

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Ausführungen des

**Präsidenten des
Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt**

auf der

Landespressekonferenz am 07.06.2002

anlässlich der Vorstellung des

J a h r e s b e r i c h t e s 2 0 0 1

des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

im Haushaltsjahr 2000 - Teil 2 Haushaltsrechnung 2000 -

Sperrfrist: 07.06.2002 - 9:00 Uhr

Es gilt das gesprochene Wort

Anrede,

wie in den vergangenen Jahren auch, legt der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt mit dem Teil 2 seines Jahresberichtes 2001 einen eigenständigen Berichtsteil zur Haushaltsrechnung 2000, also zum Jahresabschluss 2000, vor.

Mit diesem eher nüchternen Zahlenwerk trifft der Landesrechnungshof nicht nur Aussagen zum Haushaltsvollzug des Jahres 2000. Vielmehr geht es auch darum, die Auswirkungen des Jahresabschlusses 2000 auf die folgenden Haushaltsjahre darzustellen. Dieser Prüfbericht ist sozusagen das Prädikatsurteil über die in einem Haushaltsjahr vollzogene Haushaltspolitik.

In welcher Lage sich der Gesamthaushalt des Landes Sachsen-Anhalt befindet, ist bereits Anfang Mai unmittelbar nach dem Regierungswechsel der Öffentlichkeit offen gelegt worden. Der Landesrechnungshof hat bereits in den vergangenen Jahren sowohl bei der Vorstellung des jeweiligen Jahresberichtes als auch bei den Haushaltsberatungen im Finanzausschuss auf die sich abzeichnende Lage hingewiesen und einen Konsolidierungskurs angemahnt. Wir haben insbesondere immer und immer wieder zum Ausdruck gebracht, in den Haushaltsplänen alles korrekt zu veranschlagen, nichts zu verstecken, d.h. u.a. auch keine Sondervermögen und Nebenhaushalte mit eigenständigen Kreditermächtigungen aufzubauen oder auszugestalten, keine Transaktionen über ausgelagerte Gesellschaften durchzuführen.

Die neue Regierung will nun durch einen Nachtragshaushalt für das laufende Haushaltsjahr eine saubere Ausgangslage für künftige

ge Jahre schaffen und kurzfristig Konsequenzen einleiten. Das begrüßt der Landesrechnungshof ausdrücklich, da wir leider in der Vergangenheit immer wieder Fälle von bewusst zu hoher Veranschlagung bei den Einnahmen, zu niedrigen Ausgaben oder der Verlagerung in Nebenhaushalte zu beanstanden hatten.

Ein drastischer Sparkurs ist notwendig, wenn eine Konsolidierung erreicht werden soll. Dabei muss der Schwerpunkt ab dem Haushaltsjahr 2003 als Neubeginn einer tatsächengerechten und seriösen Finanzpolitik gelegt werden und folgende grundlegenden finanzpolitischen Orientierungen zugrunde gelegt werden:

- Rückführung der Neuverschuldung auf 0 bis zum Jahr 2006,
- Auflösung aller Kreditermächtigungen in sogenannten Sondervermögen und Nebenhaushalten,
- Steigerung der Investitionsausgaben, Verhinderung des weiteren Absinkens bzw. Verstetigung und leichtes Ansteigen der Investitionsquote.

Es wird kein konsumtiver Bereich von Maßnahmen verschont werden können, wenn man diese Zielstellung erreichen will. Das fängt bei der Verwaltung selber an (Personalabbau, Verwaltungsreform) und endet nicht zuletzt bei der Überprüfung von zu großzügigen sozialpolitischen Ansprüchen.

Vor dem Hintergrund dieser Zielstellung soll der vorliegende Jahresbericht des Landesrechnungshofes helfen, die Ausgangslage richtig zu erkennen und Fehler und Versäumnisse aufzeigen, damit diese künftig möglichst nicht noch einmal gemacht werden.

1. Verschuldung des Landes Sachsen-Anhalt

S. 10 ff.

Unter Einbeziehung der kommunalen Gebietskörperschaften weist Sachsen-Anhalt Ende des Jahres 2000 die höchste aufgelaufene Gesamtverschuldung pro Einwohner aller neuen Bundesländer aus. Sie liegt bei 6.388 € insgesamt, davon entfällt eine Pro-Kopf-Verschuldung in Höhe von 5.153 € auf die Verschuldung des Landes. Am Ende des Haushaltsjahres 2001 betrug die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes bereits 5.546 € und wird am Ende des laufenden Haushaltsjahres 2002 bei (mindestens) 6.000 € liegen.

Während es in den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Jahr **S. 10** 2000 gelungen ist, durch einen wesentlichen Rückgang der Nettokreditaufnahme die Pro-Kopf-Verschuldung um (nur) 1,3 % gegenüber dem Vorjahr zu steigern, betrug die Zunahme der Pro-Kopf-Verschuldung des Landes rund 7 %.

Das Land hat am Ende des Jahres 2001 einen Gesamtschuldenberg in Höhe von rund 14,5 Mrd. € (26,9 Mio. DM) angehäuft. In dieser Zahl ist auch die Verschuldung der Sondervermögen u.a. enthalten (z.B. Verschuldung des Talsperrenbetriebes des Landes) in Höhe von rd. 243,4 Mio. € (476 Mio. DM). **S. 12**

Das stetige Anwachsen der Verschuldung hat zu strukturellen **S. 13** Problemen im Landeshaushalt und zu einem deutlichen Rückgang der Investitionsausgaben sowohl absolut als auch relativ im Verhältnis zu den Gesamtausgaben geführt. Betragen die Investitionsausgaben im Jahr 1995 noch 2,8 Mrd. € (5,5 Mrd. DM), so sind für das Jahr 2002 noch 2,1 Mrd. € (4 Mrd. DM) veranschlagt. Damit sinkt die Investitionsquote von 27 % auf unter 20 %. Gemäß

der mittelfristigen Finanzplanung der alten Regierung soll sich der rückläufige Trend bis 2005 auf dann 1,9 Mrd. € (3,7 Mrd. DM) und damit eine Investitionsquote von rund 19 % fortsetzen.

Mit dem durch die neue Landesregierung angekündigten Nachtragshaushalt wird sich die Nettokreditaufnahme für das laufende Haushaltsjahr erhöhen, da die sich abzeichnenden Haushaltsrisiken 2002 in Höhe von rund 900 Mio. € sowie das bereits 2001 entstandene Defizit in Höhe von rund 200 Mio. € nicht durch andere Maßnahmen vollständig kompensiert werden können. Darin sind die Steuerausfälle in einer Größenordnung von 350 Mio. € enthalten. Zusammengerechnet muss der Finanzminister rund 1,1 Mrd. € in diesem Nachtragshaushalt unterbringen, die bisher nicht berücksichtigt waren.

Damit wird es zwar noch schwieriger, das Ziel der Rückführung der Neuverschuldung auf 0 bis zum Jahr 2006 zu realisieren, die neue Landesregierung sollte an diesem Ziel jedoch festhalten.

Die Schwierigkeit auch für folgende Haushaltsjahre liegt darin, dass die Steuerzuwächse in künftigen Jahren nicht ausreichen werden, um die notwendige Rückführung der Neuverschuldung sowie die Steigerung bei Rechtsverpflichtungen (z.B. Personal und Zinsen) finanziell abzudecken. Weitere Einschnitte bei den Ausgaben sind deshalb notwendig.

Ich wiederhole deshalb unser ceterum censeo, das Land muss endlich davon herunterkommen, die höchste Stellenausstattung pro Einwohner in der gesamten Bundesrepublik zu haben. Dafür

gibt es 12 Jahre nach Gründung des Landes keine Rechtfertigung mehr.

Für Sachsen-Anhalt wird es auch vor dem Hintergrund des kürzlich beschlossenen Nationalen Stabilitätspaktes zur Einhaltung der festgelegten Fiskalkriterien immer dringender, die Zielsetzung eines ausgeglichenen Haushaltes schnellstmöglich mit konkreten Maßnahmen zu untersetzen und die notwendigen Schritte unter Einbeziehung der kommunalen Ebene umzusetzen. Das gilt auch für die Sondervermögen und die z.B. für den Talsperrenbetrieb vorhandenen Kredite. **S. 15**

Dazu gehört auch die Betrachtung der in einem Haushaltsjahr über die Ansätze im Haushaltsplan hinausgehenden Ausgaben - die sogenannten über- und außerplanmäßigen Ausgaben - die durch den Landesrechnungshof jährlich an dieser Stelle einer Bewertung unterzogen werden. **ab S. 30**

2. Über- und außerplanmäßige Ausgaben **S. 30**

Im Haushaltsjahr 2000 betrug die Summe der über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie der Vorgriffe rund 279 Mio. € (545 Mio. DM). Dies bedeutet gegenüber dem Vorjahr einen Anstieg von rund 16 %. Der Anteil dieser Mehrausgaben betrug somit rund 3 % des Gesamtausgabevolumens.

In diesen Mehrausgaben sind (für 45 Fälle) in Höhe von rund 25 Mio. € (49 Mio. DM) Ausgaben enthalten, für die keine Ermächtigung des Ministeriums der Finanzen vorlag - sogenannte nichtgenehmigte über- und außerplanmäßige Ausgaben. Gegenüber dem **S. 31**

Haushaltsjahr 1999 ist es nicht gelungen, Anzahl und Volumen dieser nichtgenehmigten Mehrausgaben entscheidend zurückzuführen.

Die nichtgenehmigten über- und außerplanmäßigen Ausgaben bedeuten eine gravierende Nichtbeachtung der verfassungsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Regelungen. Es ist unumgänglich, dass alle Fälle von Pflichtverletzungen beim Umgang mit öffentlichen Mitteln dienstrechtlich sowie die Schadens- und ggf. Regressfrage geprüft werden.

Ein deutlicher Rückgang dieser außer- und überplanmäßigen Ausgaben muss erreicht werden.

Im vorliegenden Jahresbericht hat sich der Landesrechnungshof **ab S. 32** mit Einzelfällen von überplanmäßigen Ausgaben befasst. So werden Mehrausgaben im Bereich der Bauausgaben genauer bewertet, aber auch im Bereich des Kultusministeriums und bei den Versorgungsausgaben. **S. 32 ff.** **S. 42**

Gerade im Bereich der Erstattungen an den Bund für Zusatzversorgungssysteme) sind in den letzten Jahren regelmäßig sehr hohe überplanmäßige Ausgaben zu verzeichnen. So waren es im

Jahr	2000	rd. 12. Mio. €
	2001	rd. 54 Mio. €

Für das Jahr 2002 zeichnen sich nach Angaben des Ministeriums der Finanzen bereits Mehrausgaben in Höhe von mindestens 118 Mio. € ab, die im Nachtragshaushalt berücksichtigt werden müssen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes waren die sich abzeichnenden Mehrausgaben durchaus bereits im Verfahren der Haushaltsaufstellung bekannt. Der Landesrechnungshof hatte zuletzt bei den Haushaltsberatungen für 2002 im Ausschuss für Finanzen darauf hingewiesen. Damit handelt es sich nicht um unvorhergesehene Ausgaben und im Haushaltsplan wären die entsprechend notwendigen Ausgaben von vorn herein in ihrer vollen Höhe planbar gewesen.

Eine kurze Anmerkung zu den persönlichen Verwaltungsausgaben
- Hauptgruppe 4.

S. 49 ff

Positiv soll hervorgehoben werden, dass es durch eine realistische Veranschlagung der Personalausgaben und Anstrengungen im Haushaltsvollzug im Haushaltsjahr 2000 gelungen ist, den Haushaltsansatz zu unterschreiten (um 25 Mio. € /48 Mio. DM), nachdem in den drei Vorjahren jeweils erhebliche Überschreitungen zu verzeichnen waren. Auch für das Haushaltsjahr 2001 sind - nach dem vorliegenden IST per 26.02.2002 - keine Mehrausgaben entstanden.

Dennoch werden derzeit nicht die gesamten Verpflichtungen des Landes gegenüber seinen Arbeitnehmern erfasst. Das ist auch ein Problem, welches die neue Landesregierung lösen muss.

Die Lehrkräfte des Landes Sachsen-Anhalt haben zum Schuljahresende 1999/2000 ein Arbeitszeitguthaben von ca. 5,6 Mio. Stunden aufgebaut. Dies entspricht Forderungen der Lehrkräfte gegenüber dem Land in Höhe von über 256 Mio. € / 500 Mio. DM.

Diese Verbindlichkeiten des Landes sollten in der Haushaltsrechnung nachrichtlich ausgewiesen werden. Würde das Land eine kaufmännische Rechnungslegung haben, bestünde die Verpflichtung einer entsprechenden Rücklagenbildung.

Ein weiterer Punkt, auf dessen Problematik der Landesrechnungshof jährlich hinweist, sind die fehlenden Deckungsmittel für die Behandlung von Ausgaberesten aus Vorjahren.

3. Haushaltsreste

S. 51 ff.

In das Haushaltsjahr 2001 wurden Ausgabereste in Höhe von rund 417 Mio. € (816 Mio. DM) übertragen. Diesen stehen Einnahmestereste in Höhe von rund 209 Mio. € (409 Mio. DM) gegenüber. Daraus leitet sich eine Deckungslücke in Höhe von rund 208 Mio. € (407 Mio. DM) ab.

Die Kritik des Landesrechnungshofes zielt darauf, dass im Haushaltsplan 2001 - wie in den Vorjahren - keine Mittel zur Finanzierung von Ausgaberesten vorgesehen sind.

Der Landtag hatte sich zuletzt mit dem Entlastungsbeschluss für das Haushaltsjahr 1998 dafür ausgesprochen, „... entsprechende Deckungsmittel für Ausgabereste zu veranschlagen, soweit nicht eine anderweitige Deckung erfolgen kann“.

Eine Umsetzung der Veranschlagung entsprechender Mittel, die seit dem Entlastungsbeschluss für das Haushaltsjahr 1995 fast jährlich gefordert wird, steht aber weiterhin aus.

Der Landesrechnungshof sieht auch in den in das Jahr 2001 übertragenen Ausgaberesten eine Ursache für das am Jahresende 2001 entstandene Defizit in Höhe von rund 200 Mio. € (393 Mio. DM) und weist erneut auf die Notwendigkeit der Veranschlagung entsprechender Mittel hin.

Nur auf diese Weise kann eine Diskrepanz zwischen dem Haushaltsplan und dem Haushaltsvollzug wirksam vermieden werden.

Für den vorliegenden Nachtragshaushalt 2002 ist dies in gleicher Weise zu berücksichtigen. Nach Angaben des Ministeriums der Finanzen beläuft sich die Deckungslücke zwischen den übertragenen Einnahme- und Ausgaberesten auf mindestens 86 Mio. € (168 Mio. DM).

Der vorliegende Jahresbericht enthält wiederum Aussagen und Wertungen zur Entwicklung der Landesbetriebe. Lassen Sie mich auf einige wesentliche Inhalte näher eingehen.

4. Landesbetriebe

ab S. 53

Das Land Sachsen-Anhalt führte im Haushaltsjahr 2000 acht Einrichtungen als Landesbetriebe, noch im Haushaltsjahr 1998 waren es 13.

Bei den Landesbetrieben handelt es sich um rechtlich unselbständige abgesonderte Teile der Landesverwaltung, deren Tätigkeit erwerbswirtschaftlich ausgerichtet ist - so die LHO in § 26.

Für die Landesbetriebe muss eingeschätzt werden, dass sie auch im Haushaltsjahr 2000 von einer erkennbaren Kostendeckung weit

entfernt waren. Dabei betrachtet der Landesrechnungshof nicht nur die im jeweiligen Haushaltsjahr entstandenen Überschüsse oder Fehlbeträge, sondern auch die vom Land gezahlten Zuschüsse - wie z.B. Investitionszuschüsse, Zuschüsse für laufende Kosten, Zuschüsse zum Ausgleich von Verlusten.

S. 54

Allein im Haushaltsjahr 2000 betrug die Höhe der Landeszuschüsse an die Landesbetriebe rund 92 Mio. € (180 Mio. DM). Trotzdem sind in vier der acht Landesbetriebe Verluste in Höhe von insgesamt rd. 4 Mio. € entstanden - mit anderen Worten: auch mit Zuschüssen des Landes können die Landesbetriebe nicht kostendeckend wirtschaften.

Eine grundlegende Veränderung des Zuschussbedarfes der Landesbetriebe ist in den nächsten Jahren nicht zu erwarten, wenn das Land nicht geeignete Maßnahmen zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit ergreift.

So hat z.B. das Landesmaterialprüfamt in 2000 bei einem Landeszuschuss in Höhe von 1,49 Mio. € (2,92 Mio. DM) einen Verlust von 2,01 Mio. € (3,93 Mio. DM) „erwirtschaftet“. Hier muss die Landesregierung Maßnahmen ergreifen, die zu einer dauerhaften Absenkung des Zuschussbedarfes führen.

S. 60

Lassen Sie mich zum Schluss zu den Ergebnissen einer Prüfung kommen, die der Landesrechnungshof im Jahr 2001 im Rahmen der Prüfung der Kredit- und Schuldenverwaltung gewonnen hat.

5. Einsatz derivativer Finanzinstrumente im Land

S. 17 ff.

Sachsen-Anhalt

Im Mittelpunkt dieser Prüfung stand die Bewertung, ob der Einsatz von Derivaten sachgerecht erfolgt ist und es hierdurch zu einer Verringerung der Zinslast des Landes gekommen ist.

Das Land Sachsen-Anhalt wird am Ende des Haushaltsjahres 2002 einen Schuldenstand von rd. 16 Mrd. € (31 Mrd. DM) erreicht haben. Dabei sind die mit dem Nachtragshaushalt zu erwartende höhere Neuverschuldung und auch die Verschuldung der Sondervermögen berücksichtigt. Aus diesen Schulden resultieren für das Jahr 2002 rd. 800 Mio. € (1,6 Mrd. DM) Zinszahlungen. Täglich zahlt das Land also über 2 Mio. € (4,2 Mio. DM) allein für die Zinsen.

Im Haushaltsjahr 2000 betrug die Verschuldung des Landes rund 13,8 Mrd. € (26,9 Mrd. DM). Dafür waren rund 696 Mio. € (1,4 Mrd. DM) Zinsen fällig.

S.12/18

Die Entwicklung der Zinsausgaben ist trotz eines in den letzten Jahren im Durchschnitt vorhandenen günstigen Zinsniveaus besorgniserregend, da durch den Anstieg der Zinsausgaben das Land in die Möglichkeit eingeschränkt wird, diese Ausgaben z.B. für dringende investive Zwecke zu verwenden.

Die Situation wird auch mit dem nun vorgelegten Nachtragshaushalt nicht leichter - im Gegenteil - die Zinsausgaben werden im Jahr 2003 deutlich ansteigen.

Mit einer Zinsquote von 7,9 % hat das Land Sachsen-Anhalt

S. 18

(gemeinsam mit Brandenburg) den höchsten Anteil der Zinsausgaben an den (bereinigten) Gesamtausgaben.

Mit dem Einsatz derivativer Finanzinstrumente will das Land - einfach ausgedrückt - von fallenden Zinsen profitieren, die Mehrbelastung aus steigenden Zinsen jedoch vermeiden. Sie dienen also der Begrenzung von Zinsänderungsrisiken bzw. Liquiditätsrisiken oder zur Optimierung der Kreditkonditionen.

Somit können Zinsbelastungen durch das Ausnutzen entsprechender Marktsituationen verringert werden. Um diese Zielsetzung erreichen zu können, bedarf es eines sehr geschickten Management aber auch eines sehr wirksamen Controllings.

Am Ende des Haushaltsjahres 2001 befanden sich 43 derivative
Geschäfte mit einem Nominalvolumen von rund 2,3 Mrd. € (5,5
Mrd. DM) bzw. 19 % des Schuldenstandes im Bestand.

S. 19

Damit waren die formalen Vorgaben der Landesschuldenordnung bzw. des Haushaltsgesetzes 2001 eingehalten.

Im Ergebnis seiner Prüfung hat der Landesrechnungshof dem Ministerium der Finanzen verschiedene Empfehlungen gegeben, zu deren Umsetzung zwischen dem Ministerium der Finanzen und dem Landesrechnungshof weitestgehend Übereinstimmung besteht.

So sollte eine unabhängige Kontrollinstanz, die tatsächlich getrennt von den Bereichen der Abwicklung und Kontrolle (sog. Back-office) und dem Bereich Vertragsabschluss (Front-office) ihre Aufgaben wahrnimmt, bis zum Ende des Jahres 2003 realisiert sein.

S. 21

Eine weitere Empfehlung bezog sich auf die Verbesserung der Information des Parlaments. Bisher beschränkte sich diese auf eine grundsätzlich verbale Darstellung der getätigten Geschäfte und der verfolgten Strategien.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes muss das Parla- **S. 21-22**
ment darüber hinaus, aber auch über die Ergebnisse aus derivativen Geschäften sowie zur Kosten-Nutzen-Relation und zu den bestehenden Risiken informiert werden. Auch wenn es bezüglich der konkreten Inhalte und Darstellungsweisen noch Abstimmungsbedarf zwischen Ministerium der Finanzen und Landesrechnungshof geben wird, so sollte ab dem Jahr 2003 diese erweiterte Berichterstattung an das Parlament umgesetzt sein.

Insgesamt hat die Prüfung eine Vielzahl von operationalen Risiken **S. 29**
im Ministerium der Finanzen aufgedeckt. Diese resultieren im Wesentlichen aus Schwächen in der Aufbau- und Ablauforganisation. Das Ministerium der Finanzen ist sich der im Bericht genannten operationalen Risiken weitgehend bewusst. Dennoch weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass zur Abwendung der hier dargestellten Risiken noch keine ausreichenden aufbau- und ablauforganisatorischen Vorkehrungen getroffen wurden bzw. umfassenden Kontrollmechanismen implementiert sind. Auch für den zukünftigen Einsatz derivativer Finanzinstrumente sind somit negative wirtschaftliche Auswirkungen durch operationale Risiken nicht auszuschließen.

Eine Vielzahl der in diesem Jahresbericht zur Haushaltsrechnung 2000 aufgegriffenen Probleme werden durch den Landesrechnungshof immer wieder thematisiert. Es ist notwendig, diese immer wieder anzugehen, Lösungen zu erarbeiten und umzusetzen.