

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Jahresbericht 2017

Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2016



Teil 2

**Haushaltsrechnung 2016
Überörtliche Kommunalprüfung**

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Dienstgebäude

Kavalierstraße 31, 06844 Dessau-Roßlau

Telefon: 0340 2510-0

Fax: 0340 2510-310

Ernst-Reuter-Allee 34 - 36, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 567-7001

Fax: 0391 567-7005

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

Internet: www.lrh.sachsen-anhalt.de

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	IV
Vorwort	VII
Vorbemerkungen	10
I Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2016 gemäß § 97	
Absätze 2 und 3 LHO	11
II Einzelne Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2016	33
1 Über- und außerplanmäßige Ausgaben	33
2 Unvollständige Darstellung von Mitteln für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge	40
3 Verstoß gegen den Haushaltsvermerk zur Selbstbewirtschaftung	43
4 Bürgschaften und Garantieverpflichtungen	46
5 Landesbetriebe und Anstalten des öffentlichen Rechts	54
6 Feststellungen zum Einzelplan 19 (Informations- und Kommu- nikationstechnologie)	57
III Weitere Prüfungsergebnisse gemäß § 97 Absatz 6 LHO	
(Denkschrift)	62
1 Mängel bei der Förderung der Suchthilfen	62
2 Mängel bei der Unterhaltung der Kreisstraßen	82
3 Weitere Verschlechterung des Zustandes der Brücken von Landesstraßen und fehlende Erhaltungsstrategie	87
IV Überörtliche Kommunalprüfung	101
1 Allgemeine Ergebnisse aus der Prüfungstätigkeit	101
2 Nachträgliche Änderung in einem Stellungsverfahren	113
Zuständigkeit des Senats	118
Tabellenverzeichnis	120

Abkürzungsverzeichnis

A. ö. R.	-	Anstalt des öffentlichen Rechts
AGA	-	Allgemeine Geschäftsanweisung
AO	-	Abgabenordnung
BASIS	-	Buchhaltungs- und Abrechnungssystem im Strafvollzug
BauGB	-	Baugesetzbuch
BEZ	-	Bundesergänzungszuweisungen
BFH		Bundesfinanzhof
BFHE	-	Sammlung der Entscheidungen des BFH
BGBI.	-	Bundesgesetzblatt
BüBa	-	Bürgschaftsbank
BZSt	-	Bundeszentralamt für Steuern
DIN	-	Deutsches Institut für Normung e. V.
DtA	-	Deutsche Ausgleichsbank
EBIS	-	Einrichtungsbezogenes Informationssystem
EIBE	-	Eindämmung illegaler Betätigungen im Baugewerbe
EPI.	-	Einzelplan
ERV	-	Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs
EStG	-	Einkommenssteuergesetz
EU	-	Europäische Union
EZB	-	Europäische Zentralbank
FAG	-	Finanzausgleichsgesetz
GA	-	Gemeinschaftsaufgabe
GAK	-	Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
GMA	-	Globale Minderausgabe
Gr.	-	Gruppe
GVBl.	-	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt
GWK	-	Gemeinsame Wissenschaftskonferenz
HFE	-	Haushaltsführungserlass
HG	-	Haushaltsgesetz
HGr.	-	Hauptgruppe

HGrG	-	Haushaltsgrundsätzegesetz
HHJ	-	Haushaltsjahr
HOAI	-	Verordnung über die Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen
HPI.	-	Haushaltsplan
i. H. v.	-	in Höhe von
IB	-	Investitionsbank
IKT	-	Informations- und Kommunikationstechnologie
InVeKos	-	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
IT	-	Informationstechnologie
ITN-XT	-	Informationstechnisches Netz des Landes Sachsen-Anhalt next generation
KAG	-	Kommunalabgabengesetz Sachsen-Anhalt
KfW	-	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMU	-	Kleine und mittlere Unternehmen
KVG	-	Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
LBB	-	Landesbetrieb Bau
LFA	-	Länderfinanzausgleich
LHO	-	Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt
LIGA	-	LIGA der Freien Wohlfahrtspflege im Land Sachsen-Anhalt e. V.
LSA	-	Land Sachsen-Anhalt
LSBB	-	Landesstraßenbaubehörde
LT-Drs.	-	Landtagsdrucksache
LVerf	-	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
mbg	-	Mitteldeutsche Beteiligungsgesellschaft
MBI.	-	Ministerialblatt für das Land Sachsen-Anhalt
MIFA	-	Mitteldeutsche Fahrradwerke
MiPla	-	Mittelfristige Finanzplanung des Landes Sachsen-Anhalt
NHH	-	Nachtragshaushalt
NKHR	-	Neues kommunales Haushalts- und Rechnungswesen
Nord/LB	-	Norddeutsche Landesbank
OGr.	-	Obergruppe
PPGS	-	Prävention des pathologischen Glücksspiels in Sachsen-Anhalt
RdErl.	-	Runderlass

- RE 2012 - Richtlinien zum Planungsprozess und für die einheitliche Gestaltung von Entwurfsunterlagen im Straßenbau
- Rz. - Randziffer
- StGB - Strafgesetzbuch
- TGr. - Titelgruppe
- VV - Verwaltungsvorschrift
- ZVO - Zweckverband Wasserversorgung und Abwasserentsorgung „Ostharz“

Vorwort

Wintervorräte im Sommer anlegen!

Als Finanzminister würde man vermutlich sagen: Das Ergebnis gibt mir Recht.

Am Ende des Haushaltsjahres 2017 stand erneut die schwarze Null. Es wurden – wie geplant - 100 Mio. € getilgt und auf die von uns kritisierte erhebliche Entnahme aus den Rücklagen konnte verzichtet werden. Sogar die Globale Minderausgabe (GMA) in Höhe von zwei Prozent wurde erwirtschaftet. Der Rechnungshof hat also wieder einmal schwarz gemalt!

Aus meiner Perspektive als Rechnungshofpräsident fällt die Bewertung des Haushaltsabschlusses naturgemäß etwas anders aus. Es ist auch keine Schwarzmalerei wenn ich mir die Frage stelle, was alles bei diesen nahezu perfekten finanzpolitischen Rahmenbedingungen möglich gewesen wäre. Dazu lohnt ein Blick auf die anderen mitteldeutschen Länder.

Für den „Erfolg“ der Haushaltsjahre 2016 und 2017 gibt es hauptsächlich Gründe, die durch landespolitische Entscheidungen kaum zu beeinflussen waren: Die konjunkturelle Großwetterlage war noch sonniger, als sie von allen Experten vorhergesagt wurde. In unseren Nachbarländern Sachsen und Thüringen hat das u.a. dazu geführt, dass Ende des Jahres ein Überschuss von 617 bzw. von 898 Mio. € stand. Beide Länder nutzen einen Großteil dieses Geldes zum Schuldenabbau bzw. zur Rücklagenbildung.

Zum Vergleich: In Sachsen-Anhalt betrug der Überschuss lediglich homöopathische 1,2 Mio. €.

Aktuell plant die Landesregierung den Haushalt für das Jahr 2019. Dieser sollte aus meiner Sicht weniger im Vertrauen auf noch bessere Zeiten, sondern eher in Erwartung schlechterer Zeiten aufgestellt werden: sprich ohne eine millionenschwere GMA und vor allem ohne das Hoffen auf unendlich steigende Steuereinnahmen. Denn die Großwetterlage kann sich jederzeit ändern. Jeder Konjunkturzyklus findet irgendwann sein Ende und die nächste Rezession kommt mit Sicherheit. Bereits in seiner Novemberschätzung hat der Arbeitskreis Steuerschätzung für 2018 einen Rückgang prognostiziert. Auch ein Ende der Nullzinspolitik durch die EZB ist für das Jahr 2019 wahrscheinlicher geworden. Bei einem Schuldenberg von noch immer rund 20 Mrd. € ist das Risiko steigender Zinsen erheblich.

Die Annahme, nur weil es einige Jahr lang nicht geschneit hat gäbe es keinen Winter mehr, ist hoch riskant. Noch riskanter wird es, wenn man die „Wintervorräte“ im Hochsommer verbraucht.

Ja, ich bin ein Mahner und das qua Amt! Deshalb habe ich dem aktuellen Jahresbericht auch dieses Vorwort vorangestellt, um sowohl zurück als auch voraus zu blicken.

Der vorliegende Jahresbericht bezieht sich neben dem Abschluss für das Jahr 2017 vor allem auf die Haushaltsrechnung für das Jahr 2016. In diesem Jahr standen sich Einnahmen und Ausgaben in Höhe von rund 10,7 Mrd. € ausgeglichen gegenüber. 325 Mio € flossen in die Steuerschwankungsreserve und in die Allgemeine Rücklage. 125 Mio. € Altschulden wurden getilgt.

Das ist bilanziell zwar richtig. Aber ist es nicht ehrlicher hinzuzufügen, dass das Land 2016 lediglich 45 Mio. € Altschulden aus eigener Kraft getilgt hat? 80 Mio. € sind ein „Geschenk“ des Bundes, das Sachsen-Anhalt jährlich als Konsolidierungshilfe erhält.

Ehrlich wäre es auch zu erwähnen, dass bei einem Schuldenberg von rund 20 Mrd. € und einer künftigen Tilgung im aktuellen Tempo, der Schuldenabbau noch 200 Jahre dauern wird.

Ehrlich wäre es zudem, einmal in größeren Maßstäben zu rechnen. Denn mit dem Beginn der Niedrigzinsphase im Jahr 2009 sind die Zinsausgaben für die Schulden des Landes von Jahr zu Jahr gesunken. Diesen Effekt hätte die Landesregierung nutzen können, indem sie die so ersparten Zinsausgaben komplett in die Tilgung steckt. Im Ergebnis wäre der Schuldenberg dann bis heute bereits um spürbare 2,6 Mrd. € geschrumpft. Das hätte zu einer dauerhaften jährlichen Zinsersparnis von rund 80 Mio. € geführt.

So allerdings verharret Sachsen-Anhalt bei einer Pro-Kopf-Verschuldung in Höhe eines Kleinwagens (rd. 9.084 €).

Und die finanziellen Belastungen werden in absehbarer Zeit nicht geringer. Im Gegenteil, sie wachsen. Zwar klingt es wie ein ewiges Mantra - Fakt ist aber nun einmal, dass der Solidar-pakt II ausläuft und die Schuldenbremse des Bundes 2020 in Kraft tritt. Fakt ist auch, dass die Pensionsverpflichtungen des Landes ständig steigen. Und Fakt ist ebenso, dass sich ein dauerhafter Investitionsstau bitter rächen wird, wenn Brücken und Straßen weiter zerbröseln.

Bei unserer letzten Konferenz verabschiedeten wir, die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, die „Weimarer Erklärung“. Sie endet mit den Worten: „Die Konferenz sieht neben den zum Erhalt des öffentlichen Infrastrukturvermögens erforderlichen Investitionen im Schuldenabbau einen wesentlichen Beitrag zu einer gegenüber künftigen Generationen gerechten Haushaltspolitik.“

Beides wünsche ich mir auch für den bevorstehenden Haushalt 2019 – obgleich ich weiß - es wird kein leichter sein. Die Ressortwünsche addieren sich erneut auf ein Rekordniveau.

Laut Ministerium der Finanzen stehen geplanten Einnahmen von rund 11 Mrd. € aktuell Ausgabenwünsche von 11,7 Mrd. € gegenüber. Und das, obwohl sich Sachsen-Anhalt bundesweit bereits jetzt die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben je Einwohner leistet.

Stellt sich die Frage: Wie lässt sich diese Finanzierungslücke von rund 700 Mio. € in der Haushaltsaufstellung schließen? Im Grunde genommen nur, indem das Land nicht mehr ausgibt als es einnimmt. Dabei sollte sich ein Griff in die Rücklagen ebenso verbieten wie eine überzogene GMA und satte Steuerzuschätzungen.

Noch herrscht Hochsommer. Die „Wintervorräte“ müssen tabu bleiben.

Kay Barthel

Präsident des Landesrechnungshofes

Vorbemerkungen

Nach Artikel 97 Abs. 1 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt (LVerf) 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 LVerf 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 LVerf).

Die Rechnung des Landesrechnungshofes wird von Mitgliedern des Landtages geprüft.

Der Landesrechnungshof hat mit dem Teil 1 des Jahresberichtes 2017 den Landtag und die Landesregierung über wesentliche Feststellungen zur gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung 2016 unterrichtet. Der Teil 1 umfasst die Denkschrift und Bemerkungen (LT-Drs. 7/2037 vom 27. Oktober 2017) sowie den vertraulichen Teil (LT-Drs. 7/2038 vom 27. Oktober 2017).

Der Unterausschuss Rechnungsprüfung des Landtages hat sich in seinen Sitzungen am 30. November 2017, am 1. Februar 2018 sowie am 15. März 2018 mit dem Abschnitt C – Vertraulicher Teil – des Jahresberichtes 2017 Teil 1 befasst. In seiner Sitzung am 26. April 2018 erfolgte die Befassung mit den Abschnitten A – Denkschrift und Bemerkungen – und B – Ergebnisbericht – des Jahresberichtes.

Der hier vorliegende Teil 2 des Jahresberichtes 2017 setzt sich im Wesentlichen mit dem Rechenwerk der Haushaltsrechnung 2016 (gemäß §§ 80 bis 87 LHO) auseinander.

Der Landesrechnungshof hat in den Teil 2 des Jahresberichtes 2017 auf der Grundlage von § 97 Abs. 3 LHO auch Feststellungen im Hinblick auf spätere Haushaltsjahre aufgenommen.

I Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2016 gemäß § 97 Absätze 2 und 3 LHO

1. Allgemeines

Grundlagen der Haushaltsführung im Jahr 2016 waren:

- das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2015 und 2016 (Haushaltsgesetz 2015/2016 – HG 2015/2016) vom 15. Januar 2015 (GVBl. LSA 2015, S. 2 ff.) und das Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2015/2016 (Nachtragshaushaltsgesetz 2015/2016) vom 22. Oktober 2015 (GVBl. LSA 2015 S. 528) sowie die diesem Gesetz als Anlagen beigefügten Haushaltspläne,
- das Haushaltsbegleitgesetz 2015/2016 vom 17. Dezember 2014 (GVBl. LSA 2014, S. 525 ff.),
- der Runderlass des Ministeriums der Finanzen „Haushaltsführung 2016“ vom 21. Januar 2016 (MBI. LSA 2016, S. 36 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 19. Dezember 2017 (LT-Drs. 7/2268 vom 3. Januar 2018) hat das Ministerium der Finanzen dem Landtag und dem Landesrechnungshof die auf der Grundlage des Haushaltsgesetzes 2015/2016 und des Nachtragshaushaltsgesetzes 2015/2016 aufgestellte Haushaltsrechnung für das Jahr 2016 zugeleitet.

Die Haushaltsrechnung bildet zusammen mit dem Jahresbericht 2017 des Landesrechnungshofes – Teile 1 und 2 – nach Artikel 97 Abs. 1 LVerf in Verbindung mit § 114 Abs. 1 LHO die Grundlage für die Entlastung der Landesregierung und der Präsidentin/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 2011 bis 2018

Tabelle 1: Einnahmen des Landes 2011 bis 2018

- gerundet in Mio. € -

Arten	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 HPI.	Bemerkungen
Einnahmen aus Steuern/Abgaben - HGr. 0	5.187	5.444	5.612	5.694	6.075	6.523	6.661	6.696	
Verwaltungseinnahmen - HGr. 1	400	400	364	387	363	346	343	292	darin enthalten Hochwasserhilfen: - für 2014: 0,7 Mio. € - für 2015: 19,0 Mio. € - für 2016: 2,0 Mio. € - für 2017 und 2018: kein Ansatz
Zuweisungen und Zuschüsse - HGr. 2 darunter: Allgemeine Finanzzuweisungen	3.553	3.528	3.530	3.465	3.422	3.321	3.233	3.055	darin enthalten Hochwasserhilfen: - für 2014: 53,5 Mio. € - für 2015: 75,9 Mio. € - für 2016: 71,6 Mio. € - für 2017: 56,0 Mio. € - für 2018: 56,5 Mio. €
- vom Bund (BEZ), Gr. 211	1.951	1.791	1.677	1.580	1.468	1.362	1.190	1.101	
- von Ländern (LFA), Gr. 212	502	571	565	585	593	614	605	650	
- Ausgleichszahlungen vom Bund, Gr. 221*	53,5	80	80	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 darunter Entnahmen aus der :	759	589	633	554	957	660	680	1.390	darin enthalten Hochwasserhilfen: - für 2014: 128,3 Mio. € - für 2015: 241,7 Mio. € - für 2016: 185,1 Mio. € - für 2017: 395,7 Mio. € - für 2018: 279,8 Mio. €
- Steuerschwankungsreserve ¹	0	0	0	0	0	0	0	9	
- allgemeinen Rücklage ²	0	0	0	0	0	0	0	299	
Nettokreditaufnahme bzw. Tilgung	209	-25	-50	-75	-100	-125	-100	-100	ab 2012: Tilgung
Gesamteinnahmen	10.108	9.936	10.089	10.025	10.717	10.725	10.817	11.333	darin enthalten Hochwasserhilfen insgesamt: - für 2014: 182,5 Mio. € - für 2015: 336,6 Mio. € - für 2016: 258,7 Mio. € - für 2017: 451,7 Mio. € - für 2018: 336,3 Mio. €

2011 bis 2016: IST laut Haushaltsrechnung
2017: endgültiges IST, Stand: 14. März 2018

¹ Kapitel 13 02; Titel 351 02, ab 2017 umgesetzt auf Titel 359 02.

² Kapitel 13 02; Titel 351 01, ab 2017 umgesetzt auf Titel 359 01.

Tabelle 2: Ausgaben des Lands 2011 bis 2018

- gerundet in Mio. € -

Arten	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 HPI.	Bemerkungen
persönliche Verwaltungsausgaben - HGr. 4	2.424	2.416	2.448	2.477	2.492	2.562	2.549	2.619	darin enthalten Hochwasserhilfen: - für 2014: 0,4 Mio. € - für 2015: 1,0 Mio. € - für 2016: 0,8 Mio. € - für 2017 und 2018: kein Ansatz
sächliche Verwaltungsausgaben - Obergruppe 51 - 54 Zinsausgaben an Kreditmarkt, Gr. 575	381 776	337 713	344 632	319 594	341 551	374 510	332 455	366 395	darin enthalten Hochwasserhilfen: - für 2014: 2,8 Mio. € - für 2015: 1,6 Mio. € - für 2016: 0,5 Mio. € - für 2017: 0,02 Mio. € - für 2018: kein Ansatz
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse - HGr. 6 darunter: Zuweisungen an Kommunen	4.996 2.244	5.041 2.231	5.209 2.326	5.263 2.280	5.504 2.356	5.690 2.564	6.035 2.610	6.088 2.435	darin enthalten Hochwasserhilfen: - für 2014: 51,0 Mio. € - für 2015: 165,1 Mio. € - für 2016: 72,1 Mio. € - für 2017: 56,0 Mio. € - für 2018: 56,5 Mio. €
Bauausgaben - HGr. 7	143	161	174	172	167	161	178	259	darin enthalten Hochwasserhilfen: - für 2014: 5,0 Mio. € - für 2015: 3,7 Mio. € - für 2016: 3,3 Mio. € - für 2017: 9,8 Mio. € - für 2018: 7,8 Mio. €
sonstige Ausgaben für Investitionsfördermaßnahmen - HGr. 8 darunter: Zuweisungen an Kommunen	1.277 590	1.127 438	1.061 464	1.092 475	1.242 590	963 455	1.051 488	1.571 726	darin enthalten Hochwasserhilfen: - für 2014: 123,3 Mio. € - für 2015: 165,2 Mio. € - für 2016: 182,0 Mio. € - für 2017: 385,9 Mio. € - für 2018: 272,0 Mio. €
besondere Finanzierungsausgaben - HGr. 9 darunter Zuführungen an: - Steuerschwankungsreserve ³ - Pensionsfonds ⁴	111 0 57	141 55 43	221 116 65	108 20 70	420 84 0	465 219 0	217 0 0	35 25 6	Zuführungen an Rücklagen (einschließlich an die Steuerschwankungsreserve); - bis 2011: einschließlich allgemeiner GMA - 2012 bis 2016: keine allgemeinen GMA veranschlagt; - für 2017: -171,6 Mio. € und - für 2018: -169,0 Mio. € allgemeine GMA veranschlagt.
Gesamtausgaben	10.108	9.936	10.089	10.025	10.717	10.725	10.817	11.333	darin enthalten Hochwasserhilfen, insgesamt: - für 2014: 182,5 Mio. € - für 2015: 336,6 Mio. € - für 2016: 258,7 Mio. € - für 2017: 451,7 Mio. € - für 2018: 336,3 Mio. €

2011 bis 2016: IST laut Haushaltsrechnung; 2017: endgültiges IST, Stand: 14. März 2018

³ Kapitel 13 02, Titel 911 01, ab 2017 umgesetzt auf Titel 919 01.

⁴ Kapitel 55 01 - Sondervermögen „Pensionsfonds“.

3. Abschlüsse der Haushaltsjahre 2016 und 2017 sowie Darstellung der Gesamtverschuldung des Landes

3.1 Abschluss des Haushaltsjahres 2016

Der Abschluss für das Haushaltsjahr 2016 wurde mit einem Volumen von 10.724.961.564,38 € realisiert. Der Ausgleich der Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben des Haushaltes konnte, wie in den Vorjahren auch, ohne eine Nettokreditaufnahme erreicht werden.

3.1.1 Überschussverwendung

Das Ministerium der Finanzen hatte dem Ausschuss für Finanzen des Landtages mit Schreiben vom 17. Januar 2017⁵ einen Vorschlag zur Überschussverwendung vorgelegt. Im Saldo der Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben ergab sich aus dem vorläufigen Abschluss des Haushaltsjahres ein Überschuss von 376 Mio. €.

Aus diesem Überschuss sollten im Rahmen der Erstellung des endgültigen Jahresabschlusses noch Nachzahlungen aus dem Gesetz zur Änderung des Besoldungs- und Versorgungsrechts-ergänzungsgesetzes des Landes geleistet werden. Für den danach verbleibenden Betrag von rund 350 Mio. € schlug das Ministerium der Finanzen vor, weitere 25 Mio. € zur Nettokredittilgung einzusetzen. Die Nettokredittilgung erreichte 2016 damit den Betrag von 125 Mio. €.

Der nach der zusätzlichen Tilgung verbleibende Überschuss sollte mit einem Betrag von 219,4 Mio. € der Steuerschwankungsreserve zugeführt werden, um den gesetzlich vorgeschriebenen Mittelbestand von 500 Mio. € zu erreichen. Der allgemeinen Rücklage sollte der verbleibende Betrag zugeführt werden.

Der Ausschuss für Finanzen des Landtages hatte in seiner 9. Sitzung⁶ am 18. Januar 2017 folgende vorgeschlagene Verwendung des Überschusses beschlossen:

- Erhöhung der Nettokredittilgung 2016 um 25 Mio. € auf insgesamt 125 Mio. €,
- Zuführung eines Betrages von 219,4 Mio. € zur Steuerschwankungsreserve,
- Zuführung an die allgemeine Rücklage i. H. d. verbleibenden Betrages von 109,8 Mio. € im Haushaltsjahr 2016.

⁵ ADRs. 7/FIN/32.

⁶ Kurzbericht 7/FIN/9.

Der erzielte Haushaltsüberschuss belief sich letztendlich auf 354,2 Mio. €.

Zudem waren die noch im Nachtragshaushalt vorgesehenen Entnahmen aus der Steuerungschwankungsreserve in Höhe von 100 Mio. € und aus der allgemeinen Rücklage in Höhe von 182,1 Mio. € nicht notwendig. Ihnen standen nun die vorgenannten Zuführungen von insgesamt 329,2 Mio. € gegenüber.

3.1.2 Zinsausgaben

Die Zinsausgaben 2016 sind bei einem Schuldenstand am 31. Dezember 2016 i. H. v. rund 20,3 Mrd. € auf 509,4 Mio. € zurückgegangen. Sie betragen im Jahr 2015 noch 550,8 Mio. €. Die Zinslast ist damit im Vergleich zum Vorjahr um 41,4 Mio. € gesunken. Der weitere deutliche Rückgang hat seine Hauptursache im unverändert bestehenden Niedrigzinsumfeld sowie im aktiven Zins- und Kreditmanagement des Landes.

Dies wird auch durch den Vergleich der Zinsausgaben mit dem Schuldenstand deutlich.

Tabelle 3: Zinsausgaben und Schuldenstand 2011 bis 2016

- gerundet in Mio. € -

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Zinsausgaben	776	713	632	594	551	510
Schuldenstand am 31.12.	20.650	20.625	20.575	20.500	20.400	20.275

Ausgehend vom Schuldenstand 31. Dezember 2011 – als dem letzten Jahr einer Nettokreditaufnahme durch das Land – ist der Schuldenstand bis Ende 2016 durch Tilgungen um 375 Mio. € gesunken. Für den gleichen Zeitraum ergibt sich ein Rückgang der Ausgaben für Zinszahlungen um rund 266 Mio. €. Damit überschreiten die bis 2016 erfolgten Nettokredittilgungen den Rückgang der Zinsausgaben für den gleichen Zeitraum nur um 109 Mio. €.

In diese Betrachtung sind aber auch die in den Jahren 2012 bis 2016 an das Land gezahlten Konsolidierungshilfen des Bundes mit insgesamt 400 Mio. € (80 Mio. €/Jahr) einzubeziehen. Danach stehen den geleisteten Tilgungen von 375 Mio. € die o. g. Zinersparnisse und Konsolidierungshilfen mit einer Gesamtsumme von 666 Mio. € gegenüber. Damit unterschreiten die Schuldentilgungen die Zinersparnisse und die Konsolidierungshilfen um 291 Mio. €.

Der Landesrechnungshof stellt dazu fest, dass über zwei Drittel der als positiv anzusehenden Schuldentilgungen allein durch das zurückgegangene Zinsniveau geleistet wer-

den konnten. Insoweit sieht er die erfolgte Schuldentilgung als deutlich zu gering an. Darüber hinaus hält es der Landesrechnungshof für besonders kritikwürdig, dass nicht einmal die erhaltenen Konsolidierungshilfen von 400 Mio. € vollständig zur Rückführung der Verschuldung des Landes verwendet wurden.

3.1.3 Tilgungsleistungen

In der 79. Sitzung des Landtages wurde der Beschluss⁷ gefasst, im Haushaltsplan für 2016 eine Tilgung von 100 Mio. € zu veranschlagen. Die Höhe blieb auch im Nachtragshaushaltsplan unverändert.

Der Ausschuss für Finanzen hat den im Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 17. Januar 2017 unterbreiteten Verwendungsvorschlag für den ausgewiesenen Überschuss 2016 in seiner 9. Sitzung⁸ beschlossen.

Im Rahmen der Beschlussumsetzung erfolgte eine weitere Tilgung von 25 Mio. €. Die Nettokredittilgung für 2016 beträgt damit 125 Mio. €.

Nach 2014 und 2015 hat das Land zum dritten Mal in Folge eine überplanmäßige Zahlung von 25 Mio. € zur Tilgung aufgenommener Schulden vorgenommen.

Der Landesrechnungshof bewertet es grundsätzlich als positiv, das Schulden getilgt werden. Er hält die Höhe der erfolgten Schuldentilgung vor dem Hintergrund der anhaltend positiven konjunkturellen Lage, dem bestehenden niedrigen Zinsniveau und einer für 2016 erhaltenen Konsolidierungshilfe von 80 Mio. € jedoch für völlig unzureichend.

Allein die erhaltene Konsolidierungshilfe von 80 Mio. € und der Rückgang der Zinsausgaben um 41,4 Mio. € (Punkt 3.1.2) haben annähernd ausgereicht, um die für 2016 erfolgte Nettokredittilgung von 125 Mio. zu finanzieren. Eigene Sparanstrengungen sind für den erfolgten Schuldenabbau nicht geleistet worden.

Der Rückgang der Zinsausgaben des Landes aufgrund der anhaltenden Niedrigzinsphase beläuft sich für den Zeitraum 2009 bis 2018⁹ auf 2,6 Mrd. €. Diesen Betrag der Zinsersparnis hätte die Landesregierung nach Auffassung des Landesrechnungshofes vollständig zur Tilgung der noch über 20 Mrd. € Landesschulden verwenden müssen. Aus der vorgenannten Schuldentilgung von 2,6 Mrd. € würde das Land darüber hinaus von einer weiteren dauerhaften jährlichen Zinsersparnis von 78 Mio. € (Durchschnittzinssatz 3 %) profitieren.

⁷ LT-Drs. 6/3696 vom 10. Dezember 2017.

⁸ Am 18. Januar 2017.

⁹ Jahresbericht 2013 Teil 3, S. 10, Zinsersparnis für den Zeitraum 2009 bis 2014: 1 Mrd. €.

Die vorliegenden guten Voraussetzungen des Konjunktur- und Zinsumfeldes sind ungenutzt geblieben, um den dringend gebotenen Schuldenabbau nicht zuletzt im Sinne der Generationengerechtigkeit voranzutreiben.

3.2 Abschluss des Haushaltsjahres 2017

Der endgültige Abschluss für das Haushaltsjahr 2017 mit Stand vom 14. März 2018 weist einen in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Haushalt aus.

Die Einnahmen und Ausgaben betragen jeweils 10.816.815.635,48 €.

Um den ausgeglichenen Haushalt herzustellen, war die Aufnahme neuer Schulden nicht erforderlich. Damit hat das Land seit 2012 keine neuen Schulden mehr aufgenommen.

Tabelle 4: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben gegenüber den Haushaltsplanungen nach Hauptgruppen

- gerundet in Mio. € -

Hauptgruppe		HPI. 2017	endgültiges IST 2017	Mehr (+)/ Weniger (-)
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben	6.541,9	6.661,4	+ 119,5
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	338,7	342,7	+ 4,0
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen (mit Ausnahme für Investitionen)	2.997,4	3.232,5	+ 235,1
3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	1.346,8	580,2	- 766,6
	Gesamteinnahmen:	11.224,8	10.816,8	- 408,0
4	Personalausgaben	2.556,0	2.549,2	- 6,8
5	sächliche Verwaltungsausgaben (OGr. 51 - 54)	381,3	332,5	- 48,8
	Zinsausgaben (Gr. 575)	465,7	454,6	- 11,1
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	6.038,9	6.035,3	- 3,6
7	Baumaßnahmen	232,2	177,6	- 54,6
8	sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen	1.566,4	1.050,7	- 515,7
9	Besondere Finanzierungsausgaben	-15,7	216,9	+ 232,6
	Gesamtausgaben:	11.224,8	10.816,8	- 408,0

Die Verwendung des Überschusses ist in dieser Darstellung berücksichtigt.

3.2.1 Überschuss

Am 10. Januar 2018 hat das Ministerium der Finanzen den vorläufigen Abschluss des Haushaltsjahres 2017 erstellt. Mit Schreiben vom 23. Januar 2018 ist der Ausschuss für Finanzen des Landtages davon in Kenntnis gesetzt worden.

Im Saldo der Gesamteinnahmen (10.810,0 Mio. €) und Gesamtausgaben (10.809,2 Mio. €) ergibt sich ein Überschuss von 0,8 Mio. €.

Das Ministerium der Finanzen weist in seinem Schreiben u. a. darauf hin, dass

- die geplante Entnahme aus der Steuerschwankungsreserve in Höhe von 347,0 Mio. € nicht durchgeführt wurde,
- die veranschlagte Nettokredittilgung von 100,0 Mio. € im vorläufigen Jahresabschluss bereits berücksichtigt ist,
- die allgemeine Globale Minderausgaben von 160,0 Mio. € und
- die Minderausgaben für Personal i. H. v. 69,5 Mio. € erwirtschaftet wurden.

Der endgültige Abschluss des Haushaltsjahres 2017 wurde am 14. März 2018 erstellt. Der Ausschuss für Finanzen des Landtages wurde darüber mit Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 29. März 2018 informiert.

Der Abschluss weist für 2017 ein ausgeglichenes Ergebnis aus. Die Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben betragen 10.817 Mio. €.

Unter Berücksichtigung aller nach dem vorläufigen Haushaltsabschluss noch erforderlichen Buchungen ergab sich ein Überschuss von 1,2 Mio. €. Dieser wurde vollständig der allgemeinen Rücklage zugeführt, die danach einen Bestand von 302,1 Mio. € erreicht.

Das Ministerium der Finanzen weist in diesem Zusammenhang ausdrücklich darauf hin, dass der Haushaltsplan 2018 eine Entnahme 299,1 Mio. € aus dieser Rücklage vorsieht. Das bedeutet eine nahezu vollständige Entnahme des gesamten Rücklagebestandes im Jahr 2018.

3.2.2 Steuereinnahmen (HGr. 0)

Die im Haushaltsvollzug erzielten Steuereinnahmen (HGr. 0) spiegeln die fortgesetzte positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung der vergangenen Jahre wider. Dem Ansatz der zu erwartenden Steuereinnahmen im Haushaltsplan 2017/2018 für 2017 von 6.541,9 Mio. € stehen im IST 6.661,4 Mio. € gegenüber.

Damit wurde das erwartete Steueraufkommen um 119,5 Mio. € übertroffen. Gegenüber dem Vorjahr beträgt der Aufwuchs der IST-Steuereinnahmen 138,2 Mio. €. Das erzielte Steueraufkommen 2017 beträgt damit 2,12 % mehr als noch im Jahr 2016.

Unter Einbeziehung der erhaltenen Zahlungen des Landes aus den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen und dem Länderfinanzausgleich ergibt sich im Vergleich des Ergebnisses der 149. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen"¹⁰ für 2017 und dem erzielten IST für 2017 das folgende Bild:

Tabelle 5: Vergleich Steuereinnahmen nach Steuerschätzung und im IST

- in Mio. € -

	2017			
	Steuer- schätzung	HPI.	IST	Mehr/ Weniger
	1	2	3	3 - 1
Steuereinnahmen (Epl. 13, HGr 0)	6.404	6.521	6.635	231
Länderfinanzausgleich (Kap. 13 10, Titel 212 01)	436	436	605	169
allgemeine Bundesergänzung- zuweisungen (Kap. 13 10, Titel 211 02)	270	270	248	-22
Summe	7.110	7.227	7.488	378

Danach konnte das Land im Haushaltsvollzug 2017 erneut auf deutliche Einnahmewüchse zurückgreifen. Das Ministerium der Finanzen hatte den in der Steuerschätzung mit 6.404 Mio. € angegebenen Betrag der Steuereinnahmen des Landes auf 6.521 Mio. € erhöht und parallel in den Haushaltsplanungen für 2017 berücksichtigt. Die entsprechenden Änderungsanträge wurden am 9. Februar 2017 in den Ausschuss für Finanzen eingebracht. Diesen stimmte der Landtag am 3. März 2017 zu.

Die im IST erzielten Steuereinnahmen des Landes von 6.635 Mio. € übertreffen den durch das Ministerium der Finanzen im Doppelhaushalt 2017/2018 für 2017 erwarteten „erhöhten“ Ansatz der Steuereinnahmen von 6.521 Mio. € nochmals um 114 Mio. €. Unter Berücksichtigung der IST-Mehreinnahmen aus dem Länderfinanzausgleich von 169 Mio. € und den IST-Mindereinnahmen aus den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen von -22 Mio. € reichen die er-

¹⁰ Vom 2. bis 4. November 2016 in Nürnberg.

zielten IST-Mehreinnahmen faktisch aus, um die veranschlagten Globalen Minderausgaben (160 Mio. €) und die Minderausgaben Personal (69,5 Mio. €) ohne echte Einsparungen im Haushaltsvollzug zu finanzieren.

Der Haushaltsabschluss 2017 konnte zwar ohne die geplante Entnahme aus der Steuerschwankungsreserve und unter Erwirtschaftung der vorgenannten Minderausgaben erreicht werden. Er ist aber nicht das Ergebnis erreichter Einsparungen im Haushaltsvollzug. Er ist das Ergebnis der erzielten Rekordsteuereinnahmen des Landes und unterbliebener Investitionen (Punkt 7). Der Landesrechnungshof erwartet, dass die günstigen Rahmenbedingungen aktiv genutzt werden, um eine dauerhafte Konsolidierung des Landeshaushaltes zu erreichen und weitere Vorsorge für konjunkturelle Schwächephasen, Zinssteigerungen etc. zu treffen.

3.2.3 Tilgungsleistungen

Im Haushaltsaufstellungsverfahren für die Jahre 2017 und 2018 hat die Landesregierung eine Neubewertung der Finanzlage des Landes vorgenommen. Aus Sicht der Landesregierung machte die Berücksichtigung ihrer finanzpolitischen Zielsetzungen im Ergebnis Anpassungen der bisherigen Tilgungsplanung erforderlich. Die vorgenommenen Anpassungen führen dazu, dass die vollständige Tilgung der in den Haushaltsjahren 2010 und 2011 aufgenommenen Kredite ein Jahr später als bisher geplant, also erst 2021, abgeschlossen wird. Der Landtag hatte der Änderung des Tilgungsplans am 3. März 2017 in seiner 22. Sitzung¹¹ zugestimmt.

Entsprechend des Beschlusses erfolgte im Doppelhaushalt 2017/2018 für 2017 die Veranschlagung einer Nettokredittilgung von 100 Mio. €.

Die Nettokredittilgung wurde vom Land bereits bis zur Erstellung des vorläufigen Haushaltsabschlusses am 10. Januar 2018 erbracht.

Zum 31. Dezember 2017 hat das Land einen Darlehensbestand aus den Krediten der Jahre 2010 und 2011 in Höhe von 346 Mio. €. Darüber hinaus belaufen sich die „Alt“-Schulden aus Kreditaufnahmen von 1991 bis 2007 unverändert auf 19,829 Mrd. €. Für diese Gesamtverschuldung hat das Land bis zum jetzigen Zeitpunkt keinen Tilgungsplan aufgestellt.

Die geleisteten Tilgungen bewertet der Landesrechnungshof grundsätzlich positiv. Durch die zeitliche Verlängerung der Gesamttilgungsdauer wird jedoch die Bedeutung der erfolgten überplanmäßigen Tilgungen relativiert.

¹¹ LT-Drs. 7/1107.

Vor dem Hintergrund einer Gesamtverschuldung des Landes von über 20 Mrd. € hält der Landesrechnungshof eine langfristige Planung zur Rückführung eines nennenswerten Teils der Gesamtverschuldung für dringend erforderlich.

In ihrer „Weimarer Erklärung“¹² haben die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder einen verstärkten Schuldenabbau und die Sicherstellung notwendiger Investitionen gefordert.

Der Stabilitätsrat¹³ fordert in diesem Zusammenhang dazu auf, die günstige Lage der öffentlichen Haushalte zu nutzen, um Vorsorge für künftige Jahre zu treffen. Damit wird die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte abgesichert und Bund, Länder und Gemeinden bleiben auch in späteren konjunkturellen Schwächephasen handlungsfähig.

3.2.4 Entnahmen aus der Steuerschwankungsreserve

Im Rahmen der Aufstellung der Haushalte 2017/2018¹⁴ wurden die Planansätze zu den o. g. Entnahmen gegenüber Planansätzen der vorangegangenen Jahre in Summe deutlich erhöht. Der Haushaltsplanansatz 2017 für Entnahmen aus der Steuerschwankungsreserve beträgt 347,0 Mio. €. Der erste Haushaltsplanentwurf 2017/2018 sah für 2017 eine Entnahme aus der Steuerschwankungsreserve von 175,0 Mio. € vor. Der Entnahmebetrag wurde im Rahmen der Sitzung des Ausschusses für Finanzen am 9. Februar 2017 behandelt und durch einen angenommenen Änderungsantrag auf 332,9 Mio. € erhöht. Die Erhöhung wurde mit der Deckung des Mehrbedarfs im Gesamthaushalt – Schaffung eines Haushaltsausgleiches – begründet. Der Landtag hat in seiner Sitzung am 3. März 2018 (Bereinigungssitzung) den Einzelplan 13¹⁵ mehrheitlich angenommen und damit der Erhöhung des Entnahmebetrages auf 347,0 Mio. € zur Herstellung des Haushaltsausgleiches (Spitzausgleich) zugestimmt.

Zur Herstellung eines ausgeglichenen Haushaltes 2017 waren im Haushaltsvollzug letztlich keine Entnahmen aus der Steuerschwankungsreserve notwendig.

Der Landesrechnungshof hatte im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens 2017/2018 die vorgesehenen Entnahmen aus der Steuerschwankungsreserve kritisiert. Die Steuerschwankungsreserve ist ein Vorsorgeelement, welches finanzielle Auswirkungen und Risiken aus negativen konjunkturellen Entwicklungen oder unerwartet auftretenden Problemlagen kompensieren soll.

¹² Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder in Weimar vom 16. bis 17. April 2018.

¹³ 16. Sitzung des Stabilitätsrates am 11. Dezember 2017.

¹⁴ GVBl. LSA Nr. 4/2017, ausgegeben am 29. März 2017.

¹⁵ Allgemeine Finanzverwaltung.

Weil keines der genannten Szenarien vorliegend ist, hält der Landesrechnungshof die Veranschlagung für nicht sachgerecht und weist auf seine dazu in vorangegangenen Jahresberichten geübte Kritik¹⁶ hin.

Dies gilt insbesondere auch, weil darüber hinaus Globale Minderausgaben von 160,0 Mio. € als auch Minderausgaben für Personal von 69,5 Mio. € für das Haushaltsjahr 2017 eingeplant wurden. Damit wurden Ausgaben von über 576,5 Mio. € für das Haushaltsjahr 2017 geplant, die, soweit sie nicht durch Mehreinnahmen finanziert wurden, im Haushaltsvollzug nicht geleistet wurden.

4. Entwicklung der Gesamtverschuldung und der Pro-Kopf-Verschuldung

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

¹⁶ Jahresbericht 2016 Teil 2 (Punkt 3.2.4.) und Jahresbericht 2015 Teil 2 (Punkt 3.2.3.).

Tabelle 6: Entwicklung der Gesamtverschuldung

– 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
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	-100.000.000	20.400.117.652	9.085
2016	-125.000.000	20.275.117.652	9.067
2017	-100.000.000	20.175.117.652	9.077
2018/HPI.	-100.000.000	20.075.117.652	9.084

a) Auf Basis der jeweiligen Einwohnerzahl am 31. Dezember des Jahres (Angaben des Statistischen Landesamtes), 2013: 2.244.577, 2014: 2.235.548, 2015: 2.245.470, 2016: 2.236.252. Mit Kabinettsbeschluss vom 26. Juli 2016 wurden die Ergebnisse der „6. Regionalisierten Bevölkerungsprognose Sachsen-Anhalt 2014 bis 2030“ zur einheitlichen Planungsgrundlage für alle Landesbehörden erklärt: 2017: 2.222.747, 2018: 2.209.866.

Die Zahlen zur Gesamtverschuldung und zur Pro-Kopf-Verschuldung sind im Vergleich zu den Betrachtungen im Jahresbericht 2016 Teil 2 fast unverändert. Dazu führte die Umsetzung der 2017 geplanten Nettokredittilgung von 100 Mio. € im Haushaltsvollzug. Auch sind die Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung unverändert geblieben.

Wird die im Doppelhaushalt 2017/2018 für 2018 vorgesehene Schuldentilgung von 100 Mio. € auch erbracht, wird es 2018 dennoch einen weiteren Aufwuchs bei der Pro-Kopf-Verschuldung für das Land geben. Dies gilt auf der Basis des prognostizierten Rückganges der Bevölkerungszahlen in der 6. Regionalisierten Bevölkerungsprognose Sachsen-Anhalt 2014 bis 2030.

Unter der unverändert vorliegenden Prognose zum Bevölkerungsrückgang wird erkennbar, dass eine jährliche Tilgungsleistung von deutlich mehr als 100 Mio. € erforderlich ist, um die Pro-Kopf-Verschuldung künftig zu verringern.

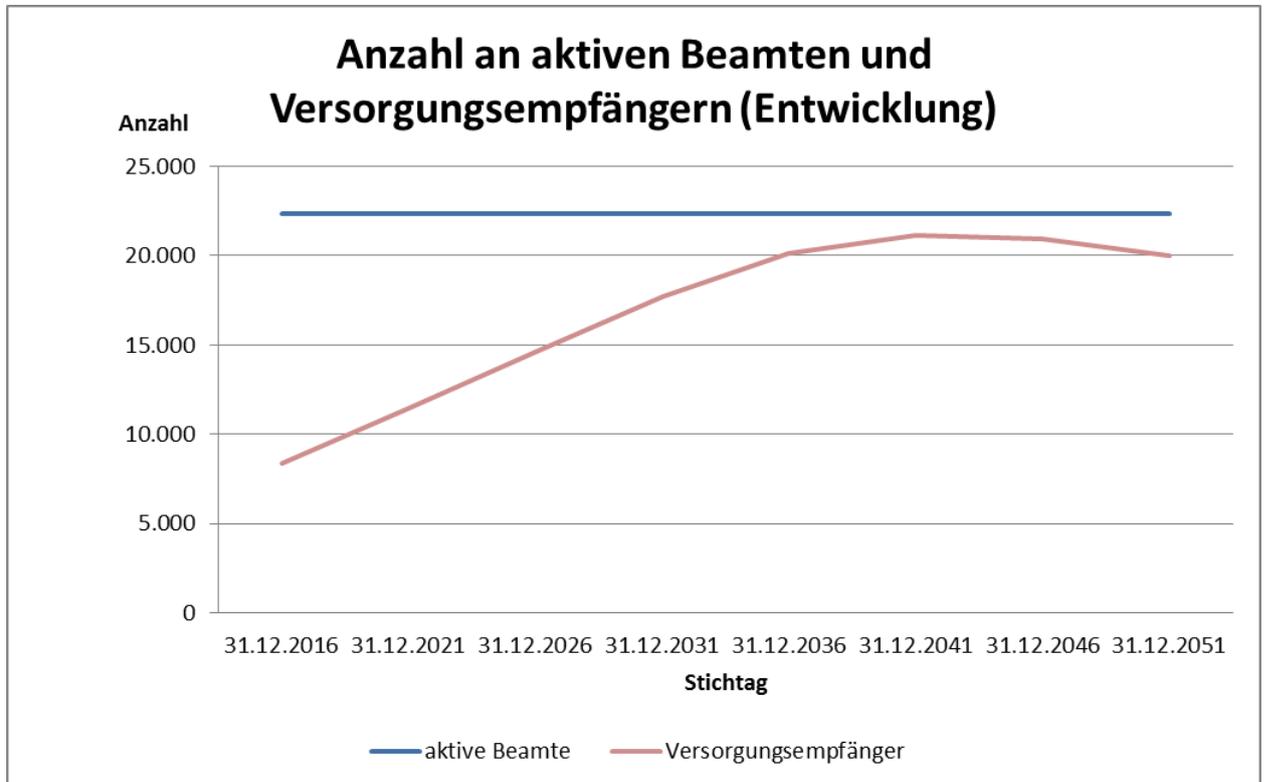
Der Landesrechnungshof erwartet, dass auch in Zukunft entstehende Überschüsse zur Rückführung von Landesschulden verwendet werden. Insbesondere sind nach Auffassung des Landesrechnungshofes sämtliche Steuermehreinnahmen, die die für das Land regionalisierten Ergebnisse des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ zu den Steuereinnahmen übertreffen, ausnahmslos zur Schuldentilgung einzusetzen. Solche Mehreinnahmen erlauben Tilgungsleistungen ohne Ausgabenkürzungen bzw. eigene Sparanstrengungen. Damit sind diese Tilgungen nach Ansicht des Landesrechnungshofes deutlich einfacher zu erbringen als Schuldentilgungen, die durch echte Einsparungen im Haushalt erwirtschaftet werden müssen. Darüber hinaus bleibt die Erwartungshaltung des Landesrechnungshofes zu Einsparungen im Haushalt, um höhere Tilgungsleistungen erbringen zu können, unberührt.

5. Langfristige Entwicklung der Versorgungsausgaben

Steigende Versorgungsausgaben bedeuten grundsätzlich auch in Sachsen-Anhalt finanzielle Risiken für den Landeshaushalt. Das Ministerium der Finanzen hat im Jahr 2017 ein „Versicherungsmathematisches Gutachten zur Ermittlung der Kosten für eine nachhaltige Sicherung der Versorgungs- und Beihilfeansprüche der künftigen Versorgungsempfänger des Landes Sachsen-Anhalt“¹⁷ in Auftrag gegeben. Die dort zu entnehmenden Angaben hat der Landesrechnungshof für seine nachfolgenden Bewertungen berücksichtigt.

¹⁷ Auftrag vom 6. November 2017.

Durch den Übertritt der aktiven Beamten (Beamtinnen und Beamte sowie Richterinnen und Richter) in den Ruhestand wird sich die Anzahl der Ruhegehaltsempfänger und Hinterbliebenen (Versorgungsempfänger) langfristig deutlich erhöhen und im Jahre 2051 nahezu die Anzahl der aktiven Beamten erreicht haben.



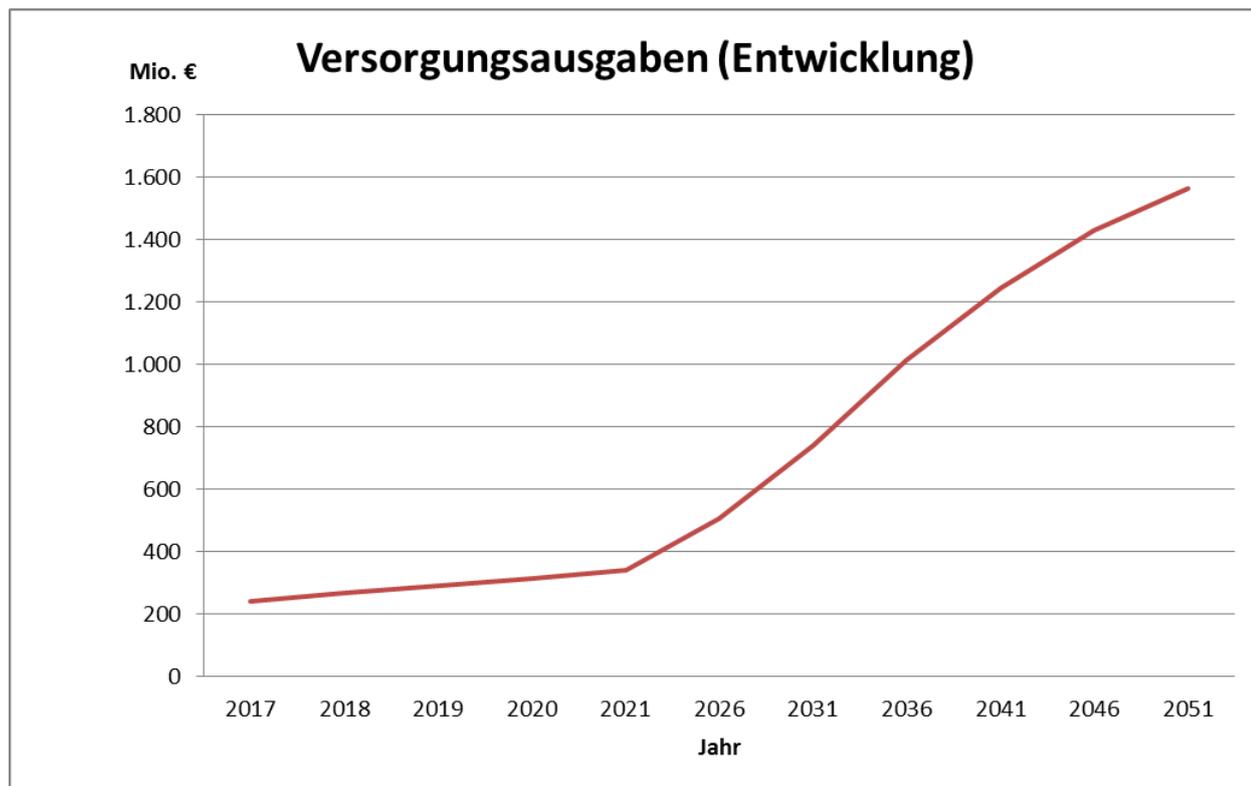
Eigene Darstellung

Die Anzahl der aktiven Beamten wird sich nach den Darstellungen des Gutachtens aufgrund der weiterhin zu erledigenden hoheitlichen Tätigkeiten nicht verändern und demnach bei 22.400 nahezu konstant bleiben.

Zum 31. Dezember 2016 betrug die Anzahl der Versorgungsempfänger 8.391. Bis zum Ende der Legislaturperiode (31. Dezember 2021) steigt die Anzahl der Versorgungsempfänger auf rund 11.500. Bereits im Jahre 2036 ist die Grenze von 20.000 Versorgungsempfängern erreicht. Sie liegt zu diesem Zeitpunkt nur noch geringfügig unter der Anzahl der aktiven Beamten.

Die Entwicklung der Versorgungsausgaben (Pensionen und Beihilfen)¹⁸ ist der folgenden Grafik zu entnehmen.

¹⁸ Die Angaben beruhen auf einer Besoldungs- und Kostendynamik von 2 % und berücksichtigen die Anhebung der Altersgrenzen.



Eigene Darstellung

Die Darstellung zeigt, dass im Jahr 2017 (Anfang der Legislaturperiode) Versorgungsausgaben i. H. v. rund 240 Mio. € aufgebracht werden mussten. Am Ende der Legislaturperiode im Jahr 2021 fallen Versorgungsausgaben i. H. v. rund 340 Mio. € an.

Bereits im Jahre 2036 sind Versorgungsausgaben i. H. v. über 1.000 Mio. € erforderlich. Die Versorgungsausgaben steigen auch danach weiterhin sehr stark an und belaufen sich im Jahr 2049 schon auf rund 1.500 Mio. €.

Unterstellt man beispielsweise eine höhere Besoldungs- und Kostendynamik (verursacht durch abweichende Besoldungsanpassungen) von 2,5 % anstatt von 2 %, so betragen die Versorgungsaufwendungen bereits im Jahre:

– 2017	242,6 Mio. €	
– 2036	1.108,5 Mio. €	(Differenz 95,1 Mio. €)
– 2049	1.760,3 Mio. €	(Differenz 250,1 Mio. €)

Der Vergleich der oben dargestellten prognostizierten Versorgungsausgaben mit der mittelfristigen Finanzplanung des Landes Sachsen-Anhalt 2017 bis 2021 zeigt, dass die Landesregierung derzeit von geringeren Versorgungsausgaben ausgeht (vgl. nachfolgende Tabelle).

Tabelle 7: Vergleich der Versorgungsausgaben

– in Mio. € –

Jahr	Prognose Versorgungsausgaben lt. Gutachten	MiPla des Landes 2017 bis 2021	Differenz
2017	242,4	238,0	4,4
2018	266,8	260,0	6,8
2019	289,6	278,0	11,6
2020	314,0	297,0	17,0
2021	342,3	314,0	28,3

Zur Finanzierung der Versorgungsausgaben hat das Land einen Pensionsfonds errichtet. In diesen werden für die erstmalig am 1. Januar 2007 neu ernannten Beamten regelmäßige Zuführungen nach den Regelungen der Pensionszuführungsverordnung geleistet. Angestrebt wird eine Vollfinanzierung der Versorgungsausgaben für diesen Personenkreis. Für die vor dem Stichtag bereits vorhandenen Beamten erfolgt lediglich eine Teilfinanzierung durch pauschale Zuführungen aus dem Landeshaushalt. Diese nach dem Pensionsfondsgesetz vorgesehenen Zuführungen sind seit dem Jahre 2014 nicht mehr erfolgt.

Zum 31. Dezember 2016 betrug der Bestand des Sondervermögens „Pensionsfonds“ rund 800 Mio. €.

Laut den Prognosen des versicherungsmathematischen Gutachtens wird für den Personenkreis, für den die Vollfinanzierung vorgesehen ist, bei einer unterstellten Besoldungs- und Kostendynamik von 2,0 % erst im Jahr 2049 ein Deckungsgrad¹⁹ von 100 % (echte Vollfinanzierung) erreicht. Für den Personenkreis, für den lediglich eine Teilfinanzierung vorgesehen ist, beträgt der Deckungsgrad dauerhaft lediglich zwischen 2,0 % und 2,5 %.

Das bedeutet, dass beispielsweise im Jahr 2049 für die vor dem 1. Januar 2007 ernannten Beamten (Teilfinanzierung) Versorgungsausgaben i. H. v. 1.192 Mio. € aufzubringen sind. Diese könnten nur i. H. v. rund 29,8 Mio. € aus dem Pensionsfonds finanziert werden. Der verbleibende Teil von rund 1.162 Mio. € muss aus dem Landeshaushalt aufgebracht werden.

¹⁹ Anteil zu wie viel Prozent die Versorgungsaufwendungen durch die Vermögenswerte des Pensionsfonds gedeckt werden können.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die kontinuierlich anwachsenden Versorgungslasten den Landeshaushalt dauerhaft erheblich belasten. Diese sich entwickelnde Belastung wird sich zukünftig immer stärker auf den Haushaltsausgleich auswirken und dabei den Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben erschweren. Zukünftige politische Handlungsspielräume werden sich durch diese nahezu „fixen“ Ausgaben engeren. Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Versorgungslasten generationengerecht verteilt werden. Er hält es für kritikwürdig, dass die nach dem Pensionsfondsgesetz für die vor dem 1. Januar 2007 vorhandenen Beamten vorgesehenen Zuführungen seit dem Jahre 2014 nicht erfolgt sind.

Umso wichtiger erscheint es aus Sicht des Landesrechnungshofes, dass die mit dem Pensionsfondsgesetz vorgesehenen regelmäßigen Zuführungen zum Sondervermögen „Pensionsfonds“ wieder vollständig aufgenommen und konsequent weiter geführt werden. Diese Empfehlung hat der Landesrechnungshof bereits in seinem Jahresbericht 2016 Teil 2 ausgesprochen. Nur dadurch ist es aus Sicht des Landesrechnungshofes möglich, in späteren Jahren die notwendigen Versorgungsausgaben nicht nur aus den laufenden Haushaltsansätzen zu leisten. Der Landtag hat die Empfehlung in seiner 44. Sitzung am 8. März 2018 zur Kenntnis genommen und ihnen zugestimmt. Er erachtet sie für zwischenzeitlich berücksichtigt und damit erledigt.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die regelmäßigen Zuführungen nach den Regelungen der Pensionszuführungsverordnung für die erstmalig am 1. Januar 2007 neu ernannten Beamten fortgesetzt werden, um das angestrebte Ziel der Vollfinanzierung der Versorgungsausgaben für diese Personengruppe zu erreichen.

6. Entwicklung der Steuerschwankungsreserve und der allgemeinen Rücklage

Der Bestand der Steuerschwankungsreserve entspricht mit 496,9 Mio. € dem Vorjahresendbestand zum 31. Dezember 2016. Die im Doppelhaushalt 2017/2018 für 2017 geplante Entnahme war im Rahmen des Haushaltsvollzuges nicht erforderlich. Eine Zuführung von Mitteln zur Steuerschwankungsreserve war nach der Haushaltsplanung für 2017 nicht vorgesehen und wurde auch im Rahmen des Abschlusses des Haushaltes 2017, trotz des unverändert bestehenden guten konjunkturellen Umfeldes, nicht geleistet.

Der allgemeinen Rücklage wurde mit dem endgültigen Abschluss des Haushaltes 2017 ein Betrag von 1,2 Mio. € zugeführt. Sie wächst damit auf 302,1 Mio. € an.

Derzeit besteht noch eine positive konjunkturelle Lage.

Der Landesrechnungshof sieht die geplanten Rücklagenentnahmen und die Entnahmen aus der Steuerschwankungsreserve für das Haushaltsjahr 2018 sehr kritisch.

Die Entnahmen dienen der Finanzierung dauerhaft erhöhter Ausgaben. Sie stellen damit nach Ansicht des Landesrechnungshofes eine gravierende Einschränkung des Gestaltungsspielraums für den Haushaltsvollzug für künftige Haushaltsjahre dar. Dauerhafte Ausgaben sind durch dauerhafte Einnahmen zu finanzieren. Der Landesrechnungshof hält die Finanzierung durch Entnahmen aus Rücklagen für besonders kritikwürdig.

Für die anstehenden Haushaltsplanungen für das Jahr 2019 hält der Landesrechnungshof den Griff nach diesen angesparten Mitteln für nicht sachgerecht.

Als Vorsorgeelemente sollen sie negative konjunkturelle Lagen oder unerwartet auftretende Problemlagen mit finanzieller Auswirkung kompensieren. Beides liegt nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht vor. Im Umfeld der noch guten konjunkturellen Lage und der damit verbundenen günstigen Lage öffentlicher Haushalte erkennt der Landesrechnungshof in den Entnahmen eine zweckfremde Verwendung der in der allgemeinen Rücklage und der Steuerschwankungsreserve angesparten Mittel. Er erwartet die Aufstellung eines ausgeglichenen Haushaltsplanes 2019 ohne Rückgriff auf die genannten Vorsorgeelemente.

7. Darstellung der Entwicklung der Investitionsquote 2014 bis 2017

In der folgenden Tabelle sind die geplanten Investitionsquoten des Landes dargestellt.

Tabelle 8: Geplante Investitionen

– in Mio. € ohne Hochwasserhilfen –

	2014 (HPI)	2015 (NHH)	2016 (NHH)	2017 (HPI)	2018 (HPI)
HGr. 7	169,378	170,189	182,644	222,411	250,732
HGr. 8	1.117,583	1.106,459	1.180,458	1.180,516	1.298,769
Investitionen	1.286,961	1.276,648	1.363,102	1.402,927	1.549,501
Haushaltsvolumen	10.714,147	11.065,075	10.925,518	11.224,750	11.332,881
Investitionsquote in %	12,01	11,54	12,48	12,50	13,67

Das Land hat in seinen Haushaltsplänen 2014 bis 2018 Investitionsquoten geplant, die mit Werten zwischen 11,54 und 13,67 % relativ konstant sind.

Aus der folgenden Tabelle, die die Investitionsquoten im Haushaltsvollzug aufzeigt, wird erkennbar, dass das Land seine Planungen zu Investitionen kontinuierlich unterschreitet.

Tabelle 9: Investitionen im IST

– in Mio. € ohne Hochwasserhilfen –

	2014	2015	2016	2017
HGr. 7	166,953	163,254	157,533	173,743
HGr. 8	968,797	1.077,040	781,077	865,545
Investitionen	1.135,750	1.240,294	938,610	1.039,288
Haushaltsvolumen	10.025,068	10.717,209	10.724,564	10.816,815
Investitionsquote in %	11,33	11,57	8,75	9,61

Die Betrachtung der Investitionsquoten aus den Haushaltsplanungen (Tabelle 8) und den Investitionsquoten im IST (Tabelle 9) verdeutlicht die gegensätzliche Entwicklung von Plan und IST ab 2016. Während in den Planungen die Investitionsquote 2017 ihren höchsten prozentualen Wert erreicht, zeigt der Wert im IST einen der niedrigsten Werte der betrachteten Jahre.

Neben der Investitionsquote betrachtet der Landesrechnungshof auch die absoluten Investitionsausgaben des Landes:

Tabelle 10: Plan-IST-Abweichung der Investitionen

– in € ohne Hochwasserhilfen –

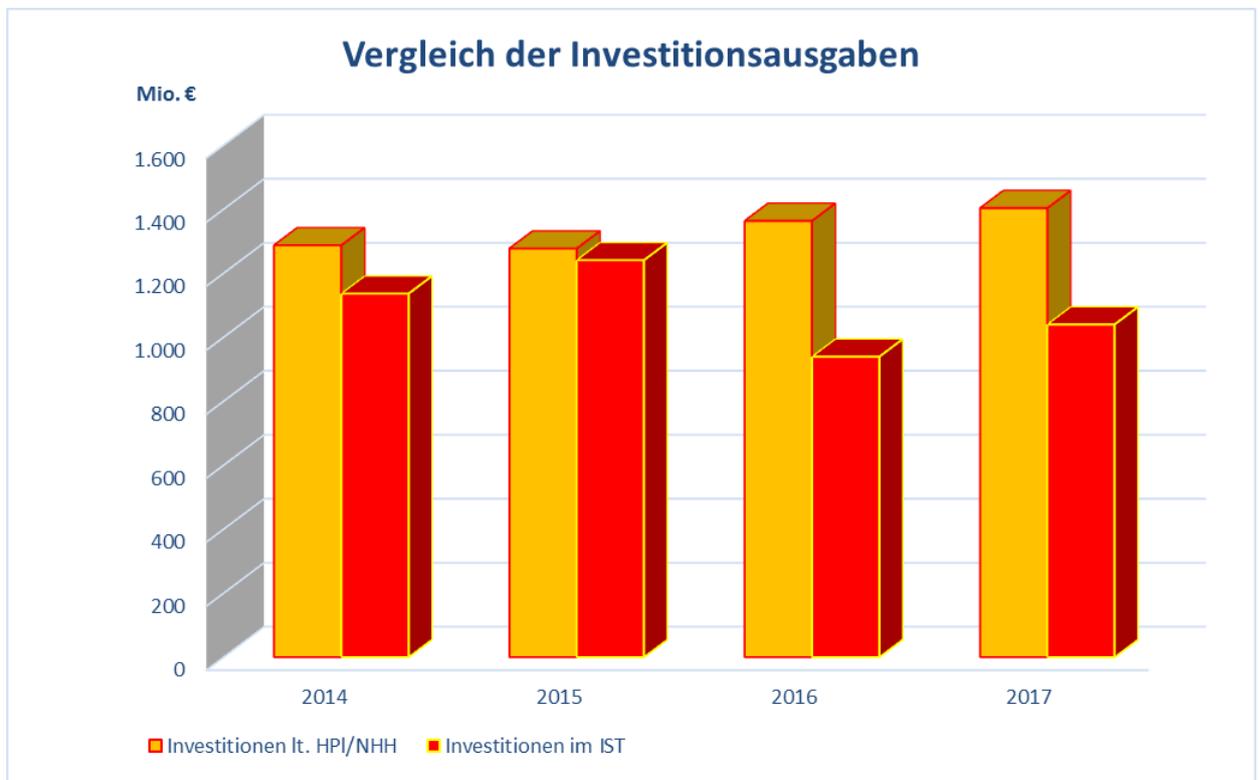
	2014	2015	2016	2017
Investitionen im IST	1.135.750.230	1.240.293.522	938.609.505	1.039.288.769
Investitionen lt. HPI./NHH	1.286.960.600	1.276.648.100	1.363.102.600	1.402.927.500
Abweichung	-151.210.370	-36.354.578	-424.493.095	-363.638.731

Die Betrachtung zeigt, dass die absoluten Investitionsvolumina im betrachteten Zeitraum die Planzahlen immer unterschreiten. Die absoluten Abweichungen zwischen den Planungen und deren Umsetzung sind in den Jahren 2016 und 2017 besonders hoch. In beiden Jahren ist über ein Viertel der geplanten Investitionen nicht umgesetzt worden. Im Haushaltsjahr 2016 wurden

geplante Investitionen mit einem Volumen von über 424 Mio. € durch die Landesregierung nicht umgesetzt. Im Haushaltsjahr 2017 erreichte dieses Volumen nicht umgesetzter Investitionen den Betrag von über 363 Mio. €.

Die jährlichen IST-Ausgaben für Investitionen 2016 und 2017 unterschreiten sogar die jeweiligen Investitionsausgaben in den Jahren 2014 und 2015.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die unterbliebenen Investitionen bei einer späteren Realisierung durch Baukostensteigerungen teurer werden. Mit den im Planjahr für die Investitionen veranschlagten Mitteln ist die vollständige Finanzierung zu einem späteren Investitionszeitpunkt aufgrund der gestiegenen Baupreise, die sich im Baupreisindex widerspiegeln, regelmäßig nicht mehr möglich.



Aus dem Gebot der Haushaltswahrheit ergibt sich die Pflicht zur Schätzgenauigkeit von Einnahmen und Ausgaben. Mit dieser Pflicht soll die Wirksamkeit der Budgetfunktion gewährleistet werden. Dementsprechend müssen die Ansätze für die Einnahmen und Ausgaben im Zeitpunkt der Haushaltsplanaufstellung auf der Grundlage einer realistischen Betrachtung über den zukünftigen Mittelzufluss und Mittelabfluss auch in zeitlicher Hinsicht ermittelt und dann sachgerecht veranschlagt werden.

Für den Bereich der Ausgaben für Investitionen sieht der Landesrechnungshof den Grundsatz der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit zumindest als beeinträchtigt an. Bereits zum Zeitpunkt der Aufstellung des Haushaltsplanes für die Haushaltsjahre 2017/2018 und der Ausfertigung des Haushaltsgesetzes 2017/2018 am 22. März 2017²⁰ war erkennbar, dass nur noch rund ein ¼ Jahr für den Abfluss der Investitionsmittel im Jahr 2017 zur Verfügung stand.

Die sich daraus ergebende verringerte Möglichkeit zum Mittelabfluss hat zwar in haushaltstechnischer Hinsicht zu ungeplanten Minderausgaben bei den Investitionen i. H. v. 363,6 Mio €, die den Gesamthaushalt 2017 entlasteten, geführt. Sie war aber bei den bestehenden Vorlaufzeiten für die Umsetzung von Investitionen absehbar.

Eine realistischere Betrachtung hätte sich daher auch in den Planansätzen zeigen müssen.

Für den Landesrechnungshof ist es bedenklich, dass vom Landesparlament für notwendig erachtete und im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung beschlossene Investitionen, durch die Landesregierung nicht umgesetzt werden. Der Landesrechnungshof weist auf den bestehenden erheblichen Investitionsstau bei notwendigen Investitionen, erhebliche Kostensteigerungsraten und die daraus resultierenden erheblichen Wettbewerbsnachteile des Landes hin.

Der Landesrechnungshof fordert die Landesregierung auf, die Gründe für nicht realisierte Investitionen zu ermitteln und zu untersuchen, um künftig realitätsnähere Planansätze zu gewährleisten und den Mittelabfluss zu verbessern.

²⁰ GVBl. LSA 2017, 40.

II Einzelne Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2016

1. Über- und außerplanmäßige Ausgaben

1.1. Über- und außerplanmäßige Ausgaben sowie Vorgriffe

Die Haushaltsrechnung 2016 weist über- und außerplanmäßige Ausgaben sowie Vorgriffe von insgesamt rund 146,6 Mio. € aus.

Tabelle 11: Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie Vorgriffe 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

Jahr	überplanmäßige Ausgaben	Vorgriffe	außerplanmäßige Ausgaben	zusammen
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
2015*	2.813.842,77	34.918,49	5.413.645,34	8.262.406,60
2016*	58.778.223,37	10.821,87	87.817.074,21	146.606.119,45

* unter Berücksichtigung Nachtragshaushaltsplan

Die Höhe über- und außerplanmäßiger Ausgaben inklusive der Vorgriffe ist in 2016 gegenüber dem Vorjahr 2015 deutlich angestiegen. Der Aufwuchs beträgt insgesamt rund 138,3 Mio. €. Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben betragen danach 146,6 Mio. €. Dabei ist zu berücksichtigen, dass wie im Jahr 2015 auch für 2016 ein Nachtragshaushalt erstellt wurde, der notwendige Anpassungen im laufenden Haushaltsvollzug hätte berücksichtigen müssen.

Größter Einzelposten sind außerplanmäßige Ausgaben i. H. v. 80,2 Mio. € im Einzelplan 13, die einen Betrag von 79.999.893,00 € im Kapitel Finanzausweisungen an die Gemeinden (Kapitel 13 12, Titel 613 20) als Sonderzuweisungen zur Stärkung der kommunalen Finanzkraft beinhalten. Die außerplanmäßigen Ausgaben wurden im Rahmen einer Maßnahme aus dem Koalitionsvertrag umgesetzt. Grundlage bildete der Landtagsbeschluss vom 2. September 2016 zur Dritten Änderung des Finanzausgleichsgesetzes. Danach erhielten die Kommunen eine Sonderzuweisung zur Stärkung der kommunalen Finanzkraft. Die Deckung erfolgte aus dem Gesamthaushalt. Das Ministerium der Finanzen hat zur außerplanmäßigen Ausgabe am 15. September 2016²¹ eingewilligt. Der Ausschuss für Finanzen hat in seiner 4. Sitzung am 14. September 2016²² die Unterrichtung des Ministeriums der Finanzen zur Kenntnis genommen und die darin beschriebene außerplanmäßige Ausgabe in Höhe von 80 Mio. € gebilligt.

Die überplanmäßigen Ausgaben sind mit einem Betrag von 54,3 Mio. € überwiegend im Einzelplan 05 geleistet worden. Darunter ein Betrag von 21.644.261,76 € im Kapitel 05 17 - Kinder, Jugend, Familie, TGr. 63 - Kindertageseinrichtungen, Titel 633 63 - Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände. Hierbei handelt es sich ausschließlich um Ausgaben, die aufgrund

²¹ Az.: 21-04032/13 12.

²² Niederschrift 7/FIN/4.

gesetzlicher Verpflichtungen geleistet wurden und ihre Ursache im KiFöG LSA bzw. KiFöG LSA (neu) haben.

Der Ausschuss für Finanzen hat sich u. a. in seiner 5. Sitzung am 19. Oktober 2016²³ zu diesen überplanmäßigen Ausgaben beraten und diese nachträglich gebilligt.

Weitere 26.393.119,64 € wurden im Kapitel 05 17 - Kinder, Jugend, Familie, TGr. 65 - Einrichtungen der Erziehungshilfen, Titel 633 65 - Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für Erziehungshilfen geleistet. Dabei handelt es sich um gesetzlich verpflichtende Kostenerstattungen an die örtlichen Träger der Jugendhilfe im Bundesgebiet bzw. in Sachsen-Anhalt für Unterbringung, Versorgung und Betreuung unbegleiteter minderjähriger Ausländer.

Die vorgenannten überplanmäßigen Ausgaben wurden jeweils durch das Ministerium der Finanzen genehmigt. Der Ausschuss für Finanzen hat die Einwilligung des Ministeriums der Finanzen in seiner 9. Sitzung am 18. Januar 2017²⁴ zur Kenntnis genommen.

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

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

In der Haushaltsrechnung für 2016 werden vier Fälle überplanmäßiger Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen aufgeführt. Deren Höhe beträgt insgesamt 148.154,48 €. Außerplanmäßige Ausgaben, für die eine Einwilligung des Ministeriums der Finanzen nicht vorlag, enthält die Haushaltsrechnung nicht.

²³ Niederschrift 7/FIN/5.

²⁴ Niederschrift 7/FIN/9.

Tabelle 12: Entwicklung des Umfanges über- und außerplanmäßiger Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen seit 1991

Haus-halts-jahr	Anzahl der Fäl-le	über-/außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwil-ligung in Höhe von ...	Bemerkungen des Ministeriums der Fi-nanzen: Bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung hätte das Ministerium der Finanzen Einwilligung erteilt in ...
1991	99	86,4 Mio. €	
1992	80	49,1 Mio. €	
1993	82	70,6 Mio. €	
1994	41	5,6 Mio. €	
1995	50	40,9 Mio. €	
1996	39	18,4 Mio. €	16 Fällen in Höhe von rund 3,5 Mio. €
1997	36	13,3 Mio. €	11 Fällen in Höhe von rund 1,5 Mio. €
1998	42	12,3 Mio. €	11 Fällen in Höhe von rund 0,7 Mio. €
1999	51	20,3 Mio. €	14 Fällen in Höhe von rund 6,6 Mio. €
2000	45	24,8 Mio. €	14 Fällen in Höhe von rund 16,0 Mio. €
2001	43	6,0 Mio. €	18 Fällen in Höhe von rund 1,7 Mio. €
2002	12	1,8 Mio. €	5 Fällen in Höhe von rund 0,4 Mio. €
2003	16	2,9 Mio. €	1 Fall in Höhe von rund 1,7 Mio. €
2004	19	3,5 Mio. €	4 Fällen in Höhe von rund 0,3 Mio. €
2005	7	6,2 Mio. €	2 Fällen in Höhe von rund 30.000 €
2006	11	1,0 Mio. €	4 Fällen in Höhe von rund 0,8 Mio. €
2007	16	48,2 Mio. €	9 Fällen in Höhe von rund 47,9 Mio. €
2008	28	43,3 Mio. €	17 Fällen in Höhe von rund 42,5 Mio. €
2009	20	59,9 Mio. €	16 Fällen in Höhe von rund 59,8 Mio. €
2010	12	0,5 Mio. €	7 Fällen in Höhe von rund 0,3 Mio. €
2011	8	1,6 Mio. €	8 Fällen in Höhe von rund 1,6 Mio. €
2012	3	894,62 €	3 Fällen in Höhe von 894,62 €
2013	6	260.585,31 €	–
2014	2	44.086,73 €	–
2015	2	21.926,21 €	–
2016	4	148.154,48 €	–

Die Ursachen für die Inanspruchnahme der nicht genehmigten überplanmäßigen Ausgaben 2016 von insgesamt 148.154,48 € sind in der Anlage I zur Haushaltsrechnung dargestellt. Es handelt sich um vier Sachverhalte. Zwei Sachverhalte stehen im Zusammenhang mit korrespondierenden Einnahmen bzw. der späteren Realisierung von Einnahmen. Sie umfassen ein Volumen von 8.845,53 €.

Im Einzelnen wird ausgeführt:

Kapitel 09 03 – Allgemeine Bewilligungen, Gemeinschaftsaufgabe – Rahmenplan, Titel 631 01 – Sonstige Zuweisungen an den Bund – Rückzahlung von Überzahlungen im Rahmen der GA; 2.437,85 €

Bei den überplanmäßigen Ausgaben handelt es sich um den nicht mehr korrigierbaren Bundesanteil nach erfolgten Verrechnungsbuchungen. Dem Land ist kein Schaden entstanden, da bei der Abführung des Bundesanteils im März 2017 der in 2016 zu viel überwiesene Betrag einbehalten wurde.

Kapitel 09 03 – Allgemeine Bewilligungen, Gemeinschaftsaufgabe – Rahmenplan, TGr. 78 – Agrarinvestitionsprogramm, Titel 892 78 – Zuschüsse für Investitionen an private Unternehmen; 6.407,68 €

Die überplanmäßigen Ausgaben sind durch Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben bei den Titeln 231 02/685 41, 331 02/883 02 und der Titelgruppe 70 innerhalb des Kapitels 09 03 im Rahmen des Gesamt-GAK ausgeglichen. Das Finanzierungsverhältnis der GAK ist in der Gesamtbetrachtung eingehalten. Ein Schaden ist dem Land nicht entstanden.

In einem anderen Fall waren Rechtsverpflichtungen zu erfüllen.

Im Einzelnen wird ausgeführt:

Kapitel 13 02 – Allgemeine Bewilligungen, Titel 681 12 – Durchführung der gesetzlichen Unfallversicherung; 35.856,99 €

Die überplanmäßigen Ausgaben sind Beitragszahlungen des Landes zur gesetzlichen Unfallentschädigung. Sie werden gem. §§ 150 Abs. 1 und 185 SGB VII i. V. m. § 24 der Satzung der Unfallkasse jährlich neu als Pauschalbetrag festgestellt. Das Land ist zur Zahlung rechtlich ver-

pflichtet. Zum Zeitpunkt der Erstellung des Nachtragshaushaltes 2015/2016 war die genaue Höhe des Beitrages für das Haushaltsjahr 2016 nicht bekannt. Dem Land ist kein Schaden entstanden.

Im letzten Fall waren Fehlbuchungen ursächlich.

Im Einzelnen wird ausgeführt:

Kapitel 15 02 – Allgemeine Bewilligungen, Titelgruppe 74 – Umsetzung EG-Wasserrahmenrichtlinie, Titel 533 74 – Dienstleistungen Außenstehender;
103.451,96 €

Die überplanmäßigen Ausgaben sind aufgrund von versehentlich nicht erfolgten Umbuchungen zu Lasten Kapitel 15 02 Titel 533 81 (Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit der TGr. 81) entstanden, weil dadurch die gegebene Deckungsfähigkeit mit Kapitel 15 02 TGr. 80 überschritten wurde. Dem Land ist jedoch kein Schaden entstanden.

Der Landesrechnungshof nimmt die nachvollziehbaren Ausführungen des Ministeriums der Finanzen zur Kenntnis.

1.2.2 Vorgriffe ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen

Einzelplan	15	–	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie – Bereich Umwelt und Energie
Kapitel	15 10	–	Nationalpark Harz
Titelgruppe	81	–	Nationalparkverwaltung Harz (Niedersachsen)
Titelgruppe	82	–	Durchführung von Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen, Waldbehandlung und Wildbestandsregulierung (Niedersachsen)

In den o. g. Titelgruppen ergaben sich durch „Büroversehen (Rechenfehler)“ überplanmäßige Ausgaben i. H. v. 1.499,87 € und 9.322,00 €, die in der Anlage I zur Haushaltsrechnung als Vorgriffe auf das Haushaltsjahr 2017 ausgewiesen sind.

Diese Vorgriffe führt das Ministerium der Finanzen jedoch in den Titelübersichten und im Haushaltsbewirtschaftungssystem (HAMISSA) nicht auf. Insoweit ist die daraus resultierende Reduzierung des Gesamtsolls für das Haushaltsjahr 2017 hier nicht erkennbar.

Nach Aussage des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft und Energie geht das Ministerium der Finanzen davon aus, dass jedes Ressort „in eigener Zuständigkeit auf die entsprechende Einhaltung achten“ muss.

Diese Vorgehensweise ist für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar.

Er empfiehlt, dass das Ministerium der Finanzen künftig Sorge dafür trägt, dass eine Ausweisung der Vorgriffe auf das nächste Haushaltsjahr an der entsprechenden Position in den o. g. Systemen abgebildet wird.

2. Unvollständige Darstellung von Mitteln für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

Einzelplan	05	–	Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration
Kapitel	05 17	–	Kinder, Jugend, Familie
Titelgruppe	65	–	Einrichtungen der Erziehungshilfen
Haushaltsvolumen		–	rund 9,9 Mio. €

Das Land hat zur Finanzierung der Kosten für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge im Jahr 2016 vom Bund zusätzliche Mittel in Höhe von rund 9,9 Mio. € erhalten. Diese Mittel wurden mit dem Nachtragshaushalt 2016 fehlerhaft doppelt als Steuereinnahme und als Einnahme bei den Erziehungshilfen veranschlagt. Dies wird auch mit der Haushaltsrechnung nicht aufgeklärt.

Auch für die übrigen Bundesmittel in Höhe von rund 93 Mio. €, die das Land zweckgebunden aufgrund des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes erhalten hat, lässt sich weder aus dem Haushaltsplan noch aus der Haushaltsrechnung nachvollziehen, für welchen der vorgesehenen Zwecke diese Mittel verwendet wurden.

Mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz²⁵ hat der Bund u. a. in den Jahren 2015 und 2016 zusätzliche Mittel zur Finanzierung der Kosten für Asylbewerber und unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) zur Entlastung der Landeshaushalte an die Bundesländer verteilt. Im Jahr 2016 betraf dies Mittel in Höhe von insgesamt 3.640 Mio. €, die nach dem Königsteiner Schlüssel²⁶ verteilt wurden. Die Aufnahmequote nach dem Königsteiner Schlüssel betrug im Jahr 2016 für das Land Sachsen-Anhalt 2,83068 %²⁷. Dies entspricht rechnerisch einem Anteil an den Bundesmitteln für das Land in Höhe von 102.951.831,60 €, die über die Umsatzsteuer verteilt worden sind.

Die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel sollten für vier Positionen eingesetzt werden:

²⁵ Gemäß Art. 8 Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz, der das Finanzausgleichsgesetz des Bundes (FAG) ändert, siehe Gesetzesbegründung in der Drucksache des Bundestages 18/6185, S. 57.

²⁶ Der Königsteiner Schlüssel legt Finanzierungsanteile der Bundesländer Deutschlands fest. Die Länderanteile sind vom Steueraufkommen und der Einwohnerzahl abhängig.

²⁷ Nach einer Veröffentlichung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF).

Tabelle 13: Mittel zur Finanzierung der Kosten für Asylbewerber und unbegleitete minderjährige Ausländer

- in € -

	Gesamtmittel	Landesanteil
		2,83068 %
1. Abschlag Asylbewerber	2.680.000.000	75.862.224
2. Abschlag abgelehnte Asylbewerber	268.000.000	7.586.222
3. UMA	350.000.000	9.907.380
4. Verbesserung Kinderbetreuung	339.000.000	9.596.005

Zu den Positionen 1 und 2 müssen die Länder nach Ablauf des Jahres 2016 eine personenscharfe Spitzabrechnung tätigen.

Bei Kapitel 13 01 (Steuern) ist mit dem Nachtragshaushalt 2015/16 dementsprechend der Ansatz für 2016 bei Titel 015 01 „Umsatzsteuer (Gesamtanteil)“ mit folgender Erläuterung um 103.100.000 € erhöht worden:

„... Weiterhin werden hier die durch den Bund entschiedenen Mittel zur Entlastung bei der Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen ... für 2016 in Höhe von 103.100.000 € veranschlagt.“

Eine konkrete und verbindliche Erläuterung zur Mittelverwendung entsprechend der vier vorgeannten Positionen sowie Korrespondenzvermerke zu Ausgabetiteln (bspw. zur Titelgruppe 65 im Kapitel 05 17 für Position 3) fehlen. Zugleich wurde im Rahmen der Nachtragshaushaltsaufstellung für das Jahr 2016 bei Kapitel 05 17 der Titel 231 65 „Zuweisungen vom Bund“ für 2016 mit einem Ansatz von 9.900.000 € mit folgender Erläuterung neu ausgebracht:

„Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung der Kosten für unbegleitete ausländische Kinder und Jugendliche.“

Diese rund 9,9 Mio. € waren jedoch bereits in der bei Kapitel 13 01 veranschlagten Summe in Höhe von 103 Mio. € (Nr. 3 der o. g. vier Positionen) enthalten, so dass hier eine Doppelveranschlagung erfolgte. Die vom Bund vorgesehenen Mittel zur Verbesserung der Kinderbetreuung (Nr. 4 der o. g. vier Positionen) wurden dagegen richtigerweise nicht im Kapitel 05 17 bei der Titelgruppe 63 als Einnahme geplant.

In der Haushaltsrechnung 2016 wurden bei Titelgruppe 65 im Kapitel 05 17 IST-Einnahmen in Höhe von 0 € ausgewiesen. Die an der Einnahmetitelgruppe 65 ausgebrachte Erläuterung der Titelabweichung (Minderausgaben 9,9 Mio. €) in der Haushaltsrechnung 2016 lautet:

„Die Bundeszuweisungen wurden nicht wie ursprünglich angenommen in diesem Titel, sondern über die Umsatzsteuer vereinnahmt.“

Der Landesrechnungshof hält diese Erläuterung für unvollständig. Er sieht eine Verletzung des Transparenzgebotes, weil aus der Begründung nicht hervorgeht, dass die Mittel fehlerhaft veranschlagt waren und bei Titel 231 65 keine Einnahmen fließen konnten. Die erfolgte Doppelveranschlagung wurde somit im Rahmen der vorliegenden Haushaltsrechnung nicht aufgeklärt.

Zudem hält der Landesrechnungshof die gesamte Veranschlagung der zur Finanzierung der Kosten für Asylbewerber und unbegleitete minderjährige Flüchtlinge zweckgebundenen Umsatzsteuereinnahmen ohne entsprechende Erläuterungen und Korrespondenzvermerke für kritisch. Aufgrund der in der Haushaltsrechnung 2016 fehlenden konkreten Erläuterungen zum Titel 015 01 bei Kapitel 13 01 und der entsprechenden Ausgabebetitel in den Einzelplänen 03 und 05 lassen sich die zweckgebundenen Mittel weder von den übrigen Umsatzsteuereinnahmen unterscheiden noch von weiteren Mitteln in den Ausgabebetiteln. Somit ist nicht erkennbar, in welcher Höhe und für welchen der vier Zwecke die Mittel nach erfolgter IST-Abrechnung in Anspruch genommen wurden. Die Verwendung der zweckgebundenen Mittel ist im Rahmen der Haushaltsrechnung damit für den Gesetzgeber im Einzelnen nicht nachvollziehbar. Der Landesrechnungshof hatte bereits mit Schreiben vom 29. Januar 2016 zur Finanzierung asylbedingter Ausgaben des Nachtragshaushaltes 2015/2016 festgestellt, dass ein Gesamtüberblick erschwert sei. Einnahmen und Ausgaben, die im Zusammenhang mit der Asyl- und Flüchtlingsproblematik stehen, seien an verschiedenen Stellen des Landeshaushaltes veranschlagt. Aus seiner Sicht sei – auch aufgrund des hohen Informationsbedürfnisses zur Flüchtlingssituation – die Transparenz der Daten zu verbessern.

Der Landesrechnungshof sieht insofern insgesamt den Grundsatz der Haushaltsklarheit verletzt, da weder eine Nachvollziehbarkeit der Einnahmen und Ausgaben für die vom Bund vorgesehenen Zwecke noch ein Vergleich von Soll und IST möglich ist.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Landesregierung die IST-Abrechnung dieser Mittel nachvollziehbar darstellt.

3. Verstoß gegen den Haushaltsvermerk zur Selbstbewirtschaftung

Kapitel 06 03 – Außeruniversitäre Forschungsförderung gemäß GWK-Abkommen

Titelgruppe 61 – Zuschuss an Leibniz-Institute

§ 15 Absatz 2 Satz 1 LHO sieht vor, dass Ausgaben zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden können, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird. Gemäß § 15 Absatz 2 Satz 2 LHO stehen Selbstbewirtschaftungsmittel über das laufende Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung.

Selbstbewirtschaftung gewährt der hierzu ermächtigten Stelle größere Flexibilität bei der Bewirtschaftung der Ausgaben. Zweck ist, das Eigeninteresse der bewirtschaftenden Stelle an einer wirtschaftlichen Verwendung der Ausgaben zu wecken.²⁸

Nach dem Haushaltsvermerk bei Kapitel 06 03 Titelgruppe 61 der Haushaltspläne 2015/2016 und 2017/2018 sind gemäß § 15 Abs. 2 LHO bis zu 20 % des Zuwendungsbetrages zur Selbstbewirtschaftung zugelassen.

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung hat mit dem Zuwendungsbescheid vom 17. Mai 2016 an das Leibniz-Institut für Pflanzenbiochemie Halle (IPB Halle) Mittel bis zur Höhe von 20 % des Zuwendungsbetrages zur Selbstbewirtschaftung zugelassen.

Wie aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlich ist, beliefen sich die gebildeten Selbstbewirtschaftungsmittel des IPB Halle

- im Haushaltsjahr 2016 auf insgesamt 4.987.000 €. Der Anteil der Selbstbewirtschaftungsmittel am Zuwendungsbetrag betrug rund 31 %.
- im Haushaltsjahr 2017 auf 5.450.130 €, d. h. rund 33 % des Zuwendungsbetrages.

Tabelle 14: Gebildete Selbstbewirtschaftungsmittel

– in € –

Jahr	Zuwendungsbetrag	Höhe der Selbstbewirtschaftungsmittel	
2016	16.293.000	4.987.000	31 %
2017	16.537.000	5.450.130	33 %

Die in 2016 gebildeten Selbstbewirtschaftungsmittel wurden bis auf einen Anteil von 1,2 Mio. € für eine verzögerte Baumaßnahme noch im Jahr 2016 abgerufen. Zum 31. Dezember 2017 beliefen sich daher die nicht abgerufenen Selbstbewirtschaftungsmittel auf 6.650.130 €.

²⁸ Dittrich, Kommentar zur BHO, § 15 BHO, Rn. 5.1.

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung teilte auf Nachfragen des Landesrechnungshofes mit Schreiben vom 31. Januar 2018 und 08. Februar 2018 mit, dass

- das IPB Halle einen besonders begründeten Antrag auf Überschreitung der Begrenzung der Selbstbewirtschaftungsmittel im Jahr 2016 gestellt habe. Wesentliche Gründe seien unvorhersehbare Verzögerungen bei Baumaßnahmen gewesen. Nach Prüfung der Sachlage habe das zuständige Fachreferat des Ministeriums für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung die Bildung der beantragten Selbstbewirtschaftungsmittel als wirtschaftlich und begründet angesehen sowie dem Antrag als Ausnahmeregelung stattgegeben.
- im Zuge der jährlichen Wirtschaftsplanverhandlungen auch Fragen der Inanspruchnahme von Selbstbewirtschaftungsmitteln erörtert und die Leibniz-Institute zu einer zeitnahen Verwendung dieser Mittel angehalten würden.
- die Überschreitung der Grenze von 20 % im Haushaltsjahr 2017 ebenfalls auf dem zeitlichen Verzug der Baumaßnahmen beruhe.
- das IPB Halle Maßnahmen zur Deckung des Finanzbedarfs durch Prioritätenverschiebung eingeleitet habe. Sollte dennoch in der Haushaltsdurchführung des Haushaltsjahres 2018 erkennbar sein, dass das IPB Halle die 20-prozentige Grenze überschreiten wird, werde für den oberhalb dieser Grenze liegenden Anteil ein Antrag nach § 45 LHO gestellt werden. Entsprechend werde künftig bei gegebenem Anlass bei allen anderen Leibniz-Instituten verfahren.
- die in den Haushaltsjahren 2016 und 2017 praktizierte Verfahrensweise formal ein Verstoß gegen den Haushaltsvermerk sei. Ein Schaden für das Land liege damit jedoch nicht vor. Die Antragstellung nach § 45 LHO hätte für das IPB Halle das gleiche fiskalische Ergebnis gehabt. Zu berücksichtigen sei, dass bei einem Verfahren nach § 45 LHO der Gesamthaushalt des Landes durch Deckung der Ausgabereste zusätzlich belastet werde.
- das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung regelmäßig im Rahmen der jährlichen Verwendungsnachweisprüfung die sachgerechte Bildung und Verwendung der Selbstbewirtschaftungsmittel prüfe. Der jeweilige Stiftungsrat befasse sich ebenfalls regelmäßig mit der Entwicklung der Selbstbewirtschaftungsmittel und fordere eine Begrenzung auf das unverzichtbare Maß. Bei Sondersituationen sei ein begründetes Konzept für den Einsatz vorzulegen.

Der Haushaltsgesetzgeber hat mit der Regelung im Haushaltsvermerk, gemäß § 15 Absatz 2 LHO bis zu 20 % des Zuwendungsbetrages zur Selbstbewirtschaftung zuzulassen,

- das IPB Halle zur Selbstbewirtschaftung ermächtigt und
- die Höhe der Selbstbewirtschaftungsmittel in einem Haushaltsjahr konkret bestimmt.

Ausgehend vom Haushaltsvermerk ist das IPB Halle durch den Zuwendungsbescheid verpflichtet, nur die Höhe an Selbstbewirtschaftungsmitteln zu bilden, die sich aus der prozentualen Festlegung ergibt.

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung hat mit der Zustimmung zur Bildung von Selbstbewirtschaftungsmitteln im Haushaltsjahr 2016 i. H. v. 4.987.000 €, d. h. rd. 31 % statt 20 % des Zuwendungsbetrages, gegen den Haushaltsvermerk des Haushaltsplans 2015/2016 und damit gegen die vom Haushaltsgesetzgeber vorgegebene Ermächtigung verstoßen. Die Selbstbewirtschaftung war nur bis zu dem Betrag von 3.258.600 € zugelassen. Eine darüber hinausgehende Bildung von Selbstbewirtschaftungsmitteln i. H. v. 1.728.400 € hat der Haushaltsgesetzgeber nicht vorgesehen. Diese Mittel stehen dem IPB Halle zeitlich unbegrenzt zur Verfügung und sind nicht den Regelungen des § 45 Absatz 2 LHO unterworfen.

Ein entsprechender Verstoß gegen den Haushaltsvermerk des Haushaltsplans 2017/2018 liegt in der Zustimmung zur Bildung von Selbstbewirtschaftungsmitteln im Haushaltsjahr 2017 i. H. v. rd. 33 % des Zuwendungsbetrages.

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung hat hinsichtlich der Mittel, die die 20-prozentige Grenze überschreiten, keine Anträge auf Bildung von Ausgaberesten nach § 45 Absatz 2 Satz 1 LHO beim Ministerium der Finanzen gestellt. Es hat damit nicht nur den Haushaltsvermerk, sondern in der Folge auch das vorgesehene Verfahren für übertragbare Ausgaben nicht eingehalten. Auch wenn dem Land kein finanzieller Schaden entstanden ist, hat das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung mit der Zustimmung zur Bildung von Selbstbewirtschaftungsmitteln und der fehlenden Antragstellung Entscheidungsbe-fugnisse und Steuerungsmöglichkeiten des Ministeriums der Finanzen beeinträchtigt.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung Anträgen zur Bildung von Selbstbewirtschaftungsmitteln künftig nur in der vom Haushaltsgesetzgeber im Haushaltsvermerk vorgegebenen Höhe zustimmt und für darüber hinausgehende übertragbare Mittel das in § 45 Absatz 2 LHO vorgesehene Verfahren einhält.

4. Bürgschaften und Garantieverpflichtungen

Kapitel 13 25 – Schuldenverwaltung

Abschnitt B Anlage – Übernahme von Bürgschaften und sonstigen Gewährleistungen

Gemäß Artikel 97 Abs. 1 der LVerf 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 (VV).

Laut VV 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.

Das Land, vertreten durch das Ministerium der Finanzen, übernimmt nach den Bestimmungen des § 39 LHO im Rahmen des jeweiligen Haushaltsgesetzes und nach den Bürgschaftsrichtlinien des Landes Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen (im Folgenden „Bürgschaften“). Das Land verbürgt Maßnahmen der Investitionsbank, der Bürgschaftsbank Sachsen-Anhalt, der Mittelständischen Beteiligungsgesellschaft, von Landesbeteiligungen sowie über Landesbürgschaften auch Geschäftstätigkeiten von einzelnen Antragstellern.

Das Land übernimmt Bürgschaften, um im Interesse des Landes volkswirtschaftlich förderungswürdige und betriebswirtschaftlich vertretbare Maßnahmen zu ermöglichen.²⁹

Bürgschaften werden grundsätzlich nur übernommen, wenn die Maßnahmen sonst nicht durchgeführt werden könnten, insbesondere weil keine ausreichenden Sicherheiten zur Verfügung stehen und andere Bürgschaften nicht erreichbar sind.³⁰

Der Bürgschaftsrahmen von derzeit 3.000 Mio. €, definiert den maximal durch das Land zu gewährenden Umfang an Einzelbürgschaften entsprechend § 5 Haushaltsgesetz (HG).

Das Bürgschaftsobligo beschreibt das Limit, bis zu dem die o. g. Institutionen Bürgschaften in Anspruch nehmen können. Es stellt insofern die aktuelle Ausschöpfung des Bürgschaftsrahmens und damit das mögliche Haftungsrisiko dar. Das tatsächliche Bürgschaftsobligo beschreibt den Betrag, der als Bürgschaft ausgereicht wurde. Es entspricht dem bestehenden Haftungsrisiko.

²⁹ Vgl. Bürgschaftsrichtlinien des Landes Sachsen-Anhalt, I. Voraussetzungen für Landesbürgschaften, 2. Zweckbestimmung.

³⁰ Vgl. Bürgschaftsrichtlinien des Landes Sachsen-Anhalt, I. Voraussetzungen für Landesbürgschaften, 3. Subsidiaritätsprinzip.

4.1. Entwicklung der vom Land übernommenen Bürgschaften 2008 bis 2016

Tabelle 15: Entwicklung der vom Land übernommenen Bürgschaften 2008 bis 2016

- in € -

Jahr	Nettozugang bzw. Nettoabgang	Bürgschaftsoblige	Bruttoausfall- zahlungen	Anteil Bruttoausfall- zahlungen am Vor- jahresoblige
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 %
2015	-351.769.305	1.905.581.297	26.813.063	1,2 %
2016	27.117.018	1.932.698.314	6.193.506	0,3 %

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

In 2016 erhöhte sich die Bürgschaftsvergabe um rund 27 Mio. €, davon entfielen 21 Mio. € auf die Programme der Investitionsbank Sachsen-Anhalt (IB) (STARK III, Massendarlehen). Damit setzte sich die Entwicklung der Vorjahre nicht fort.

Die Bruttoausfallzahlungen haben sich gegenüber dem Vorjahr um rund 17,8 Mio. € verringert. Der Anteil der Bruttoausfallzahlungen gemessen am gesamten Haftungsrisiko des Vorjahres (Vorjahresoblige) ist mit 0,3 % im Vergleich zum Vorjahr deutlich gesunken.

4.2. Erträge aus Bürgschaften

Das Land hat im Haushaltsjahr 2016 Erträge aus Bürgschaften (Bürgschaftsprovisionen) i. H. v. rd. 230.000 € erzielt. Der Haushaltsansatz von 1 Mio. € wurde somit um rd. 770.000 € unterschritten. Die Unterschreitung des Ansatzes ist vor allem Ausdruck des sinkenden Bedarfes an Landesbürgschaften und dem planmäßigen bzw. vorfristigen Auslauf größerer Engagements geschuldet.

4.3. Entwicklung der Ausfälle und Sicherheitenverwertungen 2008 bis 2016

Tabelle 16: Entwicklung der Ausfälle und Sicherheitenverwertungen 2008 bis 2016

- in € -

Jahr	Nettoinanspruchnahme aus dem Landeshaushalt	Bruttoausfallzahlungen	Rückflüsse aus Sicherheitenverwertungen	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%
2015	18.760.711	26.813.063	8.052.352	30,0%
2016	2.222.740	6.193.506	3.970.765	64,1%
Summe		752.156.569		

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

Die Höhe der aus dem Landeshaushalt zu leistenden Nettoausfallzahlungen ist mit ca. 2,2 Mio € gegenüber dem Vorjahr um ca. 16,5 Mio. € gesunken. Im Haushaltsjahr 2016 standen den Bruttoausfallzahlungen in Höhe von ca. 6,2 Mio. € Rückflüsse von rund 4,0 Mio. € gegenüber. Der Haushaltsansatz von 20 Mio. € für die Inanspruchnahme der Bürgschaften wurde nicht ausgeschöpft (-17,8 Mio. €).

Das Verhältnis der Rückflüsse zu den Bruttoausfallzahlungen hat sich gegenüber den Vorjahren verbessert.

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

Gemäß den Zahlen zum 31. Dezember 2017 blieb die Nettoinanspruchnahme für das Haushaltsjahr 2017 mit 5,8 Mio. € ebenfalls unterhalb des bereits reduzierten Haushaltsansatzes.

Insgesamt hat das Land seit 1991 Bruttoausfallzahlungen i. H. v. rund 752,2 Mio. € geleistet. Die Rückflüsse aus Sicherheitenverwertungen betragen seit 1991 rund 158,4 Mio. €, d. h. lediglich 21,1 % der Bruttoausfallzahlungen. Damit hat das Land seit 1991 netto 593,7 Mio. € für

seine Bürgschaftsübernahmen aufgewendet, die finanziell als Verlust zu werten sind. Dies verdeutlicht, dass Bürgschaften des Landes auch immer ein erhebliches Risiko beinhalten.

4.4. Bürgschaftsrahmen

Nachfolgende Tabelle zeigt die Ausschöpfung des festgelegten Bürgschaftsrahmens (Ermächtigungssumme) in den Jahren von 2008 bis 2016.

Tabelle 17: Ausschöpfung des festgelegten Bürgschaftsrahmens 2008 bis 2016

- in Mio. € -

Jahr	Bürgschaftsrahmen	Bürgschaftsobligo	Tatsächliches Obligo des Landes	Ausschöpfung des Rahmens (tatsäch- liches Obligo)
2008	2.340	1.860	Keine Angabe	79,5%
2009	3.000	2.073	Keine Angabe	69,1%
2010	3.000	2.159	Keine Angabe	72,0%
2011	3.000	2.282	Keine Angabe	76,1%
2012	3.500	2.742	Keine Angabe	78,3%
2013	3.500	2.923	1.936	83,5% (55,3%)
2014	3.500	2.257	1.428	64,5% (40,8%)
2015	3.000	1.906	1.530	63,5% (51,0%)
2016	3.000	1.933	1.280	64,4% (42,7%)

Quellen: Haushaltsbegleitgesetz bzw. Haushaltsrechnung des jeweiligen Jahres

Die mit dem HG 2012/2013 vorgenommene Erhöhung des Bürgschaftsrahmens um 500 Mio. € auf 3.500 Mio. € diente ausschließlich zweckgebunden der Senkung der risikogewichteten Aktiva der Nord/LB. Das Bürgschaftsobligo des Landes hat den Bürgschaftsrahmen zu keiner Zeit überschritten. Der Ausschöpfungsgrad des Rahmens lag 2016 bei 64,4 %.

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

4.5 Entwicklung des Bürgschaftsobligos und des tatsächlichen Bürgschaftsobligos nach Bürgschaftsarten in 2016

Tabelle 18: Entwicklung des Bürgschaftsobligos und des tatsächlichen Bürgschaftsobligos nach Bürgschaftsarten in 2016

- in € -

Nr. ³¹	Bürgschaftsart	Stand zum 01.01.2016	Zugang	Abgang	Stand zum 31.12.2016	Tatsächliches Obligo des Landes per 31.12.2016
1	Landesbürgschaften (gewerbliche Wirtschaft)	86.929.513,19	12.864.000,00	9.022.410,00	90.771.103,19	90.771.103,19
2	Wohnungsbau (alt)	6.162.070,77	0,00	758.513,02	5.403.557,75	5.403.557,75
3	GA „Agrar- und Küstenschutz“	29.585.521,96	2.240.000,00	2.254.296,00	29.571.225,96	10.930.061,06
	<i>darunter IB Land & Forst</i>	<i>20.000.000,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>20.000.000,00</i>	<i>1.358.835,10</i>
4	KfW-Bankengruppe (ehem. DtA)	264.748.054,82	0,00	0,00	264.748.054,82	264.748.054,82
5	Rückbürgschaften BüBa	149.138.000,00	0,00	0,00	149.138.000,00	149.138.000,00
6	Rückgarantien mbg Bürgschaftsbb.	35.665.000,00	0,00	0,00	35.665.000,00	35.665.000,00
	Sonstiges Bundesbürgschaften	65.351.762,91	0,00	65.351.762,91	0,00	0,00
	Sonstiges Landgesellschaft (LGSA)	51.975.462,00	68.400.000,00	0,00	120.375.462,00	120.375.462,00
	Sonstiges MIFA	10.400.000,00	0,00	0,00	10.400.000,00	10.400.000,00
	Sonstiges, Spielbanken S.-A. GmbH	2.500.000,00	0,00	0,00	2.500.000,00	0,00
	Sonstiges, Investitionsbank (ohne IB Land & Forst)*	978.362.000,00	21.000.000,00	0,00	999.362.000,00	368.273.849,64
7	Zwischensumme Sonstige	1.108.589.225,00	89.400.000,00	65.351.762,91	1.132.637.462,00	499.049.311,64
8	KfW/DtA Haftungsfreistellung	224.763.910,97	0,00	0,00	224.763.910,97	224.763.910,97
	Insgesamt	1.905.581.296,62	104.504.000,00	77.386.981,93	1.932.698.314,69	1.280.468.999,43
*davon Programme der IB						
a	Sicher Bauen	25.000.000,00	0,00	0,00	25.000.000,00	3.566.812,00
b	Wobau erstrangige Besicherung	25.000.000,00	0,00	0,00	25.000.000,00	16.257.885,54
c	Wobau zweitrangige Besicherung	175.000.000,00	0,00	0,00	175.000.000,00	155.865.512,93
d	Wobau Konsortialer Restrukturierungskredit	160.000.000,00	0,00	0,00	160.000.000,00	85.995.400,11
e	Haftungsfreistellung KMU	101.362.000,00	0,00	0,00	101.362.000,00	30.767.838,39
f	Gründerdarlehen	20.000.000,00	0,00	0,00	20.000.000,00	73.147,87

³¹ Nummerierung entsprechend Tabelle 19 des vorliegenden Beitrages (Bürgschaftsermächtigungssumme 2016).

Nr. ³¹	Bürgschaftsart	Stand zum 01.01.2016	Zugang	Abgang	Stand zum 31.12.2016	Tatsächliches Obligo des Landes per 31.12.2016
g	Mezzaninedarlehen	65.000.000,00	0,00	0,00	65.000.000,00	838.129,28
h	Mittelstandsdarlehen	28.000.000,00	0,00	0,00	28.000.000,00	755.058,48
i	UiS - Unternehmen in Schwierigkeiten, Impuls	100.000.000,00	0,00	0,00	100.000.000,00	0,00
j	KLAR - Kleinkläranlagen	10.000.000,00	0,00	0,00	10.000.000,00	825.303,74
k	Impuls Medien und IB ProMi	50.000.000,00	0,00	0,00	50.000.000,00	7.150.970,69
l	IB MODERN	28.000.000,00	0,00	0,00	28.000.000,00	23.074.636,68
m	IB NICHT KMU	26.000.000,00	0,00	0,00	26.000.000,00	2.651.421,55
n	IB Soforthilfe 2011	10.000.000,00	0,00	0,00	10.000.000,00	714.671,83
o	IB Perspektive	50.000.000,00	0,00	0,00	50.000.000,00	2.562.145,99
p	STARK III	5.000.000,00	10.000.000,00	0,00	15.000.000,00	1.703.999,63
q	Kooperationsdarlehen (IB)	100.000.000,00	0,00	0,00	100.000.000,00	35.425.748,26
r	Zukunft	0,00	1.000.000,00	0,00	1.000.000,00	45.166,66
s	Massendarlehen	0,00	10.000.000,00	0,00	10.000.000,00	0,00
	Investitionsbank	978.362.000,00	21.000.000,00	0,00	999.362.000,00	368.273.849,64

Quelle: Haushaltsrechnung 2016, Abschnitt B Vermögen und Schulden 2016 Gesamtaufstellung

Das Bürgschaftsobligo hat sich im Jahr 2016 um rund 27 Mio. € auf insgesamt 1.930 Mio. € erhöht. Dies ist hauptsächlich auf die Programme der Investitionsbank sowie die Landgesellschaft LGSA und die Landesbürgschaften (gewerbliche Wirtschaft) zurückzuführen. Die Bundesbürgschaften sind hingegen komplett beendet worden.

Die Gesamtaufstellung der Bürgschaften enthält in der Haushaltsrechnung für das Jahr 2016 eine Aufstellung über das tatsächliche Obligo des Landes, d. h. über den ausgelasteten Bürgschaftsbetrag zu den einzelnen Bürgschaftsarten.

Das tatsächliche Haftungsrisiko für die ausgereichten Bürgschaften des Landes beträgt nach Haushaltsansatz 1.280 Mio. €.

Die Abweichungen zwischen dem Stand der vom Land Sachsen-Anhalt aufgrund der Haushaltsgesetze übernommenen Bürgschaften und Eventualverpflichtungen zum 31. Dezember 2016 und dem tatsächlichen Obligo des Landes zum 31. Dezember 2016 ergeben sich überwiegend aus Abweichungen der Obligostände gegenüber der IB sowie gegenüber der GA „Agrar- und Küstenschutz“.

Das Land übernimmt in deutlichem Umfang die Risiken aus den Darlehen, die von der IB vergeben wurden und werden (per 31. Dezember 2016 ca. 999 Mio. €). Der Bestand der Bürg-

schaften des Landes gegenüber der IB ist im Jahr 2016 um rund 21 Mio. € gestiegen. Das tatsächliche Obligo des Landes beläuft sich zum 31. Dezember 2016 auf 368 Mio. € (per 31. Dezember 2015: 354 Mio. €). Das bedeutet, dass die Auslastung des Bürgschaftsobligos bei 36,9 % liegt.

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

Im Folgenden hat der Landesrechnungshof die Ausschöpfung der Ermächtigungssumme für die einzelnen Programme entsprechend der Aufteilung der Ermächtigungssumme für die Übernahme von Bürgschaften in 2016 dargestellt:

Tabelle 19: Aufteilung der jeweiligen Ermächtigungssumme für 2016

- in Mio. € -

Nr.	Bürgschaftsart	Plan	Ist	Ausschöpfung
1	zur Förderung der gewerbl. Wirtschaft	450	91	20,2%
2	zur Förderung des Wohnungswesens	20	5	27,0%
3	zugunsten der Landwirtschaft	50	30	59,1%
4	Rückbürgschaften ggü. der DtA	300	265	88,2%
5	Rückbürgschaften BüBa	250	149	59,7%
6	Rückgarantien mbg	70	36	51,0%
7	Sonstige Bürgschaften	1.610	1.132	70,4%
8	Garantien ggü. DtA und KfW zur Haftungsfreistellung	250	225	89,9%
	Gesamt	3.000	1.933	64,4%

Quellen: Begründung zum Haushaltsgesetz 2016/Haushaltsrechnung 2016

Im Titel 111 12 (Gebühren aus der Verwaltung von Bürgschaften) wurden Mindereinnahmen von rund 770.000 € erzielt. Der Titel 871 01 für die Inanspruchnahme des Landes aus Bürgschaften ist nicht ausgeschöpft worden; die Minderausgabe betrug rund 17,8 Mio. €. Insoweit war in diesem Bereich eine Haushaltseinsparung möglich. Die Begründungen in der Haushaltsrechnung sind plausibel. Die Haushaltsansätze 2017/2018 wurden bereits an die Entwicklungen angepasst.

Im Jahresbericht 2015 bemängelte der Landesrechnungshof fehlerhafte Darstellungen zur Bürgschaftsvergabe. Entsprechend dem Entlastungsbeschluss für das Haushaltsjahr 2014³² erwartet der Landtag, dass fehlerhafte Darstellungen vermieden werden. Aus der Haushaltsrechnung für das Jahr 2016 ergaben sich zu den Bürgschaftsdarstellungen keine Unplausibilitäten.

³² LT-Drs. 7/1244 vom 7. April 2017.

5. Landesbetriebe und Anstalten des öffentlichen Rechts

Die Anlage VII der Haushaltsrechnung 2016 enthält eine Übersicht über den Jahresabschluss bei Landesbetrieben.

Die Darstellung in der Haushaltsrechnung nach § 85 Abs. 1 Satz 3 LHO erfolgt, wie mit dem Landesrechnungshof abgestimmt, im Form einer verkürzten Bilanz und einer reduzierten Gewinn- und Verlustrechnung.

Eine Ausnahme davon bildet die Sozialagentur (Kapitel 05 07). Sie wurde als Landesbetrieb mit kameraler Haushaltsführung errichtet und reicht eine Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben des Jahres 2016 aus.

Die Anstalten des öffentlichen Rechts werden von der Anlage VII zur Haushaltsrechnung nicht umfasst.

5.1. Landesbetriebe, Anstalten des öffentlichen Rechts im Einzelplan 15, Kapitel 15 03

5.1.1 Kapitel 15 03 Titel 682 38 und 891 38 Zuschüsse an den Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft

Die Landesregierung weist in der Anlage VII zur Haushaltsrechnung 2016 nur eine vorläufige Bilanz des Landesbetriebes für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft aus.

Sie übersandte den Jahresabschluss dem Landesrechnungshof am 6. September 2017 und den Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses am 16. Oktober 2017.

Mit Schreiben vom 31. Januar 2018 legte das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie dem Landesrechnungshof die Unterlagen zur Entscheidung über die Gewinnverwendung vor.

Der Landesrechnungshof weist nochmals darauf hin, dass der Jahresabschluss von Landesbetrieben

„innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf des Wirtschaftsjahres ... dem Ministerium der Finanzen und dem Landesrechnungshof vorzulegen,, ist.³³

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie künftig für eine zeitnahe Erstellung und Vorlage der jeweils erforderlichen Unterlagen Sorge trägt.

³³ Vgl. Nr. 3.3 des Grundsatzerlasses zu den Landesbetrieben nach § 26 LHO vom 11. Juli 2012, zul. geändert durch Erlass vom 21. März 2017.

Unabhängig davon verweist der Direktor des Landesbetriebes im Lagebericht seit längerem auf die stark belastete Personalsituation und fordert „zügige Schlussfolgerungen“ des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft und Energie.

Ein Dienstleister legte mit Datum 24. März 2016 eine „Externe Evaluierung der internen Personalbedarfsbemessung“ vor. Die Gutachter kamen u. a. zu dem Ergebnis, dass der Personalbedarf des Landesbetriebes für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft in den Jahren 2017 und 2018 jeweils rund 50 Stellen über den vom Land geplanten Zahlen liegt.

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie übersandte den Bericht am 27. Februar 2017 dem Ausschuss für Finanzen und stellte im Ausschuss klar, dass es die „entsprechenden Entscheidungen zu treffen habe“.³⁴

Nach Informationen des Landesrechnungshofes hat das o. g. Ergebnis jedoch bisher keinen Niederschlag bei der Festlegung der Vollzeitäquivalente für den Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft gefunden. Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie strebt dem Vernehmen nach an, den Personalmangel, z. B. durch Vergabe von Leistungen an Dritte, auszugleichen.

Der Landesrechnungshof weist hierzu auf Folgendes hin:

- Der Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft nimmt u. a. hoheitliche Aufgaben, wie z. B. Planung, Verwaltung, Bau, Betrieb und Unterhaltung von Hochwasserschutzanlagen und sonstigen wasserwirtschaftlichen Anlagen des Landes, wahr (vgl. Erlass des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft und Energie vom 2. Juni 2008, MBI S. 565).
- Er ist hier somit als öffentlicher Bauherr tätig und hat für die „wirtschaftliche und ordnungsgemäße Erledigung staatlicher Bauaufgaben zu sorgen“. Insofern ist „sicherzustellen, dass er seine sich daraus ergebenden Aufgaben optimal wahrnehmen kann“.
- Die Rechnungshöfe erachten es weiterhin als notwendig, dass öffentliche Bauherren wesentliche Entscheidungen nicht Dritten überlassen dürfen. Darüber hinaus muss deren Personal „in technischer, ökonomischer und rechtlicher Hinsicht in der Lage sein, für wirtschaftliche Lösungen und baufachlich einwandfreie Bauwerke zu sorgen“³⁵.

Der Landesrechnungshof empfiehlt insofern, insbesondere mit Blick auf die Umsetzung der Hochwasserschutzkonzeption des Landes, umgehend Maßnahmen zu ergreifen, damit der Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft seine Aufgaben optimal wahrnehmen kann.

³⁴ Vgl. Protokoll der Sitzung vom 15. März 2017.

³⁵ Vgl. „Leitsätze zum Management von großen Baumaßnahmen“ Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 4. Mai 2015.

5.1.2 Kapitel 15 03 TGr. 62 Talsperrenbetrieb Sachsen-Anhalt

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie teilte dem Landesrechnungshof mit Schreiben vom 24. Januar 2018 mit, dass es den Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2016 (vgl. § 69 i. V. m. § 105 LHO LSA) derzeit erstellt.

Die erforderliche Genehmigung der Entlastung des Talsperrenbetriebes durch das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie und das Ministerium der Finanzen liegt derzeit noch nicht vor (vgl. § 109 Abs. 3 LHO).

Der Landesrechnungshof empfiehlt daher, die TGr. 62 des Kapitels 15 03 so lange von der Entlastung auszuschließen, bis das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie die entsprechende Genehmigung vorlegt.

6. Feststellungen zum Einzelplan 19 (Informations- und Kommunikationstechnologie)

a) Einschränkungen des Budgetrechts aufgrund weitreichender Deckungsfähigkeit im Einzelplan 19

Weitreichende Deckungsmöglichkeiten im Einzelplan 19 (Informations- und Kommunikationstechnologie) ermöglichen bei Vorhabenverzögerungen eine Umschichtung der Haushaltsmittel, z. B. in Ausgabetitel des laufenden Betriebes. Die Beantragung überplanmäßiger Ausgaben oder Verpflichtungsermächtigungen nach § 37 LHO für diese Ausgabetitel ist daher im Regelfall nicht notwendig. Teilweise werden ursprünglich für Folgejahre geplante Ausgaben vorzeitig geleistet. Sobald die Vorhaben ohne Verzögerungen fortgesetzt werden, müssen die hierfür benötigten Mittel in späteren Jahren erneut bereitgestellt werden. Im Fall einer gesetzlichen Verpflichtung zur Durchführung der Vorhaben, hat der Haushaltsgesetzgeber seinen Entscheidungsspielraum verloren.

Nach § 20 Abs. 2 LHO können Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für deckungsfähig erklärt werden, wenn ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang besteht oder eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung gefördert wird.

Nach den VV Nr. 1 zu § 20 LHO ist die Deckungsfähigkeit die begründete Möglichkeit, bei einem Titel höhere Ausgaben als veranschlagt aufgrund von Einsparungen bei anderen Titeln zu leisten.

Im Einzelplan 19 sind durch Haushaltsvermerke sehr weitreichende Deckungsmöglichkeiten gegeben. Die Ausgaben aller Kapitel mit Ausnahme der TGr. 63 für das Landesdatennetz (ITN-XT) bei Kapitel 19 03 sind gegenseitig deckungsfähig.

Die Summe der deckungsfähigen Ausgaben und Ausgabereste im Haushaltsjahr 2016 im Einzelplan 19 lag um 7.425.649 € unter dem Gesamtsoll.

Bei verschiedenen Einzelansätzen im Einzelplan 19 gibt es erhebliche Abweichungen vom Soll. Eine Begründung der Abweichung gegenüber dem Haushaltsplan erfolgte, abgesehen von den Ausgaben bei Kapitel 19 03, TGr. 63 (ITN-XT), nicht. Aufgrund der ausgebrachten weitreichenden Deckungsvermerke im Einzelplan konnte die Deckung jeweils im Deckungskreis erfolgen. Bei den nachfolgenden Ansätzen wurden die aufgezeigten Mehrausgaben innerhalb des Deckungskreises geleistet:

Kapitel TGr./ Titel	Zweck	Gesamtsoll	Rechnungs-Ist	Soll-Ist	Abweichung Soll-Ist
		- in € -			- in % -
19 02 682 01	Zuschüsse für lfd. Zwecke an öffentliche Unternehmen	38.461.200,00	39.453.659,63	-992.459,63	2,6
19 08 812 61	Verfahren der polizeilichen Verkehrsunfall- und Kriminalitätsbekämpfung sowie Präventionsarbeit	465.100,00	1.955.770,61	-1.490.670,61	320
19 08 812 95	Sonstige IT-Ausgaben/IT-Verfahren	1.435.100,00	1.935.025,02	-499.925,02	35
19 17 95	Sonstige IT-Ausgaben/IT-Verfahren- Geschäftsbedarf	582.900,00	1.217.830,00	-634.930,00	109
19 20 812 61	Verfahren des Justizvollzugs (BASIS)	101.000,00	801.775,00	-700.775,00	694
19 20 62	Verfahren der Staatsanwaltschaften (web.sta)	137.000,00	618.117,65	-481.117,65	351

Daneben kam es zu Minderausgaben bei folgenden Kapiteln:

Kapitel TGr./ Titel	Zweck	Gesamtsoll	Rechnungs-Ist	Soll-Ist	Abweichung Soll-Ist
		- in € -			- in % -
19 03 64	Einführung eines Identity- und Accessmanagement-systems	630.100,00	0,00	630.100,00	100
19 03 65	Modernisierung des Haushaltsverfahrens	1.550.000,00	1.009.538,00	540.462,00	35
19 03 66	Einführung einer zentralen Fördermitteldatenbank	404.300,00	0,00	404.300,00	100
19 08 812 62	Verfahren der Zentralaufgaben der Landespolizei	3.476.000,00	1.350.190,03	2.125.809,00	61
19 09 67	IKT-Architektur der Schulen	2.666.325,00	203.490,00	2.462.835,00	92
19 09 633 71	Digitalisierungsprojekte	3.994.500,00	0,00	3.994.500,00	100
19 13 61	IKT im schulischen Bildungssystem	1.022.400,00	144.531,46	877.868,54	86
19 17 62	InVeKos	3.518.275,00	2.921.192,00	597.083,00	17
19 20 63	Verfahren der Gerichte	6.054.200,00	3.474.337,00	2.579.863,00	43
19 20 95	Sonstige IT-Ausgaben/IT-Verfahren	1.332.700,00	817.269,00	515.431,00	39

In seiner Stellungnahme vom 14. Mai 2018 ergänzte das Ministerium der Finanzen den dargestellten Sachverhalt dahingehend, dass das Kapitel 19 03 im Haushaltsjahr 2016 nicht bei der Inanspruchnahme des beschlossenen Deckungskreises beteiligt gewesen sei.

Bei diesen Minderausgaben handelte es sich in der Regel aber nicht um Einsparungen, sondern um Verschiebungen der Ausgaben aufgrund von Verzögerungen bei den Vorhaben in künftige Jahre. Der Blick in den Abschluss 2017 zeigt, dass sich der Trend bei den Vorhaben fortsetzt. Die nicht abgeflossenen Mittel wurden zur Verstärkung anderer, i. d. R. nicht in dem Jahr geplanter Vorhaben genutzt. Nachfolgendes Beispiel soll dies illustrieren:

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die weitgehende Deckungsfähigkeit im Einzelplan 19 beim Kapitel 19 20, TGr. 63 Verfahren der Gerichte, zu einer Umschichtung von Haushaltsmitteln, die für die „Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs“ (ERV) vorgesehen waren, zur Deckung von Ausgaben in bereits bestehende Fachverfahren („BASIS“ und „web.sta“) geführt hat.

Der Minderabfluss der Mittel der TGr. 63 resultiert u. a. aus einem vorläufigen Vorhabenstopp bei der Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs (bis 2026). Hierfür waren im Jahr 2016 lt. Haushaltsplan ursprünglich Mittel i. H. v. ca. 3 Mio. € vorgesehen. Mit dem Nachtragshaushalt wurden die Mittel sogar nochmals um 750.000 € aufgestockt.

Die Investitionen für die ERV sollen erst 2018 wieder aufgenommen werden. Da der Mittelabfluss in der TGr. 63 nicht planmäßig verlief, hat das zuständige Ressort die in 2016 für die ERV nicht benötigten Mittel zur Deckung von Ausgaben beim Kapitel 19 20, TGr. 61 (Verfahren des Justizvollzugs „BASIS“) und 19 20 TGr. 62 (Verfahren der Staatsanwaltschaften „web.sta“) herangezogen. Nach Auskunft des Ministeriums der Finanzen konnten auf diese Weise Ausgaben, die erst für künftige Haushaltsjahre vorgesehen waren, vorgezogen werden. Nach Angaben des Ministeriums für Justiz und Gleichstellung wurden mit diesen Mitteln beispielsweise Server und Drucker für die Justizvollzugsanstalten Halle und Raßnitz, Unterstützungsleistungen zum Betrieb des Fachverfahrens „web.sta“ sowie Arbeitsplatzausstattungen der Staatsanwaltschaften des Landes angeschafft.

Zwar enthielt der Haushaltsplan für die getätigten Ausgaben deckungsfähige Ansätze. Dennoch hält der Landesrechnungshof die Verwendung der für das Vorhaben ERV bereitgestellten Mittel für andere Verfahren und die allgemeine IT-Ausstattung nicht für sachgerecht.

Die in 2016 nicht eingesetzten Mittel wurden nicht etwa dauerhaft eingespart. Sie werden in späteren Jahren voraussichtlich ab 2018 für die ERV benötigt. Zur ERV besteht eine gesetzli-

che Pflicht. Deshalb wird der Haushaltsgesetzgeber in den Folgejahren, nachdem die bereits bewilligten Mittel anderweitig ausgegeben wurden, neue, zusätzliche Mittel bereitstellen müssen. Das Ministerium für Justiz und Gleichstellung hat somit die Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers hinsichtlich einer Veranschlagung von Mitteln vorweggenommen.

Das Ministerium der Finanzen führte in seiner Stellungnahme vom 14. Mai 2018 weiterhin aus, dass sich nicht definieren ließe, ob die in den TGr. 61 und 62 des Kapitels 19 20 geleisteten Mehrausgaben überhaupt aus Minderausgaben des ERV gedeckt wurden. Weiterhin habe der Beauftragte für den Haushalt des Einzelplans 19 gemeinsam mit dem Ministerium für Justiz und Gleichstellung ein Berichtswesen aufgebaut, in dem etwaige Verschiebungen bei der „Projektumsetzung“ im Haushaltsvollzug gegenüber der Haushaltsplanung dargestellt werden können. Man habe dadurch ein mögliches Risiko von nicht gewünschten Mittelumschichtungen aus dem ERV zugunsten anderer Fachverfahren oder Vorhaben innerhalb des Kapitels 19 20 begrenzt.

Aus der Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen geht aus Sicht des Landesrechnungshofes lediglich hervor, dass das Risiko von unerwünschten Mittelverschiebungen zwar eingeschränkt werden kann, nicht aber ausgeschlossen ist.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass der Haushaltsrechnung nicht zu entnehmen ist, wofür die umgeschichteten Mittel im Einzelnen verwendet worden sind. Soweit sich die Abweichung auf § 20 LHO (Deckungsfähigkeit) stützt, ist eine solche Erläuterung zwar nicht vorgesehen. Dennoch hält der Landesrechnungshof es für geboten, dass Umschichtungen in den aufgezeigten Größenordnungen, die zum Teil bis zu 100 % oder sogar darüber liegen, entsprechend zu erläutern sind.

Um eine solche nicht sachgerechte Mittelumschichtung mit der Folge kleiner werdender Spielräume beim Einsatz der vorhandenen Ressourcen und der zwingenden erneuten Bewilligung weiterer Haushaltsmittel für denselben Zweck in künftigen Haushaltsjahren zu verhindern, sollte bei der Aufstellung künftiger Haushalte auf derart weitreichende Deckungsmöglichkeiten verzichtet werden. Zumindest sollten bedeutende Vorhaben und solche mit bestehender Rechtsverpflichtung, so wie beim ITN-XT bereits geschehen, aus der Gesamtdeckung herausgenommen werden. Des Weiteren bestünde die Möglichkeit - ähnlich wie beim Einzelplan 17 - über einen *Vermerk³⁶ eine Befassung des Ausschusses für Finanzen vorzuschreiben, wenn Mittel im Vollzug für andere Vorhaben verwendet**

³⁶ Gemäß Nr. 7.1 Haushaltstechnische Richtlinie 2015 bis 2016 handelt es sich um einen variablen Haushaltsvermerk, der im Einzelfall ausgebracht wird.

werden (beispielsweise ab einer Höhe von 150.000 € wie bei Kapitel 17 02). Im Übrigen wäre zu überlegen, dass im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung dem Landtag in Bezug auf den IT-Bereich eine Vorhabenliste mit festgelegter Meilensteinplanung vorgelegt wird.

b) Fehlende Übersicht bei den IT-Ausgaben außerhalb des Einzelplans 19

Der Umfang von IT-Ausgaben außerhalb des Einzelplans 19 kann nicht nachvollzogen werden. Entgegen eines Landtagsbeschlusses wird keine Übersicht über diese Ausgaben mehr zur Haushaltsrechnung genommen.

Der Landtag hatte am 17. Juni 2010 u. a. beschlossen³⁷, dass mit der Haushaltsrechnung alle IT-Ausgaben in einer zusätzlichen Übersicht dargestellt und erläutert werden. Auf diese Weise soll sich nachvollziehen lassen, in welcher Höhe IT-Mittel in den einzelnen Bereichen der Landesverwaltung (Kapitel, Titel) - einschließlich der budgetierten Bereiche und der Landesbetriebe - verausgabt worden sind. Im dem Beschluss heißt es ferner:

„Er erwartet, dass das Ministerium der Finanzen beginnend mit der Haushaltsrechnung 2008 alle Ausgaben für Informations- und Kommunikationstechnik in einer zusätzlichen Übersicht darstellt und erläutert, ...“

In der Haushaltsrechnung 2014 wurden letztmalig die IT-Ausgaben außerhalb des Einzelplans 19 in einer Anlage XIV dargestellt. Das Volumen betrug damals ca. 23,4 Mio. €. Seit 2015 enthält die Haushaltsrechnung keine Übersicht über die IT-Ausgaben außerhalb des Einzelplans 19 mehr.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes gilt dieser Beschluss nicht nur nach seinem Sinn und Zweck, sondern auch aufgrund des eindeutigen Wortlautes für unbestimmte Zeit und damit auch für die Haushaltsrechnung 2016. Davon unabhängig sollte diese Übersicht wegen der wachsenden Bedeutung der IT - auch im Kontext mit der Digitalisierung - und dem damit verbundenen Anstieg der Ausgaben, insbesondere auch außerhalb des Einzelplans 19, wieder der Haushaltsrechnung beigelegt werden. Das Ministerium der Finanzen sollte daher die Übersicht für die Haushaltsrechnung nachreichen und den Beschluss für künftige Haushaltsrechnungen beachten.

³⁷ LT-Drs. 5/77/2588 B

III Weitere Prüfungsergebnisse gemäß § 97 Absatz 6 LHO (Denkschrift)

Einzelplan	05	–	Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration
Kapitel	05 02	–	Allgemeine Bewilligungen
Titel	633 02	–	Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für soziale Betreuungsangebote
Kapitel	05 13	–	Gesundheitswesen
Titel	73	–	Suchtprävention und Suchtkrankenhilfe
Haushaltsvolumen		–	ca. 3.227.500 €
Einzelplan	03	–	Ministerium für Inneres und Sport
Kapitel	03 02	–	Allgemeine Bewilligungen
Titel	684 62	–	Zuschüsse für laufende Zwecke
Haushaltsvolumen		–	175.000 €

1 Mängel bei der Förderung der Suchthilfen

Das Land fördert seit den 1990er Jahren die Suchtberatung und Suchtprävention in den Kommunen weit überwiegend mit Landesmitteln. Das System zur Finanzierung der Suchtberatungsstellen, insbesondere seit der Finanzierung über das Finanzausgleichsgesetz, war nicht geeignet, eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit Angeboten der Suchtberatung zu gewährleisten. Auch die Förderung der Fachstellen für Suchtprävention führte bis zum Prüfungszeitpunkt noch nicht zu einem Aufbau einer flächendeckenden und dauerhaft gesicherten Struktur. Landesweit einheitliche und verbindliche Mindestqualitätsstandards für die Ausstattung, Tätigkeit und fachliche Besetzung der Suchtberatungsstellen fehlen.

Das Landesverwaltungsamt hat die Verwendungsnachweise zur Förderung der Suchtberatungsstellen so stark vereinfacht, dass es nicht möglich war, die zweckentsprechende

Verwendung der durch das Land zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel sowie Erstattungsansprüche des Landes festzustellen. Die Zuwendungsempfänger haben die gewährten Landesmittel teilweise unwirtschaftlich und zweckwidrig verwendet.

Zuwendungsbescheide des Landesverwaltungsamtes sowie von Landkreisen und kreisfreien Städten wiesen Mängel auf. Zwingende Mindestbestandteile wie Festlegungen zum genauen Verwendungszweck sowie Art und Umfang der Finanzierung fehlten teilweise. Eine Überwachung der zweckentsprechenden Mittelverwendung war somit nicht möglich.

1. Prüfungsschwerpunkte

Der Landesrechnungshof hat in zwei Prüfungen die Förderung der Suchthilfen und der Suchtprävention im Land der Jahre 2012 bis 2015 untersucht. Die Prüfungsergebnisse hat der Landesrechnungshof im Jahr 2017 in zwei Prüfungsmitteilungen dargestellt und der Verwaltung zur Stellungnahme übermittelt.

Schwerpunkt war die Prüfung der Verwendung der Landesmittel sowie die allgemeine, zuwendungsrechtliche Betrachtung der Förderungen. Geprüft hat der Landesrechnungshof auch die Ermittlung des Förderbedarfs, die Wahrnehmung der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung durch das Land und die Landkreise und kreisfreien Städte sowie Zulassungs- und Mindeststandards für geförderte Drogen- und Suchtberatungsstellen.

In die Prüfung einbezogen waren neben den beiden zuständigen Ministerien (Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration sowie Ministerium für Inneres und Sport) und dem Landesverwaltungsamt:

- fünf Landkreise und eine kreisfreie Stadt,
- zehn freie Träger von Suchtberatungsstellen,
- die Förderungen des Landes an die LIGA³⁸ für die Landesstelle für Suchtfragen Sachsen-Anhalt, zur Teilnahme am Dokumentationssystem EBIS³⁹ und für das Projekt „Prävention

³⁸ Die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege im Land Sachsen-Anhalt e. V. ist ein Zusammenschluss (Landesarbeitsgemeinschaft) der im Land Sachsen-Anhalt tätigen Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege.

³⁹ Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration fördert die Ausgaben zur Teilnahme der Drogen- und Suchtberatungsstellen des Landes Sachsen-Anhalt an EBIS (Einrichtungsbegonnenes Informationssystem). Die Projektförderung erfolgt mit Zuwendungen (Vollfinanzierung) an die LIGA.

des pathologischen Glücksspiels in Sachsen-Anhalt“ (PPGS⁴⁰) mit drei Regionalstellen freier Träger sowie

- vier freie Träger von Fachstellen für Suchtprävention.

2. Suchtberatungsstellen

Hilfeleistungen für Suchtkranke und Suchtgefährdete gehören zu den kommunalen Pflichtaufgaben im Rahmen der Daseinsfürsorge. Die grundsätzliche Zuständigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte für die Suchtberatung ergibt sich aus dem Gesundheitsdienstgesetz des Landes, dem Gesetz zur Hilfe und Unterbringung psychisch kranker Menschen des Landes sowie aus dem Zweiten und Zwölften Sozialgesetzbuch.

Die Leistungen der Suchtberatung (Suchtberatungsstellen) werden in Sachsen-Anhalt mit Ausnahme eines Landkreises durch Verbände der freien Wohlfahrtspflege erbracht. Dabei wird in jedem Landkreis bzw. in jeder kreisfreien Stadt mindestens eine geförderte Suchtberatungsstelle in freier Trägerschaft betrieben. Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration fördert diese seit dem Jahr 1993 mit Landesmitteln. Ziel der Landesförderung von derzeit rund 3 Mio. € jährlich ist der Erhalt bzw. die Schaffung eines flächendeckenden Netzes an Suchtberatungsstellen im Land.

Bis zum 31. Dezember 2009 wurden Träger von Drogen- und Suchtberatungsstellen auf Grundlage einer Richtlinie des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Integration mit maximal 80 % der zuwendungsfähigen Personal- und Sachausgaben mit Zuwendungen gemäß der §§ 23 und 44 LHO gefördert (Projektförderung). Das Land stellte dazu jährlich rund 1,5 Mio. € zur Verfügung. Die Landkreise und kreisfreien Städte stellten daneben bis zum Jahr 2009 jährlich insgesamt weitere rund 1,45 Mio. € zur Verfügung. Dazu kamen Eigenanteile der Träger von mindestens 20 % der Landesförderung. Dies deckte den damaligen Gesamtfinanzierungsbedarf der Suchtberatungsstellen im Land von jährlich rund 3 Mio. €.

Ab dem Jahr 2010 ging die Aufgabe der Zulassung und Förderung von Drogen- und Suchtberatungsstellen aufgrund der Funktionalreform der Landesverwaltung auf die Landkreise und kreisfreien Städte über. Die Förderrichtlinie wurde aufgehoben.

⁴⁰ Nach § 9 Abs. 5 des Glücksspielgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt sollen jährlich 200.000 € aus der Konzessionsabgabe für Glücksspiel und Wetten für erforderliche Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden. Das Ministerium für Inneres und Sport förderte die LIGA zur Durchführung des Projektes in den Jahren 2009 bis 2017. Das Projekt umfasste die Landeskoordinationsstelle Glücksspielsucht bei der LIGA sowie drei Regionalstellen in freier Trägerschaft. Mit dem Projekt sollten Maßnahmen zur Prävention, Bekämpfung und Erforschung von Glücksspielsucht umgesetzt werden. Die Projektförderung erfolgte mit Zuwendungen (Anteilfinanzierung).

Zur Finanzierung der Suchtberatungsstellen erhielten die Landkreise und kreisfreien Städte (Kommunen) in den Jahren 2010 bis 2012 weiterhin Zuwendungen des Landes in Höhe von rund 1,5 Mio. € sowie besondere einwohnerbezogen verteilte Finanzausweisungen nach dem Finanzausgleichsgesetz (§ 10 FAG in der damals geltenden Fassung) in nahezu gleicher Höhe. Beide Finanzierungen sahen einen zu erbringenden Eigenanteil der Kommunen nicht mehr vor.

Im Jahr 2013 wurde der o. g. § 10 FAG aufgehoben. Die aus dem FAG herausgelösten Zuweisungsbeträge von rund 1,5 Mio. € wurden aber weiterhin einwohnerbezogen an die Landkreise und kreisfreien Städte durch Zuwendungsbescheide des Landesverwaltungsamtes verteilt. Die Landkreise und kreisfreien Städte hatten seit dem Jahr 2013 nach den Zuwendungsbescheiden auf diesen Zuwendungsteil einen Eigenanteil von 10 % zu leisten. Daneben bewilligte das Landesverwaltungsamt die Fördermittel, die auch zuvor schon als Zuwendungen geleistet wurden, weiter auf dem Niveau des Jahres 2009 (rund 1,45 Mio. €).

In den Haushaltsjahren 2014 und 2015 hat das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration die parallelen Förderverfahren zusammengeführt. Die Landesmittel zur Finanzierung der anerkannten Suchtberatungsstellen von rund 3 Mio. € wurden nun einheitlich einwohnerbezogen als Zuwendung und Festbetrag durch das Landesverwaltungsamt bewilligt. Die Landkreise und kreisfreien Städte hatten dabei einen Eigenanteil von mindestens 10 % der gesamten Förder-summe zu leisten.

Seit dem Jahr 2016 werden die Landesmittel in der bisherigen Höhe auf Grundlage des neu gefassten „Gesetzes zur Familienförderung und zur Förderung sozialer Beratungsstellen des Landes Sachsen-Anhalt“ (Familien- und Beratungsstellenfördergesetz) an die Landkreise und kreisfreien Städten gezahlt. Das neue Finanzierungssystem ist ein Ergebnis des Prozesses der Neustrukturierung der Beratungslandschaft im Land Sachsen-Anhalt. Die bisherige Finanzierung der kommunalen Pflichtaufgabe auf Zuwendungsbasis wurde mit dem Gesetz verbindlich festgelegt. Seitdem besteht ein gesetzlicher Anspruch der Landkreise und kreisfreien Städte auf Förderung der Angebote von Suchtberatungsstellen. Voraussetzung ist, dass sie die Beratungsangebote in ihrem Gebiet auf der Grundlage einer kommunalen Sozial- und Jugendhilfeplanung fördern und sich dabei weiterhin vorrangig der bewährten Angebotsträger bedienen. Die Verteilung erfolgt nach wie vor einwohnerbezogen. Zu erbringende kommunale Eigenanteile sind gesetzlich nicht festgelegt.

2.1 Fehlende Zweckbindung der FAG-Mittel

Nach § 10 FAG in der in den Jahren 2010 bis 2012 geltenden Fassung waren die besonderen Ergänzungszuweisungen

„zur Finanzierung von Suchtberatungsstellen, insbesondere für die Mitfinanzierung der Aufgaben nach § 7 Abs. 1 Gesundheitsdienstgesetz des Landes Sachsen-Anhalt“

zu verwenden. Besondere Ergänzungszuweisungen nach dem FAG dienten zwar grundsätzlich der Sicherung bestimmter Finanzbedarfe der Kommunen und der Erfüllung konkreter kommunaler Aufgaben. Sie sollten jedoch grundsätzlich zur freien Verwendung zur Verfügung stehen, soweit nicht das FAG ausdrücklich festlegte, dass die Mittel im Haushalt der Empfänger zweckgebunden zu vereinnahmen waren (§ 6 FAG der damals geltenden Fassung).

Aus systematischen Gründen und um nicht in die gemeindliche Selbstverwaltung einzugreifen, hat das Land im Fall der Finanzierung der Suchtberatungsstellen auf eine entsprechende Regelung zur zweckgebundenen Vereinnahmung verzichtet. Damit stand es im kommunalen Ermessen, in welcher Höhe Mittel zur Erfüllung dieser (kommunalen Pflicht-)Aufgabe eingesetzt werden. Da im FAG ein differenzierter Nachweis über die Mittelverwendung nicht vorgesehen ist, kann das Land zudem nicht nachvollziehen, ob die besonderen Ergänzungszuweisungen nach dem FAG durch die Landkreise und kreisfreien Städte tatsächlich zur Erfüllung der vorgegebenen Aufgabe an die Träger ausgereicht worden sind.

Die Finanzierung über das FAG hat im Falle der Suchtberatungsstellen dazu geführt, dass einige Landkreise den in ihrem Gebiet tätigen Trägern die vom Land für diesen Zweck zur Verfügung gestellten Mittel nicht vollständig weitergeleitet haben.

So lagen bspw. in einem Landkreis die der Beratungsstelle gewährten Förderungen aus Landesmitteln deutlich unter den vom Träger beantragten Beträgen. Dies zeigt, dass der angezeigte Finanzbedarf des Trägers durch den Landkreis im Rahmen der kommunalen Förderentscheidungen nicht berücksichtigt wurde, obwohl der Kommune ausreichend finanzielle Mittel über das FAG und die Landeszuweisung zur Verfügung standen. Auch andere Landkreise leiteten teilweise deutlich weniger als die Hälfte (in zwei Fällen unter 30 %) der erhaltenen Landeszuweisung an freie Träger zur Finanzierung der Beratungsstellen weiter.

Dies hat teilweise zu Reduzierungen beim Stundenvolumen des Beratungspersonals sowie insbesondere zur Abschaffung des Verwaltungspersonals geführt. Die Folge war, dass Beratungsangebote trotz bestehender Nachfrage nicht mehr bedarfsgerecht zur Verfügung gestellt werden konnten. In der Folge kam es bei den Suchtberatungsstellen zu Einbußen in den Betreuungsumfängen. Mitunter konnten Beratungstermine erst Wochen nach dem Erstkontakt vereinbart werden. Selbst der Erstkontakt war insofern erschwert, da telefonische Kontaktaufnahmen teilweise nur durch Anrufbeantworter entgegengenommen werden konnten. Der durch die fehlenden Mittel verursachte Rückgang wurde u. a. in einem Landkreis zur Begründung für die Nichtgewährung von Fördermitteln genannt.

Die Finanzierung der Suchtberatungsstellen durch Ergänzungszuweisungen diene nach dem gesetzgeberischen Willen der aufgabenangemessenen Verteilung der Finanzausgleichsmasse an die Landkreise und kreisfreien Städte. Der Landesrechnungshof kann daher nicht nachvollziehen, aus welchen Gründen einige Landkreise sowohl die Finanzierung des Beratungspersonals als auch der Verwaltungskräfte nicht an bestehenden Bedarfen ausgerichtet haben, obwohl das Land entsprechende Mittel nach dem FAG für die Suchtberatung vorsah.

Der Ausschuss für Angelegenheiten der Psychiatrischen Krankenversorgung des Landes Sachsen-Anhalt hat in seinen Berichten in der Vergangenheit mehrfach darauf hingewiesen, dass bei der Versorgung mit ambulanter Suchtkrankenhilfe im Land zwischen den Suchtberatungsstellen erhebliche Differenzen bestehen und mancherorts keine ausreichende Beratung sichergestellt ist. In seinem 19. Bericht⁴¹ hat er zur Personalentwicklung in den Suchtberatungsstellen des Landes berichtet, dass das Verhältnis von Beratungskräften pro Einwohner von rund ca. 1 : 37.000 im bundesweiten Ländervergleich am unteren Ende liegt (im Vergleich zum Verhältnis in der Bundesrepublik Deutschland: 1 : 18.000).

Dabei ist er zum Ergebnis gekommen, dass in den Landkreisen Wittenberg (mit rund 1 : 91.000), Stendal (mit rund 1 : 61.000) und dem Salzlandkreis (mit rund 1 : 53.000)⁴² die ungünstigsten Verhältnisse an Betreuungsfachkräften pro Einwohner erreicht wurden. Dabei handelt es sich nach den Erkenntnissen des Landesrechnungshofes um Landkreise, welche die Mittel des Landes nach dem FAG nicht vollständig an Träger von Suchtberatungsstellen weiterleiteten.

Die kreisfreien Städte Dessau-Roßlau, Magdeburg und Halle (Saale) sowie der Saalekreis (der gemeinsam mit der Stadt Halle (Saale) dargestellt wird) konnten im Vergleich dazu besonders hohe Versorgungsquoten (1 : rund 19.000; 1 : rund 24.000 und 1 : rund 30.000) vorweisen.

⁴¹ Für den Zeitraum Mai 2011 bis April 2012, S. 13 ff.

⁴² Hier war jedoch noch zu beachten, dass es im Salzlandkreis bis 2013 Suchtberatungsstellen an den Standorten Schönebeck und Bernburg gab. In Aschersleben wurde die Suchtberatung über den Sozialpsychiatrischen Dienst sichergestellt.

Durch die nicht bedarfsgerechte Finanzierung von Suchtberatungsstellen durch einzelne Landkreise und kreisfreie Städte hat sich die schon bestehende unterschiedliche Versorgungssituation mit Angeboten der Drogen- und Suchtberatung nach Ansicht des Landesrechnungshofes noch verfestigt.

Die Wahl dieses Finanzierungssystems über das FAG – und insbesondere der damit verbundene Verzicht auf die Zweckbindung – war nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht geeignet, eine aufgabenorientierte und letztlich bedarfsgerechte Mittelverteilung und Versorgung der Bevölkerung mit Angeboten der Suchtberatung zu gewährleisten.

2.2 Verzicht auf kommunale Eigenanteile

Mit dem zum 1. Januar 2015 in Kraft getretenen Familien- und Beratungsstellenfördergesetz des Landes Sachsen-Anhalt besteht seit dem Jahr 2016⁴³ ein gesetzlicher Anspruch der Landkreise und kreisfreien Städte auf Förderung der Angebote von Suchtberatungsstellen. Der Vorrang bewährter freier Angebotsträger wird in § 20 Abs. 4 des Gesetzes nunmehr ausdrücklich geregelt. Zu erbringende kommunale Eigenanteile sind künftig jedoch nicht mehr festgelegt.

Den Verzicht auf das Erfordernis kommunaler Eigenanteile hält der Landesrechnungshof aus folgenden Gründen für bedenklich:

Für die Jahre 2013 und 2014⁴⁴ haben die Erhebungen des Landesrechnungshofes gezeigt, dass in einigen Fällen nur noch der in den Zuwendungsbescheiden des Landesverwaltungsamtes (neu) festgelegte kommunale Mindestanteil von 10 % der Fördersumme erbracht wurde. Die Finanzierung der Suchtberatungsstellen erfolgt mithin seit dem Jahr 2013 – abgesehen von der zeitweise verpflichtenden Mindestbeteiligung der Landkreise und kreisfreien Städte – fast ausschließlich direkt über Landesmittel. Von den im Rahmen der Daseinsfürsorge leistungsverpflichteten Landkreisen und kreisfreien Städten haben einige ihre Finanzierungsanteile im Vergleich zum Jahr 2009 – in dem insgesamt betrachtet noch rund die Hälfte der Finanzierungsbedarfe der Suchtberatungsstellen aus kommunalen Mitteln erbracht wurde – auf das zu leistende Minimum heruntergefahren. Aufgrund der dargestellten Entwicklung ist nicht auszuschließen, dass ab dem Jahr 2016 im Rahmen der gesetzlichen Neuregelung, die eine finanzielle Beteili-

⁴³ Für das Jahr 2015 galten noch Übergangsregelungen.

⁴⁴ Nach der Aufhebung des § 10 FAG in der zu diesem Zeitpunkt geltenden Fassung.

gung der Landkreise und kreisfreien Städte nicht mehr voraussetzt, noch weniger oder keine eigenen Mittel aus den kommunalen Haushalten zur Verfügung gestellt worden sind.

Hinzu kommt, dass das ab dem Jahr 2013 angepasste Finanzierungssystem auch nach den neueren Berichten des Ausschusses für Angelegenheiten der psychiatrischen Krankenversorgung noch nicht dazu geführt hat, dass eine gleichmäßige Versorgungssituation mit Angeboten der Suchtberatung im Land gewährleistet ist. Nach dem 21. Jahresbericht des Ausschusses für den Zeitraum Mai 2013 bis April 2014 (S. 8 ff.) hat eine sehr stark differierende Versorgungssituation in der kreisfreien Stadt Dessau-Roßlau (1 : 18.873) und den Landkreisen Wittenberg (1 : 52.280) und Anhalt-Bitterfeld (1 : 34.850) in der Region zu deutlichen Wanderungseffekten geführt, indem eine Vielzahl von Klienten aus diesen Landkreisen Suchtberatungsangebote in der Stadt Dessau-Roßlau in Anspruch nehmen.

Auch nach dem 23. Bericht des Psychiatrieausschusses für den Zeitraum Mai 2015 bis April 2016 (S. 55, 56 ff.) stellt sich die Versorgungssituation in Relation zur zunehmenden Anzahl zu betreuender Hilfesuchender bspw. im Landkreis Wittenberg noch immer als defizitär dar. Auch im Salzlandkreis sei der Bedarf in der Region Aschersleben/Staßfurt höher als das tatsächliche Angebot.

Soweit sich einige Landkreise und kreisfreie Städte (insbesondere jene, bei denen bereits ein Versorgungsdefizit besteht) aus der kommunalen Pflichtaufgabe der Finanzierung von Suchtberatungsstellen zurückziehen, ist davon auszugehen, dass sich bereits bestehende regionale Unterschiede bei der Versorgung der Bevölkerung auch weiterhin verfestigen.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration hat dazu in seiner Stellungnahme vom 30. Januar 2018 zur Prüfungsmitteilung ausgeführt, dass mit der Überführung der Fördermittel in das FAG eine Verwaltungsvereinfachung sowie mehr Planungssicherheit für die Träger erreicht werden sollte. Landesziel sei immer der Erhalt bzw. die Schaffung eines flächendeckenden Netzes an Suchtberatungsstellen gewesen. Zur besseren Realisierung dieses Landesziels solle nunmehr das Familien- und Beratungsstellenförderungsgesetz des Landes beitragen, mit dem die Förderung des Landes für Beratungsangebote verbindlich festgelegt und auch eine integrierte psychosoziale Beratung gefordert wurde. Eine Vollfinanzierung dieser kommunalen Aufgabe durch das Land sei aber auch nach dem Familien- und Beratungsstellenförderungsgesetz nicht beabsichtigt und die Kommunen könnten nach eigener Bedarfslage zusätzliche Mittel bereitstellen. Für das Jahr 2018 werde eine Evaluation des Ministeriums zeigen, in-

wieweit sich die Kommunen seit Inkrafttreten des Gesetzes finanziell beteiligt haben.

Der Landesrechnungshof sieht es als erforderlich an, dass neben der Förderung durch das Land die Suchtberatung als kommunale Pflichtaufgabe angemessen durch die Kommunen finanziert wird. Eine bedarfsgerechte flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit Angeboten der Suchtberatung muss gewährleistet sein.

2.3 Fehlende Vorgaben einheitlicher Qualitätsstandards für Suchtberatungsstellen

Mit dem geänderten Förderverfahren der Suchtberatungsstellen im Jahr 2010 hob das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration die Förderrichtlinie aus dem Jahr 1993 auf. Auch die Rahmenrichtlinie des Ministeriums aus dem Jahr 1996 für soziale Beratungsstellen war damit nicht mehr anzuwenden. Mit dieser Rahmenrichtlinie hatte das Ministerium landesweite Mindestkriterien und Qualitätsstandards für soziale Beratungsstellen festgelegt, darunter zu fachlichen Voraussetzungen der Beratungsfachkräfte, inhaltliche Anforderungen an die Beratungsangebote und die Erfüllung bestimmter räumlicher und organisatorischer Gegebenheiten.

Seitdem gelten für öffentlich geförderte Suchtberatungsstellen keine landesweit einheitlichen Zulassungskriterien sowie Mindeststandards zur Qualitätssicherung und fachlichen Qualifikation des Betreuungspersonals mehr. In der Folge bleibt es allein den Kommunen überlassen, erforderliche Standards festzulegen. Die Landkreise und kreisfreien Städte haben nach den Erkenntnissen des Landesrechnungshofes nur sehr vereinzelt entsprechende Standards vorgegeben. Auch ein von der LIGA entwickelter Mustervertrag mit Mindeststandards für die Qualitätssicherung in Suchtberatungsstellen wird weder von den Kommunen noch den Trägern angewendet.

Suchtberatung setzt eine spezielle fachliche Qualifikation des Beratungspersonals in Fragen der Sucht, der Suchtentwicklung, Suchtbehandlung und Suchtforschung voraus. Angesichts der Verschiedenartigkeit der auftretenden Suchtformen und der damit verbundenen substanz- und verhaltensbezogenen Störungen und Begleitprobleme (Alkoholsucht, Drogensucht, Medikamentensucht, Spielsucht, Essstörungen, Kaufsucht sowie sonstige substanz- oder handlungsbezogene Süchte) sind spezifizierte Behandlungsansätze erforderlich, die auch Spezialisierungen⁴⁵ im Tätigkeitsfeld und in der Qualifikation der Fachkräfte erfordern. Die Aufhebung landeseinheitlicher Anforderungen hat u. a. dazu geführt, dass Suchtberatungsstellen an einigen Standorten nicht mit mindestens zwei Suchtberatern besetzt sind.

⁴⁵ Gerade für drogenabhängige Konsumenten wird vom Psychiatrieausschuss der Einsatz von Drogenfachkräften für erforderlich gehalten, vgl. 21. Bericht, S. 14.

Für die Erreichung des Ziels einer flächendeckenden Grundversorgung hält der Landesrechnungshof - neben einer öffentlichen Finanzierung - landesweit einheitliche Qualitäts- und Versorgungsstandards als Mindestanforderungen für erforderlich. Diese können dazu beitragen, die fachliche Qualität der Beratungsangebote und die erforderliche Niedrigschwelligkeit⁴⁶ sicherzustellen. So ist bei den Beratungsstellen auf eine Mindesterreichbarkeit sowie auf eine Mindestbesetzung mit Fachkräften und deren fachliche Qualifikation zu achten.

Sofern das Land eine kommunale Pflichtaufgabe – wie vorliegend das Vorhalten von Suchtberatungsleistungen – weit überwiegend finanziert, kann und sollte nach Auffassung des Landesrechnungshofes diese Finanzierung auch von der Einhaltung landesweit festgelegter Qualitäts- und Versorgungsstandards abhängig gemacht werden. Ein Verstoß gegen das Konnexitätsprinzip⁴⁷ oder ein Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung ist damit nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht verbunden, soweit die Nichteinhaltung der gesetzten Standards lediglich dazu führt, dass die Landesförderung nicht in Anspruch genommen werden kann.

Durch das Gesetz zur Familienförderung und zur Förderung sozialer Beratungsstellen des Landes Sachsen-Anhalt sind zwar seit dem Jahr 2015 eine kommunale Sozialplanung sowie die Vernetzung verschiedener Beratungsangebote Voraussetzung für eine Landesförderung. Eine Vorgabe landeseinheitlicher Mindeststandards für die Qualität und deren Erfüllung werden dennoch nicht mit der hohen Landesfinanzierung gekoppelt.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration führte im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens zur Prüfungsmitteilung hierzu aus, die Aufhebung der landeseinheitlichen Qualitätsstandards sei vom Gesetzgeber mit dem Zweiten Funktionalreformgesetz mit dem Übergang der Zulassung der Suchtberatungsstellen auf die Landkreise und kreisfreien Städte bewusst entschieden worden. Seitens der Freien Wohlfahrtspflege liege aber ein Leistungsangebot der anerkannten Suchtberatungs- und Behandlungsstellen nebst Mindeststandards für die Qualitätssicherung vom April 2010 vor, wonach die Beratungsstellen arbeiten sollen. Dieses sei auch auf fachlicher Ebene mit dem Ministerium abgestimmt worden. In diesem Jahr werde dazu zudem eine Überarbeitung erfolgen, die von der LIGA veröffentlicht wird.

⁴⁶ Dieser Begriff aus der sozialen Arbeit meint in diesem Zusammenhang u. a. die gute Erreichbarkeit, die Ausrichtung der Beratungsangebote an den Nutzungsbedürfnissen der Zielgruppe, hier bspw. keine Hürden bürokratischer Art, Anonymität, Datenschutz und die Vermeidung einer sozialen Ausgrenzung.

⁴⁷ Gemäß Art. 87 Abs. 3 LVerf ist bei Zuweisung oder Übertragung von Aufgaben an die Kommunen die Deckung der Kosten zu regeln. Mehraufwand für die Wahrnehmung der Aufgaben ist angemessen auszugleichen.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration verbindliche landeseinheitliche Mindestqualitätsstandards für die Ausstattung, Tätigkeit und fachliche Besetzung der Suchtberatungsstellen vorgibt. Nur durch solche Vorgaben kann sichergestellt werden, dass alle Suchtberatungsstellen trägerübergreifend nach den gleichen Mindestkriterien arbeiten.

3. Zu stark vereinfachte Verwendungsnachweise

Förderungen sind regelmäßig mit einem Verwendungsnachweis und dessen Prüfung durch die Verwaltung abzuschließen. Die Verwaltungsvorschriften zur LHO enthalten konkrete Vorgaben, wie die Verwendung der Landesmittel nachzuweisen ist. Demnach bestehen die Verwendungsnachweise mindestens aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigem Nachweis über die Einnahmen und Ausgaben.

Für die Landesmittel, die die Landkreise und kreisfreien Städte im Prüfungszeitraum zur Weiterleitung an die freien Träger erhalten haben, müssen nach den Verwaltungsvorschriften die freien Träger der Suchtberatungsstellen als Letztempfänger gegenüber den Landkreisen und kreisfreien Städten einen Verwendungsnachweis mit Belegen erbringen. Diesen Nachweis haben die Landkreise und kreisfreien Städte zu prüfen und ihren eigenen Verwendungsnachweisen gegenüber dem Land beizufügen.

Bei der Förderung der Suchtberatungsstellen wurde in den Jahren 2010 bis 2013 ein stark vereinfachter Verwendungsnachweis in Form einer Erklärung zugelassen. Damit sollten die Kommunen lediglich bestätigen, dass die Mittel weitergeleitet und zweckentsprechend verwendet wurden. Für die Jahre 2012 und 2013 wurde zusätzlich die Angabe verlangt, an welche Suchtberatungsstellen und in welcher Höhe die Mittel weitergeleitet wurden. Nicht benötigte bzw. nicht zweckentsprechend verwendete Beträge waren schriftlich mitzuteilen.

Aufgrund der vom Landesverwaltungsamt zugelassenen Vereinfachungen war für das Amt nicht erkennbar, inwieweit die durch das Land zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel zweckentsprechend verwendet wurden bzw. ob und in welcher Höhe Erstattungsansprüche des Landes bestehen. Hinzu kommt, dass die Landkreise und kreisfreien Städte die tatsächlich an die Träger weitergeleiteten und auch dort verbliebenen Beträge erst dann endgültig beurteilen können, soweit sie ihre eigene Verwendungsnachweisprüfung abgeschlossen hatten. Zu dem Zeitpunkt, zu dem die Erklärung über die Mittelweiterleitung dem Landesverwaltungsamt vorzulegen war (31. März des Förderfolgejahres), war den Landkreisen und kreisfreien Städten aber eine verbindliche Aussage zur zweckentsprechenden Mittelverwendung noch nicht möglich. Eine nach-

trägliche Information des Landesverwaltungsamtes zu etwaig geltend gemachten Erstattungsansprüchen ist nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes zudem nicht in jedem Fall erfolgt.

Die zu stark vereinfachte Form der Verwendungsnachweisprüfung hält der Landesrechnungshof für nicht zulässig. Sie widerspricht dem geforderten Nachweis gemäß Haushaltsgrundsätzegesetz und schränkt die Erkenntnismöglichkeiten der Bewilligungsbehörde erheblich ein.

Ein angemessener Verwendungsnachweis der Landkreise und kreisfreien Städte als Erstempfänger erfordert nach Auffassung des Landesrechnungshofes auch bei zugelassenen Vereinfachungen zumindest die Angabe der je Träger ausgezahlten Förderbeträge. Zudem sollten die Verwendungsnachweise der Träger der Beratungsstellen als Letztempfänger inklusive der zahlenmäßigen Nachweise und die Prüfvermerke der Landkreise und kreisfreien Städte über das Ergebnis der eigenen Verwendungsnachweisprüfung vorgelegt werden. Nur so ist das Land in der Lage, die zweckentsprechende Weiterleitung bzw. das Bestehen etwaiger Rückforderungsansprüche sachgerecht zu beurteilen.

Der Landesrechnungshof hat im Ergebnis der Prüfung dem Landesverwaltungsamt empfohlen, sich von allen Landkreisen und kreisfreien Städten die Ergebnisse der Verwendungsnachweisprüfungen sowie die für die Jahre 2010 bis 2013 zurückgeforderten Beträge mitteilen zu lassen und sie zur Geltendmachung noch nicht verfolgter Erstattungsansprüche anzuhalten.

Nach der Stellungnahme des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Integration zur Prüfungsmitteilung wird diese Empfehlung bereits umgesetzt.

Auch bei der aktuellen Finanzierung der Suchtberatungsstellen auf der Grundlage des Familien- und Beratungsstellenfördergesetzes sind nach Auffassung des Landesrechnungshofes Regelungen erforderlich für den Fall, dass die Mittel nicht vollständig oder nicht zweckentsprechend zur Finanzierung von Suchtberatungsstellen eingesetzt werden.

4. Unwirtschaftliche und teils zweckwidrige Mittelverwendung

Bei der Verwendung öffentlicher Mittel sind die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu beachten. Zuwendungsfähig sind bei einer Projektförderung nur die Ausgaben, die beim Zuwendungsempfänger durch das Projekt erst ausgelöst wurden.

In den Zuwendungsbescheiden der Landkreise und kreisfreien Städte als Erstempfänger der Landesmittel an die Träger der Beratungsstellen waren in den geprüften Fällen keine Bestimmungen zur Zuwendungsfähigkeit bestimmter Ausgabepositionen wie Sachausgabenpauschalen oder Verwaltungskostenumlagen enthalten. Insofern war durch die Landkreise und kreisfreien Städte im Einzelfall festzustellen, welche der abgerechneten Ausgaben projektbedingt angefallen waren.

Der Landesrechnungshof hat teilweise gravierende Mängel bei der Verwendungsnachweisprüfung der Landkreise und kreisfreien Städte zu den Suchtberatungsstellen festgestellt. So haben die Landkreise und kreisfreien Städte Ausgaben anerkannt, deren Zuwendungsfähigkeit bzw. Wirtschaftlichkeit für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar erkennbar oder begründet worden ist.

Dies betraf in den Förderjahren 2010 bis 2014 Ausgaben von rund 165.000 € bei 10 geprüften Trägern von Suchtberatungsstellen. Darunter war beispielsweise ein Träger, der in den geprüften Jahren Umlagen für Verwaltungskosten von durchschnittlich rund 15.900 € jährlich abrechnete, die einen Anteil von rund 45 % an den abgerechneten Sachkosten ausmachten. Hier hätte u. a. geprüft werden müssen, ob es sich um zusätzliche projektbezogene Ausgaben handelt, ob die Pauschale angemessen ist und ob ggf. eine Doppelabrechnung von Sachkosten erfolgt. Ein anderes Beispiel betrifft Abschreibungen, die als kalkulatorische Kosten grundsätzlich im Rahmen der Abrechnung auf Ausgabenbasis nicht zuwendungsfähig sind. Hier rechneten beispielsweise zwei Träger in den geprüften Jahren Abschreibungen von rund 3.600 € bzw. 3.200 € ab.

Die Notwendigkeit und Angemessenheit der abgerechneten Ausgaben für die Erreichung des Zuwendungszwecks wurde von den Trägern in keinem der Fälle begründet. Insbesondere bei abgerechneten Umlagen und Pauschalen für Verwaltungskosten mehrerer Träger waren die Höhe und die Zusammensetzung der Pauschalen nicht ohne weitere Erläuterungen nachvollziehbar.

Zudem haben die Landkreise und kreisfreien Städte vereinnahmte Erstattungsbeträge dem Land nicht mitgeteilt. Außerdem führten Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben in zwei Fällen nicht zu einer Herabsetzung der Zuwendung, sondern zu einer Reduzierung des Eigenanteils der Suchtberatungsstellen. Dies stellt keine sparsame Verwendung von Landesmitteln dar.

Hinsichtlich der Frage der Zuwendungsfähigkeit einzelner Ausgabebezeichnungen regt der Landesrechnungshof an, beispielsweise einen Handlungsleitfaden oder einen Katalog von nicht zuwendungsfähigen Ausgaben durch die Verwaltung zu erstellen.

Des Weiteren bestanden insbesondere bei der Förderung des Projektes PPGS teils erhebliche Verstöße gegen zuwendungsrechtliche Vorgaben. Vor allem zwei der geprüften Träger haben eine Vielzahl kleinerer Beträge abgerechnet, die nicht zu diesem Projekt gehören. Ein Beispiel sind Ausgaben für eine Klinikwerbung über einen TV-Spot, in dem der Träger mit seinen Aufgaben präsentiert wird. Hierfür wurden in den Jahren 2010 und 2011 Ausgaben von rund 880 € beim Projekt PPGS abgerechnet. Bemerkenswert ist dabei, dass der TV-Spot bereits im Juni 2009 vor dem Start des Projektes PPGS produziert wurde. Nach Sichtung des Materials ergibt sich kein Zusammenhang zum Projekt PPGS.

Ein anderes Beispiel betrifft die Abrechnung von Ausgaben für Hygieneartikel, Verbrauchs- und Büromaterialien eines Trägers, die nicht bzw. nicht vollständig dem Projekt PPGS zugerechnet werden können. Dies war mitunter an relativ hohen Bestellmengen erkennbar. Hier erklärte der Träger den Prüfern, dass aus zeitlichen Gründen eine sachgerechte Aufteilung der Rechnungen und Ausgaben nicht möglich sei. Daher werden den Projekten zum Teil vollständige Rechnungen zugeordnet, auch wenn kein unmittelbarer Zusammenhang zum jeweiligen Projekt besteht. Es werde lediglich geprüft, ob (Haushalts-)Mittel in der passenden Ausgabenposition verfügbar sind.

Diese und weitere Feststellungen zu unwirtschaftlichem Handeln der beiden Träger sind zwar im Einzelnen in finanzieller Hinsicht nicht beträchtlich, zeigen jedoch in ihrer Gesamtheit erhebliche Mängel in der Verwendung der Zuwendung des Landes und stellen teilweise Verstöße gegen die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Geschäfts- und Buchführung dar. Eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung von Landesmitteln erfolgte hier nicht.

Die Vielzahl der durch den Landesrechnungshof aufgedeckten Mängel bei der Mittelverwendung insbesondere beim Projekt PPGS zeigen auch, dass der Verwendungsnachweis durch die Verwaltung nicht ordnungsgemäß geprüft wurde.

Bezüglich der möglicherweise unwirtschaftlichen Verwendung von Fördermitteln der Suchtberatung verweist das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung darauf, dass die Kommunen nach dem Kommunalverfassungsgesetz verpflichtet sind, Haushaltsmittel wirt-

schaftlich und sparsam zu verwenden und an die Zuwendungsregeln des Landes gebunden sind.

Nach der Stellungnahme des Ministeriums für Inneres und Sport zur Prüfungsmitteilung ist die Förderung des Projektes PPGS mittlerweile ausgelaufen. Das Projekt PPGS solle evaluiert und die Prävention des pathologischen Glücksspiels im gleichen finanziellen Umfang, jedoch in einer neuen Form gefördert werden.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass künftig eine wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung gewährleistet wird. Insbesondere ist eine ordnungsgemäße Verwendungsnachweisprüfung sicherzustellen. Der bloße Verweis auf geltendes Recht ist nicht ausreichend.

Auch für die auf der Grundlage des Familien- und Beratungsstellenfördergesetzes zur Finanzierung von Suchtberatungsstellen durch die Landkreise und kreisfreien Städte an freie Träger weitergeleiteten Landesmittel sind aus der Sicht des Landesrechnungshofes Handlungsleitfäden bzw. Verfahrensrichtlinien erforderlich, in denen insbesondere Empfehlungen zu mehrjährigen Finanzierungszusagen und zur Anerkennungsfähigkeit bestimmter Ausgabepositionen enthalten sind.

5. Mängel der Zuwendungsbescheide

Nach den Verwaltungsvorschriften zur LHO muss ein Zuwendungsbescheid u. a. mindestens beinhalten:

- die genaue Bezeichnung des Zuwendungsempfängers,
- Art und Höhe der Zuwendung,
- die genaue Bezeichnung des Zuwendungszwecks,
- die Finanzierungsform, Finanzierungsart und den Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben.

Die Bezeichnung des Zuwendungszwecks muss so eindeutig und detailliert sein, dass sie auch als Grundlage für eine Erfolgskontrolle dienen kann.

Der Landesrechnungshof hat bei einigen Landkreisen und kreisfreien Städten festgestellt, dass in den Zuwendungsbescheiden zur Förderung der Suchtberatungsstellen beispielsweise Angaben zur Finanzierungsart oder auch zum Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben fehlten.

Auch die Zuwendungsbescheide des Landesverwaltungsamtes wiesen Mängel auf. So legte das Landesverwaltungsamt bei der Förderung der Landesstelle für Suchtfragen keinen sowie bei der Förderung des Projektes PPGS und der Fachstellen für Suchtprävention keinen konkreten Zuwendungszweck fest.

Ohne Finanzierungsart, Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben und eindeutigem Zuwendungszweck kann nicht sichergestellt werden, dass die Zuwendung zweckentsprechend verwendet wird. Zudem läuft auch die Prüfung der Verwendungsnachweise teilweise ins Leere. Gleichfalls ist die Frage nach Erstattungsansprüchen der Landkreise und kreisfreien Städte bis zum Landesverwaltungsamt davon abhängig, ob bei der Weiterleitung der Mittel an die Träger der Beratungsstellen die Anteil- oder Festbetragsfinanzierung gewählt wurde. Ohne die notwendigen Angaben ist weder feststellbar, ob ein Anspruch besteht, noch, ob ein gewisser Anteil am Anspruch dem Land zusteht.

Das Landesverwaltungsamt hat im Ergebnis der Prüfung des Landesrechnungshofes die Zuwendungsbescheide angepasst und die Zuwendungs- und Förderzwecke konkretisiert.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Landesverwaltungsamt und die Kommunen künftig rechtssichere Bescheide erlassen.

6. Suchtprävention

Die Suchtprävention gehört u. a. zu den Aufgaben einer Suchtberatungsstelle. Diese haben jedoch ein breites Aufgabenspektrum unter begrenzten Kapazitäten zu erfüllen. Dabei begrenzt sich die Aufgabenwahrnehmung häufig auf die konkrete Intervention und Beratung im Einzelfall sowie eine punktuelle Projektunterstützung. Deshalb werden zusätzliche Fachstellen für Suchtprävention projektbezogen mit Zuwendungen (Anteilfinanzierung) gefördert. Im Jahr 1999 begann das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration mit der Förderung von drei Fachstellen für Suchtprävention. Die Projektphase wurde verlängert und die Förderung auf acht Fachstellen zum Zeitpunkt der Prüfung des Landesrechnungshofes ausgeweitet. Für die Fachstellen und die Teilnahme am EBIS sind derzeit im Haushalt 357.700 € jährlich eingestellt.

6.1 Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Förderung der Suchtprävention

Nach § 7 der LHO sind bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Grundsätzlich muss dabei entschieden werden, ob Leistungen als staatliche Leistungen erbracht werden und ob diese durch die Lan-

desverwaltung selbst oder durch Dritte erbracht werden sollen. Zudem sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

Für die Förderung des Projektes PPGS, der Fachstellen für Suchtprävention und der Landesstelle für Suchtfragen fehlen Analysen der Ausgangslagen. Dementsprechend wurden die Handlungsbedarfe nur unzureichend ermittelt. Zum einen wurden weder eigene Konzepte entwickelt wie im Falle des Projektes PPGS, noch wurden bis auf einen Einzelfall Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen oder Evaluationen durchgeführt. In allen Förderungen der Suchtprävention wurden alternative Handlungsmöglichkeiten nicht betrachtet und keine adäquaten Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt. Kosten und Nutzen der Förderungen konnten somit nicht gegenübergestellt und bewertet werden.

Bei der Prüfung der Verwendungsnachweise beschränkten sich die Fördermittelgeber darauf, die ordnungsgemäße Mittelverwendung zu prüfen. Im Wesentlichen erfolgte eine Kontrolle, ob die finanziellen Mittel im beantragten Umfang verausgabt wurden. Eine Erfolgskontrolle wurde nicht durchgeführt. Ob die Förderungen der Suchtprävention im Ergebnis zweckmäßig und wirtschaftlich waren, ist den Fördermittelgebern somit nicht bekannt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist es für die Förderungen im Bereich der Suchtprävention entscheidend, übergreifende Ziele und Prioritäten festzulegen und Handlungsansätze für eine flächendeckende Versorgung zu entwickeln. Dabei sollte ressortübergreifend gehandelt werden.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Ministerien angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen. Diese sind nicht nur bei der Planung einer Förderung, sondern auch fortlaufend zu veranlassen.

6.2 Keine flächendeckende Versorgung mit Angeboten der Suchtprävention

Den geprüften Unterlagen war zu entnehmen, dass langfristig eine flächendeckende Versorgung mit Angeboten der Suchtpräventionsfachstellen entsprechend den Drogen- und Suchtberatungsstellen im Land vorgesehen ist. Weitere, insbesondere konkrete Umsetzungsziele oder Aussagen über Qualität und Umfang der Suchtprävention wurden nicht verbindlich festgelegt.

Ein flächendeckendes Netz war bis zum Zeitpunkt der Prüfung des Landesrechnungshofes nicht entstanden. Fünf Landkreise und zwei kreisfreie Städte konnten keine Fachstelle für Suchtprävention vorweisen. Insbesondere der Norden Sachsen-Anhalts und das Ballungsgebiet

Halle (Saale) sowie die Landkreise Anhalt-Bitterfeld und Mansfeld-Südharz sind aus Sicht des Landesrechnungshofes unterversorgt. Zudem hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass die Arbeit der Fachstellen für Suchtprävention räumlich sehr stark eingegrenzt ist. Lediglich im Landkreis Harz konnte eine annähernde flächendeckende Versorgung festgestellt werden, da hier zwei Fachstellen gefördert wurden.

Die landesweit zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel wurden nach der Prüfung des Landesrechnungshofes um 100.000 € auf insgesamt 240.000 € erhöht. In diesem Zusammenhang konnten nach Aussage des Ministeriums weitere Fachstellen für Suchtprävention eingerichtet werden. Darüber hinaus konnten bei zwei bestehenden Fachstellen die Förderung und somit die Stundenanteile der Fachkräfte erhöht werden. Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration strebt für das Haushaltsjahr 2018 eine flächendeckende Versorgung mit mindestens einer Fachstelle für Suchtprävention pro Landkreis an.

Die inhaltliche Arbeit der Fachstellen ist diesen bisher freigestellt und wird vom Land nicht durch konkrete Ziele verbindlich vorgegeben. Eine einheitliche Quantität und Qualität in der Fachstellenarbeit kann so nicht gewährleistet werden.

Bislang ist das Verfahren zur Förderung der Fachstellen für Suchtprävention nicht ausreichend geeignet, eine flächendeckende und nach Mindestkriterien einheitliche Versorgung aufzubauen. Aus Sicht des Landesrechnungshofes muss auch das Landesinteresse dahingehend überprüft werden, inwieweit man mit der derzeitigen Förderung der Fachstellen für Suchtprävention dem angestrebten Ziel einer flächendeckenden Versorgung tatsächlich näher kommt.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration hat zum vorliegenden Jahresberichtsbeitrag mit Schreiben vom 16. April 2018 Stellung genommen. Darin verweist es bezüglich konkreter Umsetzungsziele und Aussagen über Qualität und Umfang der Suchtprävention durch die Fachstellen auf das Konzept „Arbeitsauftrag und Tätigkeitsbeschreibung“ der LIGA/Landesstelle für Suchtfragen aus dem Jahr 2009. Dieses sei mit dem Ministerium abgestimmt und werde derzeit überarbeitet. Zudem soll in der künftigen Förderrichtlinie eine verbindliche Festlegung erfolgen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes beschreibt das Konzept strategische Ziele beziehungsweise Arbeitsaufgaben der Fachstellen für Suchtprävention. Diese sind bisher nach den eigenen Aussagen des Ministeriums jedoch nicht verbindlich vorgegeben, sondern werden erst mit einer künftigen Förderrichtlinie erfolgen. Es fehlen bisher konkrete operative Umsetzungsziele als Vorgaben, ohne die eine Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung und Zielerreichung erheblich erschwert ist.

Der Landesrechnungshof hält die Entwicklung bei der Förderung der Fachstellen für Suchtprävention für positiv. Neben der weiteren quantitativen ist auch die qualitative Entwicklung und Förderung der Fachstellen durch einheitliche Mindestkriterien zu verfolgen.

7. Fazit

Zahlreiche Umstrukturierungen am Finanzierungssystem der Suchtberatungsstellen haben bislang nicht nachhaltig zu einer Verbesserung der Versorgungssituation im Sinne eines flächendeckenden Angebotes im Land geführt. Bei den Landkreisen und kreisfreien Städten bestanden und bestehen im Rahmen der Weiterleitung von Landesmitteln teilweise Mängel und Unsicherheiten bei der Umsetzung zuwendungsrechtlicher Vorgaben.

Zukünftig hält es der Landesrechnungshof für erforderlich, dass

- wieder landeseinheitlich verbindliche Mindestqualitätsstandards für die Ausstattung, Tätigkeit und fachliche Besetzung der Suchtberatungsstellen gelten,
- die Suchtberatung als eine kommunale Pflichtaufgabe neben einer Förderung nach dem Familien- und Beratungsstellenförderungsgesetz durch das Land auch durch die Kommunen angemessen finanziert wird,
- gegenüber den Landkreisen und kreisfreien Städten, die auch künftig Landesmittel zur Förderung von Suchtberatungsstellen weiterleiten sollen, Handlungsleitfäden bzw. Verfahrensrichtlinien für die Weiterleitung erlassen werden. In diesen sollten insbesondere Empfehlungen zu mehrjährigen Finanzierungszusagen und zur Anerkennungsfähigkeit bestimmter Ausgabepositionen enthalten sein.

Der Landesrechnungshof sieht insbesondere bei den Förderungen der Landesstelle für Suchtfragen, der Fachstellen für Suchtprävention und des Projektes PPGS die Notwendigkeit, eindeutige Zielvorgaben – auch hinsichtlich des Verwendungszwecks – zu entwickeln. Ausgehend von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind die Förderungen regelmäßig zu evaluieren und deren Wirtschaftlichkeit zu überprüfen. Zudem hält es der Landesrechnungshof für erforderlich, ressortübergreifend Ziele zur Suchtprävention zu entwickeln und Maßnahmen zur Umsetzung in ein gemeinsames Handlungskonzept einfließen zu lassen.

Durch die Vereinfachung des Nachweisverfahrens zu den Förderungen, insbesondere der Suchtberatungsstellen, darf die Prüfung des zweckentsprechenden und wirtschaftlichen Mitteleinsatzes nicht unmöglich werden. Dazu ist es notwendig, dass die Verwendungsnachweise ordnungsgemäß und vollständig sind sowie (insbesondere im Falle des Projektes PPGS) auch zeitnah geprüft werden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	13	–	Allgemeine Finanzverwaltung
	14	–	Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	13 12	–	Finanzzuweisungen an die Gemeinden
	14 09	–	Straßenbau
Titel	883 03	–	Straßenbaulastzuweisungen für investive Zwecke
	613 02	–	Straßenbaulastzuweisungen für konsumtive Zwecke
	613 05	–	Allgemeine Zuweisungen
Haushaltsvolumen	2008 bis 2012	–	70.800.000 €

2 Mängel bei der Unterhaltung der Kreisstraßen

Die Landesstraßenbaubehörde (LSBB) hat für vier Landkreise die Unterhaltung der Kreisstraßen übernommen. Die von der LSBB übernommenen Arbeiten wurden nur unzureichend dokumentiert. Zudem fehlte eine Kosten- und Leistungsrechnung. Daher ist eine Einschätzung der Wirtschaftlichkeit nicht möglich.

1. Vorbemerkung

Das Land war zunächst bis zum Jahr 1993 für die Verwaltung der ehemaligen Landstraßen II. Ordnung, aus denen die heutigen Kreisstraßen hervorgingen, zuständig.

Der Landtag hat die Aufgabe durch eine entsprechende Regelung im Straßengesetz für das Land Sachsen-Anhalt vom 6. Juli 1993 kommunalisiert.

Die Landkreise haben dafür auf der Grundlage des Straßengesetzes des Landes Sachsen-Anhalt bzw. des Finanzausgleichgesetzes (FAG) vom Land anteilige Finanzmittel für die Unterhaltung der Kreisstraßen erhalten.

Gleichzeitig hat das Land den damaligen Landkreisen im Rahmen einer Abfrage die Möglichkeit eingeräumt, die technische Verwaltung ihrer Kreisstraßen der Straßenbauverwaltung des Landes zu übertragen.

Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Landesrechnungshof hatten die Landkreise Wittenberg, Mansfeld-Südharz, Jerichower Land und Harz die technische Verwaltung der Kreisstraßen auf der Grundlage von Verträgen an die Straßenbauverwaltung des Landes übertragen.

Zum 31. Dezember 2014 hat der Landkreis Harz die Vereinbarung mit dem damaligen LBB aufgekündigt und führt seit dem 1. Mai 2015 für sein gesamtes Kreisstraßennetz die Leistungen der betrieblichen Unterhaltung selbst durch.

Der Landkreis Saalekreis hat eine GmbH, an der der Landkreis mehrheitlich beteiligt ist, mit der technischen Verwaltung beauftragt.

Die übrigen Landkreise nehmen die technische Verwaltung in Eigenregie vor und bedienen sich dabei eigener Meistereien bzw. ihrer Eigenbetriebe.

In der Zeit von Dezember 2012 bis September 2013 hat der Landesrechnungshof stichprobenartig eine Prüfung der Personal- und Investitionsausgaben der Straßenbauverwaltung und der Landkreise durchgeführt. Darüber hinaus wurden die Erhaltungs- und Instandsetzungsaufwendungen an den vertraglich übernommenen bzw. in deren Zuständigkeit befindlichen Kreisstraßen der Haushaltsjahre 2008 bis 2012 geprüft.

Das Stellungnahmeverfahren mit dem Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hat aus Sicht des Landesrechnungshofes nicht bei allen Feststellungen zu einem Ergebnis geführt.

Deshalb wird der nachfolgende Problemkreis hier aufgezeigt.

2. Fehlende Nachweise hinsichtlich der Qualität und Leistungserbringung bei der Betreuung des Kreisstraßennetzes durch die LSBB

Die Straßenmeistereien fertigen als Grundlage der Rechnungslegung durch die LSBB Übersichten an, in denen die Leistungen (verbrauchte Stunden) und Ressourcen (Materialverbrauch) im Detail den jeweiligen Leistungskategorien zugeordnet sind. Die gemäß den Verträgen zu vereinbarenden Festlegungen zu Ausführungshäufigkeiten der Leistungen waren in den Verträgen nicht enthalten. Niederschriften von getätigten Absprachen konnte der Landesrechnungshof aus den ihm zur Verfügung gestellten Unterlagen ebenfalls nicht entnehmen. Auch der Ort der Ausführung bzw. auf welcher Kreisstraße die aufgeführten Leistungen durch die LSBB erbracht wurden, war den Unterlagen nicht zu entnehmen. Die Meistereien der LSBB führten die Leistungen des Betriebsdienstes im Wesentlichen nach eigenem Ermessen aus.

Zudem konnten die jeweiligen Landkreise die tatsächlich abgestimmten und durchgeführten Leistungen der vergangenen Jahre nicht in geeigneter Art und Weise nachweisen. Auch die mit

der technischen Verwaltung der Kreisstraßen beauftragte LSBB hat dem Landesrechnungshof trotz Aufforderung diesbezügliche Angaben nicht zur Verfügung gestellt.

Darüber hinaus war eine vollumfängliche und aussagefähige Kosten- und Leistungsrechnung für den Bereich der Kreisstraßen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nach Aussage der LSBB in den Straßenmeistereien des Landes für Leistungen des Betriebes der Kreisstraßen nicht eingeführt. Eine Kosten- und Leistungsrechnung kam nur für Leistungen der betrieblichen Unterhaltung der Landes- bzw. Bundesstraßen zur Anwendung.

Der Landesrechnungshof empfahl, dass die LSBB auf der Grundlage der jeweiligen aktuellen Bestandsdaten und der mit dem jeweiligen Landkreis anhand des Leistungsheftes für den Betriebsdienst abgestimmten Leistungen einen Maßnahmenkatalog erstellt. Die einzelnen Leistungen, die Bestandteil des Maßnahmenkataloges sind, sollten aufgrund der bekannten Aufwendungen und Belastungen vorangegangener Jahre durch die LSBB finanziell, z. B. je Mengeneinheit, bewertet werden. Auf der Grundlage des Maßnahmenkataloges sollten dann die tatsächlich ausgeführten Leistungen erfasst und mit den vereinbarten Leistungen verglichen werden.

Darüber hinaus sollte durch die LSBB die im Leistungsheft des Straßenbetriebsdienstes aufgeführten Leistungen auf der Grundlage einer meistereispezifischen Kosten- und Leistungsrechnung in einem Entgeltkatalog dargestellt werden. Damit könnten die meistereispezifischen Entgelte der zu erbringenden Leistungen, die sich aus dem Leistungsheft des Straßenbetriebsdienstes ergeben, finanziell bewertet werden.

Nur auf dieser Grundlage ist eine Bewertung möglich, ob die von den Landkreisen gezahlten Mittel auskömmlich sind und Leistungen wirtschaftlich erbracht werden. Die Landkreise wären dann in der Lage, die quantitativen und qualitativen Unterschiede zwischen der gegenwärtigen Betreuung der Kreisstraßen in ihrem Landkreis im Vergleich zu vorangegangenen Jahren festzustellen und den Standard der technischen Unterhaltung der Kreisstraßen auszuwählen. Für die Meistereien und die Straßenbauverwaltung bestünde zudem die Möglichkeit, einen quantitativen und qualitativen Vergleich einerseits zwischen der technischen Unterhaltung der Kreisstraßen untereinander sowie andererseits zwischen den Kreis- und den Landesstraßen durchzuführen.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr stellt in seiner Stellungnahme vom 8. Dezember 2016 zur Prüfungsmitteilung hierzu u.a. fest, dass die tatsächlich abgestimmten Ausführungshäufigkeiten der Aktenlage nicht zu entnehmen sind. Es fanden, so das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, in den Landkreisen Jerichower Land, Mansfeld-Südharz und Wittenberg bis zum Haushaltsjahr 2012 mündliche Absprachen zur Leistungserbringung am Jahresanfang oder am Rande von anderen Fachbesprechungen statt. Ein Nachweis zur Einhaltung der Absprachen liegt jedoch nicht vor.

In der ergänzenden Stellungnahme des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr vom 17. August 2017 weist das Ministerium darauf hin, dass künftig die geplanten und durchgeführten Ausführungshäufigkeiten gemeinsam mit dem Vertragspartner dokumentiert werden.

Grundsätzlich werde für alle zu erbringenden Leistungen im Monat März des laufenden Jahres durch gemeinsame Verhandlungen und Befahrungen der Straßen der zu erbringende Leistungsumfang festgelegt und dokumentiert. Die Grundlage, so das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, bilden die Vorgaben der Jahresarbeitsplanung. Über den Umfang der Aufgaben, die zur Sicherstellung der gesetzlichen Verkehrssicherungspflicht notwendig sind, entscheidet der zuständige Straßenmeister im Rahmen der ihm übertragenen hoheitlichen Aufgaben. Die Leistungen der Vereinbarungen basierten auf dem aktuell gültigen und für das Land Sachsen-Anhalt eingeführten Leistungsheft des Straßenbetriebsdienstes mit den Leistungsbereichen 1 bis 8. Die Turnusvorgaben für den Landkreis würden den Vorgaben für das Land Sachsen-Anhalt entsprechen. Die LSBB erstelle somit ein Angebot auf Jahresarbeitsplanung, was mit dem Landkreis durch Turnusanpassungen auf seinen finanziellen Rahmen angepasst werden könne.

Der Landesrechnungshof bewertet es positiv, dass die durch die LSBB zu erbringenden Leistungen nunmehr im Vorfeld dokumentiert werden sollen. Der Landesrechnungshof vertritt jedoch weiterhin die Auffassung, dass durch die LSBB ein Entgeltkatalog auf der Grundlage des Leistungsheftes des Straßenbetriebsdienstes aufzustellen ist, damit die Landkreise Anpassungen aus finanziellen oder qualitativen Gesichtspunkten abschätzen und ggf. vornehmen können.

Infolge der nicht vorhandenen Kosten- und Leistungsrechnung kann die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung bei der Unterhaltung der Kreisstraßen nicht bewertet werden. Zudem ist die Vergleichbarkeit zwischen den Straßenmeistereien des Landes nicht möglich. Auch ein

Vergleich der quantitativen und qualitativen Anforderungen der einzelnen Landkreise untereinander bzw. auch hinsichtlich der Anforderungen der einzelnen Landkreise war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht gegeben.

Der Landesrechnungshof erwartet deshalb vom Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, dass künftig wiederkehrende Leistungen der technischen Verwaltung der Kreisstraßen in ihrer Häufigkeit festgelegt und dokumentiert werden.

Vom Ministerium sollte der Nachweis erbracht werden, dass die technische Betreuung der Kreisstraßen in gleicher Qualität wie die der Landesstraßen erfolgt. Der Nachweis ist auf der Grundlage eines Entgeltkataloges zu erbringen.

3. Fazit

Die LSBB hat es bisher unterlassen, einen Maßnahmenkatalog für die von ihr zu erbringenden Leistungen zu erstellen. Somit ist ein Vergleich mit den Leistungen für den Betrieb der Landesstraßen nicht möglich. Außerdem ist eine Vergleichbarkeit mit den Häufigkeiten (Turnusse) der im Zuge des Betriebes an Landesstraßen durchgeführten Leistungen infolge fehlender Dokumentation und Datengrundlagen nicht gegeben. Damit fehlen auch Aussagen zur Qualität und Wirtschaftlichkeit des Betriebes der Kreisstraßen durch das Land.

Der Landesrechnungshof hält es deshalb für erforderlich, dass die vom Landkreis beauftragten Leistungsumfänge dokumentiert werden und ein beispielsweise jährlich anzupassender Entgeltkatalog für die Leistungserbringung für Dritte aufgestellt wird. Damit wäre es der LSBB auch möglich, den Nachweis der kostendeckenden Erbringung ihrer Leistungen für die technische Verwaltung der Kreisstraßen für jede erbrachte Leistung und die von den Landkreisen geforderte Qualität nachzuweisen.

Einzelplan	14	–	Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	14 09	–	Straßenbau
Titel	733 65	–	Planung, Instandsetzung, Ersatz und Neubau von Brückenbauwerken
Haushaltsvolumen	2008 ff.	–	98.433.500 €

3 Weitere Verschlechterung des Zustandes der Brücken von Landesstraßen und fehlende Erhaltungsstrategie

Der Landesrechnungshof hatte eine Prüfung zum Erhaltungsmanagement sowie zum aktuellen Zustand der Brücken in der Baulast des Landes durchgeführt. Dabei stellte er fest, dass sich 63,5 % der untersuchten Bauwerke in ihrer Zustandsbewertung gegenüber der Bewertung von 2006 verschlechterten. Bei 51,4 % dieser Bauwerke sind kurzfristige bzw. umgehende Instandsetzungsmaßnahmen bzw. Erneuerungen erforderlich.

Darüber hinaus hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass die Straßenbauverwaltung

- in den Jahren 2006 bis 2016 für den Gesamtbestand der Brücken keine signifikante Verbesserung der Brücken mit Zustandsnoten ab 2,5 erreicht hat,
- gegenwärtig keine geeignete Erhaltungsstrategie verfolgt,
- weder die im Ergebnis der Brückenprüfungen durch die Straßenbauverwaltung gegebenen Empfehlungen vollumfänglich umgesetzt noch andere ausreichende substanzerhaltende Maßnahmen eingeleitet hat und damit den Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit nicht hinreichend beachtet,
- verfügbare Haushaltsmittel für die Erhaltung und Instandsetzung von Brücken nicht vollständig verausgabte, obwohl ein erheblicher Erhaltungs- und Instandsetzungsschub besteht.

1. Vorbemerkung

Der Landesrechnungshof hatte im Jahr 2007 örtliche Erhebungen zur "Prüfung über die Umsetzung der Ergebnisse der Brückenprüfungen der Verwaltung in den Niederlassungen des Landesbetriebes Bau" durchgeführt.

Die Prüfungsmitteilung hatte der Landesrechnungshof am 27. Juni 2007 erstellt und dem Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr übersandt.

Neben den Feststellungen zu den Zustandsnoten der Bauwerke, dem Handeln der Verwaltung und dem damit verbundenen Finanzbedarf enthielt die Prüfungsmitteilung auch entsprechende Empfehlungen für die Straßenbauverwaltung.

Mit Beschluss des Landtages vom 19. Februar 2009 über die Entlastung der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2006 (Drucksache 5/53/1769 B) erwartet dieser, dass die Straßenbauverwaltung ihre Anstrengungen weiter intensiviert, um einer Verschlechterung der Zustandsnoten der Straßenbrücken entgegenzuwirken.

Der Landesrechnungshof hat mit seiner aktuellen Prüfung die Bauwerke einer erneuten Betrachtung unterzogen, um zu überprüfen, wie die Verwaltung die damaligen Empfehlungen umgesetzt hat.

Der Landesrechnungshof hat seine Prüfung auf die 262 Bauwerke beschränkt, welche auch in der Prüfungsmitteilung vom 27. Juni 2007 Gegenstand der Prüfung waren.

Die Straßenbauverwaltung hat entsprechend der anzuwendenden Vorschriften regelmäßig Bauwerksprüfungen durchzuführen. Die regelmäßige Überwachung und Prüfung der Bauwerke hat den Zweck, ggf. eingetretene Mängel rechtzeitig zu erkennen. Der Baulastträger soll dadurch in die Lage zu versetzt werden, sie zu beseitigen bevor größerer Schaden eintritt oder die Verkehrssicherheit beeinträchtigt wird.

Im Ergebnis der Bauwerksprüfungen wird auf der Basis der erfassten Schäden u.a. eine Zustandsnote errechnet, welche den aktuellen Bauwerkszustand dokumentiert und die Grundlage für die Planung und Durchführung von Erhaltungsmaßnahmen bildet.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hat eine Richtlinie zur einheitlichen Erfassung, Bewertung, Aufzeichnung und Auswertung von Ergebnissen der Bauwerksprüfung⁴⁸ für die Überwachung von Brücken, Tunneln und anderen Ingenieurbauwerken für den Zuständigkeitsbereich der Landesstraßenbauverwaltung eingeführt.

⁴⁸ Nach DIN 1076 Richtlinie zur einheitlichen Erfassung, Bewertung, Aufzeichnung und Auswertung von Ergebnissen der Bauwerksprüfungen (RI EBW PRÜF) Ausgabe 2013.

Die Zustandsnoten der Bauwerke sind gemäß der eingeführten Richtlinie unter Berücksichtigung der Schadensauswirkung auf die Standsicherheit, Verkehrssicherheit und Dauerhaftigkeit wie folgt unterteilt und definiert:

Tabelle 20: Zustandsnoten Bauwerke - allgemein

Note	Beschreibung	Notwendige Maßnahmen
1,0 - 1,4	Sehr guter Bauwerkszustand	Laufende Unterhaltung
1,5 - 1,9	Guter Bauwerkszustand	Laufende Unterhaltung
2,0 - 2,4	Befriedigender Bauwerkszustand	Mittelfristige Instandsetzung
2,5 - 2,9	Ausreichender Bauwerkszustand	Kurzfristige Instandsetzung
3,0 - 3,4	Nicht ausreichender Bauwerkszustand	Umgehende Instandsetzung
3,5 - 4,0	Ungenügender Bauwerkszustand	Umgehende Instandsetzung bzw. Erneuerung

Quelle: Richtlinie zur einheitlichen Erfassung, Bewertung, Aufzeichnung und Auswertung von Ergebnissen der Bauwerksprüfungen (RI-EBW-Prüf 2013), vereinfachte Darstellung

2. Verschlechterung der Zustandsnoten ausgewählter Bauwerke

Im Verlauf der örtlichen Erhebungen im Jahr 2016 hat der Landesrechnungshof die Gesamtzustandsnoten der letzten aktuell vorliegenden Hauptprüfung⁴⁹ bzw. Einfachen Prüfung⁵⁰ der bereits im Jahr 2007 betrachteten 262 Bauwerke mit den im Jahr 2006 festgestellten Zustandsnoten verglichen.

Von den 262 Bauwerken sind gegenwärtig noch 249 Bauwerke vorhanden. 11 Bauwerke wurden zwischenzeitlich beseitigt oder in die Baulastträgerschaft von Landkreisen bzw. Gemeinden abgestuft und 2 Bauwerke⁵¹ sind nicht in die Bewertungen eingegangen (vgl. Tabellen).

⁴⁹ Hauptprüfung ist eine im regelmäßigen Abstand von sechs Jahren durchzuführende Prüfung auch schwer zugänglicher Bauwerksteile mit Hilfe von Arbeitsbühnen etc.

⁵⁰ Einfache Prüfung erfolgt jeweils drei Jahre nach der Hauptprüfung als intensive, erweiterte Sichtprüfung.

⁵¹ 2 von 262 Bauwerken (1 x Durchlass und 1 x Hangsicherung) jeweils 2006 und 2016 ohne Bewertung.

Tabelle 21: Bauwerke nach Regionalbereichen

Regionalbereich	Verbesserung	Verbesserung durch Neubau (neue BW-Nr.)	Verschlechterung	gleich geblieben	Bauwerk beseitigt oder abgestuft
Nord	4	3	33	3	1 (abgestuft, jetzt Gemeinde)
Süd	16	19	61	6	3 (jetzt Durchlass)
Ost	9	5	14	6	1 (abgestuft, jetzt Kreis)
West	3	3	30	2	4 (1x abgestuft, jetzt Gemeinde; 3 x jetzt Durchlass)
Mitte	2	6	20	4	2 (jetzt Baulast WSV) ⁵²
Gesamt	34	36	158	21	11
	249				
Gesamt %	13,7	14,5	63,5	8,4	

Von den 249 noch vorhandenen Bauwerken des Landes haben sich nach vorstehender Tabelle in rund 10 Jahren 63,5 % der Bauwerke in ihrer Zustandsbewertung verschlechtert.

Im Einzelnen stellt sich die Entwicklung der Zustandsnoten der ursprünglich betrachteten 262 Bauwerke wie folgt dar:

Tabelle 22: Zustandsnoten Bauwerke - aktuell

Regionalbereich	Zustandsnoten der Bauwerke (Erhebung 2006/2016)														Ges.
	Neubau	1,0 - 1,4		1,5 - 1,9		2,0 - 2,4		2,5 - 2,9		3,0 - 3,4		3,5 - 4,0		Beseitigt	
	Erhe. 2016	Erhe. 2006	Erhe. 2016	Erhe. 2006	Erhe. 2016	Erhe. 2006	Erhe. 2016	Erhe. 2006	Erhe. 2016	Erhe. 2006	Erhe. 2016	Erhe. 2006	Erhe. 2016	Erheb. 2016	
Nord	3	5	3	1	1	18	12	16	14	2	6	2	4	1	
Süd	19	3	2	7	3	25	12	34	33	25	21	11	12	3	
Ost	5	2	0	4	0	9	19	16	5	4	3	0	3	1	
West	3	11	1	8	1	8	13	11	12	1	4	3	3	4	
Mitte	6	12	4	4	5	10	9	4	5	2	2	2	1	2	
Gesamt 2006		33		24		70		81		34		18			260
	127								52						
Gesamt 2016	36		10		10		65		69		36		23	11	260
	121								59						

Die Übersicht zeigt, dass sich die Anzahl der Bauwerke mit Zustandsnoten von 1,0 bis 2,4 trotz der zwischenzeitlich 36 neu errichteten Bauwerke von 127 auf 121 verringerte. Gleichzeitig hat sich die Anzahl der Bauwerke mit Zustandsnoten von 3,0 bis 4,0 von 52 auf 59 erhöht.

⁵² Wasser- und Schifffahrtsverwaltung.

51,4 % der 249 Bauwerke erfordern nach der eingeführten Richtlinie kurzfristige bis umgehende Instandsetzungsmaßnahmen bzw. Erneuerungen (Zustandsnoten ab 2,5).

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes verdeutlicht die oben aufgezeigte Entwicklung, dass es trotz der von der Straßenbauverwaltung in den vergangenen rund 10 Jahren durchgeführten Erhaltungsmaßnahmen zu einer Verschlechterung der Zustandsnoten der 262 betrachteten Bauwerke gekommen ist.

Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass sich die Zustandsnoten zum Teil auch durch die Einführung einer verschärften Regelung der Richtlinien für passiven Schutz an Straßen durch Fahrzeug-Rückhaltesysteme (RPS 2009) verschlechtert haben. Sofern beispielsweise vorhandene Schutzeinrichtungen wie Schutzplanken, Geländer, Anprallschutz usw. nicht mehr dem Stand der aktuellen Richtlinien entsprechen, verschlechtern sich in der Folge die Gesamtzustandsnoten, obwohl die Standsicherheit und Dauerhaftigkeit der Bauwerke davon mitunter nicht betroffen sind.

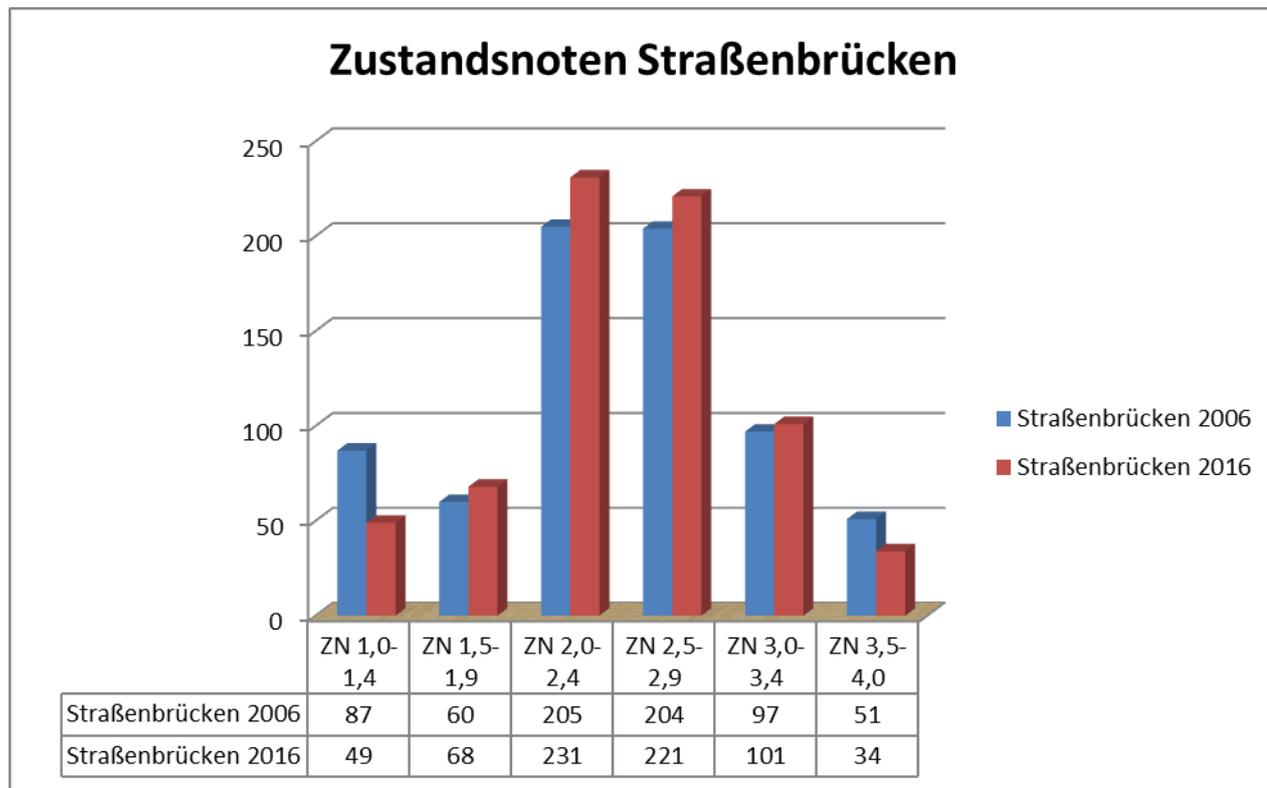
In seiner damaligen Stellungnahme von 2007 bestätigte das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr die vom Landesrechnungshof aufgezeigte Notwendigkeit von kurzfristigen Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen bei Zustandsnoten größer 2,5.

Für die Unterhaltung und Instandsetzung der Bauwerke sollten künftig mehr Finanzmittel zur Verfügung stehen.

Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, dass die Straßenbauverwaltung eine weitere Verschlechterung der Bauwerke verhindert und damit den Landtagsbeschluss umsetzt.

3. Keine signifikante Verbesserung der Zustandsnoten des Gesamtbestandes der Brücken in der Baulast des Landes

Der Landesrechnungshof hat im Verlauf seiner örtlichen Erhebungen die Entwicklung der Zustandsnoten der Brücken in der Baulast des Landes innerhalb von 10 Jahren jeweils zum Stichtag (Stand 27. September 2006 und 8. Februar 2016) erfasst und den jeweiligen Gesamtbestand in nachfolgender Übersicht dargestellt.



Aus der vorstehenden Übersicht geht u. a. hervor, dass bei der Anzahl der Brücken mit Zustandsnoten ab 2,5 in den Jahren 2006 bis 2016 keine signifikante Verbesserung eingetreten ist.

Demnach weisen 50 % der Brücken (Zustandsnote 2,5 - 4,0) unbefriedigende Bauwerkszustände auf, die nach der anzuwendenden Richtlinie kurzfristige bis umgehende Instandsetzungsmaßnahmen bzw. Erneuerungen erfordern.

In seiner Stellungnahme vom 26. Januar 2018 zur Prüfungsmittelteilung teilte das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr mit, dass die Zustandsentwicklung über den gesamten Brückenbestand seit 2003 grundsätzlich eine kontinuierliche Abnahme der Bauwerke im Zustandsnotenbereich von 3,5 bis 4,0 erkennen lässt. Im Rahmen der vorhandenen personellen und finanziellen Mittel wurden in den letzten Jahren durch die Landesstraßenbaubehörde vor allem Maßnahmen an Bauwerken mit den schlechtesten Zustandsnoten umgesetzt. Die Entwicklung der Zustandsnoten verläuft auch nicht proportional zu den durchgeführten Erhaltungsmaßnahmen.

Einer Verschlechterung des Brückenbestandes soll durch die Landesstraßenbauverwaltung wie folgt entgegengewirkt werden:

- Steigerung der Haushaltsmittel,
- Besetzung weiterer Ingenieurstellen im Bereich Brücken- und Ingenieurbau,
- Schaffung von Stellen für Bauwerkswarte im Bereich der Straßenmeistereien.

Im Ergebnis der Auswertung der Stellungnahme des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr ist festzustellen, dass die Anzahl der Bauwerke mit einer Zustandsnote schlechter 2,5 im Jahre 2007 bei 52,7 % und im Jahre 2016 bei 50,6 % lag. Eine signifikante Verbesserung hat die Straßenbauverwaltung nicht erreicht.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hat in seiner Stellungnahme vom 6. März 2018 zum Jahresberichtsbeitrag darauf hingewiesen, dass die Substanzkennzahl⁵³ zur Beurteilung der baulichen Zustände der Bauwerke über eine wesentlich höhere Aussagekraft verfügt als die Zustandsnote. Unter deren Berücksichtigung würde sich die durch den Landesrechnungshof festgestellte signifikante Verschlechterung der Brückenbauwerke etwas relativieren.

Der Landesrechnungshof hat mit seiner aktuellen Prüfung die bereits in seiner Prüfung aus 2007 betrachteten Bauwerke einer erneuten Betrachtung unter vergleichbaren Gesichtspunkten unterzogen. Deshalb unterblieb eine Betrachtung der Substanzkennzahl.

Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, dass die Straßenbauverwaltung durch Maßnahmen an den Bauwerken eine Verbesserung der Zustandsnoten des Gesamtbestandes der Bauwerke erreicht.

4. Fehlende Erhaltungsstrategie

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Regionalbereiche der Landesstraßenbaubehörde die Brückenprüfungen entsprechend auswerteten. Auf der Grundlage der eingeführten Richtlinie werden die jeweiligen Ergebnisse der Zustandsbewertungen erfasst und dokumentiert.

Darüber hinaus ordnen die fünf Regionalbereiche erforderliche Erhaltungsmaßnahmen der Bauwerke ihrer Zuständigkeitsbereiche als Ergebnis der durchgeführten laufenden Beobachtungen, der Besichtigungen, der einfachen Bauwerkprüfungen und der Hauptprüfungen in

⁵³ Die Substanzkennzahl wird für jede Bauteilgruppe und das Teilbauwerk ermittelt. Sie entspricht der Zustandsnotenbewertung ohne Berücksichtigung der Verkehrssicherheitsbewertung.

selbst entwickelte Bedarfslisten ein. Diese übersendet sie regelmäßig an die Zentrale der Landesstraßenbaubehörde.

Wie der Landesrechnungshof dazu weiter feststellte, verfolgt die Straßenbauverwaltung jedoch keine Erhaltungsstrategie, die auf ein zu erreichendes Erhaltungsniveau bzw. anzustrebende Soll-Zustandsnoten der Bauwerke abstellt. Die Straßenbauverwaltung kann im Zeitraum seit der letzten Prüfung des Landesrechnungshofes kein entsprechendes zustandsbezogenes Bauwerks-Management-System vorweisen. Nach dem o. g. Landtagsbeschluss hat die Straßenbauverwaltung ihre Anstrengungen weiter zu intensivieren, um einer Verschlechterung der Zustandsnoten entgegenzuwirken.

Nach dem Straßengesetz für das Land Sachsen-Anhalt haben die Träger der Straßenbaulast nach ihrer Leistungsfähigkeit die Straßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern; dabei sind die sonstigen öffentlichen Belange, insbesondere des Fußgänger-, Radfahrer- und Behindertenverkehrs sowie des öffentlichen Personennahverkehrs einschließlich des Umwelt- und Naturschutzes, zu berücksichtigen.

Die Brücken sind auch Bestandteil der öffentlichen Straßen. Die Brückenbaulast ist insoweit Teil der im Straßengesetz geregelten Straßenbaulast.

Der Erhalt des Anlagevermögens der Brücken ist nach Landeshaushaltsordnung zudem ein Gebot der Wirtschaftlichkeit.

Die Verwaltung hat in der Folge das Straßengesetz für das Land Sachsen-Anhalt und die Landeshaushaltsordnung nicht hinreichend beachtet.

Der Landesrechnungshof fordert eine bedarfsgerechte Erhaltungs- und Finanzierungsstrategie. Die Straßenbauverwaltung sollte daher ein System der Priorisierung der Bauwerke erarbeiten. Folgende Betrachtungen könnten mit einbezogen werden:

- eine Analyse der Ergebnisse der Brückenprüfungen,
- eine Abstufung nach verschiedenen Kriterien (z.B. Verkehrssicherheit, Tragfähigkeit, Standsicherheit, Schwerverkehr, Strecken- bzw. Netzleistung),
- die Zustands- und Schadensentwicklungen, Verhaltensmodelle,
- die Ermittlung des Erhaltungsbedarfs (Haushaltsmittel) und
- die Unterstützung von Entscheidungen sowie des Controllings.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr führte in seiner Stellungnahme vom 26. Januar 2018 zur Prüfungsmitteilung aus, dass ein Bauwerks-Management-System in Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern entwickelt werden sollte, eine Einführung aber bisher nicht erfolgte.

Die Straßenbauverwaltung plant derzeit, dem fehlenden System des Bundes entgegen zu wirken.

Die Landesstraßenbauverwaltung hat sich zum Ziel gesetzt, bis Ende des Jahres 2018 zumindest für ausgewählte Schwerpunkte eine objektive Priorisierung der Bauwerke einzuführen.

Weiterhin wies das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr darauf hin, dass für eine Erhaltungsstrategie der Verkehrswege in Sachsen-Anhalt ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Erhaltungsmaßnahmen der Straße und der Ingenieurbauwerke wesentlich ist. Dies muss beim Einsatz vorhandener finanzieller Mittel berücksichtigt werden.

Der Landesrechnungshof hält die vom Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr eingeleiteten Maßnahmen nicht für ausreichend.

Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr weiterhin eine Strategie, um einem weiteren Substanz- und Vermögensverlust der Bauwerke entgegenzuwirken.

5. Unzureichende Umsetzung eigener Vorgaben

Wie die Regionalbereiche den Landesrechnungshof informierten, ist es ihnen mit den verfügbaren finanziellen Mitteln regelmäßig nicht möglich, alle in den Prüfberichten empfohlenen Maßnahmen durchzuführen. In der Folge müssten aus wirtschaftlicher Sicht erforderliche Maßnahmen verschoben werden oder gänzlich entfallen.

Die einzelnen Regionalbereiche der Landesstraßenbaubehörde teilten dem Landesrechnungshof auf Nachfrage das Volumen ihres zunächst bis zum Jahr 2023 in ihren jeweiligen Bauprogramm- bzw. Bedarfsübersichten enthaltenen Mittelbedarfs wie folgt mit:

Tabelle 23: Mittelbedarf nach Regionalbereichen

Regionalbereich	Mittelbedarf bis 2023
Mitte	8.895.000 €
Nord	8.653.200 €
Süd	51.670.500 €
Ost	51.572.300 €
West	rd. 20.000.000 €
Gesamt	rd. 140.791.000 €

Unter der Voraussetzung, dass die Regionalbereiche den Mittelbedarf korrekt ermittelt haben, hat die Straßenbauverwaltung demnach für die Jahre 2016 bis 2023 rechnerisch einen durchschnittlichen Mittelbedarf i. H. v. rund 17,6 Mio. € je Haushaltsjahr.

In den letzten 8 Jahren (2009 bis 2016) waren in den entsprechenden Haushaltsstellen des Haushaltsplanes des Landes rechnerisch durchschnittlich rund 11 Mio. € je Haushaltsjahr veranschlagt.

In der Folge ist in den Regionalbereichen ein zum Teil erheblicher Instandsetzungsstau, der mit Substanzverlusten einhergeht und letztendlich eine Verschlechterung der Zustandsnoten bewirkt, eingetreten.

Der Landesrechnungshof hatte bereits in seiner Prüfungsmitteilung von 2007 auf die möglichen Auswirkungen wie kostenintensive Schadensausweitungen und Folgeschäden bis hin zu einer erheblichen Verkürzung der Nutzungsdauer der Bauwerke hingewiesen.

Im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens hatte das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr die Feststellungen des Landesrechnungshofes bestätigt und plante wie folgt vorzugehen:

1. Durch die zuständigen Bediensteten der Regionalbereiche sollten im Rahmen der Auswertung der Brückenprüfberichte die durchzuführenden Sofortmaßnahmen im Rahmen der Unterhaltung an den Bauwerken in PRO-UI (Straßenbetriebssystem) eingestellt werden, woraus sich ein entsprechender Arbeitsauftrag für die zuständigen Straßenmeistereien ergibt. Eine entsprechende Softwareanpassung sollte erarbeitet werden.

2. Erforderliche Instandsetzungs- und Ersatzmaßnahmen sollten in die entsprechenden Bedarfslisten des Erhaltungsprogramms eingestellt werden.
3. Mit Einführung des Bauwerks-Management-Systems sollte darüber hinaus eine rechen-technische Unterstützung der Abläufe erfolgen.

Die Auffassung des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr hat sich jedoch dahingehend geändert, dass Erhaltungsleistungen nicht Bestandteil des Betriebsdienstes der Straßenmeistereien sind und sich unmittelbar kein Arbeitsauftrag für die Straßenmeistereien des Landes ableiten lässt. Darüber hinaus legte das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr dar, dass die Einführung eines Bauwerk-Management-Systems auf Landesebene auf der Grundlage des Bauwerk-Management-Systems auf Bundesebene erfolgen sollte. Der Bund hat aber bisher ein Bauwerk-Management-System nicht eingeführt.

Die Straßenbauverwaltung hat durch die nur unvollständige Umsetzung der Ergebnisse der Bauwerksprüfungen den Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit gemäß LHO nicht hinreichend beachtet. Die aufgewendeten Haushaltsmittel gewährleisteten nicht, dass die vorhandene Bauwerkssubstanz in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand verbleibt.

Die zeitnahe Einleitung entsprechender Instandsetzungsmaßnahmen ist für den wirtschaftlichen Erhalt der Bauwerke bzw. zur Vermeidung eines weiteren Substanz- und Vermögensverlustes unerlässlich.

Zur Auswertung der Bauwerksprüfungsberichte teilte das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr in seiner Stellungnahme vom 26. Januar 2018 zur Prüfungsmitteilung mit, dass im Wesentlichen wie folgt verfahren wird:

- Auswertung der Prüfberichte
- Aufstellen von Prioritätenlisten
- Bündelung von Vergabepaketen
- Dokumentation der Maßnahmen.

Unter Beachtung der in den Prüfberichten enthaltenen Empfehlungen ist zunächst zu unterscheiden, welche Maßnahmen hinsichtlich der betrieblichen Unterhaltung, der baulichen Unterhaltung und der Instandsetzung/dem Ersatzneubau erforderlich sind.

Unter Berücksichtigung der zeitlichen Einordnung, der technischen Randbedingungen und der vorhandenen Kapazitäten werden alle umzusetzenden Maßnahmen aus wirtschaftlichen Gründen gebündelt ausgeführt. Dies kann dann dazu führen, dass sich der Zustand der Bauwerke bis zur Ausführung der Maßnahme weiter verschlechtert.

Der Landesrechnungshof kann die Vorgehensweise der Straßenbauverwaltung durchaus nachvollziehen. Ungeachtet dessen ist jedoch nicht nachvollziehbar begründet, warum den Regionalbereichen Finanzmittel zugewiesen wurden, die deutlich unter dem oben aufgezeigten Bedarf liegen.

Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, dass die Straßenbauverwaltung die in den Prüfungsberichten der Bauwerke enthaltenen Empfehlungen durch adäquate Lösungen zeitnah umsetzt.

6. Mangelhafte Ausschöpfung der Haushaltsansätze

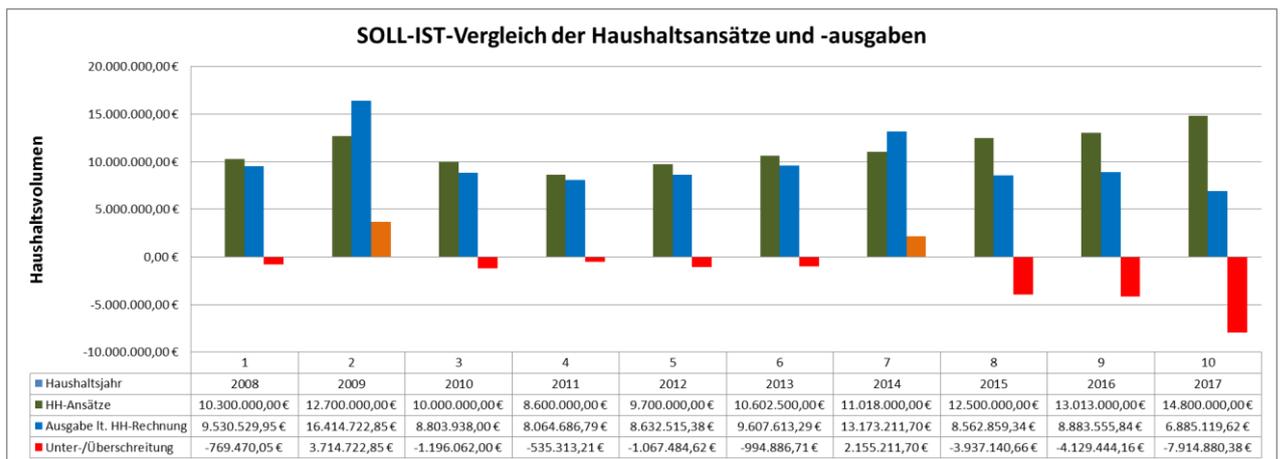
In der Betrachtung der Haushaltszahlen von 2008 bis 2015 der nachfolgenden Übersicht waren bis auf die Haushaltsjahre 2009 und 2014 die Ansätze stets höher als die tatsächlichen Ausgaben laut Haushaltsrechnung.

Die Differenzen schwanken von ca. 0,53 Mio. € bis ca. 3,94 Mio. €.

Tabelle 24: Ausschöpfung Haushaltsansätze

Haushaltsjahr	HH-Ansätze	Ausgabe lt. HH-Rechnung	Unter-/Überschreitung
	- in € -		
2008	10.300.000	9.530.529,95	-769.470,05
2009	12.700.000	16.414.722,85	+3.714.722,85
2010	10.000.000	8.803.938,00	-1.196.062,00
2011	8.600.000	8.064.686,79	-535.313,21
2012	9.700.000	8.632.515,38	-1.067.484,62
2013	10.602.500	9.607.613,29	-994.886,71
2014	11.018.000	13.173.211,70	+2.155.211,70
2015	12.500.000	8.562.859,34	-3.937.140,66
Summe	85.420.500	82.790.077,30	-2.630.422,70
2016	13.013.000	8.883.555,84	-4.129.444,16
2017	14.800.000	6.885.119,62	-7.914.880,38
2018	16.800.000		

Unter-/Überschreitung: Differenz aus Ausgabe lt. HH-Rechnung minus HH-Ansätze



Gemäß LHO dürfen nur Ausgaben im Haushaltsplan veranschlagt werden, die in diesem Jahr voraussichtlich kassenwirksam werden. Des Weiteren sind Ausgabemittel so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die einzelne Zweckbestimmung fallen. Dieser Grundsatz gilt auch für die Veranschlagung der Mittel. Die Straßenbauverwaltung hat in sechs der vergangenen acht Haushaltsjahre die Haushaltsansätze für die Erhaltung der Brückenbauwerke nicht ausgeschöpft. Insgesamt wurden ca. 2,63 Mio. € Haushaltsmittel mehr geplant, aber bauseitig nicht umgesetzt, die zur Erhaltung und zur Neuanlage von Brückenbauwerken zur Verfügung standen.

In seiner Stellungnahme vom 26. Januar 2018 zur Prüfungsmittelteilung wies das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr darauf hin, dass gerade umfangreiche Erhaltungsmaßnahmen einen hohen Planungsaufwand erfordern. Dies ist regelmäßig auch mit zeitlichen Verzögerungen verbunden.

Die Landesstraßenbaubehörde plane, die Fachgruppen Brücken- und Ingenieurbau entsprechend den gegebenen Möglichkeiten weiterhin personell zu verstärken. Erhaltungsmaßnahmen könnten dann mit überschaubarem Vorbereitungs- und kurzfristigem Aufwand kurzfristig vorbereitet und durchgeführt werden. Insoweit bestünde ein gewisser Planungsvorlauf zur Vorbereitung von Ersatzmaßnahmen.

Nach der Haushaltsrechnung 2016 und dem Ist-Ergebnis 2017 bleibt festzustellen, dass sich die Ausgabereise weiter deutlich erhöht haben. Im Haushaltsjahr 2017 sind insgesamt die im Betrachtungszeitraum 2008 bis 2017 geringsten Ausgaben erfolgt.

Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, insbesondere im Hinblick auf die höhere Mittelveranschlagung im Doppelhaushalt für die

Jahre 2017 und 2018, dafür Sorge zu tragen, dass die veranschlagten Haushaltsmittel künftig vollständig für die Erhaltung der Brücken verwendet werden.

7. Fazit

Die Ergebnisse der Prüfung zum Erhaltungsmanagement sowie zum aktuellen Zustand der Brücken haben gezeigt, dass sich die Zustandsnoten der betrachteten Brücken innerhalb von rund 10 Jahren in ca. 63,5 % der Fälle verschlechtert haben. Jede zweite Brücke des Gesamtbestandes weist unbefriedigende Zustände auf. Die Ergebnisse haben auch verdeutlicht, dass die Straßenbauverwaltung keine Erhaltungsstrategie und kein entsprechendes zustandsbezogenes Bauwerk-Management-System besitzt.

Die Straßenbauverwaltung muss im Zuge der konsequenten Umsetzung der Ergebnisse und Empfehlungen der Brückenprüfungen mit der unverzüglichen Einleitung entsprechender Erhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen für eine deutliche Verbesserung der Zustandsnoten der Brückenbauwerke Sorge tragen.

Dazu ist es erforderlich, dass sie im Rahmen eines entsprechenden Bauwerk-Management-Systems eine Erhaltungsstrategie erarbeitet.

Darüber hinaus müssen, insbesondere im Hinblick auf die Erhöhung der veranschlagten Haushaltsmittel für die Jahre 2017 und 2018, die verfügbaren Mittel ihrer Höhe nach vollständig für Erhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen an Brücken verwendet werden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

IV Überörtliche Kommunalprüfung

1 Allgemeine Ergebnisse aus der Prüfungstätigkeit

Der Landesrechnungshof führt bei den Kommunen mit mehr als 25.000 Einwohnern mit Ausnahme der kreisfreien Städte Turnusprüfungen durch. Bei diesen Prüfungen wird neben der Haushalts- und Wirtschaftsführung die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung insgesamt bewertet. Darüber hinaus geben die Schwerpunktprüfungen Erkenntnisse über die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Verwaltung.

Im Ergebnis gibt der Landesrechnungshof den Kommunen viele Hinweise und Empfehlungen, wie die Verwaltung weiter verbessert werden kann.

Ausgewählte Ergebnisse, die verallgemeinerungswürdig sind, sollen auf diesem Weg allen Kommunen zur Kenntnis gegeben werden. So können auch nicht geprüfte Kommunen zeitnah von den Prüfungsergebnissen profitieren und ihr Verwaltungshandeln verbessern.

1. Fehlende Verpflichtung von Architekten und Ingenieuren

Werden Private mit Aufgaben der öffentlichen Verwaltung beauftragt, insbesondere mit Ausschreibung, Vergabe, Überwachung und Abrechnung, sollen diese förmlich verpflichtet werden. Eine Verpflichtung ist die Voraussetzung der strafrechtlichen Verantwortung dieser Personen. Mit einer Verpflichtungserklärung werden diese Erfüllungsgehilfen den eigenen Mitarbeitern gleichgestellt⁵⁴. Die verpflichteten Personen werden strafrechtlich Amtsträgern gleich gestellt, insbesondere im Blick auf §§ 331, 332, 353 StGB.

Nicht verpflichtete Personen würden selbst dann straffrei bleiben, wenn ihnen Bestechung nachgewiesen werden könnte. Die Betroffenen sind daher vor Übernahme der Tätigkeit für die öffentliche Verwaltung gemäß dem Gesetz über die förmliche Verpflichtung nichtbeamteter Personen (Verpflichtungsgesetz vom 2. März 1974) auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Obliegenheiten zu verpflichten.

Bei der Turnusprüfung des Landkreises Jerichower Land hatte der Landesrechnungshof festgestellt, dass bei der Einbeziehung Dritter in Verwaltungsaufgaben die rechtlichen Vorgaben nicht immer vollständig beachtet wurden. Das betrifft insbesondere die Einbeziehung von Architekten und Ingenieuren in Verwaltungsaufgaben.

⁵⁴ U. a. Pflicht zur Verschwiegenheit gemäß Pkt. 2.3 der AGA.

In dem Sachgebiet Gebäude- und Liegenschaftsmanagement des Landkreises, das überwiegend für die Beauftragung von Architekten und Ingenieuren zuständig war, war die Möglichkeit der Verpflichtung der für den Landkreis freiberuflich tätigen Architekten, Planer und Ingenieure nicht bekannt.

Der Landesrechnungshof hat die Verwaltung darauf hingewiesen, dass künftig bei der Vergabe von Architekten-, Planungs- oder Ingenieurleistungen auf die Durchsetzung der Pflichten nach dem Verpflichtungsgesetz strikt zu achten ist.

Zuständig für die Vornahme der Verpflichtung ist der Leiter der Behörde oder eine von ihm benannte Person (Bedienstete oder Bediensteter der Behörde - Durchführung des Verpflichtungsgesetzes)⁵⁵. Die Verpflichtung wird mündlich ausgesprochen. Die freiberuflich Tätigen werden auf die Tatsache der Strafbarkeit hingewiesen und müssen eine entsprechende Niederschrift unterschreiben. Ihnen ist eine Abschrift auszuhändigen.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, aufgrund der fehlenden praktischen Umsetzung beim Abschluss von Architekten-, Planungs- oder Ingenieurverträgen die Verpflichtung als Anlage/ Bestandteil dem Vertrag beizufügen. Außerdem sollte in der Dienstanweisung das Verfahren geregelt werden. Dazu sind Befugnisse zur Wahrnehmung der Verpflichtung Dritter innerhalb der Verwaltung festzulegen sowie ein zwingend anzuwendendes Formblatt für die Verpflichtung zu erarbeiten. Der Landesrechnungshof hat auf das Muster zur Verpflichtung der Auftragnehmer in der Anlage 2 der Empfehlungen zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung⁵⁶ verwiesen. Diverses Informationsmaterial wurde während der örtlichen Erhebungen übergeben.

In seiner Stellungnahme zum Prüfungsbericht vom 21. Juni 2017 führt der Landkreis aus, dass die Hinweise und Feststellungen des Landesrechnungshofes künftig beachtet werden. Mit der Aktualisierung der Dienstanweisung für das Vergabewesen wurde ein Formular für eine Verpflichtungserklärung erstellt und als Anlage der Dienstanweisung hinzugefügt.

Da die Verpflichtung eine wesentliche Maßnahme der Korruptionsprävention ist, empfiehlt der Landesrechnungshof den Kommunen, die Dienstanweisungen für das Vergabewesen um entsprechende Festlegungen zur Verpflichtung zu ergänzen.

⁵⁵ MBl. LSA 2002, S. 1185.

⁵⁶ www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Korruption_Sponsoring/empfehlungen_zur_richtlinie_korruptionspraevention_de.pdf?_blob=publicationFile

2. Steuerabzug bei Bauleistungen

Seit 1. Januar 2002 sind unternehmerisch tätige Auftraggeber von Bauleistungen (Leistungen, die der Herstellung, Instandsetzung, Instandhaltung, Änderung oder Beseitigung von Bauwerken dienen), hierzu zählen auch die Kommunen, gemäß §§ 48 ff EStG verpflichtet, 15 % des Rechnungsbetrages einzubehalten und an das Finanzamt abzuführen.

Die sogenannte Bauabzugssteuer ist eine Form der Besteuerung, die die illegale Beschäftigung im Baugewerbe eindämmen soll, um die Konkurrenzfähigkeit „seriöser“ Bauunternehmen zu stärken und die Steueransprüche bei Bauleistungen auch gegenüber „unseriösen“ Unternehmen zu sichern.

Der Abzug ist vorzunehmen, wenn die Bauleistungen im Inland ausgeführt werden. Bei einem jährlichen Auftragsvolumen von mehr als 5.000 € (bei Steuerbefreiungen über 15.000 €) ist zu prüfen, ob vom Auftragnehmer eine gültige Freistellungsbescheinigung vorliegt. Wird die Bagatellgrenze überschritten, unterliegt der gesamte Betrag der Bauabzugssteuer.

Liegt allerdings eine gültige Freistellungsbescheinigung des für den Auftragnehmer zuständigen Finanzamtes vor, entfällt die Pflicht, 15 % des Rechnungsbetrages einzubehalten und an das Finanzamt abzuführen.

Dabei ist zu beachten, dass bei der Ermittlung des Betrages die Werte der von demselben Leistungserbringer erbrachten bzw. voraussichtlich zu erbringenden Bauleistungen innerhalb eines Haushaltsjahres zu addieren sind.

Der Auftraggeber trägt das Haftungsrisiko (§ 48 a Abs. 3 EStG). Wird bei Nichtvorlage einer gültigen Freistellungsbescheinigung die Bauabzugssteuer nicht einbehalten, droht ein Bußgeld von bis zu 25.000 €. In besonders schweren Fällen kommt eine Haftstrafe in Betracht.

Freistellungsbescheinigungen gelten in der Regel für einen Zeitraum von drei Jahren. Nur im Fall der Erteilung einer Freistellungsbescheinigung für eine bestimmte Bauleistung (projektbezogene Freistellungsbescheinigungen bilden eher die Ausnahme) erfolgt die Mitteilung über eine Änderung oder Aufhebung der Freistellungsbescheinigung durch das zuständige Finanzamt beim Leistungsempfänger (Auftraggeber).

Wegen der hohen Bausummen und der daraus resultierenden Haftungsrisiken ist es für die Kommunen besonders wichtig, das Verfahren eindeutig zu regeln und die Einhaltung der Regelungen zu überwachen.

Bei den Turnusprüfungen in den Landkreisen Jerichower Land, Börde und Salzlandkreis und in der Stadt Wernigerode hat der Landesrechnungshof in den letzten Jahren unterschiedliche Mängel beim Umgang mit dem Steuerabzug bei Bauleistungen festgestellt.

Die Dienstanweisung zur Bauabzugssteuer vom 3. Mai 2002 des Landkreises Jerichower Land regelte die Verfahrensweise zur Überprüfung des Steuerabzugs bei Bauleistungen.

„Der zuständige Haushaltssachbearbeiter des haushaltsbewirtschaftenden Bereichs“ ist für die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften zuständig (Pkt. 6 der Dienstanweisung). Dazu gehörten gemäß Pkt. 4.1 der Dienstanweisung die Sammlung der Freistellungsbescheinigungen sowie die Überprüfung der Rechnungslegung mit der Freistellungsbescheinigung.

Die Onlineprüfung der nicht auftragsbezogenen Freistellungsbescheinigung war zwar benannt. Es fehlte jedoch an einer konkreten Zuständigkeitsregelung.

Die für die fachtechnische Prüfung zuständigen Mitarbeiter waren gemäß Dienstanweisung verpflichtet, der jeweiligen Auszahlungsanordnung/Rechnung für Bauleistungen eine Kopie der Freistellungsbescheinigung beizufügen, d. h. ggf. jeder Abschlags- und Schlussrechnung.

Die Prüfung zeigte, dass diese Aufgaben durch die Mitarbeiter des Sachgebietes Gebäudemanagement und Liegenschaften im Bereich Hochbau wahrgenommen und die Anforderungen der Dienstanweisung erfüllt wurden.

Dagegen gab es im Bereich Tiefbau weder eine Sammlung noch eine Übersicht der eingegangenen Freistellungsbescheinigungen. Auch eine Kopie war der jeweiligen Auszahlungsanordnung entgegen der Festlegungen der Dienstanweisung nicht beigelegt.

Eine Onlineprüfung der Freistellungsbescheinigungen erfolgte bisher nicht. Auch einen Steuerabzug wegen fehlender Freistellungsbescheinigung und dessen Abführung an das zuständige Finanzamt des Leistungserbringers hatte der Landesrechnungshof bei seiner Prüfung nicht festgestellt.

Um die gesetzlichen Anforderungen praktikabel zu erfüllen und den Verwaltungsaufwand zu reduzieren, hat der Landesrechnungshof dem Landkreis empfohlen, auf das Beifügen einer Kopie der Freistellungsbescheinigung in jedem Vorgang nach Überprüfung und Dokumentation zu verzichten.

Jedoch sollten die Festlegungen in der Dienstanweisung nach Ansicht des Landesrechnungshofes um folgende Regelungen ergänzt werden:

- zentrale Sammlung aller in der Kreisverwaltung eingehenden Freistellungsbescheinigungen,
- Überprüfung der Freistellungsbescheinigungen (gut lesbare Kopie mit Dienstsiegel und Sicherheitsnummer) auf ihre Gültigkeit,

- Ablage der Freistellungsbescheinigungen in alphabetischer Folge,
- Kennzeichnung jeder Freistellungsbescheinigung mit einem Eingangsvermerk und einer Registriernummer, die eine Verbindung zur zentral geführten Übersicht herstellt,
- Erarbeitung und ständige Pflege einer zentralen Übersicht (schreibgeschützte Datei),
- Einräumung von Leseberechtigungen für die mit der Überprüfung der Auszahlungsanordnung/Rechnung von Bauleistungen beauftragten Mitarbeiter,
- Benennung der zuständigen Mitarbeiter bezüglich der Onlineprüfung,
- Beantragung des Zugriffs auf die elektronische Abfrage beim Bundeszentralamt für Steuern (Internetportal des BZSt: unter EIBE-Bauabzugssteuer),
- Abgleich der Rechnungslegungen mit den Angaben der Freistellungsbescheinigung (Unternehmensbezeichnung und -sitz, Steuer- und Sicherheitsnummer),
- personelle Festlegungen zu Vertretungsregelungen sowie
- Festlegung der Mindest-Aufbewahrungsfristen (gemäß § 147 Abs. 3 AO sechs Jahre).

Schon aus Gründen der Haftung in Höhe des Steuerbetrages sollte vor einer Zahlung an den Leistungserbringer die Gültigkeit der Freistellungsbescheinigung überprüft werden. Das Ergebnis der Onlinebestätigung sollte elektronisch verwaltet werden (Zuleitung an zentrale Stelle zwecks zentraler Archivierung). Zur Vereinfachung der Dokumentation der Überprüfung durch entsprechenden Vermerk auf der Auszahlungsanordnung hat der Landesrechnungshof die Verwendung eines gesonderten Stempels empfohlen (z. B. „Gültige Freistellungsbescheinigung liegt vor!“), handschriftlich ergänzt um Registriernummer, Datum und Unterschrift durch den zuständigen Bediensteten.

In seiner Stellungnahme zum Prüfungsbericht vom 21. Juni 2017 führt der Landkreis Jerichower Land aus, dass im Ergebnis der Hinweise und Feststellungen des Landesrechnungshofes insgesamt vorgesehen ist, die Abläufe zu vereinfachen. Allerdings konnte dies aufgrund anderer vorrangiger Aufgaben noch nicht umgesetzt werden.

Zur Vereinfachung der Dokumentation der Überprüfung auf der Auszahlungsanordnung wurde bereits ein entsprechender Stempel beantragt und fortan verwendet.

Auch die anderen geprüften Kommunen haben ihr Verfahren inzwischen angepasst.

Da die dargestellten Feststellungen keine Einzelfälle sind, regt der Landesrechnungshof an, dass auf Ebene des Landkreistages und des Städte- und Gemeindebundes Muster-

dienstanweisungen für die Bauabzugssteuer erarbeitet und den Mitgliedern zur Verfügung gestellt werden. Auch die Zweckverbände, Anstalten und kommunalen Unternehmen sollten als öffentliche Auftraggeber die Musterdienstanweisungen entsprechend anwenden.

3. Spenden für die Freiwilligen Feuerwehren

Das ehrenamtliche Engagement der Feuerwehren schätzt der Landesrechnungshof hoch ein. Hiervon unberührt bleibt die Verpflichtung der Verwaltung, die haushalts- und kassenrechtlichen Vorschriften zu beachten. Dies gilt auch für die Nachweisführung der Verwendung der Spendeneinzahlungen.

Bereits bei der Turnusprüfung im Jahr 2009 hatte der Landesrechnungshof festgestellt und beanstandet, dass die Spenden für die Freiwilligen Feuerwehren der Ortsteile der Stadt Wernigerode nicht ordnungsgemäß veranschlagt wurden und der Nachweis der Verwendung unzureichend erfolgte.

Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung der Verwendung der Mittel für die Haushaltsjahre 2013 und 2014 festgestellt, dass die Stadt diese Vorschriften bei den Mitteln für die Freiwilligen Feuerwehren der Ortsteile nach wie vor nicht beachtet hat. Dabei finden sich unterschiedliche, teils „kreative“ Varianten der Dokumentation im Rechnungswesen der Stadt.

Im Haushaltsjahr 2013 waren den Auszahlungsanordnungen Einverständniserklärungen der jeweiligen Ortswehrleiter bezüglich der Überweisung der Spendenmittel auf deren Privatkonten beigefügt. Im Haushaltsjahr 2014 erfolgte die Auszahlung in Form einer Zuwendung an Dritte. Eine Veranschlagung entsprechend dem tatsächlichen Verwendungszweck und der Nachweis der Auszahlungen durch entsprechende Rechnungen erfolgten nicht.

Die Freiwilligen Feuerwehren sind Einrichtungen der Stadt⁵⁷. Unter Beachtung der haushalts- und kassenrechtlichen Vorschriften können die Mitarbeiter der Verwaltung bzw. die ehrenamtlich tätigen Mitglieder der Freiwilligen Feuerwehr den Verwendungszweck nur im Wege von Vorschusszahlungen und deren Abrechnung oder durch Rechnungslegung und Überweisung erfüllen.

Eine (zunächst) sachgrundlose Überweisung auf das Konto eines Ortswehrleiters oder eine Barauszahlung ist unzulässig. Gleiches gilt für eine Zuwendung, da die Stadt eine eigene Einrichtung nicht fördern darf.

⁵⁷ Vgl. §§ 8 und 9 Brandschutz- und Hilfeleistungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (Brandschutzgesetz - BrSchG).

Der Landesrechnungshof weist auf die gem. § 99 Abs. 6 KVG LSA ab dem Jahr 2014 bestehende Pflicht der Berichterstattung der Stadt über die jährlich eingehenden Spenden gegenüber der Kommunalaufsichtsbehörde hin.

Der Landesrechnungshof hat es für besonders kritikwürdig gehalten, dass die Stadt trotz der mehrfachen Beanstandungen in Prüfungsberichten nach wie vor keine ordnungsgemäßen Nachweise über diese Mittel führte.

Dies ist erforderlich, um neben der Einhaltung der Rechtsvorschriften auch den Spendern sachgerechte Auskünfte zur Mittelverwendung zu erteilen.

In ihrer Stellungnahme zum Prüfungsbericht vom 4. Mai 2017 führt die Stadt Wernigerode aus, dass im Ergebnis der Hinweise und Feststellungen des Landesrechnungshofes insgesamt vorgesehen ist, die für die Organisation und Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln erforderliche Überarbeitung der einschlägigen Dienstanweisungen auf das NKHR gegenwärtig vorzunehmen. In diesem Zuge solle die Zuständigkeit für die Kassenaufsicht neu geregelt werden.

Ergänzend weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass die Finanzierung und Förderung der Freiwilligen Feuerwehren in Sachsen-Anhalt tatsächlich haushalts- und kassenrechtlich nicht einfach ist. Anders als in anderen Bundesländern gibt es keine Regelungen zu Kameradschaftskassen u. ä.

Freiwillige Feuerwehren sind gemeindliche Einrichtungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Daher sind Erträge und Aufwendungen wie auch Einzahlungen und Auszahlungen für die Freiwilligen Feuerwehren wie für jede andere gemeindliche Einrichtung im Haushalt zu planen. Hierzu zählen auch Spenden, die die Gemeinde für die Freiwilligen Feuerwehren erhält. Diese Spenden dürfen von der Gemeinde auch nur für Aufwendungen/Auszahlungen verwendet werden, die dem Aufgabenbereich der Gemeinde zuzurechnen sind.

Etwas anderes gilt für Mittel, die die Mitglieder der Freiwilligen Feuerwehren aus eigenen Mitteln selbst aufbringen, um z. B. Kameradschaftspflege als Aufgabe der auf zivilrechtlicher Basis zusammengeschlossenen Mitglieder der Freiwilligen Feuerwehr zu betreiben⁵⁸.

Zur Erleichterung der Aufgabenerfüllung für die Mitarbeiter der Verwaltung bzw. für die ehrenamtlich tätigen Mitglieder der Freiwilligen Feuerwehr kommt nach Ansicht des Landesrechnungshofes auch bei mehreren Freiwilligen Feuerwehren in einer Stadt wie Wernigerode die

⁵⁸ Vgl. BFH, Urteil vom 18. Dezember 1996 – I R 16/96 –, BFHE 182, 195, BStBl II 1997, 361.

Gründung eines Fördervereins für die Freiwilligen Feuerwehren in Betracht. Dieser Förderverein könnte

- selbst Empfänger von Zuwendungen der Stadt oder anderer öffentlicher Stellen sein, weil er als Verein keine gemeindliche Einrichtung darstellt,
- gemeinnützig sein, wenn er die sonstigen steuerrechtlichen Voraussetzungen erfüllt,
- daher selbst Spenden erhalten und Spendenquittungen ausstellen und
- ohne unmittelbare Bindung an die haushalts- und kassenrechtlichen Vorschriften die Mittel des Vereins verwalten.

Für die von der Kommune erhaltenen Zuwendungen müsste der Förderverein einen Verwendungsnachweis erstellen. Die Verwaltung müsste (nur noch) die zweckentsprechende Verwendung prüfen.

Der Landesrechnungshof ist der Ansicht, dass sich mit einem entsprechenden geregelten Verfahren der Verwaltungsaufwand deutlich reduzieren und das bürgerschaftliche Engagement besser fördern lässt.

Der Landesrechnungshof regt daher an, dass das Ministerium für Inneres und Sport, ggf. gemeinsam mit dem Landesfeuerwehrverband und dem Städte- und Gemeindebund, Hinweise für den rechtssicheren Umgang mit den öffentlichen Mitteln und freiwilligen Zuwendungen Dritter gibt. Dies sollte die haushalts- und kassenrechtliche Behandlung einschließen. Die rechtlichen Regelungen insbesondere im Brandschutz- und Hilfeleistungsgesetz des Landes sollten evaluiert und bei Bedarf angepasst werden.

4. Erfordernis einer Bedarfsplanung nach DIN 18205

Nach der DIN 18205 „Bedarfsplanung im Bauwesen“ hat der Bauherr eine Bedarfsplanung für das konkrete Vorhaben zu erstellen. Hierunter ist die Erarbeitung einer Aufgabenstellung zu verstehen. Sie bietet noch vor dem eigentlichen Projektbeginn eine verdichtete Analyse aller Projektparameter und ermöglicht die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit sowie die Ableitung und Prüfung von Szenarien unter Einbindung aller Akteure.⁵⁹

Der Landesrechnungshof hatte bei der Stadt Dessau-Roßlau beginnend im September 2015 den Ersatzneubau der Muldebrücke im Zuge der B 185 in Dessau geprüft. Am 13. Novem-

⁵⁹ M. Otte: Bedarfsplanung als Ausgangsbasis für eine zielgerechte Planung zur Erreichung der Projektziele unter Einhaltung der Kosten und Qualitätserwartungen
www.otte-pm.net/img/OPM_160429_VortragDVP_D.pdf (abgerufen am 1. Dezember 2017)

ber 2017 fand eine umfangreiche Erörterung der Feststellungen mit der Verwaltung der Stadt in einem Abschlussgespräch statt.

Unabhängig von der allgemeinen haushaltsrechtlichen Bewertung hat der Landesrechnungshof die Stadt auf Folgendes hingewiesen:

Die dem Landesrechnungshof zur Verfügung gestellten Unterlagen der Projektbeschreibung, die Bestandteil eines Planungsvertrages zwischen der Stadt und den/dem im Zuge eines Verhandlungsverfahren obsiegenden Planungsbüros sind, gingen davon aus, dass der Ersatzneubau unter Vollsperrung der B 185 und Umleitung über eine 2. Muldebrücke (Ostrandstraße) erfolgt. Da die vorgeschaltete Investition der 2. Muldebrücke jedoch baurechtlich und finanziell noch nicht gesichert war, mussten bei der Planung des Ersatzneubaus der Muldebrücke Möglichkeiten des Bauens unter Verkehr mit untersucht werden.

Im weiteren Verfahren zeigte es sich, dass eine Behelfsbrücke einschließlich erforderlicher verkehrstechnischer Anbindungen zur Bewältigung des Verkehrs notwendig war. Dies ist ein wesentlicher Aspekt, der nicht nur zu einem deutlichen Aufwuchs an Planungsleistungen führte, sondern auch mit ursächlich für eine Vervielfachung der Baukosten ist. Nach Aussagen der Verantwortlichen des Tiefbauamtes der Stadt sei ermittelt worden, dass der Abfluss des Verkehrs beim Vorhandensein einer einstreifigen 2. Muldebrücke nicht bzw. nur unzureichend gewährleistet sei.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hat die Stadt es versäumt, eine Bedarfsplanung im Sinne der DIN 18205 durchzuführen. Die Anwendung der DIN 18205 „Bedarfsplanung im Bauwesen“ liegt im Verantwortungsbereich des Bauherrn. Die Bedarfsplanung stellt eine Leistung vor der eigentlichen Objektplanung nach HOAI dar. In der Stufe 1 innerhalb der Bedarfsplanung steht die methodische Ermittlung der Bedürfnisse von Bauherr und Nutzer. Die Stufe 2 sieht deren zielgerichtete Aufbereitung als Bedarf und dessen Umsetzung in bauliche Anforderungen als Stufe 3 vor.

Erst wenn die Anforderungen, wie Schutz vor Hochwasser, Kampfmittelfreigabe, zu bewältigende Verkehrsströme, Verkehrsführung während der Bauzeit, definiert sind und eventuell durch eine Machbarkeitsstudie Lösungen aufgezeigt und finanziell bewertet sind, kann nach Auffassung des Landesrechnungshof in die eigentliche Objekt- und Fachplanung nach HOAI eingestiegen werden.

In der DIN 18205 heißt es:

„Wenn es beim Bauen Probleme gibt, liegt das oft an einer ungenügenden Bedarfsplanung. Das heißt, die Bauaufgabe ist ungenügend definiert, die Bedürfnisse von Bauherren und Nutzern werden nicht ausreichend ermittelt und vermittelt. Das Planen und Bauen wird immer komplexer, die Anzahl der Beteiligten, wie die der technischen Möglichkeiten, steigt. Das macht es erforderlich, zu Beginn einer Planung die Bauaufgabe umfassend zu definieren“⁶⁰.

Die von der Stadt praktizierte Vorgehensweise führte zu wesentlichen Änderungen der Randbedingungen und letztendlich zur Vervielfachung der ursprünglich prognostizierten und veranschlagten Kosten.

Die Prüfungserfahrungen des Landesrechnungshofes auch in anderen Fällen belegen, dass der Bauverwaltung häufig die DIN 18205 „Bedarfsplanung im Bauwesen“ nicht bekannt ist bzw. deren Regelungen oft nicht beachtet werden.

Die Anwendung der DIN 18205 „Bedarfsplanung im Bauwesen“ ist nach Ansicht des Landesrechnungshofes Ausfluss der in § 98 KVG LSA normierten allgemeinen Haushaltsgrundsätze. Danach haben die Kommunen ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Außerdem ist die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen.

Besteht ein Bedarf für ein Bauvorhaben nicht oder nicht in der Form, wie das Bauvorhaben letztlich umgesetzt wird, liegt ein Verstoß sowohl gegen die Pflicht, die stetige Erfüllung der Aufgaben zu sichern, als auch gegen die Pflicht der sparsamen Haushaltsführung vor.

Die Planung und Bauausführung des konkreten Vorhabens könnte hingegen, selbst wenn ein Bedarf nicht besteht bzw. nicht nachgewiesen ist, für sich betrachtet „wirtschaftlich“ erfolgen. Lässt man den konkreten Bedarf außer Acht, bewertet man nur noch, ob mit den eingesetzten Mitteln das beste Ergebnis erzielt oder das erzielte Ergebnis besonders preisgünstig erreicht wurde.

Daher kommt der vorausgehenden Bedarfsanalyse eine besondere Bedeutung zu. Für diese sollten dann auch bestehende Regelungen wie die DIN 18205 „Bedarfsplanung im Bauwesen“ Anwendung finden.

⁶⁰ DIN 18205:1996-04, Bedarfsplanung im Bauwesen.

Die Stadt Dessau-Roßlau hat zu den Feststellungen und Empfehlungen ausgeführt, dass sie bezüglich der Bedarfsplanung im Straßenbau eine vom Prüfergebnis abweichende Auffassung vertritt. Sie stützt sich dabei insbesondere auf die vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung herausgegebenen Richtlinien zum Planungsprozess und für die einheitliche Gestaltung von Entwurfsunterlagen im Straßenbau (RE 2012). Im Verkehrswesen bzw. im Straßen- und Brückenbau basiere die Bedarfsplanung im Sinne der DIN 18205 im Wesentlichen auf den Aussagen und Zielen der beschlossenen Verkehrskonzepte (Bedarfsplanung) und hinsichtlich der Bauzustände vorhandener Anlagen auf den Ergebnissen der Zustandsermittlung. Daher habe die Stadt vor der Vergabe der Fachplanung eine der DIN 18205 entsprechende Bedarfsplanung durchgeführt.

Der Landesrechnungshof hält daran fest, dass sich die von der Stadt angeführte Bedarfsplanung im Sinne der RE 2012 von der vorhabenbezogenen Bedarfsplanung im Sinne der DIN 18205 unterscheidet. Er verweist dazu auf den Endbericht der Reformkommission Bau von Großprojekten vom Juni 2015⁶¹ und den Leitfaden Großprojekte vom Februar 2018⁶², beide herausgegeben vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur. In dem Leitfaden heißt es:

„Die wesentlichen Entscheidungen für den Projekterfolg werden in sehr frühen Projektphasen getroffen, meist viele Jahre vor dem Baubeginn. Dementsprechend legt dieser Leitfaden einen klaren Fokus auf die Projektphasen vor Beginn der Planung und Baudurchführung.

Bereits in der Projektvorbereitung noch vor dem eigentlichen Start der Planung („Phase 0“) sind etwa die Projektziele und ihr Verhältnis zueinander zu definieren, Entscheidungen zur Termin- und Ablaufplanung zu treffen, eine starke Entscheidungsfähigkeit durch die klare Verteilung von Aufgaben an kompetentes und verfügbares Personal zu schaffen und ein Risikomanagement sowie konstruktive Kontrollmechanismen zu etablieren.“⁶³

⁶¹ <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/reformkommission-bau-grossprojekte-endbericht.html?nn=12830>.

⁶² <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/leitfaden-grossprojekte.html?nn=12830>.

⁶³ Leitfaden Großprojekte, S. V.

Diese Empfehlungen sind abgeleitet aus dem o.g. Endbericht, in dem den Bauherren ausdrücklich empfohlen wird,

„vor Planungsbeginn

- eine Bedarfsanalyse auf Basis der DIN 18205 sowie eine Machbarkeitsstudie zu erarbeiten, dazu den erforderlichen projektspezifischen Sachverstand in Erfahrung zu bringen und die notwendige Fach- und Beratungskompetenz sicherzustellen. Zu den typischen Fachexperten gehören neben Architekten, Bauingenieuren und Kosten- und Risikoexperten z. B. auch Geologen und Energieexperten,
- die Bedarfsanalyse/Machbarkeitsstudie von einer unabhängigen Stelle überprüfen zu lassen und anschließend zu veröffentlichen.“⁶⁴

Der Landesrechnungshof empfiehlt allen Kommunen, künftig bei größeren Bauvorhaben vor der Beauftragung einer Objekt- und Fachplanung nach HOAI eine Bedarfsplanung auf der Grundlage der DIN 18205 durchzuführen. Durch eine fehlende Bedarfsplanung können vermeidbare Mehrausgaben für Planungsleistungen und in der Bauausführung entstehen.

⁶⁴ Reformkommission Bau von Großprojekten, Endbericht, S. 19

2 Nachträgliche Änderung in einem Stellungnahmeverfahren

Dem Landesrechnungshof obliegt die überörtliche Prüfung von Kommunen mit mehr als 25.000 Einwohnern sowie der Zweckverbände. Das Ergebnis seiner Prüfungen teilt er den geprüften Stellen in Form eines Prüfungsberichtes mit. Die geprüften Stellen nehmen zu dem Prüfungsbericht des Landesrechnungshofes Stellung. Diese Stellungnahme hat der Kreistag/Stadtrat bzw. die Verbandsversammlung der geprüften Stelle als sog. „wesentliche Angelegenheiten der Kommune“ zu beschließen.

Nachdem die Verbandsversammlung des Zweckverbandes Wasserversorgung und Abwasserentsorgung „Ostharz“ die Stellungnahme beschlossen hatte, holte er ein Gutachten zur Überprüfung seiner Rechtsauffassung ein. Das Gutachten bestätigte die Rechtsauffassung des Landesrechnungshofes. Der Verband änderte daraufhin seine bereits beschlossene Stellungnahme. Diese Vorgehensweise ist rechtlich nicht vorgesehen und stellt in der Geschichte des Landesrechnungshofes ein Novum dar.

1. Vorbemerkungen

Dem Landesrechnungshof obliegt gem. § 137 Abs. 1 Satz 2 KVG LSA die überörtliche Prüfung von Kommunen mit mehr als 25.000 Einwohnern sowie der Zweckverbände. Das Ergebnis seiner Prüfungen teilt er den geprüften Stellen gem. § 137 Abs. 5 KVG LSA in Form eines Prüfungsberichtes mit. Die geprüften Stellen nehmen zu dem Prüfungsbericht des Landesrechnungshofes Stellung. Diese Angelegenheit ist für die Kommune bzw. den Zweckverband so wesentlich, dass diese Stellungnahme von der Vertretung beschlossen werden muss. Eine Übertragung dieser Aufgabe ist nicht zulässig (vgl. § 45 Abs. 2 Nr. 5 KVG LSA).

Das Verfahren setzt voraus, dass sich die Verwaltung der geprüften Stelle intensiv mit den festgestellten Sachverhalten und den Bewertungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes auseinandersetzt. Im Ergebnis sollte die Stellungnahme auf Fakten und auf gründlicher Rechtsauslegung durch die geprüfte Stelle beruhen.

2. Ursprüngliche Beanstandung

Der Landesrechnungshof hat gemäß § 137 Abs. 1 KVG LSA eine überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Zweckverbandes Wasserversorgung und Abwasserentsorgung „Ostharz“ (ZVO) mit Sitz in Quedlinburg durchgeführt.

Er hat seine Prüfungsergebnisse im Bericht vom 9. Juni 2016 zusammengefasst. Darin hat er u. a. festgestellt, dass die Verbandsversammlung am 4. Dezember 2002 beschlossen hatte, für unbebaute Grundstücke im unbeplanten Innenbereich⁶⁵, die lediglich gärtnerisch oder landwirtschaftlich genutzt werden, den Kanalbaubeitrag ausnahmsweise zinslos bis zum Beginn der Bebauung des Grundstückes zu stunden.

Auf der Grundlage dieses Beschlusses stundete der Verband Beiträge in einer Gesamthöhe von 2.464.804,42 € zinslos. Er verzichtete damit rechtswidrig auf die Geltendmachung fälliger Beiträge bzw. auf ihm gesetzlich zustehende Stundungszinsen von der Entstehung der Beitragsschuld an auf unbestimmte Zeit bis zu einer möglichen Bebauung der betroffenen Grundstücke.

Der Landesrechnungshof hat dieses Vorgehen in seinem Bericht unter Hinweis auf die unterschiedlichen Voraussetzungen bei der Stundung von Straßenausbaubeiträgen und sonstigen Beiträgen nach dem KAG-LSA beanstandet:

Straßenausbaubeiträge **können** (Ermessen) gem. § 13a Abs. 2 KAG-LSA zinslos gestundet werden.

Anschlussbeiträge **sind** (kein Ermessen) zinslos zu stunden bei

- landwirtschaftlich oder als Wald genutzten Grundstücken (§ 13a Abs. 3 KAG-LSA),
- Grundstücken, die als Kleingärten genutzt werden (§ 13a Abs. 4 Nr. 1 KAG-LSA), bzw.
- Grundstücken, die aus Gründen des Naturschutzes mit einer Veränderungssperre belegt sind (§ 13a Abs. 4 Nr. 2 KAG-LSA).

Unter Beachtung dieser Gesetzeslage

- konnte der Verband nicht „ausnahmsweise“ Beiträge zinslos stunden; vielmehr war er zur Stundung verpflichtet, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen dafür vorlagen,
- schränkte der Beschluss der Verbandsversammlung den Kreis der „Anspruchsberechtigten“ auf Grundstücke im unbeplanten Innenbereich ein,
- stellte der Beschluss der Verbandsversammlung lediglich auf die landwirtschaftliche bzw. gärtnerische Nutzung der Grundstücke ab und negierte damit die gesetzlich vorgesehene

⁶⁵ Ein unbeplanter Innenbereich liegt vor, wenn ein im Zusammenhang bebauter Ortsteil ohne Bebauungsplan existiert (vgl. § 34 BauGB).

zinslose Stundung im Fall der Nutzung als Wald bzw. des Vorliegens von Naturschutzbelangen.

Der Beschluss der Verbandsversammlung entsprach daher nicht den Vorgaben des KAG-LSA und engte zudem durch seine Festlegungen den Kreis der „Anspruchsberechtigten“ in rechtlich und tatsächlich unzulässiger Weise ein. Er war daher nach Auffassung des Landesrechnungshofes rechtswidrig.

Im Ergebnis seiner Prüfung hat der Landesrechnungshof daher dem ZVO empfohlen, den Beschluss der Verbandsversammlung vom 4. Dezember 2002 aufzuheben und entgangene Stundungszinsen geltend zu machen.

3. Stellungnahmeverfahren

Die geprüfte Stelle nimmt zu dem Prüfungsbericht des Landesrechnungshofes Stellung. Über die Stellungnahme entscheidet gem. § 45 Abs. 2 Nr. 5 KVG LSA die Vertretung. Die Stellungnahme ist der Kommunalaufsichtsbehörde und dem Landesrechnungshof zu übersenden.⁶⁶ Gemäß § 137 Abs. 2 Satz 3 KVG LSA veranlassen die Kommunalaufsichtsbehörden die Erledigung von Beanstandungen.

Der Verband ließ in der Begründung die vom Landesrechnungshof dargelegten Bestimmungen des KAG-LSA außer Acht. Die Verbandsversammlung beschloss daher in ihrer Stellungnahme vom 12. Oktober 2016, die Rechtsauffassung des Landesrechnungshofes nicht zu teilen. Für den Landesrechnungshof war diese Begründung nicht nachvollziehbar.

Der Verband stellte in seiner Argumentation die Bebaubarkeit bzw. Nichtbebaubarkeit der betroffenen Grundstücke in den Mittelpunkt.

Er führte aus, „dass Stundungen gerade bei ... unbebauten Grundstücken sinnvoll sind, weil deren Bebauung i. d. R. in der nächsten Zeit nicht zu erwarten ist. ... die genannten Grundstücke (sind) eben gerade nicht bebaubar, so das ausnahmsweise eine zinslose Stundung zulässig ist.“ Er legte weiterhin dar: „Man will durch die Beitragserhebung erreichen, dass Grundstücke auch tatsächlich bebaut werden...“.

Gemäß § 6 KAG-LSA erheben die Gemeinden (hier: der ZVO als Beauftragter seiner Mitgliedsgemeinden) Beiträge zur Deckung ihres Aufwandes für die erforderliche Herstellung, Anschaf-

⁶⁶ Vgl. Nr. 2.9 RdErl. des LRH vom 15. Juni 2010, MBl. LSA S. 472 ff.

fung, Erweiterung, Verbesserung und Erneuerung ihrer öffentlichen leitungsgebundenen Einrichtungen. Entsprechend der Rechtsprechung besteht für Sachsen-Anhalt eine Beitragserhebungspflicht. Die Beitragserhebung ist dabei grundstücksbezogen, da der Beitrag gemäß § 6 Abs. 9 KAG-LSA als „öffentliche Last“ auf dem Grundstück liegt.

Steuerungsfunktionen im Sinne der Argumentation des ZVO kennt das KAG-LSA nicht; die Möglichkeiten der Beitragsbefreiung und -stundung (Billigkeitsmaßnahmen) sind im KAG-LSA abschließend geregelt.

Der Landesrechnungshof informierte daher die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde über seine gegenteilige Rechtsauffassung.

4. Änderung der Beschlussfassung

Obwohl der Verband die Stellungnahme bereits beschlossen hatte, beauftragte der ZVO einen namhaften Rechtsprofessor auf dem Gebiet des kommunalen Abgabenrechts mit der Erstellung eines Gutachtens zu den unterschiedlichen Rechtsauffassungen.

Der Sachverständige kam in seinem Gutachten vom 24. Januar 2017 zu dem Ergebnis, dass der Beschluss der Verbandsversammlung vom 4. Dezember 2002 „nicht von den einschlägigen Vorschriften im Kommunalabgabengesetz des Landes Sachsen-Anhalt gedeckt“ war. Nach Auffassung des Gutachters verstieß er „gegen die gesetzliche Pflicht, nur nach Maßgabe der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen Beiträge zu erheben und ihre Zahlungsweise zu ändern und (war)... deshalb rechtswidrig.“

Der Gutachter bestätigte damit die Rechtsauffassung des Landesrechnungshofes.

Der Verband änderte daraufhin seine Rechtsauffassung. Die Verbandsversammlung des ZVO beschloss daher am 8. März 2017 eine Änderung der Stellungnahme zum Prüfungsbericht des Landesrechnungshofes. In seiner geänderten Stellungnahme führte der Verband aus, dass (nunmehr) die Auffassung des Landesrechnungshofes, der Beschluss der Verbandsversammlung vom 4. Dezember 2002 sei rechtswidrig, „geteilt wird“. Die Verbandsversammlung hob den beanstandeten Beschluss am 8. März 2017 auf.

Die beschriebene Änderung einer bereits von der Versammlung beschlossenen Stellungnahme zu einem Prüfungsbericht des Landesrechnungshofes stellte in der bisherigen Geschichte des

Landesrechnungshofes ein Novum dar. Der Stellungnahme der geprüften Stellung zu einem Bericht einer überörtlichen neutralen Prüfungsorganisation kommt eine hervorgehobene Bedeutung zu, da die Kommunalaufsicht in die überörtliche Prüfung mit eingebunden ist.⁶⁷ Stellungnahmen zu den Berichten über die überörtliche Prüfung durch den Landesrechnungshof sollten daher abschließend und umfassend sein.

Obwohl die Änderung der Beschlussfassungen zu Stellungnahmen nach § 45 Abs. 2 Nr. 5 KVG LSA im Regelfall nicht vorgesehen ist, begrüßt der Landesrechnungshof, dass der Verband letztlich den beanstandeten rechtswidrigen Beschluss zur zinslosen Stundung aufgehoben hat. Zukünftig empfiehlt der Landesrechnungshof den Verwaltungen der geprüften Stellen, sich eingehend mit den Beanstandungen des Landesrechnungshofes auseinanderzusetzen, bevor sie ihre Stellungnahmen zu den Feststellungen und Beanstandungen den Vertretungen zur Beschlussfassung vorlegen. In begründeten Ausnahmefällen können die geprüften Stellen die Verlängerung der Stellungnahmefrist beantragen.

⁶⁷ Vgl. Klang/Gundlach, Gemeindeordnung und Landkreisordnung für das Land Sachsen-Anhalt, 2. Aufl. 1999, § 44 Rz. 10.

Zuständigkeit des Senats

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

Präsident	Herr Barthel	<ul style="list-style-type: none"> - 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	<ul style="list-style-type: none"> - Steuerverwaltung - Arbeit, Gesundheit, Soziales - Bildung und Kultur - Wissenschaft und Forschung - Justiz und Gleichstellung - Informations- und Kommunikationstechnik - Sport
Vizepräsident/ Abteilungsleiter 2	Herr Elze	<ul style="list-style-type: none"> - Öffentliches Dienstrecht, Personal - Bau, Staatlicher Hochbau, Allgemeine Hochbauangelegenheiten - Inneres - Querschnittsprüfungen und übergreifende Organisationsprüfungen
Abteilungsleiter 3	Herr Wehrich	<ul style="list-style-type: none"> - Raumordnung und Umwelt - Ernährung, Landwirtschaft und Forsten - Straßenbau - Wirtschaft, Technologie, Verkehr - Beteiligungen und Vermögen des Landes
Abteilungsleiter 4	Herr Tracums	<ul style="list-style-type: none"> - Überörtliche Kommunalprüfung (einschl. Personalprüfung im Bereich Kommunalverwaltung) - Wohnungs- und Städtebau

Redaktionsschluss war der 23. Mai 2018.

Dessau-Roßlau im Mai 2018

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

Barthel
Präsident

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Einnahmen des Landes 2011 bis 2018	12
Tabelle 2: Ausgaben des Lands 2011 bis 2018	13
Tabelle 3: Zinsausgaben und Schuldenstand 2011 bis 2016	15
Tabelle 4: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben	17
Tabelle 5: Vergleich Steuereinnahmen nach Steuerschätzung und im IST	19
Tabelle 6: Entwicklung der Gesamtverschuldung	23
Tabelle 7: Vergleich der Versorgungsausgaben	27
Tabelle 8: Geplante Investitionen	29
Tabelle 9: Investitionen im IST	30
Tabelle 10: Plan-IST-Abweichung der Investitionen	30
Tabelle 11: Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie Vorgriffe seit 1991	33
Tabelle 12: Entwicklung des Umfanges über- und außerplanmäßiger Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen seit 1991	36
Tabelle 13: Mittel zur Finanzierung der Kosten für Asylbewerber und unbegleitete minderjährige Ausländer	41
Tabelle 14: Gebildete Selbstbewirtschaftungsmittel.....	43
Tabelle 15: Entwicklung der vom Land übernommenen Bürgschaften 2008 bis 2016.....	47
Tabelle 16: Entwicklung der Ausfälle und Sicherheitenverwertungen 2008 bis 2016	48
Tabelle 17: Ausschöpfung des festgelegten Bürgschaftsrahmens 2008 bis 2016.....	49
Tabelle 18: Entwicklung des Bürgschaftsobligos und des tatsächlichen Bürgschaftsobligos nach Bürgschaftsarten in 2016.....	50
Tabelle 19: Aufteilung der jeweiligen Ermächtigungssumme für 2016	52
Tabelle 20: Zustandsnoten Bauwerke - allgemein	89
Tabelle 21: Bauwerke nach Regionalbereichen.....	90
Tabelle 22: Zustandsnoten Bauwerke - aktuell	90
Tabelle 23: Mittelbedarf nach Regionalbereichen	96
Tabelle 24: Ausschöpfung Haushaltsansätze	98