Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Ausführungen des

Präsidenten des

Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt

auf der

Landespressekonferenz am 8. Juni 2005

anlässlich der Vorstellung des

Jahresberichtes 2004

des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
im Haushaltsjahr 2003

Teil 2
Haushaltsrechnung 2003
Finanzsituation der Kommunen/Überörtliche Kommunalprüfung

Sperrfrist: 8. Juni 2005 bis 10:00 Uhr

Es gilt das gesprochene Wort.

2005-06-08

Statement anlässlich der Vorstellung des

Jahresberichtes 2004, Teil 2

auf der Pressekonferenz am 8. Juni 2005

Anrede,

ich werde Ihnen heute aus dem Jahresbericht 2004, Teil 2 einige Themen etwas ausführlicher vorstellen.

Neben einer Vielzahl von Einzelanmerkungen zur Haushaltsrechnung 2003 (z. B. zu überplanmäßigen/außerplanmäßigen Ausgaben, Landesbetrieben) nimmt der Landesrechnungshof auch in diesem Jahr eine aktuelle Darstellung und Bewertung der Finanzsituation des Landes und der Kommunen vor.

Wir haben wieder einzelne Fälle von Fehlverhalten beim Umgang mit öffentlichen Geldern aus unseren überörtlichen Prüfungen in den Gemeinden, Städten und Landkreisen in diesem Jahresbericht dargestellt.

Wegen der grundsätzlichen Bedeutung hat der Landesrechnungshof weiterhin einen Beitrag über die Kreditaufnahme durch eine Fraktion im Landtag mit aufgenommen.

1. Die Verschuldungssituation des Landes führt zur weiteren Einengung der finanziellen Spielräume.

Das Land Sachsen-Anhalt hatte am Ende des Jahres 2003 eine Gesamtverschuldung von rund 17 Mrd. € und mit 6.725 € die zweithöchste aufgelaufene Pro-Kopf-Verschuldung aller Flächenländer (nach Schleswig-Holstein). Am Ende des Jahres 2004 hatte das Land mit 18,3 Mrd. € und 7.247 € die

höchste Verschuldung aller Flächenländer der Bundesrepublik. Trotz der Reduzierung der Nettoneuverschuldung in den Jahren 2005 und 2006 wird die Pro-Kopf-Verschuldung am Ende des Jahres 2006 fast 8.000 € betragen, die Gesamtverschuldung wird dann auf über 20 Mrd. € angewachsen sein.

Negative Folge dieser Entwicklung ist die erhebliche Zinsbelastung des Landes. Im Jahr 2005 muss das Land rund 940 Mio. € Zinsen zur Finanzierung des Schuldenberges aufwenden, etwa 2,6 Mio. € Zinsen pro Tag, mehr als 107.000 € Stunde um Stunde und dabei wird nicht ein Cent vom Schuldenberg getilgt. 2006 wird die Zinslast fast 1 Mrd. € (989 Mio. €) betragen. Allein diese Zahlungsverpflichtungen engen die Gestaltungsmöglichkeiten für künftige Haushalte ganz erheblich ein. **Seite 7**

Weiterhin werden die Gestaltungsspielräume durch sinkende Einnahmen in den nächsten Jahren begrenzt. Gegenwärtig erhält das Land an Sonderbedarf-Bundesergänzungszuweisungen (Solidarpakt II) noch rund 1,65 Mrd. €. Im Jahr 2009 werden hieraus noch rund 1,5 Mrd. € zufließen, 2015 sind es nur noch 800 Mio. € und ab dem Jahr 2020 wird es aus dieser „Quelle“ keine Einnahmen mehr geben. **Seite 8**

Die demographischen Veränderungsprozesse und daraus folgend sinkende einwohnergekoppelte Zuweisungen führen zu zusätzlichen Anpassungsnotwendigkeiten.

Zu den Fakten zählt auch, dass die Landesregierung ihre Zielstellungen zur Rückführung der Neuverschuldung auf null von ursprünglich 2006 nunmehr auf das Jahr 2011 verschoben hat. Damit ist eine wesentliche finanzpoliti- **Seite 6**

sche Zielstellung nicht erreicht und sowohl in der Zeitachse als auch im Umfang erheblich verfehlt worden. Ursachen sind vor allem die Steuerausfälle aber auch Fehler, die der Landesregierung, insbesondere dem Finanzministerium, zuzurechnen sind.
Ich denke dabei insbesondere an das hohe Defizit Ende 2003 (390 Mio. €), welches durch unrealistische Privatisierungserlöse sowie mangelnde Steuerung im Haushaltsvollzug miterzeugt wurde.

Es sind zwar durch die Landesregierung erhebliche Konsolidierungsbemühungen, auch schmerzhafte für die Betroffenen, unternommen worden. Die Politik hat es jedoch nicht geschafft so in Leistungsgesetze und Besitzstände auf der Ausgabenseite einzugreifen, dass Einnahmen und Ausgaben ohne Kreditaufnahme ausgeglichen sind. Und wenn Steuereinnahmen über Jahre zu hoch angesetzt werden, dann ist dies letztlich auch ein Fehler der Finanzministerien.
Wenn es nicht gelingt, die Rückführung der Neuverschuldung ernsthaft zu realisieren, wird dies entweder zur Haushaltsnotlage für das Land oder zu Steuererhöhungen führen.
Die Konsolidierung der Landesfinanzen bleibt daher eine Daueraufgabe. Die Landesregierung darf – auch wenn es zu weiteren Steuerausfällen kommen sollte – die Ziele nicht noch einmal verschieben.
Zur konsequenten Fortsetzung der Haushaltskonsolidierung zählen weitere Einsparungen bei konsumtiven Ausgaben und der Abbau des Personalbestandes ebenso wie die Anpassung und Absenkung der Aufgaben der öffentlichen Hand insgesamt. Das Einsparpotential bei der Zusammenlegung von Behörden – auch länderübergreifend – ist bei weitem noch nicht ausge-

schöpft. Ohne die Kürzung von Subventionen – auch von Steuersubventionen – und Eingriffe in Bundesgesetze werden die Länderhaushalte nicht auf die Beine kommen.

2. Finanzsituation der Kommunen sehr angespannt

Seite 55 ff.

Die Haushalts- und Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften ist nach wie vor sehr angespannt.
Die Verwaltungshaushalte hatten im Jahr 2004 mehr als 400 Mio. € Fehlbeträge zu verzeichnen.

Seite 56

Eine Folge der sinkenden finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen ist ihre weiter steigende Verschuldung. Sie ist im Jahr 2004 geringer gestiegen, als noch im Jahr 2003. Betrug die Nettokreditaufnahme aller Kommunen im Jahr 2003 rund 36,3 Mio. €, so waren es 2004 noch rund 14 Mio. €.
Dieser Rückgang ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass auf Grund der fehlenden finanziellen Leistungsfähigkeit Investitionen nicht mehr im bisherigen Umfang durchgeführt wurden.

Seite 57

Diese sinkende Leistungsfähigkeit der Kommunen hat auch verstärkte Liquiditätsprobleme zur Folge. Abhilfe verschaffen sich die Kommunen durch die verstärkte Aufnahme von Kassenkrediten. Im Haushaltsjahr 2003 wurden je Einwohner 107 € an Kassenkrediten aufgenommen (insgesamt rund 272 Mio. €), im Jahr 2004 waren es bereits 219 € (insgesamt rund 549 Mio. €) – mehr als doppelt so viel. Entgegen der Zweckbestimmung als

kurzfristiges Finanzierungsmittel haben die Kassenkredite heute Laufzeiten, die die üblichen 6 Monate überschreiten. Letztlich wird dadurch die vorhandene strukturelle Verschuldung nur in die Zukunft verschoben.

Für die Kommunen ist die konsequente Umsetzung der Haushaltkonsolidierung nach Auffassung des Landesrechnungshofes ebenso wie beim Land unumgänglich. Die Kommunen müssen so rasch wie möglich den Haushaltsausgleich erreichen.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist es für den Erfolg des Konsolidierungsprozesses zwingend notwendig, dass auf der kommunalen Ebene leistungsfähige und nachhaltige Strukturen geschaffen werden.

Weitere Maßnahmen müssen sein

Seite 57/58

- die Reduzierung der Personalausgaben im Zusammenhang mit einem schlüssigen Personalentwicklungskonzept, das auch den veränderten Aufgaben und der Bevölkerungsentwicklung gerecht wird,
- die Reduzierung der Ausgaben für freiwillige Leistungen durch Erhöhung des Kostendeckungsgrades bzw. Aufgabe von Leistungen,
- die Reduzierung des Zuschussbedarfes für Einrichtungen und insbesondere Beteiligungen der Kommunen sowie
- eine stärkere Einbeziehung der Folgekostenbetrachtung in die Entscheidungen für die Durchführung von Investitionen im Zusammenhang mit der Erstellung einer Investitionsprioritätenliste.

Einige Kommunen leisten sich leider immer noch eine Vielzahl von freiwilligen Aufgaben in den Bereichen Kultur, Sport und Soziales, obwohl sie strukturell zum Teil erheblich überschuldet sind.

3. Kreditaufnahme durch eine Fraktion im Landtag war nicht notwendig und unwirtschaftlich

Im Zusammenhang mit der Bewertung der Verschuldungssituation des Landes möchte ich einen besonderen Einzelfall vorstellen. Es handelt sich um eine Kreditaufnahme, die in keiner Statistik aufgeführt ist. Es geht zwar „nur“ um eine Kreditaufnahme i. H. v. 200.000 €, die durch eine Fraktion im Landtag erfolgte. Der Vorgang ist jedoch aus Sicht des Landesrechnungshofes so gravierend, dass er Eingang in den Jahresbericht finden musste.

Seite 10 ff.

Diese Fraktion hat am 02.07.2002 mit einer Bank einen Darlehensvertrag in Höhe von 200.000 € abgeschlossen. Das Darlehen ist ab dem Tag der Auszahlung mit 7,65 v. H. jährlich zu verzinsen.

Seite 10

Nach Berechnungen des Landesrechnungshofes entstehen der Fraktion mit der Inanspruchnahme des Darlehens zusätzliche Kosten durch Zinsbelastung, Bearbeitungsgebühr und Kontoführungsgebühr in Höhe von rund 34.000 €.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes kann eine Fraktion eine Kreditaufnahme durch eine vorausschauende Finanzplanung, entsprechende Rückla-

Seite 10

genbildung und sachgerechte Ausgabenkürzungen vermeiden. Dies gilt umso mehr, als die Fraktionen in ausreichendem Umfang Zuschüsse nach dem Fraktionsgesetz (2004 insgesamt 4.853.700 €) aus dem Landeshaushalt erhalten. Wegen des bestehenden Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit stellt die Aufnahme eines Kredites grundsätzlich ein unwirtschaftliches Verhalten dar, das nur in Ausnahmefällen als ultima ratio in Betracht kommt. Auch bei einer Kreditaufnahme für unvorhergesehene Mehrausgaben hat die Fraktion in jedem Fall sicherzustellen, dass der Kredit bis zum Ende der jeweiligen Legislaturperiode getilgt wird.

Zur Kreditaufnahme der Fraktion haben nach Ansicht des Landesrechnungshofes im Wesentlichen folgende Ursachen geführt: **Seite 13/14**

- unzureichende Finanzplanung
- die vorzeitige Auflösung der Rücklage für die Sozialansprüche der Mitarbeiter und deren anderweitige Verwendung,
- das bis zum Beginn der 4. Legislaturperiode unveränderte und in Einzelfällen nicht mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu vereinbarende Ausgabeverhalten der Fraktion.

Soweit die Fraktion zur Rechtfertigung der Kreditaufnahme auf den unvorhergesehenen Wahlausgang der Landtagswahl 2002 verweist, ist zunächst festzustellen, dass eine vorausschauende Planung die Möglichkeit eines schlechteren Wahlergebnisses zu berücksichtigen hat. Aus den von der Fraktion vorgelegten Unterlagen konnte der Landesrechnungshof nicht erkennen, dass die Fraktion ein schlechteres Wahlergebnis überhaupt in ihre

Finanzplanungen einbezogen hat. Die im Jahr 2000 erfolgte Auflösung der zweckgebundenen Rücklage für die Sozialplanverpflichtungen (135.000 €) war aus Sicht des Landesrechnungshofes unüberlegt und nicht vorausschauend. Die Rücklagen hätten für die geleisteten Abfindungszahlungen (68.000 €) bei weitem ausgereicht. Auch die übrigen Begründungen für die Kreditaufnahme sind widersprüchlich. Das betrifft vor allem die Funktionszulagen in Höhe von rund 80.000 €, da in gleichem Umfang Mitte 2002 die Fraktionskostenzuschüsse erhöht wurden.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes hätte die Fraktion vor einer Kreditaufnahme die Möglichkeit für eine sofortige Ausgabenreduzierung prüfen müssen. So hätte die Fraktion zumindest die Höhe von freiwilligen Verpflichtungen erheblich reduzieren können. Aber es wurde leider der Weg der teuren Kreditaufnahme beschritten.
Weitere Einzelheiten finden Sie in diesem Jahresbericht.

Der Landesrechnungshof hofft, dass alle Fraktionen des Landtages aus diesem Einzelfall die notwendigen Schlussfolgerungen ziehen werden.

Lassen Sie mich nun noch zu ausgewählten Einzelfällen von unwirtschaftlichen Verhalten in den Kommunen kommen:

4. Wirtschaftliche Betätigung der Kommunen

Seite 74 ff.

Bei der Prüfung der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen musste der Landesrechnungshof zum einen feststellen, dass häufig die kommunalrechtlichen Voraussetzungen, wie sie in der Gemeindeordnung des Landes Sachsen-Anhalts formuliert sind, nicht erfüllt waren. Solch eine Voraussetzung ist beispielsweise, dass die kommunalen Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf stehen müssen.

Zum anderen haben die Kommunen ihre Pflichten zur Steuerung, Lenkung und Kontrolle gegenüber ihren Unternehmen nicht umfassend wahrgenommen. Im Ergebnis kommt es zu zusätzlichen Belastungen der Haushalte.

Folgende Beispiele dazu:

- Bei der Gründung einer Unternehmens im IT-Bereich wurde als ein Argument für die Notwendigkeit der Gründung dieses Dienstleistungsunternehmens durch die Stadt die Einsparung von Personalausgaben bei der Stadt hervorgehoben. **S. 84 bis 87**

  Obwohl Vertreter der Stadt in den Aufsichtsgremien der Gesellschaft Einfluss nehmen müssen, war im Ergebnis der ersten fünf Geschäftsjahre Folgendes zu verzeichnen:

  - Die Mitarbeiter des Unternehmens werden mit dem rückwirkend zum 01.01.2003 in Kraft getretenen Firmentarifvertrag vom 06.05.2003 we-

sentlich besser als im öffentlichen Dienst bezahlt (z. B. 14 statt 12 Gehälter).

- Neueinstellungen haben dazu geführt, das nunmehr 52 Mitarbeiter (gegenüber den ursprünglich im Jahr 1999 „ausgegliederten“ 41 städtischen Mitarbeitern) beschäftigt sind.
- Auf Grund eines von dem Unternehmen Ende des Jahres 2000 in Auftrag gegebenen Organisationsgutachtens wurden bei dem Unternehmen weitere Leitungsebenen (mit entsprechend höheren Personalausgaben) eingerichtet.

Die Personalausgaben haben sich um ca. 27 % erhöht, das sind ca. 600.000 € mehr, als bei Tarifvertragszahlung nach dem BAT-O. Da das Unternehmen 94 % seines Gesamtumsatzes mit der Stadt tätigt, ist für die Stadt eine erhebliche finanzielle Mehrbelastung entstanden.

Weder die Gründung des Unternehmens noch die Anwendung eines anderen teureren Tarifvertrages waren nach Ansicht des Landesrechnungshofes notwendig.

Doch damit nicht genug:

Seite 87

- Die Stadt hat einen Anteil von 10 % des Gesellschaftskapitals an dieser Gesellschaft veräußert. Mit der Vorbereitung dieser Aktion wurde eine Beratungsfirma betraut.

  Dafür sind insgesamt rund 203.000 € gezahlt worden.

Außerdem ist durch das Unternehmen selber ein Verkehrswertgutachten für die Vorbereitung des Anteilsverkaufes erstellt worden, das rund 11.200 € brutto gekostet hat.

Den Gesamtaufwendungen der Stadt und des bis dahin 100-prozentigen Unternehmens in Höhe von 214.000 €, die sie im Zusammenhang mit der Anteilsveräußerung hatte, steht ein Erlös aus der Veräußerung i. H. v. 200.000 € gegenüber. Eine unsinnige Verschwendung öffentlicher Gelder.

- Weiterhin ist durch die Stadt ein Beratungsunternehmen mit der Suche nach einem neuen Geschäftsführer für das Unternehmen beauftragt worden. Dafür zahlte sie rund 44.000 €. Die Beratungsfirma hatte im Ergebnis ihrer Auswahlleistungen einen Kandidaten vorgeschlagen. Letztlich entschied sich jedoch die Stadt für einen „von außerhalb herangetretenen“ Kandidaten und hätte die Beratungsleistung nicht benötigt.

Seite 87

5. Mängel und Unwirtschaftlichkeit bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen

Seite 62 ff.

Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge geht es insbesondere um die Sicherung von Transparenz und Wettbewerb, um damit durch die Ausschreibung das wirtschaftlichste Ergebnis zu erzielen.

Die nachfolgenden Beispiele zeigen auf, dass die Kommunen noch nicht alle notwendigen und möglichen Maßnahmen für einen ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Einsatz ihrer Mittel erkannt, eingeleitet und umgesetzt haben.

- Das Klinikum Bernburg beschaffte Kliniksoftware im Wert von rund 568.000 €. Weitere jährliche Zahlungen i. H. v. rund 78.000 € kamen für den monatlichen Support und Wartungsleistungen hinzu. **Seite 66/67**

  Die Leistungen wurden in einem freihändigen Vergabeverfahren vergeben, weil es sich nach Ansicht des Klinikums um eine Ersatzbeschaffung handelte, für die Öffentliche Ausschreibungen entbehrlich sind. Eine Ersatzbeschaffung ist keine zulässige Ausnahme von den Vergabevorschriften, so dass die Öffentliche Ausschreibung hier Vorrang hatte. Über eine Ausschreibung hätte sich nach den Erfahrungen des Rechnungshofes ein wirtschaftlicheres Ergebnis erzielen lassen.

- Eine städtische Beteiligungsgesellschaft hat im Jahr 2002 im Auftrag der Stadt 47 Vergaben mit einem Gesamtwert von 715.000 € durchgeführt. **Seite 67**

  In keinem der Fälle hatte die Gesellschaft die Bestimmungen des Vergaberechts angewendet bzw. eingehalten.

  So hat diese Gesellschaft beispielsweise eine EU-weite Ausschreibung dadurch „vermieden“, dass für einen Gesamtauftrag in einem Umfang von rund 369.000 € eine Splittung vorgenommen wurde.

  Die Gesellschaft hat die Auffassung vertreten, sie müsste das Vergaberecht nicht anwenden. Es geht hier um eine 90-prozentige städtische Gesellschaft und das Gesetz spricht eine klare Sprache, und zwar für eine Anwendung des Vergaberechts. Weiterhin existiert eine Vereinbarung zwischen der Stadt und ihrer Beteiligungsgesellschaft, welche u. a. die umfassende Anwendung des Vergaberechts vorschreibt, da die Stadt an die Gesellschaft für die erbrachte Leistung im IT-Bereich Entgelte zu zahlen hat.

Diese Beispiele machen deutlich, dass trotz des immer öfter zu hörenden Stöhnens von allen Seiten – wenn es um Einsparungen geht – Spielräume auch durch wirtschaftliches und sparsames Verhalten geschaffen werden können.