von 5,0 v. H. auf 3,4 v. H. gesunken ist. Diese Zinssenkung korrespondiert mit der von der Europäischen Zentralbank (EZB) durchgeführten Senkung der Leitzinsen von 4,25 v. H. bis auf 1,0 v. H. im selben Zeitraum und war der mit der Finanzmarktkrise einhergehenden konjunkturellen Entwicklung im Euroraum geschuldet.

Bis zum Höhepunkt der Finanzmarktkrise mit der Insolvenz von Lehman Brothers im September 2008 konnte sich das Land annähernd zu den Swapzinssätzen refinanzieren. Nach der Insolvenz von Lehman Brothers war es nach Auskunft des Ministeriums der Finanzen für die Schuldenverwaltungen aller Länder für einen längeren Zeitraum nicht möglich, längerfristige Kredite aufzunehmen. Daher konnten für diesen Zeitraum auch keine Auf- bzw. Abschläge zu den Swapzinssätzen ermittelt werden.

²² Als Spread bezeichnet man allgemein die Differenz zwischen zwei zu vergleichenden Größen (z. B. Vergleich zweier Zinssätze).

Im Januar 2009 hat das Ministerium der Finanzen als erste Schuldenverwaltung eines Bundeslandes nach der Insolvenz von Lehman Brothers eine längerfristige Kreditaufnahme zur Umschuldung getätigt. Das Land war bereit, für eine Kreditaufnahme mit einer Laufzeit von 5 Jahren einen Aufschlag von 0,25 v. H., für eine Laufzeit von 10 Jahren einen Aufschlag von 0,35 v. H. und bei einer Laufzeit von 15 Jahren einen Aufschlag von 0,45 v. H. jeweils über Swapzinsniveau zu akzeptieren. Die Zinsaufschläge stiegen für vergleichbare Laufzeiten in der Folgezeit weiter an, so dass eine spätere Kreditaufnahme nicht wirtschaftlicher gewesen wäre.

Seit Anfang 2009 zahlt das Land regelmäßig bei Umschuldungen die entsprechenden Aufschläge. Der zu zahlende Zinsaufschlag resultiert vor allem aus dem geringeren Vertrauen des Marktes in die zukünftige Zahlungsfähigkeit der Bundesländer und hat seine Ursache in der Belastung der Länderhaushalte durch Steuerausfälle, höhere Ausgaben für die Konjunkturprogramme und Stützungsmaßnahmen bei einigen Landesbanken.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass der Zinsaufschlag zu zusätzlichen Zinsbelastungen führt, wenn die Marktzinsen für risikolose Anlagen auf das Niveau vor der Finanzmarktkrise steigen.

Das Ministerium der Finanzen führt hierzu aus, dass der Zinsaufschlag im Laufe des Jahres 2009 wieder deutlich zurückgegangen sei.

2.2 Wirtschaftlichkeit der Kapitalmarktaktivitäten

2.2.1 Strukturierte Kreditaufnahmen

Eine strukturierte Kreditaufnahme enthält individuelle Zusatzbedingungen, von denen die Zinszahlungen des Kredits abhängig sind. Die strukturierte Kreditaufnahme stellt das Grundgeschäft dar und enthält Risiken, deren Eintritt von der Entwicklung der vereinbarten Marktparameter abhängig ist. Da das Land diese Risiken nicht eingehen möchte, schließt das Land gleichzeitig ein Sicherungsgeschäft ab, das die Risiken aus dem Grundgeschäft eliminiert. Im Ergebnis schließt das Land auf diesem Wege komplizierte Kredite ab, die letztendlich das Risiko eines einfachen Kredits haben.

Der Sinn der strukturierten Kreditaufnahme besteht in der im Vergleich zum einfacheren Kredit günstigeren Kreditaufnahme. Die Wirtschaftlichkeit ist gegeben, wenn das Land durch die strukturierte Kreditaufnahme Zinsausgaben spart. Zum Stichtag 31. Dezember 2008 hatte das Land 185 Sicherungsderivate mit einem Nominalvolumen von 4,146 Mrd. € im Bestand. Der Großteil der Sicherungsderivate, nämlich 84 Geschäfte mit einem Nominalvolumen von 2,226 Mrd. €, wurde in 2008 abgeschlossen.

Der Gutachter hat die Einschätzung der Wirtschaftlichkeit für die Grund- und Sicherungsgeschäfte auf Basis einer betriebswirtschaftlichen Betrachtungsweise vorgenommen. Grundgeschäft und Sicherungsderivat werden als Bewertungseinheit betrachtet, da mit dem Abschluss eines Sicherungsgeschäfts das dem Grundgeschäft innewohnende Risiko beseitigt wird. Dadurch verlagert sich die Betrachtung der Wirtschaftlichkeit bei den Sicherungsgeschäften auf die Frage, ob das Land ein wirtschaftliches Verhältnis von variabel zu fest verzinslichen Krediten gewählt hat.

Der vom Gutachter ermittelte Fix-Floating-Mix (Verhältnis von festverzinslichen Krediten zu variabel verzinslichen Krediten) wies im Gesamtjahr 2008 ein Verhältnis von 75,9 v. H. zu 24,1 v. H. auf. Der Zinsaufwand des aus Grund- und Sicherungsgeschäften bestehenden Portfolios betrug 987,6 Mio. €. Dieser Zinsaufwand wurde mit den Zinsaufwendungen anderer möglicher Portfolios verglichen, die innerhalb der vom Ministerium der Finanzen für den Fix-Floating-Mix vorgegebenen Bandbreite von 70 v. H. fix zu 30 v. H. variabel bis 95 v. H. fix zu 5 v. H. variabel liegen.

Das ermittelte Vergleichsportfolio wies bei einem Fix-Floating-Mix von 95 v. H. zu 5 v. H. einen um 22 Mio. € geringeren durchschnittlichen Zinsaufwand auf. Aus diesem Ergebnis lässt sich ableiten, dass ein Fix-Floating-Mix mit hohem fixen Anteil bei der gegebenen Zinsentwicklung im Jahr 2008 zu einem geringeren Zinsaufwand geführt hätte. Dies begründet sich aus der im Jahr 2008 flachen bzw. leicht inversen Zinsstrukturkurve.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes wäre in 2008 die Vereinbarung eines höheren Fix-Anteils im Portfolio wirtschaftlicher gewesen. Er empfiehlt, regelmäßig – innerhalb der vorgegebenen Bandbreite – Zinsaufwendungen von Vergleichsportfolien zu ermitteln und mit den Zinsaufwendungen des bestehenden Portfolios zu vergleichen.

Das Ministerium der Finanzen stimmt der Einschätzung des Landesrechnungshofes hinsichtlich eines höheren Fix-Anteils zu, merkt jedoch an, dass die Vorteilhaftigkeit eines hohen festverzinslichen Anteils im Jahr 2008 auf die im Jahresverlauf stark gestiegenen Geldmarktzinssätze zurückzuführen war. Aufgrund des rapiden Zinssenkungsprozesses in 2009 wäre für das Jahr 2009 ein hoher variabler Anteil im Portfolio wirtschaftlich gewesen.

Das Ergebnis für das Jahr 2009 bestätigt die Empfehlung des Landesrechnungshofes, dass das Ministerium der Finanzen eine regelmäßige Überprüfung seiner Zinsmeinung vornehmen muss.

2.2.2 Optimierungsderivate

Mit den Optimierungsgeschäften werden bewusst Risiken eingegangen, um die Zinslast des Landes mittel- und langfristig zu reduzieren. Zum Stichtag 31. Dezember 2008 hatte das Land 69 Optimierungsderivate mit einem Gesamtnominalvolumen von 2,28 Mrd. € im Bestand.

Das Portfolio der Optimierungsderivate setzte sich zusammen aus Standardzinsderivaten, Zinsderivaten mit mathematisch anspruchsvollen Bewertungsmodellen und komplexen Derivaten. Der Anteil der komplexen Derivate umfasst 36 aus 69 Geschäften und stellt mit rund 42 v. H. des Nominalvolumens etwas weniger als die Hälfte des Optimierungsportfolios dar.

Ein Großteil der komplexen Derivate (21 von 36 Geschäften) ist derart kompliziert ausgestaltet, dass selbst der vom Landesrechnungshof beauftragte Gutachter diese nicht bewerten konnte. Nach Auffassung des Gutachters entspricht der vom Land gewählte Umfang an anspruchsvollen und komplexen Derivaten nicht dem Marktstandard für Nichtbanken.

Für die Optimierungsgeschäfte hat der Gutachter sowohl das Ergebnis der betriebswirtschaftlichen als auch die kameralistische Sichtweise betrachtet. Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung wird unabhängig vom Grundgeschäft vorgenommen, da bei Optimierungsderivaten die Motivation des Geschäftsabschlusses nicht in der Absicherung der Grundgeschäfte zu sehen ist.

Als wirtschaftlich wird die Entwicklung der Optimierungsgeschäfte angesehen, wenn bei kameralistischer Betrachtungsweise Einnahmenüberschüsse bestehen und bei

betriebswirtschaftlicher Betrachtungsweise die Summe der in 2008 eingetretenen Marktwertveränderungen²³ und der Zinserträge/-aufwendungen positiv ist.

Der Einnahmeüberschuss aus Optimierungsgeschäften betrug im Haushaltsjahr 2008 rund 5,9 Mio. €. Zusätzlich hat das Land durch die Auflösung von Optimierungsgeschäften in 2008 weitere 12,6 Mio. € zahlungswirksam vereinnahmt. In der Summe ist dem Land aus dem Optimierungsportfolio ein Betrag von 18,5 Mio. € zugeflossen. Aus kameralistischer Sicht haben die Optimierungsderivate zu einer Reduzierung der Zinszahlungen des Landes geführt.

Der Einsatz der Optimierungsderivate war unter kameralistischen Gesichtspunkten zwar wirtschaftlich, jedoch lässt die kameralistische Sicht anders als die betriebswirtschaftliche Sicht keine Aussage über die Wirtschaftlichkeit von Optimierungsgeschäften bei Betrachtung der gesamten Laufzeit zu, da sich die aus kameralistischer Sichtweise relevanten Zahlungsströme immer nur auf das jeweilige Haushaltsjahr beziehen. Die mit den Optimierungsgeschäften eingegangenen Risiken entfalten ihre Wirkung hingegen über die gesamte Restlaufzeit der jeweiligen Derivatevereinbarung.

Bei der betriebswirtschaftlichen Betrachtungsweise ist ebenfalls für das Jahr 2008 ein positiver Zinsüberschuss zu verzeichnen. Der Zinsüberschuss fällt mit 6,9 Mio. € um 1 Mio. € höher aus als der Einnahmeüberschuss. Dies ist darauf zurückzuführen, dass bei der betriebswirtschaftlichen Betrachtungsweise eine periodengerechte Abgrenzung der Zinserträge vorgenommen wird, während in der Kameralistik der Zahlungseingang bzw. -ausgang betrachtet wird. Demgegenüber sank der Marktwert aller Optimierungsderivate im Jahr 2008 um 82,3 Mio. €. Nach Addition der beiden Komponenten beträgt der gesamte Aufwand des Optimierungsportfolios rund 75,4 Mio. €. Bei einer auf Marktwerten basierenden Berechnung war der Einsatz der Optimierungsderivate im Jahr 2008 demzufolge unwirtschaftlich.

Nur die betriebswirtschaftliche Betrachtungsweise der Optimierungsderivate schließt nach Auffassung des Landesrechnungshofes die Lücke zwischen den betrachteten Zeithorizonten, da der ermittelte hohe negative Marktwert die künftige Wirtschaftlichkeit der abgeschlossenen Optimierungsderivate in Frage stellt. Der Grund hierfür ist, dass ein negativer Marktwert potenzielle zukünftige Auszahlungen an die Bankpartner darstellt, und zwar in Höhe des negativen Marktwertes.

²³ Bei komplexen Geschäften, bei denen der Gutachter keine Bewertung vornehmen konnte, wurden die Marktwertveränderungen den Bankbestätigungen entnommen.

Die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der eingesetzten Derivate sollte sich nach Auffassung des Landesrechnungshofes künftig auch an der betriebswirtschaftlichen Betrachtung orientieren.

Der negative Marktwert der Optimierungsderivate betrug zum Jahresende 2008 128,9 Mio. €. Diesen Betrag hätte das Land zahlen müssen, falls es die Derivate zum 31. Dezember 2008 aufgelöst hätte. Die vorhandenen Optimierungsderivate haben eine Restlaufzeit von bis zu 36 Jahren (letzte Fälligkeit am 30. März 2045) und eine durchschnittliche Restlaufzeit von 12 Jahren, so dass negative Zahlungsströme in diesem Zeitraum kassenwirksam werden, falls sich die Bewertungsparameter nicht gravierend verbessern.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass in allen Teilportfolien negative Barwerte vorliegen und somit die Strategie des Ministeriums der Finanzen im Haushaltsjahr 2008 im Hinblick auf die wertorientierte Steuerung (Betrachtung von Marktwerten) nicht erfolgreich war. Aufgrund des absolut gesehen erheblichen negativen Marktwerts besteht nach Ansicht des Landesrechnungshofes eine beträchtliche Unsicherheit, ob überhaupt eine positive Entwicklung eintritt.

Das Ministerium der Finanzen merkt hierzu an, dass eine Marktwertbetrachtung ebenso wie die kameralistische Betrachtungsweise keine Aussagen über die Wirtschaftlichkeit der derivativen Geschäfte für die Gesamtlaufzeit zulasse. Nach seiner Meinung sei erst nach Ablauf der Gesamtlaufzeit unter Berücksichtigung sämtlicher geleisteter und erhaltener Zinszahlungen (Zahlungsströme) final feststellbar, ob ein Geschäft wirtschaftlich war.

Würde man der Argumentation des Ministeriums der Finanzen folgen, so könnte die Wirtschaftlichkeit des Optimierungsportfolios des Jahres 2008 erst im Jahr 2045 (letzte Fälligkeit am 30. März 2045) beurteilt werden. Der Landesrechnungshof ist daher der Auffassung, dass die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit erst am Ende der Laufzeit anhand der über die Gesamtlaufzeit kumulierten Zahlungsströme der Optimierungsderivate nicht zweckmäßig ist.

2.2.3 Termingeldanlagen/Arbitragegeschäfte

Arbitragegeschäfte werden vom Land mit dem Ziel abgeschlossen, Entlastungen für den Landeshaushalt zu erreichen. Dies steht im Einklang mit dem Ziel, einen kontinuierlichen Marktauftritt zu gewährleisten, wenn die Mittelanlage zu günstigeren Konditionen als die Mittelaufnahme erfolgen kann.

Als gesetzliche Grundlage für den Abschluss der Arbitragegeschäfte dient der § 3 Abs. 2 Satz 2 HG 2008/2009. Demnach ist eine unterjährige Kreditaufnahme mit Fälligkeit im selben Haushaltsjahr zulässig, sofern diese wirtschaftlich ist. Die Refinanzierung der Geschäfte erfolgt in der Regel über eine kurzfristige Kreditaufnahme im Segment Commercial Paper²⁴ und wird in Einzelfällen durch die Platzierung von Inhaberschuldverschreibungen ergänzt.

Im Haushaltsjahr 2008 tätigte das Ministerium der Finanzen Arbitragegeschäfte im Umfang von rund 2,7 Mrd. €. Da Arbitragegeschäfte zur Erfüllung des primären Ziels des Ministeriums der Finanzen, der Gewährleistung der jederzeitigen Refinanzierung der Aufgaben des Landes, nicht notwendig sind, wurde fast die Hälfte der Schuldenaufnahmen am Kapitalmarkt aufgrund des sekundären Ziels des Ministeriums, Entlastungen für den Landeshaushalt zu erreichen, durchgeführt. Der Landesrechnungshof hat in seinem Jahresbericht 2008, Teil 2, angemerkt, dass der Umfang der Arbitragegeschäfte kritisch zu hinterfragen ist, da das Land hier Aufgaben einer Bank übernimmt.

Die Wirtschaftlichkeit von Arbitragegeschäften ist gegeben, wenn das Land von einer positiven Differenz zwischen den Aufnahmezinssätzen des Landes und den Anlagezinssätzen am Termingeldmarkt (Anlage bei Banken) profitiert, d. h. wenn die Zinsen aus der Termingeldanlage die Refinanzierungsaufwendungen übersteigen.

Im Haushaltsjahr 2008 erzielte das Ministerium der Finanzen Zinseinnahmen aus Zwischenanlagen in Höhe von rund 52,7 Mio. €. Demgegenüber standen Refinanzierungsaufwendungen von rund 51,1 Mio. €. Mit den Arbitragegeschäften erwirtschaftete das Land bei kameralistischer Betrachtung einen Zinsvorteil von rund 1,6 Mio. €.

Die betriebswirtschaftliche Betrachtungsweise hätte der kameralistischen Betrachtung entsprochen, wenn sämtliche Kreditaufnahmen und Tagesgeldanlagen zum

²⁴ Spezielle Wertpapiere, die von Emittenten mit hoher Bonität zur Finanzierung ihres kurzfristigen Kapitalbedarfs ausgegeben werden.

Jahresende zurückgeführt worden wären. Aufgrund der Insolvenz von Lehman Brothers bestanden aus drei Termingeldern noch Zinsforderungen gegenüber der Sicherungseinrichtung deutscher Banken in Höhe von rund 1,6 Mio. €, von denen im Einklang mit den Regelungen der Entschädigungseinrichtung in 2009 rund 1,4 Mio. € gezahlt wurden. Demgegenüber musste das Land aufgrund der nicht fristgerechten Rückzahlung der Termingelder zusätzliche Refinanzierungsaufwendungen aus Kassenkreditaufnahmen in Höhe von rund 0,5 Mio. € aufbringen. Da diese Beträge betriebswirtschaftlich dem Jahresergebnis 2008 zuzuordnen sind, erhöht sich bei betriebswirtschaftlicher Betrachtung der Zinsvorteil auf rund 2,5 Mio. €.

Die Arbitragegeschäfte waren bei alleiniger Betrachtung des Zinsvorteils/ Zinsüberschusses sowohl bei kameralistischer als auch bei betriebswirtschaftlicher Sichtweise wirtschaftlich. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes müssen bei den Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen neben dem Zinsvorteil auch die im Ministerium der Finanzen angefallenen Personal- und Sachkosten, ggf. Transaktionskosten betrachtet werden, die den Ertrag der Arbitragegeschäfte schmälern. Dies ist bisher nicht erfolgt.

2.2.4 Termingeldanlagen/Kassengeschäfte

Kassengeschäfte werden vom Land ebenso wie Arbitragegeschäfte mit dem Ziel abgeschlossen, Entlastungen für den Landeshaushalt zu erreichen.

Der Grund für die Aufnahme der Mittel als täglich fälliger Kassenkredit und die gleichzeitige Anlage der Mittel in Termingeldanlagen mit Laufzeiten von drei und sechs Monaten ist in den stark gestiegenen Zinssätzen für Kredite mit drei- bis sechsmonatiger Zinsbindung zu sehen. Aufgrund der Zinssteigerung zeichnete sich im Verlauf des Jahres 2008 eine Haushaltsbelastung ab. Daraufhin hat das Ministerium der Finanzen im Juni 2008 auf die für das Land negative Zinsentwicklung reagiert.

Zur Senkung der Zinsausgaben des Landes hat sich das Ministerium der Finanzen entschlossen, Termingeldanlagen zu tätigen, die eine mit den genannten Krediten identische Zinsbindung aufweisen. Die Zinseinnahmen aus den Termingeldern entsprechen in etwa den Zinsausgaben für die genannten Kredite. Insgesamt tätigte das Ministerium der Finanzen Geldanlagen in Höhe von rund 930 Mio. €, wovon rund 320 Mio. € in Termingeldern mit dreimonatiger Laufzeit und rund 610 Mio. € in

Termingeldanlagen mit sechsmonatiger Laufzeit angelegt wurden. Die hierfür benötigten Mittel hat das Land in gleicher Höhe über Kassenkredite mit täglicher Fälligkeit aufgenommen.

Nach Einschätzung des Ministeriums der Finanzen bestand zum Zeitpunkt des Abschlusses der Geschäfte für das Land die Chance, von dieser besonderen Marktlage, insbesondere vom großen Zinsunterschied zwischen günstiger Kassenkreditaufnahme und teurerer drei- bzw. sechsmonatiger Kreditaufnahme zu profitieren.

Der Zinsvorteil der Geschäfte betrug rund 1,5 Mio. €. Auch bei den Kassengeschäften besteht aufgrund der Insolvenz von Lehman Brothers ein Unterschied zwischen kameralistischer und betriebswirtschaftlicher Betrachtung.

Bei drei weiteren Termingeldern bestanden aufgrund der Insolvenz von Lehman Brothers noch Zinsforderungen gegenüber der Sicherungseinrichtung deutscher Banken in Höhe von rund 3,1 Mio. €, von denen im Einklang mit den Regelungen der Entschädigungseinrichtung in 2009 rund 2,7 Mio. € gezahlt wurden. Demgegenüber musste das Land aufgrund der nicht fristgerechten Rückzahlung der weiteren Termingelder zusätzliche Refinanzierungsaufwendungen aus Kassenkreditaufnahmen in Höhe von rund 0,6 Mio. € aufbringen. Bei betriebswirtschaftlicher Betrachtung beträgt der Zinsvorteil rund 3,6 Mio. €.

Die Kassengeschäfte waren bei alleiniger Betrachtung des Zinsvorteils/Zinsüberschusses sowohl bei kameralistischer als auch bei betriebswirtschaftlicher Sichtweise wirtschaftlich. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes müssen für eine umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung jedoch auch die im Ministerium der Finanzen angefallenen Personal- und Sachkosten, ggf. Transaktionskosten einbezogen werden, die den Erfolg der Kassengeschäfte schmälern. Dies ist bisher nicht erfolgt.

Das Ministerium der Finanzen teilt hierzu mit, dass nach seiner Auffassung - über die Titelveranschlagung im Haushalt hinaus - keine zusätzlichen Personal-, Sach- und Transaktionskosten entstanden seien. Insofern sei nach Meinung des Ministeriums der Finanzen eine Einbeziehung auch nicht erforderlich.

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass bei Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen die Personal- und Sachkosten, die im Zusammenhang mit den Arbitrage- und Kassengeschäften stehen, zu berücksichtigen sind.

2.2.5 Fazit

Das Land hat in 2008 insgesamt durch die getätigten Geschäfte Zinsüberschüsse von 21,6 Mio. € erzielt. Davon entfielen 18,5 Mio. € auf die Optimierungsderivate, 1,6 Mio. € auf Arbitragegeschäfte und 1,5 Mio. € auf Kassengeschäfte.

Bei betriebswirtschaftlicher Betrachtungsweise ist hingegen dem Land zum Stichtag 31. Dezember 2008 durch diese Geschäfte ein zusätzlicher Aufwand in Höhe von 69,3 Mio. € entstanden. Während aus Optimierungsgeschäften zusätzliche Aufwendungen von 75,4 Mio. € zu verzeichnen waren, konnten aus den Termingeldanlagen zusätzliche Erträge von 6,1 Mio. € erzielt werden, wovon auf Arbitragegeschäfte 2,5 Mio. € und auf Kassengeschäfte 3,6 Mio. € entfielen. Hätte das Land in 2008 im Kreditportfolio einen höheren Anteil zu festen Konditionen aufgenommen, dann wären nochmals Zinsmehraufwendungen in Höhe von 22 Mio. € vermieden worden.

2.3 Regelungen zur Risikobegrenzung

2.3.1 Strukturierte Kreditaufnahmen

Bei strukturierten Krediten ist das Risiko des Landes auf Zinsänderungsrisiken beschränkt. Das Zinsänderungsrisiko des Portfolios aus Grund- und Sicherungsgeschäften wird anhand des Cashflow-Risikos verdeutlicht. Als Cashflow-Risiko wird ein Risiko bezeichnet, das aus dem Abschluss variabler Kredite entsteht. Während der Cashflow eines fest verzinslichen Kredits zum Abschlusszeitpunkt bekannt ist, können sich die Zinssätze von variabel abgeschlossen Krediten verändern. Steigen die variablen Zinssätze über die Terminzinssätze hinaus, so werden variable Kredite teurer als ein Festzinskredit.

Um das Cashflow-Risiko des Portfolios der Grund- und Sicherungsgeschäfte zu steuern, hat das Ministerium der Finanzen eine Bandbreite für den Fix-Floating-Mix definiert. Mit der Festlegung einer Bandbreite trägt das Ministerium der Finanzen dem Zielkonflikt Rechnung, der sich daraus ergibt, dass ein höherer fixer Anteil am Schuldenportfolio die Cashflow-Risiken für den jeweiligen Landeshaushalt reduziert,

gleichzeitig mit steigenden fixen Anteil am Schuldenportfolio jedoch in der Regel höhere Zinsausgaben verbunden sind.

Entsprechend der Festlegung des Ministeriums der Finanzen ist eine Bandbreite für den Fix-Floating-Mix von 70 v. H. fix zu 30 v. H. variabel bis 95 v. H. fix zu 5 v. H. variabel erlaubt. Die Bandbreite wurde vom Ministerium der Finanzen stets eingehalten. Das Cashflow-Risiko wurde angemessen begrenzt.

Die Festlegung der Bandbreite erfolgt durch eine interne Regelung im Ministerium der Finanzen. Aufgrund der Bedeutung der strategischen Vorgaben zum Fix-Floating-Mix für die Zinsausgaben des Landes ist es nach Ansicht des Landesrechnungshofes sinnvoll, die Regelungen zur Steuerung des Cashflow-Risikos in das Haushaltsgesetz aufzunehmen.

Nach Meinung des Ministeriums der Finanzen sei die Aufnahme der Grenzwerte für den Fix-Floating-Mix problemlos möglich, soweit der Gesetzgeber hierfür einen Bedarf sehe. Mit der Schaffung der gesetzlichen Regelung wären besondere Überwachungs- und Berichtspflichten verbunden, die zusätzliche Ressourcen binden.

2.3.2 Optimierungsderivate

Die Optimierungsderivate unterliegen Zinsrisiken, Schwankungsrisiken, Währungsrisiken und Adressenausfallrisiken. Das Ministerium der Finanzen ist aufgrund der Komplexität der abgeschlossenen Optimierungsderivate mit der vorhandenen organisatorischen und systemtechnischen Ausstattung nicht in der Lage, die Risiken der Optimierungsderivate auf täglicher Basis zu bewerten. Das Land hat Optimierungsderivate im Bestand, bei denen das Ministerium der Finanzen keine eigene Risiko-steuerung und -begrenzung vornehmen kann.

Eine angemessene Bewertung der Optimierungsderivate sowie die Steuerung und Begrenzung der Risiken aus den Derivaten ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes die Voraussetzung für die Geschäftsabschlüsse. Diese Voraussetzungen sind gegenwärtig im Ministerium der Finanzen nicht erfüllt.

Das Ministerium der Finanzen teilt mit, dass es eine regelmäßige Evaluierung der von den Banken zur Verfügung gestellten Marktwerte vornehme, dass jedoch für die interne Risikosteuerung Informationen über die Entwicklung und Tendenzen am Kapitalmarkt, konkret über Zinssätze bedeutender seien.

Der Landesrechnungshof sieht ebenso die Bedeutung der o. g. Kapitalmarktinformationen. Er ist wegen der Erfahrungen mit den Auswirkungen der Finanzmarktkrise der Auffassung, dass vor einem Geschäftsabschluss mögliche Risiken für das Land aus den künftigen Kapitalmarktentwicklungen (z. B. die Zinsentwicklung) in die Betrachtung einbezogen werden müssen.

In die Dienstanweisung ist eine Regelung zur Begrenzung der negativen Marktwerte aller Derivate auf 50 Mio. € und der „Summe aus Zinsänderungsrisiken und Zinsänderungschancen“ auf 100 Mio. € aufgenommen worden. Das Risiko der Optimierungsderivate wird letztendlich nicht begrenzt, da die Auslastung der Limite aufgrund des fehlenden Finanz-Management-Systems nicht kontinuierlich ermittelt werden kann. Hätte das Ministerium der Finanzen die risikobegrenzenden Regelungen der Dienstanweisung anwenden können, hätte der negative Marktwert zum Jahresende 2008 nicht die Größenordnung von 128,9 Mio. € erreicht.

Zur Begrenzung des Adressenausfallrisikos werden für die Banken ratingabhängige Limite hinsichtlich des tolerierbaren Risikobetragtes vergeben. Für weitere Geschäfte sind durch die Banken Sicherheiten zu stellen. Das Ministerium der Finanzen kann allerdings nicht überprüfen, ob die hinterlegte Sicherheit risikogerecht ist, da ein Finanz-Management-System nicht vorhanden ist. Infolgedessen weicht auch das tatsächlich angewendete Verfahren zur Steuerung von Adressenausfallrisiken vom in der Dienstanweisung beschriebenen Verfahren ab.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass das Ministerium der Finanzen in der aktuell gültigen Dienstanweisung Regelungen aufgenommen hat, für die kein adäquates System zur Umsetzung zur Verfügung steht.

Wenn es der Wille des Landes ist, Marktchancen mit Optimierungsderivaten zu nutzen, dann ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes ein adäquater regulatorischer und organisatorischer Rahmen für das Ministerium der Finanzen, der derzeit nicht vorhanden ist, erforderlich. Beispielsweise fehlt die Vorgabe eines Verlustlimits für negative Marktwerte, dessen Überschreiten einen Handlungsbedarf auslöst.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Land nur Optimierungsderivate abschließt, bei denen die Quantifizierung sämtlicher Risiken

möglich ist. Komplexe Produkte, bei denen das Ministerium der Finanzen die Risiken nicht quantifizieren kann, sind künftig auszuschließen.

2.3.3 Adressenausfallrisiken und Einlagensicherung

Aufgrund der haushaltsrechtlichen Regelungen ist die Kassenkreditaufnahme auf 12 v. H. des Haushaltsvolumens, bei Fälligkeitsspitzen auf 20 v. H. des Haushaltsvolumens beschränkt (§ 4 HG 2008/2009). Demnach durften Kassenverstärkungskredite mit einem Gesamtvolumen von bis zu 1,2 Mrd. € bzw. 2,0 Mrd. € aufgenommen werden. Über den Umfang der Arbitragegeschäfte kann das Ministerium der Finanzen eigenständig entscheiden, da die Regelungen im Haushaltsgesetz keine Beschränkung vorsehen.

Im Gegensatz zu den Kassengeschäften werden bei Arbitragegeschäften Liquiditäts- und Cashflow-Risiken durch die zeitliche Übereinstimmung der Kreditaufnahme und der Termingeldanlage vermieden. Somit sind die Kassengeschäfte im Vergleich zu den Arbitragegeschäften als risikoreicher zu betrachten, da das Land am Geldmarkt die jederzeitige Refinanzierung der Termingeldanlagen (Liquiditätsrisiko) sicherstellen muss und der Zinsaufwand für die Kassenkreditaufnahme sich bei steigenden Zinsen erhöhen kann (Cashflow-Risiko).

Bei beiden Geschäftsarten besteht ein Adressenausfallrisiko, da das Land die aufgenommenen Kredite auch dann zurückzahlen muss, wenn die Termingeldanlage aufgrund der zwischenzeitlichen Insolvenz des Geschäftspartners, z. B. Lehman Brothers, nicht zurückgezahlt wird.

Das Adressenausfallrisiko wird bei Termingeldanlagen von Gebietskörperschaften dann abgeschwächt, wenn die Anlagen den Einlagensicherungssystemen der privaten, öffentlichen und genossenschaftlichen Banken unterliegen. In diesen Fällen ist von einem vollständigen Verlust des Anlagebetrages erst auszugehen, wenn die Sicherungssysteme zahlungsunfähig sind.

Regelungen zur Begrenzung des Adressenausfallrisikos sind in der Dienstanweisung zur Anlage freier Liquiditätsmittel des Landes Sachsen-Anhalt vom 20. Oktober 2005 enthalten.

Demnach ist die Anlage freier Liquidität nur

– innerhalb der öffentlichen Hand und

– bei Kreditinstituten, die einem Einlagensicherungssystem in Deutschland angeschlossen sind, gestattet.

Bei Kreditinstituten, die den Einlagensicherungssystemen der öffentlichen Banken und der Volks- und Raiffeisenbanken angehören, darf ein Betrag von bis zu 500 Mio. € angelegt werden, da diese Einlagensicherungssysteme auf einer Institutssicherung²⁵ aufbauen. Bei privaten Banken ist der niedrigere Betrag aus der absoluten Obergrenze von 500 Mio. € und 80 v. H. der Einlagensicherungsgrenze des jeweiligen Instituts²⁶ maßgeblich.

Das Adressenausfallrisiko ist nach der Insolvenz der US-amerikanischen Investmentbank Lehman Brothers deutlich geworden. Zum Insolvenzzeitpunkt verfügte das Land über 6 Termingeldeinlagen in Höhe von insgesamt 221 Mio. €. Der Nominalbetrag der Termingeldeinlagen wurde vom Einlagensicherungsfonds erstattet. Dem Land ist jedoch ein Zinsschaden aus den Termingeldanlagen in Höhe von 0,6 Mio. €²⁷ und ein Refinanzierungsschaden in Höhe von 1,2 Mio. €²⁸ entstanden, da zwischen Fälligkeit der Termingeldanlagen und der Rückerstattung durch den Einlagensicherungsfonds für mehrere Monate eine Kassenkreditaufnahme über 221 Mio. € durchgeführt werden musste. Der Insolvenzschaden für das Land summiert sich somit auf 1,8 Mio. €.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes zeigt die Insolvenz von Lehman Brothers, dass auch bei zahlungsfähigen Einlagensicherungssystemen für das Land ein Restrisiko bestehen bleibt, da der Einlagensicherungsfonds bei der Insolvenz eines Geschäftspartners die Zinszahlungen nur bis zum Zeitpunkt der Eröffnung des Insolvenzverfahrens erbringt und die Rückzahlung der Mittel durch den Einlagensicherungsfonds nicht zum vereinbarten Fälligkeitstermin erfolgt. Dieses Risiko ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes bei der Ermittlung des Adressenausfallrisikos für den jeweiligen Vertragspartner zu berücksichtigen.

Für das Ministerium der Finanzen ist der Vorschlag des Landesrechnungshofes zur Einbeziehung des Risikos der verzögerten Entschädigungszahlung durch den Ein-

²⁵ Zentrales Ziel ist der Erhalt des Kreditinstituts.

²⁶ Die Einlagensicherungsgrenze beträgt je Gläubiger 30 v. H. des maßgeblichen haftenden Eigenkapitals des jeweiligen Instituts.

²⁷ Zinsschaden für Arbitragegeschäfte 0,2 Mio. €, Kassengeschäfte 0,4 Mio. €

²⁸ Refinanzierungsaufwand für Arbitragegeschäfte rund 0,5 Mio. €, Kassengeschäfte rund 0,6 Mio. €.

lagensicherungsfonds nachvollziehbar. In der Praxis sei die Einbeziehung bisher an der mangelnden Möglichkeit des Landes, auf die Geschwindigkeit der Entschädigungszahlungen Einfluss zu nehmen, gescheitert.

Nach Meinung des Landesrechnungshofes sollte das Ministerium der Finanzen versuchen, die Dauer der verzögerten Entschädigungszahlung zu schätzen, um das angesprochene Restrisiko quantifizieren zu können.

Derzeit bestimmt das Ministerium der Finanzen das Adressenausfallrisiko getrennt für die Geschäftsarten derivative Geschäfte und Anlagen der Sondervermögen. Zusammen mit dem beschriebenen Adressenausfallrisiko aus den Termingeldanlagen kumulieren sich die Risiken, die das Land bei Ausfall eines Geschäftspartners zu tragen hätte.

Um eine übermäßige Belastung des Landeshaushalts bei einem Ausfall eines Geschäftspartners zu vermeiden, sollte das Ministerium der Finanzen eine Begrenzung des Adressenausfallrisikos über alle Geschäftsarten hinweg vornehmen.

Der Landeshaushalt würde erst bei zahlungsunfähigen Einlagensicherungssystemen der Banken in erheblichem Umfang belastet werden, da in diesem Fall die Insolvenz eines Kreditinstituts zu Zahlungsausfällen bis zur Höhe der absoluten Anlageobergrenze von 500 Mio. € führen könnte.

Das Ministerium der Finanzen teilt mit, dass eine Kumulierung des Adressenausfallrisikos für die Bereiche Termin- und Tagesgeldanlagen für den Landeshaushalt und die Sondervermögen bereits seit Jahren praktiziert werde. Lediglich der Bereich Derivate sei von der Limitbestimmung ausgenommen, da hier eine separate Besicherung über Collaterals²⁹ erfolge. Eine Berücksichtigung der Derivate bei der Bestimmung der Limithöhe sei daher nicht sachgerecht, auch weil Zahlungsansprüche aus derivativen Geschäften nicht durch Einlagensicherungsfonds geschützt sind.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte das Ministerium der Finanzen im Ergebnis der Auswirkungen der Finanzmarktkrise die Anlageobergrenze in Höhe von 500 Mio. € mit dem Ziel der Absenkung überprüfen.

²⁹ Unter Collaterals versteht man eine Sicherheitsleistung bzw. -hinterlegung zur Reduktion von Risiken aus Wertpapiergeschäften.

Das Ministerium der Finanzen hat zugesagt, die angeregte Absenkung der Limite zeitnah prüfen zu wollen.

2.4 Controlling des Landes

Zu den Aufgaben des Controllings gehört die Planung, Kontrolle und Steuerung von Geschäftsprozessen und die Informationsversorgung der Entscheidungsträger. Bei Finanzgeschäften sind die Beachtung des Risikos der Geschäfte und die Förderung des Risikobewusstseins auf allen Ebenen, einschließlich der Leitungsebene von zentraler Bedeutung.

Ein angemessenes Controlling setzt voraus, dass die Risiken des Bestandes im Ministerium der Finanzen überwacht werden können. Hierfür fehlen dem Kreditreferat die personellen und systemischen Kapazitäten (Finanz-Management-System). Das Land verlässt sich daher bei der Überwachung des Portfolios zu einem Großteil auf die Betreuung durch die Banken. Damit ist das Ministerium der Finanzen größtenteils von den Einschätzungen der Bankpartner abhängig.

Der Referatsleiter des Kreditreferates und der zuständige Abteilungsleiter erhalten einen monatlichen Bericht über abgeschlossene Derivate, in dem Angaben über das Geschäft und eine Dokumentation über die Motivation für den Abschluss des Geschäftes vermerkt sind. Eine betriebswirtschaftliche Auswertung, die Marktwertänderungen und periodengerechte Zinsüberschüsse betrachtet, ist nicht Bestandteil des Berichts. Diese Informationen sind jedoch erforderlich, um zu würdigen, ob der Einsatz von Derivaten insgesamt wirtschaftlich gewesen ist.

Der Informationsfluss innerhalb des Ministeriums der Finanzen ist laut Gutachter nur eingeschränkt gewährleistet, da die Stelle des Abteilungsleiters seit Februar 2009 nicht besetzt ist.

Den politischen Entscheidungsträgern stehen zur Steuerung des Kredit-, Termingeld- und Derivatebestands überwiegend kameralistische Informationen zur Verfügung. Auf dieser Basis bleibt der Informationsgehalt für die Leitung des Ministeriums, den Ausschuss für Finanzen und den Landtag relativ gering.

So wird in der Haushaltsrechnung nur die erhöhte Bruttokreditaufnahme für die Refinanzierung der Arbitragegeschäfte in Höhe von 2,708 Mrd. € ausgewiesen. Der Umfang der Kassenkredite und der Termingeldanlagen wird hingegen nicht in der Haushaltsrechnung dargestellt. Da die Termingeldanlagen insgesamt in der Haushaltsrechnung nicht aufgeführt wurden, war auch nicht ersichtlich, dass zum Jahresabschluss sechs Termingelder von Lehman Brothers mit einem Gesamtvolumen von 221 Mio. € nicht fristgemäß zurückgeführt worden sind, sondern erst im Februar 2009 von der Entschädigungseinrichtung deutscher Banken erstattet wurden.

Als problematisch erweist es sich ferner, dass der Zinsvorteil aus den Arbitrage- und Kassengeschäften nicht in der Haushaltsrechnung erkennbar ist, da die Zinsausgaben zusammen mit den Zinszahlungen für die in Zusammenhang mit der Refinanzierung des Landes notwendigen Kredite dargestellt werden.

Noch problematischer ist die Tatsache, dass Risiken, die erst in späteren Haushaltsjahren eintreten, in der Kameralistik nicht erfasst werden. Dadurch unterscheiden sich die Ergebnisse zwischen kameralistischer Betrachtung (+21,6 Mio. €) und betriebswirtschaftlicher Betrachtung (-69,3 Mio. €) gravierend. Die Ergebnisse belegen, dass die beiden Betrachtungsweisen zu unterschiedlichen Steuerungsimpulsen führen. Daher sieht es der Landesrechnungshof als sehr kritisch an, dass das Land bisher die Möglichkeiten einer betriebswirtschaftlichen Steuerung nicht nutzt.

Das Controlling des Landes ist angesichts eines Geschäftsumfangs mit einem Nominalvolumen von 5,93 Mrd. €, das sich aus derivativen Geschäften zur Optimierung von Zahlungsströmen in Höhe von 2,28 Mrd. € und Termingeldanlagen in Höhe von 3,65 Mrd. € (2,72 Mrd. € Arbitragegeschäfte; 0,93 Mrd. € Kassengeschäfte) zusammensetzt, inakzeptabel und begründet unmittelbaren Handlungsbedarf.

Aufgrund des Volumens an Krediten, der hohen Anzahl an komplexen Derivaten und des Komplexitätsgrades der Derivate ist eine weitergehende Entscheidungsunterstützung, auch der Leitungsebene und politischer Entscheidungsträger erforderlich, um für mehr Transparenz und Sicherheit in der Risikosteuerung zu sorgen.

Der Landesrechnungshof hält die Einrichtung einer prozessbegleitenden, vom Kreditmanagement unabhängigen Controllingeinheit für zweckmäßig.

Das Ministerium der Finanzen hat versichert, eine solche unabhängige Controllingeinheit zukünftig einzurichten.

2.5 Einzelanmerkungen

2.5.1 Derivategeschäfte zum Höhepunkt der Finanzmarktkrise

Im Zeitraum September bis November 2008, also während des Höhepunkts der Krise nach der Insolvenz von Lehman Brothers, wurden vom Ministerium der Finanzen sechs Optimierungsderivate abgeschlossen. Für die in diesem Zeitraum neu abgeschlossenen Optimierungsderivate ergibt sich zum 31. Dezember 2008 eine Verschlechterung des Marktwertes um 8,9 Mio. €. Die am 9. und 10. Oktober 2008 abgeschlossenen Swaps mit einem Nominalvolumen von insgesamt 50 Mio. € wurden am 15. und 17. Oktober 2008 modifiziert, indem die Volatilitätskomponente der Swaps aufgelöst wurde. Dabei wurden positive Marktwerte von 4,8 Mio. € vereinbart. Mit den gleichen Strukturen wurden zu einem späteren Zeitpunkt negative, zum Prüfungstichtag 31. Dezember 2008 nicht realisierte Marktwerte in Höhe von 5,6 Mio. € erzielt.

Für den Landesrechnungshof ist es nicht nachvollziehbar und besonders kritikwürdig, dass zum Höhepunkt der Krise noch Optimierungsderivate abgeschlossen wurden. Weiterhin ist es fraglich, ob Derivate, bei denen der Marktwert innerhalb einer Woche um bis zu 10 v. H. des Nominalwertes schwanken kann und somit ein hohes Risikopotenzial aufweisen, zur Optimierung der Zinszahlungen des Landes geeignet sind.

Das Ministerium der Finanzen erklärte in seiner Stellungnahme vom 15. April 2010 hierzu, dass der überwiegende Anteil dieser Optimierungsderivate unter Ausnutzung von Marktverwerfungen im Rahmen der Finanzmarktkrise abgeschlossen worden sei.

Der Landesrechnungshof hält seine Einschätzung aufrecht, dass insbesondere diejenigen Derivate, mit denen die Marktverwerfungen ausgenutzt werden sollten, einen hohen spekulativen Charakter und somit ein hohes Risikopotenzial aufweisen. Nach seiner Auffassung sind solche Geschäfte beim Einsatz öffentlicher Gelder zu unterlassen.

2.5.2 Regelungsbedarf bei Derivategeschäften

Die Aktivitäten des Kreditreferates im Ministerium der Finanzen müssen der Schuldenordnung für das Land Sachsen-Anhalt vom 19. Dezember 1992, dem Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans für das jeweilige Haushaltsjahr und der aktuellen Dienstanweisung zum Einsatz von Derivaten des Landes Sachsen-Anhalt entsprechen.

Darüber hinaus existieren laut Gutachter für die Bundesländer keine expliziten gesetzlichen und aufsichtsrechtlichen Vorgaben zur Ausgestaltung von Kreditabteilungen und den Handel sowie den mit der Abwicklung, der Kontrolle und der Überwachung von Geschäften betrauten Stellen. Da das Kreditreferat im Ministerium der Finanzen jedoch bankähnliche Geschäfte betreibt, sind nach Ansicht des Gutachters und des Landesrechnungshofes die von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) veröffentlichten „Mindestanforderungen an das Risikomanagement bei Banken“ (MaRisk) entsprechend anzuwenden.

Der Gutachter hat zahlreiche gravierende Prüfungsfeststellungen zu organisatorischen Schwachstellen und Risiken in der Aufbau- und Ablauforganisation getroffen. Die Schwachstellen und Risiken betreffen sowohl die Risikotragfähigkeit und Risikostrategie, Regelungen in der Dienstanweisung, das interne Kontrollsystem, die Marktgerechtigkeit und Aufbewahrung von Unterlagen, die Kontroll- und Überwachungsdokumente, personelle Ressourcen, die technisch-organisatorischen Ressourcen, Aktivitäten auf neuen Märkten oder in neuen Produkten und die Risikoanalyse- und Controllingprozesse.

Die Anzahl der dargestellten Schwachstellen und die Schwere der Mängel beim Ministerium der Finanzen sind inakzeptabel und begründen nach Einschätzung des Landesrechnungshofes unmittelbaren Handlungsbedarf.

Das Ministerium der Finanzen teilt mit, es habe eine Arbeitsgruppe zur Entwicklung eines Konzepts zum Risikomanagement und zum Risikocontrolling eingesetzt. Zielsetzung des Landes sei es, betriebswirtschaftliche Aspekte – insbesondere im Bereich des Risikomanagements – zukünftig stärker als bisher zu berücksichtigen. Hierzu werde das Ministerium der Finanzen durch die bankenunabhängige eigene Ermittlung von Marktwerten die Voraussetzungen schaffen.

Im Doppelhaushalt 2010/2011 sei für das Jahr 2010 im Einzelplan 13, Kapitel 1325 Titel 533 01 ein Betrag von 500.000 € für die Einführung eines Finanz-Management-Systems/Risikomanagementsystems veranschlagt worden und darüber hinaus wä-

ren personelle Ressourcen für die Dauer von einem Jahr projektbegleitend zur Verfügung gestellt worden.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes wurde hiermit eine Grundlage für ein verbessertes Derivatemanagement gelegt. Es ist unverzichtbar, auch für alle übrigen aufgezeigten Schwachstellen und Risiken zeitnah die notwendigen Maßnahmen einzuleiten.

Bei Betrachtung der gesetzlichen Grundlagen hat der Gutachter festgestellt, dass bezüglich der Regelungen im Haushaltsgesetz zur Begrenzung des Umfangs des Derivateinsatzes Auslegungsmöglichkeiten bestehen. Im Haushaltsgesetz ist nicht eindeutig geregelt, ob sich der Umfang des Einsatzes von Derivaten von maximal 35 v. H. des Schuldenstandes des Landes auf Sicherungs- oder auf Optimierungsgeschäfte oder auf beide Arten von Geschäften bezieht. Es ist als äußerst kritisch anzusehen, wenn es für den Abschluss von Optimierungsgeschäften keine Regelungen gibt, die den Einsatz dieser Derivate auf ein angemessenes Maß begrenzen. Das Regelungsdefizit wurde im Haushaltsgesetz 2010/2011 nur teilweise beseitigt, insbesondere wurde keine Reglementierung für Sicherungs- und die neu eingeführten Portfoliosteuerungsderivate vorgenommen.

Die in der Schuldenordnung des Landes Sachsen-Anhalt formulierte Ermächtigung, Derivate zur Erzielung günstiger Konditionen einsetzen zu können, ist ebenfalls auslegungsbedürftig. Die tatsächliche Zuordnung von Derivaten erfolgt durch das Ministerium der Finanzen auf Basis der Dienstanweisung zum Einsatz von Derivaten 2007. Der Einsatzzweck entscheidet über die Zuordnung der Derivate. Werden durch den Abschluss eines Derivats Liquiditäts-, Zinsänderungs- oder Währungskursrisiken reduziert, so erfolgt eine Zuordnung zum Sicherungsportfolio. Steht hingegen die Ausnutzung von Chancen zur Erzielung günstiger Konditionen im Mittelpunkt, so werden die Derivate dem Optimierungsportfolio zugeordnet.

In der Dienstanweisung zum Einsatz von Derivaten ist die Regelung zur Konnexität nach dem Verständnis des Gutachters als reine Zuordnungsvorschrift zu verstehen. Dies ist nach seiner Auffassung nicht ausreichend, um eine Konnexität zu begründen. Vielmehr sind weitergehende Erläuterungen des Begriffs Konnexität und damit die Definition von sachlich/inhaltlichen und zeitlichen Kriterien erforderlich.

Das Regelungsdefizit kann nach Ansicht des Landesrechnungshofes durch eine genaue Definition von Sicherungs- und Optimierungsgeschäften und ei-

ner Neureglementierung des Derivateeinsatzes seitens des Gesetzgebers in der Schuldenordnung bzw. im Haushaltsgesetz abgebaut werden.

Das Ministerium der Finanzen teilt die Ansicht des Landesrechnungshofes. Mit dem Haushaltsgesetz 2010/11 wurden die Derivate erstmals in Sicherungs-, Portfolio- und Optimierungsderivate eingeteilt. Eine genaue Definition für die Portfolien werde das Ministerium zusammen mit dem noch zu erstellenden Gesamtkonzept zur Risikotragfähigkeit präsentieren. Die Trennung der Portfoliosteuerungsderivate von den Optimierungsderivaten war nach Auffassung des Ministeriums der Finanzen notwendig, da der Nachweis der Wirtschaftlichkeit bei Portfoliosteuerungsderivaten im Gegensatz zu den Optimierungsderivaten zukünftig über die Ermittlung der Gesamtportfolioverzinsung zu führen sei und die Begrenzung der Risiken der Portfoliosteuerungsderivate durch Anrechnung auf den Fix-Floating-Mix zu erfolgen habe.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist die im Haushaltsgesetz vorgenommene weitere Unterteilung der Derivate sinnvoll, da diese eine Grundlage für eine angemessene Steuerung und Überwachung der einzelnen Portfolien darstellen kann.

Für die Steuerung der Risiken des Derivateportfolios auf Basis von Marktwerten hat das Ministerium der Finanzen zwar Regelungen erlassen. Jedoch wurden die Regelungen nicht umgesetzt, da eine geeignete Software zur Berechnung der Marktwerte nicht zur Verfügung steht. Die Risikobemessung auf Grundlage von Berechnungen von Kontrahenten ist unangemessen, da die Richtigkeit der ermittelten Marktwerte und eine kontinuierliche Ermittlung von Marktwerten nicht gewährleistet werden kann.

Die Einführung eines adäquaten Finanz-Management-Systems ist unverzichtbar, damit jederzeit die Überwachung der Adressenausfall- und Zinsänderungsrisiken unabhängig von den Banken vorgenommen werden kann.

3 Sondervermögen des Landes Sachsen-Anhalt

Bei den Sondervermögen handelt es sich gemäß VV Nr. 2 zu § 26 LHO um rechtlich unselbstständige abgesonderte Teile des Landesvermögens, die durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes entstanden und zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Landes bestimmt sind. Auf sie sind gemäß § 113 LHO – soweit nicht durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes etwas anderes bestimmt ist – die Vorschriften der LHO anzuwenden.

Insgesamt wurden durch die Sondervermögen Landesmittel in erheblicher Größenordnung im Rahmen der Haushalts- und Wirtschaftsführung für den jeweiligen Zweck verwendet. Die nicht verbrauchten Mittel verblieben jeweils als Bestand beim Sondervermögen. Zum 31. Dezember 2008 stellt sich der Bestand der jeweiligen Sondervermögen wie folgt dar:

- Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabe	31.417.862,74 €
- Grundstock des Landes Sachsen-Anhalt	34.331.835,68 €
- Versorgungsrücklage des Landes Sachsen-Anhalt	43.901.376,87 €
- Pensionsfonds	143.036.884,60 €
- Altlastensanierung Sachsen-Anhalt	865.163.048,90 €
Gesamt:	1.117.851.008,79 €

Beim Sondervermögen "Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabe" wird der Bestand gemäß § 5 Abs. 2 des Gesetzes über das Sondervermögen über die Landeskasse abgewickelt und täglich mit dem am Geldmarkt erzielbaren Vomhundertsatz verzinst. Das Sondervermögen "Grundstock des Landes Sachsen-Anhalt" besteht in der Regel nicht aus Kapital, sondern aus Grundstücken. Es gibt daher keine Vermögensbestände, die das Land einer Vermögensanlage außerhalb des Landshaushaltes zugeführt hat. Insoweit hatte die Finanzmarktkrise keine direkten Auswirkungen. In die weiteren Darstellungen hat der Landesrechnungshof diese beiden Sondervermögen deshalb nicht einbezogen.

Insgesamt betrug der Bestand der übrigen drei Sondervermögen rund 1,052 Mrd. €

In den Jahren 2007 und 2008 hat das Ministerium der Finanzen jeweils folgende Renditen des Gesamtportfolios erzielen können:

	2007	2008
Sondervermögen Versorgungsrücklage*:	1,81 v. H.	7,90 v. H.
Sondervermögen Pensionsfonds**:	4,04 v. H.	4,78 v. H.
Sondervermögen Altlastensanierung***:	1,48 v. H.	5,64 v. H.

* Angaben der Deutschen Bundesbank

** vom Landesrechnungshof ermittelt

*** Angaben der Depotbank (nur für die aufgelegten vier Spezialfonds)

3.1 Rechtliche Grundlagen, Zweck und Aufgabe der Sondervermögen

Das Land hat das Sondervermögen **Versorgungsrücklage** auf Grundlage des Gesetzes über eine Versorgungsrücklage des Landes Sachsen-Anhalt – Versorgungsrücklagegesetz (VersRückIG) vom 21. Dezember 1998 – eingerichtet. Es wird ab dem 1. Januar 2017 über einen Zeitraum von 15 Jahren für die schrittweise Entlastung und Sicherung von Versorgungsaufwendungen verwendet. Die diesem Vermögen zuzuführenden Mittel dienen also ausschließlich der Sicherung der Versorgungsaufwendungen.

Die Zuführungen ergeben sich nach § 14a Abs. 2 und 3 des Bundesbesoldungsgesetzes durch Verminderung der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen. Die konkrete jeweilige Höhe der Zuführung wird anhand einer vom Ministerium der Finanzen festzulegenden Berechnungsformel aus den Ist-Ausgaben des abgelaufenen Haushaltsjahres ermittelt.

Das Land hat das Sondervermögen **Pensionsfonds** mit Wirkung vom 15. Dezember 2006 auf der Grundlage des Pensionsfondsgesetzes (PensFG) zur Finanzierung der Versorgung und Beihilfen für Versorgungsempfänger, deren Ansprüche auf einem nach dem 31. Dezember 2006 begründeten Dienstverhältnis beruhen, eingerichtet. Entnahmen sind erstmals ab dem 1. Januar 2016 möglich. Das Vermögen dient somit ausschließlich der Sicherung der Altersvorsorge der Versorgungsempfänger.

Zuführungen zum Pensionsfonds leisten sowohl Landesdienststellen als auch Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts des Landes. Die jeweilige Höhe der zuzuführenden Beträge (bestimmte Vomhundertsätze der Besoldungsausgaben) ist in § 1 Pensionsfondszuführungsverordnung geregelt.

Mit dem Gesetz über das Sondervermögen **Altlastensanierung** vom 5. Dezember 2000 hat das Land ab dem Haushaltsjahr 2001 ein Vermögen eingerichtet, das die Finanzierungsverpflichtungen des Landes, die sich aus der Aufgabe der ökologischen Altlastensanierung ergeben, erfüllen soll. Der Sinn und Zweck des Sondervermögens liegt damit in der Sicherstellung der Liquidität in Höhe der für die jeweiligen Projekte erforderlichen finanziellen Mittel. Für die nicht benötigten Mittel hat es eine wirtschaftliche Anlage sicherzustellen.

Die Zuführungen zu diesem Sondervermögen bestehen sowohl aus Bundes- als auch aus Landesmitteln. Die Höhe der Zuführung der Bundesmittel ist – mit Ausnahmen³⁰ – mit dem Generalvertrag vom 23. Oktober 2001 zwischen dem Bund, der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) und dem Land abschließend geregelt. Der Bund hat seine Finanzierungsverpflichtungen gegenüber dem Land abgelöst und dafür bis zum Jahr 2005 eine Pauschalsumme in Höhe von rund 1,02 Mrd. € gezahlt.

Weitere Zuführungen des Bundes wird es voraussichtlich nicht geben.³¹

Die Zuführung der Landesmittel – Kofinanzierungsanteile – erfolgt in der Regel jährlich in Abhängigkeit der geplanten Projekte und der dafür zu beachtenden Finanzierungsverhältnisse zwischen Landes- und Bundesmitteln.

In den Jahren 2007 bis 2009 sind jährlich rund 24 Mio. € Landesmittel und rund 51 Mio. € Bundesmittel, damit insgesamt rund 75 Mio. Mio. €, in Projekte der Altlastensanierung geflossen.

Während bei den Vermögen des Pensionsfonds und der Versorgungsrücklage entsprechend ihrem Zweck Entnahmen erst ab dem Jahr 2016 bzw. 2017 erfolgen dürfen, werden aus dem Altlastenfonds bereits seit seiner Errichtung im Jahr 2001 laufend Mittel zur Finanzierung der entsprechenden Aufgaben entnommen.

3.2 Vermögensverwaltung der Sondervermögen

Für die **Versorgungsrücklage** hat das Ministerium der Finanzen in den Jahren 1999 bis 2006 die Vermögensverwaltung, d. h. die Verantwortlichkeit für Ausschreibungen, die Wertpapieranlage und die Depotüberwachung usw., selbst wahrgenommen.

Ab dem 1. Januar 2007 hat es mit einer Verwaltungsvereinbarung die Vermögensverwaltung auf die Deutsche Bundesbank übertragen. Gleichzeitig hat das Ministe-

³⁰ Vereinbarungen zu verschiedenen Großprojekten erfolgten außerhalb des Generalvertrages.

³¹ Der Generalvertrag sieht diese Möglichkeit unter bestimmten Voraussetzungen jedoch vor.

rium der Finanzen einen Anlageausschuss gebildet³², der Vorgaben für Anlageentscheidungen und gegebenenfalls Portfolioumschichtungen im Rahmen der Anlage Richtlinien machen kann.

Bei diesem Sondervermögen handelt es sich somit um keine reine externe Vermögensverwaltung durch die Bundesbank. Im Anlageprozess sind sowohl die Bundesbank als auch das Ministerium der Finanzen – über seine Vertreter im Anlageausschuss – mit „gemischten“ Zuständigkeiten tätig.

Das Ministerium der Finanzen nimmt für den **Pensionsfonds** seit seiner Einrichtung den Anlageprozess unter Beteiligung der Oberfinanzdirektion (OFD), die die Höhe der Zuführungen ermittelt, selbst wahr. Dazu erfolgen entsprechende Abstimmungen zwischen dem Beauftragten für den Haushalt des Pensionsfonds (in der Auftraggeberfunktion) und dem Kreditreferat (in der Auftragnehmerfunktion).

Im Sondervermögen **Altlastensanierung** ist der Anlageprozess ähnlich der Versorgungsrücklage organisiert. Soweit die Bestände nicht einer Tages-/Termingeldanlage zugeführt waren, hat das Ministerium der Finanzen Pauschalierungsmittel des Bundes seit 2002 in vier Spezialfonds angelegt, die jeweils über eine Kapitalanlagegesellschaft verwaltet werden. Ab dem Jahr 2007 hat das Ministerium der Finanzen zusätzlich eine Depotbank in den Anlageprozess eingeschaltet. Gleichzeitig existiert für jeden Spezialfonds ein Anlageausschuss, der die Vermögensverwaltung begleitet. Dieser besteht aus den Anlagevertretern, d. h. dem Ministerium der Finanzen, vertreten durch das Kreditreferat, und den Beauftragten für den Haushalt für das Sondervermögen Altlastensanierung sowie der jeweils zuständige Kapitalanlagegesellschaft des Spezialfonds und ggf. Vertretern der Depotbank BNP Paribas.

3.3 Anlagestrategie/Anlagerichtlinien

Aus dem oben dargestellten Zweck des jeweiligen eingerichteten Sondervermögens leitet sich zugleich eine unterschiedliche Ausrichtung der Anlage der nicht benötigten Mittel ab.

Für die **Versorgungsrücklage** regelt das VersRückIG, dass das Ministerium der Finanzen Anlagerichtlinien zu erlassen hat. Die allgemeinen Ziele der in § 5 Abs. 2

³² § 3 Abs. 2 der Anlagerichtlinien zum 1. Januar 2007, Ministerium der Finanzen (Vorsitz), Ministerium des Innern, Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales, Kultusministerium, Deutscher Beamtenbund, Landesverband Sachsen-Anhalt, Deutscher Gewerkschaftsbund, Landesbezirk Sachsen-Anhalt, Richterbund des Landes Sachsen-Anhalt

dieses Gesetzes definierten Anlage der Mittel zu marktüblichen Konditionen sind Sicherheit, Rendite und Liquidität. Obwohl das Gesetz mit Wirkung vom 1. Januar 1999 in Kraft getreten ist, hat das Ministerium der Finanzen erst am 24. November 1999 die gesetzlich vorgesehenen Anlagerichtlinien (§ 5 Abs. 2) erlassen. Diese sind – mit Übertragung der Vermögensverwaltung auf die Deutsche Bundesbank – zum 1. Januar 2007 neu gefasst worden.

In den Haushaltsjahren 1999 bis 2006 erfolgte die Anlage der Mittel entsprechend den Anlagerichtlinien mit dem ausschließlichen Erwerb von öffentlichen Anleihen in einer risikobegrenzten Anlagestrategie.

Mit der Übertragung der Vermögensverwaltung auf die Deutsche Bundesbank zum 15. Dezember 2006 ermöglichte das Ministerium der Finanzen auch den Erwerb von Anleihen privater Emittenten. Deren Anteil am Gesamtportfolio wird durch die Anlagerichtlinie nicht begrenzt. Damit hat das Ministerium das Risiko in der Anlagestrategie erhöht. Die Erhebungen haben deutlich gemacht, dass bei der Anlage bei privaten Emittenten Verschlechterungen des Emittentenratings trotz positiven Ratings der einzelnen Anleihe zu umfangreichen Kursverlusten führen können.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte in der Anlagerichtlinie ein bestimmter Anteil für private Anleihen am Gesamtportfolio festgelegt werden. Der Landesrechnungshof empfiehlt dringend, vor dem Hintergrund der Auswirkungen der Finanzmarktkrise, die ab 2007 verfolgte Strategie hinsichtlich einer Risikobegrenzung der Anlage bei privaten Emittenten zu prüfen und anzupassen.

Für den **Pensionsfonds** sind Anlagerichtlinien in § 5 Abs. 6 PensFG vorgesehen. Bisher, d. h. mehr als drei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes am 15. Dezember 2006, hat das Ministerium der Finanzen diese noch nicht erlassen. Die im Gesetz (§ 5 Abs. 6) definierten Anlagegrundsätze sind Sicherheit, Liquidität und Rendite. Bis zum Zeitpunkt des Erlasses der Anlagenrichtlinien wendet das Ministerium der Finanzen seine „Dienstanweisung zur Anlage freier Liquiditätsmittel des Landes Sachsen-Anhalt“ vom 20. Oktober 2005 an.

Demnach hat das Ministerium den Bestand seit dem Inkrafttreten des PensFG ausschließlich in Termingeldanlagen für die Dauer von drei bzw. sechs Monaten bei jeweils einer Bank angelegt.

Als Begründung für das Fehlen eigener Anlagerichtlinien für den Pensionsfonds führt das Ministerium der Finanzen aus, dass erst nach erfolgter Vergabe der Assetmanagementmandate, die nunmehr im Laufe des Jahres 2010 vorgesehen ist, eine solche erlassen werden soll.

In seiner Stellungnahme vom 15. April 2010 teilt das Ministerium der Finanzen mit, dass der Erlass einer Anlagerichtlinie für den Pensionsfonds mit der Umsetzung des Gesamtkonzeptes für die Geldanlage der Sondervermögen vorgesehen sei. Das Gesamtkonzept sei dem Kabinett und dem Kapitalmarktausschuss bereits vorgestellt worden. Bis zur Umsetzung des Konzeptes seien die Gelder kurzfristig verfügbar über Termingelder angelegt.

Für den Landesrechnungshof ist nicht nachvollziehbar, dass das Ministerium der Finanzen drei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes noch nicht die danach vorgesehenen Anlagerichtlinien erlassen hat.

Für das Sondervermögen **Altlastensanierung** sieht das entsprechende Gesetz keine Anlagerichtlinien vor. Es enthält lediglich die Regelung (§ 2 Abs. 5), dass die nicht verbrauchten Mittel unter Berücksichtigung des voraussichtlichen Liquiditätsbedarfes anzulegen sind. Auch allgemeine Anlageziele werden nicht definiert, ergeben sich aber aus dem Generalvertrag mit dem Bund vom 23. Oktober 2001. Danach sind die nicht benötigten Bundesmittel in marktgerechter Form anzulegen.

Die dem Sondervermögen zugeführten, nicht benötigten Mittel hat das Ministerium der Finanzen sowohl als Tages-/Termingeld als auch längerfristig angelegt. Hierfür hat es ab dem Haushaltsjahr 2002 vier Spezialfonds eingerichtet.

Das Ministerium der Finanzen hat bei der Anlage von Mitteln als Tages-/Termingeld – wie auch für den Pensionsfonds – seine „Dienstanweisung zur Anlage freier Liquiditätsmittel des Landes Sachsen-Anhalt“ vom 20. Oktober 2005 zugrunde gelegt.

Bezüglich der längerfristigen Anlage der Pauschalierungsmittel des Bundes in den vier Spezialfonds hat es den Kapitalanlagegesellschaften eine Anlagerichtlinie vorgegeben. Diese erlaubt es den Fondsverwaltern, Anleihen öffentlicher und privater Emittenten, Unternehmens- und Finanzanleihen als auch Pfandbriefe zu erwerben. Dagegen ist der Erwerb von Aktien bisher ausgeschlossen. Für die eingerichteten vier Spezialfonds gestattet das Ministerium in der Anlagerichtlinie den Erwerb von Wertpapieren in ausgewählten Fremdwährungen wie z. B. Schweizer Franken und US-Dollar in Verbindung mit Kurssicherungsgeschäften.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes muss das Währungsrisiko durch eine generelle Regelung für alle Sondervermögen ausgeschlossen sein.

Sowohl für die **Versorgungsrücklage** als auch den **Altlastenfonds** enthalten die Anlagerichtlinien Vorgaben zum Mindestrating des einzelnen Wertpapiers. Für den

Erwerb von Wertpapieren für die Versorgungsrücklage ist das Mindestrating mit Aa3 bzw. AA- vorgegeben. Die Fondsverwalter der Spezialfonds des Altlastenfonds dürfen nur Wertpapiere erwerben, die zum Zeitpunkt des Kaufs mit mindestens A- bzw. A3 bewertet sind. Bei einer Herabstufung unter dieses Mindestrating sind die Papiere innerhalb einer angemessenen Frist³³ bzw. innerhalb von vier Wochen Interesse während zu veräußern. Die Richtlinien beinhalten keine Handlungsvorgabe bei Unterschreitung des Mindestratings eines Emittenten.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, in den Anlagerichtlinien ein Mindestrating nicht nur für die erworbene Emission, sondern zusätzlich auch für alle Emittenten unabhängig von der Anlageform festzulegen.

Zur Begrenzung des Bonitätsrisikos sollten Anleihen und Emittenten nach Meinung des Landesrechnungshofes zumindest ein Rating von A aufweisen.

Dieser Empfehlung stimmt das Ministerium der Finanzen nicht zu und hält die Vorgabe des Mindestratings für das Wertpapier für ausreichend. Da die Ratingagenturen bei ihrer Einschätzung für das einzelne Papier auch Besonderheiten wie z.B. Deckungsstock, Art der Anleihe oder Gewährträgerhaftung berücksichtigen, sei das Risikoprofil einer Anleihe mitunter deutlich verschieden von dem des Emittenten.

Ohne Berücksichtigung der Bonität des Emittenten besteht die Gefahr, dass die Sondervermögen häufiger von der Aussetzung von Zinszahlungen und verspäteten Tilgungen durch den Emittenten berührt werden. Die Insolvenz von Lehman Brothers hat gezeigt, dass in diesen Fällen ein Risiko besteht.

Der Landesrechnungshof hält auch weiterhin bei den Geldanlagen eine Gesamtrisikobetrachtung für erforderlich. Die Einbeziehung der Bonität des Emittenten trägt nach seiner Auffassung zur Erfüllung des Grundsatzes der größtmöglichen Sicherheit bei.

Mit einer vom Ministerium der Finanzen beabsichtigten Ausweitung der Anlageklassen soll künftig auch eine Anlage in Aktien möglich sein. Dem Landesrechnungshof ist bewusst, dass dafür gegebenenfalls höhere Erträge als mit kursstabilen Anlagen möglich sind.

Für die hier betrachteten drei Sondervermögen ist – unter Berücksichtigung des jeweiligen Zweckes – nach Meinung des Landesrechnungshofes der An-

³³ gilt für das Sondervermögen Versorgungsrücklage

lagegrundsatz der größtmöglichen Sicherheit zu beachten. Dadurch eintretende Renditeeinbußen sind zugunsten einer erhöhten Sicherheit der Geldanlagen, insbesondere vor dem Hintergrund bestehender Kursrisiken, vertretbar.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Ministerium der Finanzen für die Kapitalanlage unter den möglichen effizienten Portfolios jeweils ein risikobegrenztes Anleihenportfolio anstrebt und dabei auf risikoträchtige Bestandteile, wie z. B. Aktien und Fremdwährungsanleihen verzichtet.

Das Ministerium der Finanzen sieht im Gegensatz zum Landesrechnungshof in Anbetracht der hohen Zielrenditen für die Sondervermögen „Pensionsfonds“ und „Altlastensanierung“ eine Erweiterung der Anlageklassen um Aktien als notwendig an. Unabhängig hiervon führt nach Auffassung des Ministeriums der Finanzen eine geringfügige Beimischung von Aktien zu einer Verringerung des Risikos des gesamten Anlageportfolios.

Hierbei wird jedoch nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht ausreichend berücksichtigt, dass die Kapitalanlage öffentlicher Gelder eine dienende Funktion aufweist und daher die öffentlichen Finanzmittel ohne Verlust in der Vermögenssubstanz für die zugewiesenen öffentlichen Aufgaben zur Verfügung stehen sollen. Dieser Grundsatz der größtmöglichen Sicherheit, der sich aus der Gemeinwohlorientiertheit der öffentlichen Verwaltung ergibt, erfordert daher, dass bei Kapitalanlagen öffentlicher Gelder dem Sicherheitsaspekt Vorrang gegenüber möglichen Renditeerwartungen gegeben wird. Für den Prüfungszeitraum hat sich gezeigt, dass die Staatsanleihen im Gegensatz zu Unternehmensanleihen zu keinen Kursverlusten führten. Der Landesrechnungshof geht daher davon aus, dass auch ein breit diversifizierter Aktienanteil im Portfolio noch im stärkeren Umfang als bei Unternehmensanleihen zu Kursverlusten geführt hätte. Damit wäre aber das vorrangige Ziel der Kapitalanlage öffentlicher Gelder „Erhalt des Kapitalvermögens“ nicht erreicht worden. Dementsprechend hält der Landesrechnungshof an seiner Forderung fest, dass bei der Kapitalanlage öffentlicher Gelder auf risikoträchtige Bestandteile wie Aktien und Fremdwährungsanleihen auch zukünftig verzichtet werden sollte.

3.4 Unverzinsten Anlagezeiträume

Sowohl für die **Versorgungsrücklage** als auch den **Pensionsfonds** hat der Landesrechnungshof Zeiträume festgestellt, in denen das Ministerium der Finanzen den Bestand jeweils nicht angelegt hatte und somit den Sondervermögen Zinserträge entgangen sind.

Ab Mai 2002 bis Oktober 2006 entstanden bei der Anlage der **Versorgungsrücklage** 21 Wartephase und somit unverzinsten Anlagezeiträume mit einer Dauer von 6 bis zu 112 Tagen. Durch die zeitverzögerte Anlage ist hierbei rechnerisch ein entgangener Zinsertrag für 481 Tage in einer Gesamthöhe von rund 35.000 € für das Sondervermögen entstanden. Bei der Anlage durch die Deutsche Bundesbank ab 1. Januar 2007 sind keine zinsfreien Zeiträume entstanden.

Im Sondervermögen **Pensionsfonds** hat der Landesrechnungshof für die Jahre 2007 und 2008 zwei anlagefreie Zeiträume festgestellt, insgesamt rund zwei Monate.

Das PensFG trat am 15. Dezember 2006 in Kraft. Eine Anlage der im Januar 2007 vereinnahmten Zuführung in Höhe von rund 55,9 Mio. € erfolgte jedoch erst ab März 2007. Eine Anlage der Mittel wäre bereits am 2. Januar 2007 möglich gewesen.

Ein zweiter anlagefreier Zeitraum entstand zwischen dem 15. und 18. September 2008. Für den Landesrechnungshof ist dieses Verwaltungshandeln nicht nachvollziehbar, da die Rückflusssumme und der Zeitpunkt bereits mit der Termingeldvereinbarung vom 13. März 2008 bekannt waren.

Durch die nicht erfolgte Anlage ist dem Sondervermögen rechnerisch – unter Zugrundelegung des jeweiligen Zinssatzes für Termingeldanlagen – ein Zinsminderertrag von insgesamt rund 382.000 € entstanden.

Der Landesrechnungshof sieht die Ursache in organisatorischen Mängeln im Verwaltungshandeln, wie z. B. unzureichenden Abstimmungen zwischen den beteiligten verschiedenen Referaten und Abteilungen im Ministerium der Finanzen. Durch die Nichtanlage sind finanzielle Nachteile für die Versorgungsrücklage als auch für den Pensionsfonds entstanden, die ab dem Jahr 2016 bzw. 2017 zulasten des Landeshaushaltes mit Haushaltsmitteln zu finanzieren sind.

Das Ministerium der Finanzen teilt mit, dass während der Zeiten der Nichtanlage in der Versorgungsrücklage im Zeitraum 2002 bis 2006 die Zinsen aus den Tages-

geldanlagen der Landeskasse dem Landeshaushalt zugeflossen sind und somit insgesamt kein Schaden für das Land entstanden sei. Zu „Verzögerungen“ kam es in der Regel nur, um die Mittel bis zu einer Summe, für die günstige Konditionen im Wertpapierkauf auszuhandeln waren, anzusammeln. Das Ministerium der Finanzen weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass im Zeitraum 2002 bis 2006 in geringem Umfang Geldanlagen aus dem Landeshaushalt vorfinanziert worden seien. Auf eine Berechnung von Soll- und Habenzinsen sei aufgrund des administrativen Aufwandes verzichtet worden.

Auch unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen verbleibt es nach Auffassung des Landesrechnungshofes durch die Nichtanlage von Mitteln bei finanziellen Nachteilen für diese Fonds.

3.5 Fondsentwicklung/Anlagedauer

Abhängig vom Zweck des jeweiligen Sondervermögens hat das Ministerium der Finanzen die nicht benötigten Geldmittel jeweils so anzulegen, dass die für die Erfüllung der Aufgaben notwendigen Mittel zum erforderlichen Zeitpunkt gesichert sind. Für die Vermögen **Versorgungsrücklage** und **Pensionsfonds** hat der Gesetzgeber vorgegeben, dass Mittel frühestens ab dem Jahr 2016 bzw. 2017³⁴ für die Finanzierung der gesetzlichen Altersversorgungsansprüche entnommen werden dürfen. Aus dem Altlastenfonds, dessen Zweck in der Sicherstellung der Liquidität in Höhe der für die jeweiligen Projekte notwendigen finanziellen Mittel liegt, sind dagegen laufende Entnahmen erforderlich.

Für die **Versorgungsrücklage** ist im § 7 VersRückIG geregelt, dass die Entnahmetermine zwischen 2017 und 2032 liegen. Die Laufzeit der handelbaren Schuldverschreibungen hat das Ministerium der Finanzen in der Anlagerichtlinie definiert und sie soll nicht über die gesetzlichen Entnahmetermine hinausreichen.

In den Jahren 1999 bis 2006 erstreckte sich die Bandbreite der Restlaufzeiten der erworbenen Anlagen von 1,7 bis 12,5 Jahre, so dass die Endfälligkeitsvorgaben eingehalten wurden. In 16 Fällen hat das Ministerium der Finanzen jedoch nicht die in der Regel wirtschaftlichere Möglichkeit der langfristigen Anlage genutzt. Es hat im Anlagezeitraum von 1999 bis 2006 bei 16 von getätigten 44 Anlagen den Maßstab für 10-jährige öffentliche Anleihen aufgrund einer kurzfristigen Anlagestrategie un-

³⁴ § 7 VersRückIG
§ 6 Abs. 1 PensFG

terschritten. Es wurden auch Anleihen mit einer Restlaufzeit von nur 1,7 Jahren erworben. In diesen Zeiträumen wäre eine langfristige Anlage erfolgreicher gewesen. Durch die kurzfristige Anlagestrategie des Ministeriums der Finanzen sind gegenüber einer langfristigen Anlage rechnerisch entgangene Zinserträge in Höhe von rund 123.600 € entstanden.

Mit der Übertragung der Vermögensverwaltung auf die Deutsche Bundesbank hat das Ministerium der Finanzen auch Laufzeitvorgaben gemacht. Danach sollen Anleihen beim Kauf eine Restlaufzeit von mindestens acht Jahren haben.

Der späteste Fälligkeitstermin eines Wertpapiers aus dem Portfolio zum Stand 31. August 2009 war der 15. März 2026 und somit innerhalb des vorgesehenen Entnahmezeitraumes.

Das Ministerium der Finanzen (bzw. der Vermögensverwalter) hat die Laufzeitvorgaben des Gesetzes entsprechend der Regelung in der Anlagerichtlinie eingehalten.

Die Anlagedauer der Mittel des **Pensionsfonds** stellt sich anders dar. Obwohl das PensFG erstmalige Entnahmen erst ab dem 1. Januar 2016 vorsieht, hat das Ministerium der Finanzen eine ausschließliche Kapitalanlage in Termingeldern für die Dauer von drei bzw. sechs Monaten vorgenommen. Damit hat es den sich aus dem Gesetz ergebenden langfristigen Anlagehorizont nicht beachtet. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind mit solchen Anlagen jedoch in der Regel deutlich höhere Renditen zu erzielen. Im Rahmen seiner Erhebung hat der Landesrechnungshof die vom Ministerium der Finanzen erzielten Ergebnisse aus den kurzfristigen Anlagen den möglichen Renditen einer langfristigen Anlage gegenübergestellt. Als Vergleichsmaß hat er hierfür die von der Bundesbank veröffentlichten Renditen für Bundeswertpapiere mit jährlichen Kuponzahlungen und einer Restlaufzeit von einem bzw. zehn Jahren herangezogen. Der gewählte Maßstab entspricht dem Erfordernis nach höchstmöglicher Sicherheit.

Durch die kurzfristige Anlagestrategie des Ministeriums der Finanzen sind gegenüber einer langfristigen Anlage in den betrachteten sieben Anlagezeiträumen zwischen dem 1. März 2007 und 22. Dezember 2009

- in vier Zeiträumen rechnerische „Zinsmehrerträge“ und
- in drei Zeiträumen rechnerisch entgangene Zinserträge entstanden.

Die größte Differenz bestand dabei für den Zeitraum vom 22. Juni bis 22. Dezember 2009 mit einem entgangenen Zinsertrag in Höhe von rund 1,64 Mio. €. Die Differenz zur langfristigen Vergleichsrendite betrug 2,16 Prozentpunkte.

Die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass eine langfristige Anlagestrategie in der Regel auch deutlich höhere Erträge erzielt, wird auch bei einer Betrachtung der Jahresrenditen bestätigt. So entstanden – im Vergleich mit dem gewählten Maßstab der 10-jährigen öffentlichen Anleihe

- in einem Jahr (2008) ein rechnerischer Zinsmehrertrag (rund 783.400 €) und
- in zwei Jahren rechnerisch entgangene Zinserträge (2007 rund 139.700 € und 2009 rund 1,70 Mio. €).

In zwei von drei Jahren hätte eine längerfristige Anlage zu Mehrerträgen geführt. Selbst in Zeiten der Finanzmarktkrise bestätigt die Gesamtentwicklung die Auffassung des Landesrechnungshofes.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig – im Hinblick auf den im Gesetz vorgesehenen Zeitpunkt der ersten Entnahme ab dem 1. Januar 2016 – bei der Anlageentscheidung folgende Aspekte zu beachten:

- den Grundsatz der höchstmöglichen Sicherheit,
- die regelmäßig zu überprüfende Zielrendite und
- den Zeitpunkt der Entnahme.

Daraus folgt nach Auffassung des Landesrechnungshofes, dass beim Pensionsfonds der größte Teil des Gesamtvermögens langfristig angelegt werden kann. Damit würde auch dem Wirtschaftlichkeitsgebot entsprochen, da langfristige Anlagen in der Regel deutlich höhere Erträge erzielen.

Wie oben dargestellt, sind zur Erfüllung der Aufgaben des **Altlastenfonds** regelmäßig Mittel zu entnehmen. Die Liquidität in Höhe der für die Projekte benötigten finanziellen Mittel hat das Ministerium der Finanzen bis zum Ende des Jahres 2008 durch Tages-/Termingeldanlagen sichergestellt. Entnahmen aus den eingerichteten Spezialfonds waren nicht notwendig.

Ausgehend von dem Zweck des Sondervermögens kann der Landesrechnungshof diese Vorgehensweise nachvollziehen.

Seit Auflage der vier Spezialfonds im Jahr 2002 stellt sich die durchschnittliche jährliche Renditeentwicklung wie folgt dar:

Name des Fonds	Renditeentwicklung 31.03.2002 bis 31.12.2007*	Renditeentwicklung 31.03.2002 bis 31.12.2008*
A-Fonds	4,30 v. H.	4,51 v. H.
B-Fonds	3,40 v. H.	2,99 v. H.
C-Fonds	4,46 v. H.	4,35 v. H.
D-Fonds	4,16 v. H.	5,53 v. H.

* Quelle: Bericht der Depotbank BNP Paribas zum 31. Dezember 2007 und 31. Dezember 2008

Es wird deutlich, dass bei Betrachtung des Gesamtanlagezeitraumes 2002 bis 2008 nur der D-Fonds die bei Abschluss des Generalvertrages zwischen dem Land und der BvS zugrunde gelegte faktische Renditeerwartung von 5,4 v. H. erreichen konnte. Auch die vom Ministerium der Finanzen mit der beabsichtigten Gesamtstrategie festgelegte Rendite von 5,23 v. H. hat nur der D-Fonds erwirtschaftet.

Bei Betrachtung der Renditeentwicklung in den einzelnen Jahren seit Auflage der Fonds ergibt sich folgendes Bild:

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
A-Fonds	8,20 v. H.	3,82 v. H.	7,69 v. H.	4,39 v. H.	-0,15 v. H.	1,06 v. H.	5,71 v. H.
B-Fonds	8,04 v. H.	4,23 v. H.	7,27 v. H.	0,25 v. H.	-0,26 v. H.	0,38 v. H.	0,66 v. H.
C-Fonds	8,77 v. H.	4,32 v. H.	6,70 v. H.	5,00 v. H.	-0,16 v. H.	1,26 v. H.	3,77 v. H.
D-Fonds	8,62 v. H.	3,88 v. H.	6,66 v. H.	4,52 v. H.	-0,52 v. H.	2,32 v. H.	12,41 v. H.
<i>Durchschnitt Gesamt- fonds</i>	<i>8,40 v. H.</i>	<i>4,00 v. H.</i>	<i>7,08 v. H.</i>	<i>3,54 v. H.</i>	<i>-0,27 v. H.</i>	<i>1,26 v. H.</i>	<i>5,64 v. H.</i>

Quelle: Bericht der Depotbank BNP Paribas zum 31. Dezember 2008

Bei der Bestimmung der Höhe der Zahlungen des Bundes zur Ablösung seiner Finanzierungsverpflichtungen bei der Altlastensanierung sind die BvS und das Land, wie oben ausgeführt, für die einzelnen Projekte jeweils von Schätzungen ausgegangen. Damit ist auch nicht definiert, für welchen konkreten Zeitraum die Mittel ausreichen müssen.

Auf Grundlage der Renditewerte für eine 10-jährige Bundesanleihe³⁵ von gegenwärtig rund 3,15 v. H. nimmt der Landesrechnungshof für eine sicherheitsorientierte Anlage eine durchschnittliche langfristige Rendite in dieser Höhe an.

Die gegenwärtig vom Ministerium der Finanzen praktizierte Anlagestrategie der Pauschalierungsmittel in vier Spezialfonds überwiegend in festverzinsliche Wertpapiere staatlicher Emittenten, aber auch in Unternehmens- und Finanzanleihen sowie Pfandbriefe beurteilt der Landesrechnungshof als eine risikobegrenzte Anlage.

Bei gegenwärtigen jährlichen Entnahmen von rund 50 Mio. € geht der Landesrechnungshof davon aus, dass bei dieser Berechnung der Bestand der vier Fonds nach rund 23 Jahren aufgebraucht wäre.

³⁵ Quelle: Deutsche Bundesbank, Pressenotiz vom 2. Februar 2010

Das Ministerium der Finanzen teilt in seiner Stellungnahme die Einschätzung des Landesrechnungshofes, dass bei einer ausschließlichen Anlage der Gelder in festverzinsliche Wertpapiere die Mittel in einem absehbaren Zeitraum aufgebraucht wären.

Ausgehend von der Vorgabe, dass die Mittel ausreichen müssen, wurde die Mindestrendite aufgrund der prognostizierten Mittelbedarfe in der Zukunft kalkuliert, die notwendig ist, um dem vorzeitigen Aufbrauchen der Mittel vorzubeugen. Im nächsten Schritt wurde ermittelt welche Zusammenstellung von unterschiedlichen Geldanlagen diese Rendite vermutlich erreichen wird und dabei gleichzeitig das geringste Gesamtrisiko für den Gesamtbestand der Investments ausweist. Hierin sieht das Ministerium der Finanzen ex ante die Geldanlage zum geringsten möglichen Risiko für das Land.

3.6 Berichterstattung und Controlling

Gemäß § 10 Abs. 1 VersRücklG hat die Verwaltung des Sondervermögens der Landesregierung jährlich einen Bericht über die Verwaltung der Mittel vorzulegen.

Das Gesetz regelt weiter in § 11, dass ein Beirat zu bilden ist, der bei allen wichtigen Fragen – insbesondere zu den Anlagerichtlinien, dem Haushaltplan sowie der Haushaltsrechnung – zu hören ist. Er besteht aus sieben Mitgliedern verschiedener Stellen (§ 11 Abs. 2). In der Anlagerichtlinie ist festgelegt, dass das Ministerium der Finanzen diesen Beirat einmal jährlich über die Anlage der Mittel der Versorgungsrücklage informiert.

Mit der Übertragung der Vermögensverwaltung auf die Bundesbank ab 2007 erstellt diese monatliche Übersichten über den Wertpapierbestand, eine Liquiditätsvorschau berichtet über den Marktwert und die Ertragslage des Sondervermögens. In einem Jahresbericht folgt dazu die Aufstellung der Vermögensgegenstände, Portfolioveränderungen und der Erträge. Diese Berichte sind die Grundlage für die jährlich durch das Ministerium der Finanzen zu erstellenden Kabinettdokumente und finden Berücksichtigung in den Beratungen des Anlageausschusses.

Die sich aus den Anlagerichtlinien und der Verwaltungsvereinbarung mit der Bundesbank ergebenden kontrollfähigen Restriktionen werden vom Risiko-Controlling der Bundesbank geprüft. Es wird die Zulässigkeit der ausgewählten Anlageinstrumente und deren Bonität überwacht und gleichzeitig geprüft, ob die Wertpapierkäufe zu marktgerechten Preisen erfolgen.

Die Deutsche Bundesbank hat die vom Anlageausschuss getroffenen Anlageentscheidungen umgesetzt.

Der Landesrechnungshof hält zukünftig eine transparentere Dokumentation der Auswahlentscheidung, insbesondere hinsichtlich der Vergleichsrendite von anderen Anleihen mit vergleichbarer Laufzeit und Emittentenrating für geboten.

Die Forderung des Landesrechnungshofes wurde aus der Sicht des Ministeriums der Finanzen bereits erfüllt, da die Bundesbank dem Anlageausschuss dokumentierte Investmentideen unterbreitet, über die Anlagestrategie berichtet, den Wertpapierhandel ebenfalls dokumentiert und über ein internes Controlling verfügt.

Die Bundesbank führt als externer Verwalter ein Controlling durch. Eine Überwachung der im Zusammenhang mit der Finanzmarktkrise kritischen Einzelanlagen (z. B. Investments in Papiere der Hypo Real Estate-Gruppe) über die Handelssysteme (z. B. Reuters) durch das Ministeriums der Finanzen ist nicht aktenkundig.

Das Ministerium der Finanzen erklärt in seiner Stellungnahme, dass es eine kontinuierliche Überwachung der Einzelanlagen vornehme; diese Beobachtung der Einzeltitel sei zu den Hochpunkten der Finanzmarktkrise verstärkt worden.

Auch für das Sondervermögen **Pensionsfonds** sieht das entsprechende Gesetz (§ 4 Abs. 4) gegenüber der Landesregierung eine jährliche Berichterstattung über die Verwaltung der Mittel vor. Auf dessen Grundlage erstellt das Ministerium der Finanzen die Haushaltsrechnung des Pensionsfonds.

Im Ergebnis der Prüfung hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass bezüglich der Kontrolle folgender Standards für den Pensionsfonds keine Nachweise vorliegen:

- Dokumentation der Anlageentscheidungen,
- Erreichung einer Rendite entsprechend dem Vergleichsmaßstab,
- Vermeidung anlagefreier bzw. gering verzinsten Zeiträume.

Der Landesrechnungshof hat kein Controlling des Kreditreferates im Zusammenhang mit der Anlage der Mittel des Pensionsfonds vorgefunden.

Der Landesrechnungshof hält ein funktionierendes Controlling durch das Kreditreferat für den Erfolg der Anlage der Mittel des Pensionsfonds für unverzichtbar.

Das Ministerium der Finanzen stellt dar, dass sich ein Risikomanagement einschließlich eines Risikocontrollings für alle Aktivitäten des Kreditreferates im Aufbau befände.

Für das Sondervermögen **Altlastensanierung** sind gesonderte Berichtspflichten im entsprechenden Gesetz nicht geregelt. Gemäß § 6 ist das Ministerium der Finanzen dazu verpflichtet, nach Ablauf des Geschäftsjahres einen Jahresabschluss aufzustellen, der der Haushaltsrechnung als Anlage beizufügen ist.

Mit dem Abschluss einer Vereinbarung mit der Depotbank BNP Paribas im Juli 2007 hat das Ministerium der Finanzen die Voraussetzungen dafür geschaffen, die monatlichen und die jährlichen Berichte der Fondsverwalter vergleichbar zu machen.

Die Depotbank erarbeitet monatlich jeweils einen stichtagsbezogenen Bericht (sog. Reporting) für den einzelnen Fonds und übersendet diesen an das zuständige Kreditreferat.

Der Monatsbericht setzt sich aus dem Performance-Bericht, der Portfolioanalyse und der Vermögensaufstellung zusammen. Dieser beinhaltet:

- die Entwicklung des einzelnen Spezialfonds im Vergleich zum gewählten Maßstab (monatliche Entwicklung, Vorjahresentwicklung, die Entwicklung seit Auflage der Fonds),
- eine Portfolioanalyse, die u. a. auch eine Aufteilung der Wertpapiere nach Restlaufzeit und nach Rating vornimmt,
- eine Vermögensaufstellung, die eine Einzelaufstellung aller sich im Fonds befindlichen Wertpapiere enthält.

Neben diesen Informationen stellt die Depotbank die Renditeentwicklung der einzelnen Fonds zusammengefasst dar.

Diese Berichte werden durch das Ministerium der Finanzen zeitnah ausgewertet. Soweit Handlungsanweisungen an die Kapitalanlagegesellschaften erforderlich sind, werden diese durch das Ministerium der Finanzen dokumentiert. Darüber hinaus finden halbjährlich Anlagenausschusssitzungen für den einzelnen Spezialfonds mit den Kapitalanlagegesellschaften statt.

Das Ministerium hat so direkten Einfluss auf die Strategie und gibt in diesen Sitzungen auch vor, welche Anleihen stärker gekauft werden sollen bzw. auf welche zukünftig verzichtet werden soll.

Für die im Sondervermögen Altlastensanierung vorgenommenen Termingeldanlagen fehlen für eine Kontrolle Nachweise zur Dokumentation der Anlageentscheidungen.

Die von den beauftragten professionellen Vermögensverwaltern vorzulegenden Berichte hält der Landesrechnungshof für geeignet, die Entwicklung der Fonds aufzuzeigen und das Ministerium frühzeitig über bestimmte Entwicklungstendenzen zu informieren. Damit sind Steuerung der und Einflussnahme auf diese Geldanlagen möglich. Der Landesrechnungshof regt an, nach Vorlage der zusammenfassenden Berichte zum 31. Dezember die Abgeordneten im geeigneten Rahmen über die jährliche Entwicklung der Fonds zu informieren.

Der Landesrechnungshof hält ein funktionierendes Controlling durch das im Ministerium der Finanzen zuständige Kreditreferat für den Erfolg der Anlage der Mittel der betrachteten Sondervermögen für unverzichtbar. Das Ministerium hat Maßnahmen einzuleiten, die ein Controlling durch das Referat zukünftig sicherstellen.

Das vom Kreditreferat und den Beauftragten für den Haushalt praktizierte Vorgehen bezüglich der konkreten Anlageentscheidungen ist bisher nicht in einer Dienstanweisung niedergelegt. Der Landesrechnungshof empfiehlt eine geeignete Dokumentation der bisherigen Verwaltungspraxis (z. B. Ablauf des Verfahrens, Festlegung der Verantwortlichkeiten, besondere Fallgestaltungen von erheblicher Wichtigkeit) herbeizuführen.

3.7 Einzelanmerkungen

Für das Sondervermögen **Pensionsfonds** hatte das Ministerium der Finanzen ein versicherungsmathematisches Gutachten (vom 18. Dezember 2007) erstellen lassen. Der Gutachter hat darin eine versicherungsmathematisch erforderliche Rendite von 4,5 v. H. ermittelt. Unabhängig davon hat das Ministerium der Finanzen am 3. Juni 2008 ein Anlagekonzept u. a. für die Geldanlage der Pensionsfondsmittel erstellt. Daraus ergibt sich für den Pensionsfonds eine Zielrendite von 5 v. H. bei gleichzeitiger Verteilung des Gesamtvermögens auf verschiedene Anlageklassen. Die vom Ministerium der Finanzen festgelegte höhere Renditeerwartung führt selbst nach seiner eigenen Einschätzung zu einem höheren Risiko.

Der Landesrechnungshof kann die höhere Renditevorgabe, die mit einem höheren Risiko verbunden ist, nicht nachvollziehen.

Mit Blick auf den Zweck des Sondervermögens (Finanzierung der Altersversorgungsansprüche) und das Wirtschaftlichkeitsgebot beim Umgang mit öffentlichen Mitteln ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes die höchstmögliche Sicherheit anzustreben.

Das Ministerium der Finanzen erläutert, es habe in Folge der unsicheren Kalkulation (versicherungsmathematisches Gutachten) einen Risikopuffer von 0,5 v. H. aufgeschlagen und als Zielrendite festgelegt. Eine Ausweitung der Anlageklassen über festverzinsliche Wertpapiere hinaus sei zur Erreichung der Zielrendite notwendig.

Die vom Ministerium der Finanzen erarbeiteten und wiederholt veränderten Anlagekonzepte sehen eine prozentuale Aufteilung des Fondsvermögens auf Anlageklassen wie folgt vor:

Anlageklassen	Anlagekonzept des Ministeriums der Finanzen vom			
	18.12.2007	01.02.2008	03.06.2008	05.03.2009
Europäische Aktien	1 v. H.	10 v. H.	14 v. H.	14 v. H.
Staatsanleihen Europa	82 v. H.	86 v. H.	83 v. H.	61 v. H.
Wandelanleihen	17 v. H.	4 v. H.	3 v. H.	12 v. H.
Unternehmensanleihen	0 v. H.	0 v. H.	0 v. H.	13 v. H.

Das Ministerium hat das Gesamtvermögen des Pensionsfonds – wie oben dargestellt – bisher ausschließlich als Termingeld angelegt. Damit hat es die eigenen Anlagevorschläge nicht umgesetzt.

Für die hier betrachteten Sondervermögen ist – unter Berücksichtigung des jeweiligen Zweckes – nach Meinung des Landesrechnungshofes der Anlagegrundsatz der größtmöglichen Sicherheit zu beachten. Dadurch eintretende Renditeeinbußen sind zugunsten einer erhöhten Sicherheit der Geldanlagen, insbesondere vor dem Hintergrund bestehender Kursrisiken, vertretbar.

Mit dem Nachtragshaushalt 2007 hatte der Landtag u. a. für das Sondervermögen **Altlastensanierung** beschlossen, die zur Kofinanzierung der Altlastenprojekte notwendigen Landesmittel für die Jahre 2008 (23,1 Mio. €) und 2009 (23,4 Mio. €) bereits im Jahr 2007 zur Verfügung zu stellen. Den Betrag von insgesamt 46,5 Mio. € hat das Ministerium der Finanzen als Termingeld bei einer Bank angelegt. Die so erwirtschafteten Zinsen hat das Land als Landesanteil für zusätzliche bzw. vorzeitig durchzuführende Projekte herangezogen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes war eine vorgezogene Zuführung der Mittel nicht erforderlich. Dem Land ist durch diese Vorgehensweise kein Vorteil entstanden. Das Land sollte künftig auf vorzeitige Zuführungen von Landesmitteln an das Sondervermögen verzichten.

3.8 Darstellung in der Haushaltsrechnung

Die bestehenden Sondervermögen hat das Land jeweils auf der Grundlage eines Gesetzes eingerichtet. Die gesetzlichen Grundlagen enthalten nur für die Versorgungsrücklage und den Pensionsfonds Vorgaben, welche Informationen die Haushaltsrechnung bezüglich des Haushaltsvollzuges – zusätzlich zu den Regelungen in der LHO³⁶ – liefern muss. So soll für die Versorgungsrücklage in der Haushaltsrechnung der Bestand einschließlich der Forderungen und Verbindlichkeiten sowie Einnahmen und Ausgaben nachgewiesen werden - § 10 Abs. 2. Für den Pensionsfonds ist in § 4 Abs. 3 PensFG geregelt, dass in der Haushaltsrechnung der Bestand, gegliedert nach regelmäßigen Zuführungen und Sonderzuführungen einschließlich der Forderungen und Verbindlichkeiten sowie der Einnahmen und Ausgaben nachzuweisen ist. Für die weiteren Vermögen gibt es keine gesonderten Vorgaben.

Zum Sondervermögen **Versorgungsrücklage** wird in der Haushaltsrechnung für das Jahr 2008 dargestellt, wie sich die Einnahmen und Ausgaben zusammensetzen.

Die Einnahmen bestanden aus Zuführungen aus dem Landeshaushalt (Titel 232 01) und aus sonstigen Zuführungen von Landesbetrieben und Zuwendungsempfängern (Titel 232 02). Insgesamt belaufen sich die Zuführungen im Haushaltsjahr 2008 auf 5,1 Mio. €

Dem stehen Ausgaben durch den Wertpapierkauf (Titel 919 01) in voller Höhe der Einnahmen gegenüber. Aus der titelgenauen Darstellung in der Haushaltsrechnung ist ablesbar, wie sich die Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsjahres zusammensetzen.

In einer beigefügten Anlage zu diesem Sondervermögen, die Bestandteil der Haushaltsrechnung ist, werden die rechtlichen Grundlagen genannt und darauf hingewiesen, dass die Vermögensverwaltung durch die Deutsche Bundesbank erfolgt.

³⁶ § 80 - Rechnungslegung, § 81 - Gliederung der Haushaltsrechnung

Die Anlage fasst die Einnahmen und Ausgaben des abgelaufenen Haushaltsjahres zusammen. Es wird – wie gesetzlich vorgesehen – die Bestandsentwicklung zum Anfang des Haushaltsjahres und zum 31. Dezember 2008 ausgewiesen. Es ist ausgewiesen, welche Marktwertveränderungen das Sondervermögen im entsprechenden Haushaltsjahr hatte. Eine Beurteilung der Marktwertentwicklung erfolgt nicht.

Die mit dem Bestand erwirtschafteten Zinserträge lassen sich aus dieser Darstellung nicht ableiten. Sie sind auch nicht aus der titelgenauen Darstellung der Einnahmen und Ausgaben abzuleiten, da die Vermögensverwaltung durch einen Dritten – hier die Deutsche Bundesbank – außerhalb des Landeshaushaltes erfolgt.

Aus der titelgenauen Darstellung in der Haushaltsrechnung im Jahr 2008 lassen sich für das Sondervermögen **Pensionsfonds** die Höhe der erwirtschafteten Zinsen in Höhe von rund 5,93 Mio. € (Titel 162 01) und die Zuweisungen aus dem Landeshaushalt (Titel 232 01 und 232 04), insgesamt rund 15,73 Mio. €, als Einnahmen ableiten.

Dem stehen Ausgaben durch die Geldanlage (Titel 697 01) in voller Höhe der Einnahmen des Jahres 2008 sowie des Bestandes des Vorjahres gegenüber. Da der Gesamtbestand des Sondervermögens im Jahr 2008 laut Haushaltsrechnung insgesamt dreimal angelegt wurde, lässt sich der Gesamtbestand nicht ableiten. Die Prüfung durch den Landesrechnungshof hat dagegen ergeben, dass die Mittel des Pensionsfonds im Jahr 2008 insgesamt viermal einer Geldanlage zugeführt wurden. Der am 22. Dezember 2008 erfolgte Rückfluss aus der Termingeldanlage in Höhe von 127,3 Mio. € wurde in der Haushaltsrechnung nicht entsprechend dargestellt. Die Zinseinnahmen aus der Termingeldanlage in Höhe von 29.000 € wurden hingegen im Zinseinnahmetitel berücksichtigt.

Die gemäß PensFG u. a. geforderte Darstellung des Bestandes des Sondervermögens erfolgt in Textform als Begründung der Abweichung von der Haushaltsplanung. Jedoch wird hier von einem Anlagewert gesprochen, eine Bestandentwicklung ist nicht nachvollziehbar. Eine separate Anlage ist der Haushaltsrechnung nicht beigefügt.

Aus der titelgenauen Darstellung der Haushaltsrechnung für das Sondervermögen **Altlastensanierung** ist die Mittelherkunft erkennbar, d. h. es wird abgebildet, ob es sich um Bundes- oder Landesmittel handelt, die für die jeweilige Projektfinanzierung verwandt wurden.

Aus einer Anlage zum Sondervermögen, die Teil der Haushaltsrechnung ist, ergibt sich der gesamte Bestand des Sondervermögens.

Dieser umfasst

- den Bestand der vier Spezialfonds,
- die Termingeldanlage für den Kofinanzierungsanteil des Landes für das Jahr 2009 und
- die separate Geldanlage der LMBV-Mittel (Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH).

Die Anlage in der Haushaltsrechnung 2008 zeigt den Anfangs- und Endbestand der vier Spezialfonds im Haushaltsjahr auf.

Es kann aus der Haushaltsrechnung nicht abgeleitet werden, ob die dargestellte Marktwertentwicklung positiv ist oder nicht. Es wird keine Aussage zu den erwirtschafteten Zinsen der Termingeldanlage und der separaten Geldanlage getroffen.

Das Sondervermögen **Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabe** dient ausschließlich dem Zweck der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben sowie der begleitenden Hilfe gemäß 9. Buch Sozialgesetzbuch.

Aus der titelgenauen Darstellung in der Haushaltsrechnung im Jahr 2008 lassen sich die Höhe der Zinserträge aus der zeitweiligen Anlage des Sondervermögens (Titel 162 02) und die Ausgleichsabgabe von privaten Arbeitgebern und von Arbeitgebern der öffentlichen Hand (Titel 111 01) als Einnahmen ableiten.

Dem stehen Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke gegenüber.

Das Sondervermögen Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabe weist in der Haushaltsrechnung Einnahmen aus Überschüssen aus Vorjahren in Höhe von rund 27,1 Mio. € (Titel 361 01) sowie einen Übertrag in das Folgejahr (Titel 961 01) in Höhe von 31,4 Mio. € aus. Dieser ergibt sich, laut der Begründung, aus der Differenz der Summe der Einnahmen und tatsächlichen Ausgaben des Haushaltsjahres. Mit diesen Titeln sind damit Anfangs- und Endbestand des Sondervermögens ausgewiesen. Eine gesonderte Anlage ist nicht beigefügt.

Das Sondervermögen **Grundstock** dient dem Zweck Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte im Auftrag des Landes zu erwerben, zu verwalten, zu verwerten sowie das Grundvermögen wertmäßig zu erhalten. Wie für die Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabe werden in der titelgenauen Darstellung der Haushaltsrech-

nung die im Zusammenhang mit der Zweckerfüllung erzielten Einnahmen, z. B. Verkaufserlöse, Pachteinnahmen und Ausgaben, z. B. Bewirtschaftungskosten und Ankauf von Grundstücken, dargestellt. Zinseinnahmen werden nicht ausgewiesen. Der Übertrag aus dem Vorjahr (Titel 361 01) in Höhe von rund 26,4 Mio. € und der Übertrag in das Folgejahr (Titel 961 01) in Höhe von 34,3 Mio. € ergeben Anfangs- und Endbestand des Sondervermögens. Der Endbestand konnte laut Begründung der Haushaltsrechnung im Haushaltsjahr 2008 nicht an den Landeshaushalt abgeführt werden.

Eine Anlage mit weiteren Informationen ist nicht beigefügt.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes sind die mit der Haushaltsrechnung verfügbaren Informationen nicht ausreichend, um für jedes der bestehenden Sondervermögen die im Laufe des Haushaltsjahres nicht benötigten Mittel, deren Verwendung im Sinne einer Geldanlage und die so erwirtschafteten Zinserträge darzustellen.

Zur Erhöhung der Transparenz sollte nach Auffassung des Landesrechnungshofes die Haushaltsrechnung für jedes Sondervermögen eine Anlage enthalten, aus welcher hervorgeht, in welcher Höhe Mittel im laufenden Haushaltsjahr nicht benötigt worden sind und wie sie angelegt werden. Die so erwirtschafteten Zinsen sind auszuweisen. Der Landesrechnungshof empfiehlt, dass die Haushaltsrechnung den jeweiligen Gesamtbestand jedes Sondervermögens zum Jahresanfang und zum Ende eines Haushaltsjahres ausweist und entsprechende Erläuterungen vornimmt.

Des Weiteren regt der Landesrechnungshof an, für die Haushaltsplanung – soweit dies umsetzbar ist – analog zu verfahren.

4 Kommunale Haushalte

4.1 Zulässigkeit des Einsatzes von derivativen Finanzierungsinstrumenten

Die Gemeinde als Selbstverwaltungskörperschaft ist gemäß § 2 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (GO LSA) der ausschließliche Träger der gesamten öffentlichen Aufgaben in ihrem Gebiet, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen. Sie ist zur zielgerichteten Aufgabenerfüllung verpflichtet und hat dafür Sorge zu tragen, dass die Gemeindefinanzen gesund bleiben.

Für die Kommunen in Sachsen-Anhalt gilt ein Spekulationsverbot. Dieses ergibt sich aus dem § 21 Abs. 1 Gemeindehaushaltsverordnung (Kameralistik). Demnach haben die Kommunen die Mittel der Rücklagen, soweit sie nicht als Betriebsmittel der Kasse benötigt werden, sicher und Ertrag bringend anzulegen. Die Mittel müssen für ihren Zweck rechtzeitig verfügbar sein.

Das Ministerium des Innern hatte bereits in seinem Runderlass vom 28. September 1999 – Derivative Finanzierungsinstrumente und Umschuldungen – bezüglich des Spekulationsverbots ausgeführt:

„Derivative Verträge können mit dem Partner eines zugrundeliegenden Rechtsgeschäftes oder aber auch mit Dritten abgeschlossen werden. Beim Abschluss von derivativen Rechtsgeschäften haben die Kommunen das allgemeine Spekulationsverbot zu beachten. In diesem Zusammenhang weise ich darauf hin, dass der Einsatz von Derivaten ohne konkretes Grundgeschäft (Kreditgeschäft) spekulativen Zwecken dient und daher untersagt ist. Gleichzeitig dürfen sich Kommunen bei ihren Kreditgeschäften nicht wie Banken oder andere Finanzinstitutionen verhalten, die nach ihren Geschäftszwecken der Gewinnerzielung verpflichtet sind.

Allerdings haben die Kommunen auch die Gebote der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit zu beachten. Daher ist der Einsatz von derivativen Instrumenten auf die sparsame und wirtschaftliche Gestaltung der bestehenden und neu einzugehenden Verbindlichkeiten (bei Umschuldungen und Zinsanpassungen) zu begrenzen. Der Gemeinderat bzw. Kreistag hat gemäß § 44 Abs. 3 Nr. 10 GO LSA i. V. m. § 33 Abs. 3 Nr. 10 LKO LSA über den Einsatz von derivativen Finanzierungsinstrumenten zu beschließen.“

Das Ministerium des Innern hatte den Kommunen die Einrichtung eines Kreditmanagements angeregt und die Erstellung einer Dienstanweisung, in der die Rahmenbedingungen zu benennen sind, empfohlen.

Der o. g. Runderlass ist im Jahr 2004 nach 5-jähriger Gültigkeit außer Kraft getreten. Das Ministerium der Finanzen hat im Jahr 2005 entsprechend einer Absprache mit den beiden Kommunalen Spitzenverbänden Hinweise und Empfehlungen zum Einsatz von derivativen Finanzierungsinstrumenten herausgegeben, in denen die Regelungen des Runderlasses sinngemäß aufgeführt sind.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Ministerium des Innern, zur gemeindehaushaltsrechtlichen Einordnung derartiger Geschäfte verbindliche Regelungen zu erlassen.

4.2 Einrichtung eines Kreditmanagements

Im Ergebnis der Einschätzung der Haushalts- und Finanzlage der Kommunen hatte der Landesrechnungshof in seinem Jahresbericht 2005, Teil 2, empfohlen, dass die Kommunalaufsichtsbehörden ihre Wirksamkeit im Rahmen der Haushaltskonsolidierung auch auf die Einrichtung/Gewährleistung eines Schuldenmanagements in den Kommunen ausrichten. Der Empfehlung ist der Landtag gefolgt (LT-Drs. 5/12/386 B vom 14. Dezember 2006).

Das Landesverwaltungsamt hat den Landkreisen, kreisfreien Städten, kreisangehörigen Gemeinden und Zweckverbänden mit Rundverfügung Nr. 26/07 vom 23. Oktober 2007 auf der Grundlage der durch das Ministerium der Finanzen erarbeiteten Hinweise und Empfehlungen zum Einsatz von derivativen Finanzierungsinstrumenten, Hinweise zu den finanziellen Risiken von derivativen Finanzierungsinstrumenten einschließlich der Installation eines geeigneten Kreditmanagements gegeben. Es hat den Kommunen die durch den Deutschen Städtetag mit Schreiben vom 1. Juni 2007 veröffentlichte Musterdienstanweisung zur Anwendung empfohlen.

4.3 Prüfungsfeststellungen

4.3.1 Vorbemerkungen

Die Haushaltskonsolidierung ist Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung. Dabei kann durch die Reduzierung der Belastung aus der Verschuldung der Kommunen und ihrer kommunalen Beteiligung ein wesentlicher Beitrag geleistet werden. Auch unter dem Gesichtspunkt der hohen Verschuldung müssen die Kommunen ihrer wirtschaftlichen Betätigung einen gebührenden Stellenwert beimessen. Die wirtschaftliche Betätigung ist direkt und indirekt mit dem Haushalt, insbesondere durch

- eine mögliche Gewinnabführung an die Kommune oder einen möglichen Verlustausgleich von der Kommune,
- die Gewährung von inneren Darlehen,

- die Übernahme von Bürgschaften sowie
- das in den Unternehmen gebundene Vermögen der Kommune verbunden.

Zum 31. Dezember 2008 betrug der Schuldenstand am Kreditmarkt:

	Insgesamt	je Einwohner
Schulden der Kommunen	2.892.280.000 €	1.206 €
Schulden der kommunalen Beteiligungen	5.425.364.000 €	2.262 €
Kassenverstärkungskredite der Kommunen	968.562.000 €	404 €
Gesamt	9.286.206.000 €	3.872 €

Der Landesrechnungshof hat sich in seinem Jahresbericht 2007, Teil 2, erstmals zu einem Zinsderivatgeschäft einer Wohnungsgesellschaft der Lutherstadt Wittenberg geäußert, ohne dass eine abschließende Bewertung des Geschäfts vorgenommen werden konnte, weil die Stadt dem Landesrechnungshof die Befugnisse zur Selbstunterrichtung in der Wohnungsgesellschaft nicht eingeräumt hat.

Nach Erkenntnissen des Landesrechnungshofes aus Presseveröffentlichungen, Erkenntnissen aus Geschäftsberichten, Berichten von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften und eigenen Prüfungsfeststellungen haben eine Stadt und mehrere kommunale Unternehmen derivative Geschäfte geschlossen, die zu Verlusten geführt haben:

Lfd. Nr.	Kommune/Zweckverband/ Unternehmen	Derivatgeschäft	Quelle der Information
1	Lutherstadt Wittenberg kommunales Wohnungsunternehmen	ZinsSwap-Geschäft Verlust: 580.000 €	Prüfung der Stadt zum „Beteiligungsmanagement“ im Jahr 2007; vgl. Jahresbericht 2007, Teil 2
2	Heidewasser GmbH Gesellschafter: mehrere Trink- und Abwasserzweckverbände, Stadt Zerbst, Einheitsgemeinde Gommern	ZinsSwap-Geschäft Negativer Marktwert der Anlage: 750.000 €	Pressemitteilung Nr. 004/08 des Landgerichts Magdeburg vom 31. Januar 2008
3	Stadtwerke Schönebeck	ZinsSwap-Geschäft Verlust: 500.000 €	Volksstimme vom 25. Juni 2008
4	Wasserwerke Südharz GmbH Gesellschafter: Trinkwasserzweckverband „Südharz“ (Sangerhausen)	Spekulatives Swap-Geschäft, hochriskantes Währungstauschgeschäft Verlust 2006 60.000 € 2007 130.000 € 2008 120.000 €	Mitteldeutsche Zeitung vom 2. Juli 2008
5	Stadt Naumburg	ZinsSwap-Geschäft Verlust per 30. Juni 2009:	Prüfung der Stadt durch den Landesrechnungshof*

Lfd. Nr.	Kommune/Zweckverband/ Unternehmen	Derivatgeschäft	Quelle der Information
		1.080.000 €	
6	Stadt Dessau-Roßlau Dessauer Versorgungs- und Verkehrsgesellschafts mbH	„Swap-Vereinbarungen“ „valutierende Zinsswap“ Jahresabschluss 2006 Ausweis von negativen Marktwerten -4.096.000 € -3.144.000 €	Prüfung der Stadt durch den Landesrechnungshof*

* Die Erörterungen mit den Verwaltungen sind noch nicht abgeschlossen.

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen seiner planmäßigen Prüfungen in den Städten Dessau-Roßlau, Lutherstadt Wittenberg, Naumburg und Wernigerode das Handeln der Verwaltung auch im Zusammenhang mit der Finanzmarktkrise betrachtet.

Von den geprüften Städten hatte lediglich die Stadt Naumburg derivative Geschäfte ausschließlich für die Absicherung von Zinsrisiken im Zusammenhang mit Kreditaufnahmen für Investitionskredite abgeschlossen.

Die derivativen Geschäfte der Dessauer Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH konnte der Landesrechnungshof aufgrund fehlender Prüfungsbefugnisse nicht prüfen und bewerten.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass trotz der Regelung in § 129 Abs. 3 und 4 GO LSA ihm die Befugnisse zur Unterrichtung im Unternehmen bisher nicht eingeräumt wurden. Damit konnte der Landesrechnungshof weder die Ordnungsmäßigkeit noch die Wirtschaftlichkeit der derivativen Geschäfte prüfen. Ebenso ist die notwendige Transparenz für die Stadträte und die Bürger nicht gegeben.

4.3.2 Einzelanmerkungen

a) Stadt Naumburg

Die Stadt hat im Jahr 1998 mit der Bank A und im Jahr 2000 mit der Bank B Swapverträge abgeschlossen. Ziel der Verträge waren Zinseinsparungen. Während das Ziel am Anfang der Laufzeit der Verträge auch erreicht wurde, erweist sich nunmehr zum Stichtag 30. Juni 2009, dass erhebliche Zinsmehrausgaben zur Erfüllung der Verträge aufgewendet werden müssen.

Die folgende Tabelle zeigt die derzeit bekannten Zinseinsparungen und Zinsmehraufwendungen, die der Landesrechnungshof auf der Grundlage der Verträge berechnet hat:

Jahr	Bank A		Bank B	
	Gewinn in 1.000 €	Verlust in 1.000 €	Gewinn in 1.000 €	Verlust in 1.000 €
1998	1,37			
1999	30,62			
2000	30,25		15,27	
2001	29,86		68,01	
2002		-21,51	13,50	
2003		-94,05		-188,08
2004		-99,19		-200,03
2005		-57,86		-188,50
2006		-18,42		-150,47
2007		-18,05		-100,16
2008		-19,52		-39,84
2009		-19,73		-73,75 ¹⁾
2010		-19,15		
2011		-18,54		
2012		-9,18 ²⁾		
Summe	92,10	-395,20	96,78	-940,83

1) bis zum 30. Juni 2009

2) bis zum 30. Juni 2012

Das von der Stadt im Ergebnis des Abschlussgesprächs zur Prüfung am 17. Februar 2010 nachgereichte Zahlenwerk weicht nur gering von den Tabellenwerten ab.

Mit der Bank B sind bis zum Vertragsende (28. September 2012) variable Zinssätze vereinbart. Auch mit der Bank A sind nach dem 30. Juni 2012 bis zum Vertragsende (30. Juni 2020) variable Zinssätze festgelegt.

Ob zukünftig bis zum jeweiligen Vertragsende Zinsmehreinnahmen oder Zinsmehrausgaben erzielt werden, ist zurzeit noch nicht absehbar. Allerdings kann eingeschätzt werden, dass die Stadt noch höhere Verluste bei beiden Swaps in Kauf nehmen muss, je geringer das Zinsniveau ist. Damit ist sie derzeit direkt von der Finanzmarktkrise betroffen.

Der 1998 abgeschlossene Swapvertrag mit der Bank A hatte ursprünglich eine Laufzeit bis zum 30. Juli 2008. Er wurde vorzeitig zum 4. Juli 2005 aufgelöst. Gleichzeitig wurde ein neuer Swapvertrag mit Enddatum 30. Juni 2020 abgeschlossen. Dabei wurde der negative Marktwert des aufgelösten Geschäftes im neuen Vertrag verrechnet. Das bedeutet zunächst erst einmal geringere jährliche Zinsmehraufwendungen, dafür aber Zinsmehraufwendungen über einen wesentlich längeren Zeitraum. Auch der Vertrag vom 4. Juli 2005 wurde vorzeitig zum 12. Juni 2008 aufgelöst. Der negative Auflösungsbetrag in Höhe von 105.000 € wurde in den nächsten Neuabschluss einbezogen.

Bei dem ursprünglichen Swapvertrag von 1998 wären Zinsmehraufwendungen in Höhe von rund 200.000 € bis zum 30. Juli 2008 angefallen. Nach den neuen Verträgen müssen zunächst bis zum 30. Juni 2012 rund 132.000 € Zinszahlungen aufgebracht werden. Danach sind variable Zinszahlungen bis zum 30. Juni 2020 fällig, welche je nach Zinsniveau zu Zinseinsparungen oder weiteren Zinsmehrausgaben führen können.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass durch den Abschluss der Swapverträge der Stadt Zinsmehrausgaben über einen sehr langen Zeitraum entstanden sind und noch entstehen werden, welche von den geringen Zinseinsparungen in der Anfangszeit der Verträge nicht gedeckt sind. Durch die späteren Vertragsänderungen erfolgte eine Senkung der jährlichen Zinsmehraufwendungen zulasten der zukünftigen Haushalte der Stadt. Der Landesrechnungshof hält das für nicht wirtschaftlich. Nach seiner Auffassung ist es notwendig, dass die Stadt ein Kreditmanagement einrichtet und dessen dauerhafte Wirksamkeit gewährleistet. Der Landesrechnungshof hat der Stadt empfohlen, die notwendigen Sicherungsvorkehrungen beim Einsatz von Derivaten in einer Dienstanweisung festzulegen.

b) Stadt Dessau-Roßlau

Im Ergebnis seiner überörtlichen Prüfung der Stadt Dessau-Roßlau mit dem Schwerpunkt „Gewährleistung des Beteiligungsmanagements einschließlich der Prüfung in ausgewählten Unternehmen“ hat der Landesrechnungshof in seinem Bericht vom 1. September 2009 Sachverhalte dargestellt, die er jedoch durch die nicht eingeräumten Prüfungsbefugnisse in den Beteiligungsgesellschaften nicht prü-

fen und bewerten konnte, die aber sowohl für die Haushaltskonsolidierung als auch für die Daseinsvorsorge Auswirkungen haben.

Ein Sachverhalt sind die derivativen Geschäfte der Dessauer Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH (DVV).

Ausweislich des Konzernabschlusses für das Geschäftsjahr 2006 hat die DVV mit Kreditinstituten „Swap-Vereinbarungen“ mit einem Nominalwert von 99.438.000 € abgeschlossen.

Die Zeitwerte (Marktwerte) betragen zum Jahresabschluss -4.096.000 €. Weitere „valutierende Zinsswaps“ mit Nominalwerten von 55.327.000 € hatten zum Konzernabschluss einen Zeitwert von -3.144.000 €.

Der Landesrechnungshof konnte die Einordnung der „Swap-Vereinbarungen“ und die Aussagen im Jahresabschluss weder prüfen noch bewerten, weil

- ihm nicht bekannt ist, um welche Swapvereinbarungen (Art und Ziel) es sich hierbei im Einzelnen handelt,
- er nicht nachvollziehen konnte, welche finanziellen Auswirkungen diese Vereinbarungen auf die Zinsergebnisse der Geschäftsjahre 2002 - 2008 hatten,
- ihm nicht bekannt war, ob es sich gegebenenfalls um spekulative Derivatgeschäfte, die für ein kommunales Unternehmen nicht zulässig sind, gehandelt hat und
- er nicht abschätzen konnte, welche Folgen diese Swapgeschäfte im Zuge der allgemeinen Finanzkrise hatten und ob ausgeschlossen werden kann, dass gebührenfinanzierte Bereiche durch die Swapgeschäfte belastet werden.

Der Geschäftsbericht 2008 der DVV weist zwar darauf hin, dass zur Begrenzung des Zinsänderungsrisikos seit mehreren Jahren derivative Finanzinstrumente eingesetzt werden. Konkrete Marktwerte werden nicht mehr genannt.

In ihrer Stellungnahme vom 17. Dezember 2009 hat die Stadt mitgeteilt, dass eine Überprüfung im Rahmen der Jahresabschlussprüfung 2009 durch die zuständige Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erfolgen wird. Das Ergebnis soll dem Landesrechnungshof nachgereicht werden.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Stadt als Alleingesellschafterin selbst die notwendigen Schlussfolgerungen für die Haushaltskonsolidierung und die Gewährleistung der Daseinsvorsorge aus der Entwicklung

der derivativen Geschäfte zu ziehen hat. Dazu gehört auch, die erforderliche Transparenz für die Stadträte und die Bürger herzustellen.

5 Zusammenfassung der wesentlichen Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Der Landesrechnungshof hat dargelegt, dass im Hinblick auf das Wirtschaftlichkeitsgebot beim Umgang mit öffentlichen Mitteln unter Beachtung des jeweiligen Zweckes die höchstmögliche Sicherheit anzustreben ist. Insofern ist zunächst grundsätzlich die Frage nach der Anwendbarkeit von bestimmten Finanzmarktinstrumenten (z. B. Derivaten) zu klären. Sofern es der Wille des Landes ist, diese Instrumente zu nutzen, sind nach Auffassung des Landesrechnungshofes nachfolgend dargestellte Empfehlungen an den Gesetzgeber, die Verwaltung sowie die oberste Kommunalaufsichtsbehörde zu beachten:

5.1 Empfehlungen an den Gesetzgeber

1. Bisher wird der Marktwert von Derivaten nicht als Steuerungsgröße verwendet, obwohl dies erforderlich wäre, um zukünftige Ausgabensteigerungen zu vermeiden. Der Landesrechnungshof hält es für notwendig und angemessen, dass **Marktwerte** bei der Steuerung der Chancen und Risiken der vom Land eingesetzten Finanzinstrumente **zukünftig in einschlägigen Gesetzen, Verordnungen und Dienstanweisungen als zusätzliche Steuerungsgröße** berücksichtigt werden.
2. Mit der **Festlegung** eines Verhältnisses von variabel zu fest verzinslichen Krediten (**Fix-Floating-Mix**) werden die Höhe der Zinsausgaben des Landes und das Cashflow-Risiko gesteuert. Ein hoher Anteil variabler Kredite kann dazu führen, dass die Zinsausgaben deutlich von den geplanten Werten abweichen. Aufgrund der Bedeutung der strategischen Vorgaben zum Fix-Floating-Mix für die Zinsausgaben des Landes ist es nach Ansicht des Landesrechnungshofes sinnvoll, die Regelungen zur Steuerung des Cashflow-Risikos in das **Haushaltsgesetz** aufzunehmen. Die im Haushaltsgesetz 2010/2011

neu eingeführten Portfoliosteuerungsderivate sind bei der Ermittlung des Cashflow-Risikos einzubeziehen.

3. Zum Stichtag 31. Dezember 2008 hatte das Land 69 Optimierungsderivate mit einem Gesamtnominalvolumen von 2,28 Mrd. € im Bestand. Das Ministerium der Finanzen ist aufgrund der Komplexität der abgeschlossenen Optimierungsderivate mit der vorhandenen organisatorischen und systemtechnischen Ausstattung nicht in der Lage eine eigene Risikosteuerung und -begrenzung vorzunehmen. Wenn es der Wille des Landes ist, Marktchancen mit Optimierungsderivaten zu nutzen, dann ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes ein **adäquater regulatorischer und organisatorischer Rahmen** für das Ministerium der Finanzen, der derzeit nicht vorhanden ist, erforderlich. Beispielsweise sollte der Haushaltsgesetzgeber statt einer volumenmäßigen Beschränkung der Optimierungsderivate ein **Verlustlimit für negative Marktwerte in das Haushaltsgesetz** aufnehmen.
4. Die Regelungen im Haushaltsgesetz zur Begrenzung des Umfangs des Derivateeinsatzes und die in der Schuldenordnung des Landes Sachsen-Anhalt formulierte Ermächtigung, Derivate zur Erzielung günstiger Konditionen einsetzen zu können, sind auslegungsbedürftig. Das Regelungsdefizit kann nach Ansicht des Landesrechnungshofes durch eine **genaue Definition von Sicherungs- und Optimierungsgeschäften** und eine **Neureglementierung des Derivateeinsatzes** seitens des Gesetzgebers in der **Schuldenordnung** bzw. im **Haushaltsgesetz** abgebaut werden.
5. Der **Gesetzgeber** sollte darauf achten, dass die gemäß Landesschuldenordnung zu verfassenden **Berichte** von einer vom Kreditmanagement **unabhängigen Controllingeinheit** erstellt werden. Weiterhin sollte der Gesetzgeber das Ministerium der Finanzen damit beauftragen, dass auch **Marktwerte** im Bericht über die Höhe der Schulden und Verpflichtungen des Landes dargestellt werden und die vom Landesrechnungshof vorgeschlagenen Maßnahmen zur **Erhöhung der Transparenz** bei den Kreditaufnahmen, Zwischenanlagen, Derivaten und Sondervermögen im Haushaltsgesetz bzw. der Haushaltsrechnung umgesetzt werden.
6. Mit dem Nachtragshaushalt 2007 hatte der Landtag u. a. für das Sondervermögen **Altlastensanierung** beschlossen, notwendige Landesmittel für die

Jahre 2008 und 2009 bereits im Jahr 2007 zur Verfügung zu stellen. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes war eine **vorzeitige Zuführung** nicht erforderlich. Dem Land ist dadurch **kein Vorteil** entstanden. Der Landtag sollte künftig auf vorzeitige Zuführungen von Landesmitteln an Sondervermögen verzichten.

5.2 Empfehlungen an die Verwaltung

1. Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Ministerium der Finanzen in einer **Dienstanweisung** regelt, dass nur **Optimierungsderivate** abgeschlossen werden dürfen, bei denen die **Quantifizierung sämtlicher Risiken** möglich ist.
2. Bei der **Beurteilung der Wirtschaftlichkeit** der vom Land eingesetzten Finanzinstrumente sollte sich das Ministerium der Finanzen künftig auch an der **betriebswirtschaftlichen Betrachtungsweise** orientieren.
3. Die Insolvenz von Lehman Brothers hat gezeigt, dass auch bei **zahlungsfähigen Einlagensicherungssystemen** für das Land ein **Adressenausfallrisiko** besteht, da der Einlagensicherungsfonds bei der Insolvenz eines Geschäftspartners die Zinszahlungen nur bis zum Zeitpunkt der Eröffnung des Insolvenzverfahrens ausgleicht und die Rückzahlung der Mittel durch den Einlagensicherungsfonds nicht zum vereinbarten Fälligkeitstermin erfolgt. In der **Dienstanweisung** muss das Ministerium der Finanzen regeln, dass dieses Risiko bei der Ermittlung des Adressenausfallrisikos für den jeweiligen Vertragspartner berücksichtigt wird. Um eine übermäßige Belastung des Landeshaushalts bei einem Ausfall eines Geschäftspartners zu vermeiden, sollte das Ministerium der Finanzen in der Dienstanweisung regeln, dass eine **geschäftstypübergreifende Begrenzung des Adressenausfallrisikos** aus Termingeldanlagen, Derivaten und Sondervermögen vorgenommen wird.
4. Um das **Adressenausfallrisiko bei zahlungsunfähigen Einlagensicherungssystemen** zu begrenzen, sollte die **Absenkung der Anlageobergrenze** in Höhe von 500 Mio. € geprüft werden, die in der **Dienstanweisung** festgelegt wurde.

5. Der Landesrechnungshof hält die **Einrichtung** einer prozessbegleitenden, vom Kreditmanagement **unabhängigen Controllingeinheit** im Ministerium der Finanzen für zweckmäßig.
6. Der Gutachter hat zahlreiche gravierende Prüfungsfeststellungen zu **organisatorischen Schwachstellen** und **Risiken in der Aufbau- und Ablauforganisation** getroffen. Die Anzahl der dargestellten Schwachstellen und die Schwere der Mängel im Ministerium der Finanzen sind inakzeptabel und begründen nach Einschätzung des Landesrechnungshofes unmittelbaren Handlungsbedarf. Er hält es für dringend notwendig, dass das Ministerium der Finanzen die **Verordnungen und Dienstanweisungen** entsprechend den Empfehlungen des Gutachters anpasst, sofern die Geschäfte weiterhin betrieben werden sollen, und auf die Änderung der einschlägigen Gesetze hinwirkt.
7. Das Ministerium der Finanzen hat Regelungen aus Dienstanweisungen nicht umgesetzt, da keine geeignete Software zur Berechnung der Marktwerte zur Verfügung steht. Die **Einführung** eines adäquaten **Finanz-Management-Systems** ist unverzichtbar, damit jederzeit die **Überwachung der Adressenausfall- und Zinsänderungsrisiken unabhängig** von den Banken vorgenommen werden kann.
8. Für das Sondervermögen **Versorgungsrücklage** wird dem Vermögensverwalter der Erwerb von Anleihen privater Emittenten erlaubt. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte in der **Anlagerichtlinie** ein bestimmter **Anteil für private Anleihen** am Gesamtportfolio **festgelegt** werden.
9. Mehr als drei Jahre nach Inkrafttreten des **Pensionsfondsgesetzes** am 15. Dezember 2006 hat das Ministerium der Finanzen noch **keine Anlagerichtlinie** erlassen. Das Ministerium der Finanzen hat zeitnah entsprechende Anlagerichtlinien zu erlassen.
10. Für das Sondervermögen **Altlastensanierung** gestattet das Ministerium der Finanzen den Erwerb von Wertpapieren in ausgewählten Fremdwährungen wie z. B. Schweizer Franken und US-Dollar. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes muss das **Währungsrisiko durch eine generelle Regelung für alle Sondervermögen** ausgeschlossen sein. Gemäß § 3 Abs. 4 HG 2008/2009 kann das Ministerium der Finanzen Währungen benennen, bei de-

nen auf die Ausschaltung des Währungsrisikos verzichtet werden kann. Das Ministerium sollte prüfen, ob diese Ermächtigung erforderlich ist.

11. Sowohl für die **Versorgungsrücklage** als auch den **Altlastenfonds** enthalten die Anlagerichtlinien Vorgaben zum Mindestrating des einzelnen **Wertpapiers**. Der Landesrechnungshof empfiehlt, in den **Anlagerichtlinien** zusätzlich ein **Mindestrating** für alle **Emittenten** festzulegen. Zur Begrenzung des **Adressenausfallrisikos** sollten Wertpapiere und Emittenten nach Meinung des Landesrechnungshofes ein Rating von zumindest **A** aufweisen.
12. Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Ministerium der Finanzen für die Kapitalanlage bei den Sondervermögen des Landes unter den möglichen effizienten Portfolios jeweils ein **risikobegrenztes Anleihenportfolio** anstrebt. In den **Anlagerichtlinien für die Sondervermögen** sollte auf risikoträchtige Bestandteile, wie z. B. **Aktien und Fremdwährungsanleihen** **verzichtet** werden.
13. Obwohl das PensFG erstmalige Entnahmen erst ab dem 1. Januar 2016 vorsieht, hat das Ministerium der Finanzen eine ausschließliche Kapitalanlage in Termingeldern für die Dauer von drei bzw. sechs Monaten vorgenommen. Da eine kurzfristige Anlage langfristig zur Verfügung stehender Mittel in der Regel unwirtschaftlich ist, kann beim **Pensionsfonds** der größte Teil des Gesamtvermögens **langfristig angelegt** werden.
14. Das vom Kreditreferat und den Beauftragten für den Haushalt praktizierte Vorgehen bezüglich der Entscheidungen zum konkreten **Anlageverhalten** bei **den Sondervermögen** ist bisher nicht in einer Dienstanweisung niedergelegt. Der Landesrechnungshof empfiehlt eine geeignete Dokumentation der bisherigen Verwaltungspraxis (z. B. Ablauf des Verfahrens, Festlegung der Verantwortlichkeiten, besondere Fallgestaltungen von erheblicher Wichtigkeit) herbeizuführen.
15. Sowohl für die **Versorgungsrücklage** als auch den **Pensionsfonds** hat der Landesrechnungshof unverzinsten Anlagezeiträume festgestellt. Er empfiehlt, die **Verantwortlichkeiten** im **Ministerium der Finanzen** konkret zu regeln.

16. Aus Sicht des Landesrechnungshofes sind die mit der Haushaltsrechnung verfügbaren Informationen zu den Sondervermögen nicht ausreichend. Zur Erhöhung der **Transparenz** sollte nach Auffassung des Landesrechnungshofes die **Haushaltsrechnung** für jedes Sondervermögen eine **Anlage** enthalten, aus welcher hervorgeht, in welcher Höhe Mittel im laufenden Haushaltsjahr nicht benötigt worden sind und wie sie angelegt werden. Die Haushaltsrechnung sollte den jeweiligen **Gesamtbestand** jedes Sondervermögens zum **Jahresanfang** und zum **Haushaltsjahresende** sowie die **erwirtschafteten Zinsen** und entsprechende Erläuterungen enthalten. Des Weiteren regt der Landesrechnungshof an, für die Haushaltsplanung – soweit dies umsetzbar ist – analog zu verfahren.

5.3 Empfehlungen an die oberste Kommunalaufsichtsbehörde

Die unter IV.3 aufgeführten Beispiele zeigen, dass aus Sicht des Landesrechnungshofes bezüglich des ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Einsatzes derivativer Finanzierungsinstrumente **Handlungsbedarf seitens der obersten Kommunalaufsicht** besteht.

Für den Einsatz derivativer Finanzierungsinstrumente empfiehlt der Landesrechnungshof, dass das Ministerium des Innern insbesondere zur gemeindehaushaltsrechtlichen Einordnung derartiger Geschäfte **verbindliche Regelungen** erlässt, insbesondere hinsichtlich

- der **finanziellen Risiken** unter Beachtung des Grundsatzes der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung,
- der **Zuständigkeit des Gemeinde-/Stadtrates bzw. Kreistages** als Hauptorgan der Kommune für den Abschluss von Derivaten,
- der Festlegung der **Zuständigkeit in den kommunalen Beteiligungen** für den Abschluss derivativer Geschäfte,
- der ständigen **Überwachung und Analyse** der abgeschlossenen Verträge,
- der Gewährleistung einer **lückenlosen Kontrolle**,
- der Sicherung der erforderlichen Transparenz.

V Finanzlage der Kommunen und Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

1 Haushalts- und Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften

Im Haushaltsjahr 2009 haben die Kommunen im Land Sachsen-Anhalt nach dem Ergebnis der Kassenstatistik³⁷ wiederum einen positiven Finanzierungssaldo erreicht. Dieser betrug rund 116 Mio. € und damit noch rund 40 v. H. des Überschusses des Jahres 2008 (rund 295 Mio. €).

Dieses Ergebnis erzielten die Kommunen trotz der im Jahr 2009 schwierigen Rahmenbedingungen der Finanz- und Wirtschaftskrise. Auch in dem aus Sicht des Landesrechnungshofes maßgeblichen bereinigten Ergebnis³⁸ der laufenden Rechnung, also der Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushaltes, zeigt sich ein nach wie vor deutlicher Überschuss der Einnahmen über die Ausgaben³⁹:

	Einnahmen Insgesamt	Ausgaben Insgesamt	Überschuss Insgesamt
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	4.580.487.000 €	4.192.891.000 €	387.596.000 €
2009	4.409.116.000 €	4.259.061.000 €	150.055.000 €

Wie sich aus der Tabelle ergibt, sind die Einnahmen im Jahr 2009 im Vergleich zum Vorjahr um rund 3,7 v. H. zurückgegangen. Sie sind damit unter das Einnahmenniveau des Jahres 2007 gesunken. Dagegen sind jedoch im Jahr 2008 die bereinigten Ausgaben erneut, diesmal um rund 1,6 v. H., angestiegen. Sie erreichten damit den höchsten Wert der vergangenen fünf Jahre.

Besonders hervorzuheben ist in Bezug auf dieses Ergebnis, dass auf der Einnahmeseite die Steuereinnahmen der Kommunen um 12 v. H. zurückgegangen sind, wobei der Rückgang der Gewerbesteuererinnahmen sogar bei rund 20 v. H. lag.

³⁷ Veröffentlichungen des Statistischen Landesamtes, verfügbar regelmäßig im März des Folgejahres

³⁸ Ausgaben/Einnahmen nach Abzug haushaltstechnischer Verrechnungen sowie der von gleicher Ebene empfangenen Zahlungen

³⁹ Daten der jeweiligen Kassenstatistik des Statistischen Landesamtes

Auf der Ausgabenseite

- blieben die sozialen Leistungen fast gleich, wobei die Leistungen nach dem SGB II erneut, diesmal um 1,2 v. H., sanken,
- stiegen die Personalausgaben um 1,5 v. H. an,
- erhöhten sich der laufende Sachaufwand um 3,5 v. H. und die Erstattungen/Zuwendungen für laufende Zwecke um 6,6 v. H.

Die Zinsausgaben konnten die Kommunen um fast 22 v. H. senken und damit sowohl vom niedrigen Zinsniveau als auch vom Schuldenabbau der vergangenen Jahre profitieren.

Auch im Haushaltsjahr 2009 weisen die kommunalen Gruppen einen unterschiedlichen Anteil⁴⁰ an der insgesamt positiven Entwicklung der bereinigten Ergebnisse der laufenden Rechnung auf:

Kreisfreie Städte

	Einnahmen Insgesamt	Ausgaben Insgesamt	Überschuss 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 €
2009	1.130.041.000 €	1.084.330.000 €	45.711.000 €

Landkreise

	Einnahmen Insgesamt	Ausgaben Insgesamt	Überschuss Insgesamt
2007	1.543.014.000 €	1.525.972.000 €	17.042.000 €
2008	1.467.029.000 €	1.409.864.000 €	57.165.000 €
2009	1.467.570.000 €	1.394.850.000 €	72.720.000 €

kreisangehörige Gemeinden

	Einnahmen Insgesamt	Ausgaben Insgesamt	Überschuss Insgesamt
2007	1.848.899.000 €	1.580.008.000 €	268.891.000 €
2008	1.964.756.000 €	1.711.826.000 €	252.930.000 €
2009	1.811.504.000 €	1.779.881.000 €	31.623.000 €

Besonders hervorzuheben ist, dass die Landkreise im Jahr 2009 erstmals den größten Anteil an den Überschüssen der Verwaltungshaushalte erwirtschaften konnten, während die Überschüsse der Haushalte der kreisangehörigen Gemeinden erheb-

⁴⁰ Daten der jeweiligen Kassenstatistik des Statistischen Landesamtes; vgl. auch Ministerium des Innern, Kommunalfinanzbericht 2008

lich zurückgingen. Dabei spielt eine wesentliche Rolle, dass die Gewerbesteuererinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden (brutto) um rund 110 Mio. € (24,6 v. H.) einbrachen, während die Ausgaben für Zuweisungen und Umlagen um 35 Mio. € (5,7 v. H.) anstiegen.

Die von den kreisangehörigen Gemeinden an die Landkreise zu zahlende Kreisumlage erhöhte sich um rund 41 Mio. € (8,2 v. H.).

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 2008 und 2009 zu deckenden Fehlbeträge⁴¹ stellen sich wie folgt dar:

	Deckung von Vorjahresfehlbeträgen	
	2008	2009
Kreisfreie Städte	375.374.000 €	340.235.000 €
Landkreise	146.071.000 €	116.822.000 €
kreisangehörige Gemeinden*	171.068.000 €	116.750.000 €
Gesamt	692.513.000 €	573.807.000 €

* einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften

Der nachhaltige Abbau der Fehlbeträge und die Beseitigung des strukturellen Defizits in den Verwaltungshaushalten ist auch deshalb so wichtig, weil nach Ansicht des Landesrechnungshofes die Kommunen die Ergebnisse der Föderalismuskommission vom 12. Februar 2009 zu beachten haben. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass das für das Land bestehende Verbot einer neuen strukturellen Verschuldung durch Verlagerung auf die kommunale Ebene umgangen werden könnte.

Die bereinigten Ausgaben der Kommunen im Vermögenshaushalt stiegen – mit Ausnahme der kreisfreien Städte – im Haushaltsjahr 2009 erstmals wieder an⁴²:

	bereinigte Ausgaben Vermögenshaushalt 2008		bereinigte Ausgaben Vermögenshaushalt 2009	
	Insgesamt	je Einwohner	Insgesamt	je Einwohner
Kreisfreie Städte	146.366.000 €	265 €	140.875.000 €	256 €
Landkreise	112.324.000 €	61 €	117.560.000 €	65 €
kreisangehörige Gemeinden*	459.499.000 €	249 €	541.218.000 €	298 €
Gesamt	742.614.000 €	306 €	799.653.000 €	296 €

* einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften

⁴¹ Daten der jeweiligen Kassenstatistik des Statistischen Landesamtes und gerundet - Abweichungen zur Jahresrechnungsstatistik

⁴² Daten der jeweiligen Kassenstatistik des Statistischen Landesamtes und gerundet - Abweichungen zur Jahresrechnungsstatistik

Hier hat nach Einschätzung des Landesrechnungshofes die Förderung von Investitionsmaßnahmen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz einen erheblichen Anteil daran, dass gerade bei den Landkreisen (Schulbau) und den kreisangehörigen Gemeinden (Schulbau und Investitionen in Kindertagesstätten) zusätzliche Investitionen begonnen wurden.

Auch im Haushaltsjahr 2009 ist es den Kommunen gelungen, die Verschuldung spürbar (um 3,8 v. H., im Vorjahr 3,7 v. H.) zu verringern. Den Stand der Verschuldung der Kommunen im Land und die tatsächlichen Tilgungsleistungen weisen nachfolgende Tabellen aus⁴³:

Schuldenstand am Kreditmarkt

	Stand 31.12.2008		Stand 31.12.2009	
	Insgesamt	je Einwohner	Insgesamt	je Einwohner
Kreisfreie Städte	554.733.000 €	1.004 €	523.899.000 €	1.083 €
Landkreise	802.948.000 €	435 €	774.347.000 €	426 €
kreisangehörige Gemeinden*	1.534.599.000 €	831 €	1.484.933.000 €	817 €
Gesamt	2.892.280.000 €	1.206 €	2.783.179.000 €	1.176 €

* einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften

Nettokreditaufnahme (Differenz aus Schuldenaufnahme und Schuldentilgung)

	Haushaltsjahr 2008		Haushaltsjahr 2009	
	Insgesamt	je Einwohner	Insgesamt	je Einwohner
Kreisfreie Städte	-31.286.000 €	-57 €	-27.977.000 €	-51 €
Landkreise	-27.342.000 €	-15 €	-27.172.000 €	-15 €
kreisangehörige Gemeinden*	-77.757.000 €	-42 €	-49.638.000 €	-27 €
Gesamt	-136.385.000 €	-57 €	-104.787.000 €	-44 €

* einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften

Der in der Tabelle dargestellte Betrag der (negativen) Nettokreditaufnahme stellt die tatsächliche Tilgung von Schulden der Kommunen dar. Er beinhaltet nicht die in der Statistik gesondert ausgewiesenen Berichtigungen und sonstigen Zu- und Abgänge von Schulden mit einem Umfang von rund -4,4 Mio. € im Haushaltsjahr 2009 (rund -4,6 Mio. € in 2008), weil dieser Position kein tatsächlicher Schuldenabbau gegenübersteht. Vielmehr werden hierin im wesentlichen Schuldenverlagerungen auf Stellen außerhalb des Haushalts deutlich. Diese Schuldenverlagerungen sind allerdings im jeweils ausgewiesenen Gesamtschuldenstand erfasst.

⁴³ Daten der jeweiligen Kassenstatistik des Statistischen Landesamtes und gerundet - Abweichungen zur Schuldenstatistik

Der Bestand der Kassenkredite ist erneut angestiegen⁴⁴:

Kassenverstärkungskredite

	Stand 31.12.2008		Stand 31.12.2009	
	Insgesamt	je Einwohner	Insgesamt	je Einwohner
Kreisfreie Städte	402.783.000 €	729 €	405.168.000 €	737 €
Landkreise	354.887.000 €	192 €	325.537.000 €	179 €
kreisangehörige Gemeinden*	210.892.000 €	114 €	251.557.000 €	138 €
Gesamt	968.562.000 €	404 €	982.262.000 €	415 €

* einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften

Während die Landkreise die Inanspruchnahme von Kassenkrediten um fast 30 Mio. € (rund 9,3 v. H.) verringert haben, war bei den kreisangehörigen Gemeinden ein Anstieg um mehr als 40 Mio. € (rund 19,3 v. H.) zu verzeichnen.

Insgesamt ergibt sich unter Einbeziehung der Kassenverstärkungskredite damit eine Reduzierung der Gesamtverschuldung der Kommunen um rund 95 Mio. € (nach rund 143 Mio. € im Vorjahr)⁴⁵:

	2008	2009
Nettokreditaufnahme	-136.385.000 €	-104.787.000 €
Berichtigungen, sonstige Zu- und Abgänge	-4.554.000 €	-4.371.000 €
Anstieg Inanspruchnahme Kassenverstärkungskredite	-2.825.000 €	13.700.000 €
Entwicklung der Gesamtverschuldung	-143.764.000 €	-95.458.000 €

Der Landesrechnungshof hat bereits eine wesentliche positive Folge des Schuldenabbaus erwähnt - die deutliche Reduzierung der Zinsausgaben um rund 22 v. H.

Mit dem kommunalen Entschuldungsprogramm STARK II, für das beginnend mit dem Nachtragshaushalt 2009 und dem Doppelhaushalt 2010/2011 Mittel und Verpflichtungsermächtigungen im Gesamtvolumen von rund 304 Mio. € als erster Teilbetrag vorgesehen sind, soll die Verschuldung der kommunalen Ebene innerhalb von 14 Jahren um rund 1.333 Mio. € verringert werden. Dies ist nach Ansicht des Landesrechnungshofes ein wichtiger Beitrag des Landes dafür, die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene wiederherzustellen bzw. zu stärken. Während der Laufzeit des Programms STARK II werden die Kommunen verstärkte Konsolidierungsanstrengungen zu unternehmen haben, weil das positive Ziel des

⁴⁴ Daten der jeweiligen Kassenstatistik des Statistischen Landesamtes und gerundet - Abweichungen zur Schuldenstatistik

⁴⁵ Abweichung zum Jahresbericht 2008, Teil 2, aufgrund der Abweichungen in der Kassenstatistik zum 31. Dezember 2009 zum Vorjahr

nachhaltigen Abbaus der Verschuldung nach den Bedingungen des Teilentschuldungsprogramms mit einer Erhöhung der Tilgungsleistungen verbunden ist.

Bei der Gesamtbewertung der finanziellen Lage sind auch die Schulden der kommunalen Beteiligungen⁴⁶ zu berücksichtigen, die zukünftig nach Einführung der Doppik in einer Gesamtbilanz 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 31.12.2008		Schuldenstand am 31.12.2009	
	Insgesamt	je Einwohner	Insgesamt	je Einwohner
rechtlich unselbständige (z. B. Krankenhaus als Eigenbetrieb)	161.983.000 €	68 €	179.866.000 €	75 €
öffentlich-rechtliche (z. B. Abwasserzweckverbände)	1.432.830.000 €	597 €	1.418.842.000 €	592 €
privatrechtliche (z. B. Stadtwerke GmbH)	3.830.551.000 €	1.597 €	3.960.540.000 €	1.651 €
Gesamt	5.425.364.000 €	2.262 €	5.559.248.000 €	2.318 €

Der Schuldenstand der kommunalen Unternehmen ist nach dem Rückgang im Jahr 2008 wieder angestiegen. Je Einwohner ist das Niveau des Jahres 2007 wieder erreicht.

Auch wenn diesen Schulden teils erhebliche Vermögenswerte gegenüber stehen, ist der Schuldendienst durch Gebühren und Entgelte der Benutzer und Kunden zu finanzieren.

Die demografische Entwicklung sollte daher auch bei den Investitionsentscheidungen der kommunalen Unternehmen, insbesondere wenn hierfür Kreditaufnahmen notwendig sind, hinreichend Berücksichtigung finden.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes muss die Haushaltskonsolidierung weiterhin zentrales Thema der Kommunen bleiben. Der im vergangenen Jahr zu verzeichnende Anstieg der laufenden Ausgaben bei gleichzeitigem Rückgang der Einnahmen der Verwaltungshaushalte ist zu stoppen, um dauerhaft einen positiven Finanzierungssaldo der kommunalen Haushalte zu erreichen.

⁴⁶ Daten der (vorläufigen) Schuldenstatistik des Statistischen Landesamtes jeweils zum 31. Dezember

Die Kommunen müssen nach Ansicht des Landesrechnungshofes

- **die direkte Verschuldung weiter reduzieren,**
- **den Stand der Inanspruchnahme der Kassenverstärkungskredite verringern,**
- **die in den Vorjahren entstandenen Fehlbeträge ausgleichen und**
- **die Ausgaben insbesondere im konsumtiven Bereich weiterhin deutlich reduzieren.**

Der Landesrechnungshof empfiehlt daher allen Kommunen, die die Voraussetzungen erfüllen, das kommunale Entschuldungsprogramm STARK II zu nutzen und die damit verbundene strenge Haushaltsdisziplin zu wahren.

2 Personal

Der Landesrechnungshof weist regelmäßig darauf hin, dass die Reduzierung der Personalausgaben einen wesentlichen Beitrag zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte leisten kann. Daher stellt der Landesrechnungshof nachfolgend die Nutzung von Stellen- und Personalausgabenrückführungsinstrumenten dar. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass Grundlage für die Nutzung der Instrumente eine am Aufgabenbestand ausgerichtete Bedarfsanalyse sein muss. Die stetige Aufgabenerfüllung muss auch personell dauerhaft gewährleistet sein.

2.1 Nutzung von Stellen- und Personalausgabenrückführungsinstrumenten

Nach den Hinweisen des Ministeriums des Innern zur Haushaltskonsolidierung sind auf der Basis eines nachvollziehbaren Personalentwicklungskonzeptes, das die personellen Voraussetzungen für die dauerhafte Aufgabenerfüllung beschreibt, **alle** Einsparmöglichkeiten bei den Personalausgaben zu nutzen.

2.1.1 Unvollständiger Katalog in den Hinweisen des Ministeriums des Innern zur Haushaltskonsolidierung vom 24. September 2004

Das Ministerium des Innern stellt in seinen Hinweisen folgende Instrumente zur Personalausgabenrückführung dar:

- Nutzung der natürlichen Fluktuation (Einstellungsstopp bzw. Wiederbesetzungssperre)
- Abbau und Einschränkung von Bereitschaftsdiensten
- Übertragung von Aufgaben auf Dritte mit einem Personalübergang nach § 613a BGB.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass es weitere Personalausgabenrückführungsinstrumente gibt, die seinen Prüfungen zugrunde gelegt werden.

Die vier vom Landesrechnungshof geprüften Städte haben die möglichen Instrumente wie folgt genutzt:

Übersicht über die von den Städten Burg, Wernigerode, Halberstadt und Köthen genutzten Personalausgabenrückführungsinstrumente:

Rückführungsinstrumente	Stadt Burg	Stadt Wernigerode	Stadt Halberstadt	Stadt Köthen	Insgesamt
1) Nutzung der natürlichen Fluktuation (Einstellungsstopp)	X	X	X	X	4
2) Einzelvertragliche Arbeitszeitverkürzung	X	X		X	3
3) Abbau und Einschränkung von Bereitschaftsdiensten	X		X		2
4) Bezirkliche Tarifverträge mit Arbeitszeit- und Vergütungsreduzierung	X	X	X	X	4
4 a) sonstige Verwaltung				*	1
4 b) Bereich Kindertagesstätten	*	*	*		3
4 c) Eigenbetrieb			*		1
5) Altersteilzeit	X	X	X	X	4
6) Tarifvertragliche Abfindungsregelungen und übertarifliche Abfindungsregelungen nach Einwilligung der Kommunalaufsicht	X	X			2
7) Übertragung von Aufgaben auf Dritte mit einem Personalübergang nach § 613a BGB			X	X	2
8) Nutzung von Transfergesellschaften nach § 216b SGB III					
9) Betriebsbedingte Änderungskündigungen				X	1
9 a) Bereich Kindertagesstätten				*	1
10) Betriebsbedingte Beendigungskündigungen					

Rückführungsinstrumente	Stadt Burg	Stadt Wernigerode	Stadt Halberstadt	Stadt Köthen	Insgesamt
11) vorzeitige Inanspruchnahme der Altersrente mit Ausgleichszahlung durch Auflösungsvertrag				X	1
Anzahl der genutzten Rückführungsinstrumente	6	5	5	7	23

Es ist festzustellen, dass die geprüften Kommunen mehr Instrumente genutzt haben, als in den Hinweisen des Ministeriums des Innern enthalten sind.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Hinweise des Ministeriums des Innern insoweit zu ergänzen und Arbeitshilfen für die Kommunen zu den nutzbaren Instrumenten – ggf. in Abstimmung mit dem Kommunalen Arbeitgeberverband – zu erstellen.

2.1.2 Nutzung des Stellen- und Personalausgabenrückführungsinstrumentes „Altersteilzeit“

Alle vier insoweit geprüften Städte haben das Instrument „Altersteilzeit“ (ATZ) eingesetzt.

Altersteilzeit ist ein „teures“ Personalarückführungsinstrument, 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.

a) Umfang der Nutzung von Altersteilzeit

Die geprüften Städte haben das Instrument „Altersteilzeit“ im folgenden Umfang zur Personalarückführung eingesetzt:

Stadt	Stellenbestand zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen		
	VbE	Genehmigte ATZ-Fälle	Anteil v. H.
Burg	342,486	103	30,1
Wernigerode	522,310	100	19,1
Halberstadt	410,700	110	26,8
Köthen	299,675	62	20,7

Diese Übersicht zeigt, dass die Altersteilzeit eines der Hauptinstrumente der Städte zur Stellen- und Personalausgabenrückführung war und ist.

b) Wirtschaftlichkeit von Altersteilzeit

Es ist Teil der kommunalen Haushalts- und Personalhoheit über die Nachbesetzungspraxis bei Altersteilzeit zu entscheiden. Wenn sich Kommunen jedoch in der Haushaltskonsolidierung befinden, sollte eine unwirtschaftliche Nachbesetzungspraxis vermieden werden.

Bei den vier insoweit geprüften Kommunen hat der Landesrechnungshof folgende stellenwirtschaftliche Ausweisung von Altersteilzeit und folgende „Nachbesetzungspraxis“ festgestellt, die sich anhand von kw-Vermerken (künftig wegfallend) nachvollziehen lässt:

Stadt	Nutzung von Altersteilzeit zur Stellenrückführung	kw-Vermerke für ausgebrachte Altersteilzeitstellen
	ja/nein	
Burg	nein	teilweise
Wernigerode	ja	teilweise
Halberstadt	ja	teilweise
Köthen	ja	teilweise

Zwar ist es Teil der kommunalen Haushalts- und Personalhoheit über die Nachbesetzungspraxis bei Altersteilzeit zu entscheiden. Altersteilzeit kann deshalb nur bei gleichzeitigem Stellenwegfall wirtschaftlich eingesetzt werden. Deshalb sind „Altersteilzeitstellen“ „kw“ oder unmittelbar in Abgang zu stellen, um haushaltsrechtlich eine Wiederbesetzung auszuschließen.

2.2 Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung bei zwei Städten

Der Landesrechnungshof stellt die Ergebnisse von zwei überörtlichen Prüfungen der Personalwirtschaft (der Städte Halberstadt und Köthen) dar, um auch anderen Kommunen und der Kommunalaufsicht Hinweise zur Optimierung der Personalwirtschaft zu geben.

Die Prüfungen hatten u. a. folgende wesentliche Ergebnisse:

a) Personalentwicklungskonzept

- Für den überwiegenden Anteil des Stellenbestandes der Städte liegen Personalbedarfsberechnungen vor:

Positiv hervorzuheben ist der vergleichsweise hohe Anteil von Stellen, für den Personalbedarfsberechnungen vorliegen:

Stadt	Halberstadt	Köthen
Stellenplan	2006	2007
Personalbedarfsberechnungen liegen vor für	89,63 v. H.	84,3 v. H.
Keine Berechnung liegt vor für	10,37 v. H.	15,7 v. H.

- Beide Städte verfügen über Personalentwicklungskonzepte.
- Diese berücksichtigten jedoch im Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes die demographische Bevölkerungsentwicklung bis 2020 nicht.

Bei Aktualisierungen ihrer Personalentwicklungskonzepte werden die Städte dies berücksichtigen.

- Beide Städte haben die Möglichkeiten zur Personalrückführung genutzt; die Stadt Halberstadt setzte vergleichsweise viele und die Stadt Köthen nahezu alle vorhandenen Instrumente zur Rückführung der Personalausgaben ein.

b) Eingruppierungen

Bei 31 v. H. der geprüften Eingruppierungen der Angestellten und Arbeiter der Stadt Halberstadt (einschließlich Eigenbetrieb der Stadt) und bei rund 19 v. H. der geprüften Eingruppierungen der Angestellten und Arbeiter der Stadt Köthen stellte der Landesrechnungshof Fehler fest.

Neben der Stellenanzahl ist die Tätigkeits- und Dienstpostenbewertung eine wesentliche Einflussgröße für die Höhe der Personalausgaben.

Die Prüfung der tarifgerechten Eingruppierung von 269 Angestellten und Arbeitern der Stadt Halberstadt sowie von 82 Angestellten und Arbeitern des Eigenbetriebes der Stadt Halberstadt führte zu 110 Beanstandungen (davon 23 beim Eigenbetrieb). In der Stadt Köthen umfasste die Prüfung 227 Angestellte und Arbeiter. Im Ergebnis waren 44 Fälle zu beanstanden.

Beanstandungen gab es zu folgenden Themenbereichen:

- fehlende Tätigkeitsdarstellung
- fehlende Begründungen
- Zahlung von über- bzw. außertariflichen Zulagen ohne Einwilligung
- zu hohe Eingruppierungen
- Zahlung höherer Bezüge als nach der Bewertung zulässig.

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 Stadt Halberstadt beabsichtigt im Eingruppierungsbereich folgende Maßnahmen durchzuführen:

- In 37 Fällen wurden bzw. werden neue Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen erstellt.
- In 21 Fällen der nicht tarifgerechten Eingruppierung erfolgt die künftige Beachtung der Feststellungen, indem im Stellenplan ein entsprechender ku-Vermerk angebracht wird.
- In 4 weiteren Fällen erfolgte bzw. erfolgt eine Stellenneubesetzung mit einer niedrigeren Eingruppierung.
- In zwei Fällen der zu hohen Eingruppierung werden den Stelleninhabern neue Aufgaben übertragen mit dem Ziel der Aufwertung dieser Tätigkeit.

Gemäß der Stellungnahme des Landkreises Harz vom 1. April 2010 zum Bericht des Landesrechnungshofes zur überörtlichen Kommunalprüfung mit dem Schwerpunkt Personal vom 21. August 2009 hat der Landkreis als die untere Kommunalaufsichtsbehörde bereits eine Vielzahl von kommunalaufsichtlichen Maßnahmen veranlasst:

So hat beispielsweise die Kommunalaufsichtsbehörde in Bezug auf die Ausbringung eines ku-Vermerkes durch die Stadt in 18 Fällen ausgeführt, dass – sobald der Stellenplan 2010 vorgelegt wird – beabsichtigt ist nachzuprüfen, ob die ku-Vermerke tatsächlich angebracht wurden.

Die Maßnahmen der Stadt Köthen stellen sich wie folgt dar:

- Fehlende Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen werden erstellt.
- In 5 Fällen, bei denen die für die Eingruppierung erforderliche Begründung der Erfüllung von Tätigkeitsmerkmalen fehlte, erfolgten auf der Grundlage neuer Arbeitsplatzbeschreibungen, Eingruppierungsüberprüfungen mit erweiterten Begründungen zur Erfüllung der entsprechenden Tätigkeitsmerkmale.
- In 5 Fällen, die zu hoch eingruppiert waren, erfolgen aufgrund frei werdender Aufgaben (durch ATZ) entsprechende Umorganisationen und Aufgabenverlagerungen, so dass das Bewertungsergebnis der jeweiligen Stelle der gezahlten Entgeltgruppe (EG) des Beschäftigten entspricht und damit die tarifgerechte Eingruppierung sichergestellt ist.
- In 17 Fällen erfolgten neue Stellenbewertungen mit einem geänderten (geringeren) Bewertungsergebnis, dabei kam es in 2 Fällen zu Rückgruppierungen, in weiteren 5 Fällen kann es nach Abschluss des Rückgruppierungsverfahrens zu weiteren Rückgruppierungen kommen und in 2 Fällen war die tarifgerechte Eingruppierung durch Aufstieg sichergestellt.
- In einem weiteren Fall läuft die Überprüfung der Voraussetzungen für eine korrigierende Rückgruppierung von EG 5 nach EG 3.

Der Landesrechnungshof begrüßt die eingeleiteten Schritte der Städte und regt eine weitere Begleitung der Abarbeitung der Feststellungen durch die Kommunalaufsicht an.

3 Unwirtschaftliche Organisation und Durchführung des öffentlichen Personennahverkehrs im Landkreis Wittenberg

Der Landesrechnungshof hat folgende mittelbare und unmittelbare finanzielle Auswirkungen der Erteilung von Linienverkehrsgenehmigungen für Buslinien im Landkreis Wittenberg festgestellt:

- **Mehrausgaben des Landkreises für die Schülerbeförderung in den ersten beiden Jahren in Höhe von jährlich mehr als 500.000 €**
- **eine erhebliche Tarifierhöhung von bis zu 28 v. H. pro Fahrkarte bereits nach zwei Jahren,**
- **die Stilllegung von Bussen zum Teil bereits nach wenigen Monaten der Nutzung, die mit Fördermitteln in Höhe von rund 3,2 Mio. € beschafft wurden und**
- **die bereits 10 Jahre vor Ablauf der Zweckbindungsfrist nicht mehr erforderliche Nutzung des mit Fördermitteln in Höhe von 3,8 Mio. € errichteten Betriebshofes des Busunternehmers A.**

3.1 Vorbemerkungen

Der öffentliche Personennahverkehr auf der Straße (ÖPNV) ist gemäß § 1 des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Sachsen-Anhalt (ÖPNVG) eine Aufgabe der Daseinsvorsorge im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung. Aufgabenträger des ÖPNV sind gemäß § 4 Abs. 1 ÖPNVG die Landkreise und kreisfreien Städte. Ihnen obliegt gemäß § 8 Abs. 1 ÖPNVG die Finanzverantwortung für den ÖPNV.

Die Verkehrsleistungen im ÖPNV werden von Verkehrsunternehmen erbracht. Die Linienverkehre sind nach dem Personenbeförderungsgesetz (PBefG) genehmigungspflichtig. Zuständige Behörde für die Erteilung der Linienverkehrsgenehmigungen sind ebenfalls die Landkreise und kreisfreien Städte. Diese Aufgabe erfüllen sie als staatliche Aufgabe.

Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr sind eigenwirtschaftlich zu erbringen. Eigenwirtschaftlich sind Verkehrsleistungen, deren Aufwand gedeckt wird durch Beförderungserlöse, Erträge aus gesetzlichen Ausgleichs- und Erstattungsregelungen im Tarif- und Fahrplanbereich sowie sonstige Unternehmenserträge im handelsrechtlichen Sinne (§ 8 Abs. 4 PBefG). Kann eine ausreichende Verkehrsbedienung durch eigenwirtschaftliche Verkehrsleistungen nicht sichergestellt werden,

hat der Aufgabenträger für eine ausreichende Verkehrsbedienung zu sorgen. Er kann beispielsweise Verkehrsleistungen ausschreiben.

Für die Durchführung des ÖPNV im Landkreis Wittenberg gab es, nach dem Auslaufen der Linienverkehrsgenehmigungen zum 31. Dezember 2006, mehrere Interessenten.

Der Landkreis Wittenberg hat sich entschieden, in seinem Gebiet Linienverkehrsgenehmigungen zum 1. Januar 2007 im Rahmen eines Genehmigungswettbewerbes zu erteilen.

Der Genehmigungswettbewerb ist nach Ansicht des Landkreises und des für den ÖPNV zuständigen Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr ein Qualitätswettbewerb. Bei konkurrierenden Angeboten ist die Linienverkehrsgenehmigung demjenigen Antragsteller zu erteilen, der die Festsetzungen des Nahverkehrsplanes qualitativ und quantitativ am besten erfüllt.

Dabei legte der Landkreis als Aufgabenträger in der öffentlichen Bekanntmachung den Preis fest, den er bereit war für die Erfüllung bestimmter qualitativer Verpflichtungen zu zahlen.

Der Landkreis Wittenberg als Aufgabenträger definierte seine Vorstellungen einer ausreichenden Verkehrsbedienung im Nahverkehrsplan und erließ eine kommunale Finanzierungssatzung als finanziellen Rahmen – „Satzung zur Unterstützung eigenwirtschaftlicher Verkehrsleistungen im Landkreis Wittenberg vom 6. Februar 2006“.

Daraus ergab sich schon im Vorfeld für jeden Bewerber, dass er mit der Gewährung von öffentlichen Zuschüssen rechnen konnte.

Soweit die im ÖPNV tätigen Verkehrsunternehmen die Kriterien der Finanzierungssatzung erfüllen, haben diese nach Erteilung der Genehmigung einen Rechtsanspruch auf finanzielle Unterstützung durch den Landkreis Wittenberg.

Mit Wirkung vom 1. Januar 2007 hat der Landkreis Wittenberg, als erster in Sachsen-Anhalt, die Linienverkehrsgenehmigungen für acht Jahre (also bis zum 31. Dezember 2014) in seinem Zuständigkeitsbereich vergeben. Den Zuschlag erhielt das Busunternehmen B.

3.2 Mittelbare und unmittelbare Auswirkungen des gewählten Verfahrens

3.2.1 Mehrausgaben für den Schülerverkehr

Der überwiegende Teil der Schülerbeförderung im Landkreis Wittenberg findet im regulären Omnibuslinienverkehr statt. Dabei sind die zu befördernden Schüler die

Hauptnutzergruppe des ÖPNV. Die Erlöse aus dem Schülerverkehr sind die Haupteinnahmequelle der Verkehrsunternehmen. Die Ausgaben hierfür belasten den Haushalt des Landkreises unmittelbar.

Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass der Landkreis Wittenberg bei der Auswahl der Bewerber im Rahmen des gewählten Verfahrens die Kosten des Schülerverkehrs nicht ausreichend berücksichtigt hat.

Der Landkreis hat hierzu Folgendes ausgeführt:

Bei vier von dreizehn Bewertungskriterien ist der jeweils angebotene Tarif ausgewertet und in eine Gesamtwertung eingestellt worden. Inhaltlich wurde auch auf die Preise für Monatskarten eingegangen, welche in einem prozentualen Verhältnis zu Schülermonatskarten stehen. Die höheren Kosten einer Monatskarte waren isoliert betrachtet nicht ausschlaggebend für die Genehmigungserteilung.

Die Gesamtkosten des Schülerverkehrs und deren Auswirkungen auf den Haushalt des Landkreises haben nach Ansicht des Landesrechnungshofes bei der Bewertung keine Berücksichtigung gefunden. Das ist aber nach Auffassung des Landesrechnungshofes bei einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung von entscheidender Bedeutung.

Dem Verkehrsunternehmer wird vom Landkreis Wittenberg auf der Grundlage des § 71 Schulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt für jeden im Schuljahr zu befördernden Schüler gegen Rechnungslegung der Betrag für eine entsprechende Monatskarte erstattet.

Die Höhe der Erstattung richtet sich nach § 4 Abs. 3 der „Satzung für die Schülerbeförderung im Landkreis Wittenberg“. Danach gelten „als notwendige Aufwendungen für den Schulweg“ die „bei Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel günstigsten Tarife“ der entsprechenden Zeitfahrausweise.

Die deutlich niedrigere Gesamtbelastung des Haushaltes hat der Landkreis nicht in die Kriterien der Bewertungsrichtlinie für die Erteilung der Genehmigungen nach dem gewählten Verfahren einbezogen. Es blieb bei der Auswahl der Bewerber daher z. B. unberücksichtigt, dass die Firma A für ihre Monatskarte in der Tarifzone 1 nur 21 € in Ansatz gebracht hat, während diese bei der Firma B 33 € kostet. Aus dem Nahverkehrsplan geht hervor, dass 2.061 Schüler im Rechtselbischen Linienbündel, 1.595 Schüler im Linkselbischen Linienbündel und 810 Schüler im Linienbündel der Lutherstadt Wittenberg zu befördern sind.

Unter der Annahme, dass die im Nahverkehrsplan genannte Anzahl Schüler zu befördern ist, ergeben sich im Einzelnen rein rechnerisch bei einer Beförderung aller Schüler innerhalb der Tarifzone 1 folgende Differenzen:

Linienbündel	Anzahl Schüler	x 11 Monate x 21 € (Firma A)	x 11 Monate x 33 € (Firma B)	Differenz in €
Rechtselfisches	2.061	476.091,00	748.143,00	272.052,00
Linkselfisches	1.595	368.445,00	578.985,00	210.540,00
Stadtverkehr	810	187.110,00	294.030,00	106.920,00
Summe				589.512,00

Sofern die Schüler teilweise den Tarifzonen 2 bis 10 zugeordnet werden, wird die Differenz zwischen beiden Firmen größer. Die Schere zwischen den Tarifen der Firma A und den Tarifen der Firma B öffnet sich in diesen Tarifzonen noch mehr.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass dem Landkreis Wittenberg im Bereich des Schülerverkehrs in den ersten beiden Jahren Mehrausgaben in Höhe von mehr als 500.000 € jährlich entstanden sind.

3.2.2 Tarifierhöhung

Zum 1. Februar 2009 hat der Landkreis den Antrag der Firma B auf Erhöhung der Tarife genehmigt.

Mit der Bewerbung um die Erteilung einer Genehmigung erklärt der Unternehmer, dass er die von ihm angebotenen Leistungen in qualitativer und quantitativer Hinsicht erbringen wird, ohne zusätzliche Zahlungen des Aufgabenträgers zu beanspruchen. Der Landkreis als Aufgabenträger und Genehmigungsbehörde erhält keine Kenntnis vom Inhalt der Kalkulationen der Unternehmen.

Im Rahmen des Anhörungsverfahrens zur Erteilung der Linienverkehrsgenehmigungen hatte der Landkreis als Aufgabenträger der Genehmigungsbehörde mitgeteilt, dass moderate Preisanpassungen während der Laufzeit der Genehmigungen nicht ausbleiben werden. Als moderat in diesem Sinne betrachtete der Landkreis eine Erhöhung von bis zu 3 v. H. des Fahrpreises in den einzelnen Preisstufen des jeweiligen Fahrkartensortiments im Zeitraum von zwei bis drei Jahren.

Die bereits nach zwei Jahren von der Firma B beantragte erhebliche Erhöhung ihrer Tarife ist aus Sicht des Landesrechnungshofes nicht nachvollziehbar.

Bei der zum 1. Februar 2009 vollzogenen Tarifierhöhung durch das Busunternehmen B wurde beispielsweise die Schülermonatskarte von 33 € auf 39 € erhöht. Das entspricht einer Erhöhung um 18 v. H. Darüber hinaus sind innerhalb einiger Preisstufen Erhöhungen von bis zu 28 v. H. zu verzeichnen.

Der Auffassung des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr, die Firma B hätte einen Anspruch auf Genehmigung der Tarifierhöhung in diesem erheblichen Umfang, kann der Landesrechnungshof nicht folgen.

Die Genehmigungsbehörde hat nach § 39 Abs. 2 PBefG die Beförderungsentgelte insbesondere daraufhin zu prüfen, ob sie unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Lage des Unternehmens, einer ausreichenden Verzinsung und Tilgung des Anlagekapitals und der notwendigen technischen Entwicklung angemessen sind. Bei dieser Prüfung ist nach Ansicht des Landesrechnungshofes zu berücksichtigen, welche Kalkulation der ursprünglichen Tarifgestaltung zugrunde lag. Der Ausgleich von Kalkulationsfehlern oder der Ausgleich von Folgen einer Kalkulation, die zunächst Verluste in Kauf genommen hat, ist dabei nach Ansicht des Landesrechnungshofes nicht berücksichtigungsfähig.

Begründet hatte das Unternehmen B den Tarifierhöhungsantrag mit dem Anstieg der Kraftstoffpreise und einem Rückgang der Beförderungszahlen im Schülerverkehr (bei gleichbleibendem Beförderungsaufkommen).

Da der Genehmigungsbehörde die Ursprungskalkulation nicht vorlag, konnte sie die Angemessenheit der Tarif- und Preisgestaltung nach Ansicht des Landesrechnungshofes nicht prüfen.

Die Entscheidung der Genehmigungsbehörde beinhaltet nach § 39 Abs. 2 Satz 2 PBefG auch eine Abwägung zwischen verschiedenen, zum Teil gegenläufigen Interessen. Auf der einen Seite sind die wirtschaftlichen Interessen des Unternehmers und auf der anderen Seite das öffentliche Verkehrsinteresse und das Gemeinwohl gegeneinander abzuwägen. Stimmt die Genehmigungsbehörde einem berechtigten Tarifierhöhungsantrag aus Gründen des öffentlichen Verkehrsinteresses oder des Gemeinwohls nicht zu, hat das Unternehmen einen Anspruch auf Ausgleichsleistungen (§ 8 Abs. 4 PBefG).

Der Landkreis hat nach Ansicht des Landesrechnungshofes den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit bei der Entscheidung nicht ausreichend berücksichtigt.

Der Landesrechnungshof empfiehlt daher, dass das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr den Genehmigungsbehörden und Aufgabenträgern durch Erlass Hinweise dahingehend gibt,

- in welcher Form ein Verkehrsunternehmen Tariferhöhungsanträge zu begründen hat,**
- wann eine wesentliche Änderung der maßgebenden Umstände vorliegt,**
- wie hoch maximal eine Erhöhung der Tarife sein sollte und**
- wie zukünftig dem Gebot der Wirtschaftlichkeit im ÖPNV hinreichend Rechnung getragen werden kann.**

Darüber hinaus ist der Landesrechnungshof der Auffassung, dass die gewählte langfristige Bindung von acht Jahren über die Finanzierungssatzung für den Landkreis nicht von Vorteil ist. Der Zeitrahmen sollte maximal drei bis vier Jahre betragen, um Auswirkungen z. B. der Tarifgestaltung der Unternehmen hinreichend berücksichtigen zu können.

3.2.3 *Auswirkungen auf geförderte Busse und Infrastruktur*

Das Land Sachsen-Anhalt hat insbesondere auf der Grundlage des früheren Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes sowohl die Beschaffung von Fahrzeugen für den ÖPNV als auch den Bau und die Modernisierung von Omnibusbetriebshöfen bei Verkehrsunternehmen gefördert. Verbunden mit der Förderung war, dass die Unternehmen geförderte Busse mindestens acht Jahre mit einer bestimmten jährlichen Mindestlaufleistung im ÖPNV einzusetzen hatten. Für die geförderten Omnibusbetriebshöfe besteht regelmäßig eine zwanzigjährige Zweckbindungsfrist. In der Regel ist eine Grundschuld zugunsten des Landes bestellt.

Mit der Neuerteilung von Genehmigungen kann es einhergehen, dass Verkehrsunternehmen nicht erneut die Genehmigungen erhalten. Sie können folglich die geförderten Busse oder Betriebshöfe überhaupt nicht mehr oder nicht mehr im geforderten Umfang für den ÖPNV nutzen.

In der nachfolgenden Tabelle hat der Landesrechnungshof beispielhaft für den Busunternehmer A dargestellt, wie viele Fördermittel dieser für die Anschaffung seiner Busse in den Jahren 2004 bis 2006 erhalten hat:

Kenn-Zeichen	Wert in €	Zuschuss in €	Eigenanteil in €	Anschaffung	Zweckbindung	Bemerkung
Gasbetriebene Fahrzeuge						
Bus 1	222.030,00	186.000,00	36.030,00	05.02.04	04.02.12	Stillgelegt seit 03.01.07
Bus 2	222.030,00	186.000,00	36.030,00	09.02.04	08.02.12	
Bus 3	222.030,00	186.000,00	36.030,00	09.02.04	08.02.12	
Bus 4	222.030,00	186.000,00	36.030,00	05.02.04	04.02.12	
Bus 5	249.177,25	189.750,00	59.427,25	03.04.06	02.04.14	Stillgelegt seit 29.12.06
Bus 6	335.677,25	254.625,00	81.052,25	03.04.06	02.04.14	
Summe	1.472.974,50	1.188.375,00	284.599,50			

Die Zuwendungsbescheide enthielten keine Regelungen darüber, wie mit den Bussen zu verfahren ist, wenn Linienverkehrsgenehmigungen nicht wieder erteilt werden sollten.

Aus der Tabelle ergibt sich, dass

- die Firma A in den Jahren 2004 bis 2006 rund 1,2 Mio. € Fördermittel für die Anschaffung von insgesamt sechs Bussen erhalten hat,
- trotz des Auslaufens der Genehmigungen zum 31. Dezember 2006 noch im April des Jahres 2006 die Anschaffung von zwei neuen Erdgasbussen gefördert worden ist und
- die Firma A die mit öffentlichen Geldern geförderten Busse vor Ablauf der Zweckbindungsfrist mangels Einsatzmöglichkeiten stillgelegt hat.

Ähnliche Probleme mit der Einhaltung der Zweckbindungsfrist gibt es bei der Busförderung der Unternehmer C und D:

Hier sind für die Jahre 2003 und 2004 (Unternehmer C) bzw. 2001 bis 2005 (Unternehmer D) Fördermittel in Höhe von insgesamt

1.881.381,90 €

(340.000,00 € Unternehmer C und 1.541.381,90 € Unternehmer D)

ausgezahlt worden, die nicht mehr zweckentsprechend verwendet werden.

Ebenso verhält es sich mit den Omnibusbetriebshöfen der Firmen A, C und D, für die Fördermittel in beträchtlicher Höhe gewährt worden sind und die seit dem 1. Januar 2007 nicht mehr für den ÖPNV genutzt werden.

Beispielhaft verweist der Landesrechnungshof auf den im Jahre 1996 fertig gestellten Betriebshof des Busunternehmers A, der eine Zweckbindungsfrist bis 2016 hat. Hier sind durch die Bewilligungsbehörde Investitionszuschüsse in Höhe von

3.861.915,40 € (7.553.250,00 DM)

ausgereicht worden.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hatte bis Mitte des Jahres 2009 noch keine Entscheidung getroffen, wie mit diesem Sachverhalt umgegangen werden soll. Insbesondere waren bis zu diesem Zeitpunkt noch keine Rückforderungen geltend gemacht worden, obwohl die Busse bzw. Bushöfe nicht zweckentsprechend verwendet werden.

Der Landesrechnungshof ist daher der Auffassung, dass umgehend eine Lösung für die stillgelegten Busse und Omnibusbetriebshöfe gefunden werden sollte.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hat am 24. April 2009 im Rahmen eines Gespräches mit dem Landesrechnungshof über die Ergebnisse der getroffenen Feststellungen Folgendes ausgeführt:

- Die Gerichtsverfahren in Bezug auf die Genehmigungserteilung seien noch nicht abgeschlossen.*
- Die Fördermittelvergabepraxis habe sich nunmehr geändert. Es sei der Phase des Umbruchs geschuldet, dass die Fördergelder noch ausgereicht worden sind. Da man zu dem Zeitpunkt nicht wusste, wer den Zuschlag erhält, habe es keine Argumente gegen die Busförderung gegeben, da die Firma A ebenso Begünstigte hätte sein können.*

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr die zuwendungsrechtlichen Vorschriften der LHO zu beachten hat.

Gerade im Hinblick auf die Umbruchphase in der Fördermittelpraxis wäre eine Absicherung – für den Fall des Nichterhaltens der Linienverkehrsgenehmigung – in den Zuwendungsbescheiden zwingend erforderlich gewesen. Beispielsweise hätte eine Rückfallklausel mit Wertausgleich die Übertragung der Busse auf den künftigen Inhaber der Linienverkehrsgenehmigung sicherstellen können. Im Ausschreibungsverfahren hätte die Übernahme geförderter Busse und Infrastruktureinrichtungen als Bedingung formuliert werden können.

Damit hätte man die Verweigerung der Rückgabe der Busse vor Abschluss des Gerichtsverfahrens durch die Firma A verhindern können und in der Folge auch die Neuanschaffung von Bussen durch die Firma B, die nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes den Umweltstandards der mit Landesmitteln geförderten Busse nicht entsprechen.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hat in seiner Stellungnahme vom 18. Februar 2010 Folgendes angeführt:

Das Landesverwaltungsamt hat inzwischen einem Busunternehmen gegenüber fünf Rückforderungsbescheide zu acht geförderten Omnibussen erlassen. Das Busunternehmen hat dagegen jedoch Klage erhoben. Zwei andere Busunternehmer haben die Busse wieder einer zweckentsprechenden Nutzung zugeführt.

Hinsichtlich der Bushöfe hat ein Unternehmer einen Rückforderungsbescheid erhalten. Ein weiteres Rückforderungsverfahren ist in Vorbereitung.

Darüber hinaus verweist das Ministerium auf die dingliche Sicherung der Ansprüche des Landes durch Grundschulden.

Der Landesrechnungshof hält es generell für notwendig, dass das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr bei künftigen Förderverfahren mit geeigneten Mitteln sicherstellt, dass geförderte Anlagegüter während der Zweckbindungsdauer für den geförderten Zweck tatsächlich zur Verfügung stehen. Hierfür bietet sich beispielsweise an, eine Rückfallklausel unter Berücksichtigung eines angemessenen Wertausgleichs in den Zuwendungsbescheid oder einen zu schließenden Zuwendungsvertrag aufzunehmen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

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 20. Mai 2010

Dessau-Roßlau im Mai 2010



Seibicke
Präsident

Erklärung der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Ausgestaltung der Schuldenregel in Bund und Ländern vom 4. Mai 2010

Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben bereits mehrfach auf die Probleme hingewiesen, die sich aus der fortwährend steigenden Staatsverschuldung ergeben. Die Einrichtung der neuen verfassungsrechtlichen Schulden-
grenze im Grundgesetz (GG) für die Haushalte von Bund und Ländern ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Es muss jedoch sichergestellt werden, dass die Verfassungs-
bestimmungen der neuen Schuldenregel durch ihre rechtliche und tatsächliche Umsetzung weder umgangen noch ausgehöhlt werden und dadurch entsprechende Belastungen für den öffentlichen Gesamthaushalt entstehen. Insbesondere können dies sein:

- Verlagerung von öffentlichen Kreditaufnahmen auf Sondervermögen oder bundes-/ lan-
deseigene Gesellschaften und juristische Personen des öffentlichen Rechts,
- Verlagerung der Verschuldung auf Kommunen und Sozialversicherungsträger,
- überhöhte Kreditaufnahme im Übergangszeitraum bis 2019,
- Flucht in Sonderfinanzierungen, wie z. B. unwirtschaftliche Vermögensveräußerungen mit
anschließender Anmietung oder PPP⁴⁷-Maßnahmen für Investitionsprojekte,
- extensive Auslegung der Ausnahmetatbestände (Naturkatastrophen, außergewöhnliche
konjunkturelle Notsituationen),
- Überschreitung der veranschlagten Kreditaufnahme im Vollzug.

Eine durchgreifende Haushaltskonsolidierung kann nur gelingen, wenn die Vorgaben für kon-
junkturelle Kreditaufnahmen sehr restriktiv gefasst und aufgenommene Kredite mit Hilfe ei-
nes konkreten Tilgungsplanes zurückgeführt werden. Nach Auffassung der Rechnungshöfe
des Bundes und der Länder kann das Neuverschuldungsverbot nur eingehalten werden,
wenn Maßnahmen zur dauerhaften Entlastung der öffentlichen Haushalte frühzeitig umge-
setzt werden. Sie empfehlen, bereits im Zusammenhang mit der Aufstellung der Haushalte
2011/2012 Handlungskonzepte zur Umsetzung der notwendigen Schritte zu verabschieden.

⁴⁷ Private Public Partnership

Landesrechtliche Regelungen, die zielgerichtet zu einer Nullverschuldung führen, fehlen in vielen Fällen. Die nähere Ausgestaltung der Schuldenregel für die Länder sollten diese mit Blick auf Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen jetzt schaffen. Die Rechnungshöfe weisen darauf hin, dass die Haushaltsüberwachung nur auf Basis länderübergreifend vergleichbarer, objektiver und nicht gestaltbarer finanzwirtschaftlicher Kennzahlen erfolgen kann. Der neu gegründete Stabilitätsrat hat dabei und bei der Eindämmung der Staatsverschuldung eine wichtige Funktion.

Übersicht über alle Fälle über- und außerplanmäßiger Ausgaben im Haushaltsjahr 2008 ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen

Ifd. Nr.	Kapitel	Titel	Zweckbestimmung	Gesamtsoll 2008	Betrag der üpl./apl. Ausgabe ohne Einwilligung	Anmerkung
1.	0302	684 62	Zuschüsse für laufende Zwecke	0,00 €	6.422,00 €	
2.	0310	427 01	Beschäftigungsentgelte für Vertretungs- und Aushilfskräfte	628.000,00 €	8.554,26 €	Buchungsfehler
Einzelplan 03				Gesamt:	14.976,26 €	
3.	0516	636 01	Sonstige Zuweisungen an Sozialversicherungsträger sowie an die Bundesanstalt für Arbeit	163.273,12 €	478,58 €	Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt
			Zuweisungen an Bund aus Rückflüssen von Unterhaltsverpflichteten nach dem Unterhaltsvorschussgesetz	1.608.455,46 €	46.578,46 €	Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt; <i>In der Haushaltsrechnung wird dieser Fall als genehmigte überplanmäßige Ausgabe ausgewiesen. (lt. Ministerium handelt es sich um einen redaktionellen Fehler)</i>
Einzelplan 05				Gesamt:	478,58 €	
4.	0602	429 87	Nicht aufteilbare Personalausgaben	5.200.000,00 €	13.726,05 €	Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt
5.	0630	446 61	Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger	200.000,00 €	105.945,66 €	Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt
6.	0630	446 63	Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger	110.000,00 €	21.745,18 €	Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt
7.	0630	446 65	Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger	80.000,00 €	14.625,69 €	Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt
Einzelplan 06				Gesamt:	156.042,58 €	

lfd. Nr.	Kapitel	Titel	Zweckbestimmung	Gesamtsoll 2008	Betrag der üpl./apl. Ausgabe ohne Einwilligung	Anmerkung
8.	0787	523 67	Bibliotheken, Kunst- und wissenschaftliche Sammlungen	0,00 €	5.000,00 €	
9.	0787	812 67	Erwerb von sonstigen beweglichen Sachen	0,00 €	275.765,96 €	
Einzelplan 07			Gesamt:	0,00 €	280.765,96 €	Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt
10.	0801	427 01	Beschäftigungsentgelte für Vertretungs- und Aushilfskräfte	150.000,00 €	199,83 €	
Einzelplan 08			Gesamt:	150.000,00 €	199,83 €	
11.	0902	685 63	Zuschüsse für Forschung und Innovation an öffentliche Einrichtungen	0,00 €	269.998,21 €	
12.	0907	631 03	Sonstige Zuweisungen - Rückzahlungen aus Überzahlungen im Rahmen der EU-Förderung der ländlichen Entwicklung OP 2000-2006	0,00 €	4.340,60 €	Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt, Vorgriff
13.	0907	883 65	Zuschüsse für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände	-14.842.022,02 €	18.152.397,23 €	Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt, Vorgriff
14.	0907	683 66	Zuschüsse für laufende Zwecke an private Unternehmen	0,00 €	330.709,28 €	Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt
15.	0907	883 67	Zuschüsse für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände	-21.251.978,17 €	23.511.518,48 €	Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt, Vorgriff
16.	0908	685 77	Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche Einrichtungen	317.900,00 €	97.651,43 €	Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt, Vorgriff
17.	0960	712 62	Hochbaumaßnahmen	121.948,06 €	102.447,53 €	Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt, Vorgriff
18.	0960	427 67	Beschäftigungsentgelte	0,00 €	4.087,97 €	Fehlbuchung
Einzelplan 09			Gesamt:	-35.654.152,13 €	42.473.150,73 €	

lfd. Nr.	Kapitel	Titel	Zweckbestimmung	Gesamtsoll 2008	Betrag der üpl./apl. Ausgabe ohne Einwilligung	Anmerkung
19.	1302	681 21	Gewährung eines einmaligen Heizkostenzuschusses	0,00 €	488,66 €	Vorgriff
Einzelplan 13				0,00 €	488,66 €	
20.	1502	533 07	Dienstleistungen Außenstehender zur Sicherung von Strahlenquellen	24.000,00 €	307,37 €	Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt, Vorgriff
21.	1502	632 01	Erstattungen von Verwaltungsausgaben	5.200,00 €	395,13 €	
22.	1502	685 73	Zuschüsse für Forschung und Innovation an öffentliche Einrichtungen	0,00 €	213.791,75 €	
23.	1504	428 51	Mehrarbeits-/Überstundenentgelte für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer	13.500,00 €	3.099,09 €	Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt
24.	1504	547 80	Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben	86.046,00 €	48.733,96 €	
25.	1509	428 82	Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer	435.700,00 €	71.653,60 €	Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt
26.	1510	428 61	Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer	1.664.700,00 €	4.096,08 €	
27.	1510	533 61	Dienstleistungen Außenstehender	129.000,00 €	3.789,16 €	Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt
28.	1510	532 63	Sonstige Ausgaben der Öffentlichkeitsarbeit	0,00 €	13,05 €	Vorgriff
Einzelplan 15				2.358.146,00 €	345.879,19 €	

			Gesamtsoll 2008	Betrag der üpl./apl. Ausgabe ohne Einwilligung	
Einzelplan 03			628.000,00 €	14.976,26 €	
Einzelplan 05			163.273,12 €	478,58 €	
Einzelplan 06			5.590.000,00 €	156.042,58 €	
Einzelplan 07			0,00 €	280.765,96 €	
Einzelplan 08			150.000,00 €	199,83 €	
Einzelplan 09			-35.654.152,13 €	42.473.150,73 €	
Einzelplan 13			0,00 €	488,66 €	
Einzelplan 15			2.358.146,00 €	345.879,19 €	
		Gesamt:	-26.764.733,01 €	43.271.981,79 €	

Übersicht der im Haushaltsjahr 2008 bestehenden Landesbetriebe

	Kapitel	Bezeichnung
1.	0345	Landesinformationszentrum, LIZ
2.	0506	Landesamt für Verbraucherschutz, LAV
3.	0507	Sozialagentur
4.	0811	Landeseichamt
5.	0960	landwirtschaftlicher Betrieb Bernburg
6.	0960	landwirtschaftlicher Betrieb Iden
7.	0960	Landgestüt Sachsen-Anhalt
8.	0980	Landesbetrieb für Privatwald und Forstservice, LPF
9.	0980	Landesforstbetrieb
10.	1105	Landesbetrieb für Beschäftigung und Bildung der Gefangenen
11.	1321	Liegenschafts- und Immobilienmanagement, LIMSA
12.	1413	Landesbetrieb Bau, LBB
13.	1503	Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft, LHW