

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Ausführungen des
Präsidenten des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt
auf der Landespressekonferenz am 23.Juni 2004

Anlässlich der Vorstellung des
Jahresberichtes 2003
des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung 2002

Teil 2 - Haushaltsrechnung 2002, Finanzsituation der Kommunen/Überörtliche Kommunalprüfung

Sperrfrist: 23.Juni 2004, 10.00 Uhr

Es gilt das gesprochene Wort!

Mit der Vorlage dieses Jahresberichtes, der eine wesentliche Grundlage für das Entlastungsverfahren der Landesregierung bildet, werden zum einen wesentliche Ergebnisse der Prüfung der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2002 vorgelegt. Der Landesrechnungshof hat aber auch Feststellungen und Wertungen zu haushaltsrelevanten Vorgängen späterer Haushaltsjahre, insbesondere zum Defizit des Jahres 2003, vorgenommen.

Zum anderen ist der vorzustellende Bericht zu einem großen Teil geprägt durch die wesentlichen Ergebnisse der Überörtlichen Kommunalprüfung. Damit verbunden ist auch eine grundsätzliche Betrachtung der Finanzsituation der Kommunen.

Lassen Sie mich zunächst einige Anmerkungen zur finanziellen Situation des Landes und damit sowohl zum Landeshaushalt als auch zu den Kommunalhaushalten machen.

1. Finanzsituation des Landeshaushaltes und der Kommunen

Die Situation ist kurz gesagt nicht nur besorgniserregend, sie ist dramatisch. Ende 2002 hatten Land und Kommunen zusammen über 19 Mrd. € Schulden und mit rund 7.400 € je Einwohner den höchsten Wert aller neuen Bundesländer. Damit lag das Land auch deutlich höher als der Durchschnitt der restlichen Bundesländer (ca. 5.800 € je Einwohner).

S. 13

Den Hauptanteil an dieser Schuldenlast hatte das Land mit rund 15,7 Mrd. €, dies entsprach einer Verschuldung von rund 6.100 € je Einwohner.

S. 13

Seit diesem Zeitpunkt ist die Verschuldung in ganz Deutschland und auch in Sachsen-Anhalt trotz der von den Politikern stets verkündeten Absich-

ten zur Rückführung der Neuverschuldung in erheblichem Maße weiter angestiegen.

Mit dem Nachtragshaushalt 2004 musste die Landesregierung einen Haushalt vorlegen, der mit rund 400 Mio. € die Verfassungsgrenze, das ist die Summe der eigenfinanzierten Investitionen, nicht einhält.

Das Land wird unter Berücksichtigung der geplanten Nettokreditaufnahme im Nachtragshaushalt 2004 (1,3 Mrd. €) Ende 2004 einen Schuldenberg von rund 18,3 Mrd. € aufgetürmt haben (lt. Jahresbericht 17,9 Mrd. € zuzüglich 370 Mio. € Nachtragshaushalt), das entspricht rund 7.200 € je Einwohner.

S. 14

Bei den Kommunen hat sich der Jahresfehlbetrag 2003 mit rund 494 Mio. € gegenüber 2002 mehr als verdoppelt und der Fehlbetrag wird 2004 weiter ansteigen. Das lässt sich deshalb prognostizieren, weil 2003 die Kassenkredite, die in dieser Rechnung nicht enthalten sind und eigentlich der Liquiditätssicherung dienen sollen, ebenfalls deutlich angestiegen sind. Sie betrugen in allen Kommunen Ende 2003 rund 272 Mio. € gegenüber 132 Mio. € Ende 2002. Ein großer Teil dieser Kassenkredite wird sich 2004 bzw. spätestens 2005 in steigenden haushaltsmäßigen Belastungen und Fehlbeträgen niederschlagen.

S. 39

S. 41

Die Entwicklung der Verschuldung des Landes wird in ihrer Dramatik immer noch unterschätzt. Die Folgen der fortwährenden Aufnahme neuer Schulden seit dem Bestehen des Landes Sachsen-Anhalt sind jedoch unübersehbar.

So steigen die Zins- und Tilgungslasten des Landeshaushaltes immer weiter an. Betrug die Zinsausgaben im Jahr 1995 noch 423 Mio. €, so stiegen sie auf über 696 Mio. € im Jahr 2000 und auf nunmehr rd. 880 Mio. € für 2004 an. Rund 20 v.H. der Steuereinnahmen des Landes müssen 2004 damit allein auf Zinszahlungen verwendet werden - und das bei einem historisch gesehen niedrigen Zinsniveau -.

S. 19

Seit Bestehen des Landes bis einschließlich 2004 wird Sachsen-Anhalt rd. 7,2 Mrd. € an Zinsen gezahlt haben. Damit wurde seit 1991 rein rechnerisch über ein Drittel der Kreditaufnahme für Zinszahlungen verwendet. Diese Quote wird sich allein im Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung weiter verschlechtern. Bis 2008 wird das Land selbst bei Einhaltung der vorgesehenen Rückführung der Neuverschuldung rd. 11,0 Mrd. € Zinsen bei rd. 19,5 Mrd. € Kreditaufnahme gezahlt haben.

S. 19

S. 19

Die Tilgung der Schulden ist bei dieser Rechnung noch nicht einmal berücksichtigt.

Ich glaube die meisten Privathaushalte hätten für diesen hohen Preis auf eine Kreditaufnahme verzichtet. Die öffentliche Hand tut dies leider nicht.

Alle Rechnungshöfe des Bundes und der Länder fordern daher eine wesentlich stärkere Bekämpfung der Staatsverschuldung. Die geltenden gesetzlichen Regelungen zur Begrenzung der Schuldenaufnahme sind, wie auch der Nachtragshaushalt im Lande zeigt, weitestgehend unwirksam. Es findet sich letztlich immer wieder eine Begründung zur Überschreitung der Verfassungsgrenze. Es bedarf einer neuen Verschuldungsregelung mit mehr „Biss“, die in wirtschaftlichen Normalzeiten keine Haushaltsfinanzierung über Kredite erlauben sollte.

Diese und weitere Handlungsempfehlungen der Rechnungshöfe finden Sie in diesem Jahresbericht.

Die Ursachen für die Entwicklung im Landes- und Kommunalbereich sind vielfältig und liegen im großen Umfang darin begründet, dass die wirtschaftliche Entwicklung und damit verbunden die Steuereinnahmen hinter den Planungen zurückgeblieben sind.

Die Planung der öffentlichen Haushalte muss realitätsnäher sein. Es ist nicht akzeptabel, wenn Finanz- und Haushaltspläne bereits kurz nach ihrer Verabschiedung „Haushaltslöcher“ in Form von Einnahmeausfällen und Mehrausgaben aufweisen und sich hierdurch die bereits eingeplanten Finanzierungslücken noch einmal drastisch vergrößern. Dies schadet der Glaubwürdigkeit der Haushalts- und Finanzplanung. Den Planungen sollten daher vorsichtige Annahmen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und zu ihren Auswirkungen auf die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben zugrunde gelegt werden. Haushaltsrisiken dürfen nicht unterzeichnet, Chancen nicht überzeichnet werden.

Wie das Defizit auch am Ende des Haushaltsjahres 2003 zeigt, wurde diese vorsichtige Herangehensweise in Sachsen-Anhalt nicht durchgängig zur Grundlage der Planungen gemacht. Insbesondere waren in den letzten Jahren die Steuerschätzungen durchweg zu optimistisch. Ein zusätzliches Problem - insbesondere für die neuen Länder - ist der Rückgang der Einwohnerzahlen, der nur unzureichend bei den Planungen der Steuereinnahmen berücksichtigt wurde.

Aber das ist nicht die alleinige Ursache. Weitere Ursachen sind in Faktoren zu sehen, die durch die Landesregierung zu beeinflussen bzw. zu ver-

antworten sind. Das betrifft, bezogen auf das Jahr 2003, die Mindereinnahmen bei den Privatisierungserlösen in Höhe von rund 76 Mio. € und auch eine nicht ausreichende Steuerung des Abflusses der Investitionsausgaben.

Das Defizit des Jahres 2003, das nach derzeitigem Stand rund 440 Mio. € beträgt, hätte entsprechend geringer ausfallen können.

Wenig hilfreich ist es auch, wenn in den zurzeit vom Finanzausschuss behandelten Nachtragshaushalt von der Landesregierung ein Defizitbetrag für 2003 in Höhe von nur 353 Mio. € eingestellt wurde, weil dieser Betrag erhebliche sachliche und zeitliche Unsicherheiten aufweist (EU-Mittel).

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes muss das Land alle Anstrengungen unternehmen, die begonnene Haushaltskonsolidierung konsequent um- und fortzusetzen. Dies hat insbesondere auch vor dem Hintergrund des Solidarpaktes II eine große Bedeutung. Die Rückgänge bei den dem Land jährlich zur Verfügung stehenden Beträgen aus dem Solidarpakt II weisen ab dem Jahr 2009 eine deutliche Degression in einer Größenordnung von rd. 100 Mio. € auf. Die Ausgaben sind mittelfristig zwangsläufig auf ein Niveau zu senken, die der wirtschaftlichen Leistungskraft des Landes entsprechen.

S. 17

Dies erfordert strukturelle Konsolidierungsmaßnahmen. Zu einer nachhaltigen Konsolidierung gehört insbesondere eine aufgabenkritische Überprüfung des Spektrums staatlicher Tätigkeiten mit dem Ziel einer Konzentration auf Kernaufgaben. Dazu bedarf es weiterer Eingriffe in Leistungsgesetze, insbesondere auch auf Bundesebene, weil die Landes- und Kommunalhaushalte in einem großen Umfang durch Bundesgesetze bestimmt werden.

Gelingt dieser Aufgabenabbau und die damit mögliche Ausgabenreduzierung nicht, werden wir einen schnelleren Rückgang der Investitionsausgaben als in der Finanzplanung vorgesehen erleben bzw. weiterhin eine nicht zu verantwortende steigende Finanzierung durch Kredit.

Der Landesrechnungshof appelliert an die Landesregierung und auch an den Landtag, die anvisierte Zielsetzung zur Rückführung der Neuverschuldung auf Null bis zum Jahr 2009 in jedem Fall umzusetzen. Durch die Rückführung der Neuverschuldung können noch stärkere Zinsbelastungen und damit steigende Strukturbelastungen im konsumtiven Bereich vermieden werden. Dies ist einer der wichtigsten Sparbeiträge, der durch die Finanzpolitik geleistet werden kann und werden muss.

Nachfolgende Generationen haben einen Anspruch auf eigene Gestaltungsspielräume.

Für die Kommunen ist es unumgänglich, dass die beschlossenen Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen konsequent umgesetzt und die Bindungswirkungen dieser Konsolidierungskonzepte strikt beachtet werden.

ab S. 38

Der Kommunalaufsicht wächst an dieser Stelle eine besondere Verantwortung zu. Dies kann und muss bei unwirtschaftlichem Verhalten und mangelnder Einsicht der Organe einer Kommune bis zur Bestellung eines Beauftragten („Staatskommissars“) gehen.

Der Landesrechnungshof stellt insbesondere in seinen Darstellungen im Jahresbericht zu

- den ausgewählten Maßnahmen der Sozialhilfe

ab S. 43

- den kommunalen Krankenhäusern und **ab S. 59**
- der Berechnung und Festsetzung der Bezüge der im öffentlichen Dienst Beschäftigten (Arbeiter, Angestellte und Beamte) **ab S. 82**

dar, dass längst noch nicht in allen Kommunen, mit Blick auf die schwierige Finanzlage, alle denkbaren und notwendigen Maßnahmen für einen ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Einsatz sowohl der finanziellen als auch der materiellen Mittel ergriffen und umgesetzt werden.

2. Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

a) Kommunale Krankenhäuser **ab S. 59**

Einen wesentlichen Schwerpunkt unserer Prüfung im kommunalen Bereich bildeten im letzten Jahr die Krankenhäuser.

Die kommunalen Krankenhäuser stehen durch die begonnene Gesundheitsreform u.a. auch durch die Umstellung auf die Fallkostenpauschale und Änderungen der Rechtsformen in der Trägerschaft vor großen Herausforderungen und Umwälzungen. Sie müssen mehr denn je die medizinische und pflegerische Qualität der Gesundheitsversorgung durch eine Optimierung der Kosten gewährleisten.

Der Landesrechnungshof hat im Ergebnis seiner Prüfung von 17 kommunalen Krankenhäusern, die als Eigenbetriebe geführt werden, Möglichkeiten zur Optimierung der Personal- und der Sachkosten, also Senkung der Ausgaben, aufgezeigt.

Dazu zählen Maßnahmen

- über notwendige strukturelle Entscheidungen für unternehmerisch agierende Krankenhäuser und

- zur Bündelung der Kräfte zur Zusammenarbeit der Häuser wie Kooperation und Fusion
- ebenso, wie das Einfordern von Maßnahmen zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit
- beim Einsatz von Personal (Einhalten der rechtlichen Bestimmungen wie Stellenplan oder Arbeitszeitgesetz)
 - bei der Beschaffung und dem Einsatz von Sachmitteln und
 - bei der Vergabe und Durchführung von Dienstleistungen.

Zu den Empfehlungen des Landesrechnungshofes gehört auch die Novellierung des Rettungsdienstgesetzes endlich in Angriff zu nehmen.

S. 72

Hohe Aufwendungen entstehen vielen Krankenhäusern mit mehreren Standorten dadurch, dass der innerbetriebliche Transport von Kranken zwischen den Standorten als qualifizierter Krankentransport im Sinne des Rettungsdienstgesetzes durchzuführen ist.

Bereits mit Beschluss vom 17.09.1999 hatte der Landtag die Landesregierung aufgefordert, eine Änderung des Rettungsdienstgesetzes auf den Weg zu bringen, so dass diese Transporte von der Geltung des Rettungsdienstgesetzes ausgenommen werden. Dies ist bisher nicht erfolgt!

Beispielhaft für unwirtschaftliches Verhalten eines Verwaltungsdirektors eines Krankenhauses seien einige gravierende Rechtsverstöße genannt:

- Der Verwaltungsdirektor hatte eigenmächtig eine zwischen dem Landrat und einem Chefarzt geschlossene Vergütungsregelung von 15 v.H. auf 50 v.H. zu Gunsten des Chefarztes geändert. Dies hatte eine finanzielle Belastung für das Krankenhaus von 28.000 € zur Fol-

S. 67

ge. In einem anderen Fall wurde eine bestehende vertragliche Regelung zur Kostenerstattung derart abgewandelt, dass Einnahmen aus der Abrechnung mit privaten Patienten bis 10.225,84 € unberücksichtigt blieben und erst darüber hinausgehende Beträge zu einer 30-prozentigen Kostenerstattung an das Krankenhaus führten. Ursprünglich war vereinbart, auf alle Einnahmen aus Privatliquidation eine Kostenerstattung in Höhe von 20 v.H. zu leisten.

Einem anderen Chefarzt hat der Verwaltungsdirektor eine Beteiligung des Krankenhauses an einer privaten Altersversorgung zugesichert. **S. 67**

Mit drei angestellten Ärzten hat der Verwaltungsdirektor übertarifliche Vergütungen vereinbart.

In keinem der o.g. Fälle hatte der Verwaltungsdirektor dafür die Befugnis, denn dafür ist ausschließlich der Betriebsausschuss zuständig.

- Für die Modernisierung im Krankenhaus unterzeichnete der Verwaltungsdirektor im Jahr 2002 einen Vertrag, der das Krankenhaus zu Zahlungen an eine Firma in Höhe von jährlich mindestens 225.900 € (netto) verpflichtet. Der Vertrag wurde für eine Laufzeit von fünf Jahren abgeschlossen. Eine Ausschreibung, die nach den Verdingungsordnungen zwingend durchzuführen war, fand hierzu nicht statt. **S. 75**

- Der Krankenhausausschuss des gleichen Krankenhauses hatte in einer Sitzung die Maßnahme „Vergabe Küche“ im Rahmen eines Sanierungskonzeptes mit einem Auftragsvolumen von 1,24 Mio. € beschlossen. Der Verwaltungsdirektor unterzeichnete einen Objektver- **S. 75**

trag, in dem keine Angaben hinsichtlich des tatsächlichen Wertumfanges der Sanierungsarbeiten getroffen wurden. Dieser Vertrag war dem Krankenhausausschuss nicht bekannt und wurde ihm auch nicht vorgelegt. Das Krankenhaus hätte nach Abschluss dieses Vertrages ca. 1,90 Mio. € also 660 T€ mehr zahlen müssen. Nach der Prüfung durch den Landesrechnungshof wurde dieser Vertrag aufgelöst.

b) Berechnung und Festsetzung der Bezüge der Beamten, Angestellten und Arbeiter

S. 82

Der Landesrechnungshof hat besonders im Vollzug der beamtenrechtlichen Bestimmungen und der anzuwendenden Tarifverträge für Arbeiter und Angestellte in den geprüften Kommunen eine Vielzahl von Fehlern festgestellt, die sich zahlungswirksam auf die Bezüge der Beamten, die Vergütung der Angestellten, die Löhne der Arbeiter und auf die Höhe der Abfindungen ausgewirkt haben.

Nicht akzeptabel ist zum einen die Fehlerquote (zahlungswirksame Fehler: geprüfte Personalfälle), die zwischen 25 v.H. in der Stadt Köthen und 43,8 v.H. in der Stadt Zeitz liegt, und zum anderen das breite Spektrum der Fehlerursachen, das mehr als 30 verschiedene Fehlerquellen beinhaltet.

Der Landesrechnungshof weist auf zwei Schwerpunkte besonders hin:

- Programmfehler

S. 90

Die geprüften Landkreise und Städte nutzen für die Berechnung und Zahlbarmachung der Bezüge unterschiedliche Software.

Der Landesrechnungshof hat während der örtlichen Erhebungen festgestellt, dass diese Programme auch die Ursache für eine Reihe fehlerhafter Berechnungen und Zahlungen sind:

- Die Tabellenlöhne und Ortszuschläge weichen teilweise von den tariflich vorgegebenen Tabellen ab. Die Programme errechnen ausgehend von den Tariftabellen – West, selbständig die Werte für die Tabellen – Ost. Dabei entstehen Rundungsfehler. Die Personalverwaltungen müssen jedoch die in den Tarifverträgen festgelegten Tabellen für Löhne und Gehälter anwenden.
- In weiteren Fällen haben die Programme sowohl bei Angestellten als auch bei den Arbeitern falsche Faktoren für Zulagen und Zuschläge herangezogen.

Die Höhe, der auf die nicht ordnungsgemäße Pflege der Programme zurückzuführenden und nicht hinnehmbaren Fehlerquote, wurde sowohl durch die zuständigen Sachbearbeiter als auch durch die betreuenden Softwarefirmen verursacht.

Eine korrekte Gewährung der Vergütungen im Bereich der Angestellten und der Arbeiter war damit nicht mehr gegeben.

Die manuelle Prüfung und Korrektur der Programme für die Berechnung der Bezüge entsprechend den vorgegebenen Tabellen durch die Bearbeiter war bei allen Landkreisen und Städten mit einem erheblichen zeitlichen

und damit sowohl personellen und Verwaltungsaufwand verbunden. Vollkommen unnötig, wie der Rechnungshof meint.

Hier sind nicht nur die Softwareanbieter gefordert, sondern die Verwaltungen müssen die eingesetzten Programme bei jeder Rechtsänderung auf ihre rechtlich korrekte technische Anpassung hin überprüfen.

- Abfindungen

S. 91

Die Kommunen haben im Rahmen des Personalabbaus Abfindungen an ausgeschiedene Mitarbeiter gezahlt.

Diese Abfindungen fanden ihre Grundlage im Wesentlichen im Tarifvertrag über die soziale Absicherung, im Tarifvertrag über die Altersteilzeit und in gemeinsam zwischen den Tarifparteien ausgehandelten Abfindungsangeboten.

Die von uns geprüften Kommunen haben diese Vereinbarungen nicht immer ordnungsgemäß umgesetzt.

Zum Beispiel entstanden bei einer Stadt Überzahlungen bei Abfindungen durch die falsche Anwendung des § 4 Abs. 2 des TV zur sozialen Absicherung. Demnach erhalten ausscheidende Mitarbeiter **bis zum Siebenfachen** ihrer letzten Bezüge, aber erst nach 25 Dienstjahren.

Die Stadt hat grundsätzlich an alle ausscheidenden Mitarbeiter **das Siebenfache** der letzten Bezüge gezahlt.

So erhielt eine Mitarbeiterin bei ihrem Ausscheiden nach 6 Jahren eine Abfindung in Höhe von ca. 15.125 € anstelle der ihr zustehenden ca. 2.880 €.

Zu solchen außertariflichen Zahlungen war die Stadt nicht ermächtigt.

Mit mehr als 50 solcher fehlerhaften Abfindungszahlungen hat die Stadt Überzahlungen von mehr als 225.000 € geleistet.

Ich will es bei diesen Beispielen bewenden lassen. Sie finden weitere Beispiele z.B. auch zur Prüfung von ausgewählten Maßnahmen der Sozialhilfe mit erheblichen Mängeln in der Bearbeitungs- und Entscheidungspraxis (z.B. Saalkreis) oder zur Finanzausstattung der Fraktionen in der Stadt Zeitz in diesem Jahresbericht.

Diese Beispiele belegen leider erneut eindrucksvoll, dass in den nächsten Jahren noch viel Arbeit auf die Kommunalverwaltungen zukommt, was insbesondere Qualifizierungsmaßnahmen, wie Fort- und Weiterbildung, betrifft. Es macht aber auch deutlich, dass, soweit Dienstvorgesetzte und Kommunalaufsichten angesprochen sind, diese ihren Pflichten und Möglichkeiten in der Kontrolle entsprechend der Gemeindeordnung verstärkt nachkommen müssen.

In diesem Zusammenhang ist aber auch darauf hinzuweisen, dass die meisten geprüften Kommunen festgestellte Fehler umgehend, oft schon während der örtlichen Erhebungen, abgestellt haben.

Der Landesrechnungshof wird auch in Zukunft seine Aufgaben darin sehen, durch seine Prüfungen Hinweise für ein rechtmäßiges, ordnungsmäßiges und wirtschaftliches Handeln kommunaler Gremien und deren Verwaltungen im Interesse der Bürger zu geben.