

# **Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt**

Ausführungen des

## **Präsidenten des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt**

zur

**Pressekonferenz am 28. April 2014**

anlässlich der Vorstellung des

J a h r e s b e r i c h t e s 2 0 1 3

des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt  
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
im Haushaltsjahr 2012

Teil 2

Denkschrift und Bemerkungen

Sperrfrist: 28. April 2014 bis 10:00 Uhr

Es gilt das gesprochene Wort.

Sehr geehrte Damen und Herren,

bei der Vorstellung des Jahresberichtes Teil 2 – Denkschrift und Bemerkungen – geht es wie immer um einzelne ausgewählte Prüfungsergebnisse.

Es gibt in diesem Jahresbericht auch wieder einen Grundsatzbeitrag, der aufgrund der aktuellen Diskussionen in den letzten Tagen und Wochen an Bedeutung gewonnen hat. Damit möchte ich auch beginnen.

## **I. Gefährdung der Einsparziele im Personalbereich**

ab S. 1

Die im Haushaltsplan enthaltenen Ausgaben für Personal nehmen derzeit mit rund einem Drittel einen wesentlichen Teil der Gesamtausgaben ein. Dabei sind die direkten Personalausgaben im Kernbereich (HGr. 4) ebenso berücksichtigt wie die als Zuweisungen und Zuschüsse (HGr. 6) ausgewiesenen anteiligen Personalausgaben in bestimmten Bereichen sowie die Zuführungen an den Pensionsfonds (HGr. 9).

Die Personalausgaben können im Gegensatz zu vielen anderen Ausgaben grundsätzlich durch das Land beeinflusst und gesteuert werden. Daher sind alle Möglichkeiten zu nutzen, den Personalbereich zu konsolidieren und Einsparpotenziale zu erschließen. Anderenfalls würden sich die finanziellen Handlungsspielräume des Landes durch die Finanzierung der Personalausgaben weiter verringern.

Der Landesrechnungshof kommt bei seinen Betrachtungen insgesamt zu folgendem Ergebnis:

Das Erreichen der im Personalentwicklungskonzept (PEK) 2011 vom 13. September 2011 von der Landesregierung festgelegten Stellenziele ist für 2016 teilweise und für 2019 erheblich gefährdet.

Nachfolgend möchte ich Ihnen darstellen, wie der Landesrechnungshof zu dieser Bewertung kommt.

### **1. Fehlende Untersetzung der Zielzahlen des PEK im Haushaltsplan**

Der Landesrechnungshof sieht den Haushalt als das wichtigste Steuerungsinstrument an. Deshalb hat er die ausgewiesenen Zielzahlen des PEK 2011 mit der Darstellung im Haushaltsplan 2014 für die Schwerpunktbereiche verglichen.

Die Ergebnisse für die Schwerpunktbereiche sind im Einzelnen im Jahresbericht dargestellt. Insgesamt ergibt sich bei einer Zielzahl von 46.791 Stellen (ohne Hochschulen 41.767 Stellen) für das Jahr 2016 eine Abweichung, d. h. Nichterreicherung bei den Schwerpunktbereichen von 1.314 Stellen. Für 2019 ergibt sich bei einer Zielzahl von 40.855 Stellen (ohne Hochschulen 36.463 Stellen) eine Abweichung von 4.424 Stellen.

Das ist eine Abweichung von etwa 15 Prozent und entspricht einem finanziellen Volumen von rund 220 Mio. € jährlichen Personalausgaben. Der absolute Schwerpunkt der Zielabweichungen liegt im Schulbereich, wo sich allein schon bei den Lehrern (allgemeinbildende und berufsbildende Schulen) sowie pädagogischen Mitarbeitern folgende Stellenabweichungen ergeben:

- 2016 Abweichung von 1.091 Stellen,
- 2019 Abweichung von 3.284 Stellen.

Die Nichterreicherung der Stellenziele schlägt sich auch in Kabinettsbeschlüssen nieder, die die Landesregierung insbesondere im Jahr 2013 in Abweichung vom

PEK 2011 gefasst hat. Die Zielzahlen des PEK 2011 wurden mit diesen Beschlüssen für die allgemeinbildenden Schulen um 1.235 und für die berufsbildenden Schulen um 553 bezogen auf den 31.12.2019 erhöht.

Eine Kompensation für den zusätzlichen Stellenbedarf an anderer Stelle ist nicht erfolgt. Entsprechende Aussagen der Landesregierung dazu fehlen derzeit. Möglicherweise ließen sich die Abweichungen von den Zielzahlen in den verbleibenden fünf Jahren noch korrigieren. Es gibt eine Reihe weiterer Indizien für den Landesrechnungshof, dass die Zielzahlen des PEK 2011 voraussichtlich nicht erreicht werden.

## **2. Vergleich der Stellenentwicklung der letzten 10 Jahre und der Ziele bis 2019**

Von 2005 bis 2014 hat sich der Gesamtstellenbestand um insgesamt 13.192 Stellen verringert. In diesem Zeitraum wurden damit jährlich durchschnittlich 1.319 Stellen abgebaut. Trotz dieses Stellenabbaus von rund 20 v. H. konnte ein Anstieg der Personalausgaben um über 350 Mio. € nicht verhindert werden.

Gemessen am derzeitigen Personalbestand müssen bis Ende 2019 noch mehr als 10.800 Stellen abgebaut werden, um das PEK zu realisieren. Das sind jährlich mehr als 1.800 Stellen und insgesamt mehr als ein Fünftel des derzeitigen Gesamtpersonalbestandes.

Dies bedeutet letztlich, dass die Zielzahlen nur erreicht werden können, wenn der Personalabbau verstärkt wird. Ausreichende Anstrengungen der Landesregierung dazu sind gegenwärtig nicht ersichtlich. Im Gegenteil, es wird durch einzelne Minister versucht, die Stellenziele aufzuweichen.

### **3. Unzureichende Umsetzungen von Strukturveränderungen**

Angesichts der in einigen Bereichen aktuell geführten Diskussionen und der damit verbundenen unzureichenden Umsetzung von Strukturveränderungen sieht der Landesrechnungshof das Erreichen der im PEK für 2019 genannten Zielzahlen gefährdet.

Nehmen wir beispielhaft den Polizeibereich. Lassen Sie mich dazu aus einer aktuellen Kabinetttvorlage des Ministeriums für Inneres und Sport kurz zitieren.

„Die Polizei des Landes Sachsen-Anhalt erfüllt ihre Aufgaben in Strukturen, die im Jahr 2007 mit einer Polizeistrukturereform geschaffen und an die damaligen Rahmenbedingungen angepasst wurden.

Die derzeitige Organisationsstruktur erweist sich zunehmend als zu kleinteilig, was mit einem im Verhältnis zum Gesamtpersonalbestand der Landespolizei zu hohen personellen Aufwand für Führung und Administration im Polizeivollzug einhergeht. Dieser steht zwischenzeitlich in einem Missverhältnis zum Personalansatz für operative Tätigkeiten.“

Dieser Analyse kann der Rechnungshof nur zustimmen. Deshalb war und ist es für den Landesrechnungshof auch nachvollziehbar, dass das Ministerium ursprünglich eine Lösung mit nur einer zentralen Polizeibehörde bei den Schwerpunktbereichen vorgesehen hatte. Ich will an dieser Stelle auch noch einmal daran erinnern, dass der Landesrechnungshof im Zusammenhang mit den 2007 geschaffenen Strukturen allein bei der Abschaffung einer Polizeidirektion schon Einsparpotenziale von mindestens 6,9 Mio. € jährlich aufgezeigt hatte.

Nunmehr wird eine kleinere Lösung gewählt und wahrscheinlich auch so umgesetzt. Dies wird Auswirkungen auf die Zielzahlen im Polizeibereich insbesondere im Jahr 2019 haben. Die Landesregierung wird die Zielzahlen des PEK 2011 mit kleinteiligen Lösungen nicht erreichen. Die politische Entscheidung dazu hat der Landesrechnungshof nicht zu bewerten. Allerdings dürfen aus finanzieller Sicht keine Abweichungen von der Gesamtstellenzielzahl im Landeshaushalt (19 VZÄ/1.000 Einwohner bzw. 18 VZÄ/1.000 Einwohner ohne Hochschulen) erfolgen. Dies bedeutet bei Erhöhungen von Zielzahlen für einen Bereich, eine notwendige Kompensation für diesen zusätzlichen Stellenbedarf an anderer Stelle. Entsprechende Aussagen der Landesregierung dazu fehlen derzeit.

Blicken wir an dieser Stelle auch noch einmal auf die größte Personalzahl - den Lehrerbereich. Finanzminister Bullerjahn sprach kürzlich in einem Zeitungsinterview davon, dass Thüringen und Sachsen-Anhalt die meisten Lehrer haben. Dagegen stehen „zu kleine Schulen, ein sehr ausgeweiteter Förderschulbereich und eine geringe Unterrichtszeit je Lehrer“. Zudem seien „über 1.000 Lehrer in Altersteilzeit“. Nunmehr sollen mehr Lehrer eingestellt werden, als ursprünglich geplant. Es sollen zum 01. August 2014 150 vorgezogene Einstellungsmöglichkeiten für zusätzliche Lehrkräfte an allgemein- und berufsbildenden Schulen zur Verfügung gestellt werden. Die Landesregierung beabsichtigt dazu offensichtlich auch neue Stellen im Haushaltsvollzug auszubringen.

Der Landesrechnungshof hat diesen Vorgang gesondert unter die Lupe genommen und mit Datum vom 24. April 2014 auch einen Brief an den Finanzausschuss geschrieben.

Der Landesrechnungshof bewertet dieses Vorgehen der Landesregierung auf der Basis des derzeit vorliegenden Sachverhaltes als eine unzulässige Umgehung

des Budgetrechts des Landtages. Des Weiteren werden mit diesem Vorgehen letztlich Stellen, bei denen Altersteilzeit bewilligt wurde, zur Wiederbesetzung genutzt.

Das Vorgehen der Landesregierung und die Praxis des Kultusministeriums zur Bewilligung der Altersteilzeit haben erhebliche finanzielle Auswirkungen. Die Umgehung des Grundsatzes, Altersteilzeit nur als Begleitinstrument zum Stellenabbau zu nutzen, ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes besonders kritikwürdig.

#### **4. Veränderung der Gesamtzielzahl**

Lassen Sie mich abschließend noch auf einen Konfliktpunkt zwischen Landesregierung und Landesrechnungshof eingehen, der insgesamt nur schwer zu durchschauen ist. Der Landesrechnungshof kommt nach den vorher genannten Indizien zu dem Ergebnis, dass die Stellenziele des PEK 2011 mit größter Wahrscheinlichkeit verfehlt werden. Das Finanzministerium erklärt dagegen immer wieder, dass die Ziele eingehalten werden.

Wie soll dies gehen, ohne eine Kompensation für die beschlossenen Aufwüchse vorzunehmen?

Nach unseren Feststellungen gibt es nur eine Erklärung dafür.

Mit der im PEK 2011 getroffenen Neufestlegung der Zielstellenzahl strebt die Landesregierung an, einen Stellenbestand bis zum 31. Dezember 2019 in Höhe von 40.855 Stellen zu erreichen.

Zwischenzeitlich hat das Ministerium der Finanzen das Personal der Hochschulen nicht mehr in die Gesamtbetrachtungen einbezogen. Der Grund dafür sind Ausgliederungstendenzen in anderen Ländern, die eine bundesweite Vergleichbarkeit nicht

mehr gewährleisten. Infolge dessen wurde eine neue Personalzielzahl von 18,0 VZÄ/1.000 Einwohner (ohne Hochschulen) ermittelt.

Diese neue Personalzielzahl beträgt 37.951 Stellen (ohne Hochschulen). Sie hätte durch Herausrechnung des Hochschulpersonals jedoch geringer ausfallen müssen (17,29 VZÄ/1.000 Einwohner), d.h. 36.463 Stellen.

Mit der Festlegung der neuen Personalzielzahl von 18,0 VZÄ/1.000 Einwohner hat die Landesregierung ihr im PEK 2011 vom 13. September 2011 festgelegtes Ziel für 2019 aufgegeben, die Anzahl der Stellen auf 40.855 zu begrenzen. Das im PEK 2011 verankerte Stellenziel verringert sich damit um 1.488 Stellen. Ein verringerter Personalabbau im Umfang von rund 1.500 Stellen bedeutet finanzielle Mehrbelastungen für den Haushalt im Umfang von jährlich rund 75 Mio. €.

Diese „versteckte“ Erhöhung der Zielzahlen des PEK 2011 für das Jahr 2019 wird letztlich zur Kompensation der Aufwüchse insbesondere im Lehrerbereich genutzt.

Allerdings zeichnen sich bereits jetzt weitere Abweichungen von den Zielzahlen ab. Kritisch sieht der Landesrechnungshof hier die aktuelle Entwicklung in den Bereichen Polizei, Geoinformationsverwaltung sowie Pädagogische Mitarbeiter. Sofern es nicht gelingt, die Zielzahlen in diesen Bereichen zu erreichen, sind weitere erhebliche finanzielle Belastungen zu erwarten. Das gilt insbesondere für den Fall, dass die Landesregierung es nicht schafft, die Aufwüchse in anderen Bereichen zu kompensieren. Der Landesrechnungshof sieht hier die Landesregierung in der Pflicht eine Gesamtbetrachtung vorzunehmen.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, das derzeit gültige PEK zeitnah zu aktualisieren. Zudem sollten die zukünftigen Unterlagen zur Personalentwicklung des Landes in ihrer Darstellungsart und Darstellungstiefe aufeinander abgestimmt

werden. Damit wäre ein unmittelbarer Vergleich aller Informationen mit den im PEK 2011 dargestellten Angaben möglich.

Bisher erschwert die Vielzahl der Unterlagen es dem Budgetgeber und der Verwaltung, sich zu den aktuellen Planungen der Landesregierung mit vertretbarem Aufwand ein zutreffendes Bild zu verschaffen und sachgerechte Entscheidungen im Personalbereich zu treffen.

## **II. Einzelne Ausgewählte Prüfungsergebnisse**

Lassen Sie mich abschließend kurz auf einige ausgewählte Prüfungsergebnisse im Jahresbericht hinweisen. Ich möchte zwei Einzelbeispiele herausgreifen:

### **1. Weitere Verschlechterung des Zustandes des Landesstraßennetzes**

ab S. 120

### **2. Unnötige und vorfristige Ausgaben für die Verwaltung eines noch nicht anerkannten Biosphärenreservates**

ab S. 128

Das erste Thema ist deswegen hervorhebenswert, weil man daran den Zusammenhang zur notwendigen Konsolidierung im Personalbereich besonders gut deutlich machen kann. Wenn der Personalbereich nicht mit dem notwendigen Nachdruck konsolidiert wird, so wird dies letztlich zu Lasten der Investitionen gehen. Auf den Anstieg der Personalausgaben seit 2005 von über 350 Mio. € trotz Personalabbau habe ich schon verwiesen. Die Investitionen sind nach den Planzahlen 2014 gegenüber 2005 bereinigt (ohne Hochwassermittel) um über 600 Mio. € zurückgegangen. Dies hängt nicht nur mit dem Anstieg der Personalausgaben, sondern auch mit Steigerungen von Rechtsverpflichtungen in anderen Bereichen (z. B. KiföG, Sozialhilfe) zusammen.

Im Einzelnen:

Die Zielsetzungen der Straßenbauverwaltung zur Verbesserung des Zustandes der Landesstraßen wurden in den letzten Jahren nicht erreicht. Stattdessen ist seit 2007 ein weiterer Substanzverlust am Landesstraßennetz eingetreten. In Zahlen ausgedrückt bedeutet dies einen Vermögensverzehr von rund 162 Mio. € in ca. 6 Jahren. Die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel sind gegenwärtig nicht ausreichend, um eine systematische Straßenerhaltung zu gewährleisten.

Fakt ist, dass das Landesstraßennetz ein Vermögen von erheblichem Wert darstellt, das es zu erhalten gilt.

Für die Zustandserfassung und Zustandsbewertung nutzt die Straßenbauverwaltung eine sehr detaillierte Skala von 1 bis 5, nach der jede Straße beurteilt wird. Der Wert 3,5 auf dieser Skala stellt einen Warnwert dar. Das bedeutet ab 3,5 gilt eine Straße bzw. ein Straßenabschnitt als dringend sanierungsbedürftig.

Entsprechend dieser Skala galten im Jahr 2007 knapp 58 Prozent der Landesstraßen als dringend sanierungsbedürftig. Fünf Jahre später waren es schon knapp 64 Prozent und diese Entwicklung dürfte sich ohne baldiges Gegensteuern noch weiter verschärfen.

Mit dem letzten Thema komme ich zu einem Biosphärenreservat, besser gesagt zu einer Reservats-Verwaltung ohne Reservat.

Der Landtag von Sachsen-Anhalt hat bereits 1992 beschlossen, die Karstlandschaft im Südharz als Biosphärenreservat zu entwickeln. Doch noch immer hat das Land keinen Antrag auf Anerkennung bei der UNESCO gestellt.

So weit, so schlecht. Doch es geht noch weiter. Denn obwohl der Antrag noch gar nicht gestellt und somit die Anerkennung durch die UNESCO auch nicht sicher ist, leistet sich das Land trotzdem eine vollständige Reservatsverwaltung – und zwar seit dem Jahr 2002.

In dieser Verwaltung in Roßla arbeiten 30 Landesbedienstete. Die Ausgaben hierfür betragen bis zum Jahr 2012 – also unserem Prüfungsjahr - rund 7 Mio. €. Darüber hinaus wurde auch schon ein Rahmenkonzept für das Biosphärenreservat erarbeitet: Kostenpunkt 84.000 €

Schauen wir an dieser Stelle einmal in die Regularien der UNESCO. Die Kommission fordert innerhalb von drei Jahren nach der Anerkennung eines Biosphärenreservates, dass das jeweilige Land eine leistungsfähige Verwaltung für das Reservat aufbaut. Und ebenfalls innerhalb von drei Jahren nach der Anerkennung muss ein zwischen den Vorgaben der UNESCO und den Akteuren vor Ort abgestimmtes Rahmenkonzept zur nachhaltigen Entwicklung des Biosphärenreservates erstellt werden.

Es war also nicht erforderlich, bereits in der Phase der Antragserarbeitung eine vollständige Verwaltung zu installieren, ein Rahmenkonzept zu erstellen und die Ausgaben dafür zu finanzieren.

Mit anderen Worten: Sofern die UNESCO das vorgeschlagene Gebiet nicht als Biosphärenreservat anerkennt, wären die vorfristig getätigten Ausgaben für das Biosphärenreservat und seine Verwaltung auch weitgehend ohne künftigen Nutzen.

Bis hierher ergeben sich nun zwei entscheidende Fragen. Erstens - warum wurde noch immer kein Antrag bei der UNESCO gestellt, obwohl es doch einen entspre-

chenden Landtagsbeschluss aus dem Jahr 1992 gibt? Und zweitens – wie stehen überhaupt die Chancen für eine Anerkennung durch die UNESCO?

Die Antwort hängt zum Einen mit dem schwebenden Klageverfahren der Gemeinde Rottleberode (heute Einheitsgemeinde Südharz) zusammen. Zum Anderen gibt es noch andere Unwägbarkeiten inhaltlicher Natur. So fordert die UNESCO für Biosphärenreservate unter anderem eine Gliederung in Kern-, Pflege- und Entwicklungszonen, wobei für die besonders schutzwürdige Kernzone eine wirtschaftliche Nutzung ausgeschlossen ist.

Die Kernzone erfüllt zwar mit einer Fläche von 918 Hektar ganz knapp die geforderte Mindestgröße von drei Prozent. Sie besteht jedoch nicht aus großen zusammenhängenden Flächen, sondern aus 16 Teilflächen, die voneinander getrennt über die gesamte Fläche der Karstlandschaft verstreut liegen. Neun dieser Teilflächen erfüllen nicht die geforderte Mindestgröße von 50 Hektar.

Eine Ursache für den unbefriedigenden Zustand sehen wir darin, dass das Umweltministerium nicht rechtzeitig mit der Sicherung und Ausweisung der unverzichtbaren Kernzonenflächen begonnen hat. So wurde die Kernzone fast ausschließlich aus Flächen gebildet, die sich im Eigentum des Landes befinden. Das Land nutze in einigen Fällen sein Vorkaufsrecht nicht, um wichtige zusammenhängende Naturschutzflächen zu erwerben.

Die Landesregierung muss nun darauf hoffen, dass zunächst auf nationaler Seite und dann von der UNESCO bei der Anerkennung des Biosphärenreservates „Karstlandschaft Südharz“ die kleinteilige Kernzonenbildung im Ausnahmefall akzeptiert wird.

Vor diesem Hintergrund schlägt der Landesrechnungshof Folgendes vor:

Das Land sollte das Verfahren zur Beantragung des UNESCO-Status im Haushaltsjahr 2014 abschließen und bis zur Anerkennung auf hierfür unnötige Ausgaben verzichten. Sollte die Antragstellung im schlimmsten Fall erfolglos sein, dann schlagen wir vor, die Biosphärenreservats-Verwaltung unverzüglich aufzulösen und das freiwerdende Personal für andere Aufgaben einzusetzen, z.B. im Bereich „Natura 2000“.

Jetzt haben Sie – wie immer – natürlich die Möglichkeit Fragen zu stellen. Nicht nur zu den eben vorgetragenen, sondern natürlich zu allen Themen des aktuellen Jahresberichtes.