

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Jahresbericht 2024



Teil 2

Haushaltsrechnung 2023 und weitere Prüfungsergebnisse

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Dienstgebäude

Kavaliertstraße 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

Internet: <https://lrh.sachsen-anhalt.de/>

Abkürzungsverzeichnis

ADrs.	-	Ausschussdrucksache
BEZ	-	Bundesergänzungszuweisungen
BHO	-	Bundshaushaltsordnung
BVerfG	-	Bundesverfassungsgericht
EFRE	-	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ELER	-	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes
Epl.	-	Einzelplan
ESF	-	Europäischer Sozialfonds
ESVG	-	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen
Gr.	-	Gruppe
GVBl. LSA	-	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt
HG	-	Haushaltsgesetz
HGr.	-	Hauptgruppe
HPE	-	Haushaltsplanentwurf
HPL	-	Haushaltsplan
LFA	-	Länderfinanzausgleich
LHO	-	Landshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt
LT-Drs.	-	Landtagsdrucksache
LVerf	-	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
MBI. LSA	-	Ministerialblatt für das Land Sachsen-Anhalt
OGr.	-	Obergruppe
PMO	-	Mittel aus dem Vermögen der Parteien und Massenorganisationen der DDR
RdErl.	-	Runderlass
Rn	-	Randnummer
VE	-	Verpflichtungsermächtigung
VGR	-	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
VV	-	Verwaltungsvorschrift

Alle Abbildungen und Tabellen sind – soweit nicht anders angegeben – eigene Berechnungen und Darstellungen des Landesrechnungshofes.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	III
I. Vorbemerkungen	5
II. Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2023 gemäß § 97 Absätze 2 und 3 LHO	6
1. Allgemeines	6
2. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsjahren von 2019 bis 2026	7
3. Abschluss des Haushaltsjahres 2023	9
4. Schuldenbremse	21
5. Abschluss des Haushaltsjahres 2024	36
6. Entwicklung der Gesamtverschuldung	40
III. Einzelne Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2023	46
1. Über- und außerplanmäßige Ausgaben sowie Vorgriffe	46
2. Inanspruchnahmen ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen	49
3. Fehlerhafte Darstellungen in der Haushaltsrechnung	52
4. Ausgabe ohne Eingang der hierfür geplanten zweckgebundenen Einnahme	57
5. Nicht gerechtfertigte Mittelumsetzung und Auszahlung an die Kulturstiftung Dessau-Wörlitz	61
6. Landesbetriebe	66
IV. Weitere Prüfungsergebnisse	68
1. Zu hohes Defizit beim Betrieb der Landessportschule Osterburg	68
2. Kauf der Luca-App – kein Nutzen für rund 1 Mio. €	92
Zuständigkeit des Senats	101

I. Vorbemerkungen

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

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

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

Die Rechnung des Landesrechnungshofes wird von Mitgliedern des Landtages geprüft.

Der Landesrechnungshof hat mit dem Teil 1 des Jahresberichtes 2024 den Landtag und die Landesregierung über wesentliche Feststellungen zur gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung 2023 - Denkschrift und Bemerkungen - (LT-Drs. 8/5383 vom 3. April 2025) unterrichtet.

Der hier vorliegende Teil 2 des Jahresberichtes 2024 setzt sich im Wesentlichen mit dem Rechenwerk der Haushaltsrechnung 2023 (gemäß §§ 80 bis 87 LHO) auseinander.

Der Landesrechnungshof hat in den Teil 2 des Jahresberichtes 2024 auf der Grundlage von § 97 Abs. 3 LHO auch Feststellungen im Hinblick auf spätere Haushaltsjahre aufgenommen.

II. Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2023 gemäß § 97 Absätze 2 und 3 LHO

1. Allgemeines

Grundlagen der Haushaltsführung im Jahr 2023 waren:

- das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2023 (Haushaltsgesetz 2023 – HG 2023) vom 3. April 2023 (GVBl. LSA 7/2023, S. 188 ff.) und das Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2023 (Nachtragshaushaltsgesetz 2023) vom 14. Dezember 2023 (GVBl. LSA 26/2023 S. 675 ff.) sowie die diesen Gesetzen als Anlagen beigefügten Haushaltspläne,
- das Haushaltsbegleitgesetz 2023 vom 3. April 2023 (GVBl. LSA 7/2023, S. 201 ff.),
- der Runderlass des Ministeriums der Finanzen zur vorläufigen Haushaltsführung im Haushaltsjahr 2023 vom 8. Dezember 2022 (MBI. LSA 1/2023, S. 2 ff),
- der Runderlass des Ministeriums der Finanzen zur Haushaltsführung ab dem Haushaltsjahr 2023 (Haushaltsführungs-Erlass) vom 24. März 2023 (MBI. LSA 14/2023, S. 123 ff.),
- der Runderlass des Ministeriums der Finanzen „Bildung, Übertragung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten (Haushaltsausgabereiste-Erlass)“ vom 15. Dezember 2016 (MBI. LSA 2/2017, S. 22),
- der Runderlass des Ministeriums der Finanzen zum Jahresabschluss des Landeshaushaltes für das Haushaltsjahr 2023 vom 30. Oktober 2023 sowie
- der Runderlass des Ministeriums der Finanzen zu Beiträgen zur Haushaltsrechnung ab dem Haushaltsjahr 2017 vom 26. Januar 2018 (MBI. LSA 5/2018, S. 65 ff.).

Das Ministerium der Finanzen hat dem Landtag (LT-Drs. 8/4938 vom 19. Dezember 2024) und dem Landesrechnungshof mit Schreiben vom 13. Dezember 2024 die auf der Grundlage des Haushaltsgesetzes 2023 aufgestellte Haushaltsrechnung für das Jahr 2023 zugeleitet.

Die Haushaltsrechnung bildet zusammen mit dem Jahresbericht 2024 des Landesrechnungshofes – Teile 1 bis 3 – nach Artikel 97 Abs. 1 LVerf in Verbindung mit § 114 Abs. 1 LHO die Grundlage für die Entlastung der Landesregierung und des Präsidenten des Landtages.

Die Haushaltsrechnung enthält in Abschnitt A die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sowie in Abschnitt B das Vermögen und die Schulden. Der Abschnitt A beinhaltet den der Haushaltsrechnung nach § 84 LHO beizufügenden Abschlussbericht, der den kassenmäßigen Abschluss und den Haushaltsabschluss erläutert. Die vorliegende Haushaltsrechnung enthält damit alle Angaben, die gesetzlich vorgeschrieben sind.

2. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsjahren von 2019 bis 2026

Tabelle 1: Einnahmen des Landes 2019 bis 2026

- gerundet in Mio. € -

Arten	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 HPI.	2026 HPI.
Einnahmen aus Steuern/ Abgaben - HGr. 0	7.321	7.050	7.761	8.925	8.614	8.748	9.250	9.603
Verwaltungseinnahmen – HGr. 1 ¹	292	325	348	418	403	431	349	395
Zuweisungen und Zuschüsse – HGr. 2 ² darunter: Allgemeine Finanzaufweisungen	3.129	3.451	3.624	3.639	3.251	4.544	3.351	3.394
- vom Bund (BEZ), Gr. 211	981	1.381	1.542	1.623	1.437	1.388	1.551	1.586
- von Ländern (LFA), Gr. 212	675	0	-5	0	0	0	0	0
- Ausgleichszahlungen vom Bund, Gr. 221 ²	80	27	0	0	0	0	0	0
Sonstige Zuweisungen für in- vestive Zwecke – HGr. 3 ² darunter Entnahmen aus:	698	790	1.249	1.211	1.258	766	1.024	1.211
- Steuerschwankungsreserve	0,0	141,2	281,9	105	0,0	0,0	0,0	0,0
- Allgemeinen Rücklage ³	25,7	0,0	204,0	0,0	0,0	0,0	141,6	132,7
- Globale Mehreinnahmen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Konjunkturrücklage	0,0	0,0	0,0	0,0	347,9	0,0	0,0	0,0
Nettokreditaufnahme bzw. Til- gung (-)	98	779	2.278	-776	422	-160	1.130	1.029
Gesamteinnahmen²	11.538	12.396	15.259	13.417	13.949	14.329	15.103	15.632

2019 bis 2023: Ist laut Haushaltsrechnung
2024: endgültiges Ist (Stand 9. April 2025)
Abweichung aufgrund von Rundungen

¹ Seit 2014 sind Hochwasserhilfen im Haushaltsplan enthalten.

² 2011 bis 2020: Gemäß Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen zum Abbau des strukturellen Defizits gewährte Konsolidierungshilfe.

³ Allgemeine Rücklage - Deckungsmittel für Folgejahre - Kapitel 13 02, Titel 359 01.

Tabelle 2: Ausgaben des Landes 2019 bis 2026

- gerundet in Mio. € -

Arten	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 HPI.	2026 HPI.
persönliche Verwaltungsausgaben - HGr. 4 ²	2.638	2.741	2.913	2.874	3.033	3.067	3.334	3.400
sächliche Verwaltungsausgaben - Obergruppe 51 – 54 ²	356	390	465	439	420	477	399	397
Zinsausgaben an Kreditmarkt, Gr. 575	349	327	332	273	380	401	365	420
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse - HGr. 6 ² darunter: Zuweisungen an Kommunen	6.267 2.669	7.328 3.034	7.470 2.944	7.482 3.064	7.601 3.187	8.101 3.605	8.885 3.554	9.016 3.578
Bausausgaben - HGr. 7 ²	213	232	226	228	259	275	252	286
sonstige Ausgaben für Investitionsfördermaßnahmen - HGr. 8 ² darunter: Zuweisungen an Kommunen	1.436 568	1.328 580	1.328 657	1.478 711	1.537 739	1.527 576	1.914 667	2.150 696
besondere Finanzierungsausgaben - HGr. 9 darunter Zuführungen an:	279	51	2.526	643	717	481	-47	-38
- Steuerschwankungsreserve	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Allgemeine Rücklage ⁴	0,0	0,0	0,0	0,0	274,4	0,0	0,0	0,0
- Globale Minderausgaben ⁵	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	387,0	400,0
- Konjunkturrücklage	0,0	0,0	0,0	347,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Gesamtausgaben²	11.538	12.396	15.259	13.417	13.949	14.329	15.103	15.632

2019 bis 2023: Ist laut Haushaltsrechnung

2024: endgültiges Ist (Stand 9. April 2025)

Abweichung aufgrund von Rundungen

⁴ Allgemeine Rücklage - Deckungsmittel für Folgejahre - Kapitel 13 02, Titel 919 02.

⁵ Im Haushaltsplan 2019 wurden 220,0 Mio. € Globale Minderausgaben veranschlagt. Die Haushaltspläne 2020 bis 2022 enthielten Ansätze für Globale Minderausgaben von je 222,5 Mio. €. Im Haushaltsplan 2023 erfolgte der Ansatz Globaler Minderausgaben mit 233,8 Mio. € und im Jahr 2024 wurden 437,0 Mio. € angesetzt. Der Ansatz erfolgt im Kapitel 13 02, Titel 972 01.

3. Abschluss des Haushaltsjahres 2023

Die Haushaltsführung des Jahres 2023 wurde mit einem kassenmäßigen Jahresergebnis i. S. d. § 82 Nr. 1 c LHO von 0 € abgeschlossen. Die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben waren mit einem Volumen von je 13.948.504.444,90 € ausgeglichen. Zum Haushaltsausgleich war eine Nettokreditaufnahme im Gesamtumfang von 421.974.617,77 € erforderlich. Die Nettokreditaufnahme setzt sich aus den Kreditaufnahmen für vermögensmehrende finanzielle Transaktionen⁶, der konjunkturbedingten Kreditaufnahme⁷ und dem Saldo der Kreditaufnahmen und -tilgungen aufgrund der außergewöhnlichen Notsituation⁸ zusammen.⁹

3.1 Jahresfehlbetrag/-überschuss

Am 10. Januar 2024 hat das Ministerium der Finanzen den vorläufigen Abschluss des Haushaltsjahres 2023 erstellt. Der Ausschuss für Finanzen des Landtages wurde davon mit Schreiben vom 19. Februar 2024¹⁰ in Kenntnis gesetzt.

Im vorläufigen Jahresabschluss überstiegen die Gesamtausgaben von 13.452,2 Mio. € die Gesamteinnahmen von 13.267,1 Mio. € um 185,1 Mio. €.

Im Fehlbetrag des vorläufigen Jahresabschlusses war die vollständige Entnahme der zu Beginn des Haushaltsjahres vorhandenen Konjunkturrücklage von 347,9 Mio. € und eine konjunkturbedingte Nettokreditaufnahme von rund 154 Mio. € berücksichtigt.

Bis zur Feststellung des endgültigen Jahresabschlusses waren Einnahmen aus Erstattungsleistungen der Europäischen Union für die Ausgaben der Strukturfonds EFRE und ELER zu erwarten.¹¹ Diese sollten den Fehlbetrag decken und den Haushaltsausgleich ermöglichen. Darüber hinaus war im Rahmen der Feststellung des endgültigen Jahresabschlusses vorgesehen, diesem die Ausgaben der 2024 erfolgten Inflationsausgleichs-Einmalzahlungen technisch zuzuordnen.¹²

Grundsätzlich ist festzustellen, dass die Steuereinnahmen unter ihren Planansätzen und ihren Vorjahreswerten zurückgeblieben sind. Ausgabenseitig haben sich die Auswirkungen der hohen Inflation, der eingetretenen Zinswende und die gestiegenen Energiepreise niedergeschlagen. Den über alle Einnahmeansätze hinweg erzielten Mindereinnahmen von 635,3 Mio. € standen im vorläufigen Jahresabschluss Minderausgaben von insgesamt 450,1 Mio. € gegenüber.

⁶ Vgl. § 18 Abs. 2 LHO.

⁷ Vgl. § 18 Abs. 4 LHO.

⁸ Vgl. § 18 Abs. 5 LHO i. V. m. dem Notlagenbeschluss des Landtages (LT-Drs. 8/3507).

⁹ Zur Zusammensetzung der Nettokreditaufnahme 2023 wird auf Tabelle 3 verwiesen.

¹⁰ ADRs. 8/FIN/160, Vorlage 1.

¹¹ Im Ist noch eingegangene Einnahmen von 406,2 Mio. €.

¹² Im Ist noch zugeordnete Ausgaben von 100,9 Mio. €.

Den endgültigen Abschluss des Haushaltsjahres 2023 hat das Ministerium der Finanzen am 26. April 2024 erstellt. Den Ausschuss für Finanzen des Landtages hat das Ministerium darüber mit Schreiben vom 22. Mai 2024¹³ informiert. Dem ausgeglichenen Jahresergebnis 2023 lagen die vorgenannten Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben von 13.948,5 Mio. € zugrunde.

3.2 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

Den im Haushaltsplan 2023 getroffenen Planansätzen für die Steuereinnahmen einschließlich der steuerinduzierten Einnahmen¹⁴ wurden die Ergebnisse der Steuerschätzung vom Oktober 2022 zugrunde gelegt. Danach konnte das Land mit Einnahmen von 10.132,0 Mio. € planen.

Im Ist vereinnahmte das Land Steuereinnahmen einschließlich der steuerinduzierten Einnahmen von insgesamt 9.689,7 Mio. €. Die Einnahmeerwartung wurde um 442,3 Mio. € verfehlt. Dies entspricht 4,4 % des Planansatzes. Im Haushaltsplan wurde durch den Ansatz von Globalen Steuermindereinnahmen aus Steuerrechtsänderungen¹⁵ mit einem Betrag von 131,9 Mio. € Vorsorge getroffen. Mit dem Ansatz der Mindereinnahmen erfolgte die Berücksichtigung der durch die Gesetzentwürfe bekannten Steuermehr- bzw. -mindereinnahmen aus dem Jahressteuergesetz 2022 und dem Inflationsausgleichsgesetz. Gegenüber dem Vorjahr sanken die Steuereinnahmen einschließlich der steuerinduzierten Einnahmen um 465,2 Mio. €. Das entspricht einem Rückgang von 4,6 %.

Steigende Zinsen, die hohe Inflation sowie weitere Preissteigerungen auf die bereits preisintensive Energie haben zu deutlichen Ausgabesteigerungen geführt.¹⁶ Hinzu traten erhebliche Mehrbedarfe infolge vermehrt in Sachsen-Anhalt lebender Flüchtlinge.¹⁷

Demgegenüber standen erhebliche Minderausgaben. Diese betreffen überwiegend die investiven Ausgaben. Der angestrebte Planansatz für Investitionen von 1,9 Mrd. € für die Hauptgruppe 8 wurde im Ist um 315,0 Mio. € unterschritten. Auch die in der Hauptgruppe 7 geplanten Ausgaben für Baumaßnahmen von 286,0 Mio. € wurden nicht erreicht. Umgesetzt wurden Baumaßnahmen mit einem Gesamtvolumen von 259,4 Mio. €. Die Ansatzunterschreitung von 26,7 Mio. € erreicht damit fast 10 %.

¹³ ADrs. 8/FIN/172, Vorlage 1.

¹⁴ Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen, Gemeindefinanzkraft-BEZ, Forschungsförderungs-BEZ.

¹⁵ Epl. 13, Kapitel 13 02, Titel 372 02.

¹⁶ Anstieg des Verbraucherpreisindex 2023 gegenüber dem Vorjahr insgesamt 6 %, darunter Strom, Gas und andere Brennstoffe mit einem Anstieg von 11,7 %, vgl. Datenbank des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt: <https://genesis.sachsen-anhalt.de/genesis/online>, Tabellen-Code: 61111-0001.

¹⁷ Zuwachs ausländischer Bevölkerung zum 31. Dezember: 2020: 2.949, 2021: 8.033, 2022: 16.741, 2023: 13.896 - vgl. Datenbank des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt: <https://genesis.sachsen-anhalt.de/genesis/online>, Tabellen-Code: 12411-0005.

Die außerhalb des Sondervermögens Corona veranschlagten coronabedingten Einnahmen und Ausgaben sind deutlich zurückgegangen. Zur Bekämpfung der Pandemie hatte das Land Einnahmen von 46 Mio. € (Vorjahr 543 Mio. €) erhalten und Ausgaben von 221 Mio. € (Vorjahr 737 Mio. €) geleistet.¹⁸

Einnahmen aus Steuern und Abgaben

Der Haushaltsplanentwurf 2023 beruhte ursprünglich auf der Mai-Steuerschätzung 2022. Im Ergebnis der Oktober-Steuerschätzung 2022 wurden für Bund, Länder und Gemeinden in den kommenden Jahren trotz einer erwarteten Rezession deutliche Mehreinnahmen gegenüber der im Mai vorgelegten Vorhersage prognostiziert. Die erwarteten Mehreinnahmen für das Land für 2023 wurden mit 256,0 Mio. € angenommen.

Um die mit den prognostizierten Mehreinnahmen eröffneten Möglichkeiten in 2023 zu nutzen, wurde der Vorschlag an die Landesregierung, den Haushaltsplanentwurf 2023 an die Ergebnisse der aktuellen Steuerschätzung anzupassen realisiert und zur Grundlage der Haushaltsplanung 2023 gemacht.

Die Anpassung wurde mit dem Ziel vorgenommen bereits im Haushaltsplanentwurf 2023 die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Steuerschätzergebnisse zur Dämpfung der Folgewirkungen der Ukraine-Krise genutzt werden können. Aufgrund der scheinbar gegenläufigen Tendenzen der inflationsbedingt steigenden Staatseinnahmen bei gleichzeitig rückläufiger wirtschaftlicher Entwicklung hat das Ministerium der Finanzen darauf hingewiesen, dass damit keinesfalls die Rechtfertigung verbunden sei, die strukturellen Ausgaben des Landes zu erhöhen oder gar Einsparbeschlüsse in Bezug auf den Haushaltsplanentwurf 2023 wieder zurückzunehmen.¹⁹

Diese Ergebnisse sind unverändert auch zur Planungsgrundlage des Nachtragshaushaltes 2023 geworden.

Die Steuereinnahmen und Einnahmen aus steuerähnlichen Abgaben im Gesamthaushalt 2023 wurden mit einem entsprechenden Volumen von 8,8 Mrd. €²⁰ veranschlagt. Die Haushaltsrechnung zeigt im Ist Einnahmen von 8,6 Mrd. €. Die erzielten Einnahmen lagen um 310,7 Mio. € unter denen des Vorjahres. Sie überstiegen das Niveau der Krisenjahre mit 1,6 Mrd. € (2020) und 853,6 Mio. € (2021) deutlich.

¹⁸ Vgl. ADRs. 8/FIN/160, Vorlage 1 (Vorjahr ADRs. 8/FIN/119, Vorlage 1).

¹⁹ Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 27. Oktober 2023.

²⁰ Hauptgruppe 0 insgesamt.

Die gegenläufigen Auswirkungen auf die Einnahmen durch die negative konjunkturelle Entwicklung zum einen und der auf hohem Stand von 5,9 %²¹ liegenden Inflationsrate zum anderen wurden durch die negative konjunkturelle Entwicklung überlagert.

Dies spiegelt auch das beim Land verbleibende Umsatzsteueraufkommen²² wider. Der Planwert von 5,7 Mrd. € wurde nicht erreicht. Die Mindereinnahmen betragen 155,4 Mio. €. Die Konjunkturschwäche und die damit einhergehenden Absatzrückgänge haben folglich die inflationsbedingt gestiegenen Preise für Waren und Dienstleistungen beim Umsatzsteueraufkommen überkompensiert.

Die zugeflossenen Steuereinnahmen und steuerähnlichen Abgaben im Einzelplan 13 betragen 8,6 Mrd. €.²³ Ihr Anteil entsprach knapp 61,7 % der Gesamteinnahmen und ging gegenüber dem Vorjahr (66,3 %) um 4,6 Prozentpunkte zurück. Sie bilden unverändert den größten Block der Einnahmen des Landeshaushaltes.

Die Finanzierung der im Haushaltsjahr 2023 geleisteten Gesamtausgaben von 13,95 Mrd. € konnte folglich mit dem vorgenannten Anteil von 61,7 % aus eigenen Steuereinnahmen und steuerähnlichen Abgaben des Landes finanziert werden.

Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen

Die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen (mit Ausnahme für Investitionen)²⁴ haben im Haushaltsjahr 2023 eine Höhe von 1,81 Mrd. € erreicht. Der im Haushaltsplan vorgenommene Planansatz von 1,75 Mrd. € wurde mit einem Plus leicht übertroffen.

Die für Investitionen vorgesehenen Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen erreichten ihren Planansatz von 1,7 Mrd. € nicht. Er wurde um 245,2 Mio. € verfehlt und hat im Vollzug nur den Betrag von 1,4 Mrd. € erreicht. Der Rückgang dieser Einnahmen war im Wesentlichen auf die im Finanzausgleichsgesetz getroffenen Abrechnungsregelungen zurückzuführen. Sie betreffen die allgemeine Bundesergänzungszuweisung²⁵ mit Mindereinnahmen von 156,0 Mio. € und die Gemeindesteuerkraftzuweisung²⁶ mit Mindereinnahmen von 89,6 Mio. €.

²¹ Pressemitteilung Nr. 020 des Statistischen Bundesamtes (Destatis) vom 16. Januar 2024.

²² Kapitel 13 01, Titel 015 01 und 015 02.

²³ Einzelplan 13, Hauptgruppe 0.

²⁴ Hauptgruppe 2 ohne Obergruppe 21.

²⁵ Einzelplan 13, Kapitel 13 10, Titel 211 02.

²⁶ Einzelplan 13, Kapitel 13 10, Titel 211 07.

Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen

Lässt man die im Haushaltsjahr 2023 erfolgte Nettokreditaufnahme unberücksichtigt, so betragen die zugeflossenen Einnahmen 1,3 Mrd. €. Der entsprechende Planansatz erfolgte in einem Umfang von 1,2 Mrd. €.

Die ex post-Konjunkturkomponente wies aufgrund einer schlechteren konjunkturellen Entwicklung eine höhere Ermächtigung zur Entnahme aus der Konjunkturrücklage aus. Darüber hinaus durften konjunkturbedingt Kredite aufgenommen werden. Die Ermächtigung wurde vollständig in Anspruch genommen. Zum einen wurden mit 347,9 Mio. € alle Mittel der Konjunkturrücklage entnommen. Zum anderen wurden mit dem endgültigen Jahresabschluss Kreditmittel im Saldo von 422 Mio. € aufgenommen (vgl. Tabelle 3). So wurde schuldenfinanziert der Haushaltsausgleich hergestellt.

Tabelle 3: Nettokreditaufnahme 2023

- in Mio. € -

	Haushaltsplan	Ist
Kreditaufnahme Notlagenkredit 2023	150,0	135,6
Tilgung des Notlagenkredites 2020	-80,9	-80,9
Konjunkturbedingte Kreditaufnahme 2023	0,0	338,9
Finanzielle Transaktionen 2023	29,3	28,4
Nettokreditaufnahme 2023	98,4	422,0

Quelle: Haushaltsrechnung 2023

Unter Berücksichtigung der Kreditmittel von 422,0 Mrd. € beliefen sich die Gesamteinnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen auf 1,7 Mrd. €.

Zu den durch Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt erzielten Einnahmen verweisen wir auf unsere Ausführungen unter 4. „Schuldenbremse“.

Zinsausgaben am Kreditmarkt

Die Zinsausgaben des Landes im Jahr 2023 erreichten eine Höhe von 379,5 Mio. €. Sie erhöhten sich im Vergleich zum Vorjahr um 106,1 Mio. €.

Das entsprach zwar einem Anstieg von 38,8 %, war aber auch drauf zurückzuführen, dass der Schuldendienstaufwand 2022 mit 273,4 Mio. € der geringste seit dem Jahr 2012 war. Steigende Zinsen haben 2023 den Kreditmarkt bestimmt und schlugen über die Neuverschuldung und die Refinanzierung bestehender Darlehen auf die zu leistenden Zinsausgaben durch.

Die im Haushaltsplan prognostizierten Zinsausgaben von 353,6 Mio. € wurden im Vollzug geringfügig überschritten. Ein Zinsniveau wie in 2012 hätte 2023 Zinsausgaben von 791 Mio. €²⁷ entsprechen. Das wäre eine um 208 % höhere Zinsbelastung.

Tabelle 4: Zinsausgaben und Schuldenstand im Ist 2012 bis 2023

- in Mio. € -

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Zinsausgaben Gr. 575	713	632	594	551	510	455	366	349	327	332	273	380
Schuldenstand am 31.12.	20.625	20.575	20.500	20.400	20.275	20.175	20.075	20.173	20.952	23.230	22.453	22.875

Quelle: Haushaltsrechnung des jeweiligen Jahres

Das Zinsmarktumfeld war seit dem Jahr 2020 von steigenden Zinssätzen geprägt. Dieser Trend galt auch im Jahr 2023. Durch den systematischen Einsatz von Derivaten zur Zinssicherung und -reduzierung konnte, trotz gegenläufiger Marktzinsentwicklung, ein noch stärkerer Zinsanstieg verhindert werden.

Die EZB hat allein 2024 ihre 3 Leitzinssätze insgesamt 4 Mal gesenkt. In der Juni-Sitzung hat der EZB-Rat den maßgeblichen Einlagezinssatz auf 2,0 % gesenkt. Das ist die 4. Senkung in 2025.

²⁷ Zinsausgaben von 713 Mio. € bei einem Schuldenstand von 20.625 Mio.€ für 2012 entsprechen einem durchschnittlichen Zinssatz von 3,5 %. Für 2023 ergibt sich ein durchschnittlicher Zinssatz von 1,7 %. Bei Anwendung des durchschnittlichen Zinssatzes von 2012 auf die Höhe des Schuldenstands in 2023 errechnen sich die 791 Mio. € Zinsausgaben.

Die Zinsänderungen des Marktes wirken unmittelbar auf die bestehenden und variabel verzinsten Schuldenaufnahmen des Landes sowie jede künftige Kreditaufnahme. Mittelbar wirken sie auf die künftig zu refinanzierenden Kreditverbindlichkeiten, deren Zinsbindungsfristen oder Laufzeiten enden.

Eine für die Zukunft nicht auszuschließende Zinserhöhung würde die ohnehin angespannte Haushaltslage noch weiter verschärfen. Dies gilt unverändert und insbesondere aufgrund der anhaltend hohen Gesamtverschuldung des Landes. Der Schuldenstand und die künftige Zinsentwicklung stellen ein Haushaltsrisiko dar und widersprechen dem Prinzip der Generationengerechtigkeit.

Die gesamte Haushaltspolitik muss das Ziel der Generationengerechtigkeit insbesondere vor dem Hintergrund der bestehenden Gesamtverschuldung des Landes stärker in den Fokus nehmen. Der Landesrechnungshof hält deshalb unverändert an seiner Forderung fest, den Schuldenstand zu verringern oder zumindest einzufrieren. Ziel der Politik muss es sein, einen weiteren Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung zu verhindern.

Bau- und Investitionsausgaben

In den vorangegangenen 2 Jahren haben die Bau- und Investitionsausgaben des Landes die dafür vorgesehenen Haushaltsplanansätze unterschritten. 2021 lag die Unterschreitung im Vollzug bei 365,4 Mio. €. Ihr lag ein Planansatz von 1,9 Mrd. € zugrunde. 2022 wurde der Ansatz von 2,4 Mrd. € um 697,7 Mio. € verfehlt. Dieser Trend hat sich 2023 fortgesetzt.

Der Haushaltsplan sah Mittel für die Bau- und Investitionsausgaben von insgesamt 2,1 Mrd. € vor. Diesem Planansatz standen im Ist geleistete Ausgaben für Bau- und Investitionsvorhaben mit einem Volumen von 1,8 Mrd. € gegenüber. Geplante Vorhaben mit einem Umfang von 341,7 Mio. € sind nicht realisiert worden. In Summe ergab sich allein für die Jahre 2021 bis 2023 ein Betrag von 1,4 Mrd. € für notwendige Bau- und Investitionsmaßnahmen, die unterblieben sind.

Die unterbliebenen, aber notwendigen Maßnahmen lassen den bereits vorhandenen Investitionsstau weiter unvermindert aufwachsen. Die damit verbundenen negativen Folgen wirken einer angestrebten zukunftsorientierten Ausrichtung und Gestaltung des Landes entgegen.

Erhebliche Ansatzunterschreitungen lagen im Bereich der Strukturstärkung Kohleregionen²⁸ vor. Dem Planansatz von 144,0 Mio. € für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen stand ein Mittelabfluss von 14,2 Mio. € gegenüber. Damit waren zur Strukturstärkung vorgesehene Mittel im Umfang von rund 90 % nicht eingesetzt worden.

Auch im Bereich der der EU-Projekte der Strukturfondsförderung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE VI) 2021 bis 2027²⁹ waren 42,7 Mio. € weniger Investitionsausgaben abgeflossen. Im Planansatz waren 52,7 Mio. € vorgesehen. 81 % der veranschlagten Mittel blieben ungenutzt.

Veränderte Planungs- und Bauabläufe bei den Großen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten verursachten Minderausgaben im Ressortbau³⁰ von 14,5 Mio. €. Die im Ressortbau geplanten Bau- und Investitionsausgaben von 83,8 Mio. € sind im Umfang von 69,3 Mio. € verausgabt worden. Damit hat der Mittelabfluss dort eine Quote von 82,7 % (Vorjahr 62,6 %) erreicht. Im Bereich Verkehr³¹ waren Minderausgaben von insgesamt 36,7 Mio. € zu verzeichnen und damit ein Abfluss von 71,6 %. Verursacht wurden diese u. a. durch Verschiebungen, Verzögerungen und Schwierigkeiten bei der Umsetzung einzelner Maßnahmen.

Das Land hat wiederholt vorgesehene Bau- und Investitionsmaßnahmen in großem Ausmaß nicht umsetzen können. Daraus erwachsen finanzielle Risiken für künftige Haushalte. Hohe Folgekosten sind nicht auszuschließen. Darüber hinaus sind negative Folgen z. B. in der erforderlichen Leistungsfähigkeit, Sicherheit oder Umweltverträglichkeit zu erwarten.

Die eingetretenen Baupreiserhöhungen, der anhaltende Fachkräftemangel und die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sprechen nicht dafür, dass ein zügiger Abbau des Investitionsstaus und der unterbliebenen Investitionen erreicht werden kann.

Das Land unterschreitet die Planansätze für Bau und Investitionsausgaben seit 2012 fortwährend (vgl. Tabelle 5).

In allen dargestellten Jahren liegt eine Unterschreitung der durch das Parlament vorgesehenen Bau- und Investitionsausgaben vor. In den Jahren ab 2014 lag die Unterschreitung immer im zweistelligen Prozentbereich. In einigen Jahren war fast ein Drittel der vorgesehenen Bau- und Investitionsausgaben des Landes nicht realisiert worden.

²⁸ Einzelplan 13, Kapitel 13 32.

²⁹ Einzelplan 13, Kapitel 13 21.

³⁰ Einzelplan 20, Kapitel 20 03.

³¹ Einzelplan 14, Kapitel 14 03.

Insgesamt ist der Mittelabfluss bei den Bau- und Investitionsausgaben im dargestellten Zeitraum von 12 Jahren 5,4 Mrd. € hinter den für das Land bereitgestellten Bau- und Investitionsmitteln zurückgeblieben.

Der Landesrechnungshof sieht mit Blick auf die Zukunft des Landes im Abbau des Investitionsstaus einen entscheidenden Punkt. Er erwartet in dieser Hinsicht, dass geplante Investitionen konsequent umgesetzt werden.

Eine überdurchschnittliche Investitionstätigkeit ist Voraussetzung dafür, den bestehenden Investitionsstau nicht nur anzuhalten, sondern abzubauen.

Die vom Bund und der EU bereitgestellten Mittel müssen dafür konsequent vorrangig genutzt werden. Dies setzt deren vollständige Bindung voraus und verhindert ein mögliches Verfallen dieser Gelder.

Tabelle 5: Soll-Ist-Vergleich der Bau- (HGr. 7) und Investitionsausgaben (HGr. 8) 2012 bis 2023

- in Mio. € -

Jahr	HGr. 7			HGr. 8			Summen HGr. 7 und HGr. 8			
	Soll	Ist	Diff.	Soll	Ist	Diff.	Soll	Ist	Diff.	Unterschreitung
2012	167,4	160,8	-6,6	1.242,1	1.126,8	-115,3	1.409,5	1.287,5	-122,0	8,65 %
2013	177,1	174,3	-2,9	1.185,2	1.061,4	-123,8	1.362,3	1.235,7	-126,7	9,30 %
2014	182,7	171,9	-10,7	1.699,1	1.092,1	-607,1	1.881,8	1.264,0	-617,8	32,83 %
2015	185,5	167,0	-18,5	1.835,3 2.056,1	1.242,3	-593,1	2.020,8	1.409,3	-611,5	30,26 %
2016	195,0	160,9	-34,1	1.539,6	963,1	-576,5	1.734,6	1.124,0	-610,6	35,20 %
2017	232,2	177,6	-54,6	1.566,4	1.050,7	-515,7	1.798,6	1.228,3	-570,3	31,71 %
2018	258,5	188,9	-69,6	1.570,8	1.090,7	-480,1	1.829,3	1.279,6	-549,7	30,05 %
2019	226,3	213,1	-13,2	1.732,5	1.435,7	-296,8	1.958,8	1.648,8	-310,0	15,82 %
2020	255,6	231,6	-23,9	1.751,7	1.327,6	-424,1	2.007,2	1.559,2	-448,0	22,32 %
2021	289,3	226,0	-63,3	1.629,9	1.327,7	-302,2	1.919,1	1.553,7	-365,5	19,04 %
2022	276,7	228,0	-48,6	2.127,0	1.478,0	-649,1	2.403,7	1.706,0	-697,7	29,03 %
2023	286,0	259,4	-26,7	1.852,4	1.537,4	-315,0	2.138,5	1.796,8	-341,7	15,98 %
Gesamt	2.732,2	2.359,4	-372,8	19.732,1	14.733,4	-4.998,7	22.464,3	17.092,8	-5.371,5	23,91 %

Quelle: Haushaltsrechnung des jeweiligen Jahres

Besondere Finanzierungsausgaben

Das Konjunkturbereinigungsverfahren im Rahmen der Schuldenbremse ergab für 2023 eine negative ex post-Konjunkturkomponente von 686,7 Mio. €. Unter Berücksichtigung der vorhandenen Mittel der Konjunkturrücklage von 347,9 Mio. € hatte das Land die Ermächtigung, für den darüber hinausgehenden Betrag von 338,8 Mio. € eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme vorzunehmen. Diese wurde vollständig in Anspruch genommen. Von der konjunkturbedingten Kreditaufnahme waren im Haushaltsvollzug nur Mittel von 64,4 Mio. € zur Finanzierung von Ausgaben erforderlich. Der übersteigende Betrag der Kreditfinanzierung von 274,4 Mio. € wurde der Allgemeinen Rücklage – Deckungsmittel für Folgejahre zugeführt.³² Zur vorgenommenen kreditfinanzierten Zuführung an die Allgemeine Rücklage verweisen wir auf unsere Ausführungen unter 4. „Schuldenbremse“.

Im Haushaltsplan 2023 waren Globale Mehrausgaben für die Ukraine-Krise³³ von 69,5 Mio. €, und Globale Mehrausgaben zur Bewältigung der Folgewirkungen der Ukraine-Krise³⁴ von 56,5 Mio. € veranschlagt. Weitere Globale Mehrausgaben von 40,0 Mio. € waren für Kostenerstattungen an die Investitionsbank Sachsen-Anhalt³⁵ eingeplant. Den Kostenerstattungen lag ein öffentlich-rechtlicher Vertrag³⁶ zwischen dem Land und der Investitionsbank zugrunde. Die Inanspruchnahme dieser Verstärkungsmittel wurde in der Haushaltsrechnung nicht als Ausgabe in den ausgebrachten Titeln abgebildet. Die Abbildung erfolgte im Facheinzelplan des die Ausgabe leistenden Ressorts unter Verwendung des entsprechenden Titels. Die Verstärkungsmittel wurden auf Antrag des Fachressorts zur Verfügung gestellt. Der Zuweisung für die Globalen Mehrausgaben für die Ukraine-Krise ging die Genehmigung des Ausschusses für Finanzen voraus. In den anderen genannten Fällen erfolgte vor der Zuweisung eine Prüfung durch das Spiegelreferat des Ministeriums der Finanzen.

Im Einzelnen waren 2023 Zuweisungen

- für Globale Mehrausgaben für die Ukraine-Krise von 53,3 Mio. €,
- zur Bewältigung der Folgewirkungen der Ukraine-Krise von 21,8 Mio. € und
- für Kostenerstattungen für Erstverträge mit der Investitionsbank von 2,3 Mio. € erfolgt.

³² Vgl. Einzelplan 13, Kapitel 13 02, Titel 919 02.

³³ Vgl. Einzelplan 13, Kapitel 13 02, Titel 971 09.

³⁴ Vgl. Einzelplan 13, Kapitel 13 02, Titel 971 11.

³⁵ Vgl. Einzelplan 13, Kapitel 13 02, Titel 971 10.

³⁶ Vertrag i. S. v. § 5 Abs. 2 Gesetz zur Errichtung der Investitionsbank Sachsen-Anhalt als rechtlich selbständige Förderbank (IB ErrG).

Die im Haushaltsplan 2023 veranschlagten Globale Minderausgaben³⁷ betragen 233,8 Mio. €. Sie wurden nach den Erläuterungen zur Haushaltsrechnung im Haushaltsvollzug durch Minderausgaben in den Hauptgruppen 4 bis 8 des Gesamthaushalts erbracht. Der Ansatz entsprach einem Anteil von rund 1,7 % der im ursprünglichen Haushaltsplan 2023 vorgesehenen Gesamtausgaben (13,8 Mio. €).³⁸ Aussagen dazu, in welchen Bereichen die Erwirtschaftung erfolgen sollte, enthielt der Haushaltsplan nicht. Letztlich enthielt der Haushaltsplan keine konkreten Einsparvorgaben und die Haushaltsrechnung keine Aussagen dazu, wo konkrete Einsparungen erfolgt sind.

Wir halten für die im Rahmen der Haushaltsplanung immanent bestehenden Prognoseunsicherheiten die Berücksichtigung von Globalen Minderausgaben grundsätzlich für zulässig.

Um diese äquivalent abzubilden, erachten wir einen Anteil an den Gesamtausgaben von 1 % als Richtwert für angemessen. Dieser Richtwert, dem die Bodensatztheorie zugrunde liegt, wurde im betrachteten Haushaltsjahr mit 1,7 % deutlich überschritten. Die Überschreitung hatte sich in den vorangegangenen Haushaltsplanungen manifestiert und ist seit 2017 ununterbrochen.

Auch 2023 haben die geplanten, aber nicht umgesetzten Bau- und Investitionsausgaben des Landes die zu erbringenden Minderausgaben um das mehr als Zweieinhalbfache überschritten. Allein aus diesem Umstand musste eine wirkliche Erschließung vorhandener Einsparpotentiale im Haushalt nicht erfolgen und ist unterblieben. Soweit Ausgabensenkungen zur Erwirtschaftung der Globalen Minderausgabe bei den Bau- und Investitionsausgaben erfolgen, erkennen wir darin keine zukunftsorientierte und nachhaltige Finanzpolitik für unser Land.

Die Veranschlagung solch hoher Globalen Minderausgaben stellt für uns ein finanzpolitisches Instrument dar, unter dessen Zuhilfenahme der formale Haushaltsausgleich hergestellt werden soll. Dass Prognoseunsicherheiten in dieser Höhe vorgelegen haben, ist nach unserer Ansicht nicht hinreichend belegt.

So beurteilt es auch das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt in seiner Entscheidung vom 30. Juni 2025.³⁹ Das Gericht hat ausgeführt, dass der Landtag durch seinen Gesetzesbeschluss vom 14. Dezember 2023 über die Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 wegen der Berücksichtigung einer Globalen Minderausgabe in Höhe von rund 437 Mio. €⁴⁰ gegen

³⁷ Vgl. Einzelplan 13, Kapitel 13 02, Titel 972 01.

³⁸ Globale Minderausgaben von 233,8 Mio. €, Haushaltsvolumen von 13,8 Mrd. €, ergibt einen Anteil der Globalen Minderausgaben von 1,70 %. Wird als Basis der Berechnung das Haushaltsvolumen zzgl. veranschlagter Globaler Minderausgaben herangezogen, ergibt sich ein Anteil von 1,67 %. Wir verwenden die erste Berechnungsmethode, die als Basis das Haushaltsvolumen heranzieht.

³⁹ Pressemitteilung 005/2025 – LVG 13/24 vom 30. Juni 2025.

⁴⁰ Haushaltsvolumen 2024: 15,204 Mrd. €, Globale Minderausgaben: 437 Mio. € ergibt einen Anteil von 2,9 %.

das Budgetrecht des Landtages verstoßen habe. Es führte weiter aus, dass die Veranschlagung Globaler Minderausgaben nicht von vornherein unzulässig sei. Es müsse jedoch gewährleistet sein, dass diese nicht durch die Exekutive „erwirtschaftet“ werden muss, indem sie bestimmte Einzelansätze im Haushaltsplan (gezielt) nicht voll ausschöpft.

Der Landesrechnungshof hält an seiner Forderung fest, dass der genannte Richtwert der Bodensatztheorie von 1 % bei der Veranschlagung der Globalen Minderausgaben nicht überschritten wird.

Er hält es für notwendig, dass die Landesregierung das aktuelle Urteil des Landesverfassungsgerichtes Sachsen-Anhalt bei der Aufstellung künftiger Haushaltspläne umsetzt. Den künftigen Haushaltsplanungen sind insbesondere ausgabeseitig realitätsgerechte Ansätze unter Nutzung aller gegebenen Erfahrungswerte zugrunde zu legen. Das gilt ebenso für die Veranschlagung einer Globalen Minderausgabe.

4. Schuldenbremse

Gemäß Artikel 99 der LVerf ist der Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Davon kann im Falle einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigen, abgewichen werden. Näheres regelt der § 18 LHO.

Mit der Verabschiedung des Haushaltsbegleitgesetzes 2022 wurde § 18 Abs. 2 LHO geändert. Durch die Neufassung des Absatzes wird die Bereinigung um finanzielle Transaktionen im Einklang mit den grundgesetzlichen und landesverfassungsrechtlichen Regelungen zur Schuldenbremse einfachgesetzlich ermöglicht. Als finanzielle Transaktionen definiert sind Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für die Darlehensvergabe sowie die Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen, aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich und aus Darlehensrückflüssen.

In der landesrechtlichen Ausgestaltung besteht die Besonderheit, dass finanzvermögenswirksame Vorgänge bei der Bereinigung um finanzielle Transaktionen unberücksichtigt bleiben, wenn sie zumindest anteilig durch Drittmittel finanziert wurden.

Im Folgenden wird auf die einzelnen Kreditermächtigungsgrundlagen und deren Einhaltung in 2023 eingegangen.

Konjunkturbedingte Kreditaufnahme

In einer konjunkturellen Normallage sind Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen. Davon darf jedoch im Falle einer negativen konjunkturellen Entwicklung abgewichen werden. Die zulässige Abweichung unterliegt dem Symmetriegebot der Schuldenbremse.

Unter dem Symmetriegebot wird das Einschränken der finanzpolitischen Handlungsspielräume bei einer guten konjunkturellen Entwicklung – durch die Verpflichtung zur Kredittilgung bzw. Rücklagenbildung und die Erweiterung des Handlungsspielraums bei einer schlechten konjunkturellen Entwicklung – durch die Kreditermächtigung in Höhe der berechneten Konjunkturkomponente – verstanden.

Um die maximal zulässige Höhe der konjunkturbedingten Kreditaufnahme/Entnahme aus der Konjunkturrücklage bzw. der Verpflichtung zur Tilgung/ Zuführung an die Konjunkturrücklage für das Haushaltsjahr 2023 zu ermitteln, ist im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens die ex ante-Konjunkturkomponente berechnet worden. Grundlage bildete die Steuerschätzung vom Oktober 2022. Die ex ante-Konjunkturkomponente betrug -273,2 Mio. €. Daraus resultierte für den Haushaltsplan eine maximal zulässige Entnahme aus der Konjunkturrücklage bzw. konjunkturbedingte Kreditermächtigung von 273,2 Mio. €.

Tabelle 6: Berechnung der ex ante-Konjunkturkomponente (KJK)

			Ländergesamtheit	Sachsen-Anhalt
1		Absolute nominale Produktionslücke in Mio. €	-75.619,59	
2		Budgetsemielastizität der Ländergesamtheit	0,1341	
3	1*2	ex ante-KJK der Ländergesamtheit in Mio. €	-10.140,59	
4		Anteil der Steuereinnahmen des Landes an den Steuereinnahmen der Ländergesamtheit in %		2,7
5	3*4	ex ante-KJK des Landes in Mio. €		-273,15

Quelle: Angaben des Ministeriums der Finanzen.

Da die Konjunkturrücklage über ausreichend Mittel verfügte, wurde eine Entnahme in Höhe der ex ante-Konjunkturkomponente veranschlagt. Eine Ermächtigung zur Aufnahme von konjunkturbedingten Krediten wurde nicht im Haushaltsplan veranschlagt. Dies wäre aufgrund des Mittelbestands der Konjunkturrücklage nicht zulässig gewesen.

Im Rahmen des Jahresabschlusses ist für das Haushaltsjahr die ex post-Konjunkturkomponente zu ermitteln. Sie berücksichtigt die dem Haushaltsplan zugrundeliegende ex ante-Konjunkturkomponente und die Steuerabweichungskomponente. Letztere ergibt sich aus der Differenz der tatsächlich in 2023 vereinnahmten Steuereinnahmen, den eingetretenen Steuerrechtsänderungen und den der Haushaltsplanung zugrunde gelegten Steuereinnahmen der Steuerschätzung vom Oktober 2022.

Tabelle 7: Berechnung der ex post-Konjunkturkomponente (KJK)

1		ex ante-KJK 2023 auf Basis der Steuerschätzung Oktober 2022	-273,15
2		geschätzte Steuereinnahmen 2023 auf Basis der Steuerschätzung Oktober 2022	10.193,32
3		tatsächliche Steuereinnahmen 2023	9.692,27
4		seit der Oktober-Steuerschätzung 2022 wirksam gewordene Steuerrechtsänderungen	-87,46
5	1+(3-4-2)	ex post-KJK des Landes in Mio. €	-686,74

Quelle: Haushaltsrechnung 2023.

Für 2023 ergab sich eine negative ex post-Konjunkturkomponente von -686,7 Mio. €. Demzufolge bestand eine höhere Ermächtigung zur Entnahme aus der Konjunkturrücklage bzw. zur konjunkturbedingten Kreditaufnahme als im Haushaltsplan veranschlagt.

Der durch die ex post-Konjunkturkomponente entstandene Spielraum wurde im Rahmen des Jahresabschlusses vollständig ausgeschöpft.

Zum einen wurden die in der Konjunkturrücklage befindlichen Mittel vollständig entnommen. Zum anderen wurden 338,8 Mio. € an konjunkturbedingten Krediten aufgenommen. Von diesen aufgenommenen Kreditmitteln wurden 274,4 Mio. € nicht zur Ausgabenfinanzierung benötigt. Die Mittel wurden einer allgemeinen Rücklage für Folgejahre zugeführt. Der Haushaltsplan für 2025 und 2026 sieht die vollständige Entnahme der Mittel vor.

Tabelle 8: Entnahmen aus und Zuführungen an die Konjunkturrücklage

- in € -

Jahr	Entnahmen	Zuführungen
2020	0	0
2021	0	0
2022	0	347.910.467,54
2023	347.910.467,54	0
Endbestand 31.12.2023	0	

Quelle: Haushaltsrechnungen 2020 bis 2023.

Bei der Aufnahme konjunkturbedingter Kredite handelt es sich um die Inanspruchnahme einer der im Rahmen der Schuldenbremse definierten Ausnahmesituationen.⁴¹ Im Fall einer negativen Abweichung von der konjunkturellen Normallage dient die Ausnahmeregelung der Glättung der konjunkturrell bedingten Einnahmeschwankung. Ziel ist es, die Einnahmeseite des Landeshaushalts möglichst stabil zu halten.

Aus dem Wortlaut von Artikel 99 Abs. 3 LVerf geht hervor, dass der Gesetzgeber in Sachsen-Anhalt der Kreditaufnahme im Fall einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung den gleichen Ausnahmecharakter unterstellt wie der Kreditaufnahme im Fall der Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation oder Naturkatastrophe. Da demzufolge mit der konjunkturbedingten Kreditaufnahme ebenfalls die gewichtige Grundentscheidung des Haushaltsverfassungsrechts durchbrochen wird,⁴² ist die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung auch in diesem Fall mit besonderer Sorgfalt zu prüfen.⁴³ Dabei ist nach unserer Auffassung die Ausnahmeregelung restriktiv auszulegen, um den Verfassungsgrundsatz nicht auszuhöhlen, die Haushalte ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

Dem Ausnahmecharakter der in Artikel 99 Abs. 3 LVerf normierten Kreditaufnahmemöglichkeiten entsprechend unterliegt die Abweichung vom grundsätzlichen Gebot des Haushaltsausgleichs ohne Kredite dem Gebot der Jährlichkeit und den damit in Verbindung stehenden Prinzipien der Jährlichkeit und Fälligkeit.⁴⁴

Für die Möglichkeit der Kreditaufnahme in außergewöhnlichen Notsituationen und Naturkatastrophen hat das Bundesverfassungsgericht dies in seiner Entscheidung zum Zweiten

⁴¹ Vgl. Art. 99 Abs. 3 LVerf.

⁴² Vgl. BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 129.

⁴³ Vgl. BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 131.

⁴⁴ Vgl. BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 156 und 157 i. V. m. Art. 99 Abs.2 und 3 LVerf.

Nachtragshaushaltsgesetz 2021 des Bundes vom 15. November 2023⁴⁵ bereits ausdrücklich festgestellt. Aus dem Urteil wird zugleich deutlich, dass der Ausnahmecharakter der Kreditaufnahmen hierfür wesentlich ist⁴⁶.

Das Prinzip der Jährlichkeit besagt, dass der Haushaltsplan für ein Rechnungsjahr – oder bei einem Doppelhaushalt getrennt nach Jahren – festgestellt werden muss, sodass eine jährliche Rechnungslegung und -kontrolle möglich ist.⁴⁷ Hinter dem Prinzip der Jährlichkeit verbirgt sich, dass die mit dem Haushaltsplan erteilten Ermächtigungen nur für das Haushaltsjahr gelten, für das sie veranschlagt wurden.⁴⁸ Der Fälligkeitsgrundsatz betrifft die zeitliche Zuordnung der Haushaltsmittel.⁴⁹

Dass die Prinzipien auch im vorliegenden Fall Anwendung finden müssen, leitet sich daraus ab, dass durch den Grundsatz des Haushaltsausgleichs ohne Kreditaufnahmen die Begrenzung der staatlichen Kreditaufnahme mit der staatlichen Haushaltswirtschaft verknüpft wird. Daraus folgt auch die Verbindung mit dem allgemeinen Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit und den Prinzipien der Jährlichkeit und Fälligkeit.⁵⁰

In dem Moment, in dem das grundsätzliche Gebot des Haushaltsausgleichs ohne Kreditaufnahmen den zuvor genannten Prinzipien unterfällt, ist zu schlussfolgern, dass sich auch die Inanspruchnahme und Verwendung konjunkturbedingt aufgenommener Kreditmittel nur auf das einzelne Haushaltsjahr bezieht. So sollen Einnahmeausfälle im entsprechenden Haushaltsjahr durch eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme ausgeglichen werden können und vermieden werden, dass diese durch Ausgabenkürzungen oder – falls vorhanden – durch zuvor angesparte Rücklagen aufgefangen werden müssen.

Sinn und Zweck der Ausnahmeregelung ist, den Finanzbedarf des Haushaltsjahres im Falle von konjunkturellen Mindereinnahmen durch konjunkturbedingte Kreditmittel ausgleichen zu können, dies dann auch abschließend. Eine Zuführung nicht zum Haushaltsausgleich benötigter konjunkturbedingt aufgenommener Kreditmittel an eine allgemeine Rücklage für Finanzbedarfe in Folgejahren – wie dies in 2023 der Fall war – steht dem aus unserer Sicht entgegen. Damit erfolgt eine Entkopplung der Kreditaufnahme vom gesetzgeberischen Zweck des Ausnahmegrundes. Mit der Regelung wird nicht beabsichtigt, dass die konjunkturbedingt aufgenommenen Kreditmittel

⁴⁵ Vgl. BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – Aktenzeichen 2 BvF 1/22.

⁴⁶ Vgl. BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 171 „In ihrem auf die Durchbrechung der regulären Grenze gerichteten Ausnahmecharakter bleiben die Art. 109 Abs. 3 Satz 2, Art. 115 Abs. 2 Satz 6 Grundgesetz aber eng auf das jährliche Berechnungssystem der Schuldenbremse bezogen.“

⁴⁷ Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Das System der öffentlichen Haushalte (August 2015), S. 8.

⁴⁸ Vgl. „Jährlichkeitsprinzip“ auf [HaushaltsSteuerung.de](https://www.HaushaltsSteuerung.de) (abgerufen am 28. Februar 2025).

⁴⁹ Vgl. BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 163.

⁵⁰ Vgl. BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 157.

für Folgejahre vorgehalten werden. Ziel ist es, die Höhe der Einnahmen unabhängig von der konjunkturellen Entwicklung möglichst stabil zu halten. Je Haushaltsjahr wird die konjunkturelle Entwicklung neu bewertet und im Fall von wiederholt konjunkturell bedingten Mindereinnahmen ist eine erneute Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung zulässig.

Für die notlagenbedingte Kreditaufnahme hat das Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit den vollzugsgerichteten Prinzipien der Jährigkeit und Fälligkeit zur Bedeutung des tatsächlichen Finanzbedarfs im Hinblick auf die Zweckerreichung ausgeführt: „Die Kredite sind deshalb in dem der Ermächtigung zugrundeliegenden Jahr tatsächlich aufzunehmen, weil sie in diesem Jahr zur Bewältigung der Notlage gebraucht werden.“ Es ist nicht ersichtlich, dass unter Berücksichtigung der Intention der Schuldenbremse und ihrer Ausnahmeregelungen für konjunkturbedingt zulässige Kreditaufnahmen etwas anderes gelten soll und über den tatsächlichen Bedarf hinausgehende Kreditmittel aufgenommen und für einen allgemeinen Finanzbedarf in Folgejahren vorgehalten werden dürfen.

Eine andere Sichtweise lässt sich nach unserer Auffassung nicht damit begründen, dass das Bundesverfassungsgericht spezifische Modifikationen unter Rücksicht auf die sachlichen und funktionalen Besonderheiten der Vorschriften zur Kreditaufnahme nicht ausschließt. Das Bundesverfassungsgericht hat deutlich gemacht, dass solche Modifikationen nur denkbar sind, wenn sie dem Ausnahmecharakter nicht widersprechen.

Unabhängig davon sind die Beispiele des Bundesverfassungsgerichts zu Durchbrechungen des Grundsatzes der Jährigkeit nicht ohne Weiteres auf Sachsen-Anhalt übertragbar. Die Herleitung einer Ausnahmeregelung für eine Durchbrechung vom Prinzip der Jährigkeit⁵¹ über eine gemäß Bundeshaushaltsordnung vorgesehene „Weitergeltung“ von Kreditermächtigungen bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres (§ 18 Abs. 3 Satz 1 BHO),⁵² scheidet für Sachsen-Anhalt mangels einer entsprechenden Landesregelung aus. Dieses vom Bundesverfassungsgericht angeführte Beispiel betrifft im Übrigen die Weitergeltung von Kreditermächtigungen und nicht die Frage der Zulässigkeit der Bildung von Rücklagen aus notlagenbedingten Kreditaufnahmen.

Weiterhin lässt sich die Zuführung konjunkturbedingt aufgenommener Kreditmittel an die Allgemeine Rücklage für Folgejahre nicht mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vereinbaren.

⁵¹ Vgl. Prof. Dr. Hanno Kube, Das Haushaltsrecht des Landes Baden-Württemberg im Licht des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 (März 2024), S. 11.

⁵² Vgl. BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 160, Bezugnahme auf Art. 110, Abs. 4, Satz 2 Grundgesetz i. V. m. § 18 Abs. 3 BHO.

Alleine die für die aufgenommenen Kredite anfallenden Zinsausgaben bei einer gleichzeitigen Vorratshaltung der Kreditmittel stehen mit diesem Grundsatz im Widerspruch. Die Argumentation, dass sowohl dem Haushaltsgesetzgeber als auch der bewirtschaftenden Exekutive ein Beurteilungsspielraum zukommt, ob und inwieweit die Kreditaufnahme zur Zuführung an Rücklagen mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vereinbar ist,⁵³ kann mit Blick auf eine Zuführung konjunkturbedingt aufgenommener Kreditmittel nicht gefolgt werden.

Zum einen steht eine solche Zuführung im Widerspruch zu den Anforderungen an die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung. Zum anderen ist es Aufgabe des Haushaltsgesetzgebers im Zuge einer verantwortungsvollen und tragfähigen Haushaltspolitik, Vorsorge bspw. für einen möglichen zukünftigen Anstieg der Zinsausgaben bereits bei der Haushaltsaufstellung zu treffen.

Wir folgen der Auffassung des Ministeriums der Finanzen nicht, dass eine Rücklagenbildung durch Prognosen über die künftige Zinsentwicklung oder für bestimmte Finanzierungszwecke zu einem späteren Zeitpunkt gerechtfertigt sein kann.⁵⁴

Unabhängig davon hätte bei der vom Ministerium der Finanzen vertretenen Auffassung in jedem Fall mit dem endgültigen Jahresabschluss ein bestimmter Finanzierungszweck genannt werden müssen. Auch dies ist unterblieben.

Der Landesrechnungshof bewertet die Zuführung nicht zum Haushaltsausgleich benötigter konjunkturbedingt aufgenommener Kreditmittel an die allgemeine Rücklage als unzulässig. Aus seiner Sicht handelt es sich um eine Kreditaufnahme auf Vorrat, um mithilfe der Mittel aus der Allgemeinen Rücklage für Folgejahre den Haushaltsausgleich 2025 und 2026 herstellen zu können. Er sieht darin eine Aufweichung der Schuldenbremse.

Notlagenbedingte Kreditaufnahmen und -tilgungen

In Konsequenz des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 zum zweiten Nachtragshaushaltsgesetz des Bundes kam die Landesregierung zu dem Schluss, dass die bisher im Haushaltsplan 2023 vorgesehene Finanzierung des Sondervermögens „Corona“ aus kreditfinanzierten Rücklagen nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen entspreche.

⁵³ Vgl. Prof. Dr. Hanno Kube, Das Haushaltsrecht des Landes Baden-Württemberg im Licht des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 (März 2024), S. 32.

⁵⁴ Vgl. LT-Drs. 8/4414, Vorlage 1, S. 6 und Prof. Dr. Hanno Kube, Das Haushaltsrecht des Landes Baden-Württemberg im Licht des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 (März 2024), S. 32.

Um die Finanzierung der Ausgaben des Sondervermögens dennoch sicherzustellen, stellte der Landtag von Sachsen-Anhalt im Dezember 2023 auch für die Haushaltsjahre 2023 und 2024 eine außergewöhnliche Notlage⁵⁵ aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie fest. Der Corona-Gesundheitsnotstand war bereits am 5. Mai 2023 durch die Weltgesundheitsorganisation für beendet erklärt worden. Die letzten in Deutschland noch gültigen Auflagen liefen am 7. April 2023 aus.⁵⁶

Im Dezember 2023 wurde mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2023 eine neue Kreditermächtigung von 150,0 Mio. € zur Finanzierung der in 2023 insgesamt bereits geleisteten und noch zu erwartenden Ausgaben des Sondervermögens geschaffen und eine Zuweisung an das Sondervermögen in gleicher Höhe veranschlagt.

Zur Begründung des Vorliegens einer Notlage auch in 2023 und 2024 führte der Landtag⁵⁷ aus, dass

- das pandemische Geschehen Anfang 2023 zwar abgeklungen gewesen sei, das Land die Folgewirkungen der Corona-Pandemie wirtschaftlich aber noch nicht überwunden habe,
- das Land sich bei der Errichtung des Sondervermögens bewusst für eine Finanzierung vor allem langfristiger Maßnahmen zur Stärkung der Pandemie-Resilienz entschieden habe,
- es in der Natur derartiger Maßnahmen liege, dass ihre Umsetzung sich über mehrere Jahre erstrecke,
- sich der Maßnahmenkatalog nach wie vor in der Umsetzung befinde,
- sich die Fortsetzung der Krisenbewältigungsmaßnahmen nicht im Landeshaushalt, sondern nur mittels des durch Notlagenkredite finanzierten Sondervermögens „Corona“ darstellen lasse,
- Ausgaben in der erforderlichen Größenordnung ohne massive Einschnitte in Leistungsgesetze und durch Ausgabenkürzungen im Investitions- und Fördergeschehen nicht realisierbar wären und die Fortsetzung der Krisenbewältigungsmaßnahmen die Finanzlage des Landes damit erheblich beeinträchtigte.

Aus unserer Sicht berücksichtigen die Notlagenbeschlüsse und die darauf gestützten Kreditermächtigungen im Haushaltsplan nicht ausreichend die vom Bundesverfassungsgericht vorgegebene gesteigerte Darlegungslast zum Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen der

⁵⁵ Gemäß § 18 Abs. 5 LHO.

⁵⁶ Vgl. Tagesschau, WHO hebt Corona-Gesundheitsnotstand auf vom 5. Mai 2023, <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/coronapandemie-who-gesundheitsnotstand-100.html> (abgerufen am 3. April 2025).

⁵⁷ Vgl. LT-Drs. 8/3507.

notlagenbedingten Kreditaufnahme. Dies betrifft neben dem Tatbestandsmerkmal „sich der Kontrolle des Landes entziehen“ insbesondere die Darlegung des Veranlassungszusammenhangs.

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts müssen angesichts des in der Vergangenheit liegenden Notlagenereignisses die Gründe für das Fortbestehen der Krise und die aus Sicht des Haushaltsgesetzgebers fortdauernde Geeignetheit der von ihm geplanten Maßnahmen detailliert dargelegt werden. Es sei insbesondere darzulegen, ob die in der Vergangenheit ergriffenen Maßnahmen tragfähig waren und inwiefern hieraus Schlüsse für die Geeignetheit künftiger Maßnahmen gezogen worden sind. Dies gelte insbesondere dann, wenn notlagenbedingte Kreditmittel entgegen der ursprünglichen Haushaltsplanung nicht oder nicht in voller Höhe benötigt worden sind. Letzteres ist auch in Sachsen-Anhalt der Fall.

Insofern genügt es nach unserer Auffassung auch nicht, wenn nur darauf verwiesen wird, dass mit dem Gesetzentwurf zur Errichtung des Sondervermögens „Corona“ im Jahr 2021 der Veranlassungszusammenhang der aus dem Sondervermögen zu finanzierenden Maßnahmen dargelegt wurde.

Unabhängig hiervon hatten wir bereits in der Vergangenheit Bedenken bezüglich des erforderlichen sachlichen und zeitlichen Zusammenhangs einzelner Maßnahmen, die aus dem Sondervermögen „Corona“ finanziert werden sollen, geäußert.

Für die Feststellung der außergewöhnlichen Notsituation muss darüber hinaus auch das Tatbestandsmerkmal der „erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage“ erfüllt sein. Das bedeutet, dass sich eine äußere Krise auf die staatlichen Finanzen in ihrer Gesamtheit auswirken muss.⁵⁸

Zwar kommt dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum dahingehend zu, dass er bewertet, ab welcher Höhe ein finanzieller Mehrbedarf zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage führt. Dies befreit ihn jedoch nicht davon, seine Annahme auf plausible Erwägungen zu stützen, die diese vertretbar und nachvollziehbar erscheinen lassen.

⁵⁸ Vgl. BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 112.

Diese Plausibilität ist unserer Ansicht nach aus folgenden Gründen fraglich:

- Die veranschlagten 150,0 Mio. € Mehrausgaben entsprechen lediglich 1,03 % des Haushaltsplanvolumens. Das ist deutlich weniger als der Anteil der in 2023 veranschlagten globalen Minderausgaben (1,7 %)⁵⁹. Letztere stellen den vom Haushaltsgesetzgeber geschätzten Bodensatz im Haushaltsplan 2023 dar, welcher durch unausgeschöpfte Ausgabenansätze im Haushaltsvollzug erwirtschaftet wird.
- Im Beschluss zur Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation für 2023 wurde auf ein geplantes Ausgabevolumen von 400,0 Mio. € abgestellt, welches nicht ohne massive Einschnitte in Leistungsgesetze und durch Ausgabenkürzungen im Investitions- und Fördergeschehen realisierbar gewesen wäre.⁶⁰ Der Beschluss ist vom 11. Dezember 2023. Der Nachtragshaushalt 2023 ist am 14. Dezember 2023 beschlossen worden.⁶¹ Darin waren lediglich Mehrausgaben von 150,0 Mio. € für 2023 veranschlagt. Folglich war zu diesem Zeitpunkt auch dem Haushaltsgesetzgeber bekannt, dass die im Feststellungsbeschluss genannten 400,0 Mio. € in 2023 nicht realisierbar waren.
- Im Rahmen des vorläufigen Jahresabschlusses vom 10. Januar 2024 musste die durch den Nachtragshaushalt 2023 erteilte Ermächtigung zur Aufnahme von Notlagenkrediten nicht in Anspruch genommen werden. Auch der sich durch die Konjunkturkomponente ergebende höhere Verschuldungsspielraum musste nicht vollständig in Anspruch genommen werden.⁶² Zum endgültigen Jahresabschluss wurde dann die Ermächtigung aufgrund einer außergewöhnlichen Notsituation in Höhe von 135,6 Mio.€ ausgeschöpft, obwohl gleichzeitig konjunkturbedingt aufgenommene Kreditmittel von 274,4 Mio. € nicht benötigt und einer allgemeinen Rücklage zugeführt wurden. In 2020 hatten wir begrüßt, dass durch den Vorzug der zulässigen konjunkturbedingten Kreditaufnahme die Ermächtigung zur Aufnahme von Notlagenkrediten nicht vollständig ausgeschöpft wurde.⁶³

Verfassungsrechtliche Risiken könnten sich darüber hinaus auch hinsichtlich der Rückwirkung des Beschlusses zur Haushaltsnotlage 2023 und der mit dem Nachtragshaushalt 2023 beschlossenen Kreditermächtigung von 150,0 Mio. € ergeben.

⁵⁹ Globale Minderausgaben von 233,8 Mio. €, Nachtragshaushaltsvolumen von 13,8 Mrd. €, ergibt einen Anteil der Globalen Minderausgaben von 1,70 %. Wird als Basis der Berechnung das Haushaltsvolumen zzgl. veranschlagter globaler Minderausgaben herangezogen, ergibt sich ein Anteil von 1,67 %. Wir verwenden die erste Berechnungsmethode.

⁶⁰ Vgl. LT-Drs. 8/3507.

⁶¹ GVBl. LSA Nr. 26/2023, ausgegeben am 22. Dezember 2023.

⁶² Vgl. ADRs. 8/FIN/160, Vorlage 1.

⁶³ Vgl. Jahresbericht 2021, Teil 2, S. 13.

Nach dem Bundesverfassungsgericht gilt das Gebot der Vorherigkeit grundsätzlich auch bei der Aufstellung von Nachtragshaushalten. Der Nachtragshaushalt 2023 bezieht sich auch auf bereits getätigte Ausgaben aus dem Sondervermögen „Corona“. Es geht nicht nur um eine Korrektur oder Anpassung ursprünglich oder nachträglich realitätsfremder Haushaltsansätze.

Der Haushaltsvollzug ist diesbezüglich bereits abgeschlossen, sodass insofern ein Planungscharakter fehlt. Angesichts der mit dem Gesetzentwurf zum Nachtragshaushalt 2023 unterbliebenen Darlegung der in 2023 bislang bereits durchgeführten Maßnahmen und ihrer Auswirkungen zur Bewältigung der Corona-Pandemie konnte der Haushaltsgesetzgeber im Übrigen auch nicht beurteilen, ob eine Finanzierung dieser Maßnahmen aus Notlagekreditmitteln zulässig ist.

Inwiefern das erst im November 2023 verkündete Urteil des Bundesverfassungsgerichts als Ausnahmesituation eine Abweichung vom Vorherigkeitsgebot ggf. rechtfertigen kann, ist der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht zu entnehmen.

Im Ergebnis stellt der Landesrechnungshof fest, dass Verstöße gegen die Schuldenbremse aufgrund der Nichtbeachtung der Voraussetzungen für das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation wahrscheinlich sind. Aus seiner Sicht ist bei der Feststellung nicht ausreichend auf die gesteigerte Darlegungslast zum Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen eingegangen worden.

Kreditaufnahmen für vermögensmehrende finanzielle Transaktionen

Seit 2022 sind Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen – d. h. nichtvermögenswirksame Einnahmen und Ausgaben – zu bereinigen. In Höhe des Saldos der finanziellen Transaktionen ist unter bestimmten Voraussetzungen auch eine Kreditfinanzierung möglich, ohne dass diese der Schuldenbremse unterstellt wird. Das Ziel der Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen ist, den Haushaltssaldo an den Finanzierungssaldo der Maastricht-Rechnung anzunähern. Letztere folgt dem Konzept der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR).⁶⁴

Welche Einnahmen und Ausgaben sich auf das Finanzvermögen auswirken können und um die zu bereinigen ist, definiert sich nach den Angaben im Kompendium des Stabilitätsrates.

⁶⁴ Vgl. BT-Drs. 16/124000, S. 19.

Er verweist darin auch auf die Abgrenzungen des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG).⁶⁵ Eine Besonderheit der landesrechtlichen Ausgestaltung ist jedoch, dass finanzvermögenswirksame Vorgänge unberücksichtigt bleiben, wenn diese zumindest anteilig durch Drittmittel finanziert wurden. Das bedeutet, dass bspw. um zweckgebundene Zuweisungen durch den Bund oder die EU zum Erwerb von Finanzvermögen nicht bereinigt wird, damit diese – wenn es sich um Drittmittel handelt – nicht den Kreditfinanzierungsrahmen erhöhen.⁶⁶

Die Berechnung des Saldos der finanziellen Transaktionen für 2023 ist Tabelle 9 zu entnehmen. Daraus ergab sich eine Ermächtigung zur Kreditaufnahme für finanzielle Transaktionen von 28,4 Mio. €. Diese wurde vollständig in Anspruch genommen.

Tabelle 9: Bereinigung um finanzielle Transaktionen

- in € -

	OGr./Gr.	Ist 2023
Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen	Gr. 133	0
	Gr. 134	0
Einnahmen aus Schuldenaufnahmen beim öffentlichen Bereich	OGr. 31	0
Einnahmen aus Schuldenaufnahmen bei Sozialversicherungen und der Bundesagentur für Arbeit	OGr.322	0
Einnahmen aus Darlehensrückflüssen aus dem öffentlichen Bereich	OGr. 17	128.064
Einnahmen aus Darlehensrückflüssen aus sonstigen Bereichen	OGr. 18	7.345.097
Summe Einnahmeseite		7.473.161⁶⁷
Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen	OGr. 83	35.904.009
Ausgaben für Tilgungen an den öffentlichen Bereich	OGr. 58	0
Ausgaben für Tilgungen an Sozialversicherungsträger und die Bundesagentur für Arbeit	Gr. 592	0
Ausgaben für die Darlehensvergabe an den öffentlichen Bereich	OGr. 85	0
Ausgaben für die Darlehensvergabe an sonstige Bereiche	OGr. 86	0
Summe Ausgabenseite		35.904.009
Saldo		28.430.849

⁶⁵ Vgl. Kompendium des Stabilitätsrates zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse nach Artikel 109a Absatz 2 Grundgesetz, S. 10.

⁶⁶ Vgl. Begründung zu Art. 1 Haushaltsbegleitgesetz 2022, S. 6, dies gilt auch einnahmeseitig für finanzvermögenswirksame Einnahmen, die auf zweckgebundene Zuweisungen Dritter zurückgehen.

⁶⁷ Abweichungen durch Rundungen möglich.

Ausgabenseitig flossen die Mittel für den Erwerb von Beteiligungen in die Bereinigung ein. Vernachlässigt man die verfassungsrechtlichen Vorgaben, ist es theoretisch möglich, zum Beteiligungserwerb unbegrenzt Kreditmittel auszugeben: So könnte das Land bspw. eine Gesellschaft errichten und mit einer kreditfinanzierten Kapitalzuführung ausstatten.

Wenn das Eigenkapital der Gesellschaft verbraucht ist, könnten die Gesellschafter durch einen Gesellschafterbeschluss die Beteiligungen mit weiterem Kapital ausstatten – eine weitere kreditfinanzierte Kapitalzuführung durch das Land. Hypothetisch ist dieses Vorgehen unbegrenzt wiederholbar, da in der Kameralistik die Wertminderungen der Beteiligung nicht erfasst werden.

Jedoch wird im ESVG diese Möglichkeit ausdrücklich ausgeschlossen: so stellen Zahlungen zur Deckung angesammelter, außergewöhnlicher oder künftiger Verluste oder für Zwecke, die das Gemeinwohl betreffen, Vermögenstransfers dar. Dagegen stellen Zahlungen in Fällen, in denen der Staat insofern als Anteilseigner fungiert, als er von einer ausreichenden Rentabilität in Form von Ausschüttungen oder Umbewertungsgewinnen ausgehen kann, einen Erwerb von Anteilsrechten dar.⁶⁸

Um zu überprüfen, ob es sich bei einem Beteiligungserwerb aus Sicht der VGR um einen saldenwirksamen Vermögenstransfer oder einen saldenneutralen Erwerb von Anteilsrechten handelt, ist ein Kapitalzuführungstest durchzuführen.⁶⁹ Wenn der Kapitalzuführungstest negativ ausfällt, wären solche Transaktionen nicht neutral im Sinne der Schuldenbremse und würden in die Berechnung der relevanten Nettokreditaufnahme einfließen.⁷⁰ Als Indikatoren für einen saldenneutralen Erwerb von Anteilsrechten gelten nach den europarechtlichen Vorgaben für die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen eine ausreichende Rentabilität sowie die eigene Verwendung von Mitteln durch die Kapitalgesellschaft.⁷¹

Um zu prüfen, inwiefern die in die Bereinigung eingeflossenen Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen saldenneutral sind, müssen die einzelnen Kapitalzuführungen betrachtet werden:

⁶⁸ Vgl. Nr. 20.198 ESVG 2010; eurostat, S. 511.

⁶⁹ Vgl. Statistisches Bundesamt, Methoden der Finanzstatistiken 2022, S. 54.

⁷⁰ Vgl. Sachverständigenrat zu Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2021/22, S. 175.

⁷¹ Vgl. Statistisches Bundesamt, Methoden der Finanzstatistiken 2022, S. 54.

Tabelle 10: Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen im Haushaltsjahr 2023

- in € -

Kapitalzuführung an	Ist 2023	Plan 2023
IPS GmbH	25.731.200	25.731.200
SALEG mbH	7.250.390	8.310.000
AMG mbH	78.423	100.000
MDM GmbH	2.843.996	2.763.800

– Immobilien- und Projektmanagementgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH (IPS)

Die IPS erbringt für das Land die Planung, Errichtung und den Betrieb Großer Neu-, Um- und Erweiterungsbauten. Wir haben uns in unserem Jahresbericht 2021 Teil 2 zur Errichtung der IPS kritisch geäußert. In der fehlenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Rahmen der Gründung sehen wir einen Verstoß gegen die §§ 7 und 65 LHO. An dieser Kritik halten wir weiterhin fest.

Darüber hinaus wurde nach unserem Kenntnisstand weder ein Kapitalzuführungstest noch eine Prüfung zur Werthaltigkeit der Beteiligung vorgenommen. Weiterhin ist nicht geplant, Mittel in Höhe der vom Land aufgenommenen Kredite und der entstandenen Zinsausgaben zurückzuführen. Auch Gewinnausschüttungen an das Land sind nicht vorgesehen. Schon allein deswegen ist es wahrscheinlich, dass es sich um keine saldenneutrale Kapitalzuführung handelt. Es besteht folglich das Risiko, dass die Kreditaufnahme zur Finanzierung der Kapitalzuführung an die IPS der Schuldenbremse zu unterstellen ist.

– Sachsen-Anhaltische Landesentwicklungsgesellschaft mbH (SALEG)

Die SALEG unterstützt private und öffentliche Bauherren insbesondere beim Immobilieninvestment, -management sowie -dienstleistungen. Die Kapitalzuführung diente dem Erwerb von Beteiligungsanteilen. Seit Jahresbeginn 2024 ist das Land Mehrheitseigentümer mit 89,98 %. Inwiefern ein Kapitalzuführungstest und eine Prüfung der Werthaltigkeit vorgenommen wurden, ist uns in diesem Fall nicht bekannt. Jedoch erwirtschaftete die SALEG bisher regelmäßig Jahresüberschüsse, die zum Teil auch an die Anteilseigner ausgeschüttet wurden. Die Ausschüttung der SALEG an das Land wurde als „Gewinn aus Beteiligungen an Unternehmen“ vereinnahmt. Aus diesem Grund besteht unserer Ansicht die Wahrscheinlichkeit, dass ein Kapitalzuführungstest zu einem positiven Ergebnis kommen könnte und es sich in diesem Fall um einen saldenneutralen Beteiligungserwerb handelt. Auf Grundlage der uns vorliegenden Informationen ist uns jedoch keine abschließende Bewertung möglich.

– Agrarmarketinggesellschaft Sachsen-Anhalt mbH (AMG)

Die AMG unterstützt Unternehmen in der Landwirtschaft und Ernährungsbranche bei verschiedenen Marketingmaßnahmen. Die Kapitalzuführung diente dem Erwerb von Beteiligungsanteilen, sodass das Land seit dem 1. Dezember 2023 Alleingesellschafter ist. Ob ein Kapitalzuführungstest und eine Prüfung der Werthaltigkeit der Gesellschaft vorgenommen wurden, ist uns nicht bekannt.

Zur Umsetzung des Gesellschaftszwecks stehen der Gesellschaft Fördermittel aus dem Landeshaushalt zur Verfügung. Die aus der wirtschaftlichen Tätigkeit der Gesellschaft erzielten Einnahmen reichen in der Regel nicht aus, um die Gesamtkosten der Gesellschaft zu decken. Daher erfolgte eine institutionelle Förderung. Aus diesem Grund erscheint aus unserer Sicht rein rechnerisch ein positives Ergebnis bei einem Kapitalzuführungstest unwahrscheinlich. Auf Grundlage der uns vorliegenden Informationen ist keine abschließende Bewertung möglich.

– Mitteldeutsche Medienförderung GmbH (MDM)

Unternehmensgegenstand der MDM ist die Förderung von Film-, Fernseh- und sonstigen audiovisuellen Medienproduktionen in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Zu diesem Zweck vergibt die Gesellschaft Darlehen und Zuschüsse nach Maßgabe ihrer Vergaberichtlinien. Darüber hinaus bietet sie alle Dienstleistungen für das Erreichen der Förderziele an – bspw. Beratung, Betreuung oder Promotion.⁷² Gesellschafter sind das Land Sachsen-Anhalt, der Freistaat Sachsen, der Freistaat Thüringen, der Mitteldeutsche Rundfunk sowie das Zweite Deutsche Fernsehen.

Auf Basis einer Verwaltungs- sowie einer Finanzierungsvereinbarung finanzieren die Länder ihre Anteile für die Tätigkeit der MDM.

Mit den als Kapitalzuführung bereitgestellten Mitteln werden die Aufwendungen für die Fördermittelvergabe gedeckt. Rückflüsse an das Land sind nicht vorgesehen.

Auf Grundlage der uns vorliegenden Informationen ist es nicht möglich, zu bewerten, inwiefern diese Kapitalzuführung als saldenneutraler Beteiligungserwerb eingeordnet werden kann, der neutral im Sinne der Schuldenbremse ist. Uns ist ebenfalls nicht bekannt, ob ein Kapitalzuführungstest und eine Prüfung der Werthaltigkeit der Beteiligung erfolgt sind. Dadurch, dass die Mittel der Deckung von Aufwendungen für die Fördermittelvergabe dienen, haben wir

⁷² Vgl. § 2 Gesellschaftervertrag.

bezüglich eines positiven Ergebnisses des Kapitalzuführungstests und der Prüfung der Wertehaltigkeit jedoch erhebliche Bedenken.

Darüber hinaus handelt es sich bei der Kapitalzuführung an die MDM um jährlich wiederkehrende Zahlungen. Aus unserer Sicht stellt sich deswegen die Frage, ob die jährlichen Zuführungen zukünftig immer aus Kreditmitteln finanziert werden sollen. Bezüglich der Zulässigkeit eines solchen Vorgehens haben wir erhebliche Zweifel.

Obwohl anhand der vorliegenden Informationen keine abschließende Bewertung möglich ist, hält der Landesrechnungshof es für wahrscheinlich, dass es sich bei den Kapitalzuführungen an die

- **Immobilien- und Projektmanagementgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH,**
- **Agrarmarketinggesellschaft Sachsen-Anhalt mbH und die**
- **Mitteldeutsche Medienförderung GmbH**

um keine saldenneutralen finanziellen Transaktionen handelt.

Um sicherzustellen, dass die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen neutral im Sinne der Schuldenbremse sind, fordert der Landesrechnungshof das Ministerium der Finanzen auf Sorge zu tragen, dass die Kapitalzuführungen ausschließlich dann durch Kreditmittel finanziert werden, wenn die Anforderungen des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen erfüllt sind. Andernfalls besteht das Risiko, dass die Kreditaufnahme für die Kapitalzuführungen doch noch der Schuldenbremse unterstellt werden müssen.

Insgesamt hat der Landesrechnungshof Bedenken hinsichtlich der Einhaltung der Schuldenbremse in 2023. Zum Teil ist es ihm nicht möglich, die dargestellten Sachverhalte abschließend zu bewerten. Er sieht jedoch insgesamt den Trend, vermeintliche Spielräume so auszunutzen, dass die Schuldenbremse ausgehöhlt wird.

5. Abschluss des Haushaltsjahres 2024

Mit Datum vom 9. April 2025 wurde der endgültige Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2024 erstellt. Die Gesamteinnahmen und -ausgaben betragen 14.328.506.654,32 €. Das Jahresergebnis 2024 ist damit ausgeglichen. Der Haushaltsausgleich wurde unter Leistung einer Nettokredittilgung von 159,9 Mio. € hergestellt. Auf die Zusammensetzung des Tilgungsbetrages gehen wir unter 6. Entwicklung der Gesamtverschuldung ein.

Die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben gegenüber den Haushaltsplanansätzen 2024 zeigt die folgende Tabelle:

Tabelle 11: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben gegenüber den Haushaltsplanungen nach Hauptgruppen

- in Mio. € -

Hauptgruppe		HPI 2024	Ist 2024	Mehr (+)/ Weniger (-)
		1	2	2-1
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben	9.126,5	8.748,2	-378,2
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	356,4	430,7	74,3
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen (mit Ausnahme für Investitionen)	4.927,2	4.543,7	-383,5
3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	793,8	605,9	-187,9
	<i>davon Nettokreditaufnahme (+ Aufnahme/ - Tilgung)</i>	<i>416,7</i>	<i>-159,9</i>	<i>-576,6</i>
Gesamteinnahmen		15.203,9⁷³	14.328,5	-875,4⁷³
4	Personalausgaben	3.329,0	3.066,8	-262,2
5	sächliche Verwaltungsausgaben (OGr. 51-54)	525,0	476,8	-48,2
	Zinsausgaben (Gr. 575)	349,0	401,1	52,1
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	8.619,3	8.101,3	-518,0
7	Baumaßnahmen	235,7	274,7	39,0
8	sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen	2.274,2	1.526,6	-747,6
9	Besondere Finanzierungsausgaben	-128,2	481,1	609,3
Gesamtausgaben		15.203,9⁷³	14.328,5⁷³	-875,4⁷³

⁷³ Abweichung aufgrund von Rundungen.

5.1 Jahresfehlbetrag/-überschuss

Der vorläufige Jahresabschluss 2024 wurde am 9. Januar 2025 festgestellt. Mit Schreiben vom 13. Februar 2025 hat das Ministerium der Finanzen den Ausschuss für Finanzen des Landtags über den vorläufigen Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2024 unterrichtet.⁷⁴

Im Saldo der vorläufigen Gesamteinnahmen (14.090 Mio. €) und Gesamtausgaben (14.305 Mio. €) ergab sich ein Fehlbetrag von 215,9 Mio. €.

Im vorläufigen Jahresabschluss war eine bereits erfolgte Nettokredittilgung von rund 266,3 Mio. € berücksichtigt. Ohne diese Nettokredittilgung hätte sich ein Überschuss von rund 50,4 Mio. € ergeben.

Die Nettokredittilgung ist auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts⁷⁵ zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 des Bundes zurückzuführen. Die danach vorzunehmende Rückabwicklung der Rücklage im Sondervermögen Corona führt zu einem Sondereffekt. Die Mittel der aufzulösenden Rücklage waren vollständig durch die Aufnahme eines Notlagekredits im Jahr 2021 von 1,99 Mrd. € finanziert. Die nun durch die Auflösung der Rücklage frei werdenden Mittel mit ihrem zum 31. Dezember 2022 noch vorhandenen Bestand von 1,49 Mrd. € waren in der Folge zur Tilgung des 2021 aufgenommenen Notlagenkredits zu verwenden. Dieser Tilgung standen die 2024 erfolgten Kreditaufnahmen von insgesamt 1,23 Mrd. € gegenüber. Diesen Kreditaufnahmen lagen die im Haushaltsplan 2024 enthaltenen Ermächtigungen zugrunde. Sie betreffen die Ausgaben des Sondervermögens Corona, die Ausgaben für finanzielle Transaktionen sowie die konjunkturbedingte Kreditaufnahme.

Bis zur Feststellung des endgültigen Jahresabschlusses 2024 erwartete das Ministerium der Finanzen noch Einnahmen aus Erstattungsleistungen der Europäischen Union. Es war vorgesehen, dass der bestehende Verschuldungsspielraum im Rahmen der Erstellung des endgültigen Jahresabschlusses vollständig ausgeschöpft werden soll.

Das Ministerium der Finanzen hat den Ausschuss für Finanzen des Landtages mit Schreiben vom 12. Mai 2025 über den endgültigen Jahresabschluss 2024 informiert.⁷⁶

Der endgültige Jahresabschluss 2024 beinhaltet ein in den Gesamteinnahmen und -ausgaben ausgeglichenes Jahresergebnis.

⁷⁴ ADRs. 8/FIN/215, Vorlage 1.

⁷⁵ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 (Az.: 2 BvF 1/22).

⁷⁶ ADRs. 8/FIN/222, Vorlage 1.

Die Einnahmen haben sich gegenüber dem vorläufigen Jahresabschluss um 238,4 Mio. € erhöht. 140,3 Mio. € der Einnahmeerhöhung waren realisierte Erstattungen der Europäischen Union für die Ausgaben der EU-Fonds.⁷⁷ Auf diese erwarteten Erstattungen hatte das Ministerium der Finanzen in seiner Unterrichtung zum vorläufigen Jahresabschluss hingewiesen. Eine weitere Einnahmeerhöhung um 106,4 Mio. €⁷⁸ war auf die vorgenommene Kreditaufnahme im Rahmen der Erstellung des endgültigen Jahresabschlusses zurückzuführen.

Die Nettokreditaufnahme folgte der vorgenommenen Ankündigung, den bestehenden Verschuldungsspielraum vollständig auszuschöpfen. Durch die Rückzahlung von Bundesmitteln aus der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" waren Mindereinnahmen von 7,8 Mio. € zu verzeichnen. Darüber hinaus haben vorzunehmende Korrekturen zu weiteren Mindereinnahmen von 0,4 Mio. € geführt.

Die Ausgaben im endgültigen Jahresabschluss haben sich um 22,6 Mio.€ erhöht.

Der Ausgabenaufwuchs ging im Wesentlichen auf die Zuführung zu zweckgebundenen Rücklagen mit einem Betrag von insgesamt 20,9 Mio. €⁷⁹ zurück.

Die weitere Erhöhung der Ausgaben war auf vorgenommene Korrekturen von 1,7 Mio. € zurückzuführen.

5.2 Entwicklung der Konjunkturrücklage und der Allgemeinen Rücklage

Im Ergebnis des Konjunkturbereinigungsverfahrens ergab sich für 2024 eine negative ex post-Konjunkturkomponente von 792,6 Mio. €. Folglich bestand aufgrund der negativen konjunkturellen Entwicklung eine Ermächtigung zur Entnahme von Mitteln aus der Konjunkturrücklage oder zur Aufnahme von konjunkturbedingten Krediten.⁸⁰ Durch die bereits mit dem Jahresabschluss 2023 vorgenommene vollständige Mittelentnahme aus der Konjunkturrücklage erfolgte in Höhe der ex post-Konjunkturkomponente eine Kreditaufnahme.

⁷⁷ Erstattungen: EFRE 41,9 Mio. €, ESF 52,2 Mio. €, ELER 46,2 Mio. €.

⁷⁸ Differenz aus erfolgter Nettokredittilgung lt. vorläufigem Jahresabschluss von 266,3 Mio. € und Nettokredittilgung lt. endgültigem Jahresabschluss von rund 159,9 Mio. €.

⁷⁹ Zuführung Rücklage: Ausgleichsstock 13,0 Mio. €, EFRE/ESF 4,2 Mio. €, Wärmeplanungsgesetz 2,6 Mio. €, PMO 1,1 Mio. €.

⁸⁰ § 18 Abs. 4 LHO.

Eine Zuführung an allgemeine Rücklagen, deren Mittel einen Beitrag zur Deckung künftig auftretender Finanzierungslücken als Risikovorsorge leisten könnten, wurde in 2024 nicht vorgenommen.

Somit entsprach in 2024 der Anfangs- und Endbestand der Allgemeinen Rücklage – Deckungsmittel für Folgejahre – den in 2023 zugeführten 274,4 Mio. €. Die Rücklagemittel unterliegen keiner Zweckbindung. Die vollständige Entnahme der in der Rücklage vorhandenen Mittel ist nach den Planungen für 2025 und 2026 vorgesehen.⁸¹

6. Entwicklung der Gesamtverschuldung

Die Gesamtverschuldung des Landes setzt sich aus der expliziten und der impliziten Verschuldung zusammen.

Unter expliziten Schulden werden alle Verpflichtungen verstanden, welche in der amtlichen Schuldenstatistik erfasst werden.

Die impliziten Schulden werden nicht in der amtlichen Schuldenstatistik ausgewiesen. Sie umfassen künftige Zahlungsverpflichtungen des Landes. Dazu zählen u. a. Pensionsverpflichtungen, Verpflichtungen aus öffentlichen Garantien und Bürgschaften. Im Folgenden wird ausschließlich die explizite Verschuldung betrachtet.⁸²

Der explizite Schuldenstand des Landes zum 31. Dezember 2024 betrug 22,7 Mrd. € (vgl. Abbildung 1).

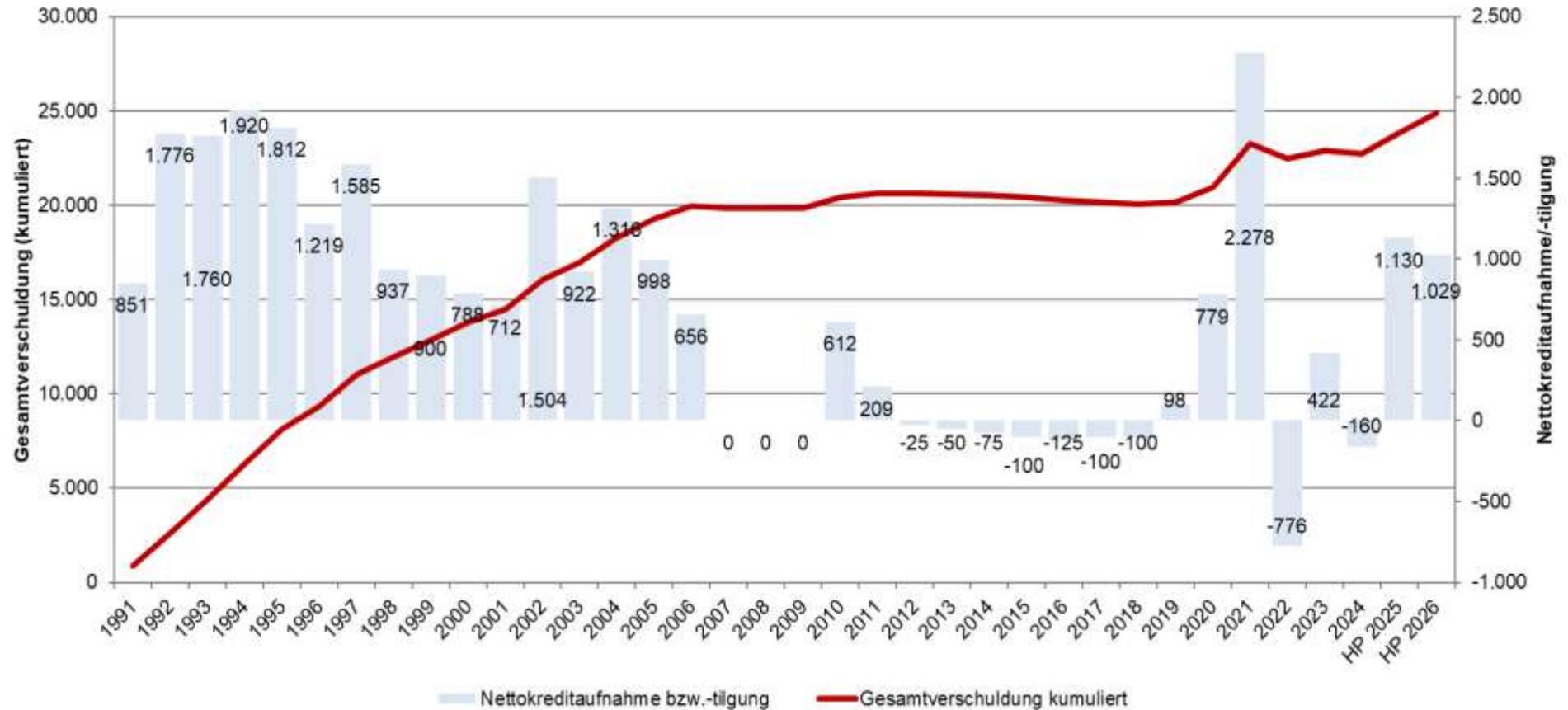
Der gegenüber dem Vorjahr leichte Rückgang der Gesamtverschuldung war jedoch nicht auf eine Haushaltskonsolidierung zurückzuführen. Allein die Rücklagenauflösung infolge des Bundesverfassungsgerichtsurteils vom 15. November 2023 führte zu dem Sondereffekt, dass – trotz einer Neuverschuldung von in Summe 1,3 Mrd. € – im Saldo die Gesamtverschuldung reduziert wurde.

⁸¹ Vgl. Einzelplan 13, Kapitel 13 02, Titel 359 01.

⁸² Zur impliziten Verschuldung vgl. Jahresbericht 2019, Teil 2, S. 29 ff.

Abbildung 1: Gesamtverschuldung und Nettokreditaufnahme/-tilgung

- in Mio. € -



Quelle: 1991 bis 2023: Haushaltsrechnung, 2024: endgültiges Ist, 2025/2026: Haushaltsplan

Im Detail erfolgten in 2024 folgende Kreditaufnahmen:

- 792,6 Mio. € konjunkturbedingt,
- 313,3 Mio. € für vermögensmehrende finanzielle Transaktionen und
- 225,5 Mio. € aufgrund der auch für 2024 festgestellten außergewöhnlichen Notsituation.

Demgegenüber stand die Tilgung der noch nicht verausgabten Kreditmittel des Notlagenkredites aus 2021 von 1,49 Mrd. €. Diese Kreditmittel waren in Folge des vorgenannten Urteils des Bundesverfassungsgerichts der verbliebenen Rücklage⁸³ im Sondervermögen „Corona“ zu entnehmen und zwingend zur Tilgung⁸⁴ des zugrunde liegenden Notlagenkredits zu verwenden.

Eine genaue Bewertung der Neuverschuldung wird durch uns im Rahmen der Prüfung der Einhaltung der Schuldenbremse 2024 vorgenommen werden. Wir können auf Basis der Begründung der Feststellung der außergewöhnlichen Notsituation jedoch bereits feststellen, dass die Landesregierung der Darlegungslast nicht nachgekommen ist. So fehlt bspw. eine Evaluation der Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie. Zudem ist die Begründung des Veranlassungszusammenhangs nicht in ausreichender Weise dargestellt.

Darüber hinaus erfolgten erneut kreditfinanzierte Kapitalzuführungen an die IPS GmbH, die Mitteldeutsche Medienförderung GmbH und die SALEG mbH. Zu unseren Zweifeln bezüglich der Einordnung der in 2023 vorgenommenen kreditfinanzierten Kapitalzuführungen an diese Gesellschaften als saldenneutrale Transaktionen führen wir unter Punkt 4 „Schuldenbremse“ aus. Diese Bedenken liegen auch für 2024 vor.

Auch für 2025 und 2026 sind im Doppelhaushalt Inanspruchnahmen aller im Rahmen der Schuldenbremse bestehenden Kreditermächtigungsgrundlagen vorgesehen. Werden die für 2025 und 2026 veranschlagten Kreditermächtigungen in vollem Umfang in Anspruch genommen, ist mit einem Anstieg der Gesamtverschuldung auf mindestens 24,9 Mrd. € zu rechnen. Infolge der Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung 2025, welche allein für Sachsen-Anhalt für 2025 um 360 Mio. € und für 2026 um 596 Mio. €⁸⁵ geringere Steuereinnahmen prognostizieren, ist es wahrscheinlich, dass konjunkturbedingt eine höhere Kreditaufnahme – als im Haushalt veranschlagt – erfolgen muss.

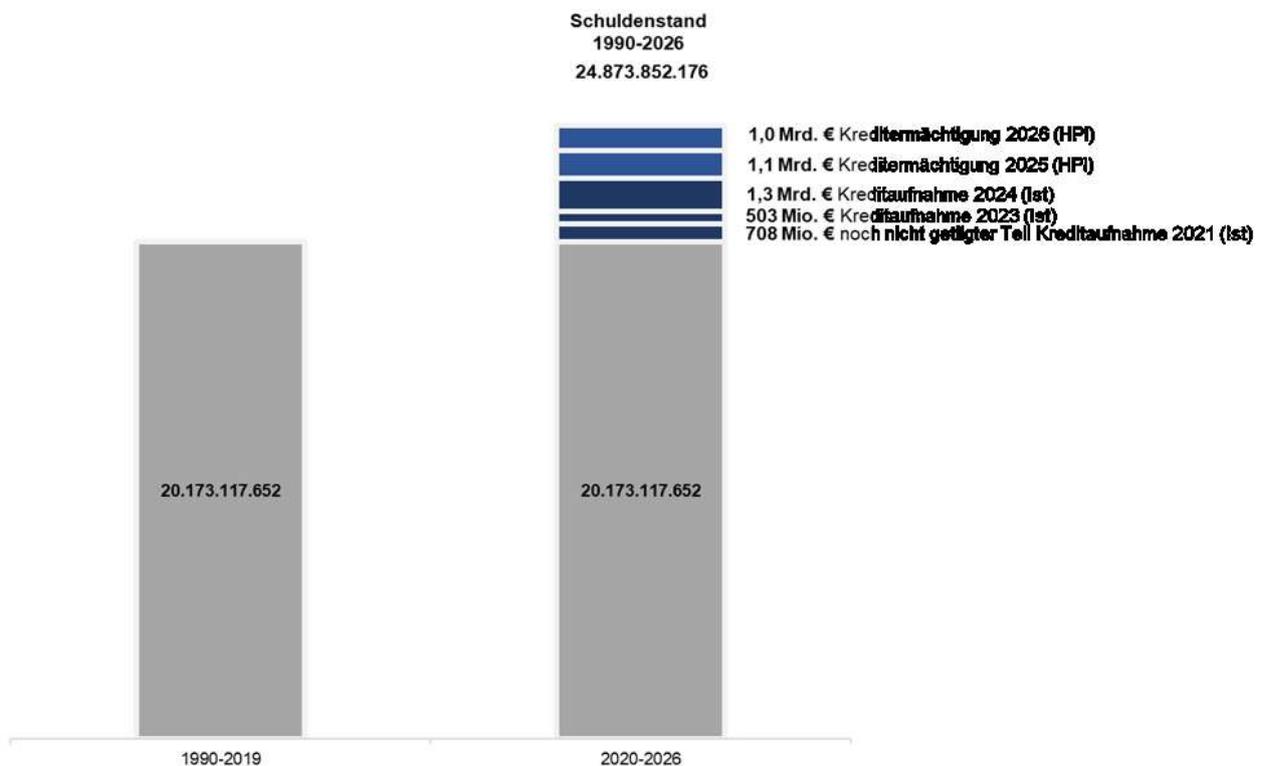
⁸³ Einzelplan 53, Kapitel 53 01, Titel 359 01.

⁸⁴ Einzelplan 13, Kapitel 13 02, Titel 234 01.

⁸⁵ Vgl. Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 16. Mai 2025, unter <https://mf.sachsen-anhalt.de/ministerium-der-finanzen/news-detail/ergebnisse-der-steuerschaetzung-vom-mai-2025> (abgerufen am 23. Mai. 2025).

Die Vielzahl der globalen Krisen der letzten Jahre hat enorme Auswirkungen auf den Landeshaushalt. Mit der Einführung der Schuldenbremse sollte erreicht werden, dass die langfristige Tragfähigkeit von Bund und Ländern und die finanziellen Handlungsspielräume zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben gesichert werden.⁸⁶ Der tatsächliche Anstieg des Schuldenbergs seit Einführung der Schuldenbremse verdeutlicht jedoch, wie hoch der Verschuldungsspielraum auch im Rahmen der Schuldenbremse ist. Auch unter Berücksichtigung der Tilgungen der seit 2020 aufgenommenen Kredite würde sich der Gesamtschuldenstand des Landes zwischen 2020 und 2026 um 4,7 Mrd. € erhöhen. Das entspräche einem Anstieg von 23,3 %.

Abbildung 2: Erhöhung der Verschuldung nach Inkrafttreten der Schuldenbremse



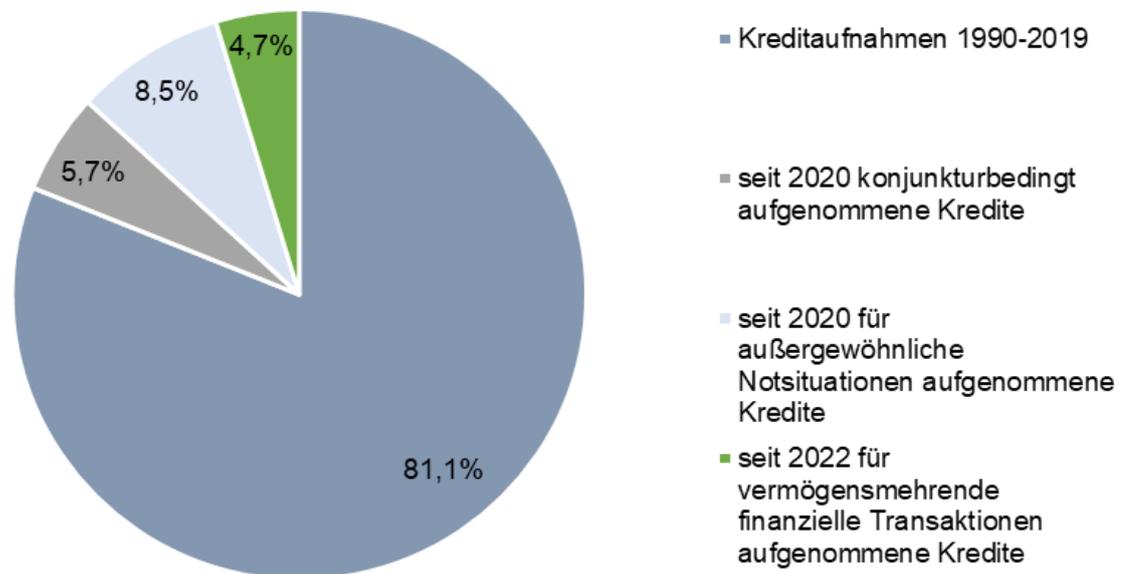
Die Tilgungsverpflichtungen für die Notlagenkredite reichen bis über das Jahr 2037 hinaus.⁸⁷ Kredite aufgrund außergewöhnlicher Notsituationen machen 8,5 % der bestehenden Kreditschulden aus (vgl. Abbildung 3).⁸⁸ Die aufgenommenen (noch nicht getilgten) konjunkturbedingten Kredite von 1,4 Mrd. € werden entsprechend dem Regelwerk der Schuldenbremse in einer positiven konjunkturellen Entwicklung getilgt.

⁸⁶ Vgl. Bundesministerium der Finanzen, abrufbar unter <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Glossa-reintraege/S/schuldenbremse.html?view=renderHelp>.

⁸⁷ Vgl. LT-Drs. 8/4983, S. 15.

⁸⁸ Tilgungen sind bereits berücksichtigt.

Abbildung 3: Prozentualer Anteil der in Anspruch genommenen Kreditermächtigungsgrundlagen⁸⁹



Quelle: Berechnung auf Basis der Haushaltsrechnungen und des Haushaltsplans 2025/2026, betrachtet wird der gemäß Haushaltsplan 2026 vorliegende Schuldenstand.

Die Änderung des Grundgesetzes eröffnet dem Land zukünftig noch eine weitere Verschuldungsmöglichkeit. So besteht für die Gesamtheit der Länder nun – analog zum Bund – die Möglichkeit, Kredite bis zu einer Höhe von 0,35 % des nominalen Bruttoinlandsproduktes aufzunehmen. Eine genaue Regelung durch ein Bundesgesetz und auch auf Länderebene steht noch aus.

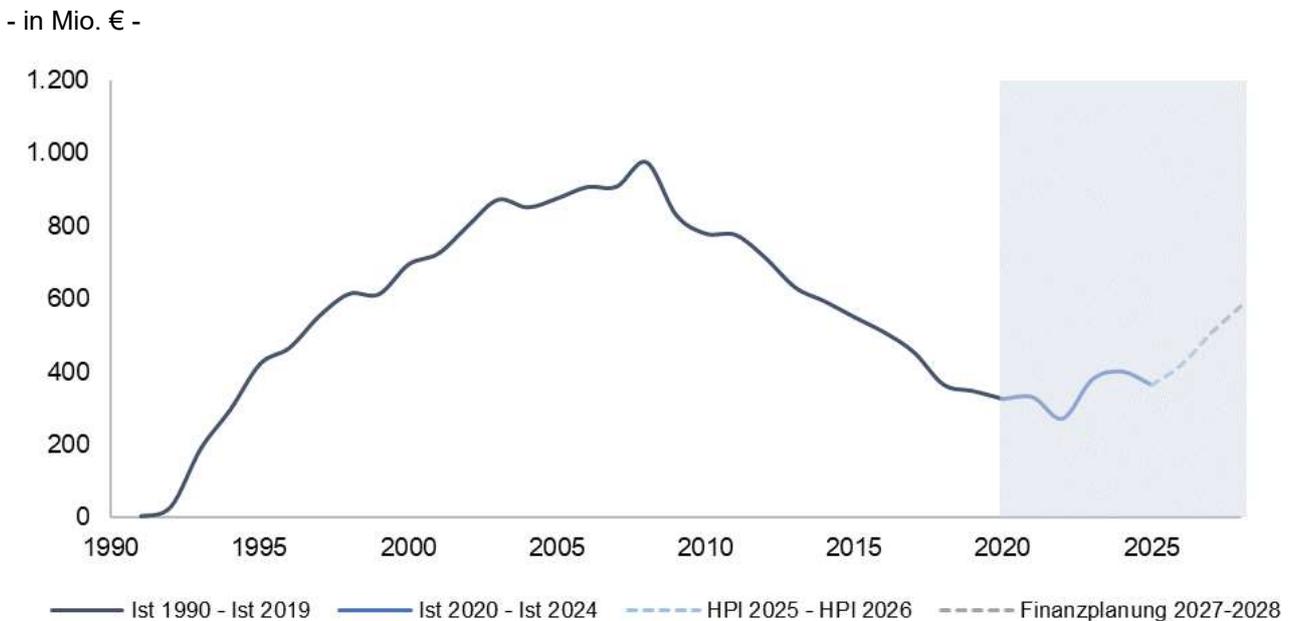
Aus unserer Sicht bestand für die Eröffnung einer weiteren Kreditermächtigungsgrundlage keine Notwendigkeit. Zudem ist zum aktuellen Zeitpunkt auch unklar, ob es für die Verschuldungsmöglichkeit der Länder bis zu 0,35 % des Bruttoinlandsproduktes einer Tilgungsregelung bedarf.

Die Nutzung der sich ergebenden Verschuldungsspielräume mag dem Land kurzfristig bei der schwierigen Haushaltsnotlage helfen. Die bestehenden strukturellen Probleme im Haushalt werden dadurch jedoch nicht gelöst. Ganz im Gegenteil werden zukünftige Handlungsspielräume immer weiter verkleinert, indem die Tilgungsverpflichtungen immer weiter in die Zukunft reichen und den Haushalt dauerhaft belasten. Darüber hinaus führen die steigenden Zinsen dazu, dass sich die Zinsausgaben immer weiter erhöhen.

⁸⁹ Berücksichtigt wurden nur die noch nicht getilgten Kredite.

Nachdem die Renditen auf die Bundesanleihen im Zuge der Gesetzesänderung des Grundgesetzes gestiegen sind, ist davon auszugehen, dass sich die Änderung des Grundgesetzes auch auf die Zinsausgaben des Landes auswirken wird.

Abbildung 4: Entwicklung der Zinsausgaben



Seit Einführung der Schuldenbremse liegt der Fokus stark auf den Inanspruchnahmen der bestehenden Kreditermächtigungsgrundlagen und den sich daraus ergebenden Zinsausgaben sowie Tilgungsverpflichtungen. Angesichts des Anteils von 81,1 % der bis 2019 aufgenommenen Schulden, wird deutlich wie groß die Belastung des Haushalts durch die auf diesen Teil der Schulden entfallenden Zinslasten ist. Deswegen darf die Tilgung der Altschulden nicht ewig aufgeschoben werden und sich nicht nur auf die nach 2020 aufgenommenen Kredite konzentriert werden.

Der Landesrechnungshof hält Haushaltskonsolidierungen für unvermeidlich. Es ist überfällig, sich mit der Priorisierung der Aufgaben und Ausgaben kritisch auseinanderzusetzen.

Dass die Kernaufgaben des Landes nicht langfristig aus den laufenden Einnahmen des Haushalts finanziert werden können – wie dies bereits jetzt im Investitionsbereich der Fall ist – zeigt, dass das Land über seine Verhältnisse lebt. Je länger dieser Zustand anhält, desto mehr werden sich die strukturellen Haushaltsprobleme verschärfen.

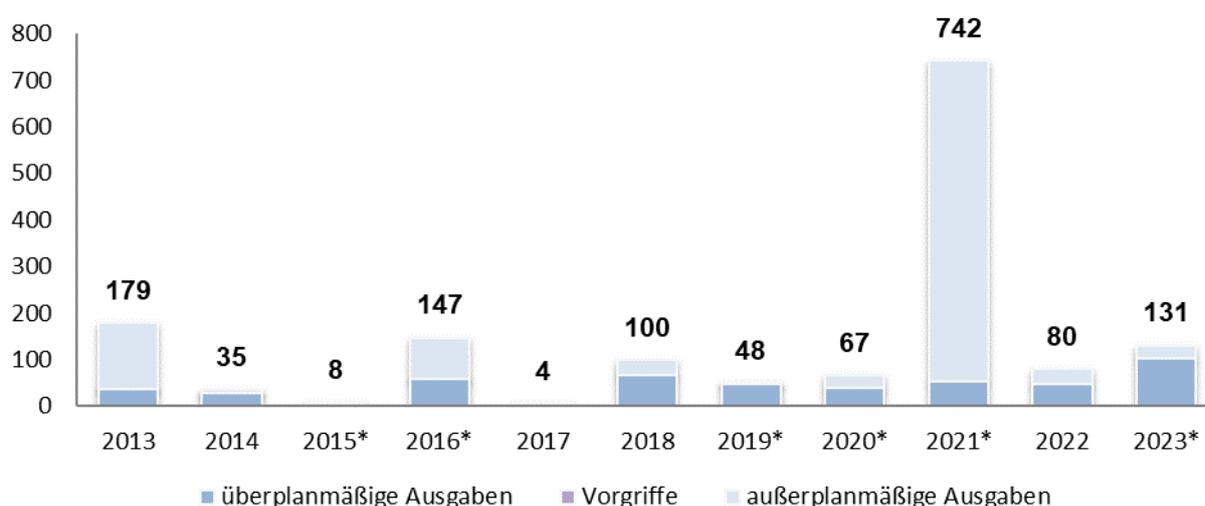
III. Einzelne Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2023

1. Über- und außerplanmäßige Ausgaben sowie Vorgriffe

In 2023 sind über- und außerplanmäßige Ausgaben mit einem Gesamtbetrag von 130,8 Mio. € geleistet worden. Im Vorjahr haben die über- und außerplanmäßigen Ausgaben 79,5 Mio. € betragen. Vorgriffe waren im laufenden und im vorangegangenen Jahr nicht erfolgt.

Abbildung 5: Über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Vorgriffe

- in Mio. € -



*unter Berücksichtigung des Nachtragshaushaltsplans

Quelle: Haushaltsrechnung des jeweiligen Jahres

Das Land hat im Bereich des Ministeriums für Inneres und Sport u. a. im Kapitel Asyl- und Ausländerwesen sowie Vertriebenen- und Spätaussiedlerangelegenheiten⁹⁰ überplanmäßige Ausgaben von 26,4 Mio. € für Sonstige Zuweisungen an Gemeinden, Gemeindeverbände und Landkreise für die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern nach dem Aufnahmegesetz⁹¹ geleistet.

Die Ausgaben waren unvorhergesehen, weil die Zugangszahlen an Asylsuchenden nur aufgrund von Erfahrungswerten geschätzt werden konnten und sich höher entwickelt haben.⁹² Durch die

⁹⁰ Einzelplan 03, Kapitel 03 63.

⁹¹ Titel 633 04.

⁹² Zuwachs ausländischer Bevölkerung zum 31. Dezember im Jahr 2020: 2.949, 2021: 8.033, 2022: 16.741, 2023: 13.896; vgl. Datenbank des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt: <https://genesis.sachsen-anhalt.de/genesis/online>, Tabellen-Code: 12411-0005.

bestehende Verpflichtung zur vierteljährlichen Abschlagszahlung der Fallpauschale an die Kommunen⁹³ waren die Ausgaben unabweisbar.

Das Ministerium der Finanzen erteilte mit Schreiben vom 27. Oktober 2023 der überplanmäßigen Ausgabe seine Einwilligung und unterrichtete den Ausschuss für Finanzen⁹⁴ über die erteilte Einwilligung. Der Ausschuss hat die Mehrausgaben entsprechend § 37 Absatz 4 LHO in seiner 49. Sitzung⁹⁵ behandelt und nachträglich gebilligt.

Darüber hinaus erfolgten aus dem Kapitel Asyl- und Ausländerwesen sowie Vertriebenen- und Spätaussiedlerangelegenheiten außerplanmäßige Ausgaben von 25,8 Mio. € für Sonstige Zuweisungen an Landkreise und kreisfreie Städte aus der einmaligen Sonderzahlung nach dem AufnG⁹⁶. Der einmaligen Sonderzahlung lag das Vierte Gesetz zur Änderung des AufnG⁹⁷ zugrunde. Daraus erwuchs ein unabweisbarer und unvorhergesehener Ausgabebedarf für die an die Landkreise und kreisfreien Städte zu leistende Sonderzahlung für das Jahr 2023. Infolge des neu eingefügten § 2a AufnG erhielten die Landkreise vom Land für das Jahr 2023 eine einmalige Sonderzahlung in einer Gesamthöhe von 25,8 Mio. € aus den vom Bund zusätzlich zur Verfügung gestellten Mitteln. Ihre Deckung erfolgte zu Lasten des Gesamthaushaltes.

Das Ministerium der Finanzen erteilte mit Schreiben vom 4. Dezember 2023 der außerplanmäßigen Ausgabe seine Einwilligung.

In der Titelgruppe 61 des Kapitels Asyl- und Ausländerwesen sowie Vertriebenen- und Spätaussiedlerangelegenheiten wurden weitere überplanmäßige Ausgaben geleistet. Diese betrafen die Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume⁹⁸ mit einem Betrag von 4,1 Mio. € und die Dienstleistungen Außenstehender für die Flüchtlingsunterbringung⁹⁹ mit einem Betrag von 5,9 Mio. €. Es lag ein unvorhergesehener und unabweisbarer Ausgabenbedarf für die aufgrund höherer Zugangszahlen bei Asylsuchenden zusätzlich anzumietenden Objekte (Hotel „Ambiente“ Halberstadt, Schullandheim Blankenburg, Harzbaude „Susanne“ Rübeland, die Jugendherberge Nebra und Skyhotel Merseburg) vor. Die Unterbringung von Asylsuchenden ist eine gesetzliche Verpflichtung des Landes.

⁹³ § 2 Abs. 2 Aufnahmegesetz.

⁹⁴ Schreiben vom 27. Oktober 2023, ADrs. 8/FIN/140, Vorlage 1.

⁹⁵ Am 13. November 2023, TOP 7.

⁹⁶ Titel 633 08.

⁹⁷ Änderung vom 12. Dezember 2023, GVBl. LSA S. 622.

⁹⁸ Titel 517 61.

⁹⁹ Titel 533 61.

Das Ministerium der Finanzen erteilte mit Schreiben vom 1. August und 13. Dezember 2023 den überplanmäßigen Ausgaben seine Einwilligung. Die Deckung dieser überplanmäßigen Ausgaben wurde zu Lasten anderer Ausgabetitel und durch Einsparungen gewährleistet.

Im Ressort des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung sind im Kapitel Sozial- und Eingliederungshilfe¹⁰⁰ überplanmäßige Ausgaben im Gesamtumfang von 40,9 Mio. € geleistet worden. Diese setzten sich wie folgt zusammen:

Tabelle 12: Zusammensetzung der überplanmäßigen Ausgaben im Kapitel 05 08

- in Mio. € -

Titel	Bezeichnung	Betrag
633 20	Zuweisungen an örtliche Träger für Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	8,502
671 02	Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	3,036
671 03	Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung nach dem SGB IX	24,988
681 03	Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen	4,341
	Insgesamt:	40,867

Quelle: Haushaltsrechnung des jeweiligen Jahres

Den überplanmäßigen Ausgaben lagen gesetzliche Verpflichtungen für Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, der Hilfe zur Pflege in und außerhalb von stationären und teilstationären Einrichtungen und der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung nach dem Sozialgesetzbuch zugrunde.

Das Ministerium der Finanzen erteilte mit Schreiben vom 19. Oktober 2023 den überplanmäßigen Ausgaben seine Einwilligung und unterrichtete den Ausschuss für Finanzen¹⁰¹ über die erteilte Einwilligung.

Der Ausschuss hat die Mehrausgaben entsprechend § 37 Absatz 4 LHO in seiner 51. Sitzung¹⁰² behandelt und nachträglich gebilligt.

¹⁰⁰ Einzelplan 05, Kapitel 05 08.

¹⁰¹ Schreiben vom 19. Oktober 2023, ADRs. 8/FIN/137, Vorlage 1.

¹⁰² Am 16. November 2023, TOP 2.

Tabelle 13: Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie Vorgriffe seit 2013

- in € -

Jahr	überplanmäßige Ausgaben	Vorgriffe	außerplanmäßige Ausgaben	Gesamt
2012*	18.010.118,30	2.410,95	0	18.012.529,25
2013	35.818.938,20	361,39	143.107.024,38	178.926.323,97
2014	27.267.793,17	115.198,51	7.853.858,70	35.236.850,38
2015*	2.813.842,77	34.918,49	5.413.645,34	8.262.406,60
2016*	58.778.223,37	10.821,87	87.817.074,21	146.606.119,45
2017	4.234.659,86	217.616,62	41.193,50	4.493.469,98
2018	65.797.507,00	0	33.827.593,45	99.625.100,45
2019*	46.170.699,69	71.670,01	2.021.964,72	48.264.334,42
2020*	40.377.222,13	0	26.190.900,01	66.568.122,14
2021*	51.663.967,02	0	690.273.981,52	741.937.948,54
2022*	48.399.402,21	0	31.126.287,25	79.525.689,46
2023*	103.426.925,54	0	27.410.838,51	130.837.764,05
*unter Berücksichtigung des Nachtragshaushaltsplans				

Quelle: Haushaltsrechnung des jeweiligen Jahres

2. Inanspruchnahmen ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen

2.1 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

In Anlage 1 der Haushaltsrechnung 2023 werden 2 Fälle (vgl. Tabelle 14) überplanmäßiger Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen aufgeführt, deren Höhe sich auf insgesamt 160.670,07 € beläuft.

In den Bemerkungen zur Anlage 1 werden für die Inanspruchnahme der nicht genehmigten überplanmäßigen Ausgaben folgende Ursachen genannt:

Tabelle 14: 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	157.967,54
d) Erfüllung von Rechtsverpflichtungen	0,00
e) Fehlbuchungen	2.702,53
f) Über- und außerplanmäßige Ausgaben, in die bei rechtszeitiger 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
Insgesamt:	160.670,07

Quelle: Anlage 1 der Haushaltsrechnung 2023, Seite 23

Im Einzelnen zu Buchstabe c)

Einzelplan	15	–	Ministeriums für Wissenschaft, Energie, Klimaschutz und Umwelt - Bereich Energie, Klimaschutz und Umwelt -
Kapitel	15 09	–	Umwelt- und Naturschutzverwaltung
Titel-	66	–	Pflichtaufgabenerledigung im Rahmen der ELER-Förderung – Na-
gruppe			tura 2000, Biodiversität
Titel	533 66	–	Dienstleistungen Außenstehender

Die nicht genehmigte überplanmäßige Ausgabe aus dem Titel betrug 157.967,54 €.

Aufgrund von Personalausfällen und erhöhtem Abstimmungsbedarf im Bewilligungsverfahren kam es zu Verzögerungen im Bewilligungszeitraum. In den Auszahlungsantrag für 2024 wurde nunmehr dieser Betrag aufgenommen, so dass die entsprechenden Einnahmen im Haushaltsjahr 2024 vereinnahmt werden konnten.

Durch die 2024 erfolgte Erstattung im Rahmen der ELER-Förderung ist dem Land kein Schaden entstanden.

Einzelplan	07	–	Ministerium für Bildung
Kapitel	07 30	–	Förderung Schulbau, Ausstattung
Titel-	63	–	Förderung von Investitionen in die digitale Bildungsinfrastruktur/ gruppe
Titel	631 63	–	Rückzahlung nicht verbrauchter Bundesfinanzhilfen

Die nicht genehmigte überplanmäßige Ausgabe aus dem Titel betrug 2.702,53 €.

Gemäß Haushaltsvermerk durften Ausgaben bei Titelgruppe 63 nur in Höhe der Ist-Einnahmen bei Titel 334 63 geleistet werden und in Höhe der Mehreinnahmen dürfen Mehrausgaben geleistet werden. Aufgrund eines Büroversehens wurden die Einnahmen in Höhe von 2.702,53 € bei Titel 119 63 für die entstandenen Mehrausgaben in Anspruch genommen. Die in Anspruch genommenen Mehrausgaben waren durch die Mehreinnahmen bei Titel 119 63 gedeckt und wurden bei der Rückerstattung der Bundesmittel an den Bund berücksichtigt.

Dem Land ist kein Schaden entstanden.

Tabelle 15: Entwicklung des Umfangs über- und außerplanmäßiger Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen seit 2012

- in € -

Haushaltsjahr	Anzahl der Fälle	über-/außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung in Höhe von ...	Bemerkungen des Ministeriums der Finanzen: Bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung hätte das Ministerium der Finanzen Einwilligung erteilt in ...
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 €	–
2018	2	547.262,62 €	1 Fall in Höhe von rund 0,5 Mio. €
2019	5	457.536,42 €	1 Fall in Höhe von rund 0,3 Mio. €
2020	4	700.633,10 €	–
2021	6	217.459,08 €	–
2022	2	138.669,96 €	–
2023	2	160.670,07 €	–

Quelle: Haushaltsrechnung des jeweiligen Jahres

3. Fehlerhafte Darstellungen in der Haushaltsrechnung

3.1 Fehlerhafte Angabe zur Deckung einer überplanmäßigen Ausgabe

Einzelplan	05	–	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung
Kapitel	05 08	–	Sozial- und Eingliederungshilfe
Titel	633 20	–	Zuweisungen an örtliche Träger für Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Nach Anlage 1 der Haushaltsrechnung sollen die bei Kapitel 05 08, Titel 633 20 getätigten überplanmäßigen Ausgaben von 8,5 Mio. € durch Mehreinnahmen bei Kapitel 05 08, Titel 231 02 in gleicher Höhe gedeckt worden sein.

Zwar ist zutreffend, dass für die aufgrund der gesetzlichen Verpflichtung für Leistungen der Grundsicherung im Alter und Erwerbsminderung gemäß §§ 41 bis 46 SGB XII zu leistende unvorhergesehene und unabweisbare Ausgabe nach Einwilligung des Ministeriums der Finanzen¹⁰³ Mehreinnahmen aus dem Titel 231 02 heranzuziehen sind. Der Titel wies jedoch lediglich Mehreinnahmen von 3,5 Mio. € auf, womit die angefallenen Mehrausgaben nicht vollständig gedeckt werden konnten.

Die Angabe in der Anlage 1 zur Haushaltsrechnung ist folglich fehlerhaft. Die überplanmäßige Ausgabe wurde neben den Mehreinnahmen im Übrigen aus dem Gesamthaushalt gedeckt.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung weist in seiner Stellungnahme vom 9. Mai 2025 darauf hin, dass die Nettoausgaben für Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung vom Bund zu 100 % erstattet werden. Allerdings erfolge die Erstattung nach Quartalen zeitlich versetzt, so dass die Einnahmen und Ausgaben innerhalb eines Haushaltsjahres nicht ausgeglichen seien. So würden den im 1. bis 4. Quartal entstandenen Grundsicherungsausgaben des Landes Erstattungen des Bundes für das 4. Quartal des Vorjahres einschließlich der ersten 3 Quartale des laufenden Jahres gegenüberstehen. Aufgrund der jahresübergreifenden Vereinnahmung der vom Bund zu erstattenden Nettoausgaben müsse in dem Jahr der gestellten überplanmäßigen Ausgabe bei Kapitel 05 08,

¹⁰³ Einwilligung des Ministeriums der Finanzen vom 19. Oktober 2023 von 8.501.746,15 €.

Titel 633 20 eine Deckung der ggf. geringeren Mehreinnahmen über den Gesamthaushalt bzw. dem Deckungskreis des Kapitels 05 08 erfolgen.

Die dafür erforderlichen Angaben habe das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung im Rahmen der Erarbeitung der Haushaltshaltrechnung 2023 angemeldet. Diese seien jedoch bei der abschließenden Erstellung der Haushaltsrechnung nicht berücksichtigt worden. Derzeit erfolge eine Abstimmung, die Anlage 1 der Haushaltsrechnung zu Kapitel 05 08 transparenter und fehlerfrei darzustellen.

Gemäß § 46a Abs. 2 SGB XII ist der Abruf der Erstattung der Grundsicherungsausgaben durch den Bund für das 4. Quartal eines Jahres nur vom 1. Januar bis 28. Februar des Folgejahres zulässig. Die Mehreinnahmen, die im Folgejahr aufgrund von Mehrausgaben im Vorjahr vom Bund erstattet werden, können für die Deckung der überplanmäßigen Ausgaben des laufenden Haushaltsjahres nicht herangezogen werden. Die überplanmäßigen Ausgaben werden deshalb neben etwaigen Mehreinnahmen bei Titel 231 02 über den Deckungskreis der Sozialhilfeausgaben im Kapitel 05 08 und/oder aus dem Gesamthaushalt des Landes ausgeglichen. Die Angaben in der Anlage 1 zur Haushaltsrechnung müssen nach unserer Auffassung die tatsächlich herangezogenen Haushaltsstellen enthalten.

Der Landesrechnungshof fordert, dass sich das Ministerium der Finanzen mit dem Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung zu den bei der abschließenden Erstellung der Haushaltsrechnung vorgenommenen Änderungen abstimmt.

Darüber hinaus erwartet der Landesrechnungshof, dass das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung und das Ministerium für Finanzen sicherstellen, dass bereits im Einwilligungsverfahren bei überplanmäßigen Ausgaben die heranzuziehenden Deckungstitel bzw. -mittel korrekt und transparent benannt werden, um fehlerhafte Angaben in der Anlage 1 der Haushaltsrechnung auszuschließen.

3.2 Intransparente Darstellung der in Anspruch genommenen überplanmäßigen Ausgaben und gebildeten Ausgabereste

Einzelplan	05	–	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung
Kapitel	05 13	–	Gesundheitswesen
Titelgruppe	69	–	Umsetzung des Paktes für den Öffentlichen Gesundheitsdienst

Bei Betrachtung der gesamten Titelgruppe und bei Berücksichtigung der zu übertragenden Ausgabereste der Titelgruppe ist der überplanmäßige Ausgaberahmen eingehalten worden. Allerdings ist nach unserer Auffassung die Inanspruchnahme der überplanmäßigen Ausgaben dieser Titelgruppe nicht transparent und nachvollziehbar in der Haushaltsrechnung dargestellt. Gleiches gilt auch für die gebildeten Ausgabereste.

Tabelle 16: Intransparent dargestellte überplanmäßige Ausgaben bei folgenden Titeln

- in € -

Titel	Höhe überplanmäßige Ausgabe
422 69	141.992,61
428 69	347.039,35
632 69	186.000,00

Konkret sind die in Tabelle 16 aufgelisteten in Anspruch genommenen überplanmäßigen Ausgaben:

- nicht in der Anlage 1 zur Haushaltsrechnung dargestellt,
- nicht bei dem jeweiligen Titel in der Spalte 11 „Über-/außerplanmäßige Ausgaben, Vorgriffe“ aufgeführt und
- zum Teil falsch gekennzeichnet: es erfolgt für die Titel 422 69 und 428 69 in Spalte 1 fälschlicherweise die Kennzeichnung „apl“ anstelle von „üpl“.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung merkt in seiner Stellungnahme vom 9. Mai 2025 an, dass es die Titel 422 69, 428 69 und 632 69 des Kapitels 05 13 bei der Erarbeitung der Haushaltsrechnung 2023 angemeldet und erläutert habe. Diese Angaben seien bei der abschließenden Erstellung der Haushaltsrechnung nicht berücksichtigt worden.

Der Landesrechnungshof fordert das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung sowie das Ministerium der Finanzen auf sicherzustellen, dass sowohl die in Anspruch genommenen überplanmäßigen Ausgaben als auch die gebildeten Ausgabe-reste korrekt und nachvollziehbar in der Haushaltsrechnung dargestellt werden.

Auch in diesem Fall sollten sich das Ministerium der Finanzen und das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung zu den bei der abschließenden Erstellung der Haushaltsrechnung vorgenommenen Änderungen abstimmen.

3.3 Übertragungsfehler bei in Anspruch genommener Verpflichtungsermächtigung

Einzelplan	11	–	Ministerium für Justiz und Verbraucherschutz
Kapitel	11 40	–	Budgetierte Einrichtungen – Sozialer Dienst der Justiz
Titel	894 02	–	Zuschüsse für Investitionen

Gemäß Anlage 2a zur Haushaltsrechnung wurde für 2023 in Kapitel 11 40 bei Titel 894 02 eine Verpflichtungsermächtigung mit 384.668 € zu 79 % in Anspruch genommen. Jedoch wurde im Haushaltsplan 2023 für diesen Titel keine Verpflichtungsermächtigung ausgebracht. Eine Begründung findet sich in der Haushaltsrechnung nicht.

Auf Nachfrage teilte das Ministerium für Justiz und Verbraucherschutz mit¹⁰⁴, dass es sich um einen Übertragungsfehler handle. Die Inanspruchnahme sei tatsächlich bei der im Kapitel 11 30 Titel 894 02 veranschlagten Verpflichtungsermächtigung erfolgt.

Der Landesrechnungshof fordert das Ministerium für Justiz und Verbraucherschutz auf sicherzustellen, dass solche Übertragungsfehler vermieden werden.

¹⁰⁴ E-Mail vom 11. Februar 2025.

3.4 Fehlender Ausweis einer Rücklage in der Übersicht über das Vermögen und die Schulden des Landes

Einzelplan	17	–	Staatskanzlei und Ministerium für Kultur - Kultur
Kapitel	17 83	–	Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie, Museum für Vorgeschichte und Institut für Landesgeschichte
Titelgruppe	63	–	Archäologische Grabungen nach § 14 Abs. 9 DenkmSchG LSA

In der Titelgruppe 63 wurden nicht verbrauchte Einnahmen von 1.018.528,53 € bei Titel 919 63 „Zuführungen an die Rücklage archäologische Grabungen“ nachgewiesen. Der Titel war im Haushaltsplan 2023 mit einem Ansatz von 0,- € veranschlagt.

Die Zuführung nicht verbrauchter zweckgebundener Einnahmen zu einer Rücklage erfolgte mit der Haushaltsrechnung 2023 erstmalig. Bis 2022 wurden nicht verbrauchte Einnahmen als Haushaltsreste in das Folgejahr übertragen.

In „Abschnitt B - Vermögen und Schulden 2023“ der Haushaltsrechnung ist unter Nr. II das Finanzvermögen dargestellt. Unter Nr. „II.3. Rücklagen gemäß VV Nr. 3.4 zu § 86 LHO“ sind die Rücklagen des Landes aufgelistet. In dieser Übersicht ist ein Ausweis der „Rücklage archäologische Grabungen“ nicht erfolgt.

Wir haben die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur um Information dazu gebeten, aus welchem Grund nunmehr für nicht verbrauchte zweckgebundene Einnahmen der Weg der Zuführung zu einer Rücklage gewählt wurde und weshalb ein Ausweis der gebildeten Rücklage nicht in „Abschnitt B - Vermögen und Schulden 2023“ der Haushaltsrechnung unter Nr. „II.3. Rücklagen gemäß VV Nr. 3.4 zu § 86 LHO“ erfolgt ist.

Im Schreiben vom 14. Februar 2025 führte die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur aus:

„Der Weg der Zuführung nicht verausgabter Mittel zu einer Rücklage wurde in Abstimmung mit dem Ministerium der Finanzen gewählt, um den Landeshaushalt zu entlasten. Da es sich bei den abgabenfinanzierten Einnahmen um zweckgebundene Mittel handelt, sind Ausgabereste dafür gem. Nr. 3 Buchst. a RdErl. des MF vom 15. Dezember 2016 aus dem Gesamthaushalt zu decken. Die Abbildung der Rücklage im Rahmen der Haushaltsrechnung wird ab dem Haushaltsjahr 2024 erfolgen.“

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur künftig einen Ausweis der Rücklage in „Abschnitt B - Vermögen und Schulden“ im Rahmen der Haushaltsrechnung sicherstellt. Er begrüßt die dazu gegebene Zusage.

4. Ausgabe ohne Eingang der hierfür geplanten zweckgebundenen Einnahme

Einzelplan	19	–	Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT)
Kapitel	19 17	–	Ministerium für Wissenschaft, Energie, Klimaschutz und Umwelt
Titel	981 73	–	Verrechnung zwischen Einzelplänen
Titelgruppe	73	–	Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes - Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes Digital (AFBG Digital)

Im Jahr 2023 waren bei Kapitel 19 17, Titelgruppe 73 Ausgaben von 1.628.700 € für die Umsetzungsmaßnahme "AFBG Digital" veranschlagt. An der Titelgruppe war ein *Korrespondenzvermerk ausgebracht:

„Die Ausgaben der Titelgruppe dürfen überschritten werden bis zur Höhe der Mehreinnahmen bei Kapitel 19 17, Titel 232 73.“

Weiterhin wurde erläutert:

„Die Deckung der Ausgaben erfolgt, bis auf den vom Land Sachsen-Anhalt zu erbringenden Länderanteil, aus Kapitel 19 17 Titel 232 73.“

Bei Titel 232 73 - Sonstige Zuweisungen von Ländern - war der Finanzierungsanteil der teilnehmenden Länder für die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes – hier das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz Digital (AFBG Digital) – als zweckgebundene Einnahmen von 1.579.600 € veranschlagt.

Ohne die geplanten Einnahmen belief sich die Ausgabeermächtigung mithin auf 49.100 €. Diese Differenz zwischen den veranschlagten Einnahmen und Ausgaben war für den vom Land zu erbringenden Länderanteil vorgesehen.

Im Vollzug wurden die geplanten Einnahmen jedoch nicht realisiert, da der Bund die Ausgaben übernahm.

Im Haushaltsjahr 2023 wurden Ausgaben von 148.515,79 € bei Titel 981 73 (Verrechnung zwischen Einzelplänen) ausgewiesen. Laut Haushaltsplan handelte es sich um einen Ausgleich zugunsten des Kapitels 15 01, Titel 381 66 für Personalausgaben und Ausgaben der Geschäftsstelle AFBG Digital.

Diese Ausgabe überstieg die beabsichtigte Ausgabeermächtigung um 99.415,79 €. Zudem ist in der Haushaltsrechnung weder erkennbar, wofür diese Ausgaben konkret anfielen noch ist nachvollziehbar, weshalb der Bund diese Ausgaben nicht – wie die übrigen Länderanteile auch - übernahm.

Die Erläuterungen zu der Titelgruppe 73 lassen eindeutig die Absicht des Haushaltsgesetzgebers erkennen, die Ausgabeermächtigung auf die Höhe der zweckgebundenen Einnahmen zuzüglich des geplanten eigenen Länderanteils zu deckeln. Zudem wäre der Teil der Ausgaben, für den die geplanten Einnahmen nicht realisiert werden, nicht ausfinanziert und es würde das Risiko eines unausgeglichenen Haushalts eintreten.

Durch die nicht eindeutige Formulierung des verbindlichen Haushaltsvermerks sah die Verwaltung die Möglichkeit, den geplanten Landesanteil im Rahmen der geplanten, jedoch nicht realisierten Einnahmen zu überschreiten. Insoweit ist eine Finanzierungslücke eingetreten.

Zum Zustandekommen des Haushaltsvermerks ist anzumerken, dass der Haushaltsplanentwurf 2023 im Einzelplan 19 zunächst überhaupt keine Korrespondenzvermerke enthielt, obwohl zweckgebundene Einnahmen veranschlagt waren. Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales teilte uns im Vorfeld der Haushaltsberatungen hierzu mit, dass die Korrespondenzvermerke zum Erhalt des bestehenden kapitelübergreifenden Deckungskreises nicht wieder ausgebracht wurden.

Dem ging im Vorjahr eine Erörterung zu einem geplanten *Vermerk im Haushaltsplanentwurf 2022 voran:

„Die Ausgaben der Titelgruppe dürfen überschritten werden bis zur Höhe der Mehreinnahmen bei Kapitel 19 17 Titelgruppe 68 zuzüglich eines über die Veranschlagung hinausgehenden durch Sachsen-Anhalt zu tragenden Finanzierungsanteils.“

Wir wiesen den Beauftragten für den Haushalt für den Einzelplan 19 darauf hin, dass eine Finanzierung des über die Veranschlagung hinausgehenden, durch Sachsen-Anhalt zu tragenden Finanzierungsanteils nicht gesichert war.

Dieser erläuterte hierzu, dass der Finanzierungsanteil durch die bestehende Deckungsfähigkeit im Deckungskreis des Einzelplans 19 finanziert werde, wenn es ggf. zu einem von Sachsen-Anhalt zu tragenden Finanzierungsanteil käme. Woraufhin wir darauf aufmerksam machten, dass Ausgaben mit Korrespondenzvermerken von der Deckungsfähigkeit ausgenommen sind.

Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales führte in seinem Schreiben vom 29. April 2022 bezogen auf einen vergleichbaren *Vermerk aus, dass dieser auf Anregung des Landesrechnungshofes angepasst werden soll. Das Ministerium wurde gebeten, bis zur Bereinigungssitzung einen Formulierungsvorschlag zur Verfügung zu stellen. Es teilte mit, dass der Haushaltsvermerk noch einmal geprüft wurde und unserer Anregung im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens Rechnung getragen wird.

Mit der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Finanzen wurde der *Vermerk jedoch in Gänze gestrichen.

Im Rahmen der Haushaltsberatungen zum Haushaltsplan 2023 wurde dann unserer Auffassung gefolgt, dass zweckgebundene Einnahmen nach § 17 Abs. 3 LHO i. V. m. VV Nr. 2 zu § 8 LHO durch Haushaltsvermerke kenntlich zu machen sind.

Unser damaliges Ziel war es, durch einen *Vermerk „Die Ausgaben der Titelgruppe erhöhen oder vermindern sich um die Mehr- oder Mindereinnahmen bei Kapitel 19xx Titel xxx xx“ den Eintritt von Finanzierungslücken im Falle des Ausbleibens geplanter Einnahmen zu verhindern.

Korrespondenzvermerke wirken sich allerdings auch auf die Deckungsfähigkeit der Ausgaben aus.

Mit einem ***Vermerk wurden die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen der einzelnen Kapitel jeweils mit den übrigen Kapiteln im Einzelplan 19 (ohne Titelgruppe 96 im Kapitel 19 02), für gegenseitig deckungsfähig erklärt.

Sofern Korrespondenzvermerke unabweisbar sind und sich auf deckungsfähige Ausgaben auswirken, müssen sie sich auf sämtliche Ausgabetitel des betroffenen Deckungskreises beziehen. Ist dies rechtlich oder haushaltswirtschaftlich nicht vertretbar, sind die betreffenden Ausgabeermächtigungen aus dem Deckungskreis herauszunehmen.¹⁰⁵ Würde dies nicht erfolgen, könnten zweckgebundene Einnahmen für Zwecke außerhalb der Zweckbindung verwendet oder Landesmittel für Zwecke Dritter verausgabt werden.

In der Konsequenz sind Ausgaben mit Korrespondenzvermerken folglich aus dem umfangreichen Deckungskreis im Einzelplan 19 ausgenommen. Klarstellend sollte der ***Vermerk künftig beispielsweise wie folgt ergänzt werden:

„*** Die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen des Kapitels sind jeweils gegenseitig mit den Kapiteln 19 02 ohne Titelgruppe 96, 19 03, 19 05, 19 07, 19 08, 19 09, 19 10, 19 11, 19 13, 19 15, 19 17, 19 20 und 19 23 deckungsfähig – ausgenommen sind Ansätze mit Korrespondenzvermerken.“

Der geschilderte Vorgang zeigt die Probleme, die mit der Bildung eines großen Deckungskreises im Einzelplan 19 einhergehen. Hier konkurrieren sehr große Flexibilität mit erforderlichen Ausnahmen vom Grundsatz der Gesamtdeckung.

Der Deckungskreis weckt Begehrlichkeiten im Haushaltsvollzug, die Flexibilität auch in Fällen auszuschöpfen, in denen dies nicht geboten ist. Zudem führt der Deckungskreis zu mangelnder Transparenz.

Eine Umgehung des Ausschlusses aus dem Deckungskreis durch Weglassen der gemäß § 17 Abs. 3 LHO i. V. m. VV Nr. 2 zu § 8 LHO auszubringenden Korrespondenzvermerke, wie im Haushaltsplan 2022 geschehen, halten wir für unzulässig.

Nach unserer Auffassung sind Ausgabeermächtigungen bei der Ausführung des Haushaltes der Absicht des Haushaltsgesetzgebers und den Grundsätzen des Haushaltsrechts entsprechend auszulegen.

¹⁰⁵ Vgl. auch Nr. 7.4 der Haushaltstechnischen Richtlinien 2023.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Infrastruktur und Digitales für den Einzelplan 19 und das Ministerium für Wissenschaft, Energie, Klimaschutz und Umwelt die veranschlagten Haushaltsansätze künftig strikt einhalten. Ferner sollen die Begründungen der Abweichungen gegenüber dem Gesamtsoll schlüssig und hinreichend aussagekräftig sein.

Der Landesrechnungshof hält es für dringend geboten, bei künftigen Haushaltsplanaufstellungen klare, sachgerechte und eindeutige Haushaltsvermerke auszubringen.

Er empfiehlt zu Gunsten einer höheren Transparenz erneut den Deckungskreis im Einzelplan 19 auf unbedingt erforderliche und begründete Sachverhalte zu begrenzen. Eine Fortsetzung der bestehenden Praxis ist auch insbesondere vor dem Hintergrund des ab dem Haushaltsjahr 2027 mit der Auflösung des Sondervermögens Corona zu erwartenden Aufwuchses im Einzelplan 19 kritikwürdig.

Bei der Aufstellung künftiger Haushalte ist der für einen Deckungsvermerk erforderliche und von der Landesregierung behauptete sachliche und verwaltungsmäßige Zusammenhang der Ausgaben im Einzelplan 19 zwingend zu überprüfen.

5. Nicht gerechtfertigte Mittelumsetzung und Auszahlung an die Kulturstiftung Dessau-Wörlitz

Einzelplan	17	–	Staatskanzlei und Ministerium für Kultur - Kultur
Kapitel	17 76	–	Stiftungen des Kulturbereiches
Titelgruppe	68	–	Kulturstiftung Dessau-Wörlitz
Titel	893 68	–	Zuschüsse für Investitionen an Sonstige im Inland
Geprüftes Haushaltsvolumen		–	1,2 Mio. €

Gemäß § 11 Abs. 2 Nrn. 2 und 3 LHO enthält der Haushaltsplan alle im Haushaltsjahr voraussichtlich zu leistenden Ausgaben und benötigten Verpflichtungsermächtigungen.

§ 34 Abs. 2 LHO zufolge dürfen Ausgaben nur soweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind.

Laut dem allgemeinen Haushaltsvermerk im Einzelplan 17 bedarf eine Umsetzung von nicht mehr benötigten Haushaltsmitteln der vorherigen fachlichen Bewertung des Ausschusses für Bundes- und Europaangelegenheiten, Medien sowie Kultur und der Zustimmung des Ausschusses für Finanzen, wenn der umzusetzende Betrag höher als 300.000 € ist.

Bei Kapitel 17 76, Titel 893 68 zahlte das Land im Dezember 2023 zusätzlich 1,2 Mio. € an die Kulturstiftung Dessau-Wörlitz (KSDW) aus.¹⁰⁶ Diese Mittel waren bei Kapitel 17 76, Titelgruppe 74 Kulturstiftung Sachsen-Anhalt veranschlagt. Grundlage der veränderten Auszahlung war ein Umsetzungsbeschluss des Ausschusses für Finanzen vom 13. November 2023.¹⁰⁷ Mit den Mitteln sollte die „Steganlage“ im Wörlitzer Park saniert werden. Am gleichen Tag fand die Haushaltsberatung zum Entwurf des Haushaltsplanes 2024 für den Einzelplan 17 im Ausschuss für Finanzen statt.

Bereits am 12. September 2023 teilte die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur gegenüber dem Ministerium der Finanzen die beabsichtigte Umsetzung mit. Ein entsprechendes Schreiben mit Datum vom gleichen Tage erhielt auch der Ausschuss für Finanzen.¹⁰⁸ Am 6. Oktober 2023 verständigte sich der Ausschuss für Bundes- und Europaangelegenheiten, Medien sowie Kultur einstimmig darauf, keine Bedenken gegen die Mittelumsetzung zu erheben.

In einem Vor-Ort Termin am 23. Juni 2023 hatte dieser Ausschuss Kenntnis von der zwingend erforderlichen Maßnahme und den Teilleistungen erlangt.¹⁰⁹ Diesem Termin ging ein Fachgespräch zwischen dem Ausschuss und der Stiftung am 26. Mai 2023 voraus, im Rahmen dessen ebenfalls der zunächst nur geschätzte Mittelbedarf benannt und die Dringlichkeit betont wurde.¹¹⁰

Der kommissarische Direktor der KSDW äußerte in der Sitzung des Ausschusses für Finanzen am 13. November 2023 bei der Behandlung der Umsetzung der Mittel:

„Mit der Maßnahme solle unmittelbar mit der Zuweisung der Haushaltsmittel begonnen werden. Im Vorfeld seien Gespräche dazu geführt worden. Aussagen darüber, in welcher Höhe Haushaltsmittel noch in diesem Jahr und in welcher Höhe Haushaltsmittel im kommenden Jahr zu verausgaben seien, könne er, (...), gegenwärtig nicht tätigen; das sei von der Ausgestaltung der Verträge abhängig.

¹⁰⁶ Gemäß der Titelübersichten des Jahres 2023.

¹⁰⁷ In dieser Sitzung wurde im TOP 3 der Entwurf des Epl. 17 für das Haushaltsgesetz 2024 beraten und beschlossen.

¹⁰⁸ ADRs. 8/FIN/133, Vorlage 1.

¹⁰⁹ In der Niederschrift 8/EUR/23 vom 23. Juni 2023 ist hierzu zwar keine Aussage enthalten. Die Stellungnahme der Staatskanzlei und Ministerium für Kultur vom 27. Mai 2025 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages enthält aber eine Aussage hierzu.

¹¹⁰ Vgl. Niederschrift 8/EUR/22 vom 26. Mai 2023, S. 6 f.

Insgesamt gehe man von einem Mittelbedarf in Höhe von etwa 750.000 € aus. Ziel solle es sein, den Gondelbetrieb zu Beginn der Saison 2024 wieder aufnehmen zu können."

Wir baten die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur um Information sowohl zum konkreten Mittelbedarf für die Sanierungsmaßnahme „Steganlage“ im Haushaltsjahr 2023 als auch zum Ablauf bzw. dem aktuellen Stand der Maßnahmen.

Im Schreiben vom 14. Februar 2025 führte das Ressort aus, dass

- gemäß Kuratoriumssitzung der KSDW vom 17. April 2024 vor der Saison 2024 lediglich die Planungen konkretisiert und die entsprechenden Planungsleistungen ausgeschrieben werden konnten,*
- gemäß Kuratoriumssitzung der KSDW vom 6. November 2024 lediglich die Planungsleistungen in 3 Losen ausgeschrieben wurden. Die eigentlichen Maßnahmen sind für den Zeitraum Januar bis März 2025 geplant. Das Projekt wird erheblich ausgabenintensiver. Die Mehrausgaben sollen aus den regulären Instandsetzungsmitteln der KSDW im Jahr 2025 finanziert werden.*
- das Projekt aufgrund des sicherzustellenden Saisonbetriebs von Beginn an so angelegt war, dass die Planungen nach dem Saisonende 2023 bis zum Saisonbeginn 2024 und die Ausführungen nach dem Saisonende 2024 bis zum Saisonbeginn 2025 erfolgen sollen.*

Angaben zu den im Haushaltsjahr 2023 von der KSDW verausgabten Mittel für diesen Zweck äußerte die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur nicht.

Der Umsetzungsbeschluss des Ausschusses für Finanzen vom 13. November 2023 basierte auf der Annahme der Dringlichkeit. Der von der KSDW seinerzeit kommunizierte akute Finanzbedarf war mit ca. 750.000 € wesentlich geringer als die umgesetzten Mittel. Dass die Mittel im Haushaltsjahr 2023 nicht vollumfänglich benötigt würden, war demzufolge bereits bei Beschlussfassung bekannt.

Die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur äußerte in der Stellungnahme vom 27. Mai 2025, dass der Gesamtumfang der Maßnahme zur Sanierung der Steganlage im Gartenreich der KSDW zum damaligen Zeitpunkt mit 1,5 Mio. € prognostiziert worden sei. Dabei sei die Sanierung des Hauptstegs der wesentliche Bestandteil der Maßnahme, für die mit einem Bedarf von rund 750.000 € gerechnet worden wäre. Hinzu kämen die Kosten für den barrierefreien Zugang, eine Kasenstation sowie die Beschaffung einer barrierefreien Gondel.

Wir stellen zunächst fest, dass auch unter der Zielsetzung, die Maßnahme vorzuziehen, im Haushaltsjahr 2023 zum Zeitpunkt des Umsetzungsbeschlusses (13. November 2023) voraussichtlich keine oder nur sehr geringe Mittelbedarfe für die begünstigte Maßnahme entstanden. Dem Schreiben der Staatskanzlei und Ministerium für Kultur vom 12. September 2023 (Begründung für die Mittelumsetzung) zufolge sollte der Finanzierungsbedarf hauptsächlich in den Jahren 2024 und 2025 entstehen. In der Saisonpause 2023/2024 waren gemäß dem Schreiben lediglich „Planungsleistungen“ (ggf. 2023) und „bauvorbereitende Maßnahmen“ geplant.

Unter diesem Planungshorizont ist das Instrument der Umsetzung und die damit einhergehende Erhöhung des Bewirtschaftungssolls bei Kapitel 17 76, Titel 893 68, insbesondere auch wegen der Auszahlung der Mittel im Dezember 2023, für uns nicht nachzuvollziehen. Es ist auf der Grundlage der vorliegenden Dokumente kein oder nur ein sehr geringer Mittelbedarf im Haushaltsjahr 2023 ersichtlich. Vielmehr bestand Klarheit darüber, dass der akute Finanzbedarf erst im Haushaltsjahr 2024 bestehen würde.

Die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur äußerte in ihrer Stellungnahme vom 27. Mai 2025, dass der kommissarische Direktor der Stiftung im Frühsommer 2023 auf die Staatskanzlei zugekommen sei und dargelegt habe, welche Maßnahmen mit welchem Zeithorizont zu erledigen wären. Zu dem Zeitpunkt waren die internen Verhandlungen zum HPE 2024 nahezu abgeschlossen und eine Berücksichtigung aufgrund des Konsolidierungsdrucks nicht mehr möglich. Die umgeschichteten Mittel stünden nach dem Prinzip der Jährlichkeit nur bis zum Ende des Jahres 2023 zur Verfügung. Eine Veranschlagung weiterer Haushaltsmittel für den HPE 2024 sei aus den vorgenannten Gründen nicht möglich gewesen. Es wäre eine unzulässige An-Finanzierung erfolgt, wenn nur Teilbeträge ausgezahlt worden wären. Zudem hätte die KSDW im Jahr 2023 die ersten Schritte zur Realisierung der Sanierungsmaßnahme nicht einleiten können, weil eine Sicherung der Gesamtfinanzierung nicht gegeben gewesen wäre.

Die Stiftungen des öffentlichen Rechts werden aus Kapitel 17 76 in der Weise bezuschusst, dass keine gesonderten Projektfinanzierungen ausgereicht werden.

Vielmehr stellt das Land die Mittel auch für Investitionen kontinuierlich bereit, um die Stiftung in die Lage zu versetzen, in eigener Regie die Maßnahmen durchführen zu können. Daher ist die Aussage, dass eine Umschichtung der Mittel lediglich in Höhe der für 2023 benötigten Summen eine unzulässige An-Finanzierung sei, für den konkreten Fall unzutreffend. Des Weiteren wären

auch die Mittel, die nicht akut für die Steganlage benötigt wurden (Gondel, barrierefreier Zugang, Kasse), gesondert auszureichen gewesen.

Das Verfahren zur Aufstellung des Haushaltsplanes 2024 erfolgte im gleichen Zeitraum wie die Befassung mit dem Umsetzungsantrag. Laut Stellungnahme der Staatskanzlei und Ministerium für Kultur war im Frühsommer 2023 und damit bereits bei der Planung für das Jahr 2024 der Bedarf bekannt. Im Verlauf des Haushaltsaufstellungsverfahrens 2024 wäre Haushaltsvorsorge möglich und geboten gewesen. Aufgrund der vorgetragenen Dringlichkeit der Maßnahmen gegenüber dem Fachausschuss und dem Ausschuss für Finanzen gehen wir davon aus, dass spätestens in der am 13. November 2023 stattfindenden Haushaltsberatung für das Jahr 2024 für den Einzelplan 17 eine entsprechende Lösung gefunden worden wäre.

Wir stellen hierzu fest, dass die Veranschlagung von unbedingt nötigen Mitteln hätte erfolgen können und müssen, wenn die Maßnahme die angesprochene Dringlichkeit aufwies.

Daneben ist festzustellen, dass seitens des kommissarischen Direktors der KSDW im Ausschuss für Finanzen am 13. November 2023 ein akuter Finanzbedarf von 750.000 € - und nicht ein solcher in Höhe von 1,2 Mio. € - kommuniziert wurde. Die Mittelumsetzung war somit auch der Höhe nach nicht gerechtfertigt.

Die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur äußerte in ihrer Stellungnahme vom 27. Mai 2025, dass die Sanierung des Hauptstegs der wesentliche Bestandteil der Maßnahme sei, für die mit einem Bedarf von rund 750.000 € gerechnet worden wäre.

Die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur bestätigt somit unsere Auffassung. Dabei ist ergänzend festzustellen, dass von der angesprochenen Summe lediglich ein kleiner Teil für die Planungsleistungen in 2023 benötigt wurde.

Mit ihrer Vorgehensweise hat die Landesregierung gegen § 11 Abs. 2 LHO verstoßen, weil sie die Bedarfe der Kulturstiftung Dessau-Wörlitz nicht vollständig im Haushaltsplan 2024 veranschlagte. Zudem hat die Landesregierung gegen § 34 Abs. 2 LHO verstoßen, weil sie Ausgaben i. H. v. 1,2 Mio. € zu weiten Teilen deutlich eher leistete, als dies zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich war.

Die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur äußerte in ihrer Stellungnahme, dass § 7 LHO für die staatlichen Stiftungen des öffentlichen Rechts gem. § 105 Abs. 1

Satz 1 LHO entsprechend gelte und somit auch diese zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung von Haushaltsmitteln verpflichtet wären. Das Instrument der (zweckgebundenen) Rücklagenbildung gebe gerade in Baumaßnahmen die notwendige Flexibilität, um dieser Verpflichtung nachzukommen, weil kostentreibende Bauunterbrechungen aufgrund fehlender Haushaltsmittel unterbleiben.

Wir weisen an dieser Stelle darauf hin, dass das Land den Stiftungen des öffentlichen Rechts aus guten Gründen die Rücklagenbildung gestattet. Dies sollte jedoch nicht dazu führen, dass nicht akut benötigte Zahlungen „in die Rücklagen“ geleistet werden, weil gerade Landesmittel verfügbar sind und eine Stiftung diese Mittel in einem Zeitraum von zwei bis drei Jahren gegebenenfalls verwenden kann.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass zukünftig Mittel erst ausgezahlt werden, wenn dies zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich ist. Weiterhin erwartet er eine dem § 11 Abs. 2 LHO entsprechende Haushaltsaufstellung.

6. Landesbetriebe

Das Land hat in der Anlage 7 der Haushaltsrechnung – Übersicht über den Jahresabschluss bei Landesbetrieben – für

- das Landeszentrum Wald Sachsen-Anhalt und
- den Landesforstbetrieb Sachsen-Anhalt

lediglich vorläufige Jahresabschlüsse aufgeführt.

Dem Landesrechnungshof liegen nunmehr die endgültigen Jahresabschlüsse der o. a. § 26 LHO-Betriebe vor.

Wir weisen darauf hin, dass das Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten uns die endgültigen Jahresabschlüsse des Landeszentrums Wald und des Landesforstbetriebs erneut verspätet - im Januar 2025 - vorgelegt hat.

Das Ministerium der Finanzen erteilte mit den Schreiben vom 14. April 2025 und 22. Mai 2025 sein Einvernehmen zu der vom Fachressort jeweils vorgeschlagenen Ergebnisverwendung.

Der geprüfte und bestätigte Jahresabschluss war dem Ministerium der Finanzen und dem Landesrechnungshof innerhalb von 6 Monaten nach Ablauf des Wirtschaftsjahres, mithin bis zum 30. Juni 2024, vorzulegen (Nr. 3.3 Abs. 2 Grundsatzterlass zu den Landesbetrieben¹¹¹).

Über die Ergebnisverwendung hat die zuständige oberste Landesbehörde im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen zu entscheiden (Nr. 3.9 Abs. 1 Grundsatzterlass zu den Landesbetrieben).

Für die Erteilung dieses Einvernehmens sieht der Grundsatzterlass zwar keine Frist vor. Wir halten jedoch eine Entscheidung des Ministeriums der Finanzen erst 10 bzw. 11 Monate nach dem spätmöglichen Erhalt des geprüften und bestätigten Jahresabschlusses für unverhältnismäßig.

Der Landesrechnungshof weist wiederholt darauf hin, dass er die verspätete Vorlage der Jahresabschlüsse der Landesbetriebe und die fehlende rechtzeitige Entscheidung über das Einvernehmen des Ministeriums der Finanzen bereits in früheren Jahresberichten beanstandet hat.

Wenn die Landesregierung dauerhaft nicht in der Lage ist, Teile der Haushaltsrechnung rechtzeitig fertigzustellen, die zugehörigen Unterlagen sukzessive zu prüfen und unverzüglich eine Entscheidung über die Prüfergebnisse zu treffen, kommen nach Auffassung des Landesrechnungshofes bei der vorliegenden Verstetigung dieser Versäumnisse berechnete Zweifel an der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsführung auf.

Der Landesrechnungshof gibt zu bedenken, dass dies in schwerwiegenden Fällen einer Entlastung der Landesregierung entgegenstehen kann (Artikel 97 Abs. 2 i. V. m. Abs. 3 LVerf).

¹¹¹ Grundsatzterlass zu den Landesbetrieben nach § 26 Landeshaushaltsordnung Sachsen-Anhalt - RdErl. des Ministeriums der Finanzen vom 11. Juli 2012 (MBI. LSA 2012, S. 464), zuletzt geändert durch RdErl. des Ministeriums der Finanzen vom 22. Mai 2024 (MBI. LSA 2024, S. 374).

IV. Weitere Prüfungsergebnisse

Einzelplan	–	03 - Ministerium für Inneres und Sport
Kapitel	–	0346 - Sport
Titel	–	684 04 - Zuschüsse an den Landessportbund
Geprüftes Haushaltsvolumen	–	rund 14,6 Mio. € (davon rund 6,3 Mio. € Fördermittel des Landes)
Haushaltsjahre	–	2015 bis 2019

1 Zu hohes Defizit beim Betrieb der Landessportschule Osterburg

Die vom Land geförderte Landessportschule Osterburg wird nicht annähernd kostendeckend betrieben. Für den Landessportbund besteht in der bisherigen Förderstruktur auch kein Anreiz, defizitäre Angebote zu reduzieren.

Die Landessportschule war im geprüften Zeitraum in keinem Monat voll ausgelastet. Die eigenen Einnahmen aus dem Betrieb der Landessportschule lagen deutlich unter den tatsächlichen Kosten. Das wirtschaftliche Defizit erhöht sich zunehmend und kann nur durch steigende Landeszuschüsse aufgefangen werden. Der Landessportbund hat sich nicht angemessen an der Förderung der Landessportschule mit Eigenmitteln beteiligt.

Eine Ursache für das wirtschaftliche Defizit liegt in der nicht annähernd kostendeckenden Preisgestaltung für die Nutzung der Sportschule und der damit verbundenen unzulässigen Subventionierung der Zielgruppe der Fremdnutzer. Aktuelle Kalkulationen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen fehlen. Der Betrieb der Schwimmhalle ist stark defizitär. Eine den Nutzerzahlen angemessene kommunale Beteiligung am Betrieb der Schwimmhalle erfolgt nicht.

Ausgaben, die das Ministerium für Inneres und Sport als nicht förderfähig ansieht, finanziert der Landessportbund mit anderen (eigenen) Mitteln, obwohl das der institutionellen Förderung widerspricht.

1. Vorbemerkungen

Wir haben im Jahr 2020 beim Ministerium für Inneres und Sport, dem Landesverwaltungsamt sowie dem Landessportbund die institutionelle Förderung des Landes für den Betrieb der Landessportschule Osterburg der Jahre 2015 bis 2019 geprüft.

Die Landesmittel sind zweckgebunden für die Finanzierung der Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebes (Personal- und Sachausgaben) der Landessportschule zu verwenden. Ziel der Förderung ist, dass der Landessportbund sowie seine Mitglieder und Gliederungen die Landessportschule nutzen. Das Land hat die Zielgruppe seit dem Jahr 2017 erweitert auf Schülerinnen und Schüler aus dem gesamten Bundesgebiet und dem Ausland sowie auf Sportlerinnen und Sportler, die Mitglied in einer anerkannten nationalen oder internationalen Sportorganisation sind. Dabei hat das Land pauschal unterstellt, dass mit dieser Erweiterung eine angenommene wirtschaftliche Auslastung von 27.000 Übernachtungen jährlich eintreten würde. Der Landessportbund ist verpflichtet, diesem Personenkreis Unterkunft und Verpflegung zu verminderten Preisen bereitzustellen.

Er hat 4 Zielgruppen mit unterschiedlichen Preisen (Übernachtung mit Vollpension und freier Sportstättennutzung in den Jahren 2016 bis 2019) festgelegt:

Tabelle 17: Subventionierte Preise (brutto) im geprüften Zeitraum

Hausgäste	Zielgruppe 1	Zielgruppe 2	Zielgruppe 3	Zielgruppe 4
	Mitglieder des Landessportbundes	Schulklassen (auch anderer Bundesländer und aus dem Ausland)	Sportvereine anderer Bundesländer, Deutscher Olympischer Sportbund	Fremdnutzer ¹¹² („Vollzahler“)
Anteil vom „Vollzahler“ ¹¹³	63%	82%	83 %	100 %
Erwachsene ab 18 Jahre	38 €	49 €	50 €	60 €
Jugend ab 14 Jahre	35 €	38 €	45 €	55 €
Kinder bis 13 Jahre	28 €	38 €	36 €	43 €

¹¹² Laut Ministerium für Inneres und Sport handele es sich bei dieser Zielgruppe hauptsächlich um Unternehmen, Ministerien und andere öffentliche Institutionen.

¹¹³ Die Abstufung vom „Vollzahler“ wird vom Landessportbund so bezeichnet. Der Grundpreis eines Erwachsenen der Zielgruppe 4 wird als „Vollzahler“ bezeichnet, unabhängig davon, ob der Preis die vollständigen Kosten tatsächlich abdeckt.

In diesen Preisen war in den geprüften Jahren ein Kostenbeitrag für die Benutzung der Seminarräume und sämtlicher Sporteinrichtungen enthalten (9 € für Erwachsene und Jugendliche von 14 bis 17 Jahre, 6 € für Kinder unter 14 Jahre). Zu den kostenfrei zu benutzenden Sportstätten und Einrichtungen gehören u. a. mehrere Sporthallen für gängige (Trend-) Sportarten, Bowling- und Kegelbahnen, ein FitnessCardioCenter, eine Sauna, 3 Fußballplätze mit Natur- und Kunstrasen, ein Leichtathletikstadion mit 400-Meter-Laufbahn, Weitsprung- und Kugelstoßanlage und eine Schwimmhalle.

Auf dem Gelände der Landessportschule befindet sich das Haupthaus mit der Küche, der Mensa und der Gaststätte „Zum Fuchsbau“. Das Haupthaus hat eine Bettenkapazität von 92 Betten, das 2. Bettenhaus weitere 64 Betten.

Das Stadion und die Schwimmhalle, die vom Landessportbund betrieben werden, befinden sich auf Grundstücken der Stadt Osterburg. Zwischen dem Landessportbund und der Stadt Osterburg bestehen Verträge, in denen das Nutzungsrecht, die Bewirtschaftungspflicht des Landessportbundes und die Zuschusspflicht der Stadt Osterburg für diese beiden Sportstätten vereinbart sind.

Für die Jahre 2018 und 2019 hatte das Ministerium für Inneres und Sport einen Förderausschluss für die Ausgaben der Gaststätte und des FitnessCardioCenters verfügt.

Das Ministerium für Inneres und Sport hat mit Schreiben vom 16. Januar 2025 umfangreich Stellung zu dem Entwurf dieses Jahresberichtsbeitrags genommen. Es hat betont, dass es eine Reihe von Feststellungen des Landesrechnungshofes nicht teile. Aufgrund der Kürze der vom Landesrechnungshof gesetzten Frist wäre eine nähere Auseinandersetzung jedoch nicht im gebotenen Umfang möglich gewesen. Es sei bedauerlich, dass vor der Veröffentlichung des Jahresberichtsbeitrags die eigene Sichtweise und die des Landessportbundes und der Bewilligungsbehörde nicht vollumfänglich dargelegt werden konnte.

Wir haben den Entwurf der Prüfungsmitteilung am 24. Juli 2024 übermittelt. Dazu fand mit Vertretern des Ministeriums für Inneres und Sport, des Landessportbundes und des Landesverwaltungsamtes am 12. September 2024 ein Abschlussgespräch statt. Eine mit dem Landesverwaltungsamt und dem Landessportbund abgestimmte Stellungnahme zum Entwurf der Prüfungsmitteilung hat das Ministerium für Inneres und Sport am 30. Oktober 2024 übermittelt.

Die im Abschlussgespräch und in der Stellungnahme des Ministeriums geäußerten Auffassungen haben wir in dem Jahresberichtsbeitrag berücksichtigt. Den Entwurf des Jahresberichtsbeitrages übermittelten wir am 16. Dezember 2024 und verlängerten die Frist für eine Stellungnahme bis zum 23. Januar 2025. Aus unserer Sicht stand damit genügend Zeit zur Verfügung, sich mit den Prüfungsfeststellungen eingehend auseinander zu setzen.

Mit Schreiben vom 2. Mai 2025 übersandte das Ministerium für Inneres und Sport eine mit dem Landesverwaltungsamt und dem Landessportbund abgestimmte Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung vom 24. Februar 2025. Die darin geäußerten neuen Auffassungen haben wir gleichfalls in dem Jahresberichtsbeitrag berücksichtigt.

2. Belegungszahlen

2.1 Überdimensionierte Bettenkapazität

Ausgehend von einer theoretisch möglichen Auslastung von 56.940 Übernachtungen im Jahr (156 Betten x 365 Tage) lag die Auslastung der Bettenkapazität im geprüften Zeitraum zwischen 51 % (2013: 29.068 Übernachtungen) und 56 % (2018: 32.047 Übernachtungen), wobei die Belegung im Laufe eines Jahres stark schwankt. Sogar in den belegungsstarken Frühlings- und Sommermonaten wird die maximale Auslastung im Monatsdurchschnitt nicht erreicht. Aus heutiger Sicht wurden mit dem Bau des Bettenhauses 2 Kapazitäten geschaffen, die in diesem Umfang nicht notwendig waren.

Die Bettenkapazität der Landessportschule ist überdimensioniert und wird es bei dem derzeitigen Nutzungskonzept auch langfristig bleiben. Überkapazitäten bedingen wiederum unnötige Kosten (Personal-, Energie-, Instandhaltungskosten usw.).

Das Ministerium für Inneres und Sport weist in seinen Stellungnahmen vom 16. Januar 2025 und 2. Mai 2025 darauf hin, dass die Berechnung der maximalen Bettenkapazität mit dem Faktor 365 Tage fehlerhaft sei, da die Landessportschule nicht an 365 Tagen im Jahr geöffnet gewesen wäre. Darüber hinaus sei die Landessportschule im Prüfungszeitraum an einer Vielzahl von Tagen voll ausgelastet gewesen. Zusätzlich informierte es darüber, dass durch verschiedene Maßnahmen des Landessportbundes die Auslastung in den Jahren 2023 und 2024 auf jeweils 34.000 Übernachtungen gesteigert werden konnte. Zudem liege die durchschnittliche Auslastung deutlich über der in Sachsen-Anhalt im Gastgewerbe angebotenen Schlafgelegenheiten.

Ergänzend teilte das Ministerium in seinen Stellungnahmen mit, dass es den Landessportbund bereits im Jahr 2024 mit der Erarbeitung eines Konzepts für eine noch bessere Auslastung der zur Verfügung stehenden Kapazitäten beauftragt habe. Der Landessportbund sehe sich jedoch aufgrund der Komplexität der erbetenen Prüfaufträge in Bezug auf Auslastung, Wirtschaftlichkeitsberechnung, Neukalkulation, Kostenmanagement etc. nicht in der Lage, ohne externe Fachexpertise ein qualitativ hochwertiges und verwertbares Gutachten zu erstellen. Daher beabsichtige dieser im Rahmen eines ordentlichen Vergabeverfahrens ein externes Unternehmen für die Gutachtenerstellung zu gewinnen. Zudem sei eine Befragung zur Nutzung und Attraktivität bei den Mitgliedsvereinen und -verbänden geplant. In der Landessportschule sei auch ein „Team Beschwerdemanagement“ installiert, um Feedbacks der Gäste auszuwerten.

Wir haben bei unseren Feststellungen die Berechnungsmethodik des Landessportbundes bzw. des Ministeriums für Inneres und Sport übernommen.¹¹⁴ Dies betrifft sowohl den Ansatz von 365 Tagen als auch die monatliche Betrachtungsweise der Auslastung. Taggenaue Auslastungen hat der Landessportbund im Rahmen der Prüfung nicht zur Verfügung gestellt. Wir können daher nicht nachvollziehen, in welchem Umfang möglicherweise an einzelnen Tagen die Landessportschule voll ausgelastet war.

Ungeachtet dessen ist aus unserer Sicht auch im Fall einer Vollauslastung an einer Anzahl von Tagen zu prüfen, ob dies das dauerhafte Vorhalten der vorhandenen Kapazitäten rechtfertigt.

Bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit ist weniger die volle Auslastung an einzelnen Tagen maßgeblich, sondern vielmehr die Kapazitätsauslastung im Verlauf eines vollständigen Jahres. Der Vergleich mit den Auslastungsquoten des Gastgewerbes ist nicht tragfähig. Denn dabei geht es um eine Vielzahl von Unterkünften mit verschiedenen Ausstattungsmerkmalen (Pool im Haus usw.) in einem größeren Einzugsbereich (gesamtes Bundesland) mit guter bzw. schlechter Lage. Zudem kann die Landessportschule mit ihrem Angebotsprofil und der öffentlichen Förderung nur sehr eingeschränkt mit bspw. gewerblichen Hotels, Gasthöfen und Pensionen verglichen werden.

¹¹⁴ Vgl. S. 13 ff. des Berichtes des Ministeriums für Inneres und Sport zur Landessportschule Osterburg vom 12. Oktober 2017 an den Ausschuss für Finanzen des Landtages (LT-Drs. 5/411334, Vorlage 37).

Der Auftrag des Ministeriums für Inneres und Sport an den Landessportbund, ein Auslastungskonzept zu erarbeiten, geht in die richtige Richtung. Dieses Konzept sollte zwingend auch Alternativen für die Nutzung der Überkapazitäten bzw. deren Abbau aufzeigen. Das in Aussicht gestellte externe Gutachten ist aus Sicht des Landesrechnungshofes nur sinnvoll, wenn es alle Ausgaben- und Einnahmepositionen kritisch hinterfragt und Lösungsansätze für einen wirtschaftlicheren Betrieb beinhaltet.

2.2 Geringer werdende Nutzung durch Sportvereine

Mit etwa 55 % nutzten bis zum Jahr 2016 überwiegend die Mitglieder und Gliederungen des Landessportbundes (Zielgruppe 1) die Landessportschule. Im Prüfungszeitraum zeigte sich jedoch eine rückläufige Tendenz (2018: 45 %, 2019: 47 %). In den Jahren 2018 und 2019 nutzten überwiegend Nichtmitglieder des Landessportbundes die Landessportschule (vor allem Schulklassen sowie Sportverbände und -vereine anderer Bundesländer).

Die Entwicklung der Auslastungsverteilung ist unbefriedigend, da die Hauptzielgruppe 1 der Förderung der Landessportschule – die eigenen Mitglieder – zunehmend weniger erreicht wird.

Das Ministerium für Inneres und Sport hat dazu in seinen Stellungnahmen mitgeteilt, dass die Nutzer außerhalb der Zielgruppe 1 zum Teil auch Mitglieder in Sportvereinen seien. Beispielweise seien 40 % der Schülerinnen und Schüler Vereinsmitglieder. Daher läge der tatsächliche Anteil der Nutzung durch Mitglieder des Landessportbundes und dessen Vereinen in den Jahren 2018 und 2019 oberhalb von 50 %.

Die Mitgliedschaft der Nutzer bspw. von Schülern im Landessportbund wird von diesem nicht erfasst. Auch die vom Landessportbund festgelegte Preisstruktur der Landessportschule berücksichtigt bei den Zielgruppen 2 bis 4 die Mitgliedschaft im Landessportbund nicht. Aus unserer Sicht wäre dies auch nicht gerechtfertigt. Entscheidend ist der Anlass und der Charakter des Aufenthaltes in der Landessportschule. Es macht mit Blick auf das Landesinteresse und die Ziele der Sportförderung einen Unterschied, ob bspw. Sportvereine des Landes als Mitglieder des Landessportbundes Trainingslager durchführen oder für Schulen eine günstige Beherbergungsmöglichkeit für Klassenfahrten im Vordergrund steht.

Das Ministerium für Inneres und Sport sollte nach unserer Auffassung prüfen, welche Auswirkungen diese Entwicklung auf die Beurteilung der Förderwürdigkeit der Landessportschule und des damit verbundenen erheblichen Landesinteresses hat.

Das Ministerium für Inneres und Sport kommt in seinen Stellungnahmen zu dem Prüfungsergebnis, „dass die Entwicklung der Auslastungsverteilung keine Auswirkungen auf die Förderwürdigkeit der Landessportschule hat“. Das erhebliche Landesinteresse bestehe weiterhin. Gleichwohl sei eine noch stärkere Nutzung der Landessportschule durch die Sportvereine und Sportverbände des Landes vorrangiges Ziel des Landessportbundes und des Ministeriums. Das Ministerium sieht im Hinblick auf die positiven Entwicklungen der vergangenen Jahre kein Erfordernis, eine Untergrenze für die Nutzerzahlen der Preisgruppe 1 zu definieren, bei der die Erfüllung des Landesinteresses gefährdet wäre. Bezüglich der Angebote für Klassenfahrten weist das Ministerium darauf hin, dass auch hier Sportangebote elementarer Bestandteil und Übernachtungen in Jugendherbergen in der Regel günstiger seien.

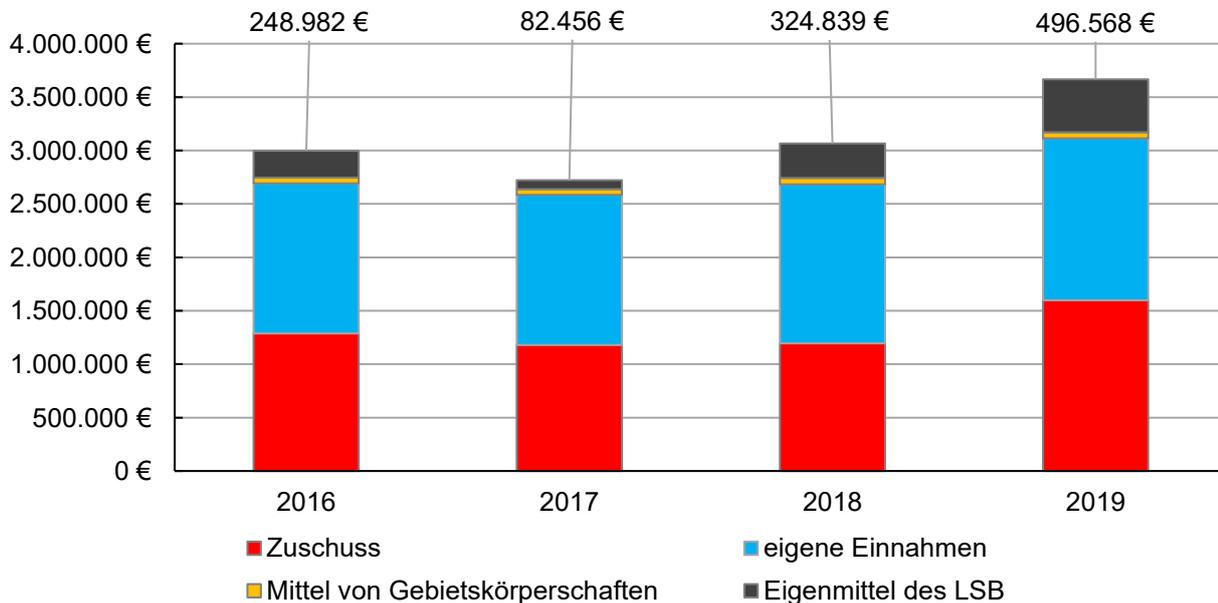
Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist es für das erhebliche Landesinteresse an einer Förderung der Landessportschule durchaus relevant, welche Zielgruppen in welchem Umfang und Sportbezug diese nutzen. Deshalb sollte das Ministerium für Inneres und Sport prüfen, wie sich das Nutzerprofil auf die künftige Förderung der Landessportschule auswirkt.

3. Finanzierung und Kosten der Landessportschule

3.1 Steigender Finanzierungsanteil des Landes

Die Einnahmen des Landessportbundes aus dem Betrieb der Einrichtung und die jährliche institutionelle Förderung des Landes bilden den Grundstock der Finanzierung. Hinzu kommen Mittel der Stadt Osterburg und Eigenmittel des Landessportbundes.

Die vom Ministerium für Inneres und Sport, dem Landesverwaltungsamt und dem Landessportbund als Eigenmittel bezeichneten Mittel setzen sich aus Entnahmen aus Rücklagen und Rückstellungen sowie Überschüssen des Vorjahres zusammen.

Abbildung 6: Zusammensetzung der Einnahmen der Landessportschule

Die erwirtschafteten Einnahmen reichen für die Finanzierung nicht ansatzweise aus. Der Fehlbefund ist im Jahr 2019 auf über 1,6 Mio. € gestiegen. Das wirtschaftliche Defizit erhöht sich zunehmend. Für dessen Ausgleich wird das Land vom Landessportbund immer stärker in die Pflicht genommen. Dies zeigt auch die weitere Entwicklung nach dem Ende unseres Prüfungszeitraumes. Nach den Angaben des Haushaltsplanes 2024 beträgt der Zuschuss des Landes für die Jahre 2022 (Ist) und 2023 (Soll) jeweils rund 1,8 Mio. €. Für das Jahr 2024 sind rund 2,3 Mio. € eingeplant. Dieser Ansatz wird für die Jahre 2025/2026 fortgeschrieben.

Der Landessportbund muss sich sowohl mit den erwirtschafteten Einnahmen aus dem Betrieb der Landessportschule als auch mit „echten“ Eigenmitteln angemessen an der Finanzierung beteiligen. Bei den derzeit ausgewiesenen Eigenmitteln handelt es sich aus unserer Sicht gerade nicht um „echte“ (im Sinne von zusätzlich) Eigenmittel des Landesportbundes für den Betrieb der Landessportschule. Rücklagen, Rückstellungen und Überschüsse werden aus allen Finanzierungsmitteln und Einnahmen für die Landessportschule gebildet, u. a. auch aus nicht verausgabten Zuwendungsmitteln des Landes. Eine angemessene Eigenbeteiligung ist aber zwingend notwendig, damit der Landessportbund einen Anreiz hat, seine Einrichtung auf die wirtschaftlichste Art und Weise zu führen.

Das Ministerium für Inneres und Sport trägt in seinen Stellungnahmen vor, dass in einem Grundsatzterlass zur institutionellen Förderung der Landessportschule geregelt sei, dass bei der Bemessung der Höhe der Zuwendung im Rahmen der zur

Verfügung stehenden Haushaltsmittel das Eigeninteresse des Landessportbundes am Betrieb der Landessportschule sowie die finanzielle Leistungskraft des Landessportbundes angemessen zu berücksichtigen sei. Nach Ansicht des Ministeriums für Inneres und Sport seien bei der Betrachtung des vom Landessportbund eingebrachten Eigenanteils die gesamten Einnahmen und Ausgaben der Institution Landessportbund zu berücksichtigen, nicht nur eine Bewertung des Eigenanteils, die sich auf ein Geschäftsfeld des Landessportbundes, hier Landessportschule, beschränkt. Zudem sei zu beachten, dass im Haushaltsplanentwurf für die Jahre 2025 und 2026 eine Reduzierung des Haushaltsansatzes für die institutionelle Förderung des Landessportbundes um jeweils 300.000 € gegenüber dem Haushaltsansatz für das Jahr 2024 vorgesehen sei.

Mit Wirkung vom 1. Januar 2025 habe der Landessportbund eine Beitragserhöhung beschlossen, die zu prognostizierten Mehreinnahmen in Höhe von 690.000 € jährlich führen soll. Im Hinblick auf die bestehenden Vorgaben des Grundsatzerrlasses zur institutionellen Förderung des Landessportbundes sehe das Ministerium keinen Änderungsbedarf.

Ausweislich des Haushaltsplanes für die Jahre 2025 und 2026 sinken die eigenen Mittel des Landessportbundes zur Finanzierung der Landessportschule von 101.800 € im Jahr 2024 auf 89.900 € bzw. 83.900 €. Dies entspricht jeweils nur rund 2 % der Gesamtausgaben für die Landessportschule. Bei der weiteren institutionellen Förderung des Landessportbundes einschließlich Trainerpool sinken die eigenen Mittel des Landessportbundes von 1.361.400 € im Jahr 2024 auf 1.255.700 € bzw. 837.400 €. Dies entspricht rund 10 % bzw. 7 % der Gesamtausgaben für die Jahre 2025 und 2026. Auch hier sinkt die Beteiligung des Landessportbundes mit eigenen Mitteln, obwohl jährliche Mehreinnahmen des Landessportbundes von 690.000 € prognostiziert werden. Zudem bleibt nach wie vor unklar, ob es sich vollumfänglich um echte Eigenmittel handelt. Ggf. sind Mittel aus der Auflösung von Rücklagen und Rückstellungen enthalten, die nicht nur aus eigenen Mitteln gebildet wurden.

Bei geplanten Gesamtausgaben des Landessportbundes von 16.674.400 € im Jahr 2025 und 16.543.400 € im Jahr 2026 liegt die Gesamteigenbeteiligung des Landessportbundes mit 1.345.600 € im Jahr 2025 und 921.300 € im Jahr 2026 in einem niedrigen Bereich.

Das Ministerium für Inneres und Sport sollte festlegen, wie künftig der Landessportbund mit höheren echten Eigenmitteln angemessen an der Finanzierung der Landessportschule beteiligt werden soll. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollten die Fördermittel des Landes gedeckelt werden.

3.2 Kaum Einsparpotenzial bei Weiterführung des Status quo

Die Kosten der Landessportschule beliefen sich im Jahr 2017 auf rund 2,5 Mio. € und im Jahr 2019 auf rund 3,7 Mio. €¹¹⁵. Die Personalkosten sind in den geprüften Jahren sowohl absolut als auch im Verhältnis zu den anderen Kosten deutlich angestiegen. Lagen diese im Jahr 2016 bei rund 1 Mio. €, so überschritten sie im Jahr 2019 bereits 1,5 Mio. €. Bedingt ist dies im Wesentlichen durch die Angleichung der Löhne und Gehälter an eine tarifgerechte Bezahlung bei steigender Zahl der Beschäftigten. Der Sachkostenanteil und die sonstigen Kostenanteile sanken dagegen.

Die Personal- und Sachkosten stellen einen überwiegend fixen Kostenblock dar, der zur Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs mit dem derzeitigen Nutzungskonzept erforderlich ist. Insoweit bestehen bei seiner Beibehaltung kaum weitere Einsparpotenziale.

Das Ministerium für Inneres und Sport weist darauf hin, dass sich der Stellenbestand der Landessportschule nach Ende des Prüfungszeitraums von 37,9 im Jahr 2019 auf 35,9 im Jahr 2024 verringert hat. Zudem werde fortlaufend geprüft, ob weitere Nutzungsmöglichkeiten bestehen.

Das Ministerium für Inneres und Sport sollte prüfen, inwieweit durch ein verändertes Nutzungskonzept insgesamt oder auch nur für das 2. Bettenhaus Einsparpotentiale erschlossen werden können.

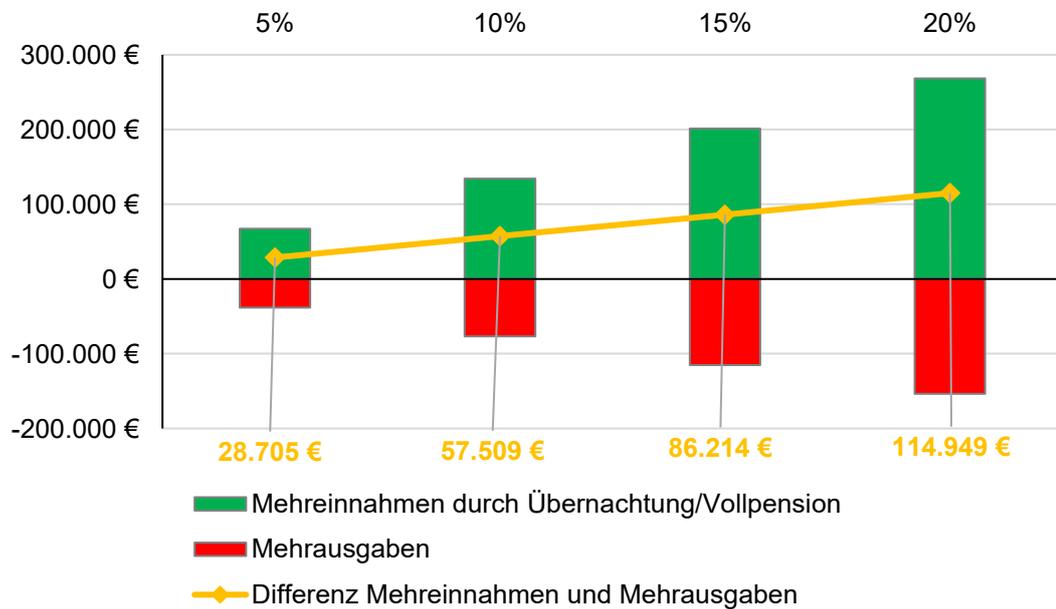
4. Ungenügende Wirtschaftlichkeit der Landessportschule

4.1 Keine wesentliche Reduzierung des Defizits durch eine höhere Auslastung

Nach Auffassung des Landesportbundes ist die maximale Auslastung der Einrichtung zur Erzielung von Einnahmen ein wesentlicher Baustein für den wirtschaftlichen Betrieb und die Unterhaltung der Landessportschule. Dazu habe er umfangreiche Marketingstrategien zur Erhöhung der Besucherzahlen entwickelt.

In den Jahren 2012 bis 2019 hatten die bisherigen Bemühungen des Landesportbundes zu einer Steigerung der Auslastung um 5 % geführt. Wir haben analysiert, welche Auswirkungen weitere Steigerungen auf die Einnahmen und Ausgaben haben können:

¹¹⁵ Quelle: Ist-Beträge aus den Verwendungsnachweisen des Landesportbundes.

Abbildung 7: Etwaige Mehreinnahmen und Mehrausgaben bei fiktiver Auslastungssteigerung

Das Abbildung zeigt, dass bei einer realistischen mittelfristigen Steigerung der Auslastung um 5 % im Saldo der Mehreinnahmen zu den Mehrausgaben weniger als 30.000 € jährlich zusätzlich erwirtschaftet werden können. Selbst bei einer Steigerung um 20 % würde die Kostendeckung nur um rund 115.000 € verbessert werden. Eine höhere Auslastung führt nicht nur zu höheren Einnahmen, sondern bedingt auch höhere Ausgaben für Personal, Energie, Instandhaltung usw.

Von einer deutlichen Verbesserung der Wirtschaftlichkeit bzw. der Abmilderung des strukturellen Defizits der Landessportschule durch das Steigern der Auslastung aller Zielgruppen – insbesondere der Zielgruppe 1 – kann aus unserer Sicht nicht ausgegangen werden. Eine Auslastungssteigerung könnte im Wesentlichen nur durch die Zielgruppen 2 (Schulklassen) und 4 (Fremdnutzer, „Vollzahler“) erreicht werden. Jedoch ist eine Auslastungssteigerung der Zielgruppe 4 nicht mit dem bisherigen Verwendungszweck vereinbar.

Das Ministerium für Inneres und Sport widerspricht der Feststellung, wonach eine höhere Auslastung zwingend höhere Ausgaben für Personal bedinge. Es führt dazu aus, dass der Stellenbestand im Jahr 2023 trotz des Besucherrekords gegenüber den Vorjahren unverändert geblieben sei. Eine Auslastungssteigerung führe nicht nur dann zu einer höheren Wirtschaftlichkeit, wenn damit ein deutlich

höherer Kostendeckungsgrad einhergehe. Auf einen deutlich höheren Kostendeckungsgrad komme es nicht an.

Wir gehen davon aus, dass bei einer höheren Auslastung bspw. die Reinigungs- und Küchenkräfte einen höheren Zeitaufwand haben als bei einer geringeren Auslastung, es sei denn, diese Kräfte werden unabhängig von der Auslastung eingesetzt. In diesem Fall sollten die Dienstpläne überarbeitet und entsprechend der Auslastung angepasst werden. Zudem sind wir der Auffassung, dass das Land als größter Geldgeber ein Interesse an der Erreichung eines deutlich höheren Kostendeckungsgrades in der Landessportschule hat. In diesem Fall würde der Zuschussbedarf durch das Land geringer.

Das Ministerium für Inneres und Sport sollte zusammen mit dem Landessportbund ermitteln, bei welcher Kapazität und welcher Auslastung die Landessportschule am wirtschaftlichsten geführt werden kann, um eine zukunftsfähige Ausrichtung mit einer gesicherten Finanzierung zu ermöglichen. Dabei ist zwingend der Zweck der Fördermittel zu beachten. Zudem ist zu berücksichtigen, dass eine Auslastungssteigerung nur dann zu einer wesentlich höheren Wirtschaftlichkeit führt, wenn damit ein deutlich höherer Kostendeckungsgrad einhergeht.

4.2 Festlegung der Nutzungspreise ohne aktuelle Kalkulation

Die im Prüfungszeitraum geltenden Preise basierten auf einer Kalkulation aus dem Jahr 2012. Der Landessportbund ermittelte einen Wert von rund 83 € brutto je Übernachtung. Gleichzeitig hatte der Landessportbund die am Markt erzielbaren Preise vergleichbarer Objekte untersucht. Der durchschnittliche Preis je Übernachtung für vergleichbare Objekte betrug zu diesem Zeitpunkt 60 € brutto. Diesen durchschnittlichen Preis legte der Landessportbund als „Vollzahler“-Preis für eine Übernachtung inklusive Verpflegung und Sportstättennutzung fest und berücksichtigte den eigenen ermittelten Wert nicht.

Wir haben überschlägig die realen Kosten je Tag und Gast für das Jahr 2016 mit rund 98 € brutto und für das Jahr 2019 mit rund 116 € brutto errechnet. Dabei haben wir alle Ausgabepositionen – so wie in den Verwendungsnachweisen des Landessportbundes dargestellt – einbezogen.

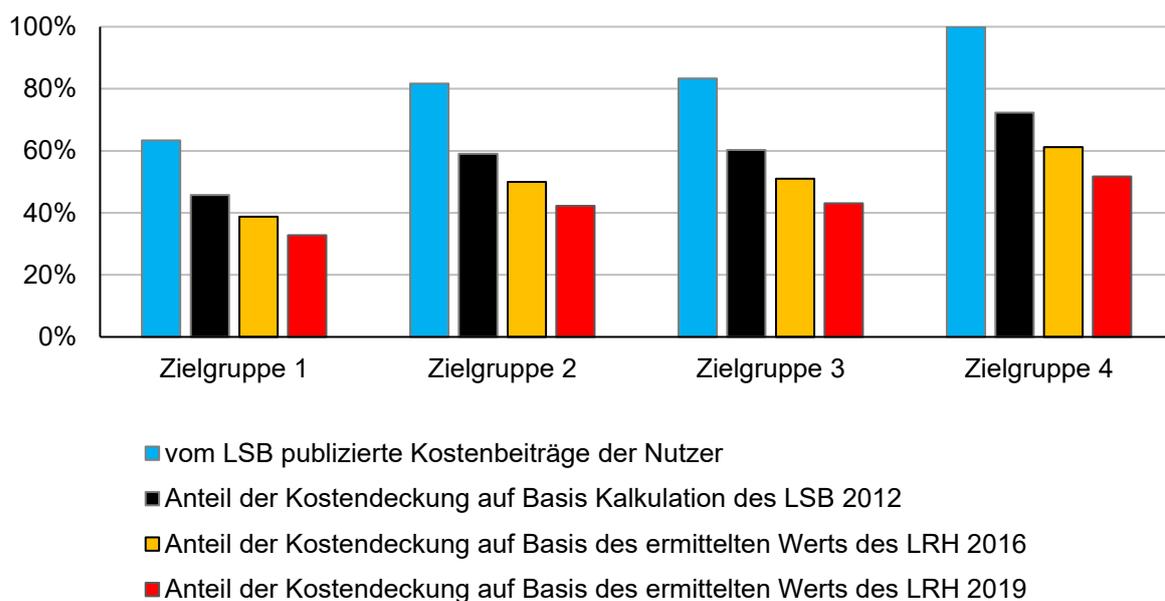
Das Ministerium für Inneres und Sport ist in seiner Stellungnahme vom 30. Oktober 2024 zum Entwurf der Prüfungsmitteilung vom 24. Juli 2024 der Auffassung, dass die Bildung von Rücklagen und Rückstellungen bei der Kostenermittlung nicht zu berücksichtigen sei.

Folgt man dieser Auffassung, betragen die Kosten je Tag und Gast für das Jahr 2016 rund 95 € und für das Jahr 2019 rund 102 €.

Sowohl bei Berücksichtigung von Rücklagen und Rückstellungen als auch ohne besteht zwischen den realen Kosten und dem festgelegten Preis für einen „Vollzahler“ ein erhebliches Defizit. Da der defizitäre Grundpreis auch die Basis für die höher subventionierten Preise der prioritären und anderen Zielgruppen bildet, ist keiner der Preise pro Person auch nur annähernd kostendeckend. Unterlagen und genaue Berechnungen, die die Abschläge für die jeweiligen Zielgruppen begründen, konnten uns nicht vorgelegt werden.

Wir haben für die jeweiligen damit verbundenen Zielgruppen die tatsächlichen Abschläge auf Basis der ermittelten Kosten je Gast/Tag ermittelt:

Abbildung 8: Tatsächliche Kostendeckung der Preise im Vergleich zu den Angaben des Landessportbundes



Es ist ersichtlich, dass weder die sogenannten „Vollzahler“ der Zielgruppe 4 noch die Gäste der anderen Zielgruppen kostendeckende Preise zahlen. Der Landessportbund subventioniert die Preise für alle Zielgruppen weitaus höher als er selbst angibt. Ein sogenannter „Vollzahler“ der Zielgruppe 4 bezahlte im Jahr 2019 tatsächlich nur 52 % der Gesamtkosten für eine Übernachtung.

Wenn Rücklagen und Rückstellungen bei der Kostenermittlung nicht berücksichtigt werden, beträgt der Kostendeckungsanteil eines „Vollzahlers“ 59 %.

Im Jahr 2016 hatte der Landessportbund ohne umfassende Kalkulation beschlossen, die Preise durchschnittlich um 3 € brutto zu erhöhen. Die Preise für die Schulklassen wurden nicht erhöht.

Aus unserer Sicht ist eine umfassende Kalkulation der tatsächlichen Kosten zwingend notwendig. Selbst wenn festgestellt werden sollte, dass die dann errechneten Preise am Markt voraussichtlich nicht zu erzielen wären, schaffen diese die erforderliche Transparenz, um die daraus resultierenden Defizite und damit auch die Angemessenheit eines Landeszuschusses darzustellen.

Das Ministerium für Inneres und Sport hat in seinen Stellungnahmen darauf hingewiesen, dass die im Jahr 2012 kalkulierten Kosten bei der Preisgestaltung durchaus berücksichtigt worden seien. Die Festlegung erfolgte jedoch unter Beachtung der durchschnittlichen Preise vergleichbarer Übernachtungsmöglichkeiten. Zudem teilte es mit, dass es den Landessportbund bereits aufgefordert habe, eine aktuelle Kostenkalkulation vorzunehmen. Damit soll die Transparenz der Kosten erhöht werden. Die vom Landesrechnungshof dargestellten Kostendeckungsgrade seien unzutreffend. In den zugrunde gelegten Gesamtkosten seien auch Kosten enthalten, die nicht den Gästen zugeordnet werden könnten (Kosten im Zusammenhang mit der Nutzung der Sporthalle, des Kunstrasenplatzes durch ortsansässige Vereine – Strom, Gas, Wasser, Instandhaltungskosten). Diese Kosten würden zwar nicht gesondert erfasst, seien jedoch gleichwohl bei der gebotenen Gesamtbetrachtung zu berücksichtigen. Die Ausführungen des Landesrechnungshofes würden daher die tatsächlichen Verhältnisse nur unvollständig wiedergeben.

Wir weisen darauf hin, dass vom Ministerium zum Vergleich der Preise auch Hotels und Jugendherbergen herangezogen wurden. Diese Übernachtungsmöglichkeiten bieten jedoch nicht die sportliche Infrastruktur der Landessportschule und sind insoweit nur bedingt für einen Vergleich geeignet. Auch der Vergleich mit ähnlichen Sportstätten in anderen Bundesländern ist nur eingeschränkt möglich, da nicht bekannt ist, inwieweit diese Preise kostendeckend und marktgerecht sind und in welchem Umfang diese öffentlich gefördert werden.

Bezüglich der Kostendeckungsgrade hat das Ministerium selbst eingeräumt, dass Kosten von Externen zwar verursacht, aber weder erfasst noch beziffert werden können. Es hat nicht dargelegt, wie diese Kosten berücksichtigt werden können, zumal eine Größenordnung an keiner Stelle

benannt und nachgewiesen ist. Aus unserer Sicht ändert das an der grundsätzlichen Problematik nichts.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollten künftig auf der Grundlage der vom Landessportbund zu erstellenden aktuellen Kostenkalkulation für die verschiedenen Zielgruppen Preise erhoben werden, die zu einer deutlichen Verringerung des Defizits beitragen. Eine transparente und zutreffende Darstellung der tatsächlichen Kostendeckungsgrade der erhobenen Preise ist für die weitere Förderung der Landessportschule unerlässlich.

4.3 Grenzen für die Förderung der Zielgruppen 2 bis 4

Der im Jahr 2012 vom Landessportbund ermittelte Preis für die Vollkostendeckung eines Gastes je Übernachtung inklusive Verpflegung und Sportstättennutzung von 83 € brutto wurde von einem „Vollzahler“ der Zielgruppe 4 nicht verlangt. Diese mussten einen nicht kostendeckenden Preis von 60 € brutto je Übernachtung mit Verpflegung und Sportstättennutzung ab dem 1. Januar 2016 zahlen (56 € brutto vorher).

Allein in den Jahren 2016 bis 2019 ist dadurch nur für diese Zielgruppe 4 ein Defizit von insgesamt über 364.000 € entstanden.

Auch die Förderung der Zielgruppen 2 und 3 ist problematisch. Denn diese sollten im Prüfungszeitraum nur für das Erreichen „einer wirtschaftlichen Auslastung“ von mindestens 27.000 Übernachtungen pro Jahr vom Zuwendungszweck erfasst werden. Nach unserer überschlägigen Berechnung haben die nicht kostendeckenden Preise für die Zielgruppen 2 und 3 bspw. im Jahr 2018 ein Defizit von über 700.000 € und im Jahr 2019 von fast 1 Mio. € verursacht. Die dafür aufgewandten Fördermittel des Landes machten in diesen Jahren einen Anteil von rund 60 % der Gesamtförderung aus. Zudem wurden alle Nutzer dieser Zielgruppen gefördert, unabhängig davon, dass sie zur Erreichung der in den Bewilligungsbescheiden festgelegten Mindestnutzerzahl von 27.000 Übernachtungen jährlich nur anteilig erforderlich waren.

Angesichts des hohen Subventionierungsbedarfs im Jahr 2019 von fast 1 Mio. € für diese beiden Zielgruppen 2 und 3 bleibt für uns offen, ob dies die wirtschaftlichere Variante gegenüber einer geringeren Auslastung ist. Für die Zielgruppe 4 der „Vollzahler“ sehen die Bewilligungsbescheide keine Förderung vor. Die Preise dürften hier nicht durch Landesmittel subventioniert werden. Insofern stellen die nicht kostendeckenden Preise für die Zielgruppe 4 (Fremdnutzer) eine unzulässige Förderung aus Sportfördermitteln dar.

Das Ministerium für Inneres und Sport weist darauf hin, dass die Festlegung der Mindestnutzerzahl von 27.000 Übernachtungen aktuell nicht mehr existiere. Es werde ein Erfordernis gesehen, die Auslastung durch die Zielgruppen 2, 3 und 4 zu verbessern. Aus seiner Sicht stellen die nicht kostendeckenden Preise für Nutzer der Zielgruppe 4 keine unzulässige Förderung aus Sportfördermitteln dar. Auch die verhältnismäßig geringe Nutzung durch Personen der Zielgruppe 4 trage dazu bei, die Wirtschaftlichkeit zu verbessern und den Zuschussbedarf des Landes zu verringern. Daher werde kein Erfordernis für die erbetene Prüfung von Konsequenzen gesehen. Im Übrigen werde auf die beabsichtigte Beauftragung des Landessportbundes zur Erstellung einer Kostenkalkulation hingewiesen.

Wir halten daran fest, dass die nicht kostendeckenden Preise für die Zielgruppe 4 eine unzulässige Förderung aus Sportfördermitteln darstellen. Ob die Nutzung durch diese Personen die Wirtschaftlichkeit verbessern (oder auch nicht) ändert nichts daran, dass die zweckgebundenen Zuwendungen diese Zielgruppe schlichtweg nicht erfassen.

Vor einer künftigen Förderung dieser Zielgruppen erwartet der Landesrechnungshof vom Ministerium für Inneres und Sport und dem Landessportbund eine Wirtschaftlichkeitsberechnung. Dabei sollte geprüft werden, welche Konsequenzen sich aus der Subventionierung der Fremdnutzer aus Sportfördermitteln ergeben.

5. Keine aktuellen Kalkulationen zur Landessportschule

5.1 Defizitentwicklung der Mensa

Für die Jahre 2011 bis 2014 betrug der Selbstkostensatz für die Verpflegung 20,75 € netto¹¹⁶.

Ob dieser Selbstkostensatz anhand der vollständigen Basisdaten berechnet wurde, konnten wir wegen fehlender Daten nicht nachvollziehen. Der Landessportbund legte ab dem 1. Januar 2016 für Kinder unter 14 Jahre 17 € und für Erwachsene 25 € brutto für die Vollverpflegung pro Tag fest. Jüngere Kalkulationen des Landessportbundes zur Ermittlung des Selbstkostensatzes für die Verpflegung lagen zum Zeitpunkt der Prüfung nicht vor.

¹¹⁶ Laut einer Betriebsprüfung des zuständigen Finanzamtes.

Wegen der Preissteigerungen im Lebensmittelhandel, im Dienstleistungssektor, im Energiebereich und auch im Bereich der eigenen Personalkosten dürften die damaligen Kalkulationen weit überholt sein und bedürfen dringend einer Überarbeitung. Aus den vom Landessportbund übermittelten Daten der Kostenstellen geht hervor, dass die Mensa seit dem Jahr 2017 defizitär geführt wird. Allein daraus ist zu ersehen, dass die Vollverpflegungssätze unterhalb des Selbstkostensatzes liegen.

Das Ministerium für Inneres und Sport ist der Auffassung, dass die aufgrund einer Kalkulation der Kosten errechneten Preise am Markt nicht zu erzielen seien. Eine solche Anhebung würde voraussichtlich zu einer Verschlechterung der Wirtschaftlichkeit führen. Daher sei in der Vergangenheit auf die Erhebung kostendeckender Preise verzichtet worden. Gleichwohl seien die Preise mehrfach unter Berücksichtigung des aktuellen Marktumfeldes angehoben worden. Zur Defizitentwicklung teilt es mit, dass bis zum Jahr 2018 eine buchhalterische Aufteilung der Erträge nur in den Bereichen Übernachtung und Verpflegung erfolgt sei. Ab dem Jahr 2019 sei dagegen ein neuer Aufteilungsschlüssel zugrunde gelegt worden. Diese Umstellung habe im Wesentlichen zu einer nicht sachgerechten Bewertung der Kostenstellenauswertung geführt.

Wir stellen fest, dass seit 2012 bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen nur im Jahr 2016 eine Anhebung um pauschal 3 € stattgefunden hat. Dass das aktuelle Marktfeld berücksichtigt worden sei, war den Unterlagen des Landessportbundes nicht zu entnehmen. Der Landessportbund hatte selbst festgestellt, dass eine Kostenkalkulation zu einem nicht erzielbaren Preis führe und zu kompliziert sei. Wir begrüßen, dass der Landessportbund nunmehr eine aktuelle Kostenkalkulation vornehmen soll. Unabhängig von der Umstellung der Buchungs-systematik gehen wir von einer Defizitentwicklung aus. Denn allein die Personalkosten für die in der Mensa Beschäftigten sind vom Jahr 2015 bis zum Jahr 2018 um rund 32.000 € gestiegen. Die Ausgaben der Mensa nur für Lebens- und Verbrauchsmittel und Getränke sind im selben Zeitraum um rund 20.000 € gestiegen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das beabsichtigte Gutachten auch eine detaillierte Analyse zur aufgezeigten Defizitentwicklung beinhaltet, die Lösungsvorschläge aufzeigt, um einen weiteren Anstieg des Defizits zu vermeiden. Erst auf dieser Grundlage kann entschieden werden, ob für alle oder einzelne Zielgruppen bspw. eine Preisanhebung erfolgen kann.

5.2 Begrenzter Nutzen und hohes Defizit des FitnessCardioCenters

Das Land förderte das FitnessCardioCenter im Jahr 2012 zur weiteren Steigerung der Attraktivität der Landessportschule. Seit seiner Eröffnung 2013 kann es von den Hausgästen ohne einen zusätzlichen Kostenbeitrag genutzt werden. Externe, die nicht in der Landessportschule übernachten, müssen Eintrittskarten kaufen. Bei der Preisgestaltung hat der Landessportbund die Preise anderer Fitnessstudios in der Umgebung zugrunde gelegt. Eine Preiskalkulation anhand der eigenen Kosten fand nicht statt. In den Jahren 2015 bis 2019 war das Verhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben stets negativ. Das jährliche Defizit stieg von rund 3.600 € auf rund 67.000 €.

Die Nutzungsstatistiken des FitnessCardioCenters zeigen zudem, dass die Hausgäste und speziell die der Zielgruppen 1 und 3 dieses kaum nutzten.

Weit überwiegend wird das FitnessCardioCenter von Externen genutzt. Jedoch ist gerade diese Gruppe ausdrücklich von der Landesförderung ausgeschlossen.

Es kann nicht im Interesse der Sportförderung des Landes liegen, ein Fitness- und Cardiosportstudio mit öffentlichen Sportfördermitteln zu bezuschussen, während gewerblich geführte Fitnessstudios keine solche Förderung erhalten.

Das Ministerium für Inneres und Sport teilte in seinen Stellungnahmen mit, dass der Landessportbund bereits Einsparmaßnahmen ergriffen habe, bspw. sei eine Trainerstelle eingespart worden. Die Einnahmesituation habe sich verbessert, für die Jahre 2023 und 2024 habe das FitnessCardioCenter (ohne Berücksichtigung der Gemeinkosten und Abschreibungen) ein positives Ergebnis verzeichnet. Dieses sei eine wichtige Ergänzung im Portfolio der Sportstätten der Landessportschule. Die Erweiterung des Nutzerkreises habe das Ziel, weitere Einnahmen zu erzielen und damit die Wirtschaftlichkeit zu verbessern.

Wir können nachvollziehen, dass das FitnessCardioCenter für das Angebotsprofil der Landessportschule eine sinnvolle Ergänzung sein kann. Über angemessene Nutzungsentgelte für Externe ist jedoch sicherzustellen, dass die Nutzung durch Externe keine Konkurrenzsituation zu gewerblichen Fitnessstudios schafft.

Die Wirtschaftlichkeit und das weitere Vorhalten des FitnessCardioCenters durch den Landessportbund sollte durch das Ministerium für Inneres und Sport und den Landessportbund kritisch geprüft werden. Unabhängig davon muss die Subventionierung von externen Nutzern aus Sportfördermitteln vermieden werden.

5.3 Finanzierung der Gaststätte „Zum Fuchsbau“

In das Haupthaus der Landessportschule ist die Gaststätte „Zum Fuchsbau“ mit 60 Sitzplätzen integriert, die vom Landessportbund mit eigenem Personal betrieben wird. Außerhalb der regulären Essensversorgung werden dort gesonderte Gerichte und Getränke angeboten. Für die Jahre 2018 und 2019 hatte das Ministerium für Inneres und Sport einen Förderausschluss für die Gaststätte verfügt. Landesmittel durften also nicht zur Finanzierung eingesetzt werden.

Auch die Gaststätte konnte in den Jahren 2015 bis 2019 nicht kostendeckend geführt werden. In diesen Jahren schwankten die Defizite zwischen rund 16.000 € und rund 26.000 €.

Das Ministerium für Inneres und Sport teilt mit, dass der Landessportbund bereits eine Reihe von Maßnahmen ergriffen habe, um die Wirtschaftlichkeit der Gaststätte zu verbessern, u. a. durch Einschränkung der Öffnungszeiten. Der Landessportbund sei aufgefordert worden, weitere Möglichkeiten für eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit zu prüfen und darüber zu berichten. Der Landessportbund beabsichtige, einen externen Dienstleister mit der Begutachtung verschiedener Fragestellungen im Zusammenhang mit dem künftigen Betrieb der Landessportschule zu beauftragen. Dazu gehöre auch die differenzierte Analyse zur Wirtschaftlichkeit der Gaststätte. Die Gaststätte stelle aber einen wichtigen Bestandteil der Landessportschule dar. Eine Untersagung würde die Attraktivität und die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Landessportschulen beeinträchtigen, indem u. a. größere (Abend)Veranstaltungen ggf. nicht mehr stattfinden könnten.

Im Rahmen der Analyse könnte eine alternative Nutzung dahingehend überlegt werden, die Gaststätte zu verpachten. Die Gaststätte könnte dann bei größeren Veranstaltungen mit Voranmeldung genutzt werden.

Die Wirtschaftlichkeit der Gaststätte und mögliche Alternativen (z. B. Verpachtung, Personaleinsparung) sind auf der Grundlage der zu erstellenden Analyse durch das Ministerium für Inneres und Sport und den Landessportbund kritisch zu hinterfragen.

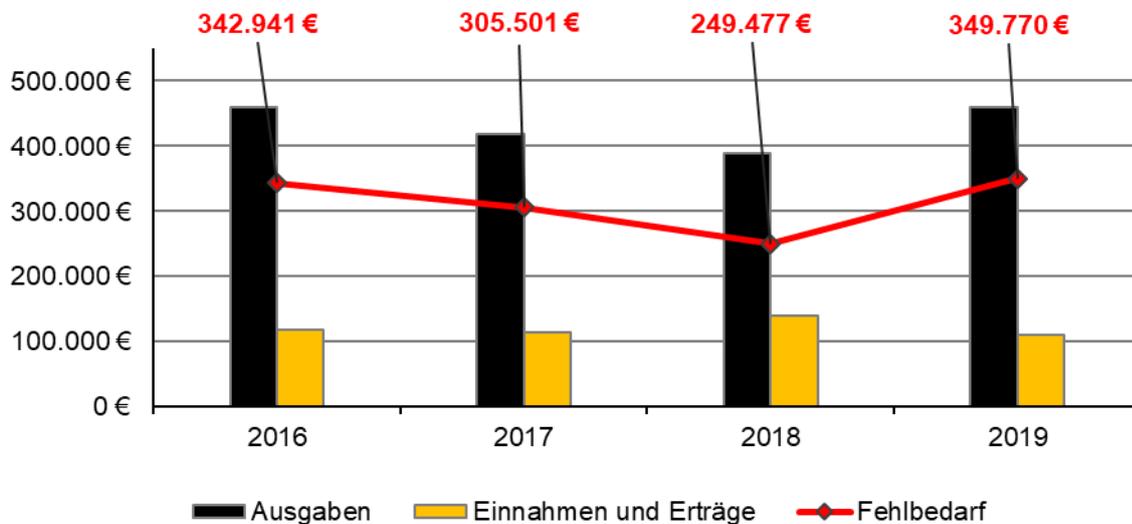
5.4 Unzureichende Kostenteilung mit der Stadt Osterburg für das Schwimmbad

Neben dem Gelände der Landessportschule liegt das öffentliche Schwimmbad „Am Fuchsbau“. Eigentümer der Schwimmhalle ist die Stadt Osterburg.

Es steht sowohl den Gästen der Landessportschule (im Übernachtungspreis enthalten) als auch den Einwohnern der Stadt, Besuchern und Schulen im Umfeld (gegen Eintrittsgeld) zur Verfügung. Der Landessportbund hatte sich im Jahr 2003 verpflichtet, den Betrieb auf eigene Kosten zu übernehmen. Laut Vertrag zahlt die Stadt Osterburg jährlich einen Betriebskostenzuschuss (50.000 € brutto; der Betrag wurde inzwischen erhöht).

Auch das Schwimmbad konnte im geprüften Zeitraum nicht kostendeckend betrieben werden:

Abbildung 9: Ausgaben und Einnahmen für den Betrieb des Schwimmbades



Der Fehlbedarf lag im Jahr 2019 trotz des Betriebskostenzuschusses der Stadt Osterburg bei rund 350.000 € netto.

Die Schwimmhalle wurde im geprüften Zeitraum wie folgt genutzt:

Tabelle 18: Entwicklung der Besucherzahlen des Schwimmbades

	2012	2016	2017	2018	2019
Öffentlichkeit	18.503	12.146	7.803	9.354	7.691
Schulen, Gruppen, Kurse	8.577	8.486	6.989	11.022	9.675
Gäste der Landessport- schule	14.454	14.735	12.467	17.576	14.855
insgesamt	41.533	35.367	27.259	37.952	32.221

Der Anteil der Gäste der Landessportschule an der Benutzung der Schwimmhalle beträgt weniger als 50 % aller Nutzer.

Aufgrund des Betreibervertrages trägt der Landessportbund das wirtschaftliche Risiko verbunden mit dem Ausgleich des hohen Fehlbetrags. Die Zahlung des Betriebskostenzuschusses durch die Stadt Osterburg entspricht jedoch nicht der Lastenverteilung aufgrund der Inanspruchnahme des Schwimmbades durch die unterschiedlichen Nutzergruppen. Denn obwohl das Schwimmbad auch Teil der Daseinsvorsorge der Stadt Osterburg ist, trägt die Stadt nur einen Bruchteil des Defizits (im Jahr 2019 bspw. nur rund 12 %). Trotz des zwischenzeitlich auf 87.000 € erhöhten Zuschusses¹¹⁷ liegt ein deutliches Ungleichgewicht der Lastenverteilung vor.

Das Ministerium für Inneres und Sport weist auf laufende Gespräche mit dem Landessportbund und der Stadt Osterburg hin. Die Doppelfunktion des Schwimmbades für den Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge und die Nutzung im Rahmen der Landessportschule soll bei der Betriebskostentragung angemessen berücksichtigt werden. Im Übrigen sei der Betriebskostenanteil der Stadt Osterburg in den Jahren 2022 und 2023 erhöht worden.

Die Höhe der bisherigen Beteiligung der Stadt Osterburg halten wir für nicht ausreichend. Anhand des Nutzerprofils sollte zudem geprüft werden, ob weitere Kommunen zu beteiligen sind.

Der Landessportbund sollte das Schwimmbad nur unter der Bedingung weiterbetreiben, dass eine angemessene kommunale Kostenbeteiligung erfolgt.

¹¹⁷ Nach den Angaben des Haushaltsplanes des Landes für das Jahr 2024, allerdings insgesamt für das Schwimmbad und das Stadion.

6. Unvollständiger Einsatz von Eigenmitteln des Landessportbundes zur Finanzierung der Landessportschule

Zuwendungen dürfen nur veranschlagt werden, wenn das Land an der Erfüllung seiner Aufgaben durch Stellen außerhalb der Landesverwaltung ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Gegenstand einer institutionellen Förderung ist dabei nicht ein einzelnes abgegrenztes Vorhaben, sondern der Zuwendungsempfänger („die Institution“) als solcher.

Nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften sind alle eigenen Mittel und mit dem Zweck zusammenhängende Einnahmen des Zuwendungsempfängers als Deckungsmittel für alle Ausgaben einzusetzen. Diese Verpflichtung resultiert aus dem Subsidiaritätsgrundsatz. Der Landessportbund ist damit im Rahmen der institutionellen Förderung verpflichtet, alle eigenen Mittel und mit dem Zweck zusammenhängenden Einnahmen als Deckungsmittel für alle Ausgaben einzusetzen. Der beabsichtigte Einsatz der eigenen Mittel muss bereits im Antragsverfahren im Wirtschaftsplan gegenüber dem Land dokumentiert sein.

Das Ministerium für Inneres und Sport schließt bereits im Antragsverfahren verschiedene Ausgaben des Landessportbundes als nicht zuwendungsfähig und damit von der Förderung der Landessportschule aus. Im Jahr 2017 betraf dies Ausgaben von rund 446.000 € und 2018 rund 706.000 € u. a. für das FitnessCardioCenter und die Gaststätte „Zum Fuchsbau“. Der Landessportbund finanziert jedoch die dafür anfallenden Ausgaben dennoch, da die Angebote bisher nicht kostendeckend betrieben werden. Dadurch setzt er nicht, wie zuwendungsrechtlich geboten, alle eigenen Mittel zur Finanzierung der zuwendungsfähigen Ausgaben der Landessportschule ein, sondern hat offenbar „freie eigene Mittel“.

Dies verstößt gegen die haushaltsrechtlichen Regelungen. Denn es werden dann nicht alle eigenen Mittel für alle Ausgaben eingesetzt. Auf diese Weise wird ein Nebenhaushalt neben dem beim Land eingereichten Haushalts- und Wirtschaftsplan geduldet. Die Ausgaben, die schon im Antragsverfahren nicht als zuwendungsfähig anerkannt werden, darf der institutionell geförderte Zuwendungsempfänger dann aber auch nicht mit anderen eigenen Mitteln finanzieren.

Das Ministerium für Inneres und Sport führt in seinen Stellungnahmen aus, dass bei der Betrachtung des vom Landessportbund eingebrachten Eigenanteils die gesamten Einnahmen und Ausgaben der Institution Landessportbund zu berücksichtigen seien. Eine Bewertung des Eigenanteils, die sich auf ein Geschäftsfeld des Landessportbundes (hier die Landessportschule) beschränkt, sei danach mit dem

Wesen der institutionellen Förderung nicht vereinbar. Es liege auch kein Nebenhaushalt vor, da sowohl die Einnahmen und Ausgaben für das FitnessCardioCenter als auch für die Gaststätte transparent in den vom Landessportbund vorgelegten Haushalts- und Wirtschaftsplänen ersichtlich seien. Für eine Untersagung fehle eine im Hinblick auf die verfassungsrechtlich garantierte Verbandsautonomie gesetzliche Ermächtigungsgrundlage.

Aus unserer Sicht besteht das Problem, dass nicht zuwendungsfähige Ausgaben vom Landessportbund gleichwohl mit Mitteln finanziert werden, die dieser im Rahmen der institutionellen Förderung für alle zuwendungsfähigen Ausgaben einsetzen müsste.

Die institutionelle Förderung lässt es im Grundsatz nicht zu, dass ein Zuwendungsempfänger freie Mittel hat, mit denen er anderweitige Ausgaben außerhalb des Zuwendungszwecks bedienen darf. Ausnahmen sind bspw. im Rahmen weiterer Projektförderungen möglich. Für zunächst als nicht zuwendungsfähig bewertete Bereiche müssen das Ministerium und die Bewilligungsbehörde entscheiden, unter welchen Bedingungen diese förderfähig sein könnten. Weiterhin nicht zuwendungsfähige Ausgaben oder Geschäftsbereiche kann der Landessportbund nicht aus dem geförderten Bereich quer subventionieren. Im Ergebnis bedeutet dies, dass er solche Geschäftsbereiche kostendeckend betreiben muss. Die verfassungsrechtlich garantierte Verbandsautonomie sehen wir dadurch nicht verletzt. Diese schützt nicht den Betrieb einer Gaststätte durch den Landessportbund oder den eines Fitnessstudios, das überwiegend von Externen, also nicht im Rahmen der Förderung der Landessportschule, genutzt wird. Sie verpflichtet auch das Land nicht zu einer dahingehenden Förderung.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Inneres und Sport gemeinsam mit dem Landessportbund die Förderung entsprechend der vorgenannten Maßgaben in zulässiger Weise neu strukturiert.

7. Fazit

Ein „Augen zu und weiter so“ bei der Förderung der Landessportschule darf es nicht geben.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das in Aussicht gestellte Gutachten eine vollständige Kalkulation aller Kosten und verschiedener Szenarien des Betriebs der Landessportschule enthalten wird. Auf dieser Grundlage soll dann eine Neuausrichtung der Förderung durch das Ministerium für Inneres und Sport erfolgen. Dabei darf auch das Herauslösen

bzw. Nichtvorhalten verschiedener defizitärer Angebote nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Auf dieser Grundlage sollten die Preise zur Benutzung der Landessportschule und der vorzuhaltenden Angebote neu festgelegt werden. Diese Preise müssen zu einer höheren bzw. für die Zielgruppe 4 zur voll-ständigen Kostendeckung beitragen.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes sind zwingend alternative Nutzungskonzepte für festgestellte Überkapazitäten der Betten zu erarbeiten.

Der Zweck ist eindeutig vom Land festzulegen. Nicht davon erfasste Angebote dürfen zukünftig nicht mehr vorgehalten werden oder müssen kostendeckend betrieben werden.

Für den Weiterbetrieb der Schwimmhalle sind zwingend die Kosten und der Nutzen abzuwägen. Sollte keine angemessene kommunale Kostenbeteiligung am Betrieb des Schwimmbades erfolgen, sollten das Ministerium für Inneres und Sport und der Landessportbund auch erwägen, den Betreibervertrag zu kündigen.

Der Landessportbund muss eine angemessene „echte“ Eigenbeteiligung gewährleisten. Allein der Einsatz der Einnahmen aus der Bewirtschaftung der Landessportschule ist keine angemessene „eigene“ Finanzierungsbeitrag.

Anhand der vom Land festzulegenden Kennzahlen muss eine Evaluierung der eingeleiteten Maßnahmen ermöglicht werden. Ein angemessenes Evaluierungsintervall ist vom Land festzuschreiben.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	–	05 – Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung
Kapitel	–	0513 – Gesundheitswesen
Titel	–	533 01 – Corona-Pandemie - Dienstleistungen Außenstehender
Geprüftes Haushaltsvolumen	–	996.800 €
Haushaltsjahre	–	2021

2 Kauf der Luca-App – kein Nutzen für rund 1 Mio. €

Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung hat die Luca-App zur Erfassung der Kontaktdaten in der Corona-Pandemie durch Dataport beschaffen lassen, ohne Alternativen zu prüfen. Bereits zum Zeitpunkt der Beschaffung der Luca-App¹¹⁸ war fraglich, ob die App geeignet ist. Das Ministerium hat sich vor dem Vertragsschluss keine Kostenkalkulation der angebotenen Leistungen vorlegen lassen, um die Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit des Angebotes prüfen zu können. Die Vergabe an den Anbieter der App war fehlerhaft. Ein Mindestmaß an Wettbewerb war nicht gewährleistet. Der Abschluss eines Jahresvertrages mit einem Pauschalpreis war ungeeignet. Ein angemessenes Vertragscontrolling durch das Ministerium erfolgte nicht.

1. Vorbemerkungen

Aufgrund der Corona-Pandemie ab dem Jahr 2020 waren Restaurants und Veranstalter zur Sammlung der Kontaktdaten ihrer Gäste verpflichtet. Die anfängliche Erfassung durch Papierlisten sollte durch eine elektronische Lösung ersetzt werden.

So hatten in der Ministerpräsidentenkonferenz die Länder mit Beschluss vom 3. März 2021 erklärt, in ihren Eindämmungsverordnungen sicherstellen zu wollen, dass die verpflichtende Dokumentation zur Kontaktnachverfolgung bei Corona-Infektionen auch in elektronischer Form, zum Beispiel über Apps, erfolgen kann. Deshalb wollten mehrere Bundesländer ein gemeinsames System auswählen, dringlich vergeben und kostenlos zur Verfügung stellen. Sachsen-Anhalt und 9 weitere Bundesländer entschieden sich im März 2021 für die Nutzung der Luca-App. Sachsen-Anhalt erwarb eine Jahreslizenz.

¹¹⁸ Markenschreibweise lt. Wikipedia: luca-app

Die Luca-App ist nach den Angaben der damaligen Anbieterhomepage im Dezember 2020 als mobile App zur Nachverfolgung von Infektionsketten anhand von Kontaktdaten und für die Risikokontaktbenachrichtigung im Rahmen der Corona-Pandemie konzipiert worden. Durch die Anbindung an bestehende Systeme der Gesundheitsämter sollte nach Angaben der App-Entwickler die schnelle Abfrage von verifizierten Kontaktdaten im Infektionsfall möglich sein. Dies sollte die Papierlisten ersetzen, mit denen Veranstalter und Gastronomen bis dahin Daten für die Kontaktverfolgung der Gesundheitsämter erhoben hatten.

Zur Verwendung der Luca-App sollte sich der Anwender einmalig mit Namen, Kontaktdaten sowie einer zu verifizierenden Mobilfunknummer registrieren. Veranstalter und andere konnten dann jeweils einen spezifischen QR-Code generieren, der durch den Besucher zu scannen war, um Infektionsketten später nachvollziehen zu können. Die Daten sollten verschlüsselt gespeichert werden. Ein Zugriff sollte nur durch die Gesundheitsämter im Infektionsfall erfolgen.

Wir prüften die Vergabe und den Betrieb der Luca-App. Schwerpunkte waren u. a. die Bedarfsermittlung, die Vertragsgestaltung, die tatsächliche Nutzung und die Erfolgskontrolle durch das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung.

2. Fehlende Prüfung vor Vertragsabschluss

Als erstes Bundesland hatte das Land Mecklenburg-Vorpommern am 12. März 2021 eine Jahrelizenz der Luca-App erworben. Die Anstalt öffentlichen Rechts Dataport¹¹⁹ hat daraufhin anderen interessierten Ländern angeboten, ein Vergabeverfahren durchzuführen, das sich an dem vergaberechtlichen Verfahren in Mecklenburg-Vorpommern und der dort verwendeten Leistungsbeschreibung orientieren sollte.

Mit Beschluss vom 23. März 2021 entschied die Landesregierung, dass sich das Land am Vergabeverfahren von Dataport beteiligt. Den Vertrag verhandelte Dataport am Freitag, 26. März 2021. Noch am gleichen Tag stimmte das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung gegenüber Dataport dem Abschluss des Vertrages zu. Ein Sonderkündigungsrecht bis zum Montag, den 29. März 2021 nahm das Ministerium nicht in Anspruch.

¹¹⁹ Dataport ist ein IT-Dienstleister für die öffentliche Verwaltung, u. a. für das Land Sachsen-Anhalt.

Bereits am 21. März 2021 hatte dem Ministerium die Empfehlung des thüringischen Datenschutzbeauftragten vom 18. März 2021 vorgelegen, wonach bis zur Klärung offener Fragen die App nicht beschafft werden sollte. Auch hatte das Ministerium schon zu diesem Zeitpunkt durchaus Anhaltspunkte, die IT-Sicherheit und datenschutzrechtliche Aspekte der App in Frage zu stellen.

Der Informationssicherheitsbeauftragte des Ministeriums der Finanzen wies in einer am 25. März 2021 dem Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung übermittelten E-Mail darauf hin, dass das Luca-System ein „vertrauensbasiertes System“ sei. Alle Sicherheitseigenschaften würden davon abhängen, dass der zentrale Server von Luca ordnungsgemäß funktioniert und diejenigen, die darauf Zugriff haben, sich korrekt verhielten. Die Einhaltung der wichtigsten Sicherheitsversprechen könnten vom Betreiber nicht garantiert werden.

Die Einführung einer ähnlich gelagerten Funktion in der offiziellen Corona-Warn-App, die bereits eine breite Nutzungsbasis hatte und bei der eine datenschutzrechtlich einwandfreie Umsetzung sichergestellt sei, stehe bevor. Zudem bestünden u. a. technische Fehler in der Luca-App und Abläufe seien nicht korrekt modelliert. So könne man sich mit einem abfotografierten QR-Code erfolgreich in ein Geschäft einloggen, welches noch geschlossen war.

Auch bezüglich des Prüfergebnisses des Landes Mecklenburg-Vorpommern, auf dessen Grundlage der unter Zeitdruck erfolgte Anschluss an die Direktvergabe entschieden worden ist, hätten sich dem Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung Bedenken aufdrängen müssen. Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat noch am Tag des Beschlusses der Ministerpräsidentenkonferenz (3. März 2021) die Luca-App mit 8 konkurrierenden App-Lösungen in einem Vermerk verglichen. Im Vergleich der betrachteten App-Lösungen war die Luca-App sehr viel detaillierter als die anderen Lösungen dargestellt. Die Funktionen waren bspw. umfangreich aufgezählt. Zudem war eine PowerPoint-Präsentation zur Luca-App beigefügt. Andere App-Anbieter wurden ausgeschlossen, ohne im Vorfeld nicht bekannte Angebotsdetails abzuklären.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung prüfte vor Vertragsabschluss nicht, ob die Bewertung durch das Land Mecklenburg-Vorpommern sachgerecht erfolgt war. Vor diesem Hintergrund halten wir den Anschluss an ein Direktvergabeverfahren, das allein auf Grundlage eines Auswahlvermerkes eines anderen Landes durchgeführt worden ist, der keiner näheren eigenen Bewertung unterzogen wurde, für kritikwürdig.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung hat mit Schreiben vom 27. Juni 2025 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages die Feststellungen des Landesrechnungshofes dem Grunde nach bestätigt, jedoch auch auf die

Besonderheit der damals vorliegenden Notsituation hingewiesen. Wie bei allen Umsetzungsmaßnahmen zur Bekämpfung der pandemiebedingten Notlage, seien Abwägungen zwischen Rechtsgütern notwendig gewesen. Künftig werde auch bei eilbedürftigen Verwaltungsentscheidungen zumindest kursorisch eine eigene rechtliche und wirtschaftliche Prüfung durchgeführt.

Hinsichtlich unserer Sicherheitsbedenken wies das Ministerium darauf hin, dass die zentrale Speicherung personenbezogener Daten für die Kontaktrückverfolgung notwendig gewesen sei, um den Anforderungen der Eindämmungsverordnung gerecht zu werden. Der Anbieter sei sich der damit verbundenen Risiken bewusst gewesen und habe Maßnahmen ergriffen, um dieses Risiko zu minimieren.

Die von uns aufgezeigten Mängel des Auswahlvermerks waren so offensichtlich, dass dieser Kritik der bestehende Zeitdruck in der vorliegenden Notsituation, unter dem eine Entscheidung zu treffen war, nicht entgegengehalten werden kann. Eine Prüfung der dem Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung vorliegenden Unterlagen wäre angesichts des geringen Umfangs innerhalb weniger Stunden leistbar gewesen.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass künftig auch bei eilbedürftigen Vergaben zumindest kursorisch eine eigene rechtliche sowie wirtschaftliche Bewertung erfolgt.

3. Mängel im Vergabeverfahren

Die gesamte Beschaffungstätigkeit der öffentlichen Hand ist durch das Vergaberecht reguliert. Ziele dieser Regelungen sind die wirtschaftliche Beschaffung, die Vermeidung von Diskriminierung und von Korruption. Oberhalb der EU-Schwellenwerte sind allgemeine Dienstleistungen grundsätzlich europaweit auszuschreiben.

Aufgrund der besonderen Dringlichkeit konnten Beschaffungen zur Eindämmung der Corona-Pandemie in deutlich erleichterten Vergabeverfahren erfolgen. Trotzdem ermöglicht dies keine Direktvergabe, bei der vergleichbare Alternativangebote nicht hinreichend ermittelt bzw. berücksichtigt werden.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung hätte ein Mindestmaß an Wettbewerb einhalten müssen. Dies wird durch das Gerichtsurteil des Oberlandesgerichtes

Rostock vom 11. November 2021¹²⁰ bestätigt, wonach der Kauf der Luca-App-Lizenz durch das Land Mecklenburg-Vorpommern vergaberechtmäßig war.

Auch bei einer Notvergabe sind nach Ansicht des Gerichts mehrere Angebote einzuholen, um einen „Wettbewerb light“ zu ermöglichen. Das o. g. Urteil bezieht sich zwar nur auf die Vergabeentscheidung des Landes Mecklenburg-Vorpommern und entfaltet für das Land Sachsen-Anhalt keine Wirkung.

Der Kauf der Luca-App u. a. durch das Land Sachsen-Anhalt auf Grundlage der Vergabe durch Dataport basiert jedoch auf dem Vergabeprozess des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Von daher würde auch diese Vergabe der gerichtlichen Überprüfung nicht standhalten und wäre als vergaberechtmäßig einzuordnen, da Alternativenanbieter am Markt von vornherein von der Möglichkeit der Angebotsabgabe ausgeschlossen worden sind.

Insbesondere die bereits aus öffentlichen Mitteln finanzierte Corona-Warn-App des Robert-Koch-Institutes, die ebenfalls eine Funktion zur Kontaktnachverfolgung ab April 2021 erhalten sollte, wurde ohne hinreichend ernsthafte Würdigung nicht berücksichtigt.

Nach unserer Auffassung hätte das Ministerium nach dem Urteil prüfen müssen, ob und inwieweit dies Auswirkungen (ggf. Rückforderungen) auf den vom Land Sachsen-Anhalt geschlossenen Lizenzvertrag hatte.

Für ähnliche Notlagen soll laut Schreiben vom 27. Juni 2025 des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung künftig ein Mindestmaß an Wettbewerb gewährleistet werden. Auch würden künftig bei eilbedürftigen Verträgen die wirtschaftlichen Aspekte geprüft.

Auch bei vergaberechtlichen Erleichterungen ist ein Mindestmaß an Wettbewerb zu gewährleisten, insbesondere sind vergleichbare Alternativangebote in gleicher Weise zu würdigen und hinreichend zu berücksichtigen.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung künftig auch bei dringlichen Beschaffungen ein Mindestmaß an Wettbewerb gewährleistet.

¹²⁰ Az. 17 Verg 4/21.

4. Mängel beim Vertragsabschluss

Ausgaben dürfen nur soweit geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind¹²¹. Daher muss das Land vor Eingehen finanzieller Verpflichtungen prüfen, ob zum Erreichen des verfolgten Zwecks geeignetere Alternativen zur Verfügung stehen.

Für die Luca-App hat das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung Landesmittel von rund 1 Mio. € verausgabt. Das Ministerium hat sich vor Vertragsabschluss keine Kostenkalkulation der angebotenen Leistungen vorlegen lassen, um die Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit des Angebots zu prüfen. Die Betreiberfirma der Luca-App wurde zudem nur wenige Monate vor Vertragsabschluss gegründet. Deshalb wäre aus unserer Sicht die Unternehmensstruktur genauer zu hinterfragen gewesen, um festzustellen, ob der Vertragspartner überhaupt zur Leistungserfüllung in der Lage ist.

Als Patentzweck war für die Marke luca der Betreiberfirma u. a. eingetragen: „... *gedruckte Eintrittskarten für Veranstaltungen; Reservierung von Tickets für Veranstaltungen...; Ausstellen von Tickets für Veranstaltungen ...; Eintrittskartenvorverkauf*“.

Nach unserer Auffassung war schon zum Zeitpunkt der dringlichen Vergabe erkennbar, dass die App vorrangig dazu entwickelt wurde, Konzerte und Veranstaltungen wieder zu ermöglichen und die Kultur-Branche zu unterstützen. Dieses damit verbundene wirtschaftliche Interesse der Betreiberfirma an der Vermarktung der App wäre bei der Prüfung des Angebots zu berücksichtigen gewesen.

Die Vertragsdauer und -bindung mit einem Jahr war unangemessen lang und unwirtschaftlich. Das Land zahlte Nutzungsgebühren in erheblicher Höhe für einen Vertragszeitraum von einem Jahr, obwohl die App letztlich zur digitalen Kontaktnachverfolgung so gut wie nicht genutzt wurde. Alternativ-Apps waren dagegen monatlich kündbar und boten nutzungsabhängige Preismodelle an.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung hat mit Schreiben vom 27. Juni 2025 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages mitgeteilt, dass künftig die Vertragskonditionen in die Auswahlentscheidung einfließen werden.

¹²¹ §§ 7, 34 Abs. 2 Satz 1 LHO.

Insbesondere bei nicht vorhersehbaren Entwicklungen ist es aus unserer Sicht erforderlich, möglichst nutzungsorientierte Finanzierungsmodelle mit kurzen Kündigungsfristen zu verhandeln, um auf nicht vorhersehbare Entwicklungen schnell und angemessen reagieren zu können.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass bei künftigen Vertragsschlüssen auch unter Zeitdruck wirtschaftliche Aspekte geprüft werden und Vertragskonditionen wie Laufzeit, Kündbarkeit und nutzungsabhängige Preise in die Auswahlentscheidung einfließen.

5. Mängel beim Vertragscontrolling

Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen¹²². Das Land ist zu begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen verpflichtet, um festzustellen, ob die angestrebten Ziele erreicht wurden und die Maßnahme wirtschaftlich war.

Vor Vertragsabschluss bestätigten 11 der 14 Landkreise und kreisfreien Städte in Sachsen-Anhalt ihr Interesse an einer Nutzung der Luca-App. Tatsächlich kam es während der einjährigen Nutzungsdauer nur zu 11 Datenabfragen durch die Landkreise bzw. kreisfreien Städte.

Das Land ließ den Vertrag Ende März 2022 auslaufen, weil das System von den Gesundheitsämtern kaum genutzt wurde und damit der Mehrwert zur Kontaktnachverfolgung gering war.

Nachfolgende Gründe nannten die Gesundheitsämter für die geringe Nutzung:

- Kontaktnachverfolgung aufgrund zu großer, nicht differenzierter Datenmengen nicht möglich,
- Fehler durch Veranstalter bei Dateneinstellung,
- Daten nur eingeschränkt nutzbar,
- App von Veranstaltern/Gastronomen nur selten angeboten,
- anderer private Anbieter genutzt,
- andere Datenerfassung genutzt.

Um Luca-Nutzer über den Kontakt mit einem Corona-Infizierten zu warnen, musste zudem das Gesundheitsamt die Daten bei Luca herunterladen, auswerten und eine Warnung absetzen, was die Gesundheitsämter aufgrund der Masse der durch die App erfassten Daten nicht leisten konnten. Letztlich lässt sich daraus das Fazit ziehen, dass die Anschaffung der App den gewünschten

¹²² § 7 Abs. 2 LHO.

Nutzen, die Kontaktermittlung für die Gesundheitsämter zu vereinfachen, in der Praxis nicht erfüllen konnte.

Nach unserem Eindruck während der örtlichen Erhebungen und auch als Ergebnis der Befragungen einzelner Landkreise hat das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung nach der Anschaffung der App die Nutzung durch die Gesundheitsämter nicht weiter begleitet.

Zwar können wir nicht abschließend einschätzen, inwieweit die Koordination und Bündelung der Anwendungsprobleme in den Landkreisen und kreisfreien Städten beim Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung eine Lösung mit der Betreiberfirma ermöglicht hätte. Das völlige Unterlassen einer angemessenen Vertragsbegleitung bzw. eines Vertragscontrollings durch das Ministerium ist jedoch nicht akzeptabel und wird durch uns kritisch bewertet.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung teilte mit seinem Schreiben vom 27. Juni 2025 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages mit, dass das unterbliebene aber sonst übliche begleitende Vertragscontrolling der besonderen pandemischen Notlagensituation und der damit verbundenen besonderen personellen Belastungssituation geschuldet war. Oberste Priorität habe zu diesem Zeitpunkt der Gesundheitsschutz der Bevölkerung und die Umsetzung der damit verbundenen Aufgaben gehabt.

Wir halten es für die Sicherstellung einer wirtschaftlichen Nutzung der eingekauften Leistungen für notwendig, ein angemessenes Vertragscontrolling zu etablieren.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung ist seiner Pflicht, den zur Nutzung der Luca-App geschlossenen Vertrag und die Nutzer ausreichend zu begleiten, nicht im nötigen Umfang nachgekommen. Das Ministerium konnte damit nicht sicherstellen, dass die für die Luca-App aufgewendeten rund 1 Mio. € Landesmittel wirtschaftlich verwendet werden.

6. Fazit

Zukünftig ist vor dem Eingehen finanzieller Verpflichtungen auch bei eilbedürftigen Entscheidungen zumindest cursorisch eine eigene Bewertung vorzunehmen. Auch bei solchen Entscheidungen muss ein Mindestmaß an Wettbewerb gewährleistet werden.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Gleichstellung hat die Auswirkungen einschlägiger Rechtsprechung auf das eigene Handeln und laufende Verträge einschließlich möglicher Rückforderungen zu prüfen. Besonders bei nicht vorhersehbaren Entwicklungen sind möglichst nutzungsorientierte Finanzierungsmodelle mit kurzen Kündigungsfristen zu verhandeln. Um eine wirtschaftliche Nutzung der eingekauften Leistungen sicherzustellen, ist ein angemessenes Vertragscontrolling zu etablieren.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Zuständigkeit des Senats

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

Präsidialabteilung Präsident des Landesrechnungshofes Kay Barthel	<ul style="list-style-type: none"> - Grundsatzangelegenheiten - Schuldenverwaltung des Landes - Rundfunkangelegenheiten - Staatskanzlei und Landtag - Übergreifende Angelegenheiten - Sonderaufgaben - Sächliche Verwaltungsausgaben – ohne Fachaufgaben
Abteilung 1 Mitglied des Landesrechnungshofes Dr. Petra Weiher	<ul style="list-style-type: none"> - Steuerverwaltung - Arbeit, Gesundheit, Soziales - Bildung und Kultur - Wissenschaft und Forschung - Justiz und Gleichstellung - Sport
Abteilung 2 Mitglied des Landesrechnungshofes Jan Weber	<ul style="list-style-type: none"> - Öffentliches Dienstrecht, Landespersonal - Informations- und Kommunikationstechnik - Übergreifende Organisationsprüfungen - Allgemeine Hochbauangelegenheiten - Wohnungs- und Städtebau - Straßenbau
Abteilung 3 Mitglied des Landesrechnungshofes Dietmar Wehrich	<ul style="list-style-type: none"> - Energie, Klimaschutz und Umwelt - Ernährung, Landwirtschaft und Forsten - Wirtschaft, Technologie, Verkehr - Inneres - Beteiligungen und Vermögen des Landes
Abteilung 4 Mitglied des Landesrechnungshofes Florian Philipp	<ul style="list-style-type: none"> - Prüfungen nach § 137 Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA) - Überörtliche Kommunalprüfung einschließlich Personalprüfung im Bereich Kommunalverwaltung - Sonderprüfungen in Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern - Prüfung nach § 91 LHO bei Unternehmen mit kommunalem Aufgabenbezug

Redaktionsschluss war der 7. Juli 2025.

Dessau-Roßlau im Juli 2025

Barthel
Präsident