

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Jahresbericht 2013

Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2012



Teil 3

**Haushaltsrechnung 2012
Finanzsituation der Kommunen/
Überörtliche Kommunalprüfung**

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Dienstgebäude

Kavalierstraße 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	II
I Vorbemerkungen	1
II Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2012 gemäß § 97 Abs. 2 LHO	2
1 Allgemeines.....	2
2 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsjahren 2009 bis 2014	3
3 Verschuldung des Landes Sachsen-Anhalt	5
3.1 Gesamtentwicklung.....	5
3.2 Entwicklung des strukturellen Defizits.....	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 Bürgschaften des Landes.....	22
3.1 Entwicklung der vom Land übernommenen Bürgschaften 2007 bis 2012.....	22
3.2 Erträge aus Bürgschaften	22
3.3 Entwicklung der Ausfälle und Sicherheitenverwertungen 2007 bis 2012.....	23
3.4 Bürgschaftsrahmen	24
4 Darstellung der ITK-Gesamtausgaben.....	31
5 Bildung und Übertragung von Ausgaberesten im Haushaltsjahr 2012.....	34
5.1 Entwicklung der Höhe der übertragenen Reste	34
5.2 Finanzierung der Ausgabereste	35
5.3 Bildung und Übertragung von Resten im Haushaltsjahr 2012	36
5.4 Zusammenfassung der Empfehlungen des Landesrechnungshofes	50
IV Finanzlage der Kommunen und Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung	52
1 Haushalts- und Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften.....	52
2 Überörtliche Kommunalprüfung nach § 126 GO LSA mit dem Schwerpunkt Personalprüfung.....	61
2.1 Staßfurt	61
2.2 Schönebeck	64
Zuständigkeit des Senats	68
Anlage 1	70

Abkürzungsverzeichnis

BEZ	- Bundesergänzungszuweisungen
BGBI.	- Bundesgesetzblatt
BüBa	- Bürgschaftsbank Sachsen-Anhalt GmbH
DtA	- Deutsche Ausgleichsbank
GA	- Gemeinschaftsaufgabe
GO LSA	- Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt
Gr.	- Gruppe
GVBl. LSA	- Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt
HGr.	- Hauptgruppe
HP	- Haushaltsplan
HSG LSA	- Hochschulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
IB	- Investitionsbank Sachsen-Anhalt
IT	- Informations- und Kommunikationstechnik
ITK	- Informationstechnologie und Kommunikationstechnik
KfW	- Kreditanstalt für Wiederaufbau
LFA	- Länderfinanzausgleich
LGSA	- Landgesellschaft Sachsen-Anhalt
LHO	- Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt
LSA	- Land Sachsen-Anhalt
LT-Drs.	- Landtagsdrucksache
mbg	- Mittelständische Beteiligungsgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH

- MBI. LSA - Ministerialblatt für das Land Sachsen-Anhalt
- Nord/LB - Norddeutsche Landesbank
- SALUS - SALUS gGmbH
- SGB - Sozialgesetzbuch

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 den Teilen 1 und 2 des Jahresberichtes 2013 den Landtag und die Landesregierung über wesentliche Feststellungen zur gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung 2012 – Denkschrift und Bemerkungen – unterrichtet (LT-Drs. 6/2526 vom 21. Oktober 2013 und LT-Drs. 6/3035 vom 30. April 2014).

Der Unterausschuss Rechnungsprüfung des Landtages hat sich auf seinen Sitzungen am 2. April 2014, 21. Mai 2014 und 9. Juli 2014 mit den Teilen 1 und 2 des Jahresberichtes 2013 befasst und die Landesregierung teilweise zur Stellungnahme aufgefordert.

Der nachfolgende Teil 3 des Jahresberichtes 2013 des Landesrechnungshofes setzt sich im Wesentlichen mit dem Rechenwerk der Haushaltsrechnung 2012 (§§ 80 bis 87 LHO) auseinander.

Der Landesrechnungshof hat in den Teil 3 des Jahresberichtes 2013 auf der Grundlage von § 97 Abs. 3 LHO auch Feststellungen im Hinblick auf 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 2012 gemäß § 97 Abs. 2 LHO

1 Allgemeines

Grundlagen der Haushaltsführung im Jahr 2012 waren:

- das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes für die Haushaltsjahre 2012 und 2013 (Haushaltsgesetz 2012/2013) vom 17. Februar 2012 (GVBl. LSA 2012, S. 55 ff.),
- das Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2012/2013 (Nachtragshaushaltsgesetz 2012/2013) vom 18. Oktober 2012 (GVBl. LSA 2012, S. 511),
- das Haushaltsbegleitgesetz 2012/2013 vom 17. Februar 2012 (GVBl. LSA 2012, S. 52 ff.),
- der Runderlass des Ministeriums der Finanzen „Haushaltsführung 2012“ vom 21. März 2012 (MBI. LSA 2012, S. 322 ff.),
- der Runderlass des Ministeriums der Finanzen „Bildung, Übertragung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten (Haushaltsausgabereiste-Erlass)“ vom 3. Januar 2013 (MBI. LSA 2013, S. 99 ff.).

Mit Schreiben vom 12. Dezember 2013 (LT-Drs. 6/2689 vom 7. Januar 2014) hat das Ministerium der Finanzen dem Landtag und dem Landesrechnungshof die auf der Grundlage des Haushaltsgesetzes 2012/2013 und des Nachtragshaushaltsgesetzes 2012/2013 aufgestellte Haushaltsrechnung für das Jahr 2012 zugeleitet.

Die Haushaltsrechnung bildet zusammen mit dem Jahresbericht 2013 des Landesrechnungshofes – Teile 1, 2 und 3 – nach Artikel 97 Abs. 1 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt in Verbindung mit § 114 Abs. 1 LHO die Grundlage für die Entlastung der Landesregierung und des Präsidenten des Landtages.

Sie enthält in Abschnitt A die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sowie in Abschnitt B das Vermögen und die Schulden und damit alle Angaben, die gesetzlich vorgeschrieben sind.

2 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsjahren 2009 bis 2014

Einnahmen des Landes Sachsen-Anhalt 2009 bis 2014

in Mio. €

Arten	2009	2010	2011	2012	2013	2014 HP	Bemerkungen
Einnahmen aus Steuern/Abgaben - HGr. 0	4.907	4.736	5.187	5.444	5.612	5.729	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	355	370	400	400	364	344	
Zuweisungen und Zuschüsse - HGr. 2 darunter: Allgemeine Finanzzuweisungen - vom Bund (BEZ), Gr. 211 - von Ländern (LFA), Gr. 212 - Ausgleichszahlungen vom Bund, Gr. 221*	3.536 2.068 546	3.444 2.042 468	3.553 1.951 502 53,5	3.528 1.791 571 80	3.530 1.677 565 80	3.341 1.576 563 80	2014: darin enthalten Hochwasserhilfen 62 Mio. € * ab 2011: gemäß Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen zum Abbau des strukturellen Defizits gewährte Konsolidierungshilfe
Sonstige Zuweisungen für investive Zwecke	946	885	759	589	633	1.350	2014: darin enthalten Hochwasserhilfen 593 Mio. €
Nettokreditaufnahme bzw. Tilgung	0	612	209	-25	-50	-50	ab 2012: Tilgung
Gesamteinnahmen	9.744	10.047	10.108	9.936	10.089	10.714	2014: darin enthalten Hochwasserhilfen, insgesamt 655 Mio. €

2009 - 2012: IST laut Haushaltsrechnung

2013: endgültiges IST, Stand: 4. März 2014

Ausgaben des Landes Sachsen-Anhalt 2009 bis 2014

in Mio. €

Arten	2009	2010	2011	2012	2013	2014 HP	Bemerkungen
persönliche Verwaltungsausgaben - HGr. 4	2.286	2.395	2.424	2.416	2.448	2.541	
sächliche Verwaltungsausgaben - Obergruppe 51 - 54	390	360	381	337	344	335	
Zinsausgaben an Kreditmarkt, Gr. 575	831	779	776	713	632	604	
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse - HGr. 6	4.734	4.842	4.996	5.041	5.209	5.257	2014: darin enthalten Hochwasserhilfen 73 Mio. €
darunter: Zuweisungen an Kommunen	2.215	2.149	2.244	2.231	2.326	2.106	
Bauausgaben - HGr. 7	156	190	143	161	174	182	
sonstige Ausgaben für Investitionsfördermaßnahmen - HGr. 8	1.434	1.361	1.277	1.127	1.061	1.699	2014: darin enthalten Hochwasserhilfen 582 Mio. €
darunter: Zuweisungen an Kommunen	587	658	590	438	464	820	2014: darin enthalten Hochwasserhilfen 337 Mio. €
besondere Finanzierungsausgaben - HGr. 9	34	120	111	141	221	96	Zuführungen an Rücklagen (einschließlich an die Steuerschwankungsreserve);
darunter Zuführungen an:							- bis 2011: einschließlich allgemeiner Globaler Minderausgaben
- Steuerschwankungsreserve ¹	0	0	0	55	116	10	- ab 2012: keine Globalen Minderausgaben mehr veranschlagt
- Pensionsfonds ²	12	27	57	43	65	49	
Gesamtausgaben	9.865	10.047	10.108	9.936	10.089	10.714	2014: darin enthalten Hochwasserhilfen, insgesamt 655 Mio. €

2009 - 2012: IST laut Haushaltsrechnung,
2013: endgültiges IST, Stand: 4. März 2014

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 2012

Der Haushaltsabschluss für das Jahr 2012 weist Einnahmen und Ausgaben in Höhe von jeweils 9.936.286.321,48 € aus. Damit wird das Haushaltsjahr 2012 ausgeglichen abgeschlossen.

Die Höhe der Einnahmen aus Steuern (Kapitel 1301), Länderfinanzausgleich (LFA – Kapitel 1310, Titel 212 01) sowie der Allgemeinen Bundesergänzungszuweisung (BEZ – Kapitel 1310, Titel 211 02) wurde mit dem Nachtragshaushalt 2012 nicht angepasst.

Gegenüber den Planungen betragen die Mehreinnahmen

- insgesamt 72,0 Mio. €,
- davon
- aus Steuern 45,0 Mio. €,
- aus dem LFA 22,9 Mio. €,
- bei den BEZ 4,1 Mio. €

Ein Teil der Mehreinnahmen wurden neben der Schuldentilgung (25 Mio. €) in Höhe von 25,3 Mio. € für die Erhöhung der Zuführung an die Steuerschwankungsreserve (Kapitel 1302, Titel 911 01) verwendet.

In Höhe von 21,7 Mio. € hat das Land demnach diese Mehreinnahmen zur Deckung von laufenden Ausgaben im Haushaltsvollzug eingesetzt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hat die Landesregierung im Jahr 2012 die Möglichkeiten zur Verbesserung der finanzpolitischen Situation des Landes nur unzureichend ausgeschöpft.

Der Landesrechnungshof hat bereits in seinem Jahresbericht 2012, Teil 2, eine entsprechende Bewertung vorgenommen.

Abschluss des Haushaltsjahres 2013

Mit Stand vom 4. März 2014 hat das Ministerium der Finanzen den endgültigen Abschluss für das Haushaltsjahr 2013 vorgelegt.

Die Einnahmen und Ausgaben sind in Höhe von jeweils 10.089.447.279,96 € ausgeglichen. Für den Haushaltsausgleich waren keine neuen Kredite erforderlich.

Zur Beseitigung von Schäden, die mit dem Hochwasser vom Juni 2013 in Sachsen-Anhalt eingetreten sind, wurden im Jahr 2013 außerplanmäßig rund 142,0 Mio. € ausgegeben. Gleichzeitig wurden im Landeshaushalt Mittel aus dem Aufbauhilfefonds³ in Höhe von rund 142,7 Mio. € vereinnahmt (Kapitel 1331).

Mit dem Nachtragshaushaltsgesetz sind die veranschlagten Einnahmen aus Steuern, LFA und BEZ um insgesamt 33 Mio. € auf 6.304 Mio. € erhöht worden.

Der vorläufige Abschluss (Stand: 9. Januar 2014) wies einen Überschuss in Höhe von 122.048.238 € aus. Dieser Überschuss resultierte insbesondere aus den Mehreinnahmen aus Steuern, LFA und BEZ, die gegenüber den Planungen des Nachtragshaushaltes 2013 rund 80 Mio. € betragen.

Die Zinsausgaben lagen rund 6 Mio. € unter dem Ansatz des Nachtragshaushaltes, gegenüber der ursprünglichen Planung waren sogar 16 Mio. € weniger für Zinszahlungen zu leisten.

Zur Verwendung des Überschusses hatte der Ausschuss für Finanzen in der Sitzung am 15. Januar 2014 sein Einvernehmen wie folgt erteilt⁴:

- Erhöhung der Schuldentilgung um 25 Mio. € auf 50 Mio. €,
- Erhöhung der Zuführung an die Steuerschwankungsreserve um 96 Mio. € auf 116 Mio. €

Der Landesrechnungshof begrüßt die Entscheidung zur Verwendung des Überschusses als einen aus finanzpolitischer Sicht wichtigen Schritt in die richtige Richtung.

³ Regelungen
- des Aufbauhilfe-Einrichtungsgesetzes vom 15. Juli 2013 (BGBl. I S. 2401),
- der Aufbauhilfeverordnung vom 16. August 2013 (BGBl. I S. 3233),
- der Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern.

⁴ Die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben resultiert aus den eingegangenen Spenden (Kapitel 1331, Titel 282 01) in Höhe von rund 700.000 €

⁵ u. a. im Rahmen von Korrekturbuchungen hat sich der im Januar ausgewiesene Überschuss saldiert um 1 Mio. € reduziert (Vorlage 40, Ausschuss-Drucksache 6/FIN/2 vom 24. März 2014)

Verwendung der Mittel aus der Steuerschwankungsreserve

Zur Möglichkeit der Ausnutzung und Verwendung der Mittel aus der Steuerschwankungsreserve weist der Landesrechnungshof auf Folgendes hin:

Mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2014⁶ hat der Landtag mit Artikel 5 das Gesetz über die Steuerschwankungsreserve des Landes geändert.

Durch Einführung eines neuen Absatzes 2 ist es nunmehr möglich, der Steuerschwankungsreserve Mittel für die Finanzierung von Ausgaberesten zu entnehmen, wenn im laufenden Haushaltsjahr ein Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben nicht möglich ist:

„(2) Ist im laufenden Haushaltsjahr ein Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben nicht möglich, so kann das Ministerium der Finanzen mit Zustimmung des Ausschusses für Finanzen des Landtages Mittel bis zur Höhe der in diesem Jahr aus dem Gesamthaushalt gedeckten und in Anspruch genommenen Ausgabereste, maximal in Höhe der Hälfte der überplanmäßigen Zuführungen zur Steuerschwankungsreserve entnehmen.“

Das Land hatte mit dem Gesetz über die Steuerschwankungsreserve des Landes Sachsen-Anhalt⁷ vom 8. April 2008

„... zum Ausgleich von konjunkturbedingten Einnahmeschwankungen ... eine Steuerschwankungsreserve als allgemeine Rücklage im Landeshaushalt“

gebildet.

Die mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2014 eröffnete Möglichkeit zur Entnahme von Mitteln aus der Steuerschwankungsreserve ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes systemwidrig.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dringend, das Gesetz über die Steuerschwankungsreserve bei nächster Gelegenheit zu ändern und damit wieder auf eine zweckentsprechende Verwendung der Mittel hinzuwirken.

⁶ GVBl. LSA 2013, S. 541 ff.

⁷ GVBl. LSA 2008, S. 146

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 bzw. Tilgung	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	-102.258.376 €	19.829.083.818 €	8.416 €
2010	611.926.865 €	20.441.010.683 €	8.754 €
2011	209.106.969 €	20.650.117.652 €	8.927 €
2012	-25.000.000 €	20.625.117.652 €	9.129 €
2013 ^{b)}	-50.000.000 €	20.575.117.652 €	9.120 €
2014/HP	-50.000.000 €	20.525.117.652 €	9.192 €

a) auf Basis der jeweiligen Einwohnerzahl, 2012: Einwohnerzahl am 31. Dezember 2012 (2.259.393), für 2013 und 2014: Einwohnerzahl gemäß Bevölkerungsprognose 2008 bis 2025 des Statistischen Landesamtes (Stand: Aktualisierung 22. April 2010) 2013: 2.256.041, 2014: 2.232.852

b) endgültiges Ist, Stand: 4. März 2014

Der Landtag hatte im Dezember 2013 folgenden Tilgungsplan beschlossen⁸:

Jahr	Tilgungsbetrag	Restschuld
2013	25 Mio. €	771 Mio. €
2014	50 Mio. €	721 Mio. €
2015	50 Mio. €	671 Mio. €
2016	100 Mio. €	571 Mio. €
2017	150 Mio. €	421 Mio. €
2018	200 Mio. €	221 Mio. €
2019	221 Mio. €	0 €

Die Landesregierung hat mitgeteilt⁹, dass die im Haushaltsjahr 2013 erbrachte weitere Tilgungsleistung in Höhe von 25 Mio. € bei dem im Haushaltsjahr 2019 zu erbringenden Betrag zu einer entsprechenden Reduzierung führen wird.

Die Höhe der jährlichen Tilgungsbeträge hat das Ministerium der Finanzen in der Vergangenheit mehrfach verändert.¹⁰

Mit dem aktuell vorliegenden Plan soll nach wie vor der größte Teil der Tilgung nach 2014 und damit nicht zeitnah erfolgen. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes wird der positiven Entwicklung der Rahmenbedingungen (Steuermehrereinnahmen, Einsparungen bei den Zinsausgaben) so nur ungenügend Rechnung getragen.

Der in § 18 Abs. 3 LHO geforderten Rückzahlung der Kredite „unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung innerhalb eines angemessenen Zeitraums“ wird nur unzureichend entsprochen. Von den in den Jahren 2010 und 2011 aufgenommenen Krediten werden – unter Beachtung des aktuellen Tilgungsplanes – 125 Mio. € bis zum Jahr 2014 getilgt. Das sind lediglich rund 15 v. H. der Kreditsumme, obwohl erhebliche Steuermehrereinnahmen und Ersparnisse bei den Zinsaufwendungen eingetreten sind.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollten für die Beurteilung der Höhe der jährlichen Tilgungsbeträge folgende Maßstäbe herangezogen werden:

1. Mindesttilgung

Das Land erhält auf der Grundlage der Verwaltungsvereinbarung¹¹ noch bis zum Jahr 2019 Konsolidierungshilfen in Höhe von jährlich 80 Mio. €. Dieser Betrag wurde in den

⁸ LT-Drs. 6/2660 vom 11. Dezember 2013; 25 Mio. € wurden bereits im Jahr 2012 getilgt

⁹ LT-Drs. 6/2756 vom 4. Februar 2014

¹⁰ LT-Drs. 6/761 vom 19. Januar 2012, LT-Drs. 6/2365 vom 22. August 2013

¹¹ zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen zwischen Bund und Land (vom 10. März 2011)

Jahren 2012 und 2013 nicht vollständig für die Tilgung eingesetzt. Für 2014 ist lediglich ein Betrag in Höhe von 50 Mio. € vorgesehen.

Im Haushaltsjahr 2015 sollen nach dem derzeitigen Stand¹² 75 Mio. € Schulden getilgt werden.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes muss das Land jährlich Schulden in Höhe von mindestens 80 Mio. € tilgen.

2. Gebotene Tilgung

Die Bevölkerungsprognose 2008 bis 2025¹³ geht von einem jährlichen Bevölkerungsrückgang von durchschnittlich 26.000 Einwohnern aus.

Soll der Schuldenstand pro Kopf der Bevölkerung dadurch nicht ansteigen, so wären jährlich rund 230 Mio. €¹⁴ allein aus diesem Grunde für die Tilgung von Schulden einzusetzen.

Nach den derzeitigen Planungen erreicht das Land eine solche Tilgung in keinem Jahr. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist ein Abbau der Schulden mindestens in der Höhe geboten, durch den ein Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung verhindert wird.

3. Anspruchsvolle Tilgung

Das Land sollte die ersparten Zinsen vollständig zur Tilgung einsetzen. Es hat in den Jahren 2009 bis 2014 die folgenden Beträge für Zinszahlungen geleistet:

Haushalts- jahr	Zinsausgaben Gr. 575		Differenz: Haushaltsplan 2009 ./ IST
	Ist	Haushaltsplan	
2009	831 Mio. €	889 Mio. €	./ 58 Mio. €
2010	780 Mio. €	826 Mio. €	./ 109 Mio. €
2011	776 Mio. €	812 Mio. €	./ 113 Mio. €
2012	713 Mio. €	711 Mio. €	./ 176 Mio. €
2013	632 Mio. €	638 Mio. €	./ 257 Mio. €
2014	-	604 Mio. €	./ 285 Mio. € (Differenz zum Haushaltsplan 2014)
Summe ./ 998 Mio. €			

¹² Pressemitteilung der Staatskanzlei Nr. 276/2014 vom 17. Juni 2014

¹³ des Statistischen Landesamtes, letzte Aktualisierung vom 22. April 2010

¹⁴ 26.000 Einwohner * rund 9.000 € Pro-Kopf-Verschuldung = 234 Mio. €

Ab dem Haushaltsjahr 2009 war die Entwicklung der Zinssätze in Abhängigkeit von den Finanzmärkten rückläufig. Die Ersparnis des Landes bei den Zinsausgaben auf Basis des Jahres 2009 ist jährlich angewachsen und beträgt im Jahr 2014 rund 285 Mio. €. Bei einer Gesamtbetrachtung des Zeitraumes 2009 bis 2014 sind bei den Zinsausgaben Einsparungen in Höhe von fast 1 Mrd. € entstanden. Tatsächlich werden im Zeitraum 2010 bis 2014 für Tilgungen 125 Mio. € geleistet.

Sofern das Land eine anspruchsvolle finanzpolitische Zielstellung verfolgt, wäre eine deutliche Erhöhung der jährlichen Tilgungsleistungen erforderlich. Diese müssten sich an der aktuellen jährlichen Ersparnis der Zinsausgaben von rund 300 Mio. € orientieren.

Die Notwendigkeit der deutlichen Erhöhung der jährlichen Tilgungsleistungen ergibt sich auch aus einem Vergleich der Flächenländer:

Dieser zeigt das folgende Bild:

Flächenländer	Gesamtverschuldung*	je Einwohner
	des Landes am 31.12.2013	
	- in Mio. € -	- in € -
Saarland	13.878	13.958
Nordrhein-Westfalen	198.173	11.289
Rheinland-Pfalz	40.964	10.266
Schleswig-Holstein	27.896	9.930
Sachsen-Anhalt	20.540	9.091
Brandenburg	19.005	7.759
Thüringen	16.383	7.548
Niedersachsen	57.210	7.354
Hessen	42.218	7.017
Baden-Württemberg	66.543	6.296
Mecklenburg-Vorpommern	9.955	6.221
Bayern	27.519	2.198
Sachsen	8.411	2.077

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2; 1. - 4. Vierteljahr 2013; eigene Berechnung
* einschließlich Kern- und Extrahaushalte

Die nominelle Positionierung Sachsens als fünftschlechtestes Bundesland ist gegenüber dem Jahr 2012 unverändert geblieben.

Die neuen Bundesländer, mit denen sich Sachsen-Anhalt aufgrund der Historie und der Finanzausstattung uneingeschränkt vergleichen lassen muss, sind in ihren Konsolidierungsbemühungen in den vergangenen Jahren deutlich erfolgreicher gewesen.

In der folgenden Tabelle ist dargestellt, in welcher Höhe aktuell im Jahr 2013 Überschüsse entstanden sind und wie diese verwendet werden:

Überschüsse Haushaltsjahr 2013

	Überschuss - Mio. €-	Verwendung
Berlin	476	456 Mio. € Schuldentilgung, 20 Mio. € noch nicht entschieden
Brandenburg	583	292 Mio. € Schuldentilgung, 291 Mio. € Zuführung an allgemeine Rücklage
Mecklenburg- Vorpommern	360	160 Mio. € mehr für Kommunen, 200 Mio. € für Schuldentilgung
Sachsen	315	Finanzierung noch zu übertragender Ausgabestelle
Thüringen	438	234 Mio. € zusätzliche Schuldentilgung, 104 Mio. € bei einzelnen Sondervermögen, 100 Mio. € Rücklagenbildung
Sachsen-Anhalt	121	Erhöhung der Schuldentilgung um 25 Mio. €, Erhöhung der Zuführung an Steuerschwankungs- reserve um 96 Mio. €

Es wird deutlich, dass Sachsen-Anhalt bezüglich der Höhe und Verwendung des Überschusses 2013 weit hinter den anderen neuen Ländern zurückbleibt.

Um den Rückstand zu den anderen neuen Bundesländern nicht weiter zu vergrößern, muss das Land seine Konsolidierungsbemühungen verstärken.

3.2 Entwicklung des strukturellen Defizits

Das Land erhält seit dem Haushaltsjahr 2011 bis zum Jahr 2019 jährlich 80 Mio. € Konsolidierungshilfen des Bundes. Voraussetzung für die Auszahlung der Mittel ist der Abbau des strukturellen Defizits auf null bis spätestens im Jahr 2020. Die zu erreichenden jährlichen Abbauschritte sind in einer Verwaltungsvereinbarung festgelegt.¹⁵

Für die Jahre 2011 bis 2012 konnten diese Vorgaben jeweils erreicht werden. Der Landesrechnungshof hat bereits in den Vorjahren eine Bewertung der Entwicklung des strukturellen Defizits in seinen Jahresberichten vorgenommen.

¹⁵ Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen zwischen dem Bund und dem Land vom 10. März 2011

Für das Jahr 2013 hat das Ministerium der Finanzen die Ermittlung des Finanzierungssaldos und die Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle Defizit mit dem Konsolidierungsbericht des Landes¹⁶ vorgelegt.

In der Abgrenzung der Verwaltungsvereinbarung zur Gewährung der Konsolidierungshilfen errechnet sich ein struktureller Finanzierungssaldo in Höhe von +109,0 Mio. €. Die in der Verwaltungsvereinbarung für das Jahr 2013 festgelegte Obergrenze des strukturellen Defizits beträgt -466,1 Mio. €. Damit hat das Land einen strukturellen Überschuss erreicht.

Für das Haushaltsjahr 2014 geht das Land von einem strukturellen Überschuss in Höhe von rund 23 Mio. € aus.¹⁷

Nach Auffassung des Ministeriums der Finanzen spiegelt das „...– neben einer fortgesetzten Erholung der Steuereinnahmen – vor allem auch die erfolgreiche Konsolidierung des Landeshaushaltes wider.“¹⁸

Der Landesrechnungshof weist auf Folgendes hin:

Erneut wird der Abbau des strukturellen Defizits überwiegend durch die temporären Entlastungseffekte im Zusammenhang mit den aktuellen Zinsersparnissen getragen. Ein darüber hinausgehender Abbau durch Verringerung der laufenden Ausgaben findet nur in einem geringen Umfang statt.

Für den Haushalt des Jahres 2013 betragen die Ausgaben insgesamt 10,1 Mrd. €. Darin enthalten sind 142,0 Mio. € Ausgaben, die im Zusammenhang mit der Beseitigung der vom Hochwasser 2013 verursachten Schäden stehen.

¹⁶ LT-Drs. 6/3028 vom 29. April 2014

¹⁷ Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung 2014 (Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 14. Mai 2014 an den Ausschuss für Finanzen)

¹⁸ LT-Drs. 6/3028 vom 29. April 2014

Die Ausgaben des Landes (bereinigt um die Hochwasserhilfen) entwickelten sich wie folgt:

Haushaltsjahr	Ausgaben	+/- zum Vorjahr
2009	9.865 Mio. €	
2010	10.047 Mio. €	+1,8 v. H.
2011	10.108 Mio. €	+0,6 v. H.
2012	9.936 Mio. €	-1,7 v. H.
2013	9.947 Mio. €	+0,1 v. H.
2014/HP	10.059 Mio. €	+1,1 v. H.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes müssen die Konsolidierungsbemühungen des Landes insbesondere durch konkrete Maßnahmen bei den laufenden Ausgaben verstärkt werden. Das gilt vor allem für den Personalbereich.

Der Landesrechnungshof verweist dazu auf seinen Grundsatzbeitrag „Gefährdung der Einsparziele im Personalbereich“ im Jahresbericht 2013, Teil 2.

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 2012 rund 18 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 €
2012 [†]	18.010.118,30 €	2.410,95 €	0,00 €	18.012.529,25 €

* unter Berücksichtigung Nachtragshaushaltsplan

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

In der Haushaltsrechnung 2012 werden durch das Ministerium der Finanzen drei Fälle über- und außerplanmäßiger Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen in Höhe von insgesamt 894,92 € 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 2012 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. €
2012	3	894,62 €	3 Fällen in Höhe von 894,62 €

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, dass es bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt hätte.

Von den insgesamt drei Fällen werden zwei Fälle in der Haushaltsrechnung mit Umbuchungs- und Rechenfehlern begründet.

Das betrifft:

- Einzelplan 06 - Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft – Wissenschaft und Forschung, Kapitel 0602 – Allgemeine Bewilligungen –

Titelgruppe 88 - Rahmenvereinbarung Forschung und Innovation, Titel 429 88 - nicht aufteilbare Personalausgaben:

- nicht genehmigte Mehrausgabe in Höhe von 180,45 €

- Einzelplan 15 - Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt – Bereich Umwelt, Kapitel 1509 – Umwelt- und Naturschutzverwaltung –

Titel 671 38 – Erstattungen an den Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft (LHW):

- nicht genehmigte Mehrausgabe in Höhe von 447,30 €

Diese Darstellungen sind für den Landesrechnungshof nachvollziehbar.

Der dritte Fall betrifft überplanmäßige Ausgaben in Höhe von 266,87 € bei Kapitel 1101 – Ministerium für Justiz und Gleichstellung, Titel 529 01 – zur Verfügung der Ministerin und des Staatssekretärs.

Bei dieser Haushaltsstelle waren für das Jahr 2012 Mittel in Höhe von 5.000 € ohne zusätzliche Erläuterungen veranschlagt.

In der Haushaltsrechnung 2012 wird die entstandene Mehrausgabe wie folgt begründet:

„Nicht genehmigte überplanmäßige Ausgabe infolge der divergenten Auslegung eines Erlasses. Ein Schaden ist nicht entstanden.“

In der Übersicht „Darstellung der Ursachen für die Inanspruchnahme nicht genehmigter überplanmäßiger und außerplanmäßiger Ausgaben“ der Haushaltsrechnung weist das Ministerium der Finanzen die Mehrausgabe in Höhe von 266,87 € als Fehlbuchung aus.

Mit dem Übersendungsschreiben der Haushaltsrechnung 2012 an den Landesrechnungshof vom 12. Dezember 2013 hat das Ministerium der Finanzen mitgeteilt, dass

es dieser Mehrausgabe bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung seine Einwilligung erteilt hätte.

In § 37 Abs. 5 LHO ist festgelegt:

„Ausgaben, die ohne nähere Angaben des Verwendungszwecks veranschlagt sind, dürfen nicht überschritten werden.“

Verfügun gsmittel sind für außergewöhnlichen Aufwand aus dienstlicher Veranlassung in besonderen Fällen bestimmt. Die Ausgaben müssen in einem Zusammenhang mit den dienstlichen Aufgaben und Verpflichtungen des Verfügungsberechtigten und seiner Verwaltung stehen. Die Buchungen dieser Ausgaben sind einzeln zu belegen.

Bereits in der Begründung zum Entwurf der LHO¹⁹ aus dem Jahr 1990 wird zum § 37 Abs. 5 ausgeführt:

„Abs. 5 schließt überplanmäßige Ausgaben bei den sog. Verfügungsmitteln aus.“

Damit unterliegen die Verfügungsmittel eindeutig den Regelungen in § 37 Abs. 5 LHO.

In Haushaltsführungserlassen²⁰ der Vorjahre hat das Ministerium der Finanzen zu den Verfügungsmitteln auf die Beachtung des § 37 Abs. 5 LHO gesondert hingewiesen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hätte das Ministerium für Justiz und Gleichstellung den Haushaltsansatz bei diesem Titel nicht überschreiten dürfen. Das Ministerium der Finanzen hätte in diesem Fall auch bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung seine Einwilligung nicht erteilen dürfen. § 37 Abs. 5 LHO wurde nicht beachtet.

Sollte es sich tatsächlich um eine Fehlbuchung handeln, hätte eine entsprechende Korrektur zwischen dem vorläufigen Haushaltsabschluss (8. Januar 2013) und dem endgültigen Abschluss (7. März 2013) erfolgen können.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes bedarf dieser Einzelfall einer weiteren Erörterung im Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung.

¹⁹ LT-Drs. 1/72 vom 21. Dezember 1990

²⁰ z. B. Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 29. Dezember 2010 zur Haushaltsführung 2011

In seiner Stellungnahme vom 24. Juni 2014 bestätigt das Ministerium für Justiz und Gleichstellung den Sachverhalt und seine Begründung. Es teilt mit, dass „mittlerweile Vorkehrungen getroffen wurden, um künftige Ansatzüberschreitungen auszuschließen. ... Die weitere Erfassung der Mehrausgabe in der Anlage I ... zur Haushaltsrechnung 2012 geht hingegen auf das Ministerium der Finanzen zurück und dürfte fehlerhaft sein. Das Ministerium der Finanzen hat auf Nachfrage mitgeteilt, dass es die Einordnung dieser Mehrausgabe als ‚Fehlbuchung‘ in der Anlage I zur Haushaltsrechnung 2012 unter Buchstabe e) aus heutiger Sicht nicht mehr nachvollziehen könne.“

2 Landesbetriebe

Die Anzahl der Landesbetriebe ist im Haushaltsjahr 2012 gegenüber dem Vorjahr von 11 auf 10 gesunken. Der Landesbetrieb Bau- und Liegenschaftsmanagement Sachsen-Anhalt (Kapitel 2001) wurde zum 1. April 2012 gegründet. Er entstand durch die Fusion des Landesbetriebes Liegenschafts- und Immobilienmanagement Sachsen-Anhalt (Kapitel 1321) mit dem Landesbetrieb Bau für das Land Sachsen-Anhalt (Kapitel 1413).

Aus der Haushaltsrechnung 2012 geht hervor:

a) Für den Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft Sachsen-Anhalt (Kapitel 1503) wird nur eine vorläufige Gewinn- und Verlustrechnung vom 1. Januar 2012 bis 31. Dezember 2012 dargestellt. Für diesen Landesbetrieb ist über die Verwendung des Jahresüberschusses in Höhe von 1.401.733,44 € noch nicht entschieden.

b) Für

- den landwirtschaftlichen Betrieb Iden der Landesanstalt für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau (LLFG) (Kapitel 0960) - Jahresüberschuss in Höhe von 431.404,03 €,
- das Landgestüt Sachsen-Anhalt (Kapitel 0960) - Jahresüberschuss in Höhe von 704.568,49 €,
- das Landeszentrum Wald (Kapitel 0980) - Jahresüberschuss in Höhe von 2.917.287,21 €,
- den Landesforstbetrieb (Kapitel 0980) - Jahresüberschuss in Höhe von 3.958.476,42 €

sind zwischen dem Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt die Entscheidungen über die Verwendung der Jahresüberschüsse jeweils noch nicht erfolgt.

Zu dem unter a) dargestellten Sachverhalt ist anzumerken:

Dem Landesrechnungshof liegt zwischenzeitlich der endgültige Jahresabschluss vor. Der erwirtschaftete Jahresüberschuss wird auf neue Rechnung vorgetragen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, dem Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft für das Jahr 2012 Entlastung zu erteilen. Er geht davon aus, dass die entsprechenden Unterlagen dem Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung zugeleitet werden.

Für die unter b) aufgeführten Landesbetriebe liegen dem Landesrechnungshof zwischenzeitlich die jeweiligen Entscheidungen des Ministeriums der Finanzen und des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt über die Gewinnverwendung vor.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, diesen Landesbetrieben die Entlastung zu erteilen. Er geht davon aus, dass die entsprechenden Unterlagen dem Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung zugeleitet werden.

3 Bürgschaften des Landes

Gemäß Artikel 97 Abs. 1 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt ist der Haushaltsrechnung eine Übersicht über das Vermögen und die Schulden des Landes beizufügen.

Der Nachweis über das Vermögen erfolgt auf Grundlage des § 86 LHO sowie der dazu im Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof erlassenen Verwaltungsvorschriften.

Laut Verwaltungsvorschrift Nr. 1 zu § 86 LHO umfasst die Übersicht über die Schulden den Nachweis der Verschuldung sowie die Bürgschaften des Landes. Die Bürgschaften werden im Abschnitt B der Haushaltsrechnung dargestellt.

3.1 Entwicklung der vom Land übernommenen Bürgschaften 2007 bis 2012

- in € -

Jahr	Nettozugang bzw. Nettoabgang	Bürgschaftsobligo	Bruttoausfallzahlungen	Anteil am Vorjahresobligo
2007	-91.030.433	1.739.179.988	19.911.222	1,1 %
2008	121.199.154	1.860.379.142	10.864.370	0,6 %
2009	212.868.381	2.073.247.523	15.044.041	0,8 %
2010	86.024.028	2.159.271.550	23.939.540	1,2 %
2011	122.681.033	2.281.952.584	23.722.150	1,1 %
2012	459.856.772	2.741.809.356	23.577.040	1,0 %

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

In 2012 erhöhte sich die Bürgschaftsvergabe um rund 460 Mio. € (Vorjahr um 123 Mio. €), damit hat sich das Bürgschaftsobligo in den vergangenen vier Jahren, vom 31. Dezember 2008 bis zum 31. Dezember 2012, um rund 881 Mio. € erhöht.

Die Bruttoausfallzahlungen – gemessen am Vorjahresobligo – haben sich gegenüber dem Vorjahr um rund 145.000 € vermindert. Der Anteil der Bruttoausfallzahlungen am Bürgschaftsobligo ist mit 1,0 v. H. im Vergleich zum Vorjahr leicht vermindert.

3.2 Erträge aus Bürgschaften

Das Land hat im Haushaltsjahr 2012 Erträge aus Bürgschaften (Bürgschaftsprovisionen) in Höhe von rund 1,291 Mio. € erzielt. Der Haushaltsansatz wurde somit um 0,291 Mio. € übertroffen.

Zudem wurden für das Haushaltsjahr 2012 Entgelte aus dem Nord/LB-Garantieprogramm in Höhe von 8,012 Mio. € vereinnahmt. Der Haushaltsansatz von 7,5 Mio. € wurde um 0,512 Mio. € übertroffen.

3.3 Entwicklung der Ausfälle und Sicherheitenverwertungen 2007 bis 2012

- in € -

Jahr	Nettoinanspruchnahme aus dem Landeshaushalt	Bruttoausfallzahlungen	Rückflüsse aus Sicherheitenverwertungen	Verhältnis von Rückflüssen zu Bruttoausfallzahlungen
2007	14.346.518	19.911.222	5.564.704	27,9 %
2008	3.937.091	10.864.370	6.927.280	63,8 %
2009	9.489.275	15.044.041	5.554.766	36,9 %
2010	19.979.504	23.939.540	3.960.036	16,5 %
2011	19.040.927	23.722.150	4.681.223	19,7 %
2012	19.559.164	23.577.040	4.017.877	17,0 %

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

Die Höhe der zu leistenden Nettoausfallzahlungen ist mit rund 19,6 Mio. € gegenüber dem Vorjahr um rund 518.000 € gestiegen. Im Haushaltsjahr 2012 standen den Bruttoausfallzahlungen in Höhe von rund 23,6 Mio. € Rückflüsse von rund 4,0 Mio. € gegenüber. Der Haushaltsansatz von 20 Mio. € für die Inanspruchnahme der Bürgschaften wurde fast vollständig in Anspruch genommen (bis auf 441.000 €).

Die Haushaltsrechnungen enthalten keine Angaben, aus welcher Bürgschaftsart die Ausfallzahlungen jeweils stammen.

Die Auszahlungen sind aufgrund der Abhängigkeit von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und Einzelfällen nur schwer planbar. Im Haushaltsplan 2012/2013 sowie im Haushaltsplan 2014 wurde der Ausfalltitel für 2013 und 2014 im Hinblick auf die „Minder-Auslastung“ 2012 auf 18 Mio. € herabgesetzt.

Gemäß den vorläufigen Zahlen zum 31. Dezember 2013 blieb die Nettoinanspruchnahme mit 17.992.400 € innerhalb des niedrigeren geplanten Haushaltsansatzes.

Insgesamt hat das Land seit 1991 Bruttoausfallzahlungen in Höhe von rund 676,1 Mio. €²¹ geleistet. Die Rückflüsse aus Sicherheitenverwertungen betragen seit 1991 rund 138,7 Mio. €, d. h. lediglich 20,5 v. H. der Bruttoausfallzahlungen. Damit hat das Land seit 1991 netto 537,4 Mio. € für Bürgschaftsausfälle gezahlt.

²¹ eigene Berechnungen des Landesrechnungshofes, Fortschreibung der Vorjahreswerte

3.4 Bürgschaftsrahmen

Nachfolgende Tabelle zeigt die Ausschöpfung des festgelegten Bürgschaftsrahmens (Ermächtigungssumme) in den Jahren 2007 bis 2012:

- in Mio. € -

Jahr	Bürgschaftsrahmen	Bürgschaftsobligo	Ausschöpfung des Rahmens
2007	2.695	1.739	64,5 %
2008	2.340	1.860	79,5 %
2009	3.000	2.073	69,1 %
2010	3.000	2.159	72,0 %
2011	3.000	2.282	76,1 %
2012	3.500	2.742	78,3 %

Quellen: Haushaltsrechnung des jeweiligen Jahres

Die mit dem Haushaltsgesetz 2012/2013 vorgenommene Erhöhung des Bürgschaftsrahmens um 500 Mio. auf 3.500 Mio. € diente ausschließlich zweckgebunden zur Senkung der risikogewichteten Aktiva der Nord/LB. Durch die Übernahme der Garantie durch das Land Sachsen-Anhalt für ausgewählte Kreditforderungen der Nord/LB wird der Risikogehalt dieser Vermögenswerte vermindert. Das Bürgschaftsobligo des Landes hat den Bürgschaftsrahmen zu keiner Zeit überschritten. Der Ausschöpfungsgrad des Rahmens lag 2012 bei 78,3 v. H.

Entwicklung des tatsächlichen Bürgschaftsobligos nach Bürgschaftsarten in 2012

- in € -

	Bürgschaftsart	Stand zum 01.01.2012	Zugang	Abgang	Stand zum 31.12.2012
1	Landesbürgschaften (gewerbliche Wirtschaft)	171.702.683	15.764.208	49.604.999	137.861.892
2	Wohnungsbau (alt)	18.335.459	-	711.425	17.624.035
3	GA „Agrar und Küstenschutz“	39.765.376	280.000	2.544.474	37.500.902
	darunter IB Land & Forst (gehört zu Agrar und Küstenschutz)	20.000.000	-	-	20.000.000
4	KfW-Bankengruppe (ehem. DtA)	264.748.055	-	-	264.748.055
5	Rückbürgschaften BüBa	149.138.000	-	-	149.138.000
6	Rückgarantien mbg Bürgschaftsb.	35.665.000	-	-	35.665.000
7	Sonstiges Bundesbürgschaften	272.288.700	-	3.120.000	269.168.700
8	Sonstiges Landgesellschaft (LGSA)	120.100.000	8.875.462	600.000	128.375.462
9	Sonstiges SALUS	8.240.000	-	-	8.240.000
10	Sonstiges Schulbauförderung	957.000	-	-	957.000
11	Sonstiges, Spielbanken S.-A. GmbH	2.500.000	-	-	2.500.000
12	Gesamt 7 bis 11	404.085.700	8.875.462	3.720.000	409.241.162
13	Investitionsbank [ohne IB Land & Forst (siehe 3)]	973.748.400	166.000.000	174.482.000	965.266.400
14	KfW/DtA Haftungsfreistellung	224.763.911	-	-	224.763.911
15	Nord/LB	-	500.000.000	-	500.000.000
16	Insgesamt	2.281.952.584	690.919.670	231.062.898	2.741.809.356

Quelle: Haushaltsrechnung 2012, Abschnitt B Vermögen und Schulden 2012

Das Bürgschaftsobligo hat sich im Jahr 2012 gegenüber dem Vorjahr um rund 460 Mio. € erhöht. Dieser Anstieg ist deutlich beeinflusst durch den Zugang der Bürgschaft gegenüber der Nord/LB (+500 Mio. € für die Senkung der risikogewichteten Aktiva der Nord/LB).

Das Land übernimmt zudem in deutlichem Umfang die Risiken aus den Darlehen, die von der Investitionsbank Sachsen-Anhalt (IB) vergeben wurden und werden²². Der Bestand der Bürgschaften des Landes gegenüber der IB ist im Jahr 2012 um rund 8,5 Mio. € zurückgegangen.

²² per 31. Dezember 2012: rund 965 Mio. € (ohne IB Land & Forst)

Bei Betrachtung des Zeitraumes 31. Dezember 2007 bis 31. Dezember 2012 haben sich die Bürgschaften des Landes gegenüber der IB von 179 Mio. € auf 965 Mio. €²³ erhöht. Dies entspricht einem Zuwachs von 786 Mio. € bzw. weit mehr als einer Verfünffachung in einem Zeitraum von fünf Jahren. Gemäß dem Beschluss des Landtages zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2010 vom 21. März 2013²⁴ ist unter Verweis auf die Feststellungen und Bemerkungen des Ausschusses für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung die Landesregierung gebeten, in der Haushaltsrechnung zukünftig zusätzlich zum ausgewiesenen Garantierahmen gegenüber der IB auch die tatsächliche Belegung dieses Rahmens auszuweisen.

Entgegen dem Landtagsbeschluss wurde eine entsprechende Darstellung in der Haushaltsrechnung 2012 nicht vorgenommen.

Zudem weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass dem Ministerium der Finanzen in o. g. Beschluss empfohlen wurde, die von der IB im Eigengeschäft aufgelegten Programme nicht grundsätzlich vollständig von der Haftung freizustellen, sondern unter Beachtung der unterschiedlichen Risikostrukturen der einzelnen Programme für diese nach Möglichkeit geringere Haftungsanteile festzulegen. Der Landesrechnungshof sieht hier noch Handlungsbedarf.

Die Zuteilung des Rahmens nach Bürgschaftsarten ist gesetzlich nicht geregelt, sondern wird vom Ministerium der Finanzen vorgenommen. Überschreitungen in den einzelnen Bürgschaftsarten sind unproblematisch, solange das Gesamtbligo eingehalten ist. Im Jahr 2012 wurden die jeweiligen Ermächtigungssummen für die einzelnen Bürgschaftsarten nicht überschritten. Die Aufteilung nach Bürgschaftsarten erhöht jedoch die Transparenz bei den vom Land vergebenen Bürgschaften.

²³ ohne IB Land & Forst

²⁴ LT-Drs. 6/1940

Im Folgenden hat der Landesrechnungshof die Ausschöpfung der Ermächtigungssumme für die einzelnen Programme entsprechend der Aufteilung der Ermächtigungssumme für die Übernahme von Bürgschaften in 2012 dargestellt:

Aufteilung der jeweiligen Ermächtigungssumme

- in Mio. € -

Bürgschaftsart	Plan	Ist	Ausschöpfung
zur Förderung der gewerbl. Wirtschaft	450	138	30,7 %
zur Förderung des Wohnungswesens	20	18	90,0 %
zugunsten der Landwirtschaft	50	37	74,0 %
Rückbürgschaften ggü. der DtA	300	265	88,3 %
Rückbürgschaften BüBa	250	149	59,6 %
Rückgarantien mbg	70	36	51,4 %
Sonstige Bürgschaften	1.610	1.374	85,3 %
Garantien ggü. DtA und KfW zur Haftungsfreistellung	250	225	90,0 %
Garantien und Bürgschaften gegenüber Nord/LB zur Senkung der risikogewichteten Aktiva	500	500	100 %
Gesamt	3.500	2.742	78,3 %

Quellen: Begründung zum Haushaltsgesetz 2012/2013 / Haushaltsrechnung 2012

Mit dem Haushaltsgesetz 2012/2013 wurden die Höhe und Aufteilung der Ermächtigungssumme geändert. Der Ermächtigungsrahmen im § 5 Haushaltsgesetz wurde um 500 Mio. € angehoben.

Garantien und Bürgschaften gegenüber der Nord/LB

Ende Oktober 2011 haben die EU-Regierungschefs im Zusammenhang mit dem geplanten teilweisen Schuldenerlass für Griechenland eine Kapitalstärkung für die europäischen Banken beschlossen. Danach müssen systemrelevante Banken am 30. Juni 2012 beim harten Kernkapital eine Quote von mindestens 9 v. H. aufweisen. Diese neue Anforderung bedeutet einen weiteren Kapitalbedarf von 710 Mio. € für die Nord/LB. Statt einer Zuführung von frischem Kapital durch die Träger kann eine Erhöhung der Kernkapitalquote auch dadurch erreicht werden, dass der Risikogehalt der Vermögenswerte der Bank gesenkt wird. Dies wiederum soll dadurch geschehen, dass die Bank die Risikoaktiva um 2,8 Mrd. € senkt und darüber hinaus die Länder Niedersachsen und Sachsen-Anhalt mit ihrer guten Bonität für ausgewählte Kreditforderungen der Nord/LB Garantien übernehmen und so den Risikogehalt dieser Vermögenswerte und damit den Kapitalbedarf der Nord/LB mindern. Hierfür ist ein maximales Ga-

rantievolumen von 2 Mrd. € notwendig, wobei auf Sachsen-Anhalt 500 Mio. € entfallen.²⁵

Abweichend von § 39 Abs. 1 LHO, wonach nur zukünftige Risiken abgesichert werden dürfen, ist gemäß § 5 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2012/2013 für diese Garantien und Bürgschaften eine Absicherung von bereits bestehenden Risiken der Bank zulässig.

Der zwischen den Ländern und der Nord/LB vereinbarte Garantierahmen besitzt rein vorsorglichen Charakter und kann von der Nord/LB im Grundsatz bei Bedarf bis Ende 2014 gezogen werden.

Für die Garantie fällt eine Bereitstellungsgebühr in Höhe von 6,27 v. H. an. Im Haushaltsjahr 2012 wurden zeitanteilig 8,012 Mio. € an Garantieentgelten vereinnahmt. Für das Haushaltsjahr 2013 zahlte die Nord/LB das vollständige Garantieentgelt in Höhe von 31,785 Mio. €.

Nach Angaben im Geschäftsbericht 2013 der Nord/LB hat die Bank im Dezember 2013 für ein weitgehend identisches Kreditportfolio eine Garantie mit einem privaten Garantiegeber abgeschlossen, die im ersten Halbjahr 2014 wirksam geworden ist und die risikogewichteten Aktiva anfänglich deutlich reduzieren wird. Infolge der Doppelbelegung des Kreditportfolios kann die Ländergarantie 2014 von der Bank nicht mehr gezogen werden. Die Bank hat deshalb eine vorzeitige Auflösung der Garantieverträge mit den Ländern angestrebt. Mit Sachsen-Anhalt wurde eine solche Auflösung zum 30. Juni 2014 vereinbart.

Bei einer vorzeitigen Beendigung der Garantie zum 30. Juni 2014 steht dem Land für das Haushaltsjahr 2014 lediglich das entsprechend anteilige Garantieentgelt zu, so dass der Planansatz in Höhe von 31,350 Mio. € um 50 v. H. unterschritten werden könnte. Ab dem Haushaltsjahr 2015 werden keine Entgelte aus dem Nord/LB-Garantieprogramm mehr vereinnahmt. Demgegenüber bestehen für das Land aber auch keine Risiken aus der Inanspruchnahme der Garantie in Höhe von 500 Mio. € mehr.

Bürgschaften zur Förderung des Wohnungswesens

Aufgrund des niedrigen Auslastungsgrads der Bürgschaften zur Förderung des Wohnungswesens und des zu erwartenden weiteren Rückgangs dieser Bürgschaften wurde

²⁵ Quelle: Begründung zum Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans für die Haushaltsjahre 2012/2013

bei der Aufteilung des Bürgschaftsrahmens eine Absenkung um 100 Mio. € auf 20 Mio. € vorgenommen.

Sonstige Bürgschaften

Seit dem Jahr 2005 wurden zur Förderung des Wohnungsbaus mehrere Neuprogramme bei der Investitionsbank Sachsen-Anhalt aufgelegt, die unter der Rubrik „Sonstige Bürgschaften und Gewährleistungen“ bei der Investitionsbank geführt werden. Durch die Absenkung des Bürgschaftsrahmens für Bürgschaften zur Förderung des Wohnungswesens konnte der Bürgschaftsrahmen für die sonstigen Bürgschaften mit dem Haushaltsgesetz 2012/2013 um 100 Mio. € auf 1.610 Mio. € erhöht werden. Der Gesamtrahmen für Bürgschaften blieb durch diese Verschiebung unverändert.

Mit dem Haushaltsplan 2014 wurde auch die Begründung zum Haushaltsgesetz 2014 veröffentlicht. Für § 5 (Absatz 1) wird dabei regelmäßig die vorgesehene Aufteilung der Ermächtigungssumme auf die verschiedenen Bürgschaftsarten dargestellt.²⁶

Für die Ermächtigungssumme der *„sonstigen Bürgschaften und Gewährleistungen“* wurde eine Erweiterung vorgenommen, die nunmehr neben den Parallelbürgschaften Bund/Land und Bürgschaften gegenüber der Investitionsbank Sachsen-Anhalt ab dem Haushaltsjahr 2014 auch Bürgschaften *„zur Absicherung von Finanzierungen zugunsten privater Unternehmen, an denen das Land Sachsen-Anhalt – ggf. auch mehrheitlich – beteiligt ist“*, umfasst.

In der Begründung zum Haushaltsgesetz 2014 wird festgelegt, dass *„die privaten Unternehmen mit Landesbeteiligung [...] ihren Sitz nicht zwingend in Sachsen-Anhalt haben [müssen]“, sofern sie im Interesse des Landes liegende förderungswürdige und betriebswirtschaftlich sinnvolle Maßnahmen bzw. Maßnahmen mit entsprechender Ausstrahlungswirkung in das Land durchführen.*^{27,28}

Begründet wird diese Erweiterung damit, dass zur Sicherung der Kreditaufnahmefähigkeit, insbesondere zur Vermeidung beihilferechtlicher Risiken, eine Absicherung von Finanzierungen durch Garantien, Bürgschaften und sonstigen Gewährleistungen er-

²⁶ Gemäß § 5 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2014 wird das Ministerium der Finanzen ermächtigt, im Haushaltsjahr 2014 Garantien und Bürgschaften zulasten des Landes bis zu einer Höhe von insgesamt 3.500.000.000 € zu übernehmen.

²⁷ Zu den privaten Unternehmen mit Landesbeteiligung, die ihren Sitz nicht in Sachsen-Anhalt haben, zählen z. B. die Mitteldeutsche Flughafen AG, die Mitteldeutsche Medienförderung GmbH sowie einige Kleinbeteiligungen.

²⁸ In der Begründung wird ergänzt: *„Der Abschnitt I, mit Ausnahme der Nummern 1.2., 1.4. und 4. sowie die Abschnitte II, IV, V, VI und VII und VIII der ‚Allgemeinen Bestimmungen für Landesbürgschaften zur Wirtschaftsförderung des Landes Sachsen-Anhalt‘ (MBl. LSA 2007 S. 485) gelten entsprechend.“*

möglichst werden soll und damit zu einer flexibleren Gestaltung der Kapitalausstattung von Unternehmen mit Landesbeteiligung beigetragen werden soll.

Im Hinblick auf die sich aus der Haushaltsrechnung 2012 ergebende hohe Inanspruchnahme der sonstigen Bürgschaften (85,3 v. H.) hält es der Landesrechnungshof für notwendig, dass sich der Haushaltsgesetzgeber mit den sonstigen Bürgschaften und deren Ausweitung vertiefend beschäftigt.

Dazu sollte das Ministerium der Finanzen zu den Haushaltsberatungen eine Übersicht über die ausgereichten bzw. geplanten sonstigen Bürgschaften vorlegen.

4 Darstellung der ITK-Gesamtausgaben

Die Einnahmen und Ausgaben der ITK wurden im Haushaltsjahr 2012 überwiegend im Einzelplan 19 – Informations- und Kommunikationstechnologie – zentral veranschlagt.

ITK-Ausgaben, die außerhalb des Einzelplanes 19 veranschlagt wurden, sind in der Anlage XIV der Haushaltsrechnung 2012 zusammengefasst. Diese Anlage ist erstmals in der Haushaltsrechnung enthalten.

Innerhalb des Einzelplanes 19 wird das Landesrechenzentrum (Kapitel 1901) als budgetierter Bereich § 17a LHO geführt. Im Kapitel 1903 sind (ressortübergreifende) Projekte und Maßnahmen veranschlagt, die zeitlich befristet sind und der Ertüchtigung der IT-Strukturen und IT-Anwendungen dienen. Die Kapitel 1905 bis 1923 enthalten die ITK-Mittel der einzelnen Ressorts. Die Ausgaben der Kapitel 1903 bis 1923 sind grundsätzlich gegenseitig deckungsfähig.

Eine Anpassung der Haushaltstechnischen Richtlinie des Landes (HTR-LSA) an die neue Praxis der Veranschlagung und des Nachweises der ITK-Mittel erfolgte mit den HTR-LSA 2012/2013.

ITK-Gesamtausgaben

Der Einzelplan 19 weist insgesamt folgendes Bild aus:

	Rechnungs-Ist	Gesamt-Soll	Differenz
Einnahmen	3,2 Mio. €	2,9 Mio. €	0,3 Mio. €
Ausgaben	77,8 Mio. €	78,0 Mio. €	-0,2 Mio. €
darunter Ausgabereste	5,2 Mio. €	3,1 Mio. €	

Die Mittel für den Einzelplan 19 wurden unter Berücksichtigung der aus dem Vorjahr und der ins Folgejahr übertragenen Ausgabereste fast vollständig in Anspruch genommen.

Unter Berücksichtigung der Ausgaben außerhalb des Einzelplanes 19 ergibt sich folgendes Gesamtbild der in der Haushaltsrechnung 2012 direkt ausgewiesenen ITK-Ausgaben:

Einzelpläne	Rechnungs-Ist Haushaltsrechnung Spalte 6	Gesamt-Soll Haushaltsrechnung Spalte 9	mehr (+)/weniger (-) Haushaltsrechnung Spalte 10
01	565.876,23 €	715.200,00 €	-149.323,77 €
16	214.280,34 €	214.500,00 €	-219,66 €
19 (1901)	48.236.463,26 €	47.893.445,66 €	343.017,60 €
19 (1903 - 1923)	29.593.913,60 €	30.079.471,00 €	-485.557,40 €
außerhalb Einzelplan 19 ²⁹	39.454.618,00 €	42.390.350,00 €	-2.935.732,00 €
gesamt:	118.065.151,43 €	121.292.966,66 €	-3.227.815,23 €

Landesrechenzentrum (Kapitel 1901)

Das Landesrechenzentrum gilt als budgetierte Einrichtung nach § 17a LHO. Die veranschlagten Gesamtausgaben dieses Kapitels wurden einschließlich der gebildeten Ausgabereste vollständig ausgeschöpft. Dabei wurden auch die Mehreinnahmen bei Titel 119 59 von insgesamt rund 0,3 Mio. € für die Restebildung herangezogen.

Besonders hinzuweisen ist auf die Darstellung der geleisteten Ausgaben bei den Titeln

685 02 - Zuschuss Betrieb	Ist: rund 40,53 Mio. €
894 02 - Zuschuss Investitionen	Ist: rund 3,35 Mio. €

Zu den Titeln 685 02 und 894 02 mit Gesamtausgaben von rund 43,88 Mio. € enthält die Haushaltsrechnung keine detaillierte Darstellung und damit keinen detaillierten Nachweis über die tatsächlich im Landesrechenzentrum benötigten und geleisteten Ausgaben. Im Haushaltsplan erfolgt der Nachweis der benötigten Mittel in Form eines Produkthaushaltes. Die Haushaltsrechnung 2012 spiegelt nicht die Systematik des Produkthaushaltes wider. Die Ist-Ausgaben werden lediglich kumuliert dargestellt. Erst im Haushaltsplan 2014 erfolgt die Darstellung der Ist-Ausgaben 2012 entsprechend der Gliederung des Produkthaushaltes.

²⁹ Haushaltsrechnung 2012, Anlage XIV: Übersicht über IT-Ausgaben außerhalb des Einzelplanes 19 (ohne Landtag und Landesrechnungshof)

Beim Titel 685 05 (KONSENS³⁰) mit geleisteten Ausgaben in Höhe von rund 1,76 Mio. € fehlt ebenfalls eine Erläuterung in der Haushaltsrechnung. Die Erläuterung ergibt sich lediglich aus dem Haushaltsplan³¹. Danach handelt es sich um den Anteil, den das Land für die Einführung des Steuerverfahrens KONSENS (Titel 685 05 Zuschuss für nicht budgetrelevante Ausgaben), welches Bund und Länder gemeinsam finanzieren, zu tragen hat.

Eine detaillierte Abrechnung des im Haushaltsplan ausgewiesenen Produkthaushaltes ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes aus nachfolgenden Gründen unverzichtbar.

Zum einen kann nur über eine solche Darstellung ein Soll-Ist-Vergleich vorgenommen werden und eine Bewertung der benötigten Mittel erfolgen.

Zum anderen leitet sich die Notwendigkeit letztlich aus § 17a LHO ab. Eine Steuerung der budgetierten Einrichtung kann nur durch die Bereitstellung entsprechender Informationen sachgerecht vorgenommen werden. Dazu gehört, dass neben den Plandaten auch die Ist-Daten dargestellt werden. Das gilt umso mehr, als die Ausgaben für die Titel 685 02 und 894 02 mit 43,88 Mio. € im Kapitel 1901 den größten Anteil im Einzelplan 19 einnehmen.

Des Weiteren könnte damit auch die notwendige Nachvollziehbarkeit für die gebildeten Ausgabereiste hergestellt werden.³²

Der Landesrechnungshof empfiehlt – auch im Hinblick auf die inzwischen erfolgte Übertragung der Aufgaben auf einen externen Dienstleister (Dataport) –, die Darstellungen um die folgenden Informationen zu erweitern:

- **Die den Einnahmen und Ausgaben zugrunde liegenden Daten sind sowohl im Haushaltsplan als auch in der Haushaltsrechnung nachvollziehbar abzubilden.**
- **Die Produkthaushalte sind in der Haushaltsrechnung abzubilden, um detailliert den Haushaltsabschluss mit den Plandaten vergleichen zu können.**

³⁰ Koordinierte neue Softwareentwicklung der Steuerverwaltung

³¹ Einzelplan 19, S. 12

³² siehe dazu auch III.5 – Bildung und Übertragung von Ausgabereisten im Haushaltsjahr 2012

5 Bildung und Übertragung von Ausgaberesten im Haushaltsjahr 2012

5.1 Entwicklung der Höhe der übertragenen Reste

Die Ausgabeermächtigungen gelten nach dem Grundsatz der zeitlichen Bindung grundsätzlich für das Jahr, für das der Haushaltsplan beschlossen wurde.

Die LHO sieht in § 19 (Übertragbarkeit) die Möglichkeit vor, für die jeweilige Zweckbestimmung über das Haushaltsjahr hinaus Ausgabeermächtigungen – sog. Ausgabereste – zu übertragen.

Die Bildung und Übertragung von Ausgaberesten erfolgt entsprechend den Regelungen von § 45 (sachliche und zeitliche Bindung) LHO. In Ergänzung dieser Vorschrift hat das Ministerium der Finanzen in einem Runderlass³³ die Bildung, Übertragung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten geregelt.

Die Möglichkeiten der Übertragung von Ausgabeermächtigungen hat die Verwaltung in den Jahren seit 2002 wie folgt genutzt:

Entwicklung der Übertragung von Resten				
HR	in das <u>nächste</u> Jahr übertragene Ausgabereste	in das <u>nächste</u> Jahr übertragene Einnahmereste	Differenz Einnahmereste - Ausgabereste	Anteil der Ausgabereste an den Gesamtausgaben
2002	217.463.250 €	125.909.307 €	-91.553.943 €	2,06%
2003	127.879.644 €	49.700.105 €	-78.179.539 €	1,21%
2004	174.756.765 €	158.873.097 €	-15.883.668 €	1,66%
2005	143.233.097 €	161.314.479 €	18.081.383 €	1,40%
2006	104.646.794 €	124.708.599 €	20.061.805 €	1,02%
2007	193.169.619 €	177.144.930 €	-16.024.689 €	1,94%
2008	280.261.404 €	100.378.161 €	-179.883.243 €	2,82%
2009	463.495.014 €	429.565.322 €	-33.929.693 €	4,70%
2010	385.090.070 €	286.288.853 €	-98.801.217 €	3,83%
2011	315.228.581 €	52.561.907 €	-262.666.674 €	3,12%
2012	295.600.008 €	129.929.357 €	-165.670.651 €	2,97%

Die Übersicht verdeutlicht, dass die Höhe der Reste jährlichen Schwankungen unterliegt.

³³ Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 3. Januar 2013, MBl. LSA, S. 99 ff.

5.2 Finanzierung der Ausgabereste

In § 19 Abs. 2 LHO ist bezüglich der Finanzierung der Ausgabereste folgendes geregelt:

„Zur Deckung der Ausgaben, die übertragen werden sollen (Ausgabereste), sind Ausgabemittel zu veranschlagen, soweit ihre Deckung nicht in anderer Weise gesichert ist.“

In den betrachteten Jahren waren – mit Ausnahme der Jahre 2005 und 2006 – die übertragenen Ausgabereste größer als die Einnahmereste, so dass sich hieraus rechnerisch eine Deckungslücke ergab. Für die Finanzierung von Ausgaberesten waren bisher nur in den Jahren 1994, 1999 sowie 2002 und 2003 Haushaltsmittel im Landeshaushalt veranschlagt.

Die im Haushaltsvollzug in Anspruch genommenen Ausgabereste belasten kassenmäßig das Jahr der Inanspruchnahme, nicht das Haushaltsjahr ihrer Entstehung. Zur Finanzierung werden die im Haushaltsvollzug bei Ausgabeposteln erfahrungsgemäß entstehenden Minderausgaben, sog. „Bodensatz“, herangezogen.

Der Landesrechnungshof hat sich in der Vergangenheit in seinen Jahresberichten mehrfach mit dieser Finanzierungsproblematik befasst.

Der Landtag fasste dazu entsprechende Beschlüsse³⁴, die jedoch nicht konsequent umgesetzt wurden. In den Haushalten seit 2004 waren keine Mittel zur Deckung von Ausgaberesten gemäß § 19 Abs. 2 LHO veranschlagt.

Mit dem Haushaltsplan 2014 hat die Landesregierung das Risiko, dass im Haushaltsvollzug Finanzierungsprobleme bei den übertragenen und in Anspruch genommenen Ausgaberesten auftreten können, von sich aus problematisiert. Wie bereits unter II.3.1 erläutert, ist hierzu eine Änderung des Gesetzes über die Steuerschwankungsreserve erfolgt.

Der Landesrechnungshof empfiehlt – wie bereits in früheren Haushaltsjahren –, künftig Mittel gemäß § 19 Abs. 2 LHO zu veranschlagen. In der entsprechenden

³⁴ LT-DS 4/68/2454B Entlastungsbeschluss Haushaltsjahr 2003 – Jahresbericht 2004, Teil 2
LT-DS 4 /11/372B Entlastungsbeschluss Haushaltsjahr 2000 – Jahresbericht 2001, Teil 2
LT-DS 3/12/714 B Entlastungsbeschluss Haushaltsjahr 1996 – Jahresbericht 1997, Teil 2
LT-DS 2/65/3695B Entlastungsbeschluss Haushaltsjahr 1995 – Jahresbericht 1996, Teil 2

Haushaltsrechnung sollte ein Nachweis erfolgen, welche Ausgabereste aus diesen Haushaltsmitteln finanziert wurden.

5.3 Bildung und Übertragung von Ausgaberesten im Haushaltsjahr 2012

Der Landesrechnungshof hat sich mit der Bildung und Übertragung von Haushaltsresten im Jahre 2012 befasst. Er leitet daraus Empfehlungen sowohl für die künftige Restbildung und Darstellung in den Haushaltsrechnungen als auch die Haushaltsaufstellung ab.

5.3.1 Berechnung der Eckwerte

Die Landesregierung hatte den Doppelhaushalt für die Jahre 2012 und 2013 erstmals im sog. „Top-Down“-Verfahren aufgestellt. Hierbei wird jedem Einzelplan des Gesamthaushaltes eine verbindliche Vorgabe des konkreten Budgetrahmens – sog. Eckwert – gegeben. Dabei beziffert der Eckwert den maximal zulässigen Zuschussbedarf. Als Zuschuss wird der Betrag bezeichnet, der nicht aus den Einnahmen des Einzelplanes finanziert werden kann.

Da alle personal- und stellenbezogenen Entscheidungen im Personalentwicklungskonzept als ressortübergreifendes Programm der Landesregierung zusammenlaufen, enthält der Zuschuss keine Personalausgaben.

Für die Haushaltsjahre 2012 und 2013 waren die folgenden Haushaltseckwerte festgelegt³⁵:

Einzelplan	Nachtragshaushalt 2012					Eckwert 2012 *
	Einnahmen	Ausgaben	Personalkosten HG. 4	Personalkosten HG. 6	Zuführung Pensionsfonds	
	- in € -					
02	881.800	18.158.900	14.055.200		113.000	3.108.900
03	47.885.900	657.499.000	494.609.700		6.374.500	108.628.900
04	25.168.500	199.414.500	176.311.300		1.936.600	-4.001.900
05	170.850.500	1.040.912.800	28.088.600	31.085.569	578.400	810.309.731
06	128.340.100	735.122.700	21.844.700	364.252.900	5.727.400	214.957.600
07	4.353.500	1.434.626.100	1.215.416.400		8.073.200	206.783.000
08	101.451.200	263.478.800	24.022.700	2.186.700	351.900	135.466.300
09/15	212.056.000	510.515.600	108.690.400	59.342.500	445.200	129.981.500
11	93.701.200	411.783.800	104.836.200	132.573.100	1.618.500	79.054.800
14	578.750.000	889.569.600	132.895.300		311.900	177.612.400
19	2.879.000	74.112.000	97.500	11.466.100		59.669.400
20	85.353.100	149.165.600	22.011.900	4.335.300		37.465.300
Summe	1.451.670.800	6.384.359.400	2.342.879.900	605.242.169	25.530.600	1.959.035.931

* 07 - Eckwert ohne Luther-Jubiläum (6.988.600 €)
 09 - Eckwert ohne BUGA (150.000 €)
 19 - Eckwert ohne ITN-XT (800.000 €)

³⁵ Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 3. Januar 2013, MBI. LSA, S. 99 ff.

Einzelplan	Nachtragshaushalt 2013					Eckwert 2013 *
	Einnahmen	Ausgaben	Personalkosten HGr. 4	Personalkosten HGr. 6	Zuführung Pensionsfonds	
	- in € -					
02	891.500	18.129.800	14.015.800		113.600	3.108.900
03	50.321.800	623.782.100	482.749.800		8.697.700	82.012.800
04	25.164.600	198.609.300	175.472.200		2.185.000	-4.212.500
05	194.604.600	1.095.855.400	28.426.600	29.993.331	580.100	842.250.769
06	120.838.400	734.664.000	22.878.200	366.523.200	5.727.400	218.696.800
07	4.233.500	1.419.854.700	1.205.775.300		8.154.600	201.691.300
08	100.742.700	269.513.300	23.569.000	2.186.700	353.400	142.661.500
09/15	238.733.200	484.941.900	108.420.000	58.569.900	446.200	78.772.600
11	94.181.500	413.001.800	104.843.100	132.961.400	1.896.500	79.119.300
14	576.196.100	877.173.200	129.594.500		2.137.400	169.245.200
19	2.880.000	75.713.600	97.500	11.408.500		61.327.600
20	84.820.500	152.116.100	21.782.100	4.370.400		41.143.100
Summe	1.493.608.400	6.363.355.200	2.317.624.100	606.013.431	30.291.900	1.915.817.369

* 05 - Eckwert ohne KiföG-Novelle (10 Mio. €)
 07 - Eckwert ohne Luther-Jubiläum (12.044.100 €)
 09 - Eckwert ohne BUGA (800.000 €)
 19 - Eckwert ohne ITN-XT (4.300.000 €)

Die Eckwerte stellen derzeit im Zusammenhang mit den haushaltsrechtlichen Regelungen zur Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit eine wichtige Grundlage für die Bildung und Übertragung von Ausgaberesten dar.

5.3.2 Haushaltsrechtliche Regelungen

Mit der Festlegung verbindlicher Eckwerte wurde auf Vorschlag der Landesregierung eine Erweiterung der Übertragbarkeit nicht ausgeschöpfter Ausgabeansätze vorgenommen. In § 7 des Haushaltsgesetzes 2012/2013 ist erstmalig die erweiterte Übertragbarkeit geregelt:

- „(1) *Die Ausgaben der Hauptgruppen 5 und 6 sind nach Maßgabe der Absätze 2 und 3 übertragbar, soweit nicht in diesem Gesetz oder im Haushaltsplan etwas Abweichendes geregelt ist.*
- (2) *Übertragbar ist der anteilige Differenzbetrag zwischen Ausgaben und Haushaltsplanansatz eines Titels. Dies gilt nicht, soweit Ausgabenansätze mit Einnahmeansätzen korrespondieren und der Einnahmeansatz im Vollzug unterschritten wird.*
- Der Anteil beträgt bei Ansätzen der Hauptgruppe 5 50 v. H. und denen der Hauptgruppe 6 75 v. H. Wird der Haushaltsplanansatz zur Deckung von Mehrausgaben an anderer Stelle herangezogen, so ist dieser Deckungsbeitrag bei der Differenzberechnung nach Satz 1 den Ausgaben zuzurechnen.*

- (3) *Nicht übertragbar sind die Ansätze der Titel 518 30³⁶ sowie der laufenden Zuweisungen für die Landesbetriebe.“*

Die Erweiterung betrifft die anteilige Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln bei den Ausgaben der HGr. 5 (sächliche Verwaltungsausgaben) und 6 (Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse).

Die Regelungen zur Bildung und Übertragung von Ausgaberesten (§§ 19 und 45 LHO) sind – unabhängig von der Regelung im Haushaltsgesetz 2012/2013 – weiter zu beachten. Gemäß § 19 Abs. 1 LHO sind Ausgaben für Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen übertragbar. Andere Ausgaben können für übertragbar erklärt werden. Sollen Ausgaben über das Haushaltsjahr hinaus verfügbar gehalten werden, sind – außer für Investitionsausgaben – im Haushaltsplan Übertragungsvermerke auszubringen.

In der Begründung zur Erweiterung der Übertragbarkeit (§ 7 Haushaltsgesetz 2012/2013) heißt es:

„Die erweiterte Übertragbarkeit trägt zur flexibleren Mittelbewirtschaftung bei und fördert den sparsamen Umgang mit Haushaltsmitteln.“

Vor diesem Hintergrund der vorgenommenen Ausweitung der Übertragung von Haushaltsmitteln hat das Ministerium der Finanzen den Runderlass zur Regelung der Bildung, Übertragung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten veröffentlicht. Er bildet die Grundlage für die Bildung und Übertragung von Ausgaberesten aus dem Doppelhaushalt 2012/2013.

³⁶ Zweckbestimmung Titel 518 30: Mietzahlungen an den Landesbetrieb Liegenschafts- und Immobilienmanagement Sachsen-Anhalt

Nachfolgend ist dargestellt, wie sich die Ausgabereste, die in das Jahr 2013 übertragen wurden, auf die Einzelpläne und Hauptgruppen verteilen:

Einzelplan	HGr. 4	HGr. 5	HGr. 6	HGr. 7	HGr. 8	HGr. 9	Gesamt
01					8.800 €		8.800 €
02			58.508 €				58.508 €
03	4.105 €	1.781.447 €	2.408.951 €	604.026 €	265.496 €		5.064.025 €
04		3.781.004 €					3.781.004 €
05	67.007 €	85.083 €	15.575.359 €	2.421.082 €			18.148.531 €
06	54.355 €	17.307 €	479.902 €		500.000 €		1.034.257 €
07	6.253.084 €	1.443.671 €	4.248.480 €		3.918.416 €		15.863.651 €
08			386.580 €		2.059.008 €		2.445.588 €
09		868.620 €	10.139.736 €		14.350.181 €		25.358.537 €
11		17.307 €	2.223.736 €				2.241.043 €
13	1.366.482 €	183.216 €	21.298.118 €	52.300 €	88.563.086 €		111.463.202 €
14		7.700.321 €	19.029.590 €		17.834.447 €		44.564.358 €
15	71.109 €	3.925.638 €	4.531.085 €	67.426 €	35.051.441 €		43.646.699 €
16							- €
19		1.446.886 €	2.202.172 €		1.615.328 €		5.264.385 €
20	2.147.436 €	4.125.773 €		10.384.215 €			16.657.423 €
Gesamt 2012	9.963.578 €	25.358.965 €	82.582.219 €	13.529.048 €	164.166.201 €		295.600.011 €

Rundungs-
differenz

Quelle: Haushaltsrechnung 2012

Die Haushaltsrechnung 2012 enthält keine Angaben darüber, auf welcher konkreten haushaltsrechtlichen Grundlage (z. B. Übertragungsvermerk, Zusammenhang zu zweckgebundenen Einnahmen, erweiterte Übertragbarkeit gemäß Haushaltsgesetz 2012/2013) ein Haushaltsrest gebildet wurde.

Der Landesrechnungshof hat deshalb eine Zuordnung der Reste zu Fallgruppen (FG) vorgenommen, die er nach folgenden Kriterien gebildet hat:

5.3.3 Fallgruppen

Fallgruppe I - EU-Mittel

Der Landesrechnungshof hat hier die Einnahme- und Ausgabenreste zusammengefasst, die für die Abwicklung der EU-Programme erforderlich sind.

Die bei Landesmitteln zur Kofinanzierung gebildeten Reste sind ebenfalls der FG I zugeordnet.

Fallgruppe II - Budgetierte Einrichtungen (§ 11 Haushaltsgesetz 2012/2013)

Die Haushaltsrechnung 2012 (Anlage XIII) weist detailliert die Berechnung von Budget und Ausgaberesten bei budgetierten und flexibilisierten Einrichtungen aus.

Der Landesrechnungshof hat diese der FG II zugeordnet.

Fallgruppe III - Gesetzliche Vorgaben

Die Übertragbarkeit von Ausgaben ist nur zulässig, wenn ein besonderer Entstehungsgrund vorliegt. Dieser kann kraft Gesetz gegeben sein. Die Übertragbarkeit kann aber auch durch Haushaltsgesetz oder durch Haushaltsvermerk begründet sein.

In der FG III sind solche Ausgabenreste zusammengefasst, die aufgrund einer gesetzlichen Regelung für einen bestimmten Zweck verwendet werden müssen. Für diese Ausgaben besteht eine rechtsverbindliche Verwendungsaufgabe.

Hierzu gehören z. B. Ausgaben im Zusammenhang mit der

- Konzessionsabgabe gemäß § 9 Abs. 2 Glücksspielgesetz,
- Abwasserabgabe nach dem Abwasserabgabengesetz des Bundes,
- Förderung des ÖPNV nach dem Entflechtungsgesetz und dem Regionalisierungsgesetz.

Fallgruppe IV – „Vorklammeratbestände“ des Eckwertes

In die Berechnung des Haushaltseckwertes 2012 hat die Landesregierung einzelne, zeitlich begrenzte Projekte nicht einbezogen. Dabei handelt es sich um folgende Maßnahmen:

1. Lutherjubiläum (Kap. 0703),
2. Bundesgartenschau (Kap. 0902, TGr. 83),
3. ITN-XT (Kap. 1903, TGr. 63).

Die mit diesen Projekten im Zusammenhang stehenden Ausgabereste sind dieser FG zugeordnet.

Fallgruppe V – Investitionsausgaben und andere Ausgaben (§ 19 Abs. 1 LHO)

Hier sind die Reste zusammengefasst, die stets übertragbar sind (§ 19 Abs. 1 LHO) oder durch einen Übertragbarkeitsvermerk bei der entsprechenden Haushaltsstelle für übertragbar erklärt werden.

Dazu gehören die Ausgaben für Baumaßnahmen (HGr. 7) sowie die sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen (HGr. 8). Soweit die Investitionsausgaben und anderen Ausgaben jedoch einer der FG I bis IV zuzuordnen wären, ist dies erfolgt.

Fallgruppe VI – Erweiterte Übertragbarkeit (§ 7 Haushaltsgesetz 2012/2013)

Es sind die Ausgabereste zusammengefasst, für deren Bildung und Übertragung bisher keine haushaltsrechtlichen Möglichkeiten bestanden. Im Umfang dieser FG sind gegenüber den Vorjahren zusätzlich Ausgabeermächtigungen übertragen worden. Gemäß Runderlass des Ministeriums der Finanzen zur Neuregelung der Ausgaberes-

tebildung werden die so gebildeten Reste in dem Umfang aus dem Gesamthaushalt gedeckt, wie der Eckwert des Ressorts im Vollzug unterschritten wurde.

Die in das Haushaltsjahr 2013 übertragenen Ausgabereste in Höhe von rund 296 Mio. € verteilen sich wie folgt auf die gebildeten Fallgruppen:

Fallgruppe	Höhe des gebildeten Ausgaberestes (rund)	Anteil an den gesamten Ausgaberesten 2012
I EU-Mittel	129,8 Mio. €	43,9 %
II Budgetierte Einrichtungen	17,2 Mio. €	5,8 %
III Gesetzliche Vorgaben	64,9 Mio. €	21,9 %
IV „Vorklammeratbestände“	0,9 Mio. €	0,3 %
V § 19 Abs. 1 LHO	61,3 Mio. €	20,7 %
VI Erweiterte Übertragbarkeit	21,8 Mio. €	7,4 %
Gesamt:	295,9 Mio. € (Rundungsdifferenzen)	100 %

Die mit dem Haushaltsgesetz 2012/2013 eingeräumte erweiterte Möglichkeit der Bildung und Übertragung von Ausgaberesten hat demnach zu rund 22 Mio. € zusätzlichen Ausgaberesten geführt.

Inwieweit die übertragenen Ausgabeermächtigungen im Haushaltsjahr 2013 kassenwirksam geworden sind, hat der Landesrechnungshof nicht im Einzelnen überprüft.

Aus dem vorliegenden endgültigen Abschluss für das Haushaltsjahr 2013 ergibt sich zumindest rechnerisch, dass die in Anspruch genommenen Ausgabereste kein Finanzierungsproblem zur Folge hatten. Insgesamt wurde der Haushalt 2013 – wie unter III.3 dargestellt – ausgeglichen und ohne Neuverschuldung abgeschlossen.

5.3.4 Weitere Hinweise und Bewertungen des Landesrechnungshofes zur Fallgruppe VI - Erweiterte Übertragbarkeit

Die vorgenommene Zuordnung zur Fallgruppe VI ergibt die folgende Verteilung auf die jeweiligen Einzelpläne:

Einzelplan*	Gebildeter Ausgabereist in der Fallgruppe VI	Anteil an der Fallgruppe VI
02	-	-
03	-	-
04	0,04 Mio. €	0,2 %
05	14,1 Mio. €	64,6 %
06	-	-
07	0,7 Mio.€	3,3 %
08	0,4 Mio. €	1,7 %
09	1,1 Mio. €	4,9 %

Einzelplan*	Gebildeter Ausgabereist in der Fallgruppe VI	Anteil an der Fallgruppe VI
11	0,02 Mio. €	0,1 %
13	-	-
14	0,1 Mio. €	0,5 %
15	5,2 Mio. €	23,8 %
19	0,2 Mio. €	0,9 %
20	-	-
Gesamt:	21,8 Mio. €	100 %

* ohne Einzelpläne 01 und 16

Für die Darstellung der Ausgabereiste, die auf der Grundlage des § 7 Haushaltsgesetz 2012/2013 gebildet und übertragen wurden, hat es durch das Ministerium der Finanzen keine einheitliche Vorgehensweise gegeben.

Einzelplan 07 - Kultusministerium

Das Kultusministerium hat in das Haushaltsjahr 2013 Ausgabereiste in Höhe von rund 15,9 Mio. € übertragen. Der Fallgruppe VI (Erweiterte Übertragbarkeit) sind davon rund 0,7 Mio. € zuzuordnen.

Die weiteren Ausgabereiste betreffen in Höhe von

- rund 1,1 Mio. € die Fallgruppe I (EU-Mittel),
- rund 7,8 Mio. € die Fallgruppe II (Budgetierte Einrichtungen),
- rund 4,1 Mio. € die Fallgruppe III (Gesetzliche Vorgaben) sowie
- rund 0,8 Mio. € die Fallgruppe IV („Vorklammertatbestände“) und
- rund 1,4 Mio. € die Fallgruppe V (§ 19 Abs. 1 LHO).

Im Bereich des Kultusministeriums sind die Ausgabereiste der Fallgruppe VI zentral, d. h. im Kapitel 0701 bei nur einem Titel dargestellt.

Für den Titel 514 01 – Verbrauchsmittel, Haltung von Fahrzeugen – waren im Haushaltsjahr 2012 Ausgaben in Höhe von 45.000 € veranschlagt. Die tatsächlichen Ausgaben betragen 34.552,50 €. Haushaltsreste aus dem Vorjahr, die die Ausgabeermächtigung erhöhen, waren nicht zu berücksichtigen. Obwohl damit nur Minderausgaben in Höhe von 10.447,50 € eingetreten sind, wird bei diesem Titel ein Ausgabereist in Höhe von 235.017,52 € ausgewiesen. Eine Erläuterung fehlt.

Die Höhe des Ausgabereistes ist rechnerisch nur nachvollziehbar, wenn die Haushaltsrechnung 2012, Anlage VI³⁷ herangezogen wird.

³⁷ „Übersicht über die gemäß § 20 LHO i. V. m. § 9 Abs. 4 und 5 Haushaltsgesetz 2012/2013 gegenseitig deckungsfähigen sächlichen Verwaltungsausgaben“

Für den gesamten Einzelplan 07 werden bei diesen gegenseitig deckungsfähigen sächlichen Verwaltungsausgaben Minderausgaben in Höhe von 470.035,05 € ausgewiesen.

Die Hälfte dieses Betrages bildet den Ausgabereist von 235.017,52 €, der im Titel 514 01 des Kapitels 0701 insgesamt ausgewiesen wird.

Damit wird formal § 7 Abs. 2 Satz 3 des Haushaltsgesetzes 2012/2013 entsprochen. Als Motiv haben das Kultusministerium und das Ministerium der Finanzen eine Verwaltungsvereinfachung angeführt.³⁸

Technisch gesehen wird so der Einzelnachweis von Ausgabereisten in der Haushaltsrechnung 2012 bei 45 Haushaltsstellen vermieden.

Einen Mehraufwand zum Einzelnachweis der Ausgabereiste in der Haushaltsrechnung sieht der Landesrechnungshof jedoch nicht, da die einzelnen Titel ohnehin in der Haushaltsrechnung mit den zugehörigen Spalten 5 (übertragene Haushaltsreste) und Spalte 10 (Mehr oder Weniger) ausgewiesen werden.

Der Landesrechnungshof weist dazu auf die Praxis für den Bereich des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt (Einzelpläne 09 und 15) hin.

In das Jahr 2013 sind Ausgabeermächtigungen in Höhe von insgesamt rund 69,2 Mio. € übertragen worden. Auf die Fallgruppe VI (Erweiterte Übertragbarkeit) entfielen davon rund 6,3 Mio. €.

Ausgabereiste im Bereich des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt, die wegen der erweiterten Übertragbarkeit gebildet wurden, sind in der Haushaltsrechnung 2012 titelgenau dargestellt.

Mit der für den Einzelplan 07 praktizierten Bildung von Ausgabereisten über die zentrale Verortung auf einen Titel geht die ursprünglich vom Haushaltsgesetzgeber gesetzte Zweckbindung der Ansätze verloren.

Rechnerisch ist der Betrag der Ausgabereiste in der Summe nachvollziehbar. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass durch Einräumen erweiterter Deckungsmöglichkeiten nach § 9 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2012/2013 im Folgejahr die ursprüngliche Zweckbindung der Ansätze ohnehin durchbrochen werden kann.

Mit dem Haushaltsplan 2014 wird für den Einzelplan 07 im Vorwort folgender Hinweis ausgebracht:

³⁸ Protokoll Sitzung des Ausschusses für Finanzen des Landtages von Sachsen-Anhalt vom 18. November 2013, S. 13

„G. Sonstiges

Das Kultusministerium ist berechtigt, innerhalb des Einzelplanes 07 bei einem Titel der Hauptgruppen 5 bis 8 ohne 100%-igen Drittmittelanteil nicht mehr benötigte Mittel zu anderen Zweckbestimmungen umzusetzen. Dabei sind vorrangig Ansätze für Investitionen zu verstärken; Haushaltsansätze werden, wenn im Einzelfall mehr als 150.000 EUR überschritten werden, auf Beschluss des Ausschusses für Finanzen nach Empfehlung des Ausschusses für Bildung und Kultur verstärkt.“

Die Sätze 1 und 2 dieser Erläuterung werden als *** Allgemeiner Haushaltsvermerk – gemäß § 17 Abs. 1 Satz 2 LHO für verbindlich erklärt³⁹.

Infolgedessen ist es bei der Verwendung der Ausgaberechte unerheblich, an welcher Stelle diese Ausgaberechte ursprünglich entstanden sind. Der Haushaltsgesetzgeber hat darauf keinen Einfluss mehr.

Die Praxis des Kultusministeriums und des Ministeriums der Finanzen bei der Restebildung und Übertragung führt zu einem Transparenzverlust.

Die Herkunft der Ausgaberechte ist ebenso wenig nachvollziehbar wie deren beabsichtigte Verwendung im Folgejahr. Hinzu kommt, dass im Bereich des Kultusministeriums ab dem Haushaltsjahr 2014 weitere sich überlagernde Deckungsmöglichkeiten und Übertragbarkeiten durch verbindliche Haushaltsvermerke geschaffen wurden.

Der verwaltungsmäßige oder sachliche Zusammenhang der einzelnen Verwendungszwecke ist bei einer derart weitgehend zugelassenen Deckungsfähigkeit deutlich überschritten. Eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung des Ausgaberechtes ist nicht erkennbar. Damit führt auch die Ausgaberechtebildung und -verwendung zu einem Transparenzverlust für den Budgetgesetzgeber.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, in künftigen Haushaltsrechnungen eine nachvollziehbare Darstellung der übertragenen Ausgaberechte zu gewährleisten.

³⁹ Der Vermerk gilt jedoch nicht für die Kapitel 0703, 0704, 0709, 0783.

Einzelplan 05 – Ministerium für Arbeit und Soziales

Das Ministerium hat in das Jahr 2013 Ausgabereste in Höhe von rund 18,1 Mio. € übertragen. Davon sind fast 80 v.H. (rund 14,1 Mio. €) der Fallgruppe VI (Erweiterte Übertragbarkeit) zuzuordnen. Allein rund 13,9 Mio. € betreffen den Ausgabereist bei Kapitel 0508 – Sozialhilfe, Titel 671 01 – Eingliederungshilfe für behinderte Menschen in Einrichtungen.

Die weiteren Ausgabereiste betreffen in Höhe von

- rund 0,6 Mio. € die Fallgruppe I (EU-Mittel),
- rund 1,4 Mio. € die Fallgruppe III (Gesetzliche Vorgaben) sowie
- rund 2,0 Mio. € die Fallgruppe V (§ 19 Abs. 1 LHO).

Die Bildung des Ausgabereistes in Kapitel 0508, Titel 671 01 auf der Grundlage der erweiterten Übertragbarkeit nach § 7 Haushaltsgesetz 2012/2013 ist hinsichtlich der künftigen Verwendung nicht nachvollziehbar.

Das Ministerium für Arbeit und Soziales hat die Bildung eines Ausgabereistes bei dieser Haushaltsstelle in Höhe von 13,9 Mio. € beantragt.

Erst unter Einbeziehung des bestehenden Deckungskreises, der 21 verschiedene Titel des Kapitels umfasst, ist die übertragene konkrete Höhe des Ausgabereistes bei Titel 671 01 nachvollziehbar. Dies ist aus der Haushaltsrechnung so nicht erkennbar.

In seiner Stellungnahme vom 27. Juni 2014 hat das Ministerium für Arbeit und Soziales die Berechnung der Höhe des gebildeten Restes unter der Berücksichtigung des Ist-Ergebnisses des Deckungskreises, der im Vollzug entstandenen Mehrausgaben sowie der bestehenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen zur beschränkten Übertragbarkeit von Ausgaben der HGr. 6 bestätigt.

Das Ministerium führt weiter aus: „Vor diesem Hintergrund konnte in 2013 erstmals ein Ausgabereist aus dem Jahr 2012 gebildet und übertragen werden und damit das mit den Leistungsverhandlungen zusammenhängende Risiko abgesichert werden.“

Aus der Antwort ist zu entnehmen, dass das Ministerium für Arbeit und Soziales das beschriebene Risiko über die erweiterte Übertragbarkeit nach § 7 Haushaltsgesetz 2012/2013 absichern wollte.

Die Erweiterung der Übertragbarkeit (§ 7 Haushaltsgesetz 2012/2013) soll – so die Gesetzesbegründung – eine flexible Mittelbewirtschaftung und den sparsamen Umgang mit Haushaltsmitteln fördern.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes handelt es sich bei dem gebildeten Ausgabereinstellung inhaltlich nicht um einen Fall, der der Fallgruppe VI (Erweiterte Übertragbarkeit) zuzuordnen ist. Vielmehr hat das Ministerium für Arbeit und Soziales die nicht getroffene Risikovorsorge für den Haushalt 2013 über diese Möglichkeit nachgeholt.

Die Erweiterung der Übertragbarkeit und damit verbundene Ansammlung von Mitteln darf nicht dazu führen, dass voraussichtlich zu leistende Ausgaben nicht im Haushaltsplan veranschlagt werden.

5.3.5 Weitere Hinweise und Bewertungen des Landesrechnungshofes zur Fallgruppe II - Budgetierte Einrichtungen

Der Landesrechnungshof hat in seinen Jahresberichten wiederholt eine transparente Darstellung der Budgetinanspruchnahme empfohlen (z. B. Jahresbericht 2009, Teil 2). Dieser Empfehlung ist der Landtag mit dem Entlastungsbeschluss für das Haushaltsjahr 2008 gefolgt.⁴⁰ :

„(Der Ausschuss) erwartet, dass das Ministerium der Finanzen..., künftig eine transparente Darstellung der Budgetinanspruchnahmen gewährleistet. Dazu ist der Haushaltsrechnung ein konkreter Nachweis des tatsächlich in Anspruch genommenen Budgets beizufügen, der sowohl die Ergebnisse für die einzelnen Kapitel als auch für den gesamten budgetierten Bereich umfasst und aus der sich auch die Höhe der zu übertragenden Haushaltsreste ergibt...“

In der Haushaltsrechnung werden die Berechnung von Budget und Ausgabereinstellungen in einer Anlage dargestellt.

⁴⁰ LT-Drs. 5/87/3064 B vom 2. Februar 2011

Betrachtet man die Entwicklung der Haushaltsreste der in der Fallgruppe II zusammengefassten budgetierten und flexibilisierten Einrichtungen, so zeigt sich folgendes Bild:

Kapitel	Bezeichnung	Haushaltsrechnung		
		2010	2011	2012
0211/0704	Landeszentrale für politische Bildung	213.931 €	345.089 €	649.276 €
0308	Aus- u. Fortbildungsinstitut LSA	562.945 €	665.908 €	504.672 €
0341/1406	Geoinformationswesen	- €	626.428 €	1.357.004 €
0342	Staatliche Archivverwaltung	74.155 €	71.216 €	188.164 €
0405, 0406, 0407	Oberfinanzdirektion, Finanzämter	3.363.989 €	2.056.109 €	3.173.204 €
0783	Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie	6.287.468 €	7.503.402 €	7.150.435 €
1120	Budgetierte Einrichtung	504.000 €	488.000 €	2.167.000 €
1901	Landesrechenzentrum	703.198 €	873.946 €	2.003.473 €
		11.709.685 €	12.630.096 €	17.193.227 €

ohne Hochschulen, diese bewirtschaften einen Globalzuschuss gemäß § 114 HSG-LSA außerhalb des Landeshaushaltes
Quelle: Haushaltsrechnungen, Anlage XIII

Aus der Betrachtung der letzten Jahre wird deutlich, dass die übertragenen Ausgabenreste der flexibilisierten und budgetierten Einrichtungen jährlich angestiegen sind.

Aus den Haushaltsrechnungen ist nicht abzuleiten, welchen Zweck die budgetierten und flexibilisierten Einrichtungen mit den übertragenen Resten verfolgen. Zum einen ist das „Ansparen“ von nicht benötigten Haushaltsmitteln über einen längeren Zeitraum für die Realisierung einer konkreten Maßnahme/eines konkreten Projektes als Zielstellung denkbar. Zum anderen kann diese aber auch darin bestehen, die Ausgabeermächtigungen allgemein verfügbar zu halten.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind aus der Höhe der jährlich übertragenen Ausgabereste Rückschlüsse für die Veranschlagung des Budgets zu ziehen.

Mit o. g. Zielstellungen werden in anderen Einrichtungen, die aus dem Landeshaushalt mitfinanziert werden, Gelder „zurückgelegt“. So können z. B. die öffentlich-rechtlichen Landesstiftungen am Jahresende nicht verbrauchte Zuwendungen des Landes überjährig verwenden und einer Rücklage gemäß § 105 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. § 25 Abs. 2 LHO zuführen. Für die gemeinnützigen Stiftungen bestehen konkrete Regelungen zur Bildung der Rücklagen (z. B. Abgabenordnung, § 58 Nr. 6, 12).

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass für die flexibilisierten und budgetierten Einrichtungen die Transparenz bei der Bildung und Übertragung

von Ausgaberesten erhöht wird. Die Einrichtungen sollten im Rahmen des Restbildungsverfahrens künftig Informationen darüber geben,

- welche konkreten zukünftigen Projekte/Maßnahmen mit den übertragenen Resten finanziert werden sollen und
- bis zu welchem Zeitpunkt diese voraussichtlich abgeschlossen sind.

Diese Informationen sollten dem Parlament mit den konkreten Auswirkungen auf die Veranschlagung des Budgets zugeleitet werden.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Landesregierung den Umfang des Budgets kritisch auf seine Notwendigkeit hin überprüft.

5.3.6 Vorgaben zur Bildung und Übertragung von Ausgaberesten

Die Haushaltsrechnung 2012 enthält keine Informationen darüber, wie sich die im Haushaltsaufstellungsverfahren von der Landesregierung festgelegten Eckwerte im Vollzug entwickelt haben.

Der Landesrechnungshof hat in der nachfolgenden Übersicht dargestellt, wie sich der Eckwert gegenüber der Planung in den Einzelplänen jeweils entwickelt hat:

in € (ohne Einzelpläne 01, 13, 16)

Einzelplan	Eckwert		Differenz	übertragener Ausgabereist lt. Haushaltsrechnung	aus dem Vorjahr übertragener Ausgabereist	Eckwert/Plan + Ausgabereist aus Vorjahr	Differenz zu Eckwert/Ist (Spalte 2 minus Spalte 6)
	Haushaltsplan	Ist					
	1	2	3	4	5	6	7
02	3.108.900	3.050.395	-58.505	58.505	0	3.108.900	-58.505
03	108.628.900	109.764.568	1.135.668	5.064.025	5.101.565	113.730.465	-3.965.897
04	-4.001.900	-6.389.230	-2.387.330	3.781.004	2.056.109	-1.945.791	-4.443.438
05	810.309.731	787.581.836	-22.727.895	18.148.531	2.422.189	812.731.920	-25.150.084
06	214.957.600	207.914.856	-7.042.744	1.034.257	995.362	215.952.962	-8.038.106
07	206.783.000	191.447.944	-15.335.056	15.035.669	11.580.501	218.363.501	-26.915.557
08	135.466.300	107.346.649	-28.119.651	2.445.588	11.850	135.478.150	-28.131.501
09/15	129.981.500	124.481.875	-5.499.625	69.005.236	71.549.237	201.530.737	-77.048.863
11	79.054.800	62.284.592	-16.770.208	2.241.043	537.803	79.592.603	-17.308.012
14	177.612.400	169.150.061	-8.462.339	44.564.358	54.486.023	232.098.423	-62.948.363
19	59.669.400	57.374.069	-2.295.331	5.264.385	3.060.917	62.730.317	-5.356.248
20	37.465.300	43.683.900	6.218.600	16.657.423	24.255.051	61.720.351	-18.036.451
Gesamt:	1.959.035.931	1.857.691.513	-101.344.418	184.128.006	176.056.607	2.135.092.538	-277.401.025

Mit dem Runderlass zur Regelung der Bildung – Übertragung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten aus dem Doppelhaushalt 2012/2013 – hat das Ministerium der Finanzen zwei wesentliche Vorgaben gemacht:

1. Soweit der Ressortekwert eingehalten wird, werden grundsätzlich Ausgabereiste gebildet.
2. Ausgabereiste werden – soweit nicht aus Einnahmenresten möglich – aus dem Gesamthaushalt gedeckt.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass eine Überschreitung der Eckwerte im Haushaltsvollzug 2012 bei Einzelplan 03 – Ministerium für Inneres und Sport – und Einzelplan 20 – Hochbau – eingetreten ist.

In beiden Ressorts sind keine Ausgabereste auf der Grundlage des § 7 Haushaltsgesetz 2012/2013 (Fallgruppe VI) gebildet worden. Die übertragenen Reste in Höhe von rund 5,0 Mio. € (Einzelplan 03) und rund 16,7 Mio. € (Einzelplan 20) sind den Fallgruppen II (Budgetierte Einrichtungen), III (Gesetzliche Vorgaben) sowie V (§ 19 Abs. 1 LHO) zuzuordnen.

Die Höhe der in den Ressorts gebildeten Reste im Zusammenhang mit dem Eckwert muss unter Berücksichtigung der bereits aus dem Vorjahr (Haushaltsjahr 2011) übertragenen Ausgabereste bewertet werden.

Danach werden nur beim Einzelplan 03 höhere Reste übertragen, als nach der Eckwerteberechnung rechnerisch möglich wäre. Mit dem Haushaltsausgabereste-Erlass⁴¹ hat das Ministerium der Finanzen zur Deckung von Ausgaberesten geregelt, dass

„3.2 ... bei Überschreitung des Eckwertes im Vollzug Ausgabereste durch Einsparungen an anderer Stelle im Einzelplan zu decken [sind].“

Das Ministerium der Finanzen kann jedoch in besonders begründeten Ausnahmefällen für einzelne Ausgabereste die Deckung aus dem Gesamthaushalt zulassen (3.4 des o. g. Erlasses).

Das Ministerium für Inneres und Sport hat keine Einsparung aus dem Einzelplan benannt. Das Ministerium der Finanzen hat zugestimmt, die Deckung aus dem Gesamthaushalt zu leisten.

Für den Einzelplan 03 hat das Ministerium der Finanzen in Höhe von rund 0,9 Mio. € einen Ausnahmefall gesehen. Die Bildung der Ausgabereste steht im Zusammenhang mit den Ausgaben für den Digitalfunk der Landespolizei, Kapitel 0320, Titelgruppe 65. Das Ministerium der Finanzen begründet seine Entscheidung mit den politischen Zusagen gegenüber dem Ministerium für Inneres und Sport, alle Kosten des Digitalfunks aus dem Gesamthaushalt zu decken.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die Haushaltsrechnung Informationen darüber enthält, auf welcher Basis die Berechnung der Ausgabereste und ihre Finanzierung aus dem Gesamthaushalt erfolgte.

⁴¹ Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 3. Januar 2013, MBl. S. 99 ff.

5.4 Zusammenfassung der Empfehlungen des Landesrechnungshofes

Bei den Ausgaberesten handelt es sich um künftige, der Höhe nach jedoch ungewisse Zahlungen. Sie sind aus dem Haushaltsplan nicht erkennbar.

Daher sind an den Nachweis und die Darstellung der Ausgabereste hinsichtlich der Finanzierung sowie Transparenz besondere Anforderungen zu stellen. Auf der Grundlage der Prüfung der Haushaltsrechnung 2012 kommt der Landesrechnungshof nach Bewertung der dargestellten Einzelfälle zu folgenden zusammengefassten Empfehlungen:

- 1. Der Landesrechnungshof empfiehlt – wie bereits in früheren Haushaltsjahren – künftig Mittel gemäß § 19 Abs. 2 LHO zu veranschlagen. In der entsprechenden Haushaltsrechnung sollte ein Nachweis erfolgen, welche Ausgabereste aus diesen Haushaltsmitteln finanziert wurden.**
- 2. Der Landesrechnungshof hält eine nachvollziehbare Darstellung der Höhe der übertragenen Ausgabereste in den Haushaltsrechnungen für unverzichtbar. Dazu ist es nach Meinung des Landesrechnungshofes erforderlich, in der Haushaltsrechnung konkret darzustellen:**
 - die Berechnung der Ausgabereste bei Deckungskreisen,
 - die Finanzierung der Ausgabereste, bei denen eine Deckung aus dem Gesamthaushalt erfolgt,
 - welche konkreten zukünftigen Projekte/Maßnahmen mit den übertragenen Resten in welchen Jahren finanziert werden sollen. Das gilt insbesondere für budgetierte Einrichtungen.

Ausgabereste sind auch in Deckungskreisen bei den Titeln nachzuweisen, bei denen tatsächlich Minderausgaben eingetreten sind.
- 3. Durch das Ministerium der Finanzen bzw. das jeweilige Ressort sollte künftig im Rahmen der Haushaltsberatungen eine konkrete Darstellung erfolgen über**
 - den Umfang der Resteübertragung aus dem Vorjahr,
 - die vorgesehene Inanspruchnahme der Reste in den folgenden Haushaltsjahren,
 - die Notwendigkeit der Veranschlagung von Deckungsmitteln zur Finanzierung der Ausgabereste.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte insbesondere dargestellt werden, welche Auswirkungen die vorhandenen Ausgabereste auf die Höhe der Ansätze im aktuell zu beratenden Haushaltsplanentwurf haben.

- 4. Der Landesrechnungshof empfiehlt dringend, alle im Landeshaushalt bestehenden Deckungskreise einer kritischen Bewertung zu unterziehen.**

Die Ressorts sollten jeweils begründen, in welchem verwaltungsmäßigen oder sachlichen Zusammenhang die Ausgaben der deckungsberechtigten Haushaltsstellen stehen oder eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung gefördert wird.

Dies gilt insbesondere für diejenigen, die sich nicht auf die einzelnen vom Landesrechnungshof dargestellten Fallgruppen beschränken. Auf sich überlagernde Deckungskreise sollte generell verzichtet werden.

IV Finanzlage der Kommunen und Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

1 Haushalts- und Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften

Im Haushaltsjahr 2013 haben die Kommunen nach dem Ergebnis der Kassenstatistik⁴² wiederum einen positiven Finanzierungssaldo erreicht. Dieser betrug rund 139 Mio. € nach rund 125 Mio. € im Jahr 2012.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist das bereinigte Ergebnis⁴³ der laufenden Rechnung, also der Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushaltes, besonders wichtig. Hieraus ergibt sich, dass die Kommunen auch im Jahr 2013 einen deutlichen Überschuss der Einnahmen gegenüber den Ausgaben erzielt haben:

	Einnahmen	Ausgaben	Überschuss
	Insgesamt		
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 €
2013	5.009.665.000 €	4.810.215.000 €	199.450.000 €

Wie sich aus der Tabelle ergibt, sind die Einnahmen im Jahr 2013 im Vergleich zum Vorjahr um rund 5,8 v. H. gestiegen. Die Kommunen erreichten mit mehr als 5 Mrd. € das höchste Einnahmenniveau der letzten Jahre. Die bereinigten Ausgaben sind um rund 5,1 v. H. angestiegen, also geringer als die Einnahmen.

Im Vergleich der neuen Flächenländer haben die Kommunen in Sachsen-Anhalt mit einem Überschuss in Höhe von 62 € je Einwohner das zweitbeste Ergebnis (nach Brandenburg) erzielt.⁴⁴ Der Durchschnitt der neuen Länder liegt bei 49 € je Einwohner.

Auf der Einnahmeseite sind die Steuereinnahmen der Kommunen um 3,6 v. H. (von 1,345 Mrd. € auf 1,393 Mrd. €) gestiegen.

⁴² Soweit nicht ausdrücklich anders angegeben, stammen die verwendeten Daten aus der jeweiligen Kassenstatistik des Statistischen Landesamtes; die Zahlen sind teilweise gerundet

⁴³ Ausgaben/Einnahmen nach Abzug haushaltstechnischer Verrechnungen sowie der von gleicher Ebene empfangenen Zahlungen

⁴⁴ Bundesministerium der Finanzen, Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2004 bis 2013

Die Steuereinnahmen der Kommunen erreichten dabei rund 25,5 v. H. der Gesamteinnahmen (5,45 Mrd. €).

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Einnahmen der Kommunen aus Steuern in den neuen Ländern mit durchschnittlich 645 € je Einwohner nur knapp 60 v. H. der Steuereinnahmen der alten Flächenländer (1.103 € je Einwohner) erreichen. Die Kommunen in Sachsen-Anhalt haben dabei mit 619 € je Einwohner eine weit unterdurchschnittliche Steuerkraft und belegen vor Mecklenburg-Vorpommern nur den vorletzten Platz.⁴⁵

Die Ausgaben für soziale Leistungen stellen für die Kommunen einen wesentlichen Ausgabenblock im Verwaltungshaushalt dar. Die Belastung der einzelnen kommunalen Gruppen sowie die Entwicklung der Ausgaben aufgrund der wahrzunehmenden Aufgaben sind unterschiedlich:

	Ausgaben für soziale Leistungen⁴⁶				
	2009	2010	2011	2012	2013
Kommunen LSA insgesamt	1.109.185.000 €	1.107.551.000 €	1.214.840.000 €	1.183.271.000 €	1.215.825.000 €
kreisfreie Städte	267.362.000 €	283.898.000 €	285.649.000 €	288.587.000 €	297.905.000 €
Landkreise	838.535.000 €	820.784.000 €	927.541.000 €	894.059.000 €	917.552.000 €
kreisangehörige Gemeinden*	3.288.000 €	2.869.000 €	1.650.000 €	625.000 €	368.000 €

* einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften und Verbandsgemeinden

Der Anteil der Ausgaben für soziale Leistungen der Kommunen an den Ausgaben des Verwaltungshaushaltes beträgt für das Jahr 2013 insgesamt rund 25,3 v. H, wobei die Belastung der Landkreise mit 56 v. H. besonders hervorzuheben ist. Die kreisfreien Städte sind mit rund 24 v. H. belastet. Dieser unterschiedlich hohe Anteil ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass von den 11 Landkreisen sechs Landkreise zugelassene kommunale Träger für die Grundsicherung für Arbeitsuchende sind. Kreisfreie Städte haben von dieser Option keinen Gebrauch gemacht.

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, Besondere Ergänzungszuweisungen nach dem Finanzausgleichsgesetz) zur Verfügung. Allein als Leistungsbeteiligung beim Arbeitslosengeld II haben die Optionslandkreise fast 256 Mio. € vom Bund erhalten, als Leistungsbeteiligung zur Eingliederung von Arbeitsuchenden und arbeitsmarktliche Eingliederungen weitere 46 Mio. €

⁴⁵ Bundesministerium der Finanzen, Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal Finanzen 2004 bis 2013

⁴⁶ 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)

Die Gesamtausgaben für soziale Leistungen sind von 2012 zu 2013 um rund 2,75 v. H. angestiegen.

Betrachtet man jedoch die einzelnen Leistungsbereiche gibt es Auffälligkeiten, die mit den derzeitigen statistischen Anforderungen zusammenhängen:

Ausgabengruppe/ Gruppierungs-Nr.	2012	2013	Differenz
69 (aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen nach SGB II)	841.147.460 €	848.341.692 €	7.194.232 €
73 (Leistungen der Sozialhilfe an natürliche Personen außerhalb von Einrichtungen)	114.268.235 €	157.421.130 €	43.152.895 €
74 (Leistungen der Sozialhilfe an natürliche Personen in Einrichtungen)	78.365.061 €	131.359.736 €	52.994.675 €
76 (Leistungen der Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen)	20.714.002 €	26.328 €	-20.687.674 €
77 (Leistungen der Jugendhilfe in Einrichtungen)	46.825.304 €	0 €	-46.825.304 €
78 (sonstige soziale Leistungen)	73.661.178 €	78.675.769 €	5.014.591 €
79 (Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz)	8.290.181 €	0 €	-8.290.181 €

Für die Kassenstatistik werden mit der Umstellung auf die Doppik die Jugendhilfeleistungen und die sozialen Leistungen der Sozialhilfe nur in zwei Konten „innerhalb von Einrichtungen“ und „außerhalb von Einrichtungen“ zusammen verbucht (Gruppierungen 73 und 74). In den Gruppierungen 76 und 77 fanden im Jahr 2013 mit Ausnahme von zwei Städten, die noch nicht auf die Doppik umgestellt hatten, keine Buchungen mehr statt. Auch die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz werden statistisch nunmehr als „sonstige soziale Leistung“ nachgewiesen.

Die Ergebnisse der Kassenstatistik selbst vermitteln noch keinen endgültigen Überblick über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Kommunen. Das liegt zum einen daran, dass die Zahlungen noch nicht periodengerecht zugeordnet sind. Dies ist erst mit der Jahresrechnungsstatistik möglich. Zum anderen sind die Zahlen in der Regel nur vorläufig und damit eingeschränkt aussagekräftig.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes führt darüber hinaus die zusammenfassende Betrachtung in der Kassenstatistik dazu, dass diese für Vergleiche und für steuernde Entscheidungen nur noch bedingt geeignet ist.

Auch im Haushaltsjahr 2013 haben sich die kommunalen Gruppen hinsichtlich der bereinigten Ergebnisse der laufenden Rechnung unterschiedlich entwickelt:

kreisfreie Städte

	Einnahmen	Ausgaben	Überschuss/Fehlbetrag	
	Insgesamt		je Einwohner	
2011	1.189.543.000 €	1.148.827.000 €	40.716.000 €	74 €
2012	1.169.936.000 €	1.193.496.000 €	-23.560.000 €	- 43 €
2013	1.306.738.006 €	1.238.741.000 €	67.997.000 €	125 €

Landkreise

	Einnahmen	Ausgaben	Überschuss	
	Insgesamt		je Einwohner	
2011	1.685.892.000 €	1.520.943.000 €	164.949.000 €	93 €
2012	1.626.294.000 €	1.549.475.000 €	76.819.000 €	44 €
2013	1.684.224.000 €	1.638.462.000 €	45.762.000 €	27 €

kreisangehörige Gemeinden*

	Einnahmen	Ausgaben	Überschuss	
	Insgesamt		je Einwohner	
2011	1.852.167.000 €	1.822.395.000 €	29.772.000 €	17 €
2012	1.938.823.000 €	1.833.405.000 €	105.418.000 €	60 €
2013	2.018.703.000 €	1.933.012.000 €	85.691.000 €	50 €

* einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften und Verbandsgemeinden

Die Ursachen für diese Entwicklung sind vielfältig. Sie spiegeln sich in einem unterschiedlichen Einnahmen-/Ausgabenniveau wider, das sich anhand der Einnahmen/Ausgaben je Einwohner in ausgewählten Bereichen wie folgt darstellt:

ausgewählte Ausgabe-/Einnahmearten	Einnahmen/Ausgaben je Einwohner		
	kreisfreie Städte	Landkreise	kreisangehörige Gemeinden*
<i>Steuereinnahmen</i>	703,80 €	0 €	592,40 €
<i>Schlüsselzuweisungen</i>	562,60 €	206,50 €	249,60 €
bereinigte Einnahmen Verwaltungshaushalt	2.400,60 €	988,10 €	1.184,30 €
<i>Zahlungen von Gemeinden Verwaltungshaushalt</i>	14,60 €	342,90 €	186,50 €
<i>Ausgaben allgemeine Zuweisungen und Umlagen</i>	0 €	0,20 €	378,00 €
<i>Personalausgaben</i>	563,90 €	239,80 €	481,50 €
<i>Sachausgaben</i>	515,60 €	249,60 €	311,50 €
<i>Soziale Leistungen insgesamt</i>	547,30 €	538,30 €	0,20 €
bereinigte Ausgaben Verwaltungshaushalt	2.275,70 €	961,20 €	1.134,00 €

* einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften und Verbandsgemeinden

Im Vergleich zum Vorjahr hatten die kreisfreien Städte Mehreinnahmen aus Steuern in Höhe von 37,5 Mio. € (Steigerung um 10,8 v. H.) zu verzeichnen, während die Steuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden nur um rund 10 Mio. € (1,1 v. H.) anstiegen.

Die Schlüsselzuweisungen vom Land stiegen für die kreisfreien Städte um 7,1 v. H. und für die kreisangehörigen Gemeinden um 9,4 v. H., während diese für die Landkreise um 4,7 v. H. sanken. Insgesamt standen dem kreisangehörigen Raum pro Einwohner bereinigte Einnahmen in Höhe von 2.172 € zur Verfügung. Die kreisfreien Städte erzielten 2.400 € je Einwohner.

Die Landkreise erhielten von den kreisangehörigen Gemeinden Umlagezahlungen in Höhe von 342,90 € je Einwohner. Die Einnahmen aus der Kreisumlage sind damit um 66 v. H. höher als aus den Schlüsselzuweisungen. Bei der Betrachtung dieser statistischen Daten ist zu berücksichtigen, dass die Einnahmen aus Steuern unterschiedlich verteilt sind. So haben einige wenige Gemeinden deutlich überdurchschnittliche Steuereinnahmen erzielt, dagegen viele Gemeinden unterdurchschnittliche.

Im Jahr 2013 haben die Gemeinden im Landkreis Börde Gewerbesteuererinnahmen in Höhe von 470 € je Einwohner erzielt. Die Gemeinden im Landkreis Stendal bzw. Landkreis Mansfeld-Südharz erreichten mit 181 € je Einwohner bzw. 158 € je Einwohner nur rund ein Drittel der Einnahmen der Gemeinden im Landkreis Börde.

Die unterschiedliche Leistungsfähigkeit hat wesentliche Auswirkungen auf den kommunalen Finanzausgleich. Dieser richtet sich seit dem Jahr 2010 verstärkt an den Aufgaben und am Bedarf aus. Für die Wahrnehmung einer Vielzahl von Aufgaben erhalten daher die Landkreise und die kreisfreien Städte besondere Ergänzungszuweisungen. Für die Ermittlung der Höhe der Schlüsselzuweisungen, also der nicht für konkrete Aufgaben bestimmten Mittel, spielt die Leistungsfähigkeit der jeweiligen kommunalen Gruppe eine entscheidende Rolle.

Dabei ist die Gruppe der kreisfreien Städte homogener als die der kreisangehörigen Gemeinden. Die Abweichungen der Leistungsfähigkeit sind in der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden wesentlich gravierender. Da die ermittelten Bedarfe abhängig von der Leistungsfähigkeit sind, wirkt sich diese Inhomogenität auf die Höhe der Zuweisungen für leistungsschwache Gemeinden negativ aus. Auch die Höhe der Kreisumlage wird dadurch beeinflusst. Beide Faktoren zusammen bestimmen die Leistungsfähigkeit der Landkreise maßgeblich mit.

Dieser verstärkte Aufgabenbezug, der der Verteilung der Mittel aus dem Finanzausgleich zugrunde liegt, führt nach Einschätzung des Landesrechnungshofes dazu, dass

die finanzwirtschaftlichen Daten der kreisfreien Städte günstiger sind als die der Landkreise und der kreisangehörigen Gemeinden.

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.

Erstmalig sind aufgrund der Umstellung auf die Doppik im Haushaltsjahr 2013 in der Kassenstatistik keine zu deckenden Fehlbeträge⁴⁷ aus Vorjahren ausgewiesen. Dies hängt damit zusammen, dass doppisch diese Konten in der Finanzrechnung nicht mehr bebucht werden.

Für eine finanzpolitische Bewertung hält es der Landesrechnungshof für unverzichtbar, dass die Abdeckung der Fehlbeträge aus dem Vorjahr/den Vorjahren auch in der Kassenstatistik weiter nachgewiesen wird.

Zwar lässt sich ein Bezug zwischen Fehlbeträgen grundsätzlich über die Inanspruchnahme von Kassenkrediten herstellen. Ein eventueller Anstieg der Kassenkredite (s. u.) ermöglicht jedoch keine Aussagen darüber, inwieweit es gelungen ist, alte Fehlbeträge auszugleichen.

Die bereinigten Ausgaben der Kommunen im Vermögenshaushalt⁴⁸ sind im Haushaltsjahr 2013 um fast 20 v. H. (nach 18 v. H. im Haushaltsjahr 2012) auf den niedrigsten Wert seit 1991 gesunken:

	bereinigte Ausgaben Vermögenshaushalt 2012	bereinigte Ausgaben Vermögenshaushalt 2013
kreisfreie Städte	98.020.500 €	85.574.000 €
Landkreise	130.652.000 €	119.355.000 €
kreisangehörige Gemeinden*	398.641.500 €	297.815.000 €
Gesamt	627.314.000 €	502.745.000 €

* einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften und Verbandsgemeinden

Der weitere Rückgang der Investitionstätigkeit hat nach Auffassung des Landesrechnungshofes unterschiedliche Ursachen:

- Die Maßnahmen des Konjunkturprogramms II waren bereits abgeschlossen, eventuelle Folgemaßnahmen beendet.

⁴⁷ Abweichungen zur Jahresrechnungsstatistik

⁴⁸ nicht darin enthalten sind die Tilgungsleistungen für Kredite

- Aufgrund fehlender eigener Mittel werden die kommunalen Investitionen auf die Bereiche beschränkt, in denen investive Fördermittel mit verhältnismäßig hohen Förderquoten zur Verfügung stehen.
- Mit der Umstellung auf die Doppik werden viele Maßnahmen, die bisher als Bauausgaben Investitionen darstellten, nur noch als Erhaltungs- und Unterhaltungsaufwand erfasst. Damit erfolgt sofort eine aufwandswirksame Buchung.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass insbesondere die Behandlung von Bauausgaben als laufender Aufwand in Folge der Umstellung auf die Doppik nicht immer zu sachgerechten Ergebnissen führt. Nach den Prüfungserfahrungen des Landesrechnungshofes grenzen die Kommunen den Sachaufwand von Investitionen überwiegend in entsprechender Anwendung handels- und steuerrechtlicher Vorschriften ab. Damit werden wesentliche Erneuerungsmaßnahmen nicht mehr investiv behandelt. Dies betrifft z. B. Maßnahmen des Programms STARK III, die in vielen Kommunen Instandhaltungs-/Erhaltungsaufwand darstellen.

Im Zusammenhang mit dem Ziel der Umstellung auf die Doppik, intergenerative Gerechtigkeit und die dauernde Aufgabenerfüllung sicherzustellen, hält der Landesrechnungshof eine Anpassung des Herstellungskostenbegriffs für notwendig.

Im Haushaltsjahr 2013 ist es den Kommunen gelungen, die Verschuldung um fast 9,6 v. H. (Vorjahr: 8 v. H.) zu verringern. Den Stand der Verschuldung der Kommunen im Land und die tatsächlichen Tilgungsleistungen weisen nachfolgende Tabellen aus⁴⁹:

Schuldenstand am Kreditmarkt

	Stand 31. Dezember 2012		Stand 31. Dezember 2013	
	Insgesamt	je Einwohner	Insgesamt	je Einwohner
kreisfreie Städte	386.627.000 €	702 €	326.793.000 €	600 €
Landkreise	617.631.000 €	352 €	567.899.000 €	333 €
kreisangehörige Gemeinden*	1.231.605.000 €	702 €	1.126.097.000 €	661 €
Gesamt	2.235.863.000 €	971 €	2.020.790.000 €	899 €

* einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften und Verbandsgemeinden

Der Bestand der Kredite zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit (Kassenkredite) der Kommunen ist im Jahr 2013 wieder angestiegen⁵⁰, und zwar um rund 28 Mio. €:

⁴⁹ Daten der jeweiligen Kassenstatistik des Statistischen Landesamtes und gerundet - Abweichungen zur Schuldenstatistik

⁵⁰ Daten der jeweiligen Kassenstatistik des Statistischen Landesamtes und gerundet - Abweichungen zur Schuldenstatistik

Kassenkredite

	Stand 31. Dezember 2012		Stand 31. Dezember 2013	
	Insgesamt	je Einwohner	Insgesamt	je Einwohner
Kreisfreie Städte	387.642.000 €	704 €	355.823.000 €	654 €
Landkreise	301.476.000 €	172 €	314.432.000 €	185 €
kreisangehörige Gemeinden*	395.673.000 €	226 €	442.562.000 €	260 €
Gesamt	1.084.791.000 €	440 €	1.112.817.000 €	495 €

* einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften und Verbandsgemeinden

Bemerkenswert ist aus Sicht des Landesrechnungshofes, dass nur die kreisfreien Städte den Bestand der Kassenkredite verringern konnten. Der Landesrechnungshof sieht eine Ursache hierfür im verstärkten Aufgabenbezug als Grundlage der Verteilung der Mittel nach dem Finanzausgleichsgesetz.

Angesichts des dargestellten positiven Finanzierungssaldos der kommunalen Ebene insgesamt 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. Hinzu kommt, dass die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinden auch zu einer unterschiedlichen Inanspruchnahme von Kassenkrediten führt.

Bereits im Jahresbericht 2012, Teil 2, hat der Landesrechnungshof eingeschätzt, dass ein Zusammenhang zwischen der Umsetzung des kommunalen Entschuldungsprogramms STARK II und dem Anstieg der Kassenkredite besteht. 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 Kassenkredite eine Reduzierung der Gesamtverschuldung der Kommunen um rund 187 Mio. € (Vorjahr: rund 48 Mio. €):

	2012	2013
Nettokreditaufnahme	-198.376.000 €	-215.073.000 €
Saldo Inanspruchnahme Kassenkredite	150.797.000 €	28.026.000 €
Entwicklung der Gesamtverschuldung	-47.579.000 €	-187.047.000 €

Eine positive Folge des Schuldenabbaus ist die Reduzierung der Zinsausgaben um rund 15,6 v. H. (Vorjahr: 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 Kassenkredite deutlich zu verringern und**
- **die in den Vorjahren entstandenen Fehlbeträge auszugleichen.**

Bereits mit dem Jahresbericht 2012, Teil 2, hatte der Landesrechnungshof ausgeführt, dass er die mit dem Programm Stark IV vorgesehenen gemeinsamen Anstrengungen von Land und Kommunen zum Abbau der Altfehlbeträge ausdrücklich unterstützt. Er hält es dabei nach wie vor für notwendig, dass die bestehenden strukturellen Probleme gelöst werden. 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.

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

Der Landesrechnungshof hat seine Prüfungen mit dem Schwerpunkt Personal bei den Kommunen fortgesetzt. Die Reduzierung der Personalausgaben bei gleichzeitiger bedarfsgerechter Personalentwicklung kann aus Sicht des Landesrechnungshofes einen wesentlichen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung der Kommunen leisten.

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

- Staßfurt und
- Schönebeck

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

2.1 Staßfurt

In den Haushaltsjahren 2012/2013 hat der Landesrechnungshof bei der Stadt Staßfurt eine überörtliche Kommunalprüfung mit dem Schwerpunkt Personal durchgeführt. Dabei wurde im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- a) Haushaltslage, Personalausgaben und Personalbestand im Landesvergleich, Personalbedarfsberechnungen, Personalentwicklungskonzept
- Die Haushaltslage ist angespannt. Der Verwaltungshaushalt ist bis auf das Haushaltsjahr 2009 ausgeglichen.
 - Die städtischen Personalausgaben betragen im Durchschnitt der Haushaltsjahre 2009 bis 2011 rund 27 v. H.⁵¹ des Verwaltungshaushaltes. Im Betrachtungszeitraum liegt der Anteil der Personalausgaben am Verwaltungshaushalt damit unter dem Landesdurchschnitt von rund 37 v. H.⁵² der kreisangehörigen Gemeinden von 20.000 bis 50.000 Einwohner.
 - Die Feststellungen zeigen, dass die Personalausgaben je Einwohner mit 378 € ebenfalls unter dem Landesdurchschnitt von 438 € liegen.⁵³ Sofern man die Personalausgaben um den Einzelplan 4 – Soziales – (unterschiedlicher örtlicher Ausglic-

⁵¹ auf Basis des örtlichen Rechnungsergebnisses

⁵² auf Basis der Daten des Statistischen Landesamtes

⁵³ 23 kreisangehörige Gemeinden in der Größenklasse 20.000 bis 50.000 Einwohner

derungsgrad im Bereich der Kindertagesstätten) bereinigt, verbleibt ein um rund 60 € je Einwohner (rund 1,74 Mio. €) günstigerer Pro-Kopf-Wert für das Haushaltsjahr 2010 gegenüber dem Landesdurchschnitt von 368 €/Einwohner.

- Auch die Personalausgabenquote der Stadt Staßfurt liegt mit durchschnittlich 38,7 v. H. im Betrachtungszeitraum unter dem Landesdurchschnitt der kreisangehörigen Gemeinden von 41,6 v. H.
- Im Vergleich zum Landesdurchschnitt hat die Stadt beim Kernhaushalt im Haushaltsjahr 2010 einschließlich des Eigenbetriebes Stadtpflege unter „Ausblendung“ der verschiedenen Ausgliederungsgrade in der Kinderbetreuung einen geringeren Personalbestand von rund 2,4 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner bzw. von rund 70 Vollzeitäquivalenten. Nach der Kernverwaltung weist die Stadt im Vergleich mit anderen kreisangehörigen Gemeinden ebenfalls einen relativ günstigen Wert auf.
- Obwohl die Stadt Staßfurt aufgrund eines Gutachtens der SIKOSA⁵⁴ Beratungsgesellschaft aus dem Jahre 2006 über die Ergebnisse einer flächendeckenden Personalbedarfsplanung bzw. -berechnung (örtlicher Personalbedarf) für die Verwaltung mit Ausnahme für den Eigenbetrieb Stadtpflege verfügt, sind die einzelnen konkreten Personalbedarfsermittlungen nicht vorhanden. Insoweit können die festgestellten Ergebnisse nicht ausreichend nachvollzogen werden. Auch die Auswirkungen von organisatorischen Entscheidungen auf den Personalbedarf sind nur unzureichend einschätzbar.
- Positiv anzumerken ist, dass die Stadt in der Folge eigene Personalbedarfsberechnungen (Organisationsuntersuchung) für die Hausmeister (Eigenbetrieb) und für das Einwohnermeldeamt (Bürgerservice) erstellt hat.
- Die Stadt verfügt über ein aussagefähiges Personalentwicklungskonzept. Künftig sollte u. a. die Bevölkerungsentwicklung im Personalentwicklungskonzept stärker berücksichtigt werden. Zudem ist der Eigenbetrieb Stadtpflege mit einzubeziehen.
- Vor dem Hintergrund der zukünftigen Altersteilzeitabgänge und der erfolgten Eingemeindungen sind eigene Organisationsuntersuchungen bzw. -bemessungen erforderlich. Für die „Aufarbeitung“ bzw. für eigene Organisationsuntersuchungen ist die derzeitige Personalausstattung mit lediglich 0,5 Stellenanteil im Organisationsbereich unzureichend.

⁵⁴ Studieninstitut für kommunale Verwaltung Sachsen-Anhalt e.V.

Die Stadt hat in ihrer Stellungnahme vom 17. Februar 2014 folgende Maßnahmen zur Abarbeitung der Prüfungsfeststellungen dargestellt:

Die Stadt stimmt dem Landesrechnungshof zu, dass auch in Zukunft aufgrund der demografischen Entwicklung und durch aufgabenkritische Betrachtungen Reduzierungen im Personalbereich notwendig sein können.

Weiterhin beabsichtigt die Stadt, schnellstmöglich die im Stellenplan freie Stelle „Sachbearbeiter/in Organisation“ zu besetzen.

Die Hinweise des Landesrechnungshofes zum Personalentwicklungskonzept werden bei zukünftigen Fortschreibungen beachtet.

b) Eingruppierung, Dienstpostenbewertung

Neben der Stellenanzahl stellt die Tätigkeits- und Dienstpostenbewertung eine wesentliche Einflussgröße auf die Höhe der Personalausgaben dar. In die Prüfung hat der Landesrechnungshof insgesamt 264 Tätigkeitsbewertungen der Angestellten und Arbeiter einbezogen. Es wurden im Wesentlichen folgende Feststellungen getroffen:

- In 27 von 211 Personalfällen war die Durchführung der Prüfung der tarifgerechten Eingruppierung in der Stadtverwaltung nicht möglich. Es fehlten die hierzu erforderlichen Unterlagen⁵⁵ oder diese waren unvollständig.
- Nach Aktenlage hat der Landesrechnungshof bei 16 Fällen in der Stadtverwaltung eine zu hohe Eingruppierung festgestellt. Hieraus resultieren jährliche rechnerische Mehrausgaben in Höhe von rund 90.300 €
- In 5 Fällen zahlt die Stadt ein höheres Entgelt, als es nach der Stellenbewertung zulässig wäre. Daraus resultieren rechnerische Mehrausgaben für das Jahr 2012 in Höhe von rund 21.400 €

Die folgenden Feststellungen betreffen den Eigenbetrieb Stadtpflege:

- In 25 von 53 Personalfällen war die Durchführung der Prüfung der tarifgerechten Eingruppierung beim Eigenbetrieb Stadtpflege nicht möglich, weil die hierzu erforderlichen Unterlagen⁵⁶ entweder fehlten oder unvollständig waren.

⁵⁵ Fehlende Tätigkeitsdarstellungen und/oder Begründungen, tarifgerechte Bildung von Arbeitsvorgängen

⁵⁶ Fehlende Tätigkeitsdarstellungen und/oder Begründungen, fehlende Zeitanteile

- Beim Eigenbetrieb Stadtpflege sind drei Tarifbeschäftigte zu hoch eingruppiert. Hierdurch entstehen rechnerisch jährliche Mehrausgaben in Höhe von rund 17.700 €

Die Stadt Staßfurt hat in ihrer Stellungnahme vom 17. Februar 2014 folgende Maßnahmen zur Abarbeitung der Prüfungsfeststellungen vorgesehen:

- *In einem Fall wurde die Tätigkeitsbewertung erstellt.*
- *In 5 Fällen wurden Arbeitsvorgänge neu gebildet und gesondert tariflich bewertet.*
- *Bei weiteren 20 Fällen werden die Stellen nach der Erstellung von Arbeitsplatzaufzeichnungen neu bewertet.*
- *In einem weiteren Fall wird die Erläuterung zur Bewertung präzisiert.*
- *Bei Fällen mit zu hoher Eingruppierung findet derzeit die Überprüfung statt bzw. es besteht Vertrauensschutz der Beschäftigten.*

Soweit es die Abarbeitung der Prüfungsfeststellungen zum Eigenbetrieb Stadtpflege betrifft, hat die Stadt in ihrer Stellungnahme vom 17. Februar 2014 folgende Maßnahmen vorgesehen:

- *In 8 Zahlfällen werden die Unterlagen derzeit vervollständigt.*
- *Zwei Beschäftigte sind zwischenzeitlich umgesetzt worden. Bei diesen erfolgt eine Neubewertung.*
- *Drei weitere Beschäftigte sind ausgeschieden.*
- *In 7 Zahlfällen wurde eine Korrektur der Eingruppierung bzw. in einem Fall die Höhergruppierung veranlasst.*
- *Drei Tarifbeschäftigten des Eigenbetriebes Stadtpflege seien neue Aufgaben übertragen worden.*

2.2 Schönebeck

Im Rahmen einer überörtlichen Kommunalprüfung mit dem Schwerpunkt Personal wurde in den Haushaltsjahren 2013/2014 im Wesentlichen Folgendes durch den Landesrechnungshof festgestellt:

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

- Die Haushaltslage ist angespannt. Der Verwaltungshaushalt ist im Betrachtungszeitraum unausgeglichen. Die Stadt befindet sich seit 2010 in Haushaltskonsolidierung.
- Die städtischen Personalausgaben betragen im Durchschnitt der Haushaltsjahre 2009 bis 2011 rund 33 v. H.⁵⁷ des Verwaltungshaushaltes. Im Betrachtungszeitraum liegt der Anteil der Personalausgaben am Verwaltungshaushalt unter dem Landesdurchschnitt von rund 37 v. H.⁵⁸ der kreisangehörigen Gemeinden. Sofern man die Personalausgaben um den Einzelplan 4 – Soziales – (unterschiedlicher örtlicher Ausgliederungsgrad im Bereich der Kindertagesstätten) bereinigt und den Eigenbetrieb SOLEPARK als örtliche nicht vergleichbare Besonderheit ansieht, liegen diese im Haushaltsjahr 2010 mit 385 €/Einwohner um rund 19 € je Einwohner (rund 0,65 Mio. €) über dem Landesdurchschnitt in Höhe von 366 €/Einwohner.
- Die Personalausgabenquote der Stadt Schönebeck in Höhe von durchschnittlich 30,8 v. H. liegt im Betrachtungszeitraum unter dem Landesdurchschnitt der kreisangehörigen Gemeinden von 41,64 v. H.
- Die Stadt Schönebeck hat einen durchschnittlichen Personalbestand. Auch nach der Kernverwaltung einschließlich der Eigenbetriebe ergibt sich ein durchschnittlicher Personalbestand.
- Das Personalentwicklungskonzept ist verbesserungswürdig und stellt lediglich ein Grundlagenkonzept dar. Insbesondere fehlen Aussagen zur Personalreduzierung und zum konkreten Aus- und Fortbildungsbedarf.
- Die Stadt Schönebeck verfügt nur über einen vergleichsweise geringen Umfang an analytischen Personalbedarfsberechnungen.

b) Eingruppierung, Dienstpostenbewertung

In die Prüfung hat der Landesrechnungshof insgesamt 254 Tätigkeitsbewertungen der Angestellten und Arbeiter der Stadtverwaltung einbezogen. Für den Bereich der Stadtverwaltung ergeben sich folgende Feststellungen:

- In 20 von 254 Personalfällen war die Durchführung der Prüfung der tarifgerechten Eingruppierung in der Stadtverwaltung nicht möglich, weil die hierzu erforderlichen Unterlagen⁵⁹ entweder fehlten oder unvollständig waren.
- Nach Aktenlage hat der Landesrechnungshof bei 34 Fällen in der Stadtverwaltung eine zu hohe Eingruppierung festgestellt. Hieraus resultieren jährliche rechnerische Mehrausgaben in Höhe von rund 207.800 €

⁵⁷ auf Basis des örtlichen Rechnungsergebnisses

⁵⁸ auf Basis der Daten des Statistischen Landesamtes

⁵⁹ Fehlende Tätigkeitsdarstellungen und/oder Begründungen, tarifgerechte Bildung von Arbeitsvorgängen

Bei drei Beamten lagen im Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen keine Stellenbeschreibungen und/oder -bewertungen vor. Somit war in diesen Fällen die Prüfung der sachgerechten Dienstpostenbewertung, d. h. die Nachvollziehbarkeit der Zuordnung zu den Bewertungsstufen der einzelnen Bewertungsmerkmale nicht möglich.

Die Prüfung der tarifgerechten Eingruppierung beim Eigenbetrieb SOLEPARK Schönebeck/Bad Salzelmen führte bei 6 von 52 Personalfällen zu folgenden Feststellungen:

- In drei Personalfällen ist die Durchführung der Prüfung der tarifgerechten Eingruppierung nicht möglich gewesen, weil erforderliche Unterlagen⁶⁰ fehlten oder unvollständig gewesen sind.
- In einem Personalfall sind die Ausbildungsvoraussetzungen nicht erfüllt.
- In zwei Personalfällen sind die Beschäftigten zu niedrig eingruppiert.

Beim Eigenbetrieb Städtischer Bauhof Schönebeck führte die Prüfung der tarifgerechten Eingruppierung in 37 von 46 Personalfällen zu Feststellungen, die zum Zeitpunkt der Ausfertigung der Prüfungsmitteilung rechnerische Mehrausgaben von jährlich 77.000 € bewirken. Es wurde Folgendes festgestellt:

- In 23 Personalfällen ist die Durchführung der Prüfung der tarifgerechten Eingruppierung nicht möglich gewesen, weil erforderliche Unterlagen⁶¹ fehlten oder unvollständig waren.
- In 13 Personalfällen sind Beschäftigte einer zu hohen Entgeltgruppe zugeordnet.
- Ein Personalfall bewirkt zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen keine Mehrausgaben.⁶²

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

⁶⁰ Ausbildungsnachweise, wertender Vergleich

⁶¹ fehlende Tätigkeitsdarstellungen und/oder Begründungen, Ausbildungsnachweise, tarifgerechte Bildung von Einzel-tätigkeiten

⁶² Der Bezügeempfänger war zum Zeitpunkt der Erhebungen tarifgerecht eingruppiert. Die Stadt beabsichtigt, die tarifliche Wertigkeit des Arbeitsplatzes anzuheben. Sollte die Anhebung realisiert werden, würde der Bezügeempfänger die tariflichen Merkmale der höheren Entgelt- bzw. Lohngruppe nicht erfüllen. Er wäre dementsprechend nicht tarifgerecht, nämlich zu hoch eingruppiert.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Landesregierung, weiterhin auf eine zügige Abarbeitung der Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes durch die geprüften Kommunen hinzuwirken und diese hierbei durch die Kommunalaufsicht zu unterstützen.

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- Öffentliches Dienstrecht, Personal- Inneres
Abteilungsleiter 3	Herr Elze	<ul style="list-style-type: none">- Wirtschaft, Technologie, Verkehr- Beteiligungen und Vermögen des Landes- Raumordnung und Umwelt- Ernährung, Landwirtschaft und Forsten- Bau, Straßenbau, Staatlicher Hochbau, Allgemeine Hochbauangelegenheiten
Abteilungsleiter 4	Herr Tracums	<ul style="list-style-type: none">- Überörtliche Kommunalprüfung (einschl. Personalprüfung im Bereich Kommunalverwaltung)- Wohnungs- und Städtebau

Redaktionsschluss war der 9. Juli 2014.

Dessau-Roßlau im Juli 2014

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Seibicke', written in a cursive style.

Seibicke
Präsident

Anlage 1

Übersicht über alle Fälle über- und außerplanmäßiger Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen						
lfd. Nr.	Kapitel	Titel	Zweckbestimmung	Gesamtsoll 2012	Betrag der üpl/apl Ausgabe ohne Einwilligung	Anmerkung
1.	0602	429 88	Nicht aufteilbare Personalausgaben	9.118.400,00 €	180,45 €	in Folge Umbuchungen zum Jahresabschluss, Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt
		Epl. 06	Gesamt:	9.118.400,00 €	180,45 €	
2.	1101	529 01	Zur Verfügung der Ministerin und des Staatssekretärs	5.000,00 €	266,87 €	in Folge der divergenten Auslegung eines Erlasses, Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt
		Epl. 11	Gesamt:	5.000,00 €	266,87 €	
3.	1509	671 38	Erstattungen an den Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft (LHW)	90.000,00 €	447,30 €	Rechenfehler, Ministerium der Finanzen hätte bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung die Einwilligung erteilt
		Epl. 15	Gesamt:	90.000,00 €	447,30 €	
		Epl. 06		9.118.400,00 €	180,45 €	
		Epl. 11		5.000,00 €	266,87 €	
		Epl. 15		90.000,00 €	447,30 €	
			Gesamt:	9.213.400,00 €	894,62 €	