

# **Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt**

**Jahresbericht 2014**

## **Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2013**



**Teil 2**

**Denkschrift und Bemerkungen  
Haushaltsrechnung 2013  
Finanzsituation der Kommunen**

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](mailto:poststelle@lrh.sachsen-anhalt.de)

Internet: [www.lrh.sachsen-anhalt.de](http://www.lrh.sachsen-anhalt.de)

## Vorwort

Sehr geehrte Damen und Herren,

wie Sie alle wissen, habe ich im April 2015 die Amtsgeschäfte von Ralf Seibicke übernommen.

Sowohl in der Berichterstattung über die Verwendung der öffentlichen Finanzmittel als auch in der Beratungstätigkeit – vor allem für das Parlament – sehe ich mich klar in der Tradition meines Vorgängers. An dieser Stelle verspreche ich Ihnen Kontinuität und daran werde ich mich auch gern messen lassen.

Mit dem vorgelegten Jahresbericht informiert der Landesrechnungshof über die wichtigsten Ergebnisse seiner Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes.

Das sind im vorliegenden Jahresbericht 2014, Teil 2 u. a.

- die Ergebnisse der Prüfung der Haushaltsrechnung des Landes für das Jahr 2013,
- Aussagen zur finanzpolitischen Situation der Kommunen im Land Sachsen-Anhalt und
- ausgewählte Ergebnisse von Prüfungen unter folgenden Aspekten:
  - Defizite beim Fördermittelmanagement und bei der Einrichtung einer zentralen Fördermitteldatenbank (V.1),
  - Fehlende Struktur- und Finanzierungsentscheidungen gefährden den Bestand der Universitätsklinik (V.2),
  - Deutliche Mängel bei der Budgetierung und bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesamtes für Denkmalpflege und Archäologie (V.3),
  - Ungenügende Kostenermittlung bei Entwässerungsanlagen von Landesstraßen (V.4).

Damit setzt der Landesrechnungshof seine Berichterstattung über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2013 fort. Er knüpft an den bereits Ende Oktober 2014 veröffentlichten Teil 1 – Denkschrift und Bemerkungen – an.

Die finanzpolitischen Kernbotschaften früherer Veröffentlichungen finden Sie auch in diesem Jahresbericht wieder, z. B. dass

- die Landesregierung die Konsolidierung der Landesfinanzen voranbringen muss, um mit dem Auslaufen des Solidarpaktes II eine solide finanzpolitische Basis zu haben und
- am Abbau des 20 Mrd. € Schuldenberges sowie einer Verankerung der Schuldenbremse in der Landesverfassung weitergearbeitet werden muss.

Die historisch hohen Steuereinnahmen und niedrigen Zinsen müssen für eine nachhaltige Konsolidierung der Landesfinanzen genutzt werden. Und zwar jetzt!

Im vorliegenden Jahresbericht dürfen Sie also keine „Überraschungen“ erwarten, wenn es um die grundsätzlichen Empfehlungen des Landesrechnungshofes geht.

Ich wünsche Ihnen eine interessante Lektüre!



Kay Barthel

Präsident des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>Vorwort</b> .....	<b>I</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b> .....	<b>III</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>IV</b>
<b>I Vorbemerkungen</b> .....	<b>1</b>
<b>II Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2013 gemäß § 97 Abs. 2 LHO</b> .....	<b>3</b>
1 Allgemeines .....	3
2 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsjahren 2010 bis 2015 .....	4
3 Verschuldung des Landes Sachsen-Anhalt .....	6
<b>III Einzelne Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2013</b> .....	<b>14</b>
1 Über- und außerplanmäßige Ausgaben .....	14
1.1 Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben .....	14
1.2 Über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen .....	15
2 Darstellung der Personalausgaben bei budgetierten und flexibilisierten Einrichtungen in der Haushaltsrechnung .....	20
3 Landesbetriebe .....	24
3.1 Landgestüt Sachsen-Anhalt (Kapitel 0960) .....	24
3.2 Landeszentrum Wald (Kapitel 0980) .....	26
4 Unvollständige Übersicht über IKT-Ausgaben .....	28
<b>IV Finanzlage der Kommunen</b> .....	<b>29</b>
<b>V Weitere Prüfungsergebnisse</b> .....	<b>38</b>
1 Defizite beim Fördermittelmanagement und bei der Einrichtung einer zentralen Fördermitteldatenbank .....	38
2 Fehlende Struktur- und Finanzierungsentscheidungen gefährden den Bestand der Universitätsklinik .....	50
3 Deutliche Mängel bei der Budgetierung und bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesamtes für Denkmalpflege und Archäologie .....	68
4 Ungenügende Kostenermittlung bei Entwässerungsanlagen von Landesstraßen .....	81
<b>Zuständigkeit des Senats</b> .....	<b>89</b>
Anlage 1 .....	91

## Abkürzungsverzeichnis

A. ö. R.	-	Anstalt des öffentlichen Rechts
BAföG	-	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BEZ	-	Bundesergänzungszuweisungen
BGBI.	-	Bundesgesetzblatt
EDV	-	Elektronische Datenverarbeitung
EU	-	Europäische Union
FAG	-	Finanzausgleichsgesetz
Gr.	-	Gruppe
GVBl. LSA	-	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt
HFE	-	Haushaltsführungserlass
HGr.	-	Hauptgruppe
HMG LSA	-	Hochschulmedizingesetz des Landes Sachsen-Anhalt
HSG LSA	-	Hochschulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
IKT	-	Informations- und Kommunikationstechnik
LDA	-	Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie – Landesmuseum für Vorgeschichte
LFA	-	Länderfinanzausgleich
LHO	-	Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt
LSA	-	Land Sachsen-Anhalt
LT-Drs.	-	Landtagsdrucksache
MBI. LSA	-	Ministerialblatt für das Land Sachsen-Anhalt
ODR	-	Ortsdurchfahrtsrichtlinie
OGr.	-	Obergruppe
SGB	-	Sozialgesetzbuch
StrG LSA	-	Straßengesetz für das Land Sachsen-Anhalt
TGr.	-	Titelgruppe

## **I Vorbemerkungen**

Nach Artikel 97 Abs. 1 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt in Verbindung mit § 114 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt (LHO) hat die Landesregierung durch den Minister der Finanzen dem Landtag über alle Einnahmen und Ausgaben sowie die Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen im folgenden Haushaltsjahr Rechnung zu legen.

Eine Übersicht über das Vermögen und die Schulden des Landes ist beizufügen. Zur Haushaltsrechnung gehört gemäß § 84 LHO ein Bericht, in dem der kassenmäßige Abschluss und der Haushaltsabschluss zu erläutern sind.

Der Landesrechnungshof prüft nach Artikel 97 Abs. 2 Verfassung die Rechnung sowie die Ordnungsmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung des Landes. Er berichtet darüber dem Landtag und unterrichtet gleichzeitig die Landesregierung. Der Landtag beschließt über die Entlastung der Landesregierung aufgrund der Haushaltsrechnung und der Berichte des Landesrechnungshofes (Artikel 97 Abs. 3 Verfassung).

Die Rechnung des Landesrechnungshofes wird von Mitgliedern des Landtages geprüft.

Der Landesrechnungshof hat mit dem Teil 1 des Jahresberichtes 2014 den Landtag und die Landesregierung über wesentliche Feststellungen zur gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung 2013 – Denkschrift und Bemerkungen – unterrichtet (LT-Drs. 6/3559 vom 30. Oktober 2014).

Der Unterausschuss Rechnungsprüfung des Landtages hat sich auf seinen Sitzungen am 4. März 2015 und 1. April 2015 sowie am 10. Juni 2015 mit dem Teil 1 des Jahresberichtes 2014 befasst und die Landesregierung zur erneuten Stellungnahme aufgefordert.

Der Beitrag „Stark risikobehaftete Förderstruktur und gravierende Mängel im Umgang mit Fördermitteln für ein Kinder- und Erholungszentrum“ wurde am 8. April 2015 im Ausschuss für Finanzen und am 15. April 2015 im Ausschuss für Arbeit und Soziales beraten.

Mit den Beiträgen „Mängel bei der Förderung des Brand- und Katastrophenschutzes“ und „Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Sportförderung“ hat sich der Ausschuss für Inneres und Sport in seiner Sitzung am 9. April 2015 befasst.

Der vertrauliche Teil „Erhebliche Mängel bei der Gründung der Landesenergieagentur Sachsen-Anhalt GmbH (LENA)“ (Abschnitt C des Jahresberichtes) wurde am 8. April 2015 im Ausschuss für Finanzen des Landtages beraten.

Der nachfolgende Teil 2 des Jahresberichtes 2014 des Landesrechnungshofes setzt sich im Wesentlichen mit dem Rechenwerk der Haushaltsrechnung 2013 (gemäß §§ 80 bis 87 LHO) auseinander.

Der Landesrechnungshof hat in den Teil 2 des Jahresberichtes 2014 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.

Dieser Teil des Jahresberichtes enthält weitere wesentliche Prüfungsergebnisse – Denkschrift und Bemerkungen – zur Haushalts- und Wirtschaftsführung im Jahr 2013.



## **II Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2013 gemäß § 97 Abs. 2 LHO**

### **1 Allgemeines**

Grundlagen der Haushaltsführung im Jahr 2013 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 2013“ vom 16. Januar 2013 (MBI. LSA 2013, S. 107 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 6. Dezember 2014 (LT-Drs. 6/3712 vom 22. Dezember 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 2013 zugeleitet.

Die Haushaltsrechnung bildet zusammen mit dem Jahresbericht 2014 des Landesrechnungshofes – Teile 1 und 2 – 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.

Die Haushaltsrechnung 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 2010 bis 2015

### Einnahmen des Landes Sachsen-Anhalt 2010 bis 2015

in Mio. €

Arten	2010	2011	2012	2013	2014	2015 HP	Bemerkungen
Einnahmen aus Steuern/Abgaben - HGr. 0	4.736	5.187	5.444	5.612	5.694	5.848	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	370	400	400	364	387	335	
Zuweisungen und Zuschüsse - HGr. 2 darunter: Allgemeine Finanzzuweisungen	3.444	3.553	3.528	3.530	3.465	3.215	darin enthalten Hochwasserhilfen: - für 2014: 54 Mio. € - für 2015: 33 Mio. €
- vom Bund (BEZ), Gr. 211	2.042	1.951	1.791	1.677	1.580	1.474	
- von Ländern (LFA), Gr. 212	468	502	571	565	585	584	
- Ausgleichszahlungen vom Bund, Gr. 221*		53,5	80	80	80	80	* ab 2011: gemäß Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen zum Abbau des strukturellen Defizits gewährte Konsolidierungshilfe
Sonstige Zuweisungen für investive Zwecke	885	759	589	633	554	1.526	darin enthalten Hochwasserhilfen: - für 2014: 128 Mio. € - für 2015: 744 Mio. €
Nettokreditaufnahme bzw. Tilgung	612	209	-25	-50	-75	-75	ab 2012: Tilgung
<b>Gesamteinnahmen</b>	<b>10.047</b>	<b>10.108</b>	<b>9.936</b>	<b>10.089</b>	<b>10.025</b>	<b>10.849</b>	darin enthalten Hochwasserhilfen insgesamt: - für 2014: 182 Mio. € - für 2015: 777 Mio. €

2010 - 2013: Ist laut Haushaltsrechnung  
2014: endgültiges Ist, Stand: 6. März 2015

Ausgaben des Landes Sachsen-Anhalt 2010 bis 2015

in Mio. €

Arten	2010	2011	2012	2013	2014	2015 HP	Bemerkungen
persönliche Verwaltungsausgaben - HGr. 4	2.395	2.424	2.416	2.448	2.477	2.557	
sächliche Verwaltungsausgaben - Obergruppe 51 - 54	360	381	337	344	319	344	
Zinsausgaben an Kreditmarkt, Gr. 575	779	776	713	632	594	551	
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse - HGr. 6	4.842	4.996	5.041	5.209	5.263	5.233	darin enthalten Hochwasserhilfen: - für 2014: 51,0 Mio. € - für 2015: 30,2 Mio. €
darunter: Zuweisungen an Kommunen	2.149	2.244	2.231	2.326	1.487	1.389	
Bausausgaben - HGr. 7	190	143	161	174	172	186	
sonstige Ausgaben für Investitionsfördermaßnahmen - HGr. 8	1.361	1.277	1.127	1.061	1.092	1.877	darin enthalten Hochwasserhilfen: - für 2014: 123 Mio. € - für 2015: 729 Mio. €
darunter: Zuweisungen an Kommunen	658	590	438	464	475	1.026	darin enthalten Hochwasserhilfen: - für 2014: 46,1 Mio. € - für 2015: 536,0 Mio. €
besondere Finanzierungsausgaben - HGr. 9	120	111	141	221	108	101	Zuführungen an Rücklagen (einschließlich an die Steuerschwankungsreserve);
darunter Zuführungen an:							- bis 2011: einschließlich allgemeiner Globaler Minderausgaben
- Steuerschwankungsreserve <sup>1</sup>	0	0	55	116	20	0	- ab 2012: keine Globalen Minderausgaben mehr veranschlagt
- Pensionsfonds <sup>2</sup>	27	57	43	65	70	51,2	
<b>Gesamtausgaben</b>	<b>10.047</b>	<b>10.108</b>	<b>9.936</b>	<b>10.089</b>	<b>10.025</b>	<b>10.849</b>	darin enthalten Hochwasserhilfen, insgesamt: - für 2014: 182 Mio. € - für 2015: 777 Mio. €

2010 - 2013: Ist laut Haushaltsrechnung,  
2014: endgültiges Ist, Stand: 6. März 2015

<sup>1</sup> Kapitel 1302, Titel 911 01; im Haushaltsjahr 2010: Entnahme in Höhe von 76,5 Mio. € (Kapitel 1302, Titel 351 02)

<sup>2</sup> Kapitel 5501 - Sondervermögen „Pensionsfonds“

### 3 Verschuldung des Landes Sachsen-Anhalt

#### Gesamtentwicklung

##### Abschluss des Haushaltsjahres 2013

Der Abschluss für das Haushaltsjahr 2013 weist Einnahmen und Ausgaben in Höhe von jeweils 10.089.447.279,96 € aus. Für den Haushaltsausgleich waren keine neuen Kredite erforderlich.

Zur Beseitigung von Schäden, die mit dem Hochwasser im Juni 2013 in Sachsen-Anhalt eingetreten sind, wurden im Jahr 2013 außerplanmäßig rund 142,0 Mio. € ausgegeben. Gleichzeitig wurden im Landeshaushalt Mittel aus dem Aufbauhilfefonds<sup>3</sup> in Höhe von rund 142,7 Mio. € vereinnahmt (Kapitel 1331).

Mit dem Nachtragshaushaltsgesetz sind die veranschlagten Einnahmen aus Steuern - (Kapitel 1301), Länderfinanzausgleich (LFA) - (Kapitel 1310, Titel 212 01) und der Allgemeinen Bundesergänzungszuweisung (BEZ) - (Kapitel 1310, Titel 211 02) um insgesamt 33 Mio. € auf 6.304 Mio. € erhöht worden.

Die Höhe der Einnahmen aus Steuern, LFA sowie der BEZ hat sich gegenüber den Planungen im Nachtragshaushalt im Haushaltsvollzug wie folgt entwickelt:

	<b>Mehreinnahmen</b>	<b>Mindereinnahmen</b>
aus Steuern	85,3 Mio. €	
aus dem LFA	2,7 Mio. €	
bei den BEZ		-7,8 Mio. €
<b>insgesamt:</b>	<b>80,2 Mio. €</b>	

Der vorläufige Abschluss (Stand: 9. Januar 2014) wies insgesamt einen Überschuss in Höhe von 122.048.238 € aus.

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

Zur Verwendung des Überschusses hatte der Ausschuss für Finanzen in der Sitzung

<sup>3</sup> 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.

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

am 15. Januar 2014 sein Einvernehmen wie folgt erteilt<sup>5</sup>:

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

**Der Landesrechnungshof begrüßt aus finanzpolitischer Sicht die Entscheidung zur Verwendung des Überschusses.**

**Der Landesrechnungshof hat bereits im Jahresbericht 2013, Teil 3 eine entsprechende Bewertung vorgenommen.**

#### Abschluss des Haushaltsjahres 2014

Der vorliegende endgültige Abschluss für das Haushaltsjahr 2014 (Stand 6. März 2015) weist einen in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Abschluss aus.

Die Einnahmen und Ausgaben betragen jeweils 10.025.068.443,50 €

Für den ausgeglichenen Abschluss war – wie bereits in den Vorjahren – keine Neuverschuldung erforderlich.

In der nachfolgenden Tabelle ist die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben gegenüber den Haushaltsplanungen nach Hauptgruppen dargestellt:

– in Mio. € –

<b>Hauptgruppe</b>		<b>Haushaltsplan 2014</b>	<b>endgültiges Ist 2014</b>
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben	5.729,3	5.694,1
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	343,7	397,2
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen (mit Ausnahme für Investitionen)	3.340,9	3.464,6
3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	1.300,3	479,2
	<b>Gesamteinnahmen:</b>	<b>10.714,2</b>	<b>10.025,1</b>
4	Personalausgaben	2.540,7	2.476,9
5	sächliche Verwaltungsausgaben (OGr. 51 - 54)	335,1	318,9
	Zinsausgaben (Gr. 57)	603,9	594,1
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	5.256,7	5.262,7
7	Baumaßnahmen	182,7	171,9

<sup>5</sup> 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)

Hauptgruppe		Haushaltsplan 2014	endgültiges Ist 2014
8	sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen	1.699,1	1.092,1
9	Besondere Finanzierungsausgaben	96,0	108,5
<b>Gesamtausgaben:</b>		<b>10.714,2</b>	<b>10.025,1</b>

Die Verwendung des Überschusses ist in dieser Darstellung berücksichtigt.

Mit dem vorläufigen Haushaltsabschluss (Stand: 8. Januar 2015) wies das Ministerium der Finanzen einen Überschuss in Höhe von rund 29,7 Mio. € aus. In diesem Abschluss waren bei folgenden Haushaltsstellen noch keine Buchungen erfolgt:

	Haushaltsplan 2014	vorläufiges Ist 2014
Tilgungsleistungen, (Kap. 1325, Titel 3201, 325 02)	50 Mio. €	-
Entnahme aus der Steuerschwankungsreserve, (Kap. 1302, Titel 351 02)	50 Mio. €	-
Zuführungen an die Steuerschwankungsreserve, (Kap. 1302, Titel 911 01)	10 Mio. €	-

Zwischen dem Zeitpunkt des vorläufigen Abschlusses am 8. Januar 2015 und dem endgültigen Haushaltsabschluss 2014 am 6. März 2015 sind dem Landeshaushalt EU-Mittel in folgender Höhe zugeflossen:

Einnahmen	Haushaltsplan 2014	Vorläufiges Ist	Endgültiges Ist	+/- zum vorläufigen Ist
OGr. 37 – Zuschüsse von der EU	233.115.000 €	157.186.857 €	199.338.259 €	+42.151.402 €
Gr. 346 – Zuschüsse für Investitionen von der EU	358.408.200 €	101.311.286 €	112.757.945 €	+11.446.656 €
				<b>+53.598.058 €</b>
Gesamteinnahmen	10.714.146.900 €	10.023.446.716 €	10.025.068.444 €	
Gesamtausgaben	10.714.146.900 €	9.993.806.245 €	10.025.068.444 €	
Einnahmen minus Ausgaben		<b>+29.640.471 €</b>		

Der Haushaltsabschluss des Jahres 2014 wurde auch belastet durch die Mindereinnahmen bei den EU-Mitteln. Diese stellen sich im endgültigen Abschluss wie folgt dar:

– in Mio. € –

Einnahmen	Haushaltsplan 2014	Endgültiges Ist	+/- zum Haushaltsplan
OGr. 37 – Zuschüsse von der EU	233,1	199,3	-33,8
Gr. 346 – Zuschüsse für Investitionen von der EU	358,4	112,8	-245,6
<b>Mindereinnahmen</b>			<b>-279,4</b>

Allein rund 238 Mio. € dieser Mindereinnahmen resultieren aus Zahlungsfristunterbrechungen der EU<sup>6</sup> wegen der Beanstandung verschiedener Förderprojekte. Bis zum Juni 2015 hatte die EU-Kommission die Zahlungsunterbrechungen nicht aufgehoben<sup>7</sup>.

Der Ausschuss für Finanzen des Landtages hat in seiner 81. Sitzung am 26. Februar 2015 der Verwendung des Überschusses in Höhe von 84 Mio. € wie folgt zugestimmt:

- Erhöhung der Tilgungsleistungen um 25 Mio. € auf 75 Mio. € (Kapitel 1325, Titel 325 01),
- Erhöhung der Zuführung an die Steuerschwankungsreserve um rund 9,7 Mio. € auf 19,7 Mio. € (Kapitel 1302, Titel 911 01).

Die noch im Haushaltsplan vorgesehene Entnahme aus der Steuerschwankungsreserve in Höhe von 50 Mio. € war aufgrund des Überschusses nicht erforderlich.

**Der Landesrechnungshof begrüßt, dass der Überschuss für die Erhöhung der geplanten Tilgungsleistungen sowie für erhöhte Zuführungen an die Steuerschwankungsreserve eingesetzt wurde.**

---

<sup>6</sup> Schreiben des Ministeriums der Finanzen an den Ausschuss für Finanzen vom 21. Januar 2015

<sup>7</sup> Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage „Sperrung von Fördergeldern durch die EU-Kommission“, LT-Drs. 6/4109 vom 1. Juni 2015

### 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:

<b>Haushaltsjahr</b>	<b>Nettokredit- aufnahme bzw. Tilgung</b>	<b>Gesamtver- schuldung kumuliert</b>	<b>Pro-Kopf- Verschuldung <sup>a)</sup></b>
<b>1991</b>	851.300.805 €	851.300.805 €	302 €
<b>1992</b>	1.776.070.187 €	2.627.370.992 €	939 €
<b>1993</b>	1.760.313.696 €	4.387.684.688 €	1.579 €
<b>1994</b>	1.919.751.533 €	6.307.436.221 €	2.286 €
<b>1995</b>	1.811.807.454 €	8.119.243.675 €	2.964 €
<b>1996</b>	1.219.489.778 €	9.338.733.453 €	3.429 €
<b>1997</b>	1.584.851.606 €	10.997.722.382 €	4.071 €
<b>1998</b>	937.456.387 €	11.938.077.743 €	4.464 €
<b>1999</b>	900.036.177 €	12.853.447.052 €	4.853 €
<b>2000</b>	787.877.766 €	13.775.574.727 €	5.267 €
<b>2001</b>	712.491.511 €	14.504.859.129 €	5.621 €
<b>2002</b>	1.504.486.530 €	16.029.891.883 €	6.289 €
<b>2003</b>	921.521.570 €	16.960.649.310 €	6.722 €
<b>2004</b>	1.316.291.126 €	18.276.940.436 €	7.327 €
<b>2005</b>	998.195.052 €	19.275.135.489 €	7.805 €
<b>2006</b>	656.206.705 €	19.931.342.193 €	8.163 €
<b>2007</b>	0 €	19.931.342.193 €	8.262 €
<b>2008</b>	0 €	19.931.342.193 €	8.368 €
<b>2009</b>	-102.258.376 €	19.829.083.818 €	8.416 €
<b>2010</b>	611.926.865 €	20.441.010.683 €	8.754 €
<b>2011</b>	209.106.969 €	20.650.117.652 €	8.927 €
<b>2012</b>	-25.000.000 €	20.625.117.652 €	9.129 €
<b>2013</b>	-50.000.000 €	20.575.117.652 €	9.167 €
<b>2014 <sup>b)</sup></b>	-75.000.000 €	20.500.117.652 €	9.181 €
<b>2015/HP</b>	-75.000.000 €	20.425.117.652 €	9.246 €
<b>2016/HP</b>	-100.000.000 €	20.325.117.652 €	9.303 €

a) auf Basis der jeweiligen Einwohnerzahl (Angaben des Statistischen Landesamtes), 2013: Einwohnerzahl am 31. Dezember 2013 (2.244.577), für 2014 bis 2016: Einwohnerzahl gemäß Bevölkerungsprognose 2008 bis 2025 des Statistischen Landesamtes (Stand: Aktualisierung 22. April 2010) 2014: 2.232.852, 2015: 2.209.173, 2016: 2.184.781

b) endgültiges Ist, Stand: 6. März 2015



Die Übersicht macht deutlich: Die in den Jahren 2012 bis 2016 bereits geleisteten bzw. geplanten Tilgungen in Höhe von insgesamt 325 Mio. € reichen nicht aus, die Pro-Kopf-Verschuldung konstant zu halten oder zu reduzieren.

Auf der Basis der Zahlen der Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes<sup>8</sup> wäre hierfür ein Tilgungsbetrag von jährlich mindestens rund 230 Mio. € erforderlich. Diese Tilgungshöhe hat der Landesrechnungshof in seinem Jahresbericht 2013, Teil 3 als „gebotene Tilgung“ beschrieben. Er hält diese auch weiterhin für erforderlich.

Das Land muss den eingeschlagenen Weg der Schuldentilgung konsequent weitergehen. Dies ist umso bedeutsamer, da die Einnahmerückgänge, die aus dem Auslaufen des Solidarpaktes II bis Ende 2019 resultieren, kompensiert werden müssen.

Die Landesregierung hat in der Mittelfristigen Finanzplanung der Jahre 2014 bis 2018<sup>9</sup> diese Situation beschrieben:

*„Mit dem Auslaufen der Mittel des Solidarpaktes II im Jahr 2019 steuert das Land auf eine Fiskalklippe zu: In 2020 sinken die Einnahmen aus den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für den Abbau teilungsbedürftiger Lasten um 330 Mio. €. ...“*

Um diesen deutlichen Einnahmeverlust ausgleichen zu können, muss das Land bereits jetzt reagieren.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes müssen unter den derzeitigen Rahmenbedingungen die Jahre bis 2020 konsequent zum weiteren Schuldenabbau genutzt werden. Einen Tilgungsbetrag, der zumindest ein weiteres Ansteigen der Pro-Kopf-Verschuldung verhindert, erachtet der Landesrechnungshof für erforderlich und auch realistisch.

Die Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung 2015 bestätigen diese Annahme. Im Haushaltsjahr 2015 kann danach bei den Einnahmen aus Steuern, LFA und der Allgemeinen Bundesergänzungszuweisung mit Mehreinnahmen in Höhe von 23 Mio. € gegenüber den Planung gerechnet werden. Für das Haushaltsjahr 2016 gehen die Prognosen von Mehreinnahmen in Höhe von 6 Mio. € aus.

Die gegenwärtig positive wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland muss auch Sachsen-Anhalt nutzen, um sich für die Herausforderungen insbesondere ab 2020 zu rüsten.

---

<sup>8</sup> Bevölkerungsprognose 2008 bis 2025 des Statistischen Landesamtes, Stand: Aktualisierung 22. April 2010

<sup>9</sup> LT-Drs. 6/3393 vom 1. September 2014, S. 21

Die neuen Länder sind auch für die Zeit nach dem Auslaufen des Solidarpaktes II im Jahr 2019 auf zusätzliche Finanzmittel angewiesen. Darüber besteht zwischen den neuen Ländern Einigkeit. Gegenwärtig zeichnet sich jedoch noch keine Anschlusslösung dafür ab, wie und in welchem Umfang die weiter bestehenden Steuerkraftunterschiede zwischen den neuen und alten Ländern ausgeglichen werden sollen.

Auch im Zusammenhang mit der gleichfalls im Jahr 2019 auslaufenden Regelung zum Länderfinanzausgleich ist bisher nicht erkennbar, wie das Ausgleichssystem zwischen dem Bund und den Ländern ab 2019 ausgestaltet werden soll.

**Eine nicht weiter ansteigende Pro-Kopf-Verschuldung hält der Landesrechnungshof für einen wichtigen finanzpolitischen Ausdruck stetiger Konsolidierungspolitik des Landes.**

**Er spricht sich deshalb an dieser Stelle erneut dafür aus, die bereits seit dem Jahr 2010 in die LHO aufgenommene Schuldenbremse (§ 18 LHO) auch in der Landesverfassung zu verankern.**

**Nur so ist aus seiner Sicht eine Rechtsgrundlage mit hoher Verbindlichkeit für die Aufstellung und den Vollzug künftiger Landeshaushalte – grundsätzlich ohne neue Schulden – gegeben.**

**Es ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes zudem notwendig, die Jahre 2015 bis 2020 verstärkt zur weiteren Vorsorge für künftige Verpflichtungen zu nutzen.**

Dazu gehört vor allem, für die zukünftigen Verpflichtungen aus den Pensionszahlungen weiter Vorsorge zu treffen.

Die im Land hierfür bereits bestehenden Sondervermögen „Pensionsfonds“ und „Versorgungsrücklage“ wiesen zum 31. Oktober 2014 folgende Bestände aus:

- Pensionsfonds: 465,3 Mio. €
- Versorgungsrücklage: 108,3 Mio. €

Zusammen mit den Beständen weiterer Vermögen des Landes (u. a. Sondervermögen „Altlastensanierung“, Rücklage Steuerschwankungsreserve) werden diese Gelder durch das Ministerium der Finanzen in einer gemeinsamen Anlage verwaltet.

Der Pensionsfonds erhält gemäß Pensionsfondsgesetz als Rücklage regelmäßig Zu-

föhrungen und Sonderzuföhrungen des Landes sowie von verschiedenen Dienstherrn wie z. B. den Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts<sup>10</sup>. Der Landtag hat diese Regelungen mit dem Haushaltsgesetz vergangener und zukünftiger Jahre geändert. So wurde im Haushaltsjahr 2014<sup>11</sup> auf eine pauschale Zuföhrung gemäß § 5 Abs. 3 Nr. 2 Pensionsfondsgesetz in Höhe von 20 Mio. € verzichtet. Mit dem aktuellen Doppelhaushalt 2015/2016 wird auf pauschale Zuföhrungen in Höhe von jährlich 27 Mio. € verzichtet.

Die jetzt nicht zugeföhrten Beträge müssen in späteren Jahren für die Versorgung aus dem Landeshaushalt bereitgestellt werden. Unter dem Aspekt der gegenwärtigen Zinsentwicklung ist zu berücksichtigen, dass die geringer werdenden Zinserträge aus der Vermögensanlage künftig eine höhere Zuföhrung aus dem Landeshaushalt erfordern können.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt, die gegenwärtig günstigen gesamtwirtschaftlichen Voraussetzungen für steigende Steuereinnahmen auch für Zuföhrungen an den Pensionsfonds entsprechend dem Pensionsfondsgesetz zu nutzen.**

---

<sup>10</sup> § 1 Abs. 2 Pensionsfondsgesetz

<sup>11</sup> HG 2014 - § 18 Abs. 2

### III Einzelne Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2013

#### 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 2013 rund 179 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 €
2013	35.818.938,20 €	361,39 €	143.107.024,38 €	178.926.323,97 €

\* unter Berücksichtigung Nachtragshaushaltsplan

Gegenüber dem Vorjahr ist eine erhebliche Erhöhung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben eingetreten. In Höhe von rund 142 Mio. € stehen die Mehrausgaben im Zusammenhang mit der Hochwasserkatastrophe im Jahr 2013. Diesen außerplanmäßigen Ausgaben stehen Einnahmen in gleicher Höhe gegenüber.

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

In der Haushaltsrechnung 2013 werden durch das Ministerium der Finanzen sechs Fälle über- und außerplanmäßiger Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen in Höhe von insgesamt 260.585,31 € 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 2013 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 €
2013	6	260.585,31 €	–

In der Anlage I der Haushaltsrechnung werden die Ursachen für die Inanspruchnahme nicht genehmigter über- und außerplanmäßigen Ausgaben dargestellt:

a)	nicht erbrachte Einsparungen zur Deckung von ursprünglich genehmigten über- und außerplanmäßigen Ausgaben	0,00 €
b)	noch nicht aufgeklärter Sachverhalt, Prüfvorbehalte der Verwaltung	0,00 €
c)	Korrespondenz zu Einnahmen, spätere Realisierung von Einnahmen	559,84 €
d)	Erfüllung von Rechtsverpflichtungen	252.525,47 €
e)	Fehlbuchungen	7.500,00 €
f)	über- und außerplanmäßige Ausgaben, bei denen bei rechtzeitiger Beantragung die über- und außerplanmäßige Ausgabe genehmigt worden wäre – soweit sie nicht unter a) bis e) aufgeführt sind	0,00 €
g)	weitere nicht in die vorstehende Klassifizierung einzuordnende Beträge	0,00 €
		260.585,31 €

In welchen Fällen bei rechtzeitiger Beantragung die über- bzw. außerplanmäßige Ausgabe genehmigt worden wäre, ist dieser Übersicht nicht eindeutig zu entnehmen.

Das Ministerium der Finanzen hatte in den Vorjahren dem Übersendungsschreiben an den Landesrechnungshof zur Haushaltsrechnung gleichzeitig eine Übersicht der Fälle beigefügt, in denen es – bei Vorliegen der sachlichen Voraussetzungen für eine über- oder außerplanmäßige Ausgabe – nachträglich bestätigt, dass es bei rechtzeitiger Antragstellung die Einwilligung nach § 37 Abs. 1 LHO erteilt hätte.

Mit einer solchen Erklärung des Ministeriums der Finanzen kann zwar der Verstoß gegen § 37 Abs. 1 LHO – der eine vorherige Zustimmung verlangt – nicht geheilt werden. Sie stellt aber klar, dass es sich nur um einen formalen Fehler und nicht um einen Verstoß in der Sache handelt.

Diese Übersicht hat das Ministerium der Finanzen für das Jahr 2013 nicht erstellt und verwies auf Nachfrage des Landesrechnungshofes auf die o. g. Tabelle in der Haushaltsrechnung.

Aus der Erläuterung zur Anlage I der Haushaltsrechnung 2013 geht hervor, dass

1. in einem Fall Einnahmen in entsprechender Höhe im Haushaltsjahr 2014 eingegangen sind,
2. in zwei Fällen Fehlbuchungen erfolgt sind und
3. in drei Fällen Rechtsverpflichtungen zu erfüllen waren.

Die unter 1. und 2. aufgeführten Fälle sind für den Landesrechnungshof nachvollziehbar.

Die unter 3. genannten Fälle betreffen:

- a. Kapitel 0320, Titel 631 65 – Landespolizei
- b. Kapitel 0706, Titel 812 15 – Landesschulamt
- c. Kapitel 0910, Titel 412 01 – Ämter für Landwirtschaft, Flurneuordnung und Forsten.

*a. Kapitel 0320, Titel 631 65 – Landespolizei*

Zu der nicht genehmigten Mehrausgabe bei Kapitel 0320 – Landespolizei – Titel 631 65 – sonstige Zuweisungen an den Bund – in Höhe von 213.347,06 € sind folgende Anmerkungen erforderlich:

Bei dieser Haushaltsstelle sind insgesamt Mehrausgaben in Höhe von 1.393.347,06 € eingetreten. Für einen Teilbetrag in Höhe von 1.180.000,00 € hat das Ministerium der Finanzen seine Einwilligung am 16. September 2013 erteilt. Für den Betrag in Höhe von 213.347,06 € fehlt eine solche Einwilligung.

Die Ausgabe ist dadurch entstanden, dass die Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BDBOS) im Jahr 2013 erstmalig die noch offenen Forderungen gegenüber dem Bund und den Ländern aus den Vorjahren beziffern konnte. Wie schon bei der genehmigten überplanmäßigen Ausgabe beruht die Forderung auf dem Verwaltungsabkommen über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern beim Aufbau eines bundeseinheitlichen digitalen Sprech- und Datenfunksystems. Es handelt sich hierbei um eine Rechtsverpflichtung.

Die überplanmäßige Ausgabe wäre genehmigungsfähig gewesen. Aus welchem Grund keine Genehmigung eingeholt wurde, ist nicht ersichtlich. Da die BDBOS den Mitteleintrag am 6. Dezember 2013 veranlasste, könnte von einem zeitlichen Problem ausgegangen werden.

*b. Kapitel 0706, Titel 812 15 – Landesschulamt*

Bei dieser Haushaltsstelle ist eine überplanmäßige Ausgabe bei Titel 812 15 – Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen – in Höhe von 30.982,11 € ausgewiesen. Der Haushaltsansatz betrug 0,00 €.

Diese nicht genehmigte Ausgabe in o. g. Höhe hat das Landesschulamt wie folgt begründet:

*„Unvorhersehbare und unabweisliche Ausgabe auf Grund von Rechtsverpflichtungen im Rahmen der Errichtung des Landesschulamtes, Außenstelle Magdeburg. Die Ausgaben sind durch den Umzug/Transport sowie bei Aufbau des Mobiliars für die Poststelle im Landesschulamt entstanden. Eine kurzfristige Beschaffung war notwendig. Haushaltsmittel als Deckungsquelle hätten zur Verfügung gestanden, wenn ein üpl. Antrag gestellt worden wäre.“*

Die Kurzfristigkeit der Beschaffung ist für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar, zumal die Poststelle des Kultusministeriums in unmittelbarer Nähe vorübergehend hätte genutzt werden können.

**Der Landesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, aus welchem Grund die Poststelle des räumlich benachbarten Kultusministeriums nicht vorübergehend das Landesschulamt/ Außenstelle Magdeburg unterstützen konnte.**

**Für den Landesrechnungshof ist die Unabweisbarkeit der Ausgabe vor dem Hintergrund nutzbarer Ressourcen in unmittelbarer Nähe nicht begründet.**

*c. Kapitel 0910, Titel 412 01 – Ämter für Landwirtschaft, Flurneuordnung und Forsten*

Der nicht genehmigten überplanmäßigen Ausgabe im Kapitel 0910 – Ämter für Landwirtschaft, Flurneuordnung und Forsten – Titel 412 01 – Entschädigungen für ehrenamtliche und nebenberufliche Tätigkeit im öffentlichen Dienst – in Höhe von 8.196,30 € liegt ein Auslegungsproblem des Haushaltsführungserlasses für das Jahr 2013<sup>12</sup> zugrunde.

Gemäß Abschnitt 4 Nr. 5 f des Haushaltsführungserlasses 2013 gilt bei überplanmäßigen Ausgaben die Einwilligung des Ministeriums der Finanzen nach § 37 LHO bei den Titeln 412 01, 536 11 bis 536 19 und 685 05 im Einzelplan 11 als erteilt.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt vertritt die Ansicht, dass der Abschnitt 4 Nr. 5 f des Haushaltsführungserlasses 2013 aufgeführte Titel 412 01 nicht nur den Einzelplan 11 betrifft, sondern aufgrund des gesetzten Kommas für alle Einzelpläne gelte.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes beziehen sich alle unter Buchstabe „f“ aufgeführten Titel (und somit auch der erstmals im Haushaltsführungserlass 2013 aufgeführte Titel 412 01) ausschließlich auf den Einzelplan 11. Sofern das Ministerium der Finanzen gewollt hätte, dass der Titel 412 01 alle Einzelpläne betrifft, hätte es den Titel 412 01 statt dem Buchstaben „f“ dem Buchstaben „b“ zuordnen können. Dort ist gere-

---

<sup>12</sup> Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 16. Januar 2013 – MBI. LSA 2013, S. 107 ff.



gelt, dass die Einwilligung des Ministeriums der Finanzen für überplanmäßige Einwilligungen bei den Titeln 424 01, 434 01, 441 02, 443 01 bis 443 03, 443 06, 443 11 und 446 01 und in der Titelgruppe 61 bis 69 der Gruppe 443 des Kapitels 0630 als erteilt gilt. Weiterhin widerspricht der Aussage des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt die Darstellungsweise des Ministeriums der Finanzen bei der in der Anlage I zur Haushaltsrechnung 2013 aufgeführten überplanmäßigen Ausgabe beim Einzelplan 11, Kapitel 1111, Titel 412 01. Dort wurde als Begründung aufgeführt „*Allgemeine Einwilligung gemäß § 37 LHO in Verbindung mit Abschnitt 4 Nr. 5 f HFE 2013 vom 16.01.2013*“. Diese Begründung mit Bezug auf den Buchstaben „f“ findet sich bei Kapitel 0910, Titel 412 01 jedoch nicht; dort steht „Nicht genehmigte überplanmäßige Ausgabe aufgrund von Rechtsverpflichtungen“ ohne Hinweis auf den Haushaltsführungserlass 2013.

Demzufolge gilt nach Auffassung des Landesrechnungshofes die Einwilligung des Ministeriums der Finanzen nach § 37 LHO in Bezug auf die überplanmäßige Ausgabe bei Kapitel 0910, Titel 412 01 in Höhe von 8.196,30 € nicht schon aus Abschnitt 4 Nr. 5 f Haushaltsführungserlass 2013 als erteilt.

Gemäß § 37 Abs. 1 LHO darf die Einwilligung des Ministeriums der Finanzen zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat die überplanmäßige Ausgabe aufgrund von unvorhergesehenen und unabweisbaren Rechtsverpflichtungen auf der Grundlage der „Entschädigungsregelung für ehrenamtlich tätige Mitglieder in den Ausschüssen für Berufsbildung und den Prüfungsausschüssen gemäß dem Berufsbildungsgesetz sowie für Prüfrechte“<sup>13</sup> veranlasst.

Das Ministerium der Finanzen hätte damit seine Einwilligung erteilen können.

Im Vollzug des Haushaltsjahres 2013 wurde die entstandene Mehrausgabe durch Einsparungen bei anderen Ausgaben der Einzelpläne 09 und 15 ausgeglichen.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Formulierungen im Haushaltsführungserlass so eindeutig gewählt werden, dass Auslegungsdifferenzen vermieden werden.**

---

<sup>13</sup> Runderlass des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt vom 15. Juli 1997

## 2 Darstellung der Personalausgaben bei budgetierten und flexibilisierten Einrichtungen in der Haushaltsrechnung

Mit dem Haushaltsgesetz 2012/2013 (§ 11) war – wie bereits in den Vorjahren auch – für verschiedene Einrichtungen die Anwendung von Formen der Budgetierung und Flexibilisierung vorgesehen.

Für diese wurden durch Haushaltsvermerke die Anwendung folgender Budgetierungs- und Flexibilisierungsinstrumente ermöglicht:

1. abweichend von § 20 Abs. 1 LHO – volle Deckungsfähigkeit innerhalb der Hauptgruppen,
2. abweichend von § 45 LHO – volle Verfügbarkeit nicht in Anspruch genommener Haushaltsmittel.

Auch in den Haushaltsgesetzen für die Jahre 2014 und 2015/2016 ist diese Regelung enthalten.

In nachfolgender Tabelle sind die betreffenden Einrichtungen einschließlich der vom Budget erfassten Personalausgaben im Haushaltsjahr 2013 aufgeführt.

Einrichtungen mit Budgetierung und Flexibilisierung	Kapitel	budgetrelevante Personalausgaben Haushaltsplan 2013
Aus- und Fortbildungsinstitut des Landes Sachsen-Anhalt	0308	HGr. 4 ohne TGr. 96
Staatliche Archivverwaltung des Landes Sachsen-Anhalt	0342	HGr. 4 ohne TGr. 96
Oberfinanzdirektion – ohne Finanz- und IT-Dienstleistungen	0405	HGr. 4
Finanzämter	0406	
Oberfinanzdirektion – Finanzdienstleistungen	0407	
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg	0604	HGr. 4
Burg Giebichenstein, Kunsthochschule Halle	0606	HGr. 4
Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg	0611	HGr. 4
Hochschule Magdeburg-Stendal	0615	HGr. 4
Hochschule Anhalt	0616	HGr. 4
Hochschule Harz	0617	HGr. 4
Hochschule Merseburg	0618	HGr. 4
Landeszentrale für politische Bildung	0704	HGr. 4
Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie	0783	HGr. 4
Budgetierte Einrichtungen im Justizbereich	1120	Personalausgaben im Rahmen der Ausgaben bei Titel 685 02
Landesrechenzentrum	1901	HGr. 4, Titel 685 02

Die Entwicklung des jeweiligen Budgets ergibt sich für die o. g. Einrichtungen<sup>14</sup> aus der Übersicht der Anlage XIII „Übersicht über die Berechnung von Budget und Ausgabe-  
resten bei budgetierten und flexibilisierten Einrichtungen“ der Haushaltsrechnung 2013. Aus dieser Anlage kann das im Budget enthaltene Rechnungs-Ist für Personalausgaben nicht entnommen werden. Diese ergeben sich für die Kapitel 0308, 0342, 0405 - 0407, 0704 und 0783 aus den ausgewiesenen Personalausgaben (Hauptgruppe 4) des jeweiligen Kapitels. Für die o. g. Hochschulkapitel ergibt sich das Rechnungs-Ist für Personalausgaben aus den jeweiligen Jahresabschlüssen.

Für das Kapitel 1120 ist das Rechnungs-Ist 2013 für Personalausgaben erst im Haushaltsplan 2015/2016 als Erläuterung zum Titel 685 02 ausgewiesen.

Für das Kapitel 1901 erfolgt im Haushaltsplan 2015/2016 keine Darstellung der Ist-Personalausgaben in den Erläuterungen. Mit dem Beitritt des Landes Sachsen-Anhalt zum Dataport-Staatsvertrag am 24. Februar 2014 werden im Haushaltsplan die Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche Unternehmen (Kapitel 1901, Titel 682 02 sowie Kapitel 1902, Titel 682 01) dargestellt. Erläuterungen zu Personalaufwendungen sind im Haushaltsplan nicht enthalten.

Die Gegenüberstellung der Ansätze der Hauptgruppe 4 im Haushaltsplan 2013 mit dem Rechnungs-Ist der Haushaltsrechnung 2013 ergibt bei Kapitel 0342 Ist-Personalausgaben, welche unter dem Ansatz liegen. Bei den Kapiteln 0308, 0405 - 0407, 0704 und 0783 werden die erhöhten Ist-Personalausgaben der Hauptgruppe 4 im Rahmen des gesamten Budgets kompensiert.

Anhand der budgetierten Einrichtungen im Justizbereich (Kapitel 1120) verdeutlicht der Landesrechnungshof nachfolgend die diesbezügliche intransparente Darstellung der budgetrelevanten Personalausgaben.

Das Kapitel 1120 erhält Zuschüsse für Ausgaben aus dem Titel 685 02 – Zuschüsse für budgetrelevante Ausgaben<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> exkl. der Hochschulen und Universitäten (Einzelplan 06) – diese sind den Zusammenfassungen der jeweiligen Jahresabschlüsse zu entnehmen, gesonderte Darstellung s. u.

<sup>15</sup> Aufgrund der verfassungsrechtlichen Unabhängigkeit der Justiz sind die in gerichtlichen Verfahren zu erhebenden Einnahmen und zu leistenden Ausgaben nicht budgetrelevant und daher nicht im Budget erfasst. Dies betrifft beispielsweise Einnahmen aus Geldstrafen und Gerichtskosten oder Ausgaben für Verfahrensauslagen wie Sachverständigen- und Zeugenentschädigungen.

Einrichtungen mit Budgetierung und Flexibilisierung	Kapitel	budgetrelevante Ausgaben (Titel 682 02)	
		Haushaltsplan 2013	Haushaltsrechnung 2013
Budgetierte Einrichtungen im Justizbereich	1120	<b>153.820.700 €</b> darin ausgewiesene Personalausgaben: 125.487.300 €	<b>154.368.226,35 €</b> <u>keine</u> Personalausgaben gesondert ausgewiesen: *

\* eine Aufschlüsselung des Rechnungs-Ist in Personalausgaben, Sachkosten und Investitionen unter 5.000 € erfolgt nicht

In der Haushaltsrechnung 2013 kann – wie bereits in den Haushaltsrechnungen 2010 bis 2012 – der Anteil der verausgabten budgetrelevanten Personalausgaben nicht mehr nachvollzogen werden.

Im Haushaltsplan 2013 sind für das Kapitel 1120 die Ansätze der Zuschüsse für budgetrelevante Ausgaben (Titel 685 02) in den Erläuterungen aufgeschlüsselt in:

- Personalausgaben (125.487.300 €),
- Sachkosten (28.144.100 €) und
- Investitionen unter 5.000 € (189.300 €).

In der Haushaltsrechnung 2013 dagegen ist – wie ebenfalls in den Haushaltsrechnungen 2010 bis 2012 – ausschließlich das Rechnungs-Ist der Gesamtsumme der Ausgaben bei Titel 685 02 ausgewiesen.

Im Haushaltsplan 2015/2016 wiederum erfolgt die Ausweisung des Ist 2013 (Titel 685 02) aufgeschlüsselt in Personalausgaben, Sachkosten und Investitionen unter 5.000 €

Trotz der nachvollziehbaren Darstellung der Personalausgaben der Hauptgruppe 4 (Kapitel 0308, 0342, 0405 - 0407, 0704 und 0783 o. g. Tabelle betreffend) und der in den Jahresabschlüssen der Hochschulen dargestellten Personalausgaben, fehlt es auch in der Haushaltsrechnung 2013 insgesamt somit an der Transparenz der Darstellung des innerhalb des Zuschusses enthaltenen Rechnungs-Ist der Personalausgaben (Titel 685 02, Kapitel 1120 und 1901) entsprechend der vorangegangenen Ausweisung im Haushaltsplan 2013.

Die Nachvollziehbarkeit der Budgetentwicklung der Personalausgaben ist intransparent – bezogen auf Kapitel 1120 und 1901.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt aus Gründen der Transparenz der im Haushaltsvollzug geleisteten Ausgaben, die Darstellungsweise des Haushaltsplanes in die Haushaltsrechnung zu übernehmen. Aus den Zuschüssen für die budgetrelevanten Ausgaben sollte auch in der Haushaltsrechnung erkennbar sein, in welcher Höhe Personalausgaben geleistet wurden.**

### **3 Landesbetriebe**

In der Anlage VII der Haushaltsrechnung 2013 sind die Jahresabschlüsse der im Land eingerichteten Landesbetriebe (§ 26 LHO) ausgewiesen. Ihre Anzahl ist gegenüber dem Jahr 2012 gleich geblieben. Im Jahr 2014<sup>16</sup> wurde das Landgestüt Sachsen-Anhalt (Kapitel 0960) in eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung umgewandelt. Das Land ist alleiniger Gesellschafter der GmbH.

Für die Landesbetriebe liegen die in der Haushaltsrechnung darzustellenden Abschlüsse Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung bzw. Übersicht der Einnahmen und Ausgaben (für die kameralistisch buchende Sozialagentur – Kapitel 0507) vor. Über die Verwendung der Jahresüberschüsse bzw. den Umgang mit Jahresfehlbeträgen sind die Abstimmungen zwischen dem jeweils zuständigen Fachministerium und dem Ministerium der Finanzen erfolgt.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt die Entlastung der Landesbetriebe.**

#### **3.1 Landgestüt Sachsen-Anhalt (Kapitel 0960)**

Das Landgestüt beschäftigte im Jahr 2013 auf der Grundlage eines mündlichen „Werkvertrages“ einen externen Bereiter (z. B. Ausbildung von Reit- und Fahrpferden, Beteiligung an Pferdeveranstaltungen, vgl. Nr. 2 Erlass zur Organisation des Landgestütes Radegast/Prussendorf, Erlass des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt vom 21. Oktober 1999, MBI. LSA S. 1572) und zahlte auf dieser Basis im Jahr 2013 für geleistete Tätigkeiten 28.458 € an ihn aus. Diese Ausgabe hat das Gestüt als „sonstigen Aufwand“ gebucht.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat auf Nachfrage des Landesrechnungshofes diesen Sachverhalt bestätigt.

Der Landesrechnungshof stellt hierzu fest:

Das Landgestüt ist verpflichtet, u. a. die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Buchführung nach Handelsgesetzbuch sowie die LHO und ihre Verwaltungsvorschriften zu beachten (vgl. Nr. 1.2 Grundsatzenerlass zu den Landesbetrieben nach § 26 LHO, Rund-erlass des Ministeriums der Finanzen vom 11. Juli 2012, MBI. LSA S. 464). Hierzu zählen insbesondere auch die Verwaltungsvorschriften zu Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung.

---

<sup>16</sup> Kabinettsbeschluss vom 1. April 2014

Die Erfüllung dieser Vorgaben gehört zur ordnungsgemäßen Geschäftsführung eines Landesbetriebes nach § 26 LHO.

Die im Landgestüt eingerichtete doppelte Buchführung hat u. a. die Aufgabe,

- die einzelnen Maßnahmen bei der Ausführung des Wirtschaftsplanes einschließlich der Anordnungen (Bewirtschaftungsvorgänge) und die Zahlungen geordnet aufzuzeichnen und
- Grundlagen für die Rechnungslegung zu schaffen.

Für die erforderlichen Anordnungen haben die Verantwortlichen daher die Richtigkeit der anzunehmenden Einzahlung oder der zu leistenden Auszahlung festzustellen.

Für Auszahlungen gehört hierzu zu prüfen, ob die Zahlung dem Rechtsgrund und der Höhe nach richtig ermittelt ist. Im vorliegenden Fall ist diese Prüfung nicht zweifelsfrei möglich, da das Landgestüt den Vertrag mit dem Bereiter nur mündlich geschlossen hat. Die Zahlungen hat das Landgestüt dann auf der Grundlage monatlicher Stundenabrechnungen vorgenommen.

Das Landgestüt hat den Bereiter im Jahr 2013 durchschnittlich 170 Stunden im Monat beschäftigt. Dies ist einer Vollzeitstelle gleichzusetzen. Der Bereiter hat dabei Tätigkeiten ausgeführt, die das Landgestüt in ähnlichen Fällen seinen eigenen Bediensteten übertragen hat. Hierbei handelt es sich um Aufgaben, die das Gestüt im Auftrag des Landes wahrnimmt. Insofern hätte das Landgestüt mit dem Bereiter grundsätzlich einen Arbeitsvertrag abschließen müssen, zumal dieser hier weisungsgebunden tätig war.

Das Land ist jedoch seit längerer Zeit bemüht, die Personalausgaben zu reduzieren. Daher hat es eine Vielzahl von Regelungen im Zusammenhang mit der Neu- bzw. Nachbesetzung von Stellen in der Landesverwaltung erlassen. Beispielhaft sind hier die jährlichen Haushaltsführungserlasse sowie in Bezug auf das Landgestüt dessen Betriebsordnung zu nennen.

Danach sind befristete Neueinstellungen nur mit vorheriger Zustimmung des Ministeriums der Finanzen zulässig. Die Zustimmung soll nur erteilt werden, wenn ausreichend Mittel zur Verfügung stehen, es sich um einen befristeten Bedarf handelt und nachweisbar kein Überhangpersonal für diese Aufgabe zur Verfügung steht. Dieses Einwilligungserfordernis gilt uneingeschränkt (vgl. Nr. 4 des Runderlasses zur Haushaltsführung ab dem Haushaltsjahr 2013, Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 16. Januar 2013, MBl. LSA S. 107).

Das Landgestüt hat mit der oben dargestellten Vorgehensweise die rechtlichen Vorgaben des Landes nicht beachtet. Außerdem bleibt noch zu klären, ob sich aus dem Handeln des Landgestütes weitere Konsequenzen ergeben.

**Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat sicherzustellen, dass das Landgestüt zukünftig die einschlägigen Vorschriften beachtet.**

### **3.2 Landeszentrum Wald (Kapitel 0980)**

Das Landeszentrum Wald hat im Jahr 2013 einen

- Zuschuss für laufende Zwecke in Höhe von 23.356.418 €
  - Zuschuss zum Ausgleich von Fehlbeträgen aus Vorjahren in Höhe von 3.235.900 €  
und
  - Investitionszuschuss in Höhe von 483.100 €
- aus dem Landeshaushalt erhalten.

Der Wirtschaftsprüfer weist im Rahmen der Prüfung nach § 53 Haushaltsgrundsätze-gesetz darauf hin, dass sich Anhaltspunkte ergeben haben, dass das Landeszentrum Wald *„anstelle zustimmungsbedürftiger Maßnahmen ähnliche, aber nicht zustim-mungsbedürftig behandelte Maßnahmen vorgenommen ...“* hat. Er führt hierbei bauli-che Maßnahmen zur Errichtung einer Waldschule durch das Betreuungsförstamt Nord-östliche Altmark in Höhe von rund 119.000 € an.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt führte hierzu u. a. Folgendes aus:

*„Bei dem Bauvorhaben ‚Waldschule‘ im Betreuungsförstamt nordöstliche Altmark handelt es sich um die Sanierung eines Nebengebäudes, in dem das frühere Förstamt Arendsee untergebracht war. Die Arbeiten wurden zu großen Teilen in Eigenleistung durch die Waldarbeiter des Förstamtes durchgeführt ... Lediglich die handwerklichen Facharbeiten, wie Heizung, Fenster, Türen und Elektro, wurden über die Bau- und Liegenschaftsver-waltung an Dritte vergeben.*

*Die Nutzung des fertiggestellten Gebäudes erfolgt primär durch das, an das Förstamt angegliederte, Jugendwaldheim ... Es handelt sich nicht um neu-es Objekt, sondern lediglich um die Wiederherrichtung einer vorhandenen Liegenschaft.“*



Das Landeszentrum Wald hat die Ausgaben in der Bilanzposition „geleistete Anzahlungen und Anlagen im Bau“ gebucht:

2011	24.900 €
2012	44.500 €
2013	<u>49.500 €</u>
	118.900 €

Der Landesrechnungshof stellt in diesem Zusammenhang u. a. Folgendes fest:

Im Grundsatzterlass zu den Landesbetrieben nach § 26 LHO<sup>17</sup> ist hierzu geregelt:

*5.5 Der Landesbetrieb hat die Ausgaben für kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten sowie die Bauunterhaltungsmaßnahmen für die Liegenschaften, die zu seinem Anlagevermögen gehören, in seinem Wirtschaftsplan zu veranschlagen.*

Das Landeszentrum Wald hätte die Sanierung der „Waldschule“ spätestens im Doppelhaushalt 2012/2013 veranschlagen müssen.

**Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass der Landesbetrieb die Regelungen im Runderlass künftig beachtet. Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt sollte im Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung über die entsprechenden Konsequenzen aus dem Bericht des Wirtschaftsprüfers informieren.**

---

<sup>17</sup> Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 11. Juli 2012 – 25-4012/10, MBl. LSA 2014, S 464 ff.

#### **4 Unvollständige Übersicht über IKT-Ausgaben**

Der Landtag hatte bereits am 17. Juni 2010 im Zusammenhang mit dem Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2007 u. a. beschlossen<sup>18</sup>, dass beginnend mit der Haushaltsrechnung für das Jahr 2008 alle IKT-Ausgaben in einer zusätzlichen Übersicht dargestellt und erläutert werden. So sollte sich nachvollziehen lassen, in welcher Höhe Ausgaben für die IKT in den einzelnen Bereichen der Landesverwaltung – einschließlich der budgetierten Bereiche und der Landesbetriebe – entstanden sind. Mögliche Abweichungen vom Prinzip der zentralen Veranschlagung sollen aussagekräftig begründet werden.

Nachdem die erstmalige Darstellung in der Haushaltsrechnung für das Jahr 2012 weitgehend vollständig war, fehlen nun wieder große Bereiche, insbesondere Hochschulen und viele Landesbetriebe. Die Haushaltsrechnung enthält keine Begründung dafür, weshalb die IKT-Ausgaben dieser Bereiche für das Haushaltsjahr 2013 nicht mehr in der Anlage XIV – Übersicht über IT-Ausgaben außerhalb des Einzelplanes 19 – dargestellt werden. Es fehlen außerdem aussagekräftige Erläuterungen für das Abweichen vom Prinzip der zentralen Veranschlagung.

Dies stellt nach Auffassung des Landesrechnungshofes einen Verstoß gegen den o. g. Landtagsbeschluss dar.

Auf Nachfrage des Landesrechnungshofes hat das Ministerium der Finanzen mitgeteilt, dass wegen eines Versehens die IKT-Ausgaben außerhalb des Einzelplanes 19 für die Einzelpläne 06 – Kultusministerium und 08 – Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft nicht in die Anlage XIV der Haushaltsrechnung aufgenommen wurden. Meldungen zu weiteren Einzelplänen lägen jedoch nicht vor.

**Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass das Ministerium der Finanzen dem Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung eine vollständige Anlage XIV noch zuleiten wird.**

---

<sup>18</sup> LT-Drs. 5/77/2588 B vom 17. Juni 2010

## IV Finanzlage der Kommunen

Im Haushaltsjahr 2014 haben die Kommunen in Sachsen-Anhalt nach dem Ergebnis der Kassenstatistik<sup>19</sup> erstmals seit vielen Jahren einen negativen Finanzierungssaldo. Dieser betrug rund -24 Mio. € nach einem Überschuss in Höhe von 139 Mio. € im Jahr 2013.

Im Vergleich der neuen Flächenländer haben die Kommunen in Sachsen-Anhalt mit dem negativen Finanzierungssaldo von -9 € je Einwohner bei vergleichbaren gesamtdeutschen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen das schlechteste Ergebnis erzielt.<sup>20</sup> Der Durchschnitt der neuen Länder lag bei +44 € je Einwohner. Die Kommunen im Freistaat Sachsen konnten im Jahr 2014 sogar einen Überschuss von 81 € je Einwohner erzielen.

### Finanzierungssalden der Gemeinden und Gemeindeverbände (Kernhaushalte)<sup>20</sup>

– in € je Einwohner –

	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen
<b>2010</b>	-35	36	49	<b>55</b>	-16
<b>2011</b>	-36	13	50	<b>59</b>	72
<b>2012</b>	44	-20	-33	<b>54</b>	9
<b>2013</b>	67	6	54	<b>62</b>	37
<b>2014</b>	44	4	81	<b>-9</b>	58

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist das bereinigte Ergebnis<sup>21</sup> der laufenden Rechnung, also der Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushaltes<sup>22</sup>, besonders wichtig. Auch im Jahr 2014 haben die Kommunen hierbei einen Überschuss der Einnahmen gegenüber den Ausgaben erzielt. Dieser fiel jedoch ungefähr um die Hälfte geringer aus als im Jahr 2013.

	Einnahmen	Ausgaben	Überschuss
	Insgesamt		
<b>2010</b>	4.457.292.000 €	4.274.089.000 €	183.203.000 €
<b>2011</b>	4.727.602.000 €	4.492.166.000 €	235.436.000 €
<b>2012</b>	4.735.052.000 €	4.576.376.000 €	158.676.000 €

<sup>19</sup> Soweit nicht ausdrücklich anders angegeben, stammen die verwendeten Daten aus der jeweiligen Kassenstatistik des Statistischen Landesamtes; die Zahlen sind teilweise gerundet

<sup>20</sup> Bundesministerium der Finanzen, Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal Finanzen 2005 bis 2014

<sup>21</sup> Ausgaben/Einnahmen nach Abzug haushaltstechnischer Verrechnungen sowie der von gleicher Ebene empfangenen Zahlungen

<sup>22</sup> Für doppisch buchende Kommunen werden die Ergebnisse für Zwecke der Statistik umgerechnet.

	<b>Einnahmen</b>	<b>Ausgaben</b>	<b>Überschuss</b>
	<b>Insgesamt</b>		
<b>2013</b>	5.009.665.000 €	4.810.215.000 €	199.450.000 €
<b>2014</b>	4.997.138.000 €	4.898.480.000 €	98.658.000 €

Wie sich aus der Tabelle ergibt, sind die Einnahmen im Jahr 2014 im Vergleich zum Vorjahr leicht gesunken (-0,25 v. H.). Die bereinigten Ausgaben hingegen sind um rund 1,8 v. H. angestiegen.

Anzumerken ist, dass die Ergebnisse der Kassenstatistik noch keinen endgültigen Überblick über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Kommunen vermitteln. Periodengerechte Zuordnungen sind erst mit der Jahresrechnungsstatistik möglich. Insofern sind insbesondere Vorjahresvergleiche zwischen den Ländern ab dem Jahr 2013 vorläufig und somit nur eingeschränkt aussagekräftig.

Auf der Einnahmeseite sind die Steuereinnahmen der Kommunen um 3,8 v. H. (von 1,393 Mrd. € auf 1,446 Mrd. €) gestiegen.

Die Steuereinnahmen der Kommunen erreichten dabei rund 26,6 v. H. der Gesamteinnahmen in Höhe von 5,43 Mrd. € (Vorjahr rund 25,5 v. H.).

#### **Nettoeinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände aus Steuern (Kernhaushalte)<sup>23</sup>**

– in € je Einwohner –

	<b>Brandenburg</b>	<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	<b>Sachsen</b>	<b>Sachsen-Anhalt</b>	<b>Thüringen</b>
<b>2010</b>	550	460	559	<b>496</b>	460
<b>2011</b>	582	516	623	<b>560</b>	542
<b>2012</b>	623	538	641	<b>593</b>	587
<b>2013</b>	677	592	673	<b>619</b>	622
<b>2014</b>	717	616	710	<b>646</b>	630

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Einnahmen der Kommunen aus Steuern in den neuen Ländern mit durchschnittlich 674 € je Einwohner nur knapp 60 v. H. der Steuereinnahmen der alten Flächenländer (1.135 € je Einwohner) erreichten. Die Kommunen in Sachsen-Anhalt haben dabei mit 646 € je Einwohner eine weit unterdurchschnittliche Steuerkraft und belegen vor Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen nur den drittletzten Platz<sup>23</sup> aller Flächenländer.

Die Stadt Frankfurt am Main<sup>24</sup> hat zum Vergleich im Jahr 2013 mit 1,2 Mrd. € doppelt so

<sup>23</sup> Bundesministerium der Finanzen, Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2005 bis 2014

<sup>24</sup> <http://www.haushaltssteuerung.de/steuer-daten-stadt-frankfurt-am-main.html>

viel Gewerbesteuer (netto) eingenommen, wie alle Kommunen in Sachsen-Anhalt eigene Steuereinnahmen hatten.

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:

– in € –

	<b>Ausgaben für soziale Leistungen<sup>25</sup></b>				
	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Kommunen LSA insgesamt	1.107.551.000	1.214.840.000	1.183.271.000	1.215.825.000	1.208.578.000
kreisfreie Städte	283.898.000	285.649.000	288.587.000	297.905.000	293.868.000
Landkreise	820.784.000	927.541.000	894.059.000	917.552.000	914.475.000
kreisangehörige Gemeinden*	2.869.000	1.650.000	625.000	368.000	235.000

\* einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften und Verbandsgemeinden

Die Ausgaben für soziale Leistungen der Kommunen sind im Jahr 2014 leicht zurückgegangen (-7,247 Mio. €, -0,6 v. H.).

Der Anteil dieser Ausgaben an den Ausgaben des Verwaltungshaushaltes betrug für das Jahr 2014 insgesamt rund 24,7 v. H, wobei die Belastung der Landkreise mit 56 v. H. besonders hervorzuheben ist. Die kreisfreien Städte waren mit rund 23 v. H. belastet.

Von den 11 Landkreisen sind 6 Landkreise zugelassene kommunale Träger für die Grundsicherung für Arbeitsuchende. Für Ausgaben in diesem Aufgabenbereich 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.

Auf die statistischen Besonderheiten für die einzelnen Sozialleistungsbereiche hat der Landesrechnungshof im Jahresbericht 2013, Teil 3, bereits hingewiesen. Mit der Kas- senstatistik zum 31. Dezember 2014 wurden die Jugendhilfeleistungen und die Leistungen der Sozialhilfe wieder getrennt nachgewiesen. Auch die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz wurden separat erfasst.

Besonders hervorzuheben ist aus Sicht des Landesrechnungshofes die langfristige Entwicklung der Ausgaben für soziale Leistungen.

<sup>25</sup> 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)

Nach einer Studie der Bertelsmann Stiftung<sup>26</sup> sind die kommunalen Bruttoausgaben der Produktgruppe „Jugend und Soziales“ in Sachsen-Anhalt von 2002 bis 2012 um 14 v. H. von 1.595 Mio. € auf 1.824 Mio. € gestiegen. Dieser Anstieg ist im Vergleich aller Flächenländer (um 55 v. H. von 46.852 Mio. € auf 72.819 Mio. €) zwar relativ gering. Dabei war der Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben in Sachsen-Anhalt bereits im Jahr 2002 mit 29 v. H. überdurchschnittlich hoch (Durchschnitt aller Flächenländer 27 v. H.). Im Jahr 2012 betrug der Anteil in Sachsen-Anhalt 37 v. H. (Durchschnitt aller Flächenländer 39 v. H.).

Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Kommunalisierungsgrad der Bruttoausgaben der sozialen Sicherung in Sachsen-Anhalt mit 52 v. H. im Vergleich zu den Flächenländern insgesamt mit 73 v. H. (Jahr 2011) deutlich unterdurchschnittlich ist<sup>27</sup>. Selbst in den neuen Ländern haben danach die Kommunen in Sachsen-Anhalt den geringsten Kommunalisierungsgrad.

Dabei beschreibt die Kenngröße des Kommunalisierungsgrades den Anteil der kommunalen Ausgaben an der Summe der Ausgaben von Land und Kommunen. In Sachsen-Anhalt ist das Land z. B. Träger der überörtlichen Sozialhilfe. Die Landkreise und kreisfreien Städte sind über § 4 des Ausführungsgesetzes zum SGB XII teilweise zu den Ausgaben herangezogen. Das Land trägt im Wesentlichen die Zweckausgaben, die herangezogenen Kommunen ihre Personal- und Verwaltungsausgaben.

Im Haushaltsjahr 2014 haben sich die kommunalen Gruppen hinsichtlich der bereinigten Ergebnisse der laufenden Rechnung unterschiedlich entwickelt:

#### Kreisfreie Städte

	Einnahmen	Ausgaben	Überschuss/Fehlbetrag	
	Insgesamt			je Einwohner
<b>2012</b>	1.169.936.000 €	1.193.496.000 €	-23.560.000 €	- 43 €
<b>2013</b>	1.306.738.006 €	1.238.741.000 €	67.997.000 €	125 €
<b>2014</b>	1.294.044.000 €	1.277.305.000 €	16.739.000 €	31 €

#### Landkreise

	Einnahmen	Ausgaben	Überschuss	
	Insgesamt			je Einwohner
<b>2012</b>	1.626.294.000 €	1.549.475.000 €	76.819.000 €	44 €
<b>2013</b>	1.684.224.000 €	1.638.462.000 €	45.762.000 €	27 €
<b>2014</b>	1.642.020.000 €	1.641.384.000 €	636.000 €	0 €

<sup>26</sup> Bertelsmann Stiftung: Kommunale Sozialausgaben – Wie der Bund sinnvoll helfen kann, S. 68

<sup>27</sup> a. a. O. S. 72

**kreisangehörige Gemeinden\***

	<b>Einnahmen</b>	<b>Ausgaben</b>	<b>Überschuss</b>	
	<b>Insgesamt</b>			<b>je Einwohner</b>
<b>2012</b>	1.938.823.000 €	1.833.405.000 €	105.418.000 €	60 €
<b>2013</b>	2.018.703.000 €	1.933.012.000 €	85.691.000 €	50 €
<b>2014</b>	2.061.074.000 €	1.979.792.000 €	81.282.000 €	48 €

\* einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften und Verbandsgemeinden

Die Ursachen für diese unterschiedliche 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:

<b>Ausgabe-/Einnahmeart</b>	<b>Einnahmen/Ausgaben je Einwohner</b>		
	<b>kreisfreie Städte</b>	<b>Landkreise</b>	<b>kreisangehörige Gemeinden*</b>
Steuereinnahmen	705,70 €	0 €	626,70 €
Schlüsselzuweisungen	550,10 €	207,70 €	232,50 €
bereinigte Einnahmen Verwaltungshaushalt	2.371,60 €	970,30 €	1.217,90 €
<i>Zahlungen von Gemeinden Verwaltungshaushalt</i>	15,60 €	347,70 €	169,00 €
<i>Ausgaben allgemeine Zuweisungen und Umlagen</i>	0 €	0 €	384,60 €
Personalausgaben)	606,60 €	251,60 €	501,10 €
Sachausgaben	492,00 €	238,90 €	328,60 €
Soziale Leistungen insgesamt	538,60 €	540,40 €	0,10 €

\* einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften und Verbandsgemeinden

Im Vergleich zum Vorjahr blieben die Einnahmen aus Steuern bei den kreisfreien Städten konstant (+2 Mio. €), während die Steuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden um fast 51 Mio. € (5,0 v. H.) anstiegen.

Die Schlüsselzuweisungen vom Land sanken für die kreisfreien Städte um 2,0 v. H., für die Landkreise um 0,1 v. H. und für die kreisangehörigen Gemeinden um 7,5 v. H. Insgesamt standen dem kreisangehörigen Raum pro Einwohner bereinigte Einnahmen in Höhe von 2.188 € (Vorjahr 2.172 €) zur Verfügung. Die kreisfreien Städte erzielten 2.372 € je Einwohner (Vorjahr 2.400 €).

Die Landkreise erhielten von den kreisangehörigen Gemeinden Umlagezahlungen in Höhe von 347,70 € je Einwohner (Vorjahr 342,90 €). Die Einnahmen aus der Kreisumlage sind damit um 67 v. H. höher als diejenigen aus den Schlüsselzuweisungen. Bei der Betrachtung dieser statistischen Daten ist zu berücksichtigen, dass die Einnahmen

aus Steuern unterschiedlich verteilt sind. Einige wenige Gemeinden haben deutlich überdurchschnittliche Steuereinnahmen erzielt. Viele Gemeinden verfügen über sehr geringe eigene Steuereinnahmen.

Zu berücksichtigen ist bei der Gesamtbewertung des Ergebnisses, dass sowohl die Abdeckung der kameralen Soll-Fehlbeträge der vergangenen Jahre als auch die für die ordentliche Tilgung dem Vermögenshaushalt zuzuführenden Mittel (Pflichtzuführung)<sup>28</sup> in den bereinigten Ausgaben der laufenden Rechnung nicht erfasst sind.

Die bereinigten Ausgaben der Kommunen im Vermögenshaushalt<sup>29</sup> sind im Haushaltsjahr 2014 um 10,6 v. H. gestiegen, nachdem diese im Haushaltsjahr 2013 um 20 v. H. zurückgegangen waren:

	<b>bereinigte Ausgaben Vermögenshaushalt 2013</b>	<b>bereinigte Ausgaben Vermögenshaushalt 2014</b>
Kreisfreie Städte	85.574.000 €	100.439.000 €
Landkreise	119.355.000 €	111.183.000 €
kreisangehörige Gemeinden*	297.815.000 €	344.490.000 €
<b>Gesamt</b>	<b>502.745.000 €</b>	<b>556.112.000 €</b>

\* einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften und Verbandsgemeinden

Der Landesrechnungshof hat bereits mehrfach<sup>30</sup> ausführlich dargestellt, welche Auswirkungen die Umstellung auf die Doppik im Hinblick auf die Investitionstätigkeit der Kommunen hat.

Im Zusammenhang mit dem Ziel der Umstellung auf die Doppik, Generationengerechtigkeit und die dauernde Aufgabenerfüllung sicherzustellen, hält der Landesrechnungshof die Überprüfung des Herstellungskostenbegriffs für notwendig und zweckmäßig. Dabei ist nach Ansicht des Landesrechnungshofes zu berücksichtigen, dass der Investitionsbegriff im öffentlichen Bereich auf Ebene des Bundes und der Länder im Wesentlichen durch § 10 Abs. 3 Nr. 2 Haushaltsgrundsätzegesetz geprägt wird. Wegen der Bedeutung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen sollte auch ein abgestimmter Investitionsbegriff für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben gelten.

<sup>28</sup> Bei doppisch buchenden Kommunen dienen die Abschreibungen mit zur Finanzierung der Tilgungsbeträge. Abschreibungen werden in der Kassenstatistik nicht abgebildet.

<sup>29</sup> nicht darin enthalten sind die Tilgungsleistungen für Kredite

<sup>30</sup> Jahresbericht 2013, Teil 3, S. 58;

Bericht über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung nach § 99 Abs. 1 und Beratende Äußerung nach § 88 Abs. 2 LHO „Hinweise und Empfehlungen zur Umstellung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens auf die Doppik“, S. 12 ff.



Im Haushaltsjahr 2014 ist es den Kommunen gelungen, die Verschuldung um 7,5 v. H. (Vorjahr: um 9,6 v. H.) zu verringern. Den Stand der Verschuldung der Kommunen im Land und die tatsächlichen Tilgungsleistungen weisen nachfolgende Tabellen aus<sup>31</sup>:

#### Schuldenstand am Kreditmarkt

	Stand 31. Dezember 2013		Stand 31. Dezember 2014	
	Insgesamt	je Einwohner	Insgesamt	je Einwohner
Kreisfreie Städte	326.793.000 €	600 €	279.379.000 €	512 €
Landkreise	567.899.000 €	333 €	525.096.000 €	310 €
kreisangehörige Gemeinden*	1.126.097.000 €	661 €	1.065.274.000 €	630 €
<b>Gesamt</b>	<b>2.020.790.000 €</b>	<b>899 €</b>	<b>1.869.749.000 €</b>	<b>836 €</b>

\* einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften und Verbandsgemeinden

#### Kreditmarktschulden der Gemeinden und Gemeindeverbände (Kernhaushalte)<sup>32</sup>

– in Mio. € –

	Brandenburg	Mecklenburg- Vorpommern	Sachsen	Sachsen- Anhalt	Thüringen
<b>2012</b>	1.392	1.245	3.778	<b>2.297</b>	2.097
<b>2013</b>	1.335	1.256	3.645	<b>2.047</b>	1.991
<b>2014</b>	1.324	1.312	3.578	<b>1.928</b>	1.897 <sup>33</sup>

Der Bestand der Kredite zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit (Kassenkredite) der Kommunen ist im Jahr 2014 wieder angestiegen<sup>31</sup>, und zwar um über 200 Mio. €

#### Kassenkredite

	Stand 31. Dezember 2013		Stand 31. Dezember 2014	
	Insgesamt	je Einwohner	Insgesamt	je Einwohner
Kreisfreie Städte	355.823.000 €	654 €	405.772.000 €	744 €
Landkreise	314.432.000 €	185 €	349.838.000 €	207 €
kreisangehörige Gemeinden*	442.562.000 €	260 €	557.769.000 €	330 €
<b>Gesamt</b>	<b>1.112.817.000 €</b>	<b>495 €</b>	<b>1.313.379.000 €</b>	<b>587 €</b>

\* einschließlich Haushalte der Verwaltungsgemeinschaften und Verbandsgemeinden

<sup>31</sup> Daten der jeweiligen Kassenstatistik des Statistischen Landesamtes und gerundet - Abweichungen zur Schuldenstatistik

<sup>32</sup> Daten aus: Statistisches Bundesamt: „Finanzen und Steuern Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts“ Fachserie 14 Reihe 2

<sup>33</sup> Betrag entsprechend der Veröffentlichung des Thüringer Landesamts für Statistik „Gemeindefinanzen in Thüringen 1.1.- 31.12.2014“ L II - vj 4/14 korrigiert.

Bemerkenswert ist aus Sicht des Landesrechnungshofes der starke Anstieg des Bestandes der Kassenkredite bei den kreisfreien Städten um 90 € je Einwohner (Landkreise + 15 € je Einwohner, kreisangehörige Gemeinden + 70 € je Einwohner).

Der Anstieg der Kassenkredite geht einher mit dem insgesamt negativen Finanzierungssaldo der kommunalen Ebene. Diese Entwicklung bedarf dringend einer Ursachenforschung.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass der dargestellte Kassenkreditbestand stichtagsbezogen ermittelt wurde und kein direktes Abbild von den entstandenen Altfehlbeträgen liefert.

Im Vergleich mit den Kommunen in den anderen neuen Ländern ist die Entwicklung im Land Sachsen-Anhalt besorgniserregend:

#### **Kassenkredite der Gemeinden und Gemeindeverbände (Kernhaushalte)<sup>34</sup>**

– in € je Einwohner –

	<b>Brandenburg</b>	<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	<b>Sachsen</b>	<b>Sachsen-Anhalt</b>	<b>Thüringen</b>
<b>2010</b>	289	307	13	<b>421</b>	73
<b>2011</b>	327	343	13	<b>434</b>	66
<b>2012</b>	319	397	23	<b>479</b>	77
<b>2013</b>	327	419	25	<b>495</b>	97
<b>2014</b>	319	458	24	<b>587</b>	98

Bereits mehrfach hat der Landesrechnungshof darauf hingewiesen, dass nach seiner Einschätzung ein Zusammenhang zwischen der Umsetzung des kommunalen Entschuldungsprogramms STARK II und dem Anstieg der Kassenkredite besteht.

Die Kommunen haben Kredite regelmäßig als Annuitätendarlehen (gleichbleibende Rate) aufgenommen. Mit steigender Laufzeit reduziert sich der Zinsanteil in der Annuität, während der Tilgungsanteil steigt.

Die erhöhten Tilgungsleistungen, zu denen sich die am Programm teilnehmenden Kommunen vertraglich verpflichtet haben, sind in den Verwaltungshaushalten<sup>35</sup> zu erwirtschaften. Gelingt dies nicht, nehmen die Kommunen zusätzliche Kassenkredite in Anspruch.

<sup>34</sup> Bundesministerium der Finanzen, Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2005 bis 2014

<sup>35</sup> Bei doppisch buchenden Kommunen müssen in den Ergebnishaushalten die Abschreibungen und in den Finanzhaushalten die liquiden Mittel für die Tilgung erwirtschaftet werden.

Insgesamt ergibt sich unter Einbeziehung der Kassenverstärkungskredite erstmalig seit vielen Jahren eine Erhöhung der Gesamtverschuldung der Kommunen um rund 50 Mio. € (Vorjahr Verringerung um rund 187 Mio. €):

	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Nettokreditaufnahme	-215.073.000 €	-151.041.000 €
Saldo Inanspruchnahme Kassenverstärkungskredite	28.026.000 €	200.562.000 €
Entwicklung der Gesamt- verschuldung	-187.047.000 €	49.521.000 €

**Der Landesrechnungshof hält es angesichts der dargestellten Ergebnisse für notwendig, dass das Land und die Kommunen die Ursachen dieser Entwicklung analysieren. Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes dürfte eine wesentliche Ursache sein, dass der seit 2010 in der FAG-Bedarfsbemessung als pauschaler Tilgungsanteil bemessene Wert von 178 Mio. € nicht angepasst worden ist, obwohl der Tilgungsanteil in den kommunalen Annuitätendarlehen von Jahr zu Jahr steigt. Dies ist bei künftigen Bedarfsbemessungen zu beachten.**

**Im Hinblick auf die notwendige Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes ab dem Jahr 2017 müssen die erforderlichen Diskussionen über die kommunal wahrzunehmenden Aufgaben einschließlich der jeweiligen Standards sowie deren Finanzierung frühzeitig geführt werden.**

**Hierzu zählen nach Einschätzung des Landesrechnungshofes auch,**

- **die Wechselwirkungen von Förderprogrammen zu analysieren, insbesondere jedoch der STARK-Programme, und deren Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte,**
- **die Rolle der Abschreibungen für den zu ermittelnden Finanzbedarf zu bewerten und**
- **die vorgesehene Entlastung der kommunalen Ebene von Sozialausgaben zu unterstützen.**

## V Weitere Prüfungsergebnisse

Einzelplan	04	- Ministerium der Finanzen
	03	- Ministerium für Inneres und Sport
	09	- Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt - Bereich Landwirtschaft –
	13	- Allgemeine Finanzverwaltung
	15	- Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt - Bereich Umwelt -
	u. a.	
Kapitel	diverse	
Titel/-gruppe	diverse	
geprüftes Haushaltsvolumen		- ca. 65 Mio. € (2012)
Fördermittelvolumen		- ca. 1,35 Mrd. € (2012)

### 1 Defizite beim Fördermittelmanagement und bei der Einrichtung einer zentralen Fördermitteldatenbank

---

Die Landesverwaltung Sachsen-Anhalt bearbeitete im Jahr 2012 mindestens 305 Förderprogramme mit einem Ausgabevolumen von ca. 1,35 Mrd. € Dies entspricht ca. 13,5 v. H. des gesamten Landeshaushaltes.

Die stark dezentral organisierte Fördermittelbearbeitung verursacht einen erheblichen finanziellen und personellen Aufwand. Allein an Personalkosten fallen hierfür jährlich mindestens 61,4 Mio. € an. Hinzu kommen Kosten für spezielle EDV-Programme von ca. 3,6 Mio. € pro Jahr.

Es existiert kein ressortübergreifender, vollständiger und aktueller Überblick über:

- die Gesamtheit der im Land bearbeiteten Förderprogramme,
- die Fördermittelempfänger,

- die Höhe der ausgezahlten Fördergelder sowie
- die dafür eingesetzten Ressourcen.

Obwohl in den Koalitionsverträgen seit 2006 entsprechende Absichtserklärungen enthalten waren und der Staatssekretärsausschuss „Informationstechnologie“ 2009 dazu einen konkreten Beschluss gefasst hatte, gibt es nach wie vor kein zentrales Fördercontrolling<sup>36</sup>.

Darüber hinaus ist die EDV-Unterstützung der Fördermittel bearbeitenden Stellen, besonders bei den nationalen Förderprogrammen, unzureichend. Damit steigen sowohl der Arbeitsaufwand als auch das Risiko von Doppelförderungen oder des Missbrauchs von Fördermitteln.

Für die Bearbeitung der EU-Förderprogramme werden dagegen seit Jahren zwei EDV-Verfahren parallel mit jährlichen Kosten von über 2 Mio. € eingesetzt.

Eine zentrale Fördermitteldatenbank<sup>37</sup> für alle Förderbereiche existiert bis heute nicht, obwohl sich seit Jahren alle Beteiligten grundsätzlich über die Notwendigkeit einer solchen Datenbank einig sind.

Ohne ausreichende EDV-Unterstützung und ohne eine zentrale Fördermitteldatenbank steigen sowohl der Arbeitsaufwand bei der Bearbeitung der Förderprogramme als auch das Risiko von Doppelförderungen oder des Missbrauchs von Fördermitteln.

## 1 Vorbemerkungen

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2013 im Rahmen einer Querschnittsprüfung bei allen Ressorts einschließlich der Investitionsbank den Umfang der Fördermittelbearbeitung, den Einsatz von EDV-Verfahren für das Fördermittelmanagement sowie den aktuellen Stand der geplanten Einrichtung einer zentralen Fördermitteldatenbank geprüft. Hierzu wurde zunächst ein Fragebogen an alle von den Ressorts zuvor benannten Ansprechpartner verschickt. Um den Aufwand für die geprüften Stellen zu verringern, konnten diese bei der Beantwortung – soweit möglich – auf die Daten einer kurz zuvor durch das Ministerium der Finanzen durchgeführten „Evaluation aller Förderprogram-

---

<sup>36</sup> Sammlung und Aufbereitung von Informationen über die finanzielle Abwicklung der Förderprogramme und über die Erreichung zuvor definierter Ziele zur Steuerung und Überwachung der Effektivität und Effizienz der Förderung

<sup>37</sup> System zur elektronischen Erfassung, Verwaltung und Bereitstellung von Informationen im Zusammenhang mit der Fördertätigkeit des Landes für Auswertungs- und Steuerungszwecke für unterschiedliche Adressaten

me und Subventionen<sup>38</sup> verweisen. Zusätzlich wurden örtliche Erhebungen im Ministerium der Finanzen, dem Landesverwaltungsamt und der Investitionsbank durchgeführt.

Im Ergebnis der Prüfung hat der Landesrechnungshof z. T. erhebliche Defizite in den Bereichen der Transparenz, der Organisation und der Wirtschaftlichkeit der Fördermittelbearbeitung festgestellt.

## **2 Defizite im Bereich der Transparenz**

### **2.1 Fehlender Gesamtüberblick**

Im Haushaltsjahr 2012 hatte die Landesverwaltung einschließlich der Investitionsbank mindestens 305 Förderprogramme mit einem Ausgabevolumen von ca. 1,35 Mrd. € bearbeitet. In diesem Zusammenhang wurden u. a. rund 16.500 Bewilligungsbescheide erlassen.

Der Personaleinsatz hierfür betrug mindestens 659 Vollbeschäftigteneinheiten. Die Fördermittelbearbeitung in der Landesverwaltung verursachte damit im Jahr 2012 Personalkosten von mindestens 61,4 Mio. €.

Hinzu kommen Aufwendungen insbesondere für die IT-Unterstützung. Neben den teilweise vorhandenen Ausgaben für die Anschaffung spezieller EDV-Programme fallen Kosten für Wartung, Pflege und Administration an. Der Aufwand hierfür betrug im Jahr 2012 insgesamt 3,6 Mio. €.

Die Bearbeitung der ca. 1,35 Mrd. € Fördermittel (das entspricht ca. 13,5 v. H. des gesamten Landeshaushaltes) verursacht demnach einen erheblichen finanziellen und personellen Aufwand.

Es existiert kein ressortübergreifender, vollständiger und aktueller Überblick über:

- die Gesamtheit der im Land bearbeiteten Förderprogramme,
- die Fördermittelempfänger,
- die Höhe der ausgezahlten Fördergelder,
- die dafür eingesetzten Ressourcen sowie
- die mit den Förderungen erzielten Wirkungen.

Im Jahr 2012 hatte das Ministerium der Finanzen auf Beschluss der Landesregierung erstmals eine Evaluierung aller Förderprogramme und Subventionen des Landes vor-

---

<sup>38</sup> LT-Drs. 6/2254

genommen und das Ergebnis im Juli 2013 vorgelegt.<sup>39</sup>

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die im Rahmen dieser Evaluation erhobenen Daten nicht immer mit den im Rahmen seiner Prüfung erhobenen Daten übereinstimmen.

Beispielsweise wurden 11 durch das Ministerium der Finanzen evaluierte Förderprogramme mit einem Volumen von ca. 83 Mio. € nicht im Fragebogen des Landesrechnungshofes angegeben. Gleichzeitig hatten die Ressorts dem Landesrechnungshof aber 33 Förderprogramme gemeldet, die sie im Rahmen der Evaluation nicht mitgeteilt hatten. Das Fördervolumen für diese Programme betrug im Jahr 2012 ca. 89,1 Mio. €. Darüber hinaus wurden, obwohl ausdrücklich abgefragt, dem Landesrechnungshof mindestens 21 institutionelle Förderungen mit einem im Haushaltsplan ausgewiesenen Volumen von ca. 14,7 Mio. €<sup>40</sup> nicht gemeldet. In anderen Fällen wichen die Angaben der Ressorts im Fragebogen des Landesrechnungshofes von denen gegenüber dem Ministerium der Finanzen gemeldeten Daten ab.

Die vom Ministerium der Finanzen durchgeführte Evaluierung ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes ein richtiger und notwendiger Schritt hin zu einer systematischen Erfassung und Auswertung aller Förderprogramme und Subventionen des Landes sowie zum Aufbau eines zentralen Fördercontrollings.

Dennoch bleibt festzustellen, dass auch nach der Evaluation und der Prüfung des Landesrechnungshofes an keiner Stelle ein vollständiger Gesamtüberblick vorhanden ist. Dieser Zustand ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes, insbesondere angesichts des beträchtlichen Fördervolumens und des erheblichen Personalaufwandes, nicht akzeptabel. Er geht davon aus, dass ohne einen vollständigen Gesamtüberblick eine zielgerichtete Steuerung und Überwachung der Effektivität und Effizienz der Förderungen nicht möglich ist. Außerdem steigt das Risiko von Doppelförderungen oder des Missbrauchs von Fördermitteln erheblich.

**Der Landesrechnungshof hält es daher für dringend erforderlich, dass die Landesverwaltung unter Federführung des Ministeriums der Finanzen unverzüglich geeignete Maßnahmen zum Aufbau eines vollständigen, ressortübergreifenden und aktuellen Überblicks der Fördertätigkeit des Landes einleitet.**

---

<sup>39</sup> Institutionelle Förderungen wurden vom Ministerium der Finanzen nicht evaluiert.

<sup>40</sup> Summe der hierfür im Haushaltsplan 2014 ausgewiesenen Ist-Ausgaben für das Jahr 2012

### **3 Defizite im Bereich der Organisation**

#### **3.1 Unübersichtliche Förderlandschaft**

In allen Ressorts der Landesverwaltung sowie in der Investitionsbank werden Förderprogramme bearbeitet. Die meisten davon sind im Bereich des Ministeriums für Arbeit und Soziales sowie des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt des Landes angesiedelt.

Die Bearbeitung der Förderprogramme findet in mindestens 14 Dienststellen bzw. 50 Referaten oder anderen Organisationseinheiten der Landesverwaltung sowie der Investitionsbank statt. Schwerpunkte bilden dabei insbesondere das Landesverwaltungsamt und die Investitionsbank.

Diese stark dezentrale Organisationsform erfordert nach Auffassung des Landesrechnungshofes einen erheblichen Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand, um z. B. Informationsverluste zu vermeiden. Da überwiegend keine oder unterschiedliche EDV-Programme genutzt werden, steigt außerdem das Risiko, dass beispielsweise Fälle von Doppelförderungen übersehen werden. Gleiches gilt für den Missbrauch von Fördermitteln.

In seinen Prüfungen hat der Landesrechnungshof wiederholt Fälle festgestellt, bei denen z. B. Zuwendungsempfänger für den gleichen Zweck Förderungen von unterschiedlichen Bewilligungsstellen in Anspruch genommen haben, ohne dass die bewilligenden Stellen davon Kenntnis erlangt hätten.<sup>41</sup>

In diesem Zusammenhang weist der Landesrechnungshof auf die Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien (Allgemeiner Teil) hin. Danach sollen die Ministerien selbst nur vorbereitende gesetzgeberische und allgemein lenkende Aufgaben sowie zentrale Aufgaben der Aufsicht, Erfolgskontrolle und Planung wahrnehmen. Vollzugsaufgaben und die Bearbeitung von Einzelfällen sollten in nachgeordneten Behörden erfolgen.<sup>42</sup>

**Der Landesrechnungshof hält es für dringend erforderlich, die Bearbeitung von Fördermitteln stärker zu zentralisieren. Die Vollzugsaufgaben sollten vorzugsweise im Landesverwaltungsamt und der Investitionsbank gebündelt werden.**

---

<sup>41</sup> Ein aktuelles Beispiel enthält der Jahresbericht 2014, Teil 1, Nr. 4 (Stark risikobehaftete Förderstruktur und gravierende Mängel im Umgang mit Fördermitteln für ein Kinder- und Erholungszentrum).

<sup>42</sup> § 6 Abs. 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien - Allgemeiner Teil



### **3.2 Hohe Anzahl von kleinteiligen Förderprogrammen**

In der Landesverwaltung existiert eine hohe Anzahl von kleinteiligen Förderprogrammen, bei denen

- das jährliche Finanzvolumen insgesamt maximal 50.000 € beträgt (das umfasst 26 Förderprogramme) bzw.
- die durchschnittliche Summe je Bewilligung unter 2.500 € liegt (das umfasst 17 Förderprogramme).

Beispiele:

- Förderprogramm „*Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Kleintierzucht*“  
Bei diesem Förderprogramm betrug das Finanzvolumen im Haushaltsjahr 2012 insgesamt 37.300 €. Es wurden 40 Bewilligungen ausgesprochen. Die durchschnittliche Summe je Bewilligung lag bei 932,50 €.

Nach dem Evaluationsbericht des Ministerium der Finanzen betrug die durchschnittlichen jährlichen Verwaltungskosten pro 1.000 € ausgereichter Fördermittel 1.508,44 €

- Förderprogramm „*Förderung von wohlfahrtspflegerischen Einzelmaßnahmen, Öffentlichkeitsarbeit der Stiftung Netzwerk Leben*“

Bei diesem Förderprogramm betrug das Finanzvolumen im Haushaltsjahr 2012 insgesamt 1.000 €. Es wurde lediglich eine Bewilligung über 1.000 € ausgesprochen. Nach dem Evaluationsbericht des Ministerium der Finanzen betrug die durchschnittlichen jährlichen Verwaltungskosten pro 1.000 € ausgereichter Fördermittel 622,62 €

Aus Sicht des Landesrechnungshofes sollte bei diesen kleinteiligen Förderungen der Verwaltungsaufwand in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen stehen.

Das Ministerium der Finanzen kommt in seinem Evaluationsbericht ebenfalls zu dem Ergebnis, dass kleinteilige Programme in der Regel ein ungünstiges Kosten-Leistungsverhältnis aufweisen und deshalb bezüglich möglicher Kostensenkungen durch das Ressort untersucht werden sollten.

**Der Landesrechnungshof hält es aus diesen Gründen für erforderlich, dass besonders die kleinteiligen Förderungen regelmäßig hinsichtlich**

- ihres Verhältnisses von Aufwand und Nutzen,
- ihrer Angemessenheit und Wirksamkeit und

- **des Vorliegens des nach § 23 LHO notwendigen erheblichen Landesinteresses kritisch geprüft werden.**

### **3.3 Fehlendes zentrales Fördercontrolling**

Bereits im Jahr 2006 war in der Koalitionsvereinbarung<sup>43</sup> enthalten, dass durch das Ministerium der Finanzen ein ressortübergreifendes umfassendes Controlling für den Bereich der Förderung fortgeführt werden soll.

Daraufhin hatte das Ministerium der Finanzen die Erstellung eines Grobkonzeptes für den „*Aufbau eines standardisierten Controllingsystems im Förderbereich*“ in Auftrag gegeben, welches im August 2009 vorgelegt wurde.

Im April 2009 hatte der Ständige Staatssekretärsausschuss „Informationstechnologie“ beschlossen, eine „Landesleitstelle Fördermittelcontrolling“<sup>44</sup> einzurichten.

Auch in der Koalitionsvereinbarung der laufenden Legislaturperiode<sup>45</sup> wird die Absicht bekräftigt, mit Hilfe eines Fördermittelcontrollings eine ressortübergreifende, umfassende Datenermittlung und -bewertung zu installieren. Damit solle eine valide und schnell verfügbare Datenbasis für wirtschafts- und finanzpolitische Entscheidungen geschaffen werden.

Trotz dieser Absichtserklärungen, konzeptionellen Vorarbeiten und Beschlüsse existieren in der Landesverwaltung jedoch nach wie vor weder eine „Landesleitstelle Fördermittelcontrolling“ noch ein zentrales Controlling der Förderprogramme.

Der Landesrechnungshof hält angesichts

- des finanziellen Umfangs der Förderungen,
- des fehlenden Gesamtüberblicks und
- der dezentralen Organisation

ein zentrales Fördercontrolling für unabdingbar.

Im Rahmen des Fördercontrollings sollten alle Förderprogramme regelmäßig insbesondere hinsichtlich ihrer Wirksamkeit überprüft werden, um daraus steuerungsrelevante Informationen zur Vorbereitung zielgerichteter Entscheidungen durch Parlament, Landesregierung und Verwaltung abzuleiten. Die Prüfung der Wirksamkeit sollte sich

---

<sup>43</sup> Koalitionsvereinbarung vom 18. April 2006, Nr. 20, Zeilen 2288 - 2289

<sup>44</sup> Die Begriffe „Fördermittelcontrolling“ und „Fördercontrolling“ werden in den vorliegenden Dokumenten inhaltsgleich verwendet.

<sup>45</sup> Koalitionsvereinbarung vom 13. April 2011, Nr. II. 1

dabei an den Vorgaben zur Erfolgskontrolle gemäß der VV Nr. 2.2 zu § 7 LHO orientieren.

**Der Landesrechnungshof hält den Aufbau einer zentralen und ressortübergreifenden Controlling-Stelle mit entsprechenden Befugnissen für notwendig, da nur dadurch die erforderliche Objektivität und Unabhängigkeit gewährleistet werden kann.**

#### **4 Defizite im Bereich der Wirtschaftlichkeit**

##### **4.1 Fehlendes zentrales Fördermittelmanagementsystem<sup>46</sup>**

Die Landesverwaltung bemüht sich seit Jahren, ein landesweites Fördermittelmanagementsystem einzuführen. Beispielsweise enthielt bereits der „eGovernment Aktionsplan für die Landesverwaltung Sachsen-Anhalt“ aus dem Jahr 2004 u. a. das Leitprojekt „Fördermittelmanagement“. Dieses Projekt hatte u. a. das Ziel, die elektronische Antragsbearbeitung im Rahmen eines landesweiten Fördermittelmanagementsystems perspektivisch in allen mit Fördertatbeständen befassten Ressorts einzuführen.

Das mit dem Leitprojekt angestrebte „landesweite Fördermittelmanagementsystem“ existiert jedoch bis heute nicht. Auch die Möglichkeit der elektronischen Antragstellung ist auf einzelne Bereiche<sup>47</sup> beschränkt.

Nach den Angaben der befragten Dienststellen werden aktuell von den insgesamt 273 gemeldeten Förderprogrammen ca. 40 v. H. (109 Programme) lediglich mit Office-Standardprodukten und ohne EDV-Unterstützung der Abläufe bei der Fördermittelbearbeitung verwaltet. Dies gilt insbesondere für die Förderprogramme des Landes.

In den Fördermittel bearbeitenden Stellen der Landesverwaltung besteht nach Erkenntnissen des Landesrechnungshofes ein erheblicher Bedarf hinsichtlich einer effizienten EDV-Unterstützung zur Abwicklung der Förderprogramme.

Beispielsweise wurde von den befragten Stellen im Rahmen der Prüfung darauf hingewiesen, dass ohne eine entsprechende EDV-Unterstützung u. a.:

- der Arbeitsaufwand z. B. für Statistiken, Berichtswesen und Controlling „*enorm und nicht mehr zeitgemäß*“ sei,

---

<sup>46</sup> EDV-Programm zur Unterstützung der Arbeitsabläufe bei der Fördermittelbearbeitung (von Antragsbearbeitung bis Verwendungsnachweisprüfung)

<sup>47</sup> z. B. Förderprogramme im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF) und des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER)

- der Aufwand für die Verwendungsnachweisprüfung „*sehr hoch*“ wäre, da z. B. eine elektronische Verarbeitung vorgelegter Belege/Listen nicht möglich sei, Daten aus dem Buchhaltungsprogramm des Zuwendungsempfängers nicht elektronisch weiterverarbeitet werden könnten usw. und
- die statistische Aufbereitung der Daten des Zuwendungsverfahrens bisher nur mit Hilfe von Standardprogrammen (z. B. Excel, Access) möglich sei und sich dadurch die „*Fehlerquote erhöht*“.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass sich die Fördervorgangsbearbeitung mit entsprechender EDV-Unterstützung effizienter, kundenorientierter sowie rechts- und revisionssicherer gestalten lässt.

**Der Landesrechnungshof hält es für unerlässlich, die Arbeit der Fördermittel bearbeitenden Stellen möglichst zeitnah durch ein geeignetes zentrales Fördermittelmanagementsystem zu unterstützen.**

**Die Entwicklung bzw. Auswahl eines solchen Systems sollte ressortübergreifend unter Einbeziehung der künftigen Nutzer und auf der Basis einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach den Vorgaben der LHO erfolgen.**

#### **4.2 Parallelbetrieb von zwei EDV-Programmen für EU-Verfahren**

Für die Verwaltung der EU-Förderprogramme setzt die Landesverwaltung seit Jahren zwei EDV-Verfahren ein.

Mit der Software „efREporter“ werden im Wesentlichen der Europäische Sozialfonds (ESF) sowie der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und mit der Software „profil c/s“ im Wesentlichen die Fördermittel des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) verwaltet.

Für beide Systeme fallen jährliche Kosten von über 2 Mio. € an.

Aufgrund der Ergebnisse eines vom Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt im Jahr 2007 in Auftrag gegebenen Gutachtens beschloss der damalige Ständige Staatssekretärsausschuss „Informationstechnologie“ bereits im Jahr 2008 u. a. die Implementierung des efREporters als zentrales Planungs- und Controllinginstrument und damit die Ablösung des Programms „profil c/s“. Außerdem sollte ein konkreter Zeit- und Maß-

nahmeplan für die „*Neuentwicklung einer DOMEA<sup>48</sup> konformen Gesamtlösung*“ aufgestellt werden.

Dieser Beschluss wurde jedoch nicht umgesetzt. Bis heute werden entgegen der eindeutigen Empfehlung der Gutachter und dem Beschluss des Staatssekretärsausschusses beide Systeme („profil c/s“ und „efREporter“) mit erheblichem finanziellem Aufwand betrieben und weiterentwickelt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist der nach wie vor andauernde parallele Betrieb und Ausbau zweier Softwaresysteme für die Verwaltung der EU-Mittel angesichts der o. g. Beschlusslage und der dafür aufzuwendenden Mittel nicht nachvollziehbar. Der Landesregierung bzw. dem Ministerium der Finanzen ist es bisher nicht gelungen, die bestehenden Vorbehalte und Widerstände der Ressorts zugunsten einer für das Land wirtschaftlicheren Gesamtlösung auszuräumen.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass vor weiteren Maßnahmen zum Ausbau der Systeme „efREporter“ und „profil c/s“, die über die Anforderungen der EU an die Funktionalität der Systeme hinausgehen, deren Gesamtwirtschaftlichkeit im Rahmen angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nachgewiesen wird.**

#### **4.3 Fehlende Fördermitteldatenbank**

Eine Fördermitteldatenbank soll Informationen zu Auswertungs- und Steuerungszwecken für unterschiedliche Adressaten bereitstellen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes müssen in einer zentralen Fördermitteldatenbank ressortübergreifend Informationen über alle freiwilligen Leistungen des Landes an Stellen außerhalb der Landesverwaltung erfasst werden. Nur dann kann eine solche Datenbank zur

- Unterstützung des Fördermittel-Controllings,
- Ausübung der Rechts- und Fachaufsicht sowie
- rechtmäßigen und ordnungsgemäßen Verwendung der Fördermittel beitragen.

Der Landesrechnungshof weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass in der jüngeren Vergangenheit ehemals als freiwillige Zuwendungen gewährte Förderungen in gesetzlich bestimmte Leistungen umgewandelt worden sind (z. B. Sportförderung).

---

<sup>48</sup> Dokumentenmanagement und elektronische Archivierung im IT-gestützten Geschäftsgang

Um künftig eine Gesamtübersicht zu erhalten und mögliche Doppelförderungen oder Überschneidungen zu erkennen, sollten derartige Leistungen gleichfalls in der Fördermitteldatenbank berücksichtigt werden.

Der Landesrechnungshof setzt sich seit vielen Jahren im Rahmen verschiedener Prüfungsmitteilungen und Jahresberichte für die Einrichtung einer ressortübergreifenden Zuwendungsdatenbank ein.

Der Landtag hatte im Ergebnis der Beratungen zum Jahresbericht 2008 in seiner Sitzung am 17. Juni 2010 den Beschluss<sup>49</sup> gefasst, die Einrichtung einer Fördermitteldatenbank zu erwägen. Auch das Ministerium der Finanzen befürwortete in der Vergangenheit mehrfach die Einrichtung einer ressortübergreifenden Fördermitteldatenbank. Nach wie vor existiert eine solche Datenbank jedoch nicht.

Im August 2014 hat die Landesregierung nunmehr die *„Einrichtung einer zentralen Fördermitteldatenbank und eines einheitlichen Fördercontrollings im Land Sachsen-Anhalt als landesregierungsinternes Dokumentations- und Steuerungsinstrument“* beschlossen.

Sie hat zur Umsetzung dieses Beschlusses das Ministerium der Finanzen beauftragt, eine interministerielle Arbeitsgruppe unter Beteiligung aller Ressorts einschließlich der Staatskanzlei einzuberufen. Die Arbeitsgruppe hat im März 2015 ihre Arbeit aufgenommen.

Für die „Einführung einer Zentralen Fördermitteldatenbank“ und deren Betrieb stehen nach dem Haushaltsplan 2015/2016 bis einschließlich 2019 im Kapitel 1903, Titelgruppe 66 nunmehr insgesamt ca. 1,1 Mio. € zur Verfügung. Allerdings soll die ressortübergreifende Fördermitteldatenbank nach den Erläuterungen im Haushaltsplan nur für nationale Förderprogramme eingerichtet werden.

**Die Errichtung einer zentralen Fördermitteldatenbank ist seit Jahren überfällig. Der Landesrechnungshof begrüßt daher die Einberufung einer interministeriellen Arbeitsgruppe und die Bereitstellung von Haushaltsmitteln für die Einführung einer zentralen Fördermitteldatenbank.**

**Der Landesrechnungshof hält es jedoch für zwingend erforderlich, dass in der geplanten Fördermitteldatenbank alle Leistungen im Sinne des § 23 LHO ohne Einschränkungen (z. B. auf nationale Förderprogramme) erfasst werden. Dies**

---

<sup>49</sup> LT-Drs. 5/77/2588 B

umfasst auch Leistungen, auf die der Empfänger einen dem Grunde, nicht aber der Höhe nach unmittelbar durch Rechtsvorschriften begründeten Anspruch hat.

Darüber hinaus sollten künftig auch solche Leistungen einbezogen werden, die zur Überprüfung möglicher Überschneidungen bei der Finanzierung von Projekten bzw. Einrichtungen oder Kumulierung von staatlichen Leistungen erforderlich sind.

## **5 Fazit**

Die stark dezentral organisierte Bearbeitung der jährlich ca. 1,35 Mrd. € Fördermittel verursacht in der Landesverwaltung einen erheblichen finanziellen und personellen Aufwand.

Gleichzeitig fehlt ein zentraler Gesamtüberblick über alle im Land bearbeiteten Förderprogramme, und zwar insbesondere in Bezug auf

- die Höhe der ausgezahlten Fördergelder,
- die dafür eingesetzten Ressourcen,
- die betroffenen Fördermittelempfänger und
- die mit den Förderungen erzielten Wirkungen.

Da zudem kein zentrales Fördercontrolling existiert und die Verwaltungsarbeit der Fördermittel bearbeitenden Stellen nur unzureichend durch EDV-Programme unterstützt wird, besteht ein erhebliches Risiko, dass z. B. unzulässige Doppelförderungen oder der Missbrauch von Fördermitteln unentdeckt bleiben.

Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes besteht hier dringender Handlungsbedarf und erhebliches Optimierungspotenzial.

Der Landesrechnungshof hält hierzu den Aufbau

- einer zentralen Fördermitteldatenbank,
  - eines geeigneten Systems zur Unterstützung der Abläufe bei der Fördermittelbearbeitung und
  - eines einheitlichen Fördercontrollings
- für dringend notwendig.

Einzelplan	06	– Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft
Kapitel	0605	– Medizinische Fakultät der Martin-Luther Universität Halle-Wittenberg und Universitätsklinikum (A. ö. R.)
	0608	– Medizinische Fakultät der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg und Universitätsklinikum (A. ö. R.)

## **2 Fehlende Struktur- und Finanzierungsentscheidungen gefährden den Bestand der Universitätsklinika**

---

Die Universitätsklinika haben jeweils ein funktionierendes Risikomanagementsystem – insbesondere in Bezug auf die kaufmännischen Risiken – eingerichtet und entwickeln es weiter. Die in repräsentativen Stichproben geprüften Maßnahmen zum Umgang mit den Risiken sind geeignet, verhältnismäßig, praktikabel und wirksam.

Für beide Universitätsklinika existieren bestandsgefährdende Risiken wie Investitionsfinanzierung, Tarifentwicklung, sinkende Liquidität, welche die Universitätsklinika nicht allein aus eigener Kraft bewältigen können. Notwendige strukturelle und finanzielle Entscheidungen hat das Land bisher nicht ausreichend getroffen.

Erst am 20. Januar 2015 hat die Landesregierung einen aktualisierten Hochschulstrukturplan beschlossen. Danach wird der Bereich der Hochschulmedizin „aufgrund seiner besonderen Spezifik nicht näher behandelt.“ Damit fehlt die Grundlage für die am 29. Januar 2015 beschlossenen Zielvereinbarungen zwischen dem Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft und den Medizinischen Fakultäten/Universitätsklinika sowie für eine bedarfsgerechte Finanzplanung.

Die Aufsichtsräte der Universitätsklinika kommen ihren Beratungs-, Entscheidungs- und Kontrollfunktionen nicht umfassend nach. Insbesondere hinsichtlich der bestehenden bestandsgefährdenden Risiken haben sie keine klaren inhaltlichen Beschlüsse gefasst.



## **1 Vorbemerkungen**

Die Medizinischen Fakultäten Halle und Magdeburg sind Bestandteile der jeweiligen Universität. Den Medizinischen Fakultäten obliegt nach § 1 Abs. 2 Satz 1 HMG LSA die Pflege und Entwicklung der Forschung und Lehre sowie Studium und Weiterbildung.

Gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 HMG LSA dienen die Universitätsklinika den Universitäten zur Erfüllung deren Aufgaben in der medizinischen Forschung und Lehre. Sie stehen nach § 7 Abs. 6 Satz 1 HMG LSA unter der Rechtsaufsicht des Ministeriums für Wissenschaft und Wirtschaft und nehmen nach § 8 Abs. 2 Satz 1 HMG LSA Aufgaben der Krankenversorgung im für Forschung und Lehre gebotenen Umfang wahr. Darüber hinaus erbringen die Universitätsklinika im Rahmen der ihnen zur Verfügung stehenden Finanzmittel Leistungen nach dem Krankenhausgesetz Sachsen-Anhalt und anderen gesundheitsrechtlichen Vorschriften (§ 8 Abs. 2 Satz 2 HMG LSA).

Gemäß § 7 Abs. 5 HMG LSA liegt die Gewährträgerschaft beim Land.

Der im Nachfolgenden verwendete Begriff Hochschulmedizin umfasst die Medizinischen Fakultäten und die Universitätsklinika an beiden Standorten.

Das Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) vom 1. Mai 1998 schreibt die Etablierung eines Risikomanagements vor. Danach hat der Vorstand bzw. die oberste Führung eines Unternehmens nach § 91 Abs. 2 Aktiengesetz (AktG) geeignete Maßnahmen zu treffen, insbesondere ein Überwachungssystem einzurichten, damit Entwicklungen früh erkannt werden, die den Fortbestand der Gesellschaft gefährden.

Auch wenn diese Vorschriften nicht direkt für die Universitätsklinika gelten, entfalten sie dennoch Ausstrahlungswirkung für den Pflichtrahmen der Geschäftsführer von Gesellschaften anderer Rechtsformen.<sup>50</sup> Vor allem erfordern medizinische, pflegerische und wirtschaftliche Bedingungen die Implementierung eines Risikomanagementsystems.

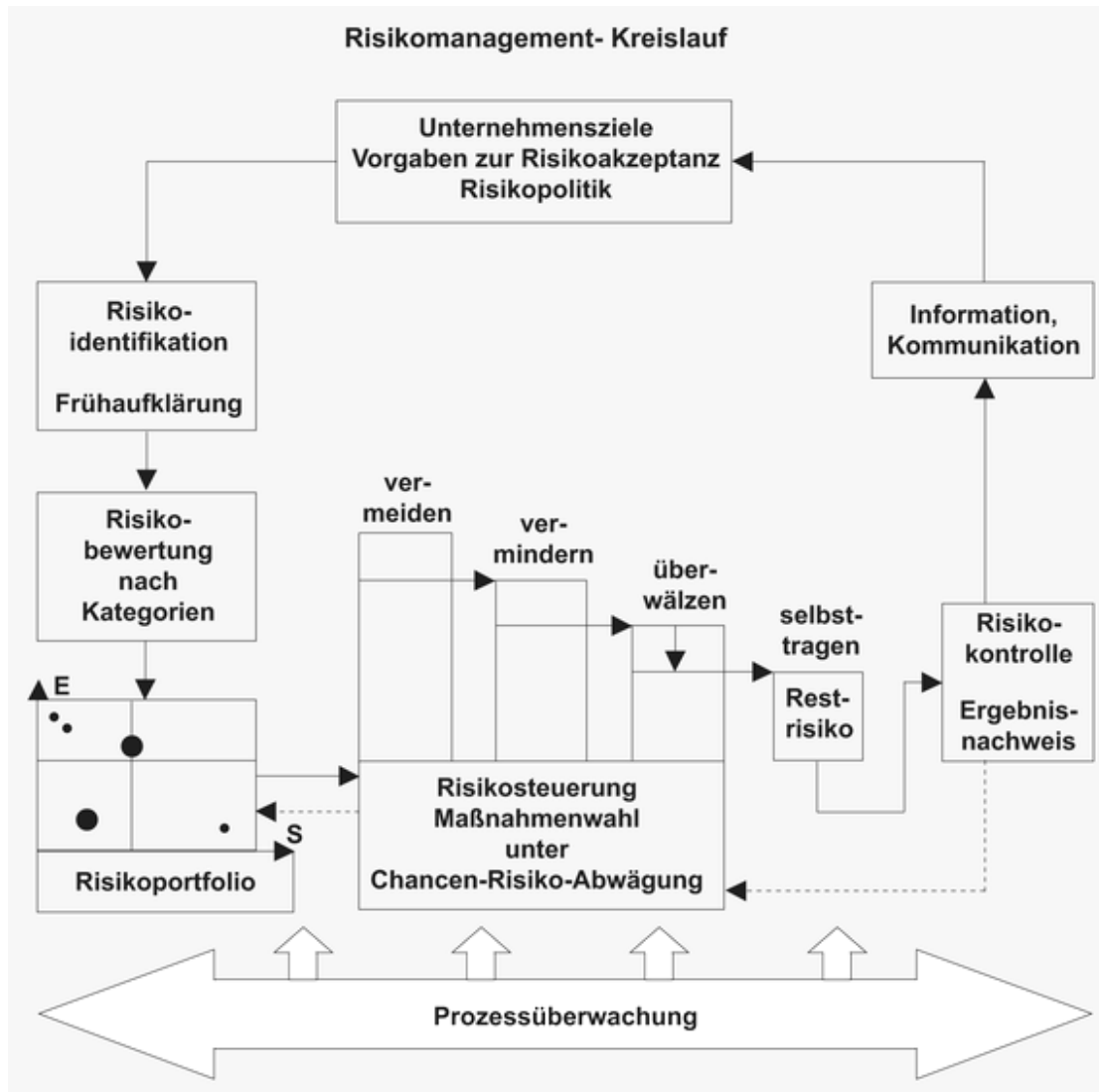
Der Landesrechnungshof hat die Organisation und Durchführung des Risikomanagements in den Jahren 2013/2014 an den Universitätsklinika des Landes A. ö. R. stichprobenweise geprüft. Er hat zu dieser Prüfung gemäß § 94 Abs. 2 LHO Sachverständige hinzugezogen und mit der Durchführung der Prüfung und der Erstellung eines Gutachtens beauftragt.

Ein Risikomanagementsystem unterliegt keinem festgesetzten Standard. Das Risikomanagement lässt sich in die vier Phasen Risikoidentifikation, Risikobewertung, Risikosteuerung und Risikokontrolle unterteilen.

---

<sup>50</sup> vgl. Herke in: BBP Betriebswirtschaft im Blickpunkt 2005, S. 99

Nachfolgende Abbildung verdeutlicht den Risikomanagement-Kreislauf in einem Unternehmen.



Springer Gabler Verlag (Herausgeber), Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Risikomanagement, online im Internet: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/7669/risikomanagement-v10.html>

Allgemein bedeutet Risikomanagement die systematische Erfassung und Bewertung von Risiken sowie die Steuerung von Maßnahmen auf festgestellte Risiken. Ein Risikomanagementsystem soll so implementiert sein, dass durch die festgelegten Maßnahmen alle potenziell bestandsgefährdenden Risiken und Chancen so rechtzeitig erfasst und kommuniziert werden, dass die Unternehmensleitung in geeigneter Weise reagieren kann.

Die Prüfung des Risikomanagements hatte das Ziel festzustellen, ob und inwieweit die Organisation und Durchführung des Risikomanagements an den Universitätsklinika geeignet, angemessen und wirksam sind. Die Untersuchungen waren anhand repräsentativer Stichproben durchzuführen.

Die Sachverständigen übersandten dem Landesrechnungshof mit Datum vom 19. Februar 2014 die beiden endgültigen Gutachten.

Die Gutachten hat der Landesrechnungshof als Ergebnis der Tätigkeit der Sachverständigen abgenommen; sie stellen damit das Ergebnis der Prüfung des Landesrechnungshofes dar.

In einem zweiten Schritt prüfte der Landesrechnungshof den Umgang der Aufsichtsräte mit den bestandsgefährdenden Risiken der Universitätsklinik. Dazu hat er die Protokolle der Sitzungen, in denen sich die Aufsichtsräte mit dem Risikomanagement und den Risiken der Universitätsklinik befassen, angefordert und die übersandten Unterlagen ausgewertet.

Die Untersuchungen erstreckten sich vorwiegend auf die Wirtschaftsjahre 2010 bis 2012 und – soweit Unterlagen vorhanden waren – auf das Jahr 2013.

## **2 Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Internes Risikomanagement**

Am Universitätsklinikum Halle befindet sich das klinische Risikomanagementsystem noch im Aufbau. Eine Vielzahl von Maßnahmen ist, wegen des personellen Wechsels in zahlreichen Leitungsfunktionsstellen, noch in der Konzeptions- und Umsetzungsphase. Die Medizinische Fakultät Halle identifiziert, überwacht und steuert ihre Risiken selbst.

Am Universitätsklinikum Magdeburg ist ein Risikomanagementsystem eingerichtet, das die kaufmännischen und die klinischen Risiken umfasst. Es bildet sowohl die Risiken des Universitätsklinikums als auch die der Medizinischen Fakultät ab.

Zusammenfassend haben die Sachverständigen festgestellt, dass an den Universitätsklinikum jeweils ein funktionierendes Risikomanagementsystem – insbesondere in Bezug auf die kaufmännischen Risiken – implementiert ist. Die Universitätsklinikum identifizieren alle wesentlichen Risiken und bewerten sie nach Höhe des potenziellen Schadens und nach Eintrittswahrscheinlichkeit.

Insgesamt zeigten die repräsentativen Stichprobenprüfungen an beiden Universitätsklinikum, dass die Maßnahmen zu den identifizierten Risiken geeignet, verhältnismäßig, praktikabel und wirksam sind.

## **2.2 Bestandsgefährdende Risiken der Universitätsklinika**

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass an beiden Universitätsklinika bestandsgefährdende Risiken aufgrund der demographischen, wirtschaftlichen, wettbewerblichen und politischen Situation bestehen. Sie werden im Rahmen ihrer Kompetenz direkt unter der Leitung der Klinikumsvorstände gesteuert. Die bestandsgefährdenden Risiken stellen sich in den Universitätsklinika wie folgt dar:

### *Universitätsklinikum Halle*

- **Investitionsbedarf**

Die Handlungsfähigkeit des Klinikumsvorstandes ist aufgrund der Reduzierung der Investitionsmittel um 5 Mio. € in 2014 und aufgrund der wirtschaftlichen Situation – insbesondere die sinkende Liquidität des Universitätsklinikums – deutlich eingeschränkt. Von den derzeit erforderlichen Investitionen kann nur ein Bruchteil finanziert werden. Auf den bereits vorhandenen Investitionsstau wegen der weiteren Reduzierung der Mittel hat das Universitätsklinikum nur wenig Einfluss. Es muss aber die Betriebssicherheit der technischen und medizinischen Infrastruktur gewährleistet bleiben. Mögliche Haftungsrisiken müssen vermieden werden.

- **Tarifvertrag**

Das Klinikum erhöht seit Jahren schrittweise den Haustarifvertrag, um nicht weiter an Wettbewerbsfähigkeit einzubüßen. Dies führt zu erheblichen finanziellen Belastungen. Wegen der Bindung an den Haustarifvertrag bleibt dem Klinikum derzeit wenig Spielraum, motiviertes und qualifiziertes Personal zu gewinnen.

- **Leistungsseite**

Die zurzeit der örtlichen Erhebungen öffentlich geführte Diskussion über den Fortbestand des Universitätsklinikums erschwert die Berufung neuer Professoren und die Gewinnung neuer Mitarbeiter. Hinzu kommt, dass die vorhandene medizinische Überversorgung in Halle (Saale) die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Universitätsklinikums erschwert und seine Wettbewerbsfähigkeit stark beeinflusst.

### *Universitätsklinikum Magdeburg*

- Investitionsbedarf

Durch das negative Jahresergebnis des Geschäftsjahres 2012 sowie die angespannte wirtschaftliche Situation steht die Verfügbarkeit der liquiden Mittel im Mittelpunkt der betriebswirtschaftlichen Risiken. Bis zur Erzielung von Jahresüberschüssen würden die auftretenden Fehlbeträge aus Eigenmitteln finanziert, wodurch sich die liquiden Mittel verringern. Die Reduzierung der Investitionsmittel in 2014 um 5 Mio. € und die aktuelle wirtschaftliche Situation schränken die Handlungsfähigkeit des Klinikumsvorstandes deutlich ein. Es muss aber die Betriebssicherheit der technischen und medizinischen Infrastruktur gewährleistet bleiben. Mögliche Haftungsrisiken müssen vermieden werden.

- Leistungsseite

Das Überschreiten der Aufwandsbudgets oder das Unterschreiten der Ertragsbudgets wirkt sich negativ auf das Jahresergebnis aus. Die jährlichen Steigerungen der Personal- und Sachkosten sind für das Universitätsklinikum schwer finanzierbar. Die Hochschulambulanzen als Teil der klinischen Versorgung sind nicht kostendeckend. Das führt dazu, dass mit den vereinbarten Vergütungspauschalen ein wirtschaftlich rentabler Betrieb von Hochschulambulanzen nicht zu gewährleisten ist.

Hinzu kommt, dass langfristig aufgrund der vorhandenen regionalen Konkurrenzsituation eine Gefährdung der Leistungserbringung des Universitätsklinikums entstehen kann.

Hinzu kommt bei beiden Universitätsklinikum die zurzeit der örtlichen Erhebungen aktuelle Diskussion über den Bestand. Sie stellt ein weiteres Risiko mit ihrer Ungewissheit für die Zukunft dar und beeinflusst beide Häuser.

Die Sachverständigen und der Landesrechnungshof weisen aufgrund der bestehenden bestandsgefährdenden Risiken auf dringenden Handlungsbedarf hin. Zur Bewältigung der bestandsgefährdenden Risiken, die vor allem aus der Reduzierung der Investitionsmittel und der öffentlich geführten Diskussion über den Fortbestand erwachsen, können die Universitätsklinikum aber nach Ansicht der Gutachter „nicht entscheidend beitragen“. So heißt es in beiden Gutachten: *„Der Vorstand ist sich dieser Risiken äußert bewusst und drängt auf eine Entscheidung seitens der Politik, um der momentanen Ungewissheit der gesundheitspolitischen Lage in Sachsen-Anhalt wieder Planbarkeit für die Zukunft entgegenzusetzen.“*

*Das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft führte in seiner Stellungnahme vom 7. April 2015 aus, dass seitens des Landes grundsätzliche Entscheidungen zur Hochschulmedizin noch nicht möglich seien. Das Ministerium begründet dies mit der noch nicht beendeten Diskussion auf Bundesebene zur Finanzierung der Hochschulmedizin und der Entwicklung des Medizinstudiums. Beispielsweise sei das Gesetz zur Stärkung der Versorgung in der gesetzlichen Krankenversicherung noch im Gesetzgebungsverfahren.*

*Der Landtag von Sachsen-Anhalt habe sich mit dem Beschluss 6/2291<sup>51</sup> für die Fortführung der hochschulmedizinischen Ausbildung an beiden Standorten ausgesprochen. Diese politischen Willensbekundungen würden den Rahmen für alle Strukturentscheidungen setzen.*

Der Landesrechnungshof sieht zeitnahe, strukturelle und finanzielle Entscheidungen seitens des Landes für dringend erforderlich an, weil:

- die im Jahre 2013 gegebene Standortgarantie allein nicht ausreicht, die Hochschulmedizin des Landes gegenwärtig und zukünftig bedarfsgerecht, tragfähig sowie wettbewerbsfähig zu gestalten,
- das Land und nicht der Bund für die Investitionsfinanzierung der Universitätsklinik zuständig ist,
- nicht absehbar ist, wann und in welcher Form das Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene abgeschlossen sein wird,
- seit Jahren bestandsgefährdende Risiken bestehen, die die Universitätsklinik selbst nicht entscheidend beeinflussen können sowie
- die Klinikumsvorstände zur Haftungsvermeidung in den Zielvereinbarungen darauf hinweisen, dass die geplanten Investitionszuschüsse für die Sicherstellung eines reibungslosen Betriebs nicht ausreichend seien und damit die Schließung von Bereichen möglich ist.

**Seitens des Landes besteht dringender Handlungsbedarf zur Bewältigung der bestandsgefährdenden Risiken in Form von strukturellen und finanziellen Entscheidungen.**

### **2.3 Bisherige Prüfungserfahrungen des Landesrechnungshofes**

Bestandsgefährdende Risiken hat der Landesrechnungshof in der Vergangenheit mehrfach aufgegriffen und thematisiert. So hat er sich u. a. in Prüfungsmitteilungen, Anhörungen zu Gesetzesentwürfen, Stellungnahmen zu im Haushaltsvollzug freizuge-

---

<sup>51</sup> vom 10. Juli 2013, Nr. 5 „Rahmenbedingungen für Hochschulen in Sachsen-Anhalt sichern“

benden Mitteln oder im Rahmen der Behandlungen von Jahresberichtsbeiträgen im Landtag mit folgenden Themen befasst:

- Unterdeckung bei ambulanten Behandlungen,
- Tarifvertrag,
- Investitionsfinanzierung,
- bauliche Entwicklung des Universitätsklinikums Halle,
- Rechtsmedizin.

Die dabei getroffenen Feststellungen und Wertungen wiesen in dieselbe Richtung wie die Ergebnisse der Gutachten:

- Risiken, welche die Universitätsklinikum selbst beeinflussen können, müssen durch interne Steuerungsmaßnahmen beeinflusst und minimiert werden,
- für bestandsgefährdende Risiken, die die Universitätsklinikum nicht selbst entscheidend beeinflussen können, bedarf es Entscheidungen auf Landesebene und
- notwendige Struktur- und Finanzierungsentscheidungen sind bisher nicht ausreichend getroffen worden.

Die wirtschaftliche Situation an beiden Universitätsklinikum hat sich im Laufe der vergangenen Jahre wie folgt verschlechtert:

Universitätsklinikum	Jahresergebnisse in 1.000 €			
	2010	2011	2012	2013
Halle	+642,5	-8.708,9	-4.531,5	-9.597,9
Magdeburg	+2.090,1	+56,3	-4.389,4	-5.607,4

Nach vorläufigen Rechnungsabschlüssen ist der Fehlbedarf für 2014 beim Universitätsklinikum Magdeburg auf 6,3 Mio. € gestiegen, beim Universitätsklinikum Halle auf 7,7 Mio. € gesunken.

*Das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft verweist in seiner Stellungnahme darauf, dass es sich bei der zukünftigen Entwicklung der Fehlbeträge um eine Prognose handle und orientiert auf das noch ausstehende Gesetzgebungsverfahren des Bundes. Außerdem gebe es Beschlüsse der Aufsichtsräte, die auf Kostendämpfung und Stärkung der Wirtschaftlichkeit abzielen.*

**Allein aufgrund der in den letzten Jahren erwirtschafteten negativen Jahresergebnisse, die beide Universitätsklinikum auch für die kommenden Jahre prognostizieren, hätte nach Auffassung des Landesrechnungshofes das Land längst**

**Struktur- und Finanzierungsentscheidungen treffen müssen. Diese sind die notwendigen Voraussetzungen für eine dauerhaft qualitativ hochwertige und attraktive Forschung und Lehre in Zusammenarbeit mit den Medizinischen Fakultäten. Insbesondere die Finanzierungsentscheidungen wirken sich auch auf den wirtschaftlichen und reibungslosen Betrieb der Krankenversorgung als weitere Aufgabe der Universitätsklinik aus.**

#### **2.4 Investitionsfinanzierung**

Der Investitionszuschuss des Landes an die Universitätsklinik betrug/beträgt laut Haushaltsplan:<sup>52</sup>

<b>Universitätsklinikum</b>	<b>Ist 2013</b>	<b>Ist 2014</b>	<b>Soll 2015</b>	<b>Soll 2016</b>
Halle	6.192.100 €	1.410.000 €	733.600 €	733.600 €
Magdeburg	6.828.700 €	1.555.200 €	809.300 €	809.300 €

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Reduzierung der Investitionsmittel um jeweils rund 5 Mio. € bereits für das Jahr 2014 die Situation an den Universitätsklinik immer mehr verschärft hat und sie selbst darauf nur wenig Einfluss haben. Er hat auch darauf verwiesen, dass die Reduzierung der Investitionsmittel und die aktuelle wirtschaftliche Situation die Handlungsfähigkeit der Vorstände deutlich einschränken. In diesem Zusammenhang hat er auf mögliche Haftungsrisiken hingewiesen.

Der dringende Handlungsbedarf zeigt sich vor allem auch in der an die Gemeinsame Kommission (§ 25 HMG LSA) gerichteten Analyse „Investitionsfinanzierung der Hochschulmedizin des Landes Sachsen-Anhalt“ vom 9. September 2013. In dieser Analyse haben die Universitätsklinik ihren jährlichen durchschnittlichen Investitionsbedarf bis zum Jahr 2020 ermittelt; für das Universitätsklinikum Halle mit rund 31 Mio. € und für das Universitätsklinikum Magdeburg mit rund 28 Mio. €.

Um den bereits bestehenden Investitionsstau abzubauen, bedarf es für die nächsten 10 Jahre jährlich weiterer rund 5 Mio. €. So zeigt das Universitätsklinikum Halle einen Investitionsstau per 31. Dezember 2011 in Höhe von rund 86 Mio. € und das Universitätsklinikum Magdeburg in Höhe von rund 69 Mio. € auf.

Dem steht die Verringerung der Investitionszuschüsse ab 2014 entgegen.

Dazu vertritt der Landesrechnungshof die Auffassung, dass angesichts der bestehen-

---

<sup>52</sup> Zusätzlich erhalten die Universitätsklinik jährlich für die Haushaltsjahre 2015/2016 insgesamt 3 Mio. € für Investitionen aus der Kostenentlastung durch den Bund im Rahmen des BaföG (Kapitel 0602, TGr. 89).



den allgemeinen Unterfinanzierung der Krankenversorgung in den Universitätsklinika die weitere Verringerung der Investitionszuschüsse kontraproduktiv ist. Eine ständige Unterfinanzierung der Universitätsklinika wird zum wirtschaftlichen „Aus“ der Einrichtungen führen.

Im Zusammenhang damit gibt der Landesrechnungshof zu bedenken, dass Haftungsrisiken sowohl für Träger eines Krankenhauses als auch für das ärztliche Personal bestehen. Dem Träger selbst werden Organisations-, Überwachungs- und Koordinationspflichten auferlegt, bei deren Verletzung er unmittelbar haftet.

Für die Universitätsklinika kommt die Gewährträgerhaftung des Landes gemäß § 7 Abs. 5 HMG LSA hinzu.

Das ärztliche Personal kann ein Übernahmeverschulden treffen, wenn es in seinem Verantwortungsbereich bei bekannten oder vorhersehbaren organisatorischen oder sachlichen Mängeln eine Behandlung beginnt.<sup>53</sup>

Am 29. Januar 2015 hat die Landesregierung jeweils mit der Medizinischen Fakultät und dem Universitätsklinikum Zielvereinbarungen für den Zeitraum ab 2015 abgeschlossen. In den Zielvereinbarungen sind die oben genannten Zuschüsse vereinbart. Die Zuschusshöhe basiert laut Zielvereinbarungen auf der im Jahr 2011 ermittelten Zuschusshöhe, reduziert um 6.019.490 € (Magdeburg)/5.458.500 € (Halle) aufgrund der beschlossenen Eck- und Richtwerte zum Einzelplan 06.

Die beiden Zielvereinbarungen enthalten jeweils unter Punkt 1.2.1 einen Zustimmungsvorbehalt des jeweiligen Universitätsklinikums. Mit dem Vorbehalt weist der Vorstand des jeweiligen Universitätsklinikums darauf hin, dass ab 2015 die geplanten Zuschüsse für Investitionen in keiner Weise ausreichend seien, um den reibungslosen Betrieb des Universitätsklinikums sicherzustellen. Es bestehe ein sehr hohes wirtschaftliches Risiko, da durch den jederzeit möglichen und in zunehmendem Maße drohenden Ausfall von Medizintechnik Bereiche geschlossen werden müssten, was zu Erlösausfällen führe. Aus Sicht der Vorstände sei mindestens ein Investitionszuschuss von 6.828.700 € (Magdeburg)/6.192.100 € (Halle) erforderlich.

Der Landesrechnungshof kann nachvollziehen, dass die beiden Vorstände der Universitätsklinika in ihren Zustimmungsvorbehalten auf das Risiko der Geräteausfälle hinweisen und als – risikovermeidende – Maßnahme die Schließung von Bereichen benennen. Das dient letztlich dem Interesse des Landes, das Risiko der Haftung wegen

---

<sup>53</sup> OLG Thüringen vom 15. August 2007 - 4 U 437/05,  
Das Krankenhaus 8.2013 (S. 82); 10.2013 (S. 1036); 11.2013 (S.1120)

der Gewährträgerschaft nach § 7 Abs. 5 HMG LSA zu vermeiden.

Hinzu kommen die von den Vorständen im Zustimmungsvorbehalt genannten Erlösausfälle bei Schließung von Einrichtungen zur Risikoverminderung, welche die wirtschaftlichen Handlungszwänge und ggf. Defizite noch vergrößern.

*Das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft verweist auch in diesem Zusammenhang auf die noch ausstehende Bundesgesetzgebung und dass ab Haushaltsjahr 2015 beide Universitätsklinika zusätzlich jeweils 1,5 Mio. € aus BAföG-Mitteln für die Geräteausrüstung erhalten.*

**Aus Sicht des Landesrechnungshofes muss es für die Entwicklung der Hochschulmedizin vordringliche Aufgabe sein, dass das Land die Universitätsklinika entweder künftig finanziell auskömmlich ausstattet oder Strukturentscheidungen trifft, die mit den zur Verfügung stehenden Mitteln im Einklang stehen.**

**Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Investitionsfinanzierung Sache der Länder ist. Die vom Ministerium wiederholt angeführte und noch in der Diskussion befindliche Bundesgesetzgebung wird daher die Investitionsprobleme der Universitätsklinika des Landes nicht lösen.**

## **2.5 Struktur- und Finanzierungsentscheidungen**

Gemäß Hochschulgesetz legt das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft einen Hochschulstrukturplan für das Land vor, der den hochschulpolitisch begründeten und bedarfsorientierten Rahmen vorgibt und in angemessenen Zeitabschnitten zu aktualisieren ist.

Der Hochschulstrukturplan schafft den erforderlichen Rahmen für die mehrjährigen Zielvereinbarungen zwischen Ministerium und Hochschulen. Diese umfassen die Ziele mehrjähriger Entwicklungen, die Höhe und Berechnung der staatlichen Mittelzuweisungen einschließlich der diesbezüglichen Planungssicherheit und weitere flankierende Maßnahmen. Zudem werden in den Zielvereinbarungen die Grundsätze und Verfahrensweisen der staatlichen Mittelzuweisungen und die Verpflichtungen zur Mittelverwendung geregelt.

Für die Medizinischen Fakultäten gilt das Hochschulgesetz des Landes. Insofern bildet der Hochschulstrukturplan des Landes auch die Grundlage für die Struktur- und Entwicklungspläne der Medizinischen Fakultäten und den Rahmen für den Abschluss von Zielvereinbarungen.

Zurzeit der Prüfung galt im Zielvereinbarungszeitraum 1. Januar 2011 bis 31. Dezember 2014 der Hochschulstrukturplan 2004.

Laut Vorwort zum Einzelplan 06 des Haushaltsplans 2015 und 2016 ist vorgesehen, nach Beendigung dieser Zielvereinbarungsperiode mit den Medizinischen Fakultäten neue Zielvereinbarungen für den Zeitraum 2015 bis 2019 abzuschließen. Nach v. g. gesetzlichen Bestimmungen setzt ein aktualisierter Hochschulstrukturplan dafür „den hochschulpolitisch begründeten und bedarfsorientierten“ Rahmen.

Für den Abschluss der Rahmenzielvereinbarung und Zielvereinbarungen waren mit dem Haushaltsplan 2014 bei den Kapiteln der Medizinischen Fakultäten Verpflichtungsermächtigungen mit einzelnen Jahresscheiben für die Jahre von 2015 bis 2019 ausgebracht.

Bereits mit Landtagsbeschluss vom 10. Juli 2013<sup>54</sup> hatte der Landtag die Landesregierung gebeten, für Sachsen-Anhalt einen Hochschulentwicklungsplan 2025 zügig zu erarbeiten. Mit Beschlussrealisierung der Landesregierung vom 1. Oktober 2013<sup>55</sup> war u. a. vorgesehen, bis Juni/Juli 2014 den Hochschulstrukturplan des Landes dem Kabinett vorzulegen und bis Jahresende die Rahmenzielvereinbarung und Zielvereinbarungen abzuschließen.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass das Land im Jahr 2014 keinen aktuellen Hochschulstrukturplan erlassen und mit den Hochschulen weder Rahmenvereinbarungen noch Zielvereinbarungen abgeschlossen hat.

Erst am 20. Januar 2015 hat die Landesregierung den „Hochschulstrukturplan des Landes 2014“ beschlossen. Das Ministerium und die Hochschulen sowie die Medizinischen Fakultäten/Universitätsklinika haben am 29. Januar 2015 Zielvereinbarungen unterzeichnet. Der abgeschlossene Hochschulstrukturplan beinhaltet zur Hochschulmedizin lediglich grundsätzliche Aussagen zum Bestand beider Medizinischer Fakultäten und Universitätsklinika.

Weiterhin enthält die Präambel der Hochschulstrukturplanung des Landes u. a. die Formulierung: *„Der Bereich der Hochschulmedizin wird im Hochschulstrukturplan aufgrund seiner besonderen Spezifik nicht näher behandelt.“*

---

<sup>54</sup> LT-Drs. 6/2291

<sup>55</sup> LT-Drs. 6/2462

Nach den gesetzlichen Bestimmungen muss ein Hochschulstrukturplan des Landes

- den hochschulpolitisch begründeten und bedarfsorientierten Rahmen setzen.
- den erforderlichen Rahmen für die Zielvereinbarungen zwischen Ministerium und Hochschulen schaffen.
- ein fachlich ausreichendes und regional ausgewogenes Angebot in Lehre und Forschung sowie Dienstleistungen sicherstellen.
- eine hochschulübergreifende Abstimmung zu Profilbildung und Schwerpunktsetzung in Forschung und Lehre gewährleisten.
- zur Begründung der Grundsätze der Finanzierung der Hochschulstrukturen beitragen.

Hieraus ableitend und angesichts der seit Jahren bestehenden bestandsgefährdenden Risiken an den Universitätsklinika kann der Landesrechnungshof nicht nachvollziehen, dass die Landesregierung den Bereich der Hochschulmedizin im Hochschulstrukturplan nicht behandelt.

Der Hochschulstrukturplan hätte für die zwischen dem Land und den Medizinischen Fakultäten abgeschlossenen Zielvereinbarungen den Rahmen bilden müssen. Der Landesrechnungshof hält einen Hochschulstrukturplan einschließlich der Hochschulmedizin auch deshalb für unverzichtbar, da die Risiken der Universitätsklinika bereits seit Jahren Struktur- und Finanzierungsentscheidungen dringend verlangen.

Die weiterhin fehlenden Struktur- und Finanzierungsentscheidungen für die Hochschulmedizin auf Landesebene behindern nach Auffassung des Landesrechnungshofes einerseits die künftige Planung der Universitätsklinika, andererseits wird es damit dem Landtag erschwert, finanzielle Entscheidungen zu treffen.

*Gemäß der Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft und Wirtschaft gelte für den Abschluss der Zielvereinbarungen mit den Medizinischen Fakultäten § 1 Abs. 5 HMG LSA und nicht § 57 Abs. 1 und 2 HSG LSA. Damit bilde nicht der Hochschulstrukturplan des Landes, sondern die in der Gemeinsamen Kommission nach § 25 Abs. 3 Nr. 1 HMG LSA abgestimmten Struktur- und Entwicklungspläne beider Medizinischer Fakultäten den Rahmen für die Zielvereinbarungen.*

Entgegen der Einwendungen des Ministeriums sind nach Ansicht des Landesrechnungshofes gemäß § 1 Abs. 1 HMG LSA i. V. m. § 5 Abs. 3 Satz 1 HSG LSA grundsätzliche Rahmenvorgaben des Landes im Hochschulstrukturplan auch für den Bereich

der Hochschulmedizin erforderlich. Diese sind Grundlage für die Struktur- und Entwicklungspläne der Medizinischen Fakultäten als Teil der Universitäten und somit auch für die Zielvereinbarungen.

Die im Hochschulstrukturplan 2014 enthaltenen Bestimmungen zum Erhalt beider Standorte, zur Absenkung der Budgets ab 2020 und zur generellen Bestimmung von Studienanfängerzahlen sind keine ausreichenden Rahmenvorgaben im o. a. Sinne.

Die Wirkung der Regelungen des Hochschulgesetzes zeigt sich darin, dass die Zielvereinbarungen beider Medizinischer Fakultäten/Universitätsklinikum mit dem Land für das Jahr 2014 und die Zielvereinbarungen der Medizinischen Fakultät/Universitätsklinikum Magdeburg mit dem Land für die Jahre 2015 bis 2019 auf § 57 HSG LSA verweisen.

**Der Landesrechnungshof hält es für besonders kritikwürdig, dass die Haushaltsaufstellung ab 2015 ohne die dafür notwendigen Grundlagen in Form eines aktuellen Hochschulstrukturplanes sowie – darauf aufbauend – einer Rahmenvereinbarung und Zielvereinbarungen erfolgt ist. Insofern stellt der Landesrechnungshof fest, dass es sich dabei nicht um eine bedarfsorientierte Finanzplanung handelt.**

## **2.6 Aufsichtsrat**

### ***Zusammensetzung und Aufgaben***

Organe der Universitätsklinikum sind gemäß § 9 Abs. 1 HMG LSA jeweils der Aufsichtsrat und der Klinikumsvorstand.

Nach § 10 Abs. 1 Satz 1 HMG LSA gehören dem Aufsichtsrat des jeweiligen Universitätsklinikums an:

- drei Minister des Landes Sachsen-Anhalt (der für Hochschulen, der für Finanzen und der für Gesundheit jeweils zuständige Minister),
- ein externes Mitglied mit ausgewiesenen Erfahrungen in der medizinischen Forschung und Lehre,
- ein externes Mitglied mit ausgewiesenen wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnissen,
- ein externes Mitglied mit abgeschlossenem Medizinstudium und Erfahrungen in der Leitungsebene eines Universitätsklinikums,
- der Rektor der jeweiligen Universität,
- ein Beschäftigter des jeweiligen Universitätsklinikums oder der jeweiligen medizinischen Fakultät.

Vorsitzender ist der für Hochschulen zuständige Minister.

Zur Zusammensetzung des Aufsichtsrates heißt es in der Gesetzesbegründung zu § 10 HMG LSA, dass sich die Universitätsklinik in Zukunft dem Wettbewerb mit allen Anbietern in der Krankenversorgung stellen müssen. Hierbei seien strategische Entscheidungen in Bezug auf Organisation und Struktur des Klinikumsmanagements von ausschlaggebender Bedeutung. Entsprechend erhalte der Aufsichtsrat eine professionelle Zusammensetzung, die auf externen Sachverstand aus Wirtschaft, Wissenschaft und Medizinmanagement abziele. Die Professionalisierung des Aufsichtsrates habe vor allem auch das Ziel, dass die die Landesregierung vertretenden Aufsichtsratsmitglieder zur strategischen Ausrichtung des Universitätsklinikums beitragen.

Gemäß § 11 HMG LSA entscheidet der Aufsichtsrat auf Vorschlag des Klinikumsvorstandes über dessen Struktur- und Entwicklungsplanung und kontrolliert und berät den Klinikumsvorstand. Der Aufsichtsrat trägt insbesondere auch dafür Sorge, dass das Universitätsklinikum die ihm gemäß § 8 Abs. 1 obliegenden Aufgaben erfüllt.

§ 11 Abs. 1 HMG LSA benennt allgemeine Aufgaben des Aufsichtsrates, zu denen u. a. gehören:

- Beschlussfassung über die Wirtschaftspläne sowie Feststellung des Jahresabschlusses,
- Zustimmung zur baulichen Entwicklungsplanung und zu großen Baumaßnahmen,
- Zustimmung zur Kreditaufnahme.

Zu den Aufgaben des Aufsichtsrates gehören damit u. a. auch strategische Richtungsentscheidungen im Kompetenzbereich der Universitätsklinik.

### ***Kontroll- und Beratungsfunktion***

Die Tätigkeit des Aufsichtsrates in seiner Kontrollfunktion ist in die Vergangenheit gerichtet.

Seine Beratungsfunktion ist dagegen zukunftsorientiert. Sie beschränkt sich vor allem in Bezug auf die Aufgabe des Klinikums gemäß § 8 Abs. 1 HMG LSA nicht nur auf den Klinikumsvorstand, sondern sie bezieht sich auf das ganze Universitätsklinikum.<sup>56</sup>

Anhand der Protokolle der Aufsichtsratssitzungen stellte der Landesrechnungshof fest, dass die Klinikumsvorstände regelmäßig in den Aufsichtsratssitzungen über die bestandsgefährdenden Risiken berichten, z. B. im Rahmen der Quartalsberichte zum Risikomanagement oder im Rahmen von Berichten der Klinikumsvorstände zur wirtschaftlichen Lage.

---

<sup>56</sup> Kommentar zum HMG LSA, A. Reich

Den Protokollen der Aufsichtsratssitzungen zu den Risiken der Universitätsklinik ist weiterhin zu entnehmen, dass die beiden Aufsichtsräte Berichte und Vorlagen der Klinikumsvorstände erörtert haben. In dem Rahmen diskutierten sie über die bestandsgefährdenden Risiken oder verwiesen auf Schwerpunkte, die es zur Risikominimierung intern oder auf Landesebene zu lösen gilt. Dieses spiegelt sich jedoch in ihren Beschlüssen nicht wider. Die Aufsichtsräte positionieren sich in ihren Beschlussfassungen zu den Risiken unzureichend bis gar nicht, sie nehmen die Ausführungen der Klinikumsvorstände in der Regel lediglich „zur Kenntnis“.

Insgesamt ist der Landesrechnungshof der Auffassung, dass der jeweilige Aufsichtsrat im Rahmen seiner Beratungs- und Entscheidungsfunktion klare inhaltliche Positionen beziehen muss.

Für Themen, die Auswirkungen auf Wirtschaftspläne oder auf die weitere Entwicklung der Hochschulmedizin haben, bedarf es strategischer Entscheidungen des Aufsichtsrates, wenn der Klinikumsvorstand es erbittet oder die Lage es erfordert. Das sind Themen wie beispielsweise Maßnahmeplan, Liquidität oder unzureichende Investitionsfinanzierung. Bloße Kenntnisnahmen genügen dafür aus Sicht des Landesrechnungshofes nicht. Bei den vorgenannten Punkten geht es um entscheidende bestandsgefährdende Risiken der Universitätsklinik. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hätten die im Rahmen der Diskussion geäußerten Bedenken, Empfehlungen und Handlungsbedarfe verbindlich in einem Beschluss festgeschrieben und zur Entscheidungsgrundlage der Klinikumsvorstände führen müssen.

Der Landesrechnungshof weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der jeweilige Aufsichtsrat professionell u. a. mit drei Ministern besetzt ist, weil sie nach der Gesetzesbegründung als Mitglieder der Landesregierung zur „strategischen Ausrichtung“ der Universitätsklinik beitragen sollen.

Damit bilden die Minister, die zugleich Aufsichtsratsmitglieder sind, die Schnittstelle zwischen Landesregierung und Aufsichtsrat.

Sie haben damit nicht nur die Möglichkeit, sondern auch die Pflicht, Probleme zur Struktur und Entwicklung der Universitätsklinik im Landtag und in der Landesregierung zu kommunizieren, um die auf Landesebene notwendigen Entscheidungen für die von den Universitätsklinik selbst nicht lösbaren bestandsgefährdenden Risiken anzustoßen und voranzutreiben.

Der Landesrechnungshof sieht für die Minister, die zugleich Aufsichtsratsmitglieder sind, folgenden Rollenkonflikt.

- Als Minister sind sie allein dem Land verpflichtet und in dieser Funktion als Mitglieder der Landesregierung an deren Entscheidungen gebunden.
- Als Aufsichtsratsmitglieder sind sie allein dem jeweiligen Universitätsklinikum verpflichtet und müssen sich für dessen Interessen einsetzen.

Der sich hieraus für die Minister ergebende Rollenkonflikt darf nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht zur Folge haben, dass sie keine strategischen Aufsichtsratsbeschlüsse fassen oder ihre Beratungsfunktion nicht umfassend wahrnehmen.

*Das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft führte in seiner Stellungnahme vom 7. April 2015 aus, dass der Vorwurf, die Aufsichtsräte kommen ihrer Kontroll- und Beratungsfunktion nicht nach, nicht gerechtfertigt sei. Beide Aufsichtsräte haben die Vorlage von Maßnahme- und Entwicklungsplänen gefordert, diskutiert und zur Kenntnis genommen. Durch die Einführung einer monatlichen Berichtspflicht hätten sie die Überwachung erhöht.*

Die Stellungnahme des Ministeriums für Wissenschaft und Wirtschaft widerlegt nicht die durch den Landesrechnungshof getroffenen Feststellungen, dass die Aufsichtsräte im Rahmen ihrer Beratungs- und Entscheidungsfunktionen im Prüfungszeitraum 2011 bis 2013 keine klaren inhaltlichen Positionen bezogen haben. Auch das Ministerium stellt dar, dass Maßnahme- bzw. Entwicklungspläne diskutiert und von den Aufsichtsräten zur Kenntnis genommen worden sind.

**Nach Ansicht des Landesrechnungshofes ist es für die künftige Arbeit der Klinikumsvorstände und für die strategische Ausrichtung der Universitätsklinika notwendig, dass sich der jeweilige Aufsichtsrat zu den Risiken mit seinen Beschlussfassungen inhaltlich positioniert und im Rahmen seiner Kompetenz Richtungsentscheidungen trifft.**

### **3 Fazit**

**Der Landesrechnungshof stellt zusammenfassend fest, dass an beiden Universitätsklinika jeweils ein funktionierendes Risikomanagementsystem eingerichtet ist und ständig weiterentwickelt bzw. aktualisiert wird. Die vom Landesrechnungshof überprüften Einzelrisiken zeigen, dass die eingeleiteten Maßnahmen zum Umgang mit den Risiken geeignet, verhältnismäßig, praktikabel und wirksam sind. Weiterhin ist festzustellen, dass die Klinikumsvorstände die bestands-**



gefährdenden Risiken direkt unter ihrer Leitung steuern. Die bestandsgefährdenden Risiken wie Investitionsfinanzierung, Tarifentwicklung, sinkende Liquidität können die Universitätsklinik nicht allein aus eigener Kraft bewältigen.

Die Aufsichtsräte positionieren sich mit ihren Beschlussfassungen nur unzureichend zum Umgang mit den bestandsgefährdenden Risiken. Damit kommen sie ihren gesetzlichen Aufgaben als Kontroll-, Beratungs- und Entscheidungsorgan nicht im ausreichenden Maße nach. Vor dem Hintergrund, dass die Universitätsklinik seit Jahren negative Betriebsergebnisse ausweisen und für die kommenden Jahre weitere prognostizieren, sind gerade die Aufsichtsräte gefordert, die Klinikumsvorstände durch ihre Entscheidungen und Beratungen in ihren Handlungsweisen inhaltlich zu unterstützen. Dies verlangt auch die Besetzung der Aufsichtsräte u. a. mit drei Ministern, die als Mitglieder der Landesregierung zur „strategischen Ausrichtung“ der Universitätsklinik beitragen sollen und damit die Schnittstelle zwischen Aufsichtsrat und Landesregierung bilden.

Die fehlenden Struktur- und Finanzierungsentscheidungen für die Hochschulmedizin auf Landesebene hindern die Universitätsklinik an einer kontinuierlichen und soliden Planung für die Zukunft.

Der Landesrechnungshof hält es für unbedingt erforderlich, dass

- sich die Aufsichtsräte im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben in ihren Beschlüssen eindeutig inhaltlich positionieren und
- das Land die notwendigen Struktur- und Finanzierungsentscheidungen als Grundlage für die Bewältigung der bestandsgefährdenden Risiken der Universitätsklinik schnellstmöglich trifft.

Einzelplan	07	– Kultusministerium
Kapitel	0783	– Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie des Landes Sachsen-Anhalt
Haushaltsvolumen	2011	– 13.529.300 €
	2012	– 11.417.500 €

### **3 Deutliche Mängel bei der Budgetierung und bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesamtes für Denkmalpflege und Archäologie**

---

**Dem Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie ist die Finanzverantwortung im Rahmen eines Systems dezentraler Verantwortung übertragen. Dazu werden die Haushaltsmittel als haushaltsrechtlich flexibilisiertes Budget veranschlagt. Zielvereinbarungen sollen die Ziele und Grenzen definieren.**

**Der Landesrechnungshof stellte auf Seiten des Kultusministeriums und des Landesamtes für Denkmalpflege und Archäologie deutliche Mängel bei der Einhaltung der wesentlichen Rahmenbedingungen des Budgets sowie bei Verhandlung, Abschluss und Erfolgskontrolle der Zielvereinbarungen fest.**

**Auch die übrige Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesamtes für Denkmalpflege und Archäologie wies Mängel auf, insbesondere bei der Kassenführung sowie der Erstellung und Abgabe von Publikationen. Besonders kritikwürdig waren die Mängel bei der Bewirtschaftung der Drittmittel.**

#### **1 Vorbemerkungen**

Das Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie – Landesmuseum für Vorgeschichte – (LDA) wurde zum 1. Januar 2004 aus dem Landesamt für Denkmalpflege sowie dem Landesamt für Archäologie gegründet. Das LDA ist eine nachgeordnete Behörde des Kultusministeriums und fungiert nach § 5 Denkmalschutzgesetz als Denkmalfachamt für die Belange der Denkmalpflege. Es ist für die Betreuung des nichtarchäologischen und archäologischen Bestandes an Kulturdenkmalen zuständig.

Seit 2004 wird das LDA wie eine budgetierte Einrichtung nach § 17a LHO geführt. Gemäß § 17a Abs. 1 LHO können Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen im Rahmen eines Systems der dezentralen Verantwortung einer Organisationseinheit veranschlagt werden. Dabei wird die Finanzverantwortung auf der Grundlage der Haushaltsermächtigung auf die Organisationseinheiten übertragen, die die Fach- und Sachverantwortung haben. Voraussetzung sind geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente, mit denen insbesondere sichergestellt wird, dass das jeweils verfügbare Ausgabevolumen nicht überschritten wird. Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen sind durch Gesetz oder den Haushaltsplan festzulegen. Nach Abs. 2 soll durch Gesetz oder Haushaltsplan bestimmt werden, welche Einnahmen für bestimmte Zwecke verwendet werden sollen, welche Ausgaben übertragbar sind und welche Ausgaben bzw. Verpflichtungsermächtigungen gegen- bzw. einseitig deckungsfähig sind.

Entsprechende Festlegungen finden sich deshalb für den geprüften Zeitraum bis heute im jeweiligen Haushaltsvermerk bzw. in den Erläuterungen zum Kapitel 0783 Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie. Die wesentlichen Festlegungen betreffen die erweiterte Deckungsfähigkeit, die Übertragbarkeit und die separate Behandlung zweckgebundener Einnahmen Dritter sowie den Abschluss von Zielvereinbarungen. Diese Vereinbarungen hat das Kultusministerium mit dem LDA jeweils unter Bezugnahme auf § 17a LHO abgeschlossen.

Für den Haushaltsvollzug gelten darüber hinaus, abgesehen von den jeweiligen klarstellenden Regelungen der jährlichen Haushaltsführungserlasse, keine Besonderheiten.

Im Prüfungszeitraum galten die Zielvereinbarungen 2007 bis 2009 und 2010 bis 2012 zwischen dem Kultusministerium und dem LDA, die die konkreten Ziele und Grenzen bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung des LDA definierten.

Der Landesrechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung im LDA und die leistungsbezogene Planaufstellung und -bewirtschaftung nach § 17a LHO im Kultusministerium geprüft.

## **2 Budgetierung des LDA**

Die Einnahmen und Ausgaben des LDA sind als flexibilisiertes Budget veranschlagt. Für die Bewirtschaftung unterscheiden die Haushaltsvermerke jedoch zwischen allgemeinen Deckungsmitteln und Mitteln, die einer Zweckbindung (z. B. Drittmittel) unterliegen.

### **2.1 Budget**

Eine Budgetierung nach § 17a LHO dient ausdrücklich dem Ziel der verbesserten Wirtschaftlichkeit, insbesondere im Hinblick auf eine Verringerung des staatlichen Finanzbedarfs. Nach § 17a Abs. 1 LHO muss sichergestellt sein, dass das jeweils verfügbare Ausgabevolumen nicht überschritten wird. Deshalb sind

- a) auch für budgetierte Einrichtungen nach § 11 LHO alle im Haushaltsjahr zu erwartenden Einnahmen, voraussichtlich zu leistenden Ausgaben und benötigten Verpflichtungsermächtigungen mit größtmöglicher Genauigkeit zu bestimmen. Dies gilt auch für Nachtragshaushaltspläne. Auch Änderungsvereinbarungen zu den Zielvereinbarungen müssen daher auf unvorhergesehene und tatsächlich bestehende sowie nicht über Steuerungsmaßnahmen zu deckende Finanzierungsbedarfe beschränkt werden.
- b) Mehrausgaben durch Einsparungen innerhalb des Gesamtbudgets zu erwirtschaften und eventuelle Überschreitungen des Budgets im Vereinbarungszeitraum vollständig auszugleichen. Eine – auch nur zeitweilige – Nutzung von Mitteln, die einer Zweckbindung unterliegen, für Ausgaben, die aus allgemeinen Deckungsmitteln zu finanzieren sind, ist ausgeschlossen.

#### *zu a) Erhöhung allgemeiner Deckungsmittel innerhalb der Zielvereinbarungsperiode*

Das Kultusministerium und das LDA vereinbarten auf der Basis der jeweiligen Haushaltspläne für die Jahre 2010 bis 2012 Budgets in Höhe von 11.041.000 € (2010) und 11.076.000 € (jeweils 2011 und 2012) in der entsprechenden Zielvereinbarung.

Am 4. Mai 2012 sowie am 31. Mai 2012 schlossen beide Parteien auf der Basis des Nachtragshaushaltes 2011 einen Änderungsvertrag zur Zielvereinbarung für die Haushaltsjahre 2011 (rückwirkend) und 2012 ab.

Sie veränderten den Budgetrahmen wie folgt:

<b>Haushalts-jahr</b>	<b>Zuschuss alt</b>	<b>Zuschuss neu</b>	<b>Differenz</b>	<b>Nachtragshaushalt</b>
2011	11.076.000 €	13.529.300 €	<b>2.453.300 €</b>	<b>+ 2.453.900 €</b>
2012	11.076.000 €	11.417.500 €	<b>341.500 €</b>	<b>+ 67.000 €</b>

Eine entsprechende Erhöhung des Haushaltsansatzes für das Jahr 2011 war im Nachtragshaushalt am 1. November 2011 in Kraft getreten. Der Nachtragshaushalt 2012 trat im Oktober 2012 in Kraft.

Der Landesrechnungshof stellte anhand der Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2011 und mittels der Titelübersichten für das Haushaltsjahr 2012 fest, dass das Budget des LDA

- am Ende des Haushaltsjahres 2011 nicht verbrauchte allgemeine Deckungsmittel in Höhe von 2.071.101,97 € und
- am Ende der Zielvereinbarungsperiode (2012) nicht verbrauchte allgemeine Deckungsmittel in Höhe von 1.823.027,07 € aufwies.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hätte bereits im Verfahren der Aufstellung des Nachtragshaushalts 2011 auffallen müssen, dass insbesondere der Mittelabfluss 2011 eine Ansatzerhöhung in der angestrebten Höhe nicht erforderte.

Im Nachtragshaushalt 2011 ist in den Erläuterungen der erhöhten Titel die Begründung der Zusatzbedarfe abgebildet. Der Landesrechnungshof ist bei den meisten Titeln der Ansicht, dass die Ausgaben entweder bereits als Bestandteil der Zielvereinbarung 2010 bis 2012 vorhersehbar und damit zu berücksichtigen waren oder durch steuernde Maßnahmen des LDA hätten ausgeglichen werden müssen.

Eine Änderungsvereinbarung war daher mit der dargestellten Erhöhung des Budgetrahmens nicht gerechtfertigt, ohne das Prinzip der mehrjährigen Budgetierung faktisch aufzugeben. Insgesamt ergibt sich zum Nachtragshaushalt 2011 eine Summe von rund 2 Mio. €, für die der Landesrechnungshof die Änderungsvereinbarung nicht nachvollziehen kann.

Das Kultusministerium hätte in seiner Funktion als für den Ressorthaushalt zuständiges Ministerium kritischer die Ziele und die dafür tatsächlich erforderlichen Haushaltsmittel vor Abschluss bzw. vor Änderung der Zielvereinbarung prüfen müssen.

zu b) *Überschreitung der Zielvereinbarungsperiode/Zweckwidrige Nutzung von Drittmitteln*

Bereits in der vorausgegangenen Zielvereinbarungsperiode 2007 bis 2009 hatte das LDA im Dezember 2008 seine allgemeinen Deckungsmittel durch eine Umbuchung mit 900.000 € aus zweckgebundenen Einnahmen für aus Drittmitteln finanzierte Grabungen verstärkt. Im Rahmen einer Besprechung am 18. November 2008 ließ das Kultusministerium dies zu.

Der Ausgleich der 900.000 € erfolgte durch das LDA erst in den Jahren 2009 und 2010 aus allgemeinen Deckungsmitteln. 2010 war bereits das 1. Jahr der neuen Zielvereinbarungsperiode.

Der Landesrechnungshof stellte dazu fest:

Für das LDA besteht die Verpflichtung, Buchungen korrekt entsprechend der mit dem Haushaltsplan vorgegebenen Titelstruktur vorzunehmen. Die Teilrückführung im Jahr 2010 belastete das Budget und damit die Finanzierung der Ziele der neuen Zielvereinbarungsperiode 2010 - 2012.

Das LDA und das Kultusministerium haben durch die Verwendung der Mittel Dritter im verfügbaren Budgetteil die Zweckbindung dieser Drittmittel gefährdet.

Der Landesrechnungshof hält Budgeterhöhungen bei einer 3-jährigen Periode dann für nicht vertretbar, wenn vorhersehbare in der laufenden Zielvereinbarung enthaltene oder durch Steuerungsmaßnahmen auszugleichende Bedarfe betroffen sind. Sowohl das LDA als auch das Kultusministerium müssen künftig im Rahmen der Planung der Zielvereinbarung und der Steuerung der Ausgaben strikt das Ziel verfolgen, das Budget – abgesehen von unvorhergesehenen Ereignissen – einzuhalten.

**Der Landesrechnungshof hält es für zwingend erforderlich, Defizite in einzelnen Jahren innerhalb des Zielvereinbarungszeitraumes auszugleichen, Zielvereinbarungsperioden von Finanzierungslasten früherer Perioden freizuhalten und Zweckbindungen für Drittmittel strikt einzuhalten.**

## **2.2 Zielvereinbarungen 2007 bis 2015 ff.**

Die Zielvereinbarungen gehören zu dem notwendigen Informations- und Steuerungssystem. Diese sind daher Voraussetzung und Grundlage der Erfolgskontrolle einer nach § 17a LHO budgetierten Einrichtung.

Neben Veranschlagungs- und Bewirtschaftungsregeln enthalten die abgeschlossenen Zielvereinbarungen im Wesentlichen Schwerpunktziele, das Budgetvolumen je Haushaltsjahr in einer globalen Summe sowie die Verpflichtung, jährlich einen Umsetzungsbericht und halbjährlich einen Finanzbericht zu erstellen und dem Kultusministerium vorzulegen.

### **Verhandlung der Zielvereinbarungen und Erfolgskontrolle**

Nach VV Nr. 2.2 zu § 7 LHO ist das Kultusministerium zu einer Erfolgskontrolle während und nach Abschluss finanzwirksamer Maßnahmen – wie es eine mehrjährige Zielvereinbarung ist – verpflichtet. Bei der Neuverhandlung mehrjähriger Ziel- und Finanzierungsvereinbarungen muss die Erfahrung aus der Erfolgskontrolle abgelaufener Vertragsperioden Eingang finden. Dies gilt insbesondere dann, wenn finanzielle Rahmenbedingungen und Ziele geändert werden mussten oder nicht eingehalten worden sind.

Der Landesrechnungshof stellte im Kultusministerium fest, dass die Zielvereinbarungen bisher in folgender Weise erstellt worden sind:

- Der Inhalt obliegt dem LDA. Insbesondere die Untersetzung der Schwerpunktziele mit Teilzielen und Maßnahmen zur Zielerreichung führt das LDA allein durch.
- Das Kultusministerium nimmt die Kataloge der Aufgaben lediglich zur Kenntnis und hinterfragt die inhaltlichen Ziele und Maßnahmen nicht.
- Das Kultusministerium thematisiert zudem nicht, ob und inwieweit die Ziele mit den zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln erreichbar sind oder inwieweit finanzielle Prioritäten wegen knapper finanzieller Mittel zu setzen sind.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist damit nicht nachvollziehbar, wie das Kultusministerium den Finanzbedarf des LDA ermittelt. Das ist für den Landesrechnungshof auch aus folgenden weiteren Überlegungen heraus unverständlich:

- Das LDA hat bereits in den o.a. Zielvereinbarungsperioden 2007 - 2009 und 2010 - 2012 Mehrbedarfe geltend gemacht, die aus dem Finanzrahmen der jeweiligen Zielvereinbarungsperiode nicht gedeckt wurden (s. o.).
- In seinem Prüfvermerk zum Umsetzungsbericht 2010 stellte das Kultusministerium selbst fest, dass das LDA in den Umsetzungsberichten oft lediglich darstellt, welche konkreten Maßnahmen durchgeführt wurden, ohne deren Erfolg zu bewerten. Zudem enthält er zahlreiche Prüfbemerkungen, die das Erreichen der Ziele durch das LDA nicht bestätigen oder auf Grund zu knapper Darstellungen fraglich erscheinen lassen. Der Landesrechnungshof konnte den Unterlagen im Kultusministerium nicht

entnehmen, welche Konsequenzen das Kultusministerium zu den im Prüfvermerk aufgezählten Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Zustand gezogen hat.

**Das Kultusministerium muss aus Sicht des Landesrechnungshofes künftig vor dem Abschluss der Zielvereinbarungen mit dem LDA die von diesem vorgeschlagenen Ziele und konkreten Maßnahmen mit den voraussichtlichen Kosten und ihrem Nutzen bewerten. Daher sollten Ergebnisse aus der Erfolgskontrolle der laufenden und abgeschlossenen Ziel- und Finanzierungsvereinbarungen in die Verhandlungen für die neue Vertragsperiode einfließen. Auf dieser Grundlage sollen Steuerungsentscheidungen getroffen werden.**

#### **Abschlusszeitpunkt Zielvereinbarungen 2013 und 2015**

Die Zielvereinbarung ist vor Beginn des Gültigkeitszeitraumes abzuschließen. Wenn die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen im Rahmen eines Systems der dezentralen Verantwortung einer Organisationseinheit als Budget veranschlagt werden, gehören nach § 17a LHO Ziel- und Finanzierungsvereinbarungen zu den Voraussetzungen. Ein Haushaltsvorbehalt kann vereinbart werden.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass der Abschluss der Zielvereinbarung zwischen dem Land und dem LDA für das Jahr 2013 erst am 6. Dezember 2013 erfolgte. Damit fehlten dem LDA fast ein Jahr die Grundlagen sowohl für die interne Budgetplanung als auch für die inhaltlichen Ziele.

Nach Auslaufen der Zielvereinbarung für 2014 war nach dem Haushaltsplan 2015/2016 eine Anschlussvereinbarung vom 1. Januar 2015 bis 31. Dezember 2017 vorgesehen. Die Vereinbarung war zum Zeitpunkt der Übersendung der Prüfungsmitteilung am 15. Mai 2015 noch nicht abgeschlossen.

**Die Zielvereinbarung ist wesentlicher Bestandteil des nach § 17a LHO vorausgesetzten Informations- und Steuerungssystems. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes ist es deshalb für eine dezentrale Verlagerung von Finanzverantwortung unerlässlich, die Zielvereinbarungen vor Beginn der budgetierten Haushaltsjahre abzuschließen.**



### **3 Archäologische Grabungen mit Drittmitteln**

Nach § 14 Abs. 9 Denkmalschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt kann die untere Denkmalschutzbehörde Eigentümer oder Veranlasser von Veränderungen bei Eingriffen in Bodendenkmäler zur Übernahme von Dokumentationskosten im Rahmen des Zumutbaren verpflichten. Zu den Dokumentationskosten gehören auch die Grabungskosten<sup>57</sup>. Maßnahmen sind projektbezogen abzurechnen. Öffentliche Veranlasser verstoßen gegen § 7 LHO und weitere haushaltsrechtliche Vorschriften, wenn sie vom LDA nicht benötigte Drittmittel für ein anderes Projekt im LDA belassen. Solchen Rechtsverstößen öffentlicher Veranlasser darf das LDA keinen Vorschub leisten.

Das LDA schließt mit den Veranlassern (Investoren und Privatpersonen) vor Eingriffen in Bodendenkmälern sog. Grabungsvereinbarungen ab. Diese beinhalten den Umfang der Dokumentation und die ungefähr zu tragenden Kosten für zusätzlich für diese Maßnahmen einzustellendes Personal einschließlich Sachkosten. Die Grabungsvereinbarung macht die untere Denkmalschutzbehörde zum Bestandteil ihrer denkmalrechtlichen Genehmigung. Den genauen Verfahrensablauf haben das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt und das Kultusministerium in einem gemeinsamen Runderlass geregelt<sup>58</sup>. Die Einnahmen und Ausgaben dieser Maßnahmen (Drittmittel) bewirtschaftet das LDA in der TGr. 63 „Archäologische Grabungen aus Drittmitteln“. Die Veranlasser finanzieren die Dokumentationskosten vor.

#### **Grabungsvereinbarungen**

Der Landesrechnungshof fand sehr unterschiedlich gestaltete Vereinbarungen vor. Sofern Gründe dafür sprechen, Regelungsbereiche in konkreten Fällen abweichend zu fassen oder wegzulassen, müssen die Gründe aus der Dokumentation in den Unterlagen erkennbar sein. Nach den vorgelegten Unterlagen war ein Grund für die vorgefundenen Abweichungen nicht zu erkennen.

Es bedarf nach Auffassung des Landesrechnungshofes in den Vereinbarungen zumindest grundlegender Regelungen zu folgenden Punkten:

- Festlegungen, wann Grabungsprojekte beendet sind und schlussgerechnet werden können;
- Festlegungen zum Umfang und zur Höhe der Kosten, die das LDA dem Veranlasser in Rechnung stellen kann, wie z. B. Overheadkosten, Pauschalen;

---

<sup>57</sup> Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt, Urteil vom 16. Oktober 2010, Az.: 2 L 292/08, S. 17

<sup>58</sup> Runderlass des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt und des Kultusministeriums vom 13. September 2012-53.3-61131 (MBI. LSA 2012, Nr. 25/26, S. 453)

- Festlegungen zum Inhalt und Umfang der Grabungsvereinbarung;
- Festlegungen zum Inhalt und Umfang der Dokumentation.

Die geprüften Vereinbarungen entsprachen diesen Anforderungen nur zum Teil.

### **Fristen bei Gesamtkostenabrechnungen**

Gemäß § 10 Verwaltungsverfahrensgesetz ist das Verwaltungsverfahren einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen. Das erfordert eine zeitnahe Gesamtkostenabrechnung und Rückzahlung ggf. nicht verausgabter Mittel an den Veranlasser.

In 7 der 20 geprüften Fälle lag zwischen der letzten Rechnung und der Endabrechnung des LDA für die betreffende Maßnahme mehr als ein Jahr. Bis auf zwei Fälle erfolgte eine Rückzahlung nicht verausgabter Mittel an den Veranlasser.

In 3 der 20 geprüften Maßnahmen (darunter 2 aus o. a. 7 Fällen) hat das LDA dabei sogar die in der Grabungsvereinbarung festgelegte Frist zur Vorlage der Gesamtkostenabrechnung nicht eingehalten.

### **Sogenannte Overheadkosten**

Das LDA zählt Kosten, die durch die Bearbeitung von Drittmittelprojekten entstehen, zu den Dokumentationskosten, die vom Veranlasser zu tragen sind. Dafür erhebt das LDA zum Teil eine Bearbeitungspauschale bzw. anteilige Verwaltungskosten für die Drittmittelsachbearbeitung vom Veranlasser.

In den 20 geprüften Maßnahmen erfolgte die Berechnung einer „Bearbeitungspauschale“, „anteiliger Verwaltungskosten“ oder sogenannter „Overheadkosten“ durch das LDA jeweils wie folgt:

- In 9 Maßnahmen hat das LDA keine derartigen Kosten vereinbart und auch nicht berechnet.
- In 10 Maßnahmen hat das LDA anteilige Personalausgaben für die Drittmittelsachbearbeitung erhoben bzw. waren eine Bearbeitungspauschale oder Overheadkosten in der Vereinbarung ausgewiesen.
- In einem Fall wurden Overheadkosten erhoben, obwohl diese nicht in der Vereinbarung enthalten waren.

Der Landesrechnungshof konnte den Akten keine Gründe für die ungleiche Behandlung der Veranlasser entnehmen. Letztlich hing die Berechnung von der Bereitschaft des Veranlassers ab, Overheadkosten in die Grabungsvereinbarung aufzunehmen.

### **Projektbezogene Abrechnung auch bei öffentlichem Veranlasser**

Für eine durch den Landesrechnungshof geprüfte Maßnahme hat das LDA mit einem Landesbetrieb als Veranlasser eine Grabungsvereinbarung abgeschlossen.

Diese regelte u. a. die Bereitstellung und Zahlung von Haushaltsmitteln des Landesbetriebes. Die vom Veranlasser überwiesenen Mittel reichten nicht für die Dokumentation der Grabung aus. Den Fehlbetrag in Höhe von 36.870,52 € aus dieser Maßnahme deckte das LDA nach einer telefonischen Vereinbarung u. a. mit Restmitteln in Höhe von 12.497,58 € aus einer anderen Maßnahme des gleichen Veranlassers. Restmittel aus einer weiteren Maßnahme hatte das LDA bereits endabgerechnet und an den Landesbetrieb zurückgezahlt.

Das LDA hat damit projektfremde Mittel zur Deckung der Dokumentationskosten einer Grabung eingesetzt.

**Der Landesrechnungshof hält auch aus Gründen der Gleichbehandlung eine einheitliche Verfahrensweise für notwendig. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes sollten grundsätzlich Overheadkosten erhoben bzw. kalkuliert werden, da dem LDA durch die Bearbeitung und Abrechnung der Drittmittelprojekte Kosten entstehen, die nicht dem normalen Geschäftsbetrieb zuzurechnen sind. Gegenüber den Veranlassern von Grabungen muss das LDA Maßnahmen konkret und innerhalb eines angemessenen Zeitraums abrechnen und dabei ggf. auf die Möglichkeit von Abschlagsrechnungen zurückgreifen.**

## **4 Weitere herausgehobene Fälle einer mangelhaften Haushalts- und Wirtschaftsführung**

### **Publikationen**

Auch die Erstellung von Publikationen hat dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 LHO zu folgen. Vor der Entscheidung hat eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in einer dokumentierten Form vorzuliegen. Dabei ist *„die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln anzustreben“*. Nicht-monetäre Ziele sind ein möglicher Teilaspekt von Wirtschaftlich-

keitsuntersuchungen. Inwieweit diese einen immateriellen Nutzen für das LDA darstellen, ist zu dokumentieren.

Das LDA führte vor der Entscheidung für Publikationen nach den vorgelegten Unterlagen keine Berechnungen oder Schätzungen zur voraussichtlich benötigten Auflagehöhe durch bzw. dokumentierte diese nicht.

Daraus resultierten beispielhaft die folgenden Feststellungen.

Bei einer stichprobenartigen Prüfung von insgesamt 28 Veröffentlichungen ergab sich, dass Bestände an Publikationen zu über 60 v.H. nicht abgesetzt wurden.

Allein die Einnahmen und Ausgaben beim Katalog „Elefantenreich“ wiesen zum Prüfzeitpunkt einen Negativsaldo von über 60.000 € auf.

*Im Abschlussgespräch am 9. März 2015 stellte das LDA dazu dar, dass ein Vorhalten von wissenschaftlichen Publikationen für die Fernleihe und den wissenschaftlichen Schriftentausch wesentlich ist.*

*Bezüglich des o. g. Katalogs führte das LDA zusätzlich in seiner Stellungnahme vom 19. März 2015 nach dem Abschlussgespräch aus, dass:*

- *der Katalog in unwiederholbarer Weise langjährige Forschungsergebnisse zum dargestellten Thema bündele,*
- *die wissenschaftliche Qualität der Aufsätze vergleichsweise sehr hoch sei und das LDA mit den Bildern und Zeichnungen neue Maßstäbe für wissenschaftliche Publikationen setze.*

Der Landesrechnungshof kann den Argumenten dem Grunde nach folgen. Erst im Nachgang auf Feststellungen folgende und damit auch nur punktuelle Betrachtungen ersetzen jedoch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Vorfeld nicht. Alternativbetrachtungen als eines der beispielhaft zu nennenden wesentlichen Elemente einer solchen Untersuchung sind im Nachgang nicht mehr möglich.

**Der Landesrechnungshof hält es für unabdingbar, dass das LDA künftig Entscheidungen zur Erstellung von Publikationen mit angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorbereitet und die nicht-monetären Ziele dabei einbezieht.**

## **Kassenwesen**

Zum Kassenwesen hat der Landesrechnungshof wichtige beispielhaft genannte Verstöße festgestellt.

- Aus Gründen der Kassensicherheit gilt der Grundsatz der personellen Trennung der Anordnung von der Ausführung einer Zahlung. Ein Beauftragter für den Haushalt kann daher als Vertreter eines Zahlstellenleiters nicht tätig werden. Mit Schreiben vom 30. Juli 2008 an das Kultusministerium benannte das LDA seine Beauftragte für den Haushalt jedoch als Vertreterin der Zahlstellenverwalterin.
  
- Im Zahlstellenbuch des LDA war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen bis zum Jahr 2009 an keinem Tag ein Zahlstellensollbestand dargestellt, obwohl dies für einen ordnungsgemäßen Tagesabschluss erforderlich ist. So konnte auch der tägliche Bargeldbestand nicht festgestellt werden. Obwohl die Zahlstelle täglich ihren Istbestand – soweit entbehrlich – abzuliefern oder bei Bedarf zu verstärken hat, verblieben die Barmittel im geprüften Zeitraum zwischen einem Tag und 175 Tagen in der Zahlstelle.
  
- Nach einer internen Verfügung des LDA, für die eine Zustimmung des Ministeriums der Finanzen nicht vorlag, sind die Einnahmen der verschiedenen Geldannahmestellen in festgelegten Abständen bzw. bei Erreichen einer Summe von 1.000 € an die Zahlstelle des LDA abzuführen. Die Geldannahmestelle der Bibliothek der Archäologie lieferte in mehreren Fällen zwischen 1.947,85 € und 6.624,35 € ab. Die Museumskasse rechnete mit der Zahlstelle Barmittel in Höhe von 21.210 € bis 139.410 € ab. Im Rahmen der Prüfung ließ sich der Landesrechnungshof den Bargeldbestand eines Tages vorzählen. Erst auf Nachfragen ergab sich ein Bestand von 59.749,58 € für diesen Tag. Davon lagen nur 2.355,58 € zur Bargeldablieferung bereit. Des Weiteren lag ein Briefumschlag mit Banknoten anderer Währungen im Kassenbehälter.

**Der Landesrechnungshof hält es für dringend erforderlich, dass das LDA sein gesamtes Kassenwesen überprüft und an die geltenden Rechtsvorschriften anpasst. Das Kultusministerium hat das LDA fachaufsichtlich stärker zu begleiten und auch Geschäftsprüfungen durchzuführen.**

## **5 Fazit**

**Der Landesrechnungshof hält es für zwingend geboten, dass die Übertragung der Finanzverantwortung auf das LDA künftig mit deutlichen Verbesserungen im Informations- und Steuerungssystem nach § 17a LHO einhergeht.**

**Zu diesem Zweck sind nach Auffassung des Landesrechnungshofes folgende Maßgaben zu beachten:**

- Im Zusammenwirken mit dem LDA muss das Kultusministerium bei der Verhandlung der Zielvereinbarungen die inhaltlichen Ziele mit realistisch und sorgfältig geschätzten Haushaltsmitteln auf ihre Erreichbarkeit überprüfen. Dazu ist eine finanzielle und inhaltliche Erfolgskontrolle unerlässlich. Zudem sind die Verträge rechtzeitig vor Beginn der Zielvereinbarungsperiode abzuschließen. Darüber hinaus ist neben der Steuerung durch die Zielvereinbarungen fachaufsichtlich eine stärkere Begleitung des LDA durch das Kultusministerium zu realisieren.**

**Für das LDA ist eine verbesserte Haushalts- und Wirtschaftsführung dringend erforderlich, insbesondere sind:**

- Drittmittel strikt vom deckungsfähigen Budget zu trennen und nicht zur Deckung von Defiziten zu benutzen,**
- angemessene Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durchzuführen, z. B. bei der Erstellung von Publikationen, und**
- die Kassenführung zu überprüfen und den Vorschriften entsprechend zu organisieren.**

Das Verfahren mit den geprüften Stellen ist noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	14	– Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	1409	– Landesstraßenbaubehörde
Titelgruppe	65	– Baumaßnahmen an Landesstraßen
Titel	731 65	– Instandsetzung, Erneuerung, Um-, Aus und Neubau (ohne Brückenbauwerke und Radwege)
Haushaltsvolumen	2014	– 36.300.000 €
	2013	– 33.500.000 €

#### **4 Ungenügende Kostenermittlung bei Entwässerungsanlagen von Landesstraßen**

---

**Das Land beteiligt sich an den Kosten einer gemeindlichen Entwässerungsanlage, wenn Landesstraßen neu, um- und ausgebaut werden.**

**Das Land hat in den Jahren 2012 und 2013 in fünf Fällen Kosten übernommen, welche die in der auch vom Land angewendeten Ortsdurchfahrtenrichtlinie (ODR) festgelegten Pauschalen teilweise erheblich übertrafen. Den tatsächlichen finanziellen Nachteil für das Land konnte der Landesrechnungshof nicht ermitteln, da nachprüfbare Kostenermittlungen nicht vorlagen.**

Das Land hat als Straßenbaulastträger<sup>59</sup> für die Landesstraßen alle Kosten für den Bau und die Unterhaltung der Straße zu tragen. Zur Straße gehören nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 Straßengesetz für das Land Sachsen-Anhalt (StrG LSA) auch die Entwässerungsanlagen, wenn diese allein der Entwässerung der Straße dienen. Vielfach erfolgt die Straßenentwässerung in Ortsdurchfahrten über eine nicht straßeneigene, von der Gemeinde oder einem Abwasserzweckverband eingerichtete Abwasseranlage. In diesem Fall beteiligt sich gemäß § 23 Abs. 5 StrG LSA der Träger der Straßenbaulast an den Kos-

---

<sup>59</sup> Im Bereich des Straßenwesens wird diejenige Verwaltungseinheit (Bund, Land, Kreis, Gemeinde), die für die Daseinsfürsorge verantwortlich ist, als Baulastträger bezeichnet. Für die Erfüllung der Straßenbaulast ist sie öffentlicher Leistungsträger und zugleich Inhaberin der Verwaltungsmacht bezüglich ihrer Straßen. Die Straßenbaulast umfasst alle mit dem Bau und der Unterhaltung zusammenhängenden Aufgaben (vgl. Hubert: Straßengesetz für das Land Sachsen-Anhalt, 2. Auflage S. 34)

ten der Herstellung oder Erneuerung dieser Anlage in dem Umfang, wie es der Bau einer eigenen Straßenentwässerung erfordern würde.

Der Gemeinde obliegt in ihrem Gebiet die schadlose Abführung des Straßenoberflächenwassers. Für die Inanspruchnahme der Entwässerungsanlage der Gemeinde oder des Abwasserzweckverbandes ist kein Entgelt durch das Land zu zahlen.

Bei der Planung ist die Verwaltung auch an die Ortsdurchfahrtsrichtlinie (ODR) gebunden.

Gemäß ODR Nr. 14 trägt allein der Straßenbaulastträger die Kosten für die Herstellung und Unterhaltung der nach den örtlichen Gegebenheiten erforderlichen Gräben, Durchlässe und sonstigen Entwässerungsanlagen, wenn diese nur der Oberflächenentwässerung der in der Straßenbaulast stehenden Straßenflächen dienen.

Der Kostenbeitrag der Straßenbauverwaltung an die Gemeinde im Zuge eines gemeinschaftlichen Mischkanals ist nach der Pauschalierungsregelung des Landes (ODR) oder anhand eines Fiktiventwurfs zu berechnen.

Die Pauschalierungsregelung besteht aus einer Grundpauschale, die sich aus der tatsächlichen Straßenlänge berechnet, einer ggf. Zusatzpauschale für erhöhte Anforderungen insbesondere im Bereich des Umweltschutzes und der Anzahl der Straßeneinläufe des grundhaften Ausbaus in der Ortsdurchfahrt und der jeweils vom Land festgelegten Pauschale.

Es ist auch möglich, dass der Entwässerungsanlage des Landes Oberflächenwasser

- von anderen öffentlichen Straßen,
- von Privatgrundstücken oder
- von gemeindlichen Verkehrsflächen

zugeführt wird. Die entstehenden Mehrkosten für die Ableitung des Oberflächenwassers und die Kosten für den Unterhalt der technischen Anlagen sind durch die jeweiligen anderen Baulastträger zu erstatten. Diese Regelung gilt jedoch nur für eine straßeneigene Entwässerungsanlage des Landes.

Das Oberverwaltungsgericht Magdeburg hat sich in seinem Urteil vom 24. April 2012 (Az.: 4 L 41/11) zur Ermittlung des beitragsfähigen Aufwands im Straßenausbaubeitragsrecht mit der Anwendung des § 23 Abs. 5 StrG LSA befasst. Bei der Entscheidung ging es um die Erneuerung eines Mischwasserkanals, der der Straßenentwässerung und der Ableitung des Schmutz- und Niederschlagswassers von Grundstücken dient. Das Gericht hat dazu ausgeführt, dass die Kosten für das Beitragsrecht nach dem Ver-



hältnis der Herstellungs- bzw. Erneuerungskosten für drei jeweils hypothetische Entwässerungskanäle aufzuteilen sind. Hierunter fallen die Straßenentwässerung, die Ableitung des Abwassers von Grundstücken und das Ableiten des Niederschlagswassers von Grundstücken. Dabei stellt das Gericht ausdrücklich heraus, dass der nach § 23 Abs. 5 Satz 1 StrG LSA zu ermittelnde fiktive Kostenbeitrag immer die anteiligen Baukosten bei einer Gemeinschaftsentwässerungsanlage übersteigt.

Alle noch nicht begonnenen Straßen- und Brückenbaumaßnahmen, die eine finanzielle Beteiligung des Landes Sachsen-Anhalt mit mehr als 1 Mio. € (ab 2014: 1,5 Mio. €) vorsehen, sind dem Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr durch die Landesstraßenbaubehörde zur Prüfung vorzulegen.

Der Landesrechnungshof hat in den Jahren 2012 und 2013 im Rahmen seiner Prüftätigkeit 14 dieser Vorhaben einer stichprobenartigen Prüfung der Planungsunterlagen unterzogen. Beispielhaft zeigt der Landesrechnungshof an zwei der geprüften Vorhaben seine diesbezüglichen Hinweise und Anregungen hinsichtlich der Planung der Entwässerung auf. Gegenüber dem Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr wurden diese Hinweise und Anregungen mit den Schreiben des Landesrechnungshofes vom 13. Februar 2013 und 24. Januar 2015 mitgeteilt und u. a. Folgendes festgestellt:

#### **1 Grundhafter Ausbau der L 149 in der OD Beesenlaublingen**

Die Landesstraßenbaubehörde hat für den beabsichtigten grundhaften Ausbau der Landesstraße L 149 in der Ortsdurchfahrt Beesenlaublingen eine Kostenberechnung mit Datum vom 14. August 2012 zur Ermittlung der Kosten erstellt. Hierin werden Gesamtkosten in Höhe von (brutto) 2,784 Mio. € für die vorgesehene Ausbaulänge von 1,661 km ausgewiesen. Davon sollen 1,782 Mio. € (brutto) vom Land Sachsen-Anhalt getragen werden. Der Differenzbetrag enthält Kostenbeteiligungen der Kommune für Geh- und Radwege sowie Parkstellflächen, Bushaltestellen und Leitungsumverlegungen.

Für die Entwässerungsanlagen hat die Straßenbauverwaltung in der o.g. Kostenermittlung vom 14. August 2012 einen Betrag von mindestens 400.007 € netto bzw. 476.008 € brutto ermittelt.

Dabei hat sie nur für einen Teil der Ausbaulänge die Grundpauschale in Höhe von 140.807 € netto veranschlagt.

Über die Grundpauschale hinaus hat die Straßenbauverwaltung zusätzliche Kosten für Entwässerungsleitungen in Höhe von mindestens (netto)

- 15.555 € für 2.870 m Sickerleitungen,
- 24.071 € für 655 m Anschlussleitungen sowie
- 219.574 € für Entwässerungsrohrleitungen und Schächte etc. ausgewiesen.

Eine gesonderte Planung der Oberflächenentwässerung der Straße und Gehwege als Grundlage für die Kostenermittlung lag nicht vor. Abstimmungen der Straßenbauverwaltung mit dem Abwasserzweckverband und der Gemeinde hinsichtlich einer Erneuerung bestehender Kanäle bzw. des Neubaus der Kanalisation waren nicht erfolgt.

Auch ein Fiktiventwurf hinsichtlich der erforderlichen Entwässerungsanlagen für die Oberflächenentwässerung der Landesstraße (Baulastträger Land) lag dem Landesrechnungshof nicht vor.

Für den Landesrechnungshof war anhand der vorgelegten Unterlagen, wie der Kostenermittlung und des Erläuterungsberichtes, nicht nachvollziehbar,

- ob die in der Kostenermittlung vom 14. August 2012 enthaltenen Kosten für die Entwässerung allein den in der Straßenbaulast des Landes stehenden Straßenflächen zuzuordnen sind und
- wie diese Kosten in der Folge auf die Herstellung (Investition) und den Unterhalt (Betrieb) der Entwässerungsanlage aufzuteilen waren.

Für den Landesrechnungshof ist nicht nachvollziehbar, dass die Straßenbauverwaltung in die Kostenermittlung einen Wert für die Erstellung einer Entwässerungsanlage aufgenommen hat, dessen Höhe und Notwendigkeit nicht prüfbar ist. Bei fehlenden nachprüfbaren Unterlagen für die Straßenentwässerung ist die vom Baulastträger bestätigte Kostenausweisung in der Höhe durch die gemäß ODR anzusetzende Pauschale für den Teil der gemeindlichen Oberflächenentwässerung begrenzt.

**Der Landesrechnungshof konnte aufgrund fehlender nachprüfbarer Unterlagen und der fehlenden Planung für die Entwässerung keine Kostenaufteilung vornehmen. Da kein Fiktiventwurf vorlag, hält der Landesrechnungshof den über die ODR hinausgehenden finanziellen Ansatz z. B. für die L149 in Höhe von (brutto) 233.502 €<sup>60</sup> für nicht gerechtfertigt.**

---

<sup>60</sup> 233.502 € = 476.008 € ./ 242.506 €  
242.506 € = 1.661 lfdm. Straße x 146 € / lfdm. Straße

## **2 Ausbau der der L 129 in Kemberg**

In der Ortslage Kemberg soll die Landesstraße 129 auf einer Länge von ca. 1.238 m um- und ausgebaut werden. Zur Abführung des Oberflächenwassers beabsichtigt die Stadt Kemberg, eine eigene Entwässerungsanlage zu realisieren. Die neu zu schaffende Entwässerungsanlage soll sowohl Oberflächenwasser der Gehwege und Dritter, z. B. der Zufahrten und Grundstücksflächen, als auch der Landesstraße aufnehmen und abführen. Die Stadt Kemberg hatte eine Vereinbarung abgelehnt, nach der sich der Straßenbaulastträger an den Kosten der Entwässerungsanlage (nur) in Höhe der Pauschalbeträge nach der ODR beteiligt. Diese Pauschale in einer Gesamthöhe von ca. 200.000 €<sup>61</sup> setzt sich zusammen aus

- einer Grundpauschale je lfdm. Straße in Höhe von 146 € sowie
- einer Pauschale je Straßeneinlauf in Höhe von 410 €.

Die Kostenermittlung der Straßenbauverwaltung vom 30. September 2012 hingegen enthielt Kosten für die Entwässerungsanlagen in der Stadt Kemberg in Höhe von 406.000 €. Begründet war dieser Betrag mit einem Fiktiventwurf für die notwendige Oberflächenentwässerung der Landesstraße, der jedoch in den dem Landesrechnungshof zur Verfügung gestellten Unterlagen nicht enthalten war.

Wie und in welcher Form die Kosten für die Entwässerung und Unterhaltung der Anlage auf die Beteiligten (Land, Stadt, Abwasserzweckverband) aufzuteilen waren, konnte den Unterlagen nicht entnommen werden.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes kommt der Erstellung eines Fiktiventwurfs für die Beseitigung des Oberflächenwassers der Straße durch die Straßenbauverwaltung eine herausragende Bedeutung zu. Nur auf diesem Wege können die Höhe der Kosten und damit des Kostenanteils des Straßenbaulastträgers nachvollziehbar ermittelt werden.

Hat den Fiktiventwurf für die Beseitigung des Oberflächenwassers die Gemeinde oder der Abwasserzweckverband erstellt, ist dieser von der Straßenbauverwaltung zu prüfen. Das Ergebnis ist zu dokumentieren.

Richtet die Gemeinde oder der Abwasserzweckverband eine Mischwasserkanalisation ein, so hat sich das Land an den Kosten mit dem Betrag zu beteiligen, den es bei Herstellung einer eigenen Oberflächenentwässerung hätte aufwenden müssen. Die Gemeinde muss sich unwiderruflich bereit erklären, das Oberflächenwasser unentgeltlich aufzunehmen und schadlos abzuführen.

---

<sup>61</sup> 146 €/lfdm. x 1.238m + (6,5 m x 1.238 m/400 qm x 410 €/Einlauf)

**Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind die Kosten für die Herstellung bzw. Erneuerung gemeinschaftlich genutzter Entwässerungskanäle durch Fiktiventwürfe getrennt zu ermitteln. Diese getrennten hypothetischen Anlagen bilden die Grundlage für die Kostenaufteilung.**

**Wenn die angesetzten Pauschalen gemäß ODR für den Straßenbulasträger zur Anwendung kommen, kann aus Sicht des Landesrechnungshofes auf einen Fiktiventwurf für die Ableitung des Oberflächenwassers verzichtet werden.**

**Soweit andere rechtliche Vorschriften, insbesondere das Kommunalabgabengesetz, für die anderen Beteiligten (Gemeinden, Abwasserzweckverbände) Kostenermittlungen verlangen, muss diese auch für die Straßenentwässerung vorgenommen werden.**

*Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr teilte mit Schreiben vom 29. August 2013 zu den Hinweisen des Landesrechnungshofes zur L149 im Zuge der Ortsdurchfahrt Beesenlaublingen mit, dass die ursprüngliche Fassung der Entwurfsunterlagen davon ausging, dass der Wasserzweckverband im Rahmen der geplanten Baumaßnahme eine neue Regenwasserleitung verlegt. Dazu war eine Beteiligung der Straßenbauverwaltung mit einem Pauschalbetrag geplant, da die Abführung des Oberflächenwassers der Landesstraße L 149 auch über diese Leitung erfolgen sollte. Der Straßenbauverwaltung ist diese Vereinfachung unter Verweis auf die bestehende gesetzliche Regelung und die aktuelle Rechtsprechung zu § 23 Abs. 5 StrG LSA ohne Zustimmung des Trägers der Abwasserbeseitigung nicht mehr möglich. Generell verweigern die Abwasserverbände eine pauschalierte Kostenbeteiligung und fordern stattdessen die sich aus § 23 Abs. 5 StrG LSA ergebende einzelfallbezogene Beteiligung des Straßenbulasträgers. Diese beläuft sich auf Kosten, die beim Bau einer eigenen Anlage durch die Straßenbauverwaltung bis zum Vorfluter entstehen würden. Nach derzeitigem Kenntnisstand überschreiten diese Kosten deutlich die ursprünglich veranschlagten Kosten der pauschalierten Beteiligung.*

*Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr führte in seiner Stellungnahme vom 31. März 2014 zu den Hinweisen des Landesrechnungshofes zur L129 im Zuge der Ortsdurchfahrt Kemberg aus, dass bei der vorliegenden Planung die Straßenentwässerung über eine Entwässerungsanlage der Gemeinde erfolgt und sich die Beteiligung des Landes an dieser Entwässerungsanlage nach § 23 Abs. 5 StrG LSA richtet. Der Kostenumfang des Landes an der Errichtung der Entwässerungsanlage in der Ortsdurchfahrt Kemberg richte sich daher nach dem durch den Vorhabenträger aufge-*

*stellten Fiktiventwurf.*

*Des Weiteren erläuterte die Straßenbauverwaltung, dass sich der Kostenbeitrag des Landes in Höhe von 406.000 € aus der Höhe der ausgewiesenen Kosten für die Entwässerung innerorts ergebe. Dies begründe sich dadurch, dass sich für das Land analoge Aufwendungen für die Herstellung einer eigenen Entwässerungsanlage ergeben hätten. Mehraufwendungen würden nicht entstehen, da sich durch die zu entwässernden Flächen der Gemeinde bzw. privater Dritter hinsichtlich der Dimensionierung der Entwässerungsanlage keine zusätzlichen Aufwendungen hinsichtlich der Querschnitte und Nennweiten ergeben würden. Im vorliegenden Fall sei daher in der Kostenberechnung auf einen detaillierten Fiktiventwurf verzichtet worden.*

Der Landesrechnungshof kann die von der Straßenbauverwaltung praktizierte Verfahrensweise nicht nachvollziehen. Die Straßenbauverwaltung hat keine detaillierten und nachvollziehbaren Fiktiventwürfe für die notwendigen Oberflächenentwässerungen der Straßen erstellt. Daher konnten weder der Baulastträger Land noch der Landesrechnungshof die gemeindliche Planung und die durch das Land zu tragenden Kosten in ihrer Höhe prüfen.

Die Einlassung der Straßenbauverwaltung, dass dem Land diese Kosten bei der Erstellung einer eigenen Anlage auch entstehen würden, ist keine ausreichende Begründung für deren Höhe.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind z. B. bei Mischwasserkanälen getrennte Fiktiventwürfe für die „hypothetischen“ Entwässerungskanäle aufzustellen. Dies gilt für die Grundstücksentwässerungsanlagen ebenso wie für die Straßenentwässerung und die Entwässerung der Gehwege.

Auf Grundlage dieser Fiktiventwürfe und der ermittelten jeweiligen fiktiven Herstellungs- bzw. Erneuerungskosten sind bei gemeinsamen Entwässerungsanlagen die jeweiligen Kostenerstattungsansprüche darzustellen. Hat ein Dritter (Gemeinde, Abwasserzweckverband, etc.) einen Fiktiventwurf erarbeitet, ist dieser nach Auffassung des Landesrechnungshofes durch den Straßenbaulastträger fachlich zu prüfen.

Das Ergebnis ist zu dokumentieren.

Die Erstellung eines Fiktiventwurfes kann unterbleiben, wenn sich das Land als Baulastträger der Straße über eine Pauschale entsprechend der ODR beteiligt.

Im Ergebnis der Erörterungen mit dem Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr und der Straßenbauverwaltung ist der Landesrechnungshof der Ansicht, dass auch das

Ministerium für Inneres und Sport als oberste Kommunalaufsichtsbehörde in den Diskussionsprozess einbezogen werden sollte. Den Kommunen, als nach dem Wassergesetz für die Abwasserbeseitigung zuständigen Körperschaften, sollten Hinweise an die Hand gegeben werden, wie bei gemeinschaftlich genutzten Entwässerungseinrichtungen den Anforderungen des § 23 Abs. 5 StrG LSA entsprechende Planungsunterlagen zu erstellen sind. Nur so kann sichergestellt werden, dass auch die Kostenaufteilung den rechtlichen Vorschriften entspricht. Dies gilt auch für Gemeinschaftsvorhaben mit dem Land als Straßenbaulastträger. Dabei ist auch zu klären, wie mit den anteiligen Kosten des Straßenbaulastträgers bilanziell und kommunalabgabenrechtlich umzugehen ist.

### **3 Fazit**

**Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr als oberste Straßenbaubehörde auf Folgendes hinwirkt:**

- **Für die notwendigen Anlagen zur Ableitung des Oberflächenwassers von Landesstraßen sind entsprechende Planungsunterlagen anzufertigen. Diese müssen auch Kostenermittlungen enthalten.**
- **Wird das Oberflächenwasser der Straße in einer Entwässerungsanlage einer Gemeinde oder eines Abwasserzweckverbandes abgeleitet, die auch der Entwässerung von Grundstücken dient, sind fiktive Herstellungs- oder Erneuerungskosten hypothetischer Entwässerungskanäle zu ermitteln.**
- **Hat die Gemeinde oder der Abwasserzweckverband die Entwässerungsplanung einschließlich der Kostenermittlung erstellt, hat die Straßenbauverwaltung diese zu prüfen und das Ergebnis der Prüfung zu dokumentieren.**
- **Solange keine Entwässerungsplanung vorliegt, dürfen lediglich die aus der ODR Nr. 14 resultierenden Pauschalen als Kostenansatz dienen.**
- **Fiktiventwürfe sind einer Prüfung durch das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr zu unterziehen, sofern der Gesamtkostenanteil des Landes bei der jeweiligen Maßnahme mehr als 1,5 Mio. € beträgt. Für Maßnahmen unter 1,5 Mio. € obliegt die Prüfung der Landesstraßenbaubehörde in eigener Zuständigkeit.**

**Das Ministerium für Inneres und Sport ist als oberste Kommunalaufsichtsbehörde in den Diskussionsprozess einzubeziehen.**

Die Erörterung mit der Verwaltung ist noch nicht abgeschlossen.

## Zuständigkeit des Senats

Die Beschlüsse des Landesrechnungshofes zum Jahresbericht fasst der Senat. Seine Mitglieder sind federführend für Prüfungsangelegenheiten wie folgt zuständig:

Präsident	Herr Barthel	<ul style="list-style-type: none"><li>- Grundsatzangelegenheiten des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens</li><li>- Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen</li><li>- Schuldenverwaltung des Landes</li><li>- Rundfunkangelegenheiten</li><li>- Staatskanzlei und Landtag</li><li>- Übergreifende Angelegenheiten</li><li>- Querschnittsprüfungen und übergreifende Organisationsprüfungen</li><li>- Sonderaufgaben</li><li>- Sächliche Verwaltungsausgaben – ohne Fachaufgaben</li></ul>
Abteilungsleiterin 1	Frau Dr. Weiher	<ul style="list-style-type: none"><li>- Steuerverwaltung</li><li>- Arbeit, Gesundheit, Soziales</li><li>- Bildung und Kultur</li><li>- Wissenschaft und Forschung</li><li>- Justiz</li><li>- Informations- und Kommunikationstechnik</li><li>- Öffentliches Dienstrecht, Personal</li><li>- Inneres und Sport</li></ul>
Vizepräsident/ Abteilungsleiter 2	Herr Elze	<ul style="list-style-type: none"><li>- Wirtschaft, Technologie, Verkehr</li><li>- Beteiligungen und Vermögen des Landes</li><li>- Raumordnung und Umwelt</li><li>- Ernährung, Landwirtschaft und Forsten</li><li>- Bau, Straßenbau, Staatlicher Hochbau, Allgemeine Hochbauangelegenheiten</li></ul>
Abteilungsleiter 4	Herr Tracums	<ul style="list-style-type: none"><li>- Überörtliche Kommunalprüfung (einschl. Personalprüfung im Bereich Kommunalverwaltung)</li><li>- Wohnungs- und Städtebau</li></ul>

Redaktionsschluss war der 10. Juli 2015.

Dessau-Roßlau im Juli 2015



Barthel

Präsident



# Anlage 1

## Übersicht aller Fälle über- und außerplanmäßiger Ausgaben im Haushaltsjahr 2013 ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen

lfd. Nr.	Kapitel	Titel	Zweckbestimmung	Gesamtsoll 2013	Betrag der üpl./apl. Ausgabe ohne Einwilligung	Anmerkung
1.	0320	631 65	sonstige Zuweisungen an den Bund	5.470.491,47 €	213.347,06 €	Rechtsverpflichtung
2.	0320	527 67	Reisekostenvergütungen für Dienstreisen	0,00 €	559,84 €	Korrespondenz zu Einnahmen
	<b>Einzelplan 03</b>		<b>Gesamt:</b>	<b>5.470.491,47 €</b>	<b>213.906,90 €</b>	
3.	0706	812 15	Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen	0,00 €	30.982,11 €	Rechtsverpflichtung
	<b>Einzelplan 07</b>		<b>Gesamt:</b>	<b>0,00 €</b>	<b>30.982,11 €</b>	
4.	0910	412 01	Entschädigungen für ehrenamtliche und nebenberufliche Tätigkeit im öffentlichen Dienst	97.900,00 €	8.196,30 €	Rechtsverpflichtung
	<b>Einzelplan 09</b>		<b>Gesamt:</b>	<b>97.900,00 €</b>	<b>8.196,30 €</b>	
5.	1913	511 66	Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, sonstige Gebrauchsgegenstände	15.000,00 €	2.427,03 €	Fehlbuchung
6.	1913	812 66	Erwerb von Geräten und sonstigen beweglichen Sachen	0,00 €	5.072,97 €	Fehlbuchung
	<b>Einzelplan 19</b>		<b>Gesamt:</b>	<b>15.000,00 €</b>	<b>7.500,00 €</b>	
				<b>Gesamtsoll 2013</b>	<b>Betrag der üpl./apl. Ausgabe ohne Einwilligung</b>	
				5.470.491,47 €	213.906,90 €	
				0,00 €	30.982,11 €	
				97.900,00 €	8.196,30 €	
				15.000,00 €	7.500,00 €	
			<b>Gesamt:</b>	<b>5.583.391,47 €</b>	<b>260.585,31 €</b>	