

Landesrechnungshof Sachsen - Anhalt

Jahresbericht 1998

Haushalts- und Wirtschaftsführung

im Haushaltsjahr 1997



Teil 2

Haushaltsrechnung 1997

"Es sind die Steuern der Bürger, mit denen die
Staatsausgaben finanziert werden. Die Regierung
hat kein Geld. Sie verfügt nur über das Geld der
Steuerzahler."

Margaret Thatcher (1980)

Abkürzungsverzeichnis

BGBI.	- Bundesgesetzblatt
BHO	- Bundeshaushaltsordnung
Drs.	- Drucksache
EAGFL	- Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft
EFRE	- Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
Epl.	- Einzelplan
ESF	- Europäischer Sozialfonds
EU	- Europäische Union
GVBl. LSA	- Gesetz- und Verordnungsblatt Land Sachsen-Anhalt
HG	- Haushaltsgesetz
HHP	- Haushaltsplan
HHR	- Haushaltsrechnung
LHO	- Landeshaushaltsordnung
MI	- Ministerium des Innern
MJ	- Ministerium der Justiz
MK	- Kultusministerium
Salus gGmbH	- Betreibergesellschaft für sozialorientierte Einrichtungen des Landes Sachsen-Anhalt

I. Vorbemerkungen

Nach Artikel 97 Abs. 1 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt in Verbindung mit § 114 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt (LHO) hat die Landesregierung durch den Minister der Finanzen dem Landtag über alle Einnahmen und Ausgaben sowie die Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen im folgenden Haushaltsjahr Rechnung zu legen. Eine Übersicht über das Vermögen und die Schulden des Landes ist beizufügen. Zur Haushaltsrechnung gehört gemäß § 84 LHO ein Bericht, in dem der kassenmäßige Abschluss und der Haushaltsabschluss zu erläutern sind.

Der Landesrechnungshof prüft nach Artikel 97 Abs. 2 der Verfassung die Rechnung sowie die Ordnungsmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung. Er berichtet darüber dem Landtag und unterrichtet gleichzeitig die Landesregierung. Der Landtag beschließt über die Entlastung der Landesregierung und des Präsidenten des Landtages aufgrund der Haushaltsrechnung und der Berichte des Landesrechnungshofs (Artikel 97 Abs. 3 der Verfassung). Die Rechnung des Landesrechnungshofs wird von Mitgliedern des Landtages geprüft, die von diesem bestimmt werden.

Der Landesrechnungshof hat mit dem Teil 1 des Jahresberichtes 1998 den Landtag und die Landesregierung über wesentliche Feststellungen zur gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung - Denkschrift und Bemerkungen - unterrichtet (Drs. 3/327). Der Rechnungsprüfungsausschuss des Landtages hat sich auf seinen Sitzungen am 21.10.1998, am 03.11.1998, am 17.11.1998, am 02.12.1998 und 14.12.1998 mit dem Teil 1 des Jahresberichtes 1998 befasst, Beschlüsse gefasst und der Landesregierung teilweise zur erneuten Stellungnahme übersandt. Die Hinweise und Empfehlungen haben in nicht wenigen Punkten auch zu Schlussfolgerungen bei den parlamentarischen Beratungen zum Haushalt 1999 geführt.

Der nachfolgende Teil 2 des Jahresberichtes 1998 des Landesrechnungshofs setzt sich im Wesentlichen mit dem Rechenwerk der Haushaltsrechnung 1997 (§§ 80 - 87 LHO) auseinander.

Der Landesrechnungshof hat in den Teil 2 des Jahresberichtes 1998 auf der Grundlage von § 97 Abs. 3 LHO Feststellungen auch über spätere Haushaltsjahre, insbesondere zum Haushaltsabschluss 1998 aufgenommen.

II. Bemerkungen zur Haushaltsrechnung gemäß § 97 Abs. 2 LHO

1. Allgemeines

Der Minister der Finanzen hat am 23.12.1998 dem Landtag (Drs. 3/800) und dem Landesrechnungshof die auf der Grundlage des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplanes 1997 (Haushaltsgesetz 1997) vom 23.01.1997 - GVBl. Land Sachsen-Anhalt S. 354 ff. - aufgestellte Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1997 übergeben. Sie bildet zusammen mit dem Jahresbericht - Teil I und 2 - des Landesrechnungshofs nach § 97 LHO die Grundlage für die Entlastung der Landesregierung und des Präsidenten des Landtages.

Die Haushaltsrechnung enthält in Abschnitt A - Einnahmen und Ausgaben - alle Angaben, die gesetzlich vorgeschrieben sind.

In Abschnitt B der Haushaltsrechnung - Vermögen und Schulden - wird das Vermögen des Landes nicht vollständig nachgewiesen. Der Landesrechnungshof nimmt dies zum Anlass, in Abschnitt III seines Berichtes in einem grundsätzlichen Beitrag auf den Nachweis des Vermögens des Landes einzugehen.

Dem Ergebnis der Jahresrechnung stellt der Landesrechnungshof die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben sowie grundsätzliche Bemerkungen über die Verschuldung voran:

2. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsjahren 1995 bis 1999 (ohne Sondervermögen)

Einnahmen des Landes Sachsen-Anhalt 1995 - 1999

in Mio. DM

Arten	1995	1996	1997	1998	1999/ Plan
Einnahmen aus Steuern/Abgaben - HGr. 0	8.736	8.905	8.693	9.279	9.398
Verwaltungseinnahmen - HGr. 1	730	705	666	644	754
Zuweisung und Zuschüsse - HGr. 2	4.854	5.452	5.458	5.460	5.484
darunter: Allgemeine Finanzausweisungen	2.861	2.879	2.868	2.885	2.910
- vom Bund (BEZ*), Gr. 211	1.133	1.196	1.256	1.169	1.245
- von Ländern (LFA*), Gr. 212					
Sonstige Zuweisungen für investive Zwecke	2.663	2.829	3.338	3.121	3.112
Nettokreditaufnahme	3.544	2.385	3.100	1.833	1.845
Gesamteinnahmen	20.527	20.276	21.255	20.337**	20.593

* BEZ - Bundesergänzungszuweisung,

* LFA - Länderfinanzausgleich

Ausgaben des Landes Sachsen-Anhalt 1995 - 1999

in Mio. DM

Arten	1995	1996	1997	1998	1999/ Plan
persönliche Verwaltungsausgaben HGr. 4	4.981	5.175	5.335	5.342	5.305
sächliche Verwaltungsausgaben-OGr. 51 -54	977	965	962	916	938
Zinsausgaben an Kreditmarkt, Gr. 575	827	915	1.085	1.203	1.494
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse - HGr. 6	8.022	8.503	7.861	7.822	7.974
darunter: Zuweisungen an Kommunen	5.618	5.461	4.862	4.600	4.727
Bausausgaben - HGr. 7	451	394	493	426	475
sonstige Ausgaben für Investitionsförderungsmaßnahmen - HGr. 8	5.070	4.245	5.403	4.768	4.499
darunter: Zuweisungen an Kommunen	1.865	1.830	2.166	2.213	2.333
besondere Finanzierungsausgaben* - HGr. 9	199	79	116	79	-92
Gesamtausgaben	20.527	20.276	21.255	20.556**	20.593

Zuführungen an Rücklagen; globale Mehr-
Das Haushaltsjahr 1998 weist ein Defizit in

und Minderausgaben; haushaltstechnische Verrechnungen
Höhe von rund 219 Mio. DM aus.

3. Verschuldung des Landes Gesamtentwicklung einschließlich der Sondervermögen

Die Haushaltsrechnung weist in Abschnitt B - Vermögen und Schulden 1997 - unter IM. für den Schluss des Jahres 1997 einen Schuldenstand in Höhe von 21.025.000.000 DM aus.

In dieser aus statistischen Gründen vorgenommenen Abgrenzung des Schuldenstandes des Landes am 31.12.1997 sind die Verschuldung der Sondervermögen des Landes sowie die Anfang 1998 noch zu Lasten des Haushalts 1997 gebuchten Kredite nicht enthalten.

Im Vergleich zu den anderen neuen Bundesländern ergibt sich folgende Darstellung:

Staatliche und kommunale Schulden zum 31.12.1997	Gebietskörperschaften insgesamt	davon: Land	Gemeinden/Gemeindeverbände (GV)	Zweckverbände	kommunale Krankenhäuser	pro-Kopf-Verschuldung insgesamt	pro-Kopf-Verschuldung Gemeinden/GV	pro-Kopf-Verschuldung Land (ohne Sondervermögen)
in Mio. DM						in DM		
Sachsen-Anhalt	29.404	21.025	5.698	2.668	13	10.831	2.099	7.745
Brandenburg	27.745	21.205	3.525	2.993	22	10.830	1.376	8.277
Mecklenburg-Vorpommern	16.723	11.643	3.873	1.172	34	9.210	2.133	6.412
Sachsen	30.465	18.165	10.629	1.638	33	6.713	2.342	4.002
Thüringen	22.244	16.118	5.761	335	30	8.950	2.318	6.485

Quelle: Statistische Berichte L III 1 j/97; Statistisches Landesamt Land Sachsen-Anhalt "Schulden des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände"

Zahlen zur Pro-Kopf-Verschuldung: Berechnung des Landesrechnungshofs

Damit weist das Land Sachsen-Anhalt - einschließlich der kommunalen Gebietskörperschaften, Zweckverbände und kommunalen Krankenhäuser - in der Pro-Kopf-Verschuldung bereits Ende 1997 das schlechteste Ergebnis aller neuen Bundesländer aus. Bezieht man die Nettokreditaufnahme der Sondervermögen (145 Mio. DM) des Landes sowie den für 1997 aufgenommenen Kreditvorgriff (rund 335,5 Mio. DM) auf 1998 mit ein, so ergibt sich für den Landeshaushalt Ende 1997 eine aufgelaufene Verschuldung von rund 21,5 Mrd. DM.

Bei Zugrundelegung der Einwohnerzahl per 30.06.1998 (2.690.179) entspricht das einer Pro-Kopf-Verschuldung Ende 1997 von rund 8.000 DM je Einwohner.

Haus-haltsjahr	Nettokredit-aufnahme -IST-	kumuliert	Nettokreditauf-nahme durch Sondervermögen	pro-Kopf-Verschuldung unter <u>Einschluss</u> der Son-dervermögen
1991	1.664.999.653	1.664.999.653		589,73
1992	3.473.691.354	5.138.691.007		1.873,23
1993	3.442.874.337	8.581.565.344		3.089,19
1994	3.754.707.640	12.336.272.984		4.585,67
1995	3.543.587.373	15.879.860.357		5.902,90
1996	2.385.114.693	18.264.975.050		6.789,50
1997	3.099.700.316	21.364.675.366	145.000.000	7.995,63
1998	1.833.505.326	23.198.180.692	5.669.900	8.679,29
1999"	1.845.354.100	25.043.534.792	69.400.000 ²⁾	9.391,05

ab 1994 auf der Grundlage der Einwohnerzahlen vom 30.06.1998

¹⁾-HHP1999

²⁾ - darüber hinaus besteht für das Sondervermögen "Grundstock" eine gesetzliche Kreditermächtigung in Höhe von max. 80 Mio. DM (Haushaltsbegleitgesetz 1997, Art. 10 § 6, GVBl. Land Sachsen-Anhalt S. 416)

Ende 1999 wird der Schuldenstand des Landeshaushalts einschließlich der Sondervermögen bereits auf rund 25,3 Mrd. DM, das entspricht rund 9.390 DM je Einwohner, angewachsen.

Entsprechend dem Landtagsbeschluss zur Entlastung des Haushaltsjahres 1996 (Drs. 3/23/714 B) ist für die Gesamtbewertung der Schuldenstand der Sondervermögen in die Darstellung des Gesamtschuldenstandes des Landes einzubeziehen und damit transparent zu machen. Das Ministerium der Finanzen hat diesem Anliegen formal mit der Aufnahme einer gesonderten Übersicht über die Verschuldung des Sondervermögens im Abschnitt B der Haushaltsrechnung Rechnung getragen.

Der Landesrechnungshof bewertet die 1998 bzw. mit dem Haushaltsplan 1999 vorgenommene Absenkung der jährlichen Nettoneuverschuldung als einen notwendigen und richtigen Schritt, der auch in den Folgejahren fortgesetzt werden muss.

Die jährliche Nettoneuverschuldung des Landeshaushaltes sollte unter Zugrundelegung der finanzpolitischen Notwendigkeiten - insbesondere der Eindämmung des wachsenden Schuldendienstes - in einem überschaubaren Zeitraum auf 0 DM zurückgeführt werden. Mittelfristig müssen mindestens die Zielstellun-

gen der Finanzplanungen der Landesregierung, d. h. Rückführung auf max. 1 Mrd. DM, realisiert werden.

Nur dann besteht die Chance, die bereits besorgniserregende aufgelaufene Verschuldung und die damit verbundenen Auswirkungen zu beherrschen und der Kredit-Zins-Spirale gegenzusteuern.

Allerdings wird dies nur gelingen können, wenn die Strukturprobleme des Landeshaushaltes, die sich in hohen Rechtsverpflichtungen bei konsumtiven und wenig Spielraum bei investiven Ausgaben zeigen, gelöst werden.

Das Strukturproblem wird in der Überschreitung der verfassungsmäßigen Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug sichtbar:

Haushaltsjahr	Nettokreditaufnahme (ohne Sondervermögen) in Mio. DM	eigenfinanzierte Investitionen in Mio. DM	Differenz (Nettokreditaufnahme minus eigenfinanzierte Investitionen) in Mio. DM	Nachrichtlich: Kreditaufnahme durch Sondervermögen in Mio. DM
1991	1.665,0	2.474,1	- 809,1	
1992	3.473,7	3.488,0	- 14,3	
1993	3.442,9	3.482,9	- 40,0	
1994	3.754,7	3.559,6	+ 195,1	
1995	3.543,6	3.019,3	+ 524,3	
1996	2.385,1	1.889,0	+ 496,1	
1997	3.099,7	2.660,8	+ 438,9	145,0
1998	1.833,5	2.129,4	- 295,9*	5,7
1999	1.845,4	1.905,7	- 60,3	69,4

1991 - 1998 IST-Zahlen, 1999 HHP

* Das Defizit für das Haushaltsjahr beträgt rund 219 Mio DM.

Auch hier ist mit dem Haushaltsabschluss 1998 erstmals eine Verbesserung der Situation eingetreten, die sich voraussichtlich 1999 fortsetzen wird. Ursache für die Verminderung der Spanne zwischen Haushaltsvollzug und Haushaltsplan ist insbesondere die realistischere Veranschlagung von einzelnen Einnahmen und Ausgaben. Insofern wurde ein entsprechender Landtagsbeschluss in Auswertung der Ergebnisse der Vorjahre teilweise umgesetzt.

Die Gesamtbetrachtung aller eigenfinanzierten Investitionen seit 1991 (bis 1999 24,61 Mrd. DM) in der Gegenüberstellung zur Nettokreditaufnahme (25,04 Mrd. DM) macht zahlenmäßig den noch notwendigen Handlungsbedarf bei der Strukturbereinigung deutlich.

4. Abschlussergebnis und Haushaltsreste

4.1. Allgemeines

Nach § 81 Abs. 1 LHO sind in der Haushaltsrechnung die Einnahmen und Ausgaben nach der in § 71 LHO bezeichneten Ordnung den Ansätzen des Haushaltsplans unter Berücksichtigung der Haushaltsreste und der Vorgriffe gegenüberzustellen.

Dadurch findet in der Haushaltsrechnung nicht nur ein Vergleich des Haushaltsplanes mit den IST-Ergebnissen eines Haushaltsjahres statt (SOLL-IST-Vergleich), sondern es wird durch die Einbeziehung der Haushaltsreste ein SOLL-Abschluss dargestellt und damit die Ausführung des Haushaltsplanes insgesamt nachgewiesen. Die Darstellungen sind notwendig, weil ansonsten die haushaltmäßige Abwicklung der Haushaltsreste, die aus dem Vorjahr übernommen bzw. in das Folgejahr übertragen werden, nicht hinreichend systematisch, vollständig und übersichtlich dargestellt wird.

Das Ministerium der Finanzen weist in seinem Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 1997 ein aus der Gegenüberstellung der tatsächlichen IST-Einnahmen und IST-Ausgaben resultierendes ausgeglichenes kassenmäßiges Jahresergebnis aus. Im Gegensatz zu den Vorjahren konnte ein ausgeglichenes kassenmäßiges Jahresergebnis nur durch einen Vorgriff auf die Kreditermächtigung des nächsten Haushaltsjahres erreicht werden.

4.2 Kreditvorgriff

Nach § 3 Abs. 2 Haushaltsgesetz 1997 war das Ministerium der Finanzen ermächtigt, ab Oktober des Haushaltsjahres im Vorgriff auf die Ermächtigung des nächsten Haushaltsjahres Kredite bis zur Höhe von drei vom Hundert des in § 1 Satz 1 Haushaltsgesetz 1997 festgestellten Haushaltsvolumens, d.h. bis max. zur Höhe von rund 627 Mio. DM, aufzunehmen. Aufgenommene Kredite sind auf die Kreditermächtigung des nächsten Haushaltsjahres anzurechnen.

Von dieser mit § 3 Abs. 2 Haushaltsgesetz 1997 gegebenen Ausnahmeregelung von der Kreditermächtigung nach Abs. 1 hat das Ministerium der Finanzen in Höhe von rund 335,5 Mio. DM Gebrauch gemacht.

Kriterien, unter welchen Voraussetzungen generell von der Kreditermächtigung Gebrauch gemacht werden kann, enthält § 3 Abs. 3 Haushaltsgesetz 1997 i.V.m. § 18 LHO.

Danach richtet sich der Zeitpunkt der Kreditaufnahme nach

- der Liquiditätslage des Landes,
den Deckungsbedürfnissen des Landeshaushalts,
den Verhältnissen am Kapitalmarkt und
- gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen.

Die Kriterien stellen nur auf den Zeitpunkt der Kreditaufnahme ab und sollen sicherstellen, dass auch für die Kreditaufnahme der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz den Maßstab bildet.

Gesonderte Regelungen, unter welchen Voraussetzungen von der Vorgriffsregelung Gebrauch gemacht werden kann, existieren nicht.

Auch wenn es sich hierbei nur um eine Ausnahmeregelung handelt, bedarf sie einschränkender Regelungen.

Eine Begründung bzw. Erläuterung für die Inanspruchnahme der Vorgriffsregelung des § 3 Abs. 2 Haushaltsgesetz 1997 enthalten weder der Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 1997 noch die Haushaltsrechnung selbst. Damit fehlen dem Parlament wesentliche Entscheidungsgrundlagen im Entlastungsverfahren. Eine Begründung für die Inanspruchnahme der Vorgriffsregelung hält der Landesrechnungshof deshalb für geboten, weil es sich bei der Entscheidung des Ministeriums der Finanzen um eine haushaltspolitische/finanzpolitische Entscheidung handelte, die sich auf die Haushalte der nachfolgenden Haushaltsjahre und damit auch auf die mittelfristige Finanzplanung auswirkt. Der Haushaltsabschluss des Haushaltsjahres 1998 verdeutlicht dies.

Im Ergebnis führte die Inanspruchnahme der Vorgriffsregelung letztlich im Haushaltsjahr 1997 zur Vermeidung des Eintritts eines Haushaltsdefizites (Fehlbetrages) i.S. des § 25 LHO.

Es werden zwar an den verschiedenen Stellen der Haushaltsrechnung Gründe für Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen im Haushaltsvollzug 1997 dargestellt, eine Zuordnung in Bezug auf das Defizit erfolgt jedoch nicht.

Eine entsprechend zusammengefasste Darstellung hätte letztlich auch die Entscheidung zur Inanspruchnahme der Vorgriffsregelung transparenter für das Parlament gestaltet.

Aufgrund der Tatsache, dass die LHO keine haushaltsrechtlichen Verfahrensregelungen zur Durchführung der haushaltsgesetzlichen Spezialregelung zu Vorgriffen bei Krediten enthält, regt der Landesrechnungshof an dieser Stelle an, sich bei künftigen Entscheidungen zur Inanspruchnahme der haushaltsgesetzlichen Vorgriffsregelung für Kredite an den Vorschriften der Vorgriffsregelung bei den Ausgaben zu orientieren.

Die allgemeinen haushaltsrechtlichen Aspekte eines Vorgriffs ergeben sich aus § 37 Abs. 6 LHO.

Als Voraussetzungen, unter denen die Behandlung einer überplanmäßigen/außerplanmäßigen Ausgabe als Vorgriff möglich ist, sind zu nennen (aus Kommentar zur BHO, Köckritz, zu § 37, Randnummer 14):

- Es muss eine Mehrausgabe bei Ausgaben vorliegen, die Kraft Gesetz oder Kraft Haushaltsvermerk übertragbar sind.
Bezogen auf die Kreditermächtigung heißt das, es muss eine überjährige Ermächtigung für die Kreditaufnahme vorliegen.
- Im Haushaltsplan des nächsten Haushaltsjahres muss ein Titel mit gleicher Zweckbestimmung vorgesehen sein.
Bezogen auf die Kreditermächtigung heißt das, es muss mit dem Haushaltsgesetz für das kommende Haushaltsjahr eine Kreditermächtigung festgeschrieben sein.
- Der dort vorgesehene Ansatz muss so bemessen sein, dass er bei einer Anrechnung als Vorgriff zur Finanzierung des verbleibenden Bedarfs ausreicht.
Bezogen auf die Kreditermächtigung heißt das, dass gegenüber dem bilanzierten Haushaltsplan konkrete Mehreinnahmen oder Minderausgaben im Folgejahr eintreten müssen, die den Vorgriff ausgleichen.

Die beiden erstgenannten Voraussetzungen können beim Kreditvorgriff auf das Jahr 1998 als erfüllt angesehen werden. Problematisch ist dagegen die Erfüllung der letztgenannten Voraussetzung.

Die Betrachtung des Haushaltsabschlusses 1998 zeigt einen Fehlbetrag in Höhe von rund 219 Mio. DM, d.h. Ausgaben in dieser Höhe sind nicht durch Einnahmen gedeckt. Die für 1998 vorgegebene Kreditermächtigung hat durch die Anrechnung des Vorgriffs nicht zur Finanzierung des Bedarfs für das Jahr 1998 ausgereicht. Das ursprünglich erwartete Defizit konnte zwar durch eine Haushaltssperre des Ministeriums der Finanzen, einen frühen Kassenabschluss sowie Anstrengungen zur Realisierung von EU-Mitteln reduziert werden. Jedoch ist auch anzumerken, dass zum Beispiel beim EU-Programm EFRE II (Kapitel 0802, Titelgruppe 80) - Programmzeitraum 1994 bis 1999 - insgesamt bis Ende 1998 1.342,2 Mio. DM Einnahmen eingegangen sind, jedoch nur 1.128,6 Mio. DM Ausgaben geleistet wurden. Das bedeutet, dass allein in diesem Fall rund 213,6 Mio. DM Mehreinnahmen von der EU, die zwangsläufig zu Ausgaben in Folgejahren führen, zur Defizitminderung 1998 mit eingesetzt wurden.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofs muss künftig exakt aufgezeigt werden, welche konkreten Ausgaben vorgezogen werden, die deshalb im nächsten Haushaltsjahr nicht mehr anfallen bzw. welche erwarteten Einnahmen nicht kassenwirksam wurden, jedoch im folgenden Haushaltsjahr mit Sicherheit eingehen werden. Für den Haushaltsvollzug im Jahr 1997 wurde vom Ministerium der Finanzen in der Haushaltsrechnung nicht aufgezeigt, welche Bereiche im Einzelnen im o.g. Sinne betroffen waren.

Die durch Haushaltsgesetz eingeräumte Möglichkeit des Kreditvorgriffs muss künftig an prüfbare Voraussetzungen gebunden sein.

Wenn - wie 1997 geschehen - Deckungsbedürfnisse des Landeshaushalts zu einer vorzeitigen Kreditaufnahme führen, ist durch die Landesregierung nachzuweisen, welche übertragbaren Ausgaben vorgezogen wurden und demnach im nächsten Haushaltsjahr nicht mehr anfallen werden bzw. welche erwarteten Einnahmen nicht kassenwirksam wurden, jedoch im folgenden Haushaltsjahr mit Sicherheit eingehen werden.

Damit würde auch die Abgrenzung zu der in § 4 Haushaltsgesetz eingeräumten Möglichkeit, Kassenverstärkungskredite bis zur Höhe von 12 vom Hundert des in

§ 1 Satz T festgestellten Betrages, - insgesamt maximal rund 2,5 Mrd. DM - zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen aufzunehmen, deutlich werden.

Der Ausschuss für Finanzen hat sich in seinen Sitzungen im Januar und Februar 1998 mit dem vorläufigen Haushaltsabschluss 1997 und in diesem Zusammenhang auch mit dem Kreditvorgriff befasst. Der Minister der Finanzen gab dort sowie der Öffentlichkeit die Gründe zur Kenntnis, die zur Entscheidung für einen Kreditvorgriff geführt haben.

Dazu zählen u.a.

- a) geringere Steuereinnahmen 1997, die im Rahmen des Spitzenausgleichs (Abrechnung Länderfinanzausgleich 1997) in 1998 in fast gleicher Höhe zu zusätzlichen Einnahmen führen sollten;
- b) höherer Abfluss investiver Mittel 1997;
- c) Abbau von Ausgaberesten und damit geringere Übertragungen nach 1998.

Diese in der Haushaltsrechnung 1997 nunmehr nicht mehr als Erläuterung aufgeführten Gründe hat der Landesrechnungshof einer genauen Bewertung unterzogen. Dabei wird deutlich, inwieweit überhaupt die Voraussetzungen für den Kreditvorgriff erfüllt werden konnten und ob gegenüber dem bilanzierten Haushaltsplan konkrete Mehreinnahmen oder Minderausgaben im Folgejahr eintreten konnten, die den Vorgriff ausgleichen.

Der Landesrechnungshof verkennt dabei nicht, dass die Bewertung angesichts des vorliegenden Haushaltsabschlusses 1998 hier konkreter vorgenommen werden kann, als das Ministerium der Finanzen dies Anfang 1998 tun konnte.

Zu a) geringere Steuereinnahmen 1997, die im Rahmen des Spitzenausgleichs (Abrechnung Länderfinanzausgleich 1997) in 1998 in fast gleicher Höhe zu zusätzlichen Einnahmen führen sollten

Aus der Abrechnung (Spitzenausgleich) des IV. Quartals 1997 hat das Ministerium der Finanzen im März 1998 129 Mio. DM zusätzliche Steuereinnahmen erhalten. Insofern wurde die Erwartung, dass der Kreditvorgriff fast vollständig durch zusätzliche Steuereinnahmen "erwirtschaftet" werden kann, bei weitem nicht erfüllt. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass auch 1997 im I. Quartal rund 158 Mio. DM zusätzliche Einnahmen aus der Abrechnung des Länderfinanzausgleiches aus dem IV. Quartal 1996 zu verzeichnen waren, die zur Gesamtdeckung des Haushalts 1997 beigetragen haben.

Weiterhin hat das Ministerium der Finanzen abweichend von der Steuerschätzung für den Haushaltsplan 1998 rund 40 Mio. DM zusätzliche Steuereinnahmen eingeplant, die zusätzlich zum Kreditvorgriff hätten erwirtschaftet werden müssen.

Der aufgezeigte Zusammenhang sowie das IST 1998 belegen, dass zusätzliche Einnahmeerwartungen im Rahmen des sich jährlich wiederholenden komplizierten Mechanismus des Länderfinanzausgleiches wegen der vielfältigen be- und entlastenden Einflussfaktoren ungeeignet sind, um damit einen Kreditvorgriff zu rechtfertigen.

Die Hoffnung des Ministeriums der Finanzen aus diesen "zusätzlichen Einnahmen" den haushaltswirtschaftlichen Ausgleich bereits 1998 zu schaffen, hat sich nicht erfüllt. Die IST-Einnahmen bei den Steuern, Bundesergänzungszuweisung sowie aus dem Länderfinanzausgleich liegen Ende 1998 lediglich insgesamt rund 33 Mio. DM über den jeweiligen Haushaltsansätzen.

Zu b) höherer Abfluss investiver Mittel 1997

- c) Abbau von Ausgaberesten und damit geringere Übertragungen nach 1998

In der Haushaltsrechnung 1997 werden aus dem Jahr 1996 übertragene Ausgabereste in Höhe von rund 1.106 Mio. DM ausgewiesen. Davon entfallen rund 780 Mio. DM auf Reste bei Investitionsausgaben (Hauptgruppen 7 und 8).

Es wurden Einnahmereste in Höhe von rund 787 Mio. DM gebildet. Von diesem Betrag entfielen rund 384 Mio. DM auf den gebildeten Einnahmerest aus der nicht ausgeschöpften Kreditermächtigung des Haushaltsjahres 1996.

Zur Deckung der Ausgabereste waren mithin rund 319 Mio. DM nicht durch Einnahmereste oder entsprechend veranschlagte Deckungsmittel untersetzt und somit aus vorhandenen Ansätzen des Haushaltsjahres 1997 zu finanzieren.

An dieser Stelle weist der Landesrechnungshof erneut darauf hin, dass der Landtag die Landesregierung bereits mehrfach unter Hinweis auf diese Entwicklung aufgefordert hat, künftig Mittel gemäß § 19 Abs. 2 LHO zu veranschlagen.

Stärker als in den Vorjahren wurden die Ausgabereste insbesondere bei investiven Ausgaben kassenwirksam. Der Haushaltsansatz 1997 bei investiven Ausgaben (Hauptgruppen 7 und 8) in Höhe von rund 5.395 Mio. DM wurde um rund 501 Mio. DM überschritten. Jedoch blieben die IST-Ausgaben um rund 275 Mio. DM unter dem Gesamtsoll 1997 (Ansatz zzgl. aus dem Vorjahr übertragene Ausgabereste).

Bei einer exakten Veranschlagung der Deckungsmittel für Ausgabereste wäre weder ein Kreditvorgriff notwendig gewesen noch wäre Ende 1998 ein Defizit eingetreten.

Ein höherer Abfluss von investiven Mitteln und die damit verbundene geringere Übertragung von Ausgaberesten in das Folgejahr kann jedoch unabhängig von der fehlenden Veranschlagung von Deckungsmitteln für Ausgabereste nicht als Begründung für einen Kreditvorgriff dienen. Sachlich gerechtfertigt wäre die Finanzierung von überplanmäßigen Ausgaben über einen Kreditvorgriff, wenn die damit verbundenen Ausgaben vorgezogen werden, also im Folgejahr in jedem Fall nicht geleistet werden. Dann könnte eine Refinanzierung des Kreditvorgriffes eintreten und damit die vorher genannten Voraussetzungen erfüllt werden.

Zusammengefasst leitet der Landesrechnungshof aus dem dargelegten Sachverhalt folgende Empfehlungen zur Inanspruchnahme der haushaltsgesetzlichen Vorgriffsregelung ab:

Die Entscheidung, ob die nächstjährige Kreditermächtigung bei der Anrechnung eines Vorgriffs zur Finanzierung des verbleibenden Bedarfs ausreicht, ist von sehr komplexen Einflussfaktoren abhängig und in der Regel mit großen Unsicherheiten behaftet. Die haushaltsrechtlich saubere Lösung stellt daher die Ausweisung eines Fehlbetrages dar, der dann spätestens in den Haushaltsplan für das zweitnächste Haushaltsjahr einzustellen ist (§ 25 Abs. 3 LHO). Von einer Vorgriffsregelung auf die Kreditermächtigung darf nur Gebrauch gemacht werden, wenn gewährleistet ist, dass

diejenigen übertragbaren Ausgaben, die vorgezogen werden, im nächsten Haushaltsjahr nicht anfallen werden

bzw.

zusätzliche Einnahmen im Folgejahr deswegen eintreten, weil sie im Vorjahr u.a. aus abrechnungstechnischen Gründen nicht in die Bilanz des Jahresabschlusses eingingen.

Das Ministerium der Finanzen hat mit der offenen Ausweisung des Defizits zum Jahresabschluss 1998 in Höhe von rund 219 Mio. DM nunmehr die Möglichkeit geschaffen, das damit verbundene Deckungsproblem planmäßig spätestens mit dem Haushalt 2000 zu behandeln. Eine offene Ausweisung des Defizites bereits Ende 1997 hätte die Bewältigung schon mit dem Haushalt 1999 ermöglicht.

4.3 Haushaltsreste 1997 und Übertragung nach 1998

Die in das Haushaltsjahr 1998 übertragenen Ausgabereste betragen rund 489,5 Mio. DM. Ohne den gerade betrachteten Kreditvorgriff wurden Einnahmereste in Höhe von rund 216 Mio. DM gebildet. Die Deckungslücke, die aus planmäßigen Ausgaben des Haushaltsjahres 1998 finanziert werden musste, betrug rund 274 Mio. DM.

Dieses Ergebnis unterstreicht nachdrücklich die Notwendigkeit der Veranschlagung von Haushaltsmitteln zur Deckung von Ausgaberesten nach § 19 Abs. 2 LHO für künftige Haushalte. Nur dann lassen sich die sich aus der Übertragbarkeit ergebenden Möglichkeiten einer flexiblen Haushaltsführung auch wirklich nutzen. Dies würde auch den Zielstellungen des Ministeriums der Finanzen gerecht werden.

Das Ministerium der Finanzen hat im Haushaltsplan 1999 40 Mio. DM für die Deckung von Ausgaberesten veranschlagt. Die Differenzen zwischen gebildeten Einnahme- und Ausgaberesten der letzten 3 Jahre machen jedoch deutlich, dass die 40 Mio. DM auch für die Finanzierung der Ausgabereste aus 1998 nicht ausreichen werden.

Deckungslücke zur Finanzierung der Ausgabenreste:

1995/1996	531 Mio. DM
1996/1997	319 Mio. DM
1997/1998	274 Mio. DM

	1997	1998
Einnahmen bis Ende des Haushaltsjahres	74,5 Mio. DM	81,8 Mio. DM
Ausgaben bis Ende des Haushaltsjahres	13,9 Mio. DM	31,9 Mio. DM
Differenz	60,6 Mio. DM	49,9 Mio. DM
gebildeter Ausgabereist	21,2 Mio. DM	noch offen
Differenz (abgelehnter Ausgabereist)	39,4 Mio. DM	noch offen

Aus den nicht gebildeten Ausgabereisten ergibt sich zwangsläufig die Notwendigkeit, für künftige Haushaltsjahre (Auslaufperiode bis 2001) mehr Ausgaben als Einnahmen zu veranschlagen. Darauf hat der Landesrechnungshof bereits bei den Haushaltsberatungen 1999 hingewiesen.

Für 1999 wurden jedoch wiederum Einnahmen und Ausgaben in gleicher Höhe veranschlagt, so dass die "Abwicklung" der nicht gebildeten Ausgabereiste auf das Haushaltsjahr 2000 bzw. 2001 verschoben wurde.

Die Verschiebung der Behandlung des Ausgabereistes aus zweckgebundenen Einnahmen führte zu entsprechender Sonderbelastung der folgenden Haushaltsjahre, die sich durch die Situation Ende 1998 - wie dargestellt - noch verschärfen wird.

Für die künftige Bewertung wird es daher unumgänglich sein, den Landtagsbeschluss, dass EU-Mittel (Einnahmen und Ausgaben) vollständig im jeweiligen Haushaltsplan bzw. Haushaltsrechnung, ggf. in Anlagen für die jeweiligen Programmzeiträume nachgewiesen und erläutert werden müssen, auch umzusetzen.

Die Ablehnung der Übertragung von Ausgabereisten in das Haushaltsjahr 1998 hat in einzelnen Fällen auch dazu geführt, dass überplanmäßige Mehrausgaben zu leisten waren, denen das Ministerium der Finanzen dann auch zugestimmt hat.

Das betrifft zum Beispiel:

Kapitel 0406 - Finanzämter	Titel 811 01- Erwerb von Dienstkraftfahrzeugen
abgelehnter Ausgabereist	21.481,75 DM
bewilligte überplanmäßige Ausgaben	32.902,00 DM
Kapitel 0510 - Kriegsopferfürsorge	Titel 641 08 - Abführung der sonstigen Einnahmen an den Bund nach dem BVG
abgelehnter Ausgabereist	27.640,52 DM
bewilligte überplanmäßige Ausgaben	27.641,00 DM

Kapitel 1402 - Allgemeine Bewilligungen	Titel 671 03 - Erstattungen von Tilgungsleistungen an das Landesförderinstitut (Altschulden)
abgelehnter Ausgabereist	1,0 Mio. DM
bewilligte überplanmäßige Ausgaben	0,5 Mio. DM

Aus Sicht des Landesrechnungshofs macht es keinen Sinn, zwangsläufig zu Ausgaben führende Ausgabereiste abzulehnen, da deren Deckung in jedem Fall im Vollzug (egal ob für den Ausgabereist oder die überplanmäßige Ausgabe) sichergestellt werden muss. Die Problematik unterstreicht jedoch, dass offensichtlich wegen fehlender Deckungsmittel bei der Veranschlagung diese Situation entstanden ist.

Zum Anderen ist es aus Sicht des Landesrechnungshofs auch unverständlich, wenn bei einzelnen Haushaltsstellen Ausgabereiste gebildet werden, die über den zur Verfügung stehenden Haushaltsansatz hinausgehen.

Das betrifft z. B.:

Kapitel 0505 Titel 892 01:

Der gemäß § 45 Abs. 2 LHO zulässige Haushaltsrest beträgt 1.142.100 DM (Gesamt soll von 2.336.200 DM abzüglich Istaussgaben von 1.194.100 DM).

Als Haushaltsrest übertragen wurden aber 2.175.800 DM, mithin 1.033.700 DM zuviel.

Das Ministerium der Finanzen wird bei der Genehmigung zur Bildung und Übertragung von Ausgabereisten alle von den Ressorts vorgetragenen Sachverhalte zu prüfen haben. Die Nichtzulassung der Bildung und Übertragung von Ausgabereisten darf nicht - wie oben dargestellt - zur Genehmigung einer überplanmäßigen Ausgabe führen, wobei zumindest das Kriterium der Unvorhergesehenheit nicht als erfüllt anzusehen ist.

4.4. Buchungen zwischen vorläufigem und endgültigem Haushaltsabschluss

Den Haushaltsvollzug stellt das Ministerium der Finanzen monatlich in den Gruppierungsübersichten (für Hauptgruppen) und den sog. Titelübersichten (für Einzelpläne und Kapitel getrennt) dar.

Die Übersicht für den Monat Dezember wird zweimal, nämlich als vorläufiger Abschluss (etwa Mitte Januar) und als endgültiger Abschluss (etwa Mitte Februar) erstellt. Im endgültigen Abschluss werden alle notwendigen "Korrekturbuchungen" (z.B. Titelwechslungen) berücksichtigt.

Zum Abschluss der Haushaltsjahre 1997 und 1998 wurden über den üblichen Rahmen hinaus aber auch Buchungen vorgenommen, die zu einer Entlastung des alten Haushaltsjahres und zu einer Belastung des neuen Haushaltsjahres 1998 bzw. 1999 führten. Die Gründe dafür sind offensichtlich und liegen in dem Versuch, die jeweils 1997 und auch 1998 vorhandene Deckungslücke zu minimieren.

Allerdings ist mit den nachfolgend aufgeführten Buchungen keine tatsächliche Reduzierung der Haushaltsbelastung eingetreten, die Belastungen wurden lediglich in das Folgejahr verlagert.

Das betrifft z.B.:

Buchungen zwischen vorläufigem und endgültigem Haushaltsabschluss 1997:

Kapitel 0504, TGr. 70 - EU-Sozialfonds:

Einnahmen:	218.639.692 DM
	keine Korrekturen
Ausgaben: vorläufiger Abschluss (per 13.01.98)	237.375.229 DM
endgültiger Abschluss (IST lt. HHR 1997)	197.844.472 DM

Mithin wurden bereits vor dem vorläufigen Abschluss 1997 geleistete Ausgaben von rund 39,6 Mio. DM nach 1998 umgebucht.

Buchungen zwischen vorläufigem und endgültigem Haushaltsabschluss 1998:

Kapitel 0504, TGr. 70 - EU-Sozialfonds:

Einnahmen: vorläufiger Abschluss	160.144.238,00 DM
endgültiger Abschluss	251.222.021,00 DM
 Ausgaben: vorläufiger Abschluss	 218.560.982,00 DM
endgültiger Abschluss	218.587.019,00 DM

Mithin wurden noch im Januar 1999 rund 91 Mio. DM Einnahmen von der EU zu Gunsten des Haushaltsjahres 1998 gebucht.

Damit wurde auf die Bildung eines Einnahmerestes in Höhe von rund 91 Mio. DM und damit auf mögliche Deckung von an anderen Stellen anfallende Ausgaberesten im Jahr 1999 verzichtet. Das Defizit 1998 (rund 219 Mio. DM), das spätestens in den Haushalt 2000 einzustellen ist, wäre allerdings um diesen Betrag höher gewesen.

Kapitel 1312, Titel 883 02 - Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden im Rahmen
des Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost (IfG)

Ausgaben: vorläufiger Abschluss	507.879.481,00 DM
endgültiger Abschluss	463.762.777,00 DM
Differenz	- 44,1 Mio. DM

Dabei handelt es sich um Bundesmittel (IfG), die zum Jahresende von den Kommunen nicht verbraucht wurden und vor dem 04.01.1999 bei der Landeshauptkasse eingegangen waren. Die entsprechende Rücksendung an den Bund (Minus-Einnahme bei 1310, 331 02) wurde vom Ministerium der Finanzen erst am 24. Februar 1999 zu Lasten des Haushaltsjahres 1999 durchgeführt.

Damit wurde das alte Haushaltsjahr um diesen Betrag entlastet und 1999 belastet. Das ausgewiesene Defizit 1998 wäre entsprechend höher gewesen.

Die Rechtsgrundlagen für die Buchung nach Haushaltsjahren sind in § 72 LHO zu finden. Danach sind für besonders begründete Einzelfälle gemäß § 72 Abs. 6 LHO Ausnahmen zugelassen (siehe auch Jahresabschlusserlass des Ministeriums der Finanzen für 1997 als auch 1998).

Das Ministerium der Finanzen hat allerdings im Erlass vom 22.12.1997 für 1997 als auch zu den Ausgaberesten für 1998 Folgendes geregelt:

"Einnahmen und Ausgaben, die gemäß § 72 LHO 1997 bei der richtigen Zweckbestimmung des Haushaltsplanes gebucht sind, dürfen nicht in das neue Haushaltsjahr 1998 umgebucht werden (z.B., um überplanmäßige Ausgaben nicht ausweisen zu müssen). Desgleichen dürfen Einnahmen oder Ausgaben, die im neuen Haushaltsjahr bei der richtigen Zweckbestimmung des Haushaltsplans gebucht sind, nicht in das abgelaufene Haushaltsjahr 1997 umgebucht werden (z.B., um nicht ausgeschöpfte Ausgabeermächtigungen nachträglich in Anspruch zu nehmen)".

Partiell betrachtet sind unter Beachtung des § 72 LHO die aufgeführten Buchungen haushaltsrechtlich im Einzelfall zulässig. Das betrifft insbesondere Fälle, bei denen es um die Abrechnung von Drittmitteln (insbesondere Bund/EU) geht. Allerdings ist in diesem Zusammenhang auch zu beachten und darauf hinzuweisen, dass die Probleme an vergleichbaren Haushaltsstellen nicht bereinigt wurden, bei denen Zuweisungen Dritter für Investitionen bereits in den Landeshaushalt geflossen sind, für die Ausgaben aber erst noch geleistet werden müssen. Das betrifft z.B.

- den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (Programmzeitraum ab 1994) mit 182 Mio. DM bzw. 213 Mio. DM mehr Einnahmen als geleisteten Ausgaben bis Ende 1997 bzw. 1998;
- EU-Gemeinschaftsinitiativen mit 61 Mio. DM bzw. 50 Mio. DM mehr Einnahmen als geleisteten Ausgaben bis Ende 1997 bzw. 1998.

Im Zeitraum zwischen vorläufigem und endgültigem Abschluss anfallende Ausgaben wurden grundsätzlich zu Lasten des neuen Haushaltsjahres geleistet.

Insoweit wurden die Bestimmungen der LHO nicht in erster Linie unter Zugrundelegung einer sachlichen Abgrenzung, sondern ausschließlich unter dem Ziel angewendet, ein vermutlich sonst entstehendes höheres Defizit nicht ausweisen zu müssen. Annähernd gleiche Sachverhalte wurden unterschiedlich behandelt, Deckungsprobleme in das folgende Haushaltsjahr verschoben. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass künftig eine derartige Handhabung des § 72 Abs. 6 LHO nicht zugelassen werden sollte und das Parlament -

sofern das Ministerium der Finanzen seine Praxis nicht ändert - eine Streichung dieser Regelung in der LHO erwägen sollte.

Letztendlich wurden über so vorgenommene Buchungen dem Parlament Sachverhalte mit dem Haushaltsabschluss vorgelegt, die die finanzielle Situation des Landes besser darstellen, als sie tatsächlich ist.

Die notwendige Einschränkung der bisherigen Praxis unterstreicht auch ein vom Landesrechnungshof im Finanzausschuss dargestellter Sonderfall von Buchungen zwischen vorläufigem und endgültigem Abschluss des Haushaltsjahres 1998.

Kapitel 1502, TGr. 83 - Altlastensanierung in Großprojekten

Einnahmen: vorläufiger Abschluss	19.252.767 DM
endgültiger Abschluss	89.152.767 DM
Differenz	69,9 Mio. DM
Ausgaben: vorläufiger Abschluss	20.573.608 DM
endgültiger Abschluss	90.473.608 DM
Differenz	69,9 Mio. DM

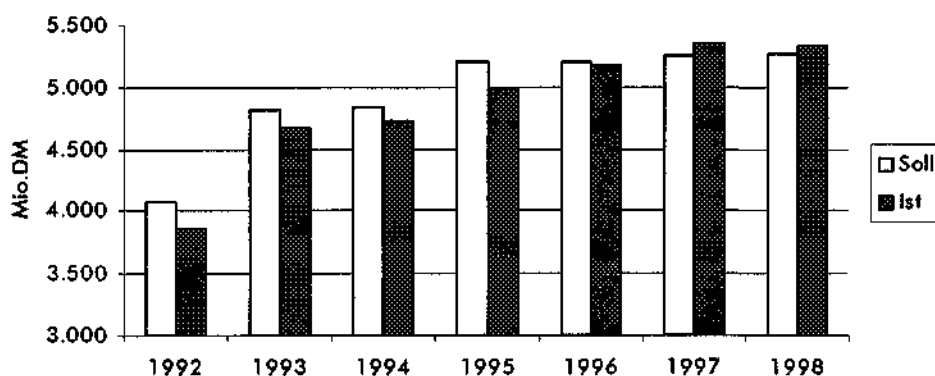
Die Buchung, die in sich ausgeglichen ist, fand statt, ohne dass eine Geldbewegung über das Konto der Landeskasse erfolgt ist. Es handelt sich um eine haushaltsrechtlich nicht zulässige sogenannte "Luftbuchung". Die entsprechenden Bewertungen hat der Landesrechnungshof bereits bei den parlamentarischen Haushaltsberatungen zum Einzelplan 15 - Umwelt - im Finanzausschuss vorgenommen. Das Ministerium der Finanzen wird künftig sicherzustellen haben, dass die LHO auch eingehalten wird.

5. Personalausgaben

5.1. Erstmalige Überschreitung des Solls in der Hauptgruppe 4

5.1.1. SOLL-IST-Vergleich

Die Personalausgaben (Soll und IST) in der Hauptgruppe 4 haben sich seit 1992 wie folgt entwickelt:



Soll und IST lt. Übersicht Jahresrechnung incl. Haushaltsreste

HH-Jahr	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998*
Soll	4.073	4.819	4.835	5.203	5.200	5.253	5.268
Ist	3.858	4.677	4.724	4.988	5.179	5.352	5.342
Mehr + Weniger -	-215	-142	-111	-215	-21	+ 99	+ 73

* ohne die Berücksichtigung von Ausgaberesten bzw. Belastungen anderer Hauptgruppen (z.B. 0517, Titel 653 63 rund 25 Mio. DM)

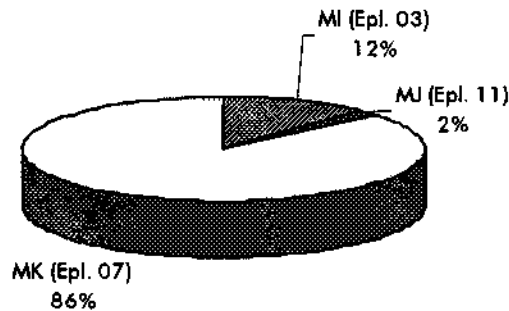
1997 wurde erstmals das Gesamtsoll in der Hauptgruppe 4 überschritten. Die Überschreitung betrug 99 Mio. DM (incl. Reste)¹. 1998 erfolgte ebenfalls eine Überschreitung der Personalausgaben.

Die Überschreitung der gegenseitig deckungsfähigen Personalausgaben² ohne Beihilfen verteilt sich wie folgt auf die Ressorts:

¹ 87 Mio. DM ohne Reste

² Anlage 1 a der HHR 1997

Anteil der Ressorts an der Überschreitung der Personalausgaben



Im Einzelplan 07 sind 86 v.H. der Personalausgabenüberschreitungen entstanden. Die höchste Einzelüberschreitung in einem Kapitel erfolgte im Kapitel 0710 beim Titel 425 01 (Angestelltenvergütung der Lehrkräfte an allgemeinbildenden Schulen) mit einer Summe von 138,3 Mio. DM.

5.1.2 Geänderter Veranschlagungsmodus in der Hauptgruppe 4

Bis 1996 erfolgte die Aufstellung des Haushaltsplanentwurfes nach der Methode der sogenannten Sollveranschlagung. Dabei wurden die in den Stellenplänen, Stellenübersichten und Bedarfsnachweisen veranschlagten Stellen mit vom Ministerium der Finanzen herausgegebenen Jahresdurchschnittssätzen multipliziert. Insbesondere bei nicht besetzten Stellen resultierten hieraus "Reserven", die z.B. genutzt werden konnten, um in der Höhe nicht erwartete Tarif- und Besoldungserhöhungen zu finanzieren, Minderausgaben zu erwirtschaften oder Abfindungen zu zahlen.

Erstmals mit der Haushaltsaufstellung 1997 wurde die Methode für die Haushaltsaufstellung geändert. Nach den allgemeinen Bemerkungen zur Veranschlagung der Personalausgaben im Vorbericht 1997 erfolgte die Veranschlagung unter Zugrundelegung einer am voraussichtlichen IST orientierten Berechnung.

Anstelle der stellenbezogenen Veranschlagung erfolgte nur noch eine personenbezogene Dotierung der (voraussichtlich) tatsächlich besetzten Stellen, so dass - anders als bei der "Sollveranschlagung" - keine "Reserven" für die Deckung von Eventualitäten vorhanden waren.

Insbesondere nicht veranschlagte Abfindungszahlungen führten 1997 somit zu einer Ansatzüberschreitung, obwohl mit den Abfindungszahlungen aufgrund der angestrebten Stellenreduzierung bereits bei der Haushaltsaufstellung gerechnet werden musste.

Vor dem Hintergrund der erstmaligen Überschreitung des Gesamtsolls in der Hauptgruppe 4 bei der Einführung der Istveranschlagung und der Fortsetzung dieser Überschreitung zum Abschluss 1998 hält es der Landesrechnungshof für unumgänglich, dass das Ministerium der Finanzen bei der Haushaltsaufstellung nach der Methode der sogenannten Istveranschlagung alle voraussichtlich zu leistenden Ausgaben (d.h. z.B. auch Personalausgaben zur Stellenrückführung, wie Abfindungen) veranschlagt.

Ansonsten besteht die Gefahr, dass es auch künftig zu einer erheblichen Überschreitung des Gesamtsolls kommt.

5.2. Nichterwirtschaftung der globalen Minderausgaben in der Hauptgruppe 4

Im Haushaltsplan 1997 sind unter Titel 462 01 globale Minderausgaben für Personalausgaben in Höhe von insgesamt 40 Mio. DM veranschlagt worden. Davon entfallen 21,4251 Mio. DM auf das Kapitel 1302 und 18,5749 Mio. DM auf diverse Einzelkapitel³.

Von dieser gesamten Minderausgabe wurden nach den Angaben in der Haushaltsrechnung ca. 24,7 Mio. DM buchmäßig erwirtschaftet; 15,3 Mio. DM (d.h. ca. 38 v.H.) wurden nicht erwirtschaftet. Im Gegensatz zu der Darstellung des Ministeriums der Finanzen in der Haushaltsrechnung ist der Landesrechnungshof der Ansicht, dass eine Erwirtschaftung der globalen Minderausgabe z.B. in Einzelplan 07 mit 11,5 Mio. DM nicht real nachgewiesen werden kann, wenn der Einzelplan 07 eine Gesamtüberschreitung von 93,9 Mio. DM ausweist.

Die globalen Minderausgaben wurden damit insgesamt nicht erwirtschaftet, auch wenn an einzelnen Stellen Bemühungen der Ressorts zur Einsparung von Personalausgaben zu verzeichnen waren.

Bei der von der Landesregierung nunmehr praktizierten Istveranschlagung auf der Basis der (voraussichtlich) tatsächlich vorhandenen Beschäftigten bleibt praktisch kein Raum für die tatsächliche Erwirtschaftung von Minderausgaben.

Der Sachverhalt macht deutlich, dass deshalb bei einer Istveranschlagung künftig auf die Veranschlagung von globalen Minderausgaben für Personalausgaben grundsätzlich verzichtet werden muss.

Zusammengefasst ergeben sich folgende Empfehlungen und Schlussfolgerungen:

- Es muss sichergestellt sein, dass alle personalausgabenwirksamen Maßnahmen (z.B. Abfindungen) veranschlagt werden.
Das gilt insbesondere auch dann, wenn mit diesen Maßnahmen Einsparungen für künftige Haushaltsjahre erreicht werden sollen.
- Auf die Veranschlagung von globalen Minderausgaben für Personalausgaben muss künftig verzichtet werden.

Nach Meinung der Landesregierung machen die Überschreitungen der Jahre 1997 und 1998 bei den Personalausgaben nur einen geringen Prozentsatz gemessen am Gesamtansatz aus. Aus Sicht des Landesrechnungshofs sind jedoch Überschreitungen von über 50 Mio. DM erheblich. Es muss daher sichergestellt werden, dass Überschreitungen in dieser Größenordnung nicht eintreten. Dem kann durch eine ausreichende Veranschlagung von Personalverstärkungsmitteln Rechnung getragen werden.

6. Verpflichtungsermächtigungen

Im Haushaltsjahr 1997 wurden die ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen zu rund 82 % in Anspruch genommen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die z.B. für das Jahr 2000 ausgewiesene Vorbelastung in Höhe von rund 4 Mrd. DM nicht vollständig alle tatsächlich eingegangenen Verpflichtungen darstellt.

Nicht in dieser Summe enthalten sind:

a) Ermächtigung aufgrund von Haushaltsvermerken, z.B. für EU-Programme

Hier besteht die Ermächtigung, mit Einwilligung des Ministeriums der Finanzen, die nicht durch Einnahmen im laufenden Haushaltsjahr gedeckten Mehrausgaben im Rahmen des genehmigten Operationellen Programms zu leisten. Die Mehrausgaben sind dabei als Vorgriff gem. § 37 Abs. 6 LHO nachzuweisen.

Die Umsetzung der EU-Programme erfordert in der Regel das Eingehen von Rechtsverpflichtungen auch zu Lasten künftiger Haushalte, die erfahrungsgemäß durchschnittlich etwa 80 % der Ausgaben betreffen. Gesonderte Verpflichtungsermächtigungen sind dafür nicht ausgebracht.

Allein bei den 3 Strukturfonds (ESF, EFRE, EAGFL) ist in den Haushaltsjahren 1997 bis 1999 jährlich durchschnittlich ein Haushaltsansatz zwischen 800 Mio. DM und 900 Mio. DM ausgebracht.

Die demnach abzusichernden zusätzlichen Rechtsverpflichtungen bewegen sich in einer Größenordnung von rund 650 - 700 Mio. DM, unabhängig von der politisch zu entscheidenden Bindung dieser Drittmittel.

Der Landesrechnungshof hält es aufgrund der Größenordnung für unverzichtbar, die eingegangenen Verpflichtungen auch für diese Bereiche künftig in der Haushaltsrechnung auszuweisen. Nur so kann dem Parlament ein reales Bild über Vorbelastungen künftiger Haushalte vermittelt werden.

b) Eingegangene Verpflichtungen auf der Basis des § 40 LHO

Aufgrund der Erörterungen zum Jahresbericht 1998 Teil I im Rechnungsprüfungsausschuss des Landtages am 03.11. und 02.12.1998 zur Textziffer 18 - Überhöhte Fördergarantie des Landes - teilten Vertreter des Kultusministeriums und des Ministeriums der Finanzen mit, dass die Entscheidung zum Abschluss eines Zuwendungsvertrages - betreffend das Philharmonische Staatsorchester Halle - auf der Grundlage von § 40 LHO getroffen wurde.

Nach § 40 LHO Satz I bedürfen

- der Erlass von Verordnungen und Verwaltungsvorschriften,

- der Abschluss von Tarifverträgen,
 - die Gewährung von über- oder außertariflichen Leistungen sowie
 - die Festsetzung oder Änderung von Entgelten für Verwaltungsleistungen
- der Einwilligung des Ministeriums der Finanzen, wenn diese Regelungen zu Einnahmeminderungen oder zu zusätzlichen Ausgaben im laufenden Haushaltsjahr oder in künftigen Haushaltsjahren führen können.

Nach Satz 2 sind diese Bestimmungen auch auf sonstige Maßnahmen von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung anzuwenden.

Die Haushaltsrechnung 1997 enthält keinerlei Hinweise auf Einwilligungen zu Maßnahmen nach § 40 LHO.

Die nachträgliche Ausbringung von Verpflichtungsermächtigungen im Haushalt 1998 belegt, dass das Kultusministerium/Ministerium der Finanzen offensichtlich bewusst gegen die obengenannte Abgrenzung und damit das Budgetrecht der Abgeordneten verstoßen hat.

Auf Nachfrage des Landesrechnungshofs teilte das Ministerium der Finanzen am 22.02.1999 im Rahmen einer unvollständigen Übersicht mit, dass das Ministerium der Finanzen 1997 in 11 Fällen und 1998 in 10 Fällen für Maßnahmen nach § 40 LHO seine Einwilligung erteilt hat, die in 2 Fällen aus 1997 zur Ausbringung von Verpflichtungsermächtigungen im Haushalt 1998 - Kapitel 0787 Titelgruppe 74, Theaterförderung - geführt haben.

Eine Einwilligung des Ministeriums der Finanzen zum Abschluss dieser Zuwendungsverträge hätte auf der Grundlage von § 40 LHO nicht erteilt werden dürfen.

Hierbei handelt es sich um Maßnahmen, die gemäß § 38 Abs. I LHO zu Rechtsverpflichtungen in künftigen Haushaltsjahren führen und daher einer Ermächtigung im Haushaltsplan bedürfen. Gegebenenfalls kommen über-/außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen in Betracht, sofern die Voraussetzungen (Unvorhergesehenheit/Unabweisbarkeit) erfüllt sind. Dagegen handelt es sich bei Maßnahmen des § 40 LHO und damit verbundene Einwilligungen des Ministeriums der Finanzen um solche Maßnahmen, bei denen die Möglichkeit von Auswirkungen auf den Landeshaushalt besteht.

Aufgrund der vorbezeichneten Sachverhalte hält es der Landesrechnungshof für notwendig, alle Einwilligungen des Ministeriums der Finanzen nach § 40 LHO künftig in einer gesonderten Übersicht zusätzlich zu den über-

und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen darzustellen und zu begründen.

Damit würde den Informationsrechten des Parlaments im Rahmen seines Budgetrechtes Rechnung getragen.

Unabhängig davon hat der Landesrechnungshof im Ergebnis der Sachverhalte 1997/1998 das Ministerium der Finanzen dringend darum gebeten, die zeitnahe Unterrichtung des Landesrechnungshofs im gleichen Umfang wie bei über-/außerplanmäßigen Ausgaben/Verpflichtungsermächtigungen auch für Einwilligungen gem. § 40 LHO sicherzustellen.

c) **Überplanmäßige/außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen**

Sofern die Voraussetzungen des § 38 LHO erfüllt sind, könnten überplanmäßige/außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen künftige Haushalte zusätzlich belasten. So wurden neben den im Haushalt 1997 planmäßig veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen auch über- und außerplanmäßige Verpflichtungen in Höhe von rund 468 Mio. DM eingegangen.

In zwei Fällen waren diese durch das Ministerium der Finanzen nicht genehmigt. Dies betrifft zum Einen Kapitel 0802, Titelgruppe 70 - Weltausstellung EXPO 2000 Hannover- in Höhe von 1,9 Mio. DM.

Zum Anderen ist bei Kapitel 2013, Titelgruppe 74 - Polizeirevier Nord-West in Magdeburg - eine nicht genehmigte Verpflichtung in Höhe von rund 661 TDM eingegangen worden.

Der hohe Betrag von über-/außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen kann - sofern auch 1999 entsprechende Einwilligungen vom Ministerium der Finanzen erteilt werden - zusätzliche Rechtsverpflichtungen für den Haushalt 2000 und die Folgejahre bewirken.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, auch in diesem Bereich künftig ein restriktives Herangehen des Ministeriums der Finanzen, um die Konsolidierungsanstrengungen für den Landeshaushalt nicht durch zusätzliche Belastungen zu erschweren.

III. Einzelne Bemerkungen

1. Nachweis über das Vermögen

1.1 Rechtliche Grundlagen

Gemäß Artikel 97 Abs. 1 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt ist der Haushaltsrechnung eine Übersicht über das Vermögen und die Schulden des Landes beizufügen. Der Gesetzgeber hat in den §§ 73 und 86 LHO festgelegt, dass ein Nachweis über das Vermögen und die Schulden zu erbringen ist und dass das Ministerium der Finanzen das Nähere hierzu im Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof regelt.

Mit Runderlass vom 11.03.1996 hat das Ministerium der Finanzen in den Verwaltungsvorschriften zu § 73 LHO die Übersicht über das Vermögen des Landes auf die Vermögensteile beschränkt, deren Wert "mit vertretbarem Erfassungsaufwand" ermittelt und in Geldbeträgen ausgedrückt werden kann. Da der Wert von beweglichen Sachen nicht mit vertretbarem Erfassungsaufwand ermittelt werden könne, seien diese nicht in die Übersicht aufzunehmen, sie seien jedoch in den Bestandsverzeichnissen der verwaltenden Dienststellen nach Art und Anzahl überprüfbar erfasst. Gleiches gilt für Sachen im Gemeingebrauch (Straßen, Brücken, Wasserläufe und damit zusammenhängende Grundstücke), da diese nicht finanziell verwertbar seien und eine jährliche Bewertung einen nicht vertretbaren Verwaltungsaufwand erfordere.

In den Verwaltungsvorschriften zu § 73 LHO wird ferner festgelegt, dass die Vermögensübersicht neben dem Grundvermögen das Finanzvermögen enthält. Letzteres gliedert sich nach den Verwaltungsvorschriften zu § 86 LHO in folgende Vermögensarten:

- Beteiligungen,
- Forderungen,
- Anteile an eigenen Anleihen,
- Rücklagebestände,
- Landesbetriebe und
- Sondervermögen.

Die Beschränkung des Vermögensnachweises auf das Grund- und Finanzvermögen - und der damit verbundene Verzicht auf den Nachweis des übrigen Sachvermögens - ent-

spricht der gängigen Praxis beim Bund und den übrigen Bundesländern, die ebenfalls auf einen vollständigen Nachweis der Vermögenswerte verzichten.

Wie den einschlägigen Kommentaren zu § 86 BHO/LHO zu entnehmen ist, wurde dies in der Vergangenheit mit einem teilweise unverhältnismäßigem Aufwand begründet, zum Anderen mit der Schwierigkeit einer sinnvollen Bewertung bei bestimmten Vermögenswerten. Als weiteres Argument führen die Kritiker ins Feld, dass der Zweck des Vermögens weitgehend die Verwertbarkeit auf dem Markt verbietet.

Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass eine umfassende Bewertung des Landesvermögens - die Erfassung ist nach den Verwaltungsvorschriften zu § 73 LHO ohnehin zwingend - einen nennenswerten, jedoch einmaligen Aufwand bei der ersten Bewertung und einen gewissen Mehraufwand bei gegebenenfalls jährlicher Aktualisierung (die jedoch weitgehend durch entsprechende EDV-Anwendungen automatisiert werden könnte) bedeutet. Ferner kann in einer begrenzten Zahl von Fällen eine sinnvolle Bewertung schwierig sein.

Die jüngste Entwicklung hat jedoch gezeigt, dass die früher vehement verneinte Verwertbarkeit des Vermögens am Markt aufgrund seiner Zweckbestimmung schon vielerorts geübte Praxis ist. Öffentliche Verwaltungsgebäude oder kommunale Versorgungseinrichtungen werden verkauft und "zurückgeleast" oder privat betrieben, wenn auch hiergegen teilweise prinzipielle Bedenken erhoben werden (vgl. z.B. Ausführungen von Prof. Dr. F. Kirchhof in "Die Öffentliche Verwaltung" 6/99 zum "Kieler Modell"). Derartige Rechtsgeschäfte dienen häufig einer kurzfristigen Entlastung des Haushaltes (durch zusätzliche Einnahmen bei "sale and lease back" oder geringere Investitionsausgaben bei "Investorenmodellen"). Der Preis dafür sind in der Regel jedoch langfristige Verpflichtungen, die für viele Jahre die disponiblen Haushaltsmittel verringern.

Angesichts dieser fortschreitenden Entwicklung gewinnt die Frage einer vollständigen Vermögensbewertung und eines Vermögensnachweises zunehmend an Bedeutung.

1.2 Nachweis über den Bestand und die Veränderungen beim Grundvermögen in der Haushaltsrechnung 1997

Abschnitt B der Haushaltsrechnung enthält den Nachweis über das Vermögen und die Schulden entsprechend § 86 LHO. In den Vorbemerkungen hierzu erläutert das Ministerium der Finanzen, dass der Nachweis über den Bestand und die Veränderungen beim Grundvermögen erst nach Fertigstellung des Landesgrundstücksverzeichnisses und der Bewertung der Grundstücke erfolgen kann. Zum wiederholten Mal wird vom Ministerium der Finanzen in der Haushaltsrechnung ausgeführt, dass am Landesgrundstücksverzeichnis gearbeitet wird. Es sei aber noch nicht fertiggestellt.

Bereits mit Erlass vom 02.07.1996 hatte das Ministerium der Finanzen die Ressorts aufgefordert, für die Erstellung des elektronischen Liegenschaftsverzeichnisses (LINFOS) alle Liegenschaftsdaten der von den Ressorts und ihnen nachgeordneten Bereichen genutzten Liegenschaften (landeseigene und angemietete) den Regierungspräsidien zu übermitteln. Bis Ende 1998 lagen Daten für 1.319 Grundstücke vor.

Mit Erlass vom 23.12.1998 hat das Ministerium der Finanzen die Ressorts zur Vervollständigung und Aktualisierung der Daten bis zum 08.02.1999 aufgefordert. Nach Angaben des Ministeriums der Finanzen lagen Mitte März 1999 noch nicht alle angeforderten Daten vor.

Die Eingabe der Daten wird nach Einschätzung des Ministeriums der Finanzen noch mindestens bis Ende 1999 andauern. Somit ist mit einem Nachweis über das Grundvermögen frühestens für die Haushaltsrechnung 1999 zu rechnen.

Damit würde auch dem Landtag frühestens mit der Vorlage der Haushaltsrechnung 1999, d.h. Ende 2000 das Landesgrundstücksverzeichnis und damit Angaben zum Grundvermögen des Landes vorliegen.

Der Landesrechnungshof erkennt durchaus objektive Gründe für die langwierige und notwendig gründliche Erarbeitung des Landesgrundstücksverzeichnisses an. Allerdings ist es unverständlich, dass über einen Zeitraum von mehreren Jahren - zumindest seit Erlass der Verwaltungsvorschriften zu § 86 LHO - zwar an der Erstellung gearbeitet wird, Ergebnisse jedoch kaum zu erkennen sind.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Landtag bereits für die Haushaltsrechnung 1998 einen vollständigen Vermögensnachweis zu verlangen.

1.3 Nachweis über das Finanzvermögen in der Haushaltsrechnung 1997

1.3.1 Nachweis über die Beteiligungen des Landes

Im Nachweis über die Beteiligungen wird das nominale Beteiligungsvermögen (Anteile des Landes an den Unternehmen) zum Jahresende ausgewiesen. Die Veränderungen im Laufe des Haushaltsjahres sind den Bemerkungen zu den jeweiligen Unternehmen zu entnehmen. Diese Übersicht enthält 1997 für die Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen erstmalig auch die mittelbaren Beteiligungen des Landes. Insbesondere im Hinblick auf die mittelbaren Beteiligungen, die das Land an privaten Unternehmen hält, muss sichergestellt sein, dass die Informations- und Gestaltungsrechte des Landtages durch die "Auslagerung" von Landesaufgaben in eine Beteiligung nicht eingeschränkt werden.

Aus diesem Grund ist es nach Auffassung des Landesrechnungshofs erforderlich, auch bei den mittelbaren Beteiligungen nicht nur den prozentualen Anteil am Stammkapital, sondern auch die absolute Höhe der Beteiligungen im Haushalt auszuweisen.

Weiterhin sollte das Ministerium der Finanzen die Aufstellung über die Beteiligungen künftig um eine unmittelbare Gegenüberstellung des Bestandes zu Beginn und Ende sowie die Zu- und Abgänge während des Haushaltsjahres ergänzen und somit die Vermögensänderung deutlich aufzeigen.

Ende 1997 betrug die Zahl der unmittelbaren Beteiligungen des Landes an privatrechtlichen Unternehmen 32, somit zwei mehr als im Vorjahr. Allein die Beteiligungsgesellschaft des Landes Sachsen-Anhalt ist unmittelbar an sechs Unternehmen beteiligt, insgesamt ist das Land mittelbar an 18 Gesellschaften beteiligt, für die der Stammkapitalanteil des Landes (rund 8,5 Mio. DM) im Haushalt nicht dargestellt ist.

Allein die vom Land Sachsen-Anhalt an privatrechtlichen Unternehmen unmittelbar gehaltenen Stammkapitalanteile stiegen (saldiert) um rund 711,1 TDM auf rund 50.594,5 TDM.

Davon entfielen rund

51.100 DM	auf zwei Neugründungen,
2.420.000 DM	auf eine Stammkapitalerhöhung,
- 760.000 DM	auf eine Anteilsreduzierung und

-1.000.000 DM auf eine Anteilsumschichtung zur Beteiligungsgesellschaft.

Die Übersicht über die Landesbeteiligungen zeigt, dass das Land im Jahre 1997 folgende neue Beteiligungen eingegangen ist:

Beteiligung	Höhe der Beteiligung	
	in DM	in v.H.
Trägersgesellschaft Deutscher Pavillon mbH	1.100	0,97
SALUS gGmbH	50.000	100

Darüber hinaus ergaben sich im Verlauf des Jahres 1997 folgende Veränderungen bei den bestehenden Beteiligungen:

- Die Anteile der ehemaligen Manufakturbetriebe Sachsen-Anhalt Verwaltungsgesellschaft mbH (Landesanteil 100 v.H. = 1 Mio. DM) wurden 1997 in die Beteiligungsgesellschaft des Landes Sachsen-Anhalt eingebracht. Danach erfolgte am 29.05.1997 eine Umfirmierung in die Musikland GmbH Sachsen-Anhalt.
- Das Land hat seinen Anteil an der Sachsen-Anhaltinischen-Landesentwicklungsgesellschaft mbH (SALEG) von 52 v.H. auf 26,94 v.H. verringert. Durch die Kapitalerhöhung auf 18.630.600 DM beträgt der Landesanteil an der SALEG nunmehr 5.020.000 DM.
- Das Land hat seinen Anteil an der Flughafen Leipzig-Halle GmbH von 25,1 v.H. auf 17,8 v.H. reduziert, wodurch sich die Stammeinlage des Landes von 2.540.000 DM auf 1.780.000 DM verringerte.

Die Erläuterungen zu den im Haushaltsplan 1997 unter Einzelplan 13, Kapitel 1320, Titel 831 29 veranschlagten Mitteln enthielten keinerlei Hinweise auf die vorgenannten Veränderungen der Beteiligungen des Landes.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Landtag vor dem Hintergrund aktueller Diskussionen künftig die Erläuterung zu Titel 831 29 in Kapitel 1320 für verbindlich zu erklären und damit Einfluss auf die Beteiligungspolitik des Landes zu nehmen.

Damit der Haushaltsgesetzgeber sein Budgetrecht umfassend wahrnehmen kann, sollten ihm regelmäßig die betriebswirtschaftlichen Aspekte der Beteiligungen dargestellt werden.

So kann sichergestellt werden, dass die Abgeordneten des Landtages die Strukturen von Beteiligungen erkennen sowie über die Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit der Bereitstellung von Haushaltsmitteln entscheiden können.

1.3.2 Nachweis über die Forderungen des Landes

Der Nachweis über die Forderungen enthält den Anfangs- und Endbestand des Haushaltsjahres sowie die Zu- und Abführungen im Wesentlichen gegliedert nach Einzelplänen. Der Informationswert dieser Übersicht könnte verbessert werden, wenn eine Unterteilung der Übersicht nach dem Grund der Forderungen, wie sie teilweise in anderen Bundesländern (z.B. Mecklenburg-Vorpommern) praktiziert wird, vorgenommen würde.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Landesregierung zu prüfen, ob mit vertretbarem Aufwand die entsprechenden Angaben künftig in die Haushaltsrechnung aufgenommen werden können.

1.3.3 Nachweis über Anteile an eigenen Anleihen,

Nachweis über den Bestand an Rücklagen

Ein Nachweis hierzu entfällt, da das Land nach Angaben des Ministeriums der Finanzen keine Anteile begeben bzw. keine Rücklagen gebildet hat.

1.3.4 Jahresabschluss und Entwicklung der Landesbetriebe

In der Haushaltsrechnung 1997 wird für die 13 eingerichteten Landesbetriebe der nach § 85 Abs. I Nr. 3 LHO vorzulegende Jahresabschluss in der Anlage VIII dargestellt. Die Landesregierung hat eine Darstellung in Form einer verkürzten Bilanz und einer reduzierten Gewinn- und Verlustrechnung vorgenommen.

Zunächst ist anzumerken, dass für das Landeskrankenhaus Bernburg (Kapitel 0512), das Landeskrankenhaus Uchtspringe (Kapitel 0512), das Landeskinder- und Jugendheim

Pretzsch (Kapitel 0517), die Medizinische Fakultät der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg (Kapitel 0608), den landwirtschaftlichen Betrieb Tierproduktion Iden der Lehr- und Versuchsanstalt (Kapitel 0955), das Landgestüt Radegast/Prussendorf (Kapitel 0956) sowie das Landesweingut Kloster Pforta (Kapitel 0958) jeweils nur vorläufige Jahresabschlüsse vorgelegt wurden.

In der nachfolgenden Tabelle wird die Entwicklung der Jahresüberschüsse/Jahresfehlbeträge gemäß der Gewinn- und Verlustrechnungen der Jahre 1994 bis 1997 aufgezeigt, wobei der Landesrechnungshof grundsätzlich eine Überprüfung der Zahlen nicht vorgenommen hat.

Die Landeskrankenhäuser Bernburg und Uchtspringe wurden 1997 auf die Betreibergesellschaft für sozialorientierte Einrichtungen des Landes Sachsen-Anhalt (Salus gGmbH) übertragen. Von der Übertragung ausgenommen wurden die bei diesen Krankenhäusern angegliederten Bereiche des Maßregelvollzuges. Dieser wird als eigenständiger Betrieb gemäß § 26 LHO geführt. Das Landeskrankenhaus Harzgerode wurde im Laufe des Jahres 1998 geschlossen.

Wegen der mit den Landeskrankenhäusern verbundenen Besonderheiten wurde darauf verzichtet, diese in die nachfolgenden Betrachtungen einzubeziehen.

	[in Mio. DM]				
	1994	1995	1996	1997	Gesamt
Landeskinder- und Jugendheim Pretzsch	- 2,68	- 0,59	- 0,75	- 0,03	- 4,05
Landesmaterialprüfamt *	-	-	-	- 3,60	- 3,60
Landwirt. Betrieb Tierproduktion Iden	+ 0,39	+ 0,19	- 1,98	- 1,73	- 3,13
Landwirt. Betrieb Bernburg	+ 0,46	+ 0,31	- 0,11	- 0,86	- 0,2
Landgestüt Radegast/Prussendorf	- 1,70 **	- 1,53 **	- 1,44	- 0,84	- 5,51
Landesweingut Kloster Pforta	- 0,38	- 0,65	- 0,48	- 0,68	- 2,19
Arbeitsbetriebe der Justizvollzugsarbeitsverwaltung	+ 0,58	+ 0,71	+ 0,42	+ 0,65	+ 2,36
Talsperrenmeisterei des Landes Sachsen-Anhalt***	- 3,87	- 0,49	- 4,59	- 3,47	- 12,42
Medizinische Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg	- 8,5	+ 0,85	- 3,6	+ 1,3	- 10,25
Medizinische Fakultät der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg	+ 3,7	+ 15,7	+ 7,8	+ 0,4	+ 27,6

* erst seit 1997 als Landesbetrieb geführt

** die Haushaltsrechnung enthielt keine Bilanz/Gewinn- und Verlustrechnung, der Bericht der Wirtschaftsprüfer für das Jahr 1995 wurden durch das ML dem Landesrechnungshof im August 1998 übergeben

*** ab 01.01.1999 umgewandelt in eine Anstalt öffentlichen Rechts

Sofern es in den nächsten Jahren nicht gelingt, die ausgewiesenen Verluste durch Erhöhung der Umsätze/Erlöse nachhaltig zu beeinflussen, wären diese durch das Land auszugleichen.

Für die Medizinische Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg wird der Verlust der Jahre 1993 und 1994 in Höhe von 42,5 Mio. DM mit Kassenwirksamkeit ab 1998 bis zum Jahr 2003 bereits durch das Land ausgeglichen. Entsprechende Haushaltsmittel sind dafür ab dem Haushalt 1998 in Kapitel 0602, Titel 682 03 - Zuschüsse an Landesbetriebe zum Ausgleich von Verlusten - veranschlagt und mit Verpflichtungsermächtigungen untersetzt.

Sollte das Land in künftigen Haushaltsjahren Landesbetriebe in eine andere Rechtsform (z.B. Privatisierung) überführen, wäre dies nur möglich, wenn spätestens zu diesem Zeitpunkt die Verluste aus früheren Jahren ausgeglichen werden.

Bei der Bewertung dieser Fehlbeträge/Überschüsse müssen die darin enthaltenen Zahlungen des Landes gesondert betrachtet werden. Sie erfolgen in verschiedenen Formen wie: Zuschüsse für Investitionen, Erstattung laufender Kosten, Zuschüsse für laufende Kosten oder als Darlehen.

In der nachfolgenden Übersicht sind die Zuschüsse des Landes (einschließlich für Investitionen) für die Jahre 1994 - 1999 dargestellt.

	[im Mio. DM]						Gesamt
	1994	1995	1996	1997	1998	1999 Plan	
Landeskinder- und Jugendheim Pretzsch (Kap. 0517; Titel 891 65)	keine Aussage möglich	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	3,75
Landesmaterialprüfamt* (Kap. 0812)	4,55	4,50	3,72	4,52	3,9	3,9	25,09
Landwirt. Betrieb Tierproduktion Iden (Kap. 0955, Titel 682 01, 891 01)	1,84	1,41	1,06	1,38	0,77	0,95	7,41
Landwirt. Betrieb Bernburg (Kap. 0955, Titel 682 02 891 02)	-	0,02	-	0,1	-	-	0,12
Landgestüt Radegast / Prussendorf (Kap. 0956)	1,80	2,35	3,17	2,14	2,82	3,04	15,32
Landesweingut Kloster Pforta (dav. insges. 3,36 Mio. DM als Darlehen) (Kap. 0958)	0,4	1,53	0,87	1,15	1,1	0,67	5,72
Arbeitsbetriebe der Justizvollzugsarbeitsverwaltung (Kap. 1105 lt. Finanzplan)	0,26	-	-	-	-	-	0,26
Talsperrenmeisterei des Landes Sachsen-Anhalt** (Kap. 1502, TGr. 76) (Kap. 1320, Titel 883 03)	3,5	2,59	2,06	2,69	2,2	2,7	15,74
						5,0	5,0
Medizinische Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg (Kap. 0605) (Zuschuss aus Verlustausgleich Kap. 0602 Titel 682 06)	76,5	97,3	91,5	93,7	99,3	87,3	545,6
					10,0 ^x		10,0 ^x
Medizinische Fakultät der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg (Kap. 0608)	76,6	89,1	83,1	87,8	89,1	80,3	506,0

* erst ab 1997 als Landesbetrieb geführt,

** ab 01.01.1999 umgewandelt in eine Anstalt öffentlichen Rechts

^x Der notwendige weitere Verlustausgleich für die Jahre 1993 und 1994 (insgesamt 42,5 Mio. DM) ist in den folgenden Haushaltsjahren bis 2003 vorgesehen.

Die Entwicklung der Höhe der Überschüsse/Fehlbeträge als auch der Zuschüsse des Landes verdeutlicht, dass die Mehrzahl der hier betrachteten Landesbetriebe von einer anzustrebenden Kostendeckung weit entfernt ist.

Es ist für die nächsten Haushaltsjahre auch nicht zu erwarten, dass sich die Situation "zuschussbedürftiger" Landesbetriebe einschneidend ändern wird.

Der Landesrechnungshof hält es aufgrund der beschriebenen Situation der Landesbetriebe für erforderlich, die Ursachen für diese Entwicklung im Rahmen einer Aufgabenkritik zu analysieren und dem Parlament künftig mit Vorlage der Haushaltsrechnung zusätzliche Informationen über die Entwicklung der Landesbetriebe zu geben.

Dazu sollte das Ministerium der Finanzen in Abschnitt B eine zusammengefasste Übersicht aufnehmen, aus der das Reinvermögen (Eigenkapital) zu Beginn und Ende sowie die Veränderungen während des Haushaltsjahres für jeden Landesbetrieb ersichtlich ist.

Das Ministerium der Finanzen sollte in künftigen Haushaltsrechnungen in den Bilanzen sowie in den Gewinn- und Verlustrechnungen der Landesbetriebe die Vorjahreswerte mit ausweisen.

1.3.5 Nachweis über die Einnahmen und die Ausgaben sowie den Bestand an Sondervermögen und Rücklagen

In der Anlage IV weist das Ministerium der Finanzen die Einnahmen und Ausgaben sowie die Bestände der Sondervermögen aus.

Weder in dieser Übersicht noch bei den nachgewiesenen Forderungen des Landes sind Beträge in Höhe von 75 Mio. DM resultierend aus dem Vermögen bzw. Gewinn aus den Anteilen an der Provinzialsächsischen Energieversorgungs AG (PREVAG) enthalten. Bei der PREVAG handelt es sich um ehemalige kommunale Energieunternehmen, deren Vermögen vom Bund treuhänderisch verwaltet wurde. Die Landesregierung erhielt 1992 erstmalig Informationen über einen möglichen Vermögensanspruch des Landes Sachsen-Anhalt auf Teile des PREVAG-Vermögens.

Mit Datum vom 20.08.1997 erstellte das Landesförderinstitut einen Vermögensstatus zu Gunsten des Landes, mit der Folge, dass hieraus zu erwartende Einnahmen für den Landeshaushalt bei der parlamentarischen Beratung zum Haushalt 1998, d.h. Ende 1997 in Höhe von 75 Mio. DM berücksichtigt wurden. Entsprechende Vereinbarungen mit kom-

munalen Gebietskörperschaften und dem Bundesministerium des Innern (Treuhandverwalter) zur Verwendung wurden im Laufe des Jahres 1998 geschlossen.

Aus Sicht des Landesrechnungshofs hätte in der Haushaltsrechnung 1997 dieser Betrag an entsprechenden Stellen nachgewiesen und erläutert werden müssen. Die Landesregierung wird dies für die Haushaltsrechnung 1998 nachzuholen haben.

1.3.6 Zusammenfassende Darstellung in der Haushaltsrechnung

Eine zusammenfassende zahlenmäßige Darstellung für das Finanzvermögen ist in Abschnitt B nicht enthalten. Die entsprechenden Angaben sind zwar an verschiedenen Stellen in der Haushaltsrechnung enthalten, können jedoch nur mit verhältnismäßig hohem Aufwand für eine Gesamtbewertung zusammengefasst werden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, künftig in Abschnitt B eine zusammenfassende zahlenmäßige Übersicht über das Finanzvermögen aufzunehmen, die das Vermögen zu Beginn und Ende sowie die Veränderungen während des Haushaltsjahres für jede Vermögensart und das gesamte Finanzvermögen ausweist.

2. Bürgschaften des Landes

Neben dem Nachweis des Vermögens des Landes enthält die Übersicht über die Schulden des Landes auch den Nachweis der Bürgschaften.

Der Gesamtbetrag der vom Land Sachsen-Anhalt übernommenen Bürgschaften entwickelte sich in den Haushaltsjahren 1991 - 1997 entsprechend den Unterlagen des Ministeriums der Finanzen wie folgt:

Haushaltsjahr	Nettozugang in DM	Stand 31.12. in DM
1991	104.227.635	104.227.635
1992	96.246.400	200.474.035
1993	541.511.852	741.985.887
1994	1.385.187.796	2.127.173.683
1995	862.787.1870	2.989.960.853
1996	/ 29.964.044	2.959.996.809
1997	288.113.840	3.188.110.649

(Die Übersicht enthält die beurkundeten Bürgschaften und Eventualverbindlichkeiten)

Der in § 5 des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 1997 (Haushaltsgesetz 1997) festgelegte Bürgschaftsrahmen von 5.500.000.000 DM wurde damit zum 31.12.1997 zu 57,97 v.H. in Anspruch genommen.

Aufgrund der bereits im Vorjahr vom Landesrechnungshof gegebenen Hinweise wurde die Höhe des Bürgschaftsrahmens bei der Haushaltsaufstellung 1999 auf 4.245.000.000 DM abgesenkt.

Die Nettoinanspruchnahme des Landes, d.h. die tatsächliche Inanspruchnahme abzüglich der Rückflüsse (z.B. aus der Verwertung von Sicherheiten) entwickelte sich in den Jahren 1993 - 1998 ausweislich der jeweiligen Haushaltsrechnung und im Jahr 1998 lt. endgültiger Titelübersicht (Kapitel 1325 Titel 871 01) wie folgt:

Haushalts-jahr	Haushaltsplan	Nettoinanspruch-nahme in DM	v.H. vom Bürgschafts-volumen des Vorjahres
1993	15.000.000	7.537.000	3,76 v.H.
1994	40.000.000	33.046.867	4,45 v.H.
1995	60.000.000	200.661.316	9,43 v.H.
1996	80.000.000	49.917.006	1,69 v.H.
1997	90.000.000	99.920.542	3,38 v.H.
1998	110.000.000	42.200.251	1,32 v.H.
1999	90.000.000		

Die Nettoinanspruchnahme des Landes belief sich im Gesamtzeitraum von 1993 bis 1998 auf insgesamt 433.282.982 DM.

Die nachfolgende Übersicht zeigt die Relation zwischen der Bruttoinanspruchnahme und den Rückflüssen:

Haushalts-jahr	Bruttoinanspruchnahme in DM	Rückflüsse in DM	Anteil der Rückflüsse an der Inanspruch-nahme des Vorjahres
1993	7.537.000	0	
1994	33.375.386	328.510	4,36 v.H.
1995	208.808.391	8.147.075	24,41 v.H.
1996	108.719.928	58.802.922	28,16 v.H.
1997	104.595.847	4.675.305	4,30 v.H.

Die Rückflüsse aus der Verwertung von Sicherheiten sind in Relation zur Inanspruchnahme des Landes nach wie vor gering.

In 11 Fällen (rund 3 Mio. DM) hätte das Ministerium der Finanzen bei rechtzeitiger Beantragung und Begründung nach § 37 LHO diese Ausgaben genehmigt.

Damit wären rund 90 % (rund 23 Mio. DM) der nicht genehmigten über-/außerplanmäßigen Ausgaben auch bei rechtzeitiger Beantragung durch das Ministerium der Finanzen nicht genehmigt worden.

Haushaltsjahr	Anzahl der Fälle	nicht genehmigte über-/außerplanmäßige Ausgaben in Höhe von	Bemerkungen des Ministerium der Finanzen bei rechtzeitiger Antragstellung und Begründung hätte das Ministerium der Finanzen Einwilligung erteilt in...
1991	99	169 Mio. DM	
1992	80	96 Mio. DM	
1993	82	138 Mio. DM	
1994	41	11 Mio. DM	
1995	50	80 Mio. DM	
1996	39	36 Mio. DM	16 Fällen in Höhe von rund 7 Mio. DM
1997	36	26 Mio. DM	11 Fällen in Höhe von rund 3 Mio. DM

Außerordentlich bedenklich ist, dass nicht genehmigte über-/außerplanmäßige Ausgaben in Einzelfällen seit Jahren immer wiederkehrend bei den gleichen Kapiteln und Titeln geleistet wurden. Erkennbare Schlussfolgerungen wurden jahrelang aus dem Fehlverhalten auch nach der entsprechenden Missbilligung durch den Landtag von den Ressorts nicht abgeleitet bzw. umgesetzt.

Beispielhaft zu nennen sind:

Kapitel	Titel	Zweckbestimmung
0621	681 62	Studentenwerk/Ausbildungsförderung - Zuschüsse für Schüler
0758	52602	Landesinstitut für Lehrerfortbildung - Entschädigung für die Prüfung von Schulbüchern
1502	68370	ökologische Altlasten

Bei den hier aufgeführten Kapiteln/Titeln wurden nicht genehmigte über-/ außerplanmäßige Ausgaben sowohl im Haushaltsjahr 1996 als auch 1997 geleistet. Die im Jahr 1996 jeweils geforderte Anrechnung der Mehrausgabe auf den Haushaltsansatz des Jahres 1997 (Vorgriff) wurde nicht umgesetzt und in einem Fall (0621/681 62) auch im Haushaltsjahr 1998 nicht wirksam.

Das Problem kann zwar formal, wie offensichtlich bereits für 1998 geschehen, durch einen Verzicht auf das Ausbringen von Vorgriffen bereinigt werden. Aus Sicht des Landesrechnungshofs ist es jedoch notwendig, die anzurechnenden in der Regel nicht genehmigten überplanmäßigen Ausgaben der Vorjahre in den Folgejahren durch Bewirtschaftungsmaßnahmen einzusparen. Andernfalls würden nicht genehmigte überplanmäßige Ausgaben nachträglich sanktioniert werden.

Nicht genehmigte überplanmäßige Ausgaben in Höhe von rund 2 Mio. DM wurden erstmals im Rahmen Sondervermögen "Förderfonds" bei Titelgruppe 62 - Förderung von Vorhaben zur nachhaltigen Stadtentwicklung - geleistet.

Die nicht genehmigte überplanmäßige Ausgabe entstand, weil der entsprechend ausgebrachte Vermerk: "Die Ausgaben der Titelgruppe erhöhen oder vermindern sich um die Mehr- oder Mindereinnahmen bei Einnahmetitelgruppe 62." nicht beachtet wurde. Die Mindereinnahmen der Titelgruppe betragen 2 Mio. DM. Diese hätten die Ausgaben bei einem Ansatz von 12 Mio. DM auf 10 Mio. DM gesenkt, da der Wirtschaftsplan des Sondervermögens nach Änderung des Gesetzes über den Förderfonds vom 10.07.1997 (GVBl. Land Sachsen-Anhalt S. 696) rückwirkend ab 01.01.1997 für verbindlich erklärt wurde. Die IST-Ausgaben betragen dagegen 11,98 Mio. DM. Eine bereits zum 30.01.1999 gegenüber dem Rechnungsprüfungsausschuss zugesagte Klärung des Problems durch das Ministerium der Finanzen ist nicht erfolgt.

Der Betrag der nicht genehmigten überplanmäßigen Ausgabe ist als Vorgriff auf das Folgejahr anzurechnen. Der durch die zu zeitige Leistung von Ausgaben entstandene Zinsschaden für das Land muss durch das bewirtschaftende Ressort ermittelt, die Prüfung der Regressfrage bzw. disziplinarrechtliche Maßnahmen eingeleitet werden.

Das Ministerium der Finanzen wird künftig neben der vollständigen Darstellung die detaillierte Darlegung und Analyse nicht genehmigter über-/außerplanmäßiger Ausgaben zu realisieren haben (Entlastungsbeschluss für Haushaltsjahr 1996, Drs. 3/12/7143). Eine wirksame Reduzierung nicht genehmigter über-/außerplanmäßiger Ausgaben ist notwendig. Dies wird nur möglich sein, wenn neben disziplinarrechtlichen Maßnahmen eine Prüfung der Schadens- und Regressfrage auch wirksame Ergebnisse bringt. Nur damit lässt sich verfassungs- und haushaltsrechtliches Fehlverhalten für die Zukunft einschränken.

3.3 Über-/außerplanmäßige Ausgaben im Zusammenhang mit dem Infrastrukturprogramm

Für das Haushaltsjahr werden über-/außerplanmäßige Ausgaben in Höhe von rund 200 Mio. DM sowie über-/außerplanmäßige Verpflichtungen in Höhe von 122,7 Mio. DM, die im Zusammenhang mit dem im April 1997 von der Landesregierung beschlossenen Infrastrukturprogramm 1997 - 1999 stehen, ausgewiesen.

Gemäß Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 29.04.1997 waren die Maßnahmen zunächst aus im Haushaltsplan 1997 veranschlagten Haushaltsstellen und -mitteln zu finanzieren. Sofern die Mittel dafür nicht ausreichten oder entsprechende Haushaltsstellen nicht vorhanden waren, war die Beantragung einer über- bzw. außerplanmäßigen Ausgabe erforderlich.

Dazu gehörte auch die zusätzliche Gewährung einer kommunalen Investitionspauschale im Rahmen des "Förderfonds" in Höhe von 100 Mio. DM, auf deren Wirkung und Ergebnisse der Landesrechnungshof bereits im letzten Jahresbericht (1997, Teil 2, III.3.2, S. 27 ff.) hingewiesen hat.

Die Begründung für dieses umfangreiche Programm sah die Landesregierung darin, dass durch das Vorziehen öffentlicher Bauaufträge und kurzfristig durchzuführender zusätzlicher Infrastrukturmaßnahmen die ökonomischen und ökologischen Rahmenbedingungen für die Wirtschaft des Landes Sachsen-Anhalt verbessert und gleichzeitig unmittelbare kurzfristige Beschäftigungseffekte als Beitrag zum Abbau der hohen Arbeitslosigkeit erzielt werden.

Aus haushaltsrechtlicher Sicht sowie zur Realisierung der mit dem Programm vorgesehenen Ziele lässt sich Folgendes feststellen:

- a) Nach Auffassung des Landesrechnungshofs hätte der überwiegende Teil des Infrastrukturprogramms, das insgesamt - verteilt auf die Jahre 1997 bis 1999 - ein Volumen von 1 Mrd. DM umfasst, für 1997 im Rahmen eines Nachtragshaushaltes umgesetzt werden müssen. Dieser wäre notwendig gewesen, weil die Erfüllung der rechtlichen Voraussetzungen der Unvorhergesehenheit und Unabweisbarkeit von über- und außerplanmäßigen Ausgaben, die im Zusammenhang mit dem Infrastrukturprogramm entstanden sind, größtenteils nicht erbracht wurde. Das unvorhergesehene und unabweisbare Bedürfnis ist nach Artikel 95 der Verfassung sowie § 37 Abs. 1 Satz 2 LHO jedoch Voraussetzung für die Einwilligung zur Leistung der Mehrausgaben.

Auch wenn die Mitglieder des Ausschusses für Finanzen gemäß § 6 Satz 2 Haushaltsgesetz 1997 zu den über-/außerplanmäßigen Ausgaben über 10 Mio. DM beteiligt waren, so ist jedoch das Budgetrecht der Abgeordneten, sofern sie nicht diesem Ausschuss angehören, eingeschränkt.

Der Landesrechnungshof hält es für unumgänglich, dass für künftige geplante Programme mit erheblichem Umfang von der Landesregierung ein Nachtragshaushalt aufgestellt und damit auch die Finanzierung haushaltsrechtlich sauber sichergestellt wird.

- b) Zur Finanzierung des Infrastrukturprogrammes waren zunächst die jeweiligen Haushaltsansätze auszuschöpfen und im Verlauf des Haushaltsjahres - falls notwendig unter Berücksichtigung der Beteiligung des Ausschusses für Finanzen in den Fällen des § 6 Satz 2 des Haushaltsgesetzes 1997 - die Zustimmung des Ministerium der Finanzen zu einer Ausgabe nach § 37 LHO erforderlich.

Für das Infrastrukturprogramm wurden die über-/außerplanmäßigen Ausgaben in Höhe von rund 200 Mio. DM nur zum Teil aus Einsparungen an anderer Stelle finanziert. Mehrausgaben in Höhe von rund 68 Mio. DM wurden aus dem Gesamthaushalt gedeckt.

Das Ministerium der Finanzen wird darzustellen haben, welche Quellen für die Deckung der rund 68 Mio. DM aus dem Gesamthaushalt herangezogen wurden, zumal in einem Schreiben vom 27.10.1998 gegenüber dem Finanzausschuss des Landtages auf Forderung von Abgeordneten die angebliche Absicherung der Finanzierung dargestellt wurde.

Auf die Anrechnung von Mehrausgaben auf die nächstjährige Bewilligung (Vorgriff § 37 Abs. 6 LHO) ist generell verzichtet worden, obwohl in der Mehrzahl der Fälle die in der Finanzplanung vorgesehenen Maßnahmen vorgezogen wurden. Die Haushaltsrechnung zeigt, dass die Maßnahmen des Infrastrukturprogrammes z.B. zu überplanmäßigen Ausgaben im Kapitel 2011 - allgemeine Hochbauangelegenheiten - in Höhe von rund 49 Mio. DM geführt haben. Die Finanzierung erfolgte vollständig aus Einspartiteln des Einzelplanes 20.

Vorgezogene Maßnahmen müssten jedoch in den Folgejahren zwangsläufig zu Ausgabeminderungen führen und hätten insofern als Vorgriff behandelt werden müssen.

Das Ministerium der Finanzen wird zu erläutern haben, aus welchen Gründen eine haushaltsrechtliche Behandlung der überplanmäßigen Ausgaben als Vorgriff nicht erfolgte.

- c) Die Zielsetzung des Regierungsprogrammes, für die Wirtschaft zusätzliche Impulse durch zusätzliche Maßnahmen zu bewirken, wurde nicht erreicht. Das wird deutlich, wenn man die Ausgaben im investiven Bereich (Hauptgruppen 7 und 8) betrachtet. Bei den Bauausgaben wurden keine zusätzlichen Ausgaben geleistet. Für die sonstigen Investitionsausgaben (Hauptgruppe 8) ist festzustellen, dass zwar eine Überschreitung des Haushaltsansatzes in Höhe von rund 551 Mio. DM eingetreten ist. Diese Überschreitung resultiert jedoch aus der Ermächtigung zur Leistung von Ausgaben von aus dem Vorjahr übertragenen Ausgaberesten in Höhe von rund 780 Mio. DM. Diese Ausgaben sind damit innerhalb des Gesamtsolls (Haushaltsansatz zuzüglich übertragene Ausgabereste) und somit planmäßig (d.h. vorhersehbar) abgeflossen. Zusätzliche Effekte vermag der Landesrechnungshof hier nicht zu erkennen.

Auch die im Rahmen des Programms über das Sondervermögen "Förderfonds" ausgereichte Investitionspauschale in Höhe von 100 Mio. DM hat die Zielsetzung nicht erreicht. Der Landesrechnungshof hat in seiner Prüfung zum Einsatz der Pauschale festgestellt, dass das Auslösen zusätzlicher Aufträge für heimische Klein- und Mittelunternehmen in erheblichem Umfang nicht erreicht wurde. Diese Thematik war bereits Gegenstand des Jahresberichtes 1997, Teil 2, III.3.2.b, S. 29 ff., mit der Feststellung, dass bei der Mehrzahl der geprüften Kommunen die Mittel überwiegend für solche Maßnahmen eingesetzt wurden, die ohnehin in den Haushaltsplänen 1997 eingestellt und zum Teil schon vor 1997 begonnen worden waren.

Diese Tatsachen machen deutlich, dass die von der Landesregierung vorgebrachten rechtlichen Begründungen zur Unabweisbarkeit der Auflage des Infrastrukturprogrammes nicht zutrafen.

3.4 Schadensersatzleistungen und Unfallentschädigungen

In der Anlage IM der Haushaltsrechnung 1997 werden Mehrausgaben dargestellt, die im Zusammenhang mit Schadensersatzleistungen und Unfallentschädigungen beim Titel 681 01 geleistet werden. Die jeweiligen Titel waren als Leertitel in den Ressorteinzelplänen ausgebracht. Bei diesen Buchungsstellen hatte das Ministerium der Finanzen mit dem Haushaltsführungserlass seine Einwilligung zur Leistung von über-/außerplanmäßigen Ausgaben gemäß § 37 LHO erteilt.

Die Deckung von Mehrausgaben bei diesem Titel erfolgt aus Kapitel 1302, Titel 971 01 - Globale Mehrausgaben.

In den Haushaltsjahren 1993 - 1998 betrug der Ansatz des Titels 971 01 im Kapitel 1302 jeweils 3 Mio. DM.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, in welcher Höhe Mehrausgaben zu decken waren:

Haushaltsjahr	Betrag der Haushaltsüberschreitungen
1993	932.658 DM
1994	545.149 DM
1995	663.177 DM
1996	376.300 DM
1997	537.563 DM
1998	Haushaltsplanansatz 3 Mio. DM
1999	Haushaltsplanansatz 0 DM

Erstmals mit dem Haushaltsplan 1999 wird auf die Veranschlagung der globalen Mehrausgaben Titel 971 01 im Kapitel 1302 verzichtet.

Die Entwicklung in den vergangenen Haushaltsjahren zeigt jedoch, dass für Schadensersatzleistungen und Unfallentschädigungen immer Haushaltsüberschreitungen des Titel 681 01 aus dieser globalen Mehrausgabe zu decken waren und wohl auch künftig entstehen werden. Es ist nicht erkennbar, wie Haushaltsüberschreitungen in anderer Weise gedeckt werden sollen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt daher für die Haushalte ab dem Jahr 2000 eine globale Mehrausgabe bei Kapitel 1302 - Titel 971 01 in Höhe von ca. 1 Mio. DM einzustellen, damit eine haushaltsmäßige Absicherung der im Einzelfall nicht bezifferbaren Schadensfälle erreicht wird. Alternativ wäre der Verzicht auf die generelle Einwilligung des Ministerium der Finanzen im jeweiligen Haushaltsführungserlass denkbar.

Dessau, im April 1999

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Schröder', written in a cursive style.

Schröder
Präsident