

Pressekonferenz am 20. Juli 2015

anlässlich der Vorstellung des

Jahresberichtes 2014 Teil 2

des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

im Haushaltsjahr 2013,

zur Finanzsituation der Kommunen

sowie zu Ergebnissen ausgewählter Prüfungen

-KURZFASSUNG-

Vorbemerkungen

Gemäß seinem Verfassungsauftrag stellt der Landesrechnungshof das Ergebnis seiner Prüfungen - soweit es für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung ist - jährlich zusammen. Er erstattet gegenüber dem Landtag Bericht und informiert gleichzeitig auch die Landesregierung. Der vorliegende Jahresbericht bezieht sich zum einen auf die Haushaltsrechnung für das Jahr 2013, zum anderen trifft er Aussagen zur finanzpolitischen Situation der Kommunen im Land.

Darüber hinaus enthält dieser Bericht auch Ergebnisse ausgewählter Prüfungen unter folgenden Aspekten:

- Fehlende Struktur- und Finanzierungsentscheidungen gefährden den Bestand der Universitätsklinik
- Defizite beim Fördermittelmanagement und bei der Einrichtung einer zentralen Fördermitteldatenbank
- Deutliche Mängel bei der Budgetierung und bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesamtes für Denkmalpflege und Archäologie
- Ungenügende Kostenermittlung bei Entwässerungsanlagen von Landesstraßen

Beim Sparen gibt es Luft nach oben!

Ergebnisse der Prüfung der Haushaltsrechnung 2013 und Schlussfolgerungen (ab S.3)

Die gute Nachricht zuerst: Die Landesregierung ist im Jahr 2013 erneut ohne neue Schulden ausgekommen. Zum Abschluss des Haushaltsjahres standen sich Einnahmen und Ausgaben in Höhe von rund 10,1 Milliarden Euro ausgeglichen gegenüber. Auch das Haushaltsjahr 2014 schließt ausgeglichen, ohne neue Schulden ab. In beiden Jahren lag die tatsächliche Tilgung am Ende um 25 Millionen Euro über dem Ansatz. Sie betrug 2013 insgesamt 50, 2014 insgesamt 75 Millionen Euro.

Die finanzpolitische Kernbotschaft dieses Jahresberichtes knüpft allerdings nahtlos an frühere Veröffentlichungen an: Die Sparbemühungen der Landesregierung sind nach wie vor zu wenig ambitioniert.

So hält es der Landesrechnungshof für notwendig, dass die Landesregierung die Konsolidierung der Landesfinanzen noch stärker voranbringen muss, um mit dem Auslaufen des Solidarpaktes II eine solide finanzpolitische Basis zu haben. Am Abbau des 20 Mrd. € Schuldenberges sowie einer Verankerung der Schuldenbremse in der Landesverfassung muss weitergearbeitet werden.

Fakt ist: Die historisch hohen Steuereinnahmen und niedrigen Zinsen müssen für eine nachhaltige Konsolidierung genutzt werden. Und zwar jetzt!

Ein Blick auf die Zahlen macht nämlich eines ganz deutlich: Die in den Jahren 2012 bis 2016 bereits geleisteten bzw. geplanten Tilgungen in Höhe von insgesamt 325 Mio. € reichen nicht aus, um die Pro-Kopf-Verschuldung konstant zu halten oder zu reduzieren. Auf der Basis der Zahlen der Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes wäre hierfür ein Tilgungsbetrag von jährlich mindestens rund 230 Mio. € erforderlich. Diese Summe hält der Landesrechnungshof für geboten und auch realistisch.

Zudem ist es notwendig, in den Jahren 2015 bis 2020 verstärkt für die zukünftigen Verpflichtungen aus den Pensionszahlungen Vorsorge zu treffen.

Sachsen-Anhalts Städte und Gemeinden schauen hinterher!

Zur Finanzlage der Kommunen (ab S.29)

Die Entwicklung der kommunalen Finanzlage ist, anders als in den vorangegangenen Jahren, eher negativ.

Diese Bewertung betrifft vor allem den Finanzierungssaldo der kommunalen Kernhaushalte im Jahr 2014 insgesamt. Gemeint ist die Differenz zwischen den Einnahmen und Ausgaben im jeweiligen Haushaltsjahr. Danach haben die Kommunen im Land neun Euro je Einwohner „Verlust erwirtschaftet“. Mit anderen Worten gibt es also ein Finanzierungsdefizit.

Zum Vergleich: Die Kommunen in den anderen neuen Ländern haben alle Überschüsse erzielt (Mecklenburg-Vorpommern +4, Brandenburg +44, Thüringen +58 und Sachsen +81 Euro je Einwohner). Sachsen-Anhalt ist damit das einzige neue Land mit einem negativen Finanzierungssaldo.

Zum anderen hat sich – trotz insgesamt günstiger Rahmenbedingungen - auch die Gesamtverschuldung der Kommunen (Investitionskredite und Kassenverstärkungskredite) um rund 50 Mio. € erhöht. Das sind mehr als 22 Euro je Einwohner.

Eine wesentliche Ursache liegt nach Einschätzung des Landesrechnungshofes im Finanzausgleichsgesetz. Dort ist in der Bedarfsbemessung seit 2010 ein pauschaler Tilgungsanteil von 178 Mio. Euro enthalten, der nie angepasst worden ist. Dabei weiß doch jeder Häuslebauer, wie ein Annuitätendarlehen funktioniert: Die Rate bleibt immer gleich. Der Tilgungsanteil aber steigt von Jahr zu Jahr an, und zwar progressiv. Dies ist bei künftigen Bedarfsbemessungen zu beachten.

Auskömmlich finanzieren oder Strukturen verändern!

Fehlende Struktur- und Finanzierungsentscheidungen gefährden den Bestand der Universitätsklinik (ab S. 50)

Die Universitätsklinik Halle und Magdeburg dienen den Universitäten bei der Erfüllung der Aufgaben in der medizinischen Forschung und Lehre, gleichzeitig nehmen sie in diesem Rahmen Aufgaben der Krankenversorgung wahr. Die medizinische, pflegerische und wirtschaftliche Ausrichtung der Häuser erfordert ein funktionierendes Risikomanagementsystem. Mit Hilfe eines solchen Überwachungssystems sollen Entwicklungen früh erkannt werden, die den Fortbestand der Klinik gefährden, und gegen diese Gefährdung entsprechende Maßnahmen eingeleitet werden. Ein Risikomanagementsystem lässt sich in folgende 4 Phasen unterteilen: Risikoidentifikation, Risikobewertung, Risikosteuerung und Risikokontrolle. Die Universitätsklinik stehen unter der Rechtsaufsicht des Ministeriums für Wissenschaft und Wirtschaft.

Der Landesrechnungshof hat - unter Hinzuziehung von Sachverständigen - an den beiden Universitätsklinika stichprobenweise das Risikomanagement in den Jahren 2013/2014 geprüft und dabei festgestellt, dass an beiden Standorten jeweils ein funktionierendes Risikomanagementsystem eingerichtet ist, das auch ständig aktualisiert wird.

Jetzt kommt das Aber!

An beiden Universitätsklinika bestehen bestandsgefährdende Risiken wie Investitionsfinanzierung, Tarifentwicklung oder sinkende Liquidität. Diese Risiken können jedoch die Universitätsklinika nicht aus eigener Kraft bewältigen.

Warum ist das so?

Für die Bewältigung solcher bestandsgefährdenden Risiken bedarf es notwendiger Struktur- und Finanzierungsentscheidungen des Landes. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes sind diese noch nicht ausreichend getroffen worden. So hat sich die wirtschaftliche Situation (Jahresergebnis) an beiden Universitätsklinika in den letzten Jahren verschlechtert:

	2010	2013	2014
Halle	642.500 €	- 9,6 Mio. €	- 5,8 Mio. €
Magdeburg	2 Mio. €	- 5,6 Mio. €	- 6,3 Mio. € (vorläufig)

Ein sehr wesentliches bestandsgefährdendes Risiko und damit erheblichen Handlungsbedarf sieht der Landesrechnungshof bei der Investitionsfinanzierung. Der Zuschuss des Landes an beide Universitätsklinika hat sich von rd. 13 Mio. € im Jahr 2013 auf 1,5 Mio. € für 2015 reduziert. Hinzu kommen zwar noch Mittel i.H.v. 3 Mio. € durch die BAföG-Entlastung. Damit erhalten die Universitätsklinika trotzdem nur noch etwa ein Drittel der Gelder von 2013 und das bei einem jährlichen durchschnittlichen Investitionsbedarf für das Universitätsklinikum Halle i.H.v. rd. 31 Mio. € und für das Universitätsklinikum Magdeburg i.H.v. rd. 28 Mio. €. Diesen Bedarf hat die Gemeinsame Kommission beider Universitätsklinika ermittelt. Der Landesrechnungshof hat in diesem Zusammenhang auch auf mögliche Haftungsrisiken sowohl für das Land Sachsen-Anhalt als Träger der Universitätsklinika als auch für das ärztliche Personal verwiesen.

Im Rahmen seiner Prüfung hat sich der Landesrechnungshof auch damit befasst, wie der jeweilige Aufsichtsrat der beiden Universitätsklinika mit den bestandsgefährdenden Risiken umgeht.

In der Praxis sieht es so aus, dass die Klinikumsvorstände zwar regelmäßig in den Aufsichtsratssitzungen über diese Risiken berichten. Die Aufsichtsräte, in denen u.a. auch drei Minister sitzen, nehmen die Ausführungen der Klinikumsvorstände in der Regel aber lediglich „zur

Kenntnis“. D.h. sie treffen mit ihren Beschlüssen keine Entscheidungen. Damit kommen sie nach Ansicht des Landesrechnungshofs ihren gesetzlichen Aufgaben als Kontroll-, Beratungs- und Entscheidungsorgan nicht in ausreichendem Maße nach.

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.

Missbrauch und Doppelförderungen wirksam vermeiden!

Defizite beim Fördermittelmanagement und bei der Einrichtung einer zentralen Fördermitteldatenbank (ab S.38)

Der Landesrechnungshof hat in der Vergangenheit immer wieder Mängel bei der Gewährung, Abwicklung sowie der anschließenden Prüfung der Verwendung von Fördermitteln in der Landesverwaltung festgestellt.

Dabei geht es hier um sehr viel Geld! So hat die Landesverwaltung allein im geprüften Jahr 2012 über 300 Förderprogramme mit einem Ausgabevolumen von ca. 1,35 Mrd. € bearbeitet. Dies entspricht fast 14 % des gesamten Landeshaushaltes.

Auch die Fördermittelbearbeitung selbst verursacht einen erheblichen finanziellen und personellen Aufwand. An Personalkosten fielen hierfür 61,4 Mio. € an. Hinzu kamen noch Kosten für spezielle EDV-Programme i.H.v. ca. 3,6 Mio. €.

Doch trotz dieses erheblichen Umfangs bzw. Aufwandes und der z. T. hohen politischen bzw. wirtschaftlichen Relevanz einzelner Förderungen fehlt in der Landesverwaltung bis heute ein 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.

Auch ein zentrales Fördercontrolling existiert bis heute nicht. Diesen Zustand hält der Landesrechnungshof für inakzeptabel. Ohne einen vollständigen und aktuellen Gesamtüberblick ist nach unserer Auffassung eine zielgerichtete Steuerung und Überwachung der Effektivität und Effizienz der Förderungen nicht möglich.

Darüber hinaus hat die Prüfung gezeigt, dass die EDV-Unterstützung der Fördermittel bearbeitenden Stellen, besonders bei den nationalen Förderprogrammen, unzureichend ist.

Und, obwohl sich alle Beteiligten seit Jahren grundsätzlich über die Notwendigkeit einer zentralen Fördermitteldatenbank einig sind, existiert sie nach wie vor nicht.

Ohne ausreichende EDV-Unterstützung und ohne eine zentrale Fördermitteldatenbank steigt nicht nur der Arbeitsaufwand bei der Bearbeitung der Förderprogramme, sondern auch das Risiko von Doppelförderungen bzw. des Missbrauchs von Fördermitteln. Hier sei nur an unsere Feststellungen zum Kinder- und Jugendzentrum Güntersberge erinnert.

Es besteht also dringender Handlungsbedarf und erhebliches Optimierungspotenzial. Hinsichtlich einer aufzubauenden Fördermitteldatenbank hat das Ministerium der Finanzen unsere Empfehlung aufgegriffen, eine interministerielle Arbeitsgruppe soll in Kürze erste Ergebnisse vorlegen.

Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser!

Deutliche Mängel bei der Budgetierung und bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesamtes für Denkmalpflege und Archäologie (ab S. 68)

Das Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie – Landesmuseum für Vorgeschichte – (LDA) ist eine nachgeordnete Behörde des Kultusministeriums und für die Betreuung des nichtarchäologischen und archäologischen Bestandes an Kulturdenkmalen zuständig.

Seit 2004 erhält das LDA jährlich ein bestimmtes Budget und agiert damit in eigener Finanzverantwortung. Zielvereinbarungen, die zwischen dem LDA und dem Kultusministerium für mehrere Jahre abgeschlossen werden, sollen die Ziele und Grenzen der Haushalts- und Wirtschaftsführung definieren.

Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung jedoch deutliche Mängel beim Kultusministerium und beim LDA bei der Einhaltung der wesentlichen Rahmenbedingungen des Budgets sowie bei Verhandlung, Abschluss und Erfolgskontrolle der Zielvereinbarungen festgestellt.

Auch die übrige Haushalts- und Wirtschaftsführung des LDA wies Mängel auf, insbesondere bei der Kassenführung sowie der Erstellung und Abgabe von Publikationen. Besonders kritikwürdig ist die teilweise zweckentfremdete Verwendung von Drittmitteln zur Deckung eigener Defizite.

Im Ergebnis der Prüfung hält es der Landesrechnungshof für dringend erforderlich, dass das Kultusministerium gemeinsam mit dem LDA bei der Verhandlung der Zielvereinbarungen die inhaltlichen Ziele mit realistisch und sorgfältig geschätzten Haushaltsmitteln auf ihre Erreich-

barkeit überprüft. Dazu ist eine finanzielle und inhaltliche Erfolgskontrolle unerlässlich. Das LDA muss seine Kassenführung den Vorschriften entsprechend organisieren.

Richtlinien beachten und Kosten für das Land vermeiden!

Ungenügende Kostenermittlung bei Entwässerungsanlagen von Landesstraßen (ab S.81)

Das Land hat als Straßenbaulastträger alle Kosten für den Bau und die Unterhaltung der Landesstraßen zu tragen. Zur Straße gehören grundsätzlich auch die Entwässerungsanlagen. In den Ortsdurchfahrten erfolgt die Straßenentwässerung allerdings oft über eine von der Gemeinde oder einem Abwasserzweckverband eingerichtete Abwasseranlage, die nicht zur Straße gehört. In diesem Fall muss sich das Land an den Kosten für Gräben, Durchlässe oder andere Entwässerungsanlagen nur in dem Umfang beteiligen, wie es der Bau bzw. die Erneuerung einer eigenen Straßenentwässerung erfordert hätte.

Geregelt ist das in der so genannten Ortsdurchfahrtenrichtlinie (ODR). Bei seinen Stichproben hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass diese Richtlinie aber nur ungenügend Anwendung fand. So hat das Land in den Jahren 2012 und 2013 in fünf geprüften Fällen Kosten übernommen, welche die in der ODR festgelegten Pauschalen teilweise erheblich übertrafen. Den konkreten finanziellen Nachteil für das Land konnte der Landesrechnungshof allerdings nicht beziffern, da nachprüfbare Kostenermittlungen gefehlt haben.

Der Landesrechnungshof hält es daher für erforderlich, dass künftig alle Planungsunterlagen auch Kostenermittlungen enthalten. So lange eine Gemeinde keine Entwässerungsplanung vorlegt, dürfen lediglich die Pauschalen als Kostenansatz dienen.