

# **Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt**

**Jahresbericht 2018**

## **Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2017**



**Teil 2**

**Haushaltsrechnung 2017**

**Weitere Prüfungsergebnisse**

**Überörtliche Kommunalprüfung**

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

**Dienstgebäude**

Kavalierstraße 31, 06844 Dessau-Roßlau

Telefon: 0340 2510-0

Fax: 0340 2510-310

Ernst-Reuter-Allee 34 bis 36, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 567-7001

Fax: 0391 567-7005

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

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

## Abkürzungsverzeichnis

AöR	–	Anstalt des öffentlichen Rechts
ADrs.	–	Ausschussdrucksache
BEZ	–	Bundesergänzungszuweisungen
BGBI.	–	Bundesgesetzblatt
BHO	–	Bundshaushaltsordnung
EFRE	–	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ELER	–	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes
Epl.	–	Einzelplan
ESF	–	Europäischer Sozialfonds
EVB-IT	–	Ergänzende Vertragsbedingungen für die Beschaffung von Informationstechnik
FAG	–	Finanzausgleichsgesetz
Gr.	–	Gruppe
GVBl. LSA	–	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt
HFE	–	Haushaltsführungserlass
HG	–	Haushaltsgesetz
HGr.	–	Hauptgruppe
HGrG	–	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HPI	–	Haushaltsplan
i. H. v.	–	in Höhe von
IKT	–	Informations- und Kommunikationstechnik
ITN-XT	–	Informationstechnisches Netz des Landes Sachsen-Anhalt next generation
KVG LSA	–	Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
LFA	–	Länderfinanzausgleich
LHO	–	Landshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt
LSA	–	Land Sachsen-Anhalt
LT-Drs.	–	Landtagsdrucksache
MBI. LSA	–	Ministerialblatt für das Land Sachsen-Anhalt
NordLB	–	Norddeutsche Landesbank
OGr.	–	Obergruppe
RdErl.	–	Runderlass
Rn.	–	Randnummer
SGB	–	Sozialgesetzbuch
SVZ	–	Straßenverkehrszählungen
TGr.	–	Titelgruppe
VV	–	Verwaltungsvorschrift
VZÄ	–	Vollzeitäquivalente

## Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>IV</b>
<b>I Vorbemerkungen</b>	<b>5</b>
<b>II Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2017 gemäß § 97 Abs. 2 und 3 LHO</b>	<b>6</b>
1. Allgemeines	6
2. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsjahren 2012 bis 2019	7
3. Abschlüsse der Haushaltsjahre 2017 und 2018	9
4. Entwicklung der Gesamtverschuldung des Landes	25
5. Schuldenbremse	28
6. Einnahmenstruktur des Landeshaushaltes	30
<b>III Einzelne Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2017</b>	<b>41</b>
1. Über- und außerplanmäßige Ausgaben sowie Vorgriffe	41
2. Inanspruchnahme ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen	43
3. Intransparente Ansatzüberschreitungen trotz Zuweisung von Personalverstärkungsmitteln	51
4. Bürgschaften und Garantieverpflichtungen	53
5. Landesbetriebe und Anstalten des öffentlichen Rechts	59
6. Feststellungen zum Einzelplan 19 (Informations- und Kommunikationstechnologie)	61
<b>IV Weitere Prüfungsergebnisse gemäß § 97 Abs. 6 LHO (Denkschrift)</b>	<b>64</b>
1. Grenzen öffentlicher Förderung und wirtschaftlicher Betätigung – Land und Kommunen müssen ihre Interessen klar belegen	64
2. Unwirtschaftliches Handeln der Straßenbauverwaltung bei der Planung der Südspange Bernburg	83
3. Probleme bei der Umsetzung des Programms „Städtebaulicher Denkmalschutz“	93
<b>V Ergebnisse der Überörtlichen Kommunalprüfung</b>	<b>103</b>
1. Ergebnisse der Prüfung der Kinder- und Jugendhilfe	103
2. Erhebliche Beanstandungen bei der überörtlichen Personalprüfung der Stadt Halle (Saale)	119
<b>Zuständigkeit des Senates</b>	<b>126</b>

# I Vorbemerkungen

Nach Artikel 97 Abs. 1 Verfassung des Landes (LVerf) in Verbindung mit § 114 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (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 2018 den Landtag und die Landesregierung über wesentliche Feststellungen zur gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung 2017 - Denkschrift und Bemerkungen - (LT-Drs. 7/3518 vom 24. Oktober 2018) unterrichtet.

Der Unterausschuss Rechnungsprüfung des Landtages hat sich bisher in seiner Sitzung am 2. Mai 2019 mit dem Jahresbericht 2018, Teil 1 befasst.

Der hier vorliegende Teil 2 des Jahresberichtes 2018 setzt sich im Wesentlichen mit dem Rechenwerk der Haushaltsrechnung 2017 (gemäß §§ 80 bis 87 LHO) auseinander.

Der Landesrechnungshof hat in den Teil 2 des Jahresberichtes 2018 auf der Grundlage von § 97 Abs. 3 LHO auch Feststellungen im Hinblick auf spätere Haushaltsjahre aufgenommen.

## **II Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2017 gemäß § 97 Abs. 2 und 3 LHO**

### **1. Allgemeines**

Grundlagen der Haushaltsführung im Jahr 2017 waren:

- das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2017 (Haushaltsgesetz 2017/2018 – HG 2017/2018) vom 22. März 2017 (GVBl. LSA 2017, S. 40 ff.) sowie die diesem Gesetz als Anlagen beigefügten Haushaltspläne,
- das Haushaltsbegleitgesetz 2017/2018 vom 22. März 2017 (GVBl. LSA, S. 55f.),
- der Runderlass des Ministeriums der Finanzen zur Haushaltsführung ab dem Haushaltsjahr 2017 (Haushaltsführungserlass) vom 21. März 2017 (MBI. LSA 2017, S. 187 ff.),
- die folgenden Runderlasse des Ministeriums der Finanzen zur Änderung und zweiten Änderung des Haushaltsführungserlasses vom 16. Mai 2017 (MBI. LSA 2017, S. 278) und vom 11. Juli 2017 (MBI. LSA 2017, S. 371),
- der Runderlass des Ministeriums der Finanzen „Bildung, Übertragung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten (Haushaltsausgaberesterlass)“ vom 15. Dezember 2016 (MBI. LSA 2017, S. 22),
- der Runderlass des Ministeriums der Finanzen zum Jahresabschluss des Landeshaushaltes für das Haushaltsjahr 2017 vom 2. November 2017 (MBI. LSA, S. 731 f.) sowie
- der Runderlass des Ministeriums der Finanzen zu Beiträgen zur Haushaltsrechnung ab dem Haushaltsjahr 2017 vom 26. Januar 2018 (MBI. LSA 2018, S. 65).

Mit Schreiben vom 13. Dezember 2018 (LT-Drs. 7/3767 vom 20. Dezember 2018) hat das Ministerium der Finanzen dem Landtag und dem Landesrechnungshof die auf der Grundlage des Haushaltsgesetzes 2017/2018 aufgestellte Haushaltsrechnung für das Jahr 2017 zugeleitet.

Die Haushaltsrechnung bildet zusammen mit dem Jahresbericht 2018 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 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 2012 bis 2019

Tabelle 1: Einnahmen des Landes 2012 bis 2019

- gerundet in Mio. € -

Arten	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 HPI.	Bemerkungen
Einnahmen aus Steuern/Abgaben - HGr. 0	5.444	5.612	5.694	6.075	6.523	6.661	7.035	7.258	
Verwaltungseinnahmen - HGr. 1	400	364	387	363	346	343	300	285	Ab 2014 sind Hochwasserhilfen im Haushaltsplan enthalten.
Zuweisungen und Zuschüsse - HGr. 2 darunter: Allgemeine Finanzzuweisungen	3.528	3.530	3.465	3.422	3.321	3.233	3.091	3.009	Ab 2014 sind Hochwasserhilfen im Haushaltsplan enthalten.
- vom Bund (BEZ), Gr. 211	1.791	1.677	1.580	1.468	1.362	1.190	1.107	996	Ab 2011: gemäß Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen zum Abbau des strukturellen Defizits gewährte Konsolidierungshilfe
- von Ländern (LFA), Gr. 212	571	565	585	593	614	605	647	677	
- Ausgleichszahlungen vom Bund, Gr. 221	80	80	80	80	80	80	80	80	
Sonstige Zuweisungen für investive Zwecke darunter Entnahmen aus der :	589	633	554	957	660	680	694	1.054	Ab 2014 sind Hochwasserhilfen im Haushaltsplan enthalten.
- Steuerschwankungsreserve <sup>1</sup>	0	0	0	0	0	0	0	0	
- allgemeinen Rücklage <sup>2</sup>	0	0	0	0	0	0	77,8	37,7	
Nettokreditaufnahme bzw. Tilgung	-25	-50	-75	-100	-125	-100	-100	-100	Ab 2012: Tilgung
<b>Gesamteinnahmen</b>	<b>9.936</b>	<b>10.089</b>	<b>10.025</b>	<b>10.717</b>	<b>10.725</b>	<b>10.817</b>	<b>11.020</b>	<b>11.505</b>	Ab 2014 sind Hochwasserhilfen im Haushaltsplan enthalten.

2012 bis 2017: Ist laut Haushaltsrechnung, 2018: endgültiges Ist, Stand: 12. März 2019

<sup>1</sup> Kapitel 13 02; Titel 351 02, ab 2017 umgesetzt auf Titel 359 02.

<sup>2</sup> Kapitel 13 02; Titel 351 01, ab 2017 umgesetzt auf Titel 359 01.

Tabelle 2: Ausgaben des Landes 2012 bis 2019

- gerundet in Mio. € -

Arten	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 HPI.	Bemerkungen
persönliche Verwaltungsausgaben - HGr. 4	2.416	2.448	2.477	2.492	2.562	2.549	2.573	2.815	Ab 2014 sind Hochwasserhilfen im Haushaltsplan enthalten.
sächliche Verwaltungsausgaben - OGr. 51 - 54	337	344	319	341	374	332	345	387	Ab 2014 sind Hochwasserhilfen im Haushaltsplan enthalten.
Zinsausgaben an Kreditmarkt, Gr. 575	713	632	594	551	510	455	366	374	
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse - HGr. 6	5.041	5.209	5.263	5.504	5.690	6.035	6.154	6.238	Ab 2014 sind Hochwasserhilfen im Haushaltsplan enthalten.
darunter: Zuweisungen an Kommunen	2.231	2.326	2.280	2.356	2.564	2.612	2.674	2.520	
Bausausgaben - HGr. 7	161	174	172	167	161	178	189	226	Ab 2014 sind Hochwasserhilfen im Haushaltsplan enthalten.
sonstige Ausgaben für Investitionsfördermaßnahmen - HGr. 8	1.127	1.061	1.092	1.242	963	1.051	1.091	1.535	Ab 2014 sind Hochwasserhilfen im Haushaltsplan enthalten.
darunter: Zuweisungen an Kommunen	438	464	475	590	455	488	528	697	
besondere Finanzierungsausgaben - HGr. 9	141	221	108	420	465	217	302	-70	Zuführungen an Rücklagen (einschließlich an die Steuerschwankungsreserve);
darunter Zuführungen an:									- bis 2011: einschließlich allg. GMA
- Steuerschwankungsreserve <sup>3</sup>	55	116	20	84	219	0	25	0	- 2012 bis 2016: keine allg. GMA veranschlagt;
- Pensionsfonds <sup>4</sup>	43	65	70	0	0	0	0	0	- für 2017: -160,0 Mio. €, - für 2018: -163,1 Mio. € - für 2019 -220 Mio. € allg. GMA veranschlagt.
<b>Gesamtausgaben</b>	<b>9.936</b>	<b>10.089</b>	<b>10.025</b>	<b>10.717</b>	<b>10.725</b>	<b>10.817</b>	<b>11.020</b>	<b>11.505</b>	Ab 2014 sind Hochwasserhilfen im Haushaltsplan enthalten.

2012 bis 2017: Ist laut Haushaltsrechnung, 2018: endgültiges Ist, Stand: 12. März 2019

<sup>3</sup> Kapitel 13 02, Titel 911 01, ab 2017 umgesetzt auf Titel 919 01.

<sup>4</sup> Kapitel 55 01 - Sondervermögen „Pensionsfonds“.

### 3. Abschlüsse der Haushaltsjahre 2017 und 2018

#### 3.1. Abschluss des Haushaltsjahres 2017

Die Haushaltsführung des Jahres 2017 schließt mit einem kassenmäßigen Jahresergebnis i. S. d. § 82 Nr. 1c LHO von 0,00 €. Das Haushaltsjahr 2017 ist damit ausgeglichen abgeschlossen.

Der Ausgleich der Ist-Einnahmen und der Ist-Ausgaben mit einem Volumen von je 10.816.815.635,48 € wurde unter Zurückführung der Gesamtverschuldung des Landes um 100 Mio. € erreicht.

##### 3.1.1. Überschussverwendung

Das Ministerium der Finanzen hatte den Ausschuss für Finanzen des Landtages mit Schreiben vom 23. Januar 2018<sup>5</sup> über den am 10. Januar 2018 erstellten Haushaltsabschluss informiert. Im Saldo der Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben ergab sich aus dem vorläufigen Abschluss des Haushaltsjahres ein Überschuss von 0,8 Mio. €. Einen Vorschlag zur Überschussverwendung enthielt das Schreiben nicht.

Das Ministerium der Finanzen hatte in seinem Schreiben u. a. darauf hingewiesen, 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 Minderausgabe 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<sup>6</sup> informiert.

Unter Berücksichtigung aller nach dem vorläufigen Haushaltsabschluss noch erforderlichen Buchungen ergab sich ein Überschuss von 1,03 Mio. €. Dieser wurde vollständig der allgemeinen Rücklage zugeführt, die danach einen Bestand von 301,9 Mio. € erreicht. Die Haushaltsplanungen sahen für 2018 eine Entnahme aus dieser Rücklage von 299,1 Mio. € vor. Damit wäre ihr Bestand fast vollständig aufgezehrt worden.

---

<sup>5</sup> ADRs. 7/FIN/87.

<sup>6</sup> ADRs. 7/FIN/100.

### 3.1.2. Zinsausgaben

Die Zinsausgaben des Landes sind im Jahr 2017 gegenüber dem Vorjahr nochmals deutlich gesunken. Waren im Vorjahr noch Zinsausgaben von 510 Mio. € zu leisten, sanken diese Ausgaben um weitere 55 Mio. € auf einen neuen Tiefstand in Höhe von 455 Mio. €.

In erheblichem Maße ursächlich für den Rückgang der Zinsausgaben ist die als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise weiterhin andauernde Niedrigzinsphase. Dies wird vor allem bei der Betrachtung des durchschnittlichen Zinssatzes deutlich. Durch ein aktives Zins- und Kreditmanagement des Landes kann von dem Niedrigzinsumfeld profitiert werden, indem die Schulden umgeschichtet werden mit dem Ziel, niedrigere Zinssätze zu realisieren.

Darüber hinaus haben auch die im Zeitraum von 2012 bis 2017 geleisteten Schuldentilgungen in Höhe von 475 Mio. € positive Auswirkungen auf die zu tragende Zinslast.

Mittelfristig rechnet das Ministerium der Finanzen damit, dass die Zinersparnisse infolge einer erfolgreichen Umschuldung spürbar abnehmen werden.<sup>7</sup> Gleichzeitig besteht das Risiko, dass die Zinslasten aufgrund eines Zinsanstiegs zunehmen.

Tabelle 3: Zinsausgaben und Schuldenstand 2010 bis 2017

- gerundet in Mio. € -

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Zinsausgaben Gr. 575	779	776	713	632	594	551	510	455
Schuldenstand am 31.12.	20.441	20.650	20.625	20.575	20.500	20.400	20.275	20.175
Durchschnittlicher Zinssatz <sup>8</sup>	3,87 %	3,78 %	3,45 %	3,07 %	2,89 %	2,69 %	2,51 %	2,25 %

Quelle: Haushaltsrechnung des jeweiligen Jahres, eigene Darstellung

**Der Landesrechnungshof bewertet den niedrigen durchschnittlichen Zinssatz als Folge der Niedrigzinsphase sowie eines erfolgreichen Zins- und Kreditmanagements positiv. Gleichzeitig weist er darauf hin, dass der aktuelle Tiefstand der Zinsausgaben**

<sup>7</sup> Mittelfristige Finanzplanung des Landes 2018 bis 2022, S. 13.

<sup>8</sup> Eigene Berechnung: Der durchschnittliche Zinssatz ergibt sich aus der durchschnittlichen Gesamtverschuldung eines jeweiligen Jahres  $((t_1 - t_0)/2)$  und den Zinsausgaben des jeweiligen Jahres  $(t_0)$ .

**nicht über den weiterhin bestehenden hohen Schuldenstand hinwegtäuschen darf. Die in 2017 geleistete Schuldentilgung i. H. v. 100 Mio. € ist deutlich zu gering und reicht gerade in einer Phase der Hochkonjunktur nicht aus, um den Schuldenabbau spürbar voranzutreiben. Wie das Ministerium der Finanzen in der Mittelfristigen Finanzplanung 2018 bis 2022 betont hat, muss die Finanzplanung stärker auf eine Normalisierung des Zinsniveaus ausgerichtet werden, um einem Anstieg der Zinsausgaben für zukünftige Haushalte vorzubeugen. Vor diesem Hintergrund sollte der durch das aktuelle Niedrigzinsumfeld entstandene Spielraum für eine deutlich konsequentere Schuldentilgung genutzt werden.**

### 3.1.3. Tilgungsleistungen

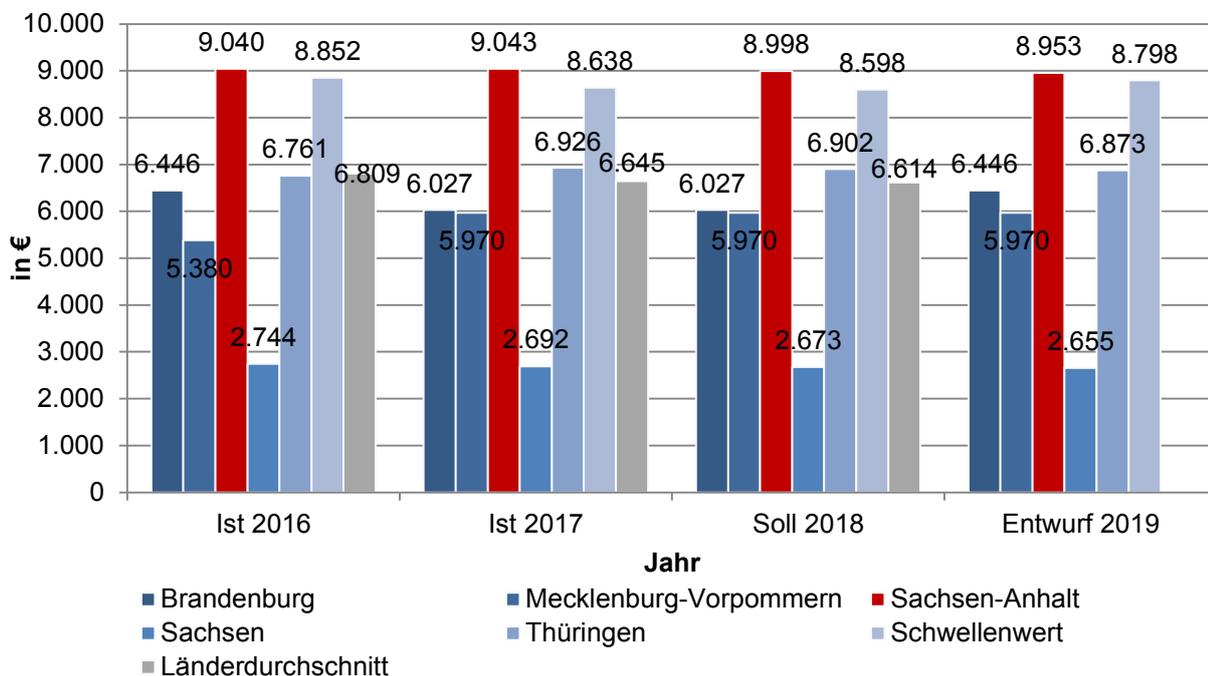
Im Haushaltsjahr 2017 sind Tilgungsleistungen i. H. v. 100 Mio. € erbracht worden. Damit ist die Gesamtverschuldung des Landes zum 31. Dezember 2017 auf 20.175 Mio. € gesunken. Die bereits bis zur Erstellung des vorläufigen Haushaltsabschlusses am 10. Januar 2018 erbrachte Nettokredittilgung entspricht der im Doppelhaushalt 2017/2018 geplanten Veranschlagung.

Wird die an das Land gezahlte Konsolidierungshilfe des Bundes i. H. v. 80 Mio. € in die Betrachtung einbezogen, wird deutlich, dass die vorgenommene Schuldentilgung diese lediglich um 20 Mio. € übersteigt. Die außerordentlich positiven Rahmenbedingungen wie die anhaltende Niedrigzinsphase und die Rekordsteuereinnahmen begünstigen den Schuldenabbau zusätzlich.

Bei Betrachtung der Pro-Kopf-Verschuldung wird jedoch das weiterhin bestehende hohe Schuldenniveau des Landes deutlich. So kann im gesamten betrachteten Zeitraum der vom Stabilitätsrat vorgegebene Schwellenwert nicht eingehalten werden. Im Vergleich dazu weisen die anderen ostdeutschen Bundesländer eine deutlich geringere Pro-Kopf-Verschuldung auf. Auch den bundesweiten Länderdurchschnitt übersteigt Sachsen-Anhalts Schuldenstand je Einwohner mit pro Jahr über 2.300 € je Einwohner erheblich.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Stabilitätsbericht des Landes für das Jahr 2018, S. 4.

Diagramm 1: Schuldenstand je Einwohner der Flächenländer Ost<sup>10</sup>

Quelle: 18. Sitzung des Stabilitätsrates, TOP 2, eigene Darstellung

**Der Landesrechnungshof bewertet die bisherige Schuldentilgung als einen Schritt in die richtige Richtung. Gleichzeitig hält er die Höhe der erbrachten Tilgung für deutlich zu gering. Die vom Bund gezahlten Konsolidierungshilfen i. H. v. 80 Mio. € und der Rückgang der Zinsausgaben gegenüber dem Vorjahr um 55 Mio. € haben wiederholt ausgereicht, um die erfolgte Nettokredittilgung zu finanzieren. Eigene Sparanstrengungen sind nicht erkennbar.**

### 3.2. Abschluss des Haushaltsjahres 2018

Der endgültige Abschluss für das Haushaltsjahr 2018 mit Stand vom 12. März 2019 weist einen in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Haushalt aus.

Die Einnahmen und Ausgaben betragen jeweils 11.020.197.021,66 €.

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

<sup>10</sup> „Länderdurchschnitt“ umfasst den Durchschnitt über alle Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland.

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

- gerundet in Mio. € -

Hauptgruppe		Haushaltsplan 2018	Ist 2018	Mehr (+)/ Weniger (-)
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben	6.696,0	7.035,3	+ 339,3
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	291,5	300,4	+ 8,9
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen (mit Ausnahme für Investitionen)	3.055,2	3.090,8	+ 35,6
3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	1.290,1	593,8	- 696,3
	<b>Gesamteinnahmen:</b>	<b>11.332,9</b>	<b>11.020,2</b>	<b>- 312,7</b>
4	Personalausgaben	2.619,4	2.573,2	- 46,2
5	sächliche Verwaltungsausgaben (OGr. 51 bis 54)	366,1	345,1	- 21,0
	Zinsausgaben (Gr. 575)	394,4	366,1	- 28,3
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	6.088,2	6.154,3	+ 66,1
7	Baumaßnahmen	258,5	188,9	- 69,6
8	sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen	1.570,8	1.090,7	- 480,1
9	Besondere Finanzierungsausgaben	35,5	302,0	+ 266,5
	<b>Gesamtausgaben:</b>	<b>11.332,9</b>	<b>11.020,2</b>	<b>- 312,7</b>

Die Verwendung des Überschusses ist in dieser Darstellung berücksichtigt.

### 3.2.1. Überschuss

Am 10. Januar 2019 hat das Ministerium der Finanzen den vorläufigen Abschluss des Haushaltsjahres 2018 erstellt. Mit Schreiben vom 28. Januar 2019<sup>11</sup> ist der Ausschuss für Finanzen des Landtages davon in Kenntnis gesetzt worden.

Im Saldo der Gesamteinnahmen einschließlich Rücklagenentnahme (11.022,9 Mio. €) und Gesamtausgaben (11.020,0 Mio. €) ergab sich ein vorläufiger Überschuss von 2,9 Mio. €. Dieser sollte zur Aussaldierung des endgültigen Jahresabschlusses genutzt werden.

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

- eine Rücklagenentnahme i. H. v. 80,0 Mio. € (Ansatz 299,1 Mio. €) erfolgte,
- ohne die Entnahme aus der allgemeinen Rücklage für das Haushaltsjahr 2018 ein Fehlbetrag i. H. v. 77,1 Mio. € entstanden wäre,
- auf die geplante Entnahme aus der Steuerschwankungsreserve i. H. v. 8,7 Mio. € verzichtet werden konnte,
- die veranschlagte Nettokredittilgung von 100,0 Mio. € im vorläufigen Jahresabschluss bereits berücksichtigt ist,
- die allgemeine Globale Minderausgabe von 163,1 Mio. € und
- die Minderausgaben für Personal i. H. v. 60,0 Mio. € erwirtschaftet wurden.

Darüber hinaus wurden im vorläufigen Jahresabschluss folgende Zuführungen aufgrund zweckgebundener Einnahmen vom Bund berücksichtigt:

- Zuführungen an zweckgebundene Rücklagen für den Wohnraumförderfonds (Epl. 14) (Ansatz: 18,9 Mio. €, Ist: 47,9 Mio. €) und Regionalisierungsmittel (Ansatz: 0, Ist: 63,8 Mio. €) sowie
- Zuführungen an die allgemeine Rücklage aus Mitteln der Parteien und Massenorganisationen der ehemaligen DDR (PMO-Mittel; Ansatz 0, Ist: 36,8 Mio. €).

Diese Rücklagen sollen in den kommenden Haushaltsjahren für vorgeschriebene Zwecke verausgabt werden.

Über den endgültigen Jahresabschluss wurde der Ausschuss für Finanzen des Landtages mit dem Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 8. April 2019 informiert.<sup>12</sup>

Nach Beendigung aller Buchungen ergab sich für das Jahr 2018 ein Überschuss von 2,2 Mio. €<sup>13</sup>. Dieser wurde der allgemeinen Rücklage zugeführt, sodass sich die zum vorläu-

<sup>11</sup> ADRs. 7/FIN/140.

<sup>12</sup> ADRs. 7/FIN/154.

<sup>13</sup> Endgültiges Ist; Kapitel 13 02, Titel 359 01.

figen Jahresabschluss erfolgte Rücklagenentnahme auf 77,8 Mio. €<sup>14</sup> reduzierte. Im Vergleich zu den Jahren 2012 bis 2016 verblieb der Überschuss damit auf einem sehr niedrigen Niveau.

Tabelle 5: Entwicklung des Überschusses ab 2012

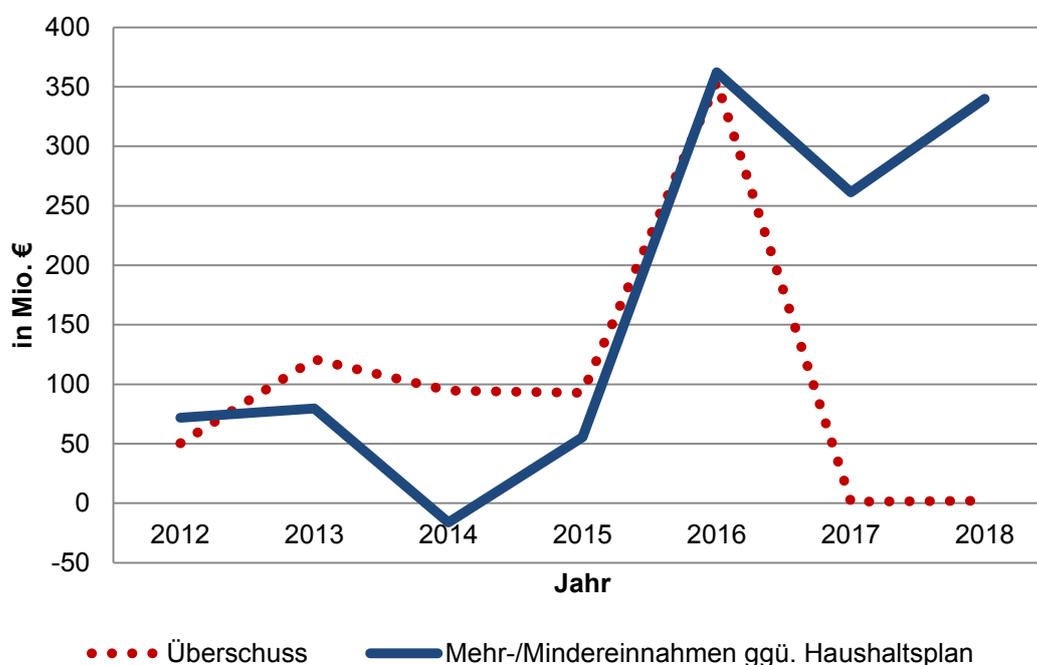
- gerundet in Mio. € -

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Überschuss</b>	50,3	121,0	94,7	92,7	354,2	1,2	2,1

Quelle: eigene Auswertung

Die geringe Höhe des Überschusses wird besonders deutlich, wenn man die – gegenüber dem Haushaltsplanansatz – zusätzlichen Einnahmen aus Steuern, dem Länderfinanzausgleich und den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen in die Betrachtung einbezieht. So gab es im Jahr 2014 trotz Mindereinnahmen gegenüber dem Haushaltsplan einen deutlichen Überschuss i. H. v. 94,7 Mio. €. Im Jahr 2016 entsprach der Überschuss nahezu komplett den Mehreinnahmen. Damit zeigt sich eine stark rückläufige Entwicklung des Überschusses.

Diagramm 2: Gegenüberstellung von Überschuss und Mehr-/ Mindereinnahmen<sup>15</sup>



Quelle: eigene Darstellung

<sup>14</sup> Endgültiges Ist, Kapitel 13 02, Titel 359 01.

<sup>15</sup> Dargestellt sind Mehr-/Mindereinnahmen aus Steuern (Epl. 13, HGr. 0), dem Länderfinanzausgleich (Kap. 13 10, Titel 212 01) sowie den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (Kap. 13 10, Titel 211 02).

**Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist die Entwicklung des Überschusses im Vergleich zu den Mehreinnahmen ein Indiz für ein zu hohes Ausgabeverhalten. Die zusätzlichen Einnahmen werden nahezu vollständig auf der Ausgabenseite verbraucht. Dies zeigt einmal mehr, wie dringend notwendig eine kritische Betrachtung der Ausgabenseite ist. Aufgrund des Ziels, die Tragfähigkeit des Haushaltes auch ohne Mehreinnahmen in Millionenhöhe zu gewährleisten, ist es wichtig, Einsparpotentiale zu identifizieren.**

### 3.2.2. Steuereinnahmen (Hauptgruppe 0)

Das Jahr 2018 ist erneut gekennzeichnet durch Steuereinnahmen auf Rekordniveau. Zum wiederholten Mal wurden die im Haushaltsplan veranschlagten Steuereinnahmen deutlich übertroffen. Auch die Ergebnisse der Steuerschätzung im November 2017 waren wesentlich geringer als die tatsächlich erzielten Steuereinnahmen. Mit Mehreinnahmen i. H. v. 189 Mio. € entspricht dies einem Anstieg gegenüber dem Vorjahr von 377 Mio. €. Damit steigen die Steuereinnahmen im Vorjahresvergleich um ca. 5,7 %.

Tabelle 6: Vergleich Steuereinnahmen nach Steuerschätzung und im Ist

- gerundet in Mio. € -

	2017	2018				
	Ist	Steuer-schät-zung <sup>16</sup>	Haus-halts-plan	Ist	Differenz Steuer-schätzung	Differenz Haus-haltsplan
	1	2	3	4	4 - 2	4 - 3
Steuereinnahmen (Epl. 13, HGr 0)	6.635	6.823	6.675	7.012	189	337
Länderfinanzausgleich (Kap. 13 10, Titel 212 01)	605	554	650	647	93	-3
allg. Bundesergänzungszuweisungen (Kap. 13 10, Titel 211 02)	248	250	279	285	35	6
<b>Summe</b>	<b>7.488</b>	<b>7.627</b>	<b>7.604</b>	<b>7.944</b>	<b>317</b>	<b>340</b>

Quelle: Informationssystem Sachsen-Anhalt (ISA), Stand: April 2019; eigene Darstellung

<sup>16</sup> Ergebnisse der November-Steuerschätzung 2017 für Sachsen-Anhalt für die Jahre 2017 bis 2022 (ADrs. 7/FIN/78).

Ein ähnliches Bild zeichnet sich für die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich sowie den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen ab. Während im Vorjahr für die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen eine Mindereinnahme gegenüber dem Ergebnis der Steuerschätzung vorlag, konnte auch im Haushaltsvollzug 2018 eine Mehreinnahme i. H. v. 35 Mio. € erzielt werden. Mit Blick auf die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich fällt die Mehreinnahme i. H. v. 93 Mio. € geringer aus als im Vorjahr (Mehreinnahme aus dem Länderfinanzausgleich 2017: 169 Mio. €). Darüber hinaus ist festzustellen, dass die erzielten Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich um 3 Mio. € unter dem Haushaltsplanansatz für das Jahr 2018 liegen.

Faktisch reichen allein die gegenüber der Steuerschätzung realisierten Mehreinnahmen - aus Steuern, dem Länderfinanzausgleich und den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen - zum wiederholten Male aus, um die veranschlagte allgemeine Globale Minderausgabe (163,1 Mio. €) und die Globale Minderausgabe für Personal (60,0 Mio. €) ohne echte Einsparungen im Haushaltsvollzug zu finanzieren.

Dem Land standen - gegenüber dem Haushaltsplan – zusätzliche Einnahmen aus Steuern, dem Länderfinanzausgleich und den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen i. H. v. insgesamt 340 Mio. €, die Konsolidierungshilfe des Bundes i. H. v. 80 Mio. € sowie Zinsminderausgaben i. H. v. 28,3 Mio. € zur Verfügung. Das entspricht Mehreinnahmen von rund 448,3 Mio. €, mit denen im Vorfeld nicht gerechnet werden konnte.

**Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass der Haushaltsabschluss 2018 zum wiederholten Male nicht das Ergebnis erfolgter Einsparungen ist, sondern auf Rekordsteuereinnahmen und unterbliebenen Investitionen fußt. Trotzdem war es erforderlich, zum Haushaltsausgleich 77,8 Mio. € der allgemeinen Rücklage zu entnehmen.**

### 3.2.3. Allgemeine Rücklage und Steuerschwankungsreserve

#### 3.2.3.1. Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage und Steuerschwankungsreserve

Im Haushaltsaufstellungsverfahren für den Doppelhaushalt 2017/2018 wurden für beide Jahre Entnahmen aus der Steuerschwankungsreserve veranschlagt. Aufgrund der Mehreinnahmen konnte auf diese im Haushaltsvollzug verzichtet werden. Zusätzlich dazu wurde im Jahr 2018 die veranschlagte Zuführung i. H. v. 25 Mio. € an die Steuerschwankungsreserve durchgeführt.

Die für das Jahr 2018 geplante Entnahme aus der allgemeinen Rücklage konnte ebenfalls um 221,3 Mio. € verringert werden. Dennoch war es für die Herstellung des Haushaltsausgleichs notwendig, 77,8 Mio. € aus der allgemeinen Rücklage zu entnehmen. Damit erfolgte seit 2011 erstmals eine Rücklagenentnahme.

Für das Haushaltsjahr 2019 ist erneut eine Entnahme aus der allgemeinen Rücklage i. H. v. 37,7 Mio. € veranschlagt.

Tabelle 7: Vergleich veranschlagte Entnahmen und Ist-Einnahmen

- gerundet in Mio. € -

	2017		2018		2019
	Haushaltsplan	Ist	Haushaltsplan	Ist*	Haushaltsplan
Entnahme aus der allgemeinen Rücklage (Kap. 13 02, Titel 359 01)	0	0	299,1	77,8	37,7
Entnahme aus der Steuerschwankungsreserve (Kap. 13 02, Titel 359 02)	347	0	8,7	0	0

Quelle: Informationssystem Sachsen-Anhalt (ISA), Stand April 2019; \*Endgültiges Ist Stand: 12. März 2019, eigene Darstellung,

Infolge der Rücklagenentnahme im Jahr 2018 reduzierte sich der Bestand der allgemeinen Rücklage zum 31. Dezember 2018 auf 260,9 Mio. €. Im Aufstellungsverfahren des Regierungsentwurfes für den Doppelhaushalt 2020/2021 und der Mittelfristigen Finanzplanung 2019 bis 2023 zeichnet sich die Veranschlagung einer Entnahme von rund 203 Mio. € ab. Erfolgen die Entnahmen in 2019 und 2020/2021 im vorgesehenen Umfang, verbleiben lediglich 20,2 Mio. € in der allgemeinen Rücklage. Dies entspricht dem nahezu vollständigen Verbrauch.

Für die Steuerschwankungsreserve sind in den kommenden Jahren weder Entnahmen noch Zuführungen veranschlagt. Ihr Bestand beläuft sich aktuell auf 525,1 Mio. €.

Tabelle 8: Bestandsentwicklung der allgemeinen Rücklage und Steuerschwankungsreserve

- gerundet in Mio. € -

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 HPI.	2020/21
Allg. Rücklage <sup>17</sup>	0,0	0,0	0,0	191,1	300,9	301,9	260,9	223,2	20,2
Steuerschwankungsreserve	55,5	171,5	193,9	277,5	500,1	500,1	525,1	525,1	525,1

Quelle: 2012 bis 2017: Haushaltsrechnungen; 2018: endgültiges Ist - Stand: 12. März 2019; 2020/2021: Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 28. Februar 2019 zur Aufstellung des Regierungsentwurfes für den Doppelhaushalt 2020/2021 und der Mittelfristigen Finanzplanung 2019 bis 2023;

**Der Grundgedanke von Rücklagen und Reserven ist die Vorsorge zur Absicherung der Handlungsspielräume in konjunkturellen Schwächephasen und unvorhergesehenen Ausnahmesituationen. Insbesondere vor dem Hintergrund der aktuellen Hochkonjunkturphase mit den noch bestehenden erheblichen Steuermehreinnahmen und günstigen Finanzierungskonditionen ist eine Entnahme nicht sachgerecht. Durch die Entnahme i. H. v. 77,8 Mio. € wird erneut deutlich, dass der Haushaltsabschluss 2018 nicht das Ergebnis erreichter Einsparungen ist.**

### 3.2.3.2. Angemessenheit des gesetzlich normierten Mittelbestandes der Steuerschwankungsreserve

Mit der Entwicklung der Steuerschwankungsreserve bei ansteigendem Haushaltsvolumen hatte sich der Landesrechnungshof bereits im Jahresbericht 2016, Teil 2 in seinen Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2014 auseinandergesetzt.

In seinen Ausführungen hatte der Landesrechnungshof die erweiterten Entnahmemöglichkeiten aus der Steuerschwankungsreserve aufgrund der im Zuge des Haushaltsbegleitgesetzes 2014 erfolgten Neufassung des § 5 Abs. 2 des Gesetzes über die Steuerschwankungsreserve (StSchwResG) dargestellt. Die Zulässigkeit von Entnahmen nach § 5 Abs. 2 StSchwResG setzt keine konjunkturbedingten Einnahmeschwankungen voraus. Eine Mittelentnahme ist nach derzeitiger Rechtslage auch möglich, wenn im Haushaltsvollzug ein Fehlbetrag droht, d. h. die Gesamteinnahmen unter den Gesamtausgaben liegen.

<sup>17</sup> Im Jahr 2018 sind 36,8 Mio. € PMO-Mittel enthalten, welche in den nachfolgenden Haushaltsjahren für vorgeschriebene Zwecke verwendet werden – beispielsweise im Jahr 2019 i. H. v. 17,7 Mio. €.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass er Entnahmen, die nicht im Zusammenhang mit negativen konjunkturellen Entwicklungen oder unerwartet auftretenden, finanziellen Problemlagen stehen, kritisch sieht.

In ihrer Stellungnahme zum Jahresbericht, Teil 2 vom 24. Oktober 2017 hat die Landesregierung lediglich erläutert, dass im Haushaltsplan veranschlagte und durch das Haushaltsgesetz legitimierte Entnahmen aus der Steuerschwankungsreserve dem Grunde und der Höhe nach den rechtlichen Vorgaben entsprechen.

Auf die in den Haushaltsjahren 2017 (347 Mio. €) und 2018 (8,7 Mio. €) veranschlagten Entnahmen aus der Steuerschwankungsreserve konnte das Ministerium der Finanzen im Haushaltsvollzug verzichten. Zum Haushaltsausgleich 2018 war allerdings trotz der höheren Steuereinnahmen, der weiterhin geringen Zinslast und Minderausgaben eine Entnahme aus der allgemeinen Rücklage in Höhe von 77,8 Mio. € erforderlich.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes bedarf es aus nachfolgenden Gründen zwingend einer Überprüfung, ob der in § 3 Satz 1 StSchwResG festgelegte Mittelbestand von 500 Mio. € noch eine ausreichende Vorsorge für den auch nach der Änderung des Gesetzes über die Steuerschwankungsreserve weiterhin vorrangig bezweckten Ausgleich konjunkturbedingter Einnahmeschwankungen darstellt.

In Beantwortung einer Kleinen Anfrage führte die Landesregierung im April 2014 zur Bemessung der Zielgröße von 500 Mio. € aus, dass hierfür Erfahrungswerte zur Schwankungsbreite der Steuereinnahmen während zurückliegender konjunktureller Abschwünge berücksichtigt wurden. In der Rückschau auf frühere konjunkturbedingte Einnahmeausfälle erschien eine Rücklage in der Größenordnung von 500 Mio. € als hinreichend groß, um Einnahmeausfälle ohne Rückgriff auf den Kreditmarkt ausgleichen zu können.<sup>18</sup>

Die zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzes über die Steuerschwankungsreserve maßgebliche Einnahmesituation bei Steuern und Abgaben hat sich zwischenzeitlich erheblich zugunsten des Landes entwickelt. So haben sich diese Einnahmen von 5.217 Mio. € in 2008 auf 7.035 Mio. € in 2018 erhöht. Dies bedeutet eine Steigerung um 1.818 Mio. €. Im Vergleich hierzu lagen die Einnahmen aus Steuern und Abgaben im Zeitraum von 1997 bis 2007 zwischen 4.221 Mio. € (2003) und 4.812 Mio. € (1999). Die Schwankungsbreite betrug in diesem Zeitraum danach nur 591 Mio. €.

---

<sup>18</sup> LT-Drs. 6/3012.

Darüber hinaus wirkt sich auf die Haushaltslage seit mehreren Jahren auch die anhaltende Niedrigzinsphase positiv aus. Sie hat zu erheblichen Haushaltsentlastungen für Zinsausgaben an den Kreditmarkt (2008: 975 Mio. €; 2018: 366 Mio. €) geführt.

**Der Landesrechnungshof hat bei diesen Gegebenheiten erhebliche Bedenken, ob die im Gesetzgebungsverfahren zum Gesetz über die Steuerschwankungsreserve erfolgten Erwägungen zur Höhe des festzuliegenden Mittelbestandes noch belastbar sind.**

Hinzu kommt, dass sich seit der Änderung des Gesetzes über die Steuerschwankungsreserve im Jahr 2014 die Entnahmen nicht mehr nur auf die ursprüngliche Zwecksetzung eines Haushaltsausgleichs infolge konjunkturbedingter Mindereinnahmen beschränken. Wäre entsprechend den Planungen der Haushaltsjahre 2017 und 2018 eine Entnahme aus der Steuerschwankungsreserve erfolgt, hätte sich deren Bestand in einer wirtschaftlichen Hochphase um 355,7 Mio. € reduziert. Darüber hinaus muss berücksichtigt werden, dass sich eine Abschwächung der wirtschaftlichen Gesamtlage nicht nur kurzzeitig auf die Haushaltslage auswirken wird.

Der Vergleich mit anderen ostdeutschen Bundesländern zeigt, dass die Ausgestaltung und Höhe der Rücklagen sehr unterschiedlich sind. So verfügt Sachsen beispielsweise über eine Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage i. H. v. 1.282,1 Mio. €. In Brandenburg existiert seit 2008 eine allgemeine Rücklage, deren Bestand sich zum 31. Dezember 2018 auf 2.006,8 Mio. € belief. Die allgemeine Rücklage in Thüringen weist nach den Jahresabschlussbuchungen für das Jahr 2018 einen Stand von 1.517 Mio. € auf. Mecklenburg-Vorpommern besitzt zwei verschiedene Rücklagen: eine Konjunkturausgleichsrücklage mit einem angestrebten Regelbestand i. H. v. 500 Mio. € sowie eine Ausgleichsrücklage i. H. v. 1.475,1 Mio. €, welche für vielfältige andere Zwecke verwendet werden kann – beispielsweise für den Breitbandausbau oder mögliche Rückzahlungen aus dem Länderfinanzausgleich.

Demzufolge verfügt Sachsen-Anhalt mit dem aktuellen Bestand der Steuerschwankungsreserve i. H. v. 525,1 Mio. € über eine ähnlich hohe Rücklage zum Ausgleich konjunktureller Schwankungen wie Mecklenburg-Vorpommern. Aufgrund des vergleichsweise niedrigen Bestands der allgemeinen Rücklage (260,9 Mio. €) ist die Angemessenheit des Rücklagenbestands Sachsen-Anhalts insgesamt jedoch problematisch. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund bedenklich, dass die Entnahmen aus der Steuerschwankungsreserve nicht mehr ausschließlich auf den Haushaltsausgleich infolge konjunkturbedingter Mindereinnahmen eingegrenzt sind.

Tabelle 9: Rücklagenbestände in den Flächenländern Ost<sup>19</sup>

- gerundet in Mio. € -

	<b>Brandenburg</b>	<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	<b>Sachsen-Anhalt</b>	<b>Sachsen</b>	<b>Thüringen</b>
Konjunkturausgleichsrücklage	-	400,0	525,1	1.282,1	-
allgemeine Rücklagen	2.006,8	1.475,1	260,9		1.517,0

Quelle: eigene Darstellung

**Die Finanzplanung der Landesregierung erfordert nach Auffassung des Landesrechnungshofes eine Vorsorge, die ihrer Höhe nach geeignet ist, Einnahmeschwankungen längerfristig auszugleichen.**

**Der Landesrechnungshof hält es daher für erforderlich, dass die Angemessenheit des im Gesetz über die Steuerschwankungsreserve normierten Mittelbestandes unter Berücksichtigung aktueller Entwicklungen überprüft und – sofern erforderlich – angepasst wird.**

**Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist die Höhe der Zielgröße der Steuerschwankungsreserve von 500 Mio. € deutlich zu gering.**

#### 3.2.4. Ausgaben für Investitionen (Hauptgruppen 7 und 8)

Das Haushaltsjahr 2018 ist ein weiteres Jahr, in dem die veranschlagten Mittel im Investitionsbereich nicht ausgeschöpft wurden. Zwar sind die realisierten absoluten Investitionsausgaben um rund 60,8 Mio. € höher als im Vorjahr. Dennoch wurden geplante Investitionen mit einem Volumen von 466,8 Mio. € nicht umgesetzt. Dies entspricht einem neuen Rekordwert der Abweichung vom Haushaltsplan.

<sup>19</sup> Bestand unter Berücksichtigung der (vorläufigen oder endgültigen) Jahresabschlüsse 2018 in den jeweiligen Bundesländern.

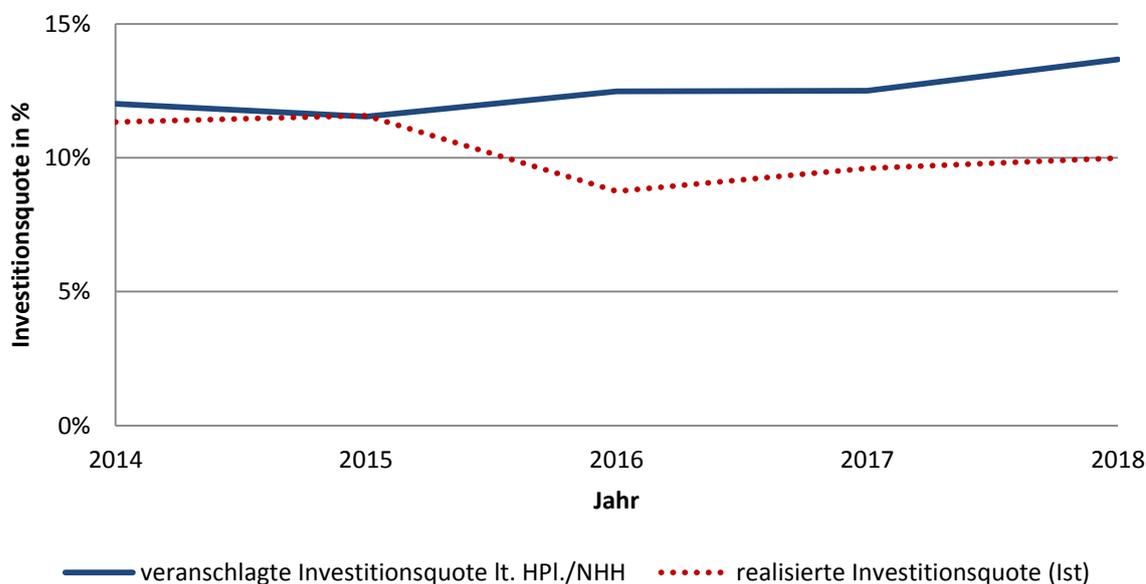
Tabelle 10: Plan-Ist-Abweichungen der Investitionen

- gerundet in Mio. € ohne Hochwasserhilfen -

	2014	2015	2016	2017	2018
Investitionen im Ist	1.135,8	1.240,3	938,6	1.039,4	1.100,2
Investitionen lt. Haushaltsplan/Nachtragshaushalt	1.287,0	1.276,6	1.363,1	1.402,9	1.549,5
<b>Abweichung</b>	<b>-151,2</b>	<b>-36,4</b>	<b>-424,5</b>	<b>-363,5</b>	<b>-449,3</b>

Quelle: Informationssystem Sachsen-Anhalt (ISA), Stand: April 2019; eigene Berechnungen

Der graphische Vergleich der Investitionsquote laut Haushaltsplan und im -vollzug verdeutlicht zusätzlich die seit 2016 bestehende unrealistische Mittelveranschlagung. Der Trend des kontinuierlichen Unterschreitens der Investitionsplanungen im Haushaltsvollzug war bereits im Jahresbericht des vergangenen Jahres thematisiert worden.<sup>20</sup>

Diagramm 3: Plan-Ist-Abweichung der Investitionsquote<sup>21</sup>

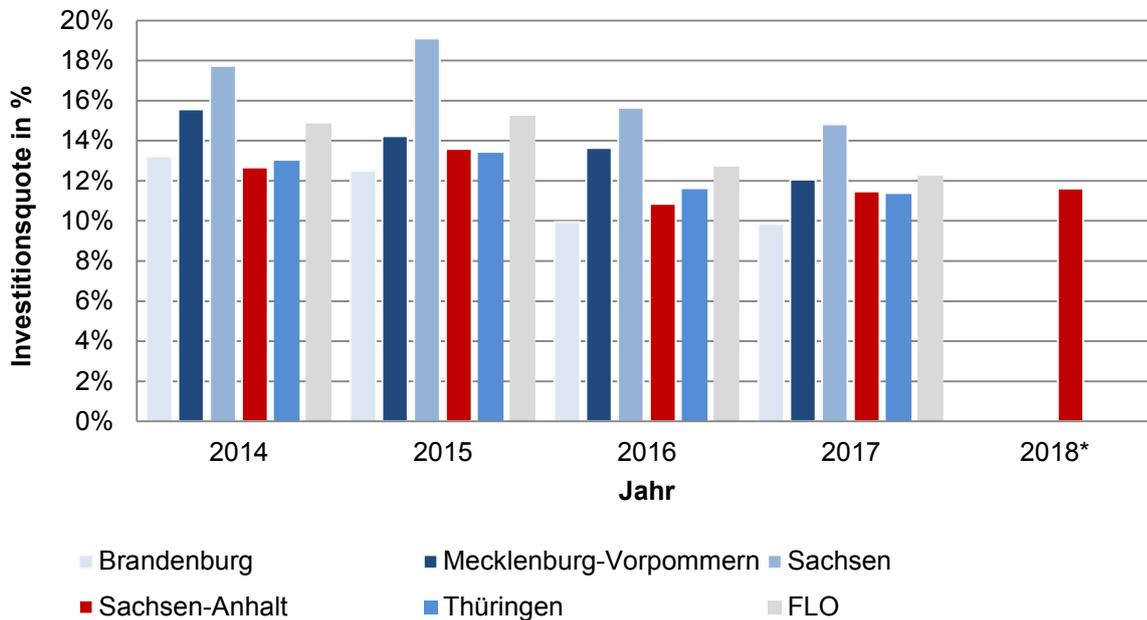
Quelle: Informationssystem Sachsen-Anhalt (ISA), Stand: April 2019; eigene Darstellung

Die Höhe der Investitionsquote des Landes ist im gesamten betrachteten Zeitraum niedriger als der Durchschnitt der Flächenländer Ost. Insbesondere die Investitionsquoten von Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen übertreffen die von Sachsen-Anhalt.

<sup>20</sup> Jahresbericht 2017, Teil 2, S. 29 ff.

<sup>21</sup> Ohne Hochwasserhilfen.

Diagramm 4: Investitionsquote der Flächenländer Ost



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnung und Darstellung<sup>22</sup>

Im Rahmen des vorläufigen Jahresabschlusses 2018 hat das Ministerium der Finanzen die Minderausgaben bei der Umsetzung der EU-Förderprogramme EFRE (-139,0 Mio. €) und ELER (-50,8 Mio. €) als Hauptverursacher für die niedrige Investitionsquote Sachsens-Anhalts angegeben. Hinzu kommen weitere – nicht näher erläuterte – Projektverzögerungen beispielsweise bei der Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen in die Bildungsinfrastruktur (-25,3 Mio. €) oder beim Landesdatennetz ITN-XT (-40,2 Mio. €).<sup>23</sup>

Insbesondere aufgrund der jährlich steigenden Baupreise werden aufgeschobene Bauprojekte allein durch die im Bausektor vorherrschende erhebliche Kostensteigerung immer teurer. Jahrelange Planungsphasen bzw. Projektverzögerungen führen damit zu erheblich höheren Umsetzungskosten.

Werden Projekte in Zeiten wirtschaftlich günstiger Rahmenbedingungen immer wieder aufgeschoben, belasten sie künftige Haushalte in einer konjunkturellen Schwächephase gleich doppelt. Zum einen entstehen aufgrund der Inflation höhere Kosten. Zum anderen ist nach jahrelanger Verzögerung der Sanierungsaufwand oftmals größer.

<sup>22</sup> \*Die Daten für 2018 für Sachsen-Anhalt entstammen dem endgültigen Jahresabschluss 2018 und beinhalten Hochwasserhilfen. Der Vergleich mit den Haushaltsdaten der anderen Länder kann durch Auslagerungen aus den Kernhaushalten, landesspezifische Besonderheiten oder unterschiedliche Abgrenzung zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben beeinträchtigt sein. Bis zum Redaktionsschluss lagen keine Daten für die anderen Bundesländer vor.

<sup>23</sup> ADRs. 7/FIN/140, S.5 f.

**Der Landesrechnungshof kritisiert wiederholt, dass im Rahmen der Haushaltsaufstellung geplante Investitionen im Haushaltsvollzug nicht umgesetzt werden. Der über die vergangenen Jahre hinweg entstandene Investitionsstau stellt ein zunehmendes Risiko für zukünftige Haushalte dar. Infolgedessen weist der Landesrechnungshof erneut darauf hin, dass die aktuell noch bestehenden günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen genutzt werden sollten, um den Investitionsstau abzubauen.**

**Parallel zu der erforderlichen Verbesserung des Mittelabflusses fordert der Landesrechnungshof die Landesregierung erneut dazu auf, realitätsnähere Planungsansätze zu gewährleisten. Sofern EU-Förderprogramme für die Finanzierung von Investitionen zur Verfügung stehen, sollten diese in Anspruch genommen werden.**

#### **4. Entwicklung der Gesamtverschuldung des Landes**

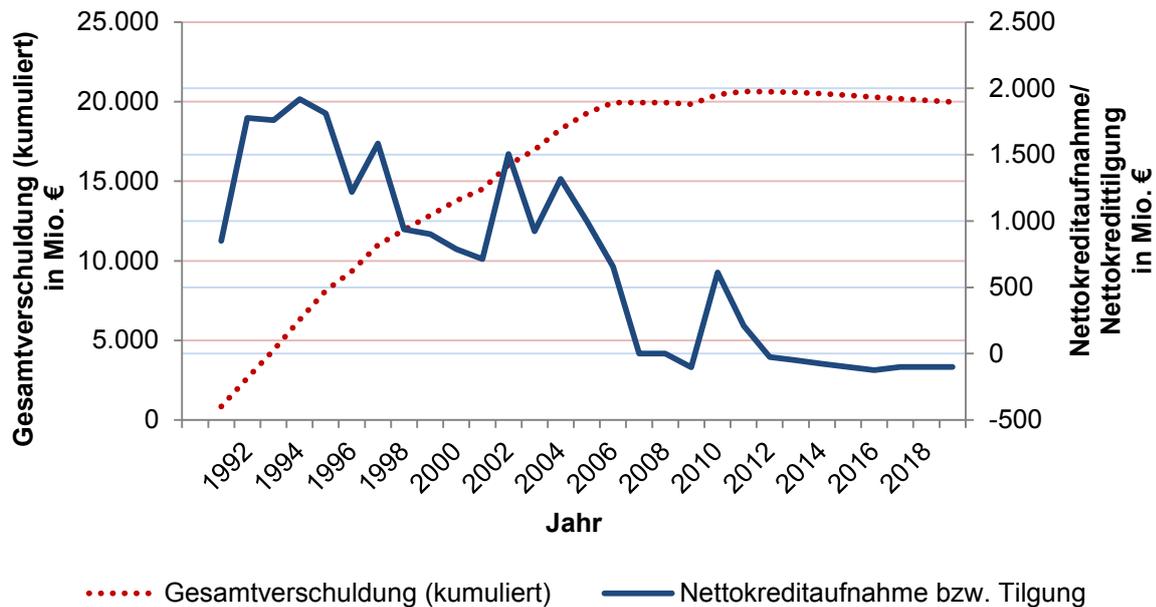
Zum 31. Dezember 2018 weist das Land einen Schuldenstand i. H. v. 20.075 Mio. € auf. Dies entspricht 100 Mio. € weniger als im Jahr zuvor. Damit setzt die Landesregierung die seit 2012 vorgenommene Nettokredittilgung fort.

Im Jahr 2019 beabsichtigt die Landesregierung sich mit 198 Mio. € an der Kapitalisierungsmaßnahme für die angeschlagene NordLB zu beteiligen. Diese plant das Ministerium der Finanzen über eine Neuverschuldung sowie Aussetzung der Tilgungszahlung zu finanzieren. Der endgültige Beschluss zur Finanzierung der 198 Mio. € steht derzeit noch aus.<sup>24</sup>

Ursprünglich war für das Haushaltsjahr 2019 ebenfalls eine Tilgungszahlung i. H. v. 100 Mio. € angesetzt. Infolgedessen wäre der Schuldenstand erstmals unter 20 Mrd. € gesunken.

---

<sup>24</sup> Aufgrund des noch ausstehenden Beschlusses liegen der Gegenüberstellung der Gesamtverschuldung und der Nettokreditaufnahme/-tilgung die Zahlen des Haushaltsplanes für das Jahr 2019 zugrunde.

Diagramm 5: Gesamtverschuldung<sup>25</sup> und Nettokreditaufnahme/-tilgung ab 1991<sup>26</sup>

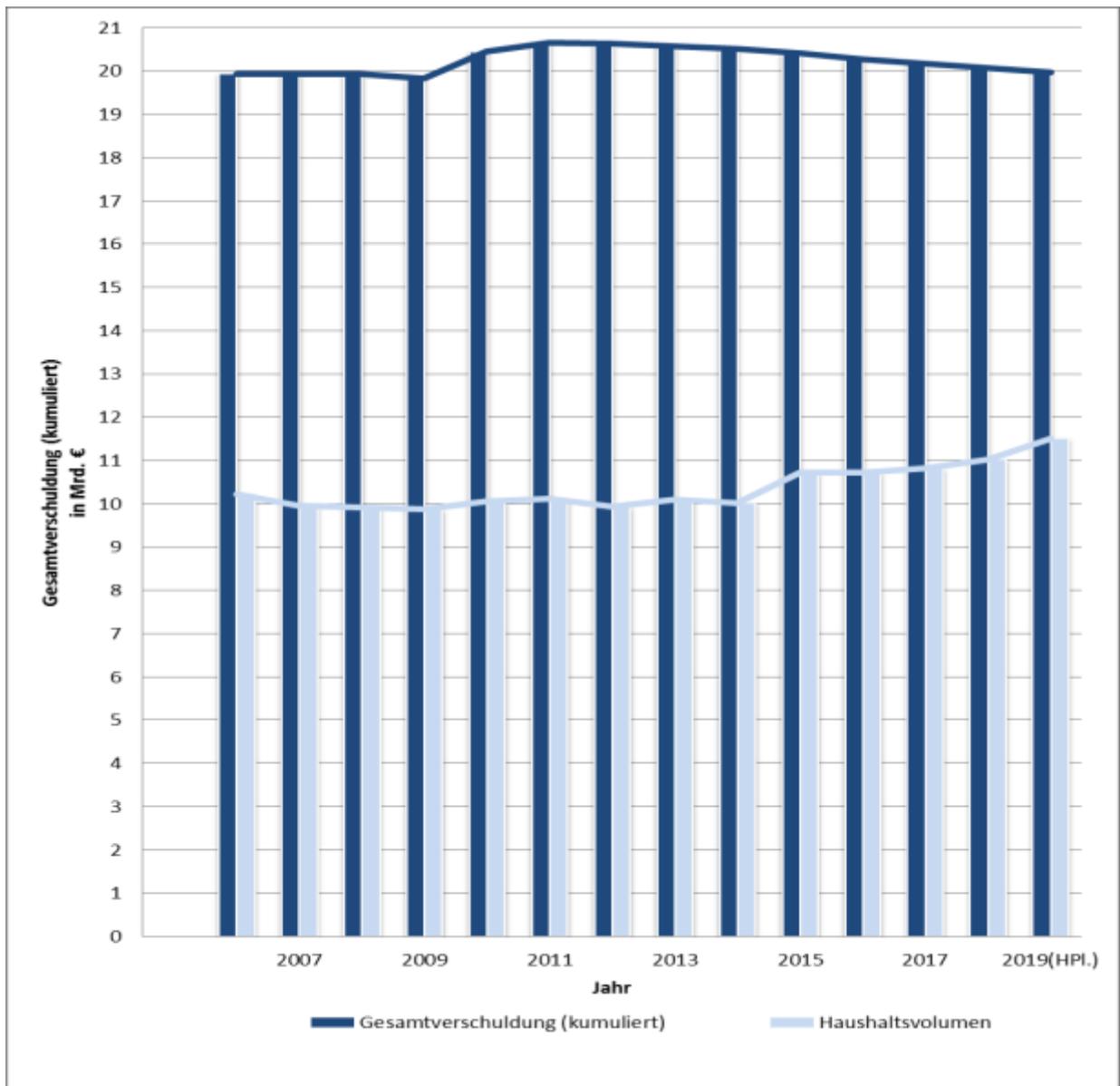
Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Der Schuldenstand je Einwohner übersteigt im Jahr 2018 weiterhin sowohl den vom Stabilitätsrat festgesetzten Schwellenwert als auch den Länderdurchschnitt deutlich. Einerseits beeinflusst die rückläufige Bevölkerungsentwicklung die Pro-Kopf-Verschuldung negativ. Andererseits verbleibt die Verschuldung im bundesweiten Vergleich weithin auf einem sehr hohen Niveau. Um den Schuldenstand je Einwohner zu reduzieren, ist eine höhere jährliche Tilgungsleistung erforderlich – insbesondere unter Berücksichtigung der prognostizierten weiterhin rückläufigen Bevölkerungszahlen.

Bei Gegenüberstellung der Entwicklung des Haushaltsvolumens und der Entwicklung der Gesamtverschuldung wird die Dimension der weiterhin bestehenden Verschuldung des Landes deutlich. Zwar ist ein leichter Rückgang der Verschuldung erkennbar. Jedoch verharrt der Schuldenstand im gesamten betrachteten Zeitraum auf ähnlichem Niveau. Gleichzeitig ist seit dem Jahr 2015 eine jährliche Erhöhung des Haushaltsvolumens erkennbar. Besonders groß ist der Zuwachs von 2018 auf das im Haushaltsplan 2019 veranschlagte Volumen.

<sup>25</sup> Die durch Sondervermögen u. ä. aufgenommenen Kredite sind in die Betrachtung einbezogen.

<sup>26</sup> Wert für 2019 gemäß Haushaltsplan.

Diagramm 6: Haushaltsvolumen und Schuldenentwicklung<sup>27</sup> ab 2006

Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

**Das steigende Haushaltsvolumen – bei gleichzeitigem Rücklagenverzehr und ohne zunehmende Schuldentilgung – ist ein Indiz für übermäßige Ausgaben des Landes. Anstrengungen Einsparpotentiale zu nutzen, sind nicht erkennbar. Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist die 2018 erfolgte Schuldentilgung zwar grundsätzlich positiv anzusehen. Allerdings ist die Höhe der vorgenommenen Tilgungszahlung allein vor dem Hintergrund der Rekordeinnahmen der vergangenen Jahre deutlich zu gering. Um die langfristige Tragfähigkeit des Landeshaushaltes zu gewährleisten, hält es der Landesrechnungshof für unverzichtbar, Einsparpotentiale auszuschöpfen und die Tilgungsleistung erheblich zu erhöhen.**

<sup>27</sup> Die durch Sondervermögen u. ä. aufgenommenen Kredite sind in die Betrachtung einbezogen.

## 5. Schuldenbremse

Der Landesrechnungshof hatte sich zuletzt in seinem Jahresbericht 2015, Teil 2 für eine Verankerung der 2010 in die LHO aufgenommenen Schuldenbremse in der Landesverfassung ausgesprochen und die dafür sprechenden Gründe eingehend dargelegt. Die Landesregierung wies in ihrer Stellungnahme zum Jahresbericht darauf hin, dass die Finanzpolitik des Landes schon heute den Anforderungen der Schuldenbremse genüge. Dies spiegele sich vor allem in einem nach den Maßstäben des Stabilitätsrates strukturell ausgeglichenen Haushalt wider. Dazu trage auch der Verzicht auf Neuverschuldung sowie die fortgesetzte Tilgung bei. Die für die Länder ab 2020 geltende verfassungsrechtliche Regelung eines Neuverschuldungsverbots in konjunkturellen Normallagen finde ihren einfachgesetzlichen Ausdruck in § 18 LHO. Eine landesverfassungsrechtliche Regelung, wie sie der Landesrechnungshof in seinem Bericht anmahne, würde zwar das Verbot einer Kreditfinanzierung von Ausgaben weiter stärken, sei aber nicht notwendig. Gleichwohl sei dieser Weg aufgrund der grundgesetzlichen Regelung ab dem Jahr 2020 ohnehin verschlossen.

Nunmehr beabsichtigt die Landesregierung, sich bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen mit einem Betrag von 198 Mio. € an einer Kapitalisierungsmaßnahme für die angeschlagene NordLB zu beteiligen. Die Finanzierung dieses Betrages soll zum einen über eine Nettokreditaufnahme des Landes i. H. v. 98 Mio. € erfolgen. Der darüber hinaus benötigte Betrag soll durch die Aussetzung der Tilgung der Altkredite finanziert werden.<sup>28</sup>

Nach der in § 18 Abs. 1 LHO normierten Schuldenbremse ist eine Kreditaufnahme zum Haushaltsausgleich nur in den in Abs. 2 normierten Ausnahmefällen<sup>29</sup> zulässig.

Diese Voraussetzungen liegen für die beabsichtigte Kreditaufnahme nicht vor. Die Kreditaufnahme kann daher nur bei einer Aushebelung der Regelungen zur Schuldenbremse in § 18 LHO erfolgen. Hierfür ist nicht zwingend eine Änderung der LHO erforderlich. Einzelne Regelungen der LHO können durch abweichende Regelungen im Haushaltsgesetz zeitweise verdrängt werden. Allerdings kann der Landesgesetzgeber nur noch im Jahr 2019 eine die Anwendung der Schuldenbremse einschränkende Regelung treffen. Ab 2020 steht einem solchen Vorgehen die in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz geregelte Schuldenbremse entgegen.

<sup>28</sup> Sitzung des Ausschusses für Finanzen am 2. April 2019.

<sup>29</sup> Dazu gehören eine von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung, die die Finanzlage des Landes nicht nur unerheblich beeinträchtigt oder Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigen.

Sofern die Bedingungen für die Kapitalbeteiligung erfüllt sind, soll nach derzeitigen Planungen der Landesregierung eine Kreditermächtigung durch eine Änderung des Haushaltsgesetzes für das Haushaltsjahr 2019 geschaffen werden.<sup>30</sup>

Das beabsichtigte Vorgehen bestätigt die vom Landesrechnungshof in der Vergangenheit wiederholt vorgetragenen Bedenken zur Verbindlichkeit der Schuldenbremse in der LHO. Die schwächere Beständigkeit der einfachgesetzlichen Regelungen der LHO war der Grund für die vom Landesrechnungshof empfohlene verfassungsrechtliche Verankerung der Schuldenbremse.

**Der Landesrechnungshof hält das geplante Aushebeln der in der LHO normierten Schuldenbremse zur Ermöglichung einer Neuverschuldung und den Verzicht auf die Altschuldentilgung für besonders kritikwürdig. Die Landesregierung würde hierdurch zugleich von ihrer bisherigen Argumentation gegen eine verfassungsrechtliche Verankerung der Schuldenbremse abweichen.**

Neben der vorgenannten Form der Finanzierung einer Kapitalbeteiligung hatte das Land im Vorfeld noch eine indirekte Kapitalzuführung über eine zu gründende Landesgesellschaft als eine Handlungsoption vorgeschlagen.<sup>31</sup>

§ 18 Abs. 1 LHO verbietet den Ausgleich des Haushaltsplans durch Einnahmen aus Krediten. Diese auf den Landeshaushalt beschränkte Schuldenregelung lässt Kreditaufnahmen durch rechtlich selbständige Einheiten unberührt. Diesen durch § 18 Abs. 1 LHO eröffneten Gestaltungsspielraum hätte sich das Land zu Nutzen gemacht, wenn die Mittel für die Kapitalzuführung an die NordLB über eine Kreditaufnahme durch eine landeseigene, rechtlich selbständige Finanzierungsgesellschaft zur Verfügung gestellt worden wären.

Die Schuldenbremse soll eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung bewirken. Um dies zu erreichen, wurden mit ihrer Einführung auch die Verschuldungsmöglichkeiten deutlich verringert. Je restriktiver Verschuldungsregelungen für den Kernhaushalt<sup>32</sup> ausgestaltet sind, desto größer ist die Gefahr, dass nach Umgehungsmöglichkeiten gesucht wird – wie beispielsweise ein Ausweichen auf Formen einer außerbudgetären Finanzierung.

---

<sup>30</sup> Sitzung des Ausschusses für Finanzen am 2. April 2019.

<sup>31</sup> Vorlage 5, ADRs. 7/FIN/141 vom 8. März 2019.

<sup>32</sup> Als Kernhaushalt wird hier der in den Haushaltsplänen des Landes abgebildete Haushalt verstanden.

Kreditaufnahmen durch rechtlich selbständige Einheiten können dem Sinn und Zweck der Schuldenbremse widersprechen und zu einer Aufweichung und Aushöhlung dieser verfassungsrechtlichen Schuldenbegrenzung führen.

Der Landesrechnungshof sieht das Ausweichen auf eine Finanzierung über rechtlich selbständige Einheiten kritisch, wenn durch diese Konstruktionen langfristige Zahlungsverpflichtungen zu Lasten des Landeshaushaltes begründet werden, die einer Kreditaufnahme des Landes wirtschaftlich gleichkommen. Für diese Beurteilung kommt es auf die Umstände des jeweiligen Einzelfalles an. Maßgeblich wird darauf abzustellen sein, wer bei wirtschaftlicher Betrachtung für den Schuldendienst und die Absicherung des Kredits aufzukommen hat. So wäre zum Beispiel die Kreditaufnahme durch einen Dritten und die Refinanzierung des Kredites aus Haushaltsmitteln, ohne dass der Belastung entsprechende gesicherte Einnahmen gegenüberstehen, wirtschaftlich einer Kreditaufnahme des Landes gleichzusetzen

**Die Schuldenbremse kann ihren Zweck einer nachhaltigen und generationengerechten Haushaltskonsolidierung nur erfüllen, wenn Parlament und Landesregierung sich nicht verleiten lassen, die Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben auf Nebenhaushalte zu verschieben.**

**Um schuldenbremsenrelevanten Umgehungsversuchen entgegenzuwirken sieht der Landesrechnungshof eine wirtschaftliche Hinzurechnung derartiger außerbudgetärer Kreditaufnahmen zum Kernhaushalt als erforderlich an. Generell sollten Finanzierungen außerhalb des Kernhaushaltes vermieden werden.**

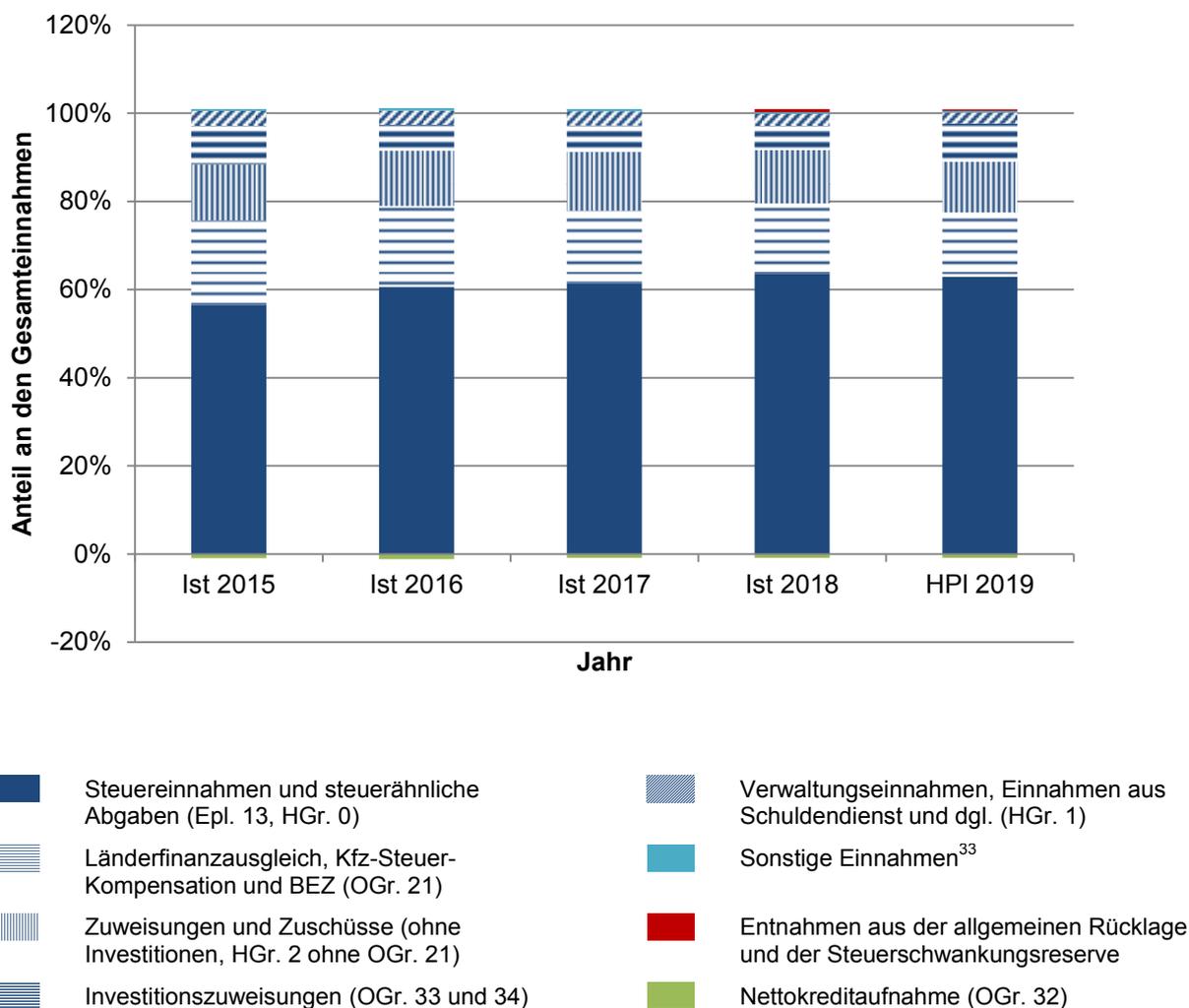
## **6. Einnahmenstruktur des Landeshaushaltes**

Das Haushaltsjahr 2018 ist ein weiteres Jahr mit Rekordeinnahmen. Um die Auswirkungen zukünftiger Entwicklungen abschätzen zu können, wird im Folgenden die Zusammensetzung der Einnahmen untersucht. Weiterhin wird auf Einflussfaktoren und deren Auswirkungen auf den Landeshaushalt eingegangen.

### **6.1. Zusammensetzung der Einnahmen**

Das folgende Diagramm zeigt die Einnahmenstruktur des Landeshaushaltes im Zeitraum von 2015 bis 2019.

Diagramm 7: Einnahmenstruktur



Quelle: Informationssystem Sachsen-Anhalt (ISA), Stand: April 2019, eigene Darstellung

Mit über 60 % der Gesamteinnahmen stellen die Steuereinnahmen und steuerähnlichen Abgaben i. H. v. rund 7,0 Mrd. € (2018) den größten Block der Einnahmen des Landeshaushaltes dar. Ihre Höhe ist im gesamten betrachteten Zeitraum stetig steigend. Dabei reduziert sich der Anteil an den Gesamteinnahmen in 2019 – laut Haushaltsplan – gegenüber dem Vorjahr geringfügig. In diesem Block ist ebenfalls die Umsatzsteuer enthalten. Sie wird im Rahmen des Umsatzsteuervorwegausgleichs und des Länderfinanzausgleichs dem Land Sachsen-Anhalt zugeteilt. Im Jahr 2018 betrug der Anteil der Umsatzsteuer alleine 66 % der Steuereinnahmen und steuerähnlichen Abgaben insgesamt und ist damit im Vergleich zu den Vorjahren nahezu konstant.

<sup>33</sup> Darunter fallen beispielsweise Entnahmen aus der Rücklage zur Beseitigung von Hochwasserschäden.

Tabelle 11: Anteil der Umsatzsteuer an den Steuereinnahmen und steuerähnlichen Abgaben insgesamt

- gerundet in Mio. € -

	Ist 2015	Ist 2016	Ist 2017	Ist 2018	Haushaltsplan 2019
Steuern und steuerähnliche Abgaben <sup>34</sup>	6.052	6.498	6.635	7.012	7.237
Umsatzsteuer Gr. 015	4.030	4.216	4.274	4.618	4.699
Anteil der Umsatzsteuer	67 %	65 %	64 %	66 %	65 %

Quelle: Informationssystem Sachsen-Anhalt (ISA); eigene Berechnungen

Den zweiten großen Einnahmeblock i. H. v. 1,75 Mrd. € (2018) bilden mit rund 16 % die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich, der Kfz-Steuer-Kompensation und den Bundesergänzungszuweisungen (BEZ).

Aufgrund der rückläufigen Bevölkerungszahlen sind die in diesem Bereich erhaltenen Mittel im gesamten betrachteten Zeitraum rückläufig. Das Ministerium der Finanzen geht in seiner Mittelfristigen Finanzplanung davon aus, dass infolge des Bevölkerungsrückgangs jährlich (strukturelle) Einnahmeverluste i. H. v. rund 60 Mio. € bestehen.<sup>35</sup>

Den drittgrößten Einnahmeblock bilden Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen) i. H. v. rund 1,34 Mrd. € (2018). Darin enthalten sind beispielsweise Erstattungen des Bundes für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung i. H. v. 94,9 Mio. € (2018)<sup>36</sup> sowie Zuweisungen im Rahmen der Hochwasserhilfen 2013 i. H. v. 72,1 Mio. € (2018).<sup>37</sup> Ihr Anteil betrug 2018 insgesamt 12 %.

Die Höhe der Zuweisungen und Zuschüsse ist im betrachteten Zeitraum relativ stabil und liegt zwischen 1,3 und 1,4 Mrd. €.

Bei Betrachtung der Einnahmenstruktur im Zeitverlauf wird deutlich, dass das Land im Haushaltsvollzug bis einschließlich 2017 ohne eine Entnahme aus der allgemeinen Rücklage ausgekommen ist. Im Haushaltsjahr 2018 erfolgte eine solche Entnahme i. H. v. 77,8 Mio. €. Auf die veranschlagte Entnahme aus der Steuerschwankungsreserve konnte verzichtet werden. Für das Haushaltsjahr 2019 ist erneut eine Rücklagenentnahme i. H. v. 37,7 Mio. €<sup>38</sup> geplant.

<sup>34</sup> Epl. 13, HGr. 0, darin enthalten sind Umsatzsteueranteile, die einer Zweckbindung unterliegen.

<sup>35</sup> Mittelfristige Finanzplanung des Landes 2018 bis 2022, S. 7.

<sup>36</sup> Kap. 05 08, Titel 231 02.

<sup>37</sup> Kap. 13 31.

<sup>38</sup> Kap. 13 02, Titel 359 01.

Wegen der Kapitalisierungsmaßnahme des Landes für die angeschlagene NordLB beabsichtigt das Ministerium der Finanzen, die im Haushaltsplan 2019 veranschlagte Tilgung i. H. v. 100 Mio. € ersatzlos zu streichen. Zusätzlich dazu wird es voraussichtlich zu einer Neuverschuldung kommen. Der endgültige Beschluss zur Ausgestaltung der Kapitalisierungsmaßnahme steht noch aus.

## 6.2. Entwicklung der Einnahmen

In den vergangenen Jahren gab es einen stetigen Anstieg der Steuereinnahmen. Die Mehreinnahmen sind auf den jahrelang andauernden Wirtschaftsaufschwung zurückzuführen. Laut der Steuerschätzung vom Mai 2019 ist auch in den kommenden Jahren mit einem weiteren Aufkommenszuwachs zu rechnen. Jedoch ist den Ergebnissen der Steuerschätzung zu entnehmen, dass der zu erwartende Anstieg der Steuereinnahmen geringer sein wird als in den vergangenen Jahren.

Tabelle 12: Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung 2019

- gerundet in Mio. € -

	Ist 2016	Ist 2017	Ist 2018	2019	2020	2021	2022	2023
Steuereinnahmen	6.497	6.633	7.007	7.173	7.580	7.828	8.090	8.351
<i>Veränderung zum Vorjahr</i>		2,1%	5,6%	2,4%	5,7%	3,3%	3,3%	3,2%
davon Umsatzsteuer	4.216	4.274	4.618	4.701	4.997	5.132	5.271	5.409
Länderfinanzausgleich	614	605	647	669				
BEZ	256	248	285	282	824	848	878	907
Gemeindesteuerkraftzuweisung					265	268	271	274
Forschungsförderungs-BEZ					12	15	7	10
Summe Steuern, LFA, BEZ	7.367	7.486	7.939	8.078 <sup>39</sup>	8.681	8.959	9.246	9.542

Quelle: Mai-Steuerschätzung 2019 für die Jahre 2019 bis 2023, eigene Darstellung

Der erkennbare Anstieg von 2019 zu 2020 resultiert aus der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs und der sich daraus ergebenden veränderten Zuweisungsregelung der Steuereinnahmen (Exkurs: Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen). Insgesamt besagen die Prognosen, dass die Steuereinnahmen in 2023 über 2 Mrd. € über den Einnahmen in 2016 liegen werden.

<sup>39</sup> Summe abzüglich Vorjahresausgleich i. H. v. -46 Mio. €.

### Exkurs: Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Ab dem Jahr 2020 sind die Bund-Länder-Beziehungen neu geregelt. Die Neuordnung ist erforderlich, da Ende 2019 zahlreiche wichtige Regelungen auslaufen – beispielsweise das Maßstäbengesetz (MaßstG), das Finanzausgleichsgesetz (FAG), das Entflechtungsgesetz (EntflechtG) und der Solidarpakt II.

Folgende Auswirkungen ergeben sich aufgrund der Neuregelungen:<sup>40</sup>

- Der Länderfinanzausgleich (LFA) und der Umsatzsteuervorwegausgleich werden abgeschafft. Ab 2020 wird der Länderanteil an der Umsatzsteuer grundsätzlich nach der Einwohnerzahl berechnet. Je nach Finanzstärke der einzelnen Länder werden Zu- und Abschläge einbezogen.
- Die Länder erhalten einen Festbetrag von 2,6 Mrd. € und zusätzliche Umsatzsteuerpunkte im Gegenwert von 1,42 Mrd. €.
- Der Ausgleich der Finanzkraft der einzelnen Länder wird auf 63 % festgesetzt.
- Die geltende Einwohnergewichtung für Sachsen-Anhalt bleibt bestehen.
- Die Gemeindefinanzkraft wird zu 75 % miteinbezogen.
- Die Förderabgabe wird von 100 % auf 33 % herabgesetzt.
- Dem Land werden höhere Mittel seitens des Bundes zugesprochen, in Form von allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen, Gemeindefinanzkraftzuweisungen, Bundesergänzungszuweisung für Forschungsförderung sowie erweiterten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen.
- Das Bundesprogramm „Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz“<sup>41</sup> wird dauerhaft fortgeführt.

Durch die Neuregelungen ist in 2020 kein Land schlechter gestellt als zuvor. Insbesondere von der Änderung der Umsatzsteuerverteilung profitiert das Land Sachsen-Anhalt. Die genaue Entwicklung kann zum aktuellen Zeitpunkt nicht vollständig abgeschätzt werden. Nach den ersten Jahren der Umsetzung der Neuordnung sollte deswegen evaluiert werden, welche Auswirkungen zu beobachten sind. Da der Länderanteil an der Umsatzsteuer grundsätzlich anhand der Einwohnerzahl berechnet wird, ist zu erwarten, dass sich der demografische Wandel negativ auf die Einnahmen aus den Bund-Länder-Finanzbeziehungen auswirkt. Auch wenn der erwartete Rückgang der Bevölkerungszahlen in Sachsen-Anhalt deutlich moderater ist, wird für das Land im bundesweiten Vergleich mit einer schlechteren Entwicklung gerechnet. Dies wird die Handlungsspielräume künftiger Haushalte bei gleichzeitig – durch die Alterung der Bevölkerung – steigenden Ausgaben einschränken.

Eine erneute Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ist erst im Jahr 2020 möglich. Die Voraussetzung dafür ist, dass dies mindestens drei Länder und der Bund vorantreiben.

<sup>40</sup> Beschluss der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am 14. Oktober 2016 in Berlin.

<sup>41</sup> Im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes gewährt der Bund den Ländern Finanzhilfen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden.

Bei Betrachtung der Abweichung der tatsächlichen Steuereinnahmen von den Prognosen der jeweiligen Mai-Steuerschätzung wird deutlich, dass – mit Ausnahme von 2009 – die Prognosen durchweg übertroffen wurden. Die stetig steigenden Steuereinnahmen sowie die Steuerermehreinnahmen spiegeln die aktuell robuste konjunkturelle Lage wider. So ist ein Großteil des Aufkommenszuwachses der Mai-Steuerschätzung zufolge konjunkturell bedingt.<sup>42</sup>

Tabelle 13: Abweichungen der tatsächlichen Steuereinnahmen von der Mai-Steuerschätzung

- gerundet in Mio. € -

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Mai-Steuerschätzung	5.653	5.175	5.650	6.070	6.142	6.382	6.684	7.003	7.310	7.688 <sup>43</sup>
tatsächliche Einnahmen	5.650	5.385	5.888	6.222	6.384	6.493	6.886	7.367	7.486	7.939
Abweichung	-0,05%	4,06%	4,21%	2,50%	3,94%	1,74%	3,02%	5,20%	2,41%	3,26 %

Quelle: Mai-Steuerschätzungen<sup>44</sup>, Haushaltsberechnungen, eigene Darstellung

Wie bereits die Beschreibung der Zusammensetzung der Einnamemstruktur aufzeigt, hat die Umsatzsteuer den größten Anteil an den Gesamtsteuereinnahmen.

Dabei ist zwischen der vom Land Sachsen-Anhalt selbst vereinnahmten Umsatzsteuer und dem Umsatzsteueraufkommen, welches dem Land durch den Umsatzsteuervorwegabzug und dem Länderfinanzausgleich zugeteilt wird, zu differenzieren. Letzteres übersteigt die selbst vereinnahmte Umsatzsteuer im betrachteten Zeitraum deutlich. Folglich würden die Umsatzsteuereinnahmen ohne das Finanzausgleichssystem deutlich niedriger ausfallen. Der Mai-Steuerschätzung 2019 zufolge ist weiterhin insgesamt mit einem Anstieg des Umsatzsteueraufkommens bis zum Jahr 2023 i H. v. 17 %<sup>45</sup> zu rechnen.

<sup>42</sup> Mittelfristige Finanzplanung des Landes 2018 bis 2022, S. 5.

<sup>43</sup> Summe abzüglich Vorjahresausgleich i. H. v. -51 Mio. €.

<sup>44</sup> Beispiel Jahr 2016: Mai-Steuerschätzung 2016 und tatsächliche Einnahmen 2016 gemäß der Mai-Steuerschätzung 2017, betrachtet werden die Einnahmen aus Steuern inklusive der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und BEZ.

<sup>45</sup> Gegenüber dem Jahr 2018.

Tabelle 14: Anteil der in Sachsen-Anhalt vereinnahmten Umsatzsteuer an der insgesamt eingenommenen Umsatzsteuer

- gerundet in Mio. € -

	Ist 2015	Ist 2016	Ist 2017
Umsatzsteuereinnahmen insgesamt	4.030	4.216	4.274
Selbst vereinnahmte Umsatzsteuer	1.877	2.099	2.089
Anteil der selbst vereinnahmten Umsatzsteuer an den Umsatzsteuereinnahmen insgesamt	47%	50%	49%

Quelle: eigene Berechnungen

Ungeachtet der prognostizierten Zuwächse der Steuereinnahmen ist zu erwarten, dass sich der Anstieg des Steuervolumens insgesamt abflachen wird. So äußerte sich der Bundesfinanzminister am 6. Januar 2019 dahingehend, dass er für die kommenden Jahre mit keinen unvorhergesehenen Steuermehreinnahmen rechne. Ursächlich sei die Abkühlung der konjunkturellen Hochphase. Im Einklang mit dieser Ansicht äußerte sich ebenfalls der Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Lage. Die Abschwächung des außenwirtschaftlichen Umfelds wirkt sich verlangsamernd auf die Dynamik der deutschen Wirtschaft aus. Infolgedessen revidierte der Sachverständigenrat seine Steuerschätzung für die gesamte deutsche Volkswirtschaft für das Jahr 2019 gegenüber dem Jahresgutachten 2018/2019 bereits um 3,5 Mrd. € nach unten. Durch die weiterhin bestehende Exportabhängigkeit bestehe aufgrund der zunehmenden Unsicherheiten, wie dem Handelskonflikt mit den USA oder dem kurz bevorstehenden Brexit, ein erhebliches Risiko für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung.<sup>46</sup>

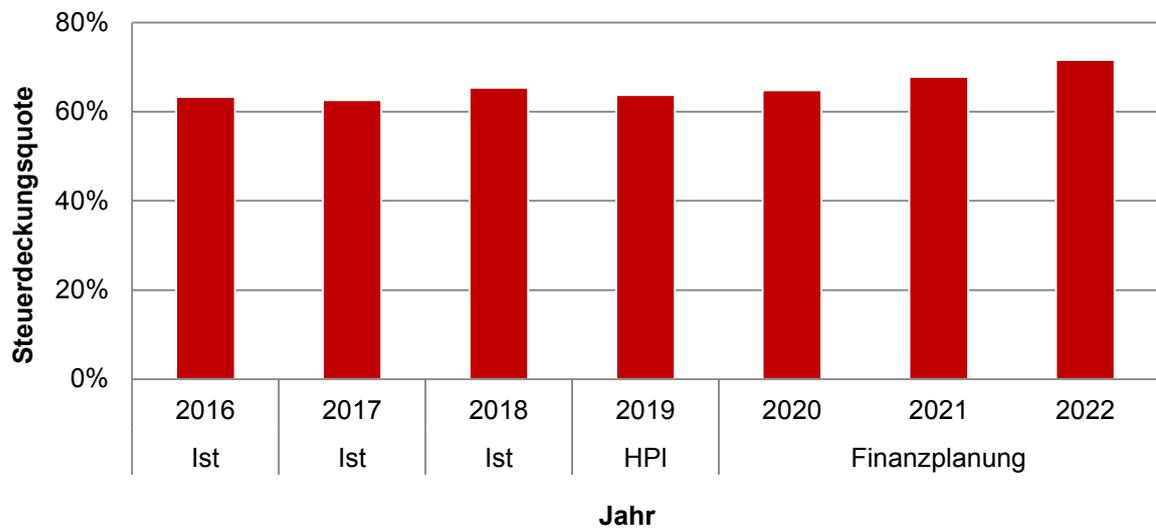
**Aufgrund des hohen Anteils an Steuereinnahmen an den Gesamteinnahmen wirken sich konjunkturelle Veränderungen besonders stark auf den Landeshaushalt aus.** Das Ministerium der Finanzen geht davon aus, dass von einer zunehmenden Finanzierung der Ausgaben durch Steuereinnahmen auszugehen ist. Dies verdeutlicht auch die Entwicklung der Steuerdeckungsquote<sup>47</sup>.

In 2018 betrug die Steuerdeckungsquote 65,4 %. Mittelfristig ist mit einem Zuwachs auf 71,6 % in 2022 zu rechnen. Demzufolge sind die Handlungsspielräume des Landeshaushaltes zum Großteil von der gesamtwirtschaftlichen Lage abhängig.

<sup>46</sup> Konjunkturprognose 2019 und 2020 vom 19. März 2019.

<sup>47</sup> Die Steuerdeckungsquote gibt den Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Ausgaben an.

Diagramm 8: Entwicklung der Steuerdeckungsquote



Quelle: Informationssystem Sachsen-Anhalt (ISA), Mittelfristige Finanzplanung des Landes 2018 bis 2022, eigene Darstellung

Darüber hinaus hat auch der demographische Wandel einen großen Einfluss auf die Einnahmen des Landeshaushaltes. Zum einen beeinflussen rückläufige Bevölkerungszahlen das Steueraufkommen negativ. Zum anderen ist die Höhe der Mittelzuweisung im Rahmen des Finanzausgleichssystems abhängig von der Einwohnerzahl. Das Ministerium der Finanzen beziffert die jährlichen (strukturellen) Einnahmeverluste infolge des Bevölkerungsrückgangs mit 60 Mio. €.<sup>48</sup>

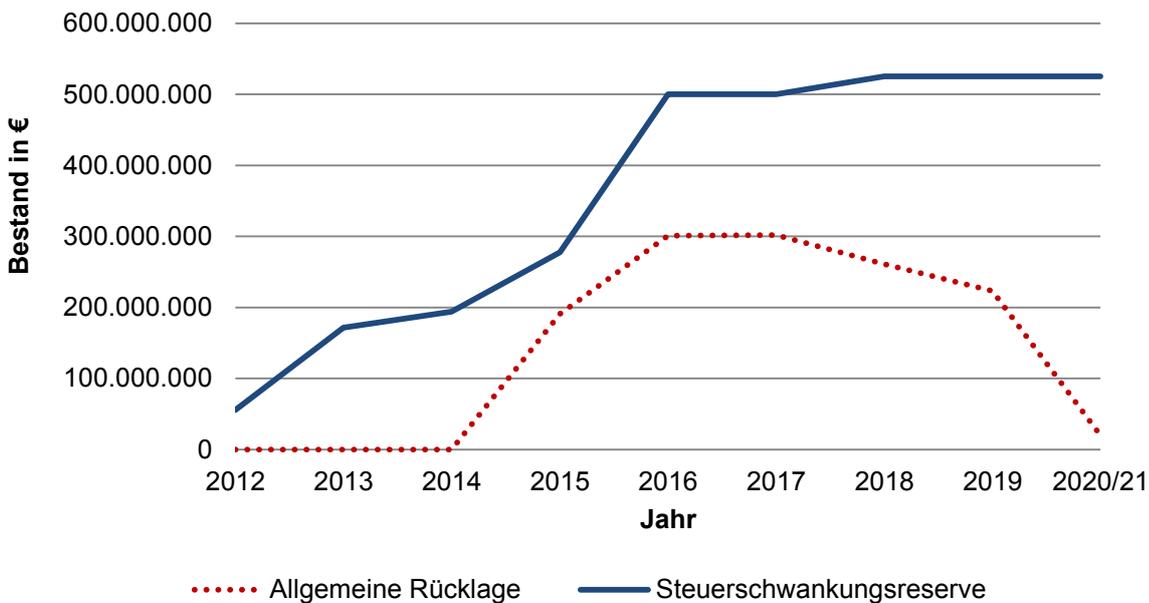
Die zuvor beschriebenen Einflussfaktoren auf die Steuereinnahmen wirken sich – begründet in der Höhe des Anteils der Steuereinnahmen an der Einnahmenstruktur – unmittelbar auf den Landeshaushalt aus. Da es aufgrund der geltenden Regelungen der Schuldenbremse nicht mehr möglich ist, geringere Steuereinnahmen direkt mit einer Nettokreditaufnahme zu kompensieren, kommt den Rücklagen eine besondere Rolle zu. Eine Neuverschuldung ist nur noch in zuvor definierten Ausnahmesituationen zulässig. Demzufolge dienen Rücklagen als Sicherheit, um Handlungsspielräume in einer konjunkturellen Schwächephase zu gewährleisten. In diesem Sinne fordert der Stabilitätsrat die Länder dazu auf, die günstige Lage der öffentlichen Haushalte zu nutzen, um Rücklagen aufzubauen.<sup>49</sup> Dieser Aufforderung ist die Landesregierung in den vergangenen Jahren gefolgt und führte entstandene Überschüsse der allgemeinen Rücklage und Steuerschwankungsreserve zu. Im Jahr 2018 war es trotz sprudelnder Einnahmen notwendig, 77,8 Mio. € der allgemeinen Rücklage zu entnehmen, um den Haushalt auszugleichen. Auf die für das Haushaltsjahr 2018 veranschlagte Entnah-

<sup>48</sup> Mittelfristige Finanzplanung des Landes Sachsen-Anhalt 2018 bis 2022, S. 7

<sup>49</sup> 16. Sitzung des Stabilitätsrates am 11. Dezember 2017.

me aus der Steuerschwankungsreserve konnte verzichtet werden. Gleichzeitig wurde die geplante Zuführung zur Steuerschwankungsreserve i. H. v. 25 Mio. € durchgeführt und der Bestand auf 525,1 Mio. € erhöht. Der gesetzlich vorgeschriebene Mittelbestand von 500 Mio. € wurde bereits nach der Zuführung von 219,4 Mio. € im Jahr 2016 erreicht.

Diagramm 9: Entwicklung der allgemeinen Rücklage und Steuerschwankungsreserve



Quelle: 2012 bis 2017: Haushaltsrechnungen; 2018: endgültiges Ist - Stand: 12. März 2019; 2020/2021: Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 28. Februar 2019 zur Aufstellung des Regierungsentwurfes für den Doppelhaushalt 2020/2021 und der Mittelfristigen Finanzplanung 2019 bis 2023;

Für das Haushaltsjahr 2019 ist wiederholt eine Entnahme aus der allgemeinen Rücklage i. H. v. 37,7 Mio. € vorgesehen. Ein Ansatz zur Entnahme aus der Steuerschwankungsreserve liegt nicht vor. Auch Zuführungen sind weder zur allgemeinen Rücklage noch zur Steuerschwankungsreserve geplant.

Im Rahmen der Aufstellung des Regierungsentwurfes für den Doppelhaushalt 2020/2021 sowie der Mittelfristigen Finanzplanung 2019 bis 2023 deutet sich die Veranschlagung einer Entnahme aus der allgemeinen Rücklage i. H. v. 203 Mio. € an.<sup>50</sup> Dies ist gleichzusetzen mit einer nahezu vollständigen Entnahme des Bestandes der Rücklage. Infolge einer derartigen Entnahme würde die allgemeine Rücklage nur noch einen Bestand i. H. v. 20,2 Mio. € umfassen.

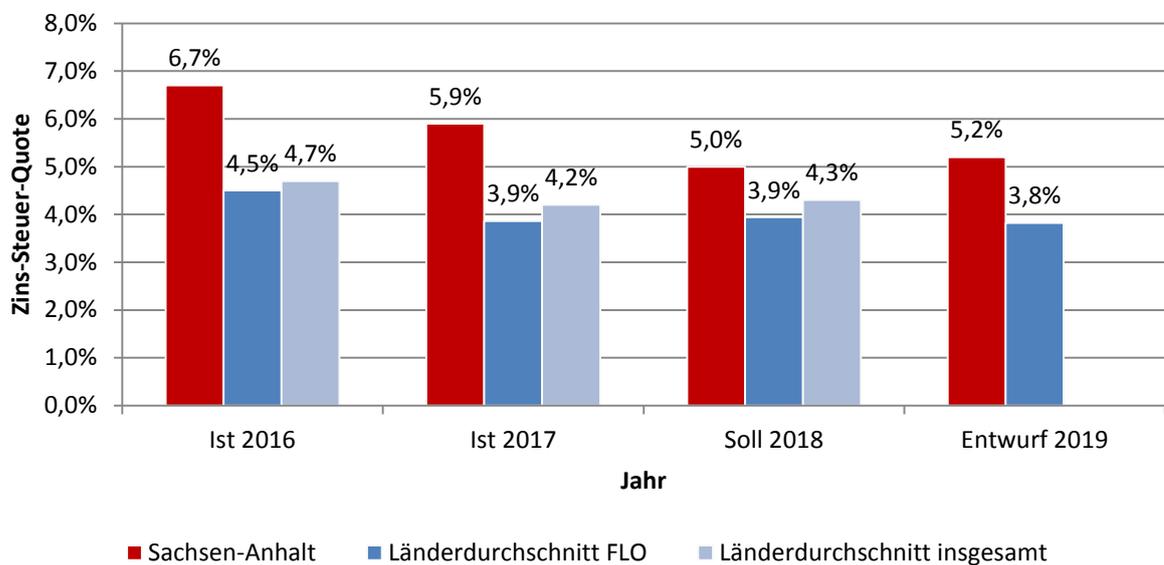
Seit dem Jahr 2015 sind jährlich 100 Mio. € zur Nettokredittilgung veranschlagt worden. Im Jahr 2016 erfolgte eine Erhöhung der Tilgungszahlung auf 125 Mio. €, aufgrund eines erwirtschafteten Überschusses. Nach derzeitigem Stand plant das Ministerium der Finanzen für

<sup>50</sup> Schreiben des Ministeriums der Finanzen an die obersten Landesbehörden vom 28. Februar 2019.

2019, die Schuldentilgung wegen der Kapitalisierungsmaßnahme für die NordLB zu streichen.<sup>51</sup> Die darüber hinaus für die Kapitalisierungsmaßnahme benötigten Mittel sollen über eine Kreditaufnahme finanziert werden. Infolgedessen steigt der Schuldenstand des Landes trotz Rekorderinnahmen weiter an und verbleibt über 20 Mrd. €.

Auch im bundesweiten Vergleich sind die Schulden des Landes weiterhin auf einem hohen Stand. Für das Land besteht dadurch grundsätzlich ein größeres Risiko aus einer Zinsänderung als für andere Bundesländer, die eine konsequentere Schuldentilgung verfolgen.

Diagramm 10: Gegenüberstellung der Zins-Steuer-Quoten von Sachsen-Anhalt und den ostdeutschen Flächenländern sowie dem Länderdurchschnitt insgesamt



Quelle: Stabilitätsrat, eigene Darstellung

Das zeigt auch die Zins-Steuer-Quote<sup>52</sup> Sachsen-Anhalts. Diese übersteigt sowohl den Länderdurchschnitt insgesamt, als auch den Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer<sup>53</sup> deutlich. Im Jahr 2016 wurde mit einer Zins-Steuer-Quote i. H. v. 6,7 % der vom Stabilitätsrat gesetzte Schwellenwert<sup>54</sup> überschritten.

Eine Normalisierung des Zinsniveaus birgt die Gefahr rasant steigender Zinsausgaben. Bei unveränderter Höhe der Steuereinnahmen würde es infolgedessen zu einem weiteren Anstieg der Quote kommen. Aufgrund der andauernden hohen Verschuldung des Landes wird so die Einhaltung des vom Stabilitätsrat gesetzten Schwellenwertes immer schwieriger.

<sup>51</sup> Laut Haushaltsplan ist für 2019 eine Tilgungszahlung i. H. v. 100 Mio. € veranschlagt. Der endgültige Beschluss über die Finanzierung der Kapitalisierungsmaßnahme steht noch aus.

<sup>52</sup> Die Zins-Steuer-Quote gibt an, welcher Teil der Steuereinnahmen für Zinsausgaben angesetzt wird. Er steht somit nicht zur Finanzierung von öffentlichen Ausgaben zur Verfügung.

<sup>53</sup> Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen.

<sup>54</sup> Schwellenwert 2016: 6,6 %, Schwellenwert 2017: 5,9 %, Schwellenwert 2018: 6,0 %, Schwellenwert 2019: 7,0 %.

Die vorangestellte Erläuterung der Entwicklung der Einnahmen verdeutlicht die unmittelbaren Auswirkungen wirtschaftlicher Veränderungen auf die Einnahmeseite des Landeshaushaltes. Demzufolge können künftige Haushalte vor gravierende Probleme durch stagnierende oder gar sinkende Steuereinnahmen infolge einer konjunkturellen Abschwächung gestellt werden. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass langfristig die Einnahmen aus den Bund-Länder-Finanzbeziehungen aufgrund des Bevölkerungsrückgangs zurückgehen. Allein vor diesem Hintergrund ergibt sich für den Haushaltsvollzug und die Mittelfristige Finanzplanung die dringende Notwendigkeit zur Vorsorge.

Der Landesrechnungshof warnt in diesem Sinne vor einer geplanten vollständigen Entnahme aus der allgemeinen Rücklage im Zuge der Aufstellung des Regierungsentwurfes für den Doppelhaushalt 2020/2021 und der Mittelfristigen Finanzplanung 2019 bis 2023.

In ihrer Stellungnahme zum Jahresbericht 2015, Teil 2 erklärte die Landesregierung noch, dass die Verstetigung der Haushaltskonsolidierung durch Vorsorge und Schuldenabbau ein zentrales Anliegen darstellt. Die Spielräume, welche sich im Haushaltsvollzug ergeben, sollten genutzt werden, um die Tilgung zu stärken und vorzusorgen.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist ein Abweichen von diesem Vorhaben, trotz weiterhin bestehender günstiger Rahmenbedingungen, nicht vertretbar. Es ist fraglich, wie die Handlungsfähigkeit des Landeshaushaltes im Falle eines Anstiegs des Zinsniveaus oder einer konjunkturellen Abschwächung gewährleistet werden soll. Die Haushaltsabschlüsse der vergangenen Jahre waren größtenteils das Ergebnis der unvorhergesehenen Mehreinnahmen infolge der Hochkonjunktur der deutschen Wirtschaft. Bereits bei Wegfall dieser zusätzlichen Einnahmen wäre die Tragfähigkeit des Landeshaushaltes nicht mehr gegeben.

Um langfristig die Tragfähigkeit sicherzustellen fordert der Landesrechnungshof die Landesregierung auf, zu sparen, verstärkt Schulden abzubauen und notwendige Rücklagen zu bilden. Nur so können Handlungsspielräume auch zukünftig gewahrt werden.

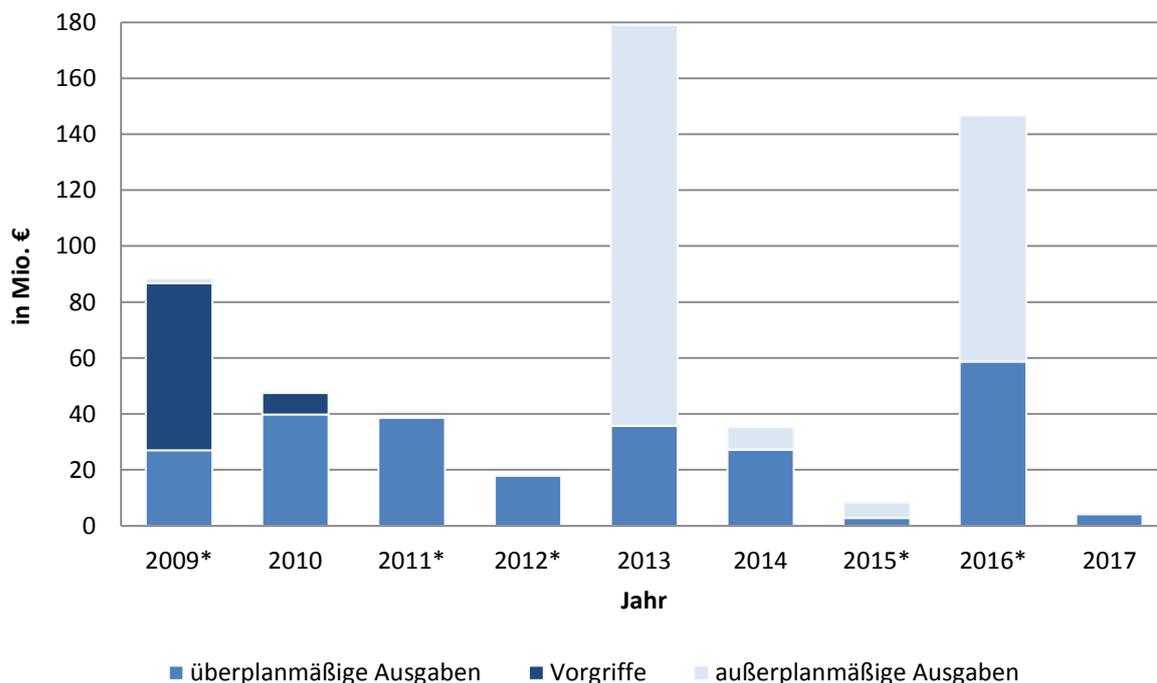
### III Einzelne Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2017

#### 1. Über- und außerplanmäßige Ausgaben sowie Vorgriffe

Die Haushaltsrechnung 2017 weist über- und außerplanmäßige Ausgaben sowie Vorgriffe von insgesamt 4,5 Mio. € aus.<sup>55</sup> Nach einem sprunghaften Anstieg von 2015 zu 2016, entspricht das einem Rückgang gegenüber dem Vorjahr um 142,1 Mio. €. Die stärkste Verringerung i. H. v. 87,8 Mio. € verzeichneten die außerplanmäßigen Ausgaben. Damit wurde der niedrigste Wert seit 1991 erzielt. Gleichzeitig gingen auch die überplanmäßigen Ausgaben um rund 93 % auf 4,2 Mio. € zurück. Lediglich in 2015 waren die überplanmäßigen Ausgaben geringer.

Die Höhe der Vorgriffe verblieb trotz eines Zuwachses gegenüber dem Vorjahr von rund 1.900 % auf 217.616,62 € deutlich unter dem Durchschnittswert der Jahre 2009 bis 2017 i. H. v. 7,5 Mio. €.

Diagramm 11: Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie Vorgriffe seit 2009



\*unter Berücksichtigung des Nachtragshaushaltsplans

Quelle: Haushaltsrechnung des jeweiligen Jahres, eigene Darstellung

<sup>55</sup> Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie Vorgriffe werden einschließlich ihrer Begründungen in Anlage 1 der Haushaltsrechnung dargestellt.

Tabelle 15: Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie Vorgriffe seit 1991

- in € -

<b>Jahr</b>	<b>überplanmäßige Ausgaben</b>	<b>Vorgriffe</b>	<b>außerplanmäßige Ausgaben</b>	<b>Gesamt</b>
<b>1991</b>	171.764.029,08	168.662.715,79	40.491.645,11	380.918.389,98
<b>1992</b>	417.167.759,86	129.029.282,68	223.667.731,09	760.864.389,98
<b>1993</b>	346.544.360,91	2.752.630,08	53.575.280,26	402.872.271,25
<b>1994*</b>	26.274.799,10	3.475.988,88	96.824,65	29.847.612,64
<b>1995</b>	338.132.991,15	34.912.358,42	7.863.122,16	380.908.471,73
<b>1996*</b>	64.235.844,03	15.660.460,07	14.251.440,28	94.147.744,38
<b>1997</b>	455.123.263,56	9.472.400,11	30.819.717,22	495.415.380,89
<b>1998</b>	166.140.819,14	6.953.554,61	7.976.065,85	181.070.439,60
<b>1999</b>	176.062.822,59	7.410.672,47	56.447.378,13	239.920.873,18
<b>2000</b>	242.672.596,87	16.655.934,25	19.570.406,39	278.898.937,50
<b>2001</b>	123.381.095,81	15.935.246,28	32.697.701,97	172.014.044,05
<b>2002*</b>	43.990.057,75	10.187.026,75	126.156.367,08	180.333.451,58
<b>2003</b>	72.015.041,87	11.824.239,62	47.925.085,24	131.764.366,73
<b>2004*</b>	37.831.349,56	3.195.191,28	530.249,64	41.556.790,48
<b>2005</b>	83.467.402,34	691.154,48	153.802.796,49	237.961.353,31
<b>2006*</b>	8.349.984,01	999.362,17	3.563.107,93	12.912.454,11
<b>2007*</b>	14.797.235,51	36.400.544,43	1.922.714,00	53.120.493,94
<b>2008</b>	11.867.626,69	41.871.509,64	19.433.478,12	73.172.614,45
<b>2009*</b>	27.054.154,39	59.595.605,81	1.737.697,97	88.387.458,17
<b>2010</b>	39.804.191,93	7.705.465,01	417.622,36	47.927.279,30
<b>2011*</b>	38.690.707,85	0	274.671,14	38.965.378,99
<b>2012*</b>	18.010.118,30	2.410,95	0	18.012.529,25
<b>2013</b>	35.818.938,20	361,39	143.107.024,38	178.926.323,97
<b>2014</b>	27.267.793,17	115.198,51	7.853.858,70	35.236.850,38
<b>2015*</b>	2.813.842,77	34.918,49	5.413.645,34	8.262.406,60
<b>2016*</b>	58.778.223,37	10.821,87	87.817.074,21	146.606.119,45
<b>2017</b>	4.234.659,86	217.616,62	41.193,50	4.493.469,98

\*unter Berücksichtigung des Nachtragshaushaltsplans

Quelle: Haushaltsrechnung des jeweiligen Jahres, eigene Darstellung

## 2. Inanspruchnahme ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen

### 2.1. Über- und außerplanmäßige Ausgaben

In Anlage 1 der Haushaltsrechnung 2017 werden drei Fälle überplanmäßiger Ausgaben sowie eine außerplanmäßige Ausgabe ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen aufgeführt, deren Höhe sich auf insgesamt 17.823,92 € beläuft.

Für die Inanspruchnahme der nicht genehmigten über- und außerplanmäßigen Ausgaben werden in der Haushaltsrechnung folgende Ursachen dargestellt:

Tabelle 16: Ursachen für die Inanspruchnahme der nicht genehmigten über- und außerplanmäßigen Ausgaben

- in € -

a) nicht erbrachte Einsparungen zur Deckung von über- und außerplanmäßigen Ausgaben, in die das Ministerium der Finanzen eingewilligt hat	0,00
b) noch nicht aufgeklärter Sachverhalt, Prüfvorbehalte der Verwaltung	0,00
c) Korrespondenz zu Einnahmen, spätere Realisierung von Einnahmen	17.523,96
d) Erfüllung von Rechtsverpflichtungen	299,96
e) Fehlbuchungen	0,00
f) üpl./apl. Ausgaben, in die bei rechtzeitiger Beantragung eingewilligt worden wäre – soweit sie nicht unter a) bis e) aufgeführt sind	0,00
g) weitere nicht in die vorstehende Klassifizierung einzuordnende Beträge	0,00
<b>Insgesamt:</b>	<b>17.823,92</b>

Quelle: Anlage 1 der Haushaltsrechnung 2017, Seite III/Anlagen/17

Aus der Erläuterung zur Anlage 1 der Haushaltsrechnung 2017 geht hervor, dass

- in den drei Fällen unter c) Einnahmen in entsprechender Höhe überjährig erwartet werden,
- im Fall unter d) eine Rechtsverpflichtung zu erfüllen war.

Die aufgeführten Sachverhalte sind für den Landesrechnungshof nachvollziehbar.

Tabelle 17: Entwicklung des Umfanges über- und außerplanmäßiger Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen seit 1991

Haushalts-jahr	Anzahl der Fälle	über-/außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung in Höhe von ...	Bemerkungen des Ministeriums der Finanzen: Bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung hätte das Ministerium der Finanzen Einwilligung erteilt in ...
1991	99	86,4 Mio. €	–
1992	80	49,1 Mio. €	–
1993	82	70,6 Mio. €	–
1994	41	5,6 Mio. €	–
1995	50	40,9 Mio. €	–
1996	39	18,4 Mio. €	16 Fällen in Höhe von rund 3,5 Mio. €
1997	36	13,3 Mio. €	11 Fällen in Höhe von rund 1,5 Mio. €
1998	42	12,3 Mio. €	11 Fällen in Höhe von rund 0,7 Mio. €
1999	51	20,3 Mio. €	14 Fällen in Höhe von rund 6,6 Mio. €
2000	45	24,8 Mio. €	14 Fällen in Höhe von rund 16,0 Mio. €
2001	43	6,0 Mio. €	18 Fällen in Höhe von rund 1,7 Mio. €
2002	12	1,8 Mio. €	5 Fällen in Höhe von rund 0,4 Mio. €
2003	16	2,9 Mio. €	1 Fall in Höhe von rund 1,7 Mio. €
2004	19	3,5 Mio. €	4 Fällen in Höhe von rund 0,3 Mio. €
2005	7	6,2 Mio. €	2 Fällen in Höhe von rund 30.000 €
2006	11	1,0 Mio. €	4 Fällen in Höhe von rund 0,8 Mio. €
2007	16	48,2 Mio. €	9 Fällen in Höhe von rund 47,9 Mio. €
2008	28	43,3 Mio. €	17 Fällen in Höhe von rund 42,5 Mio. €
2009	20	59,9 Mio. €	16 Fällen in Höhe von rund 59,8 Mio. €
2010	12	0,5 Mio. €	7 Fällen in Höhe von rund 0,3 Mio. €
2011	8	1,6 Mio. €	8 Fällen in Höhe von rund 1,6 Mio. €
2012	3	894,62 €	3 Fällen in Höhe von 894,62 €
2013	6	260.585,31 €	–
2014	2	44.086,73 €	–
2015	2	21.926,21 €	–
2016	4	148.154,48 €	–
2017	4	17.823,92 €	–

Quelle: Haushaltsrechnung des jeweiligen Jahres, eigene Darstellung

## 2.2. Fehlende Einwilligung aufgrund ausgebliebener Antragstellung

### 2.2.1. Vorgriffe

Mehrausgaben bei übertragbaren Ausgaben (Vorgriffe) müssen nicht im laufenden Haushaltsjahr durch Einsparungen im selben Einzelplan ausgeglichen, sondern erst im darauffolgenden Haushaltsjahr gedeckt werden. Voraussetzung dafür ist, dass der Haushaltsplan des Folgejahres entsprechende Ausgabemittel veranschlagt und dass es sich um eine unvorhergesehene und unabweisbare Ausgabe handelt. Zudem ist ein Antrag auf Bewilligung beim Ministerium der Finanzen gem. § 37 Abs. 1 LHO zu stellen.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration sowie das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie haben mit Vorgriffen ohne den erforderlichen Antrag auf Einwilligung des Ministeriums der Finanzen gegen § 37 Abs. 1 LHO verstoßen.

Im Einzelnen:

Einzelplan	05	–	Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration
Kapitel	05 17	–	Kinder, Jugend, Familie
Titel	684 01	–	Zuschüsse für internationale Jugendbegegnungen

Der Titel 684 01 weist einen Vorgriff i. H. v. 5.115,74 € aus. Infolge des Haushaltsvermerkes ist die Übertragbarkeit im vorliegenden Fall erfüllt. Darüber hinaus sind im Haushaltsjahr 2018 Einnahmen in ausreichender Höhe vorhanden gewesen, um den Vorgriff zu decken. Eine Beantragung des Vorgriffs erfolgte nicht. Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration teilt hierzu mit, dass eine zweckbezogene Einnahme von 5.115,74 € entgegen der Planungen erst in 2018 vereinnahmt werden konnte.<sup>56</sup> Ein Schaden sei dem Land nicht entstanden, da die Mehreinnahmen in 2018 erzielt worden seien. Um für die Zukunft einen Vorgriff zu vermeiden, sei das Verfahren für die Mittelzuweisungen bei Titel 684 01 dahingehend umgestellt worden, dass die Mittel nur in Höhe der bei Titel 282 02 eingegangenen tatsächlichen Einnahmen für Bewilligungen zur Verfügung gestellt werden.<sup>57</sup> Zu der nicht beantragten Einwilligung beim Ministerium der Finanzen wurden keine Ausführungen gemacht.

<sup>56</sup> Begründung zum korrespondierenden Einnahmetitel 282 02.

<sup>57</sup> Stellungnahme des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Integration vom 12. Februar 2019.

Einzelplan	09	–	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie - Bereich Landwirtschaft -
Kapitel	09 10	–	Ämter für Landwirtschaft, Flurneuordnung und Forsten
Titel	381 01	–	Verrechnung zwischen den Kapiteln im Rahmen der Flurbereinigung
i. V. m.	533 01	–	Dienstleistungen Außenstehender für die Flurneuordnungsbehörden

Der Titel 533 01 weist einen Vorgriff i. H. v. 167.700,88 € aus. Die Ausgaben sind jedoch über das Landesprogramm im Kapitel 1505 (Hochwasserschutz, Wasserwirtschaft) Titelgruppe 67 – Grundwasser/Vernässung/Gebietswasserhaushalt – zu finanzieren, da es sich um vorbereitende ingenieurtechnische Leistungen für Maßnahmen und Bauwerke zur Verhinderung zukünftiger Schlammeinträge in Ortslagen sowie einer gefahrlosen Wasserableitung nach Starkregenereignissen handelt. Die entsprechende Berichtigung wurde durch das Ministerium im Jahr 2018 vorgenommen. Der entsprechende Nachweis liegt dem Landesrechnungshof vor und wurde geprüft. Zu kritisieren bleibt allerdings, dass der Vorgriff ohne vorherigen Antrag auf Einwilligung beim Ministerium der Finanzen erfolgte.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Ministerien das Antragserfordernis gemäß § 37 Abs. 1 LHO zur Bewilligung des Vorgriffs beim Ministerium der Finanzen beachten.**

#### 2.2.2. Verpflichtungsermächtigungen

Gemäß § 38 Abs. 2 LHO bedarf die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen ebenfalls der Einwilligung des Ministeriums der Finanzen. Gegen diese Vorgabe haben Staatskanzlei und Ministerium für Kultur sowie das Ministerium der Finanzen verstoßen. Sie haben Verpflichtungsermächtigungen ohne einen vorherigen Antrag auf Einwilligung in Anspruch genommen.

Im Einzelnen

Einzelplan	19	–	Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT)
Kapitel	19 09	–	Ebenenübergreifende Vorhaben mit kommunalem Bezug
Titel	633 71	–	Sonstige Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände

Im Haushaltsjahr 2017 hat die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur bei Kapitel 19 09 Titel 633 71 eine Verpflichtungsermächtigung i. H. v. 1.143.477,00 € in Anspruch genommen.

Das Ressort hatte die erforderliche Einwilligung des Ministeriums der Finanzen nicht beantragt, da es der Auffassung war, dass es sich bei den Mitteln um eine Ausnahme von § 38 Abs. 2 LHO nach Abschnitt 5 Nr. 1 d) Haushaltsführungserlass (HFE 2017) handeln würde. Danach wurde die Einwilligung für Verpflichtungsermächtigungen zu Lasten durchlaufender Drittmittel erteilt.

Die im Kapitel 19 09, Titel 633 71 veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen sind Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für Digitalisierungsprojekte. Die Mittel stammen zu 100 % aus Zuweisungen des Bundes aus der Versteigerung von Mobilfunkfrequenzen. Die Mittel der Digitalen Dividende II unterliegen gemäß einem Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz einer Zweckbindung für „Breitband und Digitalisierung“. Über die konkrete Verwendung der Mittel hatte jedoch das Land zu entscheiden. Somit handelt es sich nicht um durchlaufende Drittmittel im Sinne des HFE 2017. Insofern hätte eine Einwilligung eingeholt werden müssen.

Einzelplan	19	–	Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT)
Kapitel	19 10	–	Ministerium der Finanzen – IKT-Strategie und E-Government
Titel	891 63	–	Zuschüsse für Investitionen an öffentliche Unternehmen

Im Kapitel 19 10, Titel 891 63 wurde eine weitere nicht genehmigte Verpflichtungsermächtigung i. H. v. 1.398.317,00 € in Anspruch genommen.

In diesem Fall hatte das Ministerium der Finanzen auf Grund eines Büroversehens die Einwilligung zur Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigung nicht beantragt.

**Die Landesregierung hat grundsätzlich vor jeder Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen die gemäß § 38 Abs. 2 LHO vorgeschriebene Einwilligung einzuholen.**

### 2.3. Ungerechtfertigte Umsetzungen aufgrund des allgemeinen Haushaltsvermerks

Einzelplan	06	–	Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung - Wissenschaft
Kapitel	06 02	–	Allgemeine Bewilligungen
Titel	632 01	–	Erstattungen von Verwaltungsausgaben der Stiftung für Hochschulzulassung (Stiftung)
	632 04	–	Erstattungen für Verwaltungsausgaben für das dialogorientierte Serviceverfahren (DoSV)
	671 01	–	Kostenerstattung zur Administration der EU-Strukturfonds
	685 25	–	Zuschuss des Landes zur Hochschulrektorenkonferenz

Gemäß § 20 Absatz 2 LHO können Ausgaben im Haushaltsplan für deckungsfähig erklärt werden, wenn ein sachlicher Zusammenhang besteht.

Das Vorwort des Einzelplanes 06 des Haushaltsplans 2017/2018 enthält unter dem Punkt E. folgenden allgemeinen Haushaltsvermerk:

„Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung ist berechtigt, innerhalb des Einzelplanes 06 zwischen den Kapiteln 06 02, 06 03 und 06 21 Minderausgaben einzelner Haushaltsansätze zugunsten anderer Zweckbestimmungen im Rahmen des veranschlagten Gesamthaushaltsvolumens (Zuschussbedarfs) umzusetzen, um auf geänderte Bedarfe von Rechtsverpflichtungen reagieren zu können. Darüber hinausgehende überplanmäßige bzw. außerplanmäßige Ausgaben bedürfen der Einwilligung nach § 37 LHO.

Die vorstehende Ermächtigung ist erforderlich, um flexibel auf Veränderungen bei gemeinsam von Bund und Ländern finanzierten Aufgaben sowie Veränderungen im Zusammenhang mit dem Aufstiegsfortbildungsgesetz reagieren zu können.“

Die Sätze 1 und 2 werden als \*\*\*allgemeiner Haushaltsvermerk für verbindlich erklärt und sind den Kapiteln 06 02, 06 03 und 06 21 vorangestellt.

Der Titel 632 04 - Erstattungen für Verwaltungsausgaben für das dialogorientierte Serviceverfahren - der Haushaltsrechnung 2017 enthält Minderausgaben i. H. v. 115.736,01 €. Von

diesen setzte das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung nach der Begründung der Haushaltsrechnung entsprechend dem allgemeinen Haushaltsvermerk insgesamt 109.836 € für bestehende Rechtsverpflichtungen im Kapitel 06 02

- Titel 671 01, Kostenerstattung zur Administration der EU-Strukturfonds und
- Titel 685 25, Zuschuss des Landes zur Hochschulrektorenkonferenz

ein. Mit Schreiben vom 12. Februar 2019 teilte das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung dem Landesrechnungshof mit, dass es von den Minderausgaben auch Mittel im Titel 632 01, Erstattungen von Verwaltungsausgaben der Stiftung für Hochschulzulassung (Stiftung), verwandte.

Des Weiteren führte das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung in diesem Schreiben aus, dass

- die Hochschulen und die Länder die Stiftung für Hochschulzulassung tragen.
- sich die Länder im Haushaltsjahr 2017 letztmalig an den Kosten des dialogorientierten Serviceverfahrens beteiligten. Der Bund übernahm keine Kosten.
- die Landesanteile auf den Berechnungen nach dem Königsteiner Schlüssel beruhen. Bei der Haushaltsaufstellung 2017 stand noch nicht fest, welche und wie viele Hochschulen am dialogorientierten Serviceverfahren teilnehmen. Der Haushaltsansatz war der Höhe nach nicht vorhersehbar.
- es häufig vorkomme, dass zum Beispiel die Finanzministerkonferenz oder die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz im laufenden Haushalt Änderungen beschließen bzw. sich Anpassungen bei vertraglichen Leistungen ergeben. Das Land hat dann seinen Anteil durch Einsparungen im Einzelplan 06 zu erbringen. Durch den Allgemeinen Haushaltsvermerk entfällt in diesen Fällen die Beantragung überplanmäßiger Ausgaben.
- der allgemeine Haushaltsvermerk zur Anwendung komme, wenn sich Rechtsverpflichtungen bei den einzelnen Haushaltsansätzen im Kapitel 06 02, 06 03 und 06 02 erhöhen und diese aus Minderbedarfen an anderer Stelle aus Kapitel 06 02, 06 03 und 06 21 gedeckt werden können.
- sich der allgemeine Haushaltsvermerk auf alle Rechtsverpflichtungen und nicht nur auf Mehrbedarfe von gemeinsam von Bund und Ländern finanzierten Aufgaben beziehe. Für alle anderen Änderungen im Haushaltsvollzug bedürfe es eines Antrages auf über-/außerplanmäßige Ausgaben.
- die Investitionsbank im Haushaltsjahr 2017 infolge einer erhöhten Anzahl von Förderfällen sowie eines gestiegenen Verwaltungsaufwandes eine Nachkalkulation für die Admi-

nistration der EFRE- und ESF-Maßnahmen im Wissenschaftsbereich erstellt habe. Es handele sich um die Erfüllung von Rechtsverpflichtungen infolge geänderter Bedarfe.

Der Landesrechnungshof sieht einen sachlichen Zusammenhang der in den Deckungskreis einbezogenen Ausgaben. Diese betreffen geänderte Bedarfe aus Rechtsverpflichtungen bei gemeinsam von Bund und Ländern finanzierten Aufgaben sowie Veränderungen im Zusammenhang mit dem Aufstiegsfortbildungsgesetz. Die Begrenzung des Anwendungsbereiches aus Gründen der Flexibilität ergibt sich daraus, dass

- bei gemeinsam von Bund und Ländern finanzierten Aufgaben die Landesanteile auf Berechnungen wie zum Beispiel dem Königsteiner Schlüssel beruhen<sup>58</sup> und zur Haushaltsaufstellung nicht feststehen. Die veranschlagten Ausgaben basieren auf Schätzungen.
- sich in der Vergangenheit im Zusammenhang mit dem Aufstiegsfortbildungsgesetz Veränderungen ergeben haben, die aufgrund nicht konkret abschätzbarer Förderzahlen zu überplanmäßigen Ausgaben führten.

Die Ausgaben des Titels 671 01 betreffen keine gemeinsame Förderung durch Bund und Länder. Hierbei handelt es sich um die Erstattung der Kosten für übertragene Verwaltungsausgaben zur Administration der EU-Strukturfonds für den Bereich Wissenschaft und Forschung. Allein das Vorliegen einer Rechtsverpflichtung reicht nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht aus, um den allgemeinen Haushaltsvermerk anzuwenden. Vielmehr ist Satz 3 zur Bestimmung des Anwendungsbereiches heranzuziehen. Demnach soll die erforderliche Flexibilität bei gemeinsam von Bund und Ländern finanzierten Aufgaben sowie bei Veränderungen im Zusammenhang mit dem Aufstiegsfortbildungsgesetz gewährleistet sein. Ein solcher Fall liegt bei den erhöhten Bedarfen der Investitionsbank nicht vor.

Unbeachtlich ist die Nichtverbindlichkeit des Satzes 3 des allgemeinen Haushaltsvermerks. Nicht verbindliche Erläuterungen können eine wesentliche Rolle bei der Auslegung der Zweckbestimmung spielen, um zum Beispiel die mit der Veranschlagung der Haushaltsmittel vom Gesetzgeber verfolgte Absicht zu ermitteln. Ihnen kommt insoweit der Charakter von Interpretationsleitlinien zu. Enthalten sie zum Beispiel einen abschließenden Katalog vorgesehener Maßnahmen, dürfen andere Maßnahmen nicht aus dem Titel finanziert werden.<sup>59</sup> Diese Kommentierung ist auf Satz 3 des allgemeinen Haushaltsvermerks anwendbar. Dieser zeigt den Grund (Flexibilität) und den bezweckten Anwendungsbereich (gemeinsam von Bund und Ländern finanzierten Aufgaben sowie Aufstiegsfortbildungsgesetz) für die Veranschlagung des allgemeinen Haushaltsvermerks auf. Damit wird die vom Gesetzgeber ver-

<sup>58</sup> Berechnung nach dem Verhältnis Steueraufkommen (zwei Drittel) und Bevölkerungszahl (ein Drittel) der Länder.

<sup>59</sup> Heuer, Kommentar zur BHO § 17 BHO, Rn. 7.

folgte Absicht der Ermächtigung konkretisiert. Der allgemeine Haushaltsvermerk ist daher nur im Zusammenhang mit seinem begründenden Satz 3 anzuwenden.

Bei den Ausgaben der Titel 632 01 und Titel 632 04 handelt es sich entgegen Satz 3 des allgemeinen Haushaltsvermerks nicht um gemeinsam von Bund und Ländern finanzierte Ausgaben. Diese Ausgaben beruhen jedoch auf Berechnungen von Landesanteilen nach dem Königsteiner Schlüssel, die zur Haushaltsaufstellung noch nicht endgültig feststanden.

Des Weiteren ist die Umsetzung von Minderausgaben des Titels 632 04 in die Titel 632 01, Titel 671 01 und Titel 685 25 keine Umsetzung zwischen den Kapiteln 06 02, 06 03 und 06 21, sondern innerhalb des Kapitels 06 02.

Der Landesrechnungshof ist der Ansicht, dass trotz der Nichtbeteiligung des Bundes die Möglichkeit der Deckungsfähigkeit bestehen sollte. Entscheidend ist, dass die endgültigen Ausgaben - wie bei den gemeinsam von Bund und Ländern finanzierten Ausgaben - erst aufgrund nachträglicher Berechnungen nach dem Königsteiner Schlüssel vorlagen. Um die beabsichtigte Flexibilität bei diesen Ausgaben erreichen zu können, sind außerdem auch Umsetzungen zwischen verschiedenen Titeln eines Kapitels notwendig.

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung hat Minderausgaben bei Titel 671 01 eingesetzt, obwohl die Ausgaben dieses Titels nach dem allgemeinen Haushaltsvermerk nicht deckungsfähig sind.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung den allgemeinen Haushaltsvermerk bei der Aufstellung des Haushaltsplanentwurfes 2020/2021 so konkret zu formulieren, dass auch die beschriebenen Fälle eindeutig erfasst werden.**

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung künftig den Anwendungsbereich des allgemeinen Haushaltsvermerks beachtet.**

### **3. Intransparente Ansatzüberschreitungen trotz Zuweisung von Personalverstärkungsmitteln**

In der Haushaltsrechnung 2017 sind in den Anlagen keine Übersichten zu den vom Ministerium der Finanzen zugewiesenen Personalverstärkungsmitteln (PVM) für das Haushaltsjahr 2017 enthalten. Eine gesetzliche Normierung für die Vorlagepflicht besteht nicht.

Zur Überprüfung der Ansatzüberschreitungen der deckungsfähigen Personalausgaben je Einzelplan hat der Landesrechnungshof die zugewiesenen PVM einbezogen. In folgenden Einzelplänen kam es bei den persönlichen Verwaltungsausgaben (HGr. 4) zu Ansatzüberschreitungen innerhalb des Deckungskreises (§ 20 Abs. 1 Nr. 2a LHO i. V. m. § 9 Abs. 4 und 5 HG 2017/2018).

Tabelle 18: Einzelpläne mit Ansatzüberschreitungen bei den persönlichen Verwaltungsausgaben innerhalb des Deckungskreises (Haushaltsjahr 2017)

- in € -

Einzelplan	Überschreitung Soll lt. HHR 2017 <sup>60</sup>	zugewiesene PVM innerhalb des Deckungskreises	Verbleibende Ansatz- überschreitung
03	11.895.074,33	9.504.808,00	2.390.266,33
06	8.362.233,98	697.379,24 <sup>61</sup>	7.664.854,74
08	524.302,87	136.037,00	388.265,87

Quelle: Haushaltsrechnung 2017, Haushaltsplan 2017/2018

Die Übersicht zeigt, dass die vom Ministerium der Finanzen zugewiesenen PVM bei den Einzelplänen 03, 06 und 08 nicht ausreichend waren, um die Ansatzüberschreitungen auszugleichen. Diese beruhen im Wesentlichen auf erhöhten Beihilfe- und Versorgungsausgaben und sind damit gerechtfertigt. Ein Ausgleich konnte erst im Rahmen der Rechnungslegung über den Gesamthaushalt nach § 20 Abs. 1 Nr. 2 b LHO i. V. m. § 9 Abs. 5 HG 2017/2018 erreicht werden.

Bereits in der Haushaltsrechnung 2016 hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass die Personalausgabenansätze trotz zugewiesener PVM überschritten wurden. Die Verwaltung versicherte, dass ab dem Haushaltsjahr 2017 verstärkt auf die Einhaltung des Budgets geachtet wird.

Tabelle 19: Einzelpläne mit Ansatzüberschreitungen bei den persönlichen Verwaltungsausgaben innerhalb des Deckungskreises (Haushaltsjahr 2016)

- in € -

Einzelplan	Überschreitung Soll lt. HHR 2016 <sup>62</sup>	zugewiesene PVM innerhalb des Deckungskreises	Verbleibende Ansatz- überschreitung
03	24.299.528,92	24.288.380,00	11.148,90
06	5.995.438,25	0	5.995.438,25
08	509.083,11	228.043,00	281.040,11

Quelle: Haushaltsrechnung 2016, Haushaltsplan 2016

<sup>60</sup> Anlage 5, S. 167.

<sup>61</sup> inkl. PVM für Zuschuss Betrieb.

<sup>62</sup> Anlage V, S. 186.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes haben die PVM nur dann eine Steuerungswirkung, wenn es nicht zu Ansatzüberschreitungen in den Deckungskreisen kommt und diese im Rahmen der Rechnungslegung ausgeglichen werden müssen.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Ministerium der Finanzen ein intensives Monitoring zur Überwachung von Ansatzüberschreitungen bei den Personalausgaben. Das aufgezeigte Beispiel verdeutlicht, dass ohne eine Übersicht über die zugewiesenen PVM eine ausreichende Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Haushaltsrechnung für den Haushaltsgesetzgeber nicht gegeben ist.**

**Der Landesrechnungshof empfiehlt, diese Übersichten zukünftig den Haushaltsrechnungen beizufügen.**

#### **4. Bürgschaften und Garantieverpflichtungen**

##### **Kapitel 13 25 – Schuldenverwaltung**

##### **Abschnitt B Anlage – Übernahme von Bürgschaften und sonstigen Gewährleistungen**

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

Der Nachweis über das Vermögen erfolgt 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, 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.<sup>63</sup>

<sup>63</sup> Bürgschaftsrichtlinien des Landes, I. Voraussetzungen für Landesbürgschaften, 2. Zweckbestimmung.

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.<sup>64</sup>

Der Bürgschaftsrahmen von derzeit 3 Mrd. € definiert den maximal durch das Land zu gewährenden Umfang an Einzelbürgschaften entsprechend § 5 Haushaltsgesetz.

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 Bürgschaftsbetrag, der als Bürgschaft ausgereicht wurde. Es entspricht dem bestehenden Haftungsrisiko.

#### 4.1. Entwicklung der vom Land übernommenen Bürgschaften von 2008 bis 2017

Tabelle 20: Entwicklung der vom Land übernommenen Bürgschaften 2008 bis 2017

- in € -

Jahr	Nettozugang bzw. Nettoabgang	Bürgschaftsobligo	Bruttoausfall- zahlungen	Anteil Bruttoaus- fallzahlungen am Vorjahresobligo
2008	121.199.154	1.860.379.142	10.864.370	0,6 %
2009	212.868.381	2.073.247.523	15.044.041	0,8 %
2010	86.024.028	2.159.271.550	23.939.540	1,2 %
2011	122.681.033	2.281.952.584	23.722.150	1,1 %
2012	459.856.772	2.741.809.356	23.577.040	1,0 %
2013	181.607.650	2.923.417.006	21.290.975	0,8 %
2014	-666.066.404	2.257.350.601	21.778.479	0,7 %
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 %
2017	-11.631.648	1.921.066.666	14.834.630	0,8 %

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

In 2017 verringerte sich die Bürgschaftsvergabe um rund 11,6 Mio. €. Insbesondere die Landesbürgschaften verringerten sich um rund 8,5 Mio. €.

Die Bruttoausfallzahlungen haben sich gegenüber dem Vorjahr um rund 8,6 Mio. € erhöht. Ihr Anteil am Vorjahresobligo ist mit 0,8 % wieder deutlich gestiegen.

<sup>64</sup> Bürgschaftsrichtlinien des Landes, I. Voraussetzungen für Landesbürgschaften, 3. Subsidiaritätsprinzip.

#### 4.2. Erträge aus Bürgschaften

Das Land hat im Haushaltsjahr 2017 Erträge aus Bürgschaften (Bürgschaftsprovisionen) i. H. v. rund 463.000 € erzielt. Der Haushaltsansatz von 500.000 € wurde somit um rund 37.000 € unterschritten. Dies ist Ausdruck des sinkenden Bedarfes an Landesbürgschaften.

#### 4.3. Entwicklung der Ausfälle und Sicherheitenverwertungen von 2008 bis 2017

Tabelle 21: Entwicklung der Ausfälle und Sicherheitenverwertungen 2008 bis 2017

- 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 %
2017	5.822.293	14.834.630	9.012.337	60,8 %
<b>Summe</b>		<b>766.991.199</b>		

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

Die Höhe der zu leistenden Nettoausfallzahlungen ist mit 5,8 Mio. € gegenüber dem Vorjahr um 3,6 Mio. € gestiegen. Im Haushaltsjahr 2017 standen den Bruttoausfallzahlungen i. H. v. 14,8 Mio. € Rückflüsse von rund 9,0 Mio. € gegenüber. Der Haushaltsansatz von 10 Mio. € für die Inanspruchnahme der Bürgschaften wurde nicht ausgeschöpft (-4,2 Mio. €).

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

Gemäß den vorläufigen Zahlen zum 31. Dezember 2018 blieb die Nettoinanspruchnahme für das Haushaltsjahr 2018 mit 6,0 Mio. € ebenfalls unterhalb des niedrigeren geplanten Haushaltsansatzes.

Insgesamt hat das Land seit 1991 Bruttoausfallzahlungen i. H. v. rund 767,0 Mio. €<sup>65</sup> geleistet. Die Rückflüsse aus Sicherheitenverwertungen betragen seit 1991 rund 167,4 Mio. €, d. h. lediglich 21,8 % der Bruttoausfallzahlungen. Damit hat das Land seit 1991 netto 599,6 Mio. € für seine Bürgschaftsübernahmen aufgewendet, die finanziell als Verlust zu werten sind. Dies verdeutlicht, dass Bürgschaften des Landes auch immer ein erhebliches Risiko für das Land beinhalten.

#### 4.4. Bürgschaftsrahmen

Nachfolgende Tabelle zeigt die Ausschöpfung des festgelegten Bürgschaftsrahmens (Ermächtigungssumme) in den Jahren von 2008 bis 2017.

Tabelle 22: Ausschöpfung des festgelegten Bürgschaftsrahmens 2008 bis 2017

- in Mio. € -

Jahr	Bürgschaftsrahmen	Bürgschaftsobligo	Tatsächliches Obligo des Landes	Ausschöpfung des Rahmens (tatsächliches Obligo)
2008	2.340	1.860	k. A.	79,5 %
2009	3.000	2.073	k. A.	69,1 %
2010	3.000	2.159	k. A.	72,0 %
2011	3.000	2.282	k. A.	76,1 %
2012	3.500	2.742	k. A.	78,3 %
2013	3.500	2.923	1.936	83,5 % (55,3 %)
2014	3.500	2.257	1.428	64,5 % (40,8 %)
2015	3.000	1.906	1.530	63,5 % (51,0 %)
2016	3.000	1.933	1.280	64,4 % (42,7 %)
2017	3.000	1.921	1.249	64,0 % (41,6 %)

Quellen: Haushaltsbegleitgesetz bzw. Haushaltsrechnung des jeweiligen Jahres

Die mit dem Haushaltsgesetz 2012/2013 vorgenommene Erhöhung des Bürgschaftsrahmens um 500 Mio. € auf 3.500 Mio. € diente ausschließlich zweckgebunden der Senkung der risikogewichteten Aktiva der NordLB. Aufgrund des Wegfalls der Garantie gegenüber der

<sup>65</sup> Eigene Berechnungen, Fortschreibung der Vorjahreswerte.

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

Das Bürgschaftsobligo des Landes hat den Bürgschaftsrahmen zu keiner Zeit überschritten. Der Ausschöpfungsgrad des Rahmens lag 2017 bei 64,0 %.

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

Im Folgenden hat der Landesrechnungshof die Ausschöpfung der Ermächtigungssumme für die einzelnen Programme entsprechend der Aufteilung der Ermächtigungssumme für die Übernahme von Bürgschaften in 2017 dargestellt:

Tabelle 23: Aufteilung der jeweiligen Ermächtigungssumme für 2017

- in Mio. € -

Nr.	Bürgschaftsart	Plan	Ist	Ausschöpfung
1	zur Förderung der gewerbl. Wirtschaft	450	82	18,2 %
2	zur Förderung des Wohnungswesens	20	5	25,0 %
3	zugunsten der Landwirtschaft	50	27	54,0 %
4	Rückbürgschaften ggü. der DtA	300	265	88,3 %
5	Rückbürgschaften BüBa	250	149	59,6 %
6	Rückgarantien mbg	70	36	51,4 %
7	Sonstige Bürgschaften	1.610	1.133	70,4 %
8	Garantien ggü. DtA und KfW zur Haftungsfreistellung	250	225	90,0 %
	<b>Gesamt</b>	<b>3.000</b>	<b>1.922</b>	<b>64,1 %</b>

Quellen: Begründung zum Haushaltsgesetz 2017 / Haushaltsrechnung 2017

#### 4.5. Entwicklung des Bürgschaftsobligos und des tatsächlichen Bürgschaftsobligos nach Bürgschaftsarten in 2017

Das Bürgschaftsobligo hat sich im Jahr 2017 um rund 11,6 Mio. € auf insgesamt 1,92 Mrd. € verringert. Dies ist hauptsächlich auf die Landesbürgschaften (gewerbliche Wirtschaft) zurückzuführen.

Tabelle 24: Entwicklung des Bürgschaftsobligos und des tatsächlichen Bürgschaftsobligos nach Bürgschaftsarten in 2017

- in € -

Nr.	Bürgschaftsart	Stand zum 01.01.2017	Zugang	Abgang	Stand zum 31.12.2017	Tatsächliches Obligo des Landes per 31.12.2017
1	Landesbürgschaften (gewerbliche Wirtschaft)	90.771.103	4.100.000	12.677.130	82.193.973	82.193.973
2	Wohnungsbau (alt)	5.403.558	0	791.819	4.611.739	4.611.739
3	GA „Agrar- und Küstenschutz“	29.571.226	0	2.262.700	27.308.526	8.488.962
	darunter IB Land & Forst	20.000.000	0	0	20.000.000	1.358.835
4	KfW-Bankengruppe (ehem. DtA)	264.748.055	0	0	264.748.055	264.748.055
5	Rückbürgschaften BüBa	149.138.000	0	0	149.138.000	149.138.000
6	Rückgarantien mbg Bürgschaftsb.	35.665.000	0	0	35.665.000	35.665.000
	Sonstiges Bundesbürgschaften	0	0	0	0	0
	Sonstiges Landgesellschaft (LGSA)	120.375.462	0	0	120.375.462	120.375.462
	Sonstiges MIFA	10.400.000	0	0	10.400.000	10.400.000
	Sonstiges, Spielbanken S.-A. GmbH	2.500.000	0	0	2.500.000	0
	Sonstiges Investitionsbank (ohne IB Land & Forst)	999.362.000	0	0	999.362.000	348.724.210
7	KfW/DtA Haftungsfreistellung	224.763.911	0	0	224.763.911	224.763.911
	<b>Insgesamt</b>	<b>1.932.698.315</b>	<b>4.100.000</b>	<b>15.731.649</b>	<b>1.921.066.666</b>	<b>1.249.109.312</b>

Quelle: Haushaltsrechnung 2017, Abschnitt B Vermögen und Schulden 2017 Gesamtaufstellung

Die Gesamtaufstellung der Bürgschaften enthält in der Haushaltsrechnung für das Jahr 2017 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 1,25 Mrd. €.

Die Abweichungen zwischen dem Stand der vom Land aufgrund der Haushaltsgesetze übernommenen Bürgschaften und Eventualverpflichtungen zum 31. Dezember 2017 und dem tatsächlichen Obligo des Landes zum 31. Dezember 2017 ergeben sich überwiegend

aus Abweichungen der Obligostände gegenüber der Investitionsbank sowie gegenüber der GA „Agrar- und Küstenschutz“.

**Im Kapitel 13 25, Titel 111 12 (Gebühren aus der Verwaltung von Bürgschaften) wurden Mindereinnahmen von rund 37.000 €<sup>66</sup> erzielt. Der Titel 871 01 für die Inanspruchnahme des Landes aus Bürgschaften ist nicht ausgeschöpft worden; die Minderausgabe betrug rund 4,2 Mio. €<sup>67</sup>. Insoweit war in diesem Bereich eine Haushaltseinsparung möglich. Die Haushaltsansätze wurden an die Entwicklungen angepasst.**

## 5. Landesbetriebe und Anstalten des öffentlichen Rechts

Die Übersicht über den Jahresabschluss bei Landesbetrieben ist der Haushaltsrechnung 2017 in Anlage VII beigefügt. Die Darstellung erfolgt in Form einer verkürzten Bilanz und reduzierten Gewinn- und Verlustrechnung. Eine einzige Ausnahme besteht für die Sozialagentur (Kapitel 05 07). Aufgrund der kameralen Haushaltsführung legt diese eine Übersicht der Einnahmen und Ausgaben vor.

Die Anlage VII zur Haushaltsrechnung 2017 umfasst nicht die Anstalten des öffentlichen Rechts.

### 5.1. Landesbetriebe, Anstalten des öffentlichen Rechts im Einzelplan 15

#### 5.1.1. Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft

Einzelplan	15	–	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie – Bereich Umwelt und Energie
Kapitel	15 03	–	Landesbetriebe, Anstalten des öffentlichen Rechts
Titel	682 38	–	Zuschüsse für laufende Zwecke an den Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft Sachsen-Anhalt (LHW)
	891 38	–	Zuschüsse für Investitionen an den Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft Sachsen-Anhalt (LHW)

Die Landesregierung weist in der Anlage VII zur Haushaltsrechnung 2017 nur eine vorläufige Bilanz des Landesbetriebes für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft aus.

Sie übersandte dem Landesrechnungshof den Jahresabschluss am 5. Oktober 2018 und den Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses am 11. Februar 2019.

<sup>66</sup> Kapitel 4.2.

<sup>67</sup> Kapitel 4.3.

Mit Schreiben vom 14. Dezember 2018 legte das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie dem Landesrechnungshof die Unterlagen zur Entscheidung über die Gewinnverwendung vor.

**Der Landesrechnungshof weist erneut darauf hin, dass der Jahresabschluss von Landesbetrieben „innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf des Wirtschaftsjahres ... dem Ministerium der Finanzen und dem Landesrechnungshof vorzulegen ist“.**<sup>68</sup>

#### 5.1.2. Talsperrenbetrieb Sachsen-Anhalt

Einzelplan	15	–	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie – Bereich Umwelt und Energie
Kapitel	15 03	–	Landesbetriebe, Anstalten des öffentlichen Rechts
Titel	TGr. 62	–	Talsperrenbetrieb Sachsen-Anhalt (TSB-LSA)

Der Verwaltungsrat des Talsperrenbetriebes Sachsen-Anhalt stellte den Jahresabschluss zum 31. Dezember 2017 am 13. September 2018 fest.

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie legte dem Landesrechnungshof mit Schreiben vom 11. Februar 2019 den Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2017<sup>69</sup> vor.

Die erforderliche Genehmigung des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft und Energie und des Ministeriums der Finanzen ist datiert vom 31. Januar 2019<sup>70</sup>.

Der Landesrechnungshof weist hierzu darauf hin, dass der Versand der genannten Unterlagen an den Landesrechnungshof durch das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie einschließlich des Ergebnisses seiner Prüfung „innerhalb von drei Monaten nach der Haupt- oder Gesellschafterversammlung, die den Jahresabschluss ... festzustellen hat“, erfolgen muss.<sup>71</sup>

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie Maßnahmen ergreift, um künftig eine zeitnahe Erstellung und Vorlage der jeweils erforderlichen Unterlagen sicherzustellen.**

<sup>68</sup> Nr. 3.3 des Grundsatzerlasses zu den Landesbetrieben nach § 26 LHO vom 11. Juli 2012, zul. geändert durch Erlass vom 21. März 2017.

<sup>69</sup> § 69 i. V. m. § 105 LHO.

<sup>70</sup> § 109, Abs. 3 LHO.

<sup>71</sup> Gemäß § 69 i. V. m. § 105 LHO.

## 5.2. Landesbetrieb im Einzelplan 05

Einzelplan	05	–	Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration
Kapitel	05 07	–	Sozialagentur
Titel	682 42	–	Zuschüsse an die Sozialagentur

Ausweislich der Haushaltsrechnung 2017 betrug der Zuschuss des Landes an die Sozialagentur laut Plan 5.787.800 € und wurde mit 5.368.003,75 € in Anspruch genommen. Folglich sind für dieses Haushaltsjahr Minderausgaben von 419.769,25 € feststellbar.

Aus der Anlage VII zur Haushaltsrechnung ergeben sich – wie auch in den Vorjahren – hiervon abweichende Beträge. Hiernach sind von der Sozialagentur die Landeszuschüsse nur i. H. v. 5.356.221,85 € in Anspruch genommen worden. Der Anlage VII zur Haushaltsrechnung zufolge sind von den in der Haushaltsrechnung angegebenen Ist-Ausgaben 11.781,90 € aus eigenen Einnahmen finanziert worden.

**Die Ist-Ausgaben bzw. das Rechnungs-Ist 2017 bei Kapitel 05 07 Titel 682 42 von 5.368.003,75 € sind um die eigenen Einnahmen der Sozialagentur i. H. v. 11.781,90 € auf 5.356.221,85 € zu korrigieren.**

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration auf die Korrektur der Haushaltsrechnung hinwirkt.**

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

Die systematische Veranschlagung von Entgelten als Zuschuss für die von Dataport an das Land erbrachten Leistungen beeinträchtigt die finanz- und volkswirtschaftliche Aussage des Haushaltsplans und der Haushaltsrechnung.

Die Darstellung verstößt gegen den standardisierten Gruppierungsplan und beeinträchtigt die Vergleichbarkeit der Haushaltspläne von Bund, Ländern und Gemeinden.

In einem föderalen Finanzsystem müssen die Haushaltsstrukturen auf verschiedenen Ebenen vergleichbar sein. Die Ordnung der Einnahme- und Ausgabearten nach dem Gruppierungsplan orientiert sich an den Kriterien der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Sie dient der Bereitstellung von Grunddaten für die Berechnung des Staatskontos.

Auf Grundlage von § 10 Abs. 2 Satz 3 HGrG/§ 13 Abs. 2 Satz 3 LHO werden die Titel für Einnahmen und Ausgaben in bestimmte Arten eingeteilt (Gruppierungsplan). Die Zuordnungshinweise zum Gruppierungsplan beschreiben die Ausgaben bei Titel 682 als „im Rahmen der staatlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik gewährte Zuschüsse an öffentliche Unternehmen, um deren Verkaufspreise zu beeinflussen und/ oder eine hinreichende Entlohnung der Produktionsfaktoren (Arbeitskräfte und Kapitaleinsatz) zu ermöglichen.“

Die Haushaltsrechnung 2017 weist an Dataport gezahlte Leistungsentgelte i. H. v. 55.375.186,89 € als Zuschüsse an öffentliche Unternehmen aus.

Diese Zuordnung beruht auf der Nr. 4.7 der Haushaltstechnischen Richtlinien 2017/2018 (HTR-LSA). Für die Zuordnung der Ausgaben für die von der AöR Dataport bezogenen Leistungen legte die o. g. Regelung fest, dass die Ausgaben innerhalb der jeweiligen fachspezifischen Titelgruppe in den Gruppen 682 (Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche Unternehmen) und 891 (Zuschüsse für Investitionen an öffentliche Unternehmen) zu veranschlagen sind.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes verstößt die Veranschlagung dieser Leistungsentgelte für Dataport im Haushaltsplan und in der Haushaltsrechnung gegen die Haushaltssystematik, die durch den standardisierten Gruppierungsplan konkretisiert wird.

Vertraglich vereinbarte Leistungsentgelte, die auf einer kostendeckenden Kalkulation basieren, sind keine Zuschüsse i. S. d. Zuordnungsrichtlinien zum Gruppierungsplan (ZR-GPL). Nach dem Gruppierungsplan hätten die Leistungsentgelte als sächliche Verwaltungsausgaben in der Hauptgruppe 5 veranschlagt werden müssen. Hier wäre auch der in anderen Dataport-Trägerländern verwendete Titel 533 ... „Dienstleistungen von Dataport“ geeignet. Sofern Dataport Mittel für den Erwerb von beweglichen Sachen (über 5.000 €) vom Land erhalten hat, handelt es sich um Ausgaben für Investitionen der Gruppe 812 und nicht um Zuschüsse für Investitionen der Gruppe 891.

**Die vom Ministerium der Finanzen mit der HTR-LSA festgelegten Titel für die Veranschlagung der Entgelte der AöR Dataport in der Haushaltsrechnung bei Einzelplan 19 Titel 682 widersprechen der Haushaltssystematik. Die Aufstellung künftiger Haushalte sollte der Systematik des Gruppierungsplans folgen.**

Im Abschnitt B der Haushaltsrechnung 2017 „Vermögen und Schulden“ unter II. Finanzvermögen, II1. Verzeichnis der Beteiligungen des Landes Sachsen-Anhalt an Unternehmen des privaten und Anstalten des öffentlichen Rechts zum 31. Dezember 2017 sind neben den Ausgaben für den Erwerb der Beteiligung auch die Ausgaben für Leistungsentgelte auf der

Basis abgeschlossener EVB-IT Verträge mit der AöR Dataport enthalten. Der Landesrechnungshof weist auf Folgendes hin:

In dem o. g. Verzeichnis sind Ausgaben i. H. v. 51.155.081,16 € „für diverse Haushaltsstellen in fast allen Kapiteln“ sowie eine Rate für den Erwerb der Beteiligung an der AöR Dataport i. H. v. 1,5 Mio. € aufgenommen.

Die dargestellte Höhe der Ausgaben aus dem Einzelplan 19 stimmt nicht mit dem vom Landesrechnungshof ermittelten Wert aus der Haushaltsrechnung überein. Im Einzelplan 19 sind bei den Titeln 682 .. Ausgaben i. H. v. 52.890.277,53 € und bei den Titeln 891 .. i. H. v. 2.484.909,36 € und somit insgesamt Ausgaben i. H. v. 55.375.186,89 € ausgewiesen.

Das Ministerium der Finanzen teilte hierzu mit, es habe den Wert anhand der Meldung der Ressorts zum Beteiligungsmanagement ermittelt. Die vom Ministerium vorgelegte Auflistung enthielt weitere Ausgaben aus anderen Einzelplänen i. H. v. insgesamt 114.062,73 €. Dennoch kann der Landesrechnungshof den vom Ministerium der Finanzen ermittelten Wert nicht nachvollziehen. Es ist davon auszugehen, dass die erstellte Liste unvollständig ist. Beispielsweise sind die Ausgaben bei Kapitel 19 23 i. H. v. 3.686.496,54 € nicht enthalten.

**Der Landesrechnungshof kann die Höhe des in der Anlage zur Haushaltsrechnung „Vermögen und Schulden“ bezifferten Betrages von 51.155.081,16 € nicht nachvollziehen. Dieser entspricht nicht dem in der Haushaltsrechnung ausgewiesenen Betrag von 55.375.186,89 €. Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium sicherstellt, dass die Beträge übereinstimmen.**

## **IV Weitere Prüfungsergebnisse gemäß § 97 Abs. 6 LHO (Denkschrift)**

### **1 Grenzen öffentlicher Förderung und wirtschaftlicher Betätigung – Land und Kommunen müssen ihre Interessen klar belegen**

---

Das Land hat bei verschiedenen Förderentscheidungen das Vorliegen des erforderlichen erheblichen Landesinteresses nicht geprüft, nicht nachvollziehbar begründet oder die Prüfung nicht entsprechend dokumentiert.

Das Land hat sich in verschiedenen Konstellationen außerdem an privatwirtschaftlichen Unternehmen beteiligt und dabei das dafür erforderliche wichtige Landesinteresse nicht in allen Fällen nachvollziehbar begründet.

Auch bei wirtschaftlichen Betätigungen kommunaler Beteiligungsunternehmen lag der öffentliche Zweck der Beteiligung der Kommune an Unternehmen in manchen Fällen nicht vor.

#### 1. Fehlen des erheblichen Landesinteresse bei Zuwendungen

Aufgabe des Staates ist es u. a., bestimmte Leistungen oder Einrichtungen für den Einzelnen oder die Öffentlichkeit bereitzustellen, um im öffentlichen Interesse liegende Ziele zu erreichen (Leistungsverwaltung). Bei der Erfüllung dieser öffentlichen Aufgaben können auch nicht staatliche Stellen eingebunden werden. Dazu steht dem Staat bspw. das Instrument der Zuwendungen zur Verfügung. Zuwendungen<sup>72</sup> sind gem. Nr. 1.1. der VV zu § 23 LHO Leistungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke.

Der Bereich der leistungsgewährenden Verwaltung ist gesetzlich nur gering reguliert. Bei der Gewährung freiwilliger<sup>73</sup> Leistungen steht der Verwaltung damit grundsätzlich ein weiter Gestaltungsspielraum bei der Verwendung von öffentlichen Geldern zu. Die Veranschlagung und Bewilligung von staatlichen Zuwendungen ist gleichwohl an zwingende Voraussetzungen geknüpft, die sich aus dem Verfassungs- und Haushaltsrecht ergeben. Dazu gehört neben der Zuständigkeit des Zuwendungsgebers die Bereitstellung von Haushaltsmitteln durch den Gesetzgeber (§§ 2, 3 und 6 LHO).

---

<sup>72</sup> Dazu gehören zweckgebundene Zuschüsse, Zuweisungen, Schuldendiensthilfen und andere nicht rückzahlbare Leistungen sowie zweckgebundene Darlehen und andere bedingt oder unbedingt rückzahlbare Leistungen.

<sup>73</sup> Freiwillige Leistungen sind solche, auf die kein Anspruch aufgrund eines Gesetzes besteht.

Soweit diese grundlegenden Erfordernisse erfüllt sind, verlangt § 23 LHO<sup>74</sup> für das Bereitstellen von öffentlichen Mitteln das Vorliegen eines erheblichen Landesinteresses an der Fördermaßnahme. Das Land hat im Vorfeld jeder Fördermaßnahme deshalb zu definieren, welche Ziele es konkret anstrebt. Die Zielsetzung kann sich auch aus politischen Richtungsentscheidungen ergeben. Im Anschluss daran hat die Verwaltung zu entscheiden, welche konkreten Maßnahmen sie zur Erreichung der Förderziele für geeignet hält.

Es müssen Umstände vorliegen, die insoweit über ein „einfaches“ Interesse hinausgehen, als sie dem Landesinteresse ein besonderes Gewicht und eine hervortretende Bedeutung verleihen. Ein erhebliches Interesse ist anzunehmen, wenn die Erfüllung des Förderzwecks der Aufgabenstellung und Zielsetzung des Landes in besonderem Maße dienlich und dabei zu erwarten ist, dass mit möglichst geringen Zuwendungsmitteln ein optimaler Erfolg erzielt wird. Nach der Kommentarliteratur zu den §§ 23 und 44 LHO muss das erhebliche Interesse auch dahin gehen, dass der angestrebte Zweck nicht durch eigene Verwaltungsbehörden, sondern gerade von Stellen außerhalb der Verwaltung erfüllt wird, weil

- das Land nicht über einen entsprechenden Verwaltungsapparat verfügt,
- die Einschaltung fremder Aufgabenträger zweckmäßiger und wirtschaftlicher erscheint oder
- der Zuwendungsempfänger eine besondere Qualifikation zur Zweckerfüllung aufweist.

Die Landesverwaltung konkretisiert das erhebliche Landesinteresse regelmäßig in Förderrichtlinien, in denen die Förderziele und der Zuwendungszweck beschrieben sowie Fördergegenstände benannt werden, für die das erhebliche Landesinteresse nach Auffassung der Verwaltung gegeben ist. Wie sie den Inhalt dieser verwaltungsinternen Regelungen bestimmt, liegt in ihrem Ermessen. Was sie damit als „der Zielsetzung des Landes in besonderem Maße dienlich“ im Sinne der o. b. Definitionen erachtet, hängt insofern auch von politischen Wertungen ab.

Das erhebliche Landesinteresse wird in § 23 LHO auch an die Leistungsfähigkeit des Zuwendungsempfängers geknüpft (Subsidiaritätsgrundsatz). Danach soll eine Veranschlagung von Zuwendungen unterbleiben, wenn der vom Land verfolgte Zweck auch auf eine andere Weise erfüllt werden kann. Da die Verwirklichung des Zuwendungszweckes vorrangig eigene

<sup>74</sup> Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung dürften gem. § 23 LHO des Weiteren nur veranschlagt werden:

- zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Definition der Förderziele),
- wenn das Land an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat (erhebliches Landesinteresse),
- das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann (Subsidiaritätsgrundsatz).

Aufgabe des Zuwendungsempfängers ist, obliegt die Finanzierung dieses Ziels auch primär ihm. Der Staat soll nur dann durch Zuwendungen tätig werden, soweit die eigenen finanziellen Möglichkeiten des Zuwendungsempfängers nicht ausreichen. Die öffentliche Förderung hat damit grundsätzlich nur ergänzenden (subsidiären) Charakter zu anderen verfügbaren Finanzierungsquellen.

Der Landesrechnungshof stellt immer wieder fest, dass ein den Anforderungen des § 23 LHO genügendes erhebliches Landesinteresse nicht vorlag oder nicht nachvollziehbar begründet wurde oder die Prüfung des Vorliegens eines besonderen Interesses nicht dokumentiert ist. In den letzten Jahren waren dies bspw. die folgenden Feststellungen:

#### 1.1. Konkretisierung des erheblichen Landesinteresses in Förderrichtlinien

Für diverse Förderprogramme veröffentlicht das Land entsprechende Förderrichtlinien, in denen die Fördergegenstände aufgeführt werden, für die das erhebliche Landesinteresse gem. § 23 LHO gegeben ist. Soweit also eine Fördermaßnahme den Parametern der Richtlinie entspricht, ist grundsätzlich vom Vorliegen des Landesinteresses auszugehen.

Die Bewilligungsbehörden haben nach den VV Nrn. 8.2.3 bis 8.2.5. zu § 44 LHO einen Zuwendungsbescheid regelmäßig – auch mit Wirkung für die Vergangenheit – ganz oder teilweise unverzüglich zu widerrufen und die Zuwendung zurückzufordern, soweit

- sie nicht oder nicht mehr ihrem Zweck entsprechend verwendet wird oder
- aus der Zuwendung beschaffte Gegenstände während der zeitlichen Bindung nicht oder nicht mehr zweckentsprechend verwendet werden.

Bei dieser Ermessensentscheidung haben die Bewilligungsbehörden u. a. das Interesse des Zuwendungsempfängers und die öffentlichen Interessen gegeneinander abzuwägen (VV Nr. 8.3 zu § 44 LHO).

Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung der Ausgaben für Maßnahmen und Projekte für die Gestaltung des demografischen Wandels das fehlende erhebliche Landesinteresse an der Förderung der entsprechenden Maßnahmen beanstandet. U. a. hat er festgestellt, dass die Bewilligungsbehörde Fördermittel für

- Maßnahmen gewährte, die nicht zur Erfüllung eigener Aufgaben der Zuwendungsempfänger dienten, sondern dazu, Einnahmen zu generieren und Gewinne zu erzielen,
- Studien ausgab, aus denen die zuständigen Stellen keine konkreten Maßnahmen zur Gestaltung des demografischen Wandels ableiteten.

So wurde bspw. ein Institut mit Sitz in Chemnitz mit der Anfertigung einer Machbarkeitsstudie zu Bildungsangeboten für Ältere im Harz beauftragt und erhielt dafür eine Zuwendung in Höhe von rund 14.000 €. Die Erwachsenenbildung in der Region Harz ist aber keine Aufgabe des Institutes, sondern eine öffentliche Aufgabe der kommunalen Gebietskörperschaften. Insofern wäre die Förderung der Erstellung einer solchen Machbarkeitsstudie nur zweckmäßig gewesen, wenn in den Gebietskörperschaften im Harz auch ein entsprechender Bedarf an deren Ergebnis bestanden hätte. Der betreffenden Stadt im Harz lag die Machbarkeitsstudie aber nicht vor, so dass auch keine Maßnahmen aus dem Gutachten abgeleitet werden konnten.

In einem anderen Fall erhielt ein Turnverein aus Nordrhein-Westfalen Zuwendungen in Höhe von 80.000 € für das Vorhaben „Sportentwicklung im Landkreis Anhalt-Bitterfeld“. Dieser Verein engagiert sich nach seinen Vereinszielen ausschließlich lokal in einem Stadtteil der Stadt Essen und ist Mitglied in den Fachverbänden des Landessportbundes Nordrhein-Westfalen. Die Sportentwicklung im Landkreis Anhalt-Bitterfeld zählt damit nicht zu seinen Aufgaben. Im Übrigen vergab der Verein nach Einholung von drei Angeboten die „Moderationsleistungen“ innerhalb dieser Maßnahme in Höhe von rund 45.000 € an eine Firma des 1. Vorsitzenden des Vereins.

Weiterhin erhielt ein Institut aus Halle (Saale) eine Zuwendung in Höhe von rund 70.000 € für die Entwicklung von Handlungsempfehlungen zur Gestaltung des Personen- und Schülerverkehrs in zwei Landkreisen. Der öffentliche Personennahverkehr gehört jedoch zu den Pflichtaufgaben der Landkreise, die als Zuwendungsempfänger geeignet und ggf. verpflichtet gewesen wären, die Leistung über ein Vergabeverfahren auszuschreiben.

**Der Landesrechnungshof sieht hier erhebliche Verstöße gegen das Zuwendungsrecht und hat die Verwaltung aufgefordert, dies bei der Prüfung der Verwendungsnachweise zu berücksichtigen.**

#### 1.2. Nicht hinreichende Begründung des erheblichen Landesinteresses beim Erlass von Förderrichtlinien

Der Landesrechnungshof ist vor dem Erlass von Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der Landeshaushaltsordnung zu hören (§ 103 Abs. 1 LHO) und prüft bei den Entwürfen von Richtlinien auch, ob die Begründung des erheblichen Landesinteresses nachvollziehbar ist. In den folgenden Beispielen war dies nach seiner Auffassung nicht der Fall:

- a) Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Studien und kleinen Maßnahmen nach Wettbewerbsverfahren des Netzwerkes Stadt/Land (Richtlinie Netzwerk)

Der Landesrechnungshof wies bei der Anhörung darauf hin, dass es mit dem Landesverwaltungsamt bereits eine „zentrale Koordinierungs- und Bündelungsbehörde zur Durchführung und Unterstützung des LEADER<sup>75</sup>/CLLD<sup>76</sup>-Prozesses in Sachsen-Anhalt“ gäbe, bei der alle Informationen aus dem Erfolg bzw. Nichterfolg der Umsetzung der „Richtlinie LEADER/CLLD“ zusammenlaufen. Der Landesrechnungshof hielt die Schaffung einer zusätzlichen „Bündelungsstelle“ in Form des „Netzwerkes Stadt/Land“ daher für nicht erforderlich.

- b) Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen im Rahmen des Landesprogramms Regionales Übergangsmanagement RÜMSA aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds und des Landes Sachsen-Anhalt

Das Förderprogramm verfolgt das primäre Ziel, ein optimal funktionierendes, regionales Management am Übergang Schule – Ausbildung – Beruf zu schaffen und zu verfestigen. Damit soll ein verzahntes Agieren u. a. der Arbeitsagenturen, der Jobcenter, der Jugendhilfeträger, der regionalen Unternehmen sowie weiterer Wirtschafts- und Sozialpartner erreicht werden. Ziel ist, dass Leistungen und Angebote unterschiedlicher Rechtskreise und Projekte identifiziert, beschrieben und koordiniert sowie die erforderlichen Grundlagen für eine abgestimmte und ganzheitliche Beratung und Begleitung von Jugendlichen geschaffen werden. In Handlungssäule I erfolgt die Förderung der Kommunen hinsichtlich des Ausbaus und der Verstetigung von Kooperations- und Unterstützungsstrukturen. In Handlungssäule II sollen die regionalen Aktivitäten der Berufsorientierung, der Förderung der betrieblichen Ausbildungsbereitschaft und der intensiven Begleitung von Jugendlichen mit Ausbildungshemmnissen unterstützend mit Förderbudgets ausgestattet werden. In Handlungssäule III erfolgt die Förderung einer Landesnetzstelle zur Beratung und Unterstützung der beteiligten Kommunen.

<sup>75</sup> LEADER (Liaisons Entre les Actions de Developpement de l' Economie Rurale – Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft) ist eine Gemeinschaftsinitiative der Europäischen Kommission zur Entwicklung ländlicher Räume. Lokale Akteure mit vor Ort entwickelten Projekten sollen unterstützt werden (Quelle: <https://leader.sachsen-anhalt.de/service/glossar> ).

<sup>76</sup> CLLD (Community Led Local Development - von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung) ist die Anwendung der LEADER-Methode in Fonds der Europäischen Union).

Der Landesrechnungshof hielt es für fraglich, ob und wie im Vorfeld der Förderung der Erfolg der beabsichtigten Maßnahmen der Handlungssäulen beurteilt werden kann, da weder die einzelnen Akteure und Partner noch die einzelnen regionalen Projekte bzw. deren Konzepte feststanden. Im Übrigen sind die Kommunen und die für den Bereich Arbeitsmarkt zuständigen Behörden ohnehin nach den Sozialgesetzbüchern zur Zusammenarbeit verpflichtet.

Bei der Konzeption dieses Arbeitsmarktprogrammes hatte der Landesrechnungshof den Eindruck, dass vorrangig das Personal der Zuwendungsempfänger und flächendeckende Strukturen gefördert werden und erst zweitrangig benachteiligte Jugendliche in eine berufliche Ausbildung überführt werden sollen. Informationen zum Bedarf lagen nicht vor. Konkrete Konzepte und Vorgaben zur Zielerreichung fehlten. Solche und weitere strategische Entscheidungen hatte das zuständige Ministerium teilweise auf andere Stellen und Gremien verlagert. Der Landesrechnungshof konnte daher nicht einschätzen, ob das Förderprogramm damit tatsächlich geeignet ist, die avisierten Ziele zu erreichen.

*Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration betont in seinem Schreiben vom 25. April 2019 zu dem Beitrag zum Jahresbericht 2018, Teil 2 im Wesentlichen das vorrangige Ziel von RÜMSA, Jugendliche in eine Ausbildung zu überführen. Hierzu bedürfe es über das gesetzliche Kooperationsgebot hinaus mehr Klarheit und Zusammenarbeit in den Förderangeboten der verschiedenen Rechtskreise. Dazu würden mit den kommunalen Akteuren Konzepte für eine Beratung aus einer Hand und Instrumente abgestimmt, um Angebote an Ausbildungsplätzen, Fördermöglichkeiten und Ansprechpersonen sichtbar zu machen. Es seien dafür bspw. auf der Grundlage regionaler Recherchen Angebotsübersichten erstellt und auf Webseiten veröffentlicht worden. In einigen Arbeitsbündnissen entstünden webbasierte öffentliche Datenbanken über Ausbildungs- und Praktikumsplätze. Zudem sei die Verknüpfung von Schulen mit Betrieben gestärkt worden bspw. bezüglich praxisorientierter Berufsorientierungsangebote und gemeinsamer Qualitätsstandards für Praktika. Die Bündnispartner schätzen die Entwicklung positiv ein.*

**In beiden Fällen war für den Landesrechnungshof das erforderliche erhebliche Landesinteresse für die Umsetzung der Förderprogramme zum Zeitpunkt der Konzeptionierung der Förderprogramme nicht vollständig nachvollziehbar.**

### 1.3. Prüfung der Auslandsgesellschaft Sachsen-Anhalt – Jahresbericht 2016<sup>77</sup>

Die Auslandsgesellschaft Sachsen-Anhalt (AGSA) ist ein Zusammenschluss von verschiedenen Organisationen und Interessenvertreterin für Einwanderung und Interkulturelle Orientierung/Öffnung, Europäische Zusammenarbeit und globales Lernen in Sachsen-Anhalt. Sie wurde zum Zweck der Beratung von Migranten, der Förderung der Völkerverständigung und der Ausprägung internationaler Gesinnung sowie der Durchführung von Begegnungs- und Austauschprojekten für junge Menschen gegründet und wird vom Land institutionell gefördert. Nach den Zuwendungsbescheiden wurden die Zuwendungen „... für die im Kontext mit der Tätigkeit der Auslandsgesellschaft Sachsen-Anhalt entstehenden Ausgaben“ bewilligt.

Der Landesrechnungshof hat in den Jahren 2014/2015 die der AGSA vom Land gewährten Zuwendungen geprüft und dabei u. a. festgestellt, dass die Vorgaben in den Zuwendungsbescheiden der Jahre 2010 bis 2015 an die AGSA nicht ausreichten, um den Zweck eindeutig und detailliert zu beschreiben und das erhebliche Interesse des Landes an der Förderung zu definieren. Dementsprechend waren auch Erfolgskontrollen nicht möglich.

Dies hat bspw. zu einer indirekten Förderung Dritter geführt, die aus dem Zuwendungsbescheid nicht ersichtlich war. So war (und ist) die AGSA u. a. Trägerin des „*einewelt* haus Magdeburg“, einer im Eigentum des Landes stehenden Liegenschaft, die von der AGSA als Büro- und Begegnungsstätte genutzt wurde (und wird). Im Gebäude befinden sich die Geschäftsräume der AGSA, die Geschäftsstellen von über 30 Vereinen und Migrantenorganisationen sowie Veranstaltungsräume. Bei einer institutionellen Förderung wie in diesem Fall können nach Auffassung des Landesrechnungshofes für die Konkretisierung des Zweckes der Landesförderung insbesondere die in der Satzung aufgeführten Ziele, Tätigkeiten und Aufgaben der AGSA neben den Vorgaben im Zuwendungsbescheid ergänzend herangezogen werden. Das Verwalten und Betreiben des „*einewelt* haus Magdeburg“ war in deren Satzung aber nicht enthalten. Die institutionellen Fördermittel der AGSA wurden damit zum Teil für nicht satzungsgemäße Ausgaben verwendet, die zudem nicht von ihr selbst, sondern von den weiteren Nutzern als Untermieter verursacht wurden.

**In diesem Zusammenhang hatte der Landesrechnungshof gefordert, dass die Abgrenzung bzw. Trennung der originären institutionellen Förderung von der Verwaltung und Bewirtschaftung einer Landesimmobilie geprüft wird. Dabei sollte auch untersucht**

<sup>77</sup> Jahresbericht 2016, Teil 1, Abschnitt B Nr. 3 Unzureichende Förderung der Auslandsgesellschaft Sachsen-Anhalt infolge der Betreibung einer Landesimmobilie, abrufbar unter [www.lrh.sachsen-anhalt.de/jahres-sonderberichte/archiv-berichte/jahre/2016](http://www.lrh.sachsen-anhalt.de/jahres-sonderberichte/archiv-berichte/jahre/2016).

werden, inwieweit die Nutzer des „*einewelt* haus Magdeburg“ künftig an dessen Bewirtschaftungskosten angemessen beteiligt werden können.

**Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung hatte den Empfehlungen des Landesrechnungshofes zugestimmt und begrüßt, dass das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration umgehend Maßnahmen zur Beseitigung der vom Landesrechnungshof gerügten Mängel ergriffen hat. Der Landtag hat sich mit seinem Beschluss vom 8. März 2018 dieser Bewertung angeschlossen.<sup>78</sup>**

Nach erneuter Berichterstattung im Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung ist sowohl das Prüfungsverfahren als auch die parlamentarische Befassung erledigt.

#### 1.4. Prüfung der Förderung der Jugendbildungsreferenten – Jahresbericht 2017<sup>79</sup>

Das Land beteiligt sich mit Zuwendungen an den Personalkosten für Jugendbildungsreferenten, die bei landesweit tätigen und anerkannten freien Trägern der Jugendhilfe oder in Jugendbildungsstätten beschäftigt werden. Jugendbildungsreferenten sind qualifizierte Fachkräfte, die Veranstaltungen und Projekte der außerschulischen Kinder- und Jugendbildung konzeptionell entwickeln, planen, organisieren, durchführen und nachbereiten, ehrenamtliche Mitarbeiter in der Kinder- und Jugendhilfe fortbilden und sich mit anderen Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit in Fachgruppen austauschen.

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2014 die Zuschüsse für Jugendbildungsreferenten an freie Träger und an Jugendbildungsstätten in den Jahren 2010 bis 2014 geprüft. Die Förderung erfolgte im Prüfungszeitraum noch unter Anwendung von Verfahrensgrundsätzen aus dem Jahr 2004.

Der Landesrechnungshof hatte kritisiert, dass die in den Verfahrensgrundsätzen festgelegten Ziele und die in den Zuwendungsbescheiden festgelegten Zweckbestimmungen nicht geeignet waren, begleitende und abschließende Erfolgskontrollen zu gewährleisten.

Es fehlten inhaltliche – im Speziellen maßnahmenbezogene – Vorgaben des Landes zu den förderfähigen Bildungsmaßnahmen, die von Jugendbildungsreferenten durchzuführen und zu verantworten sind. Damit war für die Bewilligungsbehörde nicht feststellbar, ob die von den geförderten Jugendbildungsreferenten durchgeführten Maßnahmen dem für die Förderung notwendigen erheblichen Landesinteresse entsprachen.

---

<sup>78</sup> LT-Drs. 7/2590.

<sup>79</sup> Jahresbericht 2017, Teil 1, Abschnitt A Nr. 4 Mängel bei der Förderung der Jugendbildungsreferenten, abrufbar unter [www.lrh.sachsen-anhalt.de/jahres-sonderberichte/archiv-berichte/jahre/2017](http://www.lrh.sachsen-anhalt.de/jahres-sonderberichte/archiv-berichte/jahre/2017).

**Der Landesrechnungshof hielt es für erforderlich, dass das Land konkrete Förderziele festlegt und deren Erreichung kontrolliert, indem es im Vorfeld der Förderung grundlegende und messbare inhaltliche Bildungsziele für die bezuschussten Bildungsmaßnahmen vorgibt.**

**Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung hatte den Beitrag des Landesrechnungshofes zustimmend zur Kenntnis genommen und begrüßt, dass das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration und das Landesverwaltungsamt Maßnahmen zur Beseitigung der vom Landesrechnungshof aufgezeigten Mängel ergriffen haben und dies in den Förderrichtlinien zur Jugendarbeit umgesetzt wird.**

In den zum 1. Januar 2016 in Kraft getretenen Förderrichtlinien ist dies berücksichtigt, so dass die Prüfungsfeststellung damit erledigt ist.

## 2. Fehlende Begründung für das wichtige Landesinteresse an einer Beteiligung

Das Land war im Jahr 2017 an 21 GmbHs und einer AG beteiligt. Diese Unternehmen waren wiederum an insgesamt 28 Tochtergesellschaften beteiligt, so dass für das Land zusätzlich mittelbare Beteiligungen bestanden.<sup>80</sup> Mit dem jährlichen Beteiligungsbericht informiert das Land über die Beteiligungen des Landes an Unternehmen des privaten Rechts sowie über die Anstalten des öffentlichen Rechts.

Wenn sich das Land an einem Unternehmen beteiligen möchte, hat es die Grundsätze der LHO zu beachten. Diese setzen nach § 65 Abs. 1 das Vorliegen eines wichtigen Landesinteresses voraus. Weiterhin muss geprüft werden, ob das Land sein Ziel nicht besser und wirtschaftlicher in einer weniger bindenden Form als einer kapitalmäßigen Beteiligung erreichen kann. In Betracht kommen dabei bspw. die Übernahme von Bürgschaften oder Garantien, die Gewährung von Darlehen oder Zuwendungen.

Sind bedeutsame Aufgaben des Landes zu erfüllen, liegt in der Regel auch ein wichtiges Landesinteresse vor. Durch Ausschüttungen, die Reduzierung von Zuwendungen und die Hebung von stillen Reserven können Beteiligungen einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten. Eine von der Gesellschaft selbst erwirtschaftete Steigerung der Werthaltigkeit der Beteiligung liegt damit auch im Interesse des Landes. Eine reine Gewinnerzielungsabsicht hingegen ist kein Grund für das Eingehen bzw. das Fortbestehen einer Beteiligung.

---

<sup>80</sup> Vgl. Bericht des Landes 2017 über Unternehmen des privaten und Anstalten des öffentlichen Rechts, Stand 31. August 2017; abrufbar im Internet: <https://mf.sachsen-anhalt.de/finanzen/zentralesbeteiligungsmanagement/-beteiligungsberichte>

Die Ziele, die mit der Beteiligung verfolgt werden – und damit auch das wichtige Landesinteresse – sind in den Gesellschaftsverträgen, Satzungen oder Geschäftsordnungen konkret festzulegen. Eine Beteiligung an einer Tochtergesellschaft kann nur dann erfolgen, wenn mit der Tochtergesellschaft auch der Gesellschaftszweck der Mutter verfolgt wird. Mithin müssen die Gesellschaftszwecke nicht deckungsgleich sein, gleichwohl muss das Tochterunternehmen aber auch dem Geschäftszweck der Muttergesellschaft dienen und zum Erreichen der Beteiligungsziele beitragen<sup>81</sup>. Folgerichtig setzt das Ministerium der Finanzen<sup>82</sup> ein wichtiges Landesinteresse bei der Gründung von Tochtergesellschaften voraus. Mittelbare Beteiligungen dürfen das Landesinteresse und die Beteiligungsziele des Landes nicht gefährden.<sup>83</sup>

*Das Ministerium der Finanzen argumentiert in seinem Schreiben an den Landesrechnungshof vom 25. April 2019 zum Beitrag zum Jahresbericht 2018, Teil 2, dass das Landesinteresse bereits dadurch abgesichert sei, dass bestimmte Zustimmungserfordernisse der Gesellschafterversammlung im Gesellschaftsvertrag verankert sind.*

Dieser Argumentation kann der Landesrechnungshof nicht uneingeschränkt folgen. Allein die Sicherstellung des angemessenen Einflusses nach § 65 Abs. 1 Nr. 3 LHO ist keine Garantie dafür, dass das wichtige Landesinteresse in jedem Fall begründet ist.

## 2.1. Beteiligungen an Kapitalgesellschaften

Im Rahmen der Prüfung der Mitteldeutschen Sanierungs- und Entsorgungsgesellschaft (MDSE) GmbH - eine 100%ige Beteiligung des Landes - konnte der Landesrechnungshof die Gründe für eine Beteiligung an mehreren Tochtergesellschaften nicht in allen Fällen nachvollziehen. Allein die Absicht einer Eigenertragsstärkung der Muttergesellschaft ist aus Sicht des Landesrechnungshofes nicht ausreichend, um ein wichtiges Landesinteresse an einer mittelbaren Beteiligung zu begründen.

So wurde z. B. eine Tochtergesellschaft gegründet, um gemeinsam mit einem ausländischen Konsortium ein Projekt in Südasien durchzuführen. Im Übrigen sollte im Zuge der Firmengründung die Wahrnehmung des Landes im asiatischen Raum verbessert werden. Seit Gründung der Gesellschaft im Jahr 2010 wurden zwei Projekte durchgeführt. Im Rahmen

<sup>81</sup> Nöhrbaß zu § 65 Rn. 13 in Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 46. Ergänzungslieferung Juli 2012.

<sup>82</sup> Handbuch für das Beteiligungsmanagement, RdErl. des Ministeriums der Finanzen vom 14. Januar 2019 (MBI. LSA 2019, S. 66). Zum Prüfungszeitpunkt galten vergleichbare Regelungen gemäß RdErl. des Ministeriums der Finanzen vom 13. November 2013 (MBI. LSA 2013, S. 732).

<sup>83</sup> Ebenda, Rn. 150, 205 bzw. zum Prüfungszeitpunkt die gleichlautenden Regelungen in Rn. 155, 214.

seiner Prüfung ergaben sich für den Landesrechnungshof keine Anhaltspunkte, dass eine Verbesserung der Wahrnehmung des Landes im asiatischen Raum erreicht werden konnte. Auch eine positive Ergänzung des wirtschaftlichen Ergebnisses der Muttergesellschaft konnte nicht realisiert werden.

Während seiner Prüfung stellte der Landesrechnungshof zudem fest, dass die MDSE GmbH eine Tochtergesellschaft gegründet hatte, mit der neue Geschäftsfelder erschlossen wurden. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes ging die Geschäftstätigkeit über den Unternehmenszweck der Muttergesellschaft hinaus. Sofern Tochtergesellschaften zur Erschließung neuer Geschäftsfelder gegründet werden, muss die Erweiterung vom Unternehmenszweck der Muttergesellschaft umfasst sein. Nur so kann die Wahrung des Landesinteresses der Tochtergesellschaft für die Muttergesellschaft sichergestellt werden.

Ebenso kritisch sah der Landesrechnungshof die Errichtung mehrerer Tochtergesellschaften durch die Tochtergesellschaft (sog. „Enkelgesellschaften“). Der Einfluss des Landes wird durch diese Strukturen beschränkt und das Landesinteresse bleibt zunehmend unberücksichtigt. So ging bspw. eine Tochtergesellschaft eine Beteiligung in Höhe von 49 % an einer Gesellschaft ein, um ein Projekt in Sachsen umzusetzen. Der Sitz der Gesellschaft lag ebenfalls in Sachsen. Ein Bezug zum Geschäft in Sachsen-Anhalt und eine Begründung für das wichtige Landesinteresse lagen nach Ansicht des Landesrechnungshofes bereits zum Zeitpunkt des Eingehens der Beteiligung nicht vor. Mangels der erforderlichen Genehmigungen kam es nie zur Durchführung des Projektes.

In einem weiteren Fall beteiligte sich die MDSE GmbH zu 45 % an einem Unternehmen, um eine nachhaltige Bestandssicherung sowie eine Stärkung des Eigenkapitals zu erreichen. Bei der Argumentation für das wichtige Landesinteresses durch das Ministerium der Finanzen wurde von einer jährlichen Gewinnausschüttung an die Muttergesellschaft von 1,5 Mio. € ausgegangen. Diese konnte nicht realisiert werden. Bereits zwei Jahre nach Erwerb der Geschäftsanteile wurden Gespräche zwischen den beiden Gesellschaftern über den Rückkauf der 45 % der Geschäftsanteile geführt. Dieses Beispiel zeigt deutlich, dass allein die Absicht der Ertragsstärkung der Muttergesellschaft bzw. eine Gewinnerzielungsabsicht nicht ausreichen, das wichtige Landesinteresse zu begründen. Damit lag auch in diesem Fall bereits zum Zeitpunkt des Eingehens der Beteiligung kein wichtiges Landesinteresse vor.

*Das Ministerium der Finanzen führte in seiner Stellungnahme vom 12. Juli 2018 zur Prüfungsmittelteilung des Landesrechnungshofes vom 20. März 2018 sowie in seinem Schreiben an den Landesrechnungshof vom*

*25. April 2019 zum Beitrag zum Jahresbericht 2018, Teil 2 aus, dass zum Zeitpunkt der Eingehung der Beteiligungen ein Landesinteresse i. S. d. § 65 LHO vorlag. „Letztlich ging es bei allen Engagements der MDSE immer um das erhebliche Landesinteresse, die MDSE als das maßgebliche Landesunternehmen [...] so rentabel aufzustellen, dass eine weitgehende Schonung des Sondervermögens "Altlastensanierung" gewährleistet wird.“ „Dass sich die wirtschaftlichen Erwartungen im Nachhinein nicht im gewünschten Maße erfüllen würden, war zum Zeitpunkt der Eingehung der Beteiligungen nicht erkennbar.“*

Der Landesrechnungshof ist der Ansicht, dass eine Entscheidung über das Eingehen einer Beteiligung darauf ausgelegt sein sollte, zumindest mittelfristig die Tätigkeit im Sinne des wichtigen Landesinteresses auszuüben. Dies gilt insbesondere, da mit dem Eingehen und dem Lösen der Beteiligung Kosten sowie mögliche Zinsausfälle, Abschreibungen und die in den Beteiligungen erwirtschafteten Verluste zu berücksichtigen sind.

Unabhängig davon muss nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch während der Dauer der Beteiligung regelmäßig geprüft werden, ob eine Beteiligung weiterhin geboten ist.

Der Landesrechnungshof bewertete die Geschäftspolitik der MDSE GmbH im Hinblick auf die genannten Beteiligungen als unwirtschaftlich.

Bereits mit der Prüfungsmitteilung aus dem Jahr 2011 über die Prüfung des Beteiligungsmanagementsystems im Ministerium der Finanzen hatte der Landesrechnungshof eine Evaluierung des gesamten Beteiligungsbestandes inklusive der Bewertung des Landesinteresses angeregt. Darüber hinaus hatte er die Einführung eines Beteiligungscontrollings sowie die Dokumentation des wichtigen Landesinteresses im Beteiligungsbericht empfohlen.

Mittlerweile wurden die Empfehlungen des Landesrechnungshofes umgesetzt. Eine Evaluierung des Beteiligungsportfolios erfolgte in den Jahren 2014 bis 2015. Das Beteiligungscontrolling wurde für einige Gesellschaften etabliert und wird weiterentwickelt. In dem Beteiligungsbericht 2017 wurde erstmalig das Landesinteresse für unmittelbare Landesbeteiligungen dargestellt.

Der Landesrechnungshof bewertet die eingeleiteten Schritte positiv. Die Evaluierung hat gezeigt, dass das wichtige Landesinteresse nicht für alle Gesellschaften gleichermaßen vorlag.

Das Beteiligungsmanagement hat daraufhin begonnen, den Bestand an Gesellschaften, für die kein oder nur ein geringes Landesinteresse besteht, zu reduzieren. Auch hat es darauf hingewirkt, dass sich die im Beitrag erwähnte Gesellschaft von einigen ihrer Tochtergesellschaften getrennt hat bzw. eine Trennung anstrebt.

**Dennoch weist der Landesrechnungshof nachdrücklich darauf hin, dass das wichtige Landesinteresse auch bei mittelbaren Beteiligungen von großer Bedeutung ist. Aus mittelbaren Beteiligungen können erhebliche finanzielle Risiken für das Land entstehen. Es besteht sowohl das Risiko eines erhöhten Kapitalbedarfs der Tochterunternehmen als auch das Risiko eines Ausgleichs ihrer Verluste durch die Muttergesellschaft. Der Landesrechnungshof sieht die Gefahr, dass die Grundsätze für das Eingehen von Beteiligungen unterlaufen werden. Das Ziel der Beteiligungsstrategie, die Sicherstellung der privaten vor der staatlichen Wirtschaftstätigkeit, wäre dann gefährdet.**

## 2.2. Gründung der „SALUS Altmark Holding gGmbH“

Mit dem Ziel der Sicherung der ganzheitlichen medizinischen Versorgung der Bevölkerung hat die Landesregierung im Jahr 2017 beschlossen, in der Altmark die neue Gesellschaft „SALUS Altmark Holding gGmbH“ zu errichten, deren Gesellschafter das Land und der Altmarkkreis Salzwedel sind. Die bisherige SALUS gGmbH sowie die Altmark Klinikum gGmbH mit ihren jeweiligen Tochtergesellschaften wurden der neuen Holdinggesellschaft nachgeordnet.

Zur Begründung des wichtigen Landesinteresses führten das Ministeriums der Finanzen und das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration in ihrer gemeinsamen Kabinettsvorlage aus, dass Krankenhäuser zu den tragenden Säulen der Daseinsvorsorge gehören und die Vorhaltung einer bedarfsgerechten Infrastruktur der akut-stationären Krankenversorgung gesetzlicher Auftrag aus dem Krankenhausfinanzierungsgesetz ist. Es sei zunehmend schwieriger, in Gebieten mit sehr geringer Bevölkerungsdichte (wie der Altmark) eine medizinische Versorgung auf hohem Niveau dauerhaft kostendeckend sicherzustellen. Mit der gemeinsamen Holdinggesellschaft sollte eine ambulante und stationäre Versorgung in der Altmark komplexer und mit fachlicher Breite aufgebaut und abgesichert werden.

Die SALUS gGmbH und die Altmark Klinikum gGmbH sahen zudem Vorteile durch Synergien. Das gegenseitige Ergänzen und Zusammenlegen von Behandlungsangeboten im psychiatrischen und somatischen Bereich, im Einkauf, im Laborbetrieb sowie bei ärztlichen Kon-

siliar- und Verwaltungsdienstleistungen sollten zu deutlichen Verbesserungen der Kostenstruktur und der Wirtschaftlichkeit führen.

Der Landesrechnungshof hat die gemeinsame Kabinettsvorlage, den Satzungsentwurf zur Holdinggesellschaft und den Entwurf des Konsortialvertrags zwischen dem Land und dem Altmarkkreis Salzwedel geprüft und bewertet.<sup>84</sup>

Dass der Zusammenschluss der SALUS gGmbH mit der Altmark-Klinikum gGmbH unter dem Dach einer Holdinggesellschaft alleine mit einem fachpolitischen Landesinteresse begründet worden ist, hat er nicht als ausreichend erachtet, um eine Beteiligung des Landes an der Altmark-Klinikum gGmbH zu rechtfertigen. Die Landesregierung hat aus Sicht des Landesrechnungshofes dabei folgende Aspekte nicht ausreichend berücksichtigt:

- Nach § 1 Abs. 1 Krankenhausgesetz Sachsen-Anhalt (KHG LSA) haben die Landkreise und kreisfreien Städte die Krankenhausversorgung als Aufgabe des eigenen Wirkungsbereiches nach Maßgabe des Krankenhausplanes sicherzustellen. Aufgabe des Landes dagegen ist es, die Kommunen mit den für die Aufgabenwahrnehmung angemessenen finanziellen Mitteln auszustatten (§ 1 Abs. 1 FAG LSA). Das Land selbst ist aufgrund dieser Aufgabenzuweisung nicht Träger einer Basisversorgung mit Krankenhausleistungen.
- Nach § 1 KHG ist die Vielfalt der Krankenhausträger zu beachten. Dabei ist nach Maßgabe des Landesrechts insbesondere gemeinnützigen und privaten Krankenhausträgern ausreichend Raum zu geben. In Sachsen-Anhalt besteht eine vielfältige Trägerlandschaft. Sofern negative Folgen einer Privatisierung kommunaler Krankenhäuser (bspw. durch Schließung nicht attraktiver oder nicht wirtschaftlicher Standorte und Fachbereiche) vom Land befürchtet werden, wäre dies aus Sicht des Landesrechnungshofes zunächst näher zu untersuchen und zu begründen gewesen.
- Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass in Regionen, die von demographischen Effekten besonders betroffen und sehr dünn besiedelt sind, fachpolitischer Handlungsbedarf bezüglich der Krankenhausversorgung bestehen kann. Dazu müsste jedoch zunächst die Ist-Situation analysiert werden. Daraus folgend wären Handlungsoptionen für das Land zu entwickeln und ggf. ein wichtiges Landesinteresse für die Beteiligung an der kommunalen Krankenhausversorgung in solchen Regionen unter bestimmten Voraussetzungen zu definieren. Dies gilt umso mehr, als künftig weitere Krankenhausträger in Regionen mit vergleichbaren Problemen anstreben könnten, Teil des Holdingverbundes zu werden.

<sup>84</sup> Schreiben des Landesrechnungshofes an den Ausschuss für Finanzen des Landtags vom 8. Mai 2017 (Vorlage 1 ADrS. 7/FIN/49).

*Das Ministerium der Finanzen führt in seinem Schreiben an den Landesrechnungshof vom 25. April 2019 zum Beitrag zum Jahresbericht 2018, Teil 2 u. a. aus, dass es sich bei dem Zusammenschluss um eine Einzelfallentscheidung handele, bei der fachliche und wirtschaftliche Aspekte sowie infrastrukturelle Besonderheiten der Altmark den Ausschlag gaben. Eine Übertragung dieses Kooperationsmodells auf andere Regionen Sachsens-Anhalts oder eine Änderung der Trägerstruktur im Krankenhaussektor des Landes war zum Zeitpunkt der Errichtung der Holding nicht beabsichtigt. Das Ministerium sieht keinen Interessenkonflikt des Landes, da die Kooperation keinen Einfluss auf die Infrastruktur des Krankenhaussektors habe.*

**Der Landesrechnungshof kann dieser Auffassung nicht folgen. Aus seiner Sicht sind Interessenkonflikte auf der Seite des Landes mit der Zusammenführung nicht auszuschließen. Das gesetzlich für die Krankenhausplanung und Investitionsförderung der Krankenhäuser zuständige Land tritt damit selbst als Träger von Krankenhäusern auf und ist insofern von eigenen Förder- und Planungsentscheidungen betroffen. Darüber hinaus sah er zum Zeitpunkt der Zusammenführung wirtschaftliche Risiken und keinen ausreichenden Einfluss des Landes im Aufsichtsrat der Gesellschaft. Alternativen und Handlungsoptionen des Landes für Regionen mit vergleichbaren Problemen sind aus Sicht des Landesrechnungshofes bisher nicht ausreichend geprüft worden.**

### 3. Fehlen des öffentlichen Zwecks bei kommunalen wirtschaftlichen Betätigungen

Auf kommunaler Ebene regelt § 128 Abs. 1 Kommunalverfassungsgesetz des Landes (KVG LSA) die Voraussetzungen für die wirtschaftliche Betätigung einer Kommune. Danach hängt die Zulässigkeit wirtschaftlicher Unternehmen davon ab, ob es sich um eine Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft handelt und

1. ein öffentlicher Zweck die Betätigung rechtfertigt,
2. wirtschaftliche Betätigungen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Kommune und zum voraussichtlichen Bedarf stehen und
3. der Zweck nicht besser und wirtschaftlicher durch einen anderen erfüllt wird oder erfüllt werden kann.

Alle Tätigkeiten oder Tätigkeitsbereiche, mit denen die Kommune an dem vom Wettbewerb beherrschten Wirtschaftsleben teilnimmt, um ausschließlich Gewinn zu erzielen, entsprechen

gem. § 128 Abs. 1, S. 2 KVG LSA keinem öffentlichen Zweck. Dienstleistungen, die mit der wirtschaftlichen Betätigung verbunden sind, sind zulässig, wenn ihnen im Vergleich zum Hauptzweck eine untergeordnete Bedeutung zukommt und die Voraussetzung des Satzes 1 Nr. 3 vorliegt.<sup>85</sup>

Gemäß § 128 Abs. 4 KVG LSA ist eine wirtschaftliche Betätigung außerhalb des Gebietes der Kommune nur in begründeten Ausnahmefällen zulässig, wenn es u. a. der öffentliche Zweck rechtfertigt. Nach dem Örtlichkeitsprinzip sind wirtschaftliche Betätigungen grundsätzlich auf das Gebiet der jeweiligen Kommune zu beschränken.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofs lagen die in § 128 Abs. 1 KVG LSA<sup>86</sup> genannten Voraussetzungen bei der mittelbaren Beteiligung der Lutherstadt Wittenberg an der HDV „Am Lerchenberg“ GmbH nicht vor. Gegenstand des Unternehmens war zum Prüfungszeitpunkt gemäß § 2 Abs. 1 Gesellschaftsvertrag die Durchführung von

„... hauswirtschaftlichen Dienstleistungen, insbesondere der Speisenvorsorgung, Hausmeisterdienste, Reinigungsdienste, Rezeptionsdienste, Verwaltung und Einkauf von Wirtschaftsgütern.“

Nach § 2 Abs. 2 des Gesellschaftsvertrages war sie

„... zu allen Maßnahmen berechtigt, durch die der Gesellschaftszweck gefördert werden kann. ...“.

Alleinige Gesellschafterin der HDV war die Senioren- und Pflegezentrum "Am Lerchenberg" gemeinnützige GmbH (SPZ) eine 100%ige Gesellschaft der Stadt. Gesellschaftszweck des Mutterunternehmens SPZ ist gemäß § 2 des Gesellschaftsvertrages

„... ausschließlich und unmittelbar die persönliche Hilfeleistung für bedürftige Personen im Sinne der §§ 52 ff der Abgabenordnung. ...“.

Nur für diesen Zweck durfte sie lt. Abs. 2 selbständige Gesellschaften errichten.

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfung festgestellt, dass die HDV im Jahr 2002 zwar noch weniger als 10 % der Umsatzerlöse aus Leistungen für Dritte erwirtschaftet hat, dieser Anteil bis zum Jahr 2014 jedoch auf rund 35 % gestiegen war. Bei den

<sup>85</sup> § 128 Abs. 1 S. 3 KVG LSA wurde mit Art. 1 des Gesetzes vom 22. Juni 2018 aufgenommen.

<sup>86</sup> § 128 Abs. 1 KVG LSA in der Fassung vom 17. Juni 2014 (GVBl. LSA S. 288).

Leistungen für Dritte handelte es sich um Catering, Reinigungsleistungen, Verkaufsläden/Kantine und sonstige. Die Kantine und die Cafeteria sind zwischenzeitlich aufgegeben worden. Das Catering und die Reinigungsleistungen wurden dagegen im Prüfungszeitraum weiterhin auf dem stark umkämpften Markt angeboten.

Das Angebot dieser Leistungen auf dem freien Markt ist aber keine „Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft“ gemäß § 128 Abs. 1 S. 1 in Verbindung mit § 129 Abs. 2 KVG LSA.

Ein öffentlicher Zweck wird im Fall der erwerbswirtschaftlichen Betätigung mit reiner Gewinnerzielungsabsicht nicht verfolgt (§ 128 Abs. 1 S. 2 KVG LSA).

Der Landesrechnungshof vertrat bereits vor der Änderung des KVG LSA die Auffassung, dass diese Art der wirtschaftlichen Betätigung eines kommunalen Beteiligungsunternehmens nur unter bestimmten Voraussetzungen als sog. „Rand- bzw. Nebenleistung“ zulässig sein kann.<sup>87</sup> Unter diesen Leistungen werden Kapazitäten verstanden, die die Kommunen für die Erfüllung einer in Form ihrer wirtschaftlichen Betätigung ausgeübten Aufgabe schafften. Die geschaffene Kapazität übersteigt dabei aus notwendigen technischen oder ökonomischen Gründen den für die Erfüllung des Hauptzwecks erforderlichen Bedarf. Dies beinhaltet aus den genannten Gründen mitgeschaffene Ressourcen, die nicht dem Hauptzweck dienen können, wohl aber am Markt nachgefragt werden.

Das Vorliegen dieser Voraussetzungen war für den Landesrechnungshof für die geprüfte Beteiligung nicht nachvollziehbar. Das Catering beispielsweise wurde im Prüfungszeitraum auf einer extra hierfür eingerichteten Internetseite unter einem anderen Namen beworben. Die Leistungen wurden zudem nicht für die Lutherstadt Wittenberg, sondern auch außerhalb des Gemeindegebiets für das Gartenreich Dessau-Wörlitz, Bitterfeld-Wolfen, Halle (Saale) und Umgebung angeboten.

Die Lutherstadt Wittenberg war hingegen der Ansicht, dass es sich bei den für Dritte erbrachten Catering- und Reinigungsleistungen um rechtmäßige wirtschaftliche Betätigungen im Sinne des § 128 Abs. 1 KVG LSA handelte (zulässige Rand- und Nebenleistung).

Nach einem ausführlichen Austausch der Rechtsauffassungen zwischen der Lutherstadt Wittenberg, dem Landesrechnungshof und der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde berichtete die Lutherstadt Wittenberg, dass die HDV ihre überschüssigen Ressourcen reduzie-

---

<sup>87</sup> Zum 1. Juli 2018 wurde das KVG LSA geändert und in § 128 Abs. 1 KVG LSA der Satz 3 eingefügt. Danach sind Dienstleistungen, die mit der wirtschaftlichen Betätigung verbunden sind, zulässig, wenn ihnen im Vergleich zum Hauptzweck eine untergeordnete Bedeutung zukommt und der öffentliche Zweck nicht besser und wirtschaftlicher durch einen anderen erfüllt wird oder erfüllt werden kann.

ren und die für Dritte erbrachten Dienstleistungen zurückfahren werde. Eine entsprechende Internetseite wurde zwischenzeitlich abgeschaltet.

Der Landesrechnungshof verweist zudem auf einen ähnlich gelagerten Sachverhalt im Fall der Stadt Halberstadt.<sup>88</sup> Hier hat er u. a. festgestellt, dass die Stadt Halberstadt sich mittelbar wirtschaftlich an einer Gesellschaft beteiligte, die auch einen Frisörsalon, ein Kosmetikstudio und eine gastronomische Einrichtung betrieben hat. Die Stadt hielt damit auch Beteiligungen an Unternehmen des Privatrechts, die teilweise keinem öffentlichen Zweck dienten.

#### 4. Fazit

**Im Förderbereich und bei wirtschaftlichen Betätigungen der öffentlichen Hand bestehen weite Spielräume für Landes- oder Kommunalverwaltungen, die ausgestaltet werden müssen. Der Gesetzgeber ermöglicht der Verwaltung, in diesen Bereichen flexibel dem jeweiligen Fall angemessen zweckmäßige und wirtschaftliche Entscheidungen zu treffen. Hierbei müssen öffentliche und private Interessen an der jeweiligen Förderung oder wirtschaftlichen Betätigung erkannt und abgewogen werden. Nicht zuletzt muss dabei auch die Wirkung jeder öffentlichen Finanzierung und wirtschaftlichen Betätigung auf bspw. den freien und fairen Wettbewerb und die Erwerbswirtschaft betrachtet werden.**

**Ein Instrument dafür ist die Prüfung, ob ein erhebliches Landesinteresse an einer Förderung besteht oder ein wichtiges Interesse an einer wirtschaftlichen Beteiligung vorliegt. Vergleichbar gilt dies für Kommunen.**

**Grundsätzlich muss deshalb bereits bei der Veranschlagung der Zuwendungen im Landeshaushalt das erhebliche Landesinteresse an der Förderung bestehen und nachgewiesen sein (§ 23 LHO). Spätestens beim Umsetzen der Förderentscheidungen ist es aus Sicht des Landesrechnungshofes zwingend erforderlich, dass das Vorliegen des erheblichen Landesinteresses geprüft, festgestellt und nachvollziehbar dokumentiert ist.**

**Bei wirtschaftlichen Beteiligungen des Landes oder wirtschaftlichen Betätigungen der Kommunen erwartet der Landesrechnungshof vom Land und den Kommunen, dass künftig das Vorliegen des wichtigen Landesinteresses oder bei Kommunen des öffentlichen Zwecks geprüft und festgestellt wird. Kommunale Gremien sind ggf. entsprechend zu beteiligen. Dieser Prozess ist hinreichend zu dokumentieren.**

<sup>88</sup> Jahresbericht 2016, Teil 2, Punkt V.3, S. 107 ff. Unzureichendes Beteiligungsmanagement in der Stadt Halberstadt, abrufbar unter [www.lrh.sachsen-anhalt.de/jahres-sonderberichte/archiv-berichte/jahre/2016](http://www.lrh.sachsen-anhalt.de/jahres-sonderberichte/archiv-berichte/jahre/2016).

**Im weiteren Verlauf einer Förderung sowie bei wirtschaftlichen Beteiligungen des Landes und wirtschaftlichen Betätigungen der Kommunen sollte in angemessenen Abständen (regelmäßig alle drei bis fünf Jahre und regelmäßig im Rahmen von Systemumstellungen) geprüft werden, ob und inwieweit das erhebliche Landesinteresse an einer Förderung oder das wichtige Landesinteresse an der wirtschaftlichen Beteiligung bzw. der öffentliche Zweck an der kommunalen wirtschaftlichen Betätigung noch besteht.**

Einzelplan	14	–	Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	14 01	–	Allgemeine Bewilligungen
Titel	883 61	–	Zuweisungen für Investitionen an kommunale Baulastträger
Haushaltsvolumen		–	ca. 127,2 Mio. €

## **2 Unwirtschaftliches Handeln der Straßenbauverwaltung bei der Planung der Südspange Bernburg**

---

**Der Netzzusammenhang des Landesstraßennetzes im Bereich der durch einen Einsturztrichter unterbrochenen Landesstraße (L) 50 südlich von Bernburg ist nicht mehr gegeben.**

**Bei der Planung für die Kreisstraßen K 2104/K 2107n Südspange Bernburg hat die Straßenbauverwaltung keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt.**

**Die Straßenbauverwaltung hat keine Erfolgskontrolle im Zuge der Südspange Bernburg durchgeführt.**

**Der Bedarf eines mit Fördergeldern für den kommunalen Straßenbau neu gebauten Geh- und Radweges konnte durch den Zuwendungsempfänger nicht nachgewiesen werden. Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr soll zukünftig darauf hinwirken, dass die Beantragung von Fördermitteln maßnahmebezogen erfolgt.**

### **1. Vorbemerkung**

In der Zeit von Oktober 2017 bis Februar 2018 hat der Landesrechnungshof im Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, im Landesverwaltungsamt Halle (Saale) und beim Salzlandkreis die Bau- und Fördermaßnahme K 2104/2107n (Südspange Bernburg) geprüft. Bei der Bau- und Fördermaßnahme K 2104/2107n Südspange Bernburg handelt es sich um ein ausgewähltes Vorhaben im besonderen verkehrspolitischen Interesse des Landes.

Am 31. März 2010 hatte die Stadt Bernburg (Saale) dem Landesamt für Geologie und Bergwesen einen Einsturztrichter (Tagesbruch) südlich des Stadtrandes von Bernburg gemeldet.

Daraufhin wurde die L 50 für den Verkehr teilweise gesperrt, da nicht ausgeschlossen werden konnte, dass es zu weiteren Einbrüchen kommen kann.

Am 24. Dezember 2010 wurde eine Vergrößerung des Bruches mit einem Bruchdurchmesser auf 45 m festgestellt. Der Abstand der bis dato durch den öffentlichen Verkehr genutzten L 50 bis zur äußersten Bruchkante betrug lediglich 120 m.

In Auswertung weiterer Untersuchungen durch das Landesamt für Geologie und Bergwesen wurde eine dauerhafte Sperrung der L 50 im gefährdeten Bereich verfügt. Damit war die Notwendigkeit der Schaffung einer alternativen dauerhaften verkehrlichen Lösung gegeben. Die Straßenbauverwaltung des Landes erteilte im April 2011 den Auftrag für eine Vorplanung zur Umfahrung des Großtagesbruches im Bereich der L 50 südlich von Bernburg an ein Ingenieurbüro. Am 3. Mai 2011 fand der erste projektbegleitende Arbeitskreis zur Diskussion vorläufiger Varianten statt. In Auswertung der Stellungnahmen des Landesamtes für Geologie und Bergwesen im direkten Bezug auf die vorgestellten Varianten wurde von Seiten der Straßenbauverwaltung des Landes auch die Nutzung des städtischen Straßennetzes in die Untersuchungen einbezogen.<sup>89</sup>

Es war vorgesehen, das durch den Tagesbruch gesperrte Teilstück der L 50 südlich von Bernburg durch eine Verbindungsstraße von der Ortslage Bernburg bis zur Ortslage Peißen zu ersetzen und an die verkehrstechnischen Erfordernisse anzupassen, um die so entstandene Netzlücke zu schließen.<sup>90</sup>

Die Straßenbauverwaltung des Landes hat die Leistungen zur Grundlagenermittlung und zur Vorplanung (Leistungsphasen 1 und 2) einer potentiellen Umleitungsstrecke der L 50 durch ein Ingenieurbüro ausführen lassen.

Land und Landkreis einigten sich darauf, die Umleitungsstrecke u. a. über die bereits bestehende Kreisstraße K 2104 zu führen und mit Fördergeldern aus dem EntflechtG auszubauen. Danach übergab das Land die bis dahin erstellten Unterlagen an den Landkreis. Auf dieser Grundlage beauftragte der Landkreis wiederum ein anderes Ingenieurbüro mit der Erstellung weiterführender Planungsunterlagen.

Mit Schreiben vom 30. Oktober 2012 an das Landesverwaltungsamt beantragte der Salzlandkreis für das Vorhaben „Verbindungsstraße Bernburg – Peißen im Zuge der K 2104 und K 2107 einschließlich der Südspange Bernburg K 2107n“ die Bewilligung einer Landeszuwendung gemäß § 3 Abs. 1 EntflechtG.

<sup>89</sup> Entwurfsplanung vom 30. Oktober 2012, Erläuterungsbericht, 2. Notwendigkeit der Baumaßnahme.

<sup>90</sup> Erläuterungsbericht, 1. Darstellung der Baumaßnahme.

Zusätzlich stellte der Salzlandkreis beim Land einen Antrag auf Zuweisungen gemäß § 16 Abs. 2 Finanzausgleichsgesetz (FAG) zur Sicherstellung der Gesamtfinanzierung.

Die Höhe der Zuwendung für dieses Vorhaben beträgt insgesamt 3.729.410 € bei Gesamtkosten von 5.441.262,94 €.

## 2. Fehlender Netzzusammenhang im Landesstraßennetz

Wie bereits in der Ausgangslage beschrieben, ist die L 50 zwischen Bernburg und Peißen seit März 2010 infolge des nahe liegenden Tagesbruchs gesperrt und damit nicht durchgängig befahrbar. Der Verkehr wird in diesem Bereich über die Kreisstraßen 2107n und 2104 des Salzlandkreises umgeleitet. Sowohl der Neubau der K 2107n als auch die Ertüchtigung der K 2104 ist mit Hilfe von Finanzhilfen des Bundes nach dem Entflechtungsgesetz gefördert worden.



Kartenausschnitt Salzlandkreis mit farbig unterlegter Linienführung der L 50 und K 2107n sowie Teilbereiche der K 2107 und K 2104 im Bereich Bernburg. Darstellung auf der Grundlage von Daten der LSBB LSA.

Mit Erlaubnis der LSBB LSA; Genehmigungs-Nr. LSBB LSA Z/001/2014.

### Möglichkeit 1:

-  Landesstraße L 50, Abstufung
-  gesperrter Bereich der L 50 zwischen Bernburg und Peißen, Abstufung/Entwidmung

### Möglichkeit 2:

-  Landesstraße L 50
-  Kreisstraßen K 2107n, K 2107 und K 2104, Aufstufung zur L 50
-  gesperrter Bereich der L 50 zwischen Bernburg und Peißen, Abstufung/Entwidmung

Landesstraßen sind nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 des Straßengesetzes für das Land (StrG LSA) die Straßen, die innerhalb des Landesgebietes untereinander oder im Zusammenhang mit Bundesfernstraßen ein Verkehrsnetz bilden und überwiegend dem Durchgangsverkehr dienen.

Ein Netzzusammenhang ist bei der L 50 durch die Unterbrechung im Bereich des Tagesbruchs nicht mehr gegeben. Nach derzeitiger Einschätzung der Straßenbauverwaltung des Landes ist die Unterbrechung in diesem Bereich nicht nur vorübergehend. Damit ist die Durchgängigkeit des Landesstraßennetzes in diesem Bereich dauerhaft nicht gewährleistet. Die L 50 erfüllt ihre Netzfunktion zwischen Bebitz und Neugattersleben nicht mehr. Zur Wiederherstellung des Netzzusammenhanges ist die L 50 mit eigenen Mitteln zu ertüchtigen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind daher die durch die Unterbrechung der L 50 entstanden Teilabschnitte zwischen Neugattersleben und Ortsausgang Bernburg sowie zwischen Ortseingang Peißen und Bebitz durch die Straßenbauverwaltung zurückzustufen.

Die Alternative hierzu wäre, dass die Straßenbauverwaltung des Landes den Netzzusammenhang durch Aufstufungen anderer Straßen wiederherstellt. Dies könnte durch Aufstufung der Verbindungsstraße Bernburg – Peißen im Zuge der K 2104 und K 2107 einschließlich der Südspange Bernburg K 2107n zur L 50 geschehen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes bestehen damit nach Überprüfung der Netzfunktion der L 50 im Bereich Bernburg folgende Möglichkeiten:

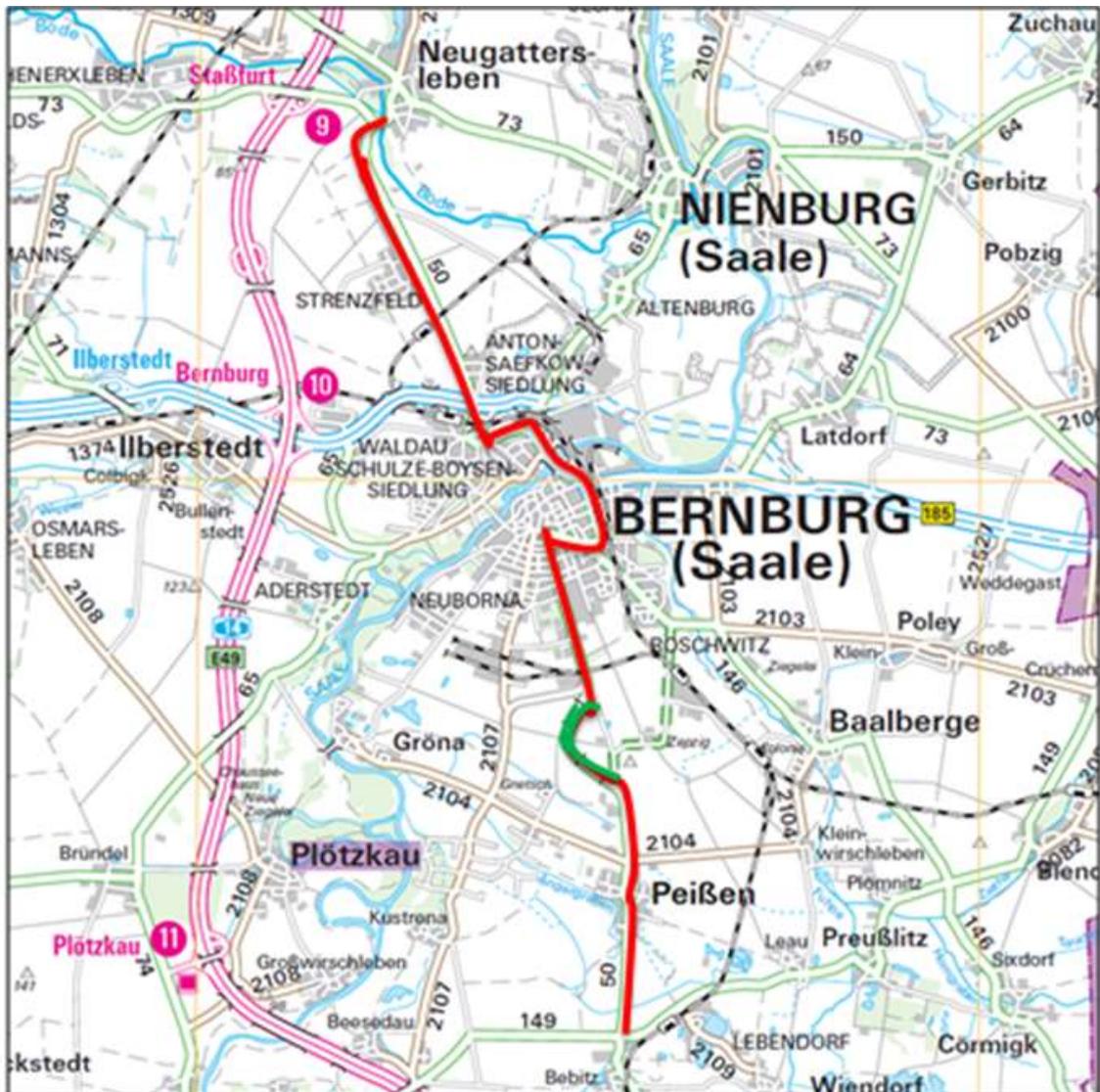
Möglichkeit 1:

Abstufung der alten Straßenabschnitte der L 50 zwischen Bebitz (Knoten L 50/L 149) und Neugattersleben (Knoten L 73/L 50)

Möglichkeit 2:

Aufstufung der Verbindungsstraße Bernburg – Peißen im Zuge der K 2104 und K 2107 einschließlich der Südspange Bernburg K 2107n zur L 50.

## Möglichkeit 1



Kartenausschnitt Salzlandkreis mit farbig unterlegter Abstufung der Straßenabschnitte der L 50 zwischen Bebitz (Knoten L50/L149) und Neugattersleben (Knoten L73/L50) im Bereich Einsturztrichters bei Bernburg. Darstellung auf der Grundlage von Daten der LSBB LSA.

Mit Erlaubnis der LSBB LSA; Genehmigungs-Nr. LSBB LSA Z/001/2014.

## Legende:

- Landesstraße L 50
- gesperrter Bereich der L 50 zwischen Bernburg und Peißen

Möglichkeit 2



Kartenausschnitt Salzlandkreis mit farbig unterlegter Aufstufung der Straßenabschnitte der K2104, K2107 und K2107n im Bereich Einsturztrichters bei Bernburg. Darstellung auf der Grundlage von Daten der LSBB LSA. Mit Erlaubnis der LSBB LSA: Genehmigungs-Nr. LSBB LSA Z/001/2014.

Legende:

-  Aufstufung zur Landesstraße L 50
-  gesperrter Bereich der L 50 zwischen Bernburg und Peißen

Der Landesrechnungshof hält es für nicht sachgerecht, dass die Umleitungsstrecke für eine Landesstraße mit Fördergeldern des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse im kommunalen Straßenbau finanziert wird.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr mit Hilfe einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die Durchführung der vorgenannten Möglichkeiten 1 und 2 zu überprüfen. In Abhängigkeit des Ergebnisses der Überprüfung ist eine Umstufung sofort einzuleiten.**

### 3. Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei der Planung der Südspange Bernburg

Bei der Prüfung der Planung für die K 2104 und die K 2107n stellte der Landesrechnungshof fest, dass die Straßenbauverwaltung bei beiden Maßnahmen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt hat. Auch vom Salzlandkreis, der die Planung fortführte, konnten keine entsprechenden Unterlagen vorgelegt werden.

Bei der Planung der Bauvorhaben hat die Straßenbauverwaltung lediglich Kostengegenüberstellungen bei der Betrachtung von Varianten vorgenommen.

Vorgaben, die sich das Land selbst gegeben hat, sind nicht angewendet worden.

Die Straßenbauverwaltung hat den § 7 LHO und somit die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht beachtet. Danach sind bei der Planung neuer Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

**Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, dass das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor Beginn einer Straßenbaumaßnahme durchführt.**

### 4. Keine Erfolgskontrolle nach Umsetzung der Baumaßnahme

In ihrer Planung hat die Straßenbauverwaltung für die künftige Verkehrsbelastung der K 2107n vom Oktober 2012 nachfolgende Angaben gemacht:

„Die bestehenden als auch zu erwartenden Verkehrsverhältnisse werden durch die durchschnittliche tägliche Verkehrsstärke DTV der Vorzugsvariante 3.2 von ca. 5.200 Kfz/24h bei einem Schwerverkehrsanteil (SV) von ca. 3 % beschrieben. Die detaillierten bestehenden und zu erwartenden Verkehrsverhältnisse wurden innerhalb einer Verkehrstechnischen Untersuchung (VTU) im Januar 2012 [...] ermittelt und analysiert. [...]“<sup>91</sup>

Wie die Trendprognosen zum Prognosehorizont 2025 aussagen, wird der Gesamtverkehr bis zum Jahr 2015 weiter ansteigen. Allerdings fällt der Anstieg nicht mehr so stark aus wie er 2009 [...] angenommen wurde.

<sup>91</sup> Entwurfsplanung vom 30. Oktober 2012, Erläuterungsbericht, 2.4 Anforderung an die straßenbauliche Infrastruktur.

Der Landesrechnungshof stellte bei seinen örtlichen Erhebungen in den ihm vorgelegten Unterlagen zur K 2107n und K 2104 Südspange Bernburg fest, dass die Straßenbauverwaltung weder Untersuchungen zur begleitenden noch zur abschließenden Erfolgskontrolle vorgenommen hat.

Den Straßenverkehrszählungen der Jahre 2010 und 2015 für diesen Abschnitt konnte der Landesrechnungshof folgende Angaben entnehmen:

Tabelle 25: Straßenverkehrszählungen (SVZ)

	Straßenabschnitt	Kfz/24h	Schwerverkehr/24 h	SV in %
2010	von L149 Bebitz bis OA Bernburg	5.210	724	13,9
2015	von L149 Bebitz bis OA Bernburg	3.129	403	12,9

In der vom Landesrechnungshof erstellten tabellarischen Übersicht wird deutlich, dass die durchschnittlichen täglichen Verkehrsstärken nicht der Prognosebelastung entsprechen.

Die Anzahl der Fahrzeuge mit 3.129 Kfz innerhalb von 24 Stunden ist wesentlich geringer als die für das Prognosejahr 2015 erwartete Verkehrsbelastung von 5.210 Kfz/24h. Beim Schwerverkehr ist hingegen eine weit höhere Verkehrsbelastung als ursprünglich prognostiziert zu verzeichnen. Der hier beispielhaft angeführte Vergleich zwischen prognostizierten und realen Verkehrsstärken hätte durch die Landesstraßenbauverwaltung durchgeführt und ausgewertet werden müssen. Damit wäre eine Kontrolle und Anpassung der Prognosezahlen möglich gewesen.

Die Straßenbauverwaltung hat somit den § 7 LHO und die Verwaltungsvorschrift VV-LHO zu § 7 nicht beachtet, wonach begleitende und abschließende Erfolgskontrollen als systematisches Prüfungsverfahren durchzuführen sind.

Ob das angestrebte Ziel erreicht wurde und ob die Maßnahme wirtschaftlich war, bleibt ohne Erfolgskontrolle offen.

**Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr die Durchführung einer zeitnahen Erfolgskontrolle der genannten Straßenbaumaßnahmen entsprechend der LHO. Die Ergebnisse der Erfolgskontrolle sind dem Landtag zur Verfügung zu stellen.**

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr künftig angemessene Erfolgskontrollen bei allen durchgeführten Maßnahmen vornimmt.**

5. Fehlender Bedarfsermittlung für den Bau eines Geh- und Radweges

Bei einer örtlichen Befahrung und der Überprüfung der Unterlagen zur Kreisstraße K 2104 stellte der Landesrechnungshof fest, dass parallel zur Kreisstraße ein Radweg gebaut wurde, welcher ohne konkrete Anbindung an die K 2104 als gemeinsamer Geh- und Radweg beschildert ist. Trotz mehrfacher Nachfragen beim Zuwendungsempfänger, ob für den Radweg eine Bedarfsermittlung durchgeführt worden ist, konnten dem Landesrechnungshof keine entsprechenden Unterlagen vorgelegt werden.

Gemäß Nr. 2.17 der Verwaltungsvorschriften zur Durchführung von § 3 Abs. 1 des Entflechtungsgesetzes (VV-EntflechtG) ist der Bau separater kommunaler Radwege förderfähig, wenn ein enger Zusammenhang mit einer förderfähigen Straße besteht oder von den Radwegen Teilfunktionen dieser Straße übernommen werden. Wird der Bau neuer Radwege mit einem Radverkehrsplan oder einer Radverkehrskonzeption begründet, ist der Bedarf mit konkret ermittelten DTV-Werten<sup>92</sup> oder Bedarfskriterien oder prognostizierter Verkehrsbelegung nachzuweisen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist der errichtete Geh- und Radweg nicht vollumfänglich förderfähig. Bei der Beantragung und Bewilligung der Fördermittel wäre ausschließlich ein als verkehrsnotwendig nachgewiesener Radweg förderfähig gewesen. Die Notwendigkeit der Anordnung eines außerörtlichen Gehweges, der sich in einer Baulast des Landkreises begründet, wurde seitens des Zuwendungsempfängers nicht nachgewiesen.

Nach Nr. 17.1 der VV-EntflechtG sind Zuwendungen ganz oder teilweise zu erstatten, soweit ein Zuwendungsbescheid unwirksam wird. Das gilt insbesondere, wenn die Zuwendung durch unrichtige oder unvollständige Angaben erwirkt worden ist.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr zukünftig darauf hinzuwirken, dass die Beantragung von Fördermitteln nur maßnahmebezogen erfolgt.**

---

<sup>92</sup> Durchschnittliche tägliche Verkehrsstärke.

6. Fazit

**Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass das Land die infolge eines Einsturztrichters nicht mehr durchgängig nutzbare L 50 entweder mit eigenen Mitteln erüchtigen muss oder entsprechende Umstufungen der noch nutzbaren Teilstücke zu veranlassen hat.**

**Der Landesrechnungshof hält es für kritikwürdig, dass Landesstraßen mit Mitteln des kommunalen Straßenbaus finanziert werden.**

**Für angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und angemessene Erfolgskontrollen sind mindestens die im Land eingeführten und verwendeten Mindestanforderungen und Standards anzuwenden.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	14	–	Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	14 07	–	Städtebau
Titel	883 10	–	Zuweisungen für Investitionen zur Förderung des städtebaulichen Denkmalschutzes
(geprüftes) Haushaltsvolumen	2018	–	Ca. 24,67 Mio. €

### 3 Probleme bei der Umsetzung des Programms „Städtebaulicher Denkmalschutz“

---

Das Land fördert über das Städtebauförderungsprogramm „Städtebaulicher Denkmalschutz“ seit 1991 historische Stadtkerne denkmalgeprägter Kommunen. Die Kommunen setzten die Städtebauförderungsmaßnahmen größtenteils erfolgreich um. Für sie ist es ein bedeutendes Städtebauförderungsprogramm, welches zur weiteren Umsetzung einer finanziellen Ausstattung für einen nächsten Förderhorizont von wenigstens zehn Jahren bedarf. Das Programm besitzt jedoch Konfliktpotential, so dass das Land Lösungen herbeiführen sollte.

#### 1. Vorbemerkungen

Der Landesrechnungshof hat auf der Grundlage des § 88 LHO i. V. m. § 137 Kommunalverfassungsgesetz des Landes die Umsetzung der Städtebauförderung im Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“ im Rahmen einer Querschnittsprüfung in zehn ausgewählten Programmkommunen des Landes für den Zeitraum der letzten acht Jahre geprüft. Der Landesrechnungshof hat mit dieser Prüfung das Ziel verfolgt, sich einen Überblick zu den Schwerpunkten bei zehn<sup>93</sup> von insgesamt 37 städtebaulichen Gesamtmaßnahmen des Programms zu verschaffen.

Folgende Themenkomplexe waren Prüfgegenstand:

- die Umsetzung des Programms „Städtebaulicher Denkmalschutz“,
- die städtebauliche Situation und die Überlagerung von Städtebauförderungsgebieten,
- die Stadtplanung im Fördergebiet,
- die denkmalschutzrechtlichen Zielstellungen,
- die Organisation der Städtebauförderung durch die Kommune.

---

<sup>93</sup> Der Landesrechnungshof prüfte in folgenden Programmkommunen: Stadt Bernburg (Saale), Stadt Freyburg (Unstrut), Stadt Halberstadt, Stadt Halle (Saale), Landeshauptstadt Magdeburg, Stadt Merseburg, Stadt Naumburg (Saale), Stadt Tangermünde, Stadt Quedlinburg und Stadt Zeitz.

## 2. Umsetzungsstand des Programms „Städtebaulicher Denkmalschutz“ in zehn geprüften Kommunen

Nach Abschnitt A Nr. 9.1 der Städtebauförderungsrichtlinien 2014 des Landes stellt das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr als programmnahe Stelle jährlich die Städtebauförderungsprogramme auf. Das Land finanziert das Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“ mit einem jeweiligen Bundes- und Landesanteil von 40 v. H. Der kommunale Eigenanteil beträgt 20 v. H.

Neun der zehn Kommunen sind bereits seit 25 Jahren Programmstadt des geprüften Städtebauförderungsprogrammes.

Der Umsetzungsstand in den Kommunen stellte sich folgendermaßen dar:

Sieben Kommunen: Die Städte Freyburg, Halberstadt, Merseburg, Naumburg (Saale), Tangermünde, Quedlinburg und Zeitz erreichten einen Umsetzungsstand von 50 bis 70 %.

In den Städten Bernburg (Saale) und Halle (Saale) wurde das Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“ mit einem Anteil von 80 bis 100 % erfolgreich umgesetzt.

Eine der geprüften Kommunen, die Landeshauptstadt Magdeburg, setzte die Programmziele bisher vollständig um.



Abbildung 1: Sanierte Stützmauer; Quelle: Bildmaterial Landesrechnungshof

Die zehn Kommunen bewerteten das Programm sowohl von den Förderzielen als auch von den Fördersätzen her als ein erfolgreiches Förderinstrument. Der größte Teil der Programmkommunen sieht für die Zukunft einen weiteren, erheblichen Investitionsbedarf.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass das Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“ für die Kommunen nach wie vor ein bedeutendes Städtebauförderungsprogramm darstellt, da das Programmziel noch nicht in allen Kommunen erreicht ist.

**Für einen erfolgreichen Abschluss der Maßnahmen halten die Kommunen eine finanzielle Ausstattung für einen Förderhorizont von wenigstens zehn Jahren notwendig. Der Landesrechnungshof empfiehlt daher, dass sich das Land beim Bund für die Fortführung des Programms „Städtebaulicher Denkmalschutz“ einsetzt.**

### 3. Mehr Verwaltungsaufwand durch überlagernde Förderungsprogramme

Bei der Umsetzung der Städtebauförderungsprogramme haben die Kommunen und die anderen am Zuwendungsverfahren Beteiligten gemäß § 7 Abs. 1 LHO die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.

Zur Umsetzung der Städtebauförderung schließt der Bund jährlich mit den Ländern Verwaltungsvereinbarungen - Städtebauförderung - ab. Hierbei legt der Bund in Abstimmung mit den Ländern die städtebaulichen Zielstellungen in einzelnen Programmen fest.

In den letzten zehn Jahren strukturierte der Bund die Städtebauförderlandschaft erheblich um. So veränderte der Bund die klassische Städtebauförderung und finanzierte das Programm „Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“ im Jahr 2016 letztmalig. Dafür legte der Bund die Programme „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ und „Kleinere Städte und Gemeinden“ auf. Weiterhin übernahm das Programm „Stadtumbau Ost“, Teilprogramm Aufwertung, auch Teilziele des Programms „Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“. Das Land gestattet im Rahmen seiner Städtebauförderungsstrategie, dass die Kommunen ihre geförderten städtebaulichen Gesamtmaßnahmen „überlagern“ können. Damit soll ein gebündelter Einsatz der Städtebauförderungsprogramme und ein umfassender Erfolg in den Fördergebieten erreicht werden.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Kommunen in den Erhaltungsgebieten<sup>94</sup> des Programms „Städtebaulicher Denkmalschutz“ nicht nur dieses Städtebauförderungsprogramm einsetzen. Sie wiesen teilweise weitere Städtebauförderungsgebiete aus, um zusätzliche Fördermöglichkeiten in diesen Gebieten zu schaffen:

- vier der geprüften Kommunen ergänzten die Förderung des „Städtebaulichen Denkmalschutzes“ mit ein bis zwei weiteren Städtebauförderungsprogrammen und
- sechs der geprüften Kommunen setzten dazu weitere drei bis vier Städtebauförderungsprogramme ein.

Das Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“ stellte somit nicht das alleinige städtebauliche Förderinstrument in den Erhaltungsgebieten der Kommunen dar.



Abbildung 2: Teilsanierter Straßenzug in Naumburg (Saale),  
Quelle: Bildmaterial Landesrechnungshof

Das Land förderte diese Bereiche u. a. auch über die Programme „Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“, „Stadtumbau Ost“, „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ und „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“.

Die Kommunen bewerteten die stetige Neuauflage von Städtebauförderungsprogrammen durch den Bund und durch das Land kritisch, obwohl sie selbst Programme nebeneinander in den Gebieten nutzten. So setzten sogar drei der zehn Kommunen die Förderung des jeweiligen Erhaltungsgebietes über insgesamt fünf Städtebauförderungsprogramme um.

<sup>94</sup> Erhaltungsgebiete sind Quartiere oder Stadtteile, für die die Kommune eine Erhaltungssatzung gem. § 172 BauGB erlassen hat, um im Sinne eines „kommunalen Denkmalschutzes“ die Eigenart dieser Gebiete vor ungewollten oder nachteiligen Veränderungen zu schützen.

Sie sahen aber auch, dass zur Durchführung der damit verbundenen zahlreichen Zuwendungsverfahren u. a. ein erheblicher Verwaltungsaufwand auf Landes- und kommunaler Ebene entstanden ist.

Die Kommunen würden es für die Städtebauförderungspraxis als sinnvoll betrachten, wenn nur ein Programmansatz mit komplexen Fördermöglichkeiten geschaffen wird.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes führte die zergliederte Förderlandschaft in den letzten zehn Jahren zu einem Anstieg des Verwaltungshandelns und dadurch zu einer Mehrbelastung der Landes- und Kommunalverwaltungen.

**Der Landesrechnungshof vertritt den Standpunkt, dass weniger Städtebauförderungsprogramme mit jeweils komplexeren Fördermöglichkeiten in einem Gebiet zu einem zweckmäßigen und wirtschaftlichen Zuwendungsverfahren beitragen können. Der Landesrechnungshof empfiehlt zu prüfen, wie die Kleinteiligkeit der Förderungsprogramme beendet und verschiedene Förderansätze in einem Städtebauförderungsprogramm zusammengeführt werden können. Das Land sollte sich gegenüber dem Bund für dieses Ziel einsetzen.**

4. Keine transparenten Auswahlkriterien für die städtebaulichen Gesamtmaßnahmen - fehlende Dokumentation

Entsprechend Artikel 10 Abs. 1 der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung des Bundes mit den Ländern 2016<sup>95</sup> stellt das jeweilige Land nach räumlichen und sachlichen Schwerpunkten ein Landesprogramm auf, das die zu fördernden städtebaulichen Maßnahmen und die dafür erwarteten Bundesfinanzhilfen festlegt. Es stimmt diese mit anderen, vom Bund oder dem Land geförderten oder durchgeführten Gesamtmaßnahmen, ab. Das Land unterteilt das Landesprogramm in die Programme, für die es Finanzhilfen des Bundes erhält.

Nach dem Gleichbehandlungsgrundsatz, Artikel 3 Grundgesetz haben alle Antragsteller einen Anspruch darauf, bei einer Ermessensentscheidung nach gleichen Kriterien behandelt zu werden.

Der Landesrechnungshof hat den Auswahlprozess der städtebaulichen Gesamtmaßnahmen der Programmkommunen sowohl beim Erstantrag als auch bei den Fortsetzungsanträgen durch das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr stichprobenhaft geprüft.

<sup>95</sup> Beispielhaft für die weiteren jährlichen Verwaltungsvereinbarungen.

Ein Kriterium zur Auswahl der Programmkommunen und der Förderung der städtebaulichen Gesamtmaßnahmen durch das Ministerium stellte die aus DDR-Zeit übernommene Denkmalliste der „Denkmalgeschützten Stadtkerne, städtebaulichen Bereiche und Ensembles in den Stadtzentren (zentrale Denkmalliste und Denkmalliste der Bezirke)“ dar. Das Ministerium führte an, dass es u. a. auf der Grundlage dieser Denkmalliste die historischen Stadtanlagen, die auf besonderer Weise zu sichern und zu erhalten sind, auswählte.

In regelmäßigen zeitlichen Abständen fand im geprüften Zeitraum eine Abstimmung über die Förderentscheidung des Landes auf Bundesebene mit der „Vereinigung der Landesdenkmalpfleger in der Bundesrepublik Deutschland – Arbeitsgruppe Städtebauliche Denkmalpflege“ statt.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass diese Denkmalliste nicht alleiniges Auswahlkriterium war:

- Die Denkmalliste enthält insgesamt 39 städtebauliche Bereiche und Ensembles in den Stadtzentren in Sachsen-Anhalt. Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr förderte davon nicht alle Maßnahmen, sondern wählte daraus 37 städtebauliche Gesamtmaßnahmen aus.
- Weiterhin waren nicht alle geförderten städtebaulichen Maßnahmen in der Denkmalliste enthalten.

Für den Landesrechnungshof waren die Auswahlkriterien zur Förderung von Gesamtmaßnahmen im Rahmen des städtebaulichen Denkmalschutzes nicht eindeutig nachvollziehbar. Schriftlich dokumentierte Auswahlentscheidungen, in denen die Kriterien zur Auswahl von Gesamtmaßnahmen (z. B. in Form einer Entscheidungsmatrix) enthalten waren, wurden dem Landesrechnungshof im Rahmen der örtlichen Erhebungen trotz Nachfrage nicht vorgelegt.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass das Ministerium keine nachvollziehbare Begründung der Förderentscheidungen vorlegen konnte. Die Bewertungskriterien zur Gleichbehandlung der Anträge nach Artikel 3 Grundgesetz und der Auswahlprozess der städtebaulichen Gesamtmaßnahmen sind nicht nachvollziehbar. Die gewählten Fördermaßnahmen legte das Ministerium in einem nicht transparenten internen Verfahren fest.

**Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium, dass es künftig den Auswahlprozess der geförderten städtebaulichen Gesamtmaßnahmen der Städtebauförderungs-**

**programme mit Hilfe eines einheitlichen Bewertungsmaßstabes steuert und das Ergebnis nachvollziehbar dokumentiert. Nur so ist u. a. eine wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung sichergestellt.**

#### 5. Das Integrierte Stadtentwicklungskonzept (ISEK)<sup>96</sup>

Nach Artikel 4 Abs. 1 der Verwaltungsvereinbarung – Städtebauförderung – 2012 war erstmalig ein unter Bürgerbeteiligung erstelltes integratives städtebauliches Entwicklungskonzept (ISEK) als Fördervoraussetzung für die Gewährung der Finanzhilfen des Bundes über das Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“ notwendig.

Das Land übernahm diese Vorgabe als allgemeine Zuwendungsvoraussetzung für die Städtebauförderungsrichtlinien 2014.

Im Zeitraum 2005 bis 2017 veränderte sich das anzuwendende Stadtplanungsinstrument der zehn Kommunen im Land für die Erhaltungsgebiete (Fördergebiete) von der städtebaulichen Rahmenplanung zum ISEK.

Die Programmkommunen erstellten Anfang der 90er Jahre für ihre Fördergebiete städtebauliche Rahmenpläne. Diese wurden vom Stadtrat beschlossen. Sie zeigten detailliert die städtebaulichen Missstände als Bestandsaufnahme und die städtebaulichen Ziele zur Beseitigung der Missstände mit den erforderlichen Maßnahmen auf. Grundsätzlich haben die Kommunen die städtebaulichen Rahmenplanungen fortzuschreiben.

Ab dem Jahr 2000 erstellten die Kommunen nach ihrem Planungserfordernis für ihr Gemeindegebiet oder Teilbereiche, die Funktionsverluste aufwiesen, ein städtebauliches Entwicklungskonzept. Aus fachlicher Sicht gingen die Kommunen bei der Erstellung dieser Konzepte teilweise oberflächlich vor und beschrieben nur allgemein städtebauliche Missstände in bestimmten Gebieten, ohne die konkreten Maßnahmen, die zu deren Beseitigung erforderlich waren, zu identifizieren.

Die geprüften Kommunen erläuterten dem Landesrechnungshof, dass die ISEKs größtenteils den Anforderungen einer planerischen Grundlage für die Förderentscheidungen des Programms „Städtebaulicher Denkmalschutz“ nicht genügten, da sie keine konkreten Maßnahmen, die zur Beseitigung dieser Missstände erforderlich seien, beschrieben. In den meisten Fällen nutzten die Programmkommunen die städtebaulichen Rahmenplanungen mit ihren Fortschreibungen als weitere, für die Verwaltung selbstbindende Planung, um künftige Städtebauprojekte auszuwählen.

<sup>96</sup> Teilweise wird für das Integrierte Stadtentwicklungskonzept auch die Abkürzung InSEK verwendet.

Eine Programmkommune beurteilte den Sachverhalt wie folgt:

Die Kommune „erachtet ...das gesamtstädtische InSEK als wichtige Basis“ ihrer „aktuellen Stadtentwicklungsprozesse. ... Dabei musste das Konzept aufgrund seiner räumlichen Größe und inhaltlichen Vielfalt auf einer eher übergeordneten Planungsebene verbleiben. Die exakte Herleitung von einzelnen Maßnahmen - wie bei der Städtebauförderung notwendig – fällt in einem derart komplexen Rahmen schwer. Zur inhaltlichen Vorbereitung und Begleitung von Städtebauförderprojekten eignen sich...kleinteiligere Konzepte auf der Ebene von Stadtteilen und Quartieren deutlich besser.“ Zusammenfassend wies die Kommune darauf hin, „dass ein InSEK bereits bei einer Stadt“ von mittlerer Größe „nicht als Grundlage für Städtebaufördermaßnahmen geeignet scheint.“

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass das Land in seinen Städtebauförderungsrichtlinien 2014 ausschließlich auf das ISEK für die Förderentscheidung abstellt. Das ISEK als Gesamtkonzept ist eine informelle städtebauliche Planung und enthält sowohl die planerische Ist- und Zielvorstellung als auch die Umsetzungsplanung der Maßnahmen. Es handelt sich im Regelfall bei dem ISEK inhaltlich um eine nicht vertiefte Planung vergleichbar dem des städtebaulichen Rahmenplanes.

Der Landesrechnungshof hält diese Regelung nicht für praxisgerecht.

Die kommunale Ebene als Antragsteller und die Landesebene als Bewilligungsbehörde benötigen eine detailscharfe Planung, um eine sachgerechte Entscheidung zu den Städtebaufördermaßnahmen innerhalb der städtebaulichen Gesamtmaßnahme treffen zu können.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die konkrete städtebauliche Planung des Erhaltungsgebietes die städtebaulichen Mängel eindeutiger aufzeigt und damit eine zweckmäßigere Grundlage für die Förderentscheidung der städtebaulichen Maßnahmen darstellt. Er sieht es weiter als erforderlich an, dass das Land Festlegungen zur Planungstiefe bzw. Qualität dieser Konzeptionen trifft.

Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme zum Prüfbericht mit, dass die von den Kommunen aufgestellten ISEKs eine verlässliche Arbeits- und Entscheidungsgrundlage für prioritär einzuordnende städtebauliche Ordnungs- und Sanierungsmaßnahmen darstellen. Es hält an der mit dem Bund abgestimmten Praxis der ISEK als verbindliche Fördervoraussetzung fest.

**Der Landesrechnungshof bewertet das ISEK grundsätzlich als sinnvolles Instrument der Städtebauförderung. Er hat der Landesverwaltung jedoch empfohlen zu prüfen, ob für die künftigen Förderentscheidungen weitere Auswahlkriterien zusätzlich zu den bisherigen Angaben im ISEK herangezogen werden können, um förderwürdige Städtebaumaßnahmen besser identifizieren zu können.**

#### 6. Ungenügende Organisation der Kommunen im Bereich der Städtebauförderung

Nach § 66 Absatz 1 KVG LSA leitet der Hauptverwaltungsbeamte die Verwaltung der Kommune. Er ist für die sachgemäße Erledigung der Aufgaben und den ordnungsgemäßen Gang der Verwaltung verantwortlich und regelt ihre innere Organisation.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass 80 % der geprüften Kommunen bisher keine Dienst- und Geschäftsanweisungen bzw. Ablauforganisationspläne für die Umsetzung der Städtebauförderung erließen und somit massive Organisationsdefizite in den kommunalen Bauverwaltungen bestehen.

Insbesondere weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass kommunale Anweisungen für den Geschäftsablauf, den Einsatz und die Bewirtschaftung von Städtebauförderungsmitteln und im Weiteren die Festlegungen zum Vergaberecht unumgänglich sind.

Die geprüften Kommunen können sich aufgrund der aus der kommunalen Selbstverwaltung resultierenden Organisationshoheit eine Aufbau- und Ablauforganisation geben, die sie in Bezug auf ihre jeweilige Aufgabenerledigung für adäquat halten. Hierbei sind sie jedoch der Rechtmäßigkeit und damit letztlich auch den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit unterworfen. Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit setzen gleichermaßen Transparenz und Nachprüfbarkeit bei allen Arbeitsprozessen voraus.

Dieses kann nur durch ein dokumentiertes und damit nachvollziehbares Regelwerk für die jeweilige Organisationsstruktur gewährleistet werden. Prozesse jeder Art werden damit steuerbar und erleichtern aufgrund der dadurch erreichten Transparenz zudem die Dienst- und Fachaufsicht. Dienstanweisungen stellen eine Selbstbindung der Verwaltung im Rahmen der kommunalen Organisationshoheit dar. Die Dokumentation der einzelnen entscheidungserheblichen Verwaltungsvorgänge gestattet der vollziehenden Gewalt Kenntnis aller für sie maßgeblichen Umstände, unabhängig von der Person des jeweiligen Bearbeiters. Das Prinzip der Aktenmäßigkeit ist somit Folge des Rechtsstaatsprinzips.

Der Landesrechnungshof erwartet von den Programmkommunen, dass sie die für die Umsetzung der Städtebauförderung erforderlichen Geschäfts- bzw. Dienstanweisungen einschließlich eines Ablauforganisationsplanes für einen ordnungsgemäßen Geschäftsablauf erstellen. Eine gute Verwaltungsorganisation stellt die Grundlage für einen effizienten Mitteleinsatz auf kommunaler Ebene dar.

## 7. Fazit

Der Landesrechnungshof hat in zehn geprüften Kommunen eine bisher erfolgreiche Durchführung des Programms „Städtebaulicher Denkmalschutz“ festgestellt. Jedoch weist er auf Mängel hin, die in der weiteren Programmdurchführung abzustellen sind.

Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr empfohlen:

- sich beim Bund für die Fortführung des Programms „Städtebaulicher Denkmalschutz“ einzusetzen, um die Maßnahmen erfolgreich abschließen zu können,
- zu prüfen, wie mehrere Städtebauförderungsprogramme in einem einheitlichen Programm mit komplexeren Fördermöglichkeiten zusammengeführt werden können, um den Verwaltungsaufwand zu minimieren und sich beim Bund für entsprechende Ansätze einzusetzen,
- den Auswahlprozess der geförderten städtebaulichen Gesamtmaßnahmen mit Hilfe eines einheitlichen Bewertungsmaßstabes zu steuern und das Ergebnis nachvollziehbar zu dokumentieren,
- für die künftigen Förderentscheidungen weitere Auswahlkriterien zusätzlich zu den bisherigen Angaben im ISEK heranzuziehen, um förderwürdige Städtebaumaßnahmen besser identifizieren zu können.

Weiterhin erwartet der Landesrechnungshof von den Programmkommunen, dass sie für die Umsetzung der Städtebauförderung die erforderlichen Geschäfts- bzw. Dienstanweisungen einschließlich eines Ablauforganisationsplanes für einen ordnungsgemäßen Geschäftsablauf in ihren Verwaltungen erstellen und zukünftig beachten. Damit wird ein effizienter Einsatz der Städtebauförderungsmittel auf kommunaler Ebene sichergestellt.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

## V Ergebnisse der Überörtlichen Kommunalprüfung

### 1 Ergebnisse der Prüfung der Kinder- und Jugendhilfe

---

Der Landesrechnungshof führte bei allen kreisfreien Städten und Landkreisen in den Jahren von 2006 bis 2018 Prüfungen mit dem Schwerpunkt „Ausgewählte Maßnahmen der Jugendhilfe und der sonstigen Jugendarbeit“ durch. Im Ergebnis hat der Landesrechnungshof den geprüften Kommunen viele Hinweise und Empfehlungen gegeben, wie die Verwaltung weiter verbessert werden kann. Das betraf die eigene Aufgabenwahrnehmung durch die Verwaltung des Jugendamtes und die Ausgestaltung von Vereinbarungen und Förderverfahren, wenn Dritte in die Leistungserbringung einbezogen waren.

Die notwendigen Leistungen der Jugendhilfe müssen immer bedarfsgerecht und geeignet sein sowie ausreichend, zweckmäßig und wirtschaftlich erbracht werden.

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

#### 1. Einführung

Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfungsreihe „Ausgewählte Maßnahmen der Jugendhilfe und der sonstigen Jugendarbeit“ beispielsweise

- die haushalts- und kassenmäßigen Abwicklung der Jugendhilfaufwendungen,
- das Personal, die Organisationsstruktur und die Dienst- und Fachaufsicht im Jugendamt,
- die Zusammenarbeit mit den freien Trägern der Jugendhilfe bezüglich der Ausführung und Abrechnung der vereinbarten Leistungen sowie
- von den Kommunen empfangene und gewährte Zuwendungen für die Jugendarbeit geprüft.

Bereits im Jahresbericht 2010, Teil 2 hatte der Landesrechnungshof Prüfungsergebnisse zu den Vereinbarungen über Leistungsangebote, Entgelte und Qualitätsentwicklung in voll- oder teilstationären Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe dargestellt.

Die Ausgaben und Auszahlungen für Einzel- und Gruppenhilfen der öffentlichen Jugendhilfe im Land erhöhten sich von 200,7 Mio. € im Jahr 2009 auf 340,7 Mio. € im Jahr 2016 (+ 69,7 %). Im gleichen Zeitraum stiegen die Ausgaben und Auszahlungen für Hilfen zur Er-

ziehung, Hilfen für junge Volljährige und Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche von 138,6 Mio. € auf 234,4 Mio. € (+ 69,2 %). Die Ausgaben und Auszahlungen für die Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit stiegen in diesem Zeitraum von 13,4 Mio. € auf 18 Mio. € (+ 33,4 %).

Tabelle 26: Ausgaben/Auszahlungen der öffentlichen Jugendhilfe seit 2009

- in 1.000 € -

Ausgaben/Auszahlungen	2009	2012	2014	2016	Entwicklung 2009 zu 2016	Entwicklung 2009 zu 2016 in %
Hilfe zur Erziehung	123.003	155.140	176.065	207.287	84.284	168,5
Hilfe für junge Volljährige	7.112	8.720	9.124	11.120	4.008	156,4
Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche	8.443	9.578	12.170	15.958	7.515	189,0
Summe	138.558	173.438	197.359	234.365	95.807	169,2

Quelle: eigene Berechnungen aus Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Statistische Berichte Sozialeleistungen, Kinder- und Jugendhilfe, Bericht Jugendhilfe, Erzieherische Hilfen, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Menschen und Hilfe für junge Volljährige - Auszahlungen und Einzahlungen – sowie Statistische Berichte Bevölkerung nach Art und Geschlecht für die Jahre 2009 und 2016<sup>97</sup>

Die Ausgaben und Auszahlungen für Einzel- und Gruppenhilfen und Einrichtungen in der Jugendhilfe erhöhten sich von 310 € je Einwohner im Jahr 2009 auf 528 € je Einwohner im Jahr 2016 (+ 70,3 %). Dieser Anstieg ist beachtlich, betrug die rechnerische Inflation in diesem Zeitraum doch „nur“ 8,6 %.<sup>98</sup> Bei dieser rein statistischen Betrachtung sind der Rückgang der Bevölkerung im Land<sup>99</sup> ebenso zu berücksichtigen wie die Steigerung der Einkommen im öffentlichen Dienst und für die soziale Arbeit.

*Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration hat in seiner Stellungnahme zum Jahresberichtsbeitrag vom 13. Mai 2019 darauf hingewiesen, dass die allgemeine Bevölkerungsentwicklung aller Altersklassen und die Be-*

<sup>97</sup> Für das Jahr 2016 liegen derzeit die letzten detailliert auswertbaren statistischen Daten im Bereich der Leistungen der Jugendhilfe vor.

<sup>98</sup> Statistisches Bundesamt (Destatis), Preise - Verbraucherpreisindizes für Deutschland, Lange Reihen ab 1948 (2019), [www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Preise/Verbraucherpreise/VerbraucherpreiseMEPDF/VerbraucherpreiseME2170700192014.pdf;jsessionid=50DCA4ED63BB828B136AACB45102008A.InternetLive2?\\_blob=publicationFile](http://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Preise/Verbraucherpreise/VerbraucherpreiseMEPDF/VerbraucherpreiseME2170700192014.pdf;jsessionid=50DCA4ED63BB828B136AACB45102008A.InternetLive2?_blob=publicationFile)

<sup>99</sup> Quelle Statistisches Landesamt, Bevölkerungszahl am 31. Dezember 2009 2.356.219 Einwohner, am 31. Dezember 2016 2.236.252 Einwohner; [www.stala.sachsen-anhalt.de/Internet/Home/Daten\\_und\\_Fakten/1/12/124/12411/Bevoelkerungsentwicklung\\_Sachsen-Anhalts\\_seit\\_1966.html](http://www.stala.sachsen-anhalt.de/Internet/Home/Daten_und_Fakten/1/12/124/12411/Bevoelkerungsentwicklung_Sachsen-Anhalts_seit_1966.html)

*völkerungsentwicklung der Kinder und Jugendlichen in den ausgewählten Jahren 2009 bis 2016 sehr unterschiedlich sei. Die Zahl der Kinder und Jugendlichen sei in diesem Zeitraum deutlich angestiegen. Allein dieser Umstand führe zu einem deutlichen Anstieg der Kosten je Einwohner, selbst wenn der Anteil der Kinder und Jugendlichen, die sich im Leistungsbezug des SGB VIII befanden, gleich blieb.*

Bemerkenswert ist die Entwicklung der Anzahl der Einrichtungen und des Personals in den Einrichtungen für Hilfen zur Erziehung, für Hilfen für junge Volljährige sowie für die Inobhutnahme und für die Jugendarbeit.

Tabelle 27: Entwicklung der Anzahl der Einrichtungen und tätigen Personen in Einrichtungen für Hilfen zur Erziehung und der Jugendarbeit von 1998 bis 2016

	Einrichtungen Hilfen zur Erziehung			Einrichtungen Jugendarbeit		
	1998	2010	2016	1998	2010	2016
Anzahl	359	405	674	461	421	569
Tätige Personen	2.668	2.669	4.340	1.627	698	860

Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Statistische Berichte Kinder- und Jugendhilfe, Einrichtungen und tätige Personen der Jugendhilfe für die Jahre 1998, 2010, 2016

Bei einem moderaten Anstieg der Einrichtungen für Hilfen zur Erziehung in den Jahren von 1998 bis 2010 von ca. 12 % blieb die Anzahl des eingesetzten Personals nahezu konstant. Im Zeitraum von 2010 bis 2016 erhöhte sich die Anzahl der Einrichtungen um 269 (+ 66,4 %) und das Personal um 1.671 Personen (+ 62,6 %). Im gleichen Zeitraum ging die Anzahl des eingesetzten Personals in Einrichtungen der Jugendarbeit zurück.

Dieses statistische Ergebnis bestätigen auch andere Berichte<sup>100</sup>, Ursachen für diese Verschiebungen werden regelmäßig nicht benannt. Der Landesrechnungshof schätzt im Hinblick auf die Einrichtungen der Jugendarbeit ein, dass die starken Schwankungen darauf zurückzuführen sind, dass es sich um dem freiwilligen Bereich zuzuordnende Aufgaben handelt. Bei angespannter finanzieller Lage nehmen die Kommunen hier Einsparungen vor. Förderprogramme von Bund und Land wirken teilweise abmildernd.

<sup>100</sup> Vgl. z. B. Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege (BGW): Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Ein Datenbericht 2018, Erstveröffentlichung 02/2018.

Die Anzahl der genehmigten Plätze in den Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung war für das Jahr 2010 mit 5.324 Plätzen und für das Jahr 2016 mit 5.779 Plätzen ausgewiesen. Hier betrug die Steigerungsrate nur 8,5 % gegenüber den genannten Steigerungsraten bei den Einrichtungen von 66,4 %. Dies entspricht der vom Landesrechnungshof auch bei den Vorortprüfungen festgestellten Verkleinerung und Individualisierung der Einrichtungen und der erheblichen Erhöhung des Betreuungspersonals je Hilfeempfänger. Auch diese Entwicklung entspricht dem Trend im gesamten Bundesgebiet<sup>101</sup>.

Ursachen können nach Ansicht des Landesrechnungshofes in dem Bundeskinderschutzgesetz vom 22. Dezember 2011<sup>102</sup> liegen, das insbesondere die Anforderungen an die Einrichtungsträger und die in der Jugendhilfe handelnden Personen erhöht. Darüber hinaus wurden Jugendhilfe und Gesundheitssystem strukturell vernetzt und sollen in der Folge besser kooperieren.

Der Landesrechnungshof hält es jedoch für notwendig, dass das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration als oberste Landesjugendbehörde eine Bewertung dieser Entwicklungen für das Land Sachsen-Anhalt vornimmt. Dabei sollte die Aufgabenerfüllung der örtlichen Träger der Jugendhilfe und der Einrichtungsträger auch unter qualitativen Gesichtspunkten im Sinne einer Erfolgskontrolle bewertet werden.

Die Einrichtungen für Hilfen zur Erziehung im Geltungsbereich des § 78a SGB VIII sowie für die Inobhutnahme können durch alle Träger der öffentlichen Jugendhilfe im Bundesgebiet belegt werden. Daher kann ein Vergleich von Kennziffern mit den durch die kreisfreien Städte und Landkreise getätigten Ausgaben/Ausgaben oder mit der Anzahl von Hilfen nicht direkt hergestellt werden. Gleichwohl sind die örtlichen Träger der Jugendhilfe für die in ihrem Gebiet gelegenen Einrichtungen jugendhilferechtlich verantwortlich.

Die Fallzahlen der Hilfen/Beratungen für junge Menschen und Familien zum Stichtag 31. Dezember<sup>103</sup> nach Art der Hilfe stellt folgende Tabelle dar.

---

<sup>101</sup> Vgl. z. B. Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege (BGW): Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Ein Datenbericht 2018, Erstveröffentlichung 02/2018.

<sup>102</sup> BGBl. I S. 2975.

<sup>103</sup> Die Anzahl der von den Jugendämtern jährlich zu bearbeitenden Fälle ist höher. Die im jeweiligen Jahr begonnenen und abgeschlossenen Fälle hat der Landesrechnungshof hier nicht erfasst. Die Darstellung der Entwicklung zum Stichtag 31. Dezember gibt eine aussagekräftige Tendenz wieder.

Tabelle 28: Vergleich der Fallzahlen der Hilfen/Beratungen für junge Menschen/ Familien zum Stand 31.12. nach Art der Hilfe zur Erziehung der Jahre 2009 und 2016

Hilfeart nach SGB VIII	2009 Hilfen/Beratungen am 31.12.	2016 Hilfen/Beratungen am 31.12.	Differenz (Steigerung/Verringerung absolut)	Prozentuale Entwicklung
<b>Familienorientierte Hilfen</b>	1.581	2.290	+709	+44,8 %
davon				
Hilfe zur Erziehung § 27	168	159	-9	-5,4 %
Sozialpäd. Familienhilfe § 31	1.413	2.131	+718	+50,8 %
<b>Hilfe orientiert am jungen Menschen</b>	8.470	10.805	+2.335	+27,6 %
davon				
Hilfe zur Erziehung § 27	232	145	-87	-37,5 %
Erziehungsberatung § 28	2.509	2.869	+360	+14,4 %
Soziale Gruppenarbeit § 29	108	111	+3	+2,8 %
Einzelbetreuung § 30	639	810	+171	+26,8 %
Erziehung in Tagesgruppe § 32	652	609	-43	-6,6 %
Vollzeitpflege § 33	1.791	2.367	+576	+32,2 %
Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34	2.033	3.122	+1.089	+53,6 %
Intensive sozialpäd. Einzelbetreuung § 35	19	26	+7	+36,8 %
Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen § 35a	487	746	+259	+53,2 %
<b>Insgesamt</b>	<b>10.051</b>	<b>13.095</b>	<b>+3.044</b>	<b>+30,3 %</b>
und zwar darunter				
Ambulante Hilfen §§ 29 - 32, § 27 (vorrangig ambulant/teilstationär)	3.065	3.840	+775	+25,3 %
Stationäre Hilfen §§ 33, 34, § 27 (vorrangig stationär)	3.873	5.506	+1.633	+42,2 %

Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Statistische Berichte Sozialleistungen, Kinder- und Jugendhilfe, Bericht Jugendhilfe, Erzieherische Hilfen, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Menschen und Hilfe für junge Volljährige - Hilfen/Beratungen für junge Menschen/Familien nach Art der Hilfe; Hilfen/Beratungen am 31. Dezember im Jahr 2009 und 2016

Die Fallzahlen der Hilfen/Beratungen für junge Menschen und Familien zum Stichtag 31. Dezember stiegen im Zeitraum von 2009 bis 2016 um 30,3 %. Die kostenintensiven Hilfen Heimerziehung, sonstige betreute Wohnformen gem. § 34 SGB VIII und Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen gem. § 35a SGB VIII hatten dabei den höchsten Zuwachs auf das Anderthalbfache der Fälle von 2009.

Die Darstellungen zeigen, dass der Aufgabenumfang der Jugendämter sowohl quantitativ als auch qualitativ aufgrund der gestiegenen Fallzahlen, aber auch mit der Weiterentwicklung der rechtlichen Vorschriften (unter anderem Einführung des § 79a SGB VIII zur Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe, Aufgabenübertragungen mit dem Gesetz zur Förderung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege des Landes Sachsen-Anhalt oder zum Kinderschutz) erheblich zugenommen hat.

Die Organisations- und Personalstruktur in den Verwaltungen der Jugendämter war daher für eine effiziente Leistungsfähigkeit und -bereitschaft der Mitarbeiter/innen, insbesondere des sozialpädagogischen und wirtschaftlichen Bereiches, regelmäßig zu überprüfen. Vielfach haben die Landkreise und kreisfreien Städte dazu externen Sachverstand in Anspruch genommen und die Ergebnisse für die Strukturierung des Jugendamtes überwiegend umgesetzt. Auch der Landesrechnungshof hat Empfehlungen zur Aufbau- und Ablauforganisation in der Verwaltung des Jugendamtes gegeben.

## 2. Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsvereinbarungen (LEQ)

LEQ begründen gemäß § 78b SGB VIII die Verpflichtung des örtlichen Jugendhilfeträgers zur Übernahme des Entgelts für die Erbringung von stationären und teilstationären Hilfeleistungen im Anwendungsbereich des § 78a SGB VIII.

Die kommunalen Spitzenverbände auf der Landesebene und die Verbände der Träger der freien Jugendhilfe haben über den Inhalt der Vereinbarungen gemäß § 78b Abs.1 SGB VIII den zum 1. Januar 2001 in Kraft getretenen Rahmenvertrag nach § 78f SGB VIII für das Land Sachsen-Anhalt (Rahmenvertrag LSA) abgeschlossen. Der Rahmenvertrag LSA bildet schwerpunktmäßig die gesetzlichen Grundlagen des SGB VIII ab und setzt als Verhandlungsgrundlage in den Anlagen ein Raster für eine Leistungsbeschreibung pro Kostensatz und ein Kostenblatt für leistungsspezifische Grundleistungen fest. Für die Verhandlung der Entgelte werden die Kostenarten und wesentliche Berechnungsgrundlagen erläutert.

Des Weiteren wird Bezug genommen auf die Notwendigkeit einer Qualitätsentwicklungsvereinbarung und auf Qualitätsprüfungen. Dem Rahmenvertrag waren die kreisfreien Städte und Landkreise überwiegend beigetreten.

Der Landesrechnungshof prüfte mit Ausnahme des Saalekreises ausgewählte Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen zu Einrichtungen für Hilfen zur Erziehung (z. B. Leistungen in Tagesgruppen und in Kinder- und Jugendheimen, Eingliederungshilfen

für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche in Einrichtungen sowie Hilfen für junge Volljährige).

## 2.1. Zuständigkeit für die Entscheidung über den Abschluss der Vereinbarungen

Erklärungen, durch welche die Kommune verpflichtet werden soll, bedürfen zum wirksamen Inkrafttreten der Einhaltung von formellen Voraussetzungen, die in § 73 KVG LSA geregelt sind. Insbesondere muss

- nach § 73 Abs. 1 KVG LSA grundsätzlich der Hauptverwaltungsbeamte die Erklärung handschriftlich unterzeichnen oder
- nach § 73 Abs. 2 KVG LSA im Fall der Vertretung des Hauptverwaltungsbeamten die Erklärung vom Stellvertreter, vom vertretungsberechtigten Beigeordneten oder von zwei vertretungsberechtigten Beschäftigten handschriftlich unterzeichnet sein,

wenn es sich nicht gem. § 73 Abs. 4 KVG LSA um ein Geschäft der laufenden Verwaltung handelt oder eine in der v. g. Form ausgestellte Vollmacht vorliegt.

Unter Geschäften der laufenden Verwaltung sind Geschäfte zu verstehen, die in mehr oder weniger regelmäßiger Wiederkehr vorkommen und nach Größe, Umfang der Verwaltungstätigkeit und Finanzkraft der beteiligten Kommune von sachlich weniger erheblicher Bedeutung sind.

Wegen der Komplexität und der wirtschaftlichen Auswirkungen der LEQ ist der Landesrechnungshof der Auffassung, dass deren Abschluss kein Geschäft der laufenden Verwaltung darstellt.

Durch LEQ in einem Landkreis wurde beispielsweise die Finanzierung von Aufwendungen

- des Einrichtungsträgers X für Leistungen nach §§ 34 und 41 SGB VIII in einem Jugendhaus jährlich i. H. v. ca. 1.535.800 €,
- des Einrichtungsträgers Y für ein Haus für erzieherische Hilfen für Leistungen nach §§ 34 und 41 SGB VIII jährlich i. H. v. ca. 363.600 € und
- des Einrichtungsträgers Z für ein heilpädagogisches Kinderheim i. H. v. jährlich 546.617,99 €

über Entgeltsätze geregelt.

Der Geltungszeitraum dieser Vereinbarungen ist regelmäßig nicht begrenzt. Die LEQ hatten bei den aktuellen Prüfungen des Landesrechnungshofes regelmäßig Laufzeiten von mindestens zwei Jahren.

Auch wenn erst die konkrete Entscheidung des jeweils zuständigen Jugendhilfeträgers, dass ein Kind oder ein Jugendlicher in einer Einrichtung untergebracht wird, einen unmittelbaren Entgeltanspruch des Einrichtungsträgers auslöst, legen die LEQ für die eingerichteten Plätze die Entgelthöhe verbindlich fest.

Der Abschluss der Vereinbarungen ist damit Teil eines gesetzlich geregelten gestuften Verfahrens, das den Anspruch des Einrichtungsträgers begründet. Ohne diese Vereinbarung dürfte die Einrichtung mit einer konkreten Hilfe nicht belegt werden und der Einrichtungsträger hätte auch keinen Anspruch auf Vergütung der Leistung.

§ 45 Abs. 2 Nr. 7 KVG LSA enthält auch keine Einschränkung dahingehend, dass eine ausschließliche und unmittelbare Belastung der Kommune durch das Geschäft gegeben sein muss.

Bei seinen Prüfungen hat der Landesrechnungshof jedoch mehrfach festgestellt, dass die zwischen den Kommunen und den Einrichtungsträgern gemäß §§ 78a ff SGB VIII abgeschlossenen Vereinbarungen regelmäßig nur von dem jeweiligen Amtsleiter des Jugendamtes unterzeichnet waren.

Die betroffenen Kommunen waren der Ansicht, dass es sich bei den LEQ um Geschäfte der laufenden Verwaltung handele. Deshalb könne der Amtsleiter im Rahmen seiner Zuständigkeit für die Verwaltung des Jugendamtes diese Vereinbarungen wirksam abschließen.

Der Landesrechnungshof hatte den geprüften Kommunen empfohlen, in die Hauptsatzung eine Zustimmungsregelung für den Jugendhilfeausschuss aufzunehmen. Die Unterzeichnung der Vereinbarungen kann dann durch den Leiter des Jugendamtes erfolgen, wenn eine vom Landrat handschriftlich unterzeichnete Vollmacht für derartige Geschäfte vorliegt und die Unterzeichnung unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Jugendhilfeausschusses erfolgt. Andernfalls wären nach Ansicht des Landesrechnungshofes die Vereinbarungen nach § 78b Abs. 1 SGB VIII schwebend unwirksam.

In den Stellungnahmen zu den Prüfungsberichten folgten die Kommunen der Auffassung des Landesrechnungshofes regelmäßig nicht.

Das Landesverwaltungsamt äußerte sich als Kommunalaufsicht mit Schreiben vom 25. Januar 2018 zur Auswertung der Stellungnahme des Landkreises Jerichower Land dahingehend, dass eine einheitliche Rechtsauffassung in dieser Angelegenheit nicht bestehe. Es führte weiter aus:

„Ein unmittelbarer Rückschluss von den vereinbarten Entgelten und Betreuungsplätzen auf ein Zustimmungserfordernis des Kreistages sollte nicht vorgenommen werden, weil nicht von vornherein sicher ist, dass der Landkreis ... diese Plätze auch belegt (keine Betreuungsgarantie). Außerdem geht es hierbei nicht allein um Entgeltvereinbarungen, sondern auch um die Grundlage dieser - die Leistungsvereinbarungen - und darüber hinaus um die Qualitätsentwicklungsvereinbarungen, soweit diese separat abgeschlossen werden. § 73 KVG LSA gilt für die vorliegende Konstellation allenfalls mittelbar.“

Die Kommunalaufsicht hatte jedoch eine Unterzeichnung der Vereinbarungen durch den Landrat oder einen schriftlich ausdrücklich Bevollmächtigten empfohlen. Ein Erfordernis für eine darüberhinausgehende kommunalaufsichtliche Veranlassung erkannte sie zu diesen Feststellungen nicht. Reaktionen der zuständigen Ministerien gab es nicht.

*Das Ministerium für Inneres und Sport hat in seiner Stellungnahme vom 16. Mai 2019 mitgeteilt, dass ihm in diesem Zusammenhang keine Sachverhalte bekannt geworden seien, aufgrund derer ein kommunalaufsichtliches Tätigwerden angezeigt gewesen wäre. Es werde die Bemerkung des Landesrechnungshofes jedoch zum Anlass nehmen, den Sachverhalt kommunalaufsichtlich zu prüfen.*

**Die Wirksamkeit der abgeschlossenen Vereinbarungen ist eine wesentliche Voraussetzung für den Anspruch des Trägers der Einrichtung, die Leistungen auch vergütet zu bekommen. Obwohl der Landesrechnungshof das Verfahren seit mehr als zehn Jahren kritisiert, haben die zuständigen Landesbehörden nicht reagiert. Aus Gründen der Rechtswirksamkeit sind einheitliche Vorgaben der zuständigen obersten Landesbehörden notwendig.**

## 2.2. Betriebserlaubnis als Grundlage der Vereinbarung

Die örtlichen Träger der Jugendhilfe sind zur Übernahme von Entgelten verpflichtet, wenn die Leistungen ganz oder teilweise in Einrichtungen erbracht werden und für deren Leistun-

gen Vereinbarungen nach § 78b SGB VIII abgeschlossen wurden. Die Träger einer Einrichtung, in der Kinder und Jugendliche ganztägig oder für einen Teil des Tages betreut werden oder Unterkunft erhalten, bedürfen für den Betrieb der Einrichtung einer Erlaubnis. Mit der Betriebserlaubnis werden u.a. die Platzkapazität der Einrichtungen und das zugrundeliegende Konzept der Einrichtung genehmigt. Die Maßgaben der Betriebserlaubnis nach Träger, Standort, Art der Einrichtung und Platzzahl bilden somit die Grundlage für die Vereinbarungen nach §§ 78b ff SGB VIII. Eine Einrichtung im Sinne des Rahmenvertrages LSA ist ein für die Anwendungsbereiche nach § 78a SGB VIII in einer besonderen Organisationsform unter verantwortlicher Leitung zusammengefasster Bestand an persönlichen und sächlichen Mitteln, der einer Betriebserlaubnis gemäß § 45 Abs. 1 SGB VIII bedarf.

Der Landesrechnungshof stellte bei seinen Prüfungen bei mehreren örtlichen Trägern der Jugendhilfe fest, dass LEQ keinen Hinweis auf die erteilte Betriebserlaubnis enthielten.

Bei mehreren Einrichtungen entsprachen die vereinbarte Platzkapazität und die Art der Leistung nicht oder nicht mehr der erlaubten Platzkapazität und Leistung. Zum Zeitpunkt der Prüfung stand damit der Betrieb der Einrichtung rechtlich und inhaltlich nicht mit der geltenden LEQ im Einklang.

Die Betriebserlaubnisse sind Grundlage der LEQ nach § 78b SGB VIII. Wird eine Betriebserlaubnis geändert oder ersetzt, ändert sich regelmäßig das Leistungsangebot. Neue oder geänderte Betriebserlaubnisse bedingen somit die Anpassung der LEQ. Dies beachteten nach den Prüfungsfeststellungen die örtlichen Träger der Jugendhilfe und die Träger der Einrichtungen häufig nicht.

Der Landesrechnungshof hat im Ergebnis seiner Prüfungen empfohlen in den LEQ eine Pflicht des Trägers zu verankern, dass Änderungen der Betriebserlaubnisse unverzüglich dem Landkreis/der kreisfreien Stadt anzuzeigen sind. In der Folge haben die Beteiligten unverzüglich die LEQ anzupassen, um die Leistungen und die Maßnahmen der Qualitätsentwicklung zu sichern und die Entgelte verpflichtend für alle Träger der öffentlichen Jugendhilfe festzuschreiben. Dem sind die örtlichen Träger der Jugendhilfe nach den Stellungnahmen gefolgt.

Nach den Prüfungsfeststellungen waren die örtlichen Träger der Jugendhilfe zumeist nur teilweise, ungenügend oder gar nicht über die aktuellen Betriebserlaubnisse informiert. Dies betraf auch die dazugehörigen Konzeptionen.

Nach der geltenden Heimrichtlinie<sup>104</sup> ist für das Betriebserlaubnisverfahren keine gemeinsame Entscheidung zur Raum- und Personalbemessung vorgesehen. Unter Nr. 3.9 der Heimrichtlinie ist geregelt:

„Die Heimaufsicht des Landesjugendamts Sachsen-Anhalt nimmt ihre Verpflichtungen durch Einholen und Prüfung zweckdienlicher Informationen entsprechend § 47 KJHG-LSA und dieser Richtlinien und mindestens einmal jährliche Überprüfungen der Einrichtungen wahr. An ihnen ist der Träger der Einrichtung und das örtlich zuständige Jugendamt sowie der Leiter der Einrichtung zu beteiligen. Das Ergebnis der Überprüfungen ist mit den an der Überprüfung Beteiligten zu besprechen und zu dokumentieren. Der Einrichtung und dem Träger ist das Ergebnis der Überprüfung schriftlich auszuhändigen.“

Das Landesjugendamt hat gemäß § 27 KJHG-LSA das nach § 87a Abs. 3 SGB VIII zuständige Jugendamt bei der Prüfung der Voraussetzungen für die Erteilung einer Erlaubnis zu beteiligen. Dies erfolgte in Form der vom Landesjugendamt initiierten Vororttermine, zu denen die beteiligten örtlichen Träger der Jugendhilfe einen Vermerk der örtlichen Prüfung gemäß §§ 45 und 46 SGB VIII vom Landesjugendamt erhielten. Die konkreten Informationen zur Genehmigung des Betriebs und deren Grundlagen, insbesondere die zugrunde liegende Konzeption oder den bestätigten Betreuungsschlüssel, teilte das Landesjugendamt nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes den örtlichen Trägern der Jugendhilfe nicht mit. Auf Nachfrage bestätigten die Landkreise und kreisfreien Städte insbesondere, dass es ihnen an Informationen zum zugelassenen Personaleinsatz mangelte. Das Landesjugendamt gab erteilte Betriebserlaubnisse nicht den für die LEQ zuständigen örtlichen Jugendhilfeträgern zur Kenntnis. Aus dem Schriftverkehr eines Landkreises mit einem Einrichtungsträger aus dem Jahr 2016 konnte der Landesrechnungshof bei einer Prüfung erstmals nachvollziehen, dass das Landesjugendamt den Träger bat, zu einer geänderten Betriebserlaubnis und den neuen Leistungsbedingungen den örtlichen Träger der Jugendhilfe zeitnah zu informieren. Die Informationslast wurde somit vom Landesjugendamt an den Einrichtungsträger übertragen.

Der Landesrechnungshof erachtet aus den Prüfungserfahrungen die o.g. Verfahrensweise des Landesjugendamtes, die Informationspflicht den Trägern der Einrichtungen zu übertragen, für nicht ausreichend, um die Jugendämter zum Erlaubnisstand der Einrichtungen zu informieren.

---

<sup>104</sup> RdErl. des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Integration vom 30. Mai 1994 (MBI. LSA 1994 S. 1805)

Ziel der LEQ muss es sein, die Parameter und Kriterien von Qualität, Umfang und Inhalt entsprechend den Anforderungen an das gewährte Leistungsangebot, das dafür leistungsgerechte Entgelt und die Sicherung der Qualitätsentwicklung rechtssicher sowie transparent und objektiv nachvollziehbar für beide Vertragsparteien festzuschreiben. Die örtlichen Träger der Jugendhilfe tragen die Verantwortung dafür, dass mittels der gesetzlich vorgeschriebenen Vereinbarungen die Leistung entsprechend den Leistungskriterien des erlaubten Betriebs der Einrichtung gewährleistet, ein leistungsgerechtes Entgelt verhandelt und die Qualitätsentwicklung entsprechend transparent wird. Dazu muss ihnen die Betriebserlaubnis einschließlich der damit genehmigten Konzeption bekannt sein.

*Das Landesverwaltungsamt hat in seiner Stellungnahme vom 14. Mai 2019 darauf hingewiesen, dass es für eine Übersendung der Betriebserlaubnis an den örtlichen Träger der Jugendhilfe aus Sicht des Landesjugendamtes keine rechtliche Grundlage gebe. Gesetzlich geregelt sei gemäß § 27 Abs. 2 KJHG LSA, dass das Jugendamt bei der Prüfung der Voraussetzungen für die Erteilung einer Erlaubnis zu beteiligen sei.*

*In § 46 Abs. 1 S. 3 SGB VIII sei außerdem geregelt, dass das Jugendamt an der örtlichen Prüfung der Einrichtung beteiligt werden soll. Dies erfolge regelmäßig. Die Aushändigung der Betriebserlaubnis an das Jugendamt für den Abschluss der LEQ sei dagegen nicht gesetzlich geregelt und sollte daher durch den Träger der Einrichtung als Verhandlungspartner vorgenommen werden.*

**Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die örtlichen Träger der Jugendhilfe durch das Landesjugendamt über neue, geänderte oder aufgehobene Betriebserlaubnisse informiert werden. Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration hat als Fachaufsichtsbehörde diese Verpflichtung durchzusetzen.**

**Der Landesrechnungshof hält es des Weiteren für erforderlich, dass der Rahmenvertrag LSA bindend für die vertragsschließenden Parteien vorgibt, dass die dem Betrieb der Einrichtungen zugrunde liegende Betriebserlaubnis als Rechtmäßigkeitsgrundlage in den Vereinbarungen nach § 78b Abs. 1 SGB VIII anzugeben ist.**

### 3. Unzulässige Verweigerung der Aktenvorlage

Gemäß § 95 Abs. 1 LHO sind dem Landesrechnungshof Unterlagen, die er zur Erfüllung seiner Aufgaben für erforderlich hält, innerhalb einer bestimmten Frist vorzulegen.

Im Sozialrecht ist gem. § 69 Abs. 5 SGB X die Übermittlung von Sozialdaten zulässig für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Rechnungshöfe und der anderen Stellen, auf die § 67c Absatz 3 Satz 1 SGB X Anwendung findet. Danach ist die Speicherung, Veränderung oder Nutzung von Sozialdaten zulässig, wenn die Nutzung der Daten für die Wahrnehmung von Aufsichts-, Kontroll- und Disziplinarbefugnissen, der Rechnungsprüfung oder der Durchführung von Organisationsuntersuchungen für die verantwortliche Stelle erforderlich ist.

Ein Personensorgeberechtigter (leibliche Eltern, Pflegeeltern) hat nach den für die Kinder- und Jugendhilfe geltenden Vorschriften bei der Erziehung eines Kindes oder Jugendlichen Anspruch auf Hilfe zur Erziehung, wenn eine dem Wohl des Kindes oder Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist. Hilfe zur Erziehung wird insbesondere nach Maßgabe des § 27 ff SGB VIII gewährt. Art und Umfang der Hilfe richtet sich nach dem erzieherischen Bedarf im Einzelfall. Dabei soll das engere soziale Umfeld des Kindes oder Jugendlichen einbezogen werden.

Aus den Finanzdaten allein lassen sich für den Jugendhilfeträger nicht die notwendigen Informationen ableiten, um die Entwicklung der Jugendhilfe analysieren bzw. beeinflussen zu können. Vielmehr ist im Verwaltungshandeln und in der Organisation ein wesentlicher Schwerpunkt für weitere Informationen zur Struktur und Entwicklung der Jugendhilfeleistungen zu sehen.

Der Landesrechnungshof prüfte daher bei allen örtlichen Trägern der Jugendhilfe stichprobenartig Einzelfallakten verschiedener Leistungsarten. Hierzu lagen jeweils die sozialpädagogischen Akten im notwendigen Umfang und die Akten der wirtschaftlichen Jugendhilfe zur Prüfung vor.

Im Ergebnis der Prüfungen gab der Landrechnungshof eine Reihe von Hinweisen und Empfehlungen, die insbesondere betrafen:

- eine nicht einheitliche und ordnungsgemäße Aktenführung und -verwaltung und die Nichteinhaltung des Schutzes von Sozialdaten,
- einen nicht detaillierten Leistungsnachweis durch den freien Jugendhilfeträger,

- eine fehlende nachweisliche Kontrolle der Aktenvorgänge durch die Amts- und/oder Sachgebietsleitung und
- eine unzulässige Leistungsbearbeitung und -zahlung.

Im Landkreis Mansfeld-Südharz konnte der Landesrechnungshof mit diesem Ansatz jedoch nicht prüfen.

Der Landkreis verweigerte die Vorlage sozialpädagogischer Akten. Zur Begründung hatte er in seinem Schreiben vom 18. Februar 2015 insbesondere auf eine Handreichung des Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz vom 30. Juli 2009 verwiesen. Darin stellte dieser dar, dass

„... die Prüfer des Kreisrechnungsprüfamts Anspruch auf die Vorlage auch sozialpädagogischer Akten des Kreisjugendamtes ...“

haben, wenn bestimmte Voraussetzungen eingehalten sind. Der Landesbeauftragte verlangte dabei für das kreisliche Rechnungsprüfungsamt einen Bezug zur Entlastung des Kreishaushaltes.

Der Landesrechnungshof erreichte auch mit einer separaten Konkretisierung des Prüfungsbegehrens gegenüber der Landrätin keine Herausgabe der Akten. Der Landkreis teilte mit, dass die übergebenen Leistungsakten grundsätzlich geeignet seien, dass der Landesrechnungshof seinen Prüfauftrag erfüllen könne. Die Weiterleitung der sozialpädagogischen Akten sei zudem auch unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht erforderlich.

Mit dem Prüfungsbericht bat der Landesrechnungshof das Landesverwaltungsamt als Landesjugendamt und Kommunalaufsichtsbehörde und das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration als für die Jugendhilfe zuständige oberste Landesbehörde um Stellungnahme.

Er führte aus, dass die Prüfung durch den Landesrechnungshof mit der Prüfung durch ein kommunales Rechnungsprüfungsamt nicht vergleichbar sei. Der Landesrechnungshof nimmt eine externe Kontrolle wahr. Die kommunalen Rechnungsprüfungsämter sind organisatorisch und von der Zielrichtung ihrer Kontrolltätigkeit nicht mit dem Landesrechnungshof vergleichbar (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 17. Mai 2006, 8 A 1642/05). Sie nehmen als Dienststelle innerhalb der Behörde eine behördeninterne Kontrolle nach Maßgabe der kommunalverfassungsrechtlichen Regelungen wahr. Der Landesrechnungshof als unabhängige selbstständige oberste Landesbehörde bestimmt gemäß § 94 Abs. 1 LHO Zeit und Art der Prüfung und lässt erforderliche örtliche Erhebungen durch Beauftragte vornehmen. Gemäß

§ 95 Abs. 1 LHO sind dem Landesrechnungshof Unterlagen, die er zur Erfüllung seiner Aufgaben für erforderlich hält, innerhalb einer bestimmten Frist vorzulegen.

Darüber hinaus regelt § 67c Abs. 3 SGB X, dass eine Speicherung, Veränderung oder Nutzung von Sozialdaten für andere Zwecke nicht vorliegt, wenn die Nutzung der Daten für die Wahrnehmung von Aufsichts-, Kontroll- und Disziplinarbefugnissen, der Rechnungsprüfung oder der Durchführung von Organisationsuntersuchungen für die verantwortliche Stelle erforderlich ist.

Das Landesjugendamt bestätigte mit Schreiben vom 21. August 2018 die Rechtsauffassung des Landesrechnungshofes und begründete wie folgt:

„Zulässig ist eine Übermittlung von Sozialdaten für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Rechnungshöfe und der anderen Stellen, auf die § 67c Abs. 3 S. 1 Anwendung findet, soweit sie erforderlich ist (§ 69 Abs. 5 SGB X). Dies erfordert eine Feststellung darüber, ob die Prüfung durch den Landesrechnungshof im konkreten Fall evtl. stichprobenartig oder mit anonymisierten Daten erfolgen kann bzw. hätte erfolgen können.

Entscheidend ist zudem, ob einer Datenweitergabe gem. § 69 Abs. 5 SGB X die Vorschrift des § 65 SGB VIII entgegensteht. § 65 SGB VIII regelt den besonderen Vertrauensschutz in der persönlichen und erzieherischen Hilfe. Danach dürfen Sozialdaten, die dem Mitarbeiter eines Trägers der öffentlichen Jugendhilfe zum Zweck persönlicher und erzieherischer Hilfe anvertraut worden sind, nur in ganz engen Grenzen (geregelt in den Absätzen 1 - 5) weitergegeben werden. Es ist davon auszugehen, dass genau solche Daten in den sozialpädagogischen Akten des Jugendamtes des Landkreises ... enthalten sind.

Zur Lösung dieses Spannungsverhältnisses zwischen dem Sozialdatenschutz einerseits und dem Kontrollauftrag des Landesrechnungshofes andererseits wird auf das Rechtsgutachten des Deutschen Institutes für Jugendhilfe und Familienrecht e.V. (DIJuF) vom 11.03.2014 (J 7.230/J 4.111 Fio) abgedruckt in: „Das Jugendamt“, Heft 03/2014 S. 139, verwiesen .... Darin wird im Ergebnis die Rechtsauffassung vertreten, dass auch anvertraute Daten unter Beachtung des Erforderlichkeitsprinzips übermittelt werden dürfen. Konkret ist und war der Landesrechnungshof mithin neben der Prüfung der Akten der wirtschaftlichen Jugendhilfe auch zu einer stichprobenartigen Prüfung bzw. zu einer Prüfung mit anonymisierten Daten der sozialpädagogischen Akten befugt.“

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration als für die Jugendhilfe zuständige oberste Landesbehörde führte in seiner Stellungnahme vom 31. Juli 2018 abschließend aus:

„Mit Blick auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 11.05.1989 – 3 C 68/85 -, NJW 1989, S. 2961, welches die Herausgabe von Patientenakten einer psychiatrischen Abteilung einer Universitätsklinik unter Hinweis auf das überwiegende Allgemeininteresse an der Kontrollfunktion des Landesrechnungshofes gegenüber dem Individualinteresse des Patienten begründet, neige ich der von Ihnen durch Verweis auf das DIJuF-Gutachten aus dem Jahr 2014 vertretenen Rechtsauffassung zu. Ich empfehle allerdings, den Datenschutzbeauftragten des Landes zu beteiligen.“

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass ihm die geprüften Stellen die für die Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Informationen zeitnah zur Verfügung stellen. Positiv zu bewerten ist in diesem Zusammenhang die klare Positionierung des Landesjugendamtes.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

## 2 Erhebliche Beanstandungen bei der überörtlichen Personalprüfung der Stadt Halle (Saale)

Von den 328 untersuchten Personalfällen führten 286 (87 %) zu Beanstandungen des Landesrechnungshofes.

Beispielsweise waren 45 Personalfälle zu hoch eingruppiert. 10 Personalfälle erhielten im Vergleich zum Ergebnis der Tätigkeitsbewertung bzw. im Vergleich zur Wertigkeit der Stellen ein jeweils höheres Entgelt. Dies führte zu jährlichen rechnerischen Mehrausgaben von rd. 429.000 €.

Die Stadt besetzte höherwertige Stellen bereits während der vorläufigen Haushaltsführung. Einigen Bediensteten wurden Zulagen für die Wahrnehmung höherwertiger Aufgaben gezahlt, obwohl die haushaltsrechtlichen Grundlagen hierfür fehlten.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass eine Überprüfung aller rund 2.700 Personalfälle zu weiteren Feststellungen verbunden mit weiteren Mehrausgaben geführt hätte. Bei einer Hochrechnung auf alle Personalfälle wären dadurch jährliche Mehrausgaben in Höhe von bis zu 3,5 Mio. € entstanden. Dies entspricht einem Anteil von rund 2,5 % der Personalausgaben im Jahr 2015.<sup>105</sup>

### 1. Vorbemerkungen

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2015 bei der Stadt Halle (Saale) eine überörtliche Kommunalprüfung mit dem Schwerpunkt Personal durchgeführt. Dabei hat er die Eingruppierung der Beschäftigten, die Stufenfestsetzung bei Neueinstellungen, die Vorweggewährung von Stufen und die Dienstpostenbewertungen der Beamten überprüft. Prüfungsgegenstand waren auch vergleichende Betrachtungen der Personalausgaben und des Personalbestandes.

### 2. Personalausgaben und Personalbestand, Personalbedarfsberechnungen; Personalentwicklungskonzept

Die unbereinigten Personalausgaben liegen im Haushaltsjahr 2013 mit 540 € je Einwohner rd. 12 € je Einwohner unter denen der Landeshauptstadt Magdeburg. Auch bei den um die örtlichen Besonderheiten bereinigten Personalausgaben<sup>106</sup> liegt die Stadt mit 477 € je Einwohner rd. 49 € je Einwohner unter denen der Landeshauptstadt Magdeburg.

<sup>105</sup> Personalausgaben gesamt rd. 140,1 Mio. €

<sup>106</sup> Um den Bereich Kindertagesstätten reduzierte Personalausgaben.

Der unbereinigte Personalbestand des Kernhaushaltes – unter Einbeziehung der Eigenbetriebe – liegt mit 10,46 VZÄ je 1.000 Einwohner im Haushaltsjahr 2013 rd. 0,15 VZÄ je 1.000 Einwohner über dem der Landeshauptstadt Magdeburg (10,31 VZÄ je 1.000 Einwohner). Die bereinigten Personalbestände<sup>107</sup> liegen hingegen unter denen der Landeshauptstadt Magdeburg. Große Unterschiede zwischen beiden Städten sind somit nicht zu verzeichnen.

Eine sachgerechte Personalbedarfsermittlung dient dem Ziel festzustellen, wieviel Personal für eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung regelmäßig notwendig ist. Die Ermittlung des Personalbedarfs ist eine organisatorische Daueraufgabe. Ab Januar 2013 hat die Stadt eine großflächige Verwaltungsstrukturreform durchgeführt. Auf Grund dieser umfangreichen Umorganisation haben sich die Personalbemessungsgrundlagen geändert und konnten noch nicht in vollem Umfang neu erarbeitet werden. Lediglich rd. 15 % der Stellen des Haushaltsjahres 2015 waren durch Personalbedarfsberechnungen untersetzt.

Das gültige Personalentwicklungskonzept (Fortschreibung 2010 bis 2020) stammt aus dem Jahr 2011. Es ist u. a. auf Grund der umfangreichen Verwaltungsstrukturreform veraltet.

**Vor dem Hintergrund der Haushaltslage bleibt es weiterhin unerlässlich, dass die Stadt Halle (Saale) die Personalausgaben und Stellenbestände kritisch betrachtet. Sie sollte zukünftig mit eigenem Personal analytische Personalbedarfsberechnungen durchführen. Das Personalentwicklungskonzept (Stand 2011) ist zu aktualisieren.**

### 3. Verstoß gegen Vorgaben während der vorläufigen Haushaltsführung

Bis zum Ende des Haushaltsjahres 2012 galt eine vorläufige Haushaltsführung. Im Haushaltsaufstellungsverfahren 2013 nahm die Stadt Stellenveränderungen vor.

Die Besetzung dieser Stellen erfolgte bereits während der vorläufigen Haushaltsführung, ohne die hierfür erforderlichen Genehmigungen des Stadtrates und der Kommunalaufsichtsbehörde abzuwarten. Zwei auf diese Stellen umgesetzte Bedienstete erhielten Zulagen für die Wahrnehmung höherwertiger Aufgaben, obwohl die haushaltsrechtlichen Grundlagen hierfür fehlten.

In einem Fall nahm die Stadt im Bereich des Büros des Oberbürgermeisters eine externe Neueinstellung während der vorläufigen Haushaltsführung im Haushaltsjahr 2012 vor. Die Stellenbesetzung war zu diesem Zeitpunkt für die Gewährleistung der Arbeitsfähigkeit der Verwaltung nicht erforderlich und damit unzulässig. Zum Zeitpunkt der Neueinstellung stand

---

<sup>107</sup> Um den Bereich Kindertagesstätten reduzierte Personalbestände.

keine Stelle zur Verfügung, die dem gezahlten Entgelt entsprach. Das Entgelt wurde rechtswidrig aus einer sechs Entgeltgruppen niedrigeren Stelle gezahlt.

Vier Personalfälle im Bereich des Büros des Oberbürgermeisters wurden zum 1. Dezember 2012 während der vorläufigen Haushaltsführung mit einer Probezeit von sechs Monaten eingestellt. Bei diesen Personalfällen hat die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde eine Anordnung zur Kündigung der betreffenden Arbeitsverhältnisse wegen Verletzung der Regelungen der Haushaltssperre während der vorläufigen Haushaltsführung in Erwägung gezogen. Nach Anhörung der Stadt zur erwogenen Anordnung verkürzte die Stadt die Probezeit auf fünf Monate. Damit wäre eine ordentliche Kündigung der Arbeitsverhältnisse während der Probezeit im Wege der Anordnung nicht mehr möglich gewesen. Hinreichende Gründe für die Verkürzung der Probezeit waren nicht ersichtlich.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Stadt Halle (Saale) Regelungen zur Haushaltssperre und zur vorläufigen Haushaltsführung zwingend beachtet.**

**Er bewertet es als unzulässig, wenn Stellenbesetzungen erfolgen, ohne dass Stellen des Stellenplans mit ausreichender Wertigkeit zur Verfügung stehen.**

**Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Kommunalaufsicht diesen Sachverhalt im Rahmen der Abarbeitung der Prüfungsfeststellungen prüft.**

#### 4. Umfangreiche Mängel bei der Eingruppierung und der Dienstpostenbewertung

Die Personalausgaben stellen einen wesentlichen Teil der Gesamtausgaben einer Kommune dar und werden maßgeblich durch die Eingruppierung der Tarifbeschäftigten und die Dienstpostenbewertung der Beamten beeinflusst. Neben der Stellenanzahl bilden die Tätigkeitsbewertungen der Beschäftigten und die Dienstpostenbewertungen der Beamten eine wesentliche Einflussgröße für die Höhe der Personalausgaben.

In seine Prüfung hat der Landesrechnungshof insgesamt 328 Personalfälle (268 Tarifbeschäftigte und 60 Beamte) und damit rund 12 % der auf den 2.713 Stellen der Stadtverwaltung (ohne Eigenbetriebe)<sup>108</sup> geführten Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen einbezogen.

Die Prüfung führte zu folgenden erheblichen Feststellungen und Beanstandungen. Von den 268 geprüften Tarifbeschäftigten waren 239 Personalfälle (89 %) zu beanstanden<sup>109</sup>

<sup>108</sup> Stellenplan 2015.

<sup>109</sup> Bei einzelnen Personalfällen Mehrfachbeanstandungen möglich.

- Drei Personalfälle, deren Tätigkeiten nicht bewertet waren, erhielten Entgelt nach Entgeltgruppe 15Ü, Entgeltgruppe 15 bzw. Entgeltgruppe 12. Sie waren jedoch lediglich Stellen der Wertigkeiten der Entgeltgruppen 15, 13 bzw. 11 zugeordnet. Die Stadt hat die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen zur Zahlung der (tarifgemäßen) Entgelte zum Zeitpunkt der Prüfung nicht geschaffen. Die rechnerischen Mehrausgaben allein für das Jahr 2015 betragen ca. 33.200 €.
- In sieben Fällen stimmte das von der Stadt getroffene Ergebnis der Tätigkeitsbewertung nicht mit dem tatsächlich gezahlten Entgelt überein. Dies führte zu rechnerischen Mehrausgaben in Höhe von rund 16.200 € für das Jahr 2015.
- 45 Personalfälle waren zu hoch eingruppiert. Hieraus resultierten rechnerische Mehrausgaben in Höhe von rund 379.900 € im Jahr 2015.
- Bei 130 Personalfällen war eine Prüfung der tarifgerechten Eingruppierung nicht möglich, weil die hierzu erforderlichen Unterlagen entweder fehlten oder unvollständig waren. Dies entspricht fast der Hälfte aller geprüften Personalfälle. Dies führte dazu, dass die Stadt Personalausgaben in Höhe von geschätzt
  - monatlich rund 510.000<sup>110</sup> € bzw.
  - jährlich rund 6,1 Mio. €veranlasste, ohne über die für jede Zahlung erforderliche zahlungsbegründende Unterlage zu verfügen.
- In 26 Personalfällen fehlte die Begründung der Erfüllung der für die Eingruppierung maßgeblichen Tätigkeitsmerkmale vollständig oder war unzureichend.
- Die Eingruppierung ab der Entgeltgruppe 13 setzt den Abschluss eines einschlägigen wissenschaftlichen Hochschulstudiums und die Ausübung einer entsprechenden Tätigkeit voraus. Fünf Personalfälle verfügen über keine abgeschlossene wissenschaftliche Hochschulbildung. Auch das Vorliegen des Tätigkeitsmerkmals „sonstiger Beschäftigter“ wurde bei diesen fünf Personalfällen nicht begründet. Drei Personalfälle übten keine ihrer wissenschaftlichen Hochschulbildung entsprechende Tätigkeit aus. Bei fünf weiteren Tarifbeschäftigten enthielten die Personalakten keine Nachweise über eine abgeschlossene wissenschaftliche Hochschulbildung.
- Die bei Neueinstellung durch die Stadt gewährte Stufe des Tabellenentgeltes war bei 18 Personalfällen nicht hinreichend dokumentiert.
- Zum 1. Dezember 2012 wurden im Bereich des Büros des Oberbürgermeisters Neueinstellungen vorgenommen. Die Stadt erkannte für die Festsetzung der Stufe des Tabellenentgeltes in drei Personalfällen Zeiten vorheriger Berufserfahrung bzw. förderliche Zeiten an. Die tariflichen Voraussetzungen hierfür waren in den Akten nicht dokumen-

---

<sup>110</sup> Für die Berechnung des Personalkostenvolumens hat der Landesrechnungshof aus den ab 1. März 2015 gültigen Tabellen der Anlage A (VKA) TVöD die Erfahrungsstufe 3 der jeweiligen Entgeltgruppe zu Grunde gelegt. Das dargestellte Personalkostenvolumen lässt jedoch keine Rückschlüsse auf eventuelle Mehrausgaben und damit Einsparmöglichkeiten zu.

tiert und lagen auch nicht vor. Dadurch entstanden allein im Jahr 2013 Mehrausgaben in Höhe von mindestens 31.182 €.

- Bei diesen drei Personalfällen sowie einem weiteren Personalfall, ist die im Rahmen der Neueinstellung gewährte Stufe im Arbeitsvertrag festgeschrieben. Diese Vorgehensweise ist unüblich und birgt aus Sicht des Landesrechnungshofes rechtliche Risiken, wenn wie in diesen Fällen die tarifvertraglichen Voraussetzungen der Stufengewährung nicht vorliegen.

Von den 60 geprüften Dienstposten der Beamten waren 47 Personalfälle (78 %) zu beanstanden:

- Bei 20 Planstellen fehlten die Dienstpostenbeschreibungen und/oder -bewertungen.
- Bei 26 Personalfällen fehlten die Begründungen der Bewertungsmerkmale.
- In einem weiteren Fall gab es Fehler in der Bewertung des Dienstpostens.

Hinsichtlich der Anzahl der getroffenen Feststellungen und der Höhe der angegebenen rechnerischen Mehrausgaben muss berücksichtigt werden, dass der Landesrechnungshof lediglich 328 Personalfälle (Tarifbeschäftigte, außertariflich-Beschäftigte und Beamte) überprüft hat. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass er bei einer Prüfung des Personals der gesamten Verwaltung eine entsprechend höhere Anzahl an Feststellungen verbunden mit weiteren Mehrausgaben festgestellt hätte.

**Der Anteil der untersuchten nicht abschließend prüffähigen Personalfälle lag zum Prüfungszeitpunkt bei ca. 74 %. Im Vergleich mit den seit 2008 durch den Landesrechnungshof geprüften Städten weist die Stadt Halle (Saale) damit den höchsten Wert an nicht prüffähigen Personalfällen auf.**

**Der Landesrechnungshof hat bereits in seinem Jahresbericht 2012<sup>111</sup> auf die besondere Bedeutung von Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen hingewiesen. Zur Vermeidung von Mehrausgaben hält er es für notwendig, dass die Stadt bisher fehlende Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen sowie Dienstpostenbeschreibungen und -bewertungen erstellt. Unvollständige Unterlagen sind zu aktualisieren und die Erfüllung der Tarifmerkmale ausreichend zu begründen. Zu hohe Eingruppierungen und Stufenfestsetzungen sind zu korrigieren. Dabei können – unter Berücksichtigung der kommunalaufsichtsrechtlichen Bestimmungen – ggf. Besitzstandsregelungen angewendet werden.**

<sup>111</sup> Jahresbericht 2012, Teil 2, Pkt. IV.3.1 „Defizite bei der Eingruppierung von Beschäftigten“, S. 50 f.

## 5. Führung der Stellenpläne

Im Stellenplan führt die Stadt sogenanntes „Transferpersonal“. Nach ihren Angaben werden Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen als „Transferpersonal“ geführt,

„... die in Folge einer effektiveren Gestaltung der Arbeitsabläufe keine mit konkreten Aufgaben definierte Stelle inne haben. Sie bilden die allgemeine Personalreserve und kommen zur Absicherung von Fehlbedarfen zum Einsatz“.

Im Wesentlichen handelt es sich um „Überhangpersonal“ aufgrund von Strukturveränderungen. Im Stellenplan 2015 werden „Mitarbeiter/in Transferpersonal“ ausgewiesen. Lt. Stellenbesetzungsplan waren diesen Stellen 28 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen zugeordnet.

**Die bisherige Praxis der „Transferstellen“ ist aus Sicht des Landesrechnungshofes mangels konkreter Aufgabenzuordnung haushaltsrechtlich nicht zulässig. Es bestehen erhebliche tarifrechtliche Probleme bei der Durchführung der Eingruppierungen des „Transferpersonals“.**

## 6. Weiteres Verfahren

Der Landesrechnungshof hat den Prüfungsbericht vom 13. Juli 2017 zeitgleich der Stadt Halle (Saale) sowie der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde beim Landesverwaltungsamt weitergeleitet. Die Kommunalaufsichtsbehörde trifft die Veranlassungen zur Beseitigung der im Prüfungsbericht festgestellten Mängel (§ 137 Abs. 2 Satz 3 KVG LSA i. V. m. dem Runderlass des Landesrechnungshofes vom 15. Juni 2010 zur überörtlichen Prüfung der kommunale Gebietskörperschaften).

Bisher hat der nach § 45 Abs. 2 Nr. 5 Kommunalverfassungsgesetz zuständige Stadtrat der Stadt Halle (Saale) noch keinen Beschluss über die Stellungnahme zum Prüfungsbericht des Landesrechnungshofs vom 13. Juli 2017 gefasst.

*Das Landesverwaltungsamt hat als zuständige Kommunalaufsichtsbehörde in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages vom 10. April 2019 mitgeteilt, dass die Beschlussfassung des Stadtrates zur Stellungnahme der Verwaltung zum Prüfungsbericht weiter aussteht. Sie habe*

*sich dennoch kommunalaufsichtsrechtlich berichten lassen. Danach habe die Stadt Halle (Saale) nach Äußerung der Stadtverwaltung einen Großteil der Beanstandungen abgearbeitet. In einigen Punkten vertritt die Stadt eine abweichende Auffassung. Einige weitere Punkte befinden sich noch in der Bearbeitung. Die Kommunalaufsichtsbehörde geht davon aus, dass eine Beschlussfassung des Stadtrates über die Stellungnahme zum Prüfungsbericht erfolgt oder in absehbarer Zeit möglich sei.*

Der Landesrechnungshof hat auch der Stadt Halle (Saale) Gelegenheit gegeben, sich zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages zu äußern.

*In ihrer Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages vom 23. April 2019 hat die Stadt Halle (Saale) vorgetragen, dass sie Einwendungen gegen die Sachverhaltsdarstellung und die rechtlichen Schlussfolgerungen erhebt. Es fehle die Würdigung des rechtskräftigen Urteils vom Landgericht Magdeburg sowie die daraus vom Landesverwaltungsamt gezogenen Schlüsse im Disziplinarverfahren gegen den Oberbürgermeister.*

Hierzu merkt der Landesrechnungshof an, dass mit dem rechtskräftigen Urteil des Landgerichts Magdeburg der Oberbürgermeister vom strafrechtlichen Vorwurf der Untreue freigesprochen wurde. Das Landgericht Magdeburg hat hierzu eine Bewertung der Sachverhalte in strafrechtlicher Hinsicht vorgenommen. Gegenstand der Untersuchungen des Landesrechnungshofes war jedoch die Prüfung personal- und kommunalrechtlicher Sachverhalte. Insofern bleiben die im Prüfungsverfahren vom Landesrechnungshof aufgezeigten Feststellungen bestehen und haben sich hierdurch nicht erledigt.

## 7. Fazit

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Prüfungsfeststellungen vollständig und zügig abgearbeitet werden. Dies ist erforderlich, da insbesondere etwaige Überzahlungen im Personalbereich den kommunalen Haushalt monatlich fortlaufend belasten.**

## Zuständigkeit des Senates

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

Präsident	Herr Barthel	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grundsatzangelegenheiten des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens</li> <li>- Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen</li> <li>- Schuldenverwaltung des Landes</li> <li>- Rundfunkangelegenheiten</li> <li>- Staatskanzlei und Landtag</li> <li>- Übergreifende Angelegenheiten</li> <li>- Sonderaufgaben</li> <li>- Sächliche Verwaltungsausgaben – ohne Fachaufgaben</li> </ul>
Abteilungsleiterin 1	Frau Dr. Weiher	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Steuerverwaltung</li> <li>- Arbeit, Gesundheit, Soziales</li> <li>- Bildung und Kultur</li> <li>- Wissenschaft und Forschung</li> <li>- Justiz und Gleichstellung</li> <li>- Informations- und Kommunikationstechnik</li> <li>- Sport</li> </ul>
Vizepräsident/ Abteilungsleiter 2	Herr Elze	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Öffentliches Dienstrecht, Personal</li> <li>- Bau, Staatlicher Hochbau, Allgemeine Hochbauangelegenheiten</li> <li>- Inneres</li> <li>- Querschnittsprüfungen und übergreifende Organisationprüfungen</li> </ul>
Abteilungsleiter 3	Herr Weirich	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Raumordnung und Umwelt</li> <li>- Ernährung, Landwirtschaft und Forsten</li> <li>- Straßenbau</li> <li>- Wirtschaft, Technologie, Verkehr</li> <li>- Beteiligungen und Vermögen des Landes</li> </ul>
Abteilungsleiter 4	Herr Tracums	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Überörtliche Kommunalprüfung (einschl. Personalprüfung im Bereich Kommunalverwaltung)</li> <li>- Wohnungs- und Städtebau</li> </ul>

Redaktionsschluss war am 7. Juni 2019

Dessau-Roßlau im Juni 2019

Barthel  
Präsident