

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Jahresbericht 2015

Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2014



Teil 2

**Haushaltsrechnung 2014
Überörtliche Kommunalprüfung**

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Dienstgebäude

Kavalierstraße 31, 06844 Dessau-Roßlau

Telefon: 0340 2510-0

Fax: 0340 2510-310

Ernst-Reuter-Allee 34 - 36, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 567-7001

Fax: 0391 567-7005

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

Internet: www.lrh.sachsen-anhalt.de

Vorwort



Sachsen-Anhalts Finanzpolitik steht an einem Scheideweg. Fünf Jahre lang ist das Land ohne neue Schulden ausgekommen. Erstmals wurde sogar mit der Tilgung der über 20 Mrd. € Altschulden begonnen. Dank Steuerrekordeinnahmen und millionenschwerer Zinsersparnisse wurde nur das Geld ausgegeben, was auch eingenommen wurde. Auch wenn es kleine Schritte waren, sie führten in die richtige Richtung und waren mit einer wichtigen Botschaft verbunden: Sachsen-Anhalt will nach 20 Jahren die finanzpolitische Trendwende herbeiführen.

Nach wie vor hat Sachsen-Anhalt große finanzpolitische Herausforderungen zu meistern und auch die kommenden Jahre werden durch einen erheblichen Konsolidierungsdruck geprägt sein. Sachsen-Anhalt ist finanzpolitisch noch längst nicht „über den Berg“, ist aber beim „Aufstieg“ ein ganzes Stück vorangekommen.

Aus diesem Grund habe ich dem aktuellen Jahresbericht dieses Vorwort vorangestellt. Ich möchte damit in beide Richtungen blicken: zurück und auch voraus.

Der vorliegende Jahresbericht bezieht sich nicht nur auf die Haushaltsrechnung für das Jahr 2014. Er befasst sich auch mit dem Abschluss des Haushaltsjahres 2015. Hier standen sich Einnahmen und Ausgaben in Höhe von rund 10,7 Mrd. € ausgeglichen gegenüber. 100 Mio. € Altschulden wurden getilgt, knapp 275 Mio. € flossen in die Steuerschwankungsreserve und in die allgemeine Rücklage. Diese Entwicklung bewertet der Landesrechnungshof durchaus positiv.

Aber hat Sachsen-Anhalt im Vorjahr tatsächlich „radikal“ gespart?

Nein! Die Ausgaben sind vielmehr kontinuierlich gestiegen. Mit dem letzten Nachtragshaushaltsplan wurde für das Jahr 2015 sogar die „Schallmauer“ von 11 Mrd. € Haushaltsvolumen durchbrochen. Es gab erhebliche Ausgabeaufwüchse in fast allen Bereichen. Vor diesem Hintergrund verbirgt sich hinter dem öffentlichkeitswirksam formulierten „Sparkurs“ lediglich der Verzicht auf neue Schulden bei insgesamt steigenden Ausgaben.

Die relativ günstige Haushaltssituation der letzten Jahre täuscht über den Ernst der Lage hinweg. Denn nach wie vor weist Sachsen-Anhalt mit 9.099 € pro Einwohner eine der höchsten Pro-Kopf-Verschuldungen der Flächenländer im Bundesvergleich auf.

Zudem ist die Botschaft der Mittelfristigen Finanzplanung eindeutig: Die Ausgaben in den nächsten Jahren dürfen keinesfalls weiter ansteigen, im Gegenteil.

Weder im Haushalt 2016 noch in den Folgejahren bestehen nennenswerte Spielräume für Ausgabeaufwüchse. In der aktuellen Planung der Landesregierung werden für die kommenden Jahre sogar sinkende Gesamtausgaben unterstellt, um die erwarteten Einnahmeverluste ohne neue Schulden ausgleichen zu können. Die wenigen Spielräume werden nach Auffassung des Landesrechnungshofes durch Ausgabeverpflichtungen und Risiken (z. B. Besoldungsanpassung, Ausbildungsverkehre etc.) vollständig aufgezehrt. Bei weiteren Ausgaben droht bereits im Jahr 2016 der Verlust der 80 Mio. € Konsolidierungshilfen, die die Landesregierung, nach eigenem Bekenntnis, auf keinen Fall aufs Spiel setzen möchte.

Neue politische Prioritäten werden ohne Einsparungen in anderen Bereichen nicht finanzierbar sein, wenn man ernsthaft am Verzicht auf neue Schulden und am Abbau des strukturellen Defizits festhalten will. Das ist beim aktuellen Kassenstand jedoch der Versuch der Quadratur des Kreises.

Die kommenden fünf Jahre werden damit zum echten Stresstest für den Landeshaushalt und die neue Landesregierung. Nach den Projektionen für die Einnahmen und Ausgaben besteht bereits nach der aktuellen Planung der Landesregierung in den Jahren 2017 bis 2019 eine Finanzierungslücke von durchschnittlich 250 Mio. € jährlich. Im Jahr 2020 steigt diese Finanzierungslücke sogar auf 765 Mio. €; und das sind wohlge-merkt Zahlen des Ministeriums der Finanzen. Zahlen, die bereits weiterhin sprudelnde Steuereinnahmen, historisch niedrige Zinsen und damit eine insgesamt positive Gesamtentwicklung unterstellen.

Der Koalitionsvertrag baut wesentlich auf weiterhin fließende Steuereinnahmen sowie auf auskömmliche Kompensationsleistungen des Bundes nach dem Auslaufen des Solidarpakts. Meines Erachtens müsste eine nachhaltige Finanzpolitik aber vor allem durch die Steuerung der eigenen Ausgaben gesichert werden.

Spätestens mit Inkrafttreten der Schuldenbremse des Bundes im Jahr 2020 würde sich im Falle einer Abkehr vom bisherigen Konsolidierungspfad die Situation für das Land dramatisch verschärfen. Deshalb ist umso wichtiger, die aktuellen „guten Zeiten“ zu nutzen, um die Haushaltskonsolidierung voranzutreiben. Der Verzicht auf neue Schulden und der Schuldenabbau sind schließlich kein Selbstzweck, sondern der Kern einer generationengerechten Finanzpolitik.



Barthel
Präsident des Landesrechnungshofes

Inhaltsverzeichnis

Seite

Vorwort	I
Inhaltsverzeichnis	III
Abkürzungsverzeichnis	V
I Vorbemerkungen.....	1
II Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2014 gemäß § 97 Abs. 2 und 3 LHO	3
1. Allgemeines	3
2. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsjahren 2010 bis 2016.....	4
3. Abschlüsse der Haushaltsjahre 2014 und 2015 sowie Darstellung der Gesamtverschuldung des Landes Sachsen-Anhalt	6
3.1. Abschluss des Haushaltsjahres 2014.....	6
3.2. Abschluss des Haushaltsjahres 2015.....	7
4. Entwicklung der Gesamtverschuldung und verfassungsrechtliche Verankerung der Schuldenbremse	12
5. Ausblick auf die Entwicklung des Landeshaushaltes bis 2030	16
5.1. Einnahmeseitige Darstellung der Entwicklung des Landeshaushaltes bis 2030.....	16
5.2. Ausgabeseitige Darstellung der Entwicklung des Landeshaushaltes bis 2030.....	20
5.3. Gegenüberstellung der Entwicklung der Gesamteinnahmen und –ausgaben des Landeshaushaltes bis 2030	24
5.4. Ausgaben für Investitionen.....	27
5.5. Ungewisse Fortführung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG – Bundesprogramm) nach Ende des Jahres 2019	32
5.6. Entwicklung der Ausgaben im Zusammenhang mit der Asyl- und Flüchtlingsthematik	39
5.7. Vorsorge für unvorhergesehene Ereignisse/Ausgaben	40
III Einzelne Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2014.....	42
1. Über- und außerplanmäßige Ausgaben	42
1.1. Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie Vorgriffe.....	42

1.2. Über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen	43
1.3. Unzulässige Einwilligung in überplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen	45
1.3.1 Theaterförderung im Einzelplan 07, Kapitel 0787	46
1.3.2 „Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem“ (InVeKoS) im Einzelplan 19, Kapitel 1917	52
2. Bürgschaften und Garantieverpflichtungen.....	55
2.1. Entwicklung der vom Land übernommenen Bürgschaften 2008 bis 2014.....	55
2.2. Entwicklung der Ausfälle und Sicherheitenverwertungen 2008 bis 2014	56
2.3. Bürgschaftsrahmen	57
2.4. Entwicklung des Bürgschaftsobligos und des tatsächlichen Obligos nach Bürgschaftsarten in 2014	58
2.5. Sonstiges	61
2.6. Fazit	62
3. Bildung und Übertragung von Ausgaberesten im Haushaltsjahr 2014	64
3.1. Transparenz der Darstellungen in der Haushaltsrechnung 2014	64
3.2. Vermeiden der zeitlichen Verfügungsbeschränkung von Ausgaberesten bei der Förderung kultureller Maßnahmen im Einzelplan 07, Kapitel 0787	74
4. Verwendung von Haushaltsmitteln entgegen der Zweckbestimmung des Haushaltsplanes.....	79
5. Keine Darstellung der übertragenen Selbstbewirtschaftungsmittel	84
6. Landesbetriebe	86
IV Überörtliche Kommunalprüfung	88
Verstöße von Kommunen bei der Umsetzung der Programme der	88
Städtebauförderung.....	88
1. Vorbemerkungen.....	88
2. Allgemeingültige Feststellungen.....	89
3. Besondere Einzelfeststellungen	97
4. Empfehlung für künftige Förderverfahren	108
Zuständigkeit des Senats	110

Abkürzungsverzeichnis

BauGB	- Baugesetzbuch
BauO LSA	- Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt
BEZ	- Bundesergänzungszuweisungen
BGBI.	- Bundesgesetzblatt
BüBa	- Bürgschaftsbank
DtA	- Deutsche Ausgleichsbank
EDV	- Elektronische Datenverarbeitung
EU	- Europäische Union
FAG	- Finanzausgleichsgesetz
GemNeuglGrG	- Gesetz über die Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt
GG	- Grundgesetz
GlüG LSA	- Glücksspielgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
GO LSA	- Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt
Gr.	- Gruppe
GVBl. LSA	- Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt
HFE	- Haushaltsführungserlass
HG	- Haushaltsgesetz
HGr.	- Hauptgruppe
HGrG	- Haushaltsgrundsätzegesetz
HHJ	- Haushaltsjahr
IKT	- Informations- und Kommunikationstechnik
KfW	- Kreditanstalt für Wiederaufbau
KVG LSA	- Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
LHO	- Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt
LSA	- Land Sachsen-Anhalt

LT-DrS.	- Landtagsdrucksache
LVerf	- Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
LVG	- Landesverfassungsgericht
LVerfGG	- Gesetz über das Landesverfassungsgericht
MBI. LSA	- Ministerialblatt für das Land Sachsen-Anhalt
MiPla	- Mittelfristige Finanzplanung
NHH	- Nachtragshaushalt
OGr.	- Obergruppe
RdErl.	- Runderlass
RN	- Randnummer
SGB	- Sozialgesetzbuch
SoBEZ	- Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
StrG LSA	- Straßengesetz für das Land Sachsen-Anhalt
TGr.	- Titelgruppe
VOB/A	- Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen - Teil A

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 2015 den Landtag und die Landesregierung über wesentliche Feststellungen zur gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung 2014 – Denkschrift und Bemerkungen – unterrichtet (LT-DrS. 6/4577 vom 23. November 2015).

Darüber hinaus hat der Landesrechnungshof zum vorgenannten Jahresbericht einen vertraulich zu behandelnden Beitrag an den Landtagspräsidenten mit der Bitte um Unterrichtung des Landtages übersandt. Der Beitrag beschäftigt sich mit erheblichen Mängeln bei der Bearbeitung und Dokumentation eines komplexen Steuerfalls. Die Unterrichtung durch den Landtagspräsidenten erfolgte mit LT-DrS. 6/4576 vom 23. November 2015.

Bisher hat sich der Unterausschuss Rechnungsprüfung des Landtages mit Teil 1 des Jahresberichtes 2015 nicht befasst.

Der hier vorliegende Teil 2 des Jahresberichtes 2015 des Landesrechnungshofes setzt sich im Wesentlichen mit dem Rechenwerk der Haushaltsrechnung 2014 (gemäß §§ 80 bis 87 LHO) auseinander.

Der Landesrechnungshof hat in den Teil 2 des Jahresberichtes 2015 auf der Grundlage von § 97 Abs. 3 LHO auch Feststellungen im Hinblick auf spätere Haushaltsjahre aufgenommen.

Er stellt Ergebnisse aus der überörtlichen Kommunalprüfung zu „Verstößen der Kommunen bei der Umsetzung der Programme der Städtebauförderung“ vor.

Der Jahresbericht enthält in diesem Teil keine Betrachtung der Finanzsituation der Kommunen. Die statistischen Daten lagen bis zum Redaktionsschluss nicht vor. Hierzu wird der Landesrechnungshof gesondert berichten.

II Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2014 gemäß § 97 Abs. 2 und 3 LHO

1. Allgemeines

Grundlagen der Haushaltsführung im Jahr 2014 waren:

- das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2014 (Haushaltsgesetz 2014) vom 17. Januar 2014 (GVBl. LSA 2014, S. 2 ff.),
- das Haushaltsbegleitgesetz 2014 vom 18. Dezember 2013 (GVBl. LSA Nr.32/2013, S. 541 ff.),
- der Runderlass des Ministeriums der Finanzen „Haushaltsführung 2014“ vom 13. Januar 2014 (MBI. LSA 2014, S. 44 ff.),
- der Runderlass des Ministeriums der Finanzen „Bildung, Übertragung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten (Haushaltsausgabereiste-Erlass)“ vom 5. März 2013 (MBI. LSA 2013, S. 99 ff.),
- der Runderlass des Ministeriums der Finanzen „Bildung, Übertragung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten (Haushaltsausgabereiste-Erlass)“ vom 5. März 2015 (MBI. LSA 2015, S. 163 ff.).

Mit Schreiben vom 17. Dezember 2015 (LT-DrS. 6/4680 vom 21. Dezember 2015) hat das Ministerium der Finanzen dem Landtag und dem Landesrechnungshof die auf der Grundlage des Haushaltsgesetzes 2014 aufgestellte Haushaltsrechnung für das Jahr 2014 zugeleitet.

Die Haushaltsrechnung bildet zusammen mit dem Jahresbericht 2015 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 2016

Einnahmen des Landes Sachsen-Anhalt 2010 bis 2016

– gerundet in Mio. € –

Arten	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (NHH)	Bemerkungen
Einnahmen aus Steuern/Abgaben - HGr. 0	4.736	5.187	5.444	5.612	5.694	6.075	6.191	ab 2009: zum Ausgleich von Mindereinnahmen bei der Kfz-Steuer leistet der Bund ab 2010 allgemeine Zuweisungen an das Land (Kapitel 1310, Titel 211 06) in folgender Höhe: 232,29 Mio. € jährlich
Verwaltungseinnahmen - HGr. 1	370	400	400	364	387	363	324	darin enthalten Hochwasserhilfen: - für 2014: 0,7 Mio. € - für 2015: 19,0 Mio. € - für 2016: kein Ansatz
Zuweisungen und Zuschüsse - HGr. 2 darunter: Allgemeine Finanzzuweisungen	3.444	3.553	3.528	3.530	3.465	3.422	3.136	darin enthalten Hochwasserhilfen: - für 2014: 53,5 Mio. € - für 2015: 75,9 Mio. € - für 2016: 25,1 Mio. €
- vom Bund (BEZ), Gr. 211	2.042	1.951	1.791	1.677	1.580	1.468	1.359	
- von Ländern (LFA), Gr. 212	468	502	571	565	585	593	581	
- Ausgleichszahlungen vom Bund, Gr. 221*		53,5	80	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	957	1.375	darin enthalten Hochwasserhilfen: - für 2014: 128,3 Mio. € - für 2015: 241,7 Mio. € - für 2016: 371,5 Mio. €
Nettokreditaufnahme bzw. Tilgung	612	209	-25	-50	-75	-100	-100	ab 2012: Tilgung
Gesamteinnahmen	10.047	10.108	9.936	10.089	10.025	10.717	10.926	darin enthalten Hochwasserhilfen insgesamt: - für 2014: 182,5 Mio. € - für 2015: 336,6 Mio. € - für 2016: 396,6 Mio. €

2010 bis 2014: Ist laut Haushaltsrechnung
2015: Endgültiges Ist, Stand: 10. März 2016

Ausgaben des Landes Sachsen-Anhalt 2010 bis 2016

– gerundet in Mio. € –

Arten	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (NHH)	Bemerkungen
persönliche Verwaltungsausgaben - HGr. 4	2.395	2.424	2.416	2.448	2.477	2.492	2.610	darin enthalten Hochwasserhilfen: - für 2014: 0,4 Mio. € - für 2015: 1,0 Mio. € - für 2016: kein Ansatz
sächliche Verwaltungsausgaben - Obergruppe 51 - 54	360	381	337	344	319	341	452	darin enthalten Hochwasserhilfen: - für 2014: 2,8 Mio. € - für 2015: 1,6 Mio. € - für 2016: 1,4 Mio. €
Zinsausgaben an Kreditmarkt, Gr. 575	779	776	713	632	594	551	512	
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse - HGr. 6	4.842	4.996	5.041	5.209	5.263	5.504	5.503	darin enthalten Hochwasserhilfen: - für 2014: 51,0 Mio. € - für 2015: 165,1 Mio. € - für 2016: 23,7 Mio. €
darunter: Zuweisungen an Kommunen	2.149	2.244	2.231	2.326	2.280	2.356	2.313	
Bausausgaben - HGr. 7	190	143	161	174	172	167	195	darin enthalten Hochwasserhilfen: - für 2014: 5,0 Mio. € - für 2015: 3,7 Mio. € - für 2016: 12,3 Mio. €
sonstige Ausgaben für Investitionsfördermaßnahmen - HGr. 8	1.361	1.277	1.127	1.061	1.092	1.242	1.540	darin enthalten Hochwasserhilfen: - für 2014: 123,3 Mio. € - für 2015: 165,2 Mio. € - für 2016: 359,2 Mio. €
darunter: Zuweisungen an Kommunen	658	590	438	464	475	590	751	
besondere Finanzierungsausgaben - HGr. 9	120	111	141	221	108	420	113	Zuführungen an Rücklagen (einschließlich an die Steuerschwankungsreserve); - bis 2011: einschließlich allgemeiner Globaler Minderausgaben
darunter Zuführungen an:								
- Steuerschwankungsreserve ¹	0	0	55	116	20	84	0	
- Pensionsfonds ²	27	57	43	65	70	0	42	- ab 2012: keine Globalen Minderausgaben mehr veranschlagt
Gesamtausgaben	10.047	10.108	9.936	10.089	10.025	10.717	10.926	darin enthalten Hochwasserhilfen, insgesamt: - für 2014: 182,5 Mio. € - für 2015: 336,6 Mio. € - für 2016: 396,6 Mio. €

2010 bis 2014: Ist laut Haushaltsrechnung
2015: Endgültiges Ist, Stand: 10. März 2016

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

3. Abschlüsse der Haushaltsjahre 2014 und 2015 sowie Darstellung der Gesamtverschuldung des Landes Sachsen-Anhalt

3.1. Abschluss des Haushaltsjahres 2014

Der Abschluss für das Haushaltsjahr 2014 weist Einnahmen und Ausgaben in Höhe von jeweils 10.025.068.443,50 € aus. Für den Haushaltsausgleich waren keine neuen Kredite erforderlich.

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.

Zur Beseitigung von Schäden, die mit dem Hochwasser im Juni 2013 in Sachsen-Anhalt eingetreten sind, wurden im Jahr 2014 noch 182,5 Mio. € ausgegeben. Gleichzeitig wurden im Landeshaushalt Mittel aus dem Aufbauhilfefonds³ in gleicher Höhe vereinnahmt (Kapitel 1331).

Die Zinsausgaben 2014 lagen mit 594,1 Mio. € rund 9,9 Mio. € unter dem Ansatz des Haushaltsplanes von 604,0 Mio. €.

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

Der Landesrechnungshof hat bereits im Jahresbericht 2014, Teil 2 eine entsprechende Bewertung vorgenommen.

³ Regelungen

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

3.2. Abschluss des Haushaltsjahres 2015

Der endgültige Abschluss für das Haushaltsjahr 2015 mit Stand vom 10. März 2016 weist einen in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Haushalt aus.

Die Einnahmen und Ausgaben betragen jeweils 10.717.209.469,94 €.

Der ausgeglichene Abschluss konnte ohne Neuverschuldung erreicht werden und knüpft diesbezüglich erfolgreich an die Vorjahre an.

In der nachfolgenden Tabelle ist die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben gegenüber den Haushaltsplanungen nach Hauptgruppen dargestellt. Es ergeben sich für die nachstehend genannten Haushaltsstellen zum endgültigen Abschluss folgende Entwicklungen:

– gerundet in Mio. € –

Hauptgruppe		Haushaltsplan 2015	Nachtrags- haushalt 2015	endgültiges Ist 2015
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben	5.848,5	6.018,6	6.075,2
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	335,3	337,2	362,7
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen (mit Ausnahme für Investitionen)	3.214,9	3.221,6	3.422,7
3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	1.449,9	1.487,7	856,6
	Gesamteinnahmen:	10.848,6	11.065,1	10.717,2
4	Personalausgaben	2.557,4	2.505,1	2.491,8
5	sächliche Verwaltungsausgaben (OGr. 51 - 54)	343,7	372,5	341,3
	Zinsausgaben (Gr. 57)	551,2	551,2	550,8
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	5.233,0	5.326,2	5.503,7
7	Baumaßnahmen	185,6	185,5	167,0
8	sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen	1.877,1	1.835,3	1.242,3
9	Besondere Finanzierungsausgaben	100,6	289,3	420,3
	Gesamtausgaben:	10.848,6	11.065,1	10.717,2

Die Verwendung des Überschusses ist in dieser Darstellung berücksichtigt.

Mit dem vorläufigen Haushaltsabschluss 2015 (Stand: 8. Januar 2016) wies das Ministerium der Finanzen einen Überschuss in Höhe von rund 98,5 Mio. € aus.

Mit Schreiben vom 12. Januar 2016 hat das Ministerium der Finanzen dem Ausschuss für Finanzen des Landtages einen Vorschlag zur Überschussverwendung übersandt. Danach soll der sich im Haushaltsjahr 2015 ergebende Überschuss in Höhe von 9,1 Mio.€ einer allgemeine Rücklage zugeführt werden. Der danach verbleibende Teil des Überschusses soll zur Aufstockung der Steuerschwankungsreserve verwendet werden.

Das Ministerium der Finanzen hat den Beschluss aus der 97. Sitzung des Ausschusses für Finanzen am 13. Januar 2016 zur Gewinnverwendung im Rahmen des Haushaltsabschlusses 2015 umgesetzt.

Der endgültige Jahresabschluss spiegelt mit seinen im Ist erzielten Steuereinnahmen (HGr. 0) die positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung des vergangenen Jahres wider. Letztlich wurden die im Haushaltsplan 2015/2016 für 2015 erwarteten Steuereinnahmen um 226,7 Mio. € übertroffen. Selbst der im Nachtragshaushaltsplan 2015/2016 für 2015 auf 6.018,6 Mio. € erhöhte Betrag der Steuereinnahmen lag noch 56,6 Mio. € unter dem tatsächlichen Aufkommen von 6.075,2 Mio. €.

Für die nachfolgend genannten Haushaltsstellen ergeben sich zum endgültigen Abschluss die nachstehenden Entwicklungen:

– gerundet in Mio. € –

Haushaltsstelle	Haus- haltsplan 2015	Nachtrags- haushalt 2015	vorläufiges Ist 2015	endgülti- ges Ist 2015
Tilgungsleistungen, (Kap. 1325, Titel 325 01, 325 02)	75,0	75,0	100,0	100,0
Entnahme aus der Steuerschwankungsreserve, (Kap. 1302, Titel 351 02)	0,0	45,3	0,0	0,0
Zuführungen an die Steuerschwankungsreserve, (Kap. 1302, Titel 911 01)	0,0	0,0	0,0	83,6
Zuführungen an die allgemeine Rücklage (Kap. 1302, Titel 911 02)	0,0	182,1	182,0	191,1

Vorläufiges Ist, Stand: 8. Januar 2016

Endgültiges Ist, Stand: 10. März 2016

3.2.1. Tilgungsleistungen

Sowohl der Haushaltsplan 2015/2016 als auch der aufgestellte Nachtragshaushalt 2015/2016 hatten für 2015 Schuldentilgungsleistungen des Landes von 75 Mio. € vorgesehen. Die planmäßig vorgesehenen Tilgungsleistungen entsprechen damit dem in der 79. Sitzung des Landtages getroffenen Beschluss (LT-DrS. 6/3696 vom 10. Dezember 2014).

Bereits das vorläufige Ist des Haushaltsjahres 2015 weist Tilgungsleistungen aus, die den Planwert um 25 Mio. € übersteigen.

Der Landesrechnungshof erachtet die Erwirtschaftung von Überschüssen und deren anschließende Verwendung im Rahmen der Schuldentilgung des Landes unverändert als positiv und erforderlich.

Jede Rückführung von Schulden stellt eine zusätzliche Entlastung künftiger Haushalte dar und kann Handlungsspielräume erhalten und vergrößern. Sie ist ein weiterer Baustein, um einen Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung zu vermeiden. Der Landesrechnungshof hält erhöhte Tilgungsleistungen unter den nach wie vor sehr guten konjunkturellen Rahmenbedingungen und der anhaltenden Niedrigzinsphase für notwendig.

3.2.2. Zuführung und Entnahme an die/aus der Steuerschwankungsreserve

Der im vorläufigen Ist (Stand: 8. Januar 2016) ausgewiesene Überschuss von 98,5 Mio. € konnte ohne Zugriff auf die Steuerschwankungsreserve realisiert werden. In diesem Zusammenhang ist es für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar, aus welchem Grund in dem im Oktober 2015 beschlossenen Nachtragshaushalt 2015/2016⁴ noch eine Entnahme aus der Steuerschwankungsreserve (Kapitel 1302, Titel 351 02) von 45,3 Mio. € zur Herstellung eines in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Haushaltes 2015 eingeplant wurde. Der Haushaltsplan 2015/2016 hatte eine Entnahme aus der Steuerschwankungsreserve für 2015 nicht vorgesehen.

Vor dem Hintergrund des kurzen Zeitraumes zwischen Beschluss des Nachtragshaushaltes und dem vorläufigen Jahresabschluss mit Stand vom 8. Januar 2016 ist nicht ersichtlich, worauf sich der Bedarf für eine Entnahme aus der Steuerschwankungsre-

⁴ GVBI LSA Nr. 25/2015

serve stützt, wenn auch ohne Zugriff auf die Rücklage noch ein Überschuss von knapp 100 Mio. € verbleibt.

Im Rahmen des Haushaltsabschlusses 2015 wurde durch das Ministerium der Finanzen der Beschluss aus der 97. Sitzung des Ausschusses für Finanzen am 13. Januar 2016 zur Gewinnverwendung umgesetzt. Der Steuerschwankungsreserve wurde ein Betrag von 83,6 Mio. € zugeführt.

Gemäß § 62 Abs. 3 Satz 1 LHO bildet das Land zum Ausgleich von konjunkturbedingten Einnahmeschwankungen eine Steuerschwankungsreserve als allgemeine Rücklage. Näheres wird gemäß § 63 Abs. 3 Satz 3 LHO durch Gesetz geregelt.

Die Rücklage dient danach dem Ausgleich von konjunkturbedingten Einnahmeschwankungen.

Mit dem Haushaltsbegleitgesetz für das Jahr 2014 wurde das Gesetz über die Steuerschwankungsreserve geändert. Nach dem neu eingefügten § 5 Abs. 2 kann das Ministerium der Finanzen mit Zustimmung des Ausschusses für Finanzen des Landtages Mittel bis zur Höhe der in diesem Jahr aus dem Gesamthaushalt gedeckten und in Anspruch genommenen Ausgabereste, maximal in Höhe der Hälfte der überplanmäßigen Zuführungen zur Steuerschwankungsreserve entnehmen. Voraussetzung ist, dass im laufenden Haushaltsjahr ein Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben nicht möglich ist. Hintergrund für diese Änderung sind nach der Begründung zum Gesetzentwurf die mit der Erweiterung der Übertragbarkeit nicht ausgeschöpfter Ausgabeansätze verbundenen tendenziell höheren Risiken für den Haushaltsvollzug im Jahr der Inanspruchnahme der Ausgabereste. Um diesem gesteigerten Risiko zu begegnen, solle eine weitere Entnahmemöglichkeit geschaffen werden. Eine Mittelentnahme sei künftig auch dann möglich, wenn im Haushaltsvollzug ein Fehlbetrag drohe, die Gesamteinnahmen also unter den Gesamtausgaben liegen. Weiter heißt es in der Gesetzesbegründung, dass das Reservevermögen auch künftig vorrangig zum Ausgleich konjunktureller Einnahmeschwankungen gebildet und vorgehalten werden soll.

Danach war die vorgesehene Entnahme aus der Steuerschwankungsreserve dem Grunde nach zulässig. Der Zweck der Steuerschwankungsreserve besteht auch nach der vorgenannten Gesetzesänderung weiterhin vorrangig im Ausgleich konjunktureller Einnahmeschwankungen. Der Landesrechnungshof sieht es insofern als erforderlich an, dass auf die Mittel aus der Steuerschwankungsreserve zum Haushaltsausgleich nur nachrangig zurückgegriffen wird; wenn andere Deckungsquellen nicht erschlossen und herangezogen werden können.

Der Landesrechnungshof kann nicht erkennen, dass im Rahmen der Nachtragshaushaltsplanung eine diesbezügliche Prüfung erfolgt ist. Auch die vorhersehbare Haushaltsentwicklung im kurzen Zeitraum zwischen Erstellung des Nachtragshaushaltes und dem vorläufigen Haushaltsabschluss des Jahres 2015 deutet nach Auffassung des Landesrechnungshofes auf einen leichtfertigen Rückgriff auf die Mittel der Rücklage hin.

3.2.3. Zuführung und Entnahme an die/ aus der allgemeine/n Rücklage

Mit Beschluss des Nachtragshaushaltes 2015/2016 wurde eine Zuführung von 182,1 Mio. € an die allgemeine Rücklage (Kapitel 1302, Titel 911 02) vorgesehen. Sie beinhaltet Deckungsmittel für Folgejahre. Gleichzeitig wurde im Nachtragshaushalt für 2016 die vollständige Entnahme der für 2015 vorgesehenen Zuführung (Kapitel 1302, Titel 351 01) beschlossen. Dabei beinhaltet der Nachtragshaushalt zur vorgesehenen allgemeinverbindlichen Verwendung als Deckungsmittel für Folgejahre keinen Haushaltsvermerk. Auch zur vorgesehenen vollständigen Entnahme der Rücklage im Folgejahr fehlt ein Haushaltsvermerk, der die vorgesehene Verwendung der Mittel erklärt.

Es ist daher nicht ersichtlich, worauf die Notwendigkeit der Zuführung und der Entnahme dem Grunde und der Höhe nach zurückzuführen ist.

Insoweit erachtet der Landesrechnungshof diese Ansätze, insbesondere vor dem Hintergrund der Höhe der Zuführung zur Rücklage und der vollständigen Entnahme des zugeführten Betrages bereits im Folgejahr, als nicht nachvollziehbar. Er sieht in der Vorgehensweise das Gebot der Haushaltsklarheit und -wahrheit verletzt.

Im Rahmen des Haushaltsabschlusses 2015 wurde durch das Ministerium der Finanzen der Beschluss aus der 97. Sitzung des Ausschusses für Finanzen am 13. Januar 2016 zur Überschussverwendung umgesetzt. Der allgemeinen Rücklage wurde über den Betrag von 182,0 Mio. € hinaus ein weiterer Betrag von 9,1 Mio. € zugeführt.

Das Ministerium der Finanzen hat diese Zuführung folgendermaßen erläutert⁵:

„Das Land stellt damit die finanziellen Mittel des Bundes, die durch den Wegfall des Betreuungsgeldes bis 2018 entstehen, vollständig für die Verwendung in der Kinderbetreuung zur Verfügung. Die weiteren 44 Mio. € des Bundes sind bereits in der Mittelfristigen Finanzplanung für 2017 und 2018 eingeplant.“

⁵ Schreiben des Ministers der Finanzen an den Vorsitzenden des Ausschusses für Finanzen im Landtag vom 15. März 2016

Diese finanziellen Mittel des Bundes werden den Ländern gemäß Art. 8 Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz⁶ durch Änderung der Umsatzsteuerverteilung des Finanzausgleichsgesetzes des Bundes bereitgestellt. Nach der Begründung des Gesetzentwurfes⁷ stelle die steigende Anzahl von Flüchtlingen und Asylbewerbern die Kinderbetreuung vor große Herausforderungen. Deshalb wird der Bund die finanziellen Spielräume im Bundeshaushalt, die durch den Wegfall des Betreuungsgeldes entstehen, dazu nutzen, die Länder und Kommunen bei Maßnahmen zur Verbesserung der Kinderbetreuung zu unterstützen.

Der auf Sachsen-Anhalt entfallende Anteil für 2016 von 9,1 Mio. € wurde bereits als Einnahme im Nachtragshaushalt 2016 bei Kapitel 1301, Titel 015 01 (Umsatzsteuer) veranschlagt und ist in den zusätzlich geplanten Bundesmitteln zur Entlastung bei der Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen enthalten. Eine entsprechende Zweckbindung der Verwendung des Anteils der Bundesmittel aus dem Betreuungsgeld für die Kinderbetreuung nach dem Gesetz zur Förderung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege des Landes Sachsen-Anhalt unterblieb.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes wäre bei einer sachgerechten Veranschlagung der Mittel auch ausgabeseitig im Nachtragshaushalt 2016 ein „Ausgleich“ mit Hilfe des Überschusses nicht notwendig gewesen, sondern diese Mittel hätten gleichfalls für Vorsorgeleistungen zur Verfügung gestanden.

Auf diese Aspekte hat der Landesrechnungshof in der Sitzung des Ausschusses für Finanzen am 27. Januar 2016 hingewiesen.

4. Entwicklung der Gesamtverschuldung und verfassungsrechtliche Verankerung der Schuldenbremse

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

– in € –

Haushaltsjahr	Nettokredit- aufnahme bzw. Tilgung	Gesamtver- schuldung kumuliert	Pro-Kopf- Verschuldung ^{a)}
1991	851.300.805	851.300.805	302
1992	1.776.070.187	2.627.370.992	939
1993	1.760.313.696	4.387.684.688	1.579
1994	1.919.751.533	6.307.436.221	2.286
1995	1.811.807.454	8.119.243.675	2.964

6 vom 20. Oktober 2015, BGBl. I S. 1722

7 Bundestagsdrucksache 18/6185, S. 57 f. vom 29. September 2015

Haushaltsjahr	Nettokredit- aufnahme bzw. Tilgung	Gesamtver- schuldung kumuliert	Pro-Kopf- Verschuldung ^{a)}
1996	1.219.489.778	9.338.733.453	3.429
1997	1.584.851.606	10.997.722.382	4.071
1998	937.456.387	11.938.077.743	4.464
1999	900.036.177	12.853.447.052	4.853
2000	787.877.766	13.775.574.727	5.267
2001	712.491.511	14.504.859.129	5.621
2002	1.504.486.530	16.029.891.883	6.289
2003	921.521.570	16.960.649.310	6.722
2004	1.316.291.126	18.276.940.436	7.327
2005	998.195.052	19.275.135.489	7.805
2006	656.206.705	19.931.342.193	8.163
2007	0	19.931.342.193	8.262
2008	0	19.931.342.193	8.368
2009	-102.258.376	19.829.083.818	8.416
2010	611.926.865	20.441.010.683	8.754
2011	209.106.969	20.650.117.652	8.927
2012	-25.000.000	20.625.117.652	9.129
2013	-50.000.000	20.575.117.652	9.167
2014	-75.000.000	20.500.117.652	9.170
2015 ^{b)}	-100.000.000	20.400.117.652	9.144
2016/NHH	-100.000.000	20.300.117.652	9.099

a) Auf Basis der jeweiligen Einwohnerzahl (Angaben des Statistischen Landesamtes), 2013: Einwohnerzahl am 31. Dezember 2013 (2.244.577), für 2014 und 2015 f. Einwohnerzahl lt. Pressemitteilung des Statistischen Landesamtes vom 26. Januar 2016: 31. Dezember 2014: 2.235.548, 30. Juni 2015: 2.231.044.

b) Endgültiges Ist, Stand: 10. März 2016.

Erstmals seit 1991 sinkt in Sachsen Anhalt ab 2015 die Pro-Kopf-Verschuldung. Die positive Entwicklung ist zum einen das Ergebnis der seit 2012 konsequent erfolgenden Schuldentilgungen durch das Land. Zum anderen wirkt der sich verlangsamende Bevölkerungsrückgang einem weiteren Ansteigen der Pro-Kopf-Verschuldung deutlich entgegen.

Verfassungsrechtliche Verankerung der Schuldenbremse

Gegenwärtig ist die Schuldenbremse bereits in acht Bundesländern⁸ in der Landesverfassung verankert.

⁸ Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Sachsen

Der Landesrechnungshof hat sich zuletzt in seinem Jahresbericht 2014, Teil 2, erneut dafür ausgesprochen, die bereits seit dem Jahr 2010 in die LHO aufgenommene Schuldenbremse (§ 18 LHO) auch in der Landesverfassung zu verankern. Nur so ist aus Sicht des Landesrechnungshofes eine Rechtsgrundlage mit hoher Verbindlichkeit für die Aufstellung und den Vollzug künftiger Landeshaushalte - grundsätzlich ohne neue Schulden - gegeben.

Die Landesregierung führte in ihrer Stellungnahme zum Jahresbericht 2014, Teil 2, hierzu aus, dass eine landesverfassungsrechtliche Verankerung der Schuldenbremse, wie sie der Landesrechnungshof in seinem Bericht anmahne, dem Gebot im landesrechtlichen Gefüge zweifellos eine herausragende Stellung einräumen würde. Um eine schuldenfinanzierte Ausgabenpolitik zu verhindern, bedürfe es der Regelung in der Landesverfassung aber nicht. Mit dem grundgesetzlichen Verschuldungsverbot⁹ sei dieser Weg dem Landesverfassungs- bzw. Landesgesetzgeber ohnehin verschlossen. Die Ausführungen der Landesregierung sind grundsätzlich zutreffend. Allerdings sprechen die folgenden gewichtigen Aspekte weiterhin für eine verfassungsrechtliche Verankerung der Schuldenbremse:

- Der Haushaltsgesetzgeber kann die LHO im Einzelfall durch Regelungen im Haushaltsgesetz durchbrechen, ohne zuvor die LHO ändern zu müssen. Er kann insofern auch Abweichungen von § 18 LHO beschließen, soweit dadurch nicht höherrangiges Recht, wie z. B. Art. 109 Abs. 3 GG, verletzt wird. Nur eine verfassungsrechtliche Regelung ist demzufolge geeignet, eine materielle Bindungswirkung der Schuldenbegrenzungsregelungen auch für die Gesetzgeber künftiger Legislaturperioden zu begründen. Die Regelung in der Verfassung bedeutet im Ergebnis eine höhere Kontinuität und bietet aufgrund der für Verfassungsänderungen erforderlichen Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages (Art. 78 Abs. 2 LVerf) einen besseren Schutz vor Änderungen durch einfache Mehrheit, wie sie z. B. bei Änderungen der LHO oder des Haushaltsgesetzes ausreichend wäre.
- Nur bei einer landesverfassungsrechtlichen Umsetzung der Schuldenbegrenzungsregelungen ist der Weg für eine gerichtliche Kontrolle künftiger Haushaltsgesetze durch das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt eröffnet. Bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die förmliche oder sachliche Vereinbarkeit von Landesrecht mit der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt entscheidet das Lan-

⁹ Art. 109 Abs.3 Satz 1 GG: „Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.“

desverfassungsgericht gemäß § 2 Nr. 4 des LVerfGG auf Antrag eines Viertels der Mitglieder des Landtages oder auf Antrag der Landesregierung (abstrakte Normenkontrolle). Die Befugnis des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt zur konkreten Normenkontrolle (§ 2 Nr. 6 LVerfGG) ist ebenfalls nur gegeben, wenn die in einem anhängigen Verfahren durch ein Gericht erfolgende Vorlage die Vereinbarkeit eines Landesgesetzes mit der Landesverfassung betrifft.

- Ohne eine Umsetzung der Schuldenbremse in der Landesverfassung würde die Normenkontrollbefugnis für die Vereinbarkeit des Landeshaushalts mit Art. 109 Abs. 3 GG ausschließlich beim Bundesverfassungsgericht liegen. Mitgliedern des Landtages von Sachsen-Anhalt würde in diesem Fall für ein abstraktes Normenkontrollverfahren die Antragsbefugnis fehlen.
- Es entspricht der Bedeutung der Landesverfassung, die wesentlichen Rechtsgrundlagen des Finanzwesens, wozu die Schuldenbegrenzungsregelungen gehören, auch in dieser zu verankern.
- Die derzeitige Regelung in Art. 99 Abs. 2 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt¹⁰ wird mit Wirkung vom 1. Januar 2020 durch das Verbot der Nettokreditaufnahme des Art. 109 Abs. 3 GG überlagert. Durch eine verfassungsrechtliche Umsetzung der Schuldenbremse könnte somit zugleich vermieden werden, dass die Verfassung des Landes gegenstandsloses Recht enthält.

Der Landesrechnungshof spricht sich daher unverändert für eine verfassungsrechtliche Verankerung der Schuldenbremse aus.

¹⁰ Danach dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan für Investitionen veranschlagten Ausgaben, zu denen auch die Aufwendungen für den Schutz und für die Wiederherstellung der natürlichen Lebensgrundlagen gehören, nicht überschreiten.

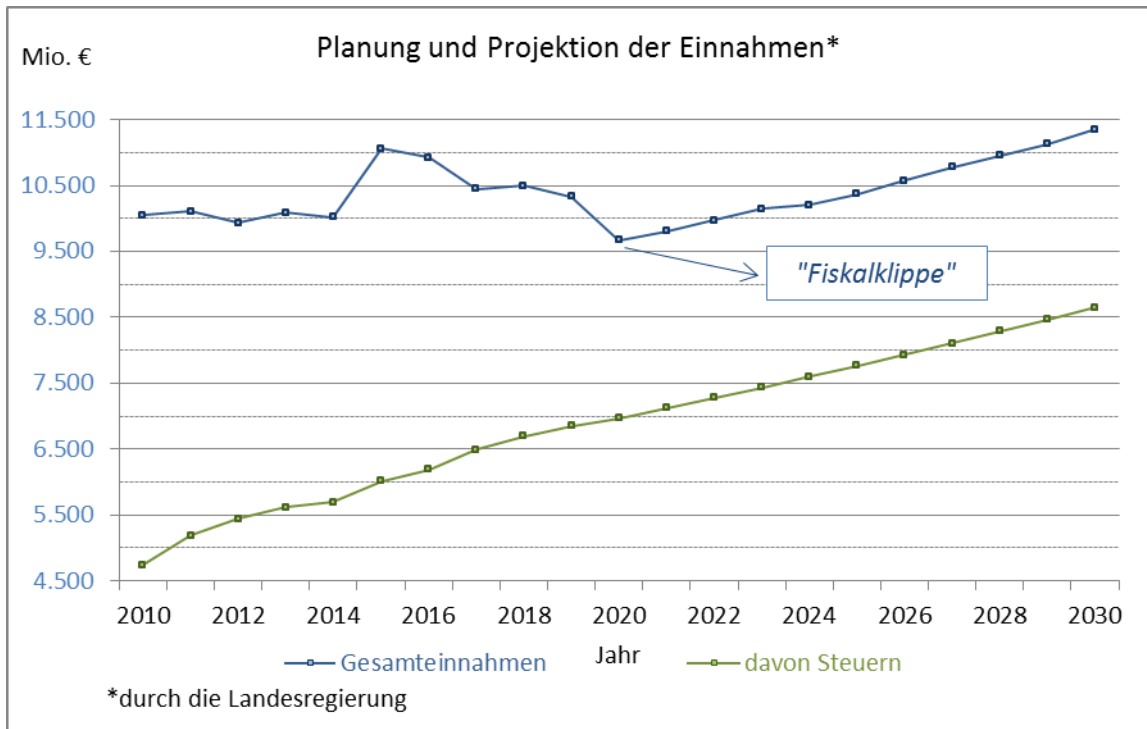
5. Ausblick auf die Entwicklung des Landeshaushaltes bis 2030

5.1. Einnahmeseitige Darstellung der Entwicklung des Landeshaushaltes bis 2030

Position	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	NHH	NHH	MIPLA			Projektion										
	Mio. €																				
Gesamtein- nahmen	10.047	10.108	9.936	10.089	10.025	11.065	10.926	10.448	10.492	10.330	9.669	9.804	9.967	10.143	10.204	10.372	10.573	10.779	10.952	11.131	11.352
davon Steuern*	4.737	5.188	5.444	5.613	5.694	6.019	6.191	6.491	6.695	6.850	6.966	7.119	7.275	7.434	7.597	7.764	7.934	8.108	8.286	8.468	8.654
davon SoBEZ	1.615	1.503	1.328	1.215	1.107	994	873	761	640	527	170	170	142	142	142	114	114	114	86	86	86
davon Einn. aus Europ. Fonds	420	436	369	387	300	610	589	536	603	466	231	241	267	267	147	147	147	147	137	100	100
davon sonstige investive Einnahmen	564	438	355	338	428	1.116	983	374	329	321	161	149	139	130	121	114	107	101	96	91	87

*) ohne allg. Zuweisung Bund (Kapitel 1310 Titel 211 06) i. H. v. 232,29 Mio. € jährlich zum Ausgleich von Mindereinnahmen bei der Kfz-Steuer ab 2010

Quelle: Langfristprojektion der Mittelfristigen Finanzplanung des Landes Sachsen-Anhalt 2015 bis 2019, S.70 ff

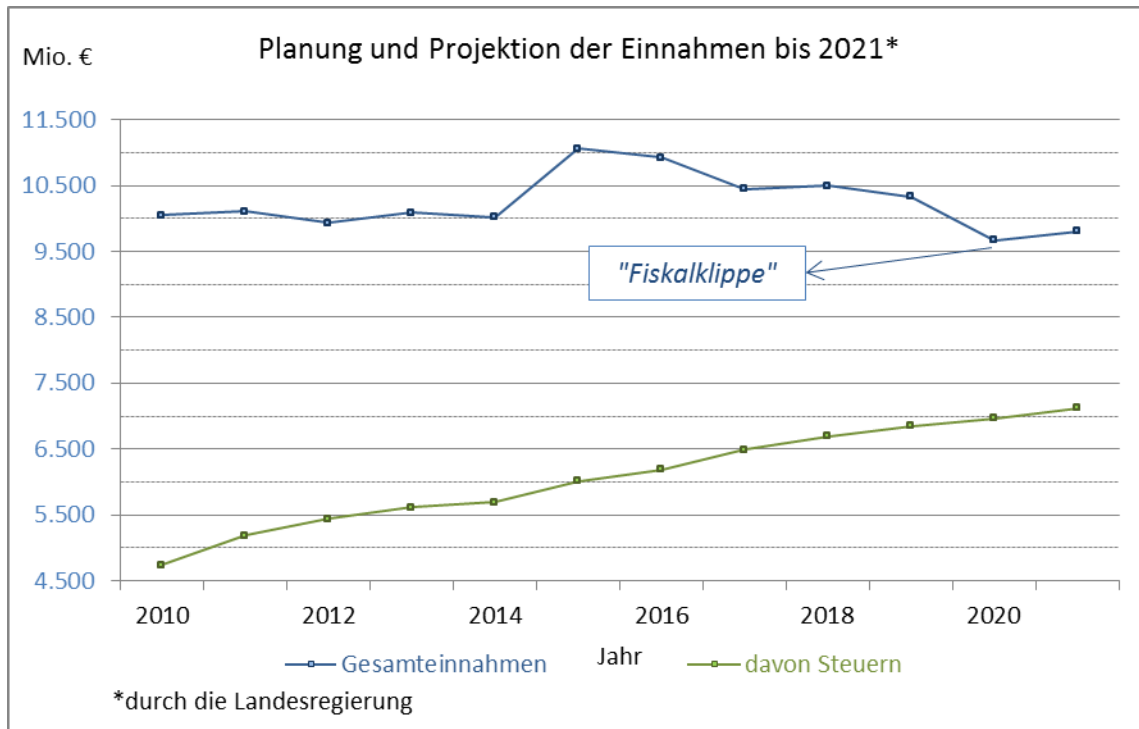


Die Einnahmeentwicklung zeigt ab 2016 zurückgehende Gesamteinnahmen. Der Tiefpunkt dieses Rückganges (Fiskalklippe) wird im Jahr 2020 - mit dem Auslaufen der Einnahmen aus dem Solidarpakt II - erreicht. Danach zeichnet sich ein jährlich steigendes Gesamteinnahmearkommen ab. Das Steuereinkommen wächst nach der Prognose im gesamten Betrachtungszeitraum.

Bedingung für die aufgezeigte Entwicklung ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes, dass die derzeit vorliegenden günstigen Rahmenbedingungen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung fortbestehen. Eine konjunkturelle Abkühlung würde die Situation verschärfen.

Dies betrifft insbesondere den bereits erwarteten Einnahmerückgang bis 2020.

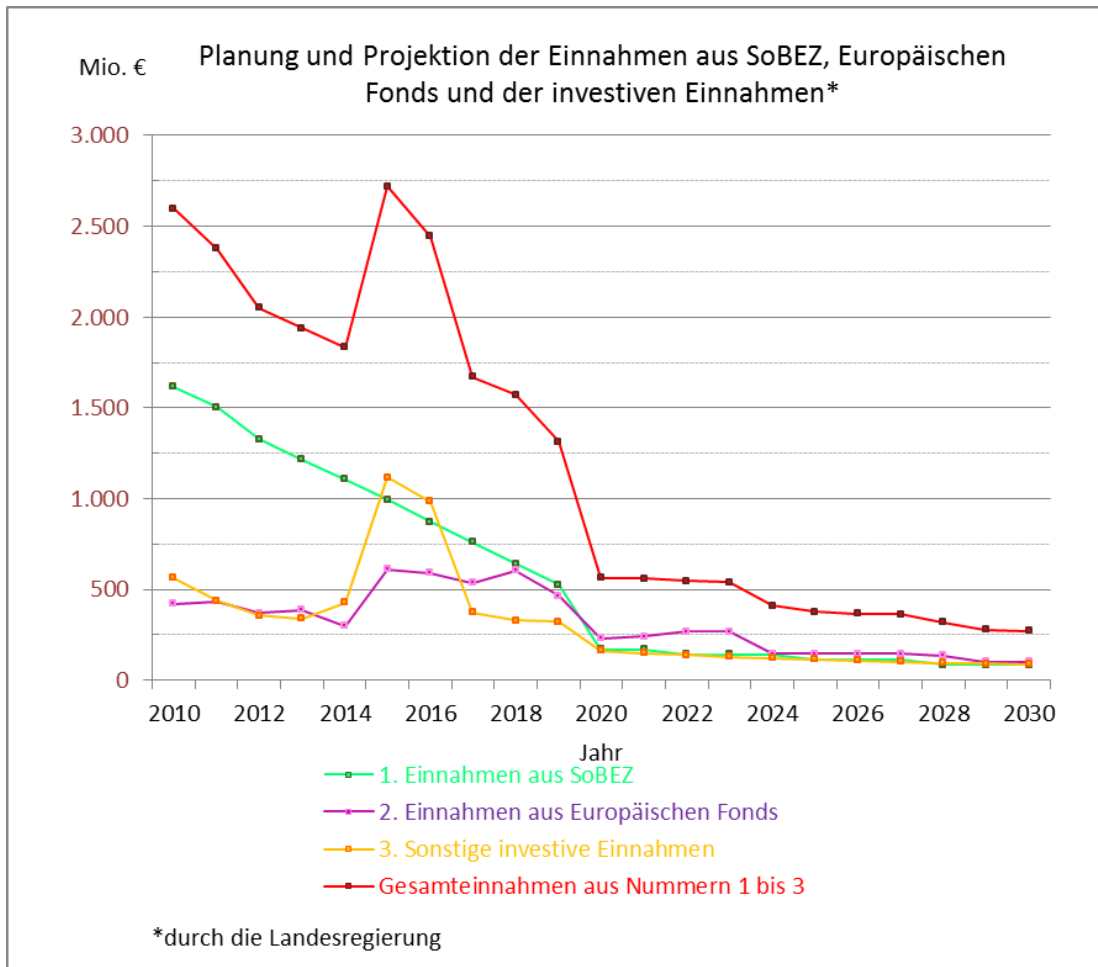
Bis zum Ende der aktuellen Legislaturperiode zeigt sich folgendes Bild:



Der Verlauf der Gesamteinnahmeentwicklung lässt aber bereits den Rückgang künftiger Einnahmen aus den SoBEZ bis zum Jahr 2020 erkennen.

Das für 2019 prognostizierte Gesamteinnahmeaufkommen von 10,3 Mrd. € wird danach erst wieder im Jahr 2025 erreicht werden. Die u. a. daraus resultierende Minderung der Gesamteinnahmen des Landes beträgt für den Zeitraum 2020 bis einschließlich 2024 (Basis 2019) insgesamt über 1,8 Mrd. €.

Diese Mindereinnahmen fehlen dem Landeshaushalt für den vorgenannten Zeitraum.



Hinweis: Der Anstieg ab 2014 beruht auf zusätzlichen Einnahmen für Hochwasserhilfe 2013.

Der in der Mittelfristigen Finanzplanung 2015 bis 2019 für 2020 ausgewiesene Einnahmerückgang bei den Positionen „SoBEZ“, „Einnahmen aus Europäischen Fonds“ und „Sonstige investive Einnahmen“ beträgt im Vergleich zum Vorjahr 2019 nach der Prognose 752 Mio. €.

Darüber hinaus kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich die in der Mittelfristigen Finanzplanung ausgewiesenen Einnahmen aus Regionalisierungsmitteln durch die noch bestehenden Unwägbarkeiten im Zuge der Revision des Regionalisierungsgesetzes verringern könnten.

Die Anwendung des im Oktober 2014 vereinbarten Kieler Schlüssels¹¹ soll nach aktuellem Kenntnisstand, insbesondere für die neuen Bundesländer, mit langfristigen Einnahmeverlusten verbunden sein.

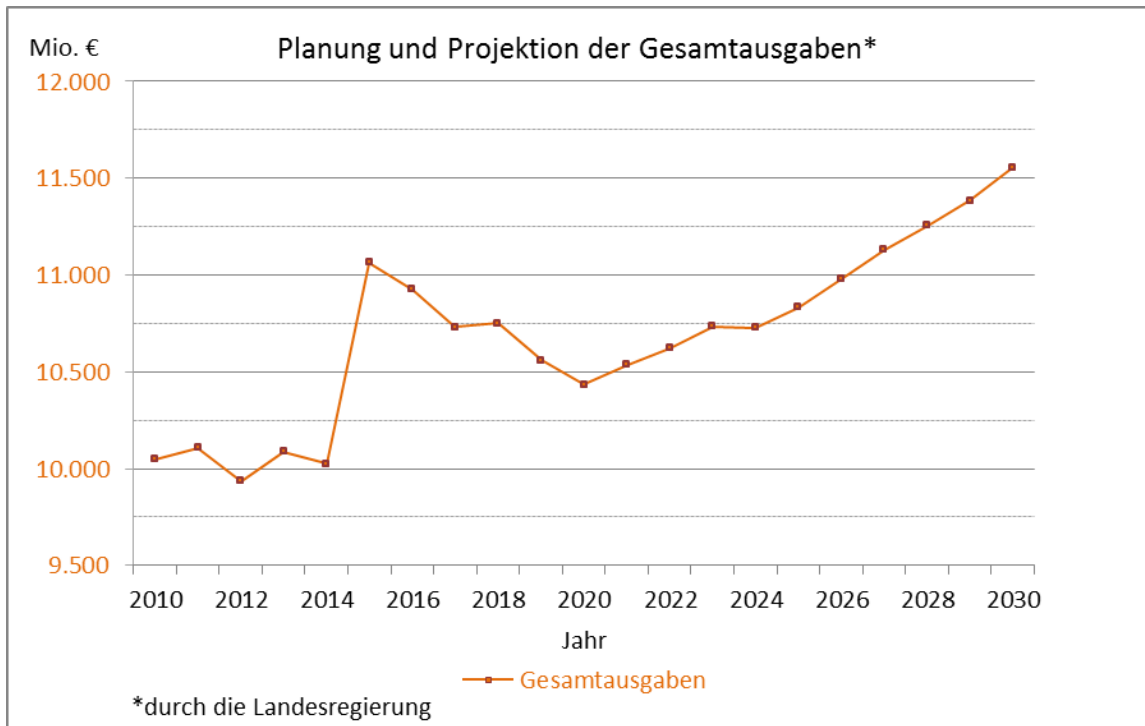
¹¹ Verkehrsministerkonferenz am 1./2. Oktober 2014: Ausgehend vom heutigen Verteilungsschlüssel wird schrittweise ein Zielschlüssel gebildet, der sich je zur Hälfte aus den Einwohnern (Stand 2012) und den bestellten Zugkilometern (Anmeldungen 2015) zusammensetzt (Kieler-Schlüssel). Erkennbare Unwuchten zu Lasten einiger Mehrbedarfsländer, die auch nach dem neuen Verteilungsschlüssel deutlich unter dem Königsteiner Schlüssel liegen, sind zwingend abzumildern. Deshalb geben die westdeutschen Flächenländer, deren Zielquote über dem Königsteiner Schlüssel (2014) liegt, ein Drittel der Differenz zugunsten der Länder Bremen, Hamburg und Nordrhein-Westfalen ab.

5.2. Ausgabeseitige Darstellung der Entwicklung des Landeshaushaltes bis 2030

Position	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	NHH	NHH	MIPLA			Projektion										
	Mio. €																				
Gesamtausgaben	10.047	10.108	9.936	10.089	10.025	11.065	10.926	10.732	10.752	10.558	10.434	10.537	10.622	10.733	10.727	10.834	10.979	11.131	11.257	11.384	11.555
davon Zinsausgaben	780	776	713	632	594	551	512	487	483	479	474	469	463	458	452	447	442	436	431	425	420
Invest.-Quote lt. MiPla (% der Gesamtausgaben ohne Fluthilfe)*	15,6%	14,2%	13,1%	12,5%	12,8%	13,1%	14,6%	14,2%	13,3%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%
davon Ausgaben für Investitionen	1.567	1.435	1.302	1.261	1.283	1.450	1.595	1.524	1.430	1.056	1.043	1.054	1.062	1.073	1.073	1.083	1.098	1.113	1.126	1.138	1.156

* Investitionsquoten lt. MiPla

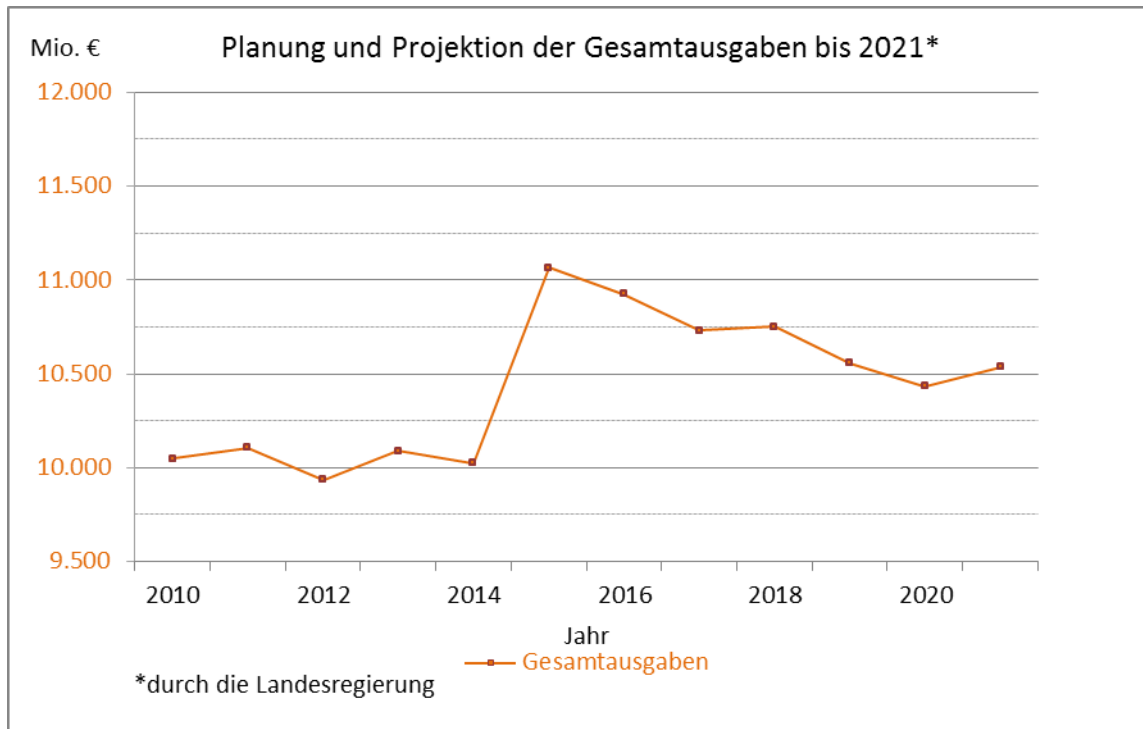
Quelle: Langfristprojektion der Mittelfristigen Finanzplanung des Landes Sachsen-Anhalt 2015 bis 2019, S.70 ff.



Nach den Planungen der Landesregierung müssen die Ausgaben ab 2016 sinken. Die Gesamtausgaben erreichen ihren Tiefpunkt, wie die Gesamteinnahmen auch, im Jahr 2020. In den Folgejahren zeichnet sich nach der Prognose ein jährlicher Ausgaben-
aufwuchs ab.

Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die sich derzeit auf einem historisch niedrigen Niveau befindlichen Zinsen in Zukunft nur noch zu einem gemäßigten Rückgang der Zinsausgaben führen werden. Ein Spielraum für einen weiteren deutlichen Rückgang der Zinssätze und der daraus resultierenden Zinsausgaben ist damit nicht mehr zu erwarten. Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass eine Langfristprognose zur Zinsentwicklung, insbesondere bei steigendem Zinsniveau, mit erheblichen Risiken verbunden ist.

Folgende Ausgabesituation zeichnet sich für die aktuelle Legislaturperiode bis 2021 ab:



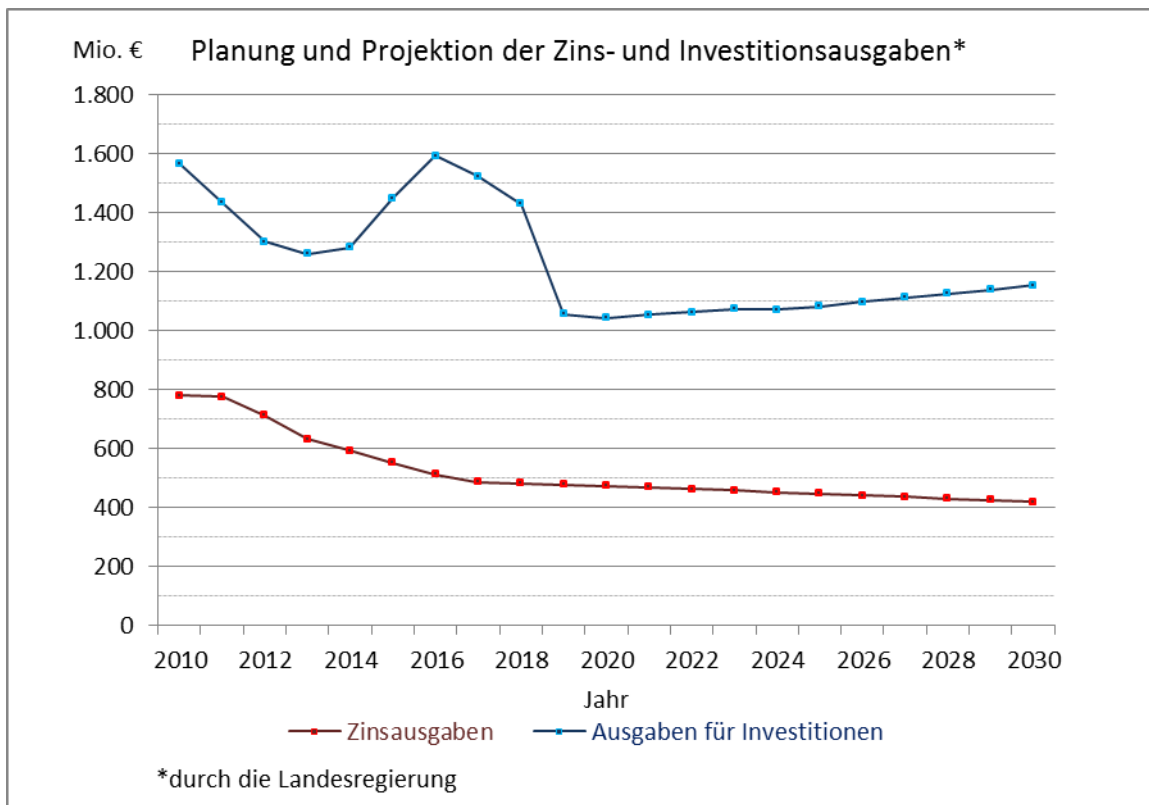
Darüber hinaus merkt der Landesrechnungshof an, dass sich die aktuellen Kapitalmarktbedingungen nicht nur positiv auf die Ausgaben auswirken. Sie stellen zugleich auch eine Herausforderung für die Erwirtschaftung auskömmlicher Renditen bei Geldanlagen des Landes dar. So ist z. B. die Rendite für den staatlichen Pensionsfonds des Landes im Jahr 2015 nach einem Pressebericht¹² von zuvor mehr als 8 % auf knapp 2 % gesunken.

Überdies wirken sich die aktuellen Kapitalmarktbedingungen z. B. auch negativ auf die Ertragssituation in einigen Stiftungen und Sondervermögen des Landes, die zumindest einen Teil ihres Geschäftsbetriebes durch Geldanlagen am Kapitalmarkt finanzieren müssen, aus. Besonders betroffen sind das Sondervermögen des Altlastensanierungsfonds und der Pensionsfonds des Landes.

Das negative Umfeld des Kapitalmarktes birgt in diesem Bereich nach Einschätzung des Landesrechnungshofes ein erhebliches Haushaltsrisiko. Es besteht in Nachschüssen, die das Land unter Umständen leisten muss, um eine Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebes zu gewährleisten.

¹² Volksstimme vom 18. Januar 2016

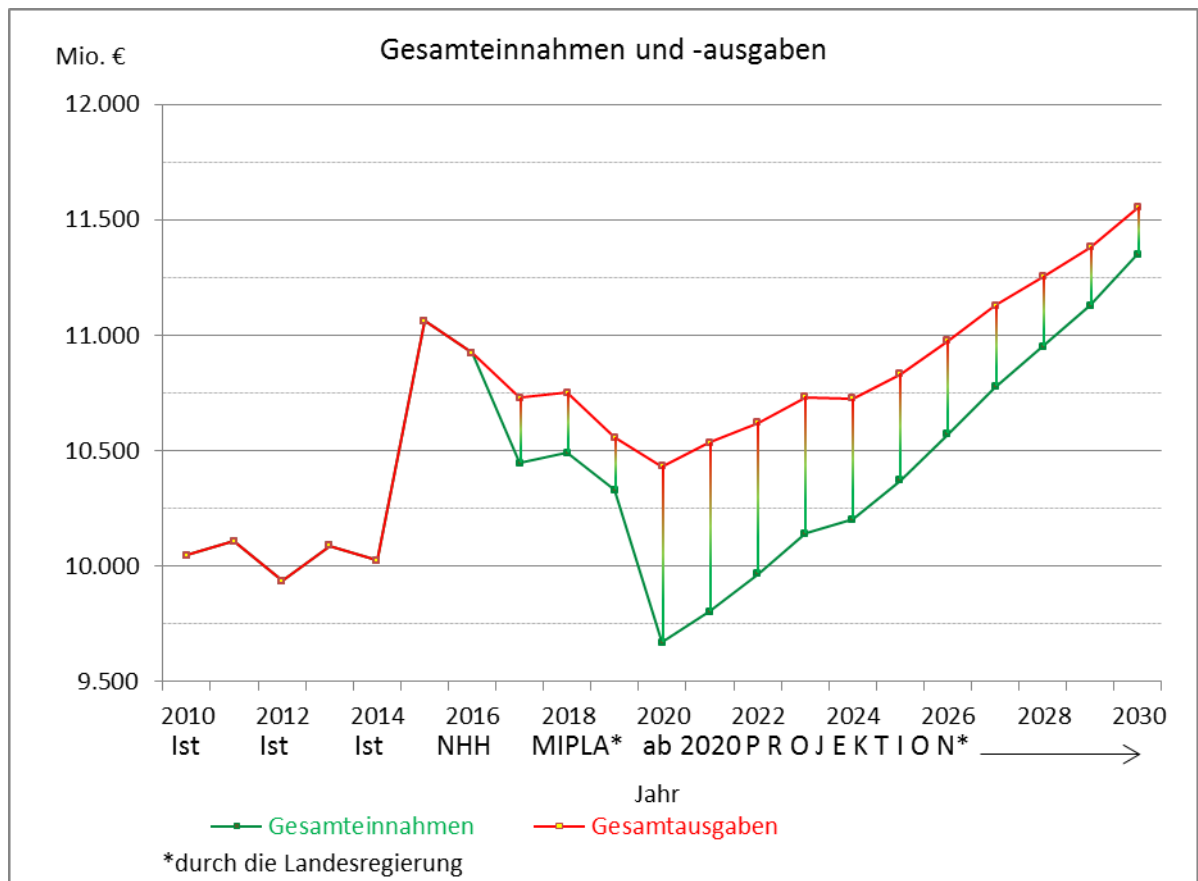
Die Investitionsausgaben werden in den Planungen ab dem Jahr 2019 auf einem Niveau verstetigt, das nach aktuellem Kenntnisstand zwar über der derzeitigen durchschnittlichen Investitionsquote der alten Bundesländer, aber zugleich unter der gegenwärtigen der neuen Bundesländer liegen wird (vgl. Abschnitt 5.4).



5.3. Gegenüberstellung der Entwicklung der Gesamteinnahmen und –ausgaben des Landeshaushaltes bis 2030

Position	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	NHH	NHH	MIPLA			Projektion										
	Mio. €																				
Gesamtein- nahmen	10.047	10.108	9.936	10.089	10.025	11.065	10.926	10.448	10.492	10.330	9.669	9.804	9.967	10.143	10.204	10.372	10.573	10.779	10.952	11.131	11.352
Gesamtaus- gaben	10.047	10.108	9.936	10.089	10.025	11.065	10.926	10.732	10.752	10.558	10.434	10.537	10.622	10.733	10.727	10.834	10.979	11.131	11.257	11.384	11.555
Handlungs- bedarf	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	284,0	260,0	228,0	765,0	733,0	655,0	590,0	523,0	462,0	406,0	352,0	305,0	253,0	203,0

Quelle: Langfristprojektion der Mittelfristigen Finanzplanung des Landes Sachsen-Anhalt 2015 bis 2019, Seite 70 ff.



Die Grafik zeigt für 2017 bis 2030 die Differenz aus den mittelfristig geplanten und projizierten Gesamteinnahmen und -ausgaben. Die Gegenüberstellung der Einnahme- und Ausgabeplanungen offenbart ein Finanzierungsdefizit, das das Ministerium der Finanzen in seiner mittelfristigen Planung als Handlungsbedarf ausweist.

Danach stehen dem Gesamteinnahmeaufkommen, insbesondere nach dem Rückgang ab 2020 durch die deutliche Verringerung der Einnahmen aus den SoBEZ und den Europäischen Fonds, keine adäquaten Ausgaberrückgänge gegenüber.

Der Umfang des Handlungsbedarfes kann sich insbesondere durch das Ergebnis der laufenden Verhandlungen zur Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen verändern. Das Ministerium der Finanzen hat in der Mittelfristigen Finanzplanung 2015 bis 2019 (Seite 70) darauf verwiesen, das Sachsen-Anhalt einen effektiven Ausgleich für den Verlust der Mittel aus dem Solidarpakt II erhalten könnte, wenn der Bund das unter den Ländern am 3. Dezember 2015 erzielte Verhandlungsergebnis mit tragen sollte. Das Ministerium der Finanzen hat hierzu gegenüber dem Landesrechnungshof angemerkt, dass sich für den günstigsten Fall einer vollständigen Kompensation der auslaufenden Solidarpaktmittel der in der aktuellen Mittelfristigen Finanzplanung für 2020 ausgewiesene Handlungsbedarf in Höhe von 765 Mio. € nahezu halbieren würde.

Konkrete Kompensationen im Bereich der Ausgaben hat das Ministerium der Finanzen bisher nicht aufgezeigt.

Die Entwicklung verdeutlicht, dass der Zuwachs der Steuereinnahmen nicht dazu führen darf, die Konsolidierung auf der Ausgabenseite zu vernachlässigen. Die Einschätzung, dass ein Spielraum für großzügige Ausgabenzuwächse nicht bestehe, wird auch in der vom unabhängigen Beirat des Stabilitätsrats 2014 veröffentlichten Untersuchung zum Ausgabenspielraum der einzelnen Bundesländer im Rahmen der Schuldenbremse bis zum Jahr 2020 vertreten. In dem Untersuchungsbericht¹³ wird auf Seite 19 Folgendes ausgeführt:

„Bei den neuen Ländern täuscht die aktuell relativ gute Haushaltslage über die Anpassungserfordernisse hinweg. So müssten diese trotz der Haushaltsüberschüsse im Ausgangsjahr ihre Ausgabenzuwächse stärker begrenzen als die meisten alten Länder, was vor allem mit dem Auslaufen der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für den Aufbau Ost und dem fortschreitenden Einwohnerückgang zusammenhängt. Insbesondere Sachsen-Anhalt und Thüringen stehen hier vor der Aufgabe, die Ausgabenzuwächse strikt zu kontrollieren. ...“

Der Landesrechnungshof erachtet sowohl die konsequente Fortsetzung des Kurses zum Schuldenabbau als auch die frühzeitige Einbindung von Vorsorgeelementen zur Vermeidung von Risiken für die Konsolidierung künftiger Haushalte für unverzichtbar und hält an seinen Empfehlungen aus der Vergangenheit uneingeschränkt fest. Zudem verweist er auf die zu den Haushaltsrechnungen für die Haushaltsjahre 2012 und 2013 gefassten Landtagsbeschlüsse¹⁴. Vor dem Hintergrund des bedeutenden Rückgangs der Drittmittel erachtet der Landesrechnungshof eine generelle Aufgaben- und Ausgabenkritik für erforderlich. Ziel muss es sein, bereits in mittelfristigen Planungen die Ausgaben dem Niveau der erwartbaren Einnahmen ohne Neuaufnahme von Schulden anzupassen.

Darüber hinaus erfordern auch die gesetzten finanzpolitischen Kennzahlen des Stabilitätsrates die Fortsetzung des Konsolidierungskurses.

¹³ http://www.stabilitaetsrat.de/DE/Beirat/Dokumente/Dokumente_node.html

¹⁴ LT-DrS. 6/3790 vom 29. Januar 2015 und LT-DrS. 6/4777 vom 28. Januar 2016

5.4. Ausgaben für Investitionen

Als Investitionen bezeichnet man allgemein die langfristige Anlage von Kapital in Sachwerten. Zu den Investitionen im haushaltsrechtlichen Sinne zählen gemäß § 10 Abs. 3 Nr. 2 HGrG:

- a) Baumaßnahmen, soweit sie nicht militärische Anlagen betreffen,
- b) der Erwerb von beweglichen Sachen, soweit sie nicht als sächliche Verwaltungsausgaben veranschlagt werden oder soweit es sich nicht um Ausgaben für militärische Beschaffungen handelt,
- c) der Erwerb von unbeweglichen Sachen,
- d) der Erwerb von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, von Forderungen und Anteilsrechten an Unternehmen, von Wertpapieren sowie für die Heraussetzung des Kapitals von Unternehmen,
- e) Darlehen,
- f) die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen,
- g) Zuweisungen und Zuschüsse zur Finanzierung von Ausgaben für die in den Buchstaben a) bis f) genannten Zwecke.

Investitionen in die öffentliche Infrastruktur sind eine wesentliche Voraussetzung für die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit und ein entscheidender Faktor für die mittel- und längerfristigen Wachstumschancen einer Ökonomie. Eine dynamische, innovative Wirtschaft setzt eine leistungsfähige öffentliche Infrastruktur und entsprechende Rahmenbedingungen voraus.

Die Entwicklung der Investitionsquote (Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben) von 2014 bis 2019 stellt sich ohne Berücksichtigung von Fluthilfen wie folgt dar:

Ist 2014	NHH 2015	NHH 2016	Planung 2017	Planung 2018	Planung 2019
11,7 %	12,8 %	13,1 %	14,4 %	14,2 %	13,3 %

Quelle: Tabelle 12 der Mittelfristigen Finanzplanung des Landes Sachsen-Anhalt 2015 bis 2019

Für die Flächenländer hat der Landesrechnungshof unter Zugrundelegung der Angaben in der Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 11. September 2015 zur Entwicklung der Länderhaushalte für 2014 die folgenden gerundeten Investitionsquoten¹⁵ errechnet.

¹⁵ Grundlage: Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 11. September 2015 zur Entwicklung der Länderhaushalte im Jahr 2014 Endgültiges Ergebnis; Übersicht 2 zu V A 2- FV 4036/ 14/10001; Für die Berechnung wurden die Summe der bereinigten Ausgaben (Lfd. Nr. 3) und als Investitionsausgaben die Ausgaben für Sachinvesti-

Sie betragen für die neuen Bundesländer

Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen
13,2 %	15,6 %	17,7 %	12,7 %	13,0 %

und für die alten Bundesländer:

Baden-Württemberg	Bayern	Hessen	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Schleswig-Holstein
10,1 %	10,6 %	7,8 %	6,1 %	8,3 %	5,9 %	9,4 %	6,6 %

Für die alten Bundesländer ergibt sich danach für 2014 eine durchschnittliche Investitionsquote von 8,1 %. Die durchschnittliche Investitionsquote der neuen Bundesländer liegt bei 14,4 %.

Das Bundesministerium der Finanzen hat für 2014 die Investitionsquote für alle Bundesländer mit 9,8 % beziffert.¹⁶

Ohne eine Steigerung der Investitionsquote in den alten Bundesländern würde sich die vom Bundesministerium angegebene bundesdurchschnittliche Investitionsquote für 2014 in Höhe von 9,8 % unter Berücksichtigung der in den neuen Bundesländern aufgrund des Wegfalls von Einnahmemitteln perspektivisch sinkenden Investitionsquote entsprechend verringern.

Die deutlich höhere Investitionsquote der neuen Länder im Vergleich zu den alten Bundesländern ist insbesondere auf den Aufbauprozess mit Solidarpaktmitteln und EU-Fördermitteln zurückzuführen. Aufgrund des Rückgangs dieser investiven Einnahmemittel¹⁷ wird diese in den kommenden Jahren sinken.

Hierauf verweist auch die Mittelfristige Finanzplanung des Landes für die Haushaltsjahre 2015 bis 2019.

Ihr ist zu entnehmen, dass für 2015 bis 2019 ein dauerhaft hohes Investitionsniveau von mindestens 10 % angestrebt wird.

Die der Mittelfristigen Finanzplanung zufolge nach dem erheblichen Wegfall von Drittmitteln ab 2020 angestrebte Investitionsquote von mindestens 10 % liegt über der aktuellen durchschnittlichen Investitionsquote der alten Bundesländer, die ihre Investitionstätigkeit bereits in der Vergangenheit im Wesentlichen aus eigenen Einnahmen fi-

tionen, die unter der Position „Vermögensübertragungen“ ausgewiesenen Ausgaben für Zuweisungen bzw. Zuschüsse für Investitionen, die Ausgaben für Darlehen und den Erwerb von Beteiligungen berücksichtigt.

Der Vergleich mit den Haushaltsdaten der anderen Länder kann durch Auslagerungen von Ausgaben aus den Kernhaushalten, landesspezifische Besonderheiten oder unterschiedliche Abgrenzungen zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben beeinträchtigt sein.

¹⁶ Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 11. September 2015 zur Entwicklung der Länderhaushalte im Jahr 2014 Endgültiges Ergebnis; Seite 3.

¹⁷ Abschnitt II, Punkt 5.1 des Jahresberichtes

finanzieren mussten. Die Zielsetzung der Landesregierung ist insofern sehr ambitioniert. Andererseits sieht es die Bundesregierung als eine ihrer zentralen Aufgaben an, die seit längerer Zeit verhaltene Investitionstätigkeit in Deutschland zu steigern.

Die Höhe der Investitionsquote muss sich letztlich an einer bedarfsgerechten Investitionstätigkeit orientieren, durch die eine leistungsfähige öffentliche Infrastruktur des Landes gewährleistet werden kann. Erhaltungsmaßnahmen müssen in notwendigem Umfang geleistet werden, um einen dauerhaften realen Vermögensverzehr zu vermeiden. Je weiter dringend notwendige Investitionen zeitlich verschoben werden, umso mehr steigt das Kostenrisiko infolge eines Investitionsstaus.

Durch Investitionen im Bereich der Landesverwaltung kann die Produktivität der Verwaltungsabläufe erhöht werden, was mittelfristig zu Einsparungen bei den Personalausgaben der Hauptgruppe 4 führen kann.

Es darf nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht vernachlässigt werden, dass künftige Generationen nicht nur von einem Schuldenabbau, sondern auch von öffentlichen Investitionen profitieren.

Der Landesrechnungshof weist in diesem Zusammenhang auf seine Feststellungen zur Umsetzung der Ergebnisse der Brückenprüfungen durch die Verwaltung im Jahresbericht 2007, Teil 1, Beitrag Nr. 17, hin. Der Landesrechnungshof hatte u. a. festgestellt, dass eine Vielzahl von Bauwerken bereits erhebliche Substanzverluste aufwies und sich zum Teil die Zustandsnoten innerhalb von drei Jahren erheblich verschlechtert hatten. Als Ursache wurde festgestellt, dass die Straßenbauverwaltung Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen nur unzureichend durchgeführt hatte. Der Landesrechnungshof hatte darauf hingewiesen, dass ein zeitlicher Verzug bei der Durchführung von Unterhaltungs- und Erhaltungsmaßnahmen zu kostenintensiven Schadensausweitungen und zur Ausbildung von Folgeschäden führt, deren Beseitigung mit höheren finanziellen Aufwendungen verbunden ist.

Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat sich auf ihrer Herbsttagung vom 5. bis 7. Oktober 2015 mit den Empfehlungen der Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“¹⁸ befasst. Das Ergebnis wurde vom Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern in einer Pressemitteilung zusammengefasst¹⁹.

¹⁸ Fratzscher-Kommission.

¹⁹ Pressemitteilung vom 7. Oktober 2015

Darin wurde u. a. festgehalten, dass die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe öffentliche Infrastrukturinvestitionen ebenso wie die Fratzscher-Kommission als eine Grundvoraussetzung für das wirtschaftliche Wachstum und das Potentialwachstum in Deutschland sehen. Der in den vergangenen Jahren zu beobachtende Sinkflug der Investitionsquote in den öffentlichen Haushalten stelle mittelfristig eine Wachstumsbremse für Deutschland dar. Dies könne sich keine Industrienation auf Dauer leisten.

Als Quellen für zusätzliche Investitionsmittel seien zunächst die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel zu verwenden. Dabei sei die Struktur der Haushalte eine Schlüsselgröße für öffentliche Investitionen, da in der Vergangenheit konsumtive zunehmend investive Ausgaben verdrängt hätten. Hier müsse die Haushalts- und Finanzpolitik von Bund, Ländern und Kommunen ansetzen.

Angesichts der Schuldenbremse stehen die Länder allerdings vor der Herausforderung, ihre Investitionstätigkeit grundsätzlich ohne Aufnahme neuer Kredite zu finanzieren. Alternative Finanzierungsmodelle bzw. -konzepte dürfen nicht zur Umgehung der Verschuldungsregelungen führen. Der Handlungsspielraum der Länder auf der Einnahmeseite ist aufgrund ihrer geringen Möglichkeiten zu Steuermehreinnahmen beschränkt. Auf den Handlungsbedarf muss daher vornehmlich auf der Ausgabenseite reagiert werden. Erschwerend kommt hinzu, dass ein Großteil der Ausgaben, z. B. Personalausgaben (Hauptgruppe 4), bereits konsumtiv gebunden ist.

Nach der Mittelfristigen Finanzplanung für die Jahre 2015 bis 2019 beabsichtigt das Land im Jahr 2019 für Investitionen 1.373,89 Mio. € (13,3 % der Einnahmen i. H. v. 10.330 Mio. €) auszugeben. Für 2020 würden sich die Investitionsausgaben bei Gesamteinnahmen in Höhe von 9.669 Mio. € und der für notwendig erachteten Investitionsquote von 10 % auf 966,9 Mio. € belaufen. Die Investitionsausgaben würden sich danach 2020 im Vergleich zum Vorjahr um 406,99 Mio. € verringern. Der in der Mittelfristigen Finanzplanung für 2020 ausgewiesene Einnahmerückgang bei den Positionen „SoBEZ“, „Einnahmen aus Europäischen Fonds“ und „Sonstige investive Einnahmen“ liegt allerdings bei 752 Mio. € und somit um rund 345 Mio. € höher als der Rückgang der Investitionsausgaben. Da relevante Einnahmewachse in anderen Bereich nach der Planung nicht zu erwarten sind, wird deutlich, dass die angestrebte Investitionsquote bereits jetzt von der Regierung eine verantwortungsvolle Aufgaben- und Ausgabenkritik fordert. Insbesondere darf der Zuwachs der Steuereinnahmen und die deutliche Entlastung bei den Zinsausgaben in den letzten Jahren nicht dazu verleiten, die Konso-

lidierung auf der Ausgabenseite zu vernachlässigen. Der Verzicht auf politisch wünschenswerte, aber nicht zwingend notwendige Ausgaben kann dazu beitragen, dass die finanziellen Ressourcen für künftige unabweisbare Ausgaben gesichert werden können.

Vor diesem Hintergrund bewertet der Landesrechnungshof z. B. die in der Diskussion befindliche Finanzierung eines kostenlosen letzten Kindergartenjahres kritisch.

Eine am Bedarf ausgerichtete Investitionstätigkeit des Landes muss langfristig gewährleistet werden können. Hierzu ist es nach Auffassung des Landesrechnungshofes unabdingbar, bereits in der aktuellen Legislaturperiode den Auswirkungen der nach der Mittelfristigen Finanzplanung ab 2020 aufgezeigten erheblichen Einnahmeverluste durch eine verantwortungsvolle Aufgaben- und Ausgabenkritik in der Haushaltsplanung und durch eine strenge Ausgabendisziplin im Haushaltsvollzug entgegenzuwirken.

Einzelplan	14	–	Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	1402	–	Allgemeine Bewilligungen
Titel	891 61	–	Zuschüsse für Investitionen an öffentliche Unternehmen
Haushaltsvolumen	2014	–	25.940.000 €
	2015	–	19.136.000 €
	2016	–	34.842.000 €

5.5. Ungewisse Fortführung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG – Bundesprogramm) nach Ende des Jahres 2019

Eine endgültige oder vorbehaltliche Aufnahme von Verkehrsvorhaben in das GVFG-Bundesprogramm bedeutet keine verbindliche und betragsmäßig festgelegte Finanzierungszusage. Die Vorhaben werden vom Bund vorbehaltlich der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel des Bundes gefördert. Das bedeutet, dass das Land auch die zuwendungsfähigen Kosten bei bewilligten Vorhaben zu finanzieren hat, die der Bund trotz seiner bis zu 60-prozentigen Finanzierungszusage nicht fördert. Vorhaben, die nach 2019 noch nicht fertig gestellt sind oder begonnen werden, haben aus heutiger Sicht keinen Anspruch auf eine Verlängerung der Bundesprogrammförderung. Ein Vertrauensschutz des Landes auf eine weitere Finanzierung durch den Bund besteht nicht.

1 Vorbemerkungen

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2014 die Umsetzung des grundsätzlich am 31. Dezember 2019 endenden GVFG-Bundesprogramms durch das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hinsichtlich des Standes der Dimensionierung, Erfüllung und Realisierung zum Ende des Jahres 2019 geprüft.

Der Landesrechnungshof hat hierzu Folgendes festgestellt:

Der Bund gewährt den Ländern „Finanzhilfen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden“. Für Vorhaben des (Aus-)Baus von Straßenbahnen und nicht bundeseigenen Eisenbahnen, deren zuwendungsfähige Ausgaben mehr als 50 Mio. € betragen, hat der Bund ein ergänzendes Förderprogramm nach dem Gemeinde-Verkehrsfinanzierungsgesetz aufgestellt - das GVFG-Bundesprogramm für Bundesfinanzhilfen für Großvorhaben im Schienenpersonennahverkehr.

Für Vorhaben nach dem Bundesprogramm stehen 332,56 Mio. € je Jahr zur Verfügung. Im Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden ist in § 10 Abs 2 „Zweckbindung und Verteilung der Mittel“ festgelegt, dass davon 252,08 Mio. € für die alten Länder und 80,48 Mio. € für die neuen Länder verwendet werden müssen.

Das Förderprogramm wird vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur auf der Grundlage der von den Ländern gemeldeten Informationen zu neuen Vorhaben, aktualisierten Kosten und angepassten Bauablaufzeiten jährlich fortgeschrieben. Die Aufnahme eines Vorhabens in das GVFG-Bundesprogramm bedeutet keine Finanzierungszusage des Bundes. Die Jahresscheiben der Folgejahre im GVFG-Bundesprogramm sind als Richtgrößen, nicht jedoch als bewilligte Mittel zu betrachten. Eine Förderung erfolgt vielmehr nur auf der Grundlage eines Zuwendungsbescheides.

Die in das GVFG-Bundesprogramm aufgenommenen Vorhaben werden in den Kategorien

- A - endgültig aufgenommen, mit Bewilligungsbescheid,
- B - vorläufig aufgenommen und
- C - bedingt aufgenommen

geführt.

Der Bund verknüpft seit September 2010 die Aufnahme von Vorhaben in das GVFG-Bundesprogramm mit der Auflage, dass das Land die Gesamtfinanzierung gegenüber dem Bund sicherstellt, d. h. beim Ausfall von Bundesmitteln steht das Land in der Pflicht, die Finanzierung selbst zu tragen.

Dies umfasst

- die komplementäre Finanzierung zur anteiligen Finanzierung mit Bundesfinanzhilfen,
- die Finanzierung der nicht zuwendungsfähigen Anteile (z. B. der Planungs- und Vorbereitungskosten),
- die Finanzierungsanteile, die gegebenenfalls anteilig mit bis zu 60 % bis 2019 durch das GVFG-Bundesprogramm finanziert werden können sowie
- die gegebenenfalls erforderliche Finanzierung nach 2019.

Durch die vom Land sicherzustellende Gesamtfinanzierung soll gewährleistet werden, dass das beantragte Gesamtvorhaben realisiert werden kann.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hat in seiner Stellungnahme vom 2. Mai 2016 dargestellt, die zwei aktuell laufenden Vorhaben in Sachsen-Anhalt seien seinerzeit als Gesamtvorhaben in Form eines Rahmenantrages beim Bund beantragt und grundsätzlich seitens Land und Bund befürwortet worden. Ein mögliches Auslaufen der Bundesprogrammfinanzierung werde seit mehreren Jahren durch das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr bei der Fortführung der Projekte berücksichtigt. Bei dem Vorhaben „Stadtbahnprojekt Halle“ werde z. B. aufgrund der Größe und des Investitionsvolumens und der damit verbundenen Realisierungszeit eine Aufteilung in Stufen vorgenommen.

Im Rahmen des jeweiligen Projektfortschritts werden sukzessive nur Teilmaßnahmen oder Bauabschnitte beim Bundesministerium zur Aufnahme in die Kategorie A beantragt, die nach heutiger Sachlage bis Ende 2019 fertiggestellt und abgerechnet werden könnten. Vorhabenteile, die aus heutiger Sicht bis Ende 2019 nicht umgesetzt werden könnten, würden derzeit nicht zur Realisierung kommen.

Weiter hat das Ministerium mitgeteilt, die Verkehrsministerkonferenz habe am 14./15. April 2016 einstimmig beschlossen, den Bund aufzufordern, bis Ende des Jahres 2016 die Fortführung des GVFG-Bundesprogramms in das Gesetzgebungsverfahren zu bringen. Überdies fordere sie, die finanzielle Ausstattung des Programms zweckgebunden auf 500 Mio. € jährlich auszuweiten und angemessen zu dynamisieren.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Fertigstellung von Teilmaßnahmen oder Bauabschnitten sinnvoll sein kann, aber auch finanziell Vorkehrungen für die

Fertigstellung des Gesamtvorhabens zu treffen sind. Unter wirtschaftlichen und verkehrspolitischen Gesichtspunkten steht am Ende das Ziel der Realisierung des Gesamtvorhabens.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass hinsichtlich der Fortführung des Bundesprogramms und dessen finanzieller Ausstattung die Entscheidung des Gesetzgebers aussteht. Bis zu dieser Entscheidung ist jegliche Finanzierung des Bundes nicht gesichert.

2 Ausgangslage und Überzeichnung

Für Sachsen-Anhalt sind im Bundesprogramm bis zu dessen Auslaufen im Jahre 2019 insgesamt vier Vorhaben, drei kommunale und ein DB-Vorhaben, aufgenommen. Das Vorhaben „Halle Straßenbahn Neustadt – Riebeck-Platz – Büschdorf“ ist bereits abgeschlossen.

Kommunale Vorhaben für die Jahre 2015 bis 2019

- in Mio. € -

Vorhabenschlüssel Bezeichnung	Kategorie	Bundesfinanzhilfen					Vorbehalt Folgejahr**
		2015	2016	2017	2018	2019	
Halle Straßenbahn Neustadt - Riebeck- Platz – Büschdorf	A						
	B						
	C	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Stadtbahnprojekt Halle*	A	6,71	7,88				0,00
	B						
	C	0,00	7,00	12,20	12,00	12,00	34,66
Summe über Halle (Saale)	Summe	6,71	14,88	12,20	12,00	12,00	34,66
Magdeburg Straßenbahn 2. Nord-Süd Verbin- dung	A	7,33	1,93	0,00			0,00
	B		3,10	8,20			0,00
	C	0,00	0,00	0,80	9,00	9,00	4,90
Summe über Mag- deburg	Summe	7,33	5,03	9,00	9,00	9,00	4,90
Summe über Sachsen-Anhalt Kommunale Vorha- ben	A	14,04	9,80	0,00	0,00	0,00	0,00
	B	0,00	3,10	8,20	0,00	0,00	0,00
	C	0,00	7,00	13,00	21,00	21,00	39,56
	Summe	14,04	19,91	21,20	21,00	21,00	39,56

Quelle: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, GVFG-Bundesprogramm 2015 – 2019, Vorhaben mit zuwendungsfähigen Kosten ab 50 Mio. €, Land Sachsen-Anhalt Kommunale Vorhaben, S. 1 – 2.

* Ziel ist es, den Individualverkehr, Autos und Fahrräder vom barrierefreien öffentlichen Personennahverkehr zu trennen. Die Gleise der Straßenbahn sollen separat geführt werden.

** Alle nach heutigem Kenntnisstand über die im Bundesprogramm bereitgestellten Mittel hinausgehenden Bedarfe werden als Spalte „Vorbehalt Folgejahre“ ausgewiesen. Bedingt durch die automatische Erstellung dieser Liste können Rundungsfehler auftreten.

Für die neuen Bundesländer stellt sich das Bild insgesamt wie folgt dar. Die Übersicht enthält nur Vorhaben, für die im 5-jährigen Programm Bundesfinanzhilfen vorgesehen sind.

Bundesfinanzhilfen für die neuen Bundesländer 2015 bis 2019

- in Mio. € -

Bundesland	Bundesfinanzhilfen						
	Vorhabenart	2015 – 2019 vorgesehen					Vorbehalt Folgejahr
		2015	2016	2017	2018	2019	
Sachsen-Anhalt	Kommunale Vorhaben	14,04	19,91	21,20	21,00	21,00	39,56
	DB AG Vorhaben	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Summe	14,04	19,91	21,20	21,00	21,00	39,56
Sachsen	Kommunale Vorhaben	4,84	12,71	22,60	23,90	24,00	118,86
	DB AG Vorhaben	7,51	6,00	0,96	0,00	0,00	0,00
	Summe	12,35	18,71	23,56	23,90	24,00	118,86
Berlin	Kommunale Vorhaben	19,71	25,01	21,00	10,00	10,00	78,54
	DB AG Vorhaben	34,38	22,83	17,22	17,71	21,06	211,67
	Summe	64,09	47,84	38,22	27,71	31,06	290,21
Thüringen	Kommunale Vorhaben	0,00	3,43	6,57	5,10	2,75	0,00
	DB AG Vorhaben						0,00
	Summe	0,00	3,43	6,57	5,10	2,75	0,00
Brandenburg	Kommunale Vorhaben						0,00
	DB AG Vorhaben	0,00	0,59	0,93	2,77	1,67	1,95
	Summe	0,00	0,59	0,93	2,77	1,67	1,95
NBL gesamt	Kommunale Vorhaben	56,73	66,95	63,37	58,55	57,75	236,97
	DB AG Vorhaben	43,75	33,73	17,11	21,93	22,73	213,62
	Summe	100,48	100,68	80,48	80,48	80,48	450,59

Quelle: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, GVFG-Bundesprogramm 2015 bis 2019, Vorhaben mit zuwendungsfähigen Kosten ab 50 Mio. €, Land Sachsen-Anhalt Kommunale Vorhaben, S. 1 – 2.

Mecklenburg-Vorpommern ist nicht im Bundesprogramm enthalten.

Bedingt durch die automatische Erstellung dieser Liste können Rundungsfehler auftreten.

Im GVFG-Bundesprogramm besteht für alle Vorhaben in den neuen Bundesländern, die in den Kategorien A, B und C geführt werden, bei einem Fördersatz von 60 % ein unter Vorbehalt eingestellter Bedarf an Bundesfinanzhilfen ab dem Jahr 2020 von 450,59 Mio. €. Diese Mittel sind derzeit im Bundesprogramm nicht vorhanden.

3 Auswirkungen

In Sachsen-Anhalt wären davon das Stadtbahnprogramm Halle mit 34,66 Mio. € betroffen, da es nach dem Jahr 2019 fortgeführt werden soll, und Magdeburg mit 4,90 Mio. € für die 2. Nord-Süd Verbindung. Für die bisher in Kategorie C bedingt aufgenommenen zwei Vorhaben mit 39,56 Mio. € an Bundesfinanzhilfen liegt bisher nur eine Anmeldung vor. Um jedoch endgültig in das Programm aufgenommen zu werden, bedarf es noch eines geprüften Finanzierungsplanes, der Einreichung der geforderten Unterlagen beim zuständigen Bundesministerium und eines Zuwendungsbescheides. Anzumerken ist, dass die Anmeldung der Vorhaben als Gesamtvorhaben in Form eines Rahmenantrages erfolgte, wobei z. B. beim „Stadtbahnprogramm Halle“ eine Aufteilung des Gesamtvorhabens in Stufen vorgenommen wurde. Es ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht absehbar, wie die genannten Maßnahmen bei Umsetzung der Gesamtvorhaben ohne zusätzliche Bundesmittel finanziert werden sollen bzw. können.

In Anbetracht der Tatsache, dass das Bundesprogramm nach derzeitiger gesetzlicher Grundlage lediglich bis Ende 2019 läuft, ist eine Fortführung des „Stadtbahnprogramms Halle“ und der Maßnahme in Magdeburg bis zum Abschluss der Gesamtvorhaben sowie deren Finanzierung noch offen. Es gibt zwar den Wunsch seitens der Verkehrsministerkonferenz vom April 2016 – wie oben dargestellt – das Bundesprogramm fortzuführen, aber eine Entscheidung des Gesetzgebers steht noch aus.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass bei Aufnahme der beiden Vorhaben in das Bundesprogramm (Kategorie A) mit Ausreichung entsprechender Zuwendungsbescheide diese Maßnahmen zu Ende zu führen sind und das Land die Finanzierung absichern muss. Nach Ziffer 1.2 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung ist der dem Zuwendungsbescheid zugrunde liegende Kosten- und Finanzierungsplan hinsichtlich des Gesamtergebnisses verbindlich für den Zuwendungsempfänger und bindend für die Projektabrechnung. Die bindende Wirkung des mit den Antragsunterlagen vorgelegten Kosten- und Finanzierungsplans ist unabdingbar, da er die gesicherte Gesamtfinanzierung nachweist.

Mit dem Auslaufen des GVFG-Bundesprogramms 2019 sind die bis dahin nicht endgültig finanzierten Vorhaben und Vorhabensteile aus anderen Finanzquellen weiter zu finanzieren, sofern das Land die Umsetzung der Gesamtvorhaben weiterverfolgt. Die Umsetzung von Teilmaßnahmen oder Bauabschnitten macht nach Auffassung des

Landesrechnungshofes letztlich nur dann Sinn, wenn die Realisierung des Gesamtvorhabens finanziell abgesichert ist.

4 Fazit

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, die geplanten Maßnahmen unter Berücksichtigung der Realisierung des jeweiligen Gesamtvorhabens einer nochmaligen Prüfung zu unterziehen. Der Vorgriff auf eine erwartete Verlängerung des Bundesprogramms und damit neue Programmmittel nach 2019 und die damit verbundene Anmeldung des Vorhabens „Stadtbahnprojekt Halle“ und die Weiterführung des Vorhabens in Magdeburg zur Aufnahme in die Kategorie A ab 2020 bedeuten, dass ab diesem Zeitpunkt die Gesamtfinanzierung ausschließlich aus Landesmitteln abzusichern wäre.

Das sieht der Landesrechnungshof unter Berücksichtigung der Gesamthaushaltsslage kritisch.

5.6. Entwicklung der Ausgaben im Zusammenhang mit der Asyl- und Flüchtlingsthematik

In der Mittelfristigen Finanzplanung des Landes Sachsen-Anhalt für den Zeitraum von 2015 bis 2019 sind für die Einzelpläne

- 03 Ministerium für Inneres und Sport,
- 05 Ministerium für Arbeit und Soziales,
- 20 Hochbau

insgesamt folgende Ausgaben ausgewiesen:

– in Mio. € –

2015	2016	2017	2018	2019
138,8	428,7	329,1	321,3	278,4

Quelle: Tabelle 11 der Mittelfristigen Finanzplanung des Landes Sachsen-Anhalt 2015-2019

Es besteht danach in diesem Bereich ein deutlicher Ausgabenzuwachs.

Eine belastbare Einschätzung der zu erwartenden Höhe der Ausgaben ist angesichts der Unwägbarkeiten hinsichtlich der Entwicklung der aktuellen Flüchtlingskrise nicht möglich.

Die aktuell an verschiedenen Stellen des Haushaltsplanes erfolgte Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben im Bereich der Asyl- und Flüchtlingsthematik sowie die zum Teil fehlende bzw. nicht mögliche gesonderte Ausweisung entsprechender Haushaltsmittel erschweren es, einen Gesamtüberblick zu erhalten.

Aufgrund des hohen Informationsbedürfnisses sowohl seitens der Legislative als auch der Bevölkerung sieht es der Landesrechnungshof als erforderlich an, die für diese Zwecke verwandten Haushaltsmittel im Rahmen der Haushaltsaufstellung, des Haushaltsvollzugs und der Haushaltsrechnung in geeigneter Form erkennbar auszuweisen.

Zur Verbesserung der Transparenz der Daten könnten aus Sicht des Landesrechnungshofes folgende Maßnahmen in Betracht gezogen werden:

- Aufnahme einer Zusammenfassung aller Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit Asyl und Flüchtlingen im Vorbericht des Haushaltsplanes und in der Haushaltsrechnung,

- Einrichtung einer übergreifenden Titelgruppe, z. B. mit der Bezeichnung „Ausgaben/Einnahmen Asyl- und Flüchtlingsthematik“,
- Erörterung einer Anpassung des Funktionenplanes in den Bund-Länder-Gremien mit dem Ziel der Aufnahme einer neuen Funktionskennziffer z. B. „Asyl/Flüchtlinge“.

Trotz der schwer zu prognostizierenden Entwicklungen hält es der Landesrechnungshof gleichfalls für unverzichtbar, dass auch die Ausgaben im Zusammenhang mit der Aufnahme von Flüchtlingen wirtschaftlich und nachhaltig sind.

5.7. Vorsorge für unvorhergesehene Ereignisse/Ausgaben

Die Entwicklung der Ausgaben im Zusammenhang mit der Asyl- und Flüchtlingsthematik verdeutlicht einmal mehr, wie wichtig es ist, in Zeiten erheblicher Einsparungen bei den Zinsausgaben und von Steuermehreinnahmen ausreichend Vorsorge für unvorhergesehene Ausgaben zu treffen.

Der Landesrechnungshof stimmt der in der Mittelfristigen Finanzplanung für 2015 bis 2019 getroffenen Feststellung, dass für neue Ausgabenwünsche vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen bei Asyl- und Flüchtlingsfragen derzeit kaum Spielräume bestehen, wenn die bisherigen finanzpolitischen Erfolge nicht gefährdet werden sollen, zu. Zutreffend erfolgt in der aktuellen Mittelfristigen Finanzplanung überdies der Hinweis, dass die Herausforderungen zur Bewältigung von Sonderaufgaben, wie z. B. auch Flüchtlingskosten, für sich genommen keine Begründung darstellen, den Konsolidierungskurs wieder aufzugeben.

Der unabhängige Beirat des Stabilitätsrates führte in seiner vierten Stellungnahme²⁰ zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Abs. 2 HGrG vom 9. Dezember 2015 aus, dass die Bewältigung der Flüchtlingszuwanderung eine große Herausforderung darstelle. Mit Blick auf die Staatsfinanzen ließen sich die Folgen der deutlich gestiegenen Zuwanderung derzeit kaum verlässlich abschätzen. Sie würden maßgeblich vom Umfang der Zu- und Abwanderung und der erfolgreichen Integration in den Arbeitsmarkt abhängen. Eine solche Integration sei jedoch in der kurzen und mittleren Frist nur sehr begrenzt zu erwarten.

Aus Sicht des Beirates verdeutlichen die aktuellen Entwicklungen, wie wichtig es ist, Sicherheitsabstände zu den Obergrenzen der europäischen und nationalen Haushaltsregeln einzuhalten. Damit könnten unerwartete Belastungen, wie durch die Flüchtlings-

²⁰ http://www.stabilitaetsrat.de/DE/Beirat/Dokumente/Dokumente_node.html

zuwanderung, bewältigt werden, ohne zur Einhaltung der Regelgrenzen gegensteuern zu müssen. Dies gelte auch für etwaige Abwärtsrevisionen struktureller Salden im Zuge der regelmäßigen Aktualisierung der Potentialschätzung, wie sie zuletzt zu beobachten waren. Der Beirat halte es insofern für sinnvoll, mittelfristig einen gewissen Puffer vorzusehen und auf diese Weise die immer noch hohe Schuldenstandsquote abzubauen und damit Vorsorge für eventuelle künftige Wirtschaftskrisen sowie die absehbaren demographischen Belastungen zu schaffen.

Der Landesrechnungshof hält es für dringend geboten, auch künftig, verbleibende Haushaltsüberschüsse neben zusätzlichen Tilgungsleistungen konsequent für Rücklagen zu verwenden, um finanzielle Spielräume für das Land zu schaffen und eine Neuverschuldung auch bei unerwarteten Belastungen vermeiden zu können.

III Einzelne Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2014

1. Über- und außerplanmäßige Ausgaben

1.1. Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie Vorgriffe

Die Summe der über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie der Vorgriffe betrug im Haushaltsjahr 2014 rund 35 Mio. €.

Nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung seit 1991:

– in € –

Jahr	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	0,00	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
2014	27.267.793,17	115.198,51	7.853.858,70	35.236.850,38

* unter Berücksichtigung Nachtragshaushaltsplan

Der Rückgang der über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie der Vorgriffe in 2014 um rund 143,7 Mio. € resultiert im Wesentlichen aus dem Rückgang der Mehrausgaben im Zusammenhang mit der Hochwasserhilfe 2013. Betrugten diese außerplanmä-

ßigen Ausgaben im Vorjahr noch 142,0 Mio. €, so reduzierten sie sich in 2014 auf noch 7,4 Mio. €. Diesen außerplanmäßigen Ausgaben stehen - wie in 2013 - auch Einnahmen in gleicher Höhe gegenüber.

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

In der Haushaltsrechnung 2014 werden durch das Ministerium der Finanzen zwei Fälle überplanmäßiger Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen in Höhe von insgesamt 44.086,73 € dargestellt. Außerplanmäßige Ausgaben, für die eine Einwilligung des Ministeriums der Finanzen nicht vorlag, enthält die Haushaltsrechnung nicht.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Umfanges über- und außerplanmäßiger Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen:

Haus- halts- jahr	Anzahl der Fälle	über-/ außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwil- ligung in Höhe von ...	Bemerkungen des Ministeriums der Finan- zen: Bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung hätte das Ministerium der Fi- nanzen 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. €

Haus- halts- jahr	Anzahl der Fälle	über-/ außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwil- ligung in Höhe von ...	Bemerkungen des Ministeriums der Finan- zen: Bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung hätte das Ministerium der Fi- nanzen Einwilligung erteilt in ...
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 €	–
2014	2	44.086,73 €	–

In der Anlage I der Haushaltsrechnung werden die Ursachen für die Inanspruchnahme der nicht genehmigten überplanmäßigen Ausgaben dargestellt:

a)	nicht erbrachte Einsparungen zur Deckung von ur- sprünglich 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	43.924,09 €
d)	Erfüllung von Rechtsverpflichtungen	162,64 €
e)	Fehlbuchungen	0,00 €
f)	über- und außerplanmäßige Ausgaben, bei denen bei rechtzeitiger Beantragung die über- und außerplanmä- ßige Ausgabe genehmigt worden wäre – soweit sie nicht unter a) bis e) aufgeführt sind	0,00 €
g)	weitere nicht in die vorstehende Klassifizierung einzu- ordnende Beträge	0,00 €
Gesamt		44.086,73 €

Aus der Erläuterung zur Anlage I der Haushaltsrechnung 2014 geht hervor, dass

- im ersten Fall Einnahmen in entsprechender Höhe überjährig erwartet werden,
- im zweiten Fall Rechtsverpflichtungen zu erfüllen waren.
-

Die aufgeführten Fälle sind für den Landesrechnungshof nachvollziehbar.

Im Einzelnen:

*Kapitel 0320 - Landespolizei, Titel 982 02 - Fernmeldegebühren auf der Grundlage ei-
nes Vertrages von 43.924,09 €*

Die überplanmäßigen Ausgaben stehen im Zusammenhang mit dem bestehenden Ver-
trag mit der Deutschen Telekom und betreffen die Abrechnung der Festnetztelefon-
dienstleistungen im Pauschalpreismodell.

Gegenüber den Ressorts erfolgt die Abrechnung der Fernmeldegebühren über die Fernmeldehauptzentrale des Landes beim Technischen Polizeiamt.

Werden Zahlungen der Ressorts verspätet oder nicht geleistet, führt dies zu überjährigen Mindereinnahmen (Kapitel 0320, Titel 382 02). Trotz des bestehenden Haushaltsvermerkes, dass Ausgaben aus dem Kapitel aufgrund vorliegender Rechnungen nur geleistet werden dürfen, soweit sie durch entsprechende Einnahmen gedeckt sind, waren die bestehenden Zahlungsverpflichtungen gegenüber der Telekom zu erfüllen. Durch die noch zu erwartenden Zahlungseingänge der Ressorts ist dem Land ein Schaden nicht entstanden.

Eine Veränderung der bisherigen Verwaltungspraxis im Abrechnungsverfahren der Gesamtrechnung wird über den interministeriellen Arbeitskreis Organisation angestrebt.

Kapitel 0801 - Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft, Titel 518 30 - Mietzahlungen an den Landesbetrieb Bau- und Liegenschaftsmanagement Sachsen-Anhalt von 162,64 €

Die überplanmäßige Ausgabe war aufgrund des Mietvertrages mit dem Landesbetrieb Bau- und Liegenschaftsmanagement Sachsen-Anhalt und der daraus resultierenden Rechtsverpflichtung zur Leistung unabweisbar.

Auch überplanmäßige Mietzahlungen an den Landesbetrieb Bau- und Liegenschaftsmanagement Sachsen-Anhalt stellen einzelplanübergreifende Verrechnungszahlungen dar und beinhalten insoweit keinen dem Land entstehenden Schaden.

1.3. Unzulässige Einwilligung in überplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen

Gemäß § 37 Abs. 1 LHO bedürfen überplanmäßige Ausgaben der Einwilligung des Ministeriums der Finanzen. Diese Einwilligung darf nur im Falle von unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnissen erteilt werden. Der Tatbestand der „Unvorhergesehenheit“ ist gemäß Verwaltungsvorschrift Nr. 8 zu § 37 LHO erfüllt, wenn der Bedarf so spät erkennbar geworden ist, dass Mittel im Haushaltsplan des Fälligkeitsjahres nicht mehr ausgebracht werden konnten. Dabei wird nicht auf eine rein objektive Betrachtungsweise abgestellt. Entscheidend ist daher nicht allein der Zeitpunkt des Entstehens für das Bedürfnis, sondern die Kenntnis über die Dringlichkeit. Nur wenn der Minister der Finanzen oder die Landesregierung auch bei Aufstellung des Haushaltes

keine Kenntnis über die Dringlichkeit des Bedürfnisses gehabt hatten, ist der Tatbestand der „Unvorhergesehenheit“ für die Einwilligung einer überplanmäßigen Ausgabe erfüllt.

Unabweisbar ist gemäß Verwaltungsvorschrift Nr. 8 zu § 37 LHO ein Bedürfnis, wenn eine rechtliche Verpflichtung zur Zahlung besteht oder wenn die Zahlung aus sonstigen Gründen erforderlich ist, um Nachteile für das Land zu vermeiden. Die Ausgabe oder die Verpflichtungsermächtigung muss zeitlich und sachlich unabweisbar sein. Unabweisbarkeit liegt insbesondere dann nicht vor, wenn die Ausgabe bis zur Verabschiedung des nächsten Haushaltsgesetzes oder des nächsten Nachtrages zum Haushaltsgesetz zurückgestellt werden kann.

1.3.1 Theaterförderung im Einzelplan 07, Kapitel 0787

Mit Beschluss des Landtages vom 11. Dezember 2013 zum Haushalt 2014 wurden für die Jahre 2014 ff. zusätzlich zu den Mitteln der vertragsgebundenen Theaterförderung im Einzelplan 07, Kapitel 0787, TGr. 74 weitere Mittel in zwei gesonderten Titeln veranschlagt.

Der Strukturanpassungsfonds (Titel 633 01) beinhaltet Mittel, die erforderliche Strukturanpassungen der Theater und Orchester in einem Übergangsprozess begleiten sollen. Er erhielt einen Haushaltsvermerk, demzufolge Mehrausgaben von Strukturanpassungsmaßnahmen mit Einwilligung der Ausschüsse für Bildung und Kultur sowie Finanzen geleistet werden dürfen.

Die Mittel des Dynamisierungsfonds (Titel 633 02) dienen der Finanzierung von Tarif- und Preissteigerungen für die Theater. Gemäß Erläuterung sind an Träger, die Mittel aus dem Titel 633 01 erhalten, keine Mittel aus Titel 633 02 zu zahlen.

Die nachfolgende Übersicht dokumentiert die jeweiligen Ansätze im Haushaltsplan 2014:

- in € -

Titel	Ansatz 2014	VE 2014	Ansatz 2015	Ansatz 2016	Ansatz 2017	Ansatz 2018
633 01 - Strukturanpassungsfonds	1.000.000	-	-	-	-	-
633 02 - Dynamisierungsfonds	400.000	4.255.100	599.000	905.700	1.217.000	1.533.400

Der Aufnahme des Titels 633 01 ging eine längere Diskussion in den beiden o. g. Ausschüssen²¹ aufgrund der von der Landesregierung beabsichtigten Kürzungen im Bereich der Theater- und Orchesterförderung voraus. Eine Veranschlagung von Mitteln im Haushaltsplan über 1 Mio. € und das Jahr 2014 hinaus sei aus Sicht der Landesregierung nicht möglich, da die konkreten Bedarfe noch nicht beziffert werden könnten. Gleichwohl wären die derzeitigen Mittel im Strukturanpassungsfonds nicht auskömmlich. Daher sei die Ausbringung einer Ermächtigung notwendig, um Mehrausgaben leisten zu können.

Der Dynamisierungsfonds wurde in der Sitzung des Ausschusses für Finanzen zum Haushalt 2014 am 27. November 2013 durch einen Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen CDU und SPD in die Diskussion eingebracht und beschlossen.

Gemäß den abgeschlossenen Verträgen leistet das Land folgende Summen an die Träger der neun Theater- und Orchestereinrichtungen:

Titel 633 01	HHJ 2014	HHJ 2015	Gesamtleistung
Gesamtleistung*	9.397.600 €	153.600 €	9.551.200 €
Land Haushaltsplan	1.000.000 €	0 €	1.000.000 €
Differenz	- 8.397.600 €	- 153.600 €	- 8.551.200 €

* nur Einrichtungen in Eisleben, Dessau-Roßlau und Halle (Saale)

Titel 633 02	HHJ 2014	HHJ 2015	HHJ 2016	HHJ 2017	HHJ 2018	Gesamtleistung
Gesamtleistung*	403.000 €	812.100 €	1.511.000 €	2.219.000 €	2.948.900 €	7.894.000 €
Land Haushaltsplan	400.000 €	599.000 €	905.700 €	1.217.000 €	1.533.400 €	4.655.100 €
Differenz	- 3.000 €	- 213.100 €	- 605.300 €	-1.002.000 €	-1.415.500 €	-3.238.900 €

* alle Einrichtungen außer der in Eisleben

Damit waren die im Haushaltsplan 2014 ausgebrachten Ansätze bei beiden Titeln erheblich geringer als die benötigten Bedarfe der Träger und die vertraglich vereinbarten Zahlungen. Hauptsächlich Grund dafür ist beim Dynamisierungsfonds, dass die Standorte Halle (Saale) (ab 2016) und Dessau-Roßlau (ab 2014) gemäß der Verträge und entgegen der Haushaltserläuterung zu Kapitel 0787, Titel 633 02 Mittel aus diesem Fonds erhalten.

²¹ z. B. im Ausschuss für Bildung und Kultur am 2. Oktober und 14. November 2013 sowie im Ausschuss für Finanzen am 27. November 2013

Das Ministerium der Finanzen willigte im Haushaltsjahr 2014 in folgende durch das Kultusministerium beantragte überplanmäßigen Ausgaben (üpl. A) und Verpflichtungsermächtigungen (üpl. VE) in Kapitel 0787 ein:

08. Mai 2014	633 01	153.600 €	üpl. VE Strukturanpassung Eisleben
24. Juni 2014	633 01	3.304.700 €	üpl. A Strukturanpassung Dessau-Roßlau
23. Juli 2014	633 01	5.092.900 €	üpl. A Strukturanpassung Halle (Saale)
24. Juni 2014	633 02	1.509.900 €	üpl. VE Dynamisierung Dessau-Roßlau
23. Juli 2014	633 02	1.726.000 €	üpl. VE Dynamisierung Halle (Saale)

Das Kultusministerium argumentierte hinsichtlich der Unvorhergesehenheit bei den Anträgen zum Titel 633 01 (Strukturanpassungsfonds) in der Weise, dass zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung der Landesregierung und des Haushaltsbeschlusses des Landtages am 11. Dezember 2013 die genaue Höhe der benötigten Mittel nicht feststand bzw. nicht sicher genug abgeschätzt werden konnte.

Hinsichtlich der Unabweisbarkeit bei den Anträgen zum Titel 633 02 (Dynamisierungsfonds) erläuterte das Kultusministerium, dass ohne diese Mittel die konzeptionellen Anpassungsprozesse nicht umgesetzt und die Theater in ihrem Bestand gefährdet wären. Dies widerspräche den kulturpolitischen Interessenlagen des Landes. Zudem sollen die Verträge zeitnah unterzeichnet werden. Eine Zurückstellung bis zur Haushaltsaufstellung 2015/2016 sei wegen der vorgesehenen Vertragslaufzeit vom 1. Januar 2014 bis 31. Dezember 2018 nicht möglich.

Die Rechtmäßigkeit der Einwilligungen durch das Ministerium der Finanzen wäre gegeben gewesen, wenn die jeweiligen Bedarfe unvorhergesehen und unabweisbar waren. Trifft einer dieser Tatbestände nicht zu, darf in die beantragte überplanmäßige Ausgabe oder Verpflichtungsermächtigung nicht eingewilligt werden.

a) Unvorhergesehenheit der beantragten Ausgaben bzw. Verpflichtungsermächtigung beim Titel 633 01

Aus Sicht des Landesrechnungshofes waren die Größenordnungen der Bedarfe hinsichtlich der Strukturanpassung dem Kultusministerium schon im Jahr 2013 bei der Aufstellung des Haushaltsplanes 2014 bekannt.

In der Kabinettsvorlage vom 28. Mai 2013 bezifferte das zuständige Kultusministerium die für einen Strukturanpassungsfond für die Theater und Orchester (Titel 633 01) benötigten Landesmittel auf 12 Mio. € bei einem Gesamtbedarf von 40 Mio. € für den

Zeitraum 2014 bis 2020. Die benötigten Landesmittel verteilen sich gemäß diesem Dokument folgendermaßen auf die Haushaltsjahre:

- 2014 sowie 2015 je 2 Mio. € und
- 2016 sowie 2017 je 4 Mio. €.

Nach der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichtes genügt es, wenn ein Finanzminister Kenntnis über die ungefähre Größe eines Vorhabens hat, um die Unvorhergesehenheit auszuschließen. In dem Fall ist eine Anmeldung zum Haushalt notwendig. Eine spätere Korrektur der genauen Pläne und Kosten ist dann ohne weiteres möglich. Dies gilt jedenfalls dann, wenn das endgültig beschlossene finanzielle Volumen kaum von der ersten Meldung abweicht.²²

Die Größenordnung der bewilligten Bedarfe im Titel 633 01 von ca. 9,6 Mio. € entspricht den Schätzungen des Kultusministeriums von 12 Mio. € Landesmitteln für die anstehenden strukturellen Anpassungsmaßnahmen.

Die überplanmäßigen Ausgaben 2014 aus Titel 633 01 in Höhe von etwa 8,3 Mio. € waren demzufolge nicht unvorhergesehen, so dass die Voraussetzungen des § 37 Abs. 1 LHO für die Einwilligung zu der überplanmäßigen Ausgabe nicht vorlagen. Der Minister der Finanzen hatte bereits im Jahr 2013 Kenntnis von einem voraussichtlichen Bedarf i. H. v. 12 Mio. € an Landesmitteln für die Strukturanpassung der Theater. Insofern verstößt die Einwilligung des Ministers der Finanzen mangels eines „unvorhergesehenen Bedürfnisses“ gegen die Vorgabe der LHO.

Das Ministerium der Finanzen nahm in Abstimmung mit dem Kultusministerium mit Schreiben vom 29. April 2016 dazu Stellung. Es bezog sich dabei auf die inhaltlich ebenfalls zwischen den Ministerien abgestimmte Stellungnahme vom 15. April 2016 zur Prüfung der „Vertragsgebundenen Theater- und Orchesterförderung des Landes Sachsen-Anhalt“.

In seiner Stellungnahme vom 15. April 2016 führte das Kultusministerium u.a. aus, dass in der Kabinettsvorlage vom 28. Mai 2013 eine sehr grobe Schätzung für die weitere Meinungsbildung in der Landesregierung vorgelegen habe. Zugleich sei deutlich gemacht worden, dass diese Kenngrößen für eine Haushaltsanmeldung nicht dienen können. Zum damaligen Zeitpunkt seien mit noch keinem Theaterträger Verhandlungen geführt worden. Bei den Theaterstandorten, die unter den Strukturanpassungsfonds fallen sollten (Eisleben, Dessau-Roßlau, Halle (Saale)), sei zu diesem Zeitpunkt noch nicht einmal im Ansatz erkennbar gewesen, ob und wie die Strukturmaßnahmen erfolgen sollten. Erst mit dem Haushaltsbeschluss des Landtages vom 17. Januar 2014

²² LVG 1/06, Urteil vom 28. November 2006

habe sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Landesregierung ihre Mittelkürzungen nicht zurücknimmt. Erst danach wurde mit der konzeptionellen Neuausrichtung der Häuser begonnen.

Der Landesrechnungshof kann die Argumentation der Ministerien nicht nachvollziehen. Die Ministerien begründen die Unvorhergesehenheit des Bedarfs im Wesentlichen mit dem nicht tragfähigen Argument, dass bis zur Verkündung des Haushaltsbeschlusses am 17. Januar 2014 die Frage offen blieb, ob die Mittelkürzungen im Theaterbereich tatsächlich beschlossen werden.

Dies ist zwar richtig, gilt aber schon für jeden Haushaltsansatz eines Haushaltsplanentwurfs. In diesem Fall kommt noch hinzu, dass die Landesregierung die Kürzung in Höhe von ca. 7 Mio. € - von etwa 36 Mio. € auf etwa 29 Mio. € pro Jahr - im Haushaltsplanentwurf 2014 vorgelegt hatte. Die Landesregierung und auch der Minister der Finanzen hatten Kenntnis über die aus Landessicht notwendigen Kompensationen für die Träger. Auch wenn diese in der Kabinettsvorlage nur geschätzt waren, bedurften diese noch der Verhandlung mit den Trägern der Theater.

Jedenfalls hatte der Minister der Finanzen Kenntnis von der Größenordnung des Kompensationsbedarfs, den die von der Landesregierung selbst festgelegte Kürzung erzeugen würde. Dies genügt nach der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts für eine Veranschlagung, insbesondere wenn sich die geschätzte Größenordnung später bestätigt. Dies war sowohl für das Volumen der Kürzung als auch für das Volumen der zeitweiligen Kompensation der Fall.

b) Unabweisbarkeit der beantragten Verpflichtungsermächtigung beim Titel 633 02

Mit Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen aus Titel 633 02 (Dynamisierungsfonds) befasste sich die vorgenannte Kabinettsvorlage nicht, da dieser Titel erst im Herbst 2013 durch die parlamentarische Haushaltsdebatte thematisiert wurde. Die überplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von insgesamt etwa 3,2 Mio. € aus diesem Titel waren also tatsächlich unvorhergesehen.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes sind die den überplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen zugrunde liegenden Bedürfnisse jedoch nicht unabweisbar gewesen. Zum einen lag keine rechtliche Verpflichtung vor, die die Unabweisbarkeit zur Folge gehabt hätte. Zum anderen hätte das finanzielle Bedürfnis bis zur Verabschiedung des nächsten Haushaltsgesetzes zurückgestellt werden können. Sachlich ist aus Sicht des Landesrechnungshofes die Unabweisbarkeit auch unter dem Gesichtspunkt nicht gegeben, da der Haushaltsgesetzgeber ausdrücklich die sich aktuell in der Strukturan-

passung befindlichen Einrichtungen nicht gleichzeitig mit Mitteln des Dynamisierungsfonds ausstatten wollte.

Den überplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen aus Titel 633 02 mangelte es demzufolge aus der Sicht des Landesrechnungshofes an der Unabweisbarkeit des finanziellen Bedürfnisses.

Der Landesrechnungshof hat seine Feststellungen im Jahr 2015 in die Prüfungsmitteilung zur „Vertragsgebundenen Theater- und Orchesterförderung des Landes Sachsen-Anhalt in den Jahren 2009 bis 2014“ aufgenommen. Eine Stellungnahme des Kultusministeriums in Absprache mit dem Ministerium für Finanzen ist nunmehr mit Datum vom 15. April 2016 erfolgt. Des Weiteren hat der Landesrechnungshof in den Beratungen im Ausschuss für Finanzen des Landtages mehrfach auf die Problematik der fehlenden Voraussetzungen des § 37 LHO hingewiesen, zuletzt in der Sitzung am 8. April 2015.

Das Kultusministerium führt in seiner nach dem Schreiben des Ministeriums der Finanzen auch für den Jahresberichtsbeitrag gültigen Stellungnahme vom 15. April 2016 aus, dass die Landesregierung auch bei den Standorten Halle (Saale) und Dessau-Roßlau davon ausgehen musste, für diese Theater Dynamisierungsmittel bereitzustellen, wenn die Strukturanpassungen erfolgt sind (gemäß der „Haushaltsvermerke“ bzw. „Erläuterungen“ zu den Titeln 633 01 und 633 02). Anderenfalls hätten diese Standorte im Vertragszeitraum 2014 bis 2018 wiederum ein strukturelles Defizit aufgebaut. Darüber, dass über üpl-Verfahren²³ die notwendigen Landesmittel nach der Vorlage und Akzeptanz der Sanierungs- und Strukturkonzepte in o. g. Standorten bereitgestellt werden sollten, habe innerhalb der Landesregierung sowie im Landtag Konsens bestanden. Dem Argument des Landesrechnungshofes, dass das „finanzielle Bedürfnis bis zur Verabschiedung des nächsten Haushaltsgesetzes hatte zurückgestellt werden“ können, sei nicht zuzustimmen. Die Theaterstandorte Eisleben, Halle (Saale) und Dessau-Roßlau wären unter diesen Bedingungen nicht aufrecht zu erhalten gewesen.

Auch dieser Argumentation folgt der Landesrechnungshof nicht. Nach seiner Kenntnis hat im Landtag kein Konsens bestanden, entgegen der Haushaltsvermerke Dynamisierungsmittel auch für die in Strukturanpassung befindlichen Standorte zu vereinbaren. Das Kultusministerium stellt insbesondere darauf ab, dass die Finanzierungsvereinbarungen zwischen Land und Trägern nach dem Aushandlungsprozess mit den bekannten Inhalten unbedingt Mitte 2014 abzuschließen gewesen seien.

²³ Gemeint ist damit das sich aus § 37 Abs. 1 und 2 LHO ergebende Verfahren zur Beantragung und Bewilligung von überplanmäßigen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen.

Der Landesrechnungshof ist demgegenüber der Auffassung, dass die Möglichkeit bestanden hätte, nach Verabschiedung des nachfolgenden Haushaltsgesetzes eine entsprechende Zusatzvereinbarung mit den Trägern über die Dynamisierungsmittel abzuschließen. Diese Ansicht wird für den Standort Halle (Saale) dadurch bestärkt, dass Dynamisierungsmittel erst ab 2016 vereinbart worden sind. Für den Standort Dessau-Roßlau wird diese Ansicht des Landesrechnungshofes dadurch bestärkt, dass im Jahr 2014 Dynamisierungsmittel nur i. H. v. 105.700 € fällig waren. Im Titel 633 02 waren 400.000 € als Baransatz veranschlagt, die zur Deckung aller Dynamisierungsmittel 2014 nach der Jahresrechnung ausgereicht haben. Mehrausgaben fielen nur i. H. v. 3.000 € an.

1.3.2 „Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem“ (InVeKoS) im Einzelplan 19, Kapitel 1917

Die Anlage I zur Haushaltsrechnung 2014 enthält für den Einzelplan 19 eine überplanmäßige Ausgabe i. H. v. 888.658,51 € im Kapitel 1917, TGr. 62, Titel 812 62. Das Ministerium der Finanzen hatte diese überplanmäßige Ausgabe auf Antrag des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt am 28. Mai 2014 i. H. v. 1.012.000 € genehmigt.

Die zusätzlichen Mittel wurden für Anpassungen des Fachverfahrens InVeKos benötigt. Ausweislich der Begründung im Antrag hatte die EU die für dieses Fachverfahren ursprünglich bewilligten Mittel im Rahmen der „Technischen Hilfe“ nach Ankündigung vom 3. März 2014 nachträglich als nicht förderfähig eingestuft.

Die Rücknahme dieser Mittel kam für den Minister der Finanzen aber nicht „unvorhergesehen“. Ein Jahr vorher - am 28. Mai 2013 - hatte er in der Kabinettsvorlage zur „Aufstellung des Regierungsentwurfs für den Haushaltsplan 2014“ den Wegfall der Technischen Hilfe in Höhe von 1 Mio. € für das Fachverfahren InVeKoS als Haushaltsrisiko bezeichnet.

In der Kabinettsvorlage wird im letzten Absatz unter Ziffer 2 zu der Frage „Sind Haushaltsrisiken für den Vollzug erkennbar?“ auf die Anlage 1 Bezug genommen. Die Anlage 1 weist Positionen mit hoher Bedeutung aus, die aber bei der Haushaltsaufstellung aus Gründen der Eckwerteeinhaltung nicht berücksichtigt werden können. In dieser Anlage 1 erfolgt der konkrete Hinweis zum Kapitel 1917 TGr. 62 „Risiko aus Wegfall der Kofinanzierung InVeKoS aus Technischer Hilfe, Ansatz 2014: 1.000.000 €“.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes lagen damit die Voraussetzungen des § 37 Abs. 1 LHO für die Einwilligung zu der überplanmäßigen Ausgabe für die Anpassungen des Fachverfahrens InVeKoS nicht vor. Das Tatbestandsmerkmal der „Unvorhergesehenheit“ ist nicht erfüllt. Der Minister der Finanzen hatte bereits vor der Aufstellung des Haushaltsplanes für das Jahr 2014 mit einem Ausfall der „Technischen Hilfe“ in Höhe von 1 Mio. € gerechnet. Aus der Kabinettsvorlage ergibt sich eindeutig, dass sich der Minister der Finanzen des Risikos des Wegfalls der „Technischen Hilfe“ bewusst gewesen ist. Unerheblich ist dabei, dass als Begründung die Eckwerteeinhaltung angeführt wird.

Somit verstößt die Einwilligung des Ministeriums der Finanzen mangels eines „unvorhergesehenen Bedürfnisses“ gegen die Vorgaben des § 37 LHO.

Das Ministerium der Finanzen weist in seiner Stellungnahme vom 4. Mai 2016 auf die Tatsache hin, dass das Verfahren InVeKos vom Land Brandenburg betrieben wurde. Der Europäische Rechnungshof habe Vergabeverstöße beim Land Brandenburg festgestellt. Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt sei aber davon ausgegangen, dass sich diese Feststellungen nicht auf das Land Sachsen-Anhalt auswirkten. Dies habe das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt am 28. Mai 2016 der Haushaltsbeauftragten des Ministeriums der Finanzen für den Einzelplan 19 auf Arbeitsebene mitgeteilt. Es sei zeitlich nicht möglich gewesen, die Kabinettsvorlage anzupassen. Bis zu dem Zeitpunkt, an dem die Europäische Kommission mit der Prüffeststellung vom 3. März 2014 zu dem Ergebnis gekommen sei, dass InVeKos auch in Sachsen-Anhalt nicht förderfähig sei, habe man mit der Finanzierung des Verfahrens durch die EU rechnen können.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist dies unbeachtlich. Entscheidend ist, dass vor Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs das Risiko des Wegfalls der Finanzierungszusage bestand und der Minister der Finanzen über diese Tatsache in Kenntnis gesetzt war. Der Landesrechnungshof nimmt die Darlegung des Ministeriums der Finanzen, die Beauftragte für den Haushalt des Einzelplans 19 sei vorab anders informiert worden, zur Kenntnis. Aus dieser Information des Ministeriums der Finanzen geht nicht hervor, ob die Beauftragte für den Haushalt diesen Sachverhalt an den Minister der Finanzen weitergegeben hatte.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hätte der Minister der Finanzen in die beantragten überplanmäßigen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen nicht einwilligen dürfen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die in § 37 LHO geregelten Voraussetzungen für überplanmäßige Ausgaben zukünftig eingehalten werden. Vorhersehbare Bedarfe müssen die zuständigen Ministerien daher bei der Haushaltsaufstellung in Höhe der eigenen Schätzungen im Haushaltsplanentwurf veranschlagen.

2. Bürgschaften und Garantieverpflichtungen

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

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

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

2.1. Entwicklung der vom Land übernommenen Bürgschaften 2008 bis 2014

– in € –

Jahr	Nettozugang bzw. Nettoabgang	Bürgschaftsobligo ²⁴	Bruttoausfallzahlungen ²⁵	Anteil am Vorjahresobligo
2008	121.199.154	1.860.379.142	10.864.370	0,6 %
2009	212.868.381	2.073.247.523	15.044.041	0,8 %
2010	86.024.028	2.159.271.550	23.939.540	1,2 %
2011	122.681.033	2.281.952.584	23.722.150	1,1 %
2012	459.856.772	2.741.809.356	23.577.040	1,0 %
2013	181.607.650	2.923.417.006	21.290.975	0,8 %
2014	-666.066.404	2.257.350.601	21.778.479	0,7 %

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

Im Jahr 2014 verringerte sich die Bürgschaftsvergabe um rund 666 Mio. € (Vorjahr Erhöhung um rund 182 Mio. €). Damit wurde das kontinuierliche Anwachsen des Bürgschaftsobligos erstmals seit Jahren unterbrochen.

Die Bruttoausfallzahlungen haben sich gegenüber dem Vorjahr um rund 0,5 Mio. € erhöht. Der Anteil der Bruttoausfallzahlungen ist mit 0,7 % im Vergleich zum Vorjahr gesunken.

Erträge aus Bürgschaften

Das Land hat im Haushaltsjahr 2014 Erträge aus Bürgschaften (Bürgschaftsprovisionen) in Höhe von rund 0,742 Mio. € erzielt. Der Haushaltsansatz von 1 Mio. € wurde somit um rund 0,258 Mio. € unterschritten.

²⁴ aktuelle Ausschöpfung des Bürgschaftslimits

²⁵ Zahlungen der Bürgen in Fällen der Zahlungsunfähigkeit der Hauptschuldner

Gemäß den Titelübersichten (endgültiges Ist) zum 31. Dezember 2015 hat das Land im Haushaltsjahr 2015 bei unverändertem Haushaltsansatz lediglich 0,288 Mio. € Erträge aus Bürgschaften vereinnahmt. Die Mindereinnahme im Vergleich zum Vorjahr beläuft sich auf 0,454 Mio. €. Es werden folglich weniger Bürgschaften ausgereicht.

2.2. Entwicklung der Ausfälle und Sicherheitenverwertungen 2008 bis 2014

– in € –

Jahr	Nettoinanspruchnahme aus dem Landeshaushalt ²⁶	Bruttoausfallzahlungen	Rückflüsse aus Sicherheitenverwertungen ²⁷	Verhältnis von Rückflüssen zu Bruttoausfallzahlungen
1991-2007		578.933.405		
2008	3.937.091	10.864.370	6.927.280	63,8%
2009	9.489.275	15.044.041	5.554.766	36,9%
2010	19.979.504	23.939.540	3.960.036	16,5%
2011	19.040.927	23.722.150	4.681.223	19,7%
2012	19.559.164	23.577.040	4.017.877	17,0%
2013	17.992.430	21.290.975	3.298.544	15,5%
2014	17.379.584	21.778.479	4.398.894	20,2%
Summe		719.150.000		

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

Die Höhe der zu leistenden Nettoausfallzahlungen ist mit ca. 17,4 Mio. € gegenüber dem Vorjahr um ca. 0,6 Mio. € gesunken. Im Haushaltsjahr 2014 standen den Bruttoausfallzahlungen in Höhe von ca. 21,8 Mio. € Rückflüsse von rund 4,4 Mio. € gegenüber. Der Haushaltsansatz von 18 Mio. € für die Inanspruchnahme der Bürgschaften wurde nicht ausgeschöpft (-0,620 Mio. €).

Das Verhältnis der Rückflüsse zu den Bruttoausfallzahlungen hat sich zwar im Vergleich zum Vorjahr leicht verbessert, ist jedoch insgesamt sehr gering. Die Haushaltsrechnungen enthalten keine Angaben, aus welcher Bürgschaft die Ausfallzahlungen stammen.

Gemäß den Titelübersichten (endgültiges Ist) zum 31. Dezember 2015 blieb die Nettoinanspruchnahme für das Haushaltsjahr 2015 mit 18,761 Mio. € innerhalb des für das Jahr 2015 höher als im Vorjahr geplanten Haushaltsansatzes (23 Mio. €).

²⁶ Bruttoausfallzahlungen abzüglich Einnahmen aus der Sicherheitenverwertung

²⁷ Einnahmen aus der Verwertung vertraglich vereinbarter Sicherheiten

Insgesamt hat das Land seit 1991 Bruttoausfallzahlungen i. H. v. rund 719,2 Mio. € (eigene Berechnungen, Fortschreibung der Vorjahreswerte) geleistet. Die Rückflüsse aus Sicherheitenverwertungen betrugen seit 1991 rund 146,4 Mio. €, d. h. lediglich 20,4 % der Bruttoausfallzahlungen. Damit hat das Land seit 1991 netto 572,8 Mio. € für seine Bürgschaftsübernahmen aufgewendet, die finanziell als Verlust zu werten sind. Dies verdeutlicht, dass Bürgschaften des Landes auch immer ein erhebliches Risiko für das Land beinhalten.

2.3. Bürgschaftsrahmen²⁸

Nachfolgende Tabelle zeigt die Ausschöpfung des festgelegten Bürgschaftsrahmens (Ermächtigungssumme) in den Jahren 2008 bis 2014:

– in Mio. € –

Jahr	Bürgschaftsrahmen	Bürgschaftsobligo	Tatsächliches Obligo ²⁹ des Landes	Ausschöpfung des Rahmens Bürgschaftsobligo/ tatsächliches Obligo
2008	2.340	1.860	k. A.	79,5%
2009	3.000	2.073	k. A.	69,1%
2010	3.000	2.159	k. A.	72,0%
2011	3.000	2.282	k. A.	76,1%
2012	3.500	2.742	k. A.	78,3%
2013	3.500	2.923	1.936	83,5%/55,3%
2014	3.500	2.257	1.428	64,5%/40,8%

Quellen: Haushaltsbegleitgesetz bzw. Haushaltsrechnung des jeweiligen Jahres

Die mit dem Haushaltsgesetz 2012/13 vorgenommene Erhöhung des Bürgschaftsrahmens um 500 Mio. € auf 3.500 Mio. € diente ausschließlich zweckgebunden zur Senkung der risikogewichteten Aktiva der Nord/LB. Das Bürgschaftsobligo des Landes hat den Bürgschaftsrahmen zu keiner Zeit überschritten. Der Ausschöpfungsgrad des Rahmens lag 2014 bei 64,5 %.

Aufgrund des Wegfalls der Garantie gegenüber der Nord/LB im Haushaltsjahr 2014 wurde der Bürgschaftsrahmen mit dem Haushaltsgesetz 2015/2016 wieder auf 3.000 Mio. € zurückgeführt.

²⁸ Jahresgesamtsumme der Einzelbürgschaften

²⁹ Auslastung des Bürgschaftsbetrages

2.4. Entwicklung des Bürgschaftsobligos und des tatsächlichen Obligos nach Bürgschaftsarten in 2014

– in € –

	Bürgschaftsart	Stand zum 1.1.2014	Zugang	Abgang	Bürgschafts-obligo, Stand zum 31.12.2014	Tatsächliches Obligo des Landes per 31.12.2014
1	Landesbürgschaften (gewerbliche Wirtschaft)	137.602.285	16.600.500	12.453.275	141.749.511	141.749.511
2	Wohnungsbau (alt)	7.004.767	-	112.995	6.891.772	7.004.768
3	GA „Agrar- und Küstenschutz“ + IB Land & Forst	34.308.361	-	2.900.635	31.407.727	31.407.727
4	KfW-Bankengruppe (ehem. DtA)	264.748.055	-	-	264.748.055	264.748.055
5	Rückbürgschaften BÜBa	149.138.000	-	-	149.138.000	nicht erfasst
6	Rückgarantien mbg Bürgschaftsb.	35.665.000	-	-	35.665.000	nicht erfasst
7	Sonstiges Bundesbürgschaften	259.447.763	-	-	259.447.763	259.447.763
8	Sonstiges Landgesellschaft (LGSA)	127.775.462	-	600.000	127.175.462	127.175.462
9	Sonstiges MIFA	0	10.400.000	-	10.400.000	10.400.000
10	Sonstiges SALUS	8.240.000	-	-	8.240.000	8.240.000
11	Sonstiges Schulbauförderung	957.000	-	-	957.000	957.000
12	Sonstiges, Spielbanken S.-A. GmbH	2.500.000	-	-	2.500.000	552.025
13	Gesamt 7 bis 12	398.920.225	10.400.000	600.000	408.720.225	406.772.250
14	Investitionsbank (ohne IB Land & Forst)	1.171.266.400	-	177.000.000	994.266.400	361.223.607
15	Gesamt Sonstiges 7 bis 14	1.570.186.625	10.400.000	160.000.000	1.402.986.625	1.573.386.625
16	KfW/DtA Haftungs-freistellung	224.763.911	-	-	224.763.911	224.763.911
17	Nord/LB	500.000.000	-	500.000.000	0	0
18	Insgesamt	2.923.417.006	27.000.500	693.066.905	2.257.350.601	2.243.060.597

Quelle: Haushaltsrechnung 2014, Abschnitt B Vermögen und Schulden 2014 Gesamtaufstellung

Das Bürgschaftsobligo hat sich im Jahr 2014 um rund 666 Mio. € auf insgesamt 2.257 Mio. € verringert. Dies ist hauptsächlich auf den Wegfall der Garantie gegenüber der Nord/LB und der IB zurückzuführen.

Die Gesamtaufstellung der Bürgschaften enthält in der Haushaltsrechnung für das Jahr 2014 (wie auch schon erstmals in der Haushaltsrechnung für das Jahr 2013) eine Aufstellung über das tatsächliche Obligo des Landes, d. h. über den ausgelasteten Bürgschaftsbetrag zu den einzelnen Bürgschaftsarten.

Gemäß Haushaltsrechnung wird das tatsächliche Obligo des Landes mit 2.243 Mio. € ausgewiesen, was allerdings aus den Einzelwerten nicht nachvollziehbar ist (siehe auch Punkt 2.5.2).

Die Abweichungen zwischen dem Stand der vom Land im Haushaltsjahr 2014 per 31. Dezember 2014 übernommenen Bürgschaften und Eventualverpflichtungen und dem tatsächlichen Obligo des Landes ergeben sich überwiegend aus Abweichungen der Obligostände bei der Investitionsbank sowie bei der Spielbanken Sachsen-Anhalt GmbH.

Das Land übernimmt in deutlichem Umfang die Risiken aus den Darlehen, die von der Investitionsbank Sachsen-Anhalt vergeben wurden und werden (per 31. Dezember 2014 ca. 994 Mio. €). Der Bestand der Bürgschaften des Landes gegenüber der Investitionsbank ist im Jahr 2014 um rund 177 Mio. € gesunken. Davon entfallen 160 Mio. € auf die Schienenfahrzeugfinanzierung NASA II³⁰. Das tatsächliche Obligo des Landes beläuft sich zum 31. Dezember 2014 auf lediglich 361 Mio. € (per 31. Dezember 2013: 388 Mio. €). Das bedeutet, dass die Auslastung des Bürgschaftsobligos bei nur 36,3 % liegt.

Bei den sonstigen Bürgschaften ist der Zugang von 10,4 Mio. € gegenüber der MIFA (Mitteldeutsche Fahrradwerke Bike GmbH) als Einzelbürgschaft bemerkenswert.

Die Zuteilung des Rahmens nach Bürgschaftsarten ist gesetzlich nicht geregelt, sondern wird vom Ministerium der Finanzen vorgenommen. Überschreitungen in den einzelnen Bürgschaftsarten sind unproblematisch, solange das Gesamtobligo eingehalten ist. Die Aufteilung nach Bürgschaftsarten erhöht jedoch die Transparenz bei den vom Land vergebenen Bürgschaften.

³⁰ Sonderprogramm im Rahmen der Privatisierung von Eisenbahnstrecken

Im Folgenden hat der Landesrechnungshof die Ausschöpfung der Ermächtigungssumme für die einzelnen Programme entsprechend der Aufteilung der Ermächtigungssumme für die Übernahme von Bürgschaften in 2014 dargestellt:

– in Mio. € –

Bürgschaftsart	Plan	Ist	Ausschöpfung
zur Förderung der gewerbl. Wirtschaft	450	142	31,5 %
zur Förderung des Wohnungswesens	20	7	34,5 %
zugunsten der Landwirtschaft	50	31	62,8 %
Rückbürgschaften ggü. der DtA	300	265	88,2 %
Rückbürgschaften BüBa	250	149	59,7 %
Rückgarantien mbg	70	36	51,0 %
Sonstige Bürgschaften	1.610	1.403	87,1 %
Garantien ggü. DtA und KfW zur Haftungsfreistellung	250	225	89,9 %
Garantien und Bürgschaften gegenüber Nord/LB zur Senkung der risikogewichteten Aktiva	500	0	0,0 %
Gesamt	3.500	2.257	64,5 %

Quellen: Begründung zum Haushaltsgesetz 2014 / Haushaltsrechnung 2014

Der Ermächtigungsrahmen im § 5 Haushaltsgesetz wurde für das Haushaltsjahr 2012/2013 um 500 Mio. € angehoben.

Die Begründung zum Haushaltsgesetz 2012/2013 lautet:

„Hintergrund ist die durch die EU-Regierungschefs Ende Oktober 2011 im Zusammenhang mit dem geplanten teilweisen Schuldenerlass für Griechenland beschlossene Kapitalstärkung für die europäischen Banken. Danach mussten systemrelevante Banken am 30. Juni 2012 beim harten Kernkapital eine Quote von mindestens 9 % aufweisen. Diese neue Anforderung bedeutet einen weiteren Kapitalbedarf von 710 Mio. € für die NORD/LB. Statt einer Zuführung von frischem Kapital durch die Träger konnte eine Erhöhung der Kernkapitalquote auch dadurch erreicht werden, dass der Risikogehalt der Vermögenswerte der Bank gesenkt wurde. Dies wiederum sollte dadurch geschehen, dass die Bank die Risikoaktiva um 2,8 Mrd. € senkte und darüber hinaus die Länder Niedersachsen und Sachsen-Anhalt mit ihrer guten Bonität für ausgewählte Kreditforderungen der NORD/LB Garantien übernehmen und so den Risikogehalt dieser Vermögenswerte und damit den Kapitalbedarf der NORD/LB mindern. Hierfür ist ein maximales Garantievolumen von 2 Mrd. € notwendig, wobei auf Sachsen-Anhalt 500 Mio. € entfielen. Abweichend von Verwaltungsvorschrift Nr. 5 Satz 1 zu § 39 LHO, wonach nur zukünftige Risiken abgesichert werden dürfen, war gemäß § 5 Abs. 2 HG 2012/13 für diese Garantien und Bürgschaften eine Absicherung von bereits bestehenden Risiken der Bank zulässig.“

Durch den Wegfall der Garantie gegenüber der Nord/LB im Jahr 2014 wurde der Ermächtigungsrahmen mit dem Haushaltsgesetz 2015/2016 wieder auf 3.000 Mio. € zurückgeführt.

2.5. Sonstiges

2.5.1. Erweiterung der Definition „Sonstige Bürgschaften“

In der Begründung zum Haushaltsgesetz 2014 zu § 5 (Abs. 1) wird für die „Sonstigen Bürgschaften und Gewährleistungen“ eine Erweiterung vorgenommen. Diese umfasst nunmehr neben den Parallelbürgschaften Bund/Land und Bürgschaften gegenüber der Investitionsbank Sachsen-Anhalt ab dem Haushaltsjahr 2014 auch Bürgschaften „zur Absicherung von Finanzierungen zugunsten privater Unternehmen“. An denen ist das Land – ggf. auch mehrheitlich – beteiligt.

Des Weiteren wird festgelegt, dass die privaten Unternehmen mit Landesbeteiligung ihren Sitz nicht zwingend in Sachsen-Anhalt haben müssen, sofern sie im Interesse des Landes liegende förderungswürdige und betriebswirtschaftlich sinnvolle Maßnahmen bzw. Maßnahmen mit entsprechender Ausstrahlungswirkung in das Land durchführen. Begründet wird diese Erweiterung damit, dass zur Sicherung der Kreditaufnahmefähigkeit, insbesondere zur Vermeidung beihilferechtlicher Risiken, eine Absicherung von Finanzierungen durch Garantien, Bürgschaften und sonstige Gewährleistungen ermöglicht werden soll und damit zu einer flexibleren Gestaltung der Kapitalausstattung von Unternehmen mit Landesbeteiligung beigetragen werden soll.

Das Zentrale Beteiligungsmanagement des Ministeriums der Finanzen hat dem Landesrechnungshof mitgeteilt, dass die Erweiterung der Begründung zu § 5 Haushaltsgesetz 2014 seinerzeit aufgenommen wurde, um die mögliche Finanzierung der Mitteldeutschen Flughafen AG bürgschaftsmäßig durch das Land Sachsen-Anhalt begleiten zu können. Diese Ermächtigung wurde bis heute nicht in Anspruch genommen.

Im Jahr 2015 wurde lediglich eine Bürgschaft zugunsten eines privaten Unternehmens mit Landesbeteiligung ausgereicht. Es handelte sich um ein mit einer 80-prozentigen Landesbürgschaft unterlegtes Darlehen einer Privatbank an die Landgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH über 10,5 Mio. € vom 11. November 2015.

2.5.2. Nicht nachvollziehbare Werte in der Haushaltsrechnung 2014

Angabe Schuldenstand, Abschnitt B, S. 21 – III.1a Weitere Verschuldung des Landes

Es ergaben sich Unplausibilitäten innerhalb der Haushaltsrechnung 2014 zu den Bürgschaften. Der für die Bürgschaften in der Haushaltsrechnung angegebene Schuldenstand per 1. Januar 2014 gemäß Abschnitt B, S. 21 – III. 1a weicht von der Angabe der Gesamtaufstellung 2014 Abschnitt B, S. 24 – III.2 ab. Demzufolge ist der dargestellte Abgang der Bürgschaften in Höhe von 484,5 Mio. € im Jahr 2014 in der Tabelle gemäß Abschnitt B, S. 21 – III.1a nicht korrekt. Rechnerisch ergibt sich tatsächlich ein Abgang in Höhe von ca. 666 Mio. €.

Angabe Obligo des Landes, Abschnitt B, S. 24 – III.2. Bürgschaften

Die Gesamtsumme des Saldos (gleich tatsächliches Obligo) des Landes per 31. Dezember 2014 beläuft sich auf 2.243,1 Mio. €³¹. Tatsächlich würde sich aus den Einzelpositionen rechnerisch ein Gesamtsaldo von 1.428,1 Mio. € ergeben (siehe Tabelle im Abschnitt 2.4). Weiterhin ist nicht nachvollziehbar, wie sich die Gesamtsumme Gemeinschaftsaufgabe „Agrar- und Küstenschutz“ und Investitionsbank Land & Forst in Höhe von 31,4 Mio. € zusammensetzt, da die Einzelpositionen Gemeinschaftsaufgabe „Agrar- und Küstenschutz“ und Investitionsbank Land & Forst zusammen nur 13,0 Mio. € ergeben (Haushaltsrechnung 2014, Abschnitt B, S. 24 – III.2.).

Die Nachfrage beim Bürgschaftsreferat des Ministeriums der Finanzen ergab, dass die in der Haushaltsrechnung dargestellte Tabelle zum Bürgschaftsgeschehen Übertragungs- und Verknüpfungsfehler enthält. Um solche Fehler zu vermeiden, wird das Bürgschaftsreferat zukünftig erst nach einer Vieraugenkontrolle Haushaltsdaten zur Veröffentlichung weitergeben.

2.6. Fazit

Im Einzelplan 13, Kapitel 1325, Titel 111 12 (Gebühren aus der Verwaltung von Bürgschaften) wurden Mindereinnahmen von rund 0,258 Mio. € erzielt. Im Jahr 2015 sind die Einnahmen deutlich gesunken. Im Titel 111 13 (Entgelte aus NORD/LB-Garantieprogramm) wurden Mindereinnahmen von rund 10,3 Mio. € erzielt. Der Titel 871 01 für die Inanspruchnahme des Landes aus Bürgschaften ist nicht ausgeschöpft worden; die Minderausgabe betrug rund 0,620 Mio. €. Insoweit war in diesem Bereich eine Haushaltseinsparung möglich.

³¹ Haushaltsrechnung 2014, Abschnitt B, S. 24 – III.2

Trotz der Herabsetzung des Titels 871 01 von 20 Mio. € auf 18 Mio. € ab dem Haushaltsjahr 2013 wurde der Haushaltsansatz nicht ausgeschöpft (17,380 Mio. €).

Die mit dem Haushaltsgesetz 2014 vorgenommene Erweiterung der Definition „Sonstige Bürgschaften“ zugunsten privater Unternehmen, an denen das Land Sachsen-Anhalt – ggf. auch mehrheitlich – beteiligt ist, hatte im Jahr 2014 keine Auswirkungen.

3. Bildung und Übertragung von Ausgaberesten im Haushaltsjahr 2014

3.1. Transparenz der Darstellungen in der Haushaltsrechnung 2014

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

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

In der nachfolgenden Übersicht stellt der Landesrechnungshof zunächst die Entwicklung der Höhe der übertragenen Einnahme- und Ausgabereste dar:

– in € –

HR	in das <u>nächste</u> Jahr übertragene Ausgabereste	in das <u>nächste</u> Jahr übertragene Einnahmereste	Differenz Einnahmereste - Ausgabereste	Anteil der Ausgabereste an den Gesamtausgaben
2002	217.463.250	125.909.307	-91.553.943	2,06 %
2003	127.879.644	49.700.105	-78.179.539	1,21 %
2004	174.756.765	158.873.097	-15.883.668	1,66 %
2005	143.233.097	161.314.479	18.081.383	1,40 %
2006	104.646.794	124.708.599	20.061.805	1,02 %
2007	193.169.619	177.144.930	-16.024.689	1,94 %
2008	280.261.404	100.378.161	-179.883.243	2,82 %
2009	463.495.014	429.565.322	-33.929.693	4,70 %
2010	385.090.070	286.288.853	-98.801.217	3,83 %
2011	315.228.581	52.561.907	-262.666.674	3,12 %
2012	295.600.008	129.929.357	-165.670.651	2,97 %
2013	350.716.339	124.149.900	- 226.566.439	2,24 %
2014	403.914.743	0	-403.914.743	4,03 %

Die Höhe der übertragenen Reste unterliegt jährlichen Schwankungen. Es zeigt sich, dass der Umfang der in das Haushaltsjahr 2015 übertragenen Ausgabereste gegenüber den Jahren bis 2010 deutlich angestiegen ist. Da erstmals keine Einnahmereste gebildet und übertragen wurden, ergibt sich eine rechnerische Deckungslücke in Höhe der übertragenen Ausgabenreste. Diese beträgt rund 4 % der Gesamt-Ist-Ausgaben 2014. Bezogen auf die im Haushaltsjahr 2015 geplanten Gesamtausgaben sind das rund 3,7 %.

Nach den vorliegenden Zahlen des endgültigen Abschlusses für das Jahr 2015 sind die Ausgabereste aus dem Haushaltsjahr 2014 rechnerisch nicht ausgabewirksam geworden.

Zuletzt in seinem Jahresbericht 2013, Teil 3 hat sich der Landesrechnungshof ausführlich mit der Bildung und Übertragung von Ausgaberesten befasst.

Auf der Grundlage der Prüfung der Haushaltsrechnung 2012 kam der Landesrechnungshof nach Bewertung der dargestellten Einzelfälle zu folgenden zusammengefassten Empfehlungen³²:

„1. Der Landesrechnungshof empfiehlt – wie bereits in früheren Haushaltsjahren - künftig Mittel gemäß § 19 Abs. 2 LHO zu veranschlagen. In der entsprechenden Haushaltsrechnung sollte ein Nachweis erfolgen, welche Ausgabereste aus diesen Haushaltsmitteln finanziert wurden.

2. Der Landesrechnungshof hält eine nachvollziehbare Darstellung der Höhe der übertragenen Ausgabereste in den Haushaltsrechnungen für unverzichtbar. Dazu ist es nach Meinung des Landesrechnungshofes erforderlich, in der Haushaltsrechnung konkret darzustellen:

- die Berechnung der Ausgabereste bei Deckungskreisen,*
- die Finanzierung der Ausgabereste, bei denen eine Deckung aus dem Gesamthaushalt erfolgt,*
- welche konkreten zukünftigen Projekte/Maßnahmen mit den übertragenen Resten in welchen Jahren finanziert werden sollen. Das gilt insbesondere für budgetierte Einrichtungen.*

Ausgabereste sind auch in Deckungskreisen bei den Titeln nachzuweisen, bei denen tatsächlich Minderausgaben eingetreten sind.

3. Durch das Ministerium der Finanzen bzw. das jeweilige Ressort sollte künftig im Rahmen der Haushaltsberatungen eine konkrete Darstellung erfolgen über

- den Umfang der Resteübertragung aus dem Vorjahr,*
- die vorgesehene Inanspruchnahme der Reste in den folgenden Haushaltsjahren,*
- die Notwendigkeit der Veranschlagung von Deckungsmitteln zur Finanzierung der Ausgabereste.*

³² Jahresbericht 2013 Teil 3, Seite 50-51

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

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

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

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

Mit dem Beschluss des Landtages von Sachsen-Anhalt zur Entlastung für das Haushaltsjahr 2012³³ hat die Landesregierung u. a. entschieden, die vom Landesrechnungshof gegebenen Empfehlungen zur Bildung und Übertragung von Ausgaberesten künftig zu berücksichtigen.

Erstmals mit der Haushaltsrechnung für das Jahr 2014 hat das Ministerium der Finanzen in der Anlage XV eine „Übersicht über die Berechnung der bewilligten Ausgabereste“ und in der Anlage XVI eine „Übersicht über die den bewilligten Ausgaberesten zugrunde liegenden Maßnahmen/Projekte“ dargestellt.

Damit beabsichtigt das Ministerium der Finanzen, der Forderung nach einer nachvollziehbaren Darstellung der Höhe der übertragenen Ausgabereste nachzukommen.

Hierzu sind aus Sicht des Landesrechnungshofes folgende Hinweise erforderlich:

a) *Vollständigkeit der Angaben*

Die Anlage XV ist unvollständig. Es fehlt ein Hinweis darauf, dass die Ausgabereste, die auf der Grundlage der in § 10 (3) - Bewirtschaftungsregelungen für die Einzelpläne 09 und 15 - Haushaltsgesetz 2014 enthaltenen Sonderregelung gebildet werden, nicht enthalten sind:

„§ 10 (3):

Sollten aufgrund von fehlenden Einnahmen Ausgaben im Haushaltsjahr 2014 nicht in voller Höhe der Haushaltsplanansätze geleistet werden können, sind abweichend von § 7 die Differenzbeträge in voller Höhe der nicht in Anspruch

³³ LT-DrS. 6/3790 vom 29. Januar 2015

genommenen Ausgabeansätze der Ausgaben nach Abs. 1 übertragbar. Entsprechendes gilt, sofern die Einnahmen so eingehen, dass Ausgaben aus zeitlichen Gründen im Haushaltsjahr 2014 nicht mehr geleistet werden können. Die Einwilligung zur Bildung von Ausgaberesten für die nicht in Anspruch genommenen Ausgabeansätze gilt bis zur Höhe der nach Abs. 1 für die im Haushaltsjahr 2014 gesperrten Mittel abzüglich der im Haushaltsjahr 2014 bereits entspernten und in Anspruch genommenen Mittel als erteilt. Die Inanspruchnahme dieser Ausgabereste im Haushaltsjahr 2015 kann nach Einwilligung des Ministeriums der Finanzen erfolgen, sofern diese durch die zufließenden Einnahmen aus den in Abs. 2 Satz 1 genannten Titeln gedeckt sind.“

Auf der Grundlage dieser Regelung sind in den Einzelplänen 09 – Bereich Landwirtschaft - und 15 – Bereich Umwelt - Ausgabereste in Höhe von insgesamt rund 7,0 Mio. € gebildet und in das Haushaltsjahr 2015 übertragen worden³⁴.

Der Landesrechnungshof empfiehlt in künftigen Haushaltsrechnungen entsprechende Hinweise auf Sonderregelungen im Haushaltsgesetz aufzunehmen und die danach bewilligten und übertragenen Ausgabereste je Einzelplan darzustellen.

Die Anlage XVI „Übersicht über die den bewilligten Ausgaberesten zugrundeliegenden Maßnahmen/Projekte“ der Haushaltsrechnung 2014 ist unvollständig.

Die Berechnungen zu den Ausgaberesten, die die budgetierten und flexibilisierten Einrichtungen gebildet und übertragen haben, werden in der Anlage XIII vorgenommen.

Dies betrifft im Einzelnen die folgenden Haushaltsstellen:

³⁴ Einzelplan 09 – Bereich Landwirtschaft: 1,59 Mio. €,
Einzelplan 15 – Bereich Umwelt: 5,45 Mio. €,
Gesamt: 7,04 Mio. €.

– in € –

Budgetierte und flexibilisierte Einrichtungen, HR 2014, Anlage XIII		
Kapitel	Bezeichnung	in das Jahr 2015 übertragener Ausgabereist
0308	Aus- und Fortbildungsinstitut	520.536,22
0342	Staatliche Archivverwaltung	1.175,32
0405, 0406, 0407	Oberfinanzdirektion - ohne Finanz- und IT-Dienstleistungen, Finanzämter, Oberfinanzdirektion - Finanzdienstleistungen	2.253.591,41
0704	Landeszentrale für politische Bildung	480.791,69
0783	Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie	6.728.841,13
1120	Budgetierte Einrichtungen (MJ)	1.550.000,00
1406	Geoinformations- und Vermessungswesen	2.354.630,24
Gesamt:		13.889.566,01

Insgesamt haben die budgetierten und flexibilisierten Einrichtungen Ausgabereiste in Höhe von rund 13,9 Mio. € in das Haushaltsjahr 2015 übertragen³⁵.

Für welche konkreten Maßnahmen und Projekte die übertragenen Ausgabeermächtigungen genutzt werden sollten, ist in der Anlage XVI „Übersicht über die den bewilligten Ausgabereisten zugrundeliegenden Maßnahmen/Projekte“ nicht dargestellt.

Mit dem Entlastungsbeschluss für das Haushaltsjahr 2012 hat sich die Landesregierung u.a. der folgenden Empfehlung des Landesrechnungshofes angeschlossen:

„... in der Haushaltsrechnung konkret darzustellen, - ... welche konkreten künftigen Projekte/Maßnahmen mit den übertragenen Resten in welchen Jahren finanziert werden sollen. Das gilt insbesondere für budgetierte Einrichtungen. ...“

Der Landesrechnungshof erwartet, dass entsprechend dem Landtagsbeschluss auch für die budgetierten Einrichtungen die Informationen über die mit den übertragenen Ausgabereisten zu finanzierenden Maßnahmen und Projekte in die entsprechende Anlage der Haushaltsrechnung aufgenommen werden.

Der Landesrechnungshof hat weiter festgestellt, dass nicht alle in der Anlage XV berechneten und in das Haushaltsjahr 2015 übertragenen Ausgabereiste auch in der Anlage XVI mit zu realisierenden Maßnahmen und Projekten begründet werden. Eine konsistente und nachvollziehbare Vorgehensweise bei der Auswahl und der Begründung von Haushaltsresten ist nicht erkennbar.

³⁵ Die Anlage XIII der Haushaltsrechnung 2014 enthält die detaillierte Berechnung.

Dies betrifft z.B. die folgenden Ausgabereste aus dem Bereich der Einzelpläne 07, 13 und 19:

Kapitel/Bezeichnung	Titel/Titelgruppe	Höhe des Ausgaberestes
0758 – Landesinstitut für Schulqualität und Lehrerbildung Sachsen-Anhalt	429 61	73.000,00 €
	525 61	77.308,71 €
0786 – Förderung der Museen, Sammlungen, Schutz von Kunst- und Kulturgut	633 63	150.000,00 €
	685 64	130.725,00 €
	684 66	83.203,96 €
0787 – Kunst und Kultur	686 68	46.938,20 €
1312 – Finanzausweisungen an die Kommunen	62 und 63	27.075.079,32 €
1917 – IKT (Bereich MLU)	812 61	19.700,00 €

Der Landesrechnungshof empfiehlt, künftig in den Haushaltsrechnungen mitzuteilen, nach welchen Kriterien die Auswahl der zu begründenden Reste in der Anlage XVI „Übersicht über die den bewilligten Ausgaberesten zugrundeliegenden Maßnahmen/Projekte“ erfolgt. Der Detaillierungsgrad der dokumentierten Begründungen sollte zudem vergleichbar sein.

b) Nachvollziehbare Berechnungen

Die in der Haushaltsrechnung 2014, Anlage XV dargestellten Berechnungen zur Höhe der Ausgabereste bei den einzelnen Haushaltsstellen sowie deren Finanzierung sind ohne Kenntnis der Eckwerte der Einzelpläne nicht nachvollziehbar.

Die Eckwerte stellen dabei den Zuschussbedarf für die Einzelpläne dar. Die Personalausgaben (Hauptgruppe 4) sowie Personalausgabenanteile in der Hauptgruppe 6³⁶ eines jeden Einzelplanes bleiben unberücksichtigt. Im Eckwert werden in Einzelfällen auch Besonderheiten beachtet, die mit zeitweiligen Projekten, wie z. B. dem Lutherjubiläum, in Zusammenhang stehen – sog. „Vorklammertatbestände“.

Grundlage für die Bildung, Übertragung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten im

³⁶ Hauptgruppe 6 – Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse, mit Ausnahme für Investitionen

Haushaltsjahr 2014 ist zum einen § 7 Haushaltsgesetz 2014 zur Übertragbarkeit von Ausgabeansätzen. Zum anderen hat das Ministerium der Finanzen das Verfahren für die Bildung, Übertragung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten in einem sog. Haushaltsausgabereste-Erlass³⁷ geregelt.

In der Haushaltsrechnung 2014 stellt das Ministerium der Finanzen die Berechnung folgender Ausgabereste dar:

- Ausgabereste der budgetierten und flexibilisierten Einrichtungen (Anlage XIII),
- Ausgabereste der weiteren Haushaltsstellen, jedoch ohne die auf der Grundlage des § 10 Abs. 3 Haushaltsgesetz 2014 gebildeten Reste (Anlage XV).

Für die budgetierten und flexibilisierten Einrichtungen ist die Bildung und Übertragung der Haushaltsreste jeweils im Haushaltsplan in einem Haushaltsvermerk geregelt. Anhand der Angaben der Haushaltsrechnung ist die Umsetzung des Vermerkes nachvollziehbar dargestellt.

Für die Haushaltsstellen, deren Restebildung und Übertragung nicht durch die Sondervorschrift in § 10 (3) Haushaltsgesetz 2014 geregelt ist, sind die Regelungen in § 7 Haushaltsgesetz 2014 zur Übertragbarkeit von Ausgabeansätzen zu beachten. Die verwaltungsmäßige Umsetzung hat das Ministerium der Finanzen in dem o.g. Haushaltsausgabereste-Erlass geregelt.

Darin hat das Ministerium der Finanzen u.a. folgende wesentliche Vorgaben gemacht:

- Ausgabereste werden, soweit die Deckung nicht aus Einnahmeresten möglich ist, dann aus dem Gesamthaushalt gedeckt, wenn der Eckwert des Einzelplanes unterschritten wird³⁸.
- Darüber hinaus und bei Überschreitung des Eckwertes im Vollzug sind Ausgabe-
reste durch Einsparungen an anderer Stelle im Einzelplan zu decken.
- Die Finanzierung der Ausgabereste der budgetierten Einrichtungen erfolgt gleich-
falls aus dem Gesamthaushalt.

Die Haushaltsrechnung 2014 enthält keine Angaben darüber, wie sich der Eckwert des Einzelplanes im Vollzug entwickelt hat. Damit ist nicht nachvollziehbar, in welcher Höhe die beantragten Reste aus dem Gesamthaushalt, aus zweckgebundenen Einnahmen oder durch Einsparungen an anderer Stelle im Einzelplan zu decken sind. Die

³⁷ RdErl. des Ministeriums der Finanzen vom 5. März 2015 – 21-04060/2015, MBl. LSA 2015, S. 163

³⁸ Die Berechnung, ob im Vollzug eine Über- oder Unterschreitung des Eckwertes eingetreten ist, regelt der Erlass gleichfalls.

Darstellungen in der Anlage XV zeigen die Berechnung der möglichen Höhe des Ausgaberestes unter Beachtung aller haushaltsrechtlichen Vorgaben. Zur Finanzierung des Ausgaberestes wird unter dem Punkt Ergebnis jeweils ausgeführt, ob

- eine Deckung aus dem Gesamthaushalt erfolgt, weil bei dem Einzelplan im Vollzug eine Eckwerteunterschreitung eingetreten ist oder
- dies nicht möglich ist und deshalb durch die Ressorts eine Einsparstelle im jeweiligen Einzelplan zu benennen ist. In dieser Bewertung hat das Ministerium der Finanzen zweckgebundene Einnahmen als mögliche Finanzierungsquelle der Ausgabereste bereits berücksichtigt.

Auch für den Einzelplan 01 – Landtag - für den im parlamentarischen Verfahren kein Eckwert festgelegt ist, wird in der Beurteilung zur Finanzierung des Ausgaberestes auf eine Eckwerteunterschreitung verwiesen.

Nach Auskunft des Ministeriums der Finanzen handelt es sich um ein redaktionelles Versehen. Vielmehr erfolgte - wie im Ausgaberesteerlass unter 3.e geregelt - die Abstimmung auf Basis der gesetzlichen Grundlagen.

Die durch die Landesregierung festgelegten Eckwerte sind weder dem Haushaltsführungserlass 2014 noch dem Haushaltsausgabereste-Erlass des Ministeriums der Finanzen zu entnehmen. Es liegt jedoch die Antwort der Landesregierung auf die Anfrage eines Abgeordneten zu den Eckwerten des Haushaltsplanes 2014 (LT-DrS. 6/2728 vom 24. Januar 2014) vor.

Auf Basis welcher Zahlen das Ministerium der Finanzen seine Berechnungen zur Über- bzw. Unterschreitung der geplanten Eckwerte im Haushaltsvollzug gestützt hat, geht aus der Haushaltsrechnung 2014 nicht hervor.

Im Rahmen seiner Prüfung der Haushaltsrechnung hat der Landesrechnungshof u.a. folgendes festgestellt:

Für den Einzelplan 19 - Informations- und Kommunikationstechnologie IKT - stellt das Ministerium der Finanzen eine Eckwerteunterschreitung im Haushaltsvollzug fest.

Nach Berechnungen des Landesrechnungshofes ist jedoch eine Überschreitung des Eckwertes eingetreten. Aus den dem Landesrechnungshof vorliegenden Unterlagen wird deutlich, dass das Ministerium der Finanzen bei seinen Berechnungen einen geplanten Eckwert zugrunde gelegt hat, der von den Angaben der Landesregierung in der o. g. LT-DrS. 6/2728 erheblich abweicht. Aus welchen Gründen eine Anpassung des Eckwertes vorgenommen wurde, ist aus der Haushaltsrechnung nicht abzuleiten.

Nach Beurteilung durch den Landesrechnungshof steht die Ursache für die Differenz

zwischen den geplanten Eckwerten im Zusammenhang mit dem Personalübergang auf den zentralen IT-Dienstleister des Landes DATAPORT.

Im Ergebnis führen die Berechnungen des Ministeriums der Finanzen dazu, dass eine Übertragung von Ausgaberesten mit Zusage der Deckung aus dem Gesamthaushalt erfolgt. Im Vollzug des Jahres 2015 hat diese Vorgehensweise keine haushaltsmäßigen Auswirkungen. Rechnerisch wurden im Einzelplan 19 – IKT – die aus dem Jahr 2014 übertragenen Ausgabereste i. H. v. rund 1,81 Mio. € nicht benötigt.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, die geplanten Eckwerte einschließlich der darin berücksichtigten sog. „Vorklammertatbestände“ in künftigen Haushaltsführungserlassen darzustellen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt weiter, die in der Haushaltsrechnung 2014, Anlage XV vorgenommene Einzelfalldarstellung künftig zu vereinfachen.

Das Ministerium der Finanzen sollte aufzeigen, wie sich die geplanten Eckwerte im Haushaltsvollzug entwickelt haben, in welcher Höhe je Einzelplan Reste übertragen werden und wie die übertragenen Reste finanziert werden sollen.

Die Darstellung der Reste für die budgetierten Einrichtungen (Anlage XIII) sollte erhalten bleiben.

Die Anlage XVI „Übersicht über die den bewilligten Ausgaberesten zugrunde liegenden Maßnahmen/Projekte“ ist um die Angaben für die budgetierten Einrichtungen zu ergänzen.

c) Weitere Hinweise

Den Erläuterungen in der Anlage XV der Haushaltsrechnung 2014 ist für den Einzelplan 02 – Staatskanzlei, (Kapitel 0201 - Staatskanzlei, Titelgruppe 98 – Kofinanzierungsmittel Strukturfondsförderung 2007 bis 2013,) zu entnehmen, dass die Berechnung der Höhe des Ausgaberestes auf der Grundlage vorläufiger Zahlen zu den Ist-Ausgaben vorgenommen wurde. Unter Berücksichtigung der endgültigen Zahlen hätte der übertragene Ausgabereist um 274 € niedriger sein müssen. Im Vollzug des Haushaltes 2015 wurde der Ausgabereist in der übertragenen Höhe verausgabt.

Auch den Berechnungen bei den Einzelplänen 03 – Ministerium für Inneres und Sport - und 13 - Allgemeine Finanzverwaltung - liegen z. T. nur vorläufige Zahlen zugrunde.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium der Finanzen den Berechnungen in der Haushaltsrechnung die endgültigen Haushaltszahlen zugrunde legt.

Im Bereich der Sozialhilfe wurden wiederholt (wie in den Vorjahren) mit der Zweckbestimmung Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (Titel 671 01) erhebliche Ausgabereste gebildet.

Die Höhe der gebildeten Ausgabereste stieg zudem stetig an. Im Einzelnen stellt sich die Entwicklung wie folgt dar:

	2012 (gerundet)	2013 (gerundet)	2014 (gerundet)
Haushalts-Ansatz	309 Mio. €	324 Mio. €	325 Mio. €
Ist-Ausgaben	287 Mio. €	296 Mio. €	311 Mio. €
gebildeter Ausgabe-rest	14 Mio. €	22 Mio. €	25 Mio. €

Die Übertragung der Ausgabereste des Jahres 2012 zu 2013 wurde vom Ministerium für Arbeit und Soziales damit begründet³⁹, dass seit dem Jahr 2011 die Pflegesatzentgelte nicht mehr - wie zuvor vertraglich vorgesehen - jährlich linear erhöht werden, sondern dass noch immer Verhandlungen dazu liefen. Zur Absicherung des Verhandlungsrisikos „erspare“ sich das Land Ausgaben, um damit später fällig werdende Nachzahlungsverpflichtungen erfüllen zu können.

Auch im Haushaltsjahr 2014 wird der Ausgabereist nicht zum Zwecke einer flexiblen und sparsamen Haushaltsführung gemäß § 7 Haushaltsgesetz, sondern zur Risikovor-sorge vor höheren Entgelten der Sozialleistungserbringer nach Abschluss von Schiedsstellenverfahren gebildet.

Der Landesrechnungshof hatte bereits im Jahresbericht 2013, Teil 3⁴⁰ dargestellt, dass die Erweiterung der Übertragbarkeit nicht dazu führen darf, dass voraussichtlich zu leistende Ausgaben nicht im Haushaltsplan veranschlagt werden.

Im folgenden Abschnitt befasst sich der Landesrechnungshof mit einem weiteren Fall, der nach seiner Auffassung kritikwürdigen Umgehung der zeitlichen Verfügungsbeschränkungen bei Ausgabereisten.

³⁹ mit Schreiben an den Landesrechnungshof vom 27. Juni 2014

⁴⁰ Abschnitt III Punkt 5.3.4 (S. 45, 46)

3.2. Vermeiden der zeitlichen Verfügungsbeschränkung von Ausgaberesten bei der Förderung kultureller Maßnahmen im Einzelplan 07, Kapitel 0787

Ausgabereste können nach § 45 Abs. 2 LHO bis zum Ende des auf die Schlussbewilligung - d. h. Veranschlagung im (Nachtrags-)Haushalt – folgenden zweitnächsten Haushaltsjahrs verfügbar bleiben. Danach verfallen sie. Eine zur Finanzierung vorgesehene Maßnahme muss neu veranschlagt werden. Diese begrenzte Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln soll nach der Gesetzesbegründung zum HGrG einer wirklichkeitsnahen Haushaltswirtschaft dienen, die Durchsichtigkeit des Haushaltsplans fördern und Schattenhaushalte verhindern⁴¹.

Aus den in Kapitel 1302, Titel 122 01 vereinnahmten Konzessionsabgaben 2014 standen im Kapitel 0787, TGr. 86, 2,849 Mio. € für die Förderung kultureller Maßnahmen gemäß § 9 Abs. 3 Glücksspielgesetz (GlüG LSA) zur Verfügung. 1.904.736,89 € wurden verausgabt. Die bereits bestehenden Ausgabereste i. H. v. 2.961.295,02 € stiegen erneut um **944.585,02 €** auf nunmehr **3.905.880,04 €** an.

Der gebildete Haushaltsrest ist zwar rechnerisch nachvollziehbar, aber aus der Haushaltsrechnung war nicht erkennbar, warum keine Förderung kultureller Maßnahmen im Umfang der zur Verfügung stehenden Mittel in den vergangenen Haushaltsjahren erfolgte.

Das Kultusministerium antwortete auf Nachfrage des Landesrechnungshofes auch dazu, ob die Verteilung gemäß § 9 Abs. 3 GlüG LSA (12 % für kulturelle Maßnahmen) – noch - angemessen ist, mit seinem Schreiben vom 14. März 2016 im Wesentlichen wie folgt.

Bis zum Jahr 2013 wurden regelmäßig Ausgabereste in Höhe der im Folgejahr veranschlagten Konzessionsmittel „angespart“, um im Vorgriff auf die Einspielergebnisse und die monatliche Bereitstellung dieser Haushaltsmittel gleich zu Beginn des Haushaltsjahres handlungsfähig zu sein. Erstmals im Haushaltsjahr 2014 wurde durch das Ministerium der Finanzen bereits Anfang des Jahres die Freigabe zum Einsatz von 75 % der Ausgabeansätze erteilt. Dies wird zukünftig im Interesse eines wirtschaftlichen und sparsamen Mitteleinsatzes schrittweise zu einer Absenkung der übertragenen Ausgabereste führen.

⁴¹ Engel/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, RN 16 zu § 45 mit Verweis auf Bundestagsdrucksache V/3040, Tz. 217

Da die Bindung und Verausgabung der Konzessionsmittel, die in den letzten drei Monaten des Jahres eingespielt werden, nicht vollständig möglich ist, wird systembedingt immer ein gewisser Anteil der Mittel als Ausgabereist zu übertragen sein.

Insgesamt wird diese Entwicklung zu einer Entlastung der Kulturförderung in den folgenden Haushaltsjahren führen, die es ermöglichen soll, einen kulturpolitischen Schwerpunkt - die Durchführung des Bauhausjubiläums 2019 als Ereignis von nationaler Bedeutung - landesseitig finanziell angemessen zu unterstützen. Bisher konnte für das Bauhausjubiläum 2019 keine Veranschlagung im Haushaltsplan vorgenommen werden. Die überjährige Verfügbarkeit dieser Haushaltsmittel bildet daher eine wesentliche Grundlage für die Finanzplanung des Bauhausjubiläums 2019.

Formal stellt der Landesrechnungshof einen Verstoß gegen das Gebot fest, bei Titeln mit einem Gesamtsoll von über 1 Mio. € Minderausgaben zu erläutern, wenn Abweichungen 10 % des Gesamtsolls übersteigen⁴². In diesem Fall betrug die Abweichung sogar 34 %.

Der Landesrechnungshof kann nachvollziehen, dass systembedingt ein gewisser Anteil der Konzessionsmittel als Ausgabereist übertragen werden soll. Allerdings geht die Begründung für die Bildung der Ausgabereiste nach dem Schreiben des Kultusministeriums deutlich darüber hinaus. Die überjährige Verfügbarkeit der Haushaltsmittel bildet danach eine wesentliche Grundlage für die Finanzplanung des Bauhausjubiläums 2019.

Im GlüG LSA ist eine zwingende jährliche Verwendung der Konzessionsmittel nicht ausdrücklich geregelt. Daher ist es grundsätzlich nicht zu beanstanden, wenn das Kultusministerium die verfügbaren Konzessionsmittel im Rahmen der jährlichen Prioritätenabstimmung unter Berücksichtigung der aktuellen Schwerpunktsetzungen und der Antragslage verplant und dabei auch längerfristige Vorhaben berücksichtigt⁴³. Aus dem Zuwendungsbericht ergibt sich auch, dass für 2014 ein voraussichtliches Ausgabe-Ist von 3.237.000 € erwartet wurde. Der Haushaltsansatz betrug 2.580.000 €, so dass die Ausgabeerwartung rechnerisch den vollständigen Ansatz und Ausgabereiste i. H. v. 657.000 € umfasste. Mit Schreiben vom 13. Oktober 2014 an den Ausschuss für Bildung und Kultur sah das Kultusministerium noch die Verwendung sämtlicher in das Jahr 2014 übertragenen, noch nicht gebundenen Ausgabereiste i. H. v. 1.396.095 € für z. T. überjährige konkret benannte Förderungen vor. Diese Art des Vollzugs spricht dafür, dass auch das Kultusministerium die Konzessionsmittel grundsätzlich jährlich ver-

⁴² Nr. 4.1 des RdErl. des Ministeriums der Finanzen vom 26. Januar 2010 - 21-04060/2009

⁴³ vgl. auch Zuwendungsbericht des Kultusministeriums für ausgewählte Bereiche im Einzelplan 07 (Kultur) 2014

ausgibt bzw. bindet. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes entspricht dies auch der Intention des GlüG LSA.

Im Ergebnis des Jahres 2014 verblieb jedoch neben einem aus dem Jahr 2013 übertragenen Ausgabereist ein weiterer Ausgabereist von 994.000 € allein für das Haushaltsjahr 2014.

Für den Landesrechnungshof ist die systembedingte Verschiebung eines gewissen Anteils als Begründung für die Bildung eines Ausgabereists plausibel. Die Begründung, nach der die ansteigenden Ausgabereiste die Kulturförderung in späteren Haushaltsjahren entlasten und eine wesentliche Grundlage der Finanzplanung des Bauhausjubiläums 2019 bilden sollen, sieht der Landesrechnungshof aus mehreren Gründen äußerst kritisch.

- Im Haushaltsplan 2014 ist der Ausgabezweck „Bauhausjubiläum 2019“ bereits in den Kapiteln 0785 TGr. 61 sowie 0786, TGr. 62 veranschlagt, wenn auch noch als Leertitel (so auch im Haushaltsplan 2015/16). Demnach hält der Landtag den Ausgabezweck für notwendig und feststehend, ohne bereits die erforderlichen Mittel eingestellt zu haben. Haushaltsmittel, die ein Ministerium für einen insoweit feststehenden Zweck für erforderlich hält, sind bei der Haushaltsaufstellung zu berücksichtigen. Ansonsten bliebe der Haushaltsgesetzgeber bei einer konkreten Veranschlagung in bisherigen Leertiteln über den vorhandenen bzw. noch erforderlichen Mittelbedarf im Unklaren.
- Das „Ansparen“ von Mitteln über Ausgabereiste des Kultusministeriums soll eine Grundlage für die Finanzplanung des Bauhausjubiläums im Jahr 2019 bilden. Eine zeitliche oder eine Begrenzung der Höhe nach hat das Kultusministerium nicht genannt. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass auch in den Folgejahren ein weiteres Anwachsen der Ausgabereiste bis zum rechnerisch möglichen Maximalbetrag geplant ist.
- Wenn im Haushaltsvollzug die Ausgaben zuerst zu Lasten vorhandener Ausgabereiste und nicht der für das Haushaltsjahr bewilligten/veranschlagten Haushaltsmittel verbucht werden, werden diese Ausgabereiste innerhalb des gesetzlichen Verfügungszeitraums von i.d.R. zwei Jahren aufgebraucht. Aus den zum Jahresende entstandenen Minderausgaben der im Haushaltsjahr veranschlagten Mittel können somit wieder neue Ausgabereiste gebildet werden. Im Ergebnis können die Ausgabereiste dann über mehrere Haushaltsjahre ohne zeitliche Beschränkung anwachsen⁴⁴. Dies ginge zu Lasten der jährlichen Fördermaßnahmen. Im vorliegenden Fall betrug der Haushaltsansatz 2014 2.580.000 €. Für die Haushaltsjahre 2015 und

⁴⁴ Engel/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, RN 16 zu § 45

2016 sind jeweils 2.640.000 € veranschlagt. Bei einer Deckung der jährlichen Ausgaben in dieser Größenordnung aus dem jeweils ältesten Ausgabereist könnte das Kultusministerium also durch das „Ansparen“ rund 5.000.000 € zeitlich unbegrenzt bzw. bis zum Bauhausjubiläum 2019 „verschieben“.

- Einen Vollzug des Haushalts in dieser Weise hält der Landesrechnungshof für ein Umgehen der zeitlichen Verfügungsbeschränkung von Ausgabereisten, das nicht mit einer wirklichkeitsnahen Haushaltswirtschaft und einem durchsichtigen Haushalt im Einklang wäre.
- Auch der Entlastungsbeschluss zum Haushaltsjahr 2012⁴⁵ forderte auf Empfehlung des Landesrechnungshofes die Landesregierung auf, künftig die Auswirkungen vorhandener Ausgabereiste auf die Höhe der Ansätze im zu beratenden Haushaltsplanentwurf darzustellen.
- Im Ergebnis führt das „Ansparen“ in einem Förderbereich mit – auch überjährigen - Projektförderungen zu einem zumindest zeitweiligen Absinken der jährlichen Förderung. Die vom GlüG LSA vorgesehene kontinuierliche Förderung im Kulturbereich wird zugunsten eines mit Leertiteln bereits im Haushalt veranschlagten Großereignisses nicht mehr berücksichtigt.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass:

- o von einer rückläufigen Antragslage im Kulturbereich in den vergangenen Jahren nichts bekannt ist.

Auch das Kultusministerium hat in seinem Schreiben vom 14. März 2016 dazu keine Angaben gemacht. Es hat vielmehr in seinem „Zuwendungsbericht des Kultusministeriums für ausgewählte Bereiche im Einzelplan 07 (Kultur) 2014“ die jährlichen veranschlagten Mittel der Jahre 2015 und 2016 der Summe nach detailliert auf die elf Förderbereiche verteilt dargestellt. Diese Darstellung spricht dafür, dass jährlich Vorplanungen und Informationen zu im Jahr 2014 förderfähigen Projekten zum Ausschöpfen der gesamten Haushaltsmittel vorgelegen haben.

- o eine Verwendung der im Kapitel 0787, TGr. 86 veranschlagten Mittel für kulturelle Zwecke auch innerhalb anderer Haushaltsstellen möglich ist. Diese TGr. enthält den Vermerk:

*** Gemäß § 35 Abs. 2 LHO dürfen Ausgaben im Rahmen des Verwendungszwecks auch geleistet werden, wenn an anderer Stelle des Landeshaushalts Mittel für denselben Zweck veranschlagt sind.*

⁴⁵ LT-Drs.6/3790 vom 29.1.2015, Nr. III.5

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte damit eine jährliche Ausgabe bzw. Bindung der Mittel möglich sein. Da gleichzeitig die Kapitel 0785, 0786 und 0787 untereinander weitgehend deckungsfähig sind, sind die Möglichkeiten für Förderzwecke breit angelegt.

Der Landesrechnungshof weist zunächst darauf hin, dass eine Erläuterung in der Haushaltsrechnung bei einer Minderausgabe von mehr als 10 % bei einem Titelansatz von über 1 Mio. € erforderlich ist.

Der Landesrechnungshof hält es für bedenklich und für den Haushaltsgesetzgeber nicht nachvollziehbar, wenn das Kultusministerium

- **ohne eine erkennbare rückläufige Antragsentwicklung jährlich auszugebende bzw. zu bindende Fördermittel über anwachsende Ausgabereste in Folgejahre überträgt,**
- **zur Finanzierung des Bauhausjubiläums 2019 neben der bereits ausgebrachten Titelgruppe Ausgabereste durch mehrfaches Verschieben anspart und somit**
- **entgegen dem Entlastungsbeschluss zum Haushaltsjahr 2012 die zeitliche Verfügungsbeschränkung von Ausgaberesten umgeht.**

Der Landesrechnungshof hält eine transparente Haushaltsplanung und -führung für dringend erforderlich. Sofern Ausgabereste innerhalb des gesetzlichen Verfügungszeitraums nicht verbraucht werden können, ist bei Bedarf eine Neuveranschlagung von Haushaltsmitteln herbeizuführen.

Der Landesrechnungshof kann grundsätzlich nachvollziehen, dass mit den zweckgebundenen Konzessionsmitteln auch mittelfristige herausgehobene Zwecke verfolgt werden. Ggf. erforderliche Sonderregelungen dazu sind im GlüG LSA zu normieren. Solche Regelungen könnten zeitlich befristet erfolgen und müssten insbesondere die verlängerte Übertragbarkeit von Ausgaberesten als auch die vorgesehenen Mittel umfassen.

Eine schriftliche Stellungnahme zu dem Sachverhalt und seiner Bewertung durch den Landesrechnungshof hielt das Kultusministerium nach einer telefonischen Rücksprache am 4. Mai 2016 für nicht erforderlich.

4. Verwendung von Haushaltsmitteln entgegen der Zweckbestimmung des Haushaltsplanes

§ 17 Abs. 1 Satz 1 LHO sieht vor, dass Ausgaben nach Zwecken getrennt zu veranschlagen sind.

Gemäß § 45 Abs. 1 Satz 1 LHO dürfen Ausgaben nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck geleistet werden. Nach diesem Grundsatz der sachlichen Bindung darf die Exekutive beim Vollzug des Haushaltsplans die vom Haushaltsgesetzgeber bewilligten Ausgaben nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck in Anspruch nehmen.

Nach § 1 Satz 1 der Rahmenvereinbarung Forschung und Innovation stellt das Land den Hochschulen und ihren Kooperationspartnern außerhalb der Hochschulbudgets jährlich 20 Mio. € für Forschung und Entwicklung, insbesondere in den Schwerpunkten und im Rahmen des Netzwerkes der Kompetenzzentren angewandter und transferorientierter Forschung zur Verfügung.

Im Haushaltsplan 2014, Kapitel 0602, Titelgruppe 88 sind gemäß der Überschrift der Titelgruppe „Rahmenvereinbarung Forschung und Innovation“ Haushaltsmittel zur Förderung von mit der Rahmenvereinbarung im Zusammenhang stehenden Maßnahmen veranschlagt. Dazu zählen insbesondere die Förderung von Forschung in Schwerpunkten und die Förderung von innovativen Einzelprojekten. Für das Haushaltsjahr 2014 waren aufgrund von Kürzungen statt der ursprünglich geplanten jährlichen Mittel i. H. v. 20,0 Mio. € (bar) lediglich 10,8 Mio. € veranschlagt.

Im Rahmen der Haushaltsberatungen zum Haushaltsplan 2014 wurde im Kapitel 0602 die Titelgruppe 89 mit Haushaltsmitteln i. H. v. 8,2 Mio. € neu ausgebracht und beschlossen. Nach der in der Überschrift der Titelgruppe 89 benannten Zweckbestimmung - „Zuschüsse des Landes an die Hochschulen, Medizinischen Fakultäten und Universitätsklinika zur Unterstützung von Projekten außerhalb der Rahmenvereinbarung Forschung und Innovation“ - werden die Mittel für Projekte außerhalb der durch die o. a. Rahmenvereinbarung abgedeckten und durch die Titelgruppe 88 finanzierten Maßnahmen bereitgestellt.

Die Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung vom 29. Juli 2014⁴⁶ betrifft die Verwendung der in der Titelgruppe 89 veranschlagten Zuschüsse im Haushaltsjahr 2014. In der Frage Nummer 3 wird um Benennung der

⁴⁶ LT-DrS. 6/3327

Projekte gebeten, die das Land vor 2014 im Rahmen der Vereinbarung für Forschung und Innovation gefördert hat. In der Anlage zu dieser Antwort sind die folgenden Schwerpunktförderungen mit der entsprechenden Förderungshöhe für das Haushaltsjahr 2014 benannt:

- Zuweisung von Projektmitteln für den Schwerpunkt „Nanostrukturierte Materialien“ i. H. v. 1,1 Mio. €,
- Zuweisung von Projektmitteln für den Schwerpunkt „Center for Behavioral Brain Sciences (CBBS)“ i. H. v. 0,9 Mio. €,
- Forschungszentrum „Dynamische Systeme in Biologie/Medizin und Prozesstechnik“ i. H. v. 1,0 Mio. € und
- Competence in Mobility (COMO II) Automotive i. H. v. 0,8 Mio. €.

Ferner ist in dieser Anlage das Innovative Einzelprojekt

- Forschungscampus STIMULATE i. H. v. 0,6 Mio. € aufgeführt.

In der Antwort auf eine Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung hat die Landesregierung am 25. Juli 2014⁴⁷

- in der Anlage 1 die Vorhaben der Schwerpunktförderungen dargestellt, die aus der Titelgruppe 88 - Rahmenvereinbarung Forschung und Innovation - gefördert werden. Die oben angeführten, aus den Haushaltsmitteln der Titelgruppe 89 geförderten Projekte der Schwerpunktförderungen, sind darin nicht enthalten.
- in der Anlage 2 die Projekte dargestellt, die aus der Titelgruppe 88 - Rahmenvereinbarung Forschung und Innovation - für die Förderung von innovativen Einzelprojekten aufgewandt werden.
 - o Das o. a. Projekt „Forschungscampus STIMULATE“ ist nicht benannt.
 - o Das Projekt „Kofinanzierung - SFB/TR 62 Kognitive technische Systeme“⁴⁸ der Otto-von-Guericke Universität Magdeburg ist mit einer Fördersumme i. H. v. 0,1 Mio. € aufgeführt.

Das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft hat auf Nachfrage des Landesrechnungshofes ausgeführt, dass es

- entschieden hat, die Mittel der Titelgruppe 89 so einzusetzen, dass die Schwerpunktbildung durch Mittel dieser Titelgruppe ergänzt wird. Ein wesentliches Kriterium für die Mittelallokation war die Wahrung und der Ausbau der Drittmittelfähigkeit in der erfolgten Profilbildung der Hochschulen.

⁴⁷ LT-DrS. 6/3317

⁴⁸ Sonderforschungsbericht/Transregio

- im Haushaltsjahr 2014 folgende weitere Mittel aus der Titelgruppe 89 für Fördermaßnahmen nach der Rahmenvereinbarung Forschung und Innovation für innovative Einzelprojekte ausgereicht hat:
 - o Forschungscampus STIMULATE der Otto-von-Guericke Universität Magdeburg i. H. v. 0,6 Mio. € und
 - o Kofinanzierung des SFB/Transregio 62 der Otto-von-Guericke Universität Magdeburg i. H. v. 0,1 Mio. €.
- im Haushaltsjahr 2014 ferner weitere Mittel i. H. v. 225.645 € für das Projekt „Center for Behavioral Brain Sciences (CBBS)“ aus der Titelgruppe 89 zugewiesen hat.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft im Haushaltsjahr 2014 folgende Mittel aus der Titelgruppe 89 für Fördermaßnahmen nach der Rahmenvereinbarung Forschung und Innovation, insbesondere für Schwerpunktförderbereiche und innovative Einzelprojekte, ausgereicht hat:

Schwerpunktförderbereiche

- Nanostrukturierte Materialien i. H. v. 1,1 Mio. €,
- Center for Behavioral Brain Sciences (CBBS) i. H. v. 1.125.645 €,
- Forschungszentrum „Dynamische Systeme in Biologie/Medizin und Prozesstechnik“ i. H. v. 1,0 Mio. € und
- Competence in Mobility (COMO II) Automotive i. H. v. 0,8 Mio. €.

Innovative Einzelprojekte

- Forschungscampus STIMULATE i. H. v. 0,6 Mio. € und
- Kofinanzierung des SFB/Transregio 62 i. H. v. 0,1 Mio. €.

Das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft hat damit im Haushaltsjahr 2014 aus der Titelgruppe 89 Zuschüsse i. H. v. 4.725.645 € für die Förderung von Forschung in Schwerpunkten und von innovativen Einzelprojekten nach der Rahmenvereinbarung für Forschung und Innovation entgegen der Zweckbestimmung der Titelgruppe 89 verausgabt. Diese Ausgaben betreffen mehr als die Hälfte der in dieser Titelgruppe veranschlagten Mittel.

Der Landesrechnungshof sieht darin einen Verstoß gegen den Grundsatz der sachlichen Bindung nach § 45 Abs. 1 Satz 1 LHO sowie das aus Artikel 93 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt folgende parlamentarische Budgetrecht.

Der Grundsatz der sachlichen Bindung gemäß § 45 Abs. 1 Satz 1 LHO soll gewährleisten, dass die Verwaltung die vom Haushaltsgesetzgeber getroffenen Entscheidungen

verwirklicht. Daher darf die Exekutive im Rahmen des Haushaltsvollzugs nicht von den zweckgerichteten Bewilligungen im Haushaltsplan abweichen.

Dem Grundsatz der sachlichen Bindung kommt aufgrund seiner das parlamentarische Budgetrecht sichernden Funktion Verfassungsrang zu.⁴⁹

Von der Zweckbestimmung der Titelgruppe 89 waren nur Zuschüsse des Landes an die Hochschulen, Medizinischen Fakultäten und Universitätsklinika zur Unterstützung von Projekten außerhalb der Rahmenvereinbarung Forschung und Innovation umfasst. Die Förderungen von Forschung in Schwerpunkten und von innovativen Einzelprojekten nach § 1 Satz 1 der Rahmenvereinbarung Forschung und Innovation waren dagegen davon nicht gedeckt. Das ergibt sich aus dem eindeutigen Wortlaut der Zweckbestimmung in der Überschrift der Titelgruppe 89 „Zuschüsse des Landes an die Hochschulen, Medizinischen Fakultäten und Universitätsklinika zur Unterstützung von Projekten außerhalb der Rahmenvereinbarung Forschung und Innovation“. Mit dieser Formulierung waren die mit der Veranschlagung verbundenen Zwecke klar auf Projekte außerhalb der Rahmenvereinbarung Forschung und Innovation festgelegt.

Die o. a. Antworten der Landesregierung auf die Kleinen Anfragen zur schriftlichen Beantwortung zeigen, dass das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft fünf der o. a. Projekte vor 2014 aus den Mitteln der Titelgruppe 88 nach der Rahmenvereinbarung Forschung und Innovation und im Jahr 2014 aus den Mitteln der Titelgruppe 89 gefördert hat. Das Projekt „Kofinanzierung des SFB/Transregio 62“ als innovatives Einzelprojekt gemäß der Rahmenvereinbarung Forschung und Innovation hat das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft nach diesen Antworten im Haushaltsjahr 2014 aus Mitteln der Titelgruppen 88 und 89 gefördert. Dieser Haushaltsvollzug zeigt keine eindeutige Zuordnung der Projekte zu den jeweiligen Zweckbestimmungen der Titelgruppen 88 und 89, obwohl sich diese nach den Haushaltsplanungen ausdrücklich gegenseitig ausschließen.

Mit der Ausreichung von 4.725.645 € der in der Titelgruppe 89 veranschlagten Mittel entgegen der Zweckbestimmung dieser Titelgruppe hat das Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft gegen den Haushaltsgrundsatz der sachlichen Bindung gemäß § 45 Abs. 1 Satz 1 LHO verstoßen. Es hat die vom Haushaltsgesetzgeber getroffenen Entscheidungen zur zweckgerichteten Verwendung der Mittel der Titelgruppe 89 für Projekte außerhalb der Rahmenvereinbarung Forschung und Innovation missachtet. Dies berührt auch das aus Artikel 93 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt folgende

⁴⁹ Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 28. Januar 1992 - 1/91 -, Rn. 34; Urteil vom 3. Mai 1994 - 10/92 -, Rn. 121, juris

parlamentarische Budgetrecht.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung den Haushaltsgrundsatz der sachlichen Bindung sowie das parlamentarische Budgetrecht künftig uneingeschränkt beachtet.

5. Keine Darstellung der übertragenen Selbstbewirtschaftungsmittel

Nach § 3 Abs. 2 Satz 3 Wissenschaftsfreiheitsgesetz (Gesetz zur Flexibilisierung von haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen außeruniversitärer Wissenschaftseinrichtungen) ist für außeruniversitäre Wissenschaftseinrichtungen die Möglichkeit der Veranschlagung von Selbstbewirtschaftungsmitteln vorgesehen.

Im Haushaltsplan 2014 waren an den folgenden Haushaltsstellen erstmals Vermerke zur Selbstbewirtschaftung ausgebracht:

- Einzelplan 06, Kapitel 0603
 - Titel 685 21 Zuschuss an die Max-Planck-Gesellschaft (MPG),
 - Titel 685 22 Zuschuss an die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG),
 - Titelgruppe 61 Zuschuss an Leibniz-Institute,
 - Titelgruppe 62 Zuschuss an Großforschungseinrichtungen,
 - Titelgruppe 64 Zuschuss an die Deutsche Akademie Leopoldina zu Halle (Saale)
- und
- Einzelplan 08, Kapitel 0802
 - Titelgruppe 63 Zuschuss an Leibniz-Institute.

Nach den jeweiligen Haushaltsvermerken ist gemäß § 15 Abs. 2 LHO die Selbstbewirtschaftung zugelassen. Von der Ermächtigung haben die Einrichtungen außer der MPG und der DFG Gebrauch gemacht.

Die Zulassung der Selbstbewirtschaftung hat insbesondere zur Folge, dass im Haushaltsjahr nicht verbrauchte Haushaltsmittel des Landes, die den Landesanteil der Selbstbewirtschaftungsmittel betreffen, nicht mehr durch Bildung von Ausgaberesten nach § 45 Abs. 2 LHO übertragen werden. Diese Mittel werden seit dem Haushaltsjahr 2014 den Selbstbewirtschaftungsmitteln der Einrichtungen zugeführt und als Ausgaben aus dem Landeshaushalt auf Verwahrkonten des Landes gebucht. Die Mittel stehen den Einrichtungen im Folgejahr zur Verfügung.

Dieses Verfahren führt dazu, dass der jeweilige Landesanteil der in das Folgejahr zu übertragenen Selbstbewirtschaftungsmittel des Haushaltsjahres 2014 in den Ist-Ausgaben der Haushaltsrechnung 2014 enthalten ist. Aus der Haushaltsrechnung 2014 ist jedoch nicht ersichtlich,

- dass und in welcher Höhe die Einrichtungen insgesamt im Haushaltsjahr 2014 Landesmittel nicht verbraucht haben, die den Landesanteil der Selbstbewirtschaftungsmittel betreffen und in den Folgejahren verfügbar sind sowie

- dass das Land die nicht verbrauchten Landesmittel auf Verwahrkonten des Landes führt.

Mit der Darstellung der Haushaltsrechnungen in der jetzigen Form werden künftige Haushaltsrechnungen keine Auskunft darüber geben, wie hoch der Bestand der Selbstbewirtschaftungsmittel zum Ende des betreffenden Haushaltsjahres insgesamt ist.

Die Haushaltsrechnungen wiesen bis zum Haushaltsjahr 2013

- die Ausgabereste des Vorjahres sowie
- die in das Folgejahr zu übertragenden Ausgabereste und damit die Höhe der im Folgejahr noch verfügbaren Mittel aus.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes sollte die o. a. Aussagekraft der Haushaltsrechnungen bis zum Haushaltsjahr 2013 auch nach der Zulassung der Selbstbewirtschaftung erhalten bleiben. Die mit der Selbstbewirtschaftung mögliche überjährige Verwendung der Mittel erfordert eine transparente Ausweisung nicht nur der zugewiesenen Mittel durch die Ist-Ausgaben, sondern auch

- der in das Folgejahr zu übertragenden Selbstbewirtschaftungsmittel und
- der im Folgejahr insgesamt zur Verfügung stehenden Selbstbewirtschaftungsmittel.

Nur so ist der Einsatz der zugewiesenen Mittel im betreffenden Haushaltsjahr in der Haushaltsrechnung insgesamt transparent. Daher sollte nicht nur der in das Folgejahr zu übertragende Landesanteil an Selbstbewirtschaftungsmitteln, sondern auch der Bestand der Selbstbewirtschaftungsmittel zum Ende des betreffenden Haushaltsjahres dargestellt werden.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium der Finanzen in Abstimmung mit dem Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung künftig in das Folgejahr zu übertragende Landesanteile an Selbstbewirtschaftungsmitteln sowie den Bestand der Selbstbewirtschaftungsmittel für die einzelnen Haushaltsstellen in der Haushaltsrechnung des Landes durch eine geeignete Übersicht z. B. als Anlage zur Haushaltsrechnung aufzeigt.

6. Landesbetriebe

Die Jahresabschlüsse der im Land eingerichteten Landesbetriebe (§ 26 LHO) sind in Anlage VII der Haushaltsrechnung 2014 ausgewiesen. Ihre Zahl ist von bisher zehn auf neun gesunken. Ursache ist die im Jahr 2014 vorgenommene Umsetzung des Kabinettsbeschlusses vom 1. April 2014, der die Umwandlung des Landgestütes Sachsen-Anhalt (Kapitel 0960) in eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung vorgesehen hatte. Das Land ist alleiniger Gesellschafter der GmbH.

Für die Landesbetriebe liegen die in der Haushaltsrechnung darzustellenden Abschlüsse - verkürzte Bilanz und reduzierte 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.

Personalsituation in den Landesbetrieben im Bereich des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt (Epl. 09)

Die angespannte Personalsituation in den folgend genannten Landesbetrieben besteht weiter fort und hat sich teilweise altersbedingt weiter verschärft.

Landwirtschaftlicher Betrieb Iden der Landesanstalt für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau (Kapitel 0960)

Der Betriebsleiter hat bereits im Lagebericht 2013 darauf hingewiesen, dass der landwirtschaftliche Betrieb zwei Stellen (Buchhalter/-in und Tierwirtschaftsmeister/-in) nur befristet besetzt hat, obwohl die Arbeitsaufgaben künftig nicht wegfallen. Diese befristeten Arbeitsverträge sind im Geschäftsjahr 2014 ausgelaufen. Weil die Arbeitsaufgaben fortbestehen, hat der Betrieb seit Juli bzw. September 2014 mit einer Zeitarbeitsfirma Arbeitnehmerüberlassungsverträge geschlossen. Die Arbeitskräfte werden dadurch nicht mehr im Personalbestand des Landes ausgewiesen.

Landeszentrum Wald (Kapitel 0980)

An verschiedenen Stellen des Jahresabschlusses weisen sowohl der Wirtschaftsprüfer als auch der Betriebsleiter auf die zwischenzeitlich „... *bestandsgefährdende personelle Situation*“ hin. Insbesondere die fehlende Nachbesetzung der Revierleiterstellen führte hierbei zu größeren Problemen hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung und bei

der Vertragserfüllung.

In diesem Zusammenhang hat das Landeszentrum Wald Entscheidungen getroffen, die den „Personalnotstand“ mildern sollen.

Beispielsweise hat das Landeszentrum Wald teilweise Arbeitskräfte über Zeitarbeitsfirmen beschäftigt.

In einem anderen Beispiel hat der Betrieb entschieden, einen Revierförster, der nach der Altersteilzeitregelung – im Anschluss an die Arbeitsphase Blockmodell – schon in der Freistellungsphase war, über zwei Werkverträge auf 450 €-Basis weiter zu beschäftigen.

In den oben dargestellten Beispielen hat das Landeszentrum Wald die Ausgaben nicht der Rubrik „Personalausgaben“ zugeordnet, sondern dem Konto „sonstige Fremdleistungen“.

Landesforstbetrieb (Kapitel 0980)

Dem Lagebericht des Betriebsleiters für 2014 ist zu entnehmen, dass sich die Personalsituation, insbesondere bei den Revierförstern weiter verschärft hat. Zwischenzeitlich sind acht Stellen vakant. Der Landesforstbetrieb hätte zeitweise befristet Absolventen der Hoch- und Fachschulen einstellen können. Da aber im Forstbereich bundesweit Einstellungskorridore existieren, bevorzugen die Absolventen unbefristete Arbeitsverhältnisse.

Insoweit sei weiter unklar, wie die in den kommenden Jahren durch altersbedingtes Ausscheiden bzw. Eintritt in die Altersteilzeit entstehenden Personallücken geschlossen werden sollen.

Nach Auffassung des Betriebsleiters führt die kritische Personalsituation zur Reduzierung der Gewinnerwartungen des Landes um mindestens 200.000 € je unbesetzter Stelle. Die beschlossene Abführung an den Landeshaushalt wird, trotz guter konjunktureller Bedingungen in der Wirtschaft, nicht in voller Höhe erreicht werden können.

Auch wenn der Landesrechnungshof die Entscheidungen der Landesbetriebe nachvollziehen kann, hält er insbesondere die befristete Beschäftigung von Arbeitnehmern zur Wahrnehmung von dauerhaften Aufgaben des Landes für falsch.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, den Personalbedarf mit den wahrzunehmenden Aufgaben der Landesbetriebe in Einklang zu bringen, um die Landesbetrieb in die Lage zu versetzen, das ihnen jeweils zugewiesene Aufgabenspektrum im Rahmen der bestehenden Gesetze zu erfüllen.

IV Überörtliche Kommunalprüfung

Einzelplan	14	- Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt
Kapitel	1407	- Städtebau
Titel	883 01	- Zuweisungen für Investitionen zur Förderung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen
	883 05	- Zuweisungen für Investitionen im Rahmen des Programms „Stadtumbau Ost“
	883 08	- Zuweisungen für Investitionen (Bundes- und Landesmittel) zur Kofinanzierung von EFRE-Mitteln für den Stadtumbau – Aufwertung/IBA (EFRE IV)
	883 10	- Zuweisungen für Investitionen zur Förderung des städtebaulichen Denkmalschutzes
(geprüft)es Haushaltsvolumen		2015 ca. 58,32 Mio. €

Verstöße von Kommunen bei der Umsetzung der Programme der Städtebauförderung

Die Kommunen in Sachsen-Anhalt sind die Akteure der Stadtplanung und der daraus resultierenden investiven Städtebauförderungsmaßnahmen. In diesem Zusammenhang nehmen sie ihre Aufgaben nicht immer ordnungsgemäß wahr. Dies hat negative Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte und den Landeshaushalt.

Der Landesrechnungshof hält es für geboten, dass die Kommunen die Vorschriften der Stadtplanung und der Städtebauförderung strikter beachten, um dem wirtschaftlichen Einsatz der öffentlichen Mittel Rechnung zu tragen.

1. Vorbemerkungen

Zur Behebung von städtebaulichen Missständen in ausgewiesenen Fördergebieten setzen die Kommunen in Sachsen-Anhalt Städtebauförderungsmittel in Form von Bundes- und Landesmitteln ein. Die geförderten städtebaulichen Gesamtmaßnahmen der

Kommunen bestehen aus einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen. Die Kommunen können dabei die Fördermittel als Bauherren selbst verwenden oder an private Dritte weiterreichen.

In der Regel setzen die Kommunen die städtebaulichen Gesamtmaßnahmen in einem Zeitraum von 20 bis 25 Jahren um. Der Landesrechnungshof hat stichprobenhaft die Verwendung der Mittel für die Städtebauförderung in den Kommunen des Landes in dem Zeitraum 2005 bis 2015 geprüft. Die Prüfungen führte der Landesrechnungshof in den Jahren 2010 bis 2015 durch.

Im Rahmen dieser Prüfungen hat der Landesrechnungshof sowohl allgemein gültige Prüfungsfeststellungen als auch besondere Feststellungen in Einzelfällen getroffen.

2. Allgemeingültige Feststellungen

2.1 Verspätete Erhebung der Ausgleichsbeträge und nicht zeitnahe bzw. fehlende Abrechnung der städtebaulichen Gesamtmaßnahmen

Der Bund hat mit der Verwaltungsvereinbarung 2013 beschlossen, das Programm städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen als Bund-Länder-Programm auslaufen zu lassen. Das letzte zu finanzierende Haushaltsjahr ist das Jahr 2016.

Die Kommunen sind nach § 154 BauGB verpflichtet, von den Eigentümern der im Sanierungsgebiet gelegenen Grundstücke einen Ausgleichsbetrag zu erheben. Der Ausgleichsbetrag soll die durch die Sanierung bedingte Erhöhung des Bodenwerts des jeweiligen Grundstücks abgelten.

Diese Beträge kann die Kommune während des Sanierungsverfahrens in Form von Ablösevereinbarungen oder nach Aufhebung des Sanierungs- bzw. Entwicklungsverfahrens durch Bescheid erheben.

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen einer landesweiten Prüfung von vier Programmkommunen⁵⁰ des Städtebauförderungsprogrammes im Jahr 2012 erhebliche Defizite bei der Erhebung der Ausgleichsbeträge durch die Kommunen festgestellt.

Er hat dem zuständigen Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr empfohlen,

- den Programmkommunen landeseinheitliche Grundsätze für die Ermittlung, Festsetzung und Erhebung von Ausgleichsbeträgen vorzugeben und

⁵⁰ siehe Jahresbericht 2012, Teil 1, Nr. 15 Programmkommunen: Köthen (Anhalt), Landsberg, Querfurt, Gemeinde Sülzetal/Ortsteil Langenweddingen

- die Kommunen anzuhalten, zeitnah Ausgleichsbeträge über Ablösevereinbarungen während des laufenden Sanierungsverfahrens geltend zu machen, um finanzielle Nachteile zu vermeiden.

Bei der Abrechnung der Gesamtmaßnahme werden die Zuschüsse von Bund und Land um die sanierungsbedingten Einnahmen der Ausgleichsbeträge reduziert.

Im Ergebnis dieses Jahresberichtes 2012 des Landesrechnungshofes und der anschließenden Beratung im Unterausschuss Rechnungsprüfung des Landtages berichtete die Landesverwaltung im März 2014 über den Stand der Erhebung der Ausgleichsbeträge in den Programmkommunen.

Nach der Übersicht des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr vom März 2014 hatten bis zu diesem Zeitpunkt von insgesamt 115 Programmkommunen der Programme städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen⁵¹ und Sanierung im ländlichen Bereich⁵² nur 34 Städte begonnen, Ausgleichsbeträge über Vereinbarungen oder Bescheide zu erheben.

Beispielhaft hatten im Programm Sanierung im ländlichen Bereich 10 von 73 Programmkommunen Ausgleichsbeträge abgerechnet. Somit hatten 63 Kommunen in diesem Programm noch keine Ausgleichsbeträge erhoben, obwohl das Programm mit dem Haushaltsjahr 2014 endete.

Erheben die Kommunen die Ausgleichsbeträge vor dem Abschluss der Sanierung, können sie die sanierungsbedingten Einnahmen für weitere Einzelmaßnahmen einsetzen. Dies stellt im Hinblick auf die finanzielle Umsetzung der Gesamtmaßnahme einen Vorteil für die Kommunen in der Durchführung weiterer, den Sanierungszielen entsprechenden Einzelmaßnahmen, und damit der Aufwertung der Infrastruktur dar.

Rechnen die Kommunen dagegen erst die Ausgleichsbeträge nach Abschluss der Sanierung ab, werden die Zuschüsse von Bund und Land um die sanierungsbedingten Einnahmen der Ausgleichsbeträge reduziert und können damit nicht wieder eingesetzt werden.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass aufgrund der zögerlichen Erhebung der Ausgleichsbeiträge diese Kommunen die städtebaulichen Gesamtmaßnahmen dem Land gegenüber nicht abrechnen können und sie dadurch finanzielle Nachteile bei der Umsetzung der Gesamtmaßnahme in Kauf nehmen.

Der Landesrechnungshof macht an dieser Stelle deutlich, dass eine Schlussabrechnung einer städtebaulichen Gesamtmaßnahme im Regelfall bei Erreichung der defi-

⁵¹ 42 Programmstädte, letztes Programmjahr 2012, letztes HHJ 2016

⁵² 73 Programmstädte, letztes Programmjahr 2011, HHJ 2014

nierten Sanierungsziele erfolgen soll. Von einem überwiegenden Zielerreichungsgrad der Sanierung ist hierbei auszugehen. Außerdem ist eine Programmaufhebung regelmäßig der Anlass für die Erstellung der Schlussrechnung.

Die in den Städtebauförderungsprogrammen bisher praktizierte Verfahrensweise der verzögerten bzw. der fehlenden Erstellung der Schlussabrechnung der städtebaulichen Gesamtmaßnahmen über Jahre ist sowohl wirtschaftlich als auch organisatorisch nicht hinnehmbar. Darüber hinaus hält der Landesrechnungshof diese Verfahrensweise rechtlich für bedenklich.

Aus wirtschaftlicher Sicht ist zu berücksichtigen, dass die Kommune erst mit der Schlussabrechnung einen tatsächlichen Überblick über die für die Gesamtmaßnahme insgesamt verwendeten öffentlichen Mittel einschließlich der Ausgleichsbeträge erhält. Organisatorisch ist zu beachten, dass aufgrund des Zeitablaufes Informationen zu lange zurückliegenden Sachverhalten aufbereitet werden müssen. Teilweise sind Wissensträger in der Verwaltung nicht mehr tätig.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Erarbeitung einer „erfolgreichen“ Schlussrechnung u. a. an folgende Kriterien gekoppelt sein muss⁵³:

- die Zwischenabrechnungen müssen geprüft sein,
- die Kommune muss Kenntnis über alle Einnahmen haben,
- die Ausgleichsbeitragserhebung (u. a. über freiwillige Vereinbarungen) sollte abgeschlossen sein und
- mögliche Rechtsstreitigkeiten zwischen Kommune und Zuwendungsgeber müssen geklärt sein.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass es für die Kommunen in Sachsen-Anhalt mit zunehmendem Zeitablauf schwieriger werden wird, mittelfristig eine Schlussabrechnung zu erstellen. Deshalb muss das Land für die Erstellung der Schlussabrechnung klare Vorgaben machen. Unabhängig davon müssen sowohl die Landesverwaltung als auch die Kommunen umgehend Maßnahmen ergreifen, um mit dem Verfahren zur Erstellung der Schlussabrechnung beginnen zu können. Eine große Bedeutung kommt hier der fristgerechten Erstellung und Prüfung der Zwischennachweise zu.

⁵³ Arbeitshilfe „Schlussabrechnung städtebaulicher Gesamtmaßnahmen“, Bundestransferstelle, November 2011

2.2 Erhebliche Vergabeverstöße

Der Landesrechnungshof hat bei den geprüften Städtebauförderungsmaßnahmen festgestellt, dass die Kommunen bzw. die privaten Letztempfänger regelmäßig mittlere bis schwere Vergabeverstöße begangen haben.

Ein besonderes Fehlverhalten hat der Landesrechnungshof bei der stichprobenhaften Prüfung einer kommunalen Baumaßnahme der Gemeinde Südharz/Ortsteil Stadt Stolberg (Harz) im Programm des „Städtebaulichen Denkmalschutzes“ festgestellt:

§ 5 Abs. 2 VOB/A 2009 sieht die Vergabe von umfangreicheren Bauleistungen in Teillösen vor. Dabei sind Bauleistungen aber so zu vergeben, dass eine einheitliche Ausführung und eine zweifelsfrei umfassende Haftung für Mängelansprüche erreicht wird (§ 5 Abs. 1 VOB/A).

Ziel einer Ausschreibung soll es sein, das Bauwerk qualitäts- und termingerecht und im Ergebnis wirtschaftlich zu errichten. Dahingehend wird u. a. die Vergabeart für die einzelnen Lose gewählt.

Die o. a. Kommune bildete für die denkmalgerechte Sanierung eines Fachwerkbaus verbunden mit einer neuen Nutzung im Bauprozess insgesamt 27 Bauabschnitte mit 35 Losen. Die Gemeinde verbaute dabei öffentliche Mittel⁵⁴ i. H. v. ca. 1.787.737 €.

Die Kommune erläuterte dem Landesrechnungshof im Rahmen des Prüfungsverfahrens im November 2014, dass der Stadtrat die Auffassung vertrat, *„zur Stärkung der örtlichen Wirtschaft möglichst kleinteilige Bauabschnitte/Lose zu bilden.“* Die Systematik der gebildeten Bauabschnitte/Lose richtete sich dabei danach, *„wie gerade die Bauleistungen erforderlich waren.“*

Teilweise erhöhten sich die Auftragswerte der Lose über Nachträge um 246 %. Dies spiegelte die unzureichende Qualität der Planungsunterlagen, die vorgenommene nicht nachvollziehbare Losbildung und letztendlich das fehlende wirtschaftliche Angebot aufgrund des fehlerhaften Vergabeverfahrens wider.

Das von der Kommune angewandte Kriterium zur Losaufteilung – *„kleinteilige Losbildung, wie gerade die Bauleistungen erforderlich waren“* – war nicht sachgerecht.

Die Gemeinde Südharz nahm mit Schreiben vom 17. Mai 2016 zu dem dargestellten Sachverhalt Stellung und führte aus, dass der Sanierungsträger laut Geschäftsbesor-

⁵⁴ jeweils 40 % Bund/ Land, 20 % Kommune

gungsvertrag vom 12./26. Oktober 2004 für die Bildung von Bauabschnitten und Losen verantwortlich war.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt und kritisiert, dass eine wirtschaftliche Umsetzung der öffentlich finanzierten Baumaßnahme nach dem Kommunal- und dem Haushaltsrecht bereits vor dem Hintergrund der vorgenommenen Losbildung nicht gegeben war. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass sich die Kommune auch durch die Beauftragung eines Sanierungsträgers nicht sämtlicher Pflichten entledigen kann, sondern zumindest Kontrollpflichten bei ihr verbleiben. Letztendlich trägt die Kommune auch bei Einschaltung eines Dritten die Verantwortung für die ordnungsgemäße Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben.

Bei den Vergabeverfahren der einzelnen Lose stellte der Landesrechnungshof fest:

- Die Kommune hatte für die öffentliche Auftragsvergabe unterhalb der Schwellenwerte nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben mindestens drei bis acht fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Bewerber zur Angebotsabgabe aufzufordern. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Gemeinde Südharz/Ortsteil Stadt Stolberg (Harz) im Wege einer Beschränkten Ausschreibung neun geprüfte Lose mit einem geplanten Auftragswert i. H. v. ca. 49.000 bis 127.000 € „vergab“. Tatsächlich beteiligte sie nur bei sechs dieser Lose drei Unternehmen, bei zwei Losen zwei und bei einem Los nur ein Unternehmen. Die Kommune beachtete hierbei nicht die einschlägigen Vorschriften. Sie erkundete nicht den regionalen Markt. Die Baupreise ermittelte die Kommune damit nicht wirtschaftlich.
- Das Land hat in einem Gemeinsamen Runderlass Regelungen zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption getroffen⁵⁵. Das Land empfiehlt den kommunalen Körperschaften, entsprechend dem Gemeinsamen Runderlass zu verfahren.⁵⁶ Im Anhang zu diesem Runderlass sind Anzeichen und Warnsignale für Korruption geregelt.⁵⁷ Im Zusammenhang mit Vergabeverfahren werden u. a. die relative Häufigkeit der Zuschlagserteilung und Auftragsvergabe eines bestimmten Unternehmens sowie ein wiederkehrender Bieterkreis als Warnsignal genannt.⁵⁸

⁵⁵ Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption vom 28. April 2008, MBl. 2008, S. 341 ff.

⁵⁶ Nummer 2 Abs. 3 des Gemeinsamen RdErl. vom 28. April 2008

⁵⁷ Vgl. Anhang in Anlage 3 zum Gemeinsamen RdErl. vom 28. April 2008

⁵⁸ Nummer 5 Buchstabe e und m, Anhang zur Anlage 3 des Gemeinsamen RdErl. vom 28. April 2008

- Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass u. a. zwei der beteiligten Firmen in den Losen regelmäßig wiederkehren. Dies stellt nach den v. g. Grundsätzen des Landes zur Vermeidung von Korruption ein Warnzeichen dar.
- Bei einer Losvergabe splittete der Auftraggeber entgegen § 5 Abs. 2 VOB/A den Auftrag im Nachgang ohne sachliche Begründung und ohne weiteres Vergabeverfahren.
- Ein Auftragnehmer rechnete sogar ingenieurtechnische Leistungen pauschal mit einer Summe von jeweils 100 € bis 5.000 € (netto) als „Holztechnische Begleitung“ mehrfach ab. Das als Subunternehmer tätige Ingenieurbüro war bereits als Sanierungsträger der Kommune verpflichtet.
- Der Landesrechnungshof sieht diese Verfahrensweise vor dem Hintergrund, dass dieses Büro gleichfalls als Sanierungsträger tätig war, bezüglich möglicher Interessenkollision als kritikwürdig an. Die Prüfung der Baurechnung durch den Sanierungsträger und damit die Prüfung der Erfüllung der korrekten eigenen Leistungserbringung hat der Landesrechnungshof unter dem Gesichtspunkt einer ungenügenden Korruptionsprävention im Vergabewesen als besonders kritikwürdig bewertet.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass unter Beachtung des Gebotes von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit die öffentliche Hand für die Ermittlung der Baupreise einen Wettbewerb nach den geltenden Landes- und Bundesvorgaben⁵⁹ durchzuführen hat. Nach Nr. 5 des RdErl. des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit vom 8. Dezember 2010 ist die Kommune als Auftraggeberin verpflichtet, für transparente und diskriminierungsfreie Beschaffungsvorgänge zu sorgen. Die Einhaltung dieser Verpflichtung muss auch die Bewilligungsbehörde überprüfen und sicherstellen.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die Gemeinde Südharz/Ortsteil Stadt Stolberg (Harz) gegen die bewährte Vergabep Praxis und die Vorschriften zur wirtschaftlichen Durchführung von öffentlichen Baumaßnahmen verstoßen hat. Dies kann ganz oder teilweise zu Rückforderungen von Bundes- und Landesmitteln führen. Der Landesrechnungshof hält sowohl eine zeitnahe Prävention während des Zuwendungsverfahrens als auch ein verstärktes Controlling der Vergaben für erforderlich.

⁵⁹ u. a. LHO und Verwaltungsvorschriften, VOB

Die Gemeinde Südharz teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie nach Bekanntwerden der Unregelmäßigkeiten entsprechend reagiert und die Durchführung der Vergabeverfahren ausschließlich auf das Bauamt übertragen habe.

2.3 „Öffentliches Bauen“ ohne Baugenehmigung

Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung von zwei Einzelmaßnahmen in der Gemeinde Südharz und in der Stadt Wolmirstedt aus den Programmen des „städtebaulichen Denkmalschutzes“ und des „Stadtumbau Ost“ festgestellt, dass diese bzw. der private Letztempfänger die Baumaßnahmen ohne Baugenehmigung begannen.

Die Kommunen bzw. ein Verein als privater Letztempfänger beauftragten und bezahlten Firmen, die baugenehmigungspflichtige Bauleistungen, wie z. B. Leistungen mit Auswirkungen auf die Statik der Gebäude, durchführten.

- Im ersten Fall ließ die Gemeinde Südharz mit dem Ortsteil Stadt Stolberg (Harz) als Zuwendungsempfängerin von 2006 bis 2012 die Sicherung und den Ausbau des Denkmalobjektes mit erheblichen statischen Auswirkungen ohne Tragwerksplanung durchführen. Das von der Stadt beauftragte Ingenieurbüro erläuterte dem Landesrechnungshof, dass diese Maßnahmen mit ingenieurtechnischem Sachverstand sozusagen als „vor Ort Statik live“ durchgeführt wurden.

Mit den genannten Bauarbeiten verfolgte die Kommune weiterhin eine Nutzungsänderung von einem Wohnhaus zu einem Museum.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass hier aufgrund der fehlenden Erstellung von technischen Nachweisen ein statisches Versagen des Bauwerkes im Bauablauf grundsätzlich nicht auszuschließen war. Er weist darauf hin, dass gemäß § 60 Abs. 1 BauO LSA⁶⁰ i. V. m. §§ 62 und 63 BauO LSA für die durchgeführten statischen Änderungen (hier u. a. der Einbau einer Aufzugsanlage) ein Baugenehmigungsverfahren erforderlich war.

Eine Änderung in eine öffentliche Nutzung war gemäß § 60 Abs. 2 BauO LSA⁶¹ gleichfalls baugenehmigungspflichtig.

Die Gemeinde Südharz wies in ihrem Schreiben vom 17. Mai 2016 darauf hin, dass die Zuständigkeit für die Durchführung des Vorhabens bei der damaligen Stadt Stolberg bzw. beim beauftragten Sanierungsträger lag.⁶²

⁶⁰ in der Fassung vom 27. Dezember 2005

⁶¹ siehe oben

⁶² Der Landesrechnungshof verwendet im Bericht die Formulierung „Gemeinde Südharz mit dem Ortsteil Stadt Stolberg (Harz)“. Die Stadt Stolberg wurde am 1. September 2010 in die Gemeinde Südharz eingemeindet. Damit ist die Gemeinde Südharz heute als Rechtsnachfolgerin für die Aufarbeitung des beanstandeten Sachverhaltes verantwortlich.

- Die Stadt Wolmirstedt reichte Städtebauförderungsmittel für den Umbau und die Umnutzung einer Sporthalle in ein „Leistungs- und Gesundheitszentrum“ an einen privaten Dritten als Bauherrn weiter. Die Stadt hatte diesem zuvor die Nutzung des Gebäudes über einen Erbbaurechtsvertrag ermöglicht.

Mit Datum vom 16. März 2009 erteilte das Bauordnungsamt an die Stadt für das o. a. Bauvorhaben die Teilbaugenehmigung für erste Bauarbeiten, z. B. Stemm- und Abbrucharbeiten im vorhandenen Hallenteil sowie Beton- und Stahlbetonarbeiten für das Einziehen der Zwischendecke.

Im März 2009 wechselte die Bauherrenschaft an einen Verein. Dieser übersandte dem Bauordnungsamt am 25. März 2009 die Baubeginnanzeige zum 27. März 2009. Der Verein erhielt am 22. April 2009 vom Bauordnungsamt die Baugenehmigung für den o. a. Umbau mit Umnutzung.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass der Verein jedoch tatsächlich mit der Baumaßnahme⁶³ vor Erlass der Teilbaugenehmigung am 16. März 2009 begonnen hatte.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass für den Beginn der Baumaßnahme eine Baugenehmigung nach der BauO LSA erforderlich war.

Der Landesrechnungshof merkt an, dass u. a. im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens nach §§ 63, 65 Abs. Ve 3 BauO LSA⁶⁴ bei Gebäuden der Gebäudeklasse 4 und 5 ein von der Bauaufsicht geprüfter Standsicherheitsnachweis vorliegen muss.

Dahingehend stellt der Landesrechnungshof fest, dass auch bei dem zweiten Fallbeispiel der Bauherr statische Veränderungen vornahm, ohne dabei die Prüfung und Genehmigung durch das Bauordnungsamt abzuwarten.

Die Bewilligungsbehörde erkannte in beiden Fällen die Ausgaben für Bautätigkeiten, die die Zuwendungsempfänger ohne Baugenehmigung ausführten, als zuwendungsfähig an.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass bei den angeführten Beispielen die Einhaltung der einschlägigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften auch eine Voraussetzung für die ordnungsgemäße Verwendung der für das Objekt eingesetzten Förderungsmittel ist.

⁶³ Lose 1 und 2 mit einer Abrechnungssumme i. H. v. insgesamt 120.004,21 € (brutto)

⁶⁴ in der Fassung vom 27. Dezember 2005

Die Stadt Wolmirstedt führte in ihrer Stellungnahme vom 3. Mai 2016 aus, dass es sich bei den vor Erteilung der Teilbaugenehmigung durchgeführten Maßnahmen (Entkernungs- und Abbrucharbeiten) um bauvorbereitende Maßnahmen handelte, die keiner Baugenehmigung bedurften. Die Stadt wies weiter darauf hin, dass das zuständige Bauordnungsamt des Landkreises Börde nach Fertigstellung die Abnahme und Nutzungsfreigabe erteilt habe. Insofern würde die spätere Erteilung der Baugenehmigung die vorübergehende Baurechtswidrigkeit auch im Hinblick auf das Zuwendungsrecht heilen.

Die spätere Erteilung der Baugenehmigung vermag die vorübergehende formelle Baurechtswidrigkeit zu heilen. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes wirkt sich diese nachträgliche Heilung aber nicht im Zuwendungsrecht aus. Im Hinblick auf das Prinzip der Einheitlichkeit der Rechtsordnung sind nur diejenigen Mittel als förderfähig anzuerkennen, die ordnungsgemäß, d. h. unter Beachtung der einschlägigen gesetzlichen Vorgaben, verwendet wurden. Insbesondere hatte das Land im Hinblick auf das zweite Fallbeispiel auf die Einhaltung der Vorschriften zu achten, da es sich bei der finanziellen Umsetzung der Maßnahme um eine Kofinanzierung mit EU-Mitteln handelte.

Der Landesrechnungshof hält es für geboten, dass die Landesverwaltung im Förderverfahren ein hinreichendes Controlling festlegt, das eine Förderung von Baumaßnahmen bei fehlender Baugenehmigung ausschließt. Dazu sollten die vorliegenden Formblätter aus dem Baugenehmigungsverfahren verwandt werden.

Der Landesrechnungshof hält es unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten für besonders kritikwürdig, dass die o. a. Kommunen die Vorgaben des öffentlichen Baurechts bei Städtebauprojekten nicht hinreichend beachten.

Die Kommunen in Sachsen-Anhalt haben vor Baubeginn die notwendige Genehmigung einzuholen bzw. diesbezüglich die privaten Letztempfänger zu überwachen.

3. Besondere Einzelfeststellungen

3.1 Fehlende Wahrnehmung der kommunalrechtlichen Verantwortung bei Städtebaufördermaßnahmen

Ziel der Neugliederung der gemeindlichen Ebene 2010/2011 war die Schaffung zukunftsfähiger gemeindlicher Strukturen, die in der Lage sind, die eigenen und die über-

tragenen Aufgaben dauerhaft sachgerecht, effizient und in hoher Qualität zu erfüllen (vgl. § 1 Abs. 1 GemNeuglGrG).

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen der Städtebauförderungsprüfung der Gemeinde Südharz/Ortsteil Stadt Stolberg (Harz) festgestellt, dass diese die dargestellten Synergieeffekte der Eingemeindung nicht nutzte. Vielmehr setzte sie die Städtebauförderungsmaßnahmen auch nach der Eingemeindung im Rahmen der Gebietsreform 2010/2011 nicht über die kommunale Bauverwaltung, sondern über eine „ausgegliederte“ Bauverwaltung um. Folgende Faktoren führten nach Auffassung des Landesrechnungshofes dazu, dass die eingemeindete Stadt Stolberg (Harz) auch nach ihrer Zuordnung zur Gemeinde Südharz die Aufgabe der Städtebauförderung praktisch an der Einheitsgemeinde vorbei über eine ausgegliederte Bauverwaltung wahrnehmen konnte:

- Der Stadtrat der Stadt Stolberg (Harz) beschloss am 15. Dezember 2005, zur Erledigung der freiwilligen kommunalen Aufgaben einen Eigenbetrieb für Tourismus und Stadtwirtschaft zu gründen. In der Sitzung am 12. November 2008 legte der Stadtrat fest, die Aufgaben des Städtebauförderungsprogramms städtebaulicher Denkmalschutz an den Eigenbetrieb Tourismus und Stadtwirtschaft „zur Besorgung“ zu übertragen. Damit war der Eigenbetrieb auch für die Bewirtschaftung dieses Sondervermögens zuständig. Hiermit hatte die Stadt die Festlegung getroffen, kommunale Aufgaben durch einen Dritten - den o. a. kommunalen Eigenbetrieb - wahr zu nehmen.
- Der Bau- und Vergabeausschuss der neuen Einheitsgemeinde Südharz beschloss am 19. April 2011, dem Ortschaftsrat der eingemeindeten Stadt weitreichende Befugnisse zu übertragen. Hierbei handelte es sich um
 - o Entscheidungen zur Durchführung der Förderung privater Vorhaben,
 - o die Festlegung der kommunalen Maßnahmen und
 - o die Festlegung des Investitionszuschusses für ein herausgehobenes denkmalgeschütztes Objekt.

Mit dieser Zuständigkeitsübertragung hat der Ausschuss gegen § 87 Abs. 1 GO LSA verstoßen.

- Der Ortschaftsrat übertrug seinerseits die Aufgaben der Städtebauförderung für seine Stadt (Ortschaft) auf einen privaten Sanierungsträger.
- Die neue Einheitsgemeinde als Zuwendungsempfängerin der Förderungsmittel bewirtschaftete die Städtebauförderungsmittel entgegen § 110 Abs. 3 GO LSA nicht über ihren Haushalt.

- Das Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt zahlte die bewilligten Förderungsmittel antragsgemäß unmittelbar an den Eigenbetrieb aus. Dieser verbuchte die Einnahmen der Förderungsmittel jeweils auf den entsprechenden Konten.
- Erst am 1. Januar 2013 übernahm die Einheitsgemeinde wieder die kassenmäßige Bewirtschaftung der Förderungsmittel des städtebaulichen Denkmalschutzes.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Stadt bzw. nach der Zuordnung die Einheitsgemeinde Zuwendungsempfänger waren. Somit hatten diese die erhaltenen Städtebauförderungsmittel auf dem Konto der Kommune entsprechend dem Grundsatz der Vollständigkeit und Einheitlichkeit der Haushaltsplanung nach § 93 GO LSA als Einnahme und anschließende Ausgabe zu erfassen.

Die bis zum 1. Januar 2013 gewählte Zuständigkeitsverteilung widersprach den haushaltsrechtlichen Vorgaben nach § 87 GO LSA. Außerdem stand diese auch den Regelungen des Eigenbetriebsrechts entgegen.

Der Landesrechnungshof wertet die vorgenommene umfassende und komplexe Übertragung der typischen kommunalen Aufgaben an den Eigenbetrieb und an den Sanierungsträger in deren Gesamtheit als eine ausgegliederte „kommunale Bauverwaltung“. Diese weitreichende Aufgabenübertragung ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht in § 157 BauGB⁶⁵ vorgesehen.

Die Stadt Stolberg (Harz) und die Einheitsgemeinde Südharz als Rechtsnachfolgerin bzw. ab 1. September 2010 in eigener Verantwortung haben damit gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und gegen das in der damaligen GO LSA festgelegte Ziel der kommunalen Verwaltungsstruktur verstoßen.

Unabhängig von der Frage der Wirtschaftlichkeit der gewählten Organisationsform weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass auch die nach den jeweiligen Gesetzen grundsätzlich zulässige Aufgabendelegation auf Private, wie hier auf den Sanierungsträger, die eigentlich zuständigen Organe (Rat, Ausschüsse, Bürgermeister) nicht von ihrer Verantwortung für die Aufgabenerfüllung entbindet. Vielmehr fordert eine solche Struktur in besonderem Maße eine effektive staatliche bzw. öffentliche Kontrolle.

In der geprüften Kommune bestand nach Einschätzung des Landesrechnungshofes jedoch ein Zustand der „organisierten Unverantwortlichkeit“.

⁶⁵ § 157 BauGB - Erfüllung von Aufgaben für die Gemeinde
§ 158 BauGB - Voraussetzungen für die Beauftragung als Sanierungsträger

3.2 Fehlende Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen

Der Landesrechnungshof hat unabhängig von den stadtplanerischen Absichten der Stadt Wolmirstedt im Rahmen einer Prüfung untersucht, in wieweit sich eine durchgeführte Baumaßnahme insgesamt im Verhältnis zu einem auch durch die Kommune erwogenen Abriss der damals ungenutzten und sanierungsbedürftigen Immobilie ausgewirkt hat. Dabei hat der Landesrechnungshof die tatsächlich nachvollziehbaren Zahlungen zu Grunde gelegt:

Auszahlung von Förderungsmitteln lt. Auszügen des Sanierungsträgers	1.020.238,82 €
Ausgereichter Investitionszuschuss der Kommune	150.000,00 €
Zahlungen der Kommune auf Grund einer Bürgschaft	347.410,85 €
Zusätzlich ermittelte Kosten für den Sanierungsträger ⁶⁶	61.060,00 €
Summe	1.578.709,67 €

Diesem Betrag von ca. 1.578.710 € stehen der ursprünglich im Rahmen der Antragstellung ermittelte Betrag für das Sanierungsprojekt von 1.085.000 € sowie die hierbei ermittelten Kosten für einen möglichen Neubau von 1.200.000 € gegenüber.

Als weitere Alternative hätte die Stadt die Möglichkeit eines Abrisses des Objektes und die anderweitige Gestaltung und Erhaltung der planerischen Raumkante erwägen müssen. Entsprechende Berechnungen dazu lagen dem Landesrechnungshof nicht vor.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes wäre ein Abriss u. U. erheblich günstiger gewesen, was ggf. auch im Rahmen der Städtebauförderung Berücksichtigung gefunden hätte.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass der durch einen Sachverständigen ermittelte vorläufige Sachwert des Gebäudes vor der Sanierung lediglich 29.300 € betrug.

Die Stadt Wolmirstedt erläuterte in ihrem Stellungnahmeschreiben, dass sie mit der Sanierung des Gebäudes die Behebung des städtebaulichen Missstandes als öffentliches Interesse verfolgte. Der Abriss der Halle hätte nach Auffassung der Stadt eine erhebliche Störung der Raumkantenbildung nach sich gezogen.

⁶⁶ Für die Erstellung des Verwendungsnachweises im Auftrag der Stadt Wolmirstedt. Diese Aufgabe oblag eigentlich dem privaten Letztempfänger der Förderungsmittel.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Kommune ursprünglich dokumentiert hatte, kein eigenes öffentliches Interesse an dem Umbau des Objektes zu haben. Hieran wird deutlich, dass aufgrund der Höhe der hier eingesetzten Steuermittel der Abriss und eine anderweitige Wiederherstellung der Raumkante eine wirtschaftliche Alternative gewesen wäre. Diese Überlegungen hatten weder die Kommunalverwaltung noch die Gremien der Kommune angestellt.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass sowohl die eingesetzten Städtebauförderungsmittel nach § 7 Abs. 1 LHO als auch die eingesetzten kommunalen Haushaltsmittel nach § 90 Abs. 2 GO LSA⁶⁷ wirtschaftlich und sparsam zu verwenden sind. Für den Landesrechnungshof ist nicht nachvollziehbar und besonders kritikwürdig, warum die Stadt Wolmirstedt vor der Durchführung des Projekts keine entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von Alternativen vorgenommen und entsprechend dokumentiert hat, um ihren stadtplanerischen Willen auch haushaltsrechtlich ordnungsgemäß zu begründen.

3.3 Nicht realisierte bzw. fehlende Nutzungskonzeption

Der unter Punkt 3.2 getroffenen Feststellung zur Wirtschaftlichkeit und der Höhe des Betrages der tatsächlich aufgewendeten Steuermittel kommt eine insoweit erhöhte Bedeutung zu, da die Stadt Wolmirstedt bisher keinerlei Rückflüsse aus den eingesetzten Steuermitteln zu verzeichnen hatte. Im Rahmen der bisherigen Nutzung durch einen Verein kam dieser den Vorgaben des mit der Kommune geschlossenen Modernisierungs- und Instandsetzungsvertrages nicht nach. Er betrieb bzw. betreibt das Gesundheitszentrum vertragswidrig nicht durch eine eigene Tochtergesellschaft mit geplantem Gewinnabführungsvertrag, sondern schloss seinerseits einen Pachtvertrag mit einem Dritten als Pächter ab. Als Pächter bzw. Vertragspartner des Vereins traten ein Betreiber und dessen alleiniger Gesellschafter auf.

Ob und inwieweit der Betreiber die vereinbarten Pachtzahlungen und die Zahlungen der Betriebskosten auch tatsächlich leistete, ist dem Landesrechnungshof nicht bekannt.

Nach den bisherigen Kenntnissen des Landesrechnungshofes wurde gegen den Verein das Insolvenzverfahren eröffnet.

⁶⁷ jetzt § 98 Abs. 2 KVG LSA

Der Landesrechnungshof regt deshalb an, dass die betroffenen Kommunen und die zuständige Bewilligungsbehörde die geplanten Nutzungskonzeptionen auf deren Schlüssigkeit prüfen. Diese haben oft erheblichen Einfluss auf die Gesamtfinanzierung von Projekten.

In einem anderen Fall hat der Landesrechnungshof ebenfalls festgestellt, dass die Gemeinde Südharz mit dem Ortsteil Stadt Stolberg (Harz) bereits erhebliche Mittel investiert hatte, ohne dass die zukünftige Nutzung des Objekts sicher war. Im Rahmen der Erhebungen äußerte der ehemalige Bürgermeister der betroffenen Stadt zur Nutzung, dass die Sicherung des Objektes vordringlich war und sich das Nutzungskonzept nach und nach entwickeln würde.

Im Rahmen der Prüfung konnte der Landesrechnungshof grundsätzlich nachvollziehen, dass sich aufgrund der umfangreichen Sicherungsarbeiten des Objektes die konzeptionelle Planung verzögerte.

Der Landesrechnungshof hat jedoch festgestellt, dass die Stadt zusammen mit dem Sanierungsträger die Baumaßnahme auch noch nach Abschluss der anfänglichen Sicherungsarbeiten weiter forcierte, ohne ein Nutzungskonzept und die dazugehörige Planung zu erstellen. Der Sanierungsträger der Stadt erarbeitete zwar im Mai 2010 eine Maßnahmenbeschreibung, die u. a. eine öffentliche Nutzung des Objektes vorsah. Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes lag eine Entwurfs- und Ausführungsplanung zum damaligen Zeitpunkt noch nicht vor. Somit war eine Kostenschätzung nach DIN 276 für die geplante Umbaumaßnahme nicht vorhanden. Daraus resultierend konnte auch die gesicherte Gesamtfinanzierung nicht nachgewiesen werden.

Nach den dem Landesrechnungshof vorgelegten Unterlagen erstellte ein Planungsbüro die Genehmigungsplanung erst ca. zwei Jahre später. Die Baugenehmigung lag im April 2012 vor. Nach einer Übersicht zum zeitlichen Verlauf der Bauabschnitte setzten die Beteiligten ab März 2012 bereits den 9. Bauabschnitt um.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Kommune und der von ihr beauftragte Sanierungsträger die Umsetzung der Baumaßnahme ohne gesicherte Gesamtfinanzierung forcierten. Sie haben damit die entsprechenden haushaltsrechtlichen Vorgaben nicht beachtet.

Der Landesrechnungshof hält es für die Entscheidungsfindung zur Modernisierung von besonders erhaltenswerten und denkmalgeschützten Gebäuden für unverzichtbar, dass die Gemeinde Südharz, Ortsteil Stadt Stolberg (Harz)

- grundsätzlich ein Nutzungskonzept mit einer Kostenschätzung erarbeiten lässt,
- die hierzu gehörenden förderfähigen Ausgaben berechnet und
- unter Beachtung denkmalschutzrechtlicher und denkmalschutzpflegerischer Gesichtspunkte eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durchführt.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist der Entscheidungsprozess durch die Kommunen transparent und nachvollziehbar zu dokumentieren. Nur so kann die öffentliche Hand gemäß § 7 Abs. 1 LHO bzw. § 90 Abs. 2 GO LSA⁶⁸ den wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz der Städtebauförderungsmittel belegen und ggf. auch die ordnungsgemäße Verwendung der für das Objekt eingesetzten Förderungsmittel nachweisen.

3.4 Unzureichende Sicherheiten bei der Weiterreichung von Fördermitteln an Dritte

Im Rahmen seiner Prüfungen prüfte der Landesrechnungshof auch die Weiterreichung von Förderungsmitteln durch die Stadt Wolmirstedt an einen Verein. Die Stadt selbst hatte kein eigenes öffentliches Interesse an der Umsetzung der geprüften Baumaßnahme. Deshalb war es notwendig, diesem Verein die Bauherreneigenschaft zu übertragen. Dazu schloss die Stadt mit dem Verein einen Erbbaurechtsvertrag zu Gunsten des Vereins ab.

Erbbaurecht:

Das Erbbaurecht bezieht sich auf die Nutzung des entsprechenden Grundstücks und ist mit einer Laufzeit von 66 Jahren bestimmt. Die Zustimmung des Stadtrates lag vor. Im Erbbaurechtsvertrag ist definiert, dass der Erbbauberechtigte berechtigt und verpflichtet ist, das auf dem Grundstück vorhandene Gebäude zu belassen, zu sanieren und entsprechend zu nutzen.

Weitere Regelungen wurden zu den Pflichten hinsichtlich der Versicherung und Lastentragung getroffen.

Außerdem ist im Erbbaurechtsvertrag geregelt, dass die Belastung des Erbbaurechts mit Grundpfandrechten der schriftlichen Zustimmung des Grundstückseigentümers - der Stadt - bedarf. Bereits der Erbbaurechtsvertrag enthält eine Verpflichtung zur Zustimmung der Stadt zu einer einmaligen Belastung des Erbbaurechts mit Grundpfandrechten bis zur Höhe von 80 % der nachgewiesenen Herstellungskosten.

⁶⁸ jetzt § 98 Abs. 2 KVG LSA

Grundschild:

In der Projektplanung/Finanzplanung war vorgesehen, dass der Verein die Kosten für die Ausstattung (Kostengruppe 600) von ca. 400.000 € aus Eigenmitteln des Vereins bzw. aus Mitteln einer zu gründenden Betreibergesellschaft erbringen sollte.

Um dem Verein die Beschaffung der Eigenmittel durch die Aufnahme eines Kredites zu ermöglichen, stimmte die Stadt der Belastung des Erbbaurechts mit einer Grundschild schriftlich zu.

Mit notarieller Urkunde vom 16.11.2009 bestellte der Verein eine Grundschild i. H. v. 270.000 € zu Gunsten der Bank auf das Erbbaurecht. Die Stadt informierte die Kommunalaufsicht erst mit Schreiben vom 2.12.2010.

Nach § 101 Abs.1 GO LSA gilt der Grundsatz, dass eine Gemeinde keine Sicherheiten (Grundschild) zugunsten Dritter bestellen darf, da sie kein wirtschaftliches Risiko für fremde Interessen übernehmen soll. Eine Ausnahme ist möglich, soweit dies die Kommunalaufsicht genehmigt.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die gegenüber der Kommunalaufsicht gewählte „nachträgliche“ Begründung richtig ist. Die Möglichkeit der Belastung war im Erbbaurechtsvertrag enthalten – ebenso die verpflichtende Zustimmung der Stadt zur Belastung.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass bereits der Erbbaurechtsvertrag – hier insbesondere die Punkte hinsichtlich der Belastung und der Zustimmung der Stadt zur Belastung – einer vorherigen Genehmigung durch die Kommunalaufsicht bedurft hätte. Eine entsprechende Genehmigung lag dem Landesrechnungshof im Rahmen der Prüfung nicht vor.

Die Stadt Wolmirstedt hat somit kommunalrechtliche Regelungen zur Abwendung dieses kommunalen Risikos zum Zeitpunkt des Abschlusses des Erbbauvertrages nicht eingehalten.

Der Landesrechnungshof merkt an dieser Stelle an, dass es die Stadt außerdem versäumt hat, gegenüber dem Verein ein entsprechendes Sicherungseigentum an der über den Kredit beschafften Ausstattung (Kostengruppe 600) geltend zu machen.

Weiterhin stellte der Landesrechnungshof fest, dass die Stadt der Bestellung der Grundschild zu einem Zeitpunkt zustimmte, in dem bereits bekannt war, dass der Verein selbst über keine finanziellen Mittel verfügte. So übernahm die Stadt bereits vor der

Bestellung der Grundschild eine Bürgschaft i. H. v. 530.000 € zur Zwischenfinanzierung des Projektes, was der Landesrechnungshof im Folgenden darstellt:

Bürgschaft:

Im Rahmen der Umsetzung eines Projektes mit EFRE-Fördermitteln ist es notwendig, das Projekt vorzufinanzieren. Die Fördermittel werden erst nach Prüfung durch den Zuwendungsgeber ausgezahlt, wenn der Bauherr nachweist, dass er nach Rechnungslegung den entsprechenden Rechnungsbetrag geleistet hat.

Um die Zwischenfinanzierung des Projektes sicherzustellen, nahm der Verein einen Kredit bei der Bank i. H. v. 525.500 € auf. Mit Schreiben vom 24. September 2009 bat der Verein die Stadt Wolmirstedt um eine Bürgschaftsübernahme i. H. v. 530.000 € zur Zwischenfinanzierung der bewilligten Fördermittel und der beim Landesverwaltungsamt beantragten Mehrkosten. Der Stadtrat beschloss am 15. Oktober 2009 die Übernahme der Bürgschaft zum o. g. Zweck. Die Kommunalaufsicht des Landkreises Börde genehmigte am 16. Oktober 2009 die bis zum 30. August 2010 befristete Bürgschaft. Die Stadt unterzeichnete am 16. Oktober 2009 die Bürgschaftsurkunde als Ausfallbürgschaft.

Der Verein nahm bis zum 31. Dezember 2009 den Kredit i. H. v. 525.500 € in Anspruch.

Der Stadtrat beschloss am 16. August 2010 die Verlängerung der Bürgschaftsübernahme bis zum 31. März 2011. Die Kommunalaufsicht genehmigte mit Verfügung vom 1. September 2010 die Verlängerung der Bürgschaft bis zum 31. Dezember 2010 und mit Verfügung vom 22. Dezember 2010 bis zum 31. März 2011. Am 17. März 2011 beschloss der Stadtrat, die Bürgschaft erneut bis zum 30. September 2011 zu verlängern. Die Genehmigung der Kommunalaufsicht erfolgte am 29. März 2011.

Die Bank teilte der Stadt mit Schreiben vom 21. September 2011 mit, dass der Verein seinen Kreditverpflichtungen nicht nachkommt und diesem eine letzte Frist bis zum 28. September 2011 gesetzt worden sei.

Mit Schreiben vom 28. September 2011 zeigte die Bank gegenüber der Stadt den Ausfall des Kreditnehmers „Verein“ an. Zum damaligen Zeitpunkt wurde der ausstehende Betrag mit 422.513,42 € beziffert.

Der Landesrechnungshof stellte zu den Verfahrensweisen der Stadt Wolmirstedt folgendes fest:

- Die Stadt verbürgte sich, obwohl sie bereits am 14. Oktober 2009 einen Betrag von 135.000 € an den Verein zahlte, zwei Tage später für den vollen Kredit des Vereins i. H. v. 530.000 €.
- Damit übernahm die Stadt (unter Berücksichtigung der bis zum Zeitpunkt der Übernahme der Bürgschaft geleisteten Zahlungen an den Verein im Verhältnis zu den geplanten Gesamtumbaukosten mit 530.000 € Bürgschaft) eine um mindestens 161.000 €⁶⁹ viel zu hohe Bürgschaft.
- Die Stadt forderte nicht bereits nach Übernahme der Bürgschaft, sondern erst mit der Zahlung vom 23. September 2010 den Verein auf, die Mittel zur Tilgung des verbürgten Kredites zu verwenden.

Nach § 101 Abs. 2 GO LSA⁷⁰ darf die Kommune Bürgschaften nur dann übernehmen, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig ist.

Die Übernahme dieser Bürgschaft erfüllte diese Kriterien nicht, da kein Bedarf an der Sanierung des Objektes im Rahmen der Erfüllung der Pflichtaufgaben der Stadt bestand.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Grundsätze der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung zu beachten sind.

3.5 „Angepasste“ Stadtplanung an die Städtebauförderung

"Stadtplanung ist die vorausschauende Ordnung räumlicher und baulicher Entwicklung im Bereich örtlicher Gemeinschaften und wird zugleich als Umsetzung politischer Wertvorstellungen der Gesellschaft in eine ihren Zielen und Bedürfnissen angemessenen Umwelt verstanden".⁷¹

Die Stadt Wolmirstedt hat ihr Stadtentwicklungskonzept vor dem Hintergrund ihrer kommunalen Planungshoheit und im Sinne des BauGB nicht als Rahmenplanung angesehen. Sie hat vielmehr, mit einem Stadtratsbeschluss ohne städtebauliche Planungsgrundlage, die Anforderungen der Städtebauförderungsrichtlinien für das Quartier „angepasst“, um Städtebauförderungsmittel zu erhalten.

⁶⁹ Nach den dem Landesrechnungshof vorliegenden Unterlagen überstieg der Bürgschaftsbetrag die zu diesem Zeitpunkt noch erforderlichen Mittel für die geplanten Baukosten zzgl. Mehrkostenbedarf in dieser Höhe.

⁷⁰ jetzt § 109 Abs. 1 KVG LSA

⁷¹ Klaus Borchard in: Schöning/Borchard, Städtebau im Übergang zum 21. Jahrhundert, Karl-Krämer-Verlag Stuttgart 1992

Der Stadtrat der Kommune beschloss am 25. November 1993 für das Sanierungsgebiet den städtebaulichen Rahmenplan. Die Stadt legte hier die ersten städtebaulichen Sanierungsziele u. a. zur Bebauung, zum Verkehr und für die Freiflächen fest.

Im weiteren Verlauf beschloss der Stadtrat am 7. Februar 2002 das Stadtentwicklungskonzept 2010. In dem Stadtentwicklungskonzept sind die Stadtquartiere zu den Gebietskategorien u. a. wie folgt zugeordnet:

- Das Umstrukturierungsgebiet mit vorrangiger Priorität – Stadtquartier 2 und Teilbereiche des Stadtquartiers 1. Hier bestehen eine „erheblich gestörte städtebauliche Struktur und die höchsten Leerstände“.
- Das Konsolidierungs- und Erhaltungsgebiet umfasst den verbleibenden Teil des Stadtquartiers 1. Hier stellen die städtebaulichen Strukturen keinen grundsätzlichen Missstand dar, die Wohnungsreduzierung soll durch Zusammenlegung, Umnutzung und Modernisierung gestaltet werden.

Die Stadt Wolmirstedt „passte“ mit Stadtratsbeschluss vom 20. Juni 2002 die auf der ursprünglichen Stadtplanung beruhende Gebietskategorisierung ohne stadtplanerische Begründung auf die für die Förderfähigkeit im Rahmen der Städtebauförderung notwendige Gebietszuordnung an.

Der Landesrechnungshof konnte den „Bruch“ bezüglich der Festlegung des Erhaltungs- und Konsolidierungsgebietes auf der Grundlage der stadtplanerischen Untersuchung und der dann kurz darauf getroffenen Festlegung durch den Stadtrat als Umstrukturierungsgebiet mit vorrangiger Priorität ohne Planungsgrundlage nicht nachvollziehen.

Dem vom Stadtrat am 11. Dezember 2014 beschlossenen Integrierten Stadtentwicklungskonzept 2030 entnahm der Landesrechnungshof, dass das Sanierungsgebiet vom umfangreicheren Stadtumbaugebiet Stadtquartier 1 und 2 überlagert wird und die Grenzen des Stadtumbaugebietes fast inhaltsgleich denen des Fördergebietes „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ entsprechen. Vertiefende Festlegungen zur Priorität des o. a. ehemaligen Erhaltungs- und Konsolidierungsgebietes (Teilbereich Stadtquartier 1) sind jedoch auch in diesem Stadtentwicklungskonzept nicht enthalten.

Sowohl das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr als auch das Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt akzeptierten die neue Gebietsfestlegung.

Die Stadt Wolmirstedt führte aus, dass der Beschluss des Stadtrates vom 20. Juni 2002 aus rein formellen Gründen gefasst werden musste, um die Bezeichnung „Umstrukturierungsgebiet mit vorrangiger Priorität“ aufzunehmen. Andernfalls wäre eine Programmaufnahme nicht möglich gewesen. Da mit dem Beschluss keine inhaltlichen Änderungen verbunden gewesen seien, sei auch keine gesonderte städtebauliche Begründung erforderlich gewesen.

Die Stadt erläuterte weiter, dass ein Teil der Gebäude, die im „Stadtquartier 1“ lagen, wegen der Leerstandsproblematik abgerissen werden sollten. Die Stadt habe dazu die Gebietsabgrenzungen bzw. Überlagerungen städtebaulich und funktionell fein abgestimmt, so dass die Entscheidungen zu den einzelnen Satzungsgebieten nicht widersprüchlich gewesen seien.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist es vor dem Hintergrund der kommunalen Planungshoheit nicht nachvollziehbar, dass die Stadt Wolmirstedt den „neuen“ stadtplanerischen Willen in Form einer geänderten Gebietskategorie ohne zugehörige Fachplanung ab Juni 2002 beschlossen hatte.

Damit hat die Kommune „bewusst“ ohne fachliche Begründung die Stadtplanung mit Bestandsaufnahme und städtebaulicher Zielfestsetzung bei der Städtebauförderung nicht beachtet. Die Zielsetzung der Stadt bestand insbesondere darin, eine möglichst hohe Städtebauförderung zu erhalten.

4. Empfehlung für künftige Förderverfahren

Der Landesrechnungshof hat eine Vielzahl von Problemen im Rahmen der Städtebauförderung aufgezeigt.

Insgesamt kommt der Landesrechnungshof zu dem Ergebnis, dass die Kommunen als Zuwendungsempfänger und die Landesverwaltung als programmsteuernde Stelle und Bewilligungsbehörde gemeinsame Lösungen erarbeiten müssen, um derartige dargestellte Defizite abzubauen.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist es notwendig, sowohl im Rahmen des laufenden Zuwendungsverfahrens als auch im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung entsprechende Kontrollmechanismen einzubauen. Insbesondere die Landesverwaltung muss hierzu geeignete Vorschläge erarbeiten und durchsetzen.

Darüber hinaus müssen die Kommunen und die Landesverwaltung gemeinsam sicherstellen, dass Zwischennachweise/Verwendungsnachweise zeitnah erstellt und geprüft werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass mit Erreichen der Sanierungsziele oder Aufhebung der Sanierungssatzung aus anderen Gründen tatsächlich eine Schlussabrechnung erfolgen kann.

Das Stellungnahmeverfahren 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	- Grundsatzangelegenheiten des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens - Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen - Schuldenverwaltung des Landes - Rundfunkangelegenheiten - Staatskanzlei und Landtag - Übergreifende Angelegenheiten - Sonderaufgaben - Sächliche Verwaltungsausgaben – ohne Fachaufgaben
Abteilungsleiterin 1	Frau Dr. Weiher	- Steuerverwaltung - Arbeit, Gesundheit, Soziales - Bildung und Kultur - Wissenschaft und Forschung - Justiz und Gleichstellung - Informations- und Kommunikationstechnik - Sport
Vizepräsident/ Abteilungsleiter 2	Herr Elze	- Wirtschaft, Technologie, Verkehr - Beteiligungen und Vermögen des Landes - Bau, Straßenbau, Staatlicher Hochbau, Allgemeine Hochbauangelegenheiten
Abteilungsleiter 3	Herr Weihrich	- Öffentliches Dienstrecht, Personal - Inneres - Raumordnung und Umwelt - Ernährung, Landwirtschaft und Forsten - Querschnittsprüfungen und übergreifende Organisationsprüfungen
Abteilungsleiter 4	Herr Tracums	- Überörtliche Kommunalprüfung (einschl. Personalprüfung im Bereich Kommunalverwaltung) - Wohnungs- und Städtebau

Redaktionsschluss war der 17. Mai 2016.

Dessau-Roßlau im Mai 2016

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Barthel', with a stylized, cursive script.

Barthel
Präsident

Nach der Landtagswahl am 13. März 2016 wurden die Geschäftsbereiche und auch die Bezeichnungen der Ministerien teilweise geändert.

Die Beiträge des vorliegenden Jahresberichtes beruhen auf Prüfungsergebnissen, die überwiegend den Zeitraum vor dem 13. März 2016 betreffen. Die neuen Bezeichnungen der Ministerien hat der Landesrechnungshof deshalb nur dann verwendet, wenn Empfehlungen und Schlussfolgerungen für zukünftige Jahre dargestellt wurden.