

**Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt**

Ausführungen des

**Präsidenten des  
Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt**

auf der

**Landespressekonferenz am 04.06.2003**

anlässlich der Vorstellung des

**Jahresberichtes 2002  
des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt  
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
im Haushaltsjahr 2001, Teil 2  
- Haushaltsrechnung 2001 / Finanzsituation der  
Kommunen/Überörtliche Kommunalprüfung -**

**Sperrfrist: 04.06.2003 – 10:00 Uhr**

Es gilt das gesprochene Wort.

Anrede,

in gewohnter Weise legt der Landesrechnungshof den Teil 2 seines Jahresberichtes 2002 zur Haushaltsrechnung des Landes Sachsen-Anhalt für das Haushaltsjahr 2001 vor.

In diesem Teil des Jahresberichtes bewertet der Landesrechnungshof den Haushaltsvollzug des Jahres 2001 durch die Landesregierung. Aber mit der alleinigen Wertung dieser „Jahresbilanz“ ist es nicht getan. Der Landesrechnungshof möchte durch die Darstellung und Bewertung von aktuellen und für die künftige finanzielle Situation des Landes wichtigen Entwicklungen - zum Beispiel im Bereich der notwendigen Stellenreduzierungen (Titelgruppe 96) oder der Landesbetriebe - nicht nur kritisch die Vergangenheit betrachten, sondern auch Hinweise und Empfehlungen für künftige Gestaltungen geben.

Erstmals ist in diesem zweiten Teil des Jahresberichtes ein kommunaler Abschnitt enthalten. Der Landesrechnungshof will damit der Bedeutung der überörtlichen Kommunalprüfung<sup>1</sup> verstärkt Rechnung tragen. Neben der Darstellung wesentlicher Ergebnisse vorgenommener Prüfungen werden auch grundsätzliche Betrachtungen zur Finanzsituation der Kommunen vorgenommen. Wegen der hohen Abhängigkeit der Kommunen von den Zuweisungen des Landes lassen sich hieraus Empfehlungen sowohl für die Landes- als auch die Kommunalebene ableiten.

---

<sup>1</sup> Dem Landesrechnungshof obliegt die überörtliche Prüfung der Landkreise, der kreisfreien Städte und der Gemeinden sowie Verwaltungsgemeinschaften mit mehr als 25.000 Einwohnern.

## **1. Verschuldung des Landes Sachsen-Anhalt (Seite 10 ff.)**

Am 31.12.2001 hatte Sachsen-Anhalt mit 6.824 Euro die höchste aufgelaufene Gesamtverschuldung pro Einwohner im Vergleich mit den neuen Bundesländern (Land und Kommunen) zu verzeichnen.

Seit 1999 hat damit das Land Sachsen-Anhalt die rote Laterne.

Allein die Pro-Kopf-Verschuldung durch die Landeskredite steigerte sich von 5.546 Euro im Jahr 2001 auf 6.213 Euro in 2002 und wird bei planmäßigem Haushaltsverlauf Ende 2003 6.565 Euro betragen. Im Jahr 2004 wird die 7.000-Euro-Marke erreicht werden. Gegenüber dem Jahr 2001 würde das eine Steigerung von mehr als einem Viertel bedeuten.

In absoluten Zahlen gesehen wird allein der Landeshaushalt Ende 2003 einen Schuldenstand von fast 17 Mrd. Euro erreichen. Hierin enthalten sind auch die Kreditaufnahmen durch die Sondervermögen des Landes. Eingerechnet ist auch die Beleihung des Sondervermögens „Altlastensanierung“ mit 150 Mio. Euro, die nach Auffassung des Landesrechnungshofs - entgegen der Meinung des Finanzministers- zur Nettokreditaufnahme gehört.

Die katastrophale finanzielle Situation des Landes Sachsen-Anhalt hat sich bereits bei der Verabschiedung des Nachtragshaushaltes im vorigen Jahr offenbart, als die Nettoneuverschuldung von 590 Mio. Euro auf mehr als 1,5 Mrd. Euro angehoben wurde.

Verbunden mit der Kreditaufnahme ist naturgemäß die Entwicklung der Zinsausgaben, die im Haushaltsjahr 2001 noch rund 735 Mio. Euro betragen. Bereits im Haushaltsplan 2003 sind bei einem Gesamtvolumen

des Haushaltes von rd. 10,7 Mrd. Euro für Zinsen 908 Mio. Euro veranschlagt. Die Mittelfristige Finanzplanung geht davon aus, dass ab dem Jahr 2005 jeder zehnte Euro des Landeshaushaltes für Zinsen ausgegeben wird. Die Belastung des Landeshaushaltes mit Zinsausgaben wird sich weiter erhöhen, wenn die Zielstellungen der Rückführung der Neuverschuldung nicht erreicht werden.

Hier liegt das eigentliche finanzpolitische Dilemma. Die Zinszahlungen entsprechen schon jetzt einer Größenordnung, mit der im laufenden Haushaltsjahr beispielsweise die gesamten Ausgaben des Ministeriums für Gesundheit und Soziales bestritten werden könnten.

Das weitere Anwachsen der Verschuldung sowie Zinsbelastungen führen zu strukturellen Problemen im Landeshaushalt und bewirkt einen stetigen Rückgang der Investitionsausgaben. Geht die geltende Mittelfristige Finanzplanung noch von einem Rückgang der Investitionsquote von 21,3 % im Jahre 2002 auf 19,1 % im Jahr 2006 aus, ist aufgrund der sich abzeichnenden Veränderungen mit einem noch verstärkten Rückgang bereits für das Jahr 2004 zu rechnen.

Im Zusammenhang mit den bei der aktuellen Mai-Steuerschätzung festgestellten Einbrüchen des Steueraufkommens hat der Finanzminister erklärt, dass er nicht mehr in der Lage ist, das gesteckte Ziel der Rückführung der Neuverschuldung auf Null bis Ende 2006 einzuhalten.

Ich bin zwar auch der Auffassung, dass es nicht zu vermeiden sein wird, die Zwischenschritte zur Erreichung der ursprünglichen Zielstellung anzupassen. Ich halte es jedoch für einen schweren Fehler, die mittelfristige Zielstellung zur Rückführung der Verschuldung auf Null bereits jetzt aufzugeben. Damit wird die Schuldenbremse gelöst und aus Sicht der Politik der einfachste Weg gewählt. Dieser Weg hat jedoch, wenn man

allein die anwachsende Zinsbelastung betrachtet, die schwerwiegendsten Folgen für künftige Haushalte und Generationen.

Der Landesrechnungshof mahnt deshalb dringend, die Aufrechterhaltung der Zielstellung zur mittelfristigen Rückführung der Neuverschuldung an. Die Glaubwürdigkeit im Hinblick auf die Einhaltung der Maastricht-Kriterien und auch die Glaubwürdigkeit der Finanzpolitik gegenüber Investoren und Kommunen muss gewahrt werden.

Das Land muss dabei in erster Linie seine eigenen Schularbeiten machen und am Konsolidierungskurs auf der Ausgabenseite strikt festhalten.

Sieht man sich die derzeitige Haushaltssituation des Landes an, muss man nochmals feststellen, dass die im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 2003 vorgenommenen Einschnitte unbedingt notwendig waren. Insgesamt ist aber seit Jahren die Lage unterschätzt und eine Haushaltskonsolidierung nicht mit ausreichender Konsequenz vorangetrieben worden.

Zur Erreichung des Ziels der Haushaltskonsolidierung sind weiterhin Einschnitte im Bereich der konsumtiven Ausgaben notwendig. Das gilt umso mehr, als für den Haushalt 2004 erhebliche Sonderbelastungen durch die Auszahlung der Arbeitszeitkonten der Lehrer zu erwarten sind. Der Landesrechnungshof erwartet deshalb von den jeweiligen Ressorts, dass sie den Personalabbau konsequenter als bisher durchsetzen und durch verstärkte Verwaltungsreform auf allen Ebenen Kosten sparen. Die Schaffung eines Landesverwaltungsamtes einhergehend mit der Auflösung von Landesämtern wird dabei als erster positiver Schritt gesehen. Auch die beabsichtigte länderübergreifende Zusammenarbeit bietet

Chancen zur Kosteneinsparung und sollte deshalb konsequent ins Auge gefasst werden.

An dieser Stelle möchte ich kurz noch etwas näher auf die Entwicklung der Personalausgaben eingehen, die weiterhin die Schlüsselfrage für den vom Land zu beeinflussenden Konsolidierungskurs darstellt.

## **2. Persönliche Verwaltungsausgaben (Seite 58 ff.)**

Gerade die drastische Rückführung der Personalausgaben ist vom Landesrechnungshof immer wieder eingefordert worden. Trotz vorgenommener Stellenreduzierungen und Ausgliederungen sind seit 1992 dennoch die Personalausgaben kontinuierlich angestiegen. Im Jahre 2002 betrug der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben mehr als 26 %. Hinzu kommen bis dahin noch nicht etatisierte Verpflichtungen des Landes an die Lehrkräfte aus den Arbeitszeitkonten.

Um die finanzielle Handlungsfähigkeit des Landes zu sichern, unterstützt der Landesrechnungshof das Ziel der Landesregierung, den Stellenbestand auf den Durchschnitt der alten Flächenländer zurückzuführen, somit von rd. 68.000 Stellen im Jahr 2002 auf mittelfristig 55.000 Stellen. Mit dem Haushalt 2003 hat der Landtag als ersten Schritt 5.836 Stellen in Überhangbereichen gesondert ausgewiesen, technisch umgesetzt in der sogenannten Titelgruppe 96. Gleichzeitig ist im Haushalt eine spezielle Globale Minderausgabe von 42,5 Mio. Euro eingestellt worden, um die notwendigen Personaleinsparungen im Haushaltsvollzug darzustellen.

Im ersten Quartal 2003 sind die Ressorts allerdings weit unter den Vorgaben geblieben, insbesondere das Innenministerium mit der Landespolizei. Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist es deshalb dringend erforderlich, die personalwirtschaftlichen Anstrengungen zur Realisierung der Abbauziele kurzfristig deutlich zu intensivieren. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist die Erreichung des Stellenziels von 55.000 Stellen bis 2006 bei einer restriktiven Personalbewirtschaftung grundsätzlich möglich.

Der Landesrechnungshof hält es für weiterhin notwendig, dass im Haushalt 2004 die restlichen über 4.000 Überhangstellen in der Titelgruppe 96 ausgewiesen und mittelfristig realisiert werden. Erforderlich ist es, dass es zu tatsächlichen Personaleinsparungen kommt und nicht die Personalausgaben kosmetisch korrigiert werden, wie das z. B. bei der Ausgliederung von rd. 2.250 Stellen in die Globalhaushalte/Wirtschaftspläne der Universitäten mit dem Haushalt 2003 der Fall war.

### **3. Finanzsituation der Kommunen, Ergebnisse der Überörtlichen Kommunalprüfung (S. 19 ff.)**

Bei seinen Prüfungen hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass die Anzahl der Kommunen zugenommen hat, deren Kreditaufnahme die Grenze der dauernden Leistungsfähigkeit übersteigt und die damit ihren Haushalt sowohl in der Aufstellung als auch in der Ausführung nicht ausgeglichen haben. Absehbar ist eine Verstärkung dieser Tendenz.

Gegenüber dem Jahr 2001 sind die Schulden der Kommunen in 2002 um 31 Mio. Euro auf insgesamt rd. 3,3 Mrd. Euro angewachsen. Durch

die steigende Verschuldung, verbunden mit entsprechend steigendem Schuldendienst einerseits und sinkenden Zuweisungen andererseits können in verstärktem Maße Pflichtausgaben nicht mehr kompensiert werden und führen zu nichtausgeglichenen Haushalten.

Die von der Kommunalaufsicht für 2003 zugelassene Möglichkeit der verstärkten Aufnahme von Kassenkrediten ist nach Meinung des Landesrechnungshofes keine dauerhafte Lösung. Auch durch die Kassenkredite werden die Haushalte, allein durch die für die Bedienung notwendigen Zinszahlungen, noch stärker belastet.

Ebenfalls ist nicht absehbar, dass das Land eine Steigerung der Finanzzuweisungen gegenüber den Kommunen vornehmen kann. Insofern müssen die Kommunen ihre Aufgaben, insbesondere aber die Art und Weise ihrer Umsetzung analysieren. In der Auswertung sind Einsparpotenziale zu ermitteln sowie die Haushaltskonsolidierungskonzepte konsequent umzusetzen.

Wesentlich ist es, die nach wie vor zu hohen Personalausgaben zu reduzieren. Der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben der kommunalen Haushalte beträgt zurzeit ca. 31 % und wird durch die vereinbarten Tarifabschlüsse in den nächsten Jahren kontinuierlich ansteigen, wenn nicht gleichzeitig die Beschäftigtenzahl im gleichen Maße abgebaut wird. Wie auch beim Landespersonal liegt die Beschäftigtenzahl in den Kommunen weit über dem Schnitt der ostdeutschen Flächenländer.

Ohne Sachsen-Anhalt beträgt der Durchschnitt 1.506 Vollzeitbeschäftigte pro 100.000 Einwohner, in Sachsen-Anhalt sind es 1.841.



Zwar dürfen nach Ansicht des Landesrechnungshofes solche Vergleiche grundsätzlich nicht ohne Analyse der Strukturen getroffen werden, trotzdem ist ein Personalabbau verbunden mit der Schaffung von effektiven Strukturen dringend notwendig.

Aus Sicht des Landesrechnungshofs gehört es ebenso wie beim Land zur Glaubwürdigkeit der Kommunen, zuerst ihre eigenen Schularbeiten in Sachen Haushaltskonsolidierung zu machen.

Sowohl dem Land als auch den Kommunen kann wegen der gegenseitigen finanziellen Abhängigkeit nur empfohlen werden, die Strukturen zu überprüfen und Größenordnungen zu schaffen, die effektiv und effizient arbeiten können. Der vom Land beabsichtigten Verwaltungs- und Funktionalreform muss nach Ansicht des Landesrechnungshofes kurzfristig eine Stärkung der Leistungskraft der kommunalen Ebene durch eine Kommunalreform folgen, so dass über eine gesicherte Finanzausstattung der Kommunen eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung über einen längeren Zeitraum gewährleistet wird.

Ohne Kommunalreform wird die wirtschaftliche und sparsame Haushaltsführung erschwert. Der Landesregierung sollte klar sein, dass Verzögerungen immer zusätzliche Mittel binden.

Wie bereits erwähnt, enthält der Teil 2 des Jahresberichtes neben den allgemeinen Ausführungen zur finanziellen Situation der Kommunen auch ausgewählte Einzelbeispiele zu Prüfungen des Landesrechnungshofes.

- Besonders erwähnenswert ist unter anderem die Nachnutzung des Bundesgartenschaugeländes durch die Landeshauptstadt Magdeburg. Nach Beendigung der BUGA im Jahr 1999 wurde die bestehende Gesellschaft umfirmiert. Die Stadt Magdeburg blieb unverändert mit 66 % daran beteiligt.

Die Prüfung des Landesrechnungshofs ergab, dass bei Einzelprojekten (Elbsteg, Jahrtausendturm) Kostensteigerungen zu verzeichnen waren, die den vom Stadtrat festgelegten Kostenrahmen sprengten. Die schlechte wirtschaftliche Situation der Gesellschaft resultierte aus Fehlern und Versäumnissen der Geschäftsführung und der Aufsichtsgremien. Der Jahresabschluss 1999 wurde verspätet vorgelegt. Es fanden keine kontinuierlichen und rechtzeitigen Kontrollen von Aufwendungen und Erträgen statt.

Die im Nachnutzungskonzept prognostizierten Besucherzahlen und Einnahmen waren überhöht und unrealistisch.

Die Planung größerer Neuinvestitionen trieb der Geschäftsführer ohne gesicherte Finanzierung und Gesamtkonzept eigenmächtig voran. Dazu gehörten der Bau eines Schmetterlingshauses und die Überdachung der Seebühne. Die Landeshauptstadt musste schließlich zusätzliche Haushaltsmittel aufbringen, um diese Investitionen abzusichern. Die städtischen Vertreter im Aufsichtsrat hätten hier eingreifen müssen. Das Gegenteil war der Fall. Der Aufsichtsrat trug diese völlig unwirtschaftlichen Entscheidungen mit, deren finanzielle Folgen erst im Nachhinein durch Stadtratsbeschlüsse abgesegnet wurden.

Auch das Nachnutzungskonzept für die ursprünglich nur „angemietete“ Panoramabahn muss wirtschaftlich als „abenteuerlich“ bewertet

werden. Kaufverträge mit wesentlich höheren Festkosten und ungewissen Folgekosten sind Beleg für unwirtschaftliches Verhalten.

- Die kommunale Abfallgesellschaft des Landkreises Köthen ist ein Gemeinschaftsunternehmen von Stadt und Landkreis Köthen, die über 49 bzw. 51 % der Geschäftsanteile verfügen.

Im Ergebnis der Prüfung hat sich vor allem herausgestellt, dass der Geschäftsführer u.a. die Abfallgesellschaft und sich selbst eigenmächtig und ohne Genehmigung an einer anderen Firma beteiligt hat. Diese Firma wurde unter erheblichen Verstößen gegen das Vergaberecht mit Aufträgen versorgt. Außerdem wurden Zahlungen an den Geschäftsführer und einen Mitarbeiter einer weiteren Firma in Höhe von zusammen fast 38.000 Euro geleistet, zum Teil ohne Gegenleistung und ohne erkennbaren Nutzen für die Abfallgesellschaft. Die Geschäftsführung hat über Jahre hinweg mit erheblichen Summen Kultur- und Sportvereine gesponsert, deren leitende Mitglieder leitende Angestellte der Gesellschaft selbst bzw. Mitglieder vom Aufsichtsrat waren. Die Tätigkeit des Geschäftsführers und das viel zu laxe Handeln der Verwaltung haben im Ergebnis dazu geführt, dass die Gebührenzahler deutlich zu hohe Entgelte für die Abfallentsorgung bezahlt haben. Hier sind vor allem dem Aufsichtsrat (Kontrolle) und der Gesellschafterversammlung (Entscheidung) Vorwürfe zu machen. Sie haben weder eine Kontrolle ausgeübt noch Beschlüsse nach den Grundsätzen des kommunalen Abgabenrechts gefasst, die aber notwendig gewesen wären.

- Auch zu den Theatern der kreisfreien Städte werden Sie verschiedene Feststellungen in diesem Jahresbericht finden. Erst vor kurzem

gab es in diesem Zusammenhang eine Äußerung des Generalintendanten des Theaters in Magdeburg in der Presse „...“, dass uns sogar der Landesrechnungshof auf die Schliche unserer Lügen zur Rettung der Philharmonie in der derzeitigen Stärke gekommen ist ...“

Sie werden im Bericht (S. 51 ff.) dazu Ausführungen und weitere Beispiele zu den kreisfreien Theatern finden, die belegen, dass der Landesrechnungshof nicht nur in diesem einen Fall unwirtschaftliches Verhalten aufgespürt hat.

Zurück zum Landeshaushalt.

#### **4. Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben (Seite 62 ff.)**

Im Haushaltsjahr 2001 betrug die Summe der über- und außerplanmäßigen Ausgaben rd. 172 Mio. Euro.

In diesen Mehrausgaben sind 43 Fälle mit einer Gesamthöhe von rd. 6 Mio. Euro enthalten, für die die erforderliche Einwilligung des Ministeriums der Finanzen nicht vorlag. Zwar hätte das Finanzministerium in 18 Fällen mit einem Volumen von insgesamt 1,7 Mio. Euro bei rechtzeitiger Beantragung die Einwilligung erteilt. Das Volumen der über- und außerplanmäßigen Ausgaben ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen ist gegenüber dem Vorjahr deutlich reduziert worden, muss aber in den kommenden Haushaltsjahren noch weiter zurückgeführt werden. Wie bereits in den Jahren zuvor hält es der Landesrechnungshof für

notwendig, dass alle Fälle von Pflichtverletzungen beim Umgang mit öffentlichen Mitteln dienstrechtlich geprüft und die Schadens- und Regressfrage im Einzelnen gestellt werden.

Jede ohne Einwilligung des Ministeriums der Finanzen geleistete über-/außerplanmäßige Ausgabe ist eine zuviel.

## **5. Jahresabschluss und Entwicklung der Landesbetriebe (Seite 66 ff.)**

Unter Landesbetrieben versteht die Landeshaushaltsordnung rechtlich unselbständige, abgesonderte Teile der Landesverwaltung, deren Tätigkeit erwerbswirtschaftlich ausgerichtet ist.

In der Haushaltsrechnung 2001 werden die Jahresabschlüsse der damals 8 Landesbetriebe dargestellt; wie zum Beispiel die Medizinischen Fakultäten der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, das Landesmaterialprüfamt oder das Landesweingut Kloster Pforta.

Die Mehrzahl dieser Landesbetriebe hat nur mit den Zuschüssen aus dem Landeshaushalt ein positives Ergebnis erreichen können, drei wiesen einen Fehlbetrag aus.

In den Jahren 2002 und 2003 sind vier weitere Landesbetriebe hinzugekommen; das Landeseichamt, der Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft, der Landesforstbetrieb und das Landesinformationszentrum.

Aufgrund der deutlichen Zunahme der Landesbetriebe und der mit dem Haushalt 2004 beabsichtigten weiteren Bildung von solchen Betrieben hat der Landesrechnungshof im Jahresbericht einige grundsätzliche Anmerkungen vorgenommen. Das gilt umso mehr, da mit der Bildung dieser Landesbetriebe auch die Ausgliederung von Personalausgaben und Stellen erfolgt.

Um Flexibilität für ein betriebswirtschaftliches Handeln zu schaffen kann aus Sicht des Landesrechnungshofes mit Blick auf das Verwaltungsmodernisierungsgrundsatzgesetz ein Landesbetrieb als Vorstufe zur echten Privatisierung von Aufgaben gebildet werden. Dies darf aber auf keinen Fall geschehen, um Stellen zu „verstecken“, die als Bestandteil des Landesbetriebes in der Stellen- und Personalkostenstatistik des Landes nicht mehr auftauchen. Oberster Grundsatz für die Bildung von Landesbetrieben sollten Wirtschaftlichkeitsüberlegungen mit dem Ziel einer effektiven und effizienten Aufgabenerfüllung sein.

Im Ergebnis müssen Reduzierungen beim Zuschussbedarf des Landes bzw. durch Erhöhung des Kostendeckungsgrades messbar werden. Dies ist auch für diese Bereiche vor allem durch die Reduzierung der Personalausgaben möglich.

Lassen Sie mich zusammenfassen:

In Zeiten knapper Kassen und enger werdender finanzieller Spielräume kommt es mehr denn je darauf an, sich durch wirtschaftliches und sparsames Handeln finanzielle Spielräume zu schaffen bzw. zu erhalten.

Dazu gehört auch, wachsende Zinsbelastungen durch die Rückführung der Neuverschuldung zu vermeiden. Der Druck auf die Reduzierung von konsumtiven Ausgaben, insbesondere im Personalbereich, muss aufrecht erhalten bzw. erhöht werden. Es ist ebenso unverzichtbar die verschiedenen Förderbereiche und damit auch den Einsatz investiver Mittel - dort wo es möglich ist - zu überprüfen.

Das gilt sowohl für die Landesebene, als auch für die Kommunalhaushalte letztlich in gleicher Weise.