

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Ausführungen des

Präsidenten des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt

auf der

Landespressekonferenz am 23. Mai 2006

anlässlich der Vorstellung des

J a h r e s b e r i c h t e s 2 0 0 5

des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
im Haushaltsjahr 2004

Teil 2

Haushaltsrechnung 2004

Finanzsituation der Kommunen/Überörtliche Kommunalprüfung

Sperrfrist: 23. Mai 2006 bis 13:00 Uhr

Es gilt das gesprochene Wort.

**Statement anlässlich der Vorstellung des
Jahresberichtes 2005, Teil 2
auf der Pressekonferenz am 23. Mai 2006**

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich möchte Ihnen heute den Teil 2 des Jahresberichtes 2005 des Landesrechnungshofes vorstellen.

Er ist der Teil des Jahresberichtes, der sich im Wesentlichen mit haushaltsrechtlichen und haushaltstechnischen Aspekten zur Haushaltsrechnung 2004 befasst. Wie in den Vorjahren setzt sich der Landesrechnungshof aber auch mit allgemeinen finanzpolitischen und haushaltswirtschaftlichen Entwicklungen im Land Sachsen-Anhalt auseinander. Das bezieht sich sowohl auf den Landeshaushalt als auch auf die Kommunen.

Im vorliegenden Bericht ist weiterhin ein umfangreicher Beitrag enthalten, der Einzelbeispiele aus der überörtlichen Kommunalprüfung darstellt.

Gemeinsam mit dem Jahresbericht 2005, Teil 1, der im September 2005 der Öffentlichkeit vorgestellt wurde, dient der vorliegende Bericht gemäß Artikel 97 Abs. 3 der Verfassung dem Parlament zur Entlastung der Landesregierung.

I Verschuldung des Landeshaushalts

Seite 5 ff.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes muss es das vorrangige Ziel der neuen Landesregierung sein, die für die Finanzpolitik formulierten Zielstellungen nunmehr tatsächlich umzusetzen.

Der Landesrechnungshof verkennt nicht die in der Vergangenheit erreichten Konsolidierungsschritte, die sich insbesondere in den erfolgten Einschnitten in Leistungsgesetze sowohl im Personalbereich als auch bei den übrigen konsumtiven Ausgaben auswirken. Ich erinnere z. B. an die Streichung von Urlaubsgeld und Weihnachtsgeld für die Beamten des Landes oder an die Einschnitte z. B. bei der Kinderbetreuung oder beim so genannten Blindengeld.

Der erreichte Stand der Konsolidierung ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes jedoch auch deshalb noch nicht ausreichend, weil die Rückführung der Nettokreditaufnahme mit dem Hinweis auf Steuermindereinnahmen in der Vergangenheit ständig korrigiert und verschoben wurde.

Der Landesrechnungshof weist erneut darauf hin, dass die wesentliche finanzpolitische Zielstellung, nämlich die ursprünglich angestrebte Rückführung der Neuverschuldung auf null bis Ende 2006 nicht erreicht und sowohl in der Zeitachse als auch im Umfang erheblich verfehlt wird.

Zum einen schlägt sich dies darin nieder, dass der Landeshaushalt, wie schon Ende 2004, auch Ende 2005 nach wie vor die höchste aufgelaufene Pro-Kopf-Verschuldung aller Bundesländer (ohne Stadtstaaten) aufweist.

Folgende Zahlen machen dies deutlich:

In der Haushaltsrechnung 2004 waren noch 18,3 Mrd. € Schulden, 7.330 € je Einwohner ausgewiesen. Ende 2005 sind es bereits 19,3 Mrd. € aufgelaufene Schulden, 7.730 € je Einwohner. Legt man die geplante Verschuldung 2006 (rd. 783 Mio. €) zugrunde, wird sich der Gesamtschuldenberg im Landeshaushalt bis zum Ende des Jahres 2006 auf über 20 Mrd. € aufgetürmt haben, die Pro-Kopf-Verschuldung wird dann über 8.000 € betragen.

Wenn es dabei bleibt, wird das Land wohl auch Ende 2006 in dieser traurigen Bilanz leider „Spitzenreiter“ bleiben.

Zum anderen wurde die Verfassungsgrenze 2004 um 433 Mio. € überschritten, d. h. die Nettokreditaufnahme lag in der Summe über den eigenfinanzierten Investitionen.

Aus den aufgelaufenen Schulden des Landes resultieren entsprechende Belastungen zur Bedienung der Zinsausgaben. Sie sind ein wesentlicher Haushaltsposten bei den Gesamtausgaben und werden es auch noch über einen langen Zeitraum bleiben. Allein im Haushaltsjahr 2004 zahlte das Land für Zinsen rund 852 Mio. €, 2005 bereits 876 Mio. € und im Jahr 2006 müssen über 900 Mio. € aufgewendet werden.

Das ist eine Zinsquote von fast 10 Prozent. Jeden Tag werden 2,6 Mio. € Zinsen fällig, jede Stunde rd. 107.000 €

Das bedeutet auch, dass seit 1991 allein über 8 Mrd. € Zinsausgaben geleistet wurden.

Die Rückführung der Neuverschuldung auf null bis spätestens 2011 ist nicht nur unverzichtbar, sie ist die Schlüsselfrage für den kaum noch vorhandenen

politischen Gestaltungsspielraum im gesamten Landeshaushalt. Hätten wir eine Zinsquote wie in Sachsen oder Bayern von unter 5 Prozent des Landeshaushaltes, müssten wir jedes Jahr rd. 500 Mio. € weniger Zinsausgaben leisten.

Dem Landeshaushalt wird die Luft abgedreht, wenn nicht jeder Cent an Einsparungen und jeder Euro eventueller Steuermehreinnahmen zur Reduzierung der Neuverschuldung eingesetzt wird. Das bedeutet, dass die Haushaltskonsolidierung in allen Bereichen (Personalabbau, konsumtive Ausgaben, Durchforsten aller Förderbereiche) nachhaltig fortgesetzt werden muss.

Weiterhin müssen nach Auffassung des Landesrechnungshofes – auch zur Glaubwürdigkeit der Finanzpolitik – die seit einigen Monaten vorhandenen günstigen Rahmenbedingungen zu einer weiteren Reduzierung der Nettokreditaufnahme genutzt werden. Diese bestehen insbesondere in Steuermehreinnahmen, die im Haushaltsjahr 2005 immerhin rund 47 Mio. € betragen, und in weiteren erheblichen Einsparungen im Personalbereich. Da es im Jahr 2005 keinen Tarifabschluss gab, konnten dort bereits rund 35 Mio. € eingespart werden.

Im Jahr 2006 sind durch den kürzlich erfolgten Tarifabschluss die Einsparungen im Personalbereich noch erhebliche höher. Das gilt aber nur, wenn der vorgesehene Stellenabbau mit aller Konsequenz fortgesetzt wird und nicht - wie bei den Ministerien bereits erfolgt - wieder zusätzliche Stellen geschaffen werden.

Ich will an dieser Stelle auch deutlich hervorheben, dass ich zwar ein gewisses Verständnis für das vorsichtige Herangehen des Finanzministers bei der letzten Steuerschätzung habe. Schon zu oft wurden in der Vergangenheit zu hohe Einnahmen ausgewiesen und damit nicht zu erfüllende Erwartungen geweckt.

Allerdings gehe ich ebenso wie im Jahr 2005, für das auch Mindereinnahmen vorausgesagt wurden und tatsächlich ein Plus eingetreten ist, in 2006 von einem positiven Ergebnis gegenüber dem Haushaltsplan aus. Nach den bis jetzt vorliegenden Ist-Zahlen sind Steuermehreinnahmen zu erwarten.

Unverzichtbar ist, wenn dieser Fall eintritt, dass die zusätzlichen Einnahmen entweder zur Schuldentilgung (Ablösung der Beleihung des Altlastenfonds in Höhe von 150 Mo. €) und/ oder zur Reduzierung der Nettokreditaufnahme bereits im Haushaltsjahr 2006 eingesetzt werden. Ich gehe davon aus, dass der Finanzminister ebenfalls dieses Ziel verfolgt. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes muss sichergestellt sein, dass die Einsparungen und eventuellen Mehreinnahmen nicht z. B. für zusätzliche üpl. Ausgaben / Mietverträge u. ä. oder für eventuelle Buchungstricks verwendet werden.

So etwas hat es in der Vergangenheit leider schon zu häufig gegeben.

Der Hinweis auf die Vergangenheit ist an dieser Stelle nötig, weil Sie auch in diesem Jahresbericht einen konkreten Fall finden, bei dem das Ministerium der Finanzen im Jahr 2004 zum Jahresabschluss und Übergang 2005 z. B. Buchungen von EU-Mitteln nicht nach den Vorgaben der LHO sondern willkürlich nach Kassenlage vorgenommen hat. Dabei ging es um einen Betrag von rd. 11 Mio. € Einnahmen von der EU, der dem Jahr 2004 zugeordnet und

Seite 21 ff.

daher zur Verringerung der ohnehin hohen Nettokreditaufnahme hätte eingesetzt werden müssen. Tatsächlich wurden diese 11 Mio. € als allgemeine Einnahme im Haushaltsvollzug 2005 genutzt.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist besonders unverständlich, dass das Ministerium der Finanzen einen bewussten Verstoß gegen geltendes Haushaltsrecht in Kauf genommen hat. Der damalige Finanzminister hat damit die Glaubwürdigkeit der Finanzpolitik aufs Spiel gesetzt.

Der Landesrechnungshof empfiehlt mit diesem Jahresbericht dem Landtag, dieses Verhalten des Ministeriums der Finanzen ausdrücklich zu missbilligen.

Lassen Sie mich zur aktuellen Diskussion über die Notwendigkeit eines Nachtragshaushaltes zusammenfassend folgendes feststellen:

Ein Nachtragshaushalt ist aus meiner Sicht unverzichtbar und sollte auch wegen der Transparenz gegenüber dem Budgetrecht des Parlaments nicht zu spät durch die Landesregierung eingebracht werden.

Weiterhin hat der Landesrechnungshof ausdrücklich empfohlen, die nicht in Anspruch genommene Nettokreditaufnahme für 2005 (125 Mio. €) nicht in den Haushalt 2006 zu übertragen sondern zu streichen.

Es wird sich schon im Jahr 2006 zeigen, wie ernst die neue Landesregierung die Absenkung der Neuverschuldung tatsächlich nimmt.

II Haushalts- und Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften

Seite 66 ff.

In den o. g. Zahlen noch nicht eingerechnet ist die Verschuldung der Kommunen. Am Ende des Jahres 2005 betrug der Gesamtschuldenstand aller Landkreise, kreisfreien Städte und Gemeinden weit über 3 Mrd. €. Zu den Pro-Kopf-Landesschulden i. H. v. rund 7.730 € kommt pro Einwohner nochmals eine „zusätzliche Belastung“ i. H. v. rund 1.330 €

Die Verschuldung der Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt hat sich damit Ende 2005 gegenüber dem Vorjahr zwar leicht verringert. Die aufgelaufene Gesamtverschuldung der kreisfreien Städte, der Landkreise und der kreisangehörigen Gemeinden im Jahr 2005 betrug 3,31 Mrd. €. Ende 2004 waren es 3,38 Mrd. € also rd. 70 Mio. € mehr.

Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes ist damit auch auf der kommunalen Ebene eine Trendwende bei der Konsolidierung der Haushalte noch nicht erreicht.

In die Bewertung des Schuldenstandes sind vielmehr auch die Kassenverstärkungskredite einzubeziehen, die ihrem Wesen nach nur als ein kurzfristiges Finanzierungsmittel mit Laufzeiten von maximal sechs Monaten genutzt werden sollten. Sie werden aber schon seit Jahren wie normale Kredite zur Finanzierung von laufenden Ausgaben eingesetzt. Die Kassenverstärkungskredite sind von rund 550 Mio. € (2004) auf rund 800 Mio. € im Jahr 2005 gestiegen. Damit ergibt sich insgesamt ein um fast 200 Mio. € höherer verdeckter Schuldenstand. Erwähnen möchte ich in diesem Zusammenhang,

Seite 68

dass allein die Kassenkredite der kreisfreien Städte von 170 Mio. € im Jahr 2004 auf mehr als 300 Mio. € Ende 2005 angestiegen sind.

Aus diesen Zahlen ist das immer noch bestehende erhebliche strukturelle Defizit der kommunalen Haushalte zu erkennen. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes müssen auch die Kommunen noch stärkere Anstrengungen unternehmen, um mit der zurzeit zur Verfügung stehenden Finanzausstattung die Haushalte so schnell wie möglich auszugleichen.

Zu den wichtigsten Konsolidierungsbereichen gehören:

1. Der Personalbereich

Seite 72

Die Fortsetzung des Personalabbaus auf der Basis eines nachhaltigen Personalentwicklungskonzeptes ist zwingend notwendig. In die Betrachtung müssen auch absehbare Aufgabenverlagerungen zwischen den kommunalen Ebenen ebenso wie zwischen Land und kommunaler Ebene einbezogen werden (Stichwort Gebiets- und Funktionalreform).

In diesem Prozess sieht der Landesrechnungshof auch eine besondere Verantwortung der Kommunalaufsicht.

2. Zusätzliche Ausgaben während des Konsolidierungszeitraumes

Seite 73

Für den Landesrechnungshof steht die Übernahme neuer, zusätzlicher Ausgabenverpflichtungen und Risiken im Widerspruch zu den erforderlichen Maßnahmen einer Haushaltskonsolidierung. Er ist der Auffassung, dass während des Zeitraumes der Konsolidierung Kreditaufnahmen und kreditähnliche Geschäfte grundsätzlich nur für Vorhaben, die nicht wie-

der Folgekosten z. B. in Form von Betriebskostenzuschüssen oder Verlustausgleichen hervorrufen oder für unabweisbare Investitionen für die Erfüllung von Pflichtaufgaben zulässig sind (z.B. Schulen oder infrastrukturelle Vorhaben, die der Allgemeinheit dienen).

Der Fall des Magdeburger Stadionneubaus, der im Jahresbericht dargestellt ist, ist deshalb so bedeutsam, weil die Gefahr besteht, dass sich andere Kommunen auf diesen Präzedenzfall berufen, um trotz Haushaltskonsolidierung ebenfalls Verpflichtungen für neue zusätzliche Aufgaben und Ausgaben einzugehen.

3. Wirtschaftliche Betätigung der Kommunen

Der Landesrechnungshof hat in der Vergangenheit schon des öfteren Beispiele der wirtschaftlichen Betätigung vorgestellt, bei denen entweder für die Kommunen (IT-Gesellschaft der Stadt Magdeburg) oder für den Gebührenzahler (Gesellschaft für Abfallwirtschaft Köthen) höhere finanzielle Belastungen entstanden sind.

Ich möchte Ihnen heute ein neues Beispiel aus unseren Prüfungen vorstellen, welches belegt, dass wirtschaftliche Betätigungen der Kommunen im Rahmen der Haushaltskonsolidierung noch stärkerer Beachtung bedürfen.

So hat die Stadt Halle in den Hafensstandort Halle seit 1996 mehr als 30 Mio. € investiert, davon rund 19 Mio. € Fördermittel. Das Ziel bestand darin, für die Hafen Halle GmbH die strukturellen Voraussetzungen zu

schaffen und zu sichern, um angemessen am angeblich zu erwartenden binnenschifffahrtsrelevanten Transportaufkommen partizipieren zu können. Entgegen den Prognosen ist das Transportaufkommen im Schiffsbereich jedoch nicht gestiegen, sondern tatsächlich weiter zurückgegangen.

Es war - auch aufgrund der politischen Konstellation - spätestens Mitte der 90 er Jahre bekannt, dass der zuvor beabsichtigte Saaleausbau nicht umgesetzt wird. Trotzdem wurde der Hafen Halle von der damaligen Landesregierung noch im Jahr 1996 als besonders förderwürdig eingestuft.

Die Änderung einer wesentlichen Rahmenbedingung ist bei dieser Investitionsentscheidung überhaupt nicht berücksichtigt worden. Die fehlenden Umsätze im Transportbereich und die Aufwendungen zur Unterhaltung der Hafenanlagen führten dazu, dass die Hafen Halle GmbH in jedem Jahr seit ihrem Bestehen ein negatives Betriebsergebnis also Verluste zu verzeichnen hatte. In den Jahren 2002 bis 2004 waren es jedes Jahr allein über 1,7 Mio. €. In den Jahren 1994 bis 2004 verursachte im Durchschnitt jeder € Umsatz einen Aufwand von 4,65 €. Da das Jahresergebnis der Hafen Halle GmbH durch die Überschüsse aus anderen Gesellschaften der Stadtwerke Halle GmbH ausgeglichen wird, fällt der Jahresüberschuss der Stadtwerke und damit die Möglichkeit der Abführung von Gewinnen der Stadtwerke an den Haushalt der Stadt Halle entsprechend geringer aus. Die jährlichen Folgekosten (Verluste) und damit unrentierlichen Aufwendungen der Stadt Halle für die Hafen Halle GmbH belasten den Haushalt der Stadt also mittelbar und haben somit Einfluss auf die Haushaltskonsolidierung. Die jährlichen Verluste sind

deshalb so gravierend, weil die Stadt Halle gegenwärtig ein strukturelles Defizit im Verwaltungshaushalt von über 50 Mio. € ausweist. Dabei ist noch nicht einmal berücksichtigt, dass die Stadt zum 31.12.2005 Kassenkredite von über 185 Mio. € bei einem Einnahmevermögen im Verwaltungshaushalt von rd. 450 Mio. € benötigt. Aus Sicht des Landesrechnungshofes sind zwar die grundsätzlichen Entscheidungen zur Herrichtung von Standorten mit dem Ziel von Unternehmensansiedlungen durchaus nachzuvollziehen. Allerdings wurden bei den aufgewendeten über 30 Mio. € wesentliche geänderte Rahmenbedingungen überhaupt nicht beachtet. Erhebliche öffentliche Mittel hätten eingespart werden können.

III Ergebnisse der Kommunalprüfung im Beteiligungsbereich

Seite 82 ff.

Der Landesrechnungshof hat in seinem Jahresbericht bereits mehrfach aufgezeigt, dass kommunale Unternehmen und Beteiligungen risikobehaftet sind. Dies kann zu Verlusten für die kommunalen Haushalte führen. Eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung muss deshalb ein aktives Beteiligungsmanagement im Sinne aktiver Steuerung, Beratung und Kontrolle beinhalten. Das Ministerium des Innern hat hierzu Leitfäden veröffentlicht, die noch zu wenig in den Kommunen Beachtung finden.

Der Landesrechnungshof hat außerdem in mehreren Fällen festgestellt, dass anlässlich von Aufsichtsratsitzungen u. ä. Veranstaltungen Ausgaben für Unterbringung/ Verpflegung/ Rahmenprogramme anfallen, die über das übliche Maß hinausgehen.

Unnötige Aufwendungen entstanden z. B. in folgendem Fall:

Der Aufsichtsrat, der zu 100 Prozent im Besitz der Landeshauptstadt Magdeburg befindlichen Verkehrsbetriebe, hatte in den Jahren 2000 in Wernigerode und auch 2002 in Quedlinburg jeweils Klausurtagungen mit Ausgaben i. H. v. rund 3.900 € bzw. 4.250 € durchgeführt. Die Verkehrsbetriebe haben diese Ausgaben für die Reise und die Übernachtung der Teilnehmer getragen. So finanzierte die Gesellschaft u. a. ein Rittermahl in Quedlinburg für rund 1.350 € und rund 790 € für eine Sonderzugfahrt in Wernigerode. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hat in diesen Fällen das „Rahmenprogramm“ kostenmäßig und zeitlich dominiert und eine über das übliche Maß hinausgehende Bewirtung stattgefunden.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Aufsichtsratsmitglieder als Gesellschaftsorgan ihr Mandat freiwillig auf ehrenamtlicher Basis bzw. auf Grund ihrer Stellung in der Verwaltung ausüben. Sie beziehen je Sitzung eine Aufwandsentschädigung. Diese beiden Tatsachen lassen – bei pflichtbewusster Ausübung von Amt und Mandat – grundsätzlich nur die private Zahlung entstehender Bewirtungs- und Programmkosten zu.

Außerdem ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass die Verkehrsbetriebe in jedem Jahr Zuschüsse der Landeshauptstadt erhalten haben, um ihre Verluste auszugleichen. Die „Beköstigung“ hat also letztlich der Steuerzahler finanziert. Diese Feststellungen sind kein Einzelfall, auch bei anderen kommunalen Beteiligungsgruppen sind solche Dinge aufgefallen.

Lassen Sie mich abschließend feststellen:

Die öffentlichen Haushalte haben kein Einnahme- sondern ein Ausgabenproblem. Durch wirtschaftliches Verhalten und ernsthafte Konsolidierungsbemühungen ließe sich noch mancher Euro - egal ob in der Landesverwaltung oder im Haushalt der Kommunen einsparen.

Zusätzliche Einnahmen und Einsparungen müssen zur Reduzierung der Verschuldung eingesetzt werden, um mittel- und langfristig wieder politischen Handlungsspielräume zu eröffnen.