

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Ausführungen des

Präsidenten des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt

auf der

Landespressekonferenz am 22. Juni 2012

anlässlich der Vorstellung des

Jahresberichtes 2011

des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
im Haushaltsjahr 2010

Teil 2

Haushaltsrechnung 2010

sowie zur

Finanzsituation der Kommunen/Überörtliche Kommunalprüfung

Sperrfrist: 22. Juni 2012 bis 10:00 Uhr

Es gilt das gesprochene Wort.

Sehr geehrte Damen und Herren,

gemäß seinem Verfassungsauftrag fasst der Landesrechnungshof das Ergebnis seiner Prüfungen – soweit es für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung ist – jährlich zusammen und erstattet gegenüber dem Landtag Bericht, der gleichzeitig auch der Landesregierung zugeleitet wird. Mit der heutigen Pressekonferenz wird der Bericht auch der Öffentlichkeit vorgestellt.

Der Jahresbericht 2011, Teil 2 bezieht sich zum einen auf die im Dezember 2011 durch das Ministerium der Finanzen übergebene Haushaltsrechnung für das Jahr 2010. Zum anderen enthält er – wie in der Vergangenheit auch – die Ergebnisse ausgewählter Prüfungen im Bereich der überörtlichen Kommunalprüfung. Den im Entlastungsverfahren gleichfalls zu berücksichtigenden Jahresbericht 2011, Teil 1 habe ich bereits am 28. Oktober des letzten Jahres vorgestellt.

Der Jahresbericht beschäftigt sich sowohl im Landes- als auch im Kommunalbereich mit der grundsätzlichen Ausrichtung der Finanzpolitik und dem erforderlichen Weg der Haushaltskonsolidierung.

ab Seite 6

Des Weiteren möchte ich Ihnen – auch vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Diskussion zum neuen Finanzausgleichsgesetz – Ergebnisse aus Prüfungen in drei Landkreisen bei der Verwendung der Mittel für die Schülerbeförderung vorstellen.

ab Seite 41

I. Verschuldung des Landes

Im Jahresbericht befassen wir uns zunächst mit dem bereits weit zurückliegenden Haushaltsjahr 2010. Dessen Rechnung hat der Landesrechnungshof geprüft und notwendige Bewertungen vorgenommen. Auf dieser Basis erfolgt im vorliegenden Bericht ein Blick auf das abgelaufene Jahr 2011, den aktuellen Haushalt und auf die Auswirkungen für künftige Jahre.

Im Jahr 2010 waren für einen ausgeglichenen Haushalt noch Kredite i. H. v. rund 612 Mio. € erforderlich. Für den Haushalt 2011 waren es „nur“ noch rund 209 Mio. €. Im laufenden Jahr sollen keine neuen Schulden gemacht werden. Für 2013 plant das Land erstmals eine wirkliche Schuldentilgung in Höhe von 25 Mio. € ein. Das ist eine durchaus positiv zu bewertende Tendenz.

ab Seite 6

Allerdings hält der Landesrechnungshof die gegenwärtigen eigenen finanzpolitischen Anstrengungen der Landesregierung mit Blick auf 2020 nicht für ausreichend.

Dabei sind die Rahmenbedingungen mit den gegenwärtig höchsten Steuereinnahmen für das Land und den historisch niedrigsten Zinssätzen aus finanzpolitischer Sicht besser als je zuvor, um wesentlich mehr zu tun.

Diese Einschätzung galt bereits für die Jahre 2010 und 2011. So wurden 2010 Steuermehreinnahmen¹ im Haushaltsvollzug in Höhe von rund 74 Mio. € nicht zur Reduzierung der Verschuldung eingesetzt. Im Jahr 2011 waren es 210 Mio. € Mehreinnahmen, die nicht zur Reduzierung der Verschuldung verwendet wurden.

¹ einschließlich Länderfinanzausgleich und Allgemeine BEZ

Ursache dafür waren in beiden Jahren unzureichende Sparanstrengungen der Landesregierung bei den Ausgaben im Haushaltsvollzug.

Mit der Kreditaufnahme der Jahre 2010 und 2011 ist der Schuldenberg des Landes Ende 2011 auf rund 20,7 Mrd. € gewachsen. Dies bedeutet eine Pro-Kopf-Verschuldung von 8.844 €.

Seite 11

Die hohe Verschuldung ist Hauptursache des strukturellen Defizits im Landeshaushalt.

Selbst wenn Sachsen-Anhalt – wie für das aktuelle Haushaltsjahr vorgesehen – keine neuen Schulden machen muss, erhöht sich wegen der zurückgehenden Bevölkerungszahl die Pro-Kopf-Verschuldung im Jahr 2012 um weitere rund 200 € auf über 9.000 €. Auch die beabsichtigte Schuldentilgung 2013 i. H. v. 25 Mio. € kann die Erhöhung der Pro-Kopf-Verschuldung nicht stoppen. Das heißt, wir holen auch im Ländervergleich durch die zu kleinen Schritte nicht auf, d. h. wir laufen der Bevölkerungsentwicklung hinterher.

Wir sind lediglich unter den Konsolidierungshilfsländern die „Besten“, d. h. die „Besten“ unter den „Schwachen“. Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, bereits mit dem Nachtragshaushalt die Tilgungsansätze für 2013 zu erhöhen. Das wäre möglich, wenn die Landesregierung die Steuermehreinnahmen für 2013 nach der Steuerschätzung vom Mai d. J. (insgesamt rund 33 Mio. €) für höhere Tilgungen einplanen würde.

Wenn die Pro-Kopf-Verschuldung nicht weiter ansteigen soll, müssten jährlich rund 200 Mio. € allein wegen des Einwohnerrückgangs getilgt werden.

Seite 12

Mit dem Nachtragshaushalt sollen nach den bisherigen Ankündigungen des Ministeriums der Finanzen zusätzliche Einnahmen zur Abdeckung von Ausgabewünschen verwendet werden. Das heißt, es werden wieder einmal teilweise neue oder

notwendige Ausgaben, aber auch zusätzliche Ausgabewünsche nicht durch Einsparungen an anderer Stelle, sondern durch Einnahmen finanziert. Die Chance für höhere Schuldentilgung und damit Vorsorge für die Zukunft wird zum wiederholten Male verpasst.

Hinzu kommt, dass an einer Stelle schon Einnahmen eingerechnet, d. h. zu hoch veranschlagt werden, die nicht seriös unterlegt sind.

Damit komme ich zu einem Problem, das der Landesrechnungshof schon einmal bei den Haushaltsberatungen für den Doppelhaushalt angesprochen hatte. Das betrifft die für 2012 nach wie vor zu hoch veranschlagten Steuereinnahmen – d. h. die Einnahmeseite wird „schön“ gerechnet, d. h. den Ausgabewünschen angepasst.

Was hat das Ministerium der Finanzen getan?

Seite 9 f.

Um die Konsolidierung weiter fortzuführen und mit den hierfür in Betracht kommenden verschiedenen Maßnahmen die erforderliche Nachhaltigkeit zu erreichen, ist nach Ansicht des Landesrechnungshofes eine sachgerechte Veranschlagung von Einnahmen und Ausgaben erforderlich. Den Planungen sind vorsichtige Annahmen zur gesamtgesellschaftlichen Entwicklung und zu ihren Auswirkungen auf die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben zugrunde zu legen. Haushaltsrisiken dürfen nicht verdrängt, Chancen nicht überzeichnet werden.

Mit dem aktuellen Haushalt 2012/2013 hat die Landesregierung diese Aspekte bei der Veranschlagung der Steuereinnahmen jedoch nicht beachtet. Gegenüber der Steuerschätzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" vom November 2011 für die Jahre 2012 bis 2015 hat das Land für das Haushaltsjahr 2012 eine „Zuschätzung“ bei den Steuereinnahmen von plus 90 Mio. € in die Planung eingerechnet.

Die Steuerschätzung vom Mai dieses Jahres hat nun die Fehleinschätzung erneut bestätigt. Laut Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom Mai d. J. geht die Steuerschätzung für 2012 von einer Abweichung, d. h. einem Minus zum Haushaltsplan von 80 Mio. € aus. Mit dem jetzt angekündigten Nachtragshaushalt will die Landesregierung diese Veranschlagung nicht verändern. Offensichtlich braucht man die zu hoch veranschlagten Einnahmen um Ausgabewünsche zu befriedigen.

Hinzu kommt, dass das Ministerium der Finanzen ab der Steuerschätzung vom November 2011 für die Jahre 2012 ff. deutlich geringere finanzielle Auswirkungen aufgrund der angenommenen rückläufigen Bevölkerungsentwicklung berücksichtigt, als noch bei der Steuerschätzung vom Mai 2011.

Für die Jahre 2012 bis 2016 stellen sich die vom Ministerium der Finanzen berücksichtigten Abschläge wie folgt dar:

	Steuerschätzung vom Mai 2012	Steuerschätzung vom November 2011	Steuerschätzung vom Mai 2011
	- in Mio. € -		
2012	-48	-58	-105
2013	-107	-114	-161
2014	-167	-170	-217
2015	-226	-224	-274
2016	-284	-281	Keine Angabe

Das Ministerium der Finanzen hat sowohl in der Steuerschätzung vom November 2011 als auch vom Mai 2012 für das Ergebnis der Regionalisierung des Schätzergebnisses „... interne Anpassungen vorgenommen, da die Zahlen des Statistischen Landesamtes den tatsächlichen Bevölkerungsrückgang überschätzen.“ Gründe, die zu dieser Einschätzung führen, werden vom Ministerium nicht genannt.

Für den Landesrechnungshof ist dieses Vorgehen und das Abweichen von den Zahlen der 5. Regionalisierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes nicht vollständig nachvollziehbar. In der Vergangenheit sind die Bevölkerungsprognosen immer zu hoch als zu niedrig gewesen. Selbst wenn es zum 30.06.2011 eine geringe positive Abweichung zur Bevölkerungsprognose gab, rechtfertigt dies nicht die erheblichen Korrekturen bei den Abschlägen des Ministeriums der Finanzen.

Der Landesrechnungshof sieht das Handeln des Ministeriums der Finanzen mit erheblichen Risiken belastet. Ein solches Vorgehen wird dem sich aus dem strukturellen Defizit ergebenden Handlungsbedarf und damit der finanziellen Situation des Landes nicht gerecht.

Der Landesrechnungshof empfiehlt für die Veranschlagung der Steuereinnahmen Abschläge vom Ergebnis der Steuerschätzung in der Haushaltsplanung zu berücksichtigen. Sollten sich im Vollzug höhere Steuereinnahmen realisieren, sind diese zusätzlichen Beträge für die Erhöhung der Tilgungsbeiträge und für weitere Vorsorgemaßnahmen (z. B. Zuführungen an den Pensionsfonds oder an die Steuerschwankungsreserve) einzusetzen.

Lassen Sie mich nun zu einem ausgewählten Bereich aus der überörtlichen Kommunalprüfung kommen.

ab Seite 34

Sie wissen, dass der Landesrechnungshof neben der Prüfung der Zweckverbände, für die Prüfungen der Landkreise, kreisfreien Städte und der Gemeinden zuständig ist, die mehr als 25.000 Einwohner haben.

Diesmal haben wir in ausgewählten Landkreisen u. a. die Verfahrensweise bei der Auszahlung und Abrechnung der Mittel für die Schülerbeförderung geprüft. Dabei stelle ich voran, dass die Landkreise selbst am wenigsten für die vom Landesrechnungshof festgestellte „Unwirtschaftlichkeit“ verantwortlich sind.

II. Schülerbeförderung

ab Seite 41

Das Land und die Kommunen beteiligen sich an den Aufwendungen der Schülerinnen und Schüler für den Schulweg bei Benutzung des öffentlichen Personennahverkehrs. Seit der 12. Änderung des Schulgesetzes von Sachsen-Anhalt im Juli 2009 gilt dies auch für Schüler der Klassen 11 und 12 der Gymnasien und der Klassen 11 bis 13 an den Gesamtschulen sowie Berufsfachschulen, der Fachschulen, Fachoberschulen und Fachgymnasien. Der über eine festgelegte Eigen-

beteiligung von 100 € hinausgehende Aufwand wird aus öffentlichen Mitteln bezahlt. Im Schulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt sind die Voraussetzungen der Kostenbeteiligung durch das Land geregelt. Die Finanzierung der Aufwendungen erfolgt aus zwei Töpfen:

a) In der sog. Finanzausgleichsmasse, aus der Zahlungen des Landes an den kommunalen Bereich erfolgen, sind Anteile für die Schülerbeförderung i. H. v. 20,45 Mio. € für die Klassen 1 bis 10 enthalten:

- bis 2009 als aufgabenbezogene Sonderzuweisungen für die Schülerbeförderung und
- ab 2010 als Teil der allgemeinen Zuweisungen.

b) Im Haushaltsplan des Landes sind im Bereich des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr (Einzelplan 14) seit 2009 jährlich rund 7,25 Mio. € für die Schülerbeförderung ab Schuljahrgang 11 veranschlagt. Diese Gelder werden als "Zusatzbetrag für die Kosten der Schülerbeförderung" jährlich an die Landkreise und kreisfreien Städte durch das Landesverwaltungsamt ausgezahlt.

Der Landesrechnungshof hat sich bei Prüfungen 2011 und 2012 mit der Auszahlung und Abrechnung dieser Zusatzbeträge für die Schülerbeförderung befasst.

Im Ergebnis der Prüfung kann der Landesrechnungshof Folgendes feststellen:

1. Die vom Landesverwaltungsamt zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel wurden von den Landkreisen nur in einem geringen Umfang benötigt.

Die Abrechnung der Mittel durch die Landkreise erfolgt zwar zum 15. März des Folgejahres. Die Rückforderung durch das Kultusministerium erfolgte z. B. für die Jahre 2009 und 2010 aber erst im Februar 2012. Nicht benötigte Haushaltsmittel verblieben bis zur Rückforderung durch das Land beim Landkreis. Allein bei drei geprüften Landkreisen ergeben sich für den Zeitraum 2009 bis 2011 Haushaltsmittel in beträchtlicher Höhe, die bis zu ihrer Rückforderung nicht zweckentsprechend verwendet wurden.

Die Summen für die geprüften Landkreise betragen 2009 bis 2011 insgesamt

Seite 42

Landkreis Jerichower Land	749 200 €
Landkreis Börde	818 800 €
Salzlandkreis	729 400 €

Das Land hat durch das bisher angewandte Abrechnungsverfahren Zinsnachteile in Kauf genommen.

2. Es gibt eine unwirtschaftliche Verfahrensweise bei der Auszahlung und Abrechnung der Mittel.

Das Landesverwaltungsamt zahlt diesen „Zusatzbetrag für die Kosten der Schülerbeförderung“ jährlich an die Landkreise und kreisfreien Städte aus.

Die entstandenen Aufwendungen für Erstattungen von Fahrtkosten sind jedoch gegenüber dem Kultusministerium als oberster Schulbehörde bis zum 15. März 2011 für den Zeitraum vom 1. August 2009 bis 31. Dezember 2010 nachzuweisen. Damit erfolgt eine kalendermäßige Abrechnung obwohl der Erstattungsanspruch der Schüler schuljahresbezogen geltend gemacht wird.

Der Landesrechnungshof stellt zur Verdeutlichung das Verfahren am Beispiel des Landkreises Jerichower Land nachfolgend dar:

- Der Landkreis hat die Inanspruchnahme der Zusatzmittel für die Schülerbeförderung der Jahre 2009 und 2010 in Höhe von rund 148.600 € termingerecht zum 15. März 2011 gegenüber dem Kultusministerium nachgewiesen.
- Erst im Februar 2012 hat das Kultusministerium nicht verbrauchte Haushaltsmittel der Jahre 2009 und 2010 in Höhe von über 500.000 € vom Landkreis zurückgefordert, obwohl der Landkreis die Mittel fristgerecht gegenüber dem Kultusministerium abgerechnet hat.
- Mit Bescheid des Landesverwaltungsamtes vom 28. Juni 2011 hat der Landkreis einen zu hohen Bescheid für die Kosten der Schülerbeförderung des Jahres 2011 in Höhe von rund 418.400 € erhalten. Davon hat er entsprechend den geleisteten Erstattungen per 31. Dezember 2011 nur Mittel in Höhe von rund 173.000 € benötigt.

Es verbleibt ein Rest von rund 245 000 €.

Der Landesrechnungshof hält die geschilderte derzeitige Verfahrensweise des Landes für unwirtschaftlich.

3. Wie schon erwähnt haben die Landkreise und kreisfreien Städte für die Finanzierung der Schülerbeförderung Zuweisungen erhalten. Die Prüfungen des Landesrechnungshofes bei mehreren Landkreisen haben gezeigt, dass die pauschalen Zuweisungen, die ab dem Jahr 2010 in die allgemeine Finanzausgleichsmasse eingegangen sind, nicht den Bedarf abdecken. Die Landkreise und die kreisfreien Städte haben die Differenz ausgeglichen.

Beispiel: Jahresrechnung 2009

Landkreis	Zuweisung des Landes nach § 13 FAG für die Schülerbeförderung	Ausgaben des Landkreises für die Schülerbeförderung in	Zuschuss durch den Landkreis
Landkreis Jerichower Land	1.428.391,00 €	3.873.508,52 €	2.445.117,52 €
Landkreis Börde	2.041.983,29 €	5.809.373,72 €	3.767.390,43 €
Salzlandkreis	1.633.292,00 €	5.836.852,42 €	4.203.560,42 €

Wie schon erwähnt, sind dagegen bei den Zusatzbeträgen Mittel in erheblicher Größenordnung nicht benötigt worden.

Angesichts der unterschiedlichen Verfahrensweisen bei der Gewährung und Abrechnung der Mittel für die Schülerbeförderung empfiehlt der Landesrechnungshof der Landesverwaltung,

- die Zuweisungen des Landes für die Schülerbeförderung zu vereinheitlichen,
- bei der Überarbeitung des FAG alle durch das Land vorgesehenen Mittel für die Schülerbeförderung in die Finanzausgleichsmasse zu überführen und
- diese Landeszuweisungen unter Berücksichtigung der Entlastung/Belastung des jeweiligen Trägers der Schülerbeförderung aufgabenbezogen – d. h. auch in der tatsächlich benötigten Höhe - über das FAG zu verteilen.

Für den Fall, dass eine Überführung der gesamten Mittel für die Schülerbeförderung in das FAG nicht beabsichtigt ist, hält es der Landesrechnungshof für erforderlich, dass das Kultusministerium den bisherigen kalendermäßigen Abrechnungszeitraum an das jeweilige Schuljahr anpasst, um

- den zusätzlichen Verwaltungsaufwand durch die unterschiedlichen Abrechnungszeiträume bei den Trägern der Schülerbeförderung zu minimieren und

- die vollständige und zeitnahe Geltendmachung der Erstattungsansprüche gegenüber dem Kultusministerium zu sichern.

Ich hoffe, dass der Landesrechnungshof mit diesem Beitrag auch entsprechende Argumentationshilfen bei der Gestaltung des neuen FAG liefern kann.

Vielen Dank für Ihr Interesse!