

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Jahresbericht 2012

Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2011



Teil 2

**Haushaltsrechnung 2011
Finanzsituation der Kommunen/
Überörtliche Kommunalprüfung**

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Dienstgebäude

Kavaliierstraße 31, 06844 Dessau-Roßlau

Telefon: 0340 2510-0

Fax: 0340 2510-310

Ernst-Reuter-Allee 34 – 36, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 567-7001

Fax: 0391 567-7005

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

Internet: www.lrh.sachsen-anhalt.de

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis.....	III
I Vorbemerkungen	1
II Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2011 gemäß § 97 Abs. 2 LHO.....	3
1 Allgemeines.....	3
2 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsjahren 2008 bis 2013	4
3 Verschuldung des Landes Sachsen-Anhalt	6
3.1 Gesamtentwicklung.....	6
3.2 Entwicklung des strukturellen Defizits.....	10
3.3 Fehlender Tilgungsplan.....	12
III Einzelne Bemerkungen	15
1 Über- und außerplanmäßige Ausgaben	15
1.1 Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben	15
1.2 Über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen.....	16
2 Landesbetriebe.....	20
3 Umsetzung von Beschlüssen des Landtages	22
3.1 Darstellung der IT-Ausgaben	22
3.2 Zuführungen an das Sondervermögen „Altlastensanierung Sachsen-Anhalt“	24
IV Finanzlage der Kommunen und Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung.....	26
1 Haushalts- und Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften.....	26
2 Gravierende Mängel bei der Erhebung von Herstellungsbeiträgen im Bereich der Abwasserbeseitigung	34
2.1 Vorbemerkungen.....	34
2.2 Mangelhafte Beachtung der Auswirkungen von Beitragsfestsetzungen	35
2.3 Fehlende Dokumentation und Kontrolle der Beitragserhebung	38
2.4 Ungenügende Realisierung von Beitragseinnahmen.....	39
2.5 Sonderfall: Erhebung von privatrechtlichen Entgelten (Baukostenzuschüsse)	46
2.6 Fazit	48
3 Überörtliche Kommunalprüfung nach § 126 GO LSA mit dem Schwerpunkt Personalprüfung.....	50
3.1 Defizite bei der Eingruppierung der Beschäftigten.....	50
3.2 Mängel bei einzelnen geprüften Kommunen.....	53
4 Unzureichende Rahmenbedingungen für die Förderung der Theater im Land am Beispiel des Anhaltischen Theaters Dessau.....	60
4.1 Vorbemerkungen.....	60

4.2	Finanzierung in Abhängigkeit von Struktur und Organisation des Theaters	61
4.3	Effektivität der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Theaters	67
4.4	Fazit.....	71
5	Hinweise des Landesrechnungshofes zur Umstellung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens auf die Doppik.....	72
5.1	Ausgewählte Ansatz- und Bewertungssachverhalte aus der überörtlichen Prüfung der Eröffnungsbilanz der Landeshauptstadt Magdeburg	72
5.2	Defizite bei der Zertifizierung und Freigabe von kommunalen (doppischen) HKR-Programmen.....	76
5.3	Fazit.....	81
	Zuständigkeit des Senats	82
	Anlage 1	84

Abkürzungsverzeichnis

AZV	-	Abwasserzweckverband
BEZ	-	Bundesergänzungszuweisungen
BVerwG	-	Bundesverwaltungsgericht
GemHVO	-	Gemeindehaushaltsverordnung
GemKVO	-	Gemeindekassenverordnung
GO LSA	-	Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt
Gr.	-	Gruppe
GVBl. LSA	-	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt
HGr.	-	Hauptgruppe
HKR	-	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HP	-	Haushaltsplan
IT	-	Informations- und Kommunikationstechnik
KAG-LSA	-	Kommunalabgabengesetz
LFA	-	Länderfinanzausgleich
LHO	-	Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt
LKO LSA	-	Landkreisordnung für das Land Sachsen-Anhalt
LSA	-	Land Sachsen-Anhalt
LT-Drs.	-	Landtagsdrucksache
MBI. LSA	-	Ministerialblatt für das Land Sachsen-Anhalt
MIDEWA	-	Mitteldeutsche Wasser und Abwasser GmbH Halle
NKHR	-	Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen
OKKSA	-	Offener Katalog Kommunaler Softwareanforderungen e. V.
SGB	-	Sozialgesetzbuch
TSB	-	Talsperrenbetrieb Sachsen-Anhalt
VbE	-	Vollbeschäftigteneinheit
VZÄ		Vollzeitäquivalente
WAZ	-	Wasser- und Abwasserzweckverband

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 des Landes. 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 2012 den Landtag und die Landesregierung über wesentliche Feststellungen zur gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung 2011 – Denkschrift und Bemerkungen – unterrichtet (LT-Drs. 6/1691 vom 11. Dezember 2012).

Der Unterausschuss Rechnungsprüfung des Landtages hat sich auf seinen Sitzungen am 27. Februar 2013 und 10. April 2013 mit dem Teil 1 des Jahresberichtes 2012 befasst und die Landesregierung teilweise zur Stellungnahme aufgefordert.

Der nachfolgende Teil 2 des Jahresberichtes 2012 des Landesrechnungshofes setzt sich im Wesentlichen mit dem Rechenwerk der Haushaltsrechnung 2011 (§§ 80 bis 87 LHO) auseinander.

Der Landesrechnungshof hat in den Teil 2 des Jahresberichtes 2012 auf der Grundlage von § 97 Abs. 3 LHO Feststellungen auch über spätere Haushaltsjahre aufgenommen.

Der Jahresbericht enthält eine Betrachtung der Finanzsituation der Kommunen sowie die Darstellung von ausgewählten Ergebnissen der überörtlichen Kommunalprüfung.

II Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2011 gemäß § 97 Abs. 2 LHO

1 Allgemeines

Grundlagen der Haushaltsführung im Jahr 2011 waren:

- das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes 2010/2011 (Haushaltsgesetz 2010/2011) vom 17. Februar 2010 (GVBl. LSA 2010, S. 56),
- das Haushaltsbegleitgesetz 2010/2011 vom 17. Februar 2010 (GVBl. LSA 2010, S. 69),
- der Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 29. Dezember 2010 zur Haushaltsführung 2011 (MBI. LSA 2011, S. 49),
- das Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2010/2011 und des Gesetzes über das Sondervermögen „Altlastensanierung Sachsen-Anhalt“ (Nachtragshaushaltsgesetz 2011) vom 20. Dezember 2011 (GVBl. LSA 2011, S. 861).

Mit Schreiben vom 10. Dezember 2012 (LT-Drs. 6/1732 vom 21. Dezember 2012) hat das Ministerium der Finanzen dem Landtag und dem Landesrechnungshof die auf der Grundlage des Haushaltsgesetzes 2010/2011 aufgestellte Haushaltsrechnung für das Jahr 2011 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 2008 bis 2013

Einnahmen des Landes Sachsen-Anhalt 2008 bis 2013

in Mio. €

Arten	2008	2009	2010	2011	2012	2013 HP	Bemerkungen
Einnahmen aus Steuern/Abgaben - HGr. 0	5.217	4.907	4.736	5.187	5.444	5.524	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. € ab 2010: 232,29 Mio. € jährlich
Verwaltungseinnahmen - HGr. 1	446	355	370	400	400	369	
Zuweisungen und Zuschüsse - HGr. 2 darunter: Allgemeine Finanzzuweisungen - vom Bund (BEZ), Gr. 211 - von Ländern (LFA), Gr. 212 - Ausgleichszahlungen vom Bund, Gr. 221*	3.621 2.106 658	3.536 2.068 546	3.444 2.042 468	3.553 1.951 502 53,5	3.528 1.791 571 80	3.313 1.685 562 80	* ab 2011: gemäß Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen zum Abbau des strukturellen Defizits gewährte Konsolidierungshilfe
Sonstige Zuweisungen für investive Zwecke	639	946	885	759	589	819	
Nettokreditaufnahme bzw. Tilgung	0	0	612	209	-25	-25	2012, 2013: Tilgung
Gesamteinnahmen	9.923	9.744	10.047	10.108	9.936	10.000	

Ausgaben des Landes Sachsen-Anhalt 2008 bis 2013

in Mio. €

Arten	2008	2009	2010	2011	2012	2013 HP	Bemerkungen
persönliche Verwaltungsausgaben - HGr. 4	2.212	2.286	2.395	2.424	2.416	2.490	
sächliche Verwaltungsausgaben - Obergruppe 51 - 54	388	390	360	381	337	344	
Zinsausgaben an Kreditmarkt, Gr. 575	975	831	779	776	713	638	
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse - HGr. 6	4.707	4.734	4.842	4.996	5.041	5.059	
darunter: Zuweisungen an Kommunen	2.228	2.215	2.149	2.244	2.231	2.055	
Bausausgaben - HGr. 7	184	156	190	143	161	177	
sonstige Ausgaben für Investitionsfördermaßnahmen - HGr. 8	1.362	1.434	1.361	1.277	1.127	1.185	
darunter: Zuweisungen an Kommunen	537	587	658	590	438	525	
besondere Finanzierungsausgaben - HGr. 9	95	34	120	111	141	107	Zuführungen an Rücklagen (einschließlich an die Steuerschwankungsreserve);
darunter Zuführungen an:							- bis 2011: einschließlich allgemeiner Globaler Minderausgaben
- Steuerschwankungsreserve ¹	47	0	0	0	55	20	- ab 2012: keine Globalen Minderausgaben mehr veranschlagt
- Pensionsfonds ²	16	12	27	57	43	58	
Gesamtausgaben	9.923	9.865	10.047	10.108	9.936	10.000	

Das Haushaltsjahr 2011 wurde ausgeglichen abgeschlossen. Zur Deckung aller Ausgaben war hierzu die Aufnahme neuer Schulden in Höhe von rund 209 Mio. € notwendig.

¹ Kapitel 1302, Titel 911 01; im Haushaltsjahr 2010: Entnahme in Höhe von 76,5 Mio. € (Kapitel 1302, Titel 351 02)
² Kapitel 5501 - Sondervermögen „Pensionsfonds“

3 Verschuldung des Landes Sachsen-Anhalt

3.1 Gesamtentwicklung

Abschluss des Haushaltsjahres 2011

Der Abschluss für das Jahr 2011 weist gemäß der Haushaltsrechnung einen in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Haushalt aus.

Für die Deckung aller Ausgaben war hierfür die Aufnahme neuer Schulden in einer Höhe von 209.106.969,16 € erforderlich.

Mit dem Nachtragshaushalt 2011 war die Kreditermächtigung von 540,5 Mio. € um 235,4 Mio. € auf 305,1 Mio. € reduziert worden. Für den Haushaltsausgleich waren 96,0 Mio. € weniger Nettokreditaufnahme erforderlich als mit dem Nachtragshaushalt geplant.

Die Einnahmen aus Steuern (Kapitel 1301), Länderfinanzausgleich (LFA - Kapitel 1310, Titel 212 01) sowie der Allgemeinen Bundesergänzungszuweisung (BEZ - Kapitel 1310, Titel 211 02) waren im Haushaltsvollzug insgesamt rund 39 Mio. € höher als in dem am 1. November 2011 in Kraft getretenen Nachtragshaushalt veranschlagt.

Gegenüber den ursprünglichen Planungen 2011 betragen die Mehreinnahmen sogar rund 540 Mio. €.

Bereits in seinem Jahresbericht 2011, Teil 2³ hatte der Landesrechnungshof kritisiert, dass die Mehreinnahmen aus Steuern, LFA und BEZ nicht vollständig für die Reduzierung der Verschuldung eingesetzt wurden.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hätte im Jahr 2011 bei entsprechenden Anstrengungen der Landesregierung auf eine Neuverschuldung verzichtet werden können.

Abschluss des Jahres 2012

Mit Stand vom 7. März 2013 hat das Ministerium der Finanzen den endgültigen Abschluss für das Haushaltsjahr 2012 vorgelegt.

Dieser weist einen in Einnahmen und Ausgaben in Höhe von 9.936.286.321,48 € ausgeglichenen Haushalt aus.

³ S. 7 f.

Der Vollzug des Haushaltes 2012 war – wie schon in Vorjahren – durch erhebliche Mehreinnahmen bei Steuern, LFA und BEZ gekennzeichnet.

Ausgehend von den Ergebnissen der Mai-Steuerschätzung des jeweiligen Jahres im Vergleich zu den Ist-Einnahmen ergeben sich die folgenden Mehreinnahmen:

		2010		2011		2012	
		Mai-Schätzung 2010	Ist	Mai-Schätzung 2011	Ist	Mai-Schätzung 2012	Ist
- in Mio. € -							
Steuern		4.571	4.723	4.951	5.170	5.270	5.420
LFA		413	467	488	501	571	571
BEZ		191	194	211	216	229	231
Gesamt		5.175	5.384	5.650	5.888	6.070	6.222
Mehreinnahmen	gegenüber Schätzung	+203		+238		+152	
	gegenüber Haushaltsplan	+195		+39		+72	

Im Rahmen des Abschlusses für das Haushaltsjahr 2012 wurden die Mehreinnahmen u. a. wie folgt verwendet:

- Schuldentilgung in Höhe von 25,0 Mio. € (negative Kreditaufnahme – Kapitel 1325, Titel 325 01),
- Erhöhung der Zuführung an die Steuerschwankungsreserve um 25,3 Mio. € (Kapitel 1302, Titel 911 01, Haushaltsplan 2012: 30 Mio. €).

Der Landesrechnungshof begrüßt die Verwendung der Steuermehreinnahmen ausdrücklich. Allerdings belegen die dargestellten Summen, dass die finanzpolitischen Anstrengungen der Landesregierung zur weiteren Konsolidierung des Landeshaushaltes im Jahr 2012 – wie schon in den Vorjahren – nicht ausreichend waren. Es wurden wiederum nicht alle Steuermehreinnahmen (72 Mio. € bzw. 152 Mio. €) für zusätzliche Tilgungs- oder Vorsorgemaßnahmen verwendet.

Die finanzpolitischen Anstrengungen der Landesregierung im Jahr 2012 waren auch im Vergleich mit den anderen neuen Bundesländern unzureichend.

Eine positive Einnahmeentwicklung ist – wie in nachfolgender Tabelle zusammengefasst – bei allen neuen Bundesländern eingetreten.⁴

⁴ Pressemitteilungen der jeweils zuständigen Ministerien

Freistaat Sachsen:	vorläufiger kassenmäßiger Überschuss rund 365 Mio. € - zur Finanzierung der Ausgabereise die Tilgung von Schulden in Höhe von 75 Mio. € Schulden ist bereits berücksichtigt
Mecklenburg-Vorpommern:	Überschuss rund 172 Mio. € Tilgung in Höhe von 100 Mio. € verbleibender Betrag für Sonderzuführung an Bürgschaftsrücklage und an Ausgleichsrücklage
Brandenburg:	Überschuss in Höhe von 45 Mio. € Zuführung an Allgemeine Rücklage
Berlin:	Finanzierungsüberschuss 671 Mio. € Tilgung in Höhe von 315 Mio. €
Freistaat Thüringen:	Finanzierungsüberschuss 294 Mio. € Tilgung in Höhe von 67,3 Mio. € Zuführung an Rücklage zur Versorgung 100 Mio. €

Damit verliert Sachsen-Anhalt gegenüber anderen neuen Bundesländern weiter an Boden. Die Hauptursache für die im Vergleich der neuen Bundesländer für das Land Sachsen-Anhalt finanzpolitisch ungünstige Entwicklung sieht der Landesrechnungshof in unzureichenden Anstrengungen der Landesregierung bei der Konsolidierung der Ausgabenseite. Im Gegenteil, der Landtag hat 2012 zusätzliche Ausgabewünsche in erheblicher Größenordnung beschlossen, die den Landeshaushalt teilweise dauerhaft belasten. Fortschritte zur Reduzierung des strukturellen Defizits durch Einsparungen auf der Ausgabenseite konnten nicht erreicht werden.

Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, dass das Land die Konsolidierung des Haushaltes nicht nur in Erwartung zusätzlicher Steuereinnahmen betreibt. Er sieht es für notwendig an, die hierzu erforderlichen Maßnahmen auf der Ausgabenseite zu verstärken.

Im Hinblick auf die bevorstehenden Haushaltsberatungen für das Jahr 2014 wiederholt der Landesrechnungshof seine Empfehlung, in den Planungen Abschlüsse vom Ergebnis der Steuerschätzung zu berücksichtigen. Sollten sich im Vollzug höhere Steuereinnahmen realisieren, sind diese zusätzlichen Beträge für die Erhöhung der Tilgungsbeträge und für weitere Vorsorgemaßnahmen (z. B. Zuführung an den Pensionsfonds oder an die Steuerschwankungsreserve) einzusetzen.

Entwicklung der Gesamtverschuldung

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Gesamtverschuldung des Landes ab 1991. Sie bezieht die durch Sondervermögen u. ä. aufgenommenen Kredite ein:

Haushaltsjahr	Nettokredit- aufnahme	Gesamtver- schuldung 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	-102.000.000 € ^{b)}	19.829.342.193 €	8.416 €
2010	611.926.865 €	20.441.269.059 €	8.754 €
2011	209.106.969 €	20.650.376.028 €	8.927 €
2012 ^{c)}	-25.000.000 €	20.625.376.028 €	8.916 €
2013/HP	-25.000.000 €	20.600.376.028 €	9.131 €

a) auf Basis der jeweiligen Einwohnerzahl, ab 2011: Einwohnerzahl am 31. Dezember 2011 (2.313.280), für 2013: Einwohnerzahl gemäß Bevölkerungsprognose 2008 bis 2025 des Statistischen Landesamtes - 2013: 2.256.041

b) Der im Jahr 2000 aufgenommene MIDEWA-Kredit in Höhe von 102 Mio. €, den der Landesrechnungshof der Gesamtverschuldung des Landes zurechnete und für den beim TSB zweckgebundene Rücklagen gebildet wurden, ist im Jahr 2009 vollständig getilgt.

c) endgültiges Ist, Stand: 7. März 2013

Im Vergleich der Flächenländer stellt sich die Pro-Kopf-Gesamtverschuldung am 31. Dezember 2012 wie folgt dar:

Flächenländer	Gesamtverschuldung*	je Einwohner am
	des Landes am 31.12.2012	31.12.2011
	- in Mio. €-	- in €-
Saarland	13.418	13.241
Nordrhein-Westfalen	208.982	11.713
Schleswig-Holstein	28.128	9.912
Sachsen-Anhalt	20.632	8.919
Rheinland-Pfalz	32.958	8.241
Brandenburg	19.630	7.866
Thüringen	16.635	7.489
Niedersachsen	56.227	7.105
Hessen	40.389	6.630
Mecklenburg-Vorpommern	10.086	6.170
Baden-Württemberg	62.678	5.811
Bayern	28.094	2.230
Sachsen	5.032	1.216

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, vorläufiges Ergebnis; eigene Berechnung

* Aufgrund von Änderungen im Erhebungsprogramm des Statistischen Bundesamtes ist nur eine eingeschränkte Vergleichbarkeit mit dem Vorjahr möglich.

Das Land Sachsen-Anhalt hat nach wie vor eine sehr hohe Pro-Kopf-Verschuldung. Im Vergleich der neuen Bundesländer weist Sachsen-Anhalt die höchste Verschuldung auf.

3.2 Entwicklung des strukturellen Defizits

Neben den Bundesländern Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein erhält Sachsen-Anhalt Konsolidierungshilfen des Bundes in Höhe von jährlich 80 Mio. € bis zum Jahr 2019.⁵

Die Konsolidierungshilfe wird gemäß *Verwaltungsvereinbarung*⁶ nur ausgezahlt, wenn das Land seiner Verpflichtung zum Abbau des strukturellen Defizits um jährlich mindestens ein Zehntel, ausgehend von dem für das Jahr 2010 ermittelten strukturellen Ausgangssaldos, nachkommt. Im Jahr 2020 kann dann – bei Einhaltung der Abbau-schritte – ein strukturell ausgeglichener Haushalt vorgelegt werden. Die Ergebnisse

⁵ veranschlagt im Kapitel 1310 – Ausgleichsleistungen zwischen Land, Bund und Ländern, Titel 221 01 - Konsolidierungshilfen des Bundes

⁶ Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen zwischen dem Bund und dem Land vom 10. März 2011

beim Abbau des strukturellen Defizits stellt das Land jährlich in einem Konsolidierungsbericht an den Stabilitätsrat dar.⁷

Der in der Verwaltungsvereinbarung festgelegte Abbaupfad sah für 2011 eine maximale Höhe des strukturellen Defizits von 599,2 Mio. € vor. Das strukturelle Defizit für das Jahr 2011 betrug im Ist 596,6 Mio. €. Damit konnte das Land die Voraussetzung für den Erhalt der Konsolidierungshilfen knapp einhalten.

Für das Jahr 2012 ergibt sich aus den zwischenzeitlich vorliegenden Zahlen des Haushaltsvollzuges und unter Beachtung der in der Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und dem Land abgestimmten Berechnungsgrundlage ein strukturelles Defizit in Höhe von 272,5 Mio. €⁷

Die zulässige Höhe des strukturellen Defizits für 2012 gemäß der Verwaltungsvereinbarung beträgt 532,6 Mio. €.

Damit ist im Vollzug des Haushaltsjahres 2012 eine deutliche Unterschreitung des zulässigen strukturellen Defizits um 260,1 Mio. € zu verzeichnen.

Nach Einschätzung des Ministeriums der Finanzen „... *spiegelt [dies] alles in allem die erfolgreiche Konsolidierung des Landeshaushaltes wider.*“⁸

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass bei der Bewertung des tatsächlichen strukturellen Defizits 2012 die Entwicklung der Zinssätze auf den Finanzmärkten zu berücksichtigen ist.

Die seit Beginn der Finanzkrise auf historische Tiefstände gesunkenen Zinssätze schlagen sich in einer Entlastung bei den Zinsausgaben der öffentlichen Haushalte nieder. Die Ausgabenseite profitiert bei den Zinsen von einer deutlichen Verbesserung der eingetretenen Rahmenbedingungen.

Insofern ist die Unterschreitung der maximalen Höhe des strukturellen Defizits nicht das Ergebnis eigener Anstrengungen des Landes durch Maßnahmen auf der Ausgabenseite wie z. B. Schuldenabbau oder die Wirkung anderer Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen.

Noch im Mai 2012 ist das Ministerium der Finanzen im Ergebnis der Mai-Steuerschätzung für das Jahr 2012 davon ausgegangen⁸, dass im Jahr 2012 ein struk-

⁷ LT-Drs. 6/2022 vom 24. April 2013 - Konsolidierungsbericht des Landes Sachsen-Anhalt für das Jahr 2012

⁸ Schreiben des Ministeriums der Finanzen an den Ausschuss für Finanzen vom 22. Mai 2012

turelles Defizit in Höhe von 131,4 Mio. € erreicht werden kann. Im Schreiben führt das Ministerium der Finanzen u. a. aus:

„Steuereinnahmen, die über das in der jeweiligen Mai-Steuerschätzung erwartete Niveau hinausgehen, stehen nach der Logik des Berechnungsschemas nicht für zusätzliche Ausgaben zur Verfügung, sondern müssen zum Abbau des Defizits bzw. der aufgelaufenen Verschuldung genutzt werden. Soweit Steuernehreinnahmen doch verausgabt werden, erhöht dies unmittelbar den strukturellen Saldo.“

Die Mai-Schätzung ging für 2012 von Einnahmen aus Steuern, BEZ und LFA in Höhe von 6.070 Mio. € aus, im Ist wurden 6.222 Mio. € erreicht. Von den Mehreinnahmen in Höhe von 152 Mio. € werden 85 Mio. € (aufgrund der periodengerechten Abrechnung des LFA) nicht in die Ermittlung der Höhe des strukturellen Defizits einbezogen.⁹

Die Reduzierung des strukturellen Defizits 2012 ist nicht auf Konsolidierungsanstrengungen der Landesregierung zurückzuführen. Sie resultiert zum einen aus Steuernehreinnahmen und zum anderen aus der Entlastung durch die Entwicklung der Zinssätze und damit der Zinsausgaben.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind verstärkte Konsolidierungsanstrengungen auf der Ausgabenseite erforderlich. Die Entlastung bei den Zinsausgaben kann nur als dauerhaft bewertet werden, wenn sie mit einer ebenso starken Reduzierung der Verschuldung, d. h. Tilgung, einhergeht. Die Entlastung beruht im Moment lediglich auf der Reduzierung der Zinssätze und kann jederzeit umschlagen.

3.3 Fehlender Tilgungsplan

Das Land hat mit dem 2. Gesetz zur Änderung der LHO vom 8. Dezember 2010 (GVBl. 2010, S. 564 f.) die Schuldenbremse in § 18 LHO verankert. Darin wird u. a. in Abs. 3 festgelegt:

„Die Kredite sind unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung innerhalb eines angemessenen Zeitraums zurückzuzahlen. ... Die Rückzahlung der Kredite ist in einem Tilgungsplan festzulegen. ... Der Tilgungsplan sowie Abweichungen hiervon zulasten einer zeitnahen Tilgung bedürfen der Zustimmung des Landtages.“

⁹ wegen des zwischen dem Land und dem Bund in der Verwaltungsvereinbarung vereinbarten Berechnungsschemas

Des Weiteren ist im § 118 Abs. 2 LHO u. a. festgelegt:

„Auf die Tilgung der ab dem Haushaltsjahr 2010 neu aufgenommenen Kredite ist § 18 in der Fassung des Zweiten Gesetzes zur Änderung der Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt anzuwenden. Die Landesregierung hat dem Landtag unverzüglich nach dem Inkrafttreten des Zweiten Gesetzes zur Änderung der Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt einen Tilgungsplan für die Tilgung der in den Haushaltsjahren 2010 und 2011 aufgenommenen Kredite vorzulegen und die Zustimmung des Landtags einzuholen. ...“

Den Tilgungsplan für die im Jahr 2010 aufgenommenen Kredite hat der Landtag in seiner 17. Sitzung (LT-Drs. 6/761 vom 19. Januar 2012) beschlossen.

Danach ist die Tilgung der Kreditaufnahme in Höhe von 612 Mio. € wie folgt vorgesehen:

”	Jahr	Tilgungsbetrag	
	2013	25 Mio. €	
	2014	50 Mio. €	
	2015	100 Mio. €	
	2016	300 Mio. €	
	2017	137 Mio. €	“

Für die im Haushaltsjahr 2011 aufgenommenen Kredite liegt – trotz der seit Dezember 2010 verbindlichen Rechtslage – bisher noch kein Tilgungsplan vor. Die Vorlage hätte jedoch durch die Landesregierung unverzüglich erfolgen müssen. Das betrifft die im Haushaltsjahr 2011 aufgenommenen Kredite in Höhe von rund 209 Mio. €.

Der Landesrechnungshof hält es für besonders kritikwürdig, dass die Verpflichtung aus § 18 Abs. 3 LHO in Verbindung mit § 118 Abs. 2 LHO zur unverzüglichen Vorlage eines Tilgungsplans bisher nicht erfüllt wurde.

Dies ist umso mehr nicht nachvollziehbar, da das Ministerium der Finanzen im Ausschuss für Finanzen bereits ausdrücklich darauf hingewiesen wurde.¹⁰

¹⁰ Protokoll Sitzung des Ausschusses für Finanzen am 6. März 2013, S. 20

Des Weiteren weist der Landesrechnungshof auf Folgendes hin:

Der Landtag hat die Tilgung für die im Jahr 2010 aufgenommenen Kredite in Höhe von 612 Mio. € in den Jahren 2013 bis 2017 beschlossen.¹¹

Dagegen weichen die Angaben zu den Tilgungsausgaben in der Mittelfristigen Finanzplanung 2012 bis 2016¹² für die Jahre 2016 und 2017 von diesem Landtagsbeschluss ab. In Höhe von 87 Mio. € sind Tilgungsausgaben bisher noch nicht berücksichtigt.

Der Landesrechnungshof verweist darauf, dass die Landesregierung im Rahmen der Haushaltsberatungen für das Jahr 2014 die Herabsetzung des ursprünglich vom Landtag geplanten Tilgungsbetrages in Höhe von 50 Mio. € auf 25 Mio. € beschlossen hat.¹³

Weiterhin hat das Ministerium der Finanzen erklärt, dass es die Tilgung in Höhe von 25 Mio. € im Jahr 2012 auf den bisher vorgelegten Tilgungsplan anrechnen, d. h. nicht zusätzlich leisten will.

Der Landesrechnungshof hält die Verschiebung von Tilgungsausgaben auf spätere Jahre und die damit verbundene Abweichung vom Landtagsbeschluss für besonders kritikwürdig. Er hält dieses Vorgehen der Landesregierung zudem für wenig ambitioniert.

Zur Konsolidierung des Landeshaushaltes sind erheblich größere Anstrengungen erforderlich, die sich letztlich in zusätzlichen Tilgungsbeträgen niederschlagen müssen.

¹¹ LT-Drs. 6/761 vom 19. Januar 2012

¹² dort S. 34 – Tabelle der Einnahmen und Ausgaben bis 2025

¹³ Volksstimme vom 1. Juni 2013

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 2011 rund 39 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 [†]	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 [†]	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 [†]	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 [†]	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 [†]	8.349.984,01 €	999.362,17 €	3.563.107,93 €	12.912.454,11 €
2007 [†]	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 €
2009 [†]	27.054.154,39 €	59.595.605,81 €	1.737.697,97 €	88.387.458,17 €
2010	39.804.191,93 €	7.705.465,01 €	417.622,36 €	47.927.279,30 €
2011*	38.690.707,85 €	-	274.671,14 €	38.965.378,99 €

* unter Berücksichtigung Nachtragshaushaltsplan

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

In der Haushaltsrechnung 2011 werden durch das Ministerium der Finanzen acht Fälle über- und außerplanmäßiger Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen in Höhe von insgesamt 1.568.567,28 € dargestellt.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Umfanges über- und außerplanmäßiger Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen. Eine Einzeldarstellung der Fälle des Haushaltsjahres 2011 ist als Anlage 1 diesem Jahresbericht beigefügt:

Haushaltsjahr	Anzahl der Fälle	über-/außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung in Höhe von ...	Bemerkungen des Ministeriums der Finanzen: Bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung hätte das Ministerium der Finanzen Einwilligung erteilt in ...
1991	99	86,4 Mio. €	
1992	80	49,1 Mio. €	
1993	82	70,6 Mio. €	
1994	41	5,6 Mio. €	
1995	50	40,9 Mio. €	
1996	39	18,4 Mio. €	16 Fällen in Höhe von rund 3,5 Mio. €
1997	36	13,3 Mio. €	11 Fällen in Höhe von rund 1,5 Mio. €
1998	42	12,3 Mio. €	11 Fällen in Höhe von rund 0,7 Mio. €
1999	51	20,3 Mio. €	14 Fällen in Höhe von rund 6,6 Mio. €
2000	45	24,8 Mio. €	14 Fällen in Höhe von rund 16,0 Mio. €
2001	43	6,0 Mio. €	18 Fällen in Höhe von rund 1,7 Mio. €
2002	12	1,8 Mio. €	5 Fällen in Höhe von rund 0,4 Mio. €
2003	16	2,9 Mio. €	1 Fall in Höhe von rund 1,7 Mio. €
2004	19	3,5 Mio. €	4 Fällen in Höhe von rund 0,3 Mio. €
2005	7	6,2 Mio. €	2 Fällen in Höhe von rund 30.000 €
2006	11	1,0 Mio. €	4 Fällen in Höhe von rund 0,8 Mio. €
2007	16	48,2 Mio. €	9 Fällen in Höhe von rund 47,9 Mio. €
2008	28	43,3 Mio. €	17 Fällen in Höhe von rund 42,5 Mio. €
2009	20	59,9 Mio. €	16 Fällen in Höhe von rund 59,8 Mio. €
2010	12	0,5 Mio. €	7 Fällen in Höhe von rund 0,3 Mio. €
2011	8	1,6 Mio. €	8 Fällen in Höhe von rund 1,6 Mio. €

Erstmalig seit dem Jahr 1991 sind damit ausschließlich nichtgenehmigte Mehrausgaben eingetreten, für die das Ministerium der Finanzen jedoch bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt hätte.

Zwei Fälle betreffen überplanmäßige Ausgaben in den Kapiteln 0201 –Staatskanzlei – und 0401 – Ministerium der Finanzen – jeweils beim Titel 424 01 – Zuführungen an das Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Sachsen-Anhalt“. Diese Personalausgaben beruhen auf gesetzlichen Verpflichtungen, die sich aus dem Versorgungsrücklagegesetz des Landes ergeben.¹⁴ Bei rechtzeitiger Antragstellung hätte das Ministerium der Finanzen den überplanmäßigen Ausgaben zugestimmt. Diese Auffassung teilt der Landesrechnungshof.

Es fehlt in der Anlage I der Haushaltsrechnung, in der die über- und außerplanmäßigen Ausgaben ausgewiesen sind, eine nicht genehmigte überplanmäßige Ausgabe. Im Kapitel 0701 – Kultusministerium – ist beim Titel 424 01 – Zuführungen an das Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Sachsen-Anhalt“ eine Ansatzüberschreitung in Höhe von 64.659,56 € zu verzeichnen. Es handelt sich dabei um eine überplanmäßige Ausgabe, die der Einwilligung des Ministeriums der Finanzen bedurft hätte. Die Darstellung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben in der Haushaltsrechnung ist insoweit unvollständig.

Ansatzüberschreitungen bei den Personalausgaben können grundsätzlich aufgrund der gesetzlichen Regelung zur gegenseitigen Deckungsfähigkeit (§ 20 LHO) durch Minder Ausgaben bei anderen Personalausgaben ausgeglichen werden. Darüber hinaus können weitere Personalausgaben durch Haushaltsgesetz in die Deckungsfähigkeit einbezogen werden, wenn ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang besteht. Dies ist beispielsweise für die Ausgaben im Rahmen des Titels 916 13 – Zuführungen an das Sondervermögen „Pensionsfonds des Landes Sachsen-Anhalt“ erfolgt (§ 8 Abs. 6 Haushaltsgesetz 2010/2011).

Die betroffenen Ausgaben für die Zuführungen an das Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Sachsen-Anhalt“ (Titel 424 01) sind in die Deckungsfähigkeit nicht einbezogen. Zwischen den Ausgaben im Rahmen der Zuführungen zur Versorgungsrücklage und den übrigen Personalausgaben besteht jedoch ein unmittelbarer enger sachlicher Zusammenhang. Dies rechtfertigt es aus Sicht des Landesrechnungshofes auch, die Zuführungen an das Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Sachsen-Anhalt“ in die Deckungsfähigkeit der Personalausgaben einzubeziehen.

¹⁴ Gesetz über eine Versorgungsrücklage des Landes Sachsen-Anhalt (Versorgungsrücklagegesetz) vom 21. Dezember 1998, GVBl. S. 497

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Landtag zu prüfen, ob in zukünftigen Haushaltsgesetzen die Deckungsfähigkeit der Personalausgaben auf diesen Titel erweitert werden kann.

Zwei weitere Fälle betreffen überplanmäßige Ausgaben im Kapitel 0320 – Landespolizei – bei den Titeln

- 511 61 – Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, sonstige Gebrauchsgegenstände – in Höhe von 813.464,45 € und
- 514 61 – Verbrauchsmittel, Haltung von Fahrzeugen – in Höhe von 538.406,31 €

Das Ministerium für Inneres und Sport hatte zunächst für das Kapitel 0320 – Landespolizei - Titel 811 61 mit der Zweckbestimmung „Erwerb von Fahrzeugen“ und Titel 812 61 mit der Zweckbestimmung „Erwerb von Geräten und sonstigen beweglichen Sachen“ überplanmäßige Ausgaben in Höhe von 1.690.446,07 € bzw. 1.000.000 € beantragt. Mit Datum vom 30. August 2011 bzw. 5. September 2011 erteilte das Ministerium der Finanzen seine Einwilligung. Die Deckung erfolgte aus dem Gesamthaushalt.

Diese überplanmäßigen Ausgaben sind aber nur zum Teil bzw. überhaupt nicht für die beantragten Zwecke in Anspruch genommen worden. Bei Titel 811 61 ist von der genehmigten überplanmäßigen Ausgabe nur ein Betrag in Höhe von 1.036.982,46 € und bei Titel 812 61 sind keine Mittel in Anspruch genommen worden.

Stattdessen hat das Ministerium für Inneres und Sport aus den genehmigten überplanmäßigen Ausgabemitteln, die nicht in voller Höhe bzw. überhaupt nicht in Anspruch genommen worden sind, die Mehrausgaben bei den o. g. Titeln 511 61 und 514 61 gedeckt.

Überplanmäßig sind Ausgaben nur dann, wenn unter Berücksichtigung von Ausgabe-resten, Haushaltsvorgriffen und zur Verstärkung verwendbarer deckungsfähiger Ausgaben der für die Zweckbestimmung vorgesehene Ansatz überschritten werden muss. Überplanmäßige Ausgaben sind daher im budgetierten Bereich nur zulässig, wenn keine deckungspflichtigen Ausgabemittel mehr verfügbar sind (vgl. VV Nr. 2 zu § 46 LHO). In budgetierten Bereichen, zu denen die Titelgruppe 61 im Kapitel 0320 gehört, kommen aufgrund der Flexibilisierung im Haushaltsvollzug unter Einsatz geeigneter Informations- und Steuerungsinstrumente Überschreitungen des bewilligten Budgets durch überplanmäßige Ausgaben nicht in Betracht (§ 17 a LHO). Das Vorgehen

des Ministeriums für Inneres und Sport läuft dem Ziel der Budgetierung, einen wirtschaftlicheren Haushaltsvollzug zu erreichen, zuwider. Dadurch wird der Zuschussbedarf des jeweiligen Kapitels erhöht. Die nach § 37 LHO vorgesehene Prüfung der Voraussetzungen einer überplanmäßigen Ausgabe durch das Ministerium für Finanzen wird umgangen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die überplanmäßigen Ausgaben nicht zur Deckungsfähigkeit herangezogen werden und in budgetierten Bereichen Ansatzüberschreitungen vermieden werden.

2 Landesbetriebe

Gegenüber dem Haushaltsjahr 2010 hat sich im Jahr 2011 die Anzahl der Landesbetriebe von 12 auf 11 reduziert. Der landwirtschaftliche Betrieb Bernburg der Landesanstalt für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau (LLFG) (Kapitel 0960) wurde bereits im Jahr 2010 an die Deutsche Landwirtschaftsgesellschaft (DLG) veräußert. Der Verkaufserlös in Höhe von rund 7,8 Mio. € ist im Jahr 2010 im Landeshaushalt vereinbart worden.

Der Jahresabschluss der Landesbetriebe nach § 26 LHO für das Jahr 2011 wird als Teil des Rechnungswesens im Grundsatzterlass des Ministeriums der Finanzen geregelt.¹⁵ Über die Gewinnverwendung ist in Abstimmung zwischen der für den jeweiligen Landesbetrieb zuständigen obersten Landesbehörde und dem Ministerium der Finanzen zu entscheiden.

Aus der Anlage VII der Haushaltsrechnung 2011 geht hervor, dass:

- a) für das Landesamt für Verbraucherschutz (Kapitel 0506),
- b) für den landwirtschaftlichen Betrieb Iden der LLFG sowie das Landgestüt Sachsen-Anhalt (Kapitel 0960),
- c) für den Landesforstbetrieb (Kapitel 0980),
- d) für das Liegenschafts- und Immobilienmanagement Sachsen-Anhalt (LIMSA) (Kapitel 1321)

diese Abstimmung noch nicht erfolgt ist,

- e) für das Landeszentrum Wald (Kapitel 0980) die Deckung des Jahresfehlbetrages noch zwischen dem Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt und dem Ministerium der Finanzen abgestimmt wird,
- f) für den Landesbetrieb für Hochwasserschutz- und Wasserwirtschaft (LHW) nur eine vorläufige Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung in der Haushaltsrechnung dargestellt ist.

Zu a)

Eine endgültige Entscheidung über die Verwendung des Jahresüberschusses liegt noch immer nicht vor.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, den Landesbetrieb Landesamt für Verbraucherschutz (Kapitel 0506) bis zur Vorlage dieser Entscheidung von der Entlastung auszunehmen.

¹⁵ Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 6. Juni 2005, MBl. S. 321 ff. i. V. m. dem Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 7. Juni 2010 zur Geltungsdauer des Grundsatzterlasses

Zu b)

Über die Verwendung des Bilanzgewinnes des landwirtschaftlichen Betriebes Iden und des Landgestütes haben das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt und das Ministerium der Finanzen zwischenzeitlich entschieden.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die Landesregierung die entsprechenden Informationen dem Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung noch zuleiten wird.

Zu c)

Über die Verwendung des Jahresüberschusses des Landesforstbetriebes haben das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt und das Ministerium der Finanzen zwischenzeitlich entschieden.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die Landesregierung die entsprechenden Informationen dem Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung noch zuleiten wird.

Zu d)

Eine endgültige Entscheidung zur Verwendung des Bilanzgewinns des Landesbetriebes LIMSA hat der Verwaltungsrat in seiner Sitzung am 12. Juli 2012 getroffen.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die Landesregierung die entsprechenden Informationen dem Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung noch zuleiten wird.

Zu e)

Für das Landeszentrum Wald steht eine Entscheidung über die Deckung des Jahresfehlbetrages noch immer aus.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, den Landesbetrieb Landeszentrum Wald (Kapitel 0980) bis zur Vorlage dieser Entscheidung von der Entlastung auszunehmen.

Zu f)

Für den Landesbetrieb für Hochwasserschutz- und Wasserwirtschaft haben das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt und das Ministerium der Finanzen zwischenzeitlich entschieden.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die Landesregierung die entsprechenden Informationen dem Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung noch zuleiten wird.

3 Umsetzung von Beschlüssen des Landtages

3.1 Darstellung der IT-Ausgaben

Der Landesrechnungshof hatte sich bereits in seinem Jahresbericht 2008, Teil 2 mit der Darstellung der IT-Ausgaben der Landesverwaltung befasst¹⁶. Er hatte festgestellt, dass diese – wie auch in den Vorjahren – durch mangelnde Transparenz und fehlende Nachvollziehbarkeit gekennzeichnet war.

Mit dem Entlastungsbeschluss für das Haushaltsjahr 2007¹⁷ hatte sich der Landtag dafür ausgesprochen, dass das Ministerium der Finanzen künftig alle Ausgaben für Informations- und Kommunikationstechnik in einer zusätzlichen Übersicht zur Haushaltsrechnung darstellt und erläutert. Es sollte nachvollziehbar sein, in welcher Höhe IT-Mittel in den einzelnen Bereichen der Landesverwaltung – einschließlich der budgetierten Bereiche und der Landesbetriebe – je Kapitel und Titel verausgabt werden. In der Haushaltsrechnung sollten Abweichungen vom Prinzip der zentralen Veranschlagung aussagekräftig begründet werden.

Der Landesrechnungshof gelangt zu der Einschätzung, dass gegenüber den Vorjahren zwar eine strukturelle und inhaltliche Verbesserung der Darstellungen in der Haushaltsrechnung erreicht wurde. Die Festlegungen des Landtages in seinem o. g. Beschluss sind jedoch nicht vollumfänglich umgesetzt worden. Auch in der Haushaltsrechnung für das Jahr 2011 werden die IT-Mittel weder vollständig noch ausreichend transparent bzw. nachvollziehbar dargestellt.

¹⁶ Jahresbericht 2008, Teil 2, II.3., S. 20 ff.

¹⁷ LT-Drs. 5/77/2588 B vom 17. Juni 2010

Die IT-Ausgaben und Einnahmen werden ab dem Haushaltsjahr 2010 überwiegend zentral im Einzelplan 19 veranschlagt. Die gegenüber den Vorjahren weitgehende Zusammenfassung und projektbezogene Darstellung im Einzelplan 19 hat zwar zu einer Verbesserung der Transparenz und Nachvollziehbarkeit der IT-Mittel geführt. Sie ist jedoch nicht ausreichend, weil beispielsweise

- die IT-Mittel der Landesbetriebe ausdrücklich vom Prinzip der zentralen Veranschlagung ausgenommen oder
- IT-Mittel für einige größere Projekte (Ausgaben für den Digitalfunk und das Telekommunikationssondernetz der Polizei) ebenfalls nicht im Einzelplan 19 dargestellt sind.

Die Rechnung für das Jahr 2011 enthält nach wie vor:

- nicht alle IT-Ausgaben der Landesverwaltung (insbesondere keine IT-Ausgaben der Landesbetriebe, der budgetierten Bereiche z. B. Kapitel 1120 – budgetierte Einrichtungen im Bereich des Ministeriums für Justiz und Gleichstellung – und der Hochschulen – Einzelplan 06).
- keine aussagekräftigen Erläuterungen bei erheblichen Mehr- oder Minderausgaben je Kapitel bzw. Titelgruppe im Einzelplan 19.

Im Einzelplan 19, Kapitel 1905 bis 1923 ist aufgrund der Veranschlagung der Haushaltsmittel in der Titelgruppe 99 – Kosten der Informations- und Kommunikationstechnik – und der Bewirtschaftung und Nachweisung in neu eingerichteten Titelgruppen ein Vergleich der Haushaltsansätze mit den Ist-Werten nur bis zur Kapitelebene möglich. Dies schränkt die Aussagekraft der Haushaltsrechnung erheblich ein.

Insoweit ist der o. g. Beschluss des Landtages auch mit der vorliegenden Jahresrechnung nicht vollständig umgesetzt worden.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Haushaltsrechnung künftig gemäß dem Beschluss des Landtages vom 17. Juni 2010 erstellt und ergänzt wird.

Insbesondere sind:

- **alle IT-Ausgaben außerhalb des Einzelplanes 19 vollständig in einer zusätzlichen Übersicht darzustellen. Es muss nachvollziehbar sein, in welcher Höhe IT-Mittel in den einzelnen Bereichen der Landesverwaltung (Kapitel, Titel) verausgabt worden sind.**
- **erhebliche Abweichungen gegenüber einzelnen Haushaltsansätzen aussagekräftig zu erläutern.**

3.2 Zuführungen an das Sondervermögen „Altlastensanierung Sachsen-Anhalt“

Mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2011 vom 20. Dezember 2012 (GVBl. S. 861) hatte das Land u. a. eine Änderung des Gesetzes über das Sondervermögen „Altlastensanierung Sachsen-Anhalt“ beschlossen:

§ 2 Abs. 6

„Dem Sondervermögen werden im Haushaltsjahr 2011 Landesmittel in Höhe von 30 Mio. € zugeführt, ...“.

Gemäß Nachtragshaushaltsgesetz sollten diese Mittel für die Abwendung von Schäden und Gefahren in Folge von Vernässungen und Erosionen eingesetzt werden.

Die erforderlichen Landesmittel waren im Nachtragshaushalt im Einzelplan 15 – Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt - Bereich Umwelt –, Kapitel 1502 – Allgemeine Bewilligungen – im hierfür neu eingerichteten Titel

893 01 – Zuführungen zum Sondervermögen „Altlastensanierung Sachsen-Anhalt“ - Vernässung/Erosion

veranschlagt.

Aus der Haushaltsrechnung 2011 geht hervor, dass im Haushaltsjahr 2011 keine Mittel für den vorgesehenen Zweck dem Sondervermögen zugeführt wurden. In Höhe von 30 Mio. € ist ein Ausgaberesult gebildet und in das Jahr 2012 übertragen wurden.

In der Begründung zum Titel wird u. a. ausgeführt:

„Aufgrund der Einnahmesituation im Haushaltsjahr 2011 wurden ... Zahlungen in das Sondervermögen ... nicht mehr im Haushaltsjahr 2011 vorgenommen.“

Bereits im Januar 2012 wurde der gesamte Betrag dem Sondervermögen zulasten des Haushaltsjahres 2012 zugeführt. Zu diesem Zeitpunkt lag die Einwilligung des Ministeriums der Finanzen für diese Ausgaberesulte gemäß § 45 Abs. 2 und 3 LHO nicht vor.

Diese Einwilligung zur Bildung sowie zur Inanspruchnahme des Ausgaberesultes hat es dem Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt erst mit Schreiben vom 7. August 2012 übersandt. Daraus geht auch hervor, dass die Deckung des Ausgaberesultes aus dem Gesamthaushalt erfolgt.

Die Veranschlagung von Einnahmen und Ausgaben hat u. a. unter Beachtung des in § 11 LHO verankerten Fälligkeitsprinzips zu erfolgen. Danach dürfen im Haushaltsplan

nur diejenigen Einnahmen oder Ausgaben veranschlagt werden, die im Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam werden.

Das Nachtragshaushaltsgesetz 2011 ist mit Wirkung vom 1. November 2011 in Kraft getreten. Der Landtag hatte das Gesetz am 20. Dezember 2011 verabschiedet.

Für den Landesrechnungshof ist es aufgrund des beschriebenen Vorgehens der Landesregierung nicht nachvollziehbar, dass die Zuführung in Höhe von 30 Mio. € im Nachtragshaushalt 2011 überhaupt veranschlagt wurde. Im Übrigen erwartet der Landesrechnungshof, dass künftig die in der LHO vorgesehenen Voraussetzungen vor Inanspruchnahme der Ausgabereste erfüllt werden.

IV Finanzlage der Kommunen und Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

1 Haushalts- und Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften

Im Haushaltsjahr 2012 haben die Kommunen nach dem Ergebnis der Kassenstatistik¹⁸ wiederum einen positiven Finanzierungssaldo erreicht. Dieser betrug rund 125 Mio. € nach rund 162 Mio. € im Jahr 2011.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist das bereinigte Ergebnis¹⁹ der laufenden Rechnung, also der Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushaltes, besonders wichtig. Hieraus ergibt sich, dass die Kommunen auch im Jahr 2012 einen deutlichen Überschuss der Einnahmen gegenüber den Ausgaben²⁰ erzielt haben:

	Einnahmen	Ausgaben	Überschuss
	Insgesamt		
2007	4.474.851.000 €	4.159.901.000 €	314.950.000 €
2008	4.580.509.000 €	4.192.891.000 €	387.618.000 €
2009	4.409.116.000 €	4.259.061.000 €	150.045.000 €
2010	4.457.292.000 €	4.274.089.000 €	183.203.000 €
2011	4.727.602.000 €	4.492.166.000 €	235.436.000 €
2012	4.735.052.000 €	4.576.376.000 €	158.676.000 €

Dieser Überschuss liegt deutlich unter dem Überschuss der Jahre 2010 und 2011.

Wie sich aus der Tabelle weiter ergibt, sind die Einnahmen im Jahr 2012 im Vergleich zum Vorjahr um rund 1,7 v. H. gestiegen. Die Kommunen erreichten damit das höchste Einnahmenniveau der letzten Jahre. Die bereinigten Ausgaben sind um rund 1,9 v. H. angestiegen, also stärker als die Einnahmen.

Besonders hervorzuheben ist, dass auf der Einnahmeseite die Steuereinnahmen der Kommunen um 5,0 v. H. (von 1,28 Mrd. € auf 1,345 Mrd. €) gestiegen sind. Die Gewerbesteuererinnahmen (netto) haben sich gegenüber dem starken Anstieg im Jahr 2011 (um 13,4 v. H.) erneut um 4,3 v. H. erhöht.

Die Steuereinnahmen der Kommunen erreichten dabei mit 1,345 Mrd. € rund 25,2 v. H. der Gesamteinnahmen.

¹⁸ Veröffentlichungen des Statistischen Landesamtes, verfügbar regelmäßig im März des Folgejahres

¹⁹ Ausgaben/Einnahmen nach Abzug haushaltstechnischer Verrechnungen sowie der von gleicher Ebene empfangenen Zahlungen

²⁰ Daten der jeweiligen Kassenstatistik des Statistischen Landesamtes

Zum Vergleich: Im Jahr 2011 lag der Anteil der Steuereinnahmen der Kommunen in den westlichen Flächenländern bei 38,6 v. H. der Gesamteinnahmen (in Sachsen-Anhalt bei 23,6 v. H.).

Die Ausgaben für soziale Leistungen stellen für die Kommunen einen wesentlichen Ausgabenblock dar und belasten damit die Verwaltungshaushalte. Die Belastung der einzelnen kommunalen Gruppen sowie die Entwicklung der Ausgaben aufgrund der wachzunehmenden Aufgaben sind unterschiedlich:

	Ausgaben für soziale Leistungen²¹				
	2008	2009	2010	2011	2012
Kommunen LSA insgesamt	1.107.092.000 €	1.109.185.000 €	1.107.551.000 €	1.214.840.000 €	1.183.271.000 €
kreisfreie Städte	261.516.000 €	267.362.000 €	283.898.000 €	285.649.000 €	288.587.000 €
Landkreise	841.640.000 €	838.535.000 €	820.784.000 €	927.541.000 €	894.059.000 €
kreisangehörige Gemeinden*	3.936.000 €	3.288.000 €	2.869.000 €	1.650.000 €	625.000 €

* einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften und Verbandsgemeinden

Der Anteil der Ausgaben für soziale Leistungen der Kommunen an den Ausgaben des Verwaltungshaushaltes beträgt für das Jahr 2012 insgesamt rund 26 v. H., wobei die Belastung der Landkreise mit 58 v. H. besonders hervorzuheben ist.

Für die v. g. Ausgaben stehen in unterschiedlichen Höhen Einnahmen (z. B. Bundesmittel für die anteilige Finanzierung der Kosten für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II sowie das Bildungs- und Teilhabepaket nach SGB II und XII) zur Verfügung.

Während die Ausgaben für Leistungen der Hilfe für Arbeitssuchende (SGB II) um rund 4 v. H. zurückgingen (von 875 Mio. € auf 841 Mio. €), stiegen die Leistungen der Sozialhilfe an natürliche Personen außerhalb und in Einrichtungen (SGB XII) von 109 Mio. € auf 193 Mio. €, d. h. um 77,5 v. H., an.

Ursachen hierfür liegen in der sinkenden Anzahl der Bedarfsgemeinschaften und Personen, die Leistungen nach dem SGB II erhalten. Gab es im Dezember 2011 im Land noch mehr als 169.000 Bedarfsgemeinschaften mit 293.000 Personen, waren es im Dezember 2012 noch 166.000 Bedarfsgemeinschaften mit 284.500 Personen²².

Die Gründe des starken Anstiegs der Leistungen der Sozialhilfe an natürliche Personen außerhalb und in Einrichtungen sollten vom zuständigen Fachministerium gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden ermittelt werden.

²¹ Gruppierungsnummern 69 (aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen nach SGB II), 73 (Leistungen der Sozialhilfe an natürliche Personen außerhalb von Einrichtungen), 74 (Leistungen der Sozialhilfe an natürliche Personen in Einrichtungen), 76 (Leistungen der Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen), 77 (Leistungen der Jugendhilfe in Einrichtungen), 78 (sonstige soziale Leistungen) und 79 (Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz)

²² Zahlen gerundet, abgerufen unter <http://statistik.arbeitsagentur.de>

Die Kommunen konnten die Zinsausgaben um 11,6 v. H. senken (Vorjahr: 6,7 v. H.) und damit erneut sowohl vom niedrigen Zinsniveau als auch vom Schuldenabbau der vergangenen Jahre profitieren.

Auch im Haushaltsjahr 2012 weisen die kommunalen Gruppen einen unterschiedlichen Anteil²³ an der insgesamt positiven Entwicklung der bereinigten Ergebnisse der laufenden Rechnung auf:

Kreisfreie Städte

	Einnahmen	Ausgaben	Überschuss /Fehlbetrag
	Insgesamt		
2010	1.184.822.000 €	1.105.294.000 €	79.528.000 €
2011	1.189.543.000 €	1.148.827.000 €	40.716.000 €
2012	1.169.936.000 €	1.193.496.000 €	./ 23.560.000 €

Landkreise

	Einnahmen	Ausgaben	Überschuss
	Insgesamt		
2010	1.471.424.000 €	1.376.394.000 €	95.030.000 €
2011	1.685.892.000 €	1.520.943.000 €	164.949.000 €
2012	1.626.294.000 €	1.549.475.000 €	76.819.000 €

kreisangehörige Gemeinden

	Einnahmen	Ausgaben	Überschuss
	Insgesamt		
2010	1.801.045.000 €	1.792.402.000 €	8.643.000 €
2011	1.852.167.000 €	1.822.395.000 €	29.772.000 €
2012	1.938.823.000 €	1.833.405.000 €	105.418.000 €

einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften und Verbandsgemeinden

Die Gewerbesteureinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden (netto) stiegen um rund 29 Mio. € (6,9 v. H.) an. Die kreisfreien Städte hatten Mehreinnahmen aus Steuern in Höhe von 5 Mio. € (1,5 v. H.) zu verzeichnen, obwohl die Gewerbesteureinnahmen (netto) sogar um rund 5 Mio. € (3,2 v. H.) zurückgingen.

²³ Daten der jeweiligen Kassenstatistik des Statistischen Landesamtes

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 2011 und 2012 zu deckenden Fehlbeträge²⁴ stellen sich wie folgt dar:

	Deckung von Fehlbeträgen	
	2011	2012
Kreisfreie Städte	265.078.000 €	20.193.500 €
Landkreise	112.019.000 €	85.341.500 €
kreisangehörige Gemeinden*	107.751.000 €	84.206.000 €
Gesamt	484.848.000 €	189.741.000 €

* einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften und Verbandsgemeinden

Die bereinigten Ausgaben der Kommunen im Vermögenshaushalt²⁵ sind im Haushaltsjahr 2012 um rund 18 v. H. (nach 10 v. H. im Haushaltsjahr 2011)²⁶ auf den niedrigsten Wert seit 1991 gesunken:

	bereinigte Ausgaben Vermögenshaushalt 2011	bereinigte Ausgaben Vermögenshaushalt 2012
Kreisfreie Städte	152.620.000 €	98.020.500 €
Landkreise	157.902.000 €	130.652.000 €
kreisangehörige Gemeinden*	455.678.000 €	398.641.500 €
Gesamt	766.200.000 €	627.314.000 €

* einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften und Verbandsgemeinden

Im Jahr 1992 hatten die Kommunen noch Ausgaben in Höhe von 1,948 Mrd. € getätigt. Bis einschließlich des Jahres 2004 wurde der Betrag von 1 Mrd. € jährlich überschritten. Die bisher niedrigsten Ausgaben der Vermögenshaushalte waren im Jahr 2008 mit 709 Mio. € zu verzeichnen, die dann jedoch durch die Umsetzung der Investitionsmaßnahmen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz in den Jahren 2009 und insbesondere 2010 wieder anstiegen.

²⁴ Daten der jeweiligen Kassenstatistik des Statistischen Landesamtes und gerundet - Abweichungen zur Jahresrechnungsstatistik
²⁵ nicht darin enthalten sind die Tilgungsleistungen für Kredite
²⁶ Daten der jeweiligen Kassenstatistik des Statistischen Landesamtes und gerundet - Abweichungen zur Jahresrechnungsstatistik

Im Haushaltsjahr 2011 ist es den Kommunen gelungen, die Verschuldung um fast 8 v. H. (Vorjahr: 3,8 v. H.) zu verringern. Den Stand der Verschuldung der Kommunen im Land und die tatsächlichen Tilgungsleistungen weisen nachfolgende Tabellen aus²⁷:

Schuldenstand am Kreditmarkt

	Stand 31. Dezember 2011		Stand 31. Dezember 2012	
	Insgesamt	je Einwohner	Insgesamt	je Einwohner
Kreisfreie Städte	435.664.000 €	792 €	386.627.000 €	702 €
Landkreise	663.848.000 €	374 €	617.631.000 €	352 €
kreisangehörige Gemeinden*	1.334.727.000 €	753 €	1.231.605.000 €	702 €
Gesamt	2.434.239.000 €	1.048 €	2.235.863.000 €	971 €

* einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften und Verbandsgemeinden

Nettokreditaufnahme (Differenz der Schuldenstände)

	Haushaltsjahr 2011		Haushaltsjahr 2012	
	Insgesamt	je Einwohner	Insgesamt	je Einwohner
Kreisfreie Städte	-63.442.000 €	-116 €	-49.037.000 €	-89 €
Landkreise	-57.957.000 €	-28 €	-46.217.000 €	-26 €
kreisangehörige Gemeinden*	-89.253.000 €	-40 €	-103.122.000 €	-59 €
Gesamt	-210.652.000 €	-80 €	-198.376.000 €	-86 €

* einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften und Verbandsgemeinden

Bei der Entwicklung des Schuldenstandes spiegeln sich auch die Ergebnisse des kommunalen Entschuldungsprogramms STARK II wider. Nach Angaben des Ministers der Finanzen²⁸ hat das Land mit Kommunen im Rahmen dieses Programms bis zum 31. März 2013 rund 1.300 Verträge geschlossen.

Das Land löst über die Investitionsbank mit sofortigen Tilgungszuschüssen jeweils ein Drittel der kommunalen Investitionskredite ab, die in das Programm aufgenommen worden sind. Für die verbleibenden Kreditbeträge, die spätestens innerhalb von zehn Jahren zu tilgen sind, wird eine Zinsverbilligung gewährt.

Das Gesamtvolumen des Programms STARK II beläuft sich auf rund 1,2 Mrd. €. Die letzten Kreditverträge enden nach den Angaben des Ministers der Finanzen im Jahr 2026.

²⁷ Daten der jeweiligen Kassenstatistik des Statistischen Landesamtes und gerundet - Abweichungen zur Schuldenstatistik

²⁸ http://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_Ministerium_der_Finanzen/Dokumente/MF_Nachrichten/Kolumne_Stark_2_8.April_13.pdf, Stand 18. April 2013

Der Bestand der Kredite zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit (Kassenkredite) der Kommunen ist im Jahr 2012 wieder angestiegen²⁹, und zwar um fast 100 Mio. €

Kassenkredite

	Stand 31. Dezember 2011		Stand 31. Dezember 2012	
	Insgesamt	je Einwohner	Insgesamt	je Einwohner
Kreisfreie Städte	279.254.000 €	508 €	387.642.000 €	704 €
Landkreise	276.891.000 €	156 €	301.476.000 €	172 €
kreisangehörige Gemeinden*	377.849.000 €	213 €	395.673.000 €	226 €
Gesamt	933.994.000 €	402 €	1.084.791.000 €	440 €

* einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften und Verbandsgemeinden

Bemerkenswert ist aus Sicht des Landesrechnungshofes, dass der Anstieg alle drei kommunalen Gruppen betrifft und der Betrag von 1 Mrd. € überschritten wurde.

Angesichts des dargestellten positiven Finanzierungssaldos der kommunalen Ebene bedarf der Anstieg der Kassenkredite einer Ursachenforschung. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der dargestellte Kassenkreditbestand stichtagsbezogen ermittelt wurde und kein direktes Abbild von den entstandenen Altfehlbeträgen liefert.

Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes besteht ein Zusammenhang zwischen der Umsetzung des kommunalen Entschuldungsprogramms STARK II und dem Anstieg der Kassenkredite. Die erhöhten Tilgungsleistungen, zu denen sich die am Programm teilnehmenden Kommunen vertraglich verpflichtet haben, sind in den Verwaltungshaushalten zu erwirtschaften. Gelingt dies nicht, nehmen die Kommunen zusätzliche Kassenkredite in Anspruch. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes wird durch die verstärkte Inanspruchnahme von Kassenkrediten das Erreichen des Zieles des Programms – nachhaltiger Abbau der Verschuldung – erschwert.

Insgesamt ergibt sich unter Einbeziehung der Kassenverstärkungskredite damit nur noch eine Reduzierung der Gesamtverschuldung der Kommunen um rund 48 Mio. € (Vorjahr: rund 264 Mio. €):

	2011	2012
Nettokreditaufnahme	-210.652.000 €	-198.376.000 €
Saldo Inanspruchnahme Kassenverstärkungskredite	-53.244.000 €	150.797.000 €
Entwicklung der Gesamt- verschuldung	-263.896.000 €	-47.579.000 €

²⁹ Daten der jeweiligen Kassenstatistik des Statistischen Landesamtes und gerundet - Abweichungen zur Schuldenstatistik

Eine positive Folge des Schuldenabbaus ist die bereits erwähnte erneute Reduzierung der Zinsausgaben um rund 11,6 v. H.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes ist die Haushaltskonsolidierung mit allen Anstrengungen fortzusetzen.

Dabei sind

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

Für den Abbau der in den Vorjahren entstandenen Fehlbeträge (geschätzter Stand zum 31. Dezember 2011: 1,4 Mrd. €)³⁰ hatte das Land beabsichtigt, nachhaltige Unterstützung mit dem Programm STARK IV zu leisten. Hierzu hat der Ausschuss für Finanzen des Landtages am 30. Januar 2013 der Entsperrung der Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 450 Mio. € in Einzelplan 13, Kapitel 1312 – Finanzausweisungen an die Gemeinden, Titel 613 04 – Bedarfszuweisungen – zugestimmt.

Der Landesrechnungshof unterstützt die beabsichtigte Zielrichtung des Programms ausdrücklich. Bei der Bewertung der dargestellten Ausgangslage für das Programm STARK IV müssen auch die Programme STARK II und STARK III mit den Konsolidierungsvereinbarungen, Zielstellungen sowie Wirkungen und Auswirkungen Berücksichtigung finden.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Mittel im Programm STARK IV in einem transparenten Verfahren ausgereicht und strenge Maßstäbe an die Haushaltskonsolidierung der am Programm teilnehmenden Kommunen angelegt werden.

Darüber hinaus begrüßt der Landesrechnungshof die im Entwurf für das neue Kommunalverfassungsgesetz (E-KVG) zum Ausdruck kommende Absicht der Landesregierung,

- die Verbindlichkeit der Haushaltskonsolidierungskonzepte gesetzlich zu regeln³¹ sowie
- eine Genehmigungspflicht für die Kredite zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit (Kassenkredite) wieder einzuführen, wenn diese einen bestimmten Höchstbetrag überschreiten³².

Der Landesrechnungshof unterstützt die vorgesehene Zielrichtung des Programms STARK IV. Sofern das Land an dem Programm festhält, müssen die zu-

³⁰ Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 18. Januar 2013, Ausschuss für Finanzen, A.Drs. 6/FIN/115

³¹ § 99 Abs. 3 E-KVG

³² § 109 Abs. 2 E-KVG

ständigen Kommunalaufsichtsbehörden bei der Umsetzung sicherstellen, dass die zwischen dem Land und den Kommunen geschlossenen Verträge von den Kommunen eingehalten und die festgelegten Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt werden.

Entsprechende inhaltliche Hinweise sollte das Ministerium für Inneres und Sport den zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden zu gegebener Zeit zur Umsetzung des Programms STARK IV geben.

2 Gravierende Mängel bei der Erhebung von Herstellungsbeiträgen im Bereich der Abwasserbeseitigung

Die Zweckverbände der Abwasserbeseitigung und Trinkwasserversorgung finanzieren sich aus Gebühren und Beiträgen ihrer Nutzer, Fördermitteln und öffentlichen Kostenbeteiligungen.

Für die Förderung von Investitionen hat das Land bisher mehr als 1,2 Mrd. € bereitgestellt. Hinzu kommen Sanierungs- und Teilentschuldungshilfen des Landes in Höhe von 353 Mio. €

Für wirtschaftlich leistungsfähige Verbände ist es unabdingbar, dass diese

- **die ihnen zustehenden Beiträge ordnungsgemäß kalkulieren, festsetzen und erheben,**
- **ihre Beitragserhebung nachvollziehbar und detailliert dokumentieren,**
- **die aufgrund von gesetzlichen Vorgaben und aus anderen Gründen entstandenen Beitragsausfälle durch Umlagen ihrer Mitgliedsgemeinden ausgleichen.**

Des Weiteren ist es notwendig, dass die zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften achten.

2.1 Vorbemerkungen

Zweckverbände erheben gemäß § 6 Abs. 1 Kommunalabgabengesetz (KAG-LSA) i. V. m. § 16 Abs. 1 Satz 1 Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit zur Deckung des Aufwandes für die Herstellung, Anschaffung, Erneuerung und Verbesserung ihrer öffentlichen Einrichtungen der Abwasserbeseitigung Beiträge. Diese bilden zusammen mit den Benutzungsgebühren, Umlagen und öffentlichen Zuschüssen die Finanzierungssäulen der Aufgaben der Abwasserbeseitigung.

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen seiner überörtlichen Prüfungen bei den Aufgabenträgern der Abwasserbeseitigung deren Beitragserhebung als einen Schwerpunkt in seine Untersuchungen einbezogen. In allen bisher geprüften Einrichtungen der Abwasserbeseitigung (zwölf Zweckverbände und zwei Eigenbetriebe) wurden dabei teils gravierende Mängel bei der Beitragserhebung festgestellt. Diese betrafen insbesondere

- die mangelhafte Beachtung der Auswirkungen von Beitragsfestsetzungen,
- die fehlende Dokumentation und Kontrolle der Beitragserhebung und
- die ungenügende Realisierung von Beitragseinnahmen.

Außerdem hat der Landesrechnungshof besondere Probleme im Zusammenhang mit der Erhebung privatrechtlicher Entgelte durch einen Zweckverband festgestellt.

Die festgestellten Mängel haben in ihrer Summe zu teilweise erheblichen Beitragsausfällen geführt. Die tatsächlichen Beitragseinnahmen der Aufgabenträger weichen nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes erheblich von den kalkulierten Beitragseinnahmen ab.

2.2 Mangelhafte Beachtung der Auswirkungen von Beitragsfestsetzungen

Der zu erhebende Beitrag wird in seiner Höhe durch den Beitragssatz und den Beitragsmaßstab, welche in der Beitragssatzung zu benennen sind, beeinflusst. Die Aufgabenträger haben bei der Festsetzung des Beitragssatzes und der Wahl des Beitragsmaßstabes einen Ermessensspielraum. Dieser wird begrenzt durch den mit der Kalkulation festgestellten „höchstmöglichen“ Beitragssatz und der für das Land Sachsen-Anhalt geltenden „Beitragserhebungspflicht“.

Die Prüfungen haben ergeben, dass die Zweckverbände und Eigenbetriebe aus verschiedenen Gründen Änderungen der Beitragssätze bzw. des Beitragsmaßstabes vorgenommen haben. Diese Änderungen wurden beispielsweise erforderlich wegen

- neuer Kalkulationen (Veränderungen in der Kostenstruktur),
- veränderter Beitragsgebiete (nach Fusionen von Verbänden bzw. nach Austritten von Kommunen aus dem jeweiligen Zweckverband),
- Änderungen der gesetzlichen Vorschriften (diese vor allem aufgrund gerichtlicher Entscheidungen zu den „übergroßen Wohngrundstücken“) und
- Anpassungen aufgrund aktueller Rechtsprechung.

Der Landesrechnungshof verweist dazu beispielhaft auf die folgenden festgestellten Sachverhalte:

- Der Abwasserzweckverband (AZV) „Weiße Elster - Hasselbach/Thierbach“ hatte mit seiner Beitragssatzung vom 4. Dezember 1996 einen Beitragssatz von 8,47 €/m² beitragspflichtiger Fläche festgesetzt. Am 17. Mai 2001 beschloss die Verbandsversammlung eine Verringerung des Beitragssatzes auf 6,44 €/m² Beitragsfläche. Eine weitere Reduzierung des Beitragssatzes auf 2,13 €/m² Beitragsfläche erfolgte mit Datum vom 20. Oktober 2005. Die Neukalkulation der Beitragssätze erfolgte dabei aufgrund aktueller Rechtsprechung, wegen Veränderungen der Investitionskosten und wegen einer erforderlichen Neuermittlung der Flächen. Die Vorgängerkalkulationen enthielten nur ungenaue bzw. falsche Flächenermittlungen. Verbunden war die Änderung des Beitragssatzes im Jahr 2005 mit einer Änderung des Beitragsmaßstabes.

- Der AZV „Südharz“ hatte mit Datum vom 13. Mai 2000 für sein damaliges Verbandsgebiet einen Beitragssatz in Höhe von 2,76 €/m² Beitragsfläche beschlossen. Nach Aufnahme eines benachbarten Zweckverbandes hat der AZV „Südharz“ am 22. September 2003 zwei verschiedene Beitragssätze (2,76 €/m² und 12,95 €/m²) festgesetzt. Am 14. Dezember 2009 änderte der Verband diese Sätze auf 2,10 €/m² bzw. 2,45 €/m². Weiterhin hat der AZV „Südharz“ wesentliche Änderungen in der Festsetzung der Durchschnittsgrößen der „übergroßen Grundstücke“ (Beitragsmaßstab zur Berechnung der Beitragsfläche) vorgenommen. Im Ergebnis gab es erhebliche Abweichungen gegenüber den bisherigen Beitragsermittlungen für diese Grundstücke.
- Der Wasser- und Abwasserzweckverband (WAZ) „Huy-Fallstein“ hat Veränderungen seiner Beitragsgebiete durch Umstrukturierungen für zwei seiner öffentlichen Einrichtungen nicht zum Anlass genommen, die Beitragskalkulationen anzupassen. Mit dieser Änderung der Beitragsgebiete waren Veränderungen der
 - zuzuordnenden Anschaffungs- und Herstellungskosten der leitungsgebundenen Einrichtungen und
 - durchschnittlichen Grundstücksgröße verbunden.

Soweit die genannten Aufgabenträger Veränderungen vorgenommen hatten, erfolgten diese ausschließlich mit Wirkung für die Zukunft. Die Aufgabenträger haben dabei regelmäßig nicht geprüft, ob diese Änderungen Auswirkungen auf bereits erfolgte Beitragsfestsetzungen und/oder in der Folge auf die Festsetzung von Gebühren haben. Gerade für bereits „abgeschlossene“ Beitragstatbestände können Änderungen erhebliche Auswirkungen haben.

Der Landesrechnungshof stellt dies für das Verbandsgebiet des AZV „Weiße Elster - Hasselbach/Thierbach“ für ein Grundstück mit einer angenommenen Grundstücksgröße von 1.000 m² beispielhaft dar:

Zulässige Bebauung – Anzahl der Vollgeschosse	Satzung 1996	Satzung 2001	Satzung 2005
	- Beitrag in € -		
2	4.235,00	3.220,00	3.408,00
3	6.352,50	4.830,00	4.686,00
4	8.470,00	6.440,00	5.964,00
5	10.587,50	8.050,00	7.242,00

Wie sich aus der Tabelle ergibt, ist der für einen vergleichbaren Beitragstatbestand zu zahlende Beitrag für dieselbe öffentliche Einrichtung deutlich unterschiedlich. So hatte ein Beitragspflichtiger für ein Grundstück mit zwei Vollgeschossen in den Jahren von

2001 bis 2004 im Vergleich zur Satzungsregelung 1996 nur rund drei Viertel des Beitrages, also 1.000 € weniger zu entrichten.

Mit dem Beitrag, der einmalig für jedes Grundstück erhoben wird, werden die Investitionskosten anteilig finanziert. Die Beitragszahler haben somit bei vergleichbarem Beitragstatbestand in unterschiedlicher Höhe zur Investitionsfinanzierung beigetragen. Dies hätte sich in unterschiedlichen Gebührensätzen niederschlagen müssen. Der Verband hätte auch die Möglichkeit gehabt, Beiträge anteilig zurückzuzahlen, um einen einheitlichen Gebührensatz anwenden zu können.

Für die Beitragserhebung gelten die Grundsätze der Abgabenerhebung. Das verfassungsrechtliche Verbot der Ungleichbehandlung ist auch im Bereich der Abgabenerhebung zu beachten. Der Gleichheitssatz gemäß Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz erfordert jedoch keine "sklavische" Differenzierung im Abgaberecht (vgl. BVerwG 8 C 48/81 vom 16. September 1981). Eine Ungleichbehandlung führt nur bei Vorliegen einer besonderen Sachlage zu einem Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz. Die Änderungen der für die Beitragsfestsetzung entscheidenden Faktoren (Beitragssatz und Beitragsmaßstab) führen nach Auffassung des Landesrechnungshofes zu einer besonderen Sachlage im Sinne der o. g. Entscheidung. Daneben sind von den Aufgabenträgern das Aufwandsüberschreitungsverbot und die Auswirkungen der Beitragserhebung auf das Finanzierungssystem zu beachten. Bei einer Änderung des Beitragssatzes bzw. -maßstabes sind die Auswirkungen auf bereits erfolgte Beitragserhebungen von den Aufgabenträgern zu untersuchen und gegebenenfalls entsprechende Maßnahmen einzuleiten. Dies kann die Rückzahlung überzahlter Beitragsanteile umfassen wie auch den Ausgleich von zu geringen Beitragseinnahmen durch Nacherhebung.

Für den Übergang von beitragsgestützter zu gebührengestützter Finanzierung einer Abwasserentsorgungseinrichtung hat das Sächsische Obergerverwaltungsgericht³³ Folgendes ausgeführt: *Der Aufgabenträger hat „... im Verhältnis zu den Grundstückseigentümern, die bereits einen Beitrag auf die Investitionen geleistet haben, den Grundsatz des Doppelbelastungsverbots zu berücksichtigen. Dieses Verbot besagt, dass ein Grundstückseigentümer zur Deckung desselben Investitionsaufwands für die gemeindliche Anlage nur eine Leistung – entweder laufende Benutzungsgebühren oder einen einmaligen Anschlussbeitrag – zu erbringen hat. ... Sieht ... der Aufgabenträger für die Zukunft von einer Beitragserhebung ab, erhöhen sich die kalkulatorischen Kosten und damit der Gebührensatz ... Im Fall der Nichterhebung von Beiträgen verstößt die undifferenzierte Erhebung von Gebühren von denjenigen Benutzern der Abwasseranlage,*

³³ Urteil vom 6. August 2012 – 5 D 31/07, zitiert nach juris

die zu deren Aufwand bereits durch Beiträge beigetragen haben, im Verhältnis zu den übrigen Benutzern gegen den Gleichheitssatz.“

Das Gericht gelangt zu dem Schluss, dass der Aufgabenträger

- die durch Beiträge erbrachten Leistungen zurückzuzahlen,
- in der Gebührensatzung entsprechend unterschiedliche Gebührensätze festzusetzen oder
- bei Vorliegen von Einzelfällen den Ausgleich durch eine Billigkeitsregelung im Rahmen des Heranziehungsverfahrens vorzunehmen

hat.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes gilt diese Bewertung wegen des abgabenrechtlichen Gleichheitssatzes entsprechend, wenn die für gleichgelagerte Sachverhalte erhobenen Beiträge nicht wesentlich gleich sind.

Die Prüfungen durch den Landesrechnungshof haben ergeben, dass die Aufgabenträger die Auswirkungen von Änderungen wesentlicher Faktoren der Beitragsfestsetzung nicht hinreichend beachtet hatten.

Der Landesrechnungshof empfiehlt durch geeignete Maßnahmen (Überprüfung der bisherigen Beitragserhebungen im Falle vorgenommener Änderungen der Beitragssätze bzw. der Beitragsmaßstäbe) sicherzustellen, dass die Auswirkungen auf die Beitrags- und Gebührenerhebung ermittelt und entsprechende Korrekturen vorgenommen werden.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden im Rahmen ihrer Tätigkeit die Aufgabenträger anleiten und kontrollieren.

2.3 Fehlende Dokumentation und Kontrolle der Beitragserhebung

Die Beitragseinnahmen sind neben den Benutzungsgebühren wesentliche Grundlage der Sicherung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Aufgabenträger der Abwasserbeseitigung. Die Praxis der Beitragserhebung ist dabei vielschichtig und problembehaftet. Neben der mangelnden Akzeptanz der Beitragspflicht bei den Bürgern und Zahlungsschwierigkeiten der Beitragspflichtigen erschweren wechselnde gesetzliche Vorschriften (z. B. Änderungen der Vorschriften zur Berücksichtigung von „übergroßen Wohngrundstücken“), gerichtliche Entscheidungen (z. B. zur Tiefenbegrenzungsregelung) sowie eine Vielzahl von gesetzlichen Billigkeitsmaßnahmen (z. B. §§ 6 c und 13 KAG-LSA) die reibungslose, kontinuierliche und vollständige Beitragserhebung durch die Aufgabenträger.

Die Aufgabenträger haben trotzdem mit geeigneten Maßnahmen dafür zu sorgen, dass auch im Bereich der Beitragserhebung die Grundsätze der Abgabenerhebung (z. B. Kosten- bzw. Aufwandsüberschreitungsverbot, Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Grundsatz der Rechtssicherheit, Beachtung des Äquivalenzprinzips) umfassend gewährleistet sind.

Die diesbezüglichen bisherigen Prüfungen durch den Landesrechnungshof haben ergeben, dass kein Aufgabenträger die notwendige Dokumentation und Kontrolle der Beitragserhebung in hinreichender Weise vorgenommen hat. Insbesondere konnten dem Landesrechnungshof folgende, für einen Soll-Ist-Vergleich der Beitragserhebung zwingend notwendige Unterlagen bzw. Nachweise nicht vorgelegt werden:

- lückenlose Übersicht der beitragspflichtigen Grundstücke,
- Übersicht der festgesetzten Beiträge,
- Übersicht/ Begründungen zu nicht festgesetzten Beiträgen,
- Übersicht/ Begründungen zu festgesetzten, aber nicht einggenommenen Beiträgen,
- Übersicht/ Begründungen zu Beitragsausfällen.

Wenn ein Aufgabenträger die Beitragserhebung nicht im vollen Umfang realisiert oder realisieren kann, entstehen Liquiditätsprobleme. Die fehlende Liquidität ist durch entsprechende Umlagezahlungen der Mitgliedsgemeinden auszugleichen. Erfolgt dies nicht, führt dieses Versäumnis verbunden mit der fehlenden Dokumentation der Ursachen zu ungerechtfertigten Belastungen der Gebührenzahler.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind nachvollziehbare und detaillierte Dokumentationen der Beitragserhebung

- **aufgrund der bestehenden Beitragserhebungspflicht,**
- **aufgrund der Abgabengerechtigkeit und**
- **als Informationsgrundlage für die nachhaltige Sicherung der Finanzierung der Aufgabenträger der Abwasserbeseitigung**

im Rahmen eines rechtmäßigen Verwaltungshandelns unverzichtbar.

2.4 Ungenügende Realisierung von Beitragseinnahmen

2.4.1 Gründe und Ausmaß für Beitragsausfälle

Die folgenden Tatbestände führen regelmäßig zu Beitragsausfällen, die das Beitragsaufkommen der Aufgabenträger erheblich beeinflussen:

- Gemäß § 6 c Abs. 2 KAG-LSA sind übergroße Grundstücke mit nicht mehr als fünf Wohneinheiten nur begrenzt zu veranlagern oder heranzuziehen. Durch diese ge-

setzliche Regelung können für die betroffenen Grundstücke nur verringerte Beiträge festgesetzt werden. Es kommt zu einem sofort wirksamen Beitragsausfall.

- Gemäß § 13 a Abs. 1 KAG-LSA können Beitragsforderungen ganz oder teilweise gestundet bzw. erlassen werden, wenn die Durchsetzung der Forderung für den Schuldner eine unbillige Härte bedeuten würde. Der festgesetzte Beitrag ist entsprechend den beim Schuldner vorliegenden Umständen nur zeitverzögert bzw. nicht erhebbar.
- Gemäß § 13 a Abs. 3 bzw. Abs. 4 KAG-LSA sind Beiträge so lange zinslos zu stunden, wie die betreffenden Grundstücke landwirtschaftlich, als Wald bzw. als Kleingärten oder für den Naturschutz genutzt werden. Der festgesetzte Beitrag ist in Abhängigkeit von der Nutzung nicht bzw. erst nach Wegfall der spezifischen Nutzung erhebbar.
- Gemäß § 13 a Abs. 5 KAG-LSA können Forderungen aus einer Beitragsschuld in eine Rente, die in höchstens 20 Jahresbeträgen zu entrichten ist, umgewandelt werden. Der festgesetzte Beitrag kann nur zeitverzögert in Teilbeträgen vereinbart werden.
- Festgesetzte Beiträge können wegen der Insolvenz bzw. der Zahlungsunfähigkeit der Schuldner nicht durchgesetzt werden.
- Die Aufgabenträger haben es versäumt, Beiträge vor Eintritt der Festsetzungsverjährung für die betroffenen Grundstücke festzusetzen.

Die Beitragsausfälle belasten die wirtschaftliche Situation der Aufgabenträger. Wegen der fehlenden Dokumentation der Beitragserhebung konnten vom Landesrechnungshof die konkreten Ursachen für Beitragsausfälle nicht ermittelt werden. Aus den vorhandenen Unterlagen der Aufgabenträger hat der Landesrechnungshof trotzdem Rückschlüsse auf Beitragsausfälle abgeleitet. Aus dem per Satzung festgesetzten Beitragsatz und den mit den Kalkulationen festgestellten beitragsfähigen Flächen kann ein Betrag der „geplanten“ Beitragserhebung ermittelt werden. Zusammen mit dem durch Kalkulation festgestellten „höchstmöglichen“ Beitragssatz und dem mit der Satzung festgelegten zu erhebenden Beitragssatz lassen sich überschlägige „Sollerträge“ zur vorgesehenen Beitragsfinanzierung ermitteln und vergleichen.

Auf dieser Basis hat der Landesrechnungshof beispielsweise für den WAZ „Huy-Fallstein“ die theoretisch möglichen Beiträge ermittelt und die Ergebnisse mit dem Betrag der tatsächlich erhobenen Beiträge verglichen. Demnach hatte der WAZ von möglichen Beitragseinnahmen in Höhe von rund 75 Mio. € von 1993 bis 2010 lediglich rund 37 Mio. € realisieren können. Ausweislich der vom Verband geführten Unterlagen

(Wirtschafts-, Investitions- und Erfolgspläne) ist die Ersterschließung bis auf wenige Kleinvorhaben spätestens im Jahr 2015 abgeschlossen. Bis zu diesem Zeitpunkt rechnet der Verband mit weiteren Einnahmen in Höhe von rund 2 Mio. €. Unter diesen Annahmen wären insgesamt mögliche Beitragseinnahmen in Höhe von rund 36 Mio. € (entspricht fast 50 v. H.) für den Verband nicht realisierbar. Die fehlende Dokumentation der Gründe und der jeweiligen Ausfallsummen lässt eine Konkretisierung der Höhe der Ausfälle, differenziert nach Gründen, nicht zu.

Anzumerken ist an dieser Stelle, dass der Verband vom Land mit 30,3 Mio. € Teilschuldungshilfen und dem Verzicht auf die Rückzahlung ausgereicherter Sanierungshilfe in Höhe von 30,2 Mio. € unterstützt wurde. Insgesamt hat der Verband somit Hilfen in Höhe von rund 60,5 Mio. € erhalten.

Kein Aufgabenträger hat eine hinreichende Dokumentation der Beitragserhebung, insbesondere der Beitragsausfälle und deren Gründe, vorgenommen. Da die Beiträge grundstücksbezogen festgesetzt werden, wäre eine vollständige Kontrolle aller Beitragstatbestände an Hand der Grundstücksakten möglich und notwendig sowie lückenlos leistbar. Hätten die Aufgabenträger entsprechende Datenerhebungen seit Beginn der Beitragserhebung durchgeführt, wären mit Unterstützung der EDV vollständige und aussagekräftige Datensätze jederzeit vorhanden.

Die Aufgabenträger haben ihrer Pflicht zur ordnungsgemäßen Dokumentation der Beitragserhebung und deren Kontrolle nicht hinreichend Rechnung getragen. Dadurch war es ihnen nicht möglich, durch ein steuerndes Handeln (Controlling) Beitragsausfällen entgegenzuwirken. Vermeidbare Beitragsausfälle belasten die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Verbände.

2.4.2 Folgen der Beitragsausfälle

Entsprechend den Regelungen des KAG-LSA (insbesondere §§ 5 und 6) und der Intention des Gesetzgebers dienen die Beitragseinnahmen dem Finanzierungssystem in der Abwasserbeseitigung. Unter Beachtung des der Abgabenerhebung zugrunde liegenden Äquivalenzprinzips sowie des Gleichheitsgrundsatzes kommt eine „Abwälzung“ der Differenzbeträge, die aus Beitragsausfällen resultieren, auf den Gebührenzahler nicht in Betracht. Dies ist Folge des Verbots der Doppelbelastung (vgl. BVerwG, Urteil vom 26.02.1992; 8C 70/89). Das trifft insbesondere für die durch gesetzliche Vorschriften (§§ 6 c bzw. 13 a KAG-LSA) bedingten und von den Verbänden nur eingeschränkt bzw. gar nicht beeinflussbaren Beitragsausfälle zu.

Die ausgefallenen Beitragsbeträge müssen durch geeignete Maßnahmen der Aufgabenträger kompensiert werden. Entsprechend dem Ausfallgrund haben die Aufgabenträger die Möglichkeit Maßnahmen zu ergreifen, die die finanziellen Folgen der Beitragsausfälle kompensieren können und müssen. Voraussetzung für ein entsprechendes Handeln ist die ordnungsgemäße Erfassung - und zwar dem Grunde und der Höhe nach.

Grundsätzlich sind für alle Beitragstatbestände auch Beiträge festzusetzen. Die festgesetzten aber nicht realisierten Beiträge sind als Forderungen in den Büchern des Aufgabenträgers zu führen.

Weiterhin sehen die Regelungen des KAG-LSA vor, dass gestundete Zahlungen zu verzinsen sind. Den Aufgabenträgern obliegt es, die Zinsen in entsprechender Höhe zu fordern und sicherzustellen, dass diese für den Schuldendienst Verwendung finden. Darüber hinaus haben die Aufgabenträger sicher zu stellen, dass die jährlichen Teilbeiträge der Stundung zumindest die erforderlichen Tilgungsleistungen der korrespondierenden Darlehen abdecken können.

Für unwiderruflich ausfallende Beitragseinnahmen sind in Abhängigkeit vom Kapitaldienst jährlich zu erhebende Umlagen der Mitgliedsgemeinden (bei Zweckverbänden) bzw. Zuschüsse der Trägerkommune (bei Eigenbetrieben) zu ermitteln und zu vereinnahmen.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass eine den gesetzlichen Vorgaben entsprechende Finanzierung der Beitragsausfälle durch die Aufgabenträger (Umlage- bzw. Zuschusszahlung) im überwiegenden Maße nicht erfolgte.

Tatsächlich wurden die Beitragsausfälle in der Praxis, entgegen der vom Gesetzgeber vorgegebenen Verfahrensweise, in den Gebührenbereich „verlagert“.

Gemäß § 5 KAG-LSA gehören zu den in die Gebührenerhebung einzubeziehenden Kosten auch Abschreibungen auf die um Beiträge und Zuschüsse Dritter verminderten Anschaffungs- und Herstellungskosten.

Die Aufgabenträger der Abwasserbeseitigung praktizieren jedoch in ihren Kalkulationen und Nachberechnungen eine von der gesetzlich vorgegebenen Methodik abweichende Herangehensweise.

Die Aufgabenträger ermitteln zunächst einen „Bruttoabschreibungsbetrag“. Grundlage hierfür sind die gesamten nachgewiesenen Anschaffungs- und Herstellungskosten, aufgeteilt auf die durchschnittliche Nutzungsdauer der Anlage.

Anschließend vermindern sie diesen „Bruttoabschreibungsbetrag“ um den jährlichen Auflösungsbetrag der bilanziellen Sonderposten. In diesen bilanziellen Sonderposten sind erhaltene Fördermittel und die tatsächlich eingegangenen Beitragszahlungen enthalten.

Bilanziell nicht abgebildet werden durch die Aufgabenträger offene Beitragsforderungen und Beitragsausfälle.

Diese Beträge müssten die Aufgabenträger als Sonderposten auf der Passivseite der Bilanz und als Forderung auf der Aktivseite der Bilanz ausweisen.

Diese von den Aufgabenträgern praktizierte Verfahrensweise ist nicht mit den Bestimmungen des KAG-LSA zu vereinbaren. Sie hat zur Folge, dass die Beträge der Beitragsausfälle nicht die korrespondierenden Abschreibungsbeträge adäquat mindern. In die Gebührenkalkulationen gehen damit höhere Abschreibungsbeträge ein. Faktisch werden alle Gebührenzahler in Form von zu hohen Abschreibungen mit den Beitragsausfällen belastet. Insbesondere die Gebührenzahler, die bereits Beiträge entrichtet haben, finanzieren mit den höheren Gebührensätzen auch Beitragsanteile säumiger Beitragszahler mit.

Diese dargestellte zusätzliche Belastung wird darüber hinaus dadurch weiter verstärkt, dass erhöhte Zinslasten entstehen. Nicht vereinnahmte Beiträge, welche den Aufgabenträgern als Finanzierungsmittel nicht zur Verfügung standen, haben diese durch Darlehensaufnahmen kompensiert. Die Aufgabenträger gehen nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes davon aus, dass die damit verbundenen Zinslasten bei ihren Gebührenberechnungen zu den ansatzfähigen Kosten in Sinne des KAG-LSA gehören.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass diese Kosten (die höheren Zinslasten und die erhöhten Abschreibungsbeträge) für die Leistungserbringung nicht erforderlich sind. Bei einer ordnungsgemäßen Beitragserhebung bzw. einem Ausgleich von Beitragsausfällen durch Umlagezahlungen wären entsprechende Darlehensaufnahmen nicht notwendig. Diese Praxis der Aufgabenträger ist daher nicht mit den geltenden gesetzlichen Regelungen vereinbar. Die undifferenzierte Erhebung von Gebühren von denjenigen Benutzern, die bereits Beiträge bezahlt haben im Verhältnis zu den übrigen Benutzern verstößt gegen den Gleichheitssatz.³⁴

Die Aufgabenträger haben die Festlegungen des KAG-LSA nicht beachtet und die Gebührenzahler durch fehlerhaftes Verwaltungshandeln zusätzlich belastet.

³⁴ Sächsisches Obergericht, a. a. O.

Der Landesrechnungshof hält diese Praxis für besonders kritikwürdig und nicht durch die gesetzlichen Regelungen gedeckt.

2.4.3 *Verfahrensweise bei der Gewährung von Teilentschuldungshilfen*

Die üblichen Finanzierungsformen der Aufgabenträger der Abwasserbeseitigung und die Beitragsausfälle bedingen Darlehensaufnahmen (siehe oben) und damit einen hohen Kapitaldienst (Tilgung und Zins).

Anfang der 1990er Jahre hat sich dieser Kapitaldienst aufgrund „organisatorischer Maßnahmen“ (z. B. tilgungsfreie Darlehen, Annuitätendarlehen mit von der Nutzungsdauer abweichenden Tilgungszeiten, Forderungsverkäufe) nicht sofort in der Wirtschaftsführung der Aufgabenträger bemerkbar gemacht. Ab 1994 gerieten jedoch die meisten Aufgabenträger zunehmend in eine finanzielle Schieflage, deren Ursachen in überwiegendem Maße nicht genau analysiert wurden. Zur Begründung der entstandenen Situation wurde vielmehr auf einen noch nicht erreichten hohen Anschlussgrad an die zentrale Abwasserbeseitigung sowie auf die Unmöglichkeit der Erhebung kostendeckender Gebühren (unzumutbar hohe Beträge) verwiesen. Aufgrund einer Fehlinterpretation der gesetzlichen Regelungen des KAG-LSA wurden und werden, wie oben dargestellt, die Beitragsausfälle teilweise durch „indirekte Einbeziehung“ in die Gebührenkalkulationen „kompensiert“.

Das Land hat den Aufgabenträgern (und zwar vorwiegend den Zweckverbänden) zur Unterstützung und zur Abwendung der Zahlungsunfähigkeit umfangreiche Hilfen in Form von „Sanierungshilfe“ (ab dem Jahr 1995) und „Teilentschuldung“ (ab dem Jahr 2000) gewährt.

Die Gewährung dieser Unterstützung erfolgte mit Auflagen. So hatten die Aufgabenträger bestimmte „Mindestgebühren“ bzw. vorgegebene Umlagen zu erheben. Die Höhe der Teilentschuldungen richtete sich nach den absoluten Investitionen in die Abwasserbeseitigungsanlagen sowie nach den Beitragseinnahmen. In welcher Weise und Höhe Beitragsausfälle für die schwierige wirtschaftliche Situation der Aufgabenträger ursächlich waren, spielte im Rahmen der Gewährung der Landeshilfen keine Rolle. Mit der nunmehr abgeschlossenen Teilentschuldung hat das Land insgesamt (Erlass der Rückzahlung von Sanierungshilfe und Gewährung von Teilentschuldungen) rund 350 Mio. € als Hilfen für die Aufgabenträger gewährt.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die Beitragsausfälle überwiegend auf die gesetzlichen Billigkeitsregelungen zurückzuführen sind.

So hat der AZV „Südharz“ im Ergebnis der Prüfung durch den Landesrechnungshof Beitragsausfälle für die Kappung für übergroße Grundstücke ermittelt.³⁵ Diese betragen nach Angaben des Verbandes für die Jahre 2004 bis 2008 rund 1 Mio. € und für das Jahr 2013 rund 0,8 Mio. €. Diesen Beträgen stehen 85.000 € „für nicht mehr eintreibbare Beiträge und Hausanschlusskosten“ gegenüber, die durch fehlerhaftes Verwaltungshandeln entstanden sind. Mit dem Wirtschaftsplan für das Jahr 2013 hat der Verband nunmehr entsprechende Umlagen von den Mitgliedsgemeinden veranschlagt. Die Beitragsausfälle, die als Finanzierungsmittel nicht zur Verfügung standen, haben ab dem Jahr 1999 zu höheren Darlehensaufnahmen und damit zu zusätzlichen Zinsbelastungen des AZV und damit des Gebührenzahlers geführt.

Im Rahmen der Hilfestellung hätte das Land eine Ermittlung der durch landesgesetzliche Regelungen ausfallenden Beitragseinnahmen der Aufgabenträger fordern können und müssen. Damit wäre sichergestellt worden, dass die Landeshilfen zweckgebunden gewährt und verwendet werden (u. a. Regelungssicherheit bei Berücksichtigung im Rahmen der Gebührenkalkulationen). Die Aufgabenträger hätten verpflichtet werden müssen, dem Thema Beitragsausfälle die entsprechende Bedeutung beizumessen. In diesem Zusammenhang hätte auch eine Klarstellung erfolgen müssen, welche rechtlichen Folgen die Beitragsausfälle haben und wer diese zu tragen hat.

Die zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden und das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt haben es bei der Förderung versäumt, auf die Beseitigung dieser Mängel hinzuwirken.

Im Rahmen der Gewährung der Sanierungshilfen und Teilentschuldungshilfen hätten die zuständigen Ministerien (ehemaliges Ministerium des Innern, Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt) die Problematik der Beitragsausfälle frühzeitig thematisieren und von den Aufgabenträgern entsprechende Handlungsweisen fordern müssen. Die Gewährung finanzieller Hilfen, ohne gleichzeitig die Lösung der strukturellen Probleme mit Nachdruck durchzusetzen, hat zu einer Verlagerung dieser finanziellen Probleme in die Zukunft beigetragen. Die Ursachen der bestehenden Probleme wurden nicht beseitigt.

³⁵ vgl. Mitteldeutsche Zeitung vom 1. Mai 2013, Ausgabe Sangerhausen, „Verband bittet Kommunen zur Kasse“, zitiert nach www.mz-web.de

2.5 Sonderfall: Erhebung von privatrechtlichen Entgelten (Baukostenzuschüsse)

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2012 eine Prüfung des Wasserverbandes „Stendal-Osterburg“ durchgeführt. Der Verband hat sich schon bei seiner Gründung im Jahr 1993 dafür entschieden, als Gegenleistung für die Inanspruchnahme seiner Abwasserbeseitigungsanlagen anstelle von Gebühren und Beiträgen privatrechtliche Entgelte zu erheben.

Diese Entscheidung hatte zur Folge, dass für die Finanzierung der Abwasserbeseitigung des Verbandes das KAG-LSA nur eingeschränkt, nur hinsichtlich der allgemeinen Grundsätze des öffentlichen Finanzgebarens, Anwendung finden konnte.

Unabhängig davon, dass diese Art der Finanzierung der Abwasserbeseitigung nach den zum Zeitpunkt der Gründung des Verbandes geltenden Vorschriften des Wassergesetzes für das Land Sachsen-Anhalt bzw. KAG-LSA nicht zulässig und damit rechtswidrig war, hatte und hat diese Entscheidung nach Ansicht des Landesrechnungshofes gravierende Auswirkungen auf die wirtschaftliche Lage des Verbandes.

An Stelle der nach § 6 KAG-LSA möglichen und gebotenen Erhebung von Beiträgen für die Herstellung, Anschaffung, Erneuerung und Verbesserung der öffentlichen Einrichtungen der Abwasserbeseitigung hat der Wasserverband beschlossen, sogenannte „Baukostenzuschüsse“ im Sinne der „Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser“ (AVBWasserV) zu erheben. Die Regelungen der AVBWasserV gelten jedoch ausdrücklich für Wasserversorgungsunternehmen und die öffentliche Wasserversorgung (vgl. § 1 AVBWasserV). Daher sind diese im Bereich der Abwasserbeseitigung nicht anwendbar.

Baukostenzuschüsse sind pauschalisierte Zahlungen, eigentlich „Zuschüsse“ der Bauherren bzw. Grundeigentümer an Versorgungsunternehmen, welche einen Teil der für das Verlegen der Versorgungsleitungen entstehenden Kosten decken sollen. Sie sind in Abhängigkeit der Art der Versorgungsunternehmen (Strom, Gas, Wasser, Fernwärme) in ihrer Höhe begrenzt.

Im Gegensatz dazu werden Beiträge erhoben für die Vorteilsabgeltung und Finanzierung der öffentlichen Einrichtungen der Kommunen. Der Grundeigentümer hat einen Vorteil dadurch, dass das Grundstück an eine öffentliche Einrichtung angeschlossen wird bzw. werden kann. Der mit der Anschlussmöglichkeit verbundene Vorteil führt zu einer Werterhöhung des Grundstücks.

Beiträge können in Höhe von bis zu 100 v.H. der anfallenden Investitionskosten der leitungsgebundenen Einrichtung erhoben werden.

Die vom Verband erhobenen Baukostenzuschüsse sind nicht mit den „Baukostenzuschüssen“, die auch bei einer Beitragsfinanzierung in der Regel für die Hausanschlüs-

se fällig werden, vergleichbar. Für diese „Baukostenzuschüsse“ werden in der Regel pauschalierte Sätze für die Anschlussleitung vom Hauptsammler zum Revisions-schacht auf dem Grundstück zugrunde gelegt.

Eine Kalkulation der Baukostenzuschüsse erstellte der Verband zunächst nicht, weshalb nicht nachvollziehbar ist, auf welcher Basis die Höhe der Baukostenzuschüsse ermittelt wurde. Erst im Jahr 2011 hat der Verband in Anlehnung an die Regelungen der AVBWasserV über einen „Nachweis der Billigkeit der Baukostenzuschüsse“ eine Berechnungsgrundlage für diese Zuschüsse aufgestellt.

Schon im Jahr 1994 geriet der Verband in eine finanzielle Schieflage. Obwohl sowohl die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde als auch das Land mehrfach forderten, Gebühren- und Beitragskalkulationen durchzuführen und die entsprechenden Abgaben zu erheben, behielt der Verband die Praxis der Erhebung der privatrechtlichen Entgelte bei. Die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde hat damals keine aufsichtsrechtlichen Maßnahmen ergriffen.

Zur Verdeutlichung der Auswirkungen der Erhebung der privatrechtlichen Baukostenzuschüsse zieht der Landesrechnungshof folgende Betrachtung heran:

Entsprechend dem Bericht zum Jahresabschluss für das Wirtschaftsjahr 2010 betrug die Anschaffungs- und Herstellungskosten (AHK) des Anlagevermögens des Verbandes zum 31. Dezember 2010 rund 280 Mio. €, davon 182 Mio. € für die Abwasserbe-seitigung. Einnahmen aus den privatrechtlichen Baukostenzuschüssen hat der Wasserverband bis zum 31. Dezember 2010 in Höhe von rund 18,7 Mio. € (lt. Gutachten zur „Billigkeitskontrolle“), mithin rund 10,3 v. H. der AHK, realisiert.

Der WAZ „Huy-Fallstein“ hat dagegen trotz großer Beitragsausfälle rund 31 v.H. der AHK über Beiträge eingenommen.

Unterstellt man dem Wasserverband „Stendal-Osterburg“ bei einer Beitragserhebung eine ähnliche Einnahmerealisierung wie beim WAZ „Huy-Fallstein“, hätte dieser rund 56,4 Mio. € aus Beitragseinnahmen erzielen können.

Als weiteren Vergleichsmaßstab legt der Landesrechnungshof die Vorgaben des Landes im Rahmen der gewährten Teilentschuldungshilfen zugrunde. Danach waren je angeschlossenen und noch anzuschließenden Einwohner Einnahmen aus Beiträgen in Höhe von 1.023 € anzusetzen. Bei rund 41.500 Einwohnern, die bis zum 31. Dezember 2010 angeschlossen waren, hätte der Verband fast 42,5 Mio. € erzielen müssen. Hinzu

kommen weitere Einnahmen von gewerblichen Anschlussnehmern (Industrie, Gewerbe, Handel), die der Verband hätte erzielen müssen.

Da der Verband nur 18,7 Mio. € an Baukostenzuschüssen eingenommen hat, beträgt die Differenz zu den Mindesteinnahmen laut Vorgaben des Landes für die Teilentschuldungshilfen schon 23,8 Mio. €.

Die Weigerung des Wasserverbandes, Beiträge in der gebotenen Form zu ermitteln und zu erheben, trug nach Ansicht des Landesrechnungshofes entscheidend dazu bei, dass der Verband nur mit finanziellen Hilfen des Landes in Höhe von insgesamt 79,8 Mio. € (erlassene Sanierungshilfen und gewährte Teilentschuldungshilfen) finanziell stabilisiert werden konnte. Die notwendigen Maßnahmen (Umstellung der Finanzierung von privatrechtlichen Entgelten auf eine Gebühren- und Beitragserhebung) wurden jedoch weder vom Land gefordert, noch vom Verband in Erwägung gezogen.

Die Erhebung privatrechtlicher Entgelte durch den Wasserverband „Stendal-Osterburg“ ist nach Ansicht des Landesrechnungshofes ein wesentlicher Grund für dessen finanzielle Schwierigkeiten. Das Land als Fördermittelgeber und die zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden hätten durch geeignete Maßnahmen die Erhebung von Gebühren und Beiträgen mit Nachdruck durchsetzen müssen.

2.6 Fazit

Der Landesrechnungshof stellt zusammenfassend fest, dass die von ihm geprüften Aufgabenträger der Abwasserbeseitigung

- **gravierende Mängel bei der Kalkulation, der Festsetzung und der Erhebung der ihnen zur Finanzierung ihrer Aufgabe zustehenden Beiträge zugelassen,**
- **ihre Beitragserhebung nicht nachvollziehbar und detailliert dokumentiert und**
- **die aufgrund gesetzlicher Vorgaben und aus anderen Gründen entstandenen Beitragsausfälle nicht durch Umlagezahlungen der Mitgliedsgemeinden ausgeglichen**

haben.

Dadurch wurden die Gebührenzahler zusätzlich belastet.

Die zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden sowie das für die Förderung zuständige Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt haben nicht mit Nachdruck die Beseitigung dieser Mängel durchgesetzt.

Die Aufgabenträger der Abwasserbeseitigung haben daher die

- **in ihrem Gebiet zustehenden Beiträge konkret zu ermitteln (Beitrags-Soll),**
- **in ihrem Gebiet beitragsfreien Flächen konkret zu ermitteln (Beitragsausfall),**
- **bisherigen Beitragseinnahmen mit dem Beitrags-Soll und dem Beitragsausfall zu vergleichen,**
- **ihnen noch zustehende Beiträge zu erheben und**
- **ermittelten Beitragsausfälle (aus Vergangenheit und in Zukunft) in der gesetzlich vorgesehenen Weise auszugleichen.**

Die zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden haben darauf zu achten, dass die Aufgabenträger diese notwendigen Maßnahmen unverzüglich durchsetzen.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt die Rückforderung gewährter Sanierungs- und Teilentschuldungshilfen prüft.

Diese notwendige Prüfung betrifft insbesondere die Fälle, bei denen die mit der Gewährung der Sanierungs- und Teilentschuldungshilfen erteilten Bedingungen und Auflagen zur Beitragserhebung nicht erfüllt wurden.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die dargestellten Versäumnisse im Verwaltungshandeln der Aufgabenträger zu Beitragsausfällen und damit zu einem zusätzlichen Finanzbedarf geführt haben, den das Land durch die gewährten Zuwendungen ausgeglichen hat. Für diesen Zweck hatte der Landtag diese Mittel nicht zur Verfügung gestellt.

3 Überörtliche Kommunalprüfung nach § 126 GO LSA mit dem Schwerpunkt Personalprüfung

Der Landesrechnungshof prüft seit 2005 verstärkt die Personalbewirtschaftung der Kommunen. In diesem Zusammenhang weist der Landesrechnungshof regelmäßig darauf hin, dass die Reduzierung der Personalausgaben bei gleichzeitiger bedarfsgerechter Personalentwicklung einen wesentlichen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung der Kommunen leisten kann.

3.1 Defizite bei der Eingruppierung der Beschäftigten

3.1.1 *Fehlende Tätigkeitsdarstellungen (Arbeitsplatz-/Stellenbeschreibungen) und Begründungen*

Die Personalausgaben werden maßgeblich durch die Eingruppierung beeinflusst.

Bei der Eingruppierung handelt es sich um die Zuordnung einer Tätigkeit zu einem Tätigkeitsmerkmal der Entgeltordnung bzw. zu den Anlagen zu den §§ 22, 23 Bundesangestelltentarifvertrag (BAT). Sie stellt keinen rechtsgestaltenden Akt, sondern eine bewertende Zuordnung der auszuübenden Tätigkeit zu einer Vergütungs- bzw. Entgeltgruppe dar.

Grundvoraussetzung für eine tarifgerechte Eingruppierung ist eine aktuelle bzw. zutreffende Tätigkeitsbeschreibung.

Der Landesrechnungshof stellt regelmäßig im Rahmen der überörtlichen Kommunalprüfung mit dem Schwerpunkt Personal³⁶ fest, dass ein hoher Anteil der Personalfälle von vornherein nicht prüffähig ist. Grund dafür ist, dass entsprechende Tätigkeitsdarstellungen fehlen oder veraltet sind.

Zur Feststellung der Bewertung der Arbeitsplätze ist es erforderlich, die auszuübenden Tätigkeiten in einer Tätigkeitsdarstellung zu beschreiben, ihren prozentualen Anteil an der Gesamtarbeitszeit festzulegen und die Anforderungen an die auszuübenden Tätigkeiten den einzelnen tariflichen Tätigkeitsmerkmalen zuzuordnen.

Durch die Tätigkeitsdarstellung und -bewertung wird der Nachweis geführt, dass der jeweilige Beschäftigte (Angestellte bzw. Arbeiter) einen tarifrechtlichen Anspruch auf Zahlung nach einer bestimmten Entgeltgruppe (Vergütungsgruppe bzw. Lohngruppe) hat, der Arbeitgeber also zur Zahlung verpflichtet ist. Die Tätigkeitsdarstellung und -bewertung sind zahlungsbegründende Unterlagen i. S. d. Gemeindekassenverordnung (Doppik).³⁷

³⁶ kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 25.000 Einwohnern

³⁷ § 35 i. V. m. § 12 Abs. 1 Nr. 7 GemKVO Doppik

In der Tätigkeitsbewertung ist darzulegen, weshalb die auszuübenden Tätigkeiten die Tätigkeitsmerkmale erfüllen.

3.1.2 Anteil der nicht prüffähigen Personalfälle

Der Landesrechnungshof hat in den Jahren 2008 bis 2011 bei der

- Stadt Naumburg (Saale),
- Stadt Zeitz,
- Stadt Quedlinburg und
- der Hansestadt Salzwedel,

Prüfungen mit dem Schwerpunkt Personal durchgeführt.

Bei der Hansestadt Salzwedel war der Anteil der fehlenden Tätigkeitsdarstellungen besonders hoch. Positives Beispiel ist die Stadt Quedlinburg, wo fast ausnahmslos für die „Kernstadt“ Quedlinburg Tätigkeitsdarstellungen vorlagen. Lediglich für die zugeordneten Gemeinden Rieder, Gernrode und Bad Suderode³⁸ fehlten diese.

Stadt	Anzahl der gesamten Personalfälle (PF)	Keine Wertung möglich bei (Anzahl der PF)	Grund	Nicht prüffähig Anzahl / Anteil in v. H.
Naumburg (Saale)	318	31	Fehlende Tätigkeitsdarstellung und/oder -bewertung	
		41	Fehlende Begründung zur Erfüllung von Tätigkeitsmerkmalen	72 / 22,6
Zeitz	348	15	Fehlende Tätigkeitsdarstellung und/ oder -bewertung	54 / 15,5
		34	Fehlende Begründung zur Erfüllung von Tätigkeitsmerkmalen	
		2	Fehlende Angabe der Zeitanteile der Arbeitsvorgänge	
		3	Fehlende Bildung von Arbeitsvorgängen	

³⁸ § 3 des Gesetzes über die Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt betreffend dem Landkreis Harz vom 8. Juli 2010 (mit Urteilen des Landesverfassungsgerichts vom 19. Februar 2013 für nichtig erklärt)

Stadt	Anzahl der gesamten Personalfälle (PF)	Keine Wertung möglich bei (Anzahl der PF)	Grund	Nicht prüffähig Anzahl / Anteil in v. H.	
Quedlinburg	286	33	Fehlende Tätigkeitsdarstellung und/oder -bewertung ³⁹	53 / 18,5	
		17	Fehlende Begründung zur Erfüllung von Tätigkeitsmerkmalen		
		3	Fehlende Angabe der Zeitanteile der Arbeitsvorgänge		
	34	8	Fehlende Tätigkeitsdarstellung und/oder -bewertung	16 / 47,1	
	darunter: Kureigenbetrieb Bad Suderode		3	Fehlende Begründung zur Erfüllung von Tätigkeitsmerkmalen	
			5	Fehlende Angabe der Zeitanteile der Arbeitsvorgänge	
Hansestadt Salzwedel ⁴⁰	127	67	Fehlende Tätigkeitsdarstellung und/oder -bewertung	74 / 58,3	
		7	Fehlende Begründung zur Erfüllung von Tätigkeitsmerkmalen		
	darunter: Eigenbetriebe der Hansestadt Salzwedel 1. Kindertagesstätten ⁴¹ 2. Wirtschaftshof 3. KulTour-Betrieb	247	5	Fehlende Tätigkeitsdarstellung und/oder -bewertung	16 / 6,5
			6	Fehlende Begründung zur Erfüllung von Tätigkeitsmerkmalen	
			3	PF Fehlende Angabe der Zeitanteile der Arbeitsvorgänge	
			2	Fehlende Bildung von Arbeitsvorgängen	
insgesamt	1360			285 / 21,0	

Auf die Gesamtzahl bezogen war bei rund einem Fünftel der Personalfälle die Durchführung der Prüfung der tarifgerechten Eingruppierung durch den Landesrechnungshof nicht möglich. Bei den vorgenannten Städten und deren Eigenbetrieben fehlt durchschnittlich zwischen rund 7 und 58 v. H. der erforderliche Nachweis über die Höhe der zustehenden Bezüge.

Da die Gesamtheit der Tätigkeitsdarstellungen (Arbeitsplatz-/Stellenbeschreibungen) die in einer Organisation bzw. Kommunalverwaltung auszuübenden Tätigkeiten insgesamt enthält, kann anhand dieser Tätigkeitsdarstellungen der Gesamtaufgabenbestand

³⁹ davon betreffen 31 Personalfälle die Verwaltungsgemeinschaft Gernrode/Harz

⁴⁰ Prüfbericht vom 29. Oktober 2012, Stellungnahme steht noch aus

⁴¹ Funktion „Erzieherin“ wurde nur in Stichproben in die Prüfung einbezogen

und dessen Verteilung auf die Beschäftigten abgeleitet und analysiert werden. Zutreffende Tätigkeitsdarstellungen können daher als Grundlage für Organisationsuntersuchungen dienen. Für den Landesrechnungshof ist es auch aus diesem Grunde unverständlich, weshalb Tätigkeitsdarstellungen zum Teil in erheblicher Anzahl nicht vorhanden oder veraltet sind.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Städte und Landkreise

- **die Tätigkeitsdarstellungen hinsichtlich der Aktualität überprüfen,**
- **fehlende Tätigkeitsdarstellungen erstellen,**
- **die Tätigkeitsmerkmale ausreichend begründen und**
- **das Verfahren zur Erstellung bzw. Anpassung der Tätigkeitsdarstellungen festlegen, ggf. in einer Dienstanweisung.**

3.2 Mängel bei einzelnen geprüften Kommunen

Der Landesrechnungshof stellt nachfolgend die Ergebnisse der durchgeführten überörtlichen Prüfungen bei den Städten

- Naumburg (Saale),
- Zeitz,
- Quedlinburg und
- der Hansestadt Salzwedel

dar, um auch anderen Kommunen und der Kommunalaufsicht Hinweise zur Optimierung der Personalwirtschaft zu geben.

Bei den Städten Naumburg (Saale) und Zeitz beschränkt sich der Landesrechnungshof auf eine Kurzdarstellung der wichtigsten Prüfungsergebnisse.

3.2.1 Naumburg (Saale) und Zeitz

Zu den übersandten Prüfberichten des Landesrechnungshofes haben die Stadt Naumburg (Saale) am 25. Januar 2013 und die Stadt Zeitz am 21. März 2012 jeweils ihre Stellungnahme abgegeben.

Zum Prüfungszeitpunkt lagen die städtischen Personalausgaben der Stadt Naumburg (Saale) bei rund 40 v. H. und bei der Stadt Zeitz bei rund 38 v. H. Sie stellten damit den größten Ausgabenfaktor der Verwaltungshaushalte dar. Beide Städte haben für vergleichsweise große Bereiche Personalbedarfsberechnungen (externe Organisationsun-

tersuchungen) erarbeitet⁴². Die Personalentwicklungskonzepte der Städte sind verbesserungswürdig bzw. zu überarbeiten.

Nach der vorgefundenen Aktenlage hat der Landesrechnungshof in 29 Tätigkeitsbewertungen der Beschäftigten der Stadt Naumburg (Saale) eine zu hohe Eingruppierung festgestellt. Hieraus resultierten jährliche rechnerische Mehrausgaben in Höhe von 104.200 €

Bei der Stadt Zeitz betraf dies 42 Tätigkeitsbewertungen der Beschäftigten, was zu jährlichen rechnerischen Mehrausgaben in Höhe von rund 132.270 € führte.

Die Stadt Naumburg (Saale) hat zur Abarbeitung der Prüfungsfeststellungen bereits neue Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen erstellt. Zudem wurden zur Sicherstellung der tarifgerechten Eingruppierung Umsetzungen, Umstrukturierungen und Änderungen des Aufgabenzuschnitts vorgenommen.

Die Stadt Zeitz hat mitgeteilt, dass der geplante Personal- und Stellenabbau bis zum Jahr 2017 dazu führen soll, dass die Stadt unter dem Landesdurchschnitt liegt. Zudem das Personalentwicklungskonzept überarbeitet worden.

3.2.2 Quedlinburg

Der Landesrechnungshof hat im Haushaltsjahr 2011 bei der Stadt Quedlinburg eine überörtliche Kommunalprüfung mit dem Schwerpunkt Personal durchgeführt und dabei im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

a) Haushaltslage, Personalausgaben und Personalbestand im Landesvergleich, Personalbedarfsberechnungen, Personalentwicklungskonzept

- Die Haushaltslage der Stadt Quedlinburg war im Haushaltsjahr 2010 aufgrund der Fehlbeträge angespannt. Der vorgeschriebene Haushaltsausgleich wird einschließlich der Deckung der Fehlbeträge aus Vorjahren nach der Planung bis 2018 nicht erreicht. Die Stadt Quedlinburg muss sowohl auf der Einnahmeseite als auch insbesondere bei den Ausgaben, u.a. bei den Personalausgaben ihre Anstrengungen zum Haushaltsausgleich fortsetzen.
- Die städtischen Personalausgaben waren im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2009 mit rund 38 v. H. der größte Ausgabenfaktor des Verwaltungshaushaltes.
- Die Personalausgaben je Einwohner lagen im Betrachtungszeitraum über dem Landesdurchschnitt. Die Feststellungen zeigen, dass die Stadt bei den Personal-

⁴² Naumburg: 72 v. H., Zeitz: 86 v. H.

ausgaben je Einwohner im Vergleich mit dem Landesdurchschnitt am unteren Ende der Vergleichsgruppe⁴³ lag. Sofern man die Personalausgaben um den Einzelplan 4 (unterschiedlicher örtlicher Ausgliederungsgrad auf freie Träger) bereinigt, lagen diese rund 26 € je Einwohner (0,566 Mio. €) über dem Landesdurchschnitt.

- Im Vergleich nach dem Personalbestand hatte die Stadt im Kernhaushalt unter „Ausblendung“ der verschiedenen Ausgliederungsgrade in der Kinderbetreuung einen Personalüberhang von 0,13 Vollzeitäquivalente (VZÄ) je 1.000 Einwohner bzw. von rund drei VZÄ. Nach der Kernverwaltung lag die Stadt Quedlinburg unterhalb des Durchschnittswertes der kreisangehörigen Gemeinden, aber über dem empfohlenen Wert des Ministeriums für Inneres und Sport⁴⁴. Im Vergleich zu anderen bisher geprüften Städten ist positiv hervorzuheben, dass die Stadt über (eigene) flächendeckende Personalbedarfsberechnungen verfügt.
- Eine Anpassung des Bedarfs- und Entwicklungsplanes für Kindertageseinrichtungen war u. a. aufgrund der zu diesem Zeitpunkt zugeordneten Gemeinden Rieder, Gernrode und Bad Suderode erforderlich.
- Die Stadt verfügt vergleichsweise über ein gutes Personalentwicklungskonzept. Aufgrund der zugeordneten Gemeinden war u. a. eine Anpassung bzw. Fortschreibung erforderlich.

Die Stadt hat in ihrer Stellungnahme vom 17. Januar 2013 zum Prüfbericht des Landesrechnungshofes vom 28. September 2012 zu den genannten Punkten grundsätzlich eine bestätigende Stellungnahme abgegeben. Die Vergleichsbetrachtungen des Landesrechnungshofes zu den Personalausgaben und zu den Personalbeständen wurden seitens der Stadt als sinnvolles Hilfsmittel bei der Identifizierung von Einsparmöglichkeiten und Optimierungspotenzialen anerkannt. Die Einschätzung des Landesrechnungshofes, dass weitere Reduzierungen im Personalbereich durch eine aufgabenkritische Untersuchung im Hinblick auf die Überprüfung der Beibehaltung von Standards möglich wären, wurde geteilt.

Die vom Landesrechnungshof für erforderlich gehaltene Anpassung der Bedarfs- und Entwicklungsplanungen für die Kindertageseinrichtungen ist erfolgt. Die seitens des Landesrechnungshofes gegebenen Hinweise zum Personalentwicklungskonzept werden bei der nächsten Fortschreibung mit einfließen.

⁴³ 19 kreisangehörige Gemeinden der Größenklasse 20.000 bis 50.000 Einwohner, Jahresrechnung 2008, Personalstand zum 30. Juni 2009

⁴⁴ Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 24. März 2010, 16. März 2011 und 9. März 2012 – Haushaltskennzahlensystem, vgl. dazu Punkt 19 Personal in der Kernverwaltung, vier VZÄ (VbE) je 1.000 Einwohner

b) Eingruppierung, Dienstpostenbewertung

Die Prüfung bei der Stadt Quedlinburg fand im Jahre 2011 statt. Im Zeitpunkt der Prüfung war die Verwaltungsgemeinschaft Gernrode/Harz mit ihren Mitgliedsgemeinden Gernrode, Rieder und Bad Suderode durch die Gemeindegebietsreform nach Quedlinburg eingemeindet. Mit Urteil vom 19. Februar 2013 hat das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt diese Eingemeindung für ungültig erklärt. Damit sind die Gemeinden Gernrode, Rieder und Bad Suderode wieder eigenständig. Der Landesrechnungshof geht daher im Folgenden getrennt auf die Stadt Quedlinburg und die Verwaltungsgemeinschaft Gernrode/Harz ein, der die zwischenzeitlich wieder selbstständigen Kommunen angehörten.

Der Landesrechnungshof hat 232 Tätigkeitsbewertungen der Beschäftigten der Stadt Quedlinburg in die Prüfung einbezogen.

- Bei zwei Zahlfällen lagen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen keine Tätigkeitsdarstellungen und/oder -bewertungen vor. Somit war die Prüfung der tarifgerechten Eingruppierung nicht möglich.
- In 17 Fällen fehlte bei der Eingruppierung die erforderliche Begründung der Erfüllung der Tätigkeitsmerkmale.
- In drei Fällen hat die Stadt ein höheres Entgelt gezahlt, als nach der Tätigkeitsbewertung möglich ist. Die jährlichen Mehrausgaben hieraus belaufen sich auf 7.220 €.
- Nach der vorgefundenen Aktenlage hat der Landesrechnungshof in 13 von 232 geprüften Tätigkeitsbewertungen der Beschäftigten eine zu hohe Eingruppierung festgestellt. Hieraus resultieren jährliche rechnerische Mehrausgaben in Höhe von rund 35.500 €.

Die Stadt Quedlinburg hat in ihrer Stellungnahme vom 17. Januar 2013 folgende Maßnahmen zur Abarbeitung der Prüfungsfeststellungen vorgesehen:

- *Für drei Zahlfälle hat die Stadt neue Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen erstellt.*
- *Für 32 Zahlfälle wird die Stadt neue Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen erstellen.*
- *Eine Stelle wurde neu bewertet und entsprechend neu besetzt.*

Der Landesrechnungshof hat in seiner Prüfung der Stadt Quedlinburg folgende Feststellungen getroffen, die die Verwaltungsgemeinschaft Gernrode/Harz betreffen:

- In 31 Fällen lagen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen keine Tätigkeitsdarstellungen und/oder -bewertungen vor. Somit war die Prüfung der tarifgerechten Eingruppierung nicht möglich.
- In einer geprüften Tätigkeitsbewertung wurde eine zu hohe Eingruppierung festgestellt. Hieraus resultieren jährliche rechnerische Mehrausgaben in Höhe von rund 2.500 €.

Die folgenden Feststellungen betreffen den Eigenbetrieb Bad Suderode:

- Bei acht Fällen lagen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen keine Tätigkeitsdarstellungen und/oder -bewertungen vor. Somit war die Prüfung der tarifgerechten Eingruppierung nicht möglich.
- In sechs von 26 geprüften Tätigkeitsbewertungen der Beschäftigten wurde eine zu hohe Eingruppierung festgestellt. Hieraus resultieren jährliche rechnerische Mehrausgaben in Höhe von 27.900 €.

3.2.3 Hansestadt Salzwedel

Der Landesrechnungshof hat im Haushaltsjahr 2011 bei der Hansestadt Salzwedel eine überörtliche Kommunalprüfung mit dem Schwerpunkt Personal durchgeführt und dabei im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

a) Haushaltslage, Personalausgaben und Personalbestand im Landesvergleich, Personalbedarfsberechnungen, Personalentwicklungskonzept

- Die Haushaltslage ist aufgrund der Fehlbeträge des Verwaltungshaushaltes angespannt. Bis zum Jahr 2017 wird kein ausgeglichener Haushalt erreicht. Die Hansestadt Salzwedel muss daher auch bei den Ausgaben insbesondere den Personalausgaben ihre Anstrengungen zum Haushaltsausgleich fortsetzen.
- Die Hansestadt Salzwedel hat ihren Personalhauptbestand auf die Eigenbetriebe verlagert. Unter Einbeziehung der Eigenbetriebe (Kindertagesstätten, Wirtschaftshof, KulTour) liegt die Hansestadt beim Vergleich nach dem Personalbestand und bei den Personalausgaben im Mittelfeld der Vergleichsgruppe der kreisangehörigen Gemeinden⁴⁵. Im Vergleich nach der Kernverwaltung liegt die Personalausstattung der Hansestadt Salzwedel unterhalb des Durchschnittswertes der kreisangehörigen Gemeinden, übersteigt aber den empfohlenen Wert des Ministeriums für Inneres und Sport deutlich⁴⁶.

⁴⁵ 19 kreisangehörige Gemeinden der Größenklasse 20.000 bis 50.000 Einwohner, Jahresrechnung 2008, Personalstand zum 30. Juni 2009

⁴⁶ Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 24. März 2010, 16. März 2011 und 9. März 2012 – Haushaltskennzahlensystem, vier VZÄ (VbE) je 1.000 EW kreisangehörige Gemeinden mit Mittelzentrum

- Eine flächendeckende Personalbedarfsplanung ist für die Verwaltung (örtlicher Personalbedarf) der Hansestadt und für die Eigenbetriebe mit Ausnahme des Bereichs der Kindertagesstätten nicht vorhanden. Der Landesrechnungshof empfiehlt, die fehlenden Personalbedarfsberechnungen einschließlich der Eigenbetriebe nachzuholen.
- Das städtische Personalentwicklungskonzept ist zu überarbeiten. Der Landesrechnungshof hat entsprechende Hinweise zur Verbesserung gegeben.
- Zur Führung der Stellenpläne/Stellenübersicht der Eigenbetriebe hat der Landesrechnungshof Hinweise gegeben.

b) Eingruppierung, Dienstpostenbewertung

Hansestadt Salzwedel

Bei 67 Zahlfällen lagen im Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen keine Tätigkeitsdarstellungen und/oder -bewertungen vor. Somit war die Prüfung der tarifgerechten Eingruppierung nicht möglich. In sieben Fällen fehlte bei der Eingruppierung die erforderliche Begründung der Erfüllung der Tätigkeitsmerkmale.

Nach der vorgefundenen Aktenlage hat der Landesrechnungshof bei acht von 127 Fällen in der Stadtverwaltung eine zu hohe Eingruppierung festgestellt. Hieraus entstehen jährliche rechnerische Mehrausgaben in Höhe von rund 21.350 €.

Für zwölf Dienstposten lagen keine Stellenbeschreibungen und/oder -bewertungen vor.

Eigenbetriebe (Kindertagesstätten, Wirtschaftshof, KulTour Salzwedel)

In elf Fällen fehlte bei der Eingruppierung die erforderliche Begründung der Erfüllung der Tätigkeitsmerkmale bzw. lagen im Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen keine Tätigkeitsdarstellungen und/oder -bewertungen vor.

In drei Fällen weisen die Arbeitsplatzbeschreibungen keine zeitlichen Anteile auf. In zwei Fällen war es nicht möglich festzustellen, welche Einzeltätigkeit bzw. welche Einzeltätigkeiten zeitlich mindestens zur Hälfte anfallen und damit bewertungsrelevant sind.

Acht Tarifbeschäftigte sind zu hoch eingruppiert. Hieraus entstehen jährliche rechnerische Mehrausgaben in Höhe von rund 21.100 €.

Der Landesrechnungshof erachtet es für notwendig, die Prüfungsfeststellungen zügig abzuarbeiten. Dies ist erforderlich, da insbesondere etwaige Überzahlungen im Personalbereich die kommunalen Haushalte Monat für Monat belasten. Rückforderungen sind nur im Rahmen der tariflichen Ausschlussfristen von sechs Monaten möglich.

Die Oberbürgermeisterin hat mit Schreiben vom 14. Mai 2013 mitgeteilt, dass bei einer kurzfristig vorgenommenen Überprüfung sich lediglich in einem Fall eine zu hohe Eingruppierung bestätigt habe. Da die Stellungnahme der Hansestadt Salzwedel unter Beteiligung des Stadtrates zum Prüfbericht vom 29. Oktober 2012 noch aussteht, kann der Landesrechnungshof diese Aussage inhaltlich noch nicht bewerten.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Landesregierung, generell auf eine zügige Abarbeitung der Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes durch die geprüften Kommunen hinzuwirken.

Darüber hinaus sollte die Abarbeitung der Prüfungsfeststellungen durch die zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden begleitet werden.

4 Unzureichende Rahmenbedingungen für die Förderung der Theater im Land am Beispiel des Anhaltischen Theaters Dessau

Das Land und die Stadt Dessau-Roßlau haben das Anhaltische Theater Dessau seit dem Jahr 2005 mit jährlich fast 14,5 Mio. € gefördert.

Bei zukünftigen Förderentscheidungen müssen das Land und die Stadt sich positionieren, ob das Theater in der bestehenden Form erhalten bleiben soll.

Als Alternative kommen strukturelle Anpassungen bis hin zur Schließung von Sparten in Betracht.

Bei den anstehenden Entscheidungen sind die besondere Größe des Hauses und die Bedeutung des Theaters für die Region in die Betrachtung ebenso einzubeziehen wie die sich ändernden finanziellen Rahmenbedingungen.

4.1 Vorbemerkungen

Nach Artikel 36 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt sind Kunst und Kultur durch das Land und die Kommunen zu schützen und zu fördern.

Das Kultusministerium unterstützt seit den 1990er Jahren die kommunalen Theater durch den Abschluss mehrjähriger öffentlich-rechtlicher Theaterverträge. Diese wurden zwischen dem Land und den kommunalen Trägern der Theater abgeschlossen. Damit soll den Kommunen und ihren Bühnen eine mittelfristige Planungs- und Finanzierungssicherheit gegeben werden.

Mit dem Beschluss über den Doppelhaushalt 2008/2009 des Landes standen für die Theaterförderung in der Förderperiode 2009 bis 2012 Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 142 Mio. € in Jahresscheiben zu je 35,6 Mio. € zur Verfügung. Das entsprach z. B. im Jahr 2009 einem Anteil von 38 v. H. des gesamten Kulturetats des Landes.

Im Doppelhaushalt 2012/2013 des Landes sind für die vertragsgebundene Theater- und Orchesterförderung Haushaltsmittel in Höhe von 36,25 Mio. € für das Jahr 2013 eingestellt. Darüber hinaus sind für die Jahre 2014 bis 2016 Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von jährlich 36,25 Mio. €, also insgesamt 145 Mio. €, im Haushaltsplan veranschlagt.

Der Landesrechnungshof führt auf der Grundlage von § 66 LKO LSA und § 126 GO LSA Schwerpunktprüfungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Theater des Landes durch. Im Jahre 2012 wurde der Eigenbetrieb „Anhaltisches Theater Dessau“ der Stadt Dessau-Roßlau geprüft.

Darüber hinaus prüfte der Landesrechnungshof auch die wirtschaftliche Verwendung der Fördermittel des Landes.

4.2 Finanzierung in Abhängigkeit von Struktur und Organisation des Theaters

Struktur des Anhaltischen Theaters

Das Anhaltische Theater wird an zwei Standorten im Stadtgebiet von Dessau-Roßlau betrieben.

Im Großen Haus befinden sich zurzeit 1.068 Sitzplätze und 5 Rollstuhlstellplätze. Seit dem 12. September 2008 ist das neu errichtete Kulturzentrum „Altes Theater“ für das Publikum geöffnet. Seither stehen für die Studiobühne (120 Plätze) und für das Puppentheater (130 Plätze) bessere räumliche und technische Bedingungen zur Verfügung.

Im Weiteren werden durch das Anhaltische Theater im Rahmen der Umsetzung des Theatervertrages eine Vielzahl (rund 20) kleinere Spielstätten in der Region bespielt, wie z. B. Bauhausbühne, Marienkirche, Schloss Georgium, Wörlitzer Park, Luisium, Schlosspark Mosigkau.

Laut § 3 Betriebssatzung ist das Anhaltische Theater ein Mehrspartentheater. Es umfasst folgende Sparten:

- Anhaltische Philharmonie,
- Schauspiel,
- Musiktheater (Oper, Operette, Musical, Ballett),
- Puppentheater.

Die Theaterleitung besteht aus dem Generalintendanten und dem Verwaltungsdirektor. Die gegenwärtige Theaterleitung ist erst seit wenigen Jahren im Anhaltischen Theater tätig. Im August des Jahres 2009 hat ein Intendantenwechsel stattgefunden, zwei Jahre später erfolgte der Wechsel des Verwaltungsdirektors.

Kulturpolitische Rahmenbedingungen

Entsprechend dem Förderkonzept zur Entwicklung der Theater- und Orchesterlandschaft aus dem Jahr 2008 besteht die Zielsetzung des Landes bei der Förderung der Theaterlandschaft darin, eine künstlerisch leistungsfähige und betriebswirtschaftlich strukturierte Theater- und Orchesterlandschaft zu sichern.

Positiv ist aus Sicht des Landesrechnungshofes in diesem Zusammenhang u. a. die beabsichtigte Fusion der Landesbühne Sachsen-Anhalt Lutherstadt Eisleben mit dem Nordharzer Städtebundtheater zu nennen.

Nach dem Förderkonzept des Landes stellt die Orientierung auf den Ausbau der Kooperationsvereinbarungen zwischen den Standorten einen besonderen Schwerpunkt dar.

In Mecklenburg-Vorpommern wurde das Thema Theaterfusionen im Verhältnis zwischen Einspartenhäusern und strukturbestimmenden Mehrspartenbetrieben im Zusammenhang mit der Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) behandelt. Die kommunalen Träger von Einspartentheatern oder Gastspielhäusern erhalten nach § 19 Abs. 2 FAG des Landes Mecklenburg-Vorpommern Zuweisungen in der vorgesehenen Höhe nur noch, wenn sie tragfähige Kooperationen oder Fusionen mit einem strukturbestimmenden Mehrspartentheater eingehen.

Zur Herstellung einer langfristig tragfähigen kulturellen Infrastruktur im Freistaat Sachsen wurde 1993 ein Gesetz über die Kulturräume in Sachsen (SächsKRG) verabschiedet. Es ist ein Modell zur Lastenteilung zwischen Land und Kommunen, da Kommunen im Bereich der Trägerschaft und der Förderung mit den Finanzierungsaufgaben finanziell überfordert waren. Die Rechtsverpflichtung aus dem Gesetz besteht in der Bildung von Kulturräumen in Form von Zweckverbänden. Diesen gehören die Gebietskörperschaften verpflichtend an und sind damit gemeinsam für die Aufgaben der Kulturpflege zuständig. Die Kommunen sind verpflichtet, die Ziele durch Satzungen und durch Förderrichtlinien umfassend zu regeln.

Zudem heißt es im § 2 Abs. 1 (SächsKRG): *„Im Freistaat Sachsen ist die Kulturpflege eine Pflichtaufgabe der Gemeinden und Landkreise.“*

Der Landesrechnungshof empfiehlt, im Rahmen der parlamentarischen Diskussion über ein „Kulturfördergesetz“ zu prüfen, wie das Umland der Theater und Orchesterstandorte an der Finanzierung der Angebote beteiligt werden kann. Beispielsweise könnten Ober- und Mittelzentren mit kulturellem Angebot einen finanziellen Ausgleich durch die Nachbarkreise erhalten. Hilfreich wäre in diesem Zusammenhang eine gesetzliche Verankerung oder eine vertragliche Verpflichtung der Träger der Theater.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Kultusministerium, bei der Entwicklung einer langfristigen, tragfähigen und finanzierbaren Struktur der Theater- und Or-

chesterlandschaft neben den Ergebnissen des Kulturkonvents verpflichtende Formen der Zusammenarbeit – vergleichbar der Gestaltung im Freistaat Sachsen oder in Mecklenburg-Vorpommern – zu betrachten. Dabei ist aus Sicht des Landesrechnungshofes eine enge Zusammenarbeit mit dem Ministerium der Finanzen und dem Ministerium für Inneres und Sport unabdingbar.

Förderung des Anhaltischen Theaters durch das Land

Zwischen dem Land und der Stadt Dessau-Roßlau wurde am 16. Februar 2009 in Fortsetzung der bisherigen Förderung ein öffentlich-rechtlicher „Vertrag über die Förderung des Anhaltischen Theaters Dessau“ abgeschlossen. Im Wege einer Festbetragsfinanzierung gewährt das Land der Stadt Dessau-Roßlau für das Betreiben des Anhaltischen Theaters Dessau für den Vertragszeitraum eine nicht rückzahlbare Zuwendung. Diese Förderung beträgt seit 2005 unverändert jährlich 7,2 Mio. €.

Darüber hinaus ist am 16. Februar 2009 ein zweiter Vertrag über die Förderung des Projekts „Theater der Region“ abgeschlossen worden.

Die Stadt Dessau-Roßlau bietet mit dem Anhaltischen Theater Dessau kulturelle Leistungen nicht nur für die Einwohner der Stadt an. Das Theater selbst hat ein Einzugsgebiet, das mindestens die angrenzenden Landkreise umfasst.

Mit dem Vertrag über die Förderung des Projekts „Theater der Region“ hat das Theater die Aufgabe der Umlandversorgung von geeigneten Spielstätten in den Nachbarlandkreisen Wittenberg und Anhalt-Bitterfeld erhalten.

Diese Zuwendung wurde ab dem Jahr 2010 mit einem jährlichen Festbetrag in Höhe von 1,1 Mio. € ausgereicht. Davor erhielt das Anhaltische Theater Dessau zwischen 2005 und 2009 für diese Aufgabe Zuwendungen in Höhe von jährlich 0,8 Mio. €.

Nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick der Finanzierung der Betriebsmittel des Anhaltischen Theaters Dessau seit 2005:

Jahr	Förderung Stadt	Förderung Land		Förderung Land gesamt
		Theatervertrag	Förderung Theater der Region	
- in € -				
2005	7.209.001	7.209.000	826.800	8.035.800
2006	7.209.001	7.209.000	826.800	8.035.800
2007	7.209.001	7.209.000	826.800	8.035.800
2008	7.209.001	7.209.000	826.800	8.035.800

Jahr	Förderung Stadt	Förderung Land		Förderung Land gesamt
		Theatervertrag	Förderung Theater der Region	
- in € -				
2009	7.209.100	7.209.000	1.126.800	8.335.800
2010	7.209.100	7.209.000	1.126.800	8.335.800
2011	7.209.100	7.209.000	1.126.800	8.335.800
Plan 2012	7.209.100	7.209.000	1.126.800	8.335.800

Die Stadt Dessau-Roßlau hat ihre vertragliche Verpflichtung nach § 1 (2) Theatervertrag, den Finanzierungsanteil des Landes zu überschreiten, stets erfüllt. Die Finanzierungsanteile von Stadt und Land liegen ca. bei jeweils 50 v. H.

Die Zuschüsse der Stadt sind seit dem Jahr 2005 bis zum Jahr 2012 fast gleich geblieben. Der Zuschuss des Landes für das Projekt „Theater der Region“ hat sich ab dem Jahr 2009 um rund 300.000 € erhöht.

Der Verbraucherpreisindex hat sich vom Jahr 2005 (entspricht 100 v. H.) bis zum Jahr 2011 um 10,7 v. H. erhöht.

Das Anhaltische Theater hat seit dem Jahr 2005 diese Kostenerhöhung durch eigene Einsparungen erwirtschaftet. Diese wurden teilweise durch personalwirtschaftliche Maßnahmen, wie z. B. Haustarifverträge, erreicht.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist der Spielraum für weitere eigene Einsparungen des Anhaltischen Theaters begrenzt. Sofern das Land und die Stadt Dessau-Roßlau an der bisherigen Finanzierungshöhe festhalten, sind strukturelle Anpassungen bis hin zur Schließung von Sparten in Betracht zu ziehen.

Fehlende Zielgrößen und Kennzahlen

Für das Anhaltische Theater sind die in beiden Theaterverträgen fixierten – im besonderen Landesinteresse stehenden – Verpflichtungen zu erfüllen:

Gemäß § 3 des ersten Theatervertrages werden mit der Zuwendung die Sparten Anhaltische Philharmonie, Schauspiel, Musiktheater sowie Kinder- und Puppentheater am Anhaltischen Theater und die Mitwirkung an der Pflege des musikalischen Erbes von Kurt Weill gefördert.

Des Weiteren stehen entsprechend § 3 des zweiten Vertrages „Theater der Region“ die Mitwirkung der Anhaltischen Philharmonie an dem Festival „impuls“ und die Aus-

weitung der Umlandbespielung in Verbindung mit der Gewinnung zusätzlicher Besucher im besonderen Landesinteresse.

Zudem ist die Zusammenarbeit mit den Schulen zu intensivieren. Ebenfalls hat das Theater bei der Bewahrung, Pflege und Weiterentwicklung der kulturellen und künstlerischen Traditionen der Region mitzuwirken. Die zusätzliche Landesförderung soll dazu dienen, die erreichten quantitativen Ergebnisse zu stabilisieren.

Neben diesen allgemeinen Vereinbarungen im Vertrag sind konkret nur die Zuschauerzahl und die Anzahl der theaterpädagogischen Veranstaltungen als Zielgrößen angegeben. Die pro Spielzeit zu realisierenden 180 bis 200 theaterpädagogischen Veranstaltungen⁴⁷ sind jedoch als keine wesentliche Zielgröße zu betrachten.

Vereinbarungsgemäß sind durchschnittlich 200.000 Zuschauer je Spielzeit anzustreben. Dieses Ziel wurde nur in der Spielzeit 2008/2009⁴⁸ knapp erreicht.

Das Kultusministerium ist nach den zuwendungsrechtlichen Vorschriften verpflichtet, neben der Kontrolle der Erreichung des Zweckes eine Erfolgskontrolle durchzuführen.

Bei der Erfolgskontrolle handelt es sich um eine Zielerreichungskontrolle. Dieser Soll-Ist-Vergleich stellt den Erfolg einer Maßnahme und den prozentualen Grad der Zielerreichung fest.

Der Landesrechnungshof hat – ausgehend von einer Prüfung der Theaterlandschaft im Jahr 2009⁴⁹ – festgestellt, dass bei den Zuwendungsverträgen zwischen dem Land und dem Träger des Theaters keine Erfolgskontrollen durchgeführt worden sind.

Im Konzept des Kultusministeriums wird das Förderinteresse des Landes wie folgt beschrieben:

- Entstehen künstlerischer Spitzenleistungen mit überregionaler Ausstrahlung,
- Qualitätsvolles Theater- und Musikangebot in der Fläche,
- Theater- und Musikangebot für Kinder und Jugendliche und das Wirken im Bereich der kulturellen Bildung sowie
- Ausbau der Kooperationsbeziehungen der Bühnen untereinander.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes ist dabei die Zuschauerzahl die einzig zu erfüllende wesentliche Zielgröße; weitere konkrete Zielvorgaben oder Parameter existieren nicht.

⁴⁷ Protokollnotiz als Bestandteil zu § 3 des Vertrages „Theater der Region“

⁴⁸ Besucherstatistik des Anhaltischen Theaters für die Meldung für die Theaterstatistik

⁴⁹ im Jahresbericht 2009, Teil 1, Beitrag B 7

tieren nicht. Damit fehlt die verbindliche Vorgabe von konkret zu erbringenden Leistungen in den Verträgen. Eine systematische Auswertung im Rahmen einer Erfolgskontrolle ist somit nicht möglich.

Ausweislich des o. g. Jahresberichtsbeitrages hat das Kultusministerium das Fehlen von konkreten Zielvorgaben damit begründet, dass *„kleinteilige Landesvorgaben oder Kennziffern wenig sinnvoll sind und der Feinsteuerung durch die Theaterleitung oder dem Träger vorbehalten bleiben muss.“*

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes sind konkrete Zielvorgaben, die die übergeordneten Ziele bestimmen, unumgänglich. Allein die Zuschauerzahl kann dem Interesse des Landes zur Erreichung einer messbaren Erfolgskontrolle nicht ausreichend Rechnung tragen.

Beispielsweise könnten folgende Punkte hilfreich für die erfolgreiche Umsetzung und Bewertung der Förderung sein:

- Anzahl der Vorstellungen,
- Auslastung des Hauses/Besucherresonanz,
- Anzahl der Angebote für Kinder und Jugendliche,
- Anzahl der Gastspiele außerhalb des Standortes sowie
- Anteil der klassischen Stücke im Rahmen der Spielplangestaltung.

Der Landesrechnungshof hält die Formulierung weiterer Zielgrößen und deren Erfolgskontrolle als Grundlage für künftige Förderentscheidungen für unverzichtbar.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass der Landtag bereits mit seinem Beschluss zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2008⁵⁰ das Kultusministerium gebeten hat, in den künftigen Theaterförderverträgen neben den Zielen auch anerkannte messbare Zielgrößen zu vereinbaren, mit denen das Erreichen der Ziele beurteilt werden kann.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, die damit im Zusammenhang stehenden Überlegungen zur künftigen Zuschussgestaltung zu den Haushaltsberatungen 2014 in den zuständigen Landtagsausschüssen vorzustellen.

⁵⁰ LT-Drs. 5/87/3064 B vom 2. Februar 2011

4.3 Effektivität der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Theaters

Die Haustarifverträge, Verzichtleistungen im Orchesterbereich, Reduzierung der Ist-Besetzung in den Sparten, Umwandlung allgemeiner Tarifierhöhungen in bezahlte Freistellung u. a. mehr bedeuten für die Belegschaft des Anhaltischen Theaters erhebliche finanzielle Einschnitte.

Die allen Abteilungen des Theaters zur Verfügung stehende reduzierte Arbeitszeit behindert nach Auffassung des Theaters „*schon in hohem Maße die Planungen und Umsetzungen aller Produktionen*“⁵¹.

Im Rahmen der im Jahre 2001 durchgeführten Prüfung des Theaters durch den Landesrechnungshof wurde bereits die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung gefordert. Dennoch fehlt immer noch der Nachweis für die Umsetzung der einzelnen Maßnahmen in der Buchführung.

Der Landesrechnungshof hat das Theater nochmals aufgefordert, entsprechend § 15 Abs. 3 Eigenbetriebsgesetz die Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen.

Die eigenen Einnahmen des Theaters in Abhängigkeit von den Besucherzahlen zeigt folgende Tabelle:

	2007	2008	2009	2010	2011
Anzahl der Theatervorstellungen	943	983	975	1.016	1.016
Einnahmen aus Vorstellungen (in 1.000 €)*	1.466,43	1.336,68	1.200,60	1.166,72	1.243,35
Durchschnittliche Einnahmen je Vorstellung (in €)	1.555,07	1.359,80	1.231,38	1.148,34	1.223,77
Besucherzahlen	202.429	195.682	183.982	179.501	170.728
Einnahmen je Besucher (in €)	7,24	6,83	6,52	6,50	7,28
Davon Besucherzahlen für sonstige Veranstaltungen z. B. : Jugendweihe, Tag der offenen Tür, Theaterpädagogik usw.	26.137	31.565	11.705	16.728	15.320
Anzahl der sonstigen Vorstellungen	224	270	283	276	254

* ohne Garderobengebühr und Verkauf Programmhefte

Im Hinblick auf die Preisgestaltung des Anhaltischen Theaters hat der Landesrechnungshof die aktuelle Preistabelle den durchschnittlichen Einnahmen je Besucher, die er aus der Statistik errechnen konnte, gegenübergestellt.

⁵¹ Protokollnotiz Theaterausschuss vom 14. November 2011

Unter Zugrundelegung der Einnahmen je Sparte stellt sich in Abhängigkeit von den Besucherzahlen je Sparte die Einnahmesituation wie folgt dar:

Sparte/Haushaltsjahr	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Anhaltische Philharmonie Ø Einnahmen je Besucher	6,68 €	7,11 €	6,96 €	6,61 €	5,61 €	5,53 €
Schauspiel Ø Einnahmen je Besucher	4,08 €	7,35 €	6,66 €	6,28 €	5,91 €	6,32 €
Musiktheater ohne Ballett Ø Einnahmen je Besucher	10,85 €	14,38 €	14,42 €	13,14 €	14,64 €	17,06 €
Ballett Ø Einnahmen je Besucher	7,77 €	3,11 €	4,69 €	4,88 €	10,43 €	13,19 €
Kinder- und Puppentheater Ø Einnahmen je Besucher	2,30 €	2,55 €	2,52 €	2,46 €	2,18 €	2,22 €

Der Landesrechnungshof stellt das Verhältnis von durchschnittlichen Einnahmen je Besucher und aktuellen Preisen des Theaters dar.

Aus der Tabelle ist zu entnehmen, dass sich in den vergangenen Jahren die durchschnittlichen Einnahmen je Besucher im Bereich Puppentheater im Rahmen von 2,50 € bewegten. Bei der Anhaltischen Philharmonie lag der Schnitt der letzten Jahre bei 6,40 € und beim Schauspiel bei 6,10 €.

Die nachfolgende Tabelle zeigt beispielhaft die aktuelle Preisgestaltung im Hinblick auf das Puppentheater, die Philharmonie und das Schauspiel bis 31. Juli 2012.

	Puppentheater	Philharmonie	Schauspiel
normal	6,00 €	26,50 €	24,00 €
ermäßigt	4,50 €	20,50 €	18,50 €
Kinder/ Schüler	4,50 €	14,00 €	12,00 €

Daraus ergibt sich, dass die durchschnittlichen Einnahmen je Besucher deutlich unterhalb des jeweiligen ermäßigten Kartenpreises liegen.

Der Landesrechnungshof hat das Theater um Erklärung gebeten, worin die Differenz der Einnahmen je Besucher nach Sparten in o. g. Tabelle und den genehmigten Kartenpreisen begründet ist.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Besucherstatistik ordnungsgemäß geführt und gepflegt wird, damit die Ergebnisse die tatsächlichen Verhältnisse korrekt abbilden.

Seit 2008 war ein kontinuierlicher Rückgang der Besucherzahlen und Einspieleinnahmen zu verzeichnen.

Trotz der steigenden Anzahl von Veranstaltungsangeboten zwischen 2007 und 2010 war die Einnahme- und Besucherzahlenentwicklung in diesem Zeitraum insgesamt rückläufig.

Unter Zugrundelegung der realisierten Einnahmen aus Vorstellungen und der aufgeführten Aufwendungen entsprechend vorgelegter Gewinn- und Verlustrechnungen ergaben sich nachfolgende Kostendeckungsgrade für das Anhaltische Theater:

Angaben lt. GuV-Rechnung in 1.000 € Haushaltsjahr	2007	2008	2009	2010	2011
Summe der aufgeführten Aufwendungen	19.142,15	18.996,60	19.825,19	19.427,84	19.745,26
Umsatzerlöse aus Vorstellungen*	1.561,80	1.447,36	1.305,59	1.276,85	1.344,38
Kostendeckungsgrad	7,66 v. H.	7,62 v. H.	6,59 v. H.	6,57 v. H.	6,81 v. H.
Besucher	202.429	195.723	184.020	179.542	170.728
Aufwand/Besucher	94,56 €	97,06 €	107,73 €	108,21 €	115,65 €

* inkl. Garderobengebühr und Verkauf Programmhefte

Aus der oben dargestellten Tabelle errechnet sich für die Jahre 2007 bis 2011 ein durchschnittlicher Kostendeckungsgrad von lediglich rund 7 v. H., wobei sich das Verhältnis Aufwand zu Einnahmen je Besucher jährlich verschlechtert hat.

Demgegenüber hat das Anhaltische Theater im Abschlussgespräch vorgetragen, dass in die Berechnung des Kostendeckungsgrades die „Aktivierten Eigenleistungen“ (z. B. Inszenierungskosten) und die „sonstigen betrieblichen Erträge“ einbezogen werden müssten. Zu den sonstigen betrieblichen Erträgen gehören beispielsweise

- Erlöse aus dem Verleih von Operngläsern,
- Erlöse aus dem Verkauf von Tonträgern und Fotos, Rundfunk und Fernseherlöse,
- Zuschüsse vom Arbeitsamt sowie
- Portoerlöse der Theaterkasse.

Danach errechnet sich ein Kostendeckungsgrad von rund 20 v. H.

Der Landesrechnungshof betrachtet hingegen allein das Verhältnis zwischen den Umsatzerlösen aus Vorstellungen als tatsächliche selbsterwirtschaftete Einnahme zum Aufwand als maßgeblich für die Berechnung des realen Kostendeckungsgrades.

Der Landesrechnungshof hatte zum Zeitpunkt der Prüfung empfohlen, Verbesserungen bei der Einnahmesituation herbeizuführen.

Mit Beschluss des Betriebsausschusses vom 26. April 2012 wurden die Eintrittspreise sowie die Platzkategorien umfangreich für die neue Spielzeit angepasst.

Daraufhin sind die Umsatzerlöse im Jahr 2012⁵² auf 1,86 Mio. €, d. h. um 38,4 v. H., gestiegen.

Der Landesrechnungshof begrüßt die vom Theater nunmehr eingeleiteten Maßnahmen.

Im Anhaltischen Theater stellen die Personalausgaben den größten Ausgabeanteil dar. Um die Personalausgaben im Rahmen zu halten, wurden haustarifliche Vereinbarungen geschlossen.

Durch die rückläufige Entwicklung eigener Einnahmen und die Festbetragsfinanzierung im Rahmen der Theaterverträge waren tarifliche Verpflichtungen nicht mehr mit Einsparungen in anderen Bereichen zu kompensieren.

Allerdings führten diese haustariflichen Vereinbarungen zu Stundenreduzierungen in allen Bereichen. In diesem Maße wurde gleichzeitig, nach Einschätzung des Anhaltischen Theaters, die eigene Leistungsfähigkeit eingeschränkt.

Der damalige Haustarifvertrag endete zum 31. Juli 2008.

Im Jahr 2009 führten

- erforderliche Tarifierpassungen (Nachzahlungen des Ortszuschlages für Orchestermusiker) und
- einmalige Belastungen (Abfindungen) infolge des Intendantenwechsels sowie
- der nicht umsetzbare Ausgleich von Mindereinnahmen bei eigenen Erlösen durch Minderausgaben beim Personal

zu einer Erhöhung der Personalausgaben um 734.300 €

Die reduzierte Arbeitszeit behinderte nach Auffassung des Theaters „*in hohem Maße die Planungen und Umsetzungen aller Produktionen*“ (vgl. Protokoll des Theaterausschusses). Insbesondere im Vorfeld von Premieren mussten besondere organisatorische Anstrengungen unternommen werden, um dem Arbeitsanfall noch gerecht werden zu können.

Der Landesrechnungshof hält den Abschluss von Haustarifverträgen zwar grundsätzlich für ein geeignetes Mittel, um im Personalbereich Einsparungen zu erzielen. Haustarifverträge führen jedoch in der Regel auch zu Leistungseinschränkungen. Langfristig ist dadurch die Leistungsfähigkeit des Theaters auf dem bisherigen Niveau nicht aufrechtzuerhalten.

⁵² vorläufige Stellungnahme des Theaters im Abschlussgespräch: vorläufiges Ist, Stand 1. Februar 2013

4.4 Fazit

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass das Land im Rahmen der vertraglichen Ausgestaltung durch konkrete Zielvorgaben die künftige Förderpolitik bestimmt. Unter Berücksichtigung der Organisation und Struktur des Dessauer Theaters sollten dazu Kriterien herangezogen werden wie

- die Auslastung und die Größe des Hauses,
- Mehrspartenhaus,
- das Einzugsgebiet oder
- die Tarife.

Die Zielvorgaben sollten als Grundlage für eine Erfolgskontrolle dienen.

Bei zukünftigen Förderentscheidungen müssen das Land und die Stadt sich positionieren, ob das Theater in der bestehenden Form erhalten bleiben soll.

Als Alternative kommen strukturelle Anpassungen bis hin zur Schließung von Sparten in Betracht.

Bei den anstehenden Entscheidungen sind die besondere Größe des Hauses und die Bedeutung des Theaters für die Region in die Betrachtung ebenso einzubeziehen wie die sich ändernden finanziellen Rahmenbedingungen.

Trotz der Anstrengungen des Theaters, Einsparungen zu erreichen, hat sich seine finanzielle Gesamtsituation nicht entspannt. Insbesondere Anstrengungen zur Einsparung von Haushaltsmitteln seitens des Theaters durch die Haustarifverträge führen langfristig zu Leistungseinschränkungen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Kultusministerium, bei der Entwicklung einer langfristigen, tragfähigen und finanzierbaren Struktur der Theater- und Orchesterlandschaft verpflichtende Formen der Zusammenarbeit – vergleichbar der Gestaltung im Freistaat Sachsen oder in Mecklenburg-Vorpommern – zu betrachten.

Der Landesrechnungshof verweist dazu u. a. auch auf die Empfehlungen des Kulturkonvents.

Dabei ist aus Sicht des Landesrechnungshofes eine enge Zusammenarbeit mit dem Ministerium der Finanzen und dem Ministerium für Inneres und Sport unabdingbar.

5 Hinweise des Landesrechnungshofes zur Umstellung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens auf die Doppik

Das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) ist für die Kommunen im Land ab 1. Januar 2013 verpflichtend anzuwenden.

Der Landesrechnungshof prüft die Eröffnungsbilanzen der Kommunen, die in seine Prüfungszuständigkeit fallen, überörtlich.

Im Jahr 2012 hat er die Eröffnungsbilanz der Landeshauptstadt Magdeburg geprüft. Auch im Zusammenhang mit anderen Prüfungen ergeben sich vielfältige Problemstellungen im Hinblick auf den Umstellungsprozess.

Die Prüfungserfahrungen und die regelmäßigen Beratungen mit den Rechnungsprüfungsämtern der Landkreise und der Städte zeigen die Notwendigkeit auf, den Kommunen verstärkt Hinweise zu geben und klare Regelungen zu treffen.

5.1 Ausgewählte Ansatz- und Bewertungssachverhalte aus der überörtlichen Prüfung der Eröffnungsbilanz der Landeshauptstadt Magdeburg

Als erste kommunale Eröffnungsbilanz hat der Landesrechnungshof die der Landeshauptstadt Magdeburg überörtlich geprüft. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass

- die Landeshauptstadt den Umstellungsprozess effektiv vollzogen hat,
- die Eröffnungsbilanz überwiegend ordnungsgemäß ist und
- Bewertungssachverhalte teilweise unzureichend durch Gesetz-, Verordnungs- oder Richtliniengeber geregelt wurden.

Der Landesrechnungshof erachtet die Regelung der nachfolgend dargestellten Sachverhalte auf Landesebene, z. B. im Rahmen einer Überarbeitung der Bewertungsrichtlinie aus dem Jahr 2006, für zweckmäßig und erforderlich. Durch diese soll im Ergebnis eine rechtskonforme und einheitliche Bewertung durch alle Kommunen im Land sichergestellt werden.

Überleitung der kameralen „Allgemeinen Rücklage“

Mit der letzten kameralen Jahresrechnung 2009 wies die Landeshauptstadt eine „Allgemeine Rücklage“ in Höhe von 10,5 Mio. € aus. Diese Rücklage leitete die Landeshauptstadt in das erste doppische Haushaltsjahr über und wies diese in der Eröffnungsbilanz unter den Sonderrücklagen aus. Sie verfolgte hiermit das Ziel, die mit der Rücklage verfügbaren liquiden Mittel in die nachfolgenden doppischen Haushalte zu

überführen und für noch nicht näher spezifizierte Ausgaben im investiven Bereich einzusetzen.

Da der Zweck der kameralen „Allgemeinen Rücklage“ gemäß § 20 Abs. 2 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) in der Sicherstellung der rechtzeitigen Leistung von Ausgaben liegt, hätten die Mittel zum Ausgleich des im Haushaltsjahr 2009 aufgetretenen Fehlbetrags in Höhe von rund 91 Mio. € verwendet werden müssen. Eine überleitende kamerale „Allgemeine Rücklage“ hätte nach dem Haushaltsausgleich nicht mehr bestanden.

Weiterhin sieht der Landesrechnungshof bereits als Voraussetzung für die Bildung einer „Allgemeinen Rücklage“ gemäß § 20 GemHVO die Erzielung von Überschüssen in den jeweiligen kameralen Jahresrechnungen an. Diese Voraussetzung erfüllte die Landeshauptstadt nicht. Die Bildung von Überschüssen des Vermögenshaushaltes bei gleichzeitigem Fehlbetrag des Verwaltungshaushaltes erachtet der Landesrechnungshof als unzulässig, da sie dem gesetzlich geforderten Haushaltsausgleich gemäß § 90 Abs. 3 GO LSA widersprechen.

Die Überleitung der kameralen Rücklage war nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht zulässig. Einerseits schloss die Landeshauptstadt das letzte kamerale Haushaltsjahr mit einem Fehlbetrag ab. Zu dessen Reduzierung hätte die Rücklage eingesetzt werden müssen. Andererseits steht die Überleitung von Geldmitteln der kameralen Rücklage ohne konkrete investive Zweckbindung dem Ressourcenverbrauchsprinzip des NKHR entgegen.

Die Landeshauptstadt hat in ihrer Stellungnahme zum Denkschriftsbeitrag am 30. Mai 2013 ausgeführt, dass sie dieser Bewertung durch den Landesrechnungshof nicht folgt. Sie ist der Ansicht, dass die Verwendung der Mittel der kameralen Rücklage zum Ausgleich des Defizits im Verwaltungshaushalt unter doppelten Gesichtspunkten sachlich falsch gewesen wäre.

Vereinfachte Erfassung und Bewertung von erhaltenen investiven Zuwendungen

Für die Eröffnungsbilanz sind die in den Vorjahren erhaltenen investiven Zuwendungen zu ermitteln. Für diese sind Sonderposten zu bilden und entsprechend den Nutzungsdauern der geförderten Anlagegüter periodisch aufzulösen. Diese vollständige Abbildung und Einzelzuordnung aller erhaltenen investiven Zuwendungen als Sonderposten für die Eröffnungsbilanz ist nur mit erheblichem Aufwand umsetzbar.

Die Erfassung, die Bewertung und der Ausweis aller seit dem Jahr 1991 erhaltenen investiven Zuwendungen und deren korrekte Zuordnung zu den geförderten Vermögensgegenständen war in der Landeshauptstadt aufgrund zeitlicher und wirtschaftli-

cher Gesichtspunkte nicht vollständig umsetzbar. Aus diesem Grund wies die Landeshauptstadt in der Eröffnungsbilanz die investiven Zuwendungen in Form von vereinfachten, in Teilen pauschalieren Sonderposten auf der Grundlage von Hilfsmodellen aus. Der pauschalierte vereinfachende Ausweis der Sonderposten gewährleistet einerseits, dass die der Landeshauptstadt zugeflossenen Zuwendungen zumindest in der Gesamtsumme erfasst werden. Andererseits stellt er eine begründete Abweichung von den Grundsätzen der Einzelerfassung und Vollständigkeit dar und trägt darüber hinaus dem Vorsichtsprinzip Rechnung.

Der Landesrechnungshof hält den durch die Landeshauptstadt gewählten vereinfachten Ansatz der Sonderposten in der Eröffnungsbilanz für geeignet, ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögenslage zu liefern. Für die Eröffnungsbilanz ist diese Methode nach Ansicht des Landesrechnungshofes als Erfassungs- und Bewertungsvereinfachung auch für andere Kommunen, die vor ähnlichen Problemen stehen, zweckmäßig.

Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium für Inneres und Sport empfohlen, die Vorgabe einer entsprechenden Vereinfachung zu prüfen und diese gegebenenfalls in Abänderung der bestehenden Vorschriften zuzulassen.

Ansatz von vereinnahmten Fördermitteln für Anlagen im Bau als Sonderposten oder Verbindlichkeit

Die Landeshauptstadt weist in ihrer Eröffnungsbilanz die erhaltenen Fördermittel für die Bilanzposition „Anlagen im Bau“ als Sonderposten aus Zuwendungen aus. Abweichend hiervon ist in der Mehrzahl der anderen Bundesländer und in der einschlägigen Fachliteratur vor dem Hintergrund des Realisationsprinzips ein Ausweis in der Position Verbindlichkeiten vorgesehen bzw. empfohlen.

Für Sachsen-Anhalt fehlt bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine klare Regelung durch den Gesetz- oder Verordnungsgeber, an welcher Stelle der Bilanz der Ausweis dieser erhaltenen investiven Zuwendungen zu erfolgen hat. Es ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes daher davon auszugehen, dass die Kommunen diese Position auch unterschiedlich in ihren Bilanzen ausweisen werden. Diese fehlende Regelung führt dazu, dass eine Vergleichbarkeit der kommunalen Bilanzen nicht gegeben ist.

Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium für Inneres und Sport empfohlen, eine klarstellende Erläuterung vorzunehmen, unter welcher Bilanzposition ein Ansatz der erhaltenen Zuwendungen für Anlagen im Bau durch die Kommunen zu erfolgen hat.

Bewertung und Ausweis von städtebaulichen Maßnahmen

Städtebauliche Maßnahmen führen für die Städte regelmäßig Sanierungs- oder Entwicklungsträger durch. Diese führen eine einfache Einnahmeüberschussrechnung.

Die städtebaulichen Entwicklungs- und Sanierungsmaßnahmen sind in der Bilanz der Kommune abzubilden, wenn die Kommune wirtschaftlicher Eigentümer der Grundstücke und Erschließungsanlagen ist.

Die Landeshauptstadt hat die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme „Rothensee“ mit Gesamtausgaben in Höhe von 250 Mio. € bis 2015 in ihrer Eröffnungsbilanz als Sondervermögen angesetzt. Bewertet hat sie diese mit einem Erinnerungswert in Höhe von 1 €, da nach ihrer Auffassung eine Überschuldung des Treuhandvermögens vorliegt. Darüber hinaus sind die zur Veräußerung vorgesehenen Grundstücke nicht und die Erschließungsanlagen nur in Teilen und nicht der Maßnahme „Rothensee“ zugeordnet angesetzt. Auf der Passivseite hat die Landeshauptstadt hingegen Verbindlichkeiten in Höhe von 87,2 Mio. € und Rückstellungen in Höhe von 37,4 Mio. € ausgewiesen. Sie begründet dies mit dem Vorsichtsprinzip. Eine Erläuterung der Maßnahme hat sie lediglich im Anhang mit den Werten des Treuhänders vorgenommen, welcher für das Treuhandvermögen lediglich eine Einnahmeüberschussrechnung gemäß Baugesetzbuch führt.

Der bilanzielle Ansatz der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme „Rothensee“ in der Eröffnungsbilanz der Landeshauptstadt entspricht weder dem Vollständigkeitsgebot gemäß § 104 a Abs. 1 GO LSA i. V. m. § 34 Abs. 1 GemHVO-Doppik noch den Vorgaben einer diesbezüglichen Ausnahmegenehmigung des Ministeriums für Inneres und Sport für die Landeshauptstadt Magdeburg.

Der Ausweis in der Bilanz steht mit dem Grundsatz der Vermittlung eines den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bildes der Vermögenslage der Landeshauptstadt nicht in Einklang.

Die Landeshauptstadt führt in ihrer Stellungnahme zum Denkschriftsbeitrag vom 30. Mai 2013 aus, dass sie

- die Erschließungsanlagen als Infrastrukturvermögen mit ihren fortgeschriebenen Herstellungskosten und*
- die zu veräußernden Grundstücke nach dem strengen Niederstwertprinzip im Umlaufvermögen mit 1 €*

bilanziert habe. Dieser Bilanzierungsansatz sei unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit sowie dem Gesichtspunkt der kaufmännischen Vorsicht korrekt und liefere ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Schuldenlage.

Eine klare praktikable Regelung zur Bilanzierung von städtebaulichen Maßnahmen insgesamt existiert im Land Sachsen-Anhalt bisher noch nicht. Die betroffenen Kommunen handhaben die Bilanzierung der städtebaulichen Maßnahmen völlig unterschiedlich. Die Bilanzen sind daher nicht vergleichbar.

Der Landesrechnungshof erachtet klarstellende Regelungen durch das zuständige Ministerium für Inneres und Sport in Abstimmung mit dem zuständigen Fachministerium für erforderlich.

5.2 Defizite bei der Zertifizierung und Freigabe von kommunalen (doppischen) HKR-Programmen

Allgemeine Anforderungen

Mit dem Beginn des Haushaltsjahres 2013 sollten grundsätzlich alle Kommunen des Landes ihr Haushalts- und Rechnungswesen auf das „Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR)“ umgestellt haben. Der ohnehin aufwendige Umstellungsprozess umfasste unter anderem die Beschaffung und Implementierung einer neuen, den gesetzlichen Anforderungen entsprechenden Software für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR). Für die Kommune ist das eine komplexe Aufgabe, da dem verwendeten HKR-Programm in der Verwaltung eine große Bedeutung zukommt. Insbesondere sind die Kassensicherheit und der Datenschutz zu gewährleisten.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes muss dabei die HKR-Software allen datenschutz- und datensicherheitsrechtlichen Anforderungen, den Grundsätzen ordnungsgemäßer DV-gestützter Buchführung (GoBs) sowie den landesspezifischen rechtlichen Anforderungen des NKHR entsprechen. Darüber hinaus muss sichergestellt sein, dass die Mitarbeiter die Software ordnungsgemäß anwenden. Die Gewährleistung der Umsetzung dieser Anforderungen bedingt grundsätzlich die Durchführung einer Programm- sowie einer Anwendungsprüfung.

Die zentrale kommunalrechtliche Vorschrift bezüglich der zu beachtenden Anforderungen an eine HKR-Software und deren Freigabe stellt § 12 Abs. 1 Nr. 1 Gemeindekassenverordnung (GemKVO) Doppik dar. Diese gilt für alle Programme, die im Zusammenhang mit der Abwicklung von Finanzvorgängen sowie der Vermögensverwaltung stehen. Für diese muss sichergestellt sein, dass es sich um geeignete, fachlich geprüfte (zertifizierte) und freigegebene Verfahren handelt. Sie müssen dokumentiert, durch unabhängige Stellen zertifiziert und vom Bürgermeister freigegeben sein. Weitere rechtliche Regelungen für die Kommunen existieren im Land Sachsen-Anhalt nicht.

Das Ministerium für Inneres und Sport konkretisierte mit seinem Erlass vom 27. Mai 2009 die Anforderungen im 1. Halbsatz der Regelung und wies darauf hin, dass dieser sich nur auf das Verfahren der Softwareentwicklung unter Einhaltung bestimmter Standards bezieht. Die Einhaltung dieser Standards muss z. B. durch entsprechende Zertifikate nachgewiesen werden. Hingegen haben die Kommunen in eigener Zuständigkeit darauf zu achten, dass die verwendeten Programme auf den für Kommunen geltenden landesrechtlichen Bestimmungen für das NKHR beruhen (inhaltliche Ausführung). Weitere Hinweise zu der Art, wie dieses gewährleistet werden kann, enthält der Erlass nicht. Dieses soll letztlich im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung unter Beachtung der zuvor genannten Anforderungen umgesetzt werden.

Der Landesrechnungshof weist ergänzend auf die Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik – Leitlinien und gemeinsame Maßstäbe für IUK-Prüfungen –⁵³ hin.

Feststellungen bezüglich der Abnahme- und Freigabeverfahren im Rahmen der überörtlichen Prüfungen

Aufgrund der Bedeutung, die der Beschaffung, Abnahme und Freigabe von HKR-Programmen bei der Umstellung der Kommunen auf das NKHR zukommt, hat der Landesrechnungshof dieses Thema verstärkt geprüft. Dabei hat er auch die Freigabe noch vorhandener kameraler HKR-Programme in die Prüfungen einbezogen.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass nach seinen Feststellungen – mit einer Ausnahme – insgesamt die vorgefundenen Verfahrensweisen bezüglich der Abnahme und Freigabe (doppischer) HKR-Programme nicht den Vorgaben aus § 12 Abs. 1 GemKVO Doppik und den hieraus resultierenden Anforderungen genügen.

Der Landesrechnungshof hat unter anderem bei den überörtlichen Prüfungen in der Stadt Bernburg (Saale), in der Stadt Schönebeck (Elbe) sowie in der Hansestadt Salzwedel festgestellt, dass für die dort eingesetzten (doppischen) HKR-Programme weder eine (versionsbezogene) Programmfreigabe noch eine Anwendungsgenehmigung durch die Oberbürgermeisterin/den Oberbürgermeister vorlagen.

Eine über die Vorlage von Zertifikaten hinausgehende ordnungsgemäße Programmprüfung war zudem in allen drei Fällen nicht dokumentiert.

Weiterhin hatte der Landesrechnungshof in der Lutherstadt Wittenberg festgestellt, dass für das dort zur Anwendung kommende doppische HKR-Programm nur Prüfzerti-

⁵³ Runderlass des Landesrechnungshofes vom 27. November 2012 - 11-99-01375.8/3 (MBI. 2013, S. 189)

fikate in Bezug auf die inhaltliche Kompatibilität mit landesrechtlichen Regelungen des NKHR aus anderen Bundesländern vorlagen. Der Stadt genügte für den Einsatz, dass dieses HKR-Programm bereits in anderen Kommunen im Land eingesetzt wurde.

Eine Prüfung bzw. Zertifizierung der für das doppelte Haushalts- und Rechnungswesen zum Einsatz kommenden Software muss die Einhaltung der landesrechtlichen Regelungen zum NKHR nachweisen. Dies ist nach Ansicht des Landesrechnungshofes von grundlegender Bedeutung für eine zukünftig fehlerfreie und reibungslose Anwendung.

Ein vorliegendes Zertifikat z. B. der Sächsischen Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung für das Programm im Hinblick auf die für Kommunen im Freistaat Sachsen geltenden Vorschriften erfüllt die Anforderungen nicht.

Diese Zertifizierung gewährleistet nicht, dass die für Kommunen im Land Sachsen-Anhalt geltenden Vorschriften im Bereich des NKHR durch den Hersteller der Finanzsoftware umgesetzt wurden. Die teilweise sehr unterschiedlichen doppelten Regelungen und Bewertungswahlrechte in den einzelnen Bundesländern können diesbezüglich zu noch nicht abschätzbaren Problemen führen. Auch der Einsatz der Software in anderen Kommunen in Sachsen-Anhalt kann die sich aus einer Zertifizierung ergebende Rechtssicherheit nicht ersetzen.

Die geprüften Kommunen haben die Hinweise des Landesrechnungshofes zu den möglichen Abläufen einer Programmprüfung und -freigabe überwiegend positiv aufgenommen und selbst angeregt, diese Hinweise öffentlich zugänglich zu machen.

Hinweise zum Freigabeverfahren bei Einführung der Doppik

Voraussetzung für die Durchführung des Freigabeverfahrens ist nach Ansicht des Landesrechnungshofes die Vorlage eines gültigen Nachweises über die Zertifizierung der Softwarelösung. Die Freigabe umfasst die datenschutzrechtliche sowie fachliche Freigabe und letztendlich die Anwendungsverfügung.

Zertifizierung

Die technische Funktionsweise von Produkten und Systemen ist für viele Kommunen als Anwender nicht durchschaubar. Die Nutzer müssen sich auf die Anwendung der Softwarelösungen verlassen können. Dies gilt insbesondere für die Sicherheit von Daten. Daher ist die geprüfte Sicherheitsleistung durch ein Zertifikat nachzuweisen.

Für die Prüfung und Bewertung von IT-Produkten und -Systemen sind nur unabhängige und vom Bundesamt für Sicherheit anerkannte Prüfstellen zugelassen.

Gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 1 GemKVO Doppik i. V. m. dem Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 27. Mai 2009 ist ein Zertifikat gefordert.

Eine zugelassene Zertifizierungs- und Prüfstelle ist z. B. die Zertifizierungsstelle der TÜV Informationstechnik GmbH, auf deren Homepage lizenzierte Prüfer abgerufen werden können⁵⁴.

Der Landesrechnungshof hält eine ordnungsgemäße Zertifizierung durch eine zugelassene Prüfstelle für notwendig. Einfache Testate erfüllen den vom Gesetzgeber geforderten Nachweis nicht.

Softwareabnahme

Bei der Softwareabnahme muss geprüft werden, ob die Software den Anforderungen der Leistungsbeschreibung vollständig entspricht. Hierzu zählt auch die Feststellung der Kompatibilität zu anderen Fachanwendungen.

Nach dem o. g. Runderlass des Landesrechnungshofes müssen durch die fachlich zuständige Stelle Tests aufgrund von Testfällen mit im Voraus festgelegten Eingaben und erwarteten Ausgaben durchgeführt werden. Die Ergebnisse des abschließenden Tests sind unter Beteiligung des IuK-Bereichs von den am Vorhaben beteiligten Fachbereichen zu kontrollieren, zu bewerten und abzunehmen. Der Abschlusstest ist revisionsfähig zu dokumentieren.

Der Landesrechnungshof hält eine ordnungsgemäße Dokumentation der Softwareabnahme für erforderlich.

Freigabeverfahren

Ist die Abnahme der Software erfolgt, muss diese für die Nutzung freigegeben werden.

Die Freigabeerklärung sollte Folgendes beinhalten:

- Bezeichnung und Versionsnummer der Software,
- Bestätigung, dass die Abnahme ordnungsgemäß erfolgte,
- Einschränkungen für die Nutzung (u. a. Benutzerkreis),
- Freigabedatum und die eigentliche Freigabeerklärung.

Selbst nach intensiven Abnahmetests können im laufenden Einsatz Fehler in der Software festgestellt werden. Für diesen Fall sind entsprechende Verfahrensregeln festzulegen (u. a. Ansprechpartner, Fehlerbeseitigungsablauf, Wiederholung der Abnahme und Freigabe).

Die derzeitigen Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes zeigen, dass nur durch eine Zertifizierung einschließlich der Vor-Ort-Testierung (u. a. Lauffähigkeit auf

⁵⁴ https://www.tuvit.de/de/1852_DEX_HTML.htm?group=TestingEvaluationBodies&type=Licensedinspectors&search-term=

der eingesetzten Hardware, Feinabstimmung mit Schnittstellen) auf der Grundlage eines landesspezifischen Kriterienkataloges mit ausreichender Sicherheit gewährleistet ist, dass das eingesetzte Programm die gestellten Anforderungen erfüllt. Hinzu kommt die Notwendigkeit der Einhaltung von Datenschutz- und Datensicherheitsvorschriften.

In Bezug auf die inhaltliche Ausführung (Kompatibilität mit dem NKHR im Land Sachsen-Anhalt) hat der Offene Katalog Kommunaler Softwareanforderungen (OKKSA) e. V. in Zusammenarbeit mit dem Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt, dem Landkreistag Sachsen-Anhalt, Vertretern der kommunalen Praxis und dem Landesrechnungshof einen Kriterienkatalog für Software-Anforderungen an das NKHR in Sachsen-Anhalt erarbeitet. Der Kriterienkatalog, der allen Kommunen im Land zugänglich ist (im passwortgeschützten Teil unter www.komsanet.de eingestellt), soll sicherstellen, dass die in Sachsen-Anhalt geltenden Rechtsvorschriften einbezogen und deren Umsetzung überprüft werden können. Aber auch für die Ausschreibung von Software kann der Kriterienkatalog eine wertvolle Arbeitsgrundlage bieten.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass eine Kompatibilität des HKR-Programms mit den landesrechtlichen Regelungen des NKHR von grundlegender Bedeutung für eine zukünftig fehlerfreie und reibungslose Anwendung ist. Dies könnte z. B. durch die Nutzung des v. g. Anforderungskataloges schon bei der Ausschreibung sichergestellt werden.

Der Landesrechnungshof hält eine ordnungsgemäße Programmprüfung für notwendig. Welche Stelle diese durchführt, hat nach derzeitiger Rechtslage die Kommune selbst zu entscheiden.

Werden nach der Abnahme und Freigabe von Programmen Fehler festgestellt, die nur in Zusammenarbeit mit dem Anbieter ausgeräumt werden können, hält es der Landesrechnungshof für notwendig,

- die Unregelmäßigkeiten sachkundig und nachvollziehbar zu dokumentieren,
- dabei das Vier-Augen-Prinzip zu beachten und
- dem Anbieter eine angemessene Frist zu setzen, den Fehler zu beheben.

Notwendige manuelle Korrekturen sind dokumentenecht auszuführen und mit Datum und Unterschrift zu versehen.

Positives Beispiel in der Landeshauptstadt Magdeburg

In diesem Zusammenhang positiv zu erwähnen ist die Landeshauptstadt Magdeburg. Im Zusammenhang mit der überörtlichen Prüfung der Eröffnungsbilanz hat der Landes-

rechnungshof auch das Verfahren der Einführung des doppelten HKR-Programms bewertet. Die Kommunale Informationsdienste Magdeburg GmbH hat für die Landeshauptstadt das Programm beschafft und eingeführt.

Die Landeshauptstadt legte in diesem Zusammenhang dem Landesrechnungshof ein Prüfzertifikat der TÜV Informationstechnik GmbH für die eingesetzte Finanzsoftware vor. Die Prüfung der Software basierte unter anderem auf dem für das NKHR durch den OKKSA e.V. entwickelten Prüfkriterienkatalog „OKKSA DP.ST V6.01.“. Die vom Landesrechnungshof dargestellten Anforderungen für die Software waren eingehalten.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass das Prüfzertifikat die Kompatibilität des HKR-Programms mit den derzeitigen landesrechtlichen Regelungen des NKHR im Land Sachsen-Anhalt bescheinigt und somit den inhaltlichen Anforderungen einer Zertifizierung bzw. Programmprüfung entspricht.

5.3 Fazit

Der Landesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen festgestellt, dass im Zusammenhang mit der Umstellung auf das NHKR nach wie vor Regelungsbedarf besteht.

Dies betrifft sowohl Vorschriften für den Ansatz und die Bewertung von Vermögensgegenständen als auch für die Einführung und Nutzung der Programme für das neue Rechnungswesen.

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 10. Juni 2013.

Dessau-Roßlau im Juni 2013



Seibicke
Präsident

Anlage 1

Übersicht aller Fälle über- und außerplanmäßiger Ausgaben im Haushaltsjahr 2011 ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen

Ifd. Nr.	Kapitel	Titel	Zweckbestimmung	Gesamtsoll 2011	Betrag der üpl./apl. Ausgabe ohne Einwilligung	Anmerkung
1.	1.0201	424 01	Zuführungen an das Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Sachsen-Anhalt“ (aus der Besoldungsanpassung)	25.900,00 €	668,52 €	Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt
	Einzelplan 02		Gesamt:	25.900,00 €	668,52 €	
2.	1.0320	511 61	Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände	2.785.400,00 €	813.464,45 €	Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt
3.	1.0320	514 61	Verbrauchsmittel, Haltung von Fahrzeugen	8.080.700,00 €	538.406,31 €	Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt
	Einzelplan 03		Gesamt:	10.866.100,00 €	1.351.870,76 €	
4.	1.0402	424 01	Zuführungen an das Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Sachsen-Anhalt“ (aus der Besoldungsanpassung)	530.000,00 €	36.251,16 €	Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt
	Einzelplan 04		Gesamt:	530.000,00 €	36.251,16 €	
5.	1.0758	427 11	Entschädigung für nebenamtlich oder nebenberuflich Tätige	3.000,00 €	200,00 €	Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt
	Einzelplan 07		Gesamt:	3.000,00 €	200,00 €	
6.	1.1501	631 01	Sonstige Zuweisungen an den Bund - Rückzahlung von Überzahlungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe	120.000,00 €	9.113,86 €	Fehlbuchung Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt
7.	1.1510	542 61	Umsatzsteuer	0,00 €	168.625,21 €	Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt
8.	1.1511	891 73	Zuschüsse für Investitionen an öffentliche Unternehmen	0,00 €	1.837,77 €	Fehlbuchung Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt
	Einzelplan 15		Gesamt:	120.000,00 €	179.576,84 €	
			Gesamtsoll 2011	120.000,00 €	179.576,84 €	
			Betrag der üpl./apl. Ausgabe ohne Einwilligung			
	Einzelplan 02			25.900,00 €	668,52 €	
	Einzelplan 03			10.866.100,00 €	1.351.870,76 €	
	Einzelplan 04			530.000,00 €	36.251,16 €	
	Einzelplan 07			3.000,00 €	200,00 €	
	Einzelplan 15			120.000,00 €	179.576,84 €	
			Gesamt:	11.545.000,00 €	1.568.567,28 €	