

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Statement des

Präsidenten des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt

auf der

Landespressekonferenz am 26. Juni 2009

anlässlich der Vorstellung des

Jahresberichtes 2008

Teil 2

Haushaltsrechnung 2007

Finanzsituation der Kommunen/Überörtliche Kommunalprüfung

Sperrfrist: 26.06.2009 bis 10:00 Uhr

Es gilt das gesprochene Wort.

**Statement anlässlich der Vorstellung des
Jahresberichtes 2008, Teil 2
auf der Pressekonferenz am 26. Juni 2009**

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich möchte Ihnen auf der heutigen Pressekonferenz den Teil 2 des Jahresberichtes 2008 vorstellen.

Dieser Teil beinhaltet zum einen die Ergebnisse und Schlussfolgerungen der Prüfung der Haushaltsrechnung für das Jahr 2007. Selbstverständlich geht der Landesrechnungshof auf die aktuelle finanzielle Lage und Verschuldungssituation des Landes – insbesondere vor dem Hintergrund der gegenwärtigen außergewöhnlichen tief greifenden Wirtschafts- und Finanzmarktkrise – ein.

Zum anderen stellen wir ausgewählte Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung vor. Hierzu gehört auch eine Einschätzung der finanziellen Situation der Kommunen. Ich möchte Ihnen abschließend auch einige sehr interessante ausgewählte Einzelfälle unserer Prüfung vorstellen.

Beginnen möchte ich mit dem Blick auf die finanzpolitische Situation des Landes Sachsen-Anhalt.

1. Verschuldung des Landes

Seite 5 ff.

Wo steht der Landeshaushalt Mitte 2009? Wie sind wir für die Auswirkungen und Bewältigung der Krise des Landes finanzpolitisch aufgestellt?

In den Jahren 2007 und 2008 ist es erstmalig gelungen, den Haushalt ohne neue Schulden auszugleichen. Das heißt, die dem Landeshaushalt zugeflossenen Einnahmen haben ausgereicht, die Ausgaben abzudecken.

Es war sogar möglich, der Steuerschwankungsreserve – das ist eine allgemeine Rücklage in der aus „guten“ Zeiten (Steuermehreinnahmen) Reserven für „schlechte“ Zeiten (Steuerausfälle) angesammelt werden – einen Betrag von gut 73 Mio. € zuzuführen.

Trotz dieser positiven und vom Landesrechnungshof als wichtiger Meilenstein bezeichneten Entwicklung stehen wir nach wie vor bei rund 19,8 Mrd. € Schulden im Landeshaushalt. Bedingt durch den im Land weiterhin vorhandenen Bevölkerungsrückgang stieg die Pro-Kopf-Verschuldung auf fast 8.400 € an.

Seite 6

Auch wenn das Land im Vergleich mit anderen Ländern relativ gesehen durchaus Fortschritte gemacht hat, so bedeutet dies noch immer den vorletzten Platz bei den Flächenländern (nach dem Saarland). Sachsen-Anhalt gehört zu den fünf Ländern, die ab 2011 als Ergebnis der Föderalismuskommission Konsolidierungshilfen bis 2019 bekommen werden. Wenn man Geld bekommt, dann ist das zwar zunächst erfreulich. Es zeigt aber auch, wo das Land finanzpolitisch im Ländervergleich nach wie vor steht. Das Land muss sich zur Einhaltung eines strikten Konsolidierungspfades verpflichten.

Das bedeutet, wir müssen als Land weiter daran arbeiten, unser strukturelles Defizit¹ in den Griff zu bekommen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist es richtig, dass nunmehr im Vollzug des Haushaltes 2009 notwendige Maßnahmen ergriffen wurden, um insbesondere bei den konsumtiven Ausgaben mit dem Ziel des Haushaltsausgleiches zu sparen.

Seite 7

Strikte Sparsamkeit bei konsumtiven Ausgaben muss das Gebot der Stunde lauten!

Das ist nicht zuletzt auch zur Erwirtschaftung der im Nachtragshaushalt erhöhten globalen Minderausgaben (123,6 Mio. € allgemeine globale Minderausgabe, 36,0 Mio. € globale Minderausgabe Personal) dringend notwendig. Wir können 2009 noch einmal die Null erreichen, d. h. ohne Kredite auskommen.

Eine Sperre bei den Investitionen ist meines Erachtens dazu dieses Jahr nicht notwendig. Die Erfahrung auch aus 2008 zeigt, dass die Verwaltung nicht beliebig viele zusätzliche Investitionen umsetzen kann. Es werden Mittel bei den Investitionen zum Ausgleich des Haushaltes auch ohne Sperre übrig bleiben.

Trotz der Krise muss bei den Investitionen gelten, dass mit den Konjunkturprogrammen nur notwendige und nachhaltige Investitionen gefördert werden. Die gebotene zügige Umsetzung der Programme darf nicht dazu führen, dass die Grundsätze der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit vernachlässigt oder gar Kapazitäten geschaffen werden, die nachher niemand benötigt.

¹ 2008 Ist: 413 Mio. €, 2009: ursprüngliche Planung: 550 Mio. €, Nachtragshaushaltsplan: 749 Mio. €

In Anbetracht der gegenwärtigen Entwicklungen auf den Finanz- und Wirtschaftsmärkten besteht insbesondere für die Jahre 2010 und 2011 das Risiko, dass der im Land Sachsen-Anhalt eingeleitete Konsolidierungskurs verlassen wird.

Die außergewöhnlich tief greifende Wirtschafts- und Finanzmarktkrise, die daraus resultierenden Steuermindereinnahmen sowie die Maßnahmen zur Bewältigung der Krise werden bundesweit zu einer erheblichen Defiziterhöhung führen. Der Landesrechnungshof erwartet von der Landesregierung geeignete Maßnahmen, um das Vertrauen in die finanzielle Handlungsfähigkeit des Landes zu sichern und die Konsolidierung fortzusetzen. Dabei halte ich es für richtig, dass zunächst alle vom Land zu beeinflussenden Aufgaben, Maßnahmen, Leistungen und Programme – letztlich alle Einnahmen und Ausgaben – auf den Prüfstand gestellt werden. Insoweit unterstütze ich den Finanzminister in seinem Vorgehen ausdrücklich. Allerdings ist es genauso erforderlich, die notwendigen politischen Entscheidungen spätestens zum Doppelhaushalt 2010/2011 auch konsequent vorzunehmen und umzusetzen. Die Landesregierung ist hier am Zug. Sie hat das alleinige Einbringungsrecht für den Haushalt. Es wäre unrealistisch und unglaubwürdig, wenn der Finanzminister den Haushaltsausgleich mit prozentualen Festlegungen von Ausgaben oder gar zu hohen globalen Minderausgaben versuchen würde. Sofern die Landesregierung alle Anstrengungen wirklich unternimmt und zuletzt aufgrund der gegenwärtigen Ausnahmesituation in begrenztem Umfang zusätzliche Kredite aufgenommen werden müssen, so wird der Landesrechnungshof diese eigenen Anstrengungen auch würdigen. Für den Fall der Kreditaufnahme erwartet der Landesrechnungshof gleichzeitig die Festlegung eines verbindlichen Tilgungsplanes. Die Spirale der immer höheren

Verschuldung muss beendet werden. Die Weichen hierfür müssen jetzt gestellt werden. Bei der Bekämpfung der Folgen der Finanzmarktkrise muss die Haushaltsdisziplin oberstes Gebot bleiben. Ausgabenwünsche, die schon in der Vergangenheit nicht finanzierbar waren, können auch in der Krise und angesichts sinkender Steuereinnahmen (Steuerschätzung Mai 2009) nicht erfüllt werden.

Der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt bewertet in diesem Zusammenhang die von Bundestag und Bundesrat beschlossene Einführung der Schuldenbremse als ersten Schritt in die richtige Richtung. Sollen die vorgesehenen, grundgesetzlichen Schuldengrenzen zukünftig eingehalten werden, ist ein langfristiger Konsolidierungspfad erforderlich, der durch geeignete Maßnahmen zur schrittweisen Rückführung der strukturellen Verschuldung vom gegenwärtigen Niveau zu untersetzen ist. Da die Länder nur eingeschränkte Möglichkeiten der Gestaltung ihrer eigenen Einnahmenbasis besitzen, wird diese Vorgabe im Wesentlichen durch Maßnahmen auf der Ausgabenseite umgesetzt werden müssen.

Seite 9

2. Haushalts- und Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften

ab Seite 29

Den Kommunen ist es im Haushaltsjahr 2008 erneut gelungen, die Verschuldung spürbar, nämlich um 3,7 %, zu verringern. Betrug die Verschuldung am Kreditmarkt der kreisfreien Städte, Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden (einschließlich der Verwaltungsgemeinschaften) zum 31.12.2007 noch rund 3,03 Mrd. €, sank sie zum Jahresende 2008 auf rund 2,92 Mrd. €.

Seite 32

Den Schuldenstand am Kreditmarkt konnten die Kommunen damit um 113 Mio. € senken. Allerdings gibt es hier auch einen „Wermutstropfen“. Die Höhe der in Anspruch genommenen Kassenverstärkungskredite – das sind Kredite zur kurzfristigen Überbrückung von Liquiditätsengpässen – konnte dagegen nur gering um 3 Mio. € gesenkt werden.

Seite 33

Problematisch ist der erhebliche Anstieg der Höhe der Kassenverstärkungskredite bei den kreisfreien Städten, der trotz des dargestellten positiven Ergebnisses eingetreten ist, sowie der nach wie vor unverändert hohe Stand der Kassenverstärkungskredite bei den Landkreisen.

Insgesamt ergibt sich von 2007 zu 2008 eine Reduzierung der Verschuldung der Kommunen um 116 Mio. €.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass trotz des positiven Finanzierungssaldos der kommunalen Haushalte nach wie vor ein strukturelles Defizit bei der deutlichen Mehrzahl der Kommunen besteht. Die Haushaltskonsolidierung muss daher weiterhin zentrales Thema bleiben.

Seite 34

Die Kommunen müssen nach Ansicht des Landesrechnungshofes trotz absehbar zurückgehender Einnahmen (z. B. aus Gewerbesteuern) und der Notwendigkeit der Komplementärfinanzierung der Mittel aus dem Zukunftsinvestitionsgesetz des Bundes

- die direkte Verschuldung weiterhin begrenzen und nach Möglichkeit reduzieren,
- den Stand der Inanspruchnahme der Kassenverstärkungskredite verringern,
- die in den Vorjahren entstandenen Fehlbeträge ausgleichen und

- die Ausgaben weiterhin deutlich reduzieren.

Möglichkeiten für Einnahmeerhöhungen oder für Einsparungen werden im Jahresbericht vom Landesrechnungshof ausführlich aufgezeigt. Wir gehen dabei besonders auf den Personalbereich, u. a. auf Prüfungsergebnisse in der Stadt Wernigerode ein.

Wir haben aber auch aus einem Vergleich von sechs Städten Einsparpotenziale in den Bereichen Personalverwaltung, Bezügeverwaltung und Familienkassen ermittelt, weil dort qualitative Leistungsunterschiede bestehen. Darauf möchte ich hier aber aus Zeitgründen nicht näher eingehen.

ab Seite 40

Ich möchte Ihnen nachfolgend die Ergebnisse von Prüfungen des Landesrechnungshofes darstellen, in denen es nicht – wie es sonst häufig der Fall ist – um Erhöhung von Einnahmen und die Einsparung von Ausgaben im Haushalt der Kommunen geht.

3. Benutzungsgebühren für öffentliche Einrichtungen mit Anschluss- und Benutzungszwang

ab Seite 70

Die Bürger sind nicht nur über die von ihnen zu zahlenden Steuern an der Finanzierung der öffentlichen Haushalte beteiligt. Weitere Belastungen entstehen durch die Erhebung von Gebühren, als Gegenleistung für die Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtungen der Städte, Landkreise und Gemeinden (z. B. Abfallgebühr, Schmutzwassergebühren, Straßenreinigung).

Auch im Bereich der Gebührenerhebung sind die Beachtung von Wirtschaftlichkeit und Rechtmäßigkeit wesentliche Prüfungskriterien für den Landes-

rechnungshof. So schreibt z. B. das Kommunalabgabengesetz vor, dass mit dem Gebührenaufkommen die Kosten der jeweiligen Einrichtung gedeckt werden, nicht aber überschritten werden dürfen.

Bei der Ermittlung der Kosten wiederum sind betriebswirtschaftliche Grundsätze anzulegen und die erforderlichen Kosten zu ermitteln. Das bedeutet, nicht alle ermittelten Kosten dürfen auch auf den Gebührenzahler umgelegt werden.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind im Kommunalabgabengesetz für das Land Sachsen-Anhalt klare und eindeutige Vorschriften festgelegt. Trotzdem haben wir erhebliche Verstöße bzw. Mängel bezüglich der Gebührenkalkulationen und Abrechnungen beanstanden müssen. Es ist auch festzustellen, dass die Aufgabenträger den Feststellungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes in vielen Fällen nicht gefolgt bzw. diesen entgegengetreten sind. Da die kommunalen Aufsichtsbehörden die Umsetzung der Empfehlungen des Landesrechnungshofes nicht mit der notwendigen Konsequenz verfolgt haben, besteht nach unserer Ansicht nach wie vor erheblicher Handlungsbedarf.

Im Ergebnis der Prüfung bleibt zunächst festzustellen, dass die Gebührenerhebungen von den kommunalen Aufgabenträgern zunehmend auch zur „Erschließung“ von zusätzlichen Einnahmen zur Haushaltskonsolidierung genutzt werden. Unter dem Gesichtspunkt des bestehenden Anschluss- und Benutzungszwanges ist eine konsequente und kompromisslose Einhaltung der Vorschriften des Kommunalabgabengesetzes des Landes jedoch unabdingbar.

Die folgenden Beispiele zeigen, dass bei der Kalkulation der Gebührenhöhe Kostenarten berücksichtigt wurden, die nach dem Kommunalabgabengesetz des Landes nicht hätten berücksichtigt werden dürfen. Dies hatte dann überhöhte Gebührensätze zulasten des Gebührenzahlers zur Folge.

a) Bereits mit seinem Prüfbericht vom Februar 1999 hat der Landesrechnungshof die Praxis der Stadt Halle (Saale) bemängelt, ein Defizit im Bereich des Kantinenbetriebes der Stadtwirtschaft als Aufwand in die Abfallgebühren einzustellen. In zwei Jahren sind dafür 150.000 € von den Gebührenzahlern bezahlt worden. Der Kantinenbetrieb wurde nach Vorliegen des Prüfberichtes 1999 privatisiert. Mit seinem Bericht vom September 2006 stellte der Landesrechnungshof erneut einen Verstoß gegen das Kommunalabgabengesetz fest. Jetzt zahlt die Stadtwirtschaft dem Kantinenbetrieb einen Zuschuss, der als sonstige betriebliche Aufwendungen in die Gebührenerhebung eingegangen ist. Die konkrete Höhe des Zuschusses war selbst für den Landesrechnungshof nicht ermittelbar, da ein Einzelnachweis nicht geführt wurde. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass sich die Höhe des Zuschusses für die Kantine nicht wesentlich verändert hat.

Dies ist nach unserer Auffassung nicht zulässig, weil es sich um nicht erforderliche Kosten im Sinne des Kommunalabgabengesetzes handelt.

b) Ein aktuell besonders zu erwähnendes Beispiel für die Ansetzung nicht erforderlicher Kosten im Bereich der Benutzungsgebühren sind die Kosten der Papierkorbentleerung in der Stadt Dessau-Roßlau. Bereits seit über 10 Jahren (seit 1997) weiß die Stadt, dass die Kosten der Papierkorbentleerung in Park- und Grünanlagen nicht auf die Abfallgebühren umgelegt

Seite 80

Seite 81

werden dürfen, da die einschlägigen Gesetze (wie Abfallgesetz, Straßengesetz) diese Möglichkeit nicht vorsehen.

In den Jahren seit 1998 hat die Stadt somit Kosten in Höhe von rund 800.000 € unberechtigt in die Gebührenkalkulation einbezogen. In dieser Höhe haben folglich die Abfallgebührenzahler den Haushalt der Stadt zusätzlich entlastet. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hätten diese Kosten aus den städtischen Haushaltsmitteln bestritten werden müssen.

- c) Eine weitere Kostenart, die nicht in die Gebührenkalkulation einfließen darf, sind die Sponsoringaufwendungen. Sie werden sowohl als Geldleistungen als auch als Sachleistungen gewährt.

Die Stadt Halle (Saale) hat z. B. zur Unterstützung des Halleschen Fußballclubs Chemie (HFC) die Sponsoringleistungen der Stadtwerke Halle in der Gebührenkalkulation bei den Abfallgebühren berücksichtigt. Auch in diesem Fall hat der Landesrechnungshof sowohl bei seiner Prüfung im Jahr 1999 als auch 2006 entsprechende Feststellungen vorgenommen. Da ein Einzelnachweis nicht geführt wurde, waren die konkreten Beträge für den Landesrechnungshof nicht ermittelbar. Nach den öffentlichen Äußerungen des Geschäftsführers der Halleschen Stadtwerke (MZ vom 17.06.2009), der gleichzeitig Chef des HFC-Wirtschaftsbeirates ist, überweisen die Stadtwerke dem Fußballclub jährlich über 100.000 Euro. Bereits bei einer früheren Prüfung im Landkreis Köthen hatte der Landesrechnungshof solche Unterstützungen u. a. für den Karnevalsverein festgestellt. Im Landkreis Köthen erreichten die Sponsoringleistungen im Zeitraum von 1998 bis 2005 eine Höhe von mindestens 100.000 €.

d) Für die Nachsorge und Rekultivierung von Deponien werden durch die Betreiber finanzielle Rückstellungen – also Reserven für die Zukunft – gebildet. Finanziert werden diese Reserven aus den Gebühren.

Auch der Eigenbetrieb Stadtpflege in der Stadt Dessau-Roßlau hat solche Deponierückstellungen. Die Stadt hatte im August 2008 beschlossen, die Zinserträge aus der Anlage dieser Rückstellungen an den städtischen Haushalt abzuführen. Gegen diese Vorgehensweise hatte das Landesverwaltungsamt als Kommunalaufsichtsbehörde grundsätzlich keine Bedenken. Die Stadt hat dementsprechend sowohl die Rückstellungen als auch die durch die verzinsliche Anlage erzielten Beträge für allgemeine Haushaltszwecke genutzt.

Der Landesrechnungshof kommt hier zu einer ganz anderen Bewertung: Da die Deponierückstellungen und ihre Erträge ausdrücklich im Abfallgesetz des Landes für die Gebührenkalkulation als ansatzfähig erklärt werden, ist einer Abführung der Erlöse an den städtischen Haushalt schon aus Gründen der damit verbundenen Minderung der Rückstellungsbeträge nicht zuzustimmen. Diese Mittel sind, wenn man sie nicht für andere Zwecke benötigt, zur Reduzierung der Gebühren einzusetzen.

Der Landesrechnungshof hat zwar für das Vorgehen hinsichtlich der Haushaltskonsolidierung noch Verständnis. Rechtlich können wir die Haltung der Stadt und des Landesverwaltungsamtes aber nicht nachvollziehen.

Zusammenfassend zum Thema Gebührenerhebung ist einzuschätzen, dass insbesondere bei der Vorhaltung von öffentlichen Einrichtungen, die dem

Anschluss- und Benutzungszwang unterliegen, die Kommunen verpflichtet sind, nur die für diese Einrichtungen erforderlichen Kosten an die Bürgerinnen und Bürger weiterzugeben.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist es dringend notwendig, aufgrund der aufgezeigten Mängel und Gesetzesverstöße im Bereich der Erhebung von Benutzungsgebühren auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung zeitnah die notwendige Rechtssicherheit herbeizuführen. Die Bürgerinnen und Bürger haben ein verfassungsrechtlich verbrieftes Recht darauf, nur mit den Kosten und Aufwendungen belastet zu werden, die für die Leistungserbringung zwingend erforderlich sind. Dies ist ein Ausfluss des grundgesetzlich verankerten Äquivalenzprinzips und der Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Ministerium des Innern bezüglich der Umsetzung der entsprechenden Regelungen des Kommunalabgabengesetzes des Landes eine einheitliche Anwendung seitens der Kommunen sichert und durchsetzt. Gemäß § 126 Abs. 2 letzter Satz GO LSA veranlassen die Kommunalaufsichtsbehörden die Kommunen zur Erledigung von Beanstandungen des Landesrechnungshofes. Eine konsequente Handlungsweise war bisher nicht im erforderlichen Maße durch die zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden gegeben. Dies hat zur Folge, dass nicht mit dem Kommunalabgabengesetz zu vereinbarende Kosten und Aufwendungen im Bereich der einzelnen Benutzungsgebühren weiterhin zum Nachteil der Gebührenpflichtigen angesetzt werden.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium des Innern für eine einheitliche Anwendung des Gebührenrechts nach dem Kommunalabgabengesetz Sorge trägt und gegebenenfalls entsprechende Handlungsempfehlungen für die Kommunen zur Verfügung stellt.

Abschließend möchte ich in dem Zusammenhang auch noch darauf hinweisen, dass die Stadt Dessau-Roßlau die Prüfung des Landesrechnungshofes massiv behindert hat. So wurden

Seite 70

- in der Verwaltung vorliegende Unterlagen zum Beteiligungsmanagement teilweise nicht bzw. unvollständig und nur mit zeitlicher Verzögerung bereitgestellt und
- dem Landesrechnungshof die Befugnisse nach § 54 HGrG in den Satzungen bzw. Gesellschaftsverträgen der unmittelbaren und mittelbaren Gesellschaften in der Rechtsform des Privatrechts gemäß § 129 Abs. 3, 4 GO LSA nicht eingeräumt.

Der Landesrechnungshof hat in diesem Prüfungsverfahren davon abgesehen, die Unterlagen erneut anzufordern. Das Vorenthalten von in der Verwaltung vorliegenden Unterlagen zum Beteiligungsmanagement durch die Stadt Dessau-Roßlau ist in dieser Form bisher einmalig und erheblich zu kritisieren.

Positiv hebt sich davon der Landrat des Burgenlandkreises ab.

Der Landrat des Burgenlandkreises hat den Landesrechnungshof ausdrücklich um Unterstützung gebeten, die gesellschaftsrechtlichen Verflechtungen

ab Seite 57

und deren Auswirkungen in der Abfallwirtschaft des Landkreises aufzuklären.
Auch hierzu finden Sie im Jahresbericht Ausführungen.

Der vorliegende Bericht befasst sich mit einer Vielzahl weiterer verschieden-
ter Themen, aus deren Prüfung wir zahlreiche Wertungen, Empfehlungen
und Kritiken abgeleitet haben.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!