Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Jahresbericht 2018

Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2017

Teil 1

- Denkschrift und Bemerkungen -

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Dienstgebäude
Kavalierstraße 31, 06844 Dessau-Roßlau
Telefon: 0340 2510-0
Fax: 0340 2510-310

Ernst-Reuter-Allee 34 - 36, 39104 Magdeburg
Telefon: 0391 567-7001
Fax: 0391 567-7005

E-Mail: poststelle@lrh.sachsen-anhalt.de
Internet: www.lrh.sachsen-anhalt.de

Abkürzungsverzeichnis

Bd.	–	Band
BGB	–	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	–	Bundesgesetzblatt
BGH	–	Bundesgerichtshof
BHO	–	Bundeshaushaltsordnung
GKG	–	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit des Landes Sachsen-Anhalt
GVBl.	–	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt
HOAI	–	Verordnung über die Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen
i. H. v.	–	in Höhe von
KVG	–	Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
LHO	–	Landeshaushaltsordnung
MBl.	–	Ministerialblatt des Landes Sachsen-Anhalt
MF	–	Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt
MI	–	Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt
MK	–	Kultusministerium des Landes Sachsen-Anhalt
MLU	–	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie des Landes Sachsen-Anhalt
MLV	–	Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt
MS	–	Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration des Landes Sachsen-Anhalt
MW	–	Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung des Landes Sachsen-Anhalt
RdErl.	–	Runderlass
Stk	–	Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt
VOF	–	Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen
VV	–	Verwaltungsvorschrift

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis III
Inhaltsverzeichnis IV
Abschnitt A – Grundsatzbeitrag 5
Derivatgeschäfte in Kommunen und Zweckverbänden 5
Abschnitt B – Denkschrift und Bemerkungen 40
1 Fehlende Grundlagen für Investitionsentscheidungen bei der energetischen Sanierung von landeseigenen Gebäuden 40
2 Tarifwidrige Gewährung von Zulagen nach § 16 Abs. 5 TV-L 62
3 Steuerausfälle durch Personalabbau im Bereich der Betriebsprüfung 67
4 Prüfung der Einnahmen aus Feldes- und Förderabgaben 74
5 Teilweise unzulässige Zuwendungen zum Wiederaufbau der Mitteldeutschen Multimediazentrum Halle (Saale) GmbH und gleichzeitige Förderung der Errichtung eines neuen Betriebssitzes für einen ehemaligen Mieter 77
6 Millionenschwere Kostensteigerung beim Ersatzneubau der Muldebrücke in Dessau-Roßlau 88
7 Defizite bei der Abrechnung von Fördermaßnahmen des kommunalen Straßenbaus, insbesondere beim „Altstadtkreisel Wernigerode“ 99
8 Beanstandungen bei der Entwicklung und Umsetzung von Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsstrategien im öffentlichen Personennahverkehr .. 110
9 Erhebliche Kostensteigerungen bei Neubaumaßnahmen an Landesstraßen 115
10 Nicht hinreichende Beachtung der Vorgaben der UNESCO durch das Land im Biosphärenreservat „Mittelelbe“ 123
11 Mängel bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Unterhaltungsverbandes „Ehle/Ihle“ 129
12 Millionenschwere Zahlungen an die Stiftung Gedenkstätten ohne Prüfung der Mittelverwendung 135
13 Überlastungstendenzen in der Stiftung Luthergedenkstätten 143
Abschnitt C – Ergebnisbericht 162
Hinweis auf weitere Prüfungen des Landesrechnungshofes 167
Zuständigkeit des Senats 168

Abschnitt A – Grundsatzbeitrag

Derivatgeschäfte in Kommunen und Zweckverbänden

Derivatgeschäfte sind Instrumente des Finanzmarktes. Aufgrund ihrer Komplexität und Risiken bedarf ihr wirtschaftlicher Einsatz besonderer Erfahrung, Vorbereitung und Expertise. Allerdings verfügen viele Kommunen und Zweckverbände weder über entsprechend qualifiziertes Personal noch über die organisatorischen Voraussetzungen. Viele der geprüften Kommunen und Zweckverbände unterschätzten diese Aspekte und gingen – wie die Prüfungsergebnisse des Landesrechnungshofes aufzeigen – überwiegend sorglos mit diesen komplexen Finanzinstrumenten um. Ihnen sind dadurch vermeidbare Verluste in Millionenhöhe entstanden.

1. Vorbemerkungen

Kommunen und Zweckverbände finanzieren sich i. d. R. über öffentliche Mittel.[1] Die verantwortlich Handelnden unterliegen damit besonderen Vermögensbetreuungspflichten bei der Verwaltung dieser öffentlichen Mittel. Dies gilt auch für das Schuldenmanagement. Insbesondere der Einsatz derivativer Finanzinstrumente[2] im Rahmen des Schuldenmanagements stellt hohe Anforderungen an die Aufbau- und Ablauforganisation sowie das interne Kontrollsystem und Risikomanagement der öffentlichen Körperschaften. Das gleiche gilt für die mit diesen Aufgaben betrauten Führungskräfte und Mitarbeiter.

Der Landesrechnungshof hat jedoch bei seinen Prüfungen immer wieder festgestellt, dass oftmals finanzwirksame Entscheidungen getroffen wurden, von denen anzunehmen ist, dass sie für privates Vermögen, aufgrund der damit verbundenen Risiken, nicht getroffen worden wären. Trotz einer bestehenden und vergleichsweise hohen Regelungsdichte für diese Thematik haben die verantwortlichen Entscheidungsträger Derivategeschäfte häufig regelwidrig eingesetzt. Der Landesrechnungshof stellt aufgrund seiner Prüfungserfahrungen nach einigen grundsätzlichen Bemerkungen zu den Anforderungen an den Einsatz derivativer Finanzinstrumente ausgewählte Einzelbeispiele dar.

---

1 Soweit Kommunen und Zweckverbände nach § 5 Kommunalabgabengesetz des Landes anstelle von Benutzungsgebühren für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen ein privatrechtliches Entgelt erheben, sind sie dabei mittelbar über § 315 BGB auch an die Grundsätze des öffentlichen Rechts gebunden.

2 Eine Form derivativer Finanzinstrumente sind Zinsderivate oder sogenannte Swapverträge (Zinsaustauschgeschäfte). Der Preis dieser Derivate richtet sich nach der Änderung eines bestimmten Zinssatzes (siehe auch Punkt 3).

2. Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Berechtigung von Kommunen, derivative Finanzinstrumente einzusetzen, beruht auf der Selbstverwaltungsgarantie gem. Art. 28 Grundgesetz/Art. 87 Landesverfassung und dem kommunalen Haushaltsrecht (Finanzhoheit). Das kommunale Haushaltsrecht verpflichtet die Kommunen zur sorgfältigen Vermögensverwaltung und zur Beachtung ausreichender Sicherheiten bei Geldanlagen gem. § 112 Abs. 2 KVG. Weiterhin müssen die Kommunen die gemeindliche Aufgabenerfüllung gem. § 98 Abs. 1 Satz 1 KVG dauerhaft sicherstellen sowie ihre Haushaltsführung wirtschaftlich gestalten (§ 98 Abs. 2 KVG). Der Einsatz von Derivaten im kommunalen Bereich findet folglich seine Grenze im sog. Spekulationsverbot. Danach ist es den Kommunen untersagt, wirtschaftlich nicht vertretbare Risiken bei der Verwaltung des kommunalen Vermögens einzugehen.[3]
Diese Vorschriften gelten gem. § 2 Abs. 4 GKG auch für Zweckverbände.

Kommunen und Zweckverbände können daher Derivatgeschäfte zulässigerweise nur im Rahmen eines aktiven Zins- und Schuldenmanagements einsetzen. Spekulative Derivatgeschäfte sind für sie verboten. Die Abgrenzung zwischen (unzulässigen) spekulativen und (zulässigen) zinssichernden- bzw. zinsoptimierenden Derivatgeschäften erfolgt zunächst über den sog. „Konnexitätsgrundsatz“. Danach muss zwischen dem Derivatgeschäft und dem Grundgeschäft sowohl der Höhe nach als auch in zeitlicher Hinsicht ein sog. innerer homogener Zusammenhang bestehen.
Zum Umgang mit diesen Finanzinstrumenten gab das damalige Ministerium des Innern erstmals 1999 Hinweise und Empfehlungen als Runderlass[4] heraus. Dieser Runderlass lief im Jahr 2004 aus. Das Ministerium des Innern gab erst am 30. März 2012 einen weiteren Erlass zum Thema „Einsatz von Zinsderivaten“ heraus. In der Zwischenzeit veröffentlichte das Ministerium der Finanzen – in Anlehnung an den bisherigen Runderlass – am 31. Mai 2005 Hinweise und Empfehlungen zum Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten. Auch in der Folgezeit war das Thema Gegenstand von verschiedenen Hinweisen und Empfehlungen des Landkreistages als kommunalem Spitzenverband und der Kommunalaufsicht.[5]

---

3 Vgl. auch Ausführungen des Ministeriums für Inneres und Sport in der Kleinen Anfrage vom 15. Juni 2017 (LT-Drs. 7/1545).

4 RdErl. vom 28. September 1999 – 32.14 – 10245/1; MBl. S. 1593 ff.

5 Rundschreiben Nr. 231/2005 des Landkreistages Sachsen-Anhalt vom 9. Juni 2005 „Hinweise und Empfehlungen zum Einsatz von derivativen Finanzierungsinstrumenten“, Rundverfügung Nr. 26/07 des Landesverwaltungsamtes vom 23. Oktober 2007 „Einsatz von derivativen Finanzierungsinstrumenten“, Rundverfügung Nr. 11/08 des Landesverwaltungsamtes vom 3. März 2008 „Einsatz von derivativen Finanzierungsinstrumenten; Betrachtung des Grundsatzes der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung“ und Rundverfügung 35/08 des Landesverwaltungsamtes vom 10. November 2008 „Behandlung von Verlusten aus derivativen Finanzierungsinstrumenten in der Gebührenkalkulation“.

Wesentliche Punkte des sog. „Derivaterlasses“ von 1999 bzw. der Hinweise und Empfehlungen waren:

- Vorbedingung zum Abschluss eines Derivatgeschäftes ist die Beachtung des Konnexitätsprinzips; d. h. Zinsderivate dürfen nur in direktem Zusammenhang mit einem Kreditgeschäft (Grundgeschäft) abgeschlossen werden.
- Die Verwaltung ist verpflichtet, vor Abschluss eines Zinsderivates Vergleichsangebote bei anderen Banken einzuholen, um günstige Konditionen zu ermitteln.
- Der Einsatz von Derivaten setzt eine gut funktionierende Finanzverwaltung voraus, die entsprechende Sicherungsvorkehrungen zur aktiven Steuerung der Derivatgeschäfte trifft. Diese Sicherungsvorkehrungen sollten in einer Dienstanweisung festgelegt werden.
- Die Dienstanweisung sollte auch Festlegungen zur internen Dokumentation enthalten.

Der Landesrechnungshof hat die in den vorgenannten Erlassen und Hinweisen niedergelegten Grundsätze, unabhängig von der Geltungsdauer der jeweiligen Vorgaben, als Prüfungsmaßstab für die abgeschlossenen Derivatgeschäfte der Kommunen und Zweckverbände angewandt. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes spiegeln diese Handlungsanweisungen allgemeine Grundprinzipien des Haushaltsrechts, hier konkret bezogen auf derivative Finanzinstrumente, wider, die die Kommunen bzw. Zweckverbände auch unabhängig von diesen Hinweisen zu beachten haben.

Der Landesrechnungshof ist der Ansicht, dass die Verantwortlichen bei sorgfältiger Auslegung der haushaltrechtlichen Vorschriften auch in dem „erlassfreien“ Zeitraum die bestehende Vorgaben/Restriktionen beim Einsatz von Derivatgeschäften hätten beachten müssen.

3. Was die kommunale Ebene zu tun hat

Derivate sind Finanzinstrumente, deren Preise von den Kursschwankungen oder den Preiserwartungen anderer Basiswerte abhängig sind. Sie sind oft so konstruiert, dass sie die Schwankungen der Preise dieser Anlageobjekte überproportional nachvollziehen. Daher lassen sie sich sowohl zur Absicherung gegen Wertverluste als auch zur Spekulation auf Kursgewinne des Basiswerts verwenden.[6] Charakteristisch ist außerdem, dass es sich um komplexe Geschäfte mit Wirkung für die Zukunft handelt. Derivatgeschäfte sind demnach Dauerschuldverhältnisse, die keinem der im BGB typisierten Verträge entsprechen,

[6] Vgl.: http://boersenlexikon.faz.net/derivate.htm; Stand 5. Juli 2018, 11:29 Uhr.

also atypisch sind. Die Vertragserfüllung erfolgt durch Zahlungsausgleich der Kontrahenten untereinander.

Eine bei Kommunen und Zweckverbänden weitverbreitete Art derivativer Finanzinstrumente sind sog. Swapverträge (Zinsaustauschgeschäfte). Der Wert dieser Derivate richtet sich nach der Entwicklung von Zinssätzen. Bei Swaps handelt es sich um Termingeschäfte, die als Over The Counter (OTC)-Geschäfte außerbörslich zwischen den Kontrahenten (Kreditinstitut und Kunde) abgeschlossen werden. OTC-Derivate ermöglichen individuelle vertragliche Regelungen und sind nicht standardisiert. Es gibt für diese Produkte keinen Börsenhandel. Dies ist der Vergleichbarkeit und Transparenz grundsätzlich abträglich. Zudem unterliegen OTC-Derivate nicht den üblichen Kontrollmechanismen durch die Börse.

Der Vorteil von Swaps besteht u. a. darin, dass es den Vertragspartnern möglich ist, auch bei einem bereits abgeschlossenen Kredit noch Einfluss auf die Höhe der Zinszahlungen und Zinsänderungsrisiken zu nehmen. Sie können damit einen wichtigen Beitrag im Rahmen des Schuldenmanagements einer Kommune bzw. eines Zweckverbandes leisten.

Der Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten auf kommunaler Ebene ist deshalb nicht grundsätzlich unzulässig. Insoweit ist eine differenzierte Betrachtungsweise erforderlich.

3.1. Derivate und kommunales Schuldenmanagement

Je höher die Schuldenlast eines (kommunalen) Haushaltes oder Zweckverbandes ist, desto stärker wird der Druck, diese durch zielgerichtete und aufeinander abgestimmte Maßnahmen (Schuldenmanagement)[7] zu senken. Dabei ist der Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Daraus leitet sich auch das Gebot der Risikominimierung ab.

Das Schulden- oder Zinsmanagement[8] umfasst alle Maßnahmen, die einen wirtschaftlichen Umgang mit Verbindlichkeiten ermöglichen sollen. Dabei stehen Aspekte der Risikosteuerung sowie die Reduzierung der Zinslast im Mittelpunkt der Betrachtungen. Der Landesrechnungshof differenziert dabei zwischen „passivem“ und „aktivem“ Management.

---

7 Beim Schuldenmanagement kann durch den Abschluss weiterer, selbstständiger Rechtsgeschäfte (z. B. Swaps), aktiv auf Risiko und Zinslast bereits bestehender Verbindlichkeiten eingewirkt werden, ohne dass diese selbst verändert werden. Darüber hinaus ist es möglich, durch Abstimmung und Management von Kreditlaufzeiten, Zusammensetzung der Kreditarten, Kredithöhe und weiterer Parameter ohne den aktiven Kauf weiterer Produkte Risiken zu vermeiden und auf Zinszahlungen der Schulden einzuwirken.

8 Beide Begriffe werden synonym verwendet.

Während das „passive“ Schuldenmanagement die o. g. Ziele ohne den Einsatz von speziellen Finanzprodukten anstrebt, werden diese im Rahmen des „aktiven“ Schuldenmanagements gezielt eingesetzt.

3.1.1 Schuldenmanagement muss sein[9]

Den Handlungsrahmen des „passiven“ Schuldenmanagements bilden alle Maßnahmen zur Vermeidung von Zinsänderungsrisiken und Zinsoptimierungsmöglichkeiten, die im Rahmen einer Portfoliobetrachtung aller Kredite getroffen werden. Hierzu gehören die

- gezielte Zusammensetzung des Kreditportfolios, getrennt in variable und festverzinsliche Verbindlichkeiten,
- Planung und Festlegung der Anteile von Kreditarten im Portfolio,
- Umschuldungen,
- zeitliche und betragsmäßige Abstimmung der Kreditaufnahmen und der Laufzeiten zur Vermeidung von „Klumpenrisiken“ bei Ablauf der Zinsbindung sowie
- ständige Überwachung und Steuerung aller Verbindlichkeiten und des damit zusammenhängenden Schuldendienstes.

Es ist im Rahmen des „passiven“ Schuldenmanagements nicht möglich, während der Laufzeit eines bereits abgeschlossenen Kredites Einfluss auf dessen Risiken und Zinsen zu nehmen. Dies ist im Rahmen der o. a. Maßnahmen nur im Hinblick auf die Gesamtverbindlichkeiten (Portfoliobetrachtung) möglich. An dieser Stelle knüpft das „aktive“ Schuldenmanagement an, indem es einen gezielten Einsatz von Finanzprodukten vorsieht.

Durch spezielle Finanzprodukte (Derivate) ist es nicht nur möglich, das Gesamtkreditportfolio zu steuern und auf Zinsänderungsrisiken und Schuldendienst einzuwirken, sondern auch aktiv die Risiken und Konditionen des Einzelkredits zu beeinflussen. Dabei bleibt das Grundgeschäft als solches unverändert. Wird eine konkrete Verbindlichkeit mit einem Swap „belegt“, spricht man von Konnexität. Nur konnexe Derivatgeschäfte sind nach geltender Rechtslage für Kommunen und Zweckverbände zulässig.[10]
Konnexität fordert, dass zwischen einem Derivat und einem Grundgeschäft (Kredit) in sachlicher und zeitlicher Hinsicht ein Zusammenhang besteht. Der Einsatz eines Derivates ohne Grundgeschäft ist per se spekulativ und daher im kommunalen Bereich nicht zulässig.

---

9 Im Sinne einer Portfoliostrategie.

10 Vgl. Nr. 2 RdErl. des Ministerium des Innern vom 28. September 1999, MBl. Nr. 42/1999, S. 1593 ff. sowie RdErl. des Ministeriums für Inneres und Sport vom 30. März 2012, S. 2.

Eine sachliche Konnexität liegt vor, wenn

- die Währung des Swaps und des Grundgeschäftes übereinstimmen,
- der Betrag des Derivats das Volumen des Einzelkredits (microhedge) oder
- die Volumina aller abzusichernden Verbindlichkeiten (macrohedge) und
- die Summe der eingesetzten Derivate die Volumina des zu sichernden Kreditportfolios nicht überschreiten.

Eine zeitliche Konnexität liegt vor, wenn

- ein Bezug zwischen Laufzeit des Derivates und des Kredites hergestellt werden kann,
- beim Portfolioansatz die Laufzeiten der Kredite mit denen der Derivate aufeinander abgestimmt sind,
- bei Kreditneuaufnahmen die in Aufnahme befindlichen Kredite abgesichert werden und
- bei Prolongation/Umschuldung an die auslaufende Zinsbindung angeknüpft wird.

Zwingende Voraussetzungen für den erfolgreichen Einsatz von Derivaten sind somit insbesondere

- die Beachtung der für Kommunen und Zweckverbände geltenden Rechtsvorschriften (Spekulationsverbot),
- ein entsprechendes Wissen (intern vorhanden oder extern beschafft),
- eine Organisationsstruktur[11] mit Aufgaben- und Funktionstrennung,
- ein leistungsfähiges Controlling und Berichtswesen,[12]
- ein Risikomanagementsystem[13] sowie
- eine eigene Auffassung zur wahrscheinlichen Entwicklung des Marktes (Marktmeinung).

Bei Zinstauschgeschäften (Swaps) ist letzteres die sogenannte Zinsmeinung.[14]

---

11 Einheitliche Aufgabenbildung nach dem Prinzip der Funktionstrennung (siehe Abschnitt 3.3).
12 Siehe Abschnitt 3.4.
13 Siehe Abschnitt 3.3.
14 Vgl. Deutscher Städtetag: Musterdienstanweisung für den Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement, Stand Juni 2015, S. 4, 5.

3.1.2 Eigene Meinung – auch zu den Zinsen

Eine Zinsmeinung ist die Auffassung des Entscheidungsträgers/-gremiums über die kurz-, mittel- und langfristige Entwicklung von Zinsen in einer Wirtschaftsregion. Der Zins ist der Preis des Geldes.[15] Zur Bildung einer Zinsmeinung können unterschiedliche Analyseformen herangezogen werden.

Makroökonomische Analyse (oder Fundamentalanalyse)

Die Zinsen und deren erwartete Entwicklung sind durch viele makroökonomische Faktoren bestimmt, deren Entstehung und gegenseitige Abhängigkeiten schon für sich genommen sehr komplex sind, u. a.:

- Konjunktursituation,
- Verschuldung des öffentlichen und des privaten Sektors,
- Wechselkursentwicklungen,
- Inflationsentwicklung,
- Notenbankpolitik und
- Erwartungen der Marktakteure.

Aufgrund der Vielzahl der Einflussfaktoren, ihrer Wechselwirkungen und des hierfür erforderlichen Fachwissens ist es für kommunale Entscheidungsträger sehr schwierig, sich selbst eine belastbare Zinsmeinung zu bilden. Schließlich gehört es weder zum Tagesgeschäft eines Zweckverbandes noch einer Kommune, alle dafür erforderlichen makroökonomischen Parameter zu beobachten, zu interpretieren und entsprechend zu prognostizieren. Dies ist jedoch Grundlage und Voraussetzung für die Bildung einer eigenen Zinsmeinung, die mit den sie bestimmenden Einzelfaktoren zu dokumentieren ist.

Technische Analyse[16]

Um die Komplexität bei der Entscheidungsfindung zu reduzieren, hat sich neben der makroökonomischen Analyse eine weitere Form etabliert. Die sogenannte technische Analyse versucht, aus der Kurshistorie des Basiswertes (z. B. Zins) die Preisentwicklung bzw. deren Eintrittswahrscheinlichkeit zu prognostizieren.

---

15 Bzw. für die Kapitalüberlassung.

16 Während bei Sensitivitätsanalysen im Allgemeinen nur ein Risikofaktor variiert wird, werden bei Szenarioanalysen mehrere Risikofaktoren simultan verändert.

Zinsstrukturkurve und Zinsentwicklung

Alle bekannten Analyseformen und Verfahren erfordern besondere Kenntnisse über die ihnen innewohnenden Vor- und Nachteile. Bei einer entsprechenden Entscheidung sind diese in geeigneter Form im Rahmen der Bildung einer eigenen Zinsmeinung zu berücksichtigen und zu dokumentieren. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass keine der geprüften Kommunen/Zweckverbände sich tatsächlich eine eigene Markt- bzw. Zinsmeinung unter Berücksichtigung der genannten Faktoren und der Anwendung der o. g. Analysemethoden gebildet hat und diese dokumentierte.

Die verantwortlich Handelnden auf kommunaler Ebene akzeptierten i. d. R. die dargestellten Szenarien der Kreditinstitute. Dabei übersahen sie sowohl deren Eigeninteresse an einem Produktverkauf (Vertragsabschluss) als auch die daraus resultierenden Risiken. Hinzu kommt, dass von Zeit zu Zeit besondere wirtschaftliche Situationen auftreten, wie bspw. die Finanzkrise 2008 oder die „Nullzinspolitik“ der EZB (Quantitative Lockerung).[17] Diese haben besondere Auswirkungen auf die konjunkturelle Situation, die Notenbankpolitik, die Preise von Wirtschafts-, Anlagegütern und Finanzprodukten (Swaps). Damit haben sie auch großen Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit von Entscheidungen.

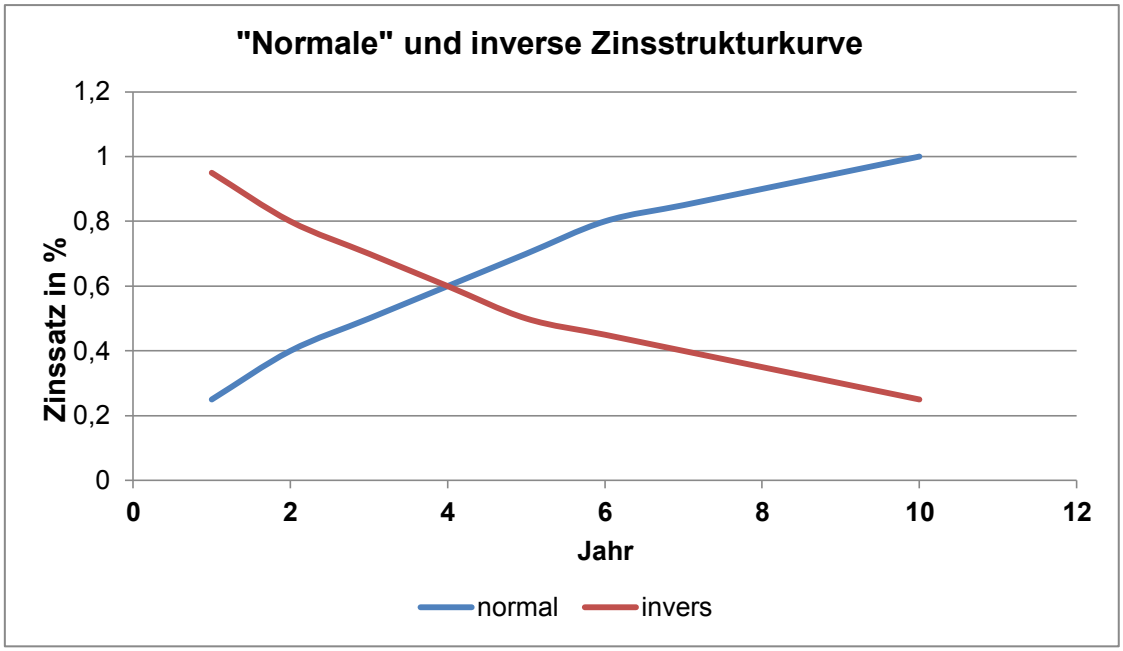
Einige wenige Kommunen zogen einen (unabhängigen) externen Berater zur Unterstützung bei der Durchführung ihrer Derivatgeschäfte hinzu. Das ist aus Sicht des Landesrechnungshofes unproblematisch, solange das Beratungsunternehmen selbst keine hauseigenen Derivate an die Kommune bzw. den Zweckverband verkauft.

Beim Zins[18] gilt im Allgemeinen, dass der langfristige Zinssatz höher ist als der kurzfristige. Eine daraus geometrisch konstruierte Zinskurve verläuft, wie unten dargestellt, stark vereinfacht ausgedrückt von links unten nach rechts oben.
Während der Finanzkrise 2008 war das Misstrauen zwischen den (insolvenzgefährdeten und vermeintlich insolvenzgefährdeten) Banken jedoch so groß, dass diese sich auf dem Interbankenmarkt kaum noch gegenseitig Kredite einräumten. Die Folge war ein deutlicher Anstieg der kurzfristigen Zinsen, sodass sich diese sogar über den langfristigen bewegten. Eine inverse Zinsstrukturkurve war das Ergebnis.

---

[17] Quantitative Lockerung (oder QE von englisch quantitative easing) bezeichnet eine besondere Form der expansiven Geldpolitik durch eine Zentralbank. Dabei kauft die Zentralbank meist langfristige Wertpapiere von den Geschäftsbanken auf. Durch diese Käufe wird die Geldbasis erhöht. Zentralbanken ergreifen diese Maßnahme bspw., wenn die herkömmliche Geldpolitik durch Senkung des Leitzinses nicht greift, weil die kurzfristigen Zinsen bereits bei Null oder darunter liegen (negativer Zins). Die Maßnahme der quantitativen Lockerung zielt darauf ab, die langfristigen Zinsen am Anleihemarkt zu senken und zusätzliche Liquidität ins Bankensystem zu bringen.

[18] Anmerkung: Kontokorrentkredite werden aufgrund ihrer Besonderheiten hier nicht betrachtet.



eigene Darstellung des Landesrechnungshofes auf Basis fiktiver Werte

Derartige Phänomene sind relativ selten und für die kommunalen Entscheidungsträger kaum vorhersehbar, dürfen aber dennoch bei der Risikobewertung nicht außer Acht gelassen werden. Sie erschweren die Bildung einer eigenen Zinsmeinung zusätzlich.[19] Insbesondere im aktuellen Marktumfeld negativer Zinsen kann dadurch ein besonderes Risiko bei Swapverträgen auftreten. Negative Zinsen (siehe Abbildung) treten nicht oft auf, sind aber derzeit Realität:

Tabelle 1: Negative Zinssätze EURIBOR 2018 (Auszug)[20]

Euribor Laufzeit / Zinssatz	13.06.	12.06.	11.06.	08.06.	07.06.
	%				
Euribor Zinssatz - 1 Woche	-0,379	-0,379	-0,379	-0,380	-0,379
Euribor Zinssatz - 2 Wochen	-0,371	-0,372	-0,372	-0,373	-0,374
Euribor Zinssatz - 1 Monat	-0,370	-0,371	-0,369	-0,371	-0,371
Euribor Zinssatz - 2 Monate	-0,338	-0,338	-0,338	-0,338	-0,339
Euribor Zinssatz - 3 Monate	-0,321	-0,321	-0,321	-0,321	-0,321
Euribor Zinssatz - 6 Monate	-0,268	-0,267	-0,267	-0,267	-0,269
Euribor Zinssatz - 9 Monate	-0,212	-0,211	-0,212	-0,211	-0,212
Euribor Zinssatz - 12 Monate	-0,181	-0,181	-0,181	-0,180	-0,180

[19] Bei Zinstauschgeschäften ist dies bspw. direkt mit der Entscheidung verbunden, ob es wirtschaftlicher ist, variable Zinsen zu zahlen oder Festzinsen zu bekommen.

[20] http://de.global-rates.com/zinssatze/euribor/euribor.aspx, 13. Juni 2018, 14:00 Uhr.

Diese Entwicklung kann dazu führen, dass das jeweilige Kreditinstitut die Auszahlung eines negativen Zinssatzes[21] im Rahmen des Kreditvertrages mit variablen Zinsen als Grundgeschäft verweigert, jedoch eine Auszahlung des negativen Referenzzinssatzes im Rahmen des Zinsswapvertrages einfordert. Dadurch entfällt ein wesentlicher Teil der beabsichtigten Sicherungsfunktion des Derivates. Die ursprüngliche Erwartung, die dem Abschluss des Swaps zugrunde lag, wird nicht (mehr) erfüllt.

Aufgrund der vielen Einflussfaktoren und der dadurch bedingten Komplexität ist es nicht möglich, eine dauerhaft belastbare Prognose der Zinsentwicklung abzugeben (Zinsmeinung). Es reicht deshalb nicht aus, sich nur einmal eine Markt-/Zinsmeinung zu bilden. Diese muss vielmehr regelmäßig überprüft und aktualisiert werden (Controllingsystem). Dies ist dem Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geschuldet, der die Steuerung von Risiken im Rahmen einer ökonomischen Entscheidungsfindung berücksichtigen muss.

Je länger die Vertragslaufzeit eines Zinstauschgeschäftes ist, desto wahrscheinlicher wird der Eintritt des Ausnahmefalls einer inversen Zinsstruktur. Außerdem kann die konjunkturelle Entwicklung aufdecken, dass die eigene Zinsmeinung bei Abschluss des Geschäfts falsch war. Die kommunalen Entscheidungsträger müssen sich daher während der Vertragslaufzeit immer wieder vor Augen führen, welche Erwartungen sie ursprünglich beim Abschluss eines Swapvertrages hatten und welche Annahmen dieser Entscheidung zugrunde lagen (u. a. eigene Zinsmeinung), um ggf. rechtzeitig gegensteuern zu können. Der Dokumentation zur Vorbereitung der Entscheidung zum Abschluss eines Zinstauschgeschäftes kommt daher eine ganz besondere Bedeutung zu

Einem professionellen Schuldenmanagement kommt eine herausragende Bedeutung zu. Entscheidet sich eine Kommune/ein Zweckverband in diesem Rahmen für den Einsatz derivativer Finanzinstrumente, sind ihre/seine Sorgfaltspflichten besonders hoch. Damit verbunden ist ein zusätzlicher personeller und finanzieller Aufwand.

[21] Der sogenannte EURIBOR = Euro Interbank Offered Rate ist eine Bezugsgröße für variable Zinsen. Der EURIBOR ist der durchschnittliche Zinssatz, zu dem eine ausgewählte Gruppe von Banken einander unbesicherte, auf Euro lautende Kredite gewähren. Obwohl oftmals über den EURIBOR gesprochen wird, gibt es in Wirklichkeit 8 Zinssätze (früher 15) mit jeweils unterschiedlichen Laufzeiten. Diese Laufzeiten variieren von 1 Woche bis zu 12 Monaten. Außerdem gibt es auch einen Overnight Zinssatz (Laufzeit 1 Tag), dieser Tarif wird jedoch Eonia Zinssatz genannt. Die offiziellen EURIBOR-Werte werden an jedem Arbeitstag um 11:00 Uhr von Thomson Reuters berechnet und veröffentlicht.

3.2 Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Vertragsgestaltung

Gemäß § 98 Abs. 2 KVG ist die Haushaltswirtschaft von Kommunen sparsam und wirtschaftlich zu führen. Dieser Grundsatz gilt somit auch für den möglichen Einsatz von Finanzderivaten im Zins- und Schuldenmanagement.[22]
Neben der Bildung, Dokumentation, regelmäßigen Überprüfung und ggf. Anpassung der eigenen Zinsmeinung muss vor Abschluss eines Zinstauschgeschäftes eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durchgeführt und dokumentiert werden. Diese ist erforderlich, um die für die Grundsatzentscheidung wirtschaftlichste Variante zu bestimmen. Sie bezieht sich auf die Entscheidung, eine Handlungsweise auszuwählen, welche einer rationalen Zielerreichung am besten entspricht. Ziel der Entscheidung, mögliche Alternativen und der hierfür jeweils erforderliche Ressourceneinsatz müssen dabei dem ökonomischen Prinzip Rationalprinzip)[23] entsprechen, um den größtmöglichen Nutzen zu erreichen.

Aus diesem Grund muss bei Zinstauschgeschäften ex ante die Grundsatzentscheidung getroffen werden, ob die beabsichtigte Transaktion zur Einwirkung auf die Zinslast (Zinsoptimierung) oder zur Absicherung von Risiken (Zinssicherung) eingesetzt werden soll. Diesem jeweiligen Ziel muss die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung Rechnung tragen.
Die Kommunen und Zweckverbände müssen daher im Rahmen ihrer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zum Einsatz eines Derivatgeschäftes im Kern zwei Fragen beantworten und den entsprechenden Nachweis erbringen:

- Welches Instrument ist für die Erreichung des Ziels vor dem Hintergrund meiner Markt-/Zinsmeinung geeignet?
- Sind die gewählte Verfahrensweise (Swapeinsatz) und das gewählte Produkt wirtschaftlicher als alle anderen Möglichkeiten (Kommunalkredit, Umschuldungen, alternative Finanzierungen, sonstige Maßnahmen)?

Daher ist die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung abhängig von:

- der Grundsatzentscheidung für den Einsatz von Derivaten (angestrebtes Ziel),
- der Zinsmeinung und
- den zur Verfügung stehenden Produkten und Alternativen der Refinanzierung (Kosten, Opportunitäten sowie Chancen und Risiken) im Rahmen einer wirkungsorientierten ganzheitlichen Portfoliobetrachtung.[24]

---

[22] Vgl. Deutscher Städtetag: Musterdienstanweisung für den Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement, Stand Juni 2015, S. 7.
[23] In der Ausprägung als Maximal- oder Minimalprinzip.
[24] U. a. durch Vergleich des Zinssatzes, der durch den Einsatz von Derivaten erreicht wird, mit dem Zins, welcher sich ohne Derivateeinsatz für die gleiche Laufzeit, Tilgungsstruktur und Risiko ergibt.

Die Kommunen und Zweckverbände müssen diese Abwägung zwischen den einzelnen Alternativen schriftlich dokumentieren und bei ihrer Entscheidung für oder gegen ein bestimmtes Produkt berücksichtigen. Darüber hinaus sollte auch eine nachgelagerte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nach Beendigung des Derivatgeschäftes durchgeführt werden.[25] Diese dient u. a. der Evaluation der Zielerreichung, aller damit zusammenhängender Entscheidungen und organisatorischer Abläufe, der nachträglichen Überprüfung der Wirtschaftlichkeit und der Grundannahmen sowie einer globalen Fehler- bzw. Abweichungsanalyse. Sofern Beratungsverträge mit Finanzdienstleistern in Bezug auf fachliche Unterstützung bei den Swapgeschäften abgeschlossen wurden, sind die dadurch entstandenen Kosten bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ebenfalls mit zu berücksichtigen. Gleiches gilt für den eigenen Personalaufwand.

Mögliche Instrumente zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit können bspw. sein:

- Vergleich des Zinssatzes zum Abschlusszeitpunkt, der durch den Derivateeinsatz erreicht wird, mit dem Zins, der sich bei Unterlassen des Derivateeinsatzes für die gleiche Laufzeit, Tilgungsstruktur, Risiko usw. ergibt,
- Ausweis von Zinsersparnissen, soweit zur Absicherung von Zins- oder anderen Risiken eine Rückstellung zu bilden ist,
- Projektion der Ergebnisse auf die gesetzten Ziele bzw. den vorgegebenen Vergleichsmaßstab,
- Analyse und Nachweis der Ergebnisse und Auswirkungen des Derivateeinsatzes auf das gesamte Schuldenportfolio.[26]

Auch wenn eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu dem Ergebnis kommt, dass der Einsatz von Derivaten vorteilhaft sein kann, hängt es letztlich von der rechtlichen Umsetzung, d. h. der Vertragsgestaltung ab, ob die kalkulierten Vorteile sich auch tatsächlich realisieren lassen. Beim Abschluss von Derivatverträgen ist daher eine Vielzahl von Aspekten zu berücksichtigen, wie bspw.:

- Haben die Geschäftspartner ausreichende Vorkenntnisse, um das Produkt verstehen zu können? Haben sie das „passende“ Produkt zu der von ihnen gebildeten Zinsmeinung ausgewählt?
- Ist die Vertragsgestaltung ausgewogen, d. h., haben sich insbesondere nicht nur die Kreditinstitute, sondern auch die kommunalen Vertragspartner ausgewogene Kündi-

[25] Vgl. Deutscher Städtetag: Kommunales Zins- und Schuldenmanagement, überarbeitete Musterdienstanweisungen, landesrechtliche Regelungen und Praxisbeispiele, 2011, S. 28/29.

[26] Vgl. Deutscher Städtetag: Musterdienstanweisung für den Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement, Stand Juni 2015, S. 7.

gungsmöglichkeiten eingeräumt, bspw. um auf sich verändernde Rahmenbedingungen oder eine fehlerbehaftete Entscheidung reagieren zu können?

Bei der Vertragsgestaltung der Derivatgeschäfte ist es nach Auffassung des Landesrechnungshofes sehr wichtig, einseitige Klauseln zu Lasten der öffentlichen Hand zu vermeiden. Nur so können Kommunen und Zweckverbände ein ausgewogenes Chancen-Risiken-Verhältnis auf der Ebene der Vertragsgestaltung herstellen.
Darüber hinaus ist das Risikomanagement der jeweiligen Verwaltung zu berücksichtigen. So muss es bspw. möglich sein, bei Überschreitung von Risikogrenzen ein Geschäft vorzeitig zu beenden. Ein einseitiges Kündigungsrecht zugunsten der Kreditinstitute ist tendenziell unwirtschaftlich. Dadurch wird das aus dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit abgeleitete Risikominimierungsgebot verletzt. Zudem werden Steuerungsmöglichkeiten auf kommunaler Seite einseitig begrenzt.

Die bisher in örtlichen Erhebungen vom Landesrechnungshof geprüften 19 Kommunen bzw. Zweckverbände wiesen bis auf die Lutherstadt Wittenberg keine einzige ausreichende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung in Bezug auf den Derivateeinsatz nach. In diesem Ausnahmefall hatte die Kommune einen externen unabhängigen Berater mit der Erstellung beauftragt.

Ohne Wirtschaftlichkeitsbetrachtung fehlt den Kommunen/Zweckverbänden nicht nur eine wesentliche Entscheidungsgrundlage, sondern auch ein wichtiger Steuerungsansatz. Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass für alle bestehenden und künftigen Derivatgeschäfte die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nachgewiesen und dokumentiert wird.

3.3 Ein Derivateeinsatz verlangt eine geeignete Organisationsstruktur

Aufgrund der Komplexität der derivativen Finanzinstrumente bestehen bei deren Nutzung hohe Anforderungen an die Aufbau- und Ablauforganisation und das interne Kontrollsystem. Insbesondere kommt dabei der Aufgaben- und Funktionstrennung eine große Bedeutung zu.
Für die beim Einsatz von Derivatgeschäften zu berücksichtigenden organisatorischen Einzelheiten existieren auch für die kommunale Ebene entsprechende Muster und Empfehlungen.[27] Diese ordnen dem für die Bewirtschaftung von Derivatgeschäften jeweils zuständigen Funktionsträger die entsprechenden Aufgaben (inklusive der notwendigen

[27] Vgl. beispielsweise Hinweise des Ministerium des Innern unter Nr. 6 RdErl. vom 28. September 1999, MBl. Nr. 42/1999, S. 1593 ff. und Musterdienstanweisung Kommunales Zins- und Schuldenmanagement des Deutschen Städtetages.

Kontrollen) zu und stimmen die erforderlichen Teilprozesse aufeinander ab. Gleichzeitig sind innerhalb der jeweiligen Organisation wichtige Struktureinheiten voneinander zu separieren. In diesem Zusammenhang wird auf die Grundsätze des „Management at Risk" der BaFin[28] verwiesen. Diese sollten nach Auffassung des Landesrechnungshofes im Rahmen des Einsatzes von derivativen Finanzinstrumenten auf kommunaler Ebene in geeigneter Form Berücksichtigung finden. Bei Abschluss und Verwaltung von Derivatgeschäften hat sich insbesondere die organisatorische Trennung bestimmter Prozesse in gesonderten Organisationseinheiten bewährt (Entscheidung, Handel, Controlling/Risikomanagement).

Internes Kontrollsystem

Wichtig ist, dass die verantwortlichen Vorgesetzten im Rahmen ihrer Aufsichtspflicht die in den genannten Handlungsempfehlungen vorgeschlagenen einzelnen Arbeitsschritte und Teilprozesse wirksam kontrollieren und flankierend begleiten. Nur dadurch kann auch das interne Kontrollsystem an die besonderen Erfordernisse für den Umgang mit Derivaten angepasst werden.

In den bisher geprüften Kommunen/Zweckverbänden waren Dienstanweisungen für den Einsatz von Derivaten Ausnahmefälle. Sofern vorhanden, kannten die zuständigen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen die ihnen in der Vorschrift zugeordneten Aufgaben in der Regel nicht. Ebenso konnten die geprüften Kommunen und Zweckverbände die gemäß dieser Dienstanweisung anzufertigenden Berichte/Dokumentationen gegenüber dem Landesrechnungshof im Rahmen der örtlichen Erhebungen nicht nachweisen.

Risikomanagement

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass es für komplexe Finanzinstrumente mit ihren hohen Anforderungen an Organisation und Qualifikation auch umfassende Regelungen geben muss, deren Bestimmungen in geeigneter Form regelmäßig zu überwachen und zu dokumentieren sind. Die zuständigen Vorgesetzten haben die Pflicht, ihrer Verantwortung entsprechend regelmäßig sinnvolle Kontrollen durchzuführen, um die Umsetzung der geltenden Rechtslage und ergänzender Anweisungen durchzusetzen. Sofern sie dies nicht können oder wollen, nutzt auch ein auf dem Papier stehendes, vermeintlich wirksames, internes Kontrollsystem nichts. Dessen Wirksamkeit steht und fällt letztlich mit den verantwortlichen Führungskräften.

[28] Die Bundesanstalt für Finanzaufsicht (BaFin) ist eine Finanzmarktaufsichtsbehörde und untersteht dem Bundesministerium der Finanzen. Sie beaufsichtigt und kontrolliert alle Bereiche des Finanzwesens in der Bundesrepublik Deutschland. In diesem Zusammenhang veröffentlicht sie allgemeine und besondere Anforderungen in Bezug auf den Umgang mit Risiken und deren Kontrolle im Finanzwesen.

Mangelhafte Aufbau-/Ablauforganisationen haben viele Auswirkungen. Neben einer Vergrößerung von Risiken, z. B. durch eine unzureichende Funktionstrennung und/oder angemaßte Alleinbefugnisse von Führungskräften, können sie zu unklaren Entscheidungskompetenzen führen. In Bezug auf den Einsatz von Derivaten muss vermieden werden, dass einzelne Führungskräfte allein die Entscheidungs-, Handels- und Risikosteuerungskompetenz besitzen. Das erhöht das Risiko von nicht sachgerechten Entscheidungen und führt zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung des internen Kontrollsystems.

Risiken treten in allen Bereichen des Lebens auf. Dies gilt auch für den öffentlichen Sektor im Allgemeinen und für den Umgang mit Derivaten im Besonderen. Dementsprechend sind auch in Kommunen/Zweckverbänden die erforderlichen Vorkehrungen zu treffen, welche die Identifizierung, die Einschätzung und den Umgang mit (wesentlichen) Risiken regeln. Nur so ist, noch vor einem Schadenseintritt, ein wirtschaftlicher Umgang mit diesen möglich.
Aus Sicht des Landesrechnungshofes sollte jede Kommune und jeder Zweckverband - unabhängig vom Einsatz von Derivaten - ein leistungsfähiges Risikomanagementsystem vorhalten. So können die erforderlichen und geeigneten interne Kontrollen zur Überwachung wesentlicher Risiken im operativen Geschäft und in der Aufbau-/Ablauforganisation systematisch durchgeführt werden. Im Rahmen dieses Risikomanagementsystems müssen die wesentlichen Risiken, die der Aufgabenwahrnehmung von Kommunen und Zweckverbänden innewohnen, identifiziert, beurteilt und bewertet werden.[29] Anschließend können sie eine Strategie für deren Behandlung entwickeln. In Anlehnung an die „Management at Risk“ der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, können Vorkehrungen für den Umgang mit Risiken und die daraus abgeleiteten Erfordernisse und Maßnahmen für das eigene interne Kontrollsystem bestimmt und umgesetzt werden.[30]
Diese können bspw. in einem Risiko(management)handbuch systematisch katalogisiert und überwacht werden. Ergänzend sollte ein wirksames Limitsystem (Verlustobergrenze) mit regelmäßiger Überwachung der Derivatpositionen implementiert werden.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass Kommunen/Zweckverbände vereinzelt Elemente von Risikomanagementsystemen, wie bspw. individuelle Kataloge als Auflistung identifizierter Risiken, eingerichtet haben. Er sieht jedoch das Erfordernis, dass die Kommunen und Zweckverbände diese Ansätze intensivieren, um aus diesen Anfängen ein funktionierendes, ganzheitliches Risikomanagementsystem aufzubauen.

---

29 In Bezug auf Eintrittswahrscheinlichkeit und mögliche Schadenshöhe.

30 Vgl. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht: Anlage 1, Erläuterungen zu den Management at Risk in der Fassung vom 27. Oktober 2017.

In einem Zweckverband war bspw. ein Risikohandbuch vorhanden, das u. a. Derivatgeschäfte grundsätzlich als risikobehaftet einschätzt. Aufgrund der zwischen den Grundgeschäften und den Derivaten bestehenden Konnexität wurden sie jedoch in ihrer Gesamtheit als risikoneutral einstuft. Diese - zu allgemeine und sorglos anmutende - Einschätzung des geprüften Zweckverbands verkennt Risiken, die durch organisatorische Versäumnisse (z. B. fehlende oder mangelhafte Funktionstrennung zwischen Geschäftsabschluss, Abwicklung und Risikocontrolling), Fehleinschätzungen, falsche Produktauswahl usw. entstehen können. Dem kommunalen Schuldenmanagement mit Einsatz von Derivaten wohnen spezifische, u. a. liquiditätswirksame, Risiken inne. Diese bzw. deren Auswirkungen können nur mithilfe statistischer Methoden berechnet oder simuliert werden. Hierzu wurden spezielle Ansätze wie „Cash Flow at Risk“ (Ansatz bzw. Kennzahl für die Quantifizierung des Budgetrisikos aus dem Zahlungsstrom der Zinsausgaben) entwickelt.

Die Nutzung entsprechender Kennzahlen macht jedoch nur Sinn, wenn die Kommunen/Zweckverbände diese gezielt in ihren Entscheidungsprozessen berücksichtigen können. Die Kennzahlen sollten daher immer von besonders qualifizierten Bediensteten eingesetzt und eingeschätzt werden, um auf dieser Basis fundierte Entscheidungsvorschläge zu erstellen. Entsprechend fachlich qualifiziertes Personal ist in den Kommunen/Zweckverbänden jedoch selten vorhanden. Diese müssen daher im Regelfall auf Dritte (unabhängige Berater) zurückgreifen.

Simulationen, Verlaufsprognosen und Stresstests (Belastbarkeitsanalysen)

Bereits im Rahmen des Entscheidungsprozesses (und danach) muss das Risiko, abhängig von Art, Umfang und Komplexität der Derivatgeschäfte, in einer geeigneten Form überwacht und gesteuert werden. Hierzu können gewisse Szenarien unter Nutzung stochastischer Methoden zur Berücksichtigung von Risiken simuliert und analysiert werden, um dann daraus Prognosen abzuleiten. Hierfür sind jedoch betriebswirtschaftliche Kenntnisse und teilweise Spezialsoftware erforderlich. Entsprechende Maßnahmen und Verfahren sind in die Ablauforganisation und Entscheidungsprozesse (internes Überwachungs-, Steuerungs- und Kontrollsystem) zu integrieren und weiter zu entwickeln. Nur so kann der Umgang mit Risiken standardisiert werden und professionell erfolgen. Stresstests für die wesentlichen Risiken, die Art, Umfang, Komplexität und den Risikogehalt der Geschäftsaktivitäten widerspiegeln, vervollständigen die Risikovorsorge im Umgang mit derivativen Finanzinstrumenten und unvorhergesehenen Entwicklungen. Eine begleitende, aussagefähige Dokumentation über die wesentlichen Entscheidungen ist im Rahmen eines regelmäßigen Berichtswesens vorzunehmen.

Diese Maßnahmen sind insbesondere erforderlich, um bei den verantwortlichen Entscheidungsträgern und Mitarbeitern ein Risikobewusstsein zu schaffen, das für den Umgang mit den speziellen Risiken von derivativen Finanzinstrumenten unerlässlich ist. Zudem können die Kommunen/Zweckverbände dadurch ihre individuelle Risikotragfähigkeit bestimmen und ggf. rechtzeitig entsprechende Vorkehrungen treffen, um diese nicht zu überschreiten. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollten dabei für Kommunen und Zweckverbände insbesondere mögliche negativen Auswirkungen der Derivatgeschäfte auf die Liquidität im Mittelpunkt stehen.[31]

Der ordnungsgemäße und wirtschaftliche Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten setzt eine darauf abgestimmte Aufbau- und Ablauforganisation voraus. Dies muss zwingend ein wirksames Risikomanagement beinhalten. Verantwortliche Entscheidungsträger und Mitarbeiter sind entsprechend zu qualifizieren.

3.4 Dokumentation und Berichtswesen

Für die Durchführung von Derivatgeschäften gibt es keine besonderen Formvorschriften. Somit unterliegen diese den allgemeinen Anforderungen an die Dokumentation in der öffentlichen Verwaltung, die sich aus dem Rechtsstaatsprinzip gem. Art. 19 Abs. 4 und Art. 20 Abs. 3 GG und dem Prinzip der Aktenmäßigkeit ableiten. Danach ist die öffentliche Verwaltung zur Führung von Akten verpflichtet, um darin ihr Handeln vollständig, nachvollziehbar und transparent zu dokumentieren. Diese Grundsätze gelten für Kommunen und Zweckverbände gleichermaßen.

Nach Abschluss eines Derivatgeschäftes sind alle Unterlagen ordnungsgemäß zu verwalten und das Geschäft durch das Risikocontrolling zu überwachen. Regelmäßig sind hierzu bis zur Beendigung des Geschäftes aussagefähige Berichte anzufertigen und den zuständigen Führungskräften vorzulegen. Dies gilt für alle damit verbundenen Teilprozesse bei Leitung, Handel, Abwicklung, Controlling, Rechnungswesen und Risikosteuerung, um bei Bedarf eine schnelle und der jeweiligen Situation entsprechend sachgerechte und angemessene Entscheidung treffen zu können. Sofern gesetzte Limits überschritten werden, sind die im Risikomanagementsystem vorgesehenen Maßnahmen umzusetzen und so zu dokumentieren, dass diese durch sachkundige Dritte nachvollzogen werden können.

[31] Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) hat diesbezüglich Hinweise gegeben, welche auch der Deutsche Städtetag in seiner Musterdienstanweisung aufgegriffen hat.

Für einen lückenlosen Nachweis ist es daher erforderlich, zu jedem einzelnen Derivatgeschäft eine Akte anzulegen und gewissenhaft (aktuell, vollständig und übersichtlich) zu führen. Für eine revisionssichere Führung der Akten als Abbild aller Entscheidungen und Geschäftsprozesse ist die jeweilige Leitung des Fachdienstes Finanzen in Kommunen bzw. die Geschäftsführung bei Zweckverbänden verantwortlich.

Der Landesrechnungshof hat bei seinen bisherigen Erhebungen festgestellt, dass die Dokumentation der abgeschlossenen Derivatgeschäfte bei den geprüften Kommunen und Zweckverbänden nicht ausreichend war. Soweit eine geordnete Aktenführung überhaupt vorhanden war, ließ diese mehrheitlich den Nachweis der dem Derivateeinsatz zugrunde liegenden Einschätzungen und der angestrebten Ziele der Kommune/des Zweckverbandes vermissen. Somit konnte der Landesrechnungshof i. d. R. bei den geprüften Kommunen/Zweckverbänden nicht beurteilen, zu welchem Zweck sie Derivate einsetzten und inwieweit dem Einsatz der Derivate zum Zeitpunkt des Abschlusses Wirtschaftlichkeitserwägungen zu Grunde lagen. Diese Mängel wirkten sich auch auf das Berichtswesen aus.

Ein ordnungsgemäßes Berichtswesen kann und soll die verantwortlichen Entscheidungsträger durch die regelmäßige, aktuelle und bedarfsgerechte Bereitstellung von Daten unterstützen. Dadurch können Entscheidungen sachgerecht vorbereitet werden (z. B. Zinsmeinung, eingegangene Derivatverträge usw.). Zudem können Entscheidungen aus der Vergangenheit dahingehend überprüft werden, ob und inwieweit sie noch aufrechterhalten werden sollten. Dies hängt davon ab, ob die antizipierten Erwartungen eingetreten sind oder nicht. Das hierfür vorzuhaltende Berichtswesen muss nach klaren Kriterien aufgebaut sein und den Entscheidungsträgern regelmäßig die erforderlichen Informationen zur Verfügung stellen. Dadurch kann es in Ergänzung zum Controllingsystem einen wertvollen Beitrag zur Führungsunterstützung leisten.
Der Landesrechnungshof hat bisher in keiner geprüften Kommune/keinem geprüften Zweckverband ein kontinuierliches Berichtswesen festgestellt. Es gab keine einheitlichen Vorgaben. Die Berichtswesen waren daher u. a. auch nicht geeignet,

- die Entscheidungsträger rechtzeitig und regelmäßig zu informieren,
- Entscheidungen strukturiert und fundiert vorzubereiten und
- diese regelmäßig nachträglich hinsichtlich ihrer Erfolgswirksamkeit zu überprüfen (und ggf. zu revidieren).

Meist übernahmen die Kreditinstitute im Rahmen von Beratungsgesprächen diese Funktion, die allerdings anderen Erfordernissen und Interessen folgte, als dies für ein wirksames Berichtswesen der Kommunen/Zweckverbände erforderlich gewesen wäre.

Der Landesrechnungshof kritisiert, dass das Berichtswesen der Kommunen und Zweckverbände zu Derivatgeschäften aufgrund fehlender Vorgaben größtenteils unregelmäßig, unstrukturiert und konzeptionslos war. Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Kommunen und Zweckverbände ihre Derivatgeschäfte ordnungsgemäß dokumentieren.

4. Fallbeispiele aus der Praxis: Was wirklich passierte

Der Landesrechnungshof hat die nachfolgenden Beispiele ausgewählt, um am Einzelfall zu verdeutlichen, wie gravierend sich Versäumnisse hinsichtlich der im vorgenannten Abschnitt dargestellten theoretischen Anforderungen an einen ordnungs- und rechtmäßigen Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten in der Praxis auswirken.

4.1 Einfach mal ein Derivat …

Eine wichtige Voraussetzung für den Abschluss eines zulässigen Derivatgeschäftes ist die Beachtung des Konnexitätsprinzips (siehe auch Punkt 2.). Derivatgeschäfte ohne entsprechendes Grundgeschäft sind im kommunalen Bereich nicht erlaubt.

Der Wasserverband Stendal-Osterburg (WVSO) war durch Beschluss des Verbandsausschusses vom 25. Mai 2005 ermächtigt, Derivatgeschäfte zur „Optimierung der Zinsstruktur und zur Begrenzung der Zinsänderungsrisiken“ vorzunehmen. Er schloss daraufhin am 25. Juli 2005 einen Zinsswapvertrag mit einem Bezugsbetrag i. H. v. 2 Mio. € und einer Laufzeit bis 27. Juli 2010 ab. Dem Swap lag kein Grundgeschäft in Form eines Kredits, dessen Zinssatz abgesichert oder optimiert werden sollte, zu Grunde.

Der Verband beendete das Geschäft am 30. Juni 2009 unter Zahlung eines Auflösungsbetrages in Höhe von 80.000 € vorzeitig. Zusätzlich zu diesem Auflösungsbetrag musste der Verband im Zeitraum vom 27. Juli 2005 bis zum 27. Januar 2009 in Erfüllung des Derivatvertrages insgesamt 254.246,33 € (feste und variable Zinsen auf den Bezugsbetrag) an die Bank zahlen.
Der Landesrechnungshof hatte den Verband aufgrund des dargestellten Sachverhaltes aufgefordert, die Schadenshaftung der verantwortlich Handelnden zu prüfen.

Darüber hinaus hat der Landesrechnungshof seinen Bericht mit Feststellungen zu diesem Derivatgeschäft mit Schreiben vom 25. Oktober 2013 auch der zuständigen unteren Kommunalaufsichtsbehörde zugeleitet.[32] Der Verband legte in seiner Stellungnahme vom 31. Januar 2014 dar, dass nach seiner Auffassung weder eine pflichtwidrige Handlung vorliege noch ein Schaden eingetreten sei. Im Übrigen läge für den Sachverhalt aus dem Jahr 2005 ein Entlastungsbeschluss vor. Außerdem wären mögliche Schadensersatzansprüche bereits verjährt. Nach Informationen des Landesrechnungshofes aus dem Stellungnahmeverfahren hat die Kommunalaufsicht keine aufsichtsrechtlichen Maßnahmen ergriffen.

Der Landesrechnungshof bewertet das abgeschlossene Derivatgeschäft als spekulativ und damit unzulässig, da ihm kein Grundgeschäft in Form eines Kredits, dessen Zinssatz abgesichert oder optimiert werden sollte, zu Grunde lag. Der Verband verstieß mit dem Abschluss des Geschäftes gegen das Konnexitätsprinzip. Er handelte insoweit pflichtwidrig.
Die aufgrund des Derivatgeschäfts geleisteten Zahlungen des Verbandes (Zinszahlungen während der Laufzeit plus Auflösungsbetrag) i. H. v. insgesamt 334.246,33 € wurden „verspielt“ und stellen einen Schaden dar.

> *Der Verband hat gegenüber dem Landesrechnungshof mit Schreiben vom 18. September 2018 u. a. mitgeteilt, dass der Verband bzw. die handelnden Personen mitnichten leichtfertig mit dem Geld des Verbandes umgegangen wären. Die Ausführungen des Landesrechnungshofes erweckten jedoch diesen Eindruck. Diese Äußerungen seien geeignet, die handelnden Personen in der öffentlichen Meinung herabzusetzen.*

Der Landesrechnungshof teilt diese Ansicht nicht. Die festgestellten Mängel hat der Landesrechnungshof klar dargestellt und begründet.

> *Der Verband verweist in dem o. g. Schreiben auch auf eine „alte Stellungnahme“ des Verbandes aus dem Jahr 2013. Darin heißt es u. a.:*
> *„….Richtig ist, dass dem Verband damit aus der ex post Sicht Aufwendungen in Höhe von 330.000 € entstanden sind. Dabei muss jedoch die Frage gestellt werden, ob ein solcher „Verlust“ bei Abschluss eines Geschäfts erwartbar und prognostizierbar gewesen wäre. Soweit Prognosen durch eine später veränderte Marktlage überholt werden, ist ein Fehlverhalten nicht*

[32] Vgl. § 137 Abs. Nr. 2 KVG.

erkennbar"……"Die bei Vertragsabschluss vorgenommene Prognose war sachgerecht vorgenommen worden. Die später eingetretene abweichende Entwicklung des Derivatgeschäfts konnte so nicht vorhergesehen werden."

Aus Sicht des Landesrechnungshofes belegen die Ausführungen des Verbandes aus der Stellungnahme erneut, dass wesentliche Grundsätze für den Einsatz von Derivaten nicht verstanden werden. Insofern verbietet sich dadurch schon die Nutzung von Derivaten, da der Haushaltsgrundsatz von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (Risikominimierung) unter diesen Voraussetzungen nicht eingehalten werden kann.

Im Ergebnis der bei den Kommunen und Zweckverbänden festgestellten Kontroll- und Vollzugsdefizite hält es der Landesrechnungshof für notwendig, dass die Kommunalaufsichtsbehörden wesentlich stärker als bisher auf die Einhaltung des Spekulationsverbotes achten. In diesem Zusammenhang weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass die Mitglieder der Verbandsversammlungen von Zweckverbänden besondere Verantwortung bei der pflichtgemäßen und sorgfältigen Kontrolle der Verbandsgeschäftsführung tragen. Entsprechende Verletzungen der mit diesem Mandat verbundenen Obliegenheiten können daher ebenfalls zur persönlichen Haftung führen. Dies gilt analog auch für die Bediensteten der Kommunalaufsichtsbehörden.

4.2 Zocken mit den Großen

Die Beachtung des Spekulationsverbotes ist ein wesentliches Kriterium bei der Beurteilung, ob es sich bei getätigten Derivatgeschäften um zulässige zinssichernde oder zinsoptimierende Verträge oder um unzulässige spekulative Transaktionen handelt. Finanzgeschäfte sind schon von ihrer Art her als spekulativ einzustufen, „wenn das Risiko des Kapitalverlustes die Chance des Kapitalgewinns deutlich übersteigt, also keine günstige Relation zwischen angestrebtem Zweck und dafür eingesetzten Mitteln besteht […]."[33]

a) Der Zweckverband für Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung Bad Dürrenberg (ZWA) schloss von 2002 bis 2007 u. a. Leveraged-USD-Carry-Swaps, Spread-Ladder-Swaps, Leveraged-Spread-Swaps, Leveraged-Reverse-Ladder-Swaps, Ladder-Swaps und Leveraged-Reverse-CMS-Ladder-Swaps ab.

[33] BGH, Urt. vom 21.02.2017, StR 296/16, NJW 2018, S. 177 ff. (179).

Allein diesen Transaktionen lagen Kredite in Höhe von 69,2 Mio. €[34] zugrunde. Bereits aus den Produktnamen ergibt sich nach Auffassung des Landesrechnungshofes der spekulative Charakter der Geschäfte.

Der Zweckverband für Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung Bad Dürrenberg (ZWA) äußerte sich bisher nicht zu den Prüfungsergebnissen. Er teilte lediglich mit, dass er derzeit den Sachverhalt noch prüft.

b) Der Abwasserverband Köthen schloss am 24. Juli 2007 einen sog. CMS-Memory-Swap mit einem Bezugsbetrag von 5 Mio. € ab.

Der Vertrag sollte am 30. Juli 2007 beginnen und am 30. Juli 2018 enden. Der Zweckverband sollte bis zum 30. Juli 2009 auf den Bezugsbetrag einen festen Zinssatz von 3,25% zahlen. Danach war er bis zum Vertragsende zur Zahlung variabler Zinsen verpflichtet. Der variable Zinssatz berechnete sich wie folgt:

Variabler Satz für den unmittelbar vorangegangenen Berechnungszeitraum
plus 4,50* (3,55% - EUR-CMS$_{10}$)

Der Mindestsatz dieser variablen Zahlungen war mit 3,25%, **der Höchstsatz mit 100%** festgelegt. Vor Abschluss des Geschäftes klärte die Bank den Verband über folgende Risiken auf:

- Keine Sicherung eines Maximalzinses,
- Hebel mit dem Faktor 4,50 und
- Memory-Effekt kann u. U. zur kumulativen Erhöhung des zu zahlenden Zinssatzes führen.

Der Verband nahm diese Risiken in Kauf. Aufgrund der tatsächlich eingetretenen kumulativen Erhöhung des zu zahlenden Zinssatzes in den ersten 15 Monaten der variablen Zahlungen musste der Abwasserzweckverband in Erfüllung des Vertrages 347.120,55 € an die Bank zahlen. Dies entsprach im letzten Zahlungsquartal einer jährlichen Verzinsung des noch vorhandenen Bezugsbetrages i. H. v. 4.700.000 € von fast 11,40%.

Der Abwasserverband Köthen löste den Vertrag zum 2. Dezember 2010 vorzeitig auf und musste daher einen „Auflösungsbetrag“ in Höhe von 8 Mio. € bezahlen. Der Verband

[34] Der Landesrechnungshof hat die Angaben auf eine Stelle nach dem Komma gerundet.

schloss jedoch bereits am 30. November 2010 einen weiteren CMS-Memory-Swap über einen Bezugsbetrag in Höhe von 4.675.000 € mit einer Laufzeit vom 29. Oktober 2010 bis 30. April 2024 ab. Die Bank zahlte dem Abwasserzweckverband Köthen – aus für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbaren Gründen - bei Abschluss dieses Swap-Vertrages 8,15 Mio. €. Während der Laufzeit war die Bank dazu verpflichtet, variable Zinsen in Höhe des 3-Monats-EURIBOR zu zahlen. Der Abwasserzweckverband zahlte im Zeitraum vom 29. Oktober 2010 bis 29. Juli 2011 auf den Bezugsbetrag einen festen Zinssatz von 1,25%. Danach berechneten sich die Zinszahlungen für den Verband nach folgender Formel:

Variabler Satz B des jeweils vorangegangenen Berechnungszeitraumes
plus 4,5 *(2,8275% - EUR-CMS$_{10}$)

Der Mindestsatz dieser variablen Zahlungen war mit 1,25% festgelegt, **ein Höchstsatz war nicht (mehr) vereinbart**. Aufgrund der Zinsentwicklung zahlte der Verband in den ersten 15 Monaten seiner variablen Zahlungen insgesamt 411.888,75 €. Dies entsprach im letzten Zahlungsquartal einer jährlichen Verzinsung des noch vorhandenen Bezugsbetrages i. H. v. 4.500.000 € von fast 16,31 %. Der Abwasserzweckverband Köthen löste daher den Vertrag mit der Bank am 29. Januar 2013 gegen Zahlung eines Auflösungsbetrages in Höhe von 33.501.000 € auf, der sich im Wege eines Vergleichs mit der Bank auf 11 Mio. € minderte. Diese 11 Mio. € preisten die Vertragspartner als sog. negativer Marktwert in neue Swapgeschäfte ein (siehe auch Punkt 4.4).

Der Abschluss von sog. Ladder-Swaps bzw. Spread-Ladder-Swaps sowie von sog. CMS-Memory-Swaps war bereits häufiger Gegenstand von Gerichtsverfahren[35] oder Prüfungen der externen Finanzkontrolle[36]. Danach handelt es sich bei diesen Derivatgeschäften um hochkomplex strukturierte und riskante Produkte mit einem unausgeglichenen Chance-Risiko-Profil. Sie sind daher bereits von ihrer Art her nicht zur Zinssicherung oder –optimierung geeignet und als spekulative und damit für Kommunen und Zweckverbände unzulässige Geschäfte einzuordnen. Darüber hinaus verstärkt der gewählte Hebel von 4,5 % das Risiko noch weiter.[37]

[35] Vgl. z.B. Ladder-Swap: OLG Stuttgart, Urt. v. 26. April 2010, Az.: 9 U 164/08; Spread-Ladder-Swap: OLG Stuttgart, Urt. v. 27. Oktober 2010, Az.: 9 U 148/08; BGH Urt. v. 22. März 2011, Az.: XI ZR 33/10.

[36] Vgl. z.B. Ausführungen des Sächsischen Rechnungshofes zu CMS-Memory-Swaps, Jahresbericht 2013 des Sächsischen Rechnungshofes , Bd. II: Kommunalbericht, S. 177 ff.

[37] Das Land hat bei Einsatz von Derivaten das Risiko dadurch begrenzt, dass der Hebel des jeweils eingesetzten Finanzprodukts maximal 3 betragen darf.

Der Abwasserverband Köthen teilte in seiner Stellungnahme vom 21. September 2018 mit, dass der Einsatz der Zinsderivate stets auf Grundlage der „aktuell herrschenden Zinsmeinung“ erfolgt sei. Zudem wurden in den Anfangsquartalen Zinsgewinne erwirtschaftet im Vergleich zur Alternativstrategie mit klassischen Kreditfinanzierungen. Insgesamt wies der Abwasserverband Köthen darauf hin, dass die Derivatgeschäfte des Verbandes der Fixierung des Zinsaufwandes zwischen 4,0 % und 4,5 % dienten. Selbst unter Berücksichtigung der mit Verlusten beendeten CMS-Geschäfte wurde dieses Ziel erreicht und mit Minderkosten aus einer Vielzahl von richtigen Entscheidungen kompensiert.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass es keine „aktuell herrschende Zinsmeinung“ gibt, sondern allein ausschlaggebend ist die Zinsmeinung des für den Abschluss der Derivate verantwortlichen Entscheidungsträgers (vgl. Punkt 3.1.2). Außerdem können Gewinne aus rechtswidrig abgeschlossenen Derivatgeschäften diese nicht rechtfertigen. Diese Geschäfte hätten in keinem Fall abgeschlossen werden dürfen. Eine Saldierung ist damit nicht sachgerecht, um die Zulässigkeit der Geschäfte insgesamt zu bewerten.[38] Ohne Abschluss der rechtswidrigen Geschäfte würde der Verband insgesamt betrachtet einen niedrigeren Zinsaufwand tragen.

Weiterhin wies der Verband darauf hin, dass er den wesentlichen Teil der Derivate in der Zeit ohne gültigen Runderlass abschloss. Es wäre eine Falschdarstellung so zu tun, als ob diese Vorschriften auch bei Vertragsabschluss gegolten hätten.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes stellen die sog. „Derivaterlasse“ lediglich eine Präzisierung des sich aus dem Haushaltsrecht ergebenden Spekulationsverbotes. Das Haushaltsrecht galt durchgängig und ging den Anwendungshinweisen der Erlasse vor (vgl. Punkt 2). Der Landesrechnungshof setz voraus, dass die Verbände die erforderlichen Fachkenntnisse haben, um die Rechtslage beachten zu können.

Die Verbände in den vorgenannten Beispielsfällen verstießen nach Auffassung des Landesrechnungshofes durch den Abschluss dieser Derivatgeschäfte gegen das Spekulationsverbot und verhielten sich pflichtwidrig.

[38] Vgl. BGH, Urteil vom 21. Februar 2017, Az.: 1 StR 290/16.

Der Landesrechnungshof schätzt die oben aufgeführten Derivate als hochspekulativ ein. Er hält es daher für erforderlich, dass die betroffenen Zweckverbände die dargestellten Sachverhalte unverzüglich aufarbeiten und insbesondere prüfen,

- **in welcher Höhe den Verbänden ein Schaden aus dem Abschluss von spekulativen Derivatgeschäften entstanden ist,**
- **ob Schadensersatzansprüche gegenüber Banken und**
- **ob ggf. Disziplinarmaßnahmen und Regressprüfungen gegen die Verantwortlichen einzuleiten sind.**

Weiterhin sind die zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden aufgefordert, entsprechende Prüfungen beratend zu begleiten und die Einleitung der erforderlichen Maßnahmen zu überwachen.

4.3 Die Verwaltung kann es einfach (allein)

Da der Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten kein Geschäft der laufenden Verwaltung darstellt, hat grundsätzlich die Verbandsversammlung darüber zu beschließen.[39] Sofern die Verwaltung entsprechende Geschäfte selbständig tätigen soll, ist ein Beschluss des Gremiums erforderlich, der sie ermächtigt, ergänzende Vereinbarungen im Rahmen der Kreditfinanzierung zu treffen.

Auch nachdem der Verband eine entsprechende Grundsatzentscheidung getroffen hat, welche die Verbandsverwaltung zum Einsatz derivativer Finanzinstrumente ermächtigt, dürfen diese Geschäfte nicht allein von Einzelpersonen getätigt werden. Der Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten stellt besondere Anforderungen an die Organisation des kommunalen Zins- und Schuldenmanagements (siehe Punkt 3.3). Um die Risiken, die mit dem Einsatz dieser Produkte verbunden sein können, adäquat zu steuern, ist eine Aufgaben- und Funktionstrennung erforderlich. Diese Aufgabenteilung ist nicht nur für die Risikosteuerung bzw. Überwachung wichtig, sondern auch als Maßnahme der Korruptionsprävention. Die Festlegung und Einhaltung des „Vier-Augenprinzips“ bei bedeutenden finanzwirksamen Entscheidungen sowie die Implementierung bestimmter Kontrollmechanismen erhöhen das Aufdeckungsrisiko von Korruptionsmöglichkeiten und dienen somit auch der Abschreckung.[40]

---

[39] Vgl. § 45 Abs. 2 Nr. 10 KVG i. V. m. § 2 Abs. 4 und § 11 GKG und Ausführungen unter Nr. 3 RdErl. des Ministerium des Innern vom 28.September 1999, MBl. Nr. 42/1999, S. 1593 ff.

[40] Vgl. z.B. Nr. 5 Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung von Korruption, RdErl. des Ministerium des Innern, der Staatskanzlei und der übrigen Ministerien vom 28. April 2008 – MBl Nr. 19/2008, S. 341 ff., dessen Anwendung das Land auch für die kommunale Ebene empfiehlt (vgl. Nr. 2 Abs. 2 des vg. RdErl.).

Nachdem die Verwaltung des Zweckverbandes für Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung Bad Dürrenberg in der Verbandsversammlung vom 29. September 1999 erklären ließ, dass beabsichtigt sei, Umschuldungsverhandlungen für alle Kredite mit vereinbarten Zinsen über 5,5% p.a. aufzunehmen, beschloss das Gremium „die Umstrukturierung des Kreditportfolios mittels Derivaten und Umschuldungen zur Zinssenkung“.

Der Verband hatte aber bereits am 28. Juni 1999, also ca. drei Monate vor dem Beschluss der Verbandsversammlung, ein Derivatgeschäft abgeschlossen sowie einen entsprechenden Rahmenvertrag für Finanztermingeschäfte mit einer Bank abgeschlossen.

Damit verstieß der Verband beim Abschluss dieses Derivatgeschäftes gegen die Vorgaben des Kommunalrechts. Er war zum Zeitpunkt der Vertragsunterzeichnung nicht zum Abschluss eines entsprechenden Vertrages ermächtigt.

Nach Übertragung der Zuständigkeit durch den vg. Beschluss der Verbandsversammlung agierte die Verbandsverwaltung des Zweckverbandes für Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung Bad Dürrenberg bei Abschluss und Überwachung dieser Geschäfte im Wesentlichen allein. Insgesamt wurden bis 2011 51 Derivatverträge mit der Hausbank abgeschlossen. Die Abschlüsse erfolgten in der Regel telefonisch oder durch handschriftliche Einverständniserklärung auf dem Angebotsfax der Bank. Dem Landesrechnungshof wurde auf Nachfrage erläutert, dass die Geschäfte nach ihrem Abschluss auch weiterhin überwacht wurden. So hat ein Bediensteter des Verbands immer an jedem Freitag die entsprechenden Daten im Internet abgerufen.

Die Geschäftsvorgänge zum Abschluss und zur laufenden Kontrolle der Derivate waren im Zweckverband für Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung Bad Dürrenberg nur rudimentär dokumentiert. Der Verband legte dem Landesrechnungshof im Rahmen der örtlichen Erhebungen keine Unterlagen zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchung oder Bildung der Zinsmeinung vor Abschluss oder bei Beendigung der Verträge vor. Das Gleiche gilt für die Dokumentation von Controlling- oder Überwachungsmaßnahmen im Rahmen dieser Geschäfte. Dem Landesrechnungshof war es erst nach fast neunmonatigen örtlichen Erhebungen und intensiven wiederholten Nachfragen möglich, den Schriftverkehr bzw. die Vertragsunterlagen des Verbandes zu sämtlichen Derivatgeschäften in unterschiedlichen Ablagebereichen zusammenzustellen. Eine geregelte Ablauforganisation mit entsprechender Dokumentation der einzelnen Vorgänge hat der Landesrechnungshof nicht vorgefunden.

Die Verbandsversammlung befasste sich im Zeitraum 1999 bis 2011 nur sporadisch mit dem Einsatz derivativer Finanzinstrumente.

Auch im Abwasserverband Köthen lag die Entscheidungs- und Kontrollbefugnis für den Einsatz derivativer Finanzinstrumente ausschließlich bei einem Bediensteten. Der beauftragte Wirtschaftsprüfer beanstandete bereits in seinem Prüfungsbericht zum Jahresabschluss 2008 das Fehlen der erforderlichen Instrumentarien zum Einsatz derivativer Finanzinstrumente:

- Erfassung der Derivatgeschäfte,
- Beurteilung der Derivatgeschäfte zum Zweck der Risikoanalyse,
- Bewertung der Derivatgeschäfte zum Zweck der Rechnungslegung und
- Kontrolle der Derivatgeschäfte.

Er attestierte dem Verband hierzu: „Ein diesbezügliches Instrumentarium liegt nicht vor. Die Geschäfte werden ausschließlich durch [.....] getätigt."

Der Verband betonte jedoch gegenüber dem Landesrechnungshof im Rahmen der örtlichen Erhebungen, alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen zu haben. Die Verwaltung habe dabei in der Regel folgende Maßnahmen durchgeführt:

- Erstellung eines Aktenvermerks vor jedem beabsichtigten Abschluss eines Zinsderivates unter Angabe vorangegangener Erkundigungen/Einholung von Angeboten und unter Dokumentation der Ziele, der Zinsmeinung sowie von Chancen/Risiken des Grundgeschäfts und wichtiger zu beachtender Maßnahmen,
- Überwachung der Derivatgeschäfte mit Hilfe von Excel-Tabellen, mit deren Hilfe er auch „Szenarien" (Zinsschwankungen etc.) zur Entscheidungsfindung durchspiele und
- Kommunikation mit Kreditinstituten.

Der Abwasserverband Köthen wies in seiner Stellungnahme vom 21. September 2018 darauf hin, dass das Zitat aus dem Prüfungsbericht 2008 unvollständig sei. Ab dem Jahresabschluss 2011 bestätigte der Wirtschaftsprüfer das Vorhandensein der notwendigen Instrumente, obwohl sich an den internen Verfahren beim Abwasserverband Köthen nichts geändert habe.

Für den Landesrechnungshof ist es nicht nachvollziehbar, dass der Verband nach dem Hinweis des Wirtschaftsprüfers 2008 überhaupt keine Maßnahmen ergriff, um die angesprochenen Mängel abzustellen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes zeigen die angeführten Beispiele sehr deutlich gravierende Missstände in Abwasserzweckverbänden beim Einsatz der sensiblen und risikobehafteten Finanzinstrumente auf. Auch wenn in einzelnen Verbänden zwischenzeitlich ein gewisser Lerneffekt im Umgang mit Derivatgeschäften zu verzeichnen ist, so weichen die ergriffenen Maßnahmen doch stark von den vom Landesrechnungshof dargestellten Anforderungen an eine ordnungsgemäße Ablauforganisation und an ein ordnungsgemäßes Risikomanagement beim Einsatz derivativer Finanzinstrumente ab. Der Landesrechnungshof sieht dabei eine „Alleinentscheiderrolle“ besonders kritisch. Zum einen wirft diese „Zuständigkeitskonzentration“ in den Händen einer Person im Abwesenheitsfall des Alleinentscheiders die Frage nach einer ordnungsgemäßen Vertretung und damit auch nach der Aufrechterhaltung des ordnungsgemäßen Geschäftsbetriebes in diesem sensiblen Bereich auf. Zum anderen entspricht diese Struktur nicht den Grundsätzen der Korruptionsprävention, sondern kann sogar im schlimmsten Fall als „Einfallstor“ für korruptionsrelevante Handlungen dienen.

Der Landesrechnungshof hat die geprüften Verbände dazu angehalten, umgehend die Ablauforganisation und die Kontrolle des Kreditmanagements sowie die fachliche Qualifikation der mit entsprechenden Aufgaben betrauten Mitarbeiter zu überprüfen und diese nachhaltig zu verbessern.
Sofern sie weiterhin derivative Finanzinstrumente zur Zinssicherung einsetzen, sind sie gehalten, die der Erlasslage im Land Sachsen-Anhalt entsprechenden Sicherungsvorkehrungen bzw. ein entsprechendes Risikomanagement[41] umgehend zu implementieren und zukünftig zu beachten.

Der Landesrechnungshof empfiehlt darüber hinaus allen Kommunen und Zweckverbänden, grundsätzlich zu prüfen, ob die Zinssicherung mit Hilfe von derivativen Finanzinstrumenten für sie wirtschaftlich ist. Dabei sollten sie folgende Aspekte in ihre Abwägung einbeziehen:

[41] Vgl. z. B. Musterdienstanweisung für den Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement des Deutschen Städtetages von 2015.

- **Für kleinere Kommunen und generell für Zweckverbände ist es in der Regel unwirtschaftlich, das Fachwissen, das für den Umgang mit derivativen Finanzinstrumenten erforderlich ist, auf ihre Kosten vorzuhalten oder einzukaufen.**
- **Kreditaufnahmen mit Festzinsen, die der Aufgabenerfüllung des Zweckverbandes dienen, sind im Rahmen der Gebühren- und Beitragsfinanzierung in der Kalkulation planbar zu berücksichtigen.**

4.4 Aufsicht und Kontrolle nur auf dem Papier?

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen seiner örtlichen Erhebungen bei allen bisher geprüften Verbänden nur sporadische Kontroll- und Monitoringmaßnahmen der Verbandsversammlung, der an dem Zweckverband beteiligten Kommunen und der zuständigen Aufsichtsbehörden im Zusammenhang mit dem Einsatz der Derivatgeschäfte festgestellt. Unterlagen darüber waren kaum vorhanden.

Daher weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass sich weder die Mitgliedskommunen des Verbandes noch die Verbandsversammlung mit der Übertragung von Aufgaben, für die sie originär zuständig sind, auf Dritte ihrer Verantwortung entledigen können. Vielmehr verbleibt auch im Falle der Aufgabenübertragung immer die Kontrolle für die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung bei ihnen. Sie sind weiterhin verpflichtet, sich in regelmäßigen Abständen einen Überblick über den aktuellen Stand der Aufgabenerfüllung zu verschaffen und ggf. rechtzeitig steuernd einzugreifen, wenn sie Missstände feststellen. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind die Verantwortlichen ihren Kontrollpflichten bisher nicht ausreichend nachgekommen.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass alle Mitgliedskommunen und Kommunalaufsichtsbehörden beim Einsatz derivativer Finanzinstrumente zukünftig strikt auf die Einhaltung der im „Derivaterlass“ vorgesehenen Sicherheitsvorkehrungen achten und dies auch überwachen. Durchgeführte Kontrollen und ggf. ergriffene Maßnahmen sind zu dokumentieren. In diesem Zusammenhang sind insbesondere Informations- und Berichtspflichten gegenüber der Verbandsversammlung festzulegen, damit diese ihrer Kontrollfunktion nachkommen kann.

4.5 Die Zeche zahlen andere

Ein zentraler Grundsatz des öffentlichen Haushaltsrechts ist der Grundsatz des Haushaltsausgleichs.[42] Daraus abgeleitet werden die Grundsätze der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit.[43] Diese fordern von den Verantwortlichen größtmögliche Genauigkeit bei den voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben sowie Transparenz und Übersichtlichkeit bei deren Erfassung.

Der Landesrechnungshof hat in vielen der geprüften Fälle festgestellt, dass Kommunen und Zweckverbände die sog. „negativen Marktwerte“ beendeter Derivatgeschäfte regelmäßig von ihren „Hausbank“ in neu abgeschlossene Derivatgeschäfte „einpreisen“ bzw. mit diesen „verrechnen“ ließen.

Es gibt keine feststehende Definition dieser sog. „negativen Marktwerte“ für Derivatgeschäfte. In Abhängigkeit von den Entwicklungen an den Zinsmärkten und den produktspezifischen Besonderheiten kommt es während der Laufzeit eines Derivatgeschäftes zu Wertschwankungen. Diese werden stichtagsbezogen ermittelt und können aus der Sicht des Kunden (hier Kommunen, Zweckverbände, Eigenbetriebe und kommunale Beteiligungen) positive bzw. negative Marktwerte erreichen.

Einflussgrößen auf die Entwicklung der Marktwerte sind u. a.:

- Marge des Kreditinstituts (enthält u. a. Verwaltungs-, Absicherungs- und Transaktionskosten),
- Entwicklung der Basisinstrumente (bei Zinsswaps der Zins) und
- Produktkennzahlen/Produkteigenschaften und -struktur.

Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung negativer Marktwerte folgende Aspekte berücksichtigt:

- Die mit den Jahresabschlüssen bzw. anlassbezogen ausgewiesenen negativen Marktwerte stellen eine von den Kreditinstituten vorgenommene stichtagsbezogene Bewertung von Derivatgeschäften für den weiteren Verlauf (bis zur regulären Beendigung) dar und sind betragsmäßig nicht automatisch als Verlust oder Schaden zu qualifizieren.

[42] Vgl. § 98 Abs. 3 S 1 KVG, der gem. § 16 GKG sinngemäß auch für Zweckverbände anzuwenden ist.
[43] Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Das System der öffentlichen Haushalte, Stand August 2015, S. 12.

- Bei einer vorzeitigen Beendigung von Derivatgeschäften entsprechen die dann ausgewiesenen negativen Marktwerte dem Preis, der für die vorzeitige Beendigung des Geschäftes zu zahlen ist. Sie stellen eine Art „Vorfälligkeitsentschädigung“ und somit einen realisierten Verlust dar.
- Ob der mit der vorzeitigen Beendigung erzielte Verlust aus einem Derivatgeschäft auch einen Schaden im juristischen Sinne darstellt, ist dann im Einzelfall unter Berücksichtigung der Grundsatzentscheidung und den produktspezifischen Besonderheiten zu ermitteln.

Der Landesrechnungshof hat hinsichtlich der sog. „Einpreisung negativer Marktwerte“ aus Derivatgeschäften u. a. folgende Beispielfälle festgestellt:

Der Zweckverband für Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung Bad Dürrenberg nahm im Zeitraum April 2006 bis Dezember 2011 „Verrechnungen“ bzw. „Einpreisungen“ negativer Marktwerte aus elf Derivaten [Leveraged-(Reverse)-CMS]-Ladder-Swaps, und Quanto-Trigger-Swaps in Höhe von ca. 8,4 Mio. € vor.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass in noch laufenden Derivatgeschäften des Verbandes negative Marktwerte aus älteren Derivaten in Höhe von mindestens 4.019.700 € enthalten sind.

Der Abwasserverband Köthen beendete einen sog. „CMS-Memory-Swap“ über einen anfänglichen Bezugsbetrag in Höhe von 4.675.000 € mit vorgesehener Vertragslaufzeit bis zum 30. April 2024 am 29. Januar 2013 vorzeitig. Die Höhe des zum Zeitpunkt der Beendigung zu zahlenden negativen Marktwertes war zwischen dem Zweckverband und der Bank strittig, da der Verband den Vorwurf der Falsch- bzw. Nichtberatung gegen die Bank erhob. Die Parteien einigten sich im Rahmen eines Vergleiches auf einen Betrag in Höhe von 11 Mio. €. Diesen Betrag „strukturierten“ sie in vier am 25. Januar 2013 abgeschlossene Festzinszahlerswapverträge wie folgt „ein“:

- Je 2,9 Mio. € in zwei Festzinszahlerswaps über einen Bezugsbetrag in Höhe von jeweils 5 Mio. € (mit Vertragslaufzeiten bis 15. Januar 2038 bzw. 30. Dezember 2037).
- Je 2,6 Mio. € in zwei weitere Festzinszahlerswaps über einen Bezugsbetrag in Höhe von 4.922.500 € und 4.500.000 € (mit Vertragslaufzeiten bis 15. Februar 2038 bzw. 30. Januar 2038).

Mit dieser „Restrukturierungsmaßnahme“ beendete der Verband zwar einen spekulativen „CMS-Memory-Swap“ durch die Einpreisung der negativen Marktwerte belastete er jedoch vier – rein von ihrer Art her zulässige – Festzinszahlerswapverträge zu seinen Ungunsten. Darüber hinaus verbreiterte er die Bezugsbasis des Derivatgeschäftes von ursprünglich 4.675.000 € auf insgesamt 19.422.500 € mit einer ebenfalls verlängerten Vertragslaufzeit von nunmehr insgesamt 25 Jahren. Damit ging der Verband ein erhöhtes Risiko sowohl hinsichtlich des Bezugsbetrages als auch hinsichtlich der Laufzeit ein. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind die Zinsrisiken über einen 25-jährigen Zeitraum nicht hinreichend prognostizierbar. Grundsätzlich gilt: Je länger die Laufzeit eines Zinsderivates, desto unsicherer werden diese Prognosen und der Spekulationscharakter eines Geschäftes überwiegt.[44]
Auch die Verbandsversammlung des Abwasserverbandes Köthen wurde nur unzureichend über die Ursachen und Auswirkungen der v. g. „Restrukturierungsmaßnahme“ informiert.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes war der Zweck der dargestellten Einpreisungs- bzw. Verrechnungspraxis die Vermeidung „jeglicher Liquiditätsflüsse“[45]. Den geprüften Unterlagen war zu entnehmen, dass die Verantwortlichen damit auch die notwendige Information der Verbandsversammlung und der Verbandsgemeinden über die aus Derivatgeschäften entstandenen finanziellen Nachteile ihres Zweckverbandes vermeiden wollten.

Der Landesrechnungshof bewertet die dargestellte, in einigen Verbänden über Jahre hinweg geübte, „Einpreisungspraxis“ negativer Marktwerte aus vorangegangenen Derivatgeschäften als gravierenden Verstoß gegen haushaltsrechtliche Vorgaben. Die verantwortlich Handelnden verletzten durch den Abschluss dieser Geschäfte ihre Vermögensbetreuungspflichten.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die betroffenen Zweckverbände prüfen,

- **wie hoch der bisher entstandene Schaden durch den rechtswidrigen Einsatz von Derivaten für den Verband ist,**
- **welche aktuellen Möglichkeiten der Schadensbegrenzung vorhanden und durchsetzbar sind und**

[44] Vgl. Sächsischer Rechnungshof, Beitrag Nr. 32 im Jahresbericht 2010, S. 264 ff. (271).
[45] Telefax der „Hausbank“ des ZWA vom 23. Januar 2006.

- **ob Schadensersatzansprüche gegen die Bank oder Regressansprüche gegen die bisher Verantwortlichen bestehen sowie**
- **ob ggf. Disziplinarmaßnahmen gegen die verantwortlich Handelnden aufgrund der dargestellten Verstöße gegen das Haushaltsrecht und die Vermögensbetreuungspflicht einzuleiten sind.**

Weiterhin hat der Landesrechnungshof die zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden aufgefordert, entsprechende Prüfungen beratend zu begleiten und die Einleitung der erforderlichen Maßnahmen zu überwachen

5. Zusammenfassung und Ausblick

Ein Schuldenmanagement muss aus Sicht des Landesrechnungshofes auch im öffentlichen Sektor grundsätzlich überall dort durchgeführt werden, wo Kredite zur Einnahmebeschaffung für die Aufgabenerfüllung notwendig sind und keine entgegenstehende spezialgesetzliche Regelung existiert. Dies fordern die allgemeinen Haushaltsgrundsätze.
Dabei ist zwingend die geltende Rechts- und Vorschriftenlage zu beachten, die insbesondere an ein aktives Schuldenmanagement unter Verwendung von Derivaten sehr hohe Anforderungen, vor allem an die entsprechende Qualifikation der beteiligten Bediensteten und Führungskräfte, an die Aufbau- und Ablauforganisation sowie das Risikomanagement, stellt.
Eine hohe Verschuldung erhöht zwangsläufig den Druck, ein professionelles Schuldenmanagement vorzuhalten. Insbesondere die Kommunen und Zweckverbände unterliegen aufgrund stark steigender, variabel verzinster Kassenkredite einem gesteigerten Zinsänderungs- und Liquiditätsrisiko.[46] Die bisher in Sachsen-Anhalt ungelöste Problematik der steigenden Kassenkreditverschuldung sollte sowohl die Kommunen und Zweckverbände als auch das Land unverzüglich dazu anhalten, gemeinsam geeignete Lösungsansätze zu finden. Ein Schuldenmanagement, primär fokussiert auf Zinsänderungs- und Liquiditätsrisiken, kann Teil eines solchen Lösungsansatzes sein.

Der Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten auf kommunaler Ebene ist nicht grundsätzlich unzulässig. Allerdings ist der derzeitige Stand in Bezug auf

[46] Vgl. Kruse, Straub: Der Einsatz von Zinsderivaten vor dem Hintergrund einer hohen Kassenkreditverschuldung der Kommunen in Verwaltung und Management, 24. Jg, Heft 2, S. 78 bis 87.

- **die Qualifikation des Personals,**
- **den Umgang mit Risiken sowie**
- **die organisatorischen Bedingungen**

in den geprüften Kommunen und Zweckverbänden durchweg nicht geeignet, Derivate erfolgreich einzusetzen. Letztlich muss jede Kommune/jeder Zweckverband eigenverantwortlich beurteilen, ob ein entsprechender Bedarf vorliegt.

Ferner müssen sich die verantwortlichen Entscheidungsträger darüber im Klaren sein, dass die Möglichkeiten eines ordnungsgemäßen Derivateeinsatzes im kommunalen Bereich von mehreren Faktoren abhängen, wie z. B.

- **den vorhandenen Fachkenntnissen,**
- **der Aufbau- und Ablauforganisation,**
- **einem wirksamen Controlling und Berichtswesen,**
- **einem Risikomanagementsystem und**
- **der Zinsmeinung und der Risikobereitschaft der Entscheidungsträger.**[47]

Eine gestärkte Kommunalaufsicht, wie z. B. unter IV. Lage der Kommunalfinanzen im Teil 2 seines Jahresberichtes 2016 vom Landesrechnungshof angeregt, könnte und sollte einen Beitrag zum verantwortungsbewussten Umgang mit Derivaten leisten. Die Kommunalaufsicht muss ausreichende fachliche Fähigkeiten besitzen, um Derivatabschlüsse von Kommunen/Zweckverbänden einschätzen zu können. Darüber hinaus sollte sie ein Grundverständnis von Risikomanagementsystemen aufweisen und die allgemeinen Voraussetzungen für den Derivateeinsatz kennen. Andernfalls ist sie nicht in der Lage, entsprechende Geschäfte zu beurteilen und Kommunen/Zweckverbände fachgerecht zu beraten.

Weiterhin hält es der Landesrechnungshof für notwendig, dass die oberste Kommunalaufsicht und die geprüften Körperschaften, die in der Vergangenheit negative Marktwerte aus spekulativen Derivatgeschäften erwirtschaftet haben, diese Sachverhalte eigenverantwortlich aufarbeiten. Insbesondere sollen die betroffenen Körperschaften prüfen,

- **wie hoch der bisher entstandene Schaden durch den rechtswidrigen Einsatz von Derivaten für die jeweilige Kommune/den jeweiligen Verband ist,**

[47] Vgl. Kruse, Straub: Der Einsatz von Zinsderivaten vor dem Hintergrund einer hohen Kassenkreditverschuldung der Kommunen in Verwaltung und Management, 24. Jg, Heft 2, S. 78 bis 87.

- **welche aktuellen Möglichkeiten der Schadensbegrenzung erforderlich sind und**
- **ob Schadensersatzansprüche gegen die Bank oder Regressansprüche gegen die Verantwortlichen bestehen sowie**
- **ob ggf. Disziplinarmaßnahmen gegen die verantwortlich Handelnden aufgrund der dargestellten Verstöße gegen das Haushaltsrecht und die Vermögensbetreuungspflicht einzuleiten sind.**

Die Erörterungen mit den Verwaltungen sind noch nicht abgeschlossen.

Abschnitt B – Denkschrift und Bemerkungen

Einzelplan	20	–	Hochbau
Kapitel	20 03	–	Ressortbau
	20 04	–	Hochschulbau
Titel	714 61	–	Maßnahmen zur Energieeinsparung und Umweltentlastung
(geprüftes) Haushaltsvolumen		–	rd. 3,4 Mio. €

1 Fehlende Grundlagen für Investitionsentscheidungen bei der energetischen Sanierung von landeseigenen Gebäuden

Im Entscheidungs- und Planungsprozess zur Durchführung von Wärmedämmmaßnahmen hat der Landesbetrieb Bau- und Liegenschaftsmanagement Sachsen-Anhalt[48] es versäumt, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und nach Abschluss der Maßnahmen Erfolgskontrollen durchzuführen.
Die Medienverbrauchsdaten für die Landesliegenschaften werden beim Bau- und Liegenschaftsmanagement insgesamt, d. h. liegenschafts- und nicht gebäudebezogen, erfasst und dokumentiert. Diese Art der Dokumentation von Verbrauchs- bzw. Kostendaten ist nicht aussagefähig für eine Bewertung der Wirksamkeit von Wärmedämmmaßnahmen an Einzelgebäuden.
Beim Bau- und Liegenschaftsmanagement wird keine umfassende Kontrolle und Dokumentation der eingesetzten Dämmstoffe, insbesondere hinsichtlich der Gesundheitsgefährdung, der Umwelteinflüsse, des Brandverhaltens sowie der ökologischen Gesamtbilanz, vorgenommen.

1. Vorbemerkungen

Das Bau- und Liegenschaftsmanagement setzt jährlich für die Unterhaltung und Sanierung von landeseigenen Gebäuden, die von den Ministerien und ihren nachgeordneten Bereichen genutzt werden, Haushaltsmittel von mehreren Mio. € um. Beispielhaft waren es im Jahr 2005 ca. 33,4 Mio. € und im Jahr 2016 ca. 29,1 Mio. € für Bauunterhaltung, kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten sowie Maßnahmen zur Energieeinsparung und

[48] Im Weiteren Bau- und Liegenschaftsmanagement genannt.

Umweltentlastung. Für die Jahre 2017 und 2018 sind im Haushaltsplan jeweils ca. 38 Mio. € vorgesehen. Das Land beabsichtigt mit Maßnahmen der Energieeinsparung und Umweltentlastung, einerseits die Baunutzungskosten der landeseigenen Gebäude zu senken und andererseits die Klimaschutzziele des Landes zu erreichen. Der Installation von Wärmedämmungen an den Gebäudehüllflächen soll in diesem Zusammenhang eine Schlüsselrolle zufallen. Durch die Minderung von Transmissionswärmeverlusten über die Gebäudehüllflächen wird angestrebt, den Gesamtenergiebedarf der Gebäude zu senken und damit einen wesentlichen Teil der Reduzierung der Bewirtschaftungskosten und Treibhausgasemissionen zu erreichen.

Mit dem Gesetz zur Förderung erneuerbarer Energien im Wärmebereich wurde zum 1. Januar 2009, neben den bestehenden gesetzlichen Anforderungen zur Energieeinsparung, auch der Ausbau erneuerbarer Energien im Wärme- und Kältesektor bei der energetischen Gebäudeversorgung verabschiedet.

Um die energetische Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit von Wärmedämmungen an landeseigenen Gebäuden zu untersuchen, prüfte der Landesrechnungshof stichprobenhaft ab dem Jahr 2015 Wärmedämmmaßnahmen, die im Zeitraum von 2001 bis 2015 durchgeführt wurden.

In Abstimmung mit dem Ministerium der Finanzen und dem Bau- und Liegenschaftsmanagement wurden 15 Maßnahmen zur Gebäudedämmung auf landeseigenen Liegenschaften ausgewählt.

Die ausgewählten Gebäude umfassen die nachfolgenden Nutzungen:

- Dienst- und Verwaltungsgebäude,
- Unterkunftsgebäude, Wohnheim, Internat,
- Schulungsgebäude, Hörsaal, Bibliothek,
- polizeiärztliches Zentrum und Sporthalle.

2. Ausgewählte Feststellungen

2.1 Energieverbrauch und Energiekennzahlen

Dem Bau- und Liegenschaftsmanagement obliegen gemäß seinem gesetzlichen Auftrag die Planung und Durchführung von Bau- und Bauunterhaltungsmaßnahmen auf den Lan-

desliegenschaften. Des Weiteren hat es die Aufgabe, die am Mieter-Vermieter-Modell teilnehmenden Liegenschaften der Ressorts zu bewirtschaften sowie das Gebäudemanagement durchzuführen, sofern diese Leistungen nicht durch den Nutzer selbst erbracht werden.

Die Betriebsführung der technischen Anlagen in den Liegenschaften soll gemäß den Richtlinien für die Durchführung von Baumaßnahmen des Landes im Zuständigkeitsbereich der staatlichen Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung durch den Nutzer selbst erfolgen. Eine Betriebsüberwachung durch das Bau- und Liegenschaftsmanagement hat dagegen die Anwendung und Einhaltung der Grundsätze für die Betriebsführung zu überprüfen sowie die fachtechnische Beratung des Nutzers mit dem Ziel wahrzunehmen, die Wirtschaftlichkeit des Liegenschaftsbetriebes sicherzustellen.
Darüber hinaus ist gemäß § 5 der Betriebsordnung auf eine Verbesserung der Energieeffizienz auf den Landesliegenschaften hinzuwirken.

Nach den Angaben des Bau- und Liegenschaftsmanagement werden die Medienverbrauchsdaten für alle Liegenschaften insgesamt, d. h. liegenschaftsbezogen und nicht gebäudebezogen, erfasst und dokumentiert.

Der Landesrechnungshof stellte außerdem fest, dass die erhobenen Verbrauchsdaten bei einem Teil der geprüften Liegenschaften nicht vollständig für den gesamten Betrachtungszeitraum[49] vorhanden waren.

Auch nach Abschluss der Wärmedämmmaßnahmen an den ausgewählten Gebäuden erfolgte keine Umstellung der liegenschaftsbezogenen auf eine gebäude- bzw. nutzungsspezifische Erfassung und Dokumentation der Medienverbräuche.
Selbst zum Teil vorhandene Messtechnik (Unterzähler) wurde nach Abschluss der Maßnahmen nicht in Betrieb genommen.

Auf Grund der fehlenden Messdaten für einzelne Gebäude bzw. Nutzungsbereiche kann eine Auswertung der Verbrauchsentwicklung sowie ein Soll-Ist-Vergleich nicht durchführt werden.

Aus Sicht des Landerechnungshofes ist die derzeit liegenschaftsbezogene Erfassung und Dokumentation von Verbrauchs- bzw. Kostendaten nicht aussagefähig für eine Bewertung der Zweckmäßigkeit von Wärmedämmmaßnahmen an Einzelgebäuden.

[49] Als Betrachtungszeitraum wurden ausgehend vom Bauzeitraum jeweils zwei Jahre unmittelbar vor und nach der Baudurchführung ausgewählt.

Für die energetische Bewertung von baulichen Maßnahmen an einzelnen Gebäuden sowie die Analyse von Betriebs- und Verbrauchsdaten im Rahmen eines Energiecontrollings hält es der Landesrechnungshof für unverzichtbar, Unterzähler zu installieren bzw. bereits vorhandene Messtechnik zu nutzen.
Gemäß den Empfehlungen des Arbeitskreises Maschinen- und Elektrotechnik staatlicher und kommunaler Verwaltungen (AMEV, Energie 2010) ist bei Gebäuden unterschiedlicher Nutzungsart und Bauweise die rechnerische Verbrauchszuordnung fehleranfällig und immer nur eine grobe Näherung. Unterzähler dagegen ermöglichen eine wirtschaftliche Betriebsweise der Anlagen (Zonierung), eine nutzungsspezifische Optimierung und Auswertung sowie eine Quantifizierung oder Bewertung von Kostensenkungspotenzialen.

Neben der Dokumentation der gebäudebezogenen Energie- und Baunutzungskosten lassen sich insbesondere vorhandene Schwachstellen herausarbeiten und nur so die Effekte von Energiesparmaßnahmen nachweisen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass künftig bei der energetischen Sanierung von Gebäudefassaden die Wirksamkeit der Wärmedämmung durch messtechnische Auswertung der Vorher- und Nachher-Situation erfolgt. Dies sollte gleichzeitig als Grundlage künftiger Investitionsentscheidungen dienen.

Vom Bau- und Liegenschaftsmanagement sind daher die technischen Voraussetzungen zu schaffen, um eine gebäudebezogene Erfassung und Auswertung der Wärmeverbräuche auf den Landesliegenschaften durchführen zu können.

Der Landesrechnungshof verweist in diesem Zusammenhang auf die selbstgesteckten energie- und klimapolitischen Ziele der Landesregierung.
Gemäß Klimaschutzprogramm 2020 wollte das Land das ambitionierte Ziel der Bundesregierung, die Treibhausgasemissionen zwischen 1990 und 2020 um 40 % zu senken, bereits 2010 erreichen und bis 2020 signifikant dieses Ziel überschreiten. Für einen Abgleich der Vorher-Nachher-Situation ist die Auswertung der Energieverbrauchsentwicklung zwingend erforderlich.

2.2 Maßnahmenbezogene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Gemäß § 7 Abs. 2 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Diese sind im Rahmen der Planung, der Durchführung und nach Abschluss von Maßnahmen vorzunehmen.

Eine Maßnahme ist im Allgemeinen dann wirtschaftlich, wenn der zu erzielende Nutzen bezogen auf eine bestimmte Zeiteinheit größer als die erforderlichen Kosten der Maßnahme ist. Im Falle der Auswahlmöglichkeit zwischen mehreren Varianten zur Energieeinsparung ist diejenige zu ermitteln und anzustreben, die mit dem geringsten Aufwand den größtmöglichen Erfolg erzielt.

Im Planungsprozess hat der Bauherr unter Zuhilfenahme von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu klären, ob mehrere alternative Lösungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen und die eingesetzten Mittel auf einen zur Erfüllung der Aufgaben notwendigen Umfang beschränkt werden können.
Gemäß VV-LHO zu § 7 Nr. 2.1 müssen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mindestens die folgenden Aspekte enthalten:

- Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs,
- Ziele, Prioritätsvorstellungen und mögliche Zielkonflikte,
- Relevante Lösungsmöglichkeiten und deren Nutzen und Kosten (einschließlich Folgekosten), auch soweit sie nicht in Geld auszudrücken sind,
- Finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt,
- Eignung der einzelnen Lösungsmöglichkeiten zur Erreichung der Ziele unter Einbeziehung der rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen,
- Zeitplan für die Durchführung der Maßnahme,
- Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen.

Insbesondere die Erfolgskontrolle (VV-LHO zu § 7 Nr. 2.2) soll dazu dienen, während der Durchführung und nach Abschluss der Maßnahme festzustellen, ob

- und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden,
- die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war und
- die Maßnahme wirtschaftlich war.

Diesem Verfahren ist die Planung zu Grunde zu legen.

Energieeinsparmaßnahmen wie beispielsweise Wärmedämmmaßnahmen werden i. d. R. mit den Zielen durchgeführt, Kosten zu senken und den CO_2-Ausstoß zu verringern. Die Möglichkeiten hierzu sind, die Menge der benötigten Nutzenergie grundsätzlich zu senken oder die Energieeffizienz zu steigern, d. h. die Menge der Nutzenergie im Verhältnis zur eingesetzten Primärenergie zu erhöhen.

Um einen Soll-Ist-Vergleich nach einer Energiesparmaßnahme durchzuführen, muss der Ist-Zustand eines Gebäudes vor Beginn der Maßnahme bekannt sein. Neben den bauphysikalischen Gegebenheiten betrifft dies den aktuellen Energiebedarf des Gebäudes.
Nach der Auswahl des Gebäudes, welches energetisch saniert werden soll, sind anhand des Ist-Zustandes die erforderlichen Maßnahmen für das Gebäude festzulegen und mögliche Varianten entsprechend der Zielstellung[50] zu bewerten und zu priorisieren.
Dem tragen u. a. auch die Richtlinien für die Durchführung von Baumaßnahmen des Landes im Zuständigkeitsbereich der staatlichen Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung Rechnung. So ist darin[51] u. a. festgeschrieben, dass bei allen umfangreicheren energetischen Sanierungsmaßnahmen ein Energiemonitoringsystem zu etablieren ist. Ziel ist die ständige Erfassung und Bewertung der Medienverbräuche, Energieverteilung und Lastobergrenzen.

Der Landesrechnungshof stellte bei den geprüften Wärmedämmmaßnahmen fest, dass in der Planungsphase Bauteilnachweise[52] erstellt wurden, die lediglich theoretischer Natur sind. Eine Überprüfung in der Praxis anhand tatsächlicher Energieverbräuche hat bis zum Zeitpunkt der Prüfung nicht stattgefunden.

Das Bau- und Liegenschaftsmanagement teilte dem Landesrechnungshof mit[53], dass eine Beurteilung und realitätsnahe Bewertung von Einsparungen bezogen auf die einzelne durchgeführte Maßnahme nicht möglich sei, da dafür zu viele Einflussfaktoren existieren. Eine Ausnahme würde eine Komplettsanierung einer Liegenschaft in mehreren Gewerken sein, bei der ein Vergleich der Verbrauchskennzahlen vor und nach der Sanierung stattfinden könnte. Doch selbst in diesen Fällen wäre eine eindeutig auf die Maßnahme bezogene Einsparung nicht nachweisbar.

Dem Landesrechnungshof ist durchaus bewusst, dass eine im Anschluss an eine Maßnahme festgestellte Verbrauchs- und Kostenreduzierung auf der Gesamtliegenschaft - schon auf Grund der fehlenden gebäudebezogenen Verbrauchsdaten - auch auf andere Ursachen zurückgeführt werden kann, wie

- Nutzungsänderungen innerhalb der Liegenschaft,
- Anschaffungen energiesparender technischer Gebäudeausrüstung bzw. Ausstattung,
- Auswirkungen weiterer energetischer Maßnahmen oder
- verändertes Nutzerverhalten.

50 Verbrauchsreduzierung oder Steigerung der Energieeffizienz.
51 Vgl. Abschnitt K15 Ziffer 3.2 RLBau LSA.
52 Wärmeschutznachweis nach DIN 4108 bzw. Nachweis gemäß Energieeinsparverordnung (seit EnEV 2014).
53 E-Mail des Landesbetriebes Bau- und Liegenschaftsmanagement vom 10. August 2016.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes können ausschließlich gebäude- bzw. nutzungsbezogene Energieverbräuche sowie die spezifischen Kosten des eingesetzten Energieträgers als Grundlage für die Bewertung von energetischen Maßnahmen herangezogen werden.

Auf Grund fehlender Einsparprognosen sowie Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist beim Bau- und Liegenschaftsmanagement eine wesentliche Grundlage zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit der an den einzelnen Gebäuden oder Bauteilen durchgeführten Maßnahmen nicht vorhanden.

Der Landesrechnungshof verweist in diesem Zusammenhang auf das Investitionsprogramm STARK III zur energetischen Sanierung und Modernisierung von öffentlichen Gebäuden und Infrastrukturen.

Im Rahmen des STARK III-Programms[54] fordert das Land als Fördermittelgeber vom Antragsteller, dass „die erreichten Zielwerte im Ergebnis der energetischen Sanierung (…) die zum Zeitpunkt der Einreichung des Bauantrages geltenden Vorgaben der Energieeinsparung (…) unterschreiten."

Der Förderrichtlinie ist weiter zu entnehmen, dass „in diesem Zusammenhang (…) eine Bestandsaufnahme vor Investitionsbeginn vorzunehmen und die geplante Senkung der CO_2-Emissionen des Gebäudes darzustellen (sind). Dafür sind der Verbrauch des Bestandsgebäudes und der Bedarf des Plangebäudes darzustellen und die geplante Einsparung anzugeben. Im Rahmen der Verwendungsnachweisführung ist der Verbrauch der ersten drei Jahre nach Beendigung der Maßnahme nachzuweisen. Die Nachweisführung des Verbrauchs ist mittels Rechnungsbelegen zu führen."

Im Zuge des Nachweisverfahrens[55] „sollen dann die errechneten Planwerte mit den Messwerten des tatsächlichen Verbrauchs nach der Sanierung für drei Jahre protokolliert und vorgelegt werden."

Der Landesrechnungshof hält die o. g. Maßgaben des STARK III-Programms für eine zwingende Voraussetzung zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit der durchgeführten energetischen Sanierungen und Modernisierungen.

---

54 Richtlinie zur Förderung von Investitionen zur energetischen Sanierung und Modernisierung von öffentlichen Gebäuden und Infrastrukturen (STARK III plus EFRE).

55 Formular Fortschrittsbericht zur Energie und CO_2-Einsparung (Anlage 4).

Für den Landesrechnungshof ist es nicht nachvollziehbar, dass das Land von Zuwendungsempfängern bei Förderungen im energetischen Bereich einen entsprechenden Nachweis einfordert, dies bei seinen eigenen Maßnahmen aber nicht für nötig hält.

Für den Landesrechnungshof ist nicht erkennbar, auf welcher Grundlage die Maßnahmen zur Gebäudedämmung ausgewählt wurden.

Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium der Finanzen/Bau- und Liegenschaftsmanagement, dass die Auswahl und die Entscheidungen zu Investitionen bei Maßnahmen zur Gebäudedämmung nach den Kriterien Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit getroffen werden. Dazu sollte unter dem Aspekt des größten Nutzens – d. h. der höchsten Energieeinsparung – eine Prioritätenliste für die energetisch zu sanierenden Gebäude erarbeitet werden.

2.3 Eingesetzte Wärmedämmstoffe

Wärmedämmstoffe sind grundsätzlich Materialien mit geringer Wärmeleitfähigkeit. Die Wärmeleitfähigkeit ist ein Maß dafür, wieviel Wärme bei einer Temperaturdifferenz von einem Grad zwischen innen und außen durch ein Bauteil mit einer Fläche von einem m^2 und einer Schichtdicke von einem Meter übertragen wird. Je geringer dieser Wert ist, desto besser ist die Dämmwirkung des Materials. Zur besseren Vergleichbarkeit wird bei Wärmedämmstoffen die Wärmeleitfähigkeitsgruppe (WLG) oder die Wärmeleitstufe (WLS) angegeben. Bei der Auswahl eines Wärmedämmstoffs sind bei den Materialeigenschaften insbesondere die Wärmeleitfähigkeit, die Entflammbarkeit sowie das Feuchtigkeitsverhalten die entscheidenden Parameter.

Bei den geprüften Gebäuden kamen nachfolgende Dämmstoffe zum Einsatz:

Tabelle 2: Zusammenstellung der eingesetzten Dämmstoffe

Liegenschaft		Ausführungs-zeitraum	Anzuwendende Vorschrift	Dämmstoff	WLS / WLG	Dicke [cm]
Landesbereitschaftspolizei Magdeburg	Geb. U3	09/03 - 03/05	EnEV 2002	Mineralwolle	035	10
	Sporthalle	02/01 - 01/03	WSchV 95		040	
Institut für Brand- und Katastrophenschutz Heyrothsberge	**Geb. 26/27**	**05/09 - 10/10**	**EnEV 2002**	k. A (WDVS)	-	
	Geb. 28/29		**EnEV 2009**			
JVA Burg, Außenstelle Magdeburg		04/13 - 12/15	EnEV 2009	k. A (WDVS)	-	
Sportgymnasium Magdeburg		**07/02 -07/03**	**WSchV 95**	Polystyrol-Hartschaum	**040**	**10**
Landesbildungszentrum Tangerhütte		09/12 - 04/13	EnEV 2009	Polystyrol	035	14
Amtsgericht Aschersleben		**06/12 - 08/14**	**EnEV 2009**	EPS Styropor	**032**	**3**
Fachschule für Landwirtschaft Haldensleben		05/14	EnEV 2014	Polystyrol-Schaum	041	14
Zentrale Anlaufstelle für Asylbewerber Halberstadt	**Haus A**	**09/10 - 05/11**	**EnEV 2009**	Polystyrol-Hartschaum	-	**14**
	Haus C	**07/11 - 11/11**				
Fachhochschule der Polizei Aschersleben		11/09 - 12/10	EnEV 2009	Mineralwolle	035	8
Amt für Landwirtschaft und Flurneuordung Halle (Saale)		**10/07**	**EnEV 2002**	Polystyrol-Schaum	**035**	**8 / 12**
Oberfinanzdirektion - Bezügestelle Dessau-Roßlau		05/12 - 11/14	EnEV 2009	Steinwolle	-	10
Hochschule Anhalt - Bibliothek Dessau-Roßlau		**03/09 - 10/11**	**EnEV 2002**	k. A (WDVS)	-	-

eigene Darstellung des Landesrechnungshofes – anhand der erhobenen Daten

Der Tabelle ist zu entnehmen, dass bei mindestens 50 % der Wärmedämmmaßnahmen Polystyrol zum Einsatz kam. Bei drei Wärmedämmverbundsystemen (WDVS) konnten durch das Bau- und Liegenschaftsmanagement keine näheren Angaben zu den eingesetzten Dämmstoffen gemacht werden.
Der Landesrechnungshof stellte fest, dass bei den geprüften Wärmedämmmaßnahmen keine einheitliche Dokumentation zu den verwendeten Bauprodukten existiert. Das führt dazu, dass wichtige Informationen zu den stofflichen Eigenschaften nicht vorliegen. Dies betrifft u. a. die nachfolgenden Aspekte:

a) Gesundheitsgefährdende Stoffe
Beim Heißdrahtschneiden von Polystyrol auf der Baustelle wird Styrol freigesetzt. Styrol wirkt bereits in kleinen Konzentrationen reizend auf Augen und Nase. Bei der Aufnahme durch die Haut kann es zu Kopfschmerzen, Schwindel, Übelkeit mit Erbrechen und allgemeiner Schwäche führen. Beim Verarbeitungsprozess und möglichem Rückbau ist dies zu beachten.

b) Umweltbeeinträchtigende Stoffe
Gebäude bzw. deren Fassaden stehen in Wechselwirkung mit der gebäudenahen Umwelt und werden einer Vielzahl unterschiedlicher Einflussfaktoren ausgesetzt.
Diese gliedern sich in materialspezifische, bautechnische und klimatische Einflüsse.
So nehmen bspw. die natürliche UV-Strahlung, Feuchtigkeit und Wind Einfluss auf die Oberflächen der Gebäude.

Bei nicht fachgerechter Ausführung oder Beschädigungen von Wärmedämmverbundsystemen besteht beim Einsatz von Polystyrol die Gefahr der Versprödung auf Grund der natürlichen UV-Strahlung. Werden mineralfaserhaltige Dämmstoffe verwendet, können Stoffe wie künstliche Fasern, Partikel und Zuschlagsstoffe durch die o. a. Einflussfaktoren herausgelöst werden. Im Ergebnis gelangen all diese Stoffe in die Umwelt.

Polystyrol-Dämmstoffe - auch bekannt unter dem Herstellernamen Styropor - müssen auf Baustellen getrennt gesammelt und verwertet werden.
Ließe sich Polystyrol am Ende der Nutzungsdauer rückstandsfrei ausbauen, könnte es sogar wiederverwendet werden. Da jedoch die Sammel- und Rückführungslogistik von Bau- und Abbruchabfällen aufwendig ist, wird eine thermische Verwertung auf Grund des hohen Heizwertes in der Praxis bisher vorgezogen.

Im Deponierungsfall verursachen eingesetzte Flammschutzmittel[56] oder andere Zusatzstoffe umweltgefährdende Rückstände, die zu einer Belastung der Deponieabwässer führen können.

Ob das bei den Wärmedämmmaßnahmen auf den Landesliegenschaften eingesetzte Polystyrol entsorgungsrelevante bzw. gesundheitsgefährdende Stoffe enthält, ist durch das Bau- und Liegenschaftsmanagement nicht dokumentiert.

c) Brandverhalten

Es gibt sowohl nicht brennbare als auch schwer oder normal entflammbare Dämmstoffe. Auch bei einem Wärmedämmverbundsystem ist der Hauptbestandteil der Dämmstoff. Beim Brand eines Dämmstoffs an einer Fassade bestehen Gefahren durch Brandausbreitung, Herabtropfen brennender Materialien sowie giftige Brandgase.

Im Regelfall wird das Wärmedämmverbundsystem auf einer massiven, nichtbrennbaren bzw. feuerwiderstandsfähigen Wand befestigt (verklebt und mechanisch gehalten) und vollständig mit einer armierten Putzschicht abgedeckt. Kommt es dennoch zur Brandbeanspruchung, wird das Brandverhalten des Wärmedämmverbundsystems im Wesentlichen beeinflusst durch:

- die Art und Dicke des Dämmstoffes,
- den Anteil der organischen Bestandteile in der Putzschicht,
- die Dicke der Armierungsschicht sowie
- die konstruktive Ausbildung von Details (Öffnungen, Einbauten etc.).

Durch die Bauministerkonferenz wurde im Jahr 2014 festgestellt[57], dass fachgerecht nach den Vorgaben der allgemeinen bauaufsichtlichen Zulassungen verbaute Wärmedämmverbundsysteme bei Raumbränden in ihrem Brandverhalten den Sicherheitsanforderungen entsprechen.

Diese konstruktiven Vorgaben werden seit dem Beschluss der Bauministerkonferenz im Jahr 2014 in den allgemeinen bauaufsichtlichen Zulassungen umgesetzt. So sind bspw. je nach Gebäudeklasse für Wärmedämmverbundsysteme mit expandiertem Polystyrol und Putzschicht Brandriegel vorzusehen.

Die Verwendbarkeit von Wärmedämmverbundsystemen ist nur auf der Grundlage einer allgemeinen bauaufsichtlichen Zulassung und somit mit einem Nachweis der Dauerhaftigkeit und entsprechender Gebrauchsfähigkeit möglich.

---

[56] Verlangsamung einer ggf. stattfindenden Brandausbreitung.

[57] Pressemitteilung der Bauministerkonferenz vom 14. November 2014.

Auf Grund möglicher Auswirkungen auf die Gesundheit und Umwelt sowie das Brandverhalten hält es der Landesrechnungshof für erforderlich, dass das Bau- und Liegenschaftsmanagement die eingesetzten Bauprodukte mit ihren stoffspezifischen Eigenschaften kontrolliert und dokumentiert (z. B. in Form von elektronischen Produktdatenblättern).

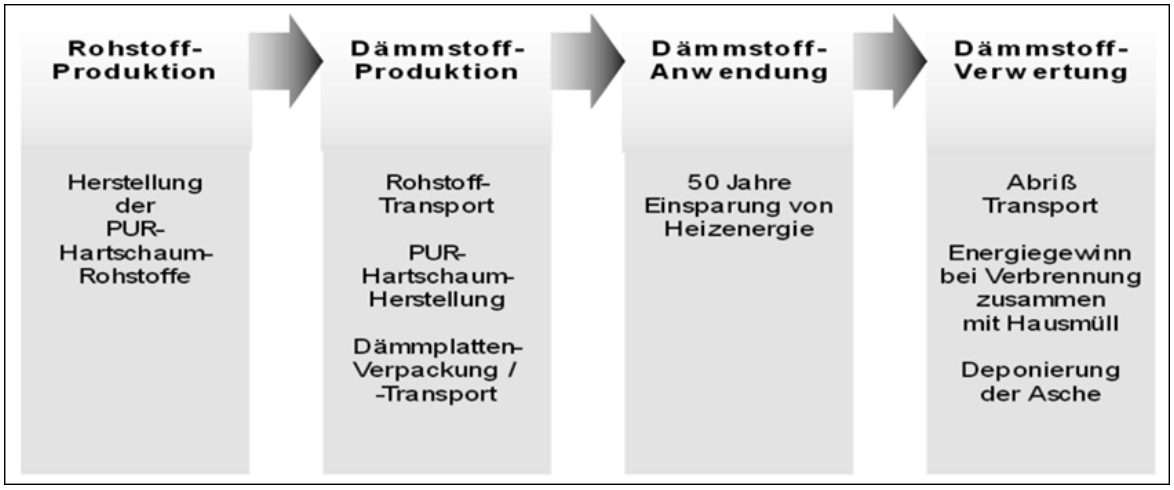
d) Ökologische Gesamtbilanz

Laut dem Energiekonzept des Landes[58] wird u. a. in der energetischen Sanierung der Landesliegenschaften eine Möglichkeit zur Senkung des Energiebedarfs der Gebäude gesehen.

Dem Klimaschutzprogramm 2020 des Landes ist zu entnehmen, dass das Land im Bereich des Klimaschutzes als Vorreiter beispielgebend vorangehen will.

Um dieser Rolle gerecht zu werden, ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes das zur Einsparung des Energieträgers eingesetzte Verfahren oder Medium ebenfalls einer genaueren Betrachtung zu unterziehen.

Eine ökologische Gesamtbilanz kann Stoffströme innerhalb des Gesamtprozesses abbilden und ermöglicht Rückschlüsse auf das eingesetzte Verfahren bzw. Medium.



Quelle: Industrieverband Polyurethan-Hartschaum e.V. Stuttgart – schematische Darstellung einer ökologischen Bilanz

Die ökologische Bilanz eines Verfahrens oder Mediums (z. B. eines Dämmstoffs) gibt Auskunft über die Freisetzung oder Reduktion von Treibhausgasemissionen bei der Rohstoffgewinnung, im Herstellungsprozess, während der Anwendung sowie bei der Verwertung einer Einheit (kg, m²) eines Stoffs.

Da jeder Baustoff eine andere ökologische Bilanz aufweist, sind nach Auffassung des Landesrechnungshofes diesbezügliche Vergleiche anzustreben.

[58] Energiekonzept der Landesregierung für den Zeitraum zwischen 2007 und 2020, Abschnitt 4 „Klimaschutz“.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist durch das Bau- und Liegenschaftsmanagement - neben den ökonomischen Aspekten - eine Beurteilung der ökologischen Gesamtbilanz vorzunehmen.

2.4 Gebäudedämmung und technische Gebäudeausrüstung

Die statische und konstruktive Anordnung der äußeren Bauteile mit den spezifischen, materialbedingten Stoffeigenschaften beeinflussen den Stoff- und Energietransport in das bzw. aus dem Gebäude. In Deutschland werden auf Grund der geografischen Lage im Winter deutliche Unterschiede zwischen den Innentemperaturen von Gebäuden und den Außentemperaturen erreicht. Für einen Temperaturausgleich muss eine geeignete Wärmequelle für die Wärmezufuhr im Gebäude sorgen. Unter Berücksichtigung der Wärmeverluste über die Gebäudehüllflächen (u. a. Dach, Bodenplatte, Wände, Türen, Fenster etc.) sowie bei den betriebstechnischen Anwendungen (u. a. Verluste bei der Warmwasserbereitung und -speicherung sowie Verteilungs-, Lüftungs- und Abgasverluste) muss innerhalb des Gebäudes eine definierte Wärmemenge zur Verfügung gestellt werden. Unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit sollten der Wärmeerzeuger und die wärmeübertragenden Elemente nur so groß wie nötig dimensioniert werden.

Wärmedämmmaßnahmen werden i. d. R. mit dem Ziel durchgeführt, den zwischen dem Gebäude und seiner Umgebung stattfindenden Energieaustausch zu minimieren. Bei einer Reduzierung der Transmissionswärmeverluste über die Gebäudehüllflächen wird angestrebt, den Gesamtenergiebedarf des Gebäudes zu senken. Gleichzeitig sollte eine Reduzierung der Anschlusswerte bei der Gas- oder Fernwärmeversorgung erfolgen, um die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme zu erhöhen.

Die Ausgaben des Landes für die Bereitstellung von Wärme in den Gebäuden setzen sich aus verbrauchsabhängigen sowie verbrauchsunabhängigen Anteilen zusammen. Einsparungen beim Wärmeverbrauch beeinflussen die verbrauchsabhängigen (Arbeitspreis) und ggf. die leistungsabhängigen (Leistungspreis) Anteile direkt. Dagegen bilden die Ausgaben für die Bereitstellung von Gas oder Wärme sowie die Auslegung der Zugangsleitungen, Armaturen und Messeinrichtungen den verbrauchsunabhängigen Bestandteil (Grund-, Mess- und Verrechnungspreis).
Bei der Auswertung seiner Erhebungen stellte der Landesrechnungshof fest, dass nach Wärmedämmmaßnahmen keine Reduzierung der technischen Anschlusswerte vorgenommen wurde. Dies hat zur Folge, dass zwar ggf. eine Einsparung der Verbrauchs- und

leistungsabhängigen Kosten zu verzeichnen ist, jedoch die verbrauchsunabhängigen Kosten unverändert (hoch) sind.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass diese Umstände zu einer Verringerung des Auslastungsgrades bei der technischen Gebäudeausrüstung nach der Fassadendämmung führen. Neben den mit den energetischen Maßnahmen beabsichtigten Einsparungen bei den Verbrauchskosten sind nach Auffassung des Landesrechnungshofes die Fahrweisen der technischen Anlagen und die vertraglichen Anschlusswerte für die Wärmeversorgung zu überprüfen und ggf. anzupassen. Ebenfalls ist eine Reduzierung der Vor- und Rücklauftemperaturen anzustreben sowie ein hydraulischer Abgleich der Heizungsanlagen vorzunehmen.
Der Landesrechnungshof verweist hierzu auf die vom AMEV empfohlene Optimierungsphase bei der technischen Gebäudeausrüstung nach dem Abschluss von Baumaßnahmen.

Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, dass das Bau- und Liegenschaftsmanagement mögliche Einsparpotenziale auch bei den verbrauchsunabhängigen Bewirtschaftungskosten generiert. Nach dem Abschluss der energetischen Maßnahmen müssen die Einstellungen der technischen Anlagen überprüft und ggf. angepasst werden.

2.5 Betrieb von Wärmeerzeugungsanlagen durch Dritte

Gemäß dem Landtagsbeschluss[59] vom 12. Februar 1993 ist die Landesregierung beauftragt durchzusetzen, dass Erneuerung, Sanierung und Betrieb von Heizzentralen in Landesliegenschaften durch Dritte wahrgenommen werden. Dies gilt nicht, wenn eine wirtschaftlichere Eigenrealisierung durch das Land erfolgen kann.
Grundsätzlich sind für die Auswahl eines geeigneten Dritten öffentliche Ausschreibungen durchzuführen. Ein vertraglich mit einem Dritten vereinbartes Betreiben von Heizzentralen sowie die Bereitstellung der Wärme auf der Liegenschaft wird als Contracting bezeichnet. Je nach Leistungsumfang unterscheidet man dabei zwischen dem

- reinen Anlagen-Contracting,
- Wärmeliefer-Contracting sowie
- Energieeinspar-Contracting.

[59] LT-Drs. 1/44/2309 B.

Bei dem Anlagen-Contracting errichtet und betreibt ein Dritter eine Heizzentrale und refinanziert seine Investition über eine Contractingrate (vergleichbar mit Leasing). Der Brennstoffeinkauf und die Wärmeversorgung obliegen dem Nutzer selbst. Das Wärmelieferer-Contracting umfasst i. d. R. die Errichtung und das Betreiben der Heizzentrale sowie den Energieträgerbezug und die Lieferung von Wärme. Die Contractingrate beinhaltet einen verbrauchsunabhängigen Anteil zur Refinanzierung der Anlage und einen verbrauchsabhängigen Anteil für die abgenommene Wärme.
Bei dem Energieeinspar-Contracting handelt es sich um eine Sonderform, bei dem der Dienstleister vertraglich bspw. zu einer prozentualen Energieeinsparung verpflichtet wird. Dies kann organisatorische oder bauliche Maßnahmen beinhalten, die durch den Contractor umzusetzen sind.

Contractingverträge sollen grundsätzlich eine Laufzeit von 10 Jahren nicht überschreiten. Im Falle eines Betreibermodells installiert i. d. R. der Anlagenbetreiber die gesamte messtechnische Infrastruktur für die Abrechnung des verbrauchsabhängigen Anteils. Der Liegenschaftsnutzer hat direkt keinen Zugriff auf die Verbrauchs- bzw. Abrechnungsdaten. Dadurch können Wärmeverbräuche oder Einsparungen beim Wärmeverbrauch nicht bzw. nur zeitverzögert durch den Nutzer nachvollzogen werden. Die Grundlage für den verbrauchsunabhängigen Vergütungsanteil bildet die Auslegung der technischen Anlagen zu Vertragsbeginn. Die Basis für die Auslegung der technischen Anlagen bilden die Wärmeverbrauchswerte aus vergangenen Abrechnungszeiträumen, die das Bau- und Liegenschaftsmanagement liegenschaftsbezogen erfasst und dem Dritten für seine Kalkulation zur Verfügung stellt. Sofern keine vertraglichen Regelungen getroffen wurden, die es erlauben, durch Reduzierung des Wärmebedarfs Änderungen vorzunehmen, wird die verbrauchsunabhängige Vergütung über die Vertragslaufzeit festgeschrieben.

Die vom Landesrechnungshof durchgeführte Prüfung beinhaltete Liegenschaften, auf denen Dritte Heizzentralen im Betrachtungszeitraum betrieben hatten und Wärme zur Nutzung bereitstellten. Dabei handelte es sich bspw. um die Liegenschaften der Fachhochschule der Polizei in Aschersleben und der Landesanstalt für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau in Haldensleben.

Die weiteren Wärmeversorgungskonzepte der geprüften Liegenschaften sind in der nachfolgenden Übersicht dargestellt:

Tabelle 3: Wärmeversorgungskonzepte

Liegenschaft	Gebäude	Wärmeversorgungskonzept
Landesbereitschaftspolizei Magdeburg	Unterkunftsgebäude U 3 Sporthalle	Nahwärme (*Contracting*) bis 2010
Institut für Brand- und Katastrophenschutz Heyrothsberge	**Gebäude 26/ 27** **Gebäude 28/ 29**	**Nahwärmelösung (*Heizhaus landeseigen*)**
JVA Burg, Außenstelle Magdeburg	Offener Vollzug (ehem. Grundbuchamt)	Nahwärmelösung (*Heizhaus landeseigen*)
Sportgymnasium Magdeburg	**Unterkunftsgebäude (Internat)**	**Fernwärmestation für Schule, Internat und Mensa**
Landesbildungszentrum Tangerhütte	Verwaltungsgebäude	Nahwärmelösung (*Heizhaus landeseigen*)
Amtsgericht Aschersleben	**Verwaltungsgebäude**	**Erdgas-Brennwertgerät**
Fachschule für Landwirtschaft Haldensleben	Hauptgebäude	Nahwärme (*Contracting*)
Zentrale Anlaufstelle für Asylbewerber Halberstadt	**Unterkunftsgebäude Haus A** **Unterkunftsgebäude Haus C**	**Nahwärmelösung (*Heizhaus landeseigen*)**
Fachhochschule der Polizei Aschersleben	Unterkunftsgebäude Haus 5	Nahwärme (*Contracting*)
Amt für Landwirtschaft und Flurneuordung Halle (Saale)	**Vorderhaus**	**keine Angaben**
Oberfinanzdirektion - Bezügestelle Dessau-Roßlau	Verwaltungsgebäude	Fernwärmestation
Hochschule Anhalt - Bibliothek Dessau-Roßlau	**Bibliothek**	**Fernwärmestation**

Die nachträgliche Dämmung von Gebäuden auf den Liegenschaften im Anschluss an die Errichtung der Heizzentrale reduzierte zum Teil den Wärmeverbrauch der Gesamtliegenschaft. Die mit einer nachträglichen Wärmedämmung reduzierte Heizlast und die damit verbundenen geringeren Energiekosten kommen in den entsprechenden Fällen[60] dem Contractor zu Gute. Auf Grund der ursprünglichen Auslegungsparameter für seine Anlage wird der verbrauchsunabhängige Anteil unverändert weiter vergütet.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium der Finanzen künftig sicherstellt, dass das Bau- und Liegenschaftsmanagement entsprechende Klauseln für Anpassungen auf Grund energetischer Maßnahmen bei Betreibermodellen vorsieht.

2.6 Amortisation der Wärmedämmmaßnahmen

Die nachfolgende Übersicht enthält die durch das Bau- und Liegenschaftsmanagement angegebenen Kosten der Wärmedämmung (Investition), die liegenschaftsbezogenen und witterungsbereinigten Wärmeverbräuche vor bzw. nach der Baumaßnahme in MWh sowie

[60] In der Tabelle als „Nahwärme (Contracting)“ in der Spalte Wärmeversorgungskonzept ausgewiesen.

den Wärmepreis aus dem Energiebericht 2014 in €/MWh. Rechnet man die Investition (Kosten der Wärmedämmung in €) den jährlichen Einsparungen gegen, so erhält man die Amortisationszeit in Jahren [a].

Tabelle 4: Amortisation der Wärmedämmmaßnahmen

Liegenschaft		Wärmeverbrauch [MWh] Objekt- bzw. liegenschaftsbezogen (witterungsbereinigt nach VDI 3807)							
		n - 2 Jahre	n - 1 Jahr	Bauzeitraum [n]	n + 1 Jahr	n + 2 Jahre	Kosten [€]	aktueller Wärmepreis EB 2014 [€/MWh]	Amortisation [a]
Landesbereitschaftspolizei Magdeburg	**Geb. U3**	**3695**	**4438**	09/03 - 03/05	**4577**	**4198**	310.242,57	54,02	Erhöhung Wärme-verbrauch
	Sporthalle			02/01 - 01/03			314.446,02		
Institut für Brand- und Katastrophenschutz Heyrothsberge	Geb. 26/27	273	**229**	05/09 - 10/10	154	**148**	170.961,28	54,05	27
	Geb. 28/29	398	**356**		212	**216**	381.047,29		38
Offener Vollzug JVA Burg, Außenstelle Magdeburg		**73**	**72**	04/13 - 12/15	**170** (2015)	keine Angaben	159.569,50	keine Angaben	Erhöhung Wärme-verbrauch
Internat des Sportgymnasiums Magdeburg		keine Angaben	keine Angaben	07/02 - 07/03	**305** (2011)	**299** (2012)	307.558,46	119,45	keine Berechnung möglich **)
Landesbildungszentrum Tangerhütte		**1933**	**2035**	09/12 - 04/13	**1728**	**1746**	120.128,97	56,13	keine Berechnung möglich *)
Amtsgericht Aschersleben		328	**349**	06/12 - 08/14	193 (2014)	keine Angaben	462.300,00	61,26	56
Fachschule für Landwirtschaft Haldensleben		189	**148**	05/14	177 (2015)	keine Angaben	271.998,00	102,82	220
Zentrale Anlaufstelle für Asylbewerber Halberstadt	Haus A	**3805**	**3752**	09/10 - 05/11	**4437**	**4309**	287.095,06	55,15	Erhöhung Wärme-verbrauch
	Haus C			07/11 - 11/11			310.849,32		
Fachhochschule der Polizei Aschersleben		**5929**	**5855**	11/09 - 12/10	**3868**	**2240**	133.588,45	133,75	keine Berechnung möglich *)
Amt für Landwirtschaft und Flurneuordnung Halle(Saale)		**286**	**298**	10/07	**329**	**297**	45.428,00	64,36	Erhöhung Wärme-verbrauch
Oberfinanzdirektion - Bezügestelle Dessau-Roßlau		**1072**	**1230**	05/12 - 11/14	**1139**	**1199**	48.984,42	105,74	Erhöhung Wärme-verbrauch
Hochschule Anhalt (FH) Bibliothek Dessau-Roßlau		keine Angaben	keine Angaben	03/09 - 10/11	**90**	keine Angaben	71.920,00	108,42	keine Berechnung möglich **)

eigene Darstellung des LRH – anhand der erhobenen Daten
*) keine Berechnung möglich, da fehlende Wärmeverbrauchsangaben vor und/ oder nach der Baumaßnahme
**) keine Berechnung möglich, da Einsparung auf der Gesamtliegenschaft und nicht der Einzelmaßnahme zurechenbar

Der Fachliteratur ist zu entnehmen, dass die energetischen und materiellen Aufwendungen für die Herstellung von Dämmstoffen annähernd linear mit der Dämmstoffstärke anwachsen. Die mit steigender Dämmstoffstärke zusätzlich erzielbaren Energieeinsparungen nehmen dagegen regressiv ab. Dieser Zusammenhang wirkt sich auf die Amortisation aus, die umso später zu erwarten ist, je dicker die Dämmung ist.

Der Landesrechnungshof hat die vom Bau- und Liegenschaftsmanagement liegenschaftsbezogen erfassten Jahreswärmeverbräuche jeweils zwei Jahre vor und nach der

Durchführung der Baumaßnahme witterungsbereinigt und analysiert. Grundsätzlich ließen sich die Einsparungen durch das Anbringen einer Wärmedämmung auf die Maßnahme zurückführen, sofern eine Liegenschaft aus einem Gebäude besteht und wenn keine weiteren energetischen Maßnahmen vorgenommen wurden.

Von den 12 geprüften Liegenschaften

- konnten für zwei Liegenschaften die Wärmeverbräuche für die erforderlichen Zeiträume durch das Bau- und Liegenschaftsmanagement nicht (keine Berechnung möglich) bzw. auf drei Liegenschaften nicht vollständig angegeben werden,
- wurden bei zwei Liegenschaften Einsparungen beim Wärmeverbrauch auf der Gesamtliegenschaft erzielt, die nicht nachweisbar den Maßnahmen hinzugerechnet werden konnten (keine Berechnung möglich),
- kam es bei fünf Liegenschaften zu einer Erhöhung der um die Witterung bereinigten Wärmeverbräuche nach Abschluss der Maßnahmen und
- konnten bei drei Liegenschaften die Einsparungen beim Wärmeverbrauch einzelnen Gebäuden zugeordnet werden. Bei diesen Liegenschaften wurden die Wärmedämmmaßnahmen jedoch mit weiteren Maßnahmen kombiniert.

Unter der Annahme, dass die weiteren Maßnahmen keine Auswirkung auf die Einsparung beim Wärmeverbrauch hatten, würden sich die Wärmedämmmaßnahmen beim Amtsgericht Aschersleben in ca. 56 Jahren und bei der Fachschule für Landwirtschaft in Haldensleben in ca. 220 Jahren amortisieren.
Alle anderen Berechnungen für die Liegenschaften, auf denen mehr als ein Gebäude vorhanden war, lassen derzeit keine Rückschlüsse auf die tatsächliche Amortisation der Wärmedämmung an einem Gebäude zu. Bei den Liegenschaften des Offenen Vollzugs Magdeburg und Zentraler Anlaufstelle für Asylbewerber in Halberstadt sind eindeutig Nutzungsänderungen ausschlaggebend für die Erhöhung des Wärmeverbrauchs.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Bau- und Liegenschaftsmanagement die notwendigen Daten erhebt, um künftig Erfolgskontrollen nach energetischen Sanierungen durchführen zu können.

2.7 Lebenszyklusbetrachtung

Die Frage nach der Wirtschaftlichkeit einer Wärmedämmung entscheidet sich nicht nur durch die jährliche Einsparung beim Wärmeverbrauch, sondern auch durch die Höhe der Folgekosten.

Die Instandhaltung technischer Systeme und Bauelemente soll sicherstellen, dass der funktionsfähige Zustand erhalten bleibt oder ggf. wiederhergestellt wird. Damit der Wärmeleitwiderstand dauerhaft wirksam ist und um Feuchtigkeit von dem Dämmstoff fernzuhalten, müssen Beschädigungen an Wärmedämmungen verhindert bzw. zeitnah instandgesetzt werden.

Gedämmte Fassaden sind schon auf Grund ihrer Bauweise anfälliger für Beschädigungen als massive Ziegelmauern. Daher liegt der Wartungsaufwand für Wärmedämmverbundsysteme i. d. R. höher als bei einer massiven Ausführung. Risse und Löcher sind nicht tolerierbar, da sonst Wasser eindringt, das im Verbundsystem nicht mehr ausdunsten und trocknen kann. Neben der Minderung der Dämmleistung können Durchfeuchtungen zu Frostschäden führen. Im Schadensfall verkürzt sich dann die Lebensdauer der Dämmfassade von den in der Baupraxis angestrebten 40 Jahren.

Das Institut für Bauforschung in Hannover hat bei Vergleichsuntersuchungen festgestellt, dass die Instandhaltung von Dämmfassaden über neun € mehr pro m^2 im Jahr kostet als eine herkömmliche Putzfassade.

Nachfolgend sind einige Beispiele der im Zuge der Prüfung festgestellten Schäden an den Wärmedämmungen visualisiert:

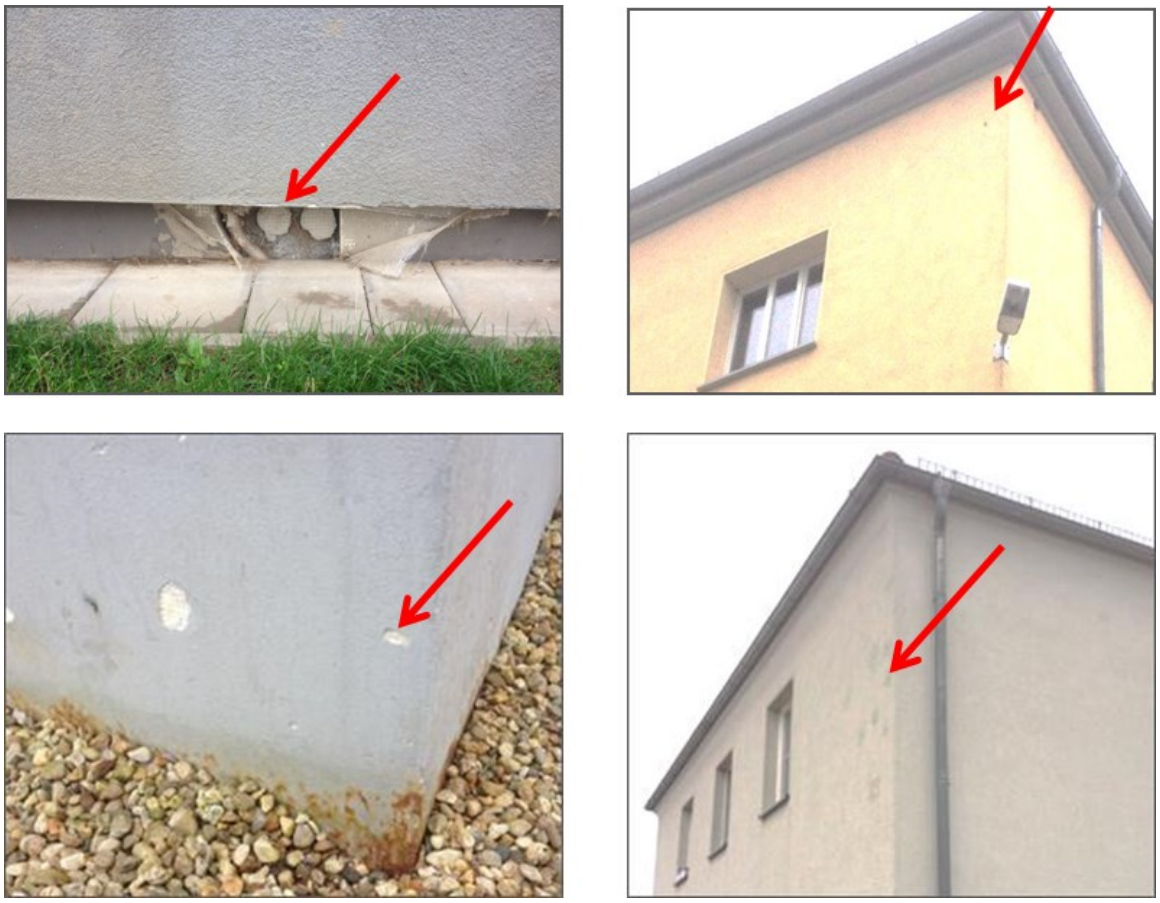


Abbildung 1: Zentrale Anlaufstelle für Asylbewerber Halberstadt, Haus C – Schaden an Perimeterdämmung
Landesbereitschaftspolizei Magdeburg, Unterkunftsgebäude 3 – Nistlöcher unterhalb des Dachüberstandes
Internat Sportgymnasium Magdeburg – Schäden an Perimeterdämmung
Institut für Brand- und Katastrophenschutz Heyrothsberge, Gebäude 16 – mehrfach verschlossene Nistlöcher

Die festgestellten Beschädigungen waren u. a. Nistlöcher von Vögeln, Oberflächenzerstörungen und starker Algenbewuchs. Aus Sicht des Landesrechnungshofes können die genannten Schäden Auswirkungen auf die Wirksamkeit der Wärmedämmung haben. Für die fachgerechte Instandsetzung werden zusätzliche Haushaltsmittel für den Bauunterhalt aufgewendet.

Das Bau- und Liegenschaftsmanagement führt grundsätzlich keine planmäßige Instandhaltung von Wärmedämmsystemen auf der Grundlage von Arbeits-, Wartungs- und Inspektionsplänen durch. Für die Bauunterhaltung von Wärmedämmsystemen sind keine separaten Haushaltsmittel eingeplant.

Lediglich auf Grund von Hinweisen der Nutzer werden vereinzelt Reparaturen vorgenommen.

Beispielhaft wurde durch den Nutzer des Gebäudes der Landesbereitschaftspolizei Magdeburg angegeben, dass das Verschließen der Nistlöcher am Giebel des Unterkunftsgebäudes U 3 pro Einsatz mit Hubsteiger, Personal- und Materialkosten ca. 500 € kostete. Da sich die Vögel immer wieder neue Stellen an dem Giebel suchen, werden die Löcher derzeit nicht mehr verschlossen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind die Lebenszykluskosten, u. a. für Instandsetzungen, schon bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu berücksichtigen. Außerdem können regelmäßige Kontrollen und Reparaturen dabei unterstützen, die Funktionsfähigkeit von Wärmedämmungen zu erhalten.

Zur Überprüfung und Visualisierung von Schadensbildern bieten sich thermografische Untersuchungen[61] an. Diese Untersuchungen sollen die Funktionsfähigkeit der Wärmedämmung und die Ausführung der fachgerechten Leistung überprüfen. Die Ergebnisse sind in einem Bericht zu dokumentieren.

Um die langfristige Wirksamkeit von Wärmedämmungen zu gewährleisten, hält es der Landesrechnungshof für notwendig, planmäßige Instandhaltungen durchzuführen und separate Ausgaben für deren Bewirtschaftung zu planen.

Darüber hinaus empfiehlt der Landesrechnungshof eine Abnahmeregelung für die erbrachte Bauleistung. Der geschuldete Erfolg ist im ersten Winter nach Abschluss der Baumaßnahme durch thermografischen Untersuchungen und ggf. in Verbindung mit Gebäudedichtheitsprüfungen nachzuweisen.

3. Fazit

Der Landesrechnungshof erwartet, dass künftig Investitionsentscheidungen im Bereich der energetischen Sanierung nach den Kriterien Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit getroffen werden.

Dazu hat das Bau- und Liegenschaftsmanagement im Entscheidungs- und Planungsprozess Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und nach Abschluss der Maßnahmen Erfolgskontrollen durchzuführen.

---

[61] Fotografie der gedämmten Fassaden und Bauteile mit einer Wärmebildkamera und Visualisierung der Intensität der Oberflächentemperaturen.

Das setzt zwingend voraus, dass künftig die Voraussetzungen zur gebäudebezogenen Erfassung der Wärmeverbräuche geschaffen werden. Erst dann ist es dem Bau- und Liegenschaftsmanagement möglich,

- **Prognosen zu Verbrauchs- bzw. Kosteneinsparungen vor der Durchführung von Wärmedämmmaßnahmen abzugeben,**
- **für energetische Maßnahmen an Gebäuden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen und**
- **nach den Sanierungen gebäudebezogene und tatsächlich eingesparte Wärmeverbräuche bzw. Kosten zu ermitteln.**

Mit dieser Vorgehensweise würde das Bau- und Liegenschaftsmanagement die Forderungen, die das Land bei Inanspruchnahme von Fördermitteln aus dem STARK III-Programm an einen Zuwendungsempfänger stellt, auch selbst umsetzen.

Unter den Aspekten von Nachhaltigkeit und Ganzheitlichkeit sind aus Sicht des Landesrechnungshofes darüber hinaus

- **die eingesetzten Dämmstoffe mit den verschiedenen Produktspezifika zu erfassen, um mögliche Gefährdungen der Gesundheit oder der Umwelt bewerten zu können,**
- **nach Abschluss der Maßnahmen die Einstellungen der technischen Anlagen zu überprüfen und ggf. anzupassen,**
- **bei Betreibermodellen künftig vertragliche Anpassungsmöglichkeiten vorzusehen und**
- **im Rahmen von Lebenszyklusbetrachtungen Ausgaben für die Bewirtschaftung von Wärmedämmsystemen sowie die spätere Entsorgung einzuplanen.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	diverse		
Kapitel	diverse		
Titel	428 01	–	Entgelte der Arbeitsnehmerinnen und Arbeitnehmer
(geprüftes) Haushaltsvolumen		–	rd. 1.000.000 € p.a.

2 Tarifwidrige Gewährung von Zulagen nach § 16 Abs. 5 TV-L

Der Landesrechnungshof hat Defizite bei der Gewährung von Zulagen nach § 16 Absatz 5 TV-L landesweit bei insgesamt 12 Dienststellen einschließlich Hochschulen festgestellt.
In mehr als der Hälfte der vom Landesrechnungshof geprüften 79 Fälle (41 Fälle) ergaben sich - teilweise mehrere - Beanstandungen.
So gewährten die Dienststellen Zulagen abweichend von dem tariflich geregelten Zweck (31 Fälle). In 15 Fällen war nicht nachgewiesen, dass die Zulagenzahlung zur Erreichung des tariflich vorgesehenen Zwecks erforderlich gewesen ist. In sechs Fällen ist die Zulage weitergewährt worden, obwohl der Grund für die Gewährung der Zulage entfallen war.
Die Beanstandungen des Landesrechnungshof in den bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen im Jahr 2015 geprüften Fällen summierten sich auf insgesamt rd. 521.000 €.

1. Vorbemerkung

Die Untersuchungen des Landesrechnungshofes umfasste die Prüfung der Gewährung von Zulagen nach § 16 Abs. 5 des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) und nach § 42 LBesG LSA[62]. Im Ergebnis der Prüfung war die grundsätzlich sachgerechte Gewährung von Zulagen nach § 42 LBesG LSA festzustellen. Beanstandungen ergaben sich hinsichtlich der Zulagengewährung nach § 16 Abs. 5 TV-L.

Den Entgeltgruppen des TV-L waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes bis zu 6 Erfahrungsstufen zugeordnet. Die Zuordnung der Beschäftig-

[62] § 42 LBesG LSA regelt die Gewährung einer Ausgleichszulage bei Wechsel von einem anderen Dienstherrn in den Dienst des Landes Sachsen-Anhalt, falls sich aufgrund des Wechsels die Dienstbezüge vermindern und für die Gewinnung des Beamten oder Richters ein dringendes dienstliches Bedürfnis besteht.

ten zur maßgeblichen Erfahrungsstufe ihrer Entgeltgruppe richtet sich u. a. nach den Berufserfahrungen, die die Beschäftigten vor Einstellung erworben haben. Der Aufstieg in die nächste höhere Erfahrungsstufe erfolgt in der Regel nach Ende der Laufzeit der Erfahrungsstufe. Die Laufzeiten der Erfahrungsstufen entsprechen bis zum Erreichen der Endstufe dem Zahlenwert der jeweiligen Erfahrungsstufe[63].

2. Regelungsgegenstand von § 16 Absatz 5 TV-L

Der TV-L regelt die Festsetzung einer bestimmten Entgeltstufe bei Einstellung und Höhergruppierung. Von dieser tariflichen Einstufung kann nach § 16 Absatz 5 TV-L abgewichen werden, wenn dies aus Gründen der regionalen Differenzierung, zur Deckung des Personalbedarfs, zur Bindung von qualifizierten Fachkräften oder zum Ausgleich höherer Lebenshaltungskosten erforderlich ist. Um einen dieser Zwecke zu erreichen, kann abweichend von der tariflichen Einstufung ein bis zu zwei Stufen höheres Entgelt ganz oder teilweise vorweg gewährt werden. Beschäftigte mit einem Entgelt der Endstufe können bis zu 20 % der Stufe 2 zusätzlich erhalten. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mit einem Entgelt der Endstufe können bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen bis zu 25 % der Stufe 2 zusätzlich erhalten.

Die Beschäftigten haben keinen Anspruch auf die Gewährung dieser Zulage. Sie steht im Ermessen des Arbeitgebers. Die Ermessensausübung setzt voraus, dass die Gewährung der Zulage im konkreten Einzelfall erforderlich ist, um einen der tariflich definierten Zwecke zu erreichen.

Die Zulage kann befristet werden und ist auch als befristete Zulage widerruflich.

3. Einzelfeststellungen

3.1 Tarifwidrige Gewährung der Zulage nach § 16 Abs. 5 TV-L

In 31 der 79 geprüften Fälle haben die Dienststellen die Zulage aus anderen als den tariflich vorgesehenen Gründen gewährt. Die Zulage wurde beispielsweise zur Honorierung besonderer Leistungen oder der Übernahme zusätzlicher Aufgaben oder der Verschaffung eines höheren Entgelts gewährt.

3.2 Mängel in der Nachweisführung

[63] So beträgt z. B. die Laufzeit der Stufe 2 zwei Jahre, die Laufzeit der Stufe 3 drei Jahre usw.

Die Vorweggewährung von Entgeltstufen bedarf eines Nachweises, der die Rechtmäßigkeit der Zulagengewährung dokumentiert (zahlungsbegründende Unterlage). Aus dem Nachweis muss hervorgehen, dass die Gewährung der Zulage erforderlich ist, um z. B. eine qualifizierte Fachkraft an den Arbeitgeber zu binden oder einen bestimmten Personalbedarf zu decken.

In 15 Fällen hatten die Dienststellen zwar angegeben, dass die Zulage den vorgenannten tariflichen Zwecken dient. Sie haben jedoch nicht erläutert, aus welchen Gründen diese Ziele nur durch die Gewährung der Zulage zu erreichen waren.

3.3 Weitergewährung der Zulage nach Wegfall des Grundes für die Gewährung der Zulage

Der Sparsamkeits- und Wirtschaftlichkeitsgrundsatz gemäß § 7 LHO gebietet den Widerruf der Zulage bei Wegfall des Grundes für die Gewährung der Zulage. Wurde die Zulage z. B. für den Fall gewährt, dass dadurch der Personalbedarf für die Ausübung einer bestimmten Tätigkeit gedeckt werden konnte, sollte die Zulage grundsätzlich widerrufen werden, wenn der Beschäftigte z. B. wegen Übertragung einer anderen tariflich höherwertigen Tätigkeit höhergruppiert wird.

In 6 Fällen war der Grund für die Gewährung der Zulage später entfallen. In 5 dieser Fälle war den Beschäftigten jeweils eine andere Tätigkeit übertragen worden, auf die die Begründung für die Gewährung der Zulage nicht mehr zutraf.

In einem Fall diente die Gewährung der Zulage der Bindung an den Arbeitgeber. Diese Beschäftigte hat die Tätigkeit, für die sie die Zulage erhalten hat, durch einen 4-jährigen genehmigten Sonderurlaub (ohne Entgeltfortzahlung) unterbrochen. Sie beendete diesen Sonderurlaub auf eigenen Wunsch vorzeitig bereits nach rund eineinhalb Jahren und erhielt nach Wiederaufnahme der Tätigkeit die vorher gewährte Zulage weiter. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes war der Zweck der Zulage mit Antritt des Sonderurlaubs entfallen. Die Zulage wurde jedoch nicht widerrufen und ab Wiederaufnahme der Tätigkeit nach Beendigung des Sonderurlaubs weitergewährt

3.4 Begründung eines arbeitsvertraglichen Anspruchs auf die Zulage

Die Gewährung der Zulage steht im Ermessen des Arbeitgebers. Die Tarifbeschäftigten haben keinen Anspruch auf die Zulage. Die Zulage ist auch bei befristeter Gewährung widerruflich.
Abweichend von der tariflich als Ermessensentscheidung ausgestalteten Regelung wurde in 5 Fällen die Zahlung der Zulage arbeitsvertraglich vereinbart. Die Beschäftigten haben damit einen arbeitsvertraglichen Anspruch auf die Zulage erworben. Die tariflich eröffnete Möglichkeit, die Gewährung der Zulage zu widerrufen, ist dadurch ausgeschlossen worden. Ein Widerruf der Zulage kann in diesem Fall nicht einseitig durch den Arbeitgeber erfolgen, sondern bedarf auch der Zustimmung des Tarifbeschäftigten im Rahmen eines Änderungsvertrages.

3.5 Umfang der Beanstandungen

Zu den beanstandeten 41 Fällen ergaben sich Überzahlungsbeträge im Einzelfall i. H. v. 3.250 € bis 19.250 €. Diese summierten sich in den bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes im Jahr 2015 geprüften Fällen auf insgesamt 521.000 €. Den Berechnungen des Landesrechnungshofes liegt grundsätzlich der Beginn der Zulagengewährung bis längstens 31. Dezember 2015 zugrunde. Im Falle der Weitergewährung der Zulage über diesen Zeitraum hinaus bspw. aufgrund eines arbeitsvertraglichen Anspruchs erhöht sich der Überzahlungsbetrag entsprechend.

4. Fazit

Der Landesrechnungshof hat die tarifwidrige Gewährung der Zulagen in den betreffenden Fällen beanstandet und die Dienststellen aufgefordert, tarifwidrige Zulagengewährungen unter Beachtung der tariflichen Ausschlussfrist[64] zu beenden.

Er hat die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung dem Ministerium der Finanzen mitgeteilt und empfohlen, den Personaldienststellen Hinweise zur Anwendung von § 16 Absatz 5 TV-L zu geben. Das Ministerium der Finanzen ist dieser Empfehlung mit Rundschreiben vom 21. Februar 2018 gefolgt. Es hat z. B. darauf hingewiesen, dass

- die Zulage gegenüber dem/der Beschäftigten durch eine einseitige empfangsbedürftige Willenserklärung zu treffen und nicht im Arbeitsvertrag zu vereinbaren ist.

[64] Nach § 37 TV-L verfallen Ansprüche aus dem Arbeitsverhältnis, wenn sie nicht innerhalb einer Ausschlussfrist von sechs Monaten nach Fälligkeit schriftlich geltend gemacht werden.

- bei Eingruppierung in eine höhere oder niedrigere Entgeltgruppe und dem damit verbundenen Tätigkeitswechsel die gewährte Zulage zum Zeitpunkt der Höher- oder Herabgruppierung zu widerrufen ist. Die Möglichkeit einer Neubewilligung auf der dann jeweils aktuellen Grundlage bleibt unberührt.
- die personalführende Dienststelle das Vorliegen einer tariflichen Voraussetzung und das Erfordernis der Zulagenzahlung einschließlich der Höhe und der Dauer vollständig und nachvollziehbar in den Akten zu dokumentieren hat.

Das Ministerium der Finanzen hat des Weiteren empfohlen, die Zulagengewährung zu befristen und/oder abbaubar zu gestalten und einen Widerrufsvorbehalt in die Mitteilung an die Beschäftigte/den Beschäftigten aufzunehmen. Ansonsten ist das Vorliegen der tariflichen Voraussetzung und das Erfordernis einschließlich der Höhe und Dauer der Zulage regelmäßig (z. B. vor einem Stufenaufstieg) zu überprüfen und eine Weitergewährung aktenkundig zu begründen.

Die Bezügestelle hat die Personaldienststellen zudem im Zusammenhang mit der Einführung der Stufe 6 in den allgemeinen Entgeltgruppen 9 bis 15 des TV-L zum 1. Januar 2018 mit Schreiben vom 22. Dezember 2017 aufgefordert, die Gewährung der Zulage nach § 16 Abs. 5 TV-L zu überprüfen und zum Stichtag 1. Januar 2018 insbesondere die Fälle neu zu entscheiden, die sich zum 31. Dezember 2017 in der Stufe 5 befinden.

> *Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages vom 26. Juli 2018 mitgeteilt, dass es keine Einwendungen gegen die Darstellungen erhebe.*

Der Landesrechnungshof bewertet es positiv, dass das Ministerium der Finanzen die Feststellungen des Landesrechnungshofes aufgegriffen hat. Mit seinen Durchführungshinweisen zur Zahlung von Zulagen oder der Vorweggewährung von Stufen gemäß § 16 Absatz 5 TV-L hat das Ministerium die Voraussetzungen geschaffen, eine einheitliche Anwendung der tarifrechtlichen Regelungen zu erzielen. Damit wird den Dienststellen insbesondere auch in Zeiten von Fachkräftemangel aufgezeigt, welche tariflichen Entgeltanreize zur Gewinnung von qualifizierten Fachkräften gegeben werden können und wo deren Grenzen liegen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	04	–	Ministerium der Finanzen
Kapitel	04 06	–	Finanzämter

3 Steuerausfälle durch Personalabbau im Bereich der Betriebsprüfung

Der vom Ministerium der Finanzen bis 2022 geplante überproportionale Personalabbau führt zu einer Verlängerung der Prüfungsabstände bei der Kleinstbetriebsprüfung auf durchschnittlich 70 Jahre. Auch wenn dies zur Einsparung von Personalkosten führt, entgehen den öffentlichen Haushalten wesentlich höhere zusätzliche Steuereinnahmen. Darüber hinaus wird durch den verlängerten Prüfungsturnus die Gleichmäßigkeit der Besteuerung in Frage gestellt. Dies wirkt sich negativ auf die Steuerehrlichkeit und -gerechtigkeit aus, da das „Risiko" vom Finanzamt geprüft zu werden, weiter sinkt. Demgegenüber steigt die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen im Vergleich zu den übrigen Betrieben, die erheblich häufiger geprüft werden.

1. Vorbemerkungen

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2016 die Arbeitsweise der Außenprüfung der Finanzämter (Betriebsprüfungsstellen) geprüft. Gegenstand der Prüfung war die Arbeit der Betriebsprüfung in Bezug auf die Prüfungsvorbereitung, die Prüfungsdauer und die Berechnung und Erfassung der Mehrergebnisse. Dazu hat er Betriebsprüfungsfälle der Jahre 2013 und 2014 aus den Bereichen Amtsbetriebsprüfung (AmtsBp) und Kleinstbetriebsprüfung (KstBp) sowie einzelne Fälle der Großbetriebsprüfung (GBp) ausgewählt.

Die Finanzbehörden haben nach § 85 Abgabenordnung die Aufgabe, Steuern gleichmäßig festzusetzen und zu erheben. Insbesondere haben sie sicherzustellen, dass Steuern im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften festgesetzt und erhoben werden. Hierzu steht der Behörde als besondere Ermittlungsmaßnahme die allgemeine steuerliche Außenprüfung zur Verfügung. Es handelt sich um ein Verfahren zur Ermittlung steuerlich relevanter Sachverhalte, welches von besonderen Mitwirkungspflichten des Steuerpflichtigen geprägt ist.

Unter den Begriff der Außenprüfung fallen mehrere Prüfungsdienste der Steuerverwaltung: die gewerbliche Betriebsprüfung, die land- und forstwirtschaftliche Betriebsprüfung,

die Umsatzsteuer-Sonderprüfung sowie die Lohnsteuer-Außenprüfung. Innerhalb der gewerblichen Betriebsprüfung wird - abhängig von Umsatz oder Gewinn - zusätzlich unterschieden in Großbetriebsprüfung, Amtsbetriebsprüfung und in Kleinstbetriebsprüfung.
Diese Unterscheidung ist für Art, Umfang und Ausbildung des für die Betriebsprüfung eingesetzten Personals notwendig.
Die Häufigkeit von Betriebsprüfungen wird durch den Prüfungsturnus (in Jahren) angegeben. Der Prüfungsturnus spiegelt das Verhältnis der Anzahl der zu prüfenden Betriebe zur Anzahl der geprüften Betriebe wider. Es handelt sich dabei um den Zeitraum, der durchschnittlich vergeht, bis ein Betrieb statistisch betrachtet wieder einer Betriebsprüfung unterliegt.

Tabelle 5: Statistik der gewerblichen Betriebe

Betriebe nach Größenklassen	**Großbetrieb (G)**	**Mittelbetrieb (M)**	**Kleinbetrieb (K)**	**Kleinstbetrieb (Kst)**
Anzahl der Betriebe *(Anzahl geprüfter Betriebe)*	2.916 (735)	14.806 (1.416)	21.524 (1.160)	109.749 (1.939)
Prüfungsturnus *(in Jahren)*	3,97	10,46	18,56	56,60

Quelle: Daten aus der Jahresstatistik der gewerblichen Betriebsprüfung 2014

Der Landesrechnungshof untersuchte in seiner Prüfung die Folgen der angestrebten überproportionalen Personalkürzung im Zeitraum 2013 bis 2022, von der die KstBp mit einem geplanten Abbau von 46,65 % bis 2022 besonders betroffen ist. Er hat die Auswirkung auf den Prüfungsturnus[65] als Grundlage für eine Prognose zu der Frage ermittelt, welche zusätzlichen Einnahmen dadurch der Steuerverwaltung nach Abzug der Personalkosten im Bereich der Kleinstbetriebe entgehen.

2. Geplante Kürzung des Personalbedarfs in der Betriebsprüfung und ihre Auswirkung auf den Prüfungsturnus

Die Steuerverwaltung muss das vorhandene Personal effizient und effektiv einsetzen. Die Stellenplanung erfolgt auf der Grundlage einer jährlich fortgeschriebenen Personalbedarfsberechnung durch das Ministerium der Finanzen. Diese dient als Maßstab dafür, wieviel Personal für die einzelnen Arbeitsbereiche im Finanzamt benötigt wird. Sie ist ein wichtiges Steuerungsinstrument für die Personalverteilung.

[65] Zeitabstand zwischen zwei bei einem Betrieb vorgenommen Außenprüfungen.

Der im Rahmen der Personalbedarfsberechnung prognostizierte Personalbedarf für die Finanzämter insgesamt stellt sich bis 2022 mit Blick auf die Betriebsprüfung (ohne GBp) wie folgt dar:

Tabelle 6: Personalbedarf 2013 im Vergleich zur Prognose 2022

Sachsen-Anhalt	Personalstellen			
	Finanzämter gesamt	Amtsbetriebs-prüfung gesamt	Laufbahngruppe 2, erstes Einstiegsamt	Laufbahngruppe 1, zweites Einstiegsamt
Personalbedarf 1. Januar 2013	3.026,77	660,24	286,36	98,58
Prognose für 2022	2.762,65	547,42	241,85	52,59
Abweichung	-264,12	-112,82	-44,51	-45,99
- in % -	-8,73	-17,09	-15,54	-46,65

Nach der Prognose soll der Personalbedarf in den Finanzämtern des Landes von 2013 bis 2022 um 8,73 % sinken. Der für die AmtsBp geplante Personalrückgang ist mit 17,09 % jedoch weitaus höher angesetzt. Im Bereich der Betriebsprüfer im ehemaligen mittleren Dienst[66] soll mittelfristig sogar fast jede zweite Stelle wegfallen und das Personal insgesamt um 46,65 % reduziert werden. Diese Prüfer sind vorrangig mit der Prüfung von Kleinstbetrieben betraut. Dabei handelt es sich um Betriebe im bargeldintensiven Bereich (z. B. Gaststätten oder kleine Händler) oder um eine nebenberufliche selbstständige Tätigkeit.

Während in Sachsen-Anhalt ein Kleinstbetrieb in 2013 rechnerisch etwa alle 50 Jahre mit einer Betriebsprüfung rechnen musste, stieg dieser Prüfungsturnus im Jahr 2016 bereits auf 62,3 Jahre an.

Wird, wie bis zum Jahr 2022[67] geplant, die Anzahl der Betriebsprüfer stark reduziert, wird zwangläufig der Prüfungsturnus im Bereich der Amtsbetriebsprüfung und der Kleinstbetriebsprüfung in Sachsen-Anhalt noch größer. Die Folge ist, dass sich die Zahl der geprüften Betriebe und damit die Prüfungsdichte in diesen Bereichen weiter vermindert. Oftmals

66 Laufbahngruppe 1, zweites Einstiegsamt.
67 Funktionsbedarfsplan 2022 vom Ministerium der Finanzen.

wird auch erst nach einer Betriebsprüfung sichtbar, dass der geprüfte Kleinstbetrieb tatsächlich zu den Klein- oder Mittelbetrieben gehört.
Eine Berechnung anhand der geplanten Personalbesetzung zeigt, dass bei einer Leistung von durchschnittlich 27,9 Kleinstbetrieben je Betriebsprüfer[68] das für 2022 eingeplante Personal im mittleren Dienst von 52,59 Bediensteten in der Lage wäre, 1.467 Betriebe zu prüfen. Bei einer gleichbleibenden Anzahl der Kleinstbetriebe in Sachsen-Anhalt von 102.054[69] würde dies einem Turnus von ca. 70 Jahren entsprechen. Die Folge wäre eine weiter fortschreitende Reduzierung der Anzahl der geprüften Betriebe und damit der Prüfungsdichte.

> *Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme vom 13. August 2018 die Reduzierung des Personaleinsatzes im Bereich der Kleinstbetriebsprüfung mit der in Sachsen-Anhalt immer noch deutlich höher liegenden Prüfungsdichte im Vergleich zum Bundesdurchschnitt begründet. Der Personalabbau führe zu keiner Beeinträchtigung eines gleichmäßigen und gerechten Vollzuges der Steuergesetze.*

Der Landesrechnungshof hält diese Auffassung für nicht nachvollziehbar. Er kann nicht erkennen, warum eine Verschlechterung der Prüfungshäufigkeit in Richtung Bundesdurchschnitt die Steuergerechtigkeit nicht beeinträchtigt.

Der Landesrechnungshof sieht die angestrebte überproportionale Personalkürzung im Bereich des mittleren Dienstes und damit zu Lasten der Kleinstbetriebsprüfung kritisch. Erfolgen Außenprüfungen bei diesen Betrieben durchschnittlich erst nach 70 Jahren, führt dies dazu, dass eine noch größere Anzahl von KstBp als bisher ungeprüft bleibt. Die präventive Wirkung der Außenprüfung würde weiter abnehmen.

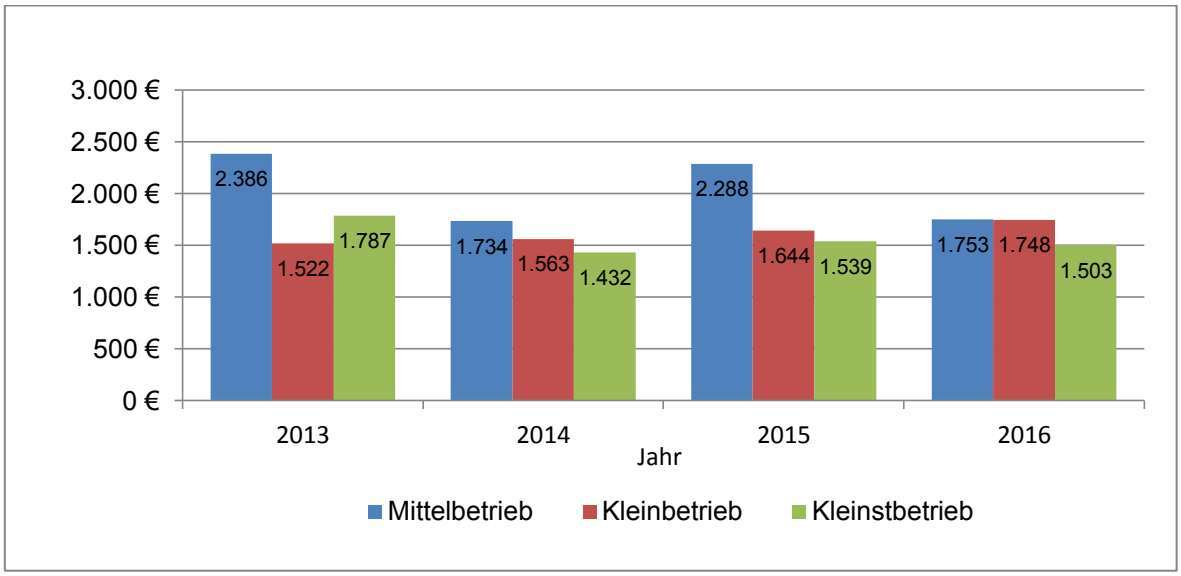
3. Auswirkungen auf Steuereinnahmen (Mehrergebnisse)

Diese ansteigende Tendenz beim Prüfungsturnus und der angestrebte überproportionale Personalrückgang bei der AmtsBp, insbesondere bei der KstBp, war Anlass für den Landesrechnungshof, die Arbeitsergebnisse der gewerblichen Betriebsprüfung näher zu untersuchen.

---

[68] Durchschnitt der in den Jahren 2010 bis 2016 durch die Kleinstbetriebsprüfer erreichten Leistungen (Stand: 2016).
[69] Stand 2016.

Ein Vergleich der Ergebnisse der gewerblichen Betriebsprüfungen zeigt hinsichtlich der durchschnittlichen Mehrergebnisse je Prüfungstag für die einzelnen Betriebsgrößenklassen in den Jahren 2013 bis 2016 folgendes Bild:



eigene Darstellung des Landesrechnungshofes, Quelle: Analyse der Zahlen aus den Jahresstatistiken zur gewerblichen Betriebsprüfung für die Jahre 2013 bis 2016[70]

Anhand dieser Aufstellung wird deutlich, dass bei den Kleinstbetrieben in Sachsen-Anhalt im Vergleich zu den Mittel- und Kleinbetrieben je Prüfungstag bemerkenswerte Ergebnisse erzielt wurden. So lagen bspw. die im Jahr 2014 erzielten Mehrergebnisse eines Kleinstbetriebsprüfers rd. 120.000 € über seinen Personalkosten.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes sollte die Personalplanung für die Kleinstbetriebe auf einen Prüfungsturnus von maximal 50 Jahren ausgerichtet sein. Der Landesrechnungshof verweist in diesem Zusammenhang auf die übrigen Betriebe, die abhängig von ihrer Größe deutlich häufiger geprüft werden. In Folge könnte zwar der geplante Personalabbau im Bereich der Kleinstbetriebe nicht vollumfänglich durchgeführt werden. Die zu erwartenden Mehrergebnisse würden die gleichzeitig entstehenden Mehrkosten für die Kleinstbetriebsprüfer jedoch bei weitem übersteigen.

Um dieses Ziel bis 2022 zu erreichen, wären - gegenüber dem hochgerechneten Turnus von 70 Jahren – jährlich 2.041 Kleinstbetriebe, d. h. 574 Kleinstbetriebe mehr als bisher geplant, von den Finanzämtern zu prüfen. Dies entspricht einem Personaleinsatz von 20 Betriebsprüferstellen[71].

---

[70] Ministerium der Finanzen für das jeweilige Jahr; Berechnung ohne Land- und Forstwirtschaft und ohne sonstige Betriebe.

[71] Besoldungsgruppe A 9 mittlerer Dienst.

Bei einem durchschnittlichen Mehrergebnis in der KstBp von rd. 7.000 € je Kleinstbetrieb[72] könnten in diesem Bereich zusätzliche Einnahmen von jährlich insgesamt rd. 1,9 Mio. € nach Abzug der Personalgesamtkosten generiert werden. Im Ergebnis führt die Erhöhung des Prüfungsturnus von 50 auf 70 Jahre im Bereich der Kleinstbetriebsprüfung zu einem Verlust dieses Mehrergebnisses.
Zudem sieht der Landesrechnungshof die steigende Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen zwischen geprüften und ungeprüften Betrieben. Die Außenprüfung verliert in diesem Bereich ihre präventive Wirkung.

> *Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme vom 13. August 2018 darauf hingewiesen, dass bei Kleinstbetrieben ein vergleichbar geringes Steuerausfallrisiko bestünde. Weiterhin habe der Bundesrechnungshof in seiner Prüfungsmitteilung vom 16. Juli 2018 festgestellt, dass bei Klein- und Kleinstbetrieben 36 % der festgesetzten Mehrsteuern aufgrund von Zahlungsunfähigkeit der Steuerpflichtigen nicht realisiert würden.*

Aus Sicht des Landesrechnungshofes wird dem geringeren Steuerausfallrisiko bei Kleinstbetrieben bereits jetzt ausreichend dadurch Genüge getan, dass es je nach Betriebsgrößenklasse unterschiedliche Prüfungsturnusse gibt. Bzgl. der Aussagen des Bundesrechnungshofes zu den Ausfällen festgesetzter Mehrsteuern weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass sich diese auf bundesweit erhobenen Durchschnittswerte beziehen. Darüber hinaus betreffen sie auch Kleinbetriebe, bei denen eine im Vergleich zu den Kleinstbetrieben höhere Prüfungsdichte besteht.

4. Fazit

Für den Landesrechnungshof ist die Entscheidung, das Personal im mittleren Dienst derartig zu reduzieren, bereits aus wirtschaftlichen Erwägungen nicht nachvollziehbar. Er empfiehlt dafür Sorge zu tragen, den 2013 erzielten Prüfungsturnus von 50 Jahren im Bereich der Kleinstbetriebe nicht zu überschreiten.
Eine effektive Außenprüfung dient neben der Steuererhebung auch - wegen ihres präventiven Charakters - der Steuerehrlichkeit. Die Verschlechterung der Prüfungsturnusse beeinträchtigt die Gleichmäßigkeit der Besteuerung. Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass Sachsen-Anhalt dabei einem bundesweiten Trend folgt. Dies hält er aber für nicht sachgerecht. Vielmehr ist die Tatsache zu berücksichtigen, dass der Abstand zu den größeren Betrieben, die deutlich häufiger ge-

[72] Durchschnitt der in den Jahren 2010 bis 2016 in der KstBp erzielten Mehrergebnisse je Kleinstbetrieb.

prüft werden, nicht noch weiter ausgedehnt wird. Ein gleichmäßiger und damit auch gerechter Vollzug der Steuergesetze ist für die Akzeptanz des Steuerrechts bei Bürgern und Unternehmen hingegen von entscheidender Bedeutung.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	08	–	Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung
Kapitel	08 14	–	Landesamt für Geologie und Bergwesen
Titel	122 01	–	Einnahmen aus Förderabgaben
(geprüftes) Haushaltsvolumen	2013 bis 2015	–	3.471.259 €

4 Prüfung der Einnahmen aus Feldes- und Förderabgaben

Die Einnahmen aus Feldes- und Förderabgabe bewegen sich seit 2014 auf konstantem Niveau zwischen 1,3 Mio. € und 1,4 Mio. €. Die Planansätze betrugen für den Haushalt 2017/2018 1,4 Mio. € und wurden damit den tatsächlichen Gegebenheiten angepasst.
Die Begründung für die Befreiung der Braunkohle von der Förderabgabe ist nicht ausreichend. Bei geschätzten Einnahmeausfällen von ca. 1 Mio. € pro Jahr im Haushalt sollte die Befreiung einer kritischen Prüfung unterzogen werden.

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2016 die Einnahmen aus Feldes- und Förderabgaben geprüft. Diese Einnahmen sind im Einzelplan 08 Kapitel 0814 Titel 122 01 veranschlagt. Schwerpunkt dieser Prüfung war die Erhebung der Abgaben.

Der Inhaber einer Bewilligung zur Aufsuchung bzw. Gewinnung von Bodenschätzen hat jährlich für die innerhalb des jeweiligen Jahres aus dem Bewilligungsfeld gewonnenen oder mitgewonnenen bergfreien Bodenschätze wie z. B. Zinn, Kupfer, Steinsalze oder Braunkohle eine Förderabgabe in Höhe von 10 v. H. des Marktwertes des gewonnenen Bodenschatzes zu entrichten. Gleiches gilt grundsätzlich für den Bergwerkseigentümer.[73] Die Unternehmen, die Braunkohle fördern, verfügen überwiegend über Bergwerkseigentum nach § 151 Bundesberggesetz (BBergG), das von der Förderabgabe kraft Gesetz freigestellt ist (§ 31 BBergG ist nicht anzuwenden). Bergwerkseigentum gibt es in Sachsen-Anhalt nur über das im Einigungsvertrag aufrechterhaltene Bergwerkseigentum.
Aufgrund der unterschiedlichen Handhabung 1990 bei der Verleihung von Bergbauberechtigungen im Lausitzer und Mitteldeutschen Revier wurde im Lausitzer Revier für alle Bergbauflächen, im Mitteldeutschen Revier jedoch nur für die unverritzten Felder, d. h. noch nicht durch bergbaurechtliche Tätigkeit berührte Felder, Bergwerkseigentum verlie-

[73] Vgl. § 31 Bundesberggesetz.

hen. Diese gelten bis heute nach § 151 BBergG als aufrechterhaltenes Bergwerkseigentum.
In Sachsen und Sachsen-Anhalt unterblieb somit bei einigen Teilflächen das nach Anlage I, Kapitel V, Sachgebiet D, Abschnitt III, Nr. 1 d des Einigungsvertrages erforderliche Bestätigungsverfahren für das Bergwerkseigentum oder die vorgeschriebene Antragsfrist wurde versäumt, so dass für diese Teilflächen „neue“ Berechtigungen auf der Grundlage des BBergG beantragt werden mussten, die grundsätzlich der Abgabepflicht unterfallen.[74]
Nach § 32 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BBergG sind die Landesregierungen ermächtigt, bestimmte Bodenschätze von der Förderabgabe zu befreien, wenn dies hinsichtlich der Gefährdung einer aktuellen Wettbewerbslage geboten ist. In Sachsen-Anhalt wurde die Gewinnung von Braunkohle von der Förderabgabenpflicht befreit. Die Befreiung von der Förderabgabe für die Haushaltsjahre 2013 bis 2015 ergibt sich aus § 15 Feldes- und Förderabgabeverordnung (FörderAVO) in der Fassung der Siebenten Verordnung zur Änderung der FörderAVO vom 6. Mai 2013 (GVBl. LSA S. 203).

Derzeit hat kein Unternehmen in Deutschland, das Braunkohle fördert, Förderabgaben zu entrichten.

Aus Sicht des Ministeriums für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung würde die Erhebung der Förderabgabe auf Braunkohle in Sachsen-Anhalt zu einer einseitigen Belastung des Mitteldeutschen Reviers und damit zu einem Wettbewerbsnachteil für die braunkohlefördernden Unternehmen in Sachsen-Anhalt führen. Durch die Befreiung der Braunkohle von der Förderabgabe solle die Gleichstellung mit anderen braunkohlefördernden Unternehmen in Deutschland aufrechterhalten werden.

Nach Berechnungen des Landesrechnungshofes entgingen dem Land im Jahr 2013 fast 2,8 Mio. €. Nach einer Studie des Umweltbundesamtes würde dieser Betrag im Jahr 2013 aus einer Fördermenge aus Bewilligungsfeldern von 1,81 Mio. t Braunkohle im Tagebau Profen[75] und einem Marktwert von 15,31 €/t und max. 10 % Förderabgabe entstehen. Dies ergibt Mindereinnahmen in Höhe von 2,77 Mio. €. Im Jahr 2015 verringerte sich die Fördermenge auf 700.000 t. Somit hätte die Förderabgabe im Jahr 2015 1,07 Mio. € betragen.

Dieser Verzicht stellt eine Mindereinnahme für den Landeshaushalt dar. Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung sollte in Abstimmung mit dem Landesamt

---

74 Vgl. Platter, J. (2008). Abgabenfreiheit der Braunkohleförderung in Brandenburg (Wahlperiode Brandenburg, 4/15). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst.

75 Anlage 1 TOP 6 aus 6/FIN/37 Übersichtskarte Tagebau Profen.

für Geologie und Bergwesen die Befreiung der Braunkohle von der Förderabgabe einer Prüfung unterziehen. Betriebswirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische Aspekte spielen eine Rolle, jedoch ist die Vereinnahmung von Abgaben streng von Zielen der Wirtschaftsförderung zu unterscheiden.

Die Vorschriften über die Erhebung und Bezahlung der Feldes- und Förderabgabe und die Bearbeitung erweisen sich als praktikabel. Die Einnahmen bewegen sich konstant zwischen 1,3 Mio. und 1,4 Mio. €. Da die Unternehmen überwiegend über Bergwerkseigentum verfügen, sind viele Unternehmen von der Förderabgabe für Braunkohle befreit. Auch wenn arbeitsmarktpolitische und betriebswirtschaftliche Aspekte bei der Befreiung von der Förderabgabe für Braunkohle eine Rolle spielen, so stellt der Verzicht eine Mindereinnahme für den Landeshaushalt dar. Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Ausnahme der Braunkohle von der Förderabgabe einer kritischen Prüfung durch das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung unterzogen wird.

Einzelplan	13	–	Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel	13 31	–	Hochwasserhilfen
Titelgruppe	63	–	Programm für Maßnahmen zur Schadensbeseitigung der gewerblichen Wirtschaft und für Angehörige Freier Berufe (MW)
(geprüftes) Haushaltsvolumen	2013 bis 2016	–	rd. 7,3 Mio. €

5 Teilweise unzulässige Zuwendungen zum Wiederaufbau der Mitteldeutschen Multimediazentrum Halle (Saale) GmbH und gleichzeitige Förderung der Errichtung eines neuen Betriebssitzes für einen ehemaligen Mieter

Die Mitteldeutsche Multimediazentrum Halle (Saale) GmbH (MMZ GmbH) beschaffte neue höherwertige Technik. Die Anschaffung der Studiotechnik lässt sich aus Sicht des Landesrechnungshofes nicht mit der Förderrichtlinie vereinbaren.
Die MMZ GmbH hat es versäumt, die im Zuwendungsbescheid für Wiederaufbau des vom Hochwasser betroffenen Gebäudes enthaltenen Auflagen zum Leistungsnachweis im Vertrag mit dem Projektsteuerer aufzunehmen. Damit wurde gegen Zuwendungsrecht verstoßen. Die Investitionsbank gewährte ohne Rechtsgrund einem Unternehmen, das vor dem Hochwasser Mieterin der MMZ GmbH war, aus Mitteln des Aufbauhilfefonds eine Zuwendung i. H. v. 1,9 Mio. € für die Errichtung eines eigenen neuen Betriebssitzes.

1. Vorbemerkungen

Die MMZ GmbH ist ein modernes Existenzgründerzentrum für die Medien- und Kreativwirtschaft. Das Unternehmen repräsentiert den jungen, wachstumsintensiven und modernen Wirtschaftszweig der Medienbranche. Neben Büroflächen für Existenzgründer bietet die MMZ GmbH Veranstaltungsräume und hochmoderne Studios zur Film- und Audioproduktion. Sie verfügt darüber hinaus über Tiefgaragenplätze in den Untergeschossebenen des Gebäudekomplexes.

Das Unternehmen hat seinen Standort in Halle (Saale) direkt an der Saale. Der Betriebssitz der MMZ GmbH wurde durch das Hochwasser im Juni 2013 in den vier Untergeschossen schwer beschädigt. Der Wiederaufbau erfolgt aus Mitteln der Soforthilfe[76], des Aufbauhilfefonds[77] sowie zu einem geringen Teil aus Versicherungsleistungen. Im ersten Bauabschnitt wurden die Studiobereiche und große Teile der Haustechnik wiederhergestellt. Im nächsten Bauabschnitt erfolgt die Gesamtsanierung der übrigen betroffenen Bereiche.

Die Investitionsbank hat der MMZ GmbH für den Wiederaufbau der vom Hochwasser 2013 zerstörten Infrastruktur insgesamt Fördermittel i. H. v. 18.979.483,53 € bewilligt.
Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2016 die Prüfung der Hochwasserhilfen an betroffene Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft und Angehörige Freier Berufe sowie wirtschaftsnaher Infrastruktur aus dem Sondervermögen des Bundes „Aufbauhilfe“ zur Beseitigung der Hochwasserschäden des Jahres 2013 durchgeführt.

2. Besserstellung durch die Förderung eines neuen Betriebssitzes für ein ehemalige Mieterin der MMZ GmbH

Die METRIX Media GmbH, ein Unternehmen für Produktion und Vertrieb kulturell-künstlerischer Leistungen im In- und Ausland war ab 2010 bis zum Hochwasserereignis Mieterin in der MMZ GmbH.
Durch das Hochwasser 2013 wurde der von der METRIX Media GmbH genutzte Bereich im Untergeschoss der MMZ GmbH völlig zerstört.

Am 17. Juni 2015 beantragte die METRIX Media GmbH Aufbauhilfe für einen Ersatzneubau mit der Begründung des „Hochwasserbedingten Nachteilsausgleichs für die Firma, um die Produktionsbedingungen wieder herzustellen, die vor dem Schadenseintritt bestanden haben und die in der ‚Notlösung‘ der jetzigen Räumlichkeiten nicht realisierbar sind“.

In der Entscheidungsvorlage der Bewilligungsbehörde vom 13. Oktober 2015 führt die Investitionsbank folgende Gründe für die Bewilligung der Zuwendung aus:

---

[76] Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für vom Hochwasser 2013 geschädigte gewerbliche Unternehmen und Angehörige Freier Berufe (Erstmaßnahmen), RdErl. des Ministeriums für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung vom 13. Juni 2013 (MBl. LSA S. 327).

[77] Verordnung über die Verteilung und Verwendung der Mittel des Fonds „Aufbauhilfe“ (Aufbauhilfeverordnung) in Kraft getreten am 17. August 2013.

> „Die ursprüngliche Betriebsstätte wurde durch das Hochwasser vernichtet. Um die Arbeit schnell wiederaufnehmen zu können, wurden Räumlichkeiten im Technologie- und Gründerzentrum Halle (TGZ) bezogen. Aufgrund der baulichen Gegebenheiten kann dort nur mit erheblichen Einschränkungen gearbeitet werden, was sich negativ auf Produktivität und Umsatz auswirkt. Ein Umbau der angemieteten TGZ-Räume zu Studioräumen ist gemäß Architektenstellungnahme vom 30. September 2015 nicht möglich. … Um die vollumfängliche/n Betriebsfähigkeit bzw. Produktionsbedingungen wiederherzustellen, wird der beantragte Neubau befürwortet."

Mit Zuwendungsbescheid vom 13. Oktober 2015 bewilligte die Investitionsbank der METRIX Media GmbH einen Zuschuss i. H. v. 1.905.487,12 € für einen Neubau zur Wiederherstellung der vollumfänglichen Betriebsfähigkeit bzw. Produktionsbedingungen.

Nach der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Beseitigung der Hochwasserschäden 2013 sind Kosten zur Wiederherstellung der Betriebsfähigkeit eines Unternehmens nur insoweit förderfähig als sie sich auf die Nutzungsfähigkeit des Grundstückes inkl. gewerblich genutzter Gebäude und von Umlaufvermögen beziehen.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Zuwendung für die METRIX Media GmbH i. H. v. rd. 1,9 Mio. € für einen Ersatzneubau eines eigenen neuen Betriebssitzes nicht dem Förderzweck der Richtlinie entspricht. Sie wird mit Hochwassermitteln Eigentümerin einer Immobilie und erhält somit Anlagevermögen, obwohl sie zum Zeitpunkt des Hochwasserereignisses nur Mieterin bei der MMZ GmbH war. Die METRIX Media GmbH besaß mithin kein dingliches Recht bei der MMZ GmbH und folglich auch kein Recht an einem Grundstück noch an einem Gebäude.

Somit ist die METRIX Media GmbH mit der Bewilligung der Zuwendung aus Hochwassermitteln für einen Neubau bessergestellt als vor dem Hochwasserereignis. Sie wird Eigentümerin einer Immobilie. Die METRIX Media GmbH erhielt Anlagevermögen in ihrer Bilanz ohne sachlichen Grund.

> In der Stellungnahme des Ministeriums für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung vom 13. April 2018 zur Prüfungsmitteilung des Landesrechnungshofes heißt es:

„Die einzige Möglichkeit, die gleichen Produktionsbedingungen wie vor dem Hochwasser zu schaffen, lag in dem Neubau von geeigneten Räumlichkeiten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die METRIX Media GmbH das einzige Unternehmen in Sachsen-Anhalt ist, welches Tonaufnahmen in dieser herausragenden und preisgekrönten Qualität produziert. Die einzige Möglichkeit, die gleichen Produktionsbedingungen wie vor dem Hochwasser zu schaffen, lag in dem Neubau von geeigneten Räumlichkeiten.
Die Höhe des Schadens bemisst sich gemäß der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Beseitigung der Hochwasserschäden 2013 (Richtlinie Hochwasserschäden Sachsen-Anhalt 2013), Ziffer 3.2.1, an den Wiederherstellungskosten der Betriebsfähigkeit des Unternehmens. Demnach sind im Rahmen der gegenständlichen Förderung die Kosten des Neubaus als Kosten der Wiederherstellung der Betriebsfähigkeit gemäß Ziffer 2.2 der v. g. Richtlinie förderfähig."

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die vom Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung zitierte Regelung in der Förderrichtlinie sich nur auf die Wiederherstellung der Nutzungsfähigkeit des Grundstückes bzw. der baulichen Anlagen bezieht. Aus Sicht des Landesrechnungshofes geht die Förderung eines Neubaus in diesem Fall über den Schadensausgleich bzw. die Wiederherstellung der Betriebsfähigkeit als Ziel der Hochwasserhilfen hinaus.

3. Doppelförderung von Räumen zur Filmtonmischung und -bearbeitung durch den Neubau für die METRIX Media GmbH

In der Stellungnahme des Ministeriums für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung vom 13. April 2018 zur Prüfung Hochwasserhilfen 2013 des Landesrechnungshofes führt dieses aus, dass

„aus den vorliegenden Grundrissplänen vor dem Hochwasser … die Bewilligungsbehörde ersehen [hat], dass sich in den Untergeschossen -01 und 02 Räume zur Filmtonmischung mit angrenzenden Technikräumen und Synchronstudios befanden, welche, inklusive der erforderlichen Ausstattungen, vollständig vom Hochwasser 2013 zerstört wurden. Mit der endgültigen Bewilligung vom 1. September 2017 wurden die Kosten für die Wiederherstellung auf der Grundlage des Gutachtens vom 20. März 2014 und der Inaugenscheinnahme durch die Investitionsbank und der Dokumentati-

> on der Schäden bewilligt. Die im Vermerk vom 9. März 2016 für Musikaufnahmen benannten Räume sind im Neubau als Tonbearbeitung und Tonaufnahmestudio wiederzufinden und spiegeln die Wiederherstellung der geschädigten Technikräume aus dem Untergeschoss -01 „Synchronstudio" wider. Die Aufnahmen von Synchronisationen, Sprache und Musik war vor dem Hochwasser schon möglich."

Tonstudios hatte die METRIX Media GmbH in der MMZ GmbH angemietet, die diese im Jahr 2010 den Ansprüchen der Mieterin entsprechend hat herrichten lassen. Nunmehr sind diese Räume zur Filmtonmischung, -bearbeitung und Synchronisation in der MMZ GmbH aus Hochwassermitteln gefördert und neu errichtet.

Auch die METRIX Media GmbH hat in ihrem Antrag auf Aufbauhilfe für einen Ersatzneubau zwei Räume TV-Mischung, fünf Tonbearbeitungsräume, zwei Aufnahmeräume, ein Synchronregieraum, weitere Büro- und sogenannte Standardräume aufgeführt.

Die MMZ GmbH erhielt im Rahmen der Wiederherstellung aus Hochwassermitteln ehemalige Mietflächen der METRIX Media GmbH gefördert und gleichzeitig erfolgt die Förderung eines neuen Betriebssitzes der METRIX Media GmbH ebenfalls aus Hochwassermitteln.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes besteht hier eine Doppelförderung diverser Räume sowohl hinsichtlich der besonderen Ansprüche bei der baulichen Errichtung als auch bei der Ausstattung dieser Räume in der MMZ GmbH und der METRIX Media GmbH.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung sicherstellt, dass die Bewilligungsbehörde die Mittel des Aufbauhilfefonds richtlinienkonform einsetzt, so dass die Förderung die Wiederaufnahme der Tätigkeit der kleinen und mittleren Unternehmen ermöglicht und dem Betroffenen dadurch jedoch kein zusätzlicher Vorteil verschafft wird.

4. Besserstellung durch Finanzierung einer hochwertigeren Technikausstattung

Bei der Bemessung der Zuwendung ist auf der Grundlage des ermittelten Schadens auf die Wiederherstellungskosten oder die Ersatzbeschaffung unter Einhaltung baulicher und technischer Normen abzustellen[78].

Die Zuwendungsempfängerin hatte die vom Hochwasser zerstörte Studiotechnik versichert.

Laut Wertermittlung der zuständigen Versicherungsgesellschaft betragen die Wiederbeschaffungskosten der durch das Hochwasser zerstörten sieben Jahre alten Studiotechnik 973.019,47 € (netto). Tatsächlich finanzierte die MMZ GmbH mit Hilfe der Mittel des Aufbauhilfefonds den Ersatz der Kinoton- und Bildbearbeitung i. H. v. rd. 2 Mio. € (netto) und beschaffte sich gegenüber dem Ausstattungsstand vor dem Hochwasser 2013, abgesehen von den aufgetretenen Kostensteigerungen, eine hochwertigere Technik.

Der Landesbetrieb Bau- und Liegenschaftsmanagement vermerkte diesbezüglich, dass Grundlage aller Planung der MMZ GmbH die Einrichtung der ersten DOLBY ATMOS Premier Kinomischung in Deutschland war, die zweite Mischung dieser Art in Europa. Die Investitionsbank wies darauf hin, dass die MMZ GmbH aufgrund der sehr speziellen technischen Spezifikation der Video 4K Bildstrecke nunmehr über ein Alleinstellungsmerkmal verfügt.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist eine Besserstellung nur dann gerechtfertigt, wenn dies zur Einhaltung baulicher bzw. technischer Normen erforderlich ist.

Eine gesetzliche Verpflichtung zur Einhaltung baulicher und technischer Normen[79] bestand für die Anschaffung der Studiotechnik nicht.

Die Investitionsbank erkannte die von der MMZ GmbH abgerechneten Ausgaben nach Abzug der Versicherungsleistung als förderfähig an.

Die Europäische Kommission hat in ihrem Beschluss über die Genehmigung der Beihilfe vom 18. Dezember 2013 unter Nr. 47 die Auffassung vertreten, dass die Beihilferegelung

---

[78] Vgl. Abschnitt 1 Nr. 3.2 Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Beseitigung der Hochwasserschäden 2013 (Richtlinie Hochwasserschäden Sachsen-Anhalt 2013), gem. RdErl. der StK, des MF, MI, MLV, MW, MLU, MK, MS vom 23. August 2013 (MBl. LSA S. 474), zuletzt geändert durch gem. RdErl. vom 21. Juli 2015 (MBl. LSA S. 432)

[79] Bei der Bemessung der Zuwendung ist auf der Grundlage des ermittelten Schadens auf die Wiederherstellungskosten oder die Ersatzbeschaffung unter Einhaltung baulicher und technischer Normen abzustellen (vgl. Abschnitt 1 Nr. 3.2 der Richtlinie Hochwasserschäden 2013).

darauf abzielt, die Lage wiederherzustellen, in der sich der Betroffene vor der Naturkatastrophe befand. Die Förderung soll die Wiederaufnahme der Tätigkeit ermöglichen, ohne dass den Betroffenen dabei ein zusätzlicher Vorteil verschafft wird[80].

Der Landesrechnungshof kann aufgrund der Anschaffung einer höherwertigen Technik nicht ausschließen, dass die Investitionsbank die Zuwendung überzahlt und der Zuwendungsempfängerin dadurch einen nicht aus dem Aufbauhilfefonds zu finanzierenden Wettbewerbsvorteil eingeräumt hat.

> Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung teilte in der Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung vom 13. April 2018 mit, dass auf Grund der marktrelevanten Entwicklungen der Medientechnik die Ersatzbeschaffung der Kinotonmischtechnik durch die wenigen Anbieter am Markt beeinflusst wird.
>
> „Im Besonderen muss die Technik Zertifizierungsstandards entsprechen. Im Falle einer Wiederherstellung ohne Berücksichtigung des neuesten Standes der Technik wäre die Abwanderung der Produktionsfirmen und eine Gefährdung des Medienstandorts zu befürchten gewesen. Damit wäre gerade keine tragfähige Grundlage für eine Wiederaufnahme der Geschäftstätigkeit in diesem Bereich geschaffen worden. Zudem ist die Wiederbeschaffung der Kinotonmischtechnik als wesentlicher Bestandteil der MMZ GmbH zur Sicherstellung der Zweckbindung für den gewährten Zuschuss von EUR 24.278.400 zur Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" zu sehen. In der MMZ GmbH befindet sich Mitteldeutschlands einziges Kinotonmischstudio, das im Dezember 2008 für die besonders hochwertige Ausstattung und Soundqualität mit der Dolby Premium Lizenz ausgezeichnet wurde."

Der Landesrechnungshof kann nachvollziehen, dass sich die MMZ GmbH nach dem Hochwasser 2013 im Rahmen der Wiederherstellung am neuesten Stand der Technik orientiert hat. Er ist jedoch der Auffassung, dass die Kostendifferenz, die sich aus den Anschaffungskosten der durch das Hochwasser 2013 zerstörten Technik und der aus dem Aufbauhilfefonds finanzierten hochwertigeren Technik ergibt, im Rahmen der Hochwasserschadensbeseitigung nicht förderfähig ist.

---

[80] Beschluss der Europäischen Kommission C(2013) 9665 final vom 18. Dezember 2013.

Die Beihilferegelung zielt darauf ab, die Lage wiederherzustellen, in der sich der Betroffene vor der Naturkatastrophe befand. Die Förderung soll die Wiederaufnahme der Tätigkeit ermöglichen, ohne dass den Betroffenen dabei ein zusätzlicher Vorteil verschafft wird.[81]

Die Investitionsbank hat der Zuwendungsempfängerin aufgrund der Anschaffung einer höherwertigen Technik einen Wettbewerbsvorteil verschafft. Die hierfür bereitgestellten Mittel hätten nicht aus dem Aufbauhilfefonds finanziert werden dürfen.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung für die Förderung der Kostendifferenz, die sich aus den Anschaffungskosten der durch das Hochwasser 2013 zerstörten Technik und der aus dem Aufbauhilfefonds finanzierten hochwertigeren Technik ergibt, eine Klärung herbeiführt.

5. Nicht nachvollziehbare Zahlungen an einen Projektsteuerer

5.1 Abgerechnete Leistungen freiberuflicher Projektsteuerer und Berater für Grundleistungen ohne Leistungsnachweis

Die MMZ GmbH hat für die Vorbereitung, Durchführung und Abrechnung der Fördermaßnahmen u. a. freiberufliche Projektsteuerer und juristische Berater beauftragt und vertraglich gebunden.

Mit der Beauftragung der Leistung der Projektsteuerung wurde ein Zahlungsplan vereinbart, der eine monatliche Ratenzahlung des Honorars enthält.

Die Abrechnung der Leistungen der Projektsteuerung erfolgte gemäß dem vertraglich vereinbarten Zahlungsplan.

Die ANBest-P[82] waren Bestandteil des Zuwendungsbescheides an die MMZ GmbH. Nach ANBest-P Nr. 1.4 zu § 44 LHO muss die Anforderung jedes Teilbetrages die zur Beurteilung des Mittelbedarfs erforderlichen Angaben enthalten, d. h. Angaben über die im Zeitraum erbrachten Leistungen.

---

81 Beschluss der Europäischen Kommission C(2013) 9665 final vom 18. Dezember 2013.

82 Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung.

Nachweise über die im entsprechenden Zeitraum erbrachten Leistungen der Projektsteuerer waren vertragsgemäß nicht zu erbringen.
Ob die beauftragten Projektsteuerer die im Ratenzeitraum bezahlten Leistungen erbracht haben bzw. welche Leistungen sie erbracht haben, kann aus den vorliegenden Unterlagen nicht beurteilt werden. Der Landesrechnungshof kann temporäre Überzahlungen nicht ausschließen.

Zahlungspläne ohne Nachweis der erbrachten Leistungen sind nach ANBest-P unzulässig. Die MMZ GmbH hat es versäumt, die im Zuwendungsbescheid vorgegebenen Regelungen zum Leistungsnachweis im Vertrag mit dem Projektsteuerer aufzunehmen. Damit ist es der MMZ GmbH nicht möglich nachzuweisen, dass die erfolgten Zahlungen tatsächlich den erbrachten Leistungen entsprechen.

5.2 Abrechnung von Leistungen freiberuflicher Projektsteuerer und Berater für Bedarfspositionen ohne Leistungsnachweis

Im beauftragten Angebot sind detailliert alle vom Auftragnehmer angebotenen und zu erbringenden Leistungen aufgeführt und als Gesamtleistung pauschalisiert und verpreist. Inhalt des vertraglich vereinbarten Angebotes sind einzelne Leistungspositionen, die als Bedarfspositionen zu verstehen sind.

Der Projektsteuerer hat u. a. folgende Leistungen angeboten und in seinem Angebot eingepreist:

- „Erstellen von Vorlagen, Präsentationen und besondere Berichterstattung in den Gremien der MMZ GmbH sowie in den Gremien (z. B. Stadtrat) des Gesellschafters Stadt Halle (Saale)“,
- „Beantwortung von Anfragen des Stadtrates/einzelner Fraktionen des Landes und der Presse zum Bauvorhaben MMZ GmbH“,
- „Unterstützung des Auftraggebers bei der Information und der Kommunikation mit den aktuellen Mietern des MMZ GmbH und künftigen Mietern bzgl. des Fortschritts der Arbeiten“,
- „Organisation, Vorbereitung und Teilnahme an Gesprächen mit dem ehemaligen Architekten hinsichtlich der baulichen Maßnahmen vor dem Aspekt des bestehenden Urheberrechts resultierend aus dem Architektenwettbewerb vor dem Bau der MMZ GmbH“.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes sind Bedarfspositionen als solche zu kennzeichnen, gesondert anzubieten und im Bedarfsfall durch den Auftraggeber auch gesondert zu beauftragen.

Die MMZ GmbH hätte diese gesonderten Angebote nur gesondert beauftragen dürfen und auch für diese Leistungen die Auflagen an den Zuwendungsempfänger vertraglich regeln müssen. Das hat sie versäumt und auch hier gegen Zuwendungsrecht verstoßen.
Da keine Nachweise über die im entsprechenden Zeitraum erbrachten Leistungen der Projektsteuerer vorlagen, ist für den Landesrechnungshof aus den vorgelegten Unterlagen nicht ersichtlich, ob diese vom Auftragnehmer angebotenen Bedarfspositionen auch erforderlich waren und erbracht wurden.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes besteht somit die Gefahr, dass auch für angebotene, aber nicht erbrachte Leistungen Zahlungen geleistet wurden.

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung hat mit der Stellungnahme vom 13. April 2018 zur Prüfung Hochwasserhilfen 2013 der Auffassung des Landerechnungshofes zugestimmt, dass bestimmte Risiken nicht ausgeschlossen werden können, jedoch erfolgte die Prüfung der Leistungen im Rahmen der baufachlichen Prüfung des Landesbetriebes Bau- und Liegenschaftsmanagement. Diese hat keine Feststellungen ergeben, die durch die Bewilligungsbehörde weiter zu verfolgen gewesen wären, so dass davon ausgegangen werden durfte, dass die abgerechneten Leistungen auch so erbracht worden sind. Der Landesbetrieb Bau- und Liegenschaftsmanagement hat jedoch bisher dem Landesrechnungshof keine Unterlagen vorgelegt, die die Erbringung der abgerechneten Leistungen bestätigt.

Der Landesrechnungshof bleibt zunächst bei seiner der Auffassung, dass Zahlungen für abgerechnete Leistungen und für Bedarfspositionen ohne Nachweis der erbrachten Leistungen veranlasst wurden und damit ein Verstoß gegen die An-Best P vorliegt.

> *In der Stellungnahme des Ministeriums für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung vom 25. September 2018 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages des Landesrechnungshofes bleibt das Ministerium bei seiner Auffassung.*

Der Landesrechnungshof hält an seinen Feststellungen fest.

6. Fazit

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Investitionsbank die Mittel des Aufbauhilfefonds bei der Förderung zum Teil unzulässig eingesetzt hat, indem sie die Anschaffung einer höherwertigeren technischen Ausstattung und einem ehemaligen Mieter der MMZ GmbH die Errichtung einer Betriebsstätte förderte. Eine gesetzliche Verpflichtung zur Einhaltung baulicher und technischer Normen bestand für die o. g. Anschaffungen nicht.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung sicherstellt, dass die Investitionsbank die Mittel des Aufbauhilfefonds richtlinienkonform einsetzt. Die Förderung soll die Wiederaufnahme der Tätigkeit ermöglichen, ohne dass den Betroffenen dabei ein zusätzlicher Vorteil verschafft wird [Beschluss der Europäischen Kommission C(2013) 9665 final vom 18. Dezember 2013].

Der Landesrechnungshof erwartet darüber hinaus, dass das Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Digitalisierung künftig sicherstellt, dass nur Leistungen der Projektsteuerung vergütet werden, die auch tatsächlich geleistet und nachgewiesen werden und auf pauschale Zahlungen ohne Leistungsnachweis verzichtet wird.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	14	–	Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	14 02	–	Allgemeine Bewilligungen
	13 12	–	Finanzzuweisungen an die Gemeinden
Titel	883 61	–	Zuweisungen für Investitionen an kommunale Baulastträger
	883 01	–	Zuweisungen für kommunale Investitionen (Investitionspauschale)
Haushaltsvolumen	ab 2007	–	rd. 1,6 Mrd. €

6 Millionenschwere Kostensteigerung beim Ersatzneubau der Muldebrücke in Dessau-Roßlau

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2015 den Ersatzneubau der Muldebrücke in Dessau-Roßlau geprüft. Er hat festgestellt, dass die prognostizierten Gesamtkosten von Juni 2011 von 14.173.000 € auf mehr als 20.260.000 € mit Stand August 2016 gestiegen sind. Der Bewilligungsbescheid des Landesverwaltungsamtes vom 12. November 2012 ging noch von Gesamtkosten i. H. v. 18.150.000 € aus.
Bei der Bauvorbereitung hat die Stadt Planungsleistungen i. H. v. mehr als 800.000 € freihändig und ohne Wettbewerb vergeben.

Darüber hinaus hat die Stadt die Honorare ohne Nachweise zur Ermittlung der anrechenbaren Kosten ermittelt und anerkannt.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hat die Finanzierung des Förderprogramms zum kommunalen Straßenbau bis zum Ende des Bewilligungszeitraumes 2019 nicht transparent dargestellt.

1. Vorbemerkung

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2015 eine Prüfung der Bau- und Fördermaßnahme „Ersatzneubau Muldebrücke (BW 11) im Zuge der B 185 in Dessau“[83] beim Ministerium für

[83] Ab 1. Juli 2007 wurde auf der Grundlage des Gesetzes zur Kreisgebietsneuregelung vom 11. November 2005 (GVBl. LSA S. 692 – geändert durch Gesetz vom 19. November 2006 – GVBl. LSA S. 544) aus den Städten Dessau und Roßlau (Elbe) die neue Stadt Dessau-Roßlau.

Landesentwicklung und Verkehr, beim Landesverwaltungsamt und bei der Stadt durchgeführt. In diesem Zusammenhang hat sich der Landesrechnungshof beim Ministerium die Gesamtfinanzierung der Investitionen des kommunalen Straßenbaus und die Einzelfinanzierung von Vorhaben im besonderen verkehrspolitischen Interesse des Landes aufzeigen lassen.

Das Land hat mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2015/2016 vom 17. Dezember 2014 ein Gesetz zur Finanzierung von Investitionen des kommunalen Straßenbaus für den Zeitraum von 2015 bis 2019 verabschiedet. Im Rahmen dieses Gesetzes werden den kreisfreien Städten und Landkreisen pauschale Zuwendungen für den kommunalen Straßenbau aus Mitteln, die dem Land nach dem Entflechtungsgesetz zur Verfügung stehen, bereitgestellt.
Darüber hinaus hat das Land auf der Grundlage des Gesetzes zur Finanzierung des kommunalen Straßenbaus Einzelvorhaben im besonderen verkehrspolitischen Interesse des Landes gefördert.

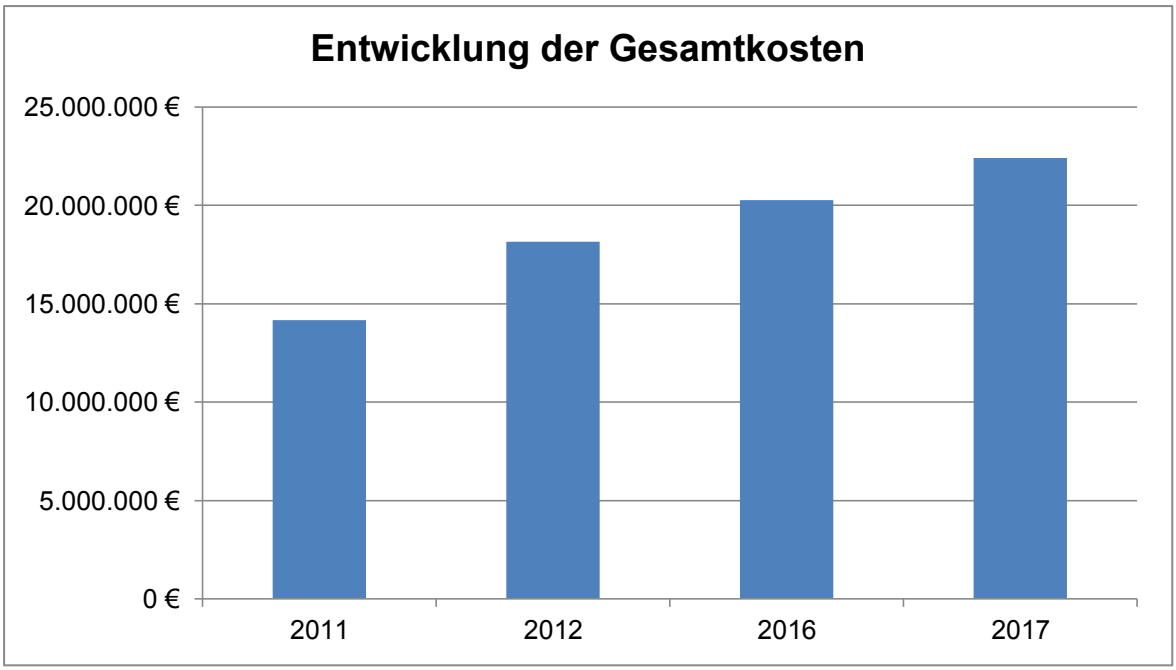
Die Maßnahme „Ersatzneubau Muldebrücke (Bw 11) im Zuge der B 185 in Dessau“ ist ein Vorhaben aus der Liste von Vorhaben im besonderen verkehrspolitischen Interesse des Landes. Das Vorhaben war ursprünglich nur als Ersatzneubau der Brücke an gleicher Stelle vorgesehen. Die Anmeldung erfolgte erstmalig für das Mehrjahresprogramm des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) durch die Stadt Dessau am 26. April 2007. Voraussetzung hierfür war, dass bis zum Jahr 2011 die Ostrandstraße einschließlich einer zweiten Muldebrücke vorhanden ist, um diese als Umleitungsführung während der Bauphase des Ersatzneubaus nutzen zu können und damit die Kosten für eine notwendige Behelfsbrücke neben dem jetzigen Brückenstandort einzusparen.
Dieses ursprüngliche Konzept konnte nicht realisiert werden.

Die Stadt hat dann ihren ursprünglichen Antrag zur Förderung dahingehend geändert, dass das Bauvorhaben „Ostrandstraße, 2. BA, Ringschluss Nord, 3. BA, 2. Muldebrücke“ nunmehr durch das Bauvorhaben „Ersatzneubau Muldebrücke (Bw 11) im Zuge der B 185“ ersetzt werden sollte. Die Gesamtkosten für diese Maßnahme wurden gemäß Stand der Entwurfsplanung zum 30. Juni 2011 mit 14.173.000 € beziffert.

Laut einer Kostenprognose vom 2. August 2016 ging die Stadt Dessau-Roßlau zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes von Gesamtkosten i. H. v. 20.260.000 € und einer Verkehrsfreigabe im II. Quartal 2017 aus.

Nach Aussage des Sprechers der Stadt Dessau-Roßlau[84] sind die prognostizierten Gesamtkosten nach der aktuellen Kostenprognose vom September 2017 inzwischen bereits auf 22,4 Mio. € gestiegen.

Zeitraum	Kosten
– 2011 ursprünglicher Fördermittelantrag	14.173.000 €
– 2012 Zuwendungsbescheid	18.150.000 €
– 2016 Kostenprognose	20.260.000 €
– 2017 Kostenprognose	22.400.000 €



Das Vorhaben liegt im besonderen verkehrspolitischen Interesse des Landes und wird mit einer Anteilfinanzierung i. H. v. 80 % der zuwendungsfähigen Ausgaben gefördert.

2. Finanzielles Risiko des Landes bei der Förderung des Ersatzneubaus der Muldebrücke

Die Stadt begründet die erwähnten Kostensteigerungen von 14.173.000 € auf 18.150.000 € u. a. mit Mehrmengen und zusätzlichen Planungs- und Bauleistungen zur funktionstüchtigen Erstellung des Ersatzneubaus. Die weitere Steigerung auf 20.260.000 € ergibt sich u. a. aus Kostensteigerungen aufgrund von Abweichungen von den ursprünglichen Leistungen und zusätzlichen Leistungen.

[84] Mitteldeutsche Zeitung vom 14. April 2018.

Laut Zuwendungsbescheid des Landesverwaltungsamtes vom 10. September 2013 waren Gesamtkosten i. H. v 18.150.000 € ausgewiesen. Davon sind 15.476.000 € als zuwendungsfähige Ausgaben ausgewiesen. Die Höhe des Förderbetrages des Landes an die Stadt ist mit 12.380.800 € vorgesehen. Danach ergibt sich ein Eigenanteil der Stadt i. H. v. 5.769.200 €.

Zur Begrenzung des finanziellen Risikos sollte das Land, auch aufgrund der aktuellen Prognose von 2017, die Zuwendungen an die Stadt in der Höhe begrenzen. Der darüber hinaus erforderliche finanzielle Bedarf müsste dann durch die Stadt getragen werden. Er könnte beispielsweise aus der pauschalen Zuweisung des Landes an die Stadt i. H. v. 6.354.000 €[85] zur Finanzierung von Investitionen in Vorhaben des kommunalen Straßenbaus entnommen werden. Diese Verfahrensweise wird in anderen Kommunen des Landes bereits praktiziert.

Der Landesrechnungshof hat das Land im Rahmen der Prüfungsmitteilung aufgefordert, die Zuwendungen für den Ersatzneubau der Muldebrücke in der Höhe zu begrenzen.

> *In seiner Stellungnahme vom 7. August 2018 erklärt das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, dass es mit Erlass vom 25. Januar 2018 gegenüber dem Landesverwaltungsamt die Fördersumme für die in Rede stehende Fördermaßnahme auf einen Höchstbetrag in Höhe von 12.380.800 € begrenzt hat.*

Der Landesrechnungshof bewertet die Deckelung der Fördermittel positiv und regt an, zukünftig in ähnlich gelagerten Fällen analog zu verfahren.

3. Vergabe von Planungsleistungen ohne Ausschreibung

Die Stadt hat für die Planung des Ersatzneubaus der Muldebrücke im Zuge der B 185 ein VOF-Verfahren zum Abschluss gebracht. Mit dem Honorarvertrag vom 16./28. Juli 2008 wurden diese Planungsleistungen einschließlich in Anspruch genommener Optionen sowie Nebenkosten und Umsatzsteuer i. H. v. 551.920,47 € an eine Planungsgemeinschaft beauftragt.

Im Zuge der weiteren Planung hat die Stadt zusätzliche Planungsleistungen an die im o. g. VOF-Verfahren obsiegende Planungsgemeinschaft beauftragt. Mit Stand vom

[85] Zuweisung nach dem Gesetz zur Finanzierung von Investitionen des kommunalen Straßenbaus für die Stadt Dessau-Roßlau im Zeitraum 2015 bis 2019 von insgesamt 6.354.000 €.

12. März 2015 betrug das Gesamthonorar an Planungsleistungen durch die Planungsgemeinschaft 1.353.872,82 €. Damit hat die Stadt zusätzliche Planungsaufträge i. H. v. 801.952,35 € durch direkte Vergabe und ohne Ausschreibung an die Planungsgemeinschaft beauftragt. Dies entspricht ca. 145 % des ursprünglichen Auftragswertes. Eine Erhöhung des Auftragswertes von mindestens 20 % ist nach der Rechtsprechung als wesentlich anzusehen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr im Rahmen der Fachaufsicht für seinen Bereich für die Einhaltung der geltenden Vergabebestimmungen sorgt.
Er sieht in der freihändigen Vergabe von zusätzlichen Planungsleistungen i. H. v. mehr als 800.000 € durch den Zuwendungsempfänger einen Verstoß gegen den Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung von Haushaltsmitteln sowie gegen die Vergabebestimmungen.
Im Rahmen der Prüfung des Verwendungsnachweises durch das Landesverwaltungsamt ist auf die Anwendung des geltenden Vergaberechtes zu achten. Bei Verstößen ist eine Rückforderung von Fördermitteln zu prüfen.

> *Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr stellte in seiner Stellungnahme vom 7. August 2018 fest, dass derartige Vergabeverstöße in der Regel erst im Zuge der Verwendungsnachweisprüfung geprüft bzw. festgestellt werden können.*
> *Darüber hinaus verwies das Ministerium darauf, dass primär die Vergabestelle der Stadt für die Einhaltung der vergaberechtlichen Vorgaben zuständig und verantwortlich ist.*

Der Landesrechnungshof erwartet weiterhin vom Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr als Fachaufsicht gegenüber dem Landesverwaltungsamt, dass die Anwendung des geltenden Vergaberechts im Rahmen der Prüfung der Verwendungsnachweise erfolgt und Verstöße zu Prüfungen von Rückforderungen von Fördermitteln führen.

4. Fehlende Ermittlung der anrechenbaren Kosten

Mit Stand vom 12. März 2015 hatte die Stadt nach ihrer eigenen Auflistung ein Gesamthonorar mit der Planungsgemeinschaft i. H. v. 1.353.872,82 € vertraglich vereinbart. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen wurden dem Landesrechnungshof in Form von Rech-

nungen Gesamtforderungen durch die Planungsgemeinschaft gegenüber der Stadt i. H. v. (netto) 958.057,39 € vorgelegt.

Die zur Honorarermittlung angesetzten anrechenbaren Kosten setzten sich zum Zeitpunkt der Beauftragung im Juli 2008 durch die Stadt wie folgt zusammen:

- Verkehrsanlage 400.000 €
- Ingenieurbauwerk 3.650.000 €
- Tragwerksplanung 3.250.000 €

Die dem Landesrechnungshof von der Stadt zur Verfügung gestellten Abrechnungsunterlagen mit Stand August 2013 enthalten folgende anrechenbare Kosten, die der Honorarermittlung zugrunde gelegt wurden:

- Verkehrsanlage 1.478.000 €
- Ingenieurbauwerk 5.405.000 €
- Tragwerksplanung 5.104.000 €

Weder die Abrechnungsunterlagen bei der Stadt noch die Unterlagen des Zwischenverwendungsnachweises beim Zuwendungsgeber dem Landesverwaltungsamt Halle (Saale) vom 25. Februar 2014 enthielten nachvollziehbare Ermittlungen der anrechenbaren Kosten.

Für die Ermittlung des jeweiligen Honorars ist die Ermittlung der entsprechenden anrechenbaren Kosten erforderlich. Laut aktueller Rechtsprechung[86] ist als unverzichtbarer Bestandteil einer prüffähigen Rechnung grundsätzlich ein nachvollziehbarer Vortrag zu den anrechenbaren Kosten gemäß der jeweils gültigen Honorarordnung erforderlich.

Unabhängig davon, in welchen Zeitraum die jeweilige Honorarvereinbarung oder die Inanspruchnahme einer optionalen Leistung fällt, sind die für die Honorarabrechnung maßgebenden Kostenberechnungen, Kostenanschläge und Kostenfeststellungen vom mit der Planung Beauftragten so zu erstellen, dass hieraus die anrechenbaren Kosten ermittelt werden können.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes wiesen die vorgelegten Rechnungen des mit der Planung Beauftragten keine nachvollziehbare Ermittlung der anrechenbaren Kos-

[86] Urteil des Landgerichtes Hannover (14 O 8/12) vom 13. August 2014.

ten aus. Insofern konnten weder die Stadt noch der Landesrechnungshof im Zuge seiner Prüfung feststellen, ob die Forderung der Planungsgemeinschaft der Höhe nach korrekt war.

Es ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht auszuschließen, dass die Stadt entweder zu viel an Honorar an die Planungsgemeinschaft entrichtet hat oder mit weiteren Honorarforderungen im Zuge nachfolgender Abrechnungen durch die Planungsgemeinschaft noch zu rechnen hat.

> *In seiner Stellungnahme vom 7. August 2018 stellte das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr gegenüber dem Landesrechnungshof fest, dass das Verfahren bei der Stadt insoweit noch nicht abgeschlossen ist, da die hierfür maßgebliche Schlussrechnung noch nicht vorliegt.*
> *Die Abrechnung der tatsächlich beauftragten und erbrachten Leistungen muss durch den Zuwendungsempfänger detailliert im Verwendungsnachweis nachgewiesen werden. Die genaue Ermittlung der zuwendungsfähigen Ausgaben erfolgt im Zuge der Verwendungsnachweisprüfung, d. h. nach Vorlage der Schlussrechnungen.*
>
> *Des Weiteren teilt das Ministerium mit, dass nach seiner Auffassung als Grundlage für die Kostenermittlung das Handbuch „Anweisung zur Kostenermittlung und zur Veranschlagung von Straßenbaumaßnahmen (AKVS 2014)“ vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur maßgeblich ist.*

Der Landesrechnungshof stellt nochmals fest, dass die ihm zur Einsicht vorgelegten Abrechnungsunterlagen über Planungsleistungen bei der Stadt als auch der Zwischenverwendungsnachweise beim Zuwendungsgeber dem Landesverwaltungsamt keine rechnungsbegründenden Unterlagen enthielten. Sie entsprachen jeweils nicht der anzuwendenden Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI). Entsprechend den jeweiligen Vorgaben der gültigen HOAI auf der Grundlage der der dort genannten DIN 276 sind anrechenbare Kosten zu ermitteln. Danach ist das Honorar entsprechend der HOAI zu ermitteln. Der Landesrechnungshof gibt zu bedenken, dass die Ermittlung der anrechenbaren Kosten zur Honorarfestsetzung nicht mit der AKVS 2014 gleichzusetzen ist. Die AKVS regelt die Kostenermittlung im Straßenbau zur Projektbearbeitung und die jeweilige DIN 276 dient der Honorarermittlung aufgrund der Kostengliederung von Kostengruppen, die zur Honorarermittlung heranzuziehen sind. Die jeweils gültige HOAI regelt darüber

hinaus, in welchem Umfang bestimmte anrechenbare Kosten Einfluss auf das jeweilige Honorar haben.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Planungsausgaben nachvollziehbar ermittelt werden.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes hat das Landesverwaltungsamt Nachweise zu den anrechenbaren Kosten einzufordern. Sofern die tatsächlich der Honorarermittlung zugrunde zulegenden anrechenbaren Kosten niedriger als die von der Stadt geltend gemachten Kosten sind, ist im Rahmen des auszuübenden Ermessens zu prüfen, ob Zuwendungen zurückgefordert werden.
Darüber hinaus erwartet der Landesrechnungshof, im Rahmen der Schlussverwendungsnachweisprüfung sicherzustellen, dass eine Honorarermittlung auf der Grundlage der jeweils gültigen HOAI und der dort zugrunde gelegten DIN und Kostengruppen erfolgt. Zuviel gezahlte Fördermittel sind zurückzufordern.

5. Intransparente Darstellung der Ausfinanzierung der Zuweisungen für Investitionen an kommunale Baulastträger

Neben der Prüfung des Ersatzneubaus der Muldebrücke hat der Landesrechnungshof auch die Ausfinanzierung der Zuweisungen für Investitionen an kommunale Baulastträger geprüft.

Nach den dem Landesrechnungshof vorliegenden Unterlagen sind aus dem Landeshaushalt - Kapitel 14 02 Titel 883 61 - Zuweisungen für Investitionen an kommunale Baulastträger - für das Jahr 2016 folgende Ausgaben zu leisten:

– Zahlungen an die Investitionsbank zur Abwicklung der noch zu prüfenden Schlussverwendungsnachweise	738.800 €
– Ausgaben für Vorhaben im besonderen verkehrspolitischen Interesse	7.350.000 €
– Pauschale Zuweisungen für die Kommunen für Investitionen des kommunalen Straßenbaus	36.235.800 €
– **Insgesamt**	**44.324.600 €**

Zur Finanzierung dieser Ausgaben stehen folgende Haushaltsmittel zur Verfügung:

– Veranschlagt	29.836.000 €
– Übertragene Ausgabereste bei Titel 883 61	11.288.731 €
– **Insgesamt**	**41.124.700 €**
– **Differenz**	**3.199.900 €**

Aus der Gegenüberstellung der Ausgaben zu den vorhandenen Haushaltsmitteln ergibt sich ein Fehlbetrag i. H. v. 3.199.900 €, dessen Finanzierung das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr auch auf Nachfrage nicht erklären konnte.

Dem Landesrechnungshof ist bewusst, dass gemäß allgemeinem Haushaltsvermerk des Kapitels das Ministerium berechtigt ist, innerhalb dieses Einzelplanes nicht mehr benötigte Mittel zu anderen Zweckbestimmungen umzusetzen. Dennoch vermisst der Landesrechnungshof in Bezug auf die Klarheit und Wahrheit der Haushaltsführung eine zeitnahe Erfassung und Fortschreibung der Ausgaben bspw. für den Titel des kommunalen Straßenbaus.

> *In seiner Stellungnahme vom 7. August 2018 führt das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr u.a. aus, dass es bereits mit der Haushaltsplanaufstellung 2017/2018 die Notwendigkeit erkannt hat, die dem Land aus dem Entflechtungsgesetz zur Verfügung stehenden Mittel für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden zugunsten des kommunalen Straßenbaus bei Kapitel 14 02 Titel 883 61 aufzustocken. Insofern wurde ab dem Haushaltsjahr 2017 der Verteilungsschlüssel für den kommunalen Straßenbau von zunächst 60% auf 70% verändert.*
> *Die Mittelausstattung - so das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr - sei für die Zuweisungen für Investitionen an kommunale Baulastträger ab dem Haushaltsjahr 2017 ausreichend. Weitere Umschichtungen seien nicht erforderlich.*
> *Auch die Ausfinanzierung der Projekte mit besonderem verkehrspolitischen Interesse des Landes ist demnach gesichert.*

Der Landesrechnungshof nimmt die Ausführungen des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr hinsichtlich einer ausreichenden Finanzierung zur Kenntnis. Es ist für ihn aber weiterhin nicht schlüssig, warum ihm diesbezügliche Unterlagen hinsichtlich des

zum Zeitpunkt der Prüfung sich ergebenden finanziellen Bedarfs und deren beabsichtigte Deckung nicht vorgelegt werden konnten. Auch eine sich aus den Prüfungen der Schlussverwendungsnachweise ergebende Auflistung der vom Zuwendungsgeber zu zahlenden bzw. vom Zuwendungsempfänger zurück zu fordernden finanziellen Mittel wurde dem Landesrechnungshof bisher nicht vorgelegt.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr den erforderlichen Finanzbedarf für die zum Zeitpunkt der Prüfung ungeprüften Schlussverwendungsnachweise des o. g. Förderprogramms einschließlich der Zuweisungen für die Projekte mit besonderem verkehrspolitischen Interesse des Landes ermittelt.
Dies umfasst auch den jährlichen Mittelbedarf für die noch offenen Schlussverwendungsnachweisprüfungen der „Alt"-Verfahren bis zum Auslaufen der Förderung zum 31. Dezember 2019.
Darüber hinaus bittet der Landesrechnungshof das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr mitzuteilen, ob zur Ausfinanzierung ggf. Mittelumschichtungen im Haushalt in den Jahren 2017 bis 2019 notwendig waren oder vorgesehen sind.

6. Fazit

Der Landesrechnungshof hat den Ersatzneubau der Muldebrücke und das Förderprogramm der Zuweisungen für Investitionen an kommunale Baulastträger geprüft.

Die Fördermaßnahme Ersatzneubau Muldebrücke (Bw 11) hat zu erheblichen Mehrausgaben in Millionenhöhe durch die Stadt geführt.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hat mit Erlass vom 25. Januar 2018 gegenüber dem Landesverwaltungsamt die Fördersumme auf einen Maximalbetrag in Höhe von 12.380.800 € begrenzt. Das Ministerium hat damit auf die vergaberechtlichen Beanstandungen seitens des Landesrechnungshofes reagiert. Ein Schlussverwendungsnachweis vom Zuwendungsgeber, der den o. g. Erlass des Ministeriums berücksichtigt, liegt dem Landesrechnungshof nicht vor.

Die Prüfung der Ausfinanzierung der Zuweisungen für Investitionen an kommunale Baulastträger zeigt, dass das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr keine Auflistung des finanziellen Bedarfs aller anhängigen Zuwendungsverfahren im Zu-

ge der Förderung des kommunalen Straßenbaus in diesem Zusammenhang vorlegen konnte.

Der Landesrechnungshof erwartet entsprechend der gebotenen Klarheit und Wahrheit der Haushaltsführung eine zeitnahe Information im Ausschuss für Landesentwicklung und Verkehr bzw. im Ausschuss für Finanzen des Landtages über den finanziellen Bedarf zur Ausfinanzierung der Förderung des kommunalen Straßenbaus und eine Information hinsichtlich geltend gemachter Rückforderungen im Zuge der Schlussverwendungsnachweisprüfung. Über sich daraus ggf. ableitende Umschichtungen im Einzelplan 14 sollten die o. g. Ausschüsse ebenfalls unterrichtet werden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	14	–	Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	14 02	–	Allgemeine Bewilligungen
Titel	883 61	–	Zuweisungen für Investitionen an kommunale Baulastträger
Kapitel	13 12	–	Finanzzuweisungen an Gemeinden
Titel	883 61	–	Zuweisungen für kommunale Investitionen (Investitionspauschale)
Haushaltsvolumen	ab 2007	–	300 Mio. €

7 Defizite bei der Abrechnung von Fördermaßnahmen des kommunalen Straßenbaus, insbesondere beim „Altstadtkreisel Wernigerode“

Der Landesrechnungshof hat die Schlussverwendungsnachweise zur Bau- und Fördermaßnahme „Altstadtkreisel Wernigerode“ geprüft.

Der Zuwendungsempfänger hat die Schlussverwendungsnachweise über einen Zeitraum von acht Jahren nicht vorgelegt. Eine Prüfung von Rückforderungen der Zuwendungen ist durch das Landesverwaltungsamt nicht erfolgt. Zudem hat es darauf verzichtet, die vereinbarte pauschale Vertragsstrafe in Höhe von mindestens 670.872,74 € geltend zu machen.
Darüber hinaus hat es eine zeitnahe Prüfung der Schlussverwendungsnachweise nicht gewährleistet. Damit sind mögliche Verjährungen von Rückerstattungsansprüchen bei Fördermaßnahmen des kommunalen Straßenbaus nicht ausgeschlossen.

Ende 2015 haben das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr und die Investitionsbank einen Geschäftsbesorgungsvertrag zur Prüfung der Schlussverwendungsnachweise im kommunalen Straßenbau abgeschlossen. Der Landesrechnungshof stellte fest, dass dieser Vertrag den tatsächlichen Bedarf nicht abdeckt.

1. Vorbemerkung

Der Landtag hat in seinem Entlastungsbeschluss für das Haushaltsjahr 2010[87] u.a. den Jahresberichtsbeitrag[88] des Landesrechnungshofes über „Erhebliche Mehrkosten, unwirtschaftliche Verfahrensweise und nicht zuwendungsfähige Ausgaben bei der Umsetzung der Baumaßnahme Altstadtkreisel Wernigerode“ zur Kenntnis genommen und den Empfehlungen zugestimmt. Er hat den Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes zugestimmt. Der Landtag erwartete, dass nach erfolgter Schlussverwendungsnachweisprüfung durch das Landesverwaltungsamt die festgestellten und als berechtigt angesehenen Rückforderungen sowie ggf. Regressansprüche durchgesetzt werden. Die anteiligen Landesmittel sollten ggf. zurückgefordert werden.

Auf der Grundlage des o. g. Berichtes fanden seit dem 13. Juni 2012 zahlreiche Berichterstattungen durch das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr und Erörterungen in Sitzungen des Unterausschusses Rechnungsprüfung des Landtages, u. a. am 23. September 2015, statt.
In der Berichterstattung äußerte das Ministerium, dass für 335 Schlussverwendungsnachweise der Förderung des kommunalen Straßenbaus einer Prüfung durch den Zuwendungsgeber noch aussteht. Das Ministerium beauftragte daraufhin die Investitionsbank über einen Geschäftsbesorgungsvertrag mit der Prüfung dieser Schlussverwendungsnachweise.

In dieser Beratung hatte der Landesrechnungshof angekündigt, dass er die Schlussverwendungsnachweise mit dem Ministerium erörtern und hierzu im Unterausschuss Rechnungsprüfung berichten wird. Das Verfahren um den „Altstadtkreisel“ würde er zum Anlass nehmen, einen Beitrag zum Jahresbericht zu verfassen. Darin solle aufgezeigt werden, wie bei solchen Vorhaben Optimierungspotentiale erschlossen werden könnten.
Der Landesrechnungshof hat daraufhin neben der Prüfung der Bau- und Fördermaßnahme „Altstadtkreisel Wernigerode“ auch das Verfahren zur Förderung von Maßnahmen im kommunalen Straßenbau geprüft.

---

87 LT-Drs. 6/940 vom 21. März 2013
88 Jahresbericht 2011, Teil 1, Nr.17

2. Missachtung von Fristen für die Vorlage des Schlussverwendungsnachweises

Die Realisierung der Bau- und Fördermaßnahme „Altstadtkreisel Wernigerode“ erfolgte in 16 Teillosen. Als Baubeginn wird vom Bauausführenden der 3. Mai 2004 ausgewiesen. Die Verkehrsfreigabe des Bauvorhabens erfolgte zum 4. Mai 2006.
Die letzte Bauabnahme erfolgte im Teillos 3 für Verblendarbeiten am 24. Mai 2011.
Nach Mitteilung des Landesverwaltungsamtes legten die Harzer Schmalspurbahn GmbH (HSB GmbH) und die Stadt Wernigerode die Schlussverwendungsnachweise Ende 2014 beim Zuwendungsgeber vor.

Die Zuwendungsempfänger haben wiederholt Terminverschiebungen zur Vorlage der einzureichenden Unterlagen der Schlussverwendungsnachweise beantragt. Der Zuwendungsgeber hat dies ausnahmslos akzeptiert.

Gemäß den vereinbarten Nebenbestimmungen in den Zuwendungsbescheiden ist die Verwendung der Zuwendung innerhalb von sechs Monaten nach Erfüllung des Zuwendungszwecks, spätestens jedoch mit Ablauf des sechsten auf den Bewilligungszeitraum folgenden Monats der Bewilligungsbehörde nachzuweisen. Ist der Zuwendungszweck nicht bis zum Ablauf des Haushaltsjahres erfüllt, ist binnen sechs Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres über die in diesem Jahr erhaltenen Beträge ein Zwischennachweis zu führen.
Gemäß dem Erlass des Ministeriums vom 24. November 2009 sind Termine für die Vorlage von Schlussverwendungsnachweisen grundsätzlich einzuhalten.
Ein Aufschub aus Gründen, die der Zuwendungsempfänger, auch mittelbar, selbst zu vertreten hat (subjektive Gründe), kommt demnach grundsätzlich nicht mehr in Frage.

Für die Vorlage des Schlussverwendungsnachweises darf nur ausnahmsweise ein Aufschub gewährt werden und zwar nur dann, wenn der Zuwendungsempfänger das Versäumnis nicht selbst zu vertreten hat. Der Aufschub soll längstens für ein Jahr gewährt werden.

Legt man den Termin der Verkehrsfreigabe zugrunde, hätte der Schlussverwendungsnachweis am 30. Juni 2007 vorliegen müssen. Eine Vorlage über den 4. Oktober 2007 hinaus hätte grundsätzlich nicht erfolgen dürfen. Bei Vorlage des Nachweises der Zuwendung gegenüber der Bewilligungsbehörde spätestens mit Ablauf des sechsten auf den Bewilligungszeitraum folgenden Monats hätte der Schlussverwendungsnachweis spätestens zum 4. Oktober 2007 vorliegen müssen.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr äußert in seiner Stellungnahme vom 15. August 2018, dass nach seiner Auffassung mit dem Termin zur Verkehrsfreigabe der Verwendungszweck nicht notwendigerweise erfüllt sei. Vielmehr, so das Ministerium, sei auf den Einzelfall abzustellen, ob und inwieweit das Vorhaben baulich abgeschlossen und abgerechnet ist. Daher könne der Vorlagetermin für das Verwendungsnachweisverfahren bei objektiven Hinderungsgründen höchstens um ein Jahr verlängert werden.
Darüber hinausgehende Fristverlängerungen seien ausnahmsweise möglich.
Eine inhaltliche und rechtliche Auseinandersetzung mit dieser Thematik erfolge im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens zur Prüfungsmitteilung, so das Ministerium weiter.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist die Verkehrsfreigabe der Fertigstellungstermin, zu dem das geförderte Projekt in seinen wesentlichen Teilen in Benutzung genommen wird. Für die Billigung des dem Auftraggeber übergebenen Werkes genügt ein tatsächliches Verhalten des Auftraggebers, aus dem der Auftragnehmer eindeutig zu erkennen vermag, dass die Baumaßnahme als im Wesentlichen vertragsgerecht angesehen wird. Insofern handelt es sich um eine konkludente Abnahme, da sich aus der Handlung des Auftraggebers unzweifelhaft die Zufriedenheit mit der Leistung des Auftragnehmers entnehmen lässt. Daraus folgt, dass mit der Verkehrsfreigabe der Zuwendungszweck für diese Baumaßnahme erfüllt ist.[89]

Der Landesrechnungshof kritisiert, dass das Landesverwaltungsamt Termine für die Vorlage der Schlussverwendungsnachweise unter Missachtung der eigens hierfür erlassenen Vorschriften verlängert hat.

3. Fehlende Einflussnahme der Fachaufsicht

Die Frist für die Vorlage des Schlussverwendungsnachweises ist nicht eingehalten worden. Es ist deshalb zu prüfen, ob die Zuwendung ganz oder teilweise zu widerrufen ist. Rechtliche Grundlage ist § 49 Verwaltungsverfahrensgesetz des Landes. Demnach kann ein begünstigender Verwaltungsakt ganz oder teilweise, auch mit Wirkung für die Vergangenheit, widerrufen werden. Dies kann dann der Fall sein, wenn bspw. mit dem Verwal-

[89] Aus Kommentar zu § 12 VOB/B (Korbion – Rn. 9 ff. -).

tungsakt eine Auflage verbunden ist und der Begünstigte diese nicht oder nicht innerhalb einer ihm gesetzten Frist erfüllt hat.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes war der Zuwendungszweck mit der Verkehrsfreigabe zum 4. Mai 2006 erfüllt. In der Verordnung zur Ausführung des Gesetzes zur Finanzierung von Investitionen des kommunalen Straßenbaus ist festgelegt, dass die Zweckbindungsfrist mit der Verkehrsfreigabe beginnt.
Objektive Gründe für Terminverschiebungen konnten dem Landesrechnungshof nicht benannt werden.

Für den Landesrechnungshof ist nicht nachvollziehbar, warum das Landesverwaltungsamt die Rückforderung der Zuwendung nicht prüfte, nachdem der Zuwendungsempfänger die Schlussverwendungsnachweise über einen Zeitraum von acht Jahren nicht vorgelegt hat.
Der Landesrechnungshof erwartet, dass bei künftigen Verfahren das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr die Einhaltung der Fristen sicherstellt und zeitnah prüft, ob Zuwendungen zurückzufordern sind.

4. Fehlender wirtschaftlicher und sparsamer Umgang mit Haushaltsmitteln

Der Landesrechnungshof hat in seiner Prüfungsmitteilung[90], die dem vorgenannten Jahresberichtsbeitrag zugrunde lag, 6 grundsätzliche und 32 baufachliche Feststellungen getroffen.
In seiner neuerlichen Bewertung[91] hat er festgestellt, dass das Landesverwaltungsamt als Zuwendungsgeber Ausgaben i. H. v. 7.906.128,51 € zu viel als zuwendungsfähig anerkannt hat. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes entsprachen diese nicht den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit. Diese Ausgaben sind somit bei der Ermittlung der Höhe der Zuwendungen nicht den zuwendungsfähigen Ausgaben zuzurechnen.

Weiterhin hat der Auftraggeber aufgrund von Mängeln die Abnahme für das Los 3 am 29. November 2006 verweigert. Nach Beseitigung der Mängel konnte die Abnahme am 24. Mai 2011 stattfinden. Dies entspricht einer Verzögerung von 1.075 Werktagen. Deshalb hält der Landesrechnungshof die Geltendmachung der vereinbarten Vertragsstrafe i. H. v. mindestens 670.872,74 € für folgerichtig und angemessen.

---

90 Prüfung der Baumaßnahme „Altstadtkreisel Wernigerode, Teil A“.
91 Prüfung der Schlussverwendungsnachweise zur Bau- und Fördermaßnahme „Altstadtkreisel Wernigerode“, Anlage 3

Der Landesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass die Realisierung der Bau- und Fördermaßnahme „Altstadtkreisel Wernigerode“ entgegen den Vorgaben der LHO und den Bestimmungen im o. g. Zuwendungsbescheid nicht wirtschaftlich und sparsam war. Des Weiteren haben die Zuwendungsempfänger für die Förderung dieser Maßnahme das Sparsamkeitsprinzip nicht beachtet.

Darüber hinaus verweist der Landesrechnungshof auf den bereits unter 1. aufgeführten Beschluss des Landtages.

> *Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr äußert in seiner Stellungnahme vom 15. August 2018, dass die genannte Summe der Rückforderung von rd. 7,34 Mio. € aus Sicht des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr nicht nachvollzogen werden könne.*
> *Ob und ggf. in welcher Höhe die grundsätzlichen und die baufachlichen Feststellungen dazu führen, die genannten Ausgaben als nicht zuwendungsfähig zu klassifizieren, bleibe der Auseinandersetzung mit den Einzelfällen vorbehalten. Ob es im nachgeschalteten Verfahren zur Prüfung von Rückforderungen u. ä. dann tatsächlich zu Rückforderungen komme, wäre zu gegebener Zeit zu betrachten.*

Die vom Landesrechnungshof ausgewiesene Summe der Rückforderung i. H. v. rd. 7,34 Mio. € basiert auf den Annahmen und Einschätzungen aus den 32 baufachlichen Feststellungen bei der Prüfung der Baumaßnahme „Altstadtkreisel Wernigerode, Teil A“ vom 10. Juni 2011. Bei der „Prüfung der Schlussverwendungsnachweise zur Bau- und Fördermaßnahme „Altstadtkreisel Wernigerode“ vom 22. Mai 2018 erfolgte eine Neubewertung. 17 dieser 32 aufgeführten Feststellungen wurden vom Landesrechnungshof bisher als erledigt erklärt. Der Landesrechnungshof hat Ausgaben i. H. v. 7.906.128,51 € der im Schlussverwendungsnachweis als zuwendungsfähig ausgewiesene Kosten als nicht zuwendungsfähig bewertet. Dabei hat er den Restwert für die Weiterverwendung eines Bediencontainers der Bahn neu bewertet sowie die mit dem Maßnahmeträger vereinbarte und damit anzusetzende Vertragsstrafenregelung berücksichtigt.
Demnach hätten nicht die Kreuzungsbeteiligten nach einem vereinbarten Schlüssel diese Ausgaben tragen müssen, sondern der Maßnahmeträger die Stadt Wernigerode.
Allein die vom Landesrechnungshof ermittelte Höhe der Rückforderungen an den Maßnahmeträger der Stadt Wernigerode infolge der vom Land gewährten Förderung beträgt ca. 319.249,47 €[92] .

[92] 319.249,47 € (= 7.906.128,51 € x 5,384 % x 75 %)

Der Landesrechnungshof erwartet, dass eine inhaltliche Überprüfung der grundsätzlichen und baufachlichen Feststellungen durch den Zuwendungsgeber erfolgt. Das Sparsamkeitsprinzip ist dabei als Grundlage bei der Ermittlung der Höhe der Zuwendungen heranzuziehen.

5. Mögliche entgangene Rückforderung infolge Verjährung

Über die Bau- und Fördermaßnahme „Altstadtkreisel Wernigerode“ hinaus hat der Landesrechnungshof das grundsätzliche Verfahren der Prüfung der Verwendungsnachweise bewertet.
Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hatte aufgrund der hohen Anzahl ungeprüfter Verwendungsnachweise im Bereich des kommunalen Straßenbaus mit der Investitionsbank einen Geschäftsbesorgungsvertrag zur Prüfung dieser Nachweise geschlossen. Die Prüfung der Nachweise begann im Dezember 2015 und sollte bis Ende Dezember 2018 abgeschlossen sein.
Dem Geschäftsbesorgungsvertrag zwischen der Investitionsbank und dem Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr zufolge waren mit Stand vom 23. November 2015 ca. 217 von den 335 noch nicht geprüften Schlussverwendungsnachweisen für den kommunalen Straßenbau bereits beim Zuwendungsgeber eingegangen.
Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass mindestens 42 der 217 Schlussverwendungsnachweise bereits vor dem 1. Januar 2013 beim Zuwendungsgeber eingegangen sind.

Gemäß LHO hat die zuständige oder beauftragte Stelle innerhalb von sechs Monaten nach Eingang des Zwischen- oder Schlussverwendungsnachweises in einem ersten Schritt festzustellen, ob nach den Angaben im Nachweis Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs gegeben sind (kursorische Prüfung).
In einem zweiten Schritt sind die Nachweise vertieft zu prüfen. Die vertiefte Prüfung ist innerhalb von 12 Monaten nach Eingang der Nachweise abzuschließen.

Abweichend davon sind nur bei Einschaltung externer Prüfungsstellen oder in besonders zu begründenden Fällen Ausnahmen zulässig.
Nach dem Zuwendungsrechtsergänzungserlass dürfen Zuwendungen durch die Landesverwaltung nur in dem Umfang gewährt werden, wie sie in der Lage ist, die Verwendungsnachweise der Zuwendungsempfänger zeitnah zu kontrollieren.

Die für die Zuwendungsprüfung zuständigen Stellen verstießen damit in bis zu 42 Fällen gegen die Vorgaben des Haushaltsrechts zur zeitnahen Verwendungsnachweisprüfung. Das betrifft die Fälle, in denen die Zuwendungsnehmer Verwendungsnachweise bereits vor dem 1. Januar 2013 einreichten und ihre Prüfung bis spätestens zum 31. Dezember 2018 erfolgen sollte.

Bei den vorgenannten Fristen handelt es sich u. a. um verwaltungsinterne Vorgaben, deren Nichtbeachtung nicht zu unmittelbaren Rechtsfolgen führt.

So sind die Verwendungsnachweise Grundlage für die Erfolgskontrolle. Eine wirksame Erfolgskontrolle ist nur zeitnah möglich[93]. Die zeitnahe Prüfung kann ggf. helfen, spätere Beweisschwierigkeiten und Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden. Sind im Ergebnis einer Verwendungsnachweisprüfung ein (teilweiser) Widerruf bzw. eine (teilweise) Rücknahme des Verwaltungsaktes nach Verwaltungsverfahrensgesetz erforderlich, ist die Jahresfrist nach § 48 und 49 zu beachten. Diese Ausschlussfrist beginnt zwar grundsätzlich nicht mit der Einreichung des Verwendungsnachweises, sondern erst mit vollständiger Kenntnis der Behörde vom Widerrufs- bzw. Rücknahmegrund zu laufen[94]. Eine verspätete Prüfung kann jedoch Unsicherheiten hinsichtlich des Zeitpunktes der Kenntnisnahme hervorrufen und folglich zu Beweisschwierigkeiten auf Seiten der Behörde führen.

Die Gefahr des Verjährungseintritts für öffentlich-rechtliche Erstattungsansprüche, die ohne Widerruf oder Rücknahme des Bewilligungsbescheides entstehen, wird somit durch eine zeitnahe Prüfung der Verwendungsnachweise minimiert.

> *Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr führt in seiner Stellungnahme vom 15. August 2018 aus, dass die zeitnahe Prüfung der Verwendungsnachweise Aufgabe der Bewilligungsbehörde Landesverwaltungsamt sei. Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr als Fachreferat habe insoweit nur eingeschränkte Handlungs- und Einwirkungsmöglichkeiten. Die Aussagen zur Durchsetzung von Rückforderungen seien spekulativ.*
>
> *Erfahrungsgemäß stelle die Verjährung von Erstattungsansprüchen bei der Förderung von Kommunen sehr selten ein Problem dar, da diese sich in Verjährungsfällen so gut wie nie hierauf berufen.*
>
> *Im Bereich des kommunalen Straßenbaus war dies bisher nur in zwei Verfahren der Fall.*

Der Landesrechnungshof hält das Argument, dass sich die Kommunen in der Vergangenheit nur sehr selten auf die Einrede der Verjährung beriefen, für falsch.

---

93 Vgl. Dittrich, Kommentar zur BHO, Anm. 53.3 zu § 44 BHO.

94 Vgl. BVerwG, Urt. vom 28. Juni 2012, Az.: 2 C 13/11.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr und das Landesverwaltungsamt konnten eine zeitnahe Prüfung der Verwendungsnachweise nicht gewährleisten. Das hat zu Folge, dass Rückforderungen wegen Verjährung ggf. nicht mehr durchgesetzt werden können. Der Landesrechnungshof erwartet, dass zukünftig zeitnah Verwendungsnachweise geprüft und Rückforderungsansprüche durchgesetzt werden.

6. Umfang der Schlussverwendungsnachweisprüfung

Nach einer Mitteilung des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr vom 22. Februar 2018 hat das Ministerium mit der Investitionsbank einen Geschäftsbesorgungsvertrag über 3.044.900 € geschlossen. Inhalt dieses Vertrages ist die Prüfung von 335 Verwendungsnachweisen zur Förderung des kommunalen Straßenbaus im Zeitraum Dezember 2015 bis Ende 2018 durch die Investitionsbank. Daraus ergeben sich durchschnittliche Kosten für die Prüfung eines Verwendungsnachweise i. H. v. ca. 9.000 €.

Weiter wird in der Mitteilung ausgeführt, dass in den Jahren 2016 und 2017 aufgrund des ungewöhnlich hohen Prüfaufwandes weniger Fälle als vorgesehen abgearbeitet werden konnten. Die Investitionsbank hat nun beantragt, den Vertragszeitraum um zwei Jahre bis Ende 2020 zu verlängern. Eine Kostenerhöhung wäre damit nicht verbunden. Die Gesamtkosten würden sich lediglich auf fünf Jahre verteilen.
Auf der Grundlage von dem Landesrechnungshof zur Verfügung stehenden Unterlagen sind jedoch 383 Verwendungsnachweise zu prüfen.
Im Ergebnis der Abschlussbesprechung zur Prüfungsmitteilung teilte das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr mit Schreiben vom 27. März 2018 mit, dass sich die Vermutung des Landesrechnungshofes über die Prüfung von 383 Verwendungsnachweisen nicht bestätigen lässt. Es verbleibe bei 335 durch die Investitionsbank zu bearbeitenden Verwendungsnachweisen.

Der Landesrechnungshof weist daraufhin, dass aufgrund der Verlängerung des Vertragszeitraumes das Risiko der Verjährung von Ansprüchen steigen kann.

> *Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr führt in seiner Stellungnahme vom 15. August 2018 aus, dass Gegenstand des Geschäftsbesorgungsvertrages die Prüfung von 335 Verwendungsnachweisen für den Bereich kommunaler Straßenbau sei. Darüber hinaus würden ebensolche*

Verwendungsnachweise vom Fachpersonal im Referat 307 des Landesverwaltungsamtes geprüft.
Aus damaliger und aus heutiger Sicht sei durch die Vergabe der Verwendungsnachweisprüfung an die Investitionsbank und die Umstellung der Finanzierung des kommunalen Straßenbaus auf Pauschalen ab dem Jahr 2015 die im Landesverwaltungsamt verbleibende Verwendungsnachweisprüfung abgesichert.
Bei der Verjährung handelt es sich um eine Einrede des Schuldners, die dieser erheben könne. Ob diese Einrede tatsächlich erhoben und gegebenenfalls Erfolg haben wird, bleibe einer Einzelfallprüfung vorbehalten.

Laut den dem Landesrechnungshof vorliegenden Angaben der Investitionsbank vom 1. Oktober 2015 war die Anzahl der Verwendungsnachweisprüfungen für das Jahr 2016 auf ursprünglich 80 Verwendungsnachweise, für das Jahr 2017 auf 135 Verwendungsnachweise und für 2018 auf 136 Verwendungsnachweise festgelegt. Auf welchen Umfang nunmehr die jährliche Anzahl der Verwendungsnachweisprüfung der Investitionsbank anzupassen ist und inwiefern sich die Anzahl möglicher Verjährungsfälle dadurch erhöht, hat das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr bisher nicht dargelegt.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr die Anzahl der noch zu prüfenden Schlussverwendungsnachweise exakt ermittelt. Bei der Ermittlung ist darzulegen, inwieweit Ansprüche verjährt sind.
Darüber hinaus ist durch das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr darzulegen, inwieweit der Vertrag mit der Investitionsbank angepasst werden muss.

7. Fazit

In den Zuwendungsbescheiden war die Vorlage der Schlussverwendungsnachweise bei der Bau- und Fördermaßnahme „Altstadtkreisel Wernigerode“ auf sechs Monate nach Erreichen des Zuwendungszweckes terminiert. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes war der Verwendungszweck mit der Verkehrsfreigabe zum 4. Mai 2006 erreicht. Somit waren die Schlussverwendungsnachweise der Stadt Wernigerode und der HSB GmbH spätestens zum 4. Oktober 2007 beim Landesverwaltungsamt einzureichen.
Beispielsweise hat die Stadt Wernigerode den Schlussverwendungsnachweis am 4. Dezember 2014 beim Landesverwaltungsamt eingereicht.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes war die Verschiebung des Vorlagetermins für die Schlussverwendungsnachweise um ca. 7 Jahre nicht zulässig.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr als Fachaufsicht, insbesondere darauf einzuwirken, dass

- **eigene Erlasse, wie bspw. zur Förderung des kommunalen Straßenbaus vom 24. November 2009, hinsichtlich der Vorlage von Schlussverwendungsnachweisen konsequent umgesetzt werden;**
- **der Zuwendungsgeber gegenüber der Fach- und Dienstaufsicht nachvollziehbar und lückenlos Abweichungen von seinen Vorgaben zu dokumentieren hat;**
- **sich die Fachaufsicht regelmäßig über eine etwaige unzureichende Umsetzung der Vorgaben der Bewilligungsbehörde durch den Zuwendungsgeber berichten lässt.**

Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, dass bestehende rechtliche Vorgaben für die zuständigen Behörden zur zeitnahen Verwendungsnachweisprüfung stringent eingehalten und kontrolliert werden. Zukünftig ist sicher zu stellen, dass zeitnah Verwendungsnachweise geprüft werden.
Darüber hinaus müssen Rückforderungsansprüche konsequent geprüft und durchgesetzt werden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	14	–	Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	14 03	–	Verkehr
Titel	892 63	–	Zuschüsse für Investitionen im öffentlichen Personennahverkehr
(geprüftes) Haushaltsvolumen	2011 bis 2015	–	rd. 5 Mio.€

8 Beanstandungen bei der Entwicklung und Umsetzung von Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsstrategien im öffentlichen Personennahverkehr

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hat mit Mitteln, die nach dem Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNVG LSA) für die Entwicklung und Umsetzung von Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsstrategien vorgesehen sind, auch Projekte finanziert, die bereits seit vielen Jahren realisiert werden.

Die beschafften dynamischen Fahrgastinformationssysteme (Regio-DFI) wurden nicht zeitnah zweckentsprechend verwendet.

1. Vorbemerkungen

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2016 die Verwendung der Mittel nach § 8b Abs. 1 ÖPNVG LSA geprüft.

Mit der Überarbeitung des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Sachsen-Anhalt zum 1. Januar 2011 wurde auch der § 8b ÖPNVG LSA „Zusätzliche Finanzierung“ neu in das Gesetz eingeführt.

Der § 8b Abs. 1 ÖPNVG LSA regelt, dass das für Verkehr zuständige Ministerium für die landesweite Fortentwicklung des Gesamtsystems des öffentlichen Personennahverkehrs über die Zuweisungen nach § 8 Abs. 3 hinaus jährlich mindestens 1 Mio. € insbesondere für die Entwicklung und Umsetzung von Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsstrategien einsetzt.

2. Mangelhafte Projektauswahl

In den Haushaltsjahren 2011 bis 2013 waren die Ausgaben für Zuweisungen nach § 8b Abs. 1 ÖPNVG LSA im Kapitel 1403 bei Titel 892 63 – Zuschüsse für Investitionen im öffentlichen Personennahverkehr – veranschlagt, aber nicht separat in ihrer Höhe ausgewiesen. In den Haushaltsjahren 2014 bis 2016 wurde bei Titel 892 63 der Verwendungszweck in den Erläuterungen explizit benannt: „Entwicklung und Umsetzung von Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsstrategien jeweils 1.000.000 EUR“.

Nach dem ÖPNVG müssen diese Mittel in erster Linie dazu genutzt werden, neue Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsstrategien für den ÖPNV zu entwickeln und ggf. in der Praxis zu erproben.

Mit der Regelung des § 8b Abs. 1 ÖPNVG LSA hat der Gesetzgeber die Möglichkeit geschaffen, auf unkonventionellem Wege Maßnahmen zu fördern und zu finanzieren, deren Ergebnis und Erfolg im Vorfeld nicht unbedingt absehbar sind, wie beispielsweise bei wissenschaftlichen Studien oder innovativen Ansätzen.

Diese Möglichkeiten hat das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr bei der Ausreichung und die Nahverkehrsservice Sachsen-Anhalt GmbH (NASA) bei der Verwendung der Mittel nicht immer genutzt.

Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass ein Teil der Mittel für Projekte verwendet wurde, die entweder bereits seit vielen Jahren laufen oder nicht direkt unter den Begriff Entwicklung und Umsetzung neuer Forschungs-, Entwicklungs-und Innovationsstrategien zu subsummieren sind. So wird z. B. das Projekt Regio-Info, INSAPlus von der NASA GmbH bereits seit über 10 Jahren betreut. Für die Teilprojekte „Umsetzung Regio-Info, INSAPlus“ und „Beschaffung Regio-DFI“ hat die NASA GmbH im Prüfungszeitraum von 2011 bis 2015 für jedes der beiden Projekte rd. 400.000 €, somit insgesamt rd. 800.000 €, aus den Mitteln nach § 8b Abs. 1 ÖPNVG LSA verausgabt.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes sind Projekte mit solch einer langen Laufzeit schwerlich unter den Begriff neue Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsstrategien zu fassen und damit die Finanzierung aus Mitteln des § 8b Abs. 1 ÖPNVG LSA nicht gegeben.

Dagegen hält der Landesrechnungshof beispielweise die Kofinanzierung von geförderten Bundesforschungsprojekten, wie im Prüfungszeitraum praktiziert, für eine zweckentsprechende Verwendung der Mittel.

Der Landesrechnungshof sieht es als notwendig an, zukünftig bei der Projektauswahl die Anwendungsmöglichkeiten des § 8b Abs. 1 ÖPNVG LSA zu beachten und dies im Haushalt verbindlich festzulegen.

3. Unwirtschaftliche Beschaffung von Geräten

Bereits im Jahr 2011 prüfte der Landesrechnungshof zum Thema „Förderung der Einführung moderner Technik zur dynamischen Fahrgastinformation (Regio Info)“. Im Ergebnis stellte er fest, dass von den 150 beschafften Anlagen (Regio-DFI) im Wert von rd. 400.000 € lediglich 95 Geräte vermietet und damit im Einsatz waren. 12 weitere Anlagen befanden sich damals als „Testgeräte“ bei Verkehrsunternehmen und ein Gerät in einer Ausstellung. Die restlichen 42 Geräte (Anschaffungspreis rd. 154.000 €) waren beim Hersteller eingelagert und wurden damit nicht einer alsbaldigen Verwendung zugeführt.

Der Landesrechnungshof bemängelte die Verfahrensweise damals als unwirtschaftlich und empfahl bei Beschaffungen eine zeitnahe zweckentsprechende Verwendung.

Abbildung 2: Regio-DFI-Gerät der 1. Serie am Standort Wernigerode, Haltestelle Westerntor (Quelle: eigene Bilder Landesrechnungshof)

Im Rahmen der weiteren Erörterung teilte das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr in einem ergänzenden Schreiben vom 7. Mai 2013 mit, dass die NASA GmbH nunmehr aufgrund des günstigen Angebotes weitere 250 Einheiten gekauft habe.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes bei der NASA GmbH im Oktober 2016 stellte sich der Sachstand bezüglich des Einsatzes von beschafften Regio-DFI wie folgt dar:

- Anzahl der gekauften Geräte der 1. Serie 150 Stück
- Anzahl der gekauften Geräte der 2. Serie 250 Stück
  (Gesamtausgaben nach § 8b Abs. 1 ÖPNVG LSA 396.945,31 €).

Die NASA GmbH beauftragte mit Schreiben vom 29. November 2012 die Beschaffung der 2. Serie, obwohl die Geräte der 1. Serie zu diesem Zeitpunkt noch nicht alle vermietet waren. Dabei ist anzumerken, dass die Preisbindung aus dem Rahmenvertrag (1. Serie und Option zur 2. Serie) zum Jahresende 2012 auslief.
Nach Angaben der NASA GmbH waren zum Stichtag am 20. September 2016 von den insgesamt 400 gekauften Geräten noch 168 Stück (Kaufpreis 390.936 €) nicht an Verkehrsunternehmen vermietet bzw. verkauft und beim Hersteller eingelagert.

Der Landesrechnungshof sieht die Beschaffungspraxis der NASA GmbH kritisch und weiterhin, wie bereits im Jahr 2012 bemängelt, als unwirtschaftlich an.

Die Beschaffung von weiteren 250 Geräten im November 2012, obwohl die vorher gekauften 150 Geräte noch nicht vollständig verbaut waren und der kurzfristige Einsatz nicht gesichert war, kann nach Ansicht des Landesrechnungshofes nicht mit einem „günstigen Angebot“ gerechtfertigt werden. Maßstab sollte der tatsächliche Bedarf und nicht der Preis der Geräte sein.

Eine über Jahre dauernde Einlagerung von Geräten steht in keinem Zusammenhang mit der Entwicklung und Umsetzung von Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsstrategien gem. § 8b Abs. 1 ÖPNVG LSA.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr teilte in einer Stellungnahme vom 31. Juli 2018 mit, dass es die Auffassung des Landesrechnungshofes zur Frage der Projektauswahl nicht teile, da weder aus dem Gesetzestext noch aus der Gesetzesbegründung der Mitteleinsatz für neue Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsstrategien für den ÖPNV ableitbar sei.

Weiterhin informierte das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr über den Stand bei der Vermietung und dem Verkauf von Regio-DFI, bezogen auf den Stichtag 30. Juni 2018:

- *Zum 31. Dezember 2017 waren 245 der 400 Regio-DFI in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen aufgestellt.*
- *Ein Verkehrsunternehmen hat eine Interessenerklärung für die Abnahme von 19 Regio-DFI abgegeben.*
- *15 Geräte sind für die Lagerhaltung von Ersatzteilen vorgesehen.*
- *28 Regio-DFI der 1. Serie wurden durch Regio-DFI der 2. Serie ersetzt. Die alten Geräte dienen als Ersatzteilspender.*
- *Für die verbleibenden 93 Geräte hat die NASA GmbH Standortvorschläge erarbeitet. Es ist geplant im August/September zu beginnen und bis Ende 2018 alle 93 Regio-DFI aufzustellen.*

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, Beschaffungsvorgänge so zu gestalten, dass die erworbenen Geräte/Anlagen nach ihrer Anschaffung sofort ihrem Verwendungszweck zugeführt werden. Die Beschaffung hat sich an dem Bedarf auszurichten.

4. Fazit

Der Landesrechnungshof empfiehlt, bei der Auswahl der Projekte zur Umsetzung des § 8b Abs. 1 ÖPNVG LSA das Augenmerk verstärkt auf die Entwicklung und Umsetzung neuer Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsstrategien zu lenken.

Er hält es für unverzichtbar, nur dann Beschaffungen zu tätigen, wenn diese tatsächlich erforderlich sind und zeitnah erfolgswirksam werden.

Einzelplan	14	–	Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	14 09	–	Landesstraßenbaubehörde
Titel	731 65	–	Instandsetzung, Erneuerung, Um- und Aus- und Neubau (ohne Brückenbauwerke und Radwege)
Titel	732 65	–	Planung und Bauüberwachung (ohne Brückenbauwerke und Radwege)
Haushaltsvolumen		–	107,4 Mio. €

9 Erhebliche Kostensteigerungen bei Neubaumaßnahmen an Landesstraßen

Bei 78 von 262 im Landestraßenbauprogramm enthaltenen Einzelvorhaben in den Haushaltsjahren 2004 bis 2017 ist eine erhebliche Kostensteigerung um mehr als 15 % zum vorangegangenen Haushaltsansatz aufgetreten. Bei 39 Vorhaben betrug der Kostenanstieg sogar mehr als 50 %. In vier Fällen trat ein Kostenanstieg um mehr als 250 % auf. Dennoch wies das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr den Ausschuss für Finanzen nicht über Kostensteigerungen von insgesamt 101,3 Mio. € hin. Somit ist ein gravierendes Transparenzdefizit zu verzeichnen.

Durch das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr erfolgte bisher keine Überprüfung und Fortschreibung des Landesverkehrswegeplans 2004 - Teil: Straße.

Darüber hinaus hat das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr die Aufstellung eines in der Landesverkehrswegeplanung 2004 angekündigten Masterplanes „Verkehr“ bis heute nicht realisiert.

Die Straßenbauverwaltung hat bisher auf die Durchführung von Erfolgskontrollen im Zuge von Neubaumaßnahmen verzichtet.

1. Vorbemerkung

Der Landesverkehrswegeplan (LVWP) - Teil: Straße wurde im Januar 2004 vom damaligen Ministerium für Bau und Verkehr nach einem vorherigen Landtagsbeschluss herausgegeben und beinhaltet u. a. folgende Informationen:

> Die Verwirklichung der Ziele und Aufgabenstellungen des LVWP – Teil: Straße erfolgt in den mittelfristigen Bauprogrammen. Er bedarf der laufenden Fortschreibung und wird Bestandteil des noch zu erstellenden Masterplans „Verkehr“ des Landes.

Im LVWP – Teil: Straße treten infolge der im Land erreichten hohen Straßennetzdichte bei den Landesstraßen die Aufgaben der Erhaltung sowie des Um- und Ausbaus in den Vordergrund. Schwerpunkte des LVWP – Teil: Straße sind somit die Darstellung des Bedarfs für die Erhaltung bestehender Fahrbahnen und Brücken im Zuge der Landesstraßen sowie für den Neubau von Landesstraßen.

Für die Bedarfsermittlung erfolgte eine Bewertung bezüglich der Verkehrsbelastung, der Verkehrssicherheit, aber auch hinsichtlich Mängel, wie z. B. in der Linienführung, im Querschnitt und im Zustand der Fahrbahn der entsprechenden Landesstraße. Auf diese Weise wird eine einheitliche Betrachtung aller Maßnahmen gewährleistet.
Insgesamt wurden 70 Vorhaben mit einer Gesamtbaulänge von 156,5 km und einem Wertumfang von 224,1 Mio. € erfasst. Je nach Dringlichkeit wird unterschieden nach 24 indisponiblen Maßnahmen, 27 Maßnahmen des vordringlichen sowie 19 Maßnahmen des weiteren Bedarfs.

Darüber hinaus hat die Landesregierung den aktuell gültigen Landesentwicklungsplan (LEP) 2010 durch Verordnung vom 14. Dezember 2010 beschlossen. Der LEP gibt Auskunft über Ziele und Grundsätze zur Entwicklung der Standortpotenziale und der technischen Infrastruktur. So wurde zum Straßenverkehr des Landes folgendes Ziel festgelegt:

> Neubauvorhaben von Landesstraßen zur Entlastung von Ortsdurchfahrten und als Folgemaßnahmen von Bundesfernstraßenvorhaben werden entsprechend Landesverkehrswegeplan 2004 (LVWP) realisiert. Dabei werden insbesondere folgende Neubaumaßnahmen festgelegt:

- Landesstraße (L) 169n, Ortsumfahrung (OU) Gröbers als Folgemaßnahme des Ausbaus der Bundesautobahn (BAB) A 14 zwischen Halle Peißen und Schkeuditzer Kreuz,
- L 63, OU Calbe-Süd und OU Brumby zur Anbindung an die (BAB) A 14,
- L 164n, Verbesserung der Anbindung der Stadt Halle an die (BAB) A 143,
- L 66, OU Quedlinburg und L 71, OU Rathmannsdorf als Folgemaßnahme der Bundesstraße (B) 6n,
- L 159 OU Salzmünde,
- L 178n Anbindung an die B 91,
- L 15, OU Schernikau und L 14, OU Gethlingen als Folgemaßnahmen des Lückenschlusses der (BAB) A 14.

Für Neubaumaßnahmen an Landesstraßen waren 4 Mio. € für das Haushaltsjahr 2014 veranschlagt. Für die Haushaltsjahre 2015/2016 waren insgesamt rund 5,56 Mio. € für den Neubau von Landesstraßen angesetzt. Im Nachtragshaushalt für die Haushaltsjahre 2015/2016 erfolgte eine Aufstockung um 5 Mio. €. Diese zusätzlichen Mittel sollten laut der damaligen Begründung des MLV ausschließlich zur beschleunigten Umsetzung von Neubaumaßnahmen wie der L66/L242 – OU Quedlinburg, L63 – Teilortsumfahrung (TOU) Calbe und der L63 – OU Brumby verwendet werden. Im Doppelhaushalt 2017/2018 sind jeweils 8,65 Mio. € für den Neubau von Landesstraßen veranschlagt.

Der Landesrechnungshof hatte bereits in seiner Stellungnahme zum Nachtragshaushalt 2015/2016 empfohlen, dem Substanzerhalt am Landesstraßennetz Priorität einzuräumen. Auf die Ausweitung von Neubauprojekten im Landesstraßenbau mit veranschlagten zusätzlichen Kosten in Höhe von 5 Mio. € sollte zugunsten der Erhaltung des bestehenden Landesstraßennetzes verzichtet werden.

In der Zeit von März 2017 bis Mai 2017 hat der Landesrechnungshof die Planung von Neubaumaßnahmen an Landesstraßen sowohl im Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr als auch in den Regionalbereichen West und Mitte der Landesstraßenbaubehörde geprüft.

2. Mangelnde Transparenz bei der Darstellung von Kostensteigerungen von Neubaumaßnahmen

Nach § 54 LHO darf von den Berechnungen der in § 24 LHO bezeichneten Unterlagen (u. a. Kostenermittlungen) ohne Einwilligung des Landtages oder des für den Haushalt zuständigen Ausschusses des Landtages nur insoweit abgewichen werden, als die Änderung nicht erheblich ist.
Eine Abweichung ist gemäß der Verwaltungsvorschrift zu § 54 LHO erheblich, wenn sie zu einer Kostenüberschreitung um mehr als 15 % führt.

Dem Haushaltsplan ist regelmäßig als Anlage eine Übersicht über beabsichtigte Baumaßnahmen an Landesstraßen, das Landesstraßenbauprogramm, angefügt.
Der Landesrechnungshof überprüfte die Kostenentwicklung der im Landestraßenbauprogramm enthaltenen Einzelvorhaben über mehrere Haushaltsjahre hinweg.
Die Anzahl der Maßnahmen aus den exemplarisch ausgewählten Haushaltsjahren 2004 bis 2017 beziffert sich auf insgesamt 262. Eine Kostensteigerung um mehr als 15 % zum Haushaltsansatz stellte der Landesrechnungshof bei 78 Maßnahmen fest. In 39 Fällen war ein Kostenanstieg um mehr als 50 % gegenüber dem ursprünglichen Kostenansatz zu verzeichnen. In 16 Fällen trat ein Kostenanstieg um mehr als 100 % und in 4 Fällen um mehr als 250 % auf. Bislang erfolgten seitens des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr unterjährig und außerhalb der Haushaltspläne keine Informationen zu den einzelnen Kostensteigerungen an den für den Haushalt zuständigen Ausschuss.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr ist somit seiner Informationsverpflichtung gegenüber dem Landtag bzw. dem Ausschuss für Finanzen zu erheblichen Kostenüberschreitungen um mehr als 15 % nicht nachgekommen.

Der Landtag hatte folglich im Betrachtungszeitraum der Haushaltsjahre 2004 bis 2017 in den gesamten 78 Fällen keine Gelegenheit, über die Kostensteigerungen zu entscheiden. Die Kostenüberschreitungen addieren sich im Betrachtungszeitraum zu einer Summe von insgesamt 105,5 Mio. €.

Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr seiner Informationsverpflichtung gegenüber dem für den Haushalt zuständigen Ausschuss bei künftigen Kostenabweichungen um mehr als 15 % nachzukommen. Dies kann auch im Zuge der Vorstellung des Bauprogramms im zuständigen Fachausschuss erfolgen.

3. Keine fortlaufende Überprüfung und Fortschreibung des Landesverkehrswegeplans (LVWP) – Teil: Straße

In Sachsen-Anhalt wird der Neu- und wesentliche Ausbau des Bundesfernstraßennetzes auf der Grundlage des Bedarfsplanes für die Bundesfernstraßen und den daraus abgeleiteten Bauprogrammen vollzogen. Bis zur Aufstellung des LVWP – Teil: Straße fehlte eine vergleichbare Unterlage für den Bereich des Landesstraßennetzes. Mit dem LVWP – Teil: Straße sollte diese Lücke geschlossen werden. Dabei greift der LVWP nicht auf ein dem Bundesverkehrswegeplan entsprechendes Bewertungsverfahren zurück, sondern bedient sich allgemein gültiger, teilweise abstrakter Bewertungskriterien.

Die Ziele und Grundsätze des Landesentwicklungsplanes (LEP) gelten für die Landesstraßenbauverwaltung als maßgebende Grundlagen für die Um- und Ausbau- sowie Neubauprogramme der Straßenbauverwaltung. Als Ziel des LEP werden Neubauvorhaben von Landesstraßen zur Entlastung von Ortsdurchfahrten und als Folgemaßnahmen von Bundesfernstraßenvorhaben entsprechend des LVWP Teil: Straße realisiert.
Im LVWP Teil: Straße erfolgte für die Bedarfsermittlung eine Bewertung bezüglich der Verkehrsbelastung, der Verkehrssicherheit und der Mängel, wie z. B. in der Linienführung, im Querschnitt und im Zustand der Fahrbahn der entsprechenden Landesstraße. Auf diese Weise soll eine einheitliche Betrachtung aller Maßnahmen gewährleistet werden.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes stellt dieses allgemeine Bewertungsverfahren keine ausreichend präzise Bedarfsermittlung dar.
So werden insbesondere wesentliche Umweltaspekte nicht einbezogen, die die Planungen in einem späteren Stadium erschweren bzw. verzögern könnten. Weiterhin hält es der Landesrechnungshof für erforderlich, Behörden, Verbände und die Öffentlichkeit vor der eigentlichen Planungsphase zu beteiligen.

Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, den Bedarfsplan für den Neubau von Landesstraßen unter Berücksichtigung der Verkehrsentwicklung nach Ablauf von jeweils fünf Jahren zu überprüfen und fortzuschreiben.
Die Aufnahme von Bauvorhaben in den Bedarfsplan und die damit einhergehende Dringlichkeitsbewertung durch die Straßenbauverwaltung ist detaillierter zu beschreiben und einzuschätzen.

Darüber hinaus hält der Landesrechnungshof eine Betrachtung von Umweltaspekten und eine Beteiligung Dritter für erforderlich. Dies würde im Rahmen der begleitenden strategischen Umweltprüfung zur Aktualisierung des LVWP - Teil: Straße erfolgen. Nach Aktualisierung des Bedarfsplanes sollte dieser dem Ausschuss für Landesentwicklung und Verkehr vorgelegt werden.

4. Fehlender Masterplan „Verkehr“

Ein Masterplan „Verkehr“ soll der Straßenbauverwaltung als Instrument der Steuerung zur Umsetzung des Bedarfs für die Planung und den Bau von Landesstraßen dienen. Damit soll er transparent Auskunft darüber geben, wann die Planung einzelner Projekte voraussichtlich aufgenommen und wann der Bau abgeschlossen sein kann. Flankiert werden soll der Masterplan von Instrumenten einer frühzeitigen Bürgerbeteiligung.

Gemäß den Vorbemerkungen zum LVWP - Teil: Straße wird der LVWP - Teil: Straße Bestandteil des noch zu erstellenden Masterplans „Verkehr“ des Landes.

Nach den Recherchen des Landesrechnungshofes konnte weder ein Masterplan „Verkehr“ noch ein ähnliches Konzept vorgelegt werden. Auf Nachfrage des Landesrechnungshofes machte das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr mit Schreiben vom 17. Juli 2017 zum Stand des Masterplans „Verkehr“ folgende Angaben:

> „Im Zuge der Aufstellung des LVW - Teil: Straße bestand ursprünglich die Überlegung, alle Fachpläne des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr, die sich mit Verkehrsbelangen befassen (u. a. LVWP - Teil: Binnenschifffahrt, Häfen und Fähren) in einem Masterplan „Verkehr“ zusammenzufassen. Diese Zusammenführung wurde jedoch nicht weiter verfolgt.
> Ein Dokument Masterplan „Verkehr“ existiert für Sachsen-Anhalt nicht.“

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr ist seinen Vorgaben zur Aufstellung des Masterplans „Verkehr“ laut LVWP - Teil: Straße nicht nachgekommen.
Nach Auffassung des Landesrechnungshofes fehlt damit dem Ministerium ein Instrument zur Darstellung eines strukturierten Vorgehens bei der Umsetzung langfristiger Ziele für die Planung und den Bau von Landesstraßen.

Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, dass der Masterplan „Verkehr“, wie im LVWP - Teil: Straße angekündigt, erstellt und vorgelegt wird.

5. Keine Erfolgskontrolle nach Umsetzung von Baumaßnahmen

Über die o. g. Sachverhalte hinaus hat sich der Landesrechnungshof auch mit detaillierten Einzelmaßnahmen befasst.

Der Landesrechnungshof stellte bei seinen örtlichen Erhebungen in den ihm vorgelegten Unterlagen zur L63 OU Calbe-Süd und L71 OU Rathmannsdorf fest, dass die Straßenbauverwaltung weder Untersuchungen zur begleitenden noch zur abschließenden Erfolgskontrolle vorgenommen hat.

Als Grundlage für die Straßenbauplanungen hat die Straßenbauverwaltung prognostizierte Verkehrsbelastungen, welche teilweise mehrere Jahre alt waren, herangezogen.
Während der Planung zu den Bauvorhaben hat die Straßenbauverwaltung keine Überprüfungen der tatsächlichen Verkehrsbelastung als Vergleich durchgeführt.

Tatsächlich waren sowohl die Anzahl der Fahrzeuge innerhalb von 24 Stunden als auch die dazugehörigen Schwerverkehrsanteile geringer als die für das Prognosejahr 2015 erwartete Verkehrsbelastung.

Die Verwaltung hat den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nicht eingehalten. Sie beachtete die LHO und die dazugehörige Verwaltungsvorschrift nicht, wonach begleitende und abschließende Erfolgskontrollen als systematisches Prüfungsverfahren durchzuführen sind.
Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass mit der festgestellten Herangehensweise der Straßenbauverwaltung unbeantwortet bleibt, ob das angestrebte Ziel erreicht wurde. Ein Vergleich zwischen prognostizierten und realen Verkehrsstärken blieb aus, obwohl damit eine Kontrolle und Anpassung der Prognosezahlen möglich wäre.

Der Landesrechnungshof erwartet vom Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, für alle bereits fertiggestellten Neubaumaßnahmen einen Abgleich der Prognosewerte mit den Ist-Werten vorzunehmen. Für alle Maßnahmen, die innerhalb der letzten fünf Jahre realisiert wurden, ist eine abschließende Erfolgskontrolle durchzuführen.

6. Fazit

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass der seit 2004 bestehende Bedarfsplan für Neubaumaßnahmen an Landesstraßen aktualisiert und fortgeschrieben werden muss. Durch eine bedarfsgerechte Fortschreibung kann der Straßenbauverwaltung eine verlässliche Arbeitsgrundlage bereitgestellt und damit finanzielle Risiken vom Land abgewendet werden.
Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr sollte umgehend den angekündigten Masterplan „Verkehr“ aufstellen.
Das Ministerium sollte darüber hinaus als Grundlage für die Aufstellung des Haushaltsplans ein transparentes Verfahren über künftige Kostenentwicklungen des Landesstraßenbauprogramms ermöglichen.
Bei allen durchgeführten Neubaumaßnahmen sind Erfolgskontrollen nach Abschluss der Baumaßnahmen durchzuführen.

Die Straßenbauverwaltung hat auf die Abgabe einer Stellungnahme verzichtet.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	15	–	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie
Kapitel	15 09	–	Umwelt- und Naturschutzverwaltung
Titel	83	–	Biosphärenreservat Mittelelbe
(geprüftes) Haushaltsvolumen	2014 bis 2016	–	4.510.736 €

10 Nicht hinreichende Beachtung der Vorgaben der UNESCO durch das Land im Biosphärenreservat „Mittelelbe“

Das Biosphärenreservat „Mittelelbe“ erfüllt 20 Jahre nach der Anerkennung des Biosphärenreservats „Flusslandschaft Elbe“ durch die UNESCO die vorgeschriebenen Mindestgrößen für die Kern- und Pflegezone noch nicht.

1. Vorbemerkungen

Biosphärenreservat „Mittelelbe“

UNESCO-Biosphärenreservate sind international repräsentative Modellregionen.

Das Ende 1997 von der UNESCO anerkannte länderübergreifende Biosphärenreservat „Flusslandschaft Elbe“ ist mit 282.250,1 ha[95] das größte im Binnenland gelegene Biosphärenreservat in Deutschland. Es repräsentiert eine der letzten naturnahen Stromlandschaften Mitteleuropas und erstreckt sich über rund 400 Flusskilometer der Mittelelbe.

Das Biosphärenreservat „Mittelelbe“ ist fester Bestandteil des länderübergreifenden UNESCO-Biosphärenreservats „Flusslandschaft Elbe" mit einer Ausdehnung von rund 300 Flusskilometern. Das Land hat diesen Teil mit einer Fläche von 125.510 ha am 20. März 2006 zum Biosphärenreservat erklärt[96].

[95] Die länderübergreifende Arbeitsgruppe des UNESCO-Biosphärenreservats „Flusslandschaft Elbe“ hat am 2. März 2017 das deutsche Nationalkomitee für das UNESCO-Programm „Der Mensch und die Biosphäre“ (MAB) gebeten, den zuständigen Stellen bei der UNESCO einen Antrag auf eine Gebietsverkleinerung des Biosphärenreservats um 60.600 ha auf 282.250,1 ha vorzulegen und zu unterstützen.

[96] Allgemeinverfügung über die Erklärung zum Biosphärenreservat „Mittelelbe“, Bekanntmachung des MLU vom 2. Februar 2006 - 41.11-22421 (MBl. LSA S. 112), zuletzt geändert durch die Bekanntmachung des MLU vom 15. April 2008 - 21.11- 22421 (MBl. LSA S. 336).

Das Biosphärenreservat „Mittelelbe“ umfasst insgesamt

- 33 Naturschutzgebiete,
- 13 Landschaftsschutzgebiete,
- das ehemalige Biosphärenreservat “Mittlere Elbe“ sowie
- zahlreiche Fauna-Flora-Habitat- und Vogelschutzgebiete des Natura 2000-Schutzgebietssystems[97].

Der Flächenanteil der Natura 2000-Gebiete im Biosphärenreservat „Mittelelbe“ liegt bei 55 %.[98] Im Biosphärenreservat „Mittelelbe“ liegt auch das UNESCO-Weltkulturerbe „Gartenreich Dessau-Wörlitz“.

Biosphärenreservatsverwaltung „Mittelelbe“

Das Land hat im Juni 2012 die Biosphärenreservatsverwaltung „Mittelelbe“ mit Sitz in Oranienbaum-Wörlitz errichtet. Bis dahin hatte das Landesverwaltungsamt die Aufgaben der Verwaltung des Biosphärenreservats „Mittelelbe“ wahrgenommen[99].

Die Biosphärenreservatsverwaltung unterhält

- zwei Außenstellen, und zwar in Arneburg und Schollene/Ferchels,
- zwei Informationszentren in Oranienbaum-Wörlitz („Auenhaus“) und Havelberg („Haus der Flüsse“) sowie
- zwei Informationsstellen in Schollene/Ferchels und Magdeburg.

Die Biosphärenreservatsverwaltung ist auch die Landesreferenzstelle für den Biberschutz.

Der Landesrechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Biosphärenreservatsverwaltung „Mittelelbe“ im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft und Energie im Jahr 2017 geprüft und nachfolgende Feststellungen getroffen.

---

97 Allgemeinverfügung über die Erklärung zum Biosphärenreservat „Mittelelbe“, Bekanntmachung des MLU vom 2. Februar 2006 - 41.11-22421 (MBI. LSA S. 112), zuletzt geändert durch die Bekanntmachung des MLU vom 15. April 2008 - 21.11- 22421 (MBI. LSA S. 336).

98 Landesamt für Umweltschutz Halle, Geoinformationssystems-(GIS)-Daten mit Stand Januar 2017.

99 Gesetz über die Neuorganisation der Verwaltung des Biosphärenreservats Mittelelbe, des Biosphärenreservats Karstlandschaft Südharz und des Naturparks Drömling (Großschutzgebiete-Verwaltungsgesetz - GSG-VG LSA) vom 13. Juni 2012 (GVBI. LSA S. 199).

2. Feststellungen

2.1 Unzureichende Zonierung und Sicherung der Flächen

Ein Biosphärenreservat verfügt über Kern-, Pflege- und Entwicklungszonen. Diese müssen einzeln und zusammen, ausgehend von der Gesamtfläche, vorgeschriebene Mindestgrößen erreichen[100]. Die Kernzone muss dabei mindestens 3 % der Gesamtfläche einnehmen und die Kern- und die Pflegezone müssen zusammen mindestens 20 % der Gesamtfläche des Biosphärenreservats betragen.
Der überwiegende Teil der Fläche des Biosphärenreservats muss rechtlich gesichert sein. Bereits ausgewiesene Schutzgebiete dürfen sich in ihrem Schutzstatus nicht verschlechtern.
Das Land hat die gesamte Kernzone als Nationalpark oder Naturschutzgebiet bzw. auf andere Weise gleichwertig zu sichern („Wahrung des Prozessschutzes“).

Der Landesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung u. a. fest, dass

- das Biosphärenreservat „Mittelelbe“ 20 Jahre nach der Anerkennung des länderübergreifenden Biosphärenreservats „Flusslandschaft Elbe" durch die UNESCO die vorgeschriebenen Mindestgrößen für die Kern- und Pflegezone nicht erfüllt,
- das Land das Gebiet der Kernzone ausschließlich durch Bereitstellung eigener Flächen realisieren will, aber
- die Kernzone derzeit jedoch nur zu 27 % rechtlich gesichert ist[101].

> Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie teilte in seiner Stellungnahme vom 20. März 2018 zur Prüfungsmitteilung vom 13. November 2017 u. a. Folgendes mit:
>
> - „Die Anerkennung des länderübergreifenden Biosphärenreservats Flusslandschaft Elbe durch die UNESCO erfolgte 1997. Sie ist damals ausgesprochen worden, obwohl die Kriterien bezüglich des Anteils der Kernzonen an der Gesamtfläche nicht den Vorgaben der UNESCO, aber denen des deutschen MAB[102]-Nationalkomitees entsprachen. …

[100] Nrn. 3 bis 11 der Kriterien für die Anerkennung und Überprüfung von Biosphärenreservaten der UNESCO in Deutschland.
[101] Bericht zur periodischen Überprüfung des UNESCO-Biosphärenreservats Flusslandschaft Elbe, Berichtszeitraum 2007 bis 2016 der Länderarbeitsgemeinschaft UNESCO-Biosphärenreservat Flusslandschaft Elbe vom 21. Februar 2017.
[102] „Der Mensch und die Biosphäre“ (MAB).

Die Länder sind vom deutschen MAB-Nationalkomitee aufgefordert worden, bis 2020 zum Stand der Ausweisung der Kernzonen zu berichten."

- „Das Land Sachsen-Anhalt ist bestrebt, bis spätestens zur nächsten Evaluierung 2027 die Kriterien der UNESCO für Biosphärenreservate und insbesondere die Vorgaben für die Zonierungen zu erfüllen. Einen Schwerpunkt bildet dabei die Ausweisung und rechtliche Sicherung von mindestens drei Prozent der Gesamtfläche als Kernzone. Dazu soll ein Kernzonenkonzept durch die Biosphärenreservatsverwaltung erarbeitet werden, das sich an den Empfehlungen des deutschen MAB-Nationalkomitees orientiert."

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes könnte auf Grund der noch immer nicht erfüllten Mindestanforderungen im Biosphärenreservat „Mittelelbe" der Fortbestand der UNESCO-Anerkennung sowohl dieses als auch des länderübergreifenden Biosphärenreservats „Flusslandschaft Elbe" gefährdet sein. Er hält einen Zeitraum von weiteren zehn Jahren für die Erfüllung der Mindestanforderungen für kritikwürdig und erwartet eine zügige Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen.

2.2 Nichterfüllung weiterer UNESCO-Kriterien

Die UNESCO hat weiterhin festgelegt[103], dass die Mitgliedstaaten nach Anerkennung von Biosphärenreservaten innerhalb von

- drei Jahren ein abgestimmtes Rahmenkonzept erstellen und vorlegen müssen und
- fünf Jahren Pflege- und Entwicklungspläne zumindest für besonders schutz- bzw. pflegebedürftige Bereiche der Pflege- und Entwicklungszone sowie spezielle Planungen zur nachhaltigen Tourismus-, Verkehrs- und Siedlungsentwicklung in der Entwicklungszone erarbeiten sollen.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass bisher

- weder das Land Sachsen-Anhalt noch die Anrainerländer des UNESCO-Biosphärenreservats „Flusslandschaft Elbe" die Rahmenkonzepte für das Biosphä-

[103] Nrn. 17 und 18 der Kriterien für die Anerkennung und Überprüfung von Biosphärenreservaten der UNESCO in Deutschland.

renreservat „Mittelelbe“ aus dem Jahr 2001 und das länderübergreifende UNESCO-Biosphärenreservat „Flusslandschaft Elbe“ aus dem Jahr 2006 evaluiert haben,

- das Land keine Maßnahmenprogramme zur Umsetzung der Ziele der Rahmenkonzepte sowie Pflege- und Entwicklungspläne für das Biosphärenreservat „Mittellebe“ erstellt hat und
- das Land keinen Forschungsrahmenplan aufgestellt hat.

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie teilte in seiner Stellungnahme vom 20. März 2018 zur Prüfungsmitteilung vom 13. November 2017 mit, dass es

- in Abstimmung mit den anderen Bundesländern das Rahmenkonzept zu ausgewählten Aufgaben- und Themenbereichen aktualisieren sowie
- dem deutschen MAB-Komitee bereits bis Ende 2018 einen Bericht zur Kernzone vorlegen,
- den Forschungsrahmenplan mittelfristig fertigstellen und
- im Übrigen die Anregungen des Landesrechnungshofes zeitnah aufgreifen wird.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie alle Anstrengungen unternimmt, um schnellstmöglich alle Kriterien für die Anerkennung und Überprüfung von Biosphärenreservaten der UNESCO zu erfüllen.

2.3 Weitere Empfehlungen

Der Landesrechnungshof empfahl dem Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie im Rahmen seiner Prüfung,

- das Besuchermanagement des Biosphärenreservats weiterzuentwickeln,
- die Ergebnisse der Forschungsarbeit des Biosphärenreservats dem Weltnetz der Biosphärenreservate zur Verfügung zu stellen,
- die Personalentwicklungsplanung zu evaluieren und auch
- bezüglich der Biberfreianlage in der Nähe des Hauptsitzes der Verwaltung die organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen zum Weiterbetrieb dieser Attraktion zu schaffen.

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie wird die Anregungen des Landesrechnungshofes aufgreifen und umsetzen.

3. Fazit

Der Landesrechnungshof kann insbesondere nicht nachvollziehen, dass das Land 20 Jahre nach der Anerkennung des länderbergreifenden Biosphärenreservates „Flusslandschaft Elbe“ einige für die Antragstellung notwendigen Voraussetzungen noch immer nicht erfüllt hat. Er hält auch einen Zeitraum von weiteren zehn Jahren für die Erfüllung der Mindestanforderungen für unzureichend. Das Land sollte daher umgehend Maßnahmen ergreifen,

- **damit das Biosphärenreservat „Mittelelbe“ die Mindestanforderungen für die Zonierung erfüllt und**
- **um die Kern- und Pflegezonen des Biosphärenreservats zeitnah und vollständig rechtlich zu sichern.**

> *Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie teilte dem Landesrechnungshof in seiner Stellungnahme vom 7. August 2018 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages mit, dass „gegen den Sachverhalt und seine Darstellung keine Einwände … bestehen“.*

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	15	–	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie
(geprüftes) Haushaltsvolumen		–	rd. 10 Mio. € (Haushaltsvolumen des Verbandes)

11 Mängel bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Unterhaltungsverbandes „Ehle/Ihle“

Der Unterhaltungsverband „Ehle/Ihle“ nahm zur Erfüllung freiwilliger Aufgaben zweckgebundene Mittel in Anspruch genommen, um seine gesetzlichen Aufgaben ohne Beitragserhöhungen finanzieren zu können.
Seine Buchführung entsprach nicht den haushaltsrechtlichen Vorschriften und seine Jahresabschlüsse waren nicht korrekt.
Der Unterhaltungsverband übernimmt eine Vielzahl freiwilliger Aufgaben, so dass ihm nicht ausreichend Zeit für seine Pflichtaufgaben zur Verfügung steht.

1. Vorbemerkungen

Die Gewässer werden in Gewässer erster Ordnung und Gewässer zweiter Ordnung unterteilt.

Gewässer erster Ordnung sind die Gewässer, die wegen ihrer erheblichen wasserwirtschaftlichen Bedeutung Binnenwasserstraßen im Sinne des Bundeswasserstraßengesetzes sind oder in der Anlage 1 des Gesetzes aufgeführt sind[104]. Die Unterhaltungspflicht obliegt dem Land, vertreten durch den Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft und bei Bundeswasserstraßen der Wasserstraßenverwaltung des Bundes.

Gewässer zweiter Ordnung sind alle Gewässer, die nicht zur ersten Ordnung gehören[105].
Die Unterhaltungsverbände (UHV) sind Wasser- und Bodenverbände im Sinne des Wasserverbandsgesetzes (WVG[106]) und Körperschaften des öffentlichen Rechts[107]. Sie sind

[104] Vgl. § 4 Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt (WG LSA) vom 16. März 2011 (GVBl. LSA S. 492), Anlage 3 neu gefasst durch Art. 2 der Verordnung vom 17. Februar 2017 (GVBl. LSA S. 33).
[105] Vgl. § 5 WG LSA.
[106] Gesetz über Wasser- und Bodenverbände (Wasserverbandsgesetz – WVG) vom 12. Februar 1991 (BGBl. I S. 405), geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Mai 2002 (BGBl. I S. 1578).
[107] Vgl. § 55 WG LSA.

zuständig für die Unterhaltung der in ihrem Niederschlagsgebiet liegenden Gewässer zweiter Ordnung.
Zur Gewässerunterhaltung gehören insbesondere:

- Reinigung, Räumung, Freihaltung und Schutz des Gewässers einschließlich der Ufer
- Erhaltung und Anpflanzung standortgerechter Ufergehölze und Erneuerung des Baumbestandes
- Unterhaltung und Betrieb der Anlagen, die der ordnungsgemäßen Abführung des Wassers dienen (z. B. Schöpfwerke, Wehre[108])

Die Mitglieder der Verbände sind grundsätzlich die Gemeinden im jeweiligen Niederschlagsgebiet[109].
Die Verbandsmitglieder sind verpflichtet, dem Verband Beiträge zu leisten, soweit dies zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist[110].
Die Verbände unterliegen „der Rechtsaufsicht durch die Aufsichtsbehörde“[111]. Zuständige Behörden für die Wahrnehmung der Aufgaben nach dem Wasserverbandsgesetz sind in das für die Wasserwirtschaft zuständige Ministerium als oberste Aufsichtsbehörde (hier: Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie), das Landesverwaltungsamt als obere Aufsichtsbehörde und die Landkreise und kreisfreien Städte als untere Aufsichtsbehörden[112].

Das Land hat festgelegt, dass für die Wasser- und Bodenverbände u. a. die §§ 1 bis 87 der LHO anzuwenden sind, an Stelle der in der LHO genannten Einrichtungen und Behörden des Landes jedoch der Vorstand des Verbandes tritt, soweit die Satzung des Verbandes keine abweichenden Bestimmungen vorsieht[113]. Die Satzung des UHV enthält lediglich grundsätzliche Bestimmungen zur Aufstellung des Haushaltsplanes sowie zur Rechnungslegung durch den Vorstand.

Der UHV „Ehle/Ihle“ übernahm neben seinen gesetzlich festgelegten Pflichten weitere Aufgaben freiwillig.

---

[108] Vgl. § 52 WG LSA.
[109] Vgl. § 54 WG LSA.
[110] Vgl. § 28 WVG.
[111] Vgl. § 72 WVG.
[112] Vgl. § 1 Ausführungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt zum Wasserverbandsgesetz (WVG AG LSA) vom 20. März 2007 (GVBl. LSA S. 44), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 18. Dezember 2015 (GVBl. LSA S. 659).
[113] Vgl. § 65 WVG i. V. m. §§ 105 ff. LHO und § 2 WVG AG LSA.

Zu den zusätzlichen Aufgaben gehören u. a. die Abwicklung von Förderverfahren sowie von Gewässerausbaumaßnahmen in den Bereichen einiger Mitgliedsgemeinden. So setzt der UHV Maßnahmen aus den folgenden Förderbereichen um:

- Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Maßnahmen zur Beseitigung oder Minderung von/sowie Vorbeugung gegen Vernässungen oder Erosionen
- Richtlinie Hochwasserschäden Sachsen-Anhalt 2013
- EU-Wasserrahmenrichtlinie (EU-WRRL).

Der UHV hat dementsprechend seinen Haushaltsplan und seine Jahresrechnung für die einzelnen Haushaltsjahre in drei Teile untergliedert, nämlich in den „Verwaltungshaushalt“, den „Bauhaushalt EU-WRRL“ sowie den „Bauhaushalt Ostelbien Magdeburg und Hochwasserschadenbeseitigung“.

Der Landesrechnungshof hat im Juni 2017 stichprobenhaft die Haushalts- und Wirtschaftsführung des UHV ab dem Haushaltsjahr 2015, einschließlich der Verwendung von Fördermitteln, insbesondere aus dem Landesprogramm „Vernässungen und Erosionen“ geprüft und nachfolgende Feststellungen getroffen.

2. Feststellungen

2.1 Zwischenfinanzierung zur Liquiditätssicherung

Die Ausgaben des „Verwaltungshaushaltes“ des UHV betreffen seine gesetzlichen Aufgaben und sind durch Beiträge der Mitglieder zu finanzieren.
In den anderen Haushaltsteilen befinden sich u. a. Fördermittel und Mittel der Landeshauptstadt Magdeburg, die der UHV zweckgebunden für die Übernahme bestimmter freiwillig übernommener Aufgaben erhält.
Der UHV setzte in der Zeit vom 3. Februar 2009 bis zum 2. Dezember 2015 insgesamt 1.880.000 € aus den für den „Bauhaushalt Ostelbien Magdeburg und Hochwasserschadenbeseitigung“ bestimmten Mitteln ein, um die Liquidität des UHV zu sichern.
Er bildete dies jedoch nicht in seiner Buchführung ab. Erst nach 2015 veranlasste der UHV eine entsprechende Beitragserhöhung und glich die Zwischenfinanzierungen zwischenzeitlich aus.

Der UHV hat zur Sicherung seiner satzungsgemäßen Pflichtaufgaben sowie für die freiwilligen Maßnahmen nach EU-WRRL zweckgebundene Mittel der Landeshaupt-

stadt Magdeburg in Anspruch genommen, anstatt seine Pflichtaufgaben durch entsprechende Beitragserhöhungen zu finanzieren.

2.2 Fehlerhafte Buchführung und Jahresabschlüsse

Der UHV führte seinen Haushalt sowie seine Jahresabschlüsse nicht immer korrekt:

- Er fertigte für Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich keine Annahmeanordnungen oder Auszahlungsanordnungen, die die geforderten Angaben, wie z. B. ein Kennzeichen zur eindeutigen Identifizierung aller mit der Anordnung zusammenhängenden Informationen und den Zahlungspartner mit den für den Zahlungsverkehr notwendigen Angaben, enthielten[114].
- Er nahm entgegen der Dienstanweisung Anordnungen ohne die Unterschrift des Verbandsvorstehers vor.
- Die fortlaufende Nummerierung der in den elektronisch geführten Haushaltsüberwachungslisten des Verbandes erfassten Geschäftsvorfälle war des Öfteren lückenhaft und entsprach somit nicht den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Buchführung.
- Der vom Landesrechnungshof vorgenommene Abgleich der in den Jahresrechnungen 2014 bis 2016 dargestellten Ergebnisse mit den jeweiligen Bankbeständen zum 1. Januar bzw. 31. Dezember ergab einige Differenzen. So wies z. B. ein Konto im Jahr 2016 einen um 3.074,55 € zu niedrigen Stand aus. Der UHV wies hier versehentlich Einnahmen nochmals aus, die er bereits im vorherigen Haushaltsjahr erzielt hatte. Die Jahresrechnung ist somit nicht korrekt. Nicht alle vom Landesrechnungshof festgestellten Differenzen konnte der UHV abschließend klären. Der Landesrechnungshof geht somit davon aus, dass die in den Jahresrechnungen 2014 bis 2016 ausgewiesenen Einnahmen und Ausgaben nicht korrekt sind. Der Verbandsausschuss hätte somit dem Vorstand die Entlastung nicht erteilen dürfen[115].

Der Landesrechnungshof setzt voraus, dass der UHV künftig die grundlegenden Regelungen der Haushaltsführung beachtet, die aufgeführten Differenzen klärt und sämtliche Maßnahmen ergreift, um eine korrekte Haushalts- und Wirtschaftsführung zu gewährleisten.

---

[114] Vgl. Nr. 1.3 ff. Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung (§§ 70 bis 72 und 74 bis 80 LHO) (VV-ZBR).

[115] Vgl. § 8 Satzung des Ehle/Ihle Verbandes.

2.3 Erweiterung der Aufgaben

Der Verwaltungshaushalt des UHV enthält die Mittel für die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung. Dieser umfasste z. B. im Jahr 2015 nur 22,15 % der Ausgaben des Gesamthaushaltes. Das bedeutet, dass mehr als Dreiviertel der Ausgaben des UHV freiwillige Aufgaben betrafen.
Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass sich der UHV die Verwaltungskosten für die Übernahme der o. g. Aufgaben von den jeweiligen Bevorteilten (Mitgliedsgemeinden oder Land) erstatten lässt.
Dazu schloss er z. B. mit dem Land einen „Vertrag über die Erstattung der anteiligen Verwaltungskosten (anteilige Personalkosten) für die Durchführung von Vorhaben zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie“ ab (vgl. Vertrag vom 1. Dezember 2016).
Gleichwohl ist der Landesrechnungshof der Auffassung, dass die UHV nicht unverhältnismäßig zur Erfüllung ursprünglich staatlicher oder kommunaler Pflichten herangezogen werden dürfen[116].

Gesetzlich übertragene Aufgabe der UHV ist die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung[117]. Unabhängig davon können die UHV zwar weitere Aufgaben freiwillig übernehmen, sie dürfen jedoch hierbei ihre Pflichtaufgaben nicht vernachlässigen[118].

3. Fazit

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie im Rahmen seiner Rechtsaufsicht

- **dafür Sorge trägt, dass die UHV**
  - **bei ihrer Haushaltsführung die landesrechtlichen Vorgaben – insbesondere zu ordnungsmäßiger Buchführung – konkret beachten,**
  - **nicht über Gebühr staatliche oder kommunale Aufgaben wahrnehmen,**
- **die betreffenden Differenzen klärt und deren Auswirkungen auf die Beitragskalkulationen prüft.**

[116] Vgl. auch Kommentar WVG, Reinhardt/Hasche, Rd.Nr. 13 zu § 1.
[117] Vgl. § 54 WG LSA.
[118] Vgl. § 55 Abs. 2 WG LSA i. V. m. § 2 WVG.

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie teilte dem Landesrechnungshof in seiner Stellungnahme vom 7. August 2018 mit, dass es hinsichtlich des fachlichen Inhalts und seiner Darstellung keine Einwände gibt.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	17	–	Staatskanzlei und Ministerium für Kultur
Kapitel	17 10	–	Stiftung Gedenkstätten Sachsen-Anhalt
Titel	diverse		
Haushaltsvolumen 2016		–	4.676.114 Mio. €

12 Millionenschwere Zahlungen an die Stiftung Gedenkstätten ohne Prüfung der Mittelverwendung

Das Verfahren zur Finanzierung der Stiftung auf Basis jährlicher Zuwendungsbescheide hat sich in der Praxis als unzweckmäßig erwiesen.
Ab dem Jahr 2007 haben das Ministerium des Innern und das Kultusministerium über Jahre hinweg Zuwendungen an die Stiftung Gedenkstätten in Höhe mehrerer Mio. € ausgereicht, jedoch die Mittelverwendung durch die Stiftung nicht überprüft. Eine Rückzahlung der nichtzuwendungsfähigen Ausgaben ist nicht mehr möglich, da die Stiftung nicht über ausreichend Mittel verfügt und das Land für diesen Fall wiederum Finanzhilfen zur Sicherung des Stiftungszwecks ausreichen müsste.

1. Vorbemerkung

Der Landesrechnungshof hat 2016 die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung Gedenkstätten erstmals geprüft. In seine Untersuchungen hat der Landesrechnungshof neben der Überprüfung der an die Stiftung ausgereichten Zuwendungen auch die Überwachung der Mittelverwendung durch die Zuwendungsgeber sowie die Arbeit der Stiftungsaufsicht einbezogen.

2. Allgemeines zur Stiftung Gedenkstätten

2.1 Gründung, Stiftungszweck, Finanzierung

Die Stiftung Gedenkstätten Sachsen-Anhalt ist eine rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts. Sie wurde zum 1. Januar 2007 auf Grundlage des Gedenkstättenstiftungsgesetzes des Landes gegründet. Zweck der Stiftung ist „durch ihre Arbeit dazu beizutragen, dass das Wissen um die einzigartigen Verbrechen der nationalsozialistischen Diktatur im Bewusstsein der Menschen bewahrt und weitergetragen wird. Es ist ebenfalls Aufgabe

der Stiftung, die schweren Menschenrechtsverletzungen während der […] sowjetischen Besatzung und der SED darzustellen und hierüber Kenntnisse zu verbreiten.“ Sie unterhält sieben Gedenkstätten an verschiedenen Standorten (bspw. die Gedenkstätte „Roter Ochse“ in Halle (Saale) und die Gedenkstätte Deutsche Teilung in Marienborn).
Zur Erfüllung des Stiftungszwecks erhält die Stiftung jährliche Finanzhilfen des Landes in Form einer institutionellen Förderung als Fehlbedarfsfinanzierung. Darüber hinaus erhält sie Zuwendungen zur Förderung von Projekten.

2.2 Stiftungsbehörde und Stiftungsaufsicht

Zum Zeitpunkt der Gründung 2007 oblag dem Ministerium des Innern als Stiftungsbehörde die Stiftungsaufsicht. Im Jahr 2011 wechselte die Zuständigkeit im Anschluss an die Landtagswahlen zum Kultusministerium. Im Jahr 2014 übertrug das Kultusministerium u. a. die Prüfung der Verwendungsnachweise über die gewährten Zuwendungen dem Landesverwaltungsamt. Im Jahr 2016 wechselte die Zuständigkeit der Stiftungsaufsicht wiederum nach der Landtagswahl vom Kultusministerium in die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur. Die Teilzuständigkeiten des Landesverwaltungsamtes verblieben dort.

2.3. Vorlage und Prüfung der Jahresabschlüsse der Stiftung Gedenkstätten

Im Schreiben vom 27. August 2014 erklärte der Landesrechnungshof zu dem Schreiben des Kultusministeriums vom 9. Juli 2014 sein Einvernehmen hinsichtlich der Prüfung der Jahresrechnung der Stiftung Gedenkstätten gemäß § 109 Absatz 2 LHO ab dem Haushaltsjahr 2012.
Mit Schreiben vom 30. November 2015 hat die Stiftung Gedenkstätten die Haushaltsrechnung für die Haushaltsjahre 2012 bis 2014 für die Prüfung durch den Landesrechnungshof und die extern geprüften und testierten Rechnungen der Jahre 2007 bis 2011 übersandt.

3. Unzweckmäßiges Verfahren zur Finanzierung der Stiftung

Die institutionelle Förderung des Landes betrug 2016 2,478 Mio. € und 2017 2,751 Mio. €. Für Bauinvestitionen und Projekte stellt das Land zusätzliche Mittel nach Maßgabe des Landeshaushaltes zur Verfügung. Die institutionelle Förderung erfolgt in Form der Fehlbedarfsfinanzierung, die auf Basis jährlicher Zuwendungsbescheide ausgereicht wird.

Die jährliche Finanzierung auf Basis eines Zuwendungsbescheides war in der Praxis mit folgenden Problemen verknüpft:

- Mittel für mögliche Rückforderungen und Zinszahlungen können von der Stiftung nicht bzw. nur in sehr geringem Umfang aufgebracht werden.
- Zur Vermeidung von Zinszahlungen für die Nichteinhaltung der 2-Monatsfrist (VV Nr. 7.2 zu § 44 LHO) sind durch die Stiftung fehlerhafte Buchungen erfolgt.
- Die Finanzierung größerer Baumaßnahmen war regelmäßig nicht gesichert, so dass Erhöhungen der gewährten Zuwendungen notwendig wurden. Mangels Liquidität haben Verzögerungen bei der Bereitstellung der Zuwendungsmittel erhebliche Auswirkungen auf den Baufortschritt, da mangels Zahlungen Firmen die Arbeiten einstellten.
- Die Stiftung hat bspw. bei der Neubeschaffung eines Traktors sich des Mietkaufes bedient, da sie den Kauf in einer Summe nicht aus den Mitteln der institutionellen Förderung bewerkstelligen konnte. Dadurch hat sie rd. 12.500 € mehr verausgabt und gegen Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit verstoßen.

Das Verfahren der Finanzierung der Stiftung auf Basis von Erlassen jährlicher Zuwendungsbescheide hat sich wie zuvor dargestellt aus Sicht des Landesrechnungshofes insgesamt als unzweckmäßig erwiesen.

Der Landesrechnungshof hat deshalb empfohlen, das Verfahren zur Finanzierung der Stiftung zu überprüfen. Andere Formen der Bewilligung der Zuwendung bspw. auf Basis mehrjähriger Zuwendungsverträge bzw. –vereinba-rungen bieten eine höhere Flexibilität. So könnte im Rahmen einer mehrjährigen Finanzierungsvereinbarung auch die Übertragung von Zuwendungsmitteln auf Folgejahre geregelt werden. Unwirtschaftliches Verwaltungshandeln ließe sich dadurch vermeiden. Der Landesrechnungshof sieht damit die Möglichkeit, die konkrete Situation der Stiftung optimal berücksichtigen zu können ohne dabei haushaltsrechtliche Vorgaben zu missachten. Eine kontinuierliche Arbeit der Stiftung Gedenkstätten ließe sich damit aus Sicht des Landesrechnungshofes besser gewährleisten.

> Im Rahmen der Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung vom 15. Dezember 2017 teilte die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur mit, dass sie das Verfahren zur Mittelvergabe an die Stiftung überprüfen wird. Dabei würde insbesondere in Erwägung gezogen, ob mit der Stiftung in Anlehnung an andere staatliche Stiftungen des öffentlichen Rechts ein öffentlich-

rechtlicher Vertrag („Finanzierungsvertrag“) geschlossen wird. Damit würde zugleich eine Empfehlung des Kulturkonvents aus dem Jahr 2012 aufgegriffen, Finanzierungsvereinbarungen mit mehrjähriger Laufzeit einzuführen.

Der Landesrechnungshof unterstützt die Bestrebungen der Staatskanzlei zur Überprüfung und Optimierung des Verfahrens zur Finanzierung der Stiftung. Er hält es für sinnvoll, zur Erhöhung der Flexibilität im Einzelfall die Zuwendungsgewährung durch einen mehrjährigen Zuwendungsvertrag sicherzustellen.

4. Keine Prüfung der Verwendungsnachweise

Nach den Regelungen der LHO haben die Bewilligungsbehörden die Verwendung der Zuwendungen nach Eingang der Nachweise innerhalb von sechs Monaten kursorisch zu überprüfen. Danach schließt sich eine vertiefte Prüfung der Nachweise durch die Bewilligungsbehörden an.

Weder das im Zeitraum von 2007 bis Anfang 2011 zuständige Ministerium des Innern noch das im Anschluss zuständige Kultusministerium haben bis Ende 2015 die jährlichen Verwendungsnachweise abschließend geprüft. Trotzdem wurden regelmäßig Zuwendungen an die Stiftung ausgereicht.

Erst mit der Übertragung der Verwendungsnachweisprüfung auf das Landesverwaltungsamt im Jahr 2015 hat dieses begonnen, die Verwendungsnachweise der vorangegangenen Jahre aufzuarbeiten und zu prüfen. So wurden dem Landesverwaltungsamt mit dieser Aufgabenübertragung im Jahr 2015 insgesamt 91 offene Verwendungsnachweise zur Projektförderung und die Prüfung aller Verwendungsnachweise zur institutionellen Förderung ab 2007 überreicht. Allein die Verwendungsnachweisprüfung zur institutionellen Förderung 2007 hat im Landesverwaltungsamt Arbeitskapazitäten einer Vollzeitkraft über einen Zeitraum von 18 Monaten zzgl. anteiliger Arbeitskapazitäten eines Referenten gebunden. Dies ist darin begründet, dass die dem Landesverwaltungsamt übergebenen Unterlagen in großem Maße ungeordnet und unvollständig waren. Beispielsweise musste das Landesverwaltungsamt verschiedene für die Verwendungsnachweisprüfung erforderliche Unterlagen Jahre später von der Stiftung Gedenkstätten zu Sachverhalten aus dem Jahr 2007 nachfordern. Im Ergebnis der Verwendungsnachweisprüfung der institutionellen Förderung 2007 hat das Landesverwaltungsamt nicht zuwendungsfähige Ausgaben i. H. v. rd. 77.900 € festgestellt.

Die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur teilte dem Landesrechnungshof in ihrer Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung mit, dass eine Rückforderung der Zuwendungsmittel rechtlich nicht mehr möglich sei. Selbst für den Fall, dass die nicht zuwendungsfähigen Ausgaben zurückgefordert würden, könnte die Stiftung Mittel für mögliche Rückforderungen und Zinszahlungen nicht aufbringen. Das Land müsste hierfür wiederum mit Finanzhilfen einstehen.

Im Rahmen der Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung vom 15. Dezember 2017 teilte das Ministerium für Inneres und Sport mit, dass aus der „Erinnerung Einzelner“ von der Stiftung die Verwendungsnachweise trotz mehrfacher Mahnung nicht abschließend ordnungsgemäß vorgelegt worden seien. Das Bildungsministerium trug vor, das „angenommen wird“, dass aufgrund des Zuständigkeitswechsels die bereits erfolgten Verwendungsnachweisprüfungen nicht abgeschlossen worden sind. Die Prüfungsdefizite seien den verschiedenen Umstrukturierungen bzw. Aufgabenverlagerungen und den fehlenden Personalressourcen geschuldet.

Das Ministerium des Innern und das Kultusministerium haben über Jahre hinweg die Mittelverwendung durch die Stiftung gar nicht oder nicht ordnungsgemäß überwacht. Die Stellungnahmen bestätigen die erheblichen Mängel der beiden Ministerien im Rahmen ihrer damaligen Zuständigkeit als Bewilligungsbehörde und Stiftungsaufsicht.

Das Ergebnis des Landesverwaltungsamtes zur Prüfung des Verwendungsnachweises 2007 zeigt, dass dem Land ein finanzieller Schaden entstanden ist. Gründe dafür sind die fehlerhafte Mittelverwendung durch die Stiftung Gedenkstätten und die Versäumnisse der Stiftungsaufsicht sowie der Bewilligungsbehörden im Rahmen der nicht erfolgten Verwendungsnachweisprüfung.

Die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur als zuständiges Ministerium schätzt in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung ein, dass auch für die noch ausstehende Verwendungsnachweisprüfung der institutionellen Förderung der Jahre 2008 bis 2014 ein vergleichbares Ergebnis erwartet werden kann. Mögliche Rückforderungen und Zinszahlungen könnten von der Stiftung nicht aufgebracht werden.

Der Landesrechnungshof hält es für eine weitere Förderung durch das Land für zwingend erforderlich, dass die Stiftung Gedenkstätten zukünftig die ordnungsgemäße Verwendung der ihr gewährten Zuwendungen und den Nachweis darüber sicherstellt. Die Bewilligungsbehörden müssen die ordnungsgemäße Mittelverwendung stringent überwachen und regelmäßig überprüfen. Die Stiftungsaufsicht ist aktiv auszuüben.

Der Landesrechnungshof erwartet darüber hinaus, dass die Verwendung aller Fördermittel ab dem Jahr 2015 zeitnah und im erforderlichen Umfang überprüft wird. Im Falle einer nicht zuwendungsgerechten Mittelverwendung durch die Stiftung sind die erforderlichen Maßnahmen zeitnah und wirkungsvoll zu treffen.

5. Nicht prüffähige Jahresabschlüsse

In einer Haushaltsrechnung sind die Einnahmen und Ausgaben nach der in § 71 LHO bezeichneten Ordnung den Ansätzen des Haushaltsplanes unter Berücksichtigung der Haushaltsreste und der Vorgriffe gegenüberzustellen. In § 81 Absatz 2 LHO werden die Gliederung und die Inhalte der Haushaltsrechnung für die Einnahmen und für die Ausgaben konkretisiert. Nach VV-HLSA/ZR-GPL[119] sind Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre in Titel 361 01[120] bzw. Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren in Titel 961.. [121] zu buchen und entsprechend in der Haushaltsrechnung auszuweisen.

Der an den Landesrechnungshof übersandte zahlenmäßige Nachweis zur Haushaltsrechnung 2012 stellte insbesondere die in das Folgejahr zu übertragenden Ausgabereste nicht betragsmäßig dar. Auch wies die vorgelegte Haushaltsrechnung 2012 den (kumulierten) Überschuss bzw. Fehlbetrag aus den Ergebnissen der Vorjahre nicht aus. Weiterhin stellte der Landesrechnungshof fest, dass in der Haushaltsrechnung 2012 die Geld- und Buchbestände nicht übereinstimmten.
Für den Landesrechnungshof ergab sich, dass die vorgelegte Haushaltsrechnung des Haushaltsjahres 2012 eine Abweichung bei den aus dem Vorjahr übernommenen Ausgaberesten in Höhe von 50,00 € sowie bei der Gegenüberstellung der Soll- und Ist-Kassenbestände zum 31. Dezember 2012 in Höhe von 5.195,40 € auswies.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes zeigen diese Abweichungen erhebliche Mängel in der Haushaltsrechnung des Haushaltsjahres 2012 auf. Für die Prüfung der Haushalts-

[119] Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Landes Sachsen-Anhalt/Zuordnungsrichtlinien zum Gruppierungsplan.
[120] Titelbezeichnung: Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre.
[121] Titelbezeichnung: Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren.

rechnung gemäß § 109 LHO war daher keine ausreichende Grundlage gegeben. Mit Schreiben vom 21. Dezember 2015 erläuterte der Landesrechnungshof der Stiftung diese erheblichen Abweichungen und bat sie, die Haushaltsrechnung 2012 neu zu erstellen. Die nachfolgenden Besprechungstermine zwischen der Stiftung und dem Landesrechnungshof am 1. März 2016 und 26. April 2016 bestätigten dieses Ergebnis.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur entscheidet, welche Lösung für das Problem der Prüfung des bisherigen fehlerhaften Jahresabschlusses 2012 und der weiteren Jahresabschlüsse angestrebt wird.

6. Fazit

Der Landesrechnungshof hält es für besonders kritikwürdig, dass die Bewilligungsbehörden Zuwendungen an die Stiftung Gedenkstätten ausgereicht haben, ohne die Verwendung der Mittel zu überprüfen. Die Feststellungen zeigen, welche erheblichen Auswirkungen dadurch entstehen, wenn verschiedene Ministerien über Jahre hinweg die Verwendung von Zuwendungen im Umfang von mehreren Millionen Euro nicht geprüft haben.
Für den Landesrechnungshof ist auch unverständlich, dass die Stiftungsaufsicht die Einhaltung der Regeln zur Mittelbewirtschaftung durch die Stiftung nicht bzw. unzureichend überwacht hat.

Die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur hat in ihrer Stellungnahme vom 27. August 2018 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages mitgeteilt, dass sie in Abstimmung mit der Stiftung Gedenkstätten die Sachverhalte als auch die Darstellung nicht in vollem Umfang als zutreffend erachtet. Da die Prüfung ein laufendes Verfahren von großer Komplexität sei, mehrere Jahre in Anspruch genommen und einen Prüfungszeitraum bis zur Stiftungsgründung zurück umfasst habe, könne eine abschließende Stellungnahme noch nicht abgegeben werden. Eine abschließende Bewertung läge noch nicht vor.

Das Ministerium für Bildung hat in seiner Stellungnahme vom 4. September 2018 zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages mitgeteilt, dass es keine grundsätzlichen Einwände erhebe. Die Stiftungsaufsicht sei dem damaligen Kultusministerium im Zuge der Umsetzung der Stiftungsstrukturreform

übertragen worden. Zu diesem Zeitpunkt habe sich die Stiftungsaufsicht der Problematik der fehlenden Jahresabschlüsse angenommen und sich aktiv bei der Stiftung für eine Lösung eingesetzt. Im Ergebnis dessen seien die fehlenden Jahresrechnungen 2007 bis 2013 durch Wirtschaftsprüfer erstellt und von der Stiftung der Stiftungsaufsicht vorgelegt worden.

Zukünftig ist sicherzustellen, dass die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen zeitnah überprüft wird.
Defizite seitens der Stiftung sind zu beseitigen. Hierbei kommt der Wahrnehmung der Stiftungsaufsicht aus Sicht des Landesrechnungshofes eine entscheidende Bedeutung zu.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	17	–	Staatskanzlei und Ministerium für Kultur – Kulturbereich
Kapitel	17 76	–	Stiftungen des Kulturbereiches
Titelgruppe	77	–	Stiftung Luthergedenkstätten in Sachsen-Anhalt
(geprüftes) Haushaltsvolumen	2011 bis 2014	–	rd. 25.529.000 € (Stiftung) rd. 3.241.000 € (Staatliche Geschäftsstelle „Luther 2017“)

13 Überlastungstendenzen in der Stiftung Luthergedenkstätten

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes war die Stiftung Luthergedenkstätten im Prüfungszeitraum mit den zusätzlichen Aufgaben der Vorbereitung des Reformationsjubiläums überlastet.

Der Vorstand und das Kuratorium als die Organe der Stiftung verantworteten Mängel und Verstöße in mehreren Bereichen der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Weiterhin fehlten bei der Stiftung die Voraussetzungen, die Beschäftigungsverhältnisse nach Gründung der Stiftung und darüber hinaus nachweislich tarifgerecht durchzuführen.

Das Handeln bzw. Nichthandeln des zuständigen Ressorts als Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde bzw. als Fachministerium führte aus Sicht des Landesrechnungshofes zu zuwendungs- und stiftungsrechtlichen Verstößen sowie insbesondere zu Überforderungssituationen in der Stiftungsverwaltung.

1. Vorbemerkungen

Mit Beschluss der Landesregierung vom 18. März 1997 wurde auf der Grundlage des § 24 Abs. 2 Stiftungsgesetz die „Stiftung Luthergedenkstätten in Sachsen-Anhalt“ als rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts errichtet. Der Stiftungszweck besteht darin, die Lutherstätten zu pflegen und zu erhalten, das reformatorische Erbe zu bewahren und zu präsentieren, Forschung und Lehre zur Reformation zu fördern und die Stätten und Sammlungen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen

Die erforderlichen Mittel erhält die Stiftung aus Erträgen des Stiftungsvermögens, eigenen Einnahmen, Spenden und Geldleistungen sowie aus Zuwendungen der Lutherstädte Wittenberg und Eisleben, des Bundes und des Landes. Die Geschäftsausgaben werden vom Land auf der Grundlage mehrjähriger Finanzierungsvereinbarungen und vom Bund durch jährliche Zuwendungsbescheide als Festbetragsfinanzierung institutionell gefördert. Die Stiftung erhält zudem freiwillige Leistungen der beteiligten Kirchen.

Der Landesrechnungshof hat die öffentliche Förderung sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung einschließlich der Geschäftsstelle „Luther 2017“ geprüft. Die Stiftung war im Zeitraum der Prüfung maßgeblich in die Vorbereitung des Reformationsjubiläums 2017 eingebunden, jedoch waren die Planung, Gestaltung und Wirkung des Jubiläums selbst nicht Gegenstand der Prüfung und Bewertung des Landesrechnungshofes. Für die Geschäftsstelle „Luther 2017“ bezog sich die Prüfung auf die Tätigkeit der Stiftung und der zuständigen Landesministerien.

> *Die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur äußert in ihrer Stellungnahme zum Jahresberichtsbeitrag vom 27. August 2018, dass „(…) es gelungen ist, mit den Maßnahmen in der Lutherdekade sowie dem Reformationsjubiläum 2017 das gesteckte Ziel, Sachsen-Anhalt als „Ursprungsland der Reformation“ national und international nachhaltig zu etablieren und bekannt zu machen (…)“. Diese Würdigung komme im Jahresberichtsbeitrag nicht zum Ausdruck.*

Der Landesrechnungshof betont an dieser Stelle erneut, dass er das „normale Wirtschaften“ der Stiftung geprüft hat. Auch wenn es im geprüften Zeitraum Bezugspunkte zum Reformationsjubiläum gab, waren weder die Maßnahmen in der Lutherdekade noch die des Reformationsjubiläum 2017 insgesamt Prüfungsgegenstand.

> *Zudem äußert die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur in diesem Schreiben, dass sie den Beitrag „(…) sowohl hinsichtlich des Sachverhaltes als auch der Darstellung teilweise nicht teilt“.*

Konkrete Ausführungen oder weitere Hinweise dazu fehlen. Der Landesrechnungshof führte am 25. Januar 2018 und 26. Februar 2018 Abschlussgespräche zur Prüfungsmitteilung u. a. mit Vertretern der Stiftung und dem fachlich zuständigen Ressort mit dem Ziel durch, Unklarheiten oder fehlerhafte Darstellungen der Sachverhalte auszuräumen. In

beiden Gesprächen bestätigten die Gesprächsteilnehmer die Richtigkeit der Sachverhalte in der Prüfungsmitteilung, die die Grundlage für den Beitrag bilden.

2. Anzeichen einer latenten Stiftungsüberlastung

Bauinvestitionen sowie Projekte im Rahmen des Reformationsjubiläums prägten die Stiftungsaktivitäten in den geprüften Haushaltsjahren erheblich.
Grundlagen hierfür waren u. a.:

- ein Beschluss der Landesregierung vom 31. Januar 2006 für eine Geschäftsstelle zur Vorbereitung des Reformationsjubiläums, die an der Stiftung errichtet wurde. Das Stiftungskuratorium beschloss dies am 13. März 2006.
- eine Rahmenvereinbarung vom 19. Oktober 2009 zwischen der Stiftung, dem Land, der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD), der Union Evangelischer Kirchen (UEK) und der Lutherstadt Wittenberg, wonach die Reformationsstätten zu sanieren, neu zu ordnen und zu präsentieren sind,
- eine Sondervereinbarung vom 16. Mai 2014 zur Finanzierung der durch die „Lutherdekade“ verursachten Mehraufwendungen zwischen der Stiftung und dem Land.

Sofern sich die Aufgaben einer Stiftung durch zusätzliche Vereinbarungen erhöhen, sind Maßnahmen zu ergreifen, die weiterhin eine Erfüllung des Stiftungszweckes sicherstellen.

In allen Phasen der Haushaltsführung (Planung/Durchführung/Rechnung) erkannte der Landesrechnungshof in der Gesamtschau deutliche Anhaltspunkte dafür, dass die Stiftung – auch wegen der o. g. Vereinbarungen – im finanziellen und organisatorischen Bereich überfordert war. Dies gefährdete aus seiner Sicht die Erfüllung des eigentlichen Stiftungszweckes und den Stiftungserhalt.

2.1 Überlastungsanzeichen in der Planungsphase

a) Grundhaushalt der Stiftung

Den Grundhaushalt der Stiftung bilden die Kapitel 01 (Wittenberg) und 02 (Eisleben). Die Stiftung bewirtschaftet darin die Personal- sowie Sachausgaben. Die Planansätze sind die Grundlage der institutionellen Förderung. Gemäß § 11 Abs. 2 LHO bedürfen sie der Planungsgenauigkeit. Überplanungen bieten der Stiftung Überschuss- sowie Rücklagenpotentiale und stehen einer bedarfsgerechten institutionellen Zuwendung entgegen.

In den Haushaltsjahren 2010 bis 2013 wurden konstant hohe Abweichungen zwischen den Planansätzen und den Ist-Ausgaben festgestellt.

Tabelle 7: Gegenüberstellung von Planansätzen und Ist-Ergebnissen in den Haushaltsjahren 2010 bis 2013 (jeweils Hauptgruppen 4 und 5 der Kapitel 01 und 02)

HHJ	Planansatz	IST	Abweichung	Abweichung
	- € -			%
2010	2.417.168,00	2.107.311,74	- 309.856,26	- 12,82
2011	2.347.260,00	2.027.380,81	- 319.879,19	- 13,63
2012	2.357.260,00	1.874.897,89	- 482.362,11	- 20,46
2013	2.414.260,00	2.020.407,50	- 393.852,50	- 16,31

Quelle: Jahresrechnungen der Stiftung

Erklärungen der Stiftung für diese Planansätze, die sich auf besondere Maßnahmen bezogen, überzeugen den Landesrechnungshof nicht. Die genannten Maßnahmen an den Gebäuden „Melanchthonhaus“ sowie „Sterbehaus“ waren zum Zeitpunkt der Haushaltsplanungen bekannt. Die Schließzeiten dieser Häuser und die daraus resultierenden verringerten Personal- und Sachausgaben hätten nach Ansicht des Landesrechnungshofes berücksichtigt werden müssen.

Durch diese Planungspraxis entstanden jedoch Haushaltsüberschüsse und eine signifikante Rücklagenerhöhung zumindest bis zum Ende des Jahres 2013.
Die Stiftung hat damit gegen § 11 Abs. 2 LHO und die dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften verstoßen und die Planansätze nicht mit der erforderlichen Genauigkeit ermittelt. Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes erbrachte diese Verfahrensweise im Zusammenhang mit zahlreichen Investitionsprojekten die erforderlichen Rücklagen zur Sicherung zukünftiger Zahlungsverpflichtungen. Die Stiftung sicherte mit dieser unzulässigen Vorgehensweise ihre Liquidität und wirkte einer drohenden finanziellen Überlastung entgegen.

Der Landesrechnungshof hält es für zwingend erforderlich, dass

- **eine bedarfsgerechte institutionelle Förderung zukünftig auf sorgfältig ermittelten Planansätzen basiert und**
- **die Aufsichtsbehörde sicherstellt, dass die Übernahme zusätzlicher Aufgaben durch die Stiftung nicht durch unzulässige haushaltsrechtliche Bewertungsspielräume mit Rücklagenbildung, sondern durch Planungsanpassungen finanziell gesichert wird.**

b) Sondervereinbarung zur Finanzierung von Mehraufwendungen

Gemäß der Sondervereinbarung vom 16. Mai 2014 zur Finanzierung der durch die Lutherdekade verursachten Mehraufwendungen waren für diesen Zweck Gesamtausgaben i. H. v. 7.272.500 €[122] eingeplant gewesen. Die Planungen gliederten sich einerseits nach Standorten, Gebäuden bzw. Projekten und andererseits in einen planmäßigen Anteil i. H. v. 5.872.500 € und in einen ergänzenden Anteil i. H. v. 1.400.000 €.

Die Haushaltsrechnungen 2014 bis 2016 des Landes zu Kapitel 07 76 Titel 685 77 weisen folgende Minderausgaben aus.

Tabelle 8: Minderausgaben im Rahmen der Sondervereinbarung

HHJ	Finanzierungsvolumen laut Sondervereinbarung	Minderausgaben lt. Titelübersichten	
	- € -		%
2014	1.400.000	860.000	**61,4**
2015	1.957.500	890.132	**45,6**
2016	1.957.500	856.000	**43,7**

eigene Darstellung des LRH, Quelle: Landeshaushaltsrechnungen LSA sowie Titelübersichten

Auch diese Unterschiede zwischen den geplanten und den tatsächlichen Ausgaben können nicht mit Planungsungenauigkeiten erklärt werden. Die vom Kultusministerium mit

[122] Für die Haushaltsjahre 2014 (1.400.000 €) bis 2017 (2015 bis 2017 jeweils 1.957.500 €).

Schreiben vom 16. März 2016 vorgetragenen Argumente insbesondere hinsichtlich einer verzögerten Inbetriebnahme der neuen Gebäude bzw. Gebäudeteile überzeugen nicht.

Die Inbetriebnahme der Gebäude erfolgte mit Ausnahme des „Augusteums“ vor bzw. während des Jahres 2014 und war zum Zeitpunkt der Sondervereinbarung abschätzbar. Das Hinzutreten weiterer Finanzierungsgeber, insbesondere des Bundes, war nach Einschätzung des Landesrechnungshofes aufgrund des gemeinsamen Handelns des Landes und des Bundes im Rahmen des Reformationsjubiläums absehbar.

Der Landesrechnungshof weist zudem darauf hin, dass die Stiftung die Mittel „spitzabrechnen“ musste. Obwohl die Mittel nicht übertragbar waren, sind die im Jahr 2014 entstandenen Minderausgaben i. H. v. 860.000 € in das Jahr 2017 „verschoben“ worden. Sie wurden entsprechend einer Zusicherung durch das Ministerium der Finanzen dem Kapitel 07 03 - Reformationsjubiläum zur Verfügung gestellt.

Die erheblich zu hoch vereinbarten Fördersummen können nicht durch planerische Ungenauigkeiten erklärt werden. Aus Sicht des Landesrechnungshofes ergaben sich durch die Fehlplanungen sowohl für den Stiftungshaushalt als auch für das in Kapitel 07 03 (17 03) abgebildete Reformationsjubiläum zusätzliche finanzielle Mittel.

2.2 Überlastungsanzeichen während der Haushaltsdurchführung

a) Liquidität einer investierenden Stiftung

Die erheblichen Bauinvestitionen wurden in der Regel durch Zuwendungen realisiert und bei den Projekten „Melanchthonhaus“ und „Sterbehaus“ im Erstattungsverfahren ausbezahlt. Dazu musste die Stiftung in „Vorkasse“ gehen und reichte die bezahlten Rechnungen bei den Zuwendungsgebern ein. Die Erstattungshöhe der bezahlten Rechnungen blieb verfahrensimmanent unsicher. Zudem konnte zwischen der Zahlung der Stiftung und der jeweiligen Erstattung erhebliche Zeit vergehen.

Die Jahresrechnung 2013 weist folgende vorfinanzierte Ausgaben aus:

- - 575.262,79 € - Investitionsvorhaben Melanchthonhaus, 2010, 2. Bauabschnitt,
- - 325.599,46 € - Investitionsvorhaben Sterbehaus, 2012, Bau,
- - 185.978,57 € - Investitionsvorhaben Sterbehaus, 2012, Ausstellung.

Die Stiftung musste demnach insgesamt ca. 1,1 Mio. € vorfinanzieren. Dies realisierte sie teilweise durch „eingeplante“ Rücklagen (vgl. 2.1) sowie Einsparungen im laufenden Geschäft. Buchhalterisch abgebildet wurde diese Vorfinanzierung durch Vorgriffe auf den nächsten Haushalt.

Die Risiken für den Stiftungshaushalt hält der Landesrechnungshof für so erheblich, dass aus seiner Sicht in Fällen der Vollfinanzierung von Investitionen generell das Abrufverfahren[123] zur Anwendung kommen sollte. Regelmäßig war dies möglich, wenn die Stiftung direkt vom Land oder vom Bund bezuschusst wurde. Sofern die Erstempfänger der Zuwendungen jedoch die Lutherstädte Wittenberg und Eisleben waren und die Mittel an die Stiftung weiterreichten oder die Investitionsbank Sachsen-Anhalt Bewilligungsbehörde war, kam das Erstattungsverfahren zur Anwendung.

Der Landesrechnungshof hält es zukünftig für dringend geboten, bei Vollfinanzierung von Investitionsprojekten staatlicher Stiftungen öffentlichen Rechts zur Liquiditätssicherung das Abrufverfahren anzuwenden. Erforderliche Abstimmungen mit weiteren Zuwendungsgebern wären durch das Land zu initiieren.

b) Vorhaben „Melanchthonhaus“

Die Stiftung plante für das Vorhaben „Melanchthonhaus“ mit 4 Mio. € Gesamtkosten. Die Finanzierung gliederte sich in vier Teilprojekte unterschiedlicher Finanzierungsquellen.

Für den Erweiterungsneubau sowie die Dauerausstellung waren Fördermittel aus dem Zukunftsinvestitionsprogramm „K II“ i. H. v. 2,4 Mio. € beschieden, die bis zum 31. Dezember 2011 (Projektende) umzusetzen waren. Unter Nr. 2.3 „Förderzeitraum“ des Zuwendungsbescheides vom 5. August 2010 wies der Zuwendungsgeber explizit darauf hin, dass:

- die Zuwendung bis zum Ende des Haushaltsjahres 2011 eingesetzt werden muss und
- Verstöße gegen die zeitlichen Vorgaben zu Rückforderungen führen können.

Bis November 2011 wurden aufgrund der Mittelabforderungen und des Baufortschritts ca. 1,04 Mio. € ausgereicht. Am 23. Dezember 2011 erteilte das Landesverwaltungsamt

[123] Das Abrufverfahren ermächtigt den Zuwendungsempfänger in geeigneten Fällen, die ihm bewilligte Zuwendung nach Bedarf bei der zuständigen Kasse abzurufen, vgl. VV Nr. 7.5 zu § 44 LHO.

mit sofortiger Wirkung einen (Teil-) Widerrufsbescheid über die im Bewilligungszeitraum nicht mehr fristgerecht zu verwendenden Mittel i. H. v. 1.200.000 €.

Der Stiftung zufolge war dies darauf zurückzuführen, dass die Planung und Durchführung dieses Teilprojektes den zeitlichen Restriktionen (Enddatum 31. Dezember 2011) der Förderung nicht Rechnung trugen. Der Stiftung sind dadurch im Vorhaben „Melanchthonhaus“ 1,2 Mio. € entgangen. Diese Mittel wären zu 75 % (ca. 900.000 €) durch den Bund finanziert gewesen. Aufgrund des kurzen Zeitraumes zwischen dem (Teil-)Widerruf und dem Enddatum des Förderprogrammes konnten diese Mittel nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht anderweitig im Land verwendet werden. Dem Land ist somit ein Schaden i. H. v. 900.000 € entstanden.

Die Finanzierungslücke im Vorhaben „Melanchthonhaus“ erforderte die Nutzung von Rücklagen, eine Inanspruchnahme von Fördermitteln aus dem Förderprogramm des Bundes „Reformationsjubiläum 2017“ sowie dem Kulturinvestitionsprogramm aus EFRE. Ein erheblicher Verwaltungsaufwand war die Folge.

Der Stiftung gingen durch Planungs- und Managementmängel im Projekt „Melanchthonhaus“ 1,2 Mio. € der bereits beschiedenen Zuwendungen verloren, die aus anderen Förderprogrammen und Rücklagen ausgeglichen werden mussten, was erheblichen zusätzlichen Aufwand verursachte. Das seinerzeit zuständige Kultusministerium hat diesen Mangel nicht vorausschauend verhindert.

Insgesamt verteuerte sich das Bauprojekt Melanchthonhaus gegenüber den Planungen erheblich. So übergab die Stiftung dem Landesrechnungshof eine Aufstellung der Gesamtausgaben und -einnahmen des Projektes „Melanchthonhaus“. Danach beliefen sich

- die Ausgaben[124] auf insgesamt 5.650.894,02 € und
- die Einnahmen[125] auf insgesamt 5.071.523,20 €.

Es ergab sich für die Stiftung somit im Jahr 2015 ein Defizit bei dieser Gesamtmaßnahme i. H. v. **579.370,82 €.**

[124] Ausgaben für das Bauprojekt einschließlich nicht förderfähiger Bestandteile sowie Restaurierungen von Kunstgut.
[125] Einnahmen aus Zuwendungen zuzüglich Spenden und teilweise dem Projekt zugeordneten Haushaltsmitteln, die aus der institutionellen Förderung stammen.

Für die Stiftung stellte dies eine Finanzierungslücke dar, die durch massive Einsparungen an anderer Stelle und durch Inanspruchnahme von Rücklagen geschlossen werden musste.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die Stiftung Maßnahmen zur Verbesserung der Planung sowie des Prozess- und Risikomanagements ergreift. Das zuständige Ministerium sollte künftig dabei regulierend und steuernd eingreifen.

c) Zusätzliche Belastung durch die Sondervereinbarung

Die Sondervereinbarung vom 16. Mai 2014 zur Finanzierung der durch die „Lutherdekade“ bedingten Mehraufwendungen regelt

- die Fehlbedarfsfinanzierung für den Mehraufwand,
- jährlich angepasste objektbezogene Bedarfsberechnungen und Abrechnungen,
- gesonderte Sachberichte für die neuen Objekte und Flächen.

Die praktische Umsetzung dieser Regularien führte dazu, dass eine Trennung des Stiftungshaushaltes in zwei „Teilhaushalte“ erforderlich wurde. Demzufolge bewirtschaftete die Stiftung den „normalen“ Haushalt der bisherigen Stiftungsaktivitäten und den sogenannten „Haushalt 2.0“ zur Abbildung der Mehraufwendungen. Die Folge war eine zusätzliche erhebliche Belastung der ohnehin durch Baumaßnahmen beanspruchten Stiftungsverwaltung. Es kam zu:

- einem erheblich erhöhten Verwaltungsaufwand bei der Buchführung und
- zu Zuordnungsschwierigkeiten verschiedener Ausgaben zu den Teilhaushalten.

Da der Vereinbarungszeitraum hinsichtlich der Auslastung der Museen und der erhöhten Besucheranzahl kein „normaler“ Zeitraum war, ist auch der Nutzen einer solchen Teilung für weitere Prognosen für folgende Haushalte begrenzt.

Der Landesrechnungshof hält es zukünftig aus Gründen der Wirtschaftlichkeit für erforderlich, dass Berichtspflichten vereinbart werden, die den Zuwendungsempfänger nicht in unangemessener Weise belasten. Ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Erkenntnisgewinn und Zusatzbelastung ist sicherzustellen.

2.3 Überlastungsanzeichen bei der Jahresrechnung

Die Frist zur Erstellung und Übersendung der Jahresrechnung ist in der Finanzierungsvereinbarung geregelt. Die Rechnungslegung muss bis zum 30. Juni des Folgejahres erfolgen. Gemäß § 80 Abs. 1 Satz 1 LHO ist die Rechnung auf der Grundlage abgeschlossener Bücher zu legen. Eine fristgerechte Jahresrechnung kennzeichnet u. a. eine ordnungsgemäße Stiftungsverwaltung.

Die Jahresrechnungen der Jahre 2011 bis 2014[126] sind zwischen einem Jahr und drei Jahre nach Ablauf der Fristen fertiggestellt und den zuständigen Behörden übersandt worden. Diese Verzögerungen sind nach Ansicht des Landesrechnungshofes insbesondere darin begründet, dass die Stiftungsverwaltung mit der buchhalterischen Abbildung der Vielzahl an Projekten erhebliche Schwierigkeiten hatte.

Eine Folge der verspäteten Übersendung ist, dass Mängel bei der Planung der Finanzierung und Haushaltsdurchführung erst z. T. Jahre später erkennbar werden und eine zeitnahe steuernde Einflussnahme nicht möglich ist.

Der Landesrechnungshof hat auch keine Hinweise darauf, dass das für Kultur zuständige Ministerium im Rahmen der Stiftungsaufsicht gemäß §§ 108 ff. LHO Versuche unternahm, die termingerechte Erstellung und Vorlage der Jahresrechnungen sicherzustellen.
Der Stiftungsvorstand verstieß mit seiner Vorgehensweise bei der Erstellung der Jahresrechnungen von 2011 bis 2014 in erheblicher Weise gegen die Regelungen der Finanzierungsvereinbarungen sowie gegen die Anforderungen ordnungsgemäßer Buchführung und Rechnungslegung.

Dieser Sachstand ist für den Landesrechnungshof in der Gesamtschau ein weiteres Indiz dafür, dass die Stiftung in der Haushaltsführung an der Belastungsgrenze agierte.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes hat die Stiftungsaufsicht künftig dringend sicherzustellen, dass die Jahresrechnung vereinbarungsgemäß vorgelegt wird.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Aufsichtsbehörde diese Verzögerungen bei der Rechnungslegung als einen Indikator einer möglichen Organisationsüberlastung berücksichtigen muss.

[126] Die verspätete Erstellung war besonders für die Jahresrechnung 2014 eklatant. Hier erfolgte sie rund drei Jahre zu spät.

3. Nichtbeachtung von Stiftungs- und Zuwendungsrecht

3.1 Vermögensübertragung auf die Stiftung

Der Stifter hat nach Stiftungserrichtung die Satzungsregelungen umzusetzen.

In Nr. 3. des Errichtungsbeschlusses vom 18. März 1997 regelte die Landesregierung:

„(…) Zum Zeitpunkt der Gründung der Stiftung bilden die aufgeführten landeseigenen Liegenschaften

a) Lutherhalle (Wittenberg),

b) Melanchthonhaus (Wittenberg)

das Stiftungsvermögen."

Hieraus ist ersichtlich, dass die Landesregierung den Willen zur unmittelbaren Immobilienübereignung äußerte.

Das Land war bei Stiftungsgründung Eigentümer des Grundstückes Collegienstr. 54 in Lutherstadt Wittenberg (Flur 65, Flurstück 1/95 mit 13.302 m^2). Dieser Gebäudekomplex besteht aus dem Vordergebäude („Augusteum") sowie dem Direktoren- und Hinterhaus (Lutherhaus, ursprünglich Lutherhalle). Der Begriff „Lutherhalle" umfasst nach Einschätzung des Landesrechnungshofes auch das „Augusteum", weil das gesamte Flurstück 1/95 in der Besitzüberlassung benannt ist.

Erst in der „Rahmenvereinbarung" vom 19. Oktober 2009 wurde die Übereignung des „Augusteums" geregelt. Der notarielle Vertrag zum Eigentumsübergang datiert vom 30. November 2012. Der Eigentumsübergang mit Grundbucheintragung erfolgte im November 2013, d. h. 16 Jahre nach Stiftungsgründung.
Obwohl das Land sich mit Zuwendungen nicht selbst fördern darf, ergingen Zuwendungsbescheide zu Baumaßnahmen an diesem Flurstück schon im September 2011 und Oktober 2012. Im Ergebnis hat das Land die Stiftung und seine Bewilligungsbehörde damit selbst in Schwierigkeiten gebracht, da das Land noch immer der mit Landesmitteln nicht förderfähige Eigentümer war.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die verzögerte Eigentumsübertragung gegen den Errichtungsbeschluss der Landesregierung vom 18. März 1997 verstieß. Zudem bedingte diese Verzögerung Verstöße gegen das Zuwendungsrecht und stellte ein erhebliches finanzielles Risiko dar.

Der Landesrechnungshof hält es für zwingend erforderlich, dass keine Zuwendungen des Landes für landeseigene Liegenschaften bewilligt und ausgereicht werden.

3.2 Mängel beim Zuwendungsverfahren der Geschäftsstelle „Luther 2017“

a) Satzungskonformität

Die Geschäftsstelle „Luther 2017“ basierte neben dem Beschluss der Landesregierung vom 31. Januar 2006 auf folgenden Grundlagen:

- 2007 bis 2012: Vertragsverhältnisse zwischen dem Land und der Stiftung Luthergedenkstätten (seit 2011 ergänzt um Finanzierungsanteile hinzugetretener Länder und des Bundes);
- seit 2013: Jährliche Zuwendungsbescheide des Landes und des Bundes aufgrund einer Verwaltungsvereinbarung der beteiligten Länder und des Bundes.

Das Personal der rechtlich unselbständigen Geschäftsstelle war bei der Stiftung Luthergedenkstätten angestellt. Die Geschäftsstelle hatte die Aufgaben: Gremienmanagement, Programmentwicklung und Koordination, Projektmanagement, Öffentlichkeitsarbeit und Marketing sowie die Suche nach und Betreuung von Sponsoren. Darin eingeschlossen waren Gemeinschaftsaufgaben mit der Geschäftsstelle der EKD „Luther 2017 – 500 Jahre Reformation“.

§ 2 der Satzung der Stiftung Luthergedenkstätten regelt den Stiftungszweck. Der Aufgabenkatalog ist aus Sicht des Landesrechnungshofes abschließend. Organisatorische Aufgaben im Interesse des Landes und anderer Gebietskörperschaften gehören nach seiner Ansicht nicht dazu. Dies zeigt sich auch in der eingeschränkten Befugnis, Kooperationen einzugehen (nur wenn diese sich der Reformationsforschung widmen). Eine Regelung, wonach die Stiftung gegen Erstattung der Kosten (zeitweise) andere Aufgaben übernehmen kann, ist in der Satzung der Stiftung aber nicht enthalten.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes lassen sich die mit der Geschäftsstelle übernommenen Aufgaben lediglich zum Teil mit den Satzungsbestimmungen in Übereinstimmung bringen. Nicht in der Satzung enthalten sind die im Interesse des Landes liegenden Betätigungen der Vermarktung, der Tourismusförderung sowie der Beratung in Förderverfah-

ren. Auch die koordinierenden Aufgaben der Geschäftsstelle gehen über den Stiftungszweck hinaus.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Übernahme der Geschäftsstelle und zumindest deren haushaltliche Abwicklung einen Verstoß gegen den Stiftungszweck darstellten. Verstöße gegen die Satzung durch Übernahme zusätzlicher Aufgaben hat der Landesrechnungshof bereits in der Vergangenheit bei anderen Stiftungen öffentlichen Rechts festgestellt (vgl. Jahresbericht 2012, Teil 1, S. 32 f.).

Das zuständige Ministerium hat im Rahmen der Stiftungsaufsicht künftig darauf hinzuwirken, derartige satzungsfremde Aktivitäten zu unterbinden.

Der Landesrechnungshof weist auf ein bestehendes Risiko für die Stiftung hin. Wegen der fehlenden Rechtsfähigkeit der Geschäftsstelle ist die Stiftung für die Verwendungsnachweise verantwortlich. Sollten in den vergangenen Haushaltsjahren Ausgaben der Geschäftsstelle als nicht zuwendungsfähig erklärt werden, dann wären die Rückforderungen durch die Stiftung zu erfüllen. Für die Stiftung ergibt sich daraus ein finanzielles Risiko.

Der Landesrechnungshof hält es für geboten, dass das Land zukünftig in ähnlichen Fällen rechtliche Konstruktionen wählt, durch die finanzielle Risiken ausgeschlossen werden.

b) Finanzielle Ausstattung

Die Finanzierung der Geschäftsstelle erfolgte ab 2013 auf Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung. Die Einnahmen der Geschäftsstelle betrugen 1,04 Mio. € und waren finanziert durch Mittel i. H. v. 911.000 € des Bundes und der Länder sowie 129.000 € der EKD.

Es dürfen nur diejenigen Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan veranschlagt werden, die im Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam werden.[127]

Dem Landesrechnungshof wurden keine Ausgabenberechnungen vorgelegt, die im Vorfeld des Abschlusses der Verwaltungsvereinbarung mit den anderen Gebietskörperschaften gefertigt wurden. Insbesondere die Ausgaben für den Betrieb der Geschäftsstelle als auch die Ausgaben für die Kommunikationskampagne, die hauptsächlich von einem Planungsbüro durchgeführt wurde, wären gut abschätzbar gewesen.

[127] Verwaltungsvorschrift Nr. 1.1 zu § 11 LHO.

Das Protokoll des Aufsichtsausschusses der Geschäftsstelle vom 27. November 2013 bestätigt, dass „(…) sich im Haushaltsjahr 2013 die Mittel nicht effizient, sinnvoll und aufgabengerecht vollständig bewirtschaften [lassen]. Im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben und bei den Betriebsausgaben und eigenen Projekten (…) ist mit einer Bewirtschaftung von 80 %, bei der Kommunikationskampagne mit einer Bewirtschaftung von 50 % zu rechnen (…)."

Die Jahresrechnung 2013 für die Geschäftsstelle als gesondertes Kapitel der Jahresrechnung der Stiftung bestätigt Minderausgaben i. H. v. von ca. 500.000 €. Dieser Restmittelbestand ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes ein Indiz für die unzureichende Planung der Zuschüsse. Der Landesrechnungshof weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass nach der Verwaltungsvereinbarung die Haushaltsmittel der Geschäftsstelle jährlich „spitz abgerechnet" werden müssen.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Planungen des Kultusministeriums als seinerzeit federführendes Ressort des Sitzlandes nicht den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Ausgabenplanung entsprachen.

c) Zielgrößen und Aufgabenwahrnehmung

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit verpflichtet zu einer Erfolgskontrolle während und nach einer finanzwirksamen Maßnahme.[128] Die Voraussetzungen hierfür sind Zielgrößen. Die Ziele dürfen in diesem Fall nicht gegen die Satzung der Trägerstiftung verstoßen.

Die Aufgaben der Geschäftsstelle sind zwar in der Finanzierungsvereinbarung verbal konkretisiert, aber nach Auffassung des Landesrechnungshofes inhaltlich und zeitlich zu unbestimmt. So lautet beispielsweise die Konkretisierung zu Aufgabe „b) Programmentwicklung und Koordination":

> „(…) insbesondere die Entwicklung und Präsentation von Konzepten für wesentliche Inhalte und Handlungsfelder im Rahmen der Lutherdekade, etwa hinsichtlich der Themenjahre oder anderer übergreifender Leitideen im Interesse der Vertragspartner (…)".

Eine weitere Aufgabenkonkretisierung erfolgte in den jährlichen sogenannten „Drehbüchern", welche die „Programm-, Themen- und Haushaltsplanung" der einzelnen Ge-

[128] Verwaltungsvorschrift Nr. 2.2 zu § 7 LHO.

schäftsjahre darstellen. Messbare Ziele, Ergebnisse oder Teilrealisierungen sind in den „Drehbüchern“ jedoch gleichfalls nicht vorgegeben.[129]

Aufgrund der fehlenden Konkretisierung der Leistung sowohl in der Vereinbarung als auch im Vollzug ist es aus Sicht des Landesrechnungshofes nicht möglich zu beurteilen, inwieweit die Geschäftsstelle ihre Verpflichtungen erfüllt hat.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Länder und der Bund mit der Stiftung einen öffentlich-rechtlichen Vertrag geschlossen haben, der eine Erfolgskontrolle bezüglich der vereinbarten Ziele nicht ermöglicht. Eine wirtschaftliche Mittelverwendung kann aus seiner Sicht daher nicht nachgewiesen werden.

Folgende Beispiele für einen nicht wirtschaftlichen Mitteleinsatz verdeutlichen dies:

Aufgabenbereich: Programmentwicklung und -koordination

Die Geschäftsstelle hat im April 2014 die Erstellung einer Studie für ein länderübergreifendes touristisches Produkt ausgeschrieben. Der Endbericht zur Studie datiert vom 17. Oktober 2014 und stellt ein überregionales Internetportal „Reisen zu Luther“ dar. Die Kostenplanung betrug 70.000 €.

Nach Auskunft der Geschäftsstelle im Februar 2015 wurden die Handlungsempfehlungen der Studie nicht verfolgt. Als ein Grund hierfür zeigte sich, dass die Tourismus- und Vermarktungsagenturen der Länder nicht das Interesse teilen, Reise- und Tourismusangebote gemeinsam auf einem Portal „Reisen zu Luther“ zu bündeln. Es überwogen die Einzelinteressen der Trägerländer.

Die Beauftragung der Studie ohne Umsetzungsbereitschaft durch die Länder verstieß nach Ansicht des Landesrechnungshofes gegen den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz. Zudem war die Programmentwicklung durch Defizite bei der Kooperationsbereitschaft der Beteiligten erschwert.

Aufgabenbereich: Öffentlichkeitsarbeit und Marketing

Für die Realisierung der vereinbarten Ziele ist ein kontinuierlicher Einsatz von Kommunikationsmaßnahmen über Presse, Medien etc. erforderlich, um die Inhalte des Reformationsjubiläums an die gewünschten Empfänger zu übermitteln, Interesse zu wecken und die angestrebten Reaktionen wie Veranstaltungsbesuche auszulösen. Das Kultusministe-

[129] i. S. d. Verwaltungsvorschrift Nr. 2.2 zu § 7 LHO.

rium teilte diese Einschätzung in seinem Evaluationsbericht zur Geschäftsstelle, wonach „(…) die Marketing-Kampagne quantitativ und qualitativ erhöht, verstetigt und als permanenter Prozess entwickelt werden muss (…)".

Dem „Drehbuch" von 2014 war zu entnehmen, dass die Geschäftsstelle in den Jahren 2013 bis 2014 ein „Konzept der reduzierten Kommunikation" verfolgte. Dieses Konzept sollte es ermöglichen, eine Steigerung an Werbung und Public Relations im Jubiläumsjahr 2017 sicherzustellen.

Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes steht das „Konzept der reduzierten Kommunikation" dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz entgegen. Bereits erreichte Werbeerfolge der Vorjahre durch die investierten Mittel gehen verloren, wenn ein Kommunikationsprozess nicht stetig fortgeführt wird.
Zudem war durch die jährliche „Spitzabrechnung" der Haushaltsmittel ein Ansparen für die nachfolgenden Jahre nicht möglich.

Aufgabenbereich: Sponsorenakquise und Sponsorenbetreuung
Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Geschäftsstelle im Jahr 2015 nicht über ein ausgearbeitetes Sponsoringkonzept verfügte, das Auswahlkriterien für Unternehmen, die Art und Weise der Unternehmensansprache, die Leistungen der Sponsoren und die durch die Geschäftsstelle anzubietenden kommunikativen Gegenleistungen beinhaltete. Es fehlte eine Gesamtstrategie der Geschäftsstelle für die Suche nach und die Betreuung von Sponsoren.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass weder im 3. noch im 4. und 5. Sponsoringbericht der Landesregierung (Zeitraum 2011 bis 2016) Sponsoringgelder zugunsten der Geschäftsstelle (bzw. Stiftung Luthergedenkstätten) ausgewiesen sind.

Der Landesrechnungshof bewertet ein fehlendes Sponsorenkonzept ca. 2 Jahre vor dem Reformationsjubiläum und vor dem Hintergrund der Werbeplanung der Unternehmen als kritisch und nicht der Erfüllung der Schwerpunktaufgabe dienlich.

4. Feststellungen auf dem Teilgebiet Personalwirtschaft

Zum Prüfungszeitpunkt waren bei der Stiftung insgesamt 58 Beschäftigte tätig (inklusive Geschäftsstelle „Luther 2017").

Auf die Arbeitsverhältnisse der Beschäftigten der Stiftung sind die für den öffentlichen Dienst des Landes geltenden Vorschriften anzuwenden (§ 10 Abs. 2 der Satzung der Stiftung). Die Stiftung hat demzufolge u. a. die tarifgerechte Eingruppierung der Beschäftigten und Zuordnung zu den Stufen der maßgeblichen Entgeltgruppe zu gewährleisten.

Der Landesrechnungshof hat u. a. festgestellt, dass

- die Stiftung in sieben Fällen arbeitsvertraglich eine von dem Ergebnis der Tätigkeitsbewertung abweichende Entgeltgruppe vereinbart hat. Das Personalausgabevolumen dieser Fälle betrug jährlich rd. 223.000 €.
- die Eingruppierungen in zwölf Fällen nicht nachvollziehbar waren. Das Personalausgabevolumen dieser Fälle betrug jährlich rd. 425.600 €.
- in vier Fällen keine Unterlagen zu den durchgeführten Stellenbesetzungsverfahren vorgelegt wurden. In diesen vier Fällen lag keine Tätigkeitsbewertung vor. Das Personalausgabevolumen dieser Fälle betrug jährlich rd. 160.000 €.
- in fünf Fällen die Personalunterlagen keine Nachweise über die Erfüllung der Voraussetzungen für die tarifgerechte Zuordnung zur Stufe der maßgeblichen Entgeltgruppe enthielten. Das Personalausgabevolumen dieser Fälle betrug jährlich rd. 211.600 €.

Der Landesrechnungshof weist daraufhin, dass die Personalausgabevolumen, für die dem Landesrechnungshof keine nachvollziehbaren Unterlagen bzw. Nachweise vorgelegt werden konnten, nicht identisch sind mit Überzahlungen in dieser Größenordnung. Im Ergebnis der Überprüfung der Tätigkeitsbewertungen hat die Stiftung bei drei unmittelbar bei der Stiftung Beschäftigten eine Überzahlung festgestellt. Zwei Beschäftigte hatten ein zu geringes Entgelt erhalten.

Die Stiftung erläuterte die Bedingungen im Zeitpunkt der Errichtung der Stiftung. Danach sei der Stellenplan von der Sicherung arbeitsrechtlicher Besitzstände geprägt gewesen. Er habe nahezu ausnahmslos Tätigkeiten enthalten, die auf die wissenschaftliche Erschließung und Bewahrung von Sammlungsgut orientiert waren. Querschnittsaufgaben einer Verwaltung seien kaum personell untersetzt gewesen. Die Stiftung habe sich in der Verantwortung gesehen, ihre Gebäude grundständig zu sanieren und zu modernisieren und die Ausstellungsbereiche neu auszustatten. Zur Bewältigung der Herausforderungen sei die Aufbau- und Ablauforganisation innerhalb des bestehenden Stellenplans bis 2010 ständig weiterentwickelt worden. Die anschließende Periode bis 2015 sei ebenfalls von zahlreichen Investitionen geprägt gewesen.

Im Rahmen des Prüfungsverfahrens hat der Landesrechnungshof der Stiftung weitere Hinweise zur tarifgerechten Eingruppierung und Zuordnung zu den Entgeltstufen der maßgeblichen Entgeltgruppe gegeben. Die Prüfungsfeststellungen verdeutlichen, wie schwierig sich die tarifgerechte Durchführung der Beschäftigungsverhältnisse bei Gründung von Stiftungen gestaltet, die sich neben den anstehenden Fachaufgaben mit den maßgeblichen tariflichen Regelungen zur ordnungsgemäßen Durchführung der Beschäftigungsverhältnisse auseinanderzusetzen haben.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes muss bei Gründung von Stiftungen dafür Sorge getragen werden, dass ausreichende personelle Ressourcen mit entsprechendem Fachwissen beim Aufbau der Personalverwaltung zur Verfügung stehen. Gleichzeitig muss darauf geachtet werden, dass die Eingruppierungen und Zuordnungen tarifgerecht vorgenommen und entsprechend dokumentiert werden.

5. Fazit

Der Landesrechnungshof hält es für zwingend geboten, dass das Land

- **bei Stiftungsgründung alle dem Stiftungsakt zugrundeliegenden Vereinbarungen unverzüglich rechtssicher umsetzt (insbesondere Vermögensübertragung und Stiftungsorganisation),**
- **bei der Förderung größerer Investitionsprojekte - insbesondere bei Vollfinanzierungen - die Liquidität der Stiftung durch Teilnahme am Abrufverfahren sicherstellt,**
- **bei bestehenden Stiftungen die Übertragung von zusätzlichen Aufgaben auf die Stiftung nur im satzungsgemäßen Wirkungskreis vornimmt.**

Überlastungen einer Stiftung durch die Übertragung zusätzlicher Aufgaben müssen durch die Stiftungsaufsicht und Stiftungsorgane vermieden werden.

Das fachlich zuständige Ministerium muss seiner Aufsichtsfunktion gerecht werden und rechtzeitig steuernd und unterstützend eingreifen.

Die Staatskanzlei und Ministerium für Kultur weist in ihrer Stellungnahme zum Jahresberichtsbeitrag vom 27. August 2018 darauf hin, dass „(…) die o. g. Prüfung der Stiftung Luthergedenkstätten in Sachsen-Anhalt ein lau-

fendes Verfahren von großer Komplexität ist (…) sowie einen Prüfzeitraum von mehreren Jahren – teilweise bis zur Stiftungsgründung zurück – umfasst (…)". Dies verhindert aus der Sicht der Staatskanzlei und Ministerium für Kultur eine fristgerechte Stellungnahme zum Jahresberichtsbeitrag. Vor diesem Hintergrund empfahl das Ressort dem Landesrechnungshof, „(…) den Abschluss des laufenden Verfahrens abzuwarten (…)".

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass der Beitrag nur einige ausgewählte Aspekte aus der Prüfungsmitteilung umfasst. Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist für deren Veröffentlichung im Jahresbericht kein abgeschlossenes Prüfverfahren erforderlich, zumal es sich hierbei um ein von der Prüfungsmitteilung getrenntes Verfahren handelt.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Abschnitt C – Ergebnisbericht

Jahresbericht 2015 Teil 1 Nr. 3	**Missmanagement bei der Vergabe von Risikokapital durch die IBG Beteiligungsgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH**
Wesentlicher Inhalt	– Der Landesrechnungshof prüfte im Jahr 2014 die aktuellen Entwicklungen bei der IBG Beteiligungsgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH (IBG). – Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Ziele der Umstrukturierung, wie die Verbesserung des Managements der Risikokapitalbeteiligungen durch eine Privatisierung, der Erhalt und Ausbau des Kapitalstocks der IBG sowie die Einwerbung zusätzlichen privaten Kapitals, nicht erreicht wurden. Das Eigenkapital der IBG hatte sich seit der Umstrukturierung durch die fortlaufend hohen Jahresfehlbeträge weiter verringert. Eine umfassende Dokumentation der Einhaltung von Förderkriterien fand für die einzelnen Beteiligungsnehmer nicht statt. Es fehlte ein verbindliches Regelwerk. – Der Landesrechnungshof empfahl, ein konkretes Regelwerk zu Organisationsstrukturen und Arbeitsabläufen vorzugeben, die Arbeit der IBG stärker auf einen nachhaltigen Einsatz der Fördermittel auszurichten, strategische Zielvorgaben für die Vergabe von Risikokapital zu formulieren und die Zielerreichung zu überwachen. – In der Stellungnahme der Landesregierung (LT-Drs. 6/4577 vom 22. März 2016) werden eine Vielzahl von Maßnahmen aufgezeigt, um auf die in der Vergangenheit festgestellten Schwachpunkte zu reagieren.

Parlamentarisches Verfahren (Beschlussfassung im Entlastungsverfahren)

- Der Landtag hat den Beitrag des Landesrechnungshofes zur Kenntnis genommen und den Empfehlungen zugestimmt.
  (LT-Drs. 7/1244 vom 7. April 2017).
  Das Ministerium der Finanzen wurde gebeten, bis zum 31. Mai 2017 schriftlich über den Stand des neuen Risikokapitalfonds sowie zur Umsetzung der Einwerbung von Mitteln privater Kapitalgeber zu berichten.

Weitere Entwicklung

- Die Umsetzung der vom Landesrechnungshof gegebenen Empfehlungen hat zu einer grundlegenden Neuorganisation der Arbeits- und Prüfprozesse sowie deren Dokumentation geführt. Es wurde ein hauptamtlicher Geschäftsführer bestellt.
- Für die Förderperiode 2014 bis 2020 wurde im Januar 2017 ein neuer IBG Risikokapitalfonds III gegründet. Die Einwerbung privater Ko-Investitionsmittel obliegt der Managementgesellschaft. Die Überwachung der eingeworbenen privaten Ko-Investitionsmittel ist Bestandteil des Beteiligungscontrollings im Ministerium der Finanzen.
- Das Prüfungsverfahren wurde mit Schreiben vom 12. Dezember 2016 abgeschlossen.
- Der Schlussbericht des OLAF (Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung) zu den Risikokapitalfonds I und II wurde dem Land übersandt. Das Land hat zu den einzelnen Punkten Stellung genommen. Das Verfahren dauert an.

Jahresbericht 2016 Teil 1 Abschnitt D

Mangelhafte Ausübung der Aufsicht über die Kammern für Humanheilberufe

Wesentlicher Inhalt

- Der Landesrechnungshof hatte im Jahr 2015 die Aufsicht über die Kammern für Humanheilberufe für die Jahre 2010 bis 2015 geprüft. Die Rechtsaufsicht führt das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration. Der Landesrechnungshof hatte dabei erhebliche Mängel festgestellt. Es fehlten bspw. Leitlinien oder Grundsätze für eine einheitliche und nachvollziehbare Kammeraufsicht. Aufgrund der ungenügenden Dokumentation der Aufsichtstätigkeit war nicht erkennbar, in welchem Umfang die Aufsicht überhaupt ausgeübt wurde. Korruptionspräventive Maßnahmen bspw. zur Wahrung des Mehraugenprinzips und zur Dienstaufsicht fehlten. Zudem prüfte die Aufsicht nicht, ob Entschädigungen für ehrenamtliche Tätigkeiten der Kammerorgane angemessen und rechtmäßig sind.

- Der Landesrechnungshof empfahl u. a., zukünftig für die Arbeit der Aufsicht Leitlinien festzulegen, die eine einheitliche Ausübung der Aufsichtstätigkeit bei allen Kammern und eine größere Transparenz gewährleisten. Die Aufsicht sollte ihr Handeln künftig nachvollziehbar dokumentieren und korruptionspräventiv ausgestalten. Zudem sollte die Rechtmäßigkeit und Angemessenheit der Entschädigungsregelungen der Kammern durch die Aufsicht nachvollziehbar geprüft werden.

Parlamentarisches Verfahren (Beschlussfassung im Entlastungsverfahren)

Der Ausschuss für Finanzen/Unterausschuss Rechnungsprüfung hat den Beitrag des Landesrechnungshofes zur Kenntnis genommen und den Empfehlungen zugestimmt. Er begrüßt, dass das Ministerium für

Arbeit, Soziales und Integration umgehend Maßnahmen zur Beseitigung der vom Landesrechnungshof gerügten Mängel ergriffen hat. Der Ausschuss hat das Ministerium gebeten, bis zum 30. Juni 2018 das Ergebnis der Prüfung zum Ehrenamt und den Entschädigungsregelungen bei den Kammern zu berichten.
Der Landtag hat sich dies mit Beschluss vom 16. Februar 2018 zu Eigen gemacht.[130]Der ergänzte Bericht des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Integration vom 22. Juni 2018 wird weiter im Ausschuss erörtert.

Weitere Entwicklung

Das Ministerium hat u. a. zugesagt, Grundsätze oder Leitlinien für die Wahrnehmung der Rechtsaufsicht über die Kammern festzulegen. Umfang und Turnus zukünftiger Vor-Ort-Kontrollen sollen geregelt werden. Die Kammern sind aufgefordert worden, sämtliche Satzungen und Beschlüsse, unabhängig vom Genehmigungserfordernis, vorzulegen. Das Ministerium wird die Aufsichtstätigkeit künftig ausreichend und nachvollziehbar dokumentieren. Die Vorgaben der Korruptionspräventionsrichtlinie sollen durch eine Änderung der Organisation der Kammeraufsicht eingehalten werden. Das Ministerium hat begonnen, die Regelungen zum Ehrenamt und den Entschädigungsregelungen zu prüfen. Danach sei die bewusste Entscheidung der Kammern an dem Ehrenamt festzuhalten aufsichtsrechtlich nicht zu beanstanden. Jedoch seien einzelne Regelungen bspw. zur Bezugsdauer von Übergangsentschädigungen einer Kammer rechtswidrig und unwirtschaftlich.

Aufgrund der Höhe der Ehrenamtsentschädigungen ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes nach wie vor zu prüfen, ob diese Tätigkeiten nicht zweck-

[130] Vgl. Entlastungsbeschluss des Landtages vom 16. Februar 2018 zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2015 (LT-Drs. 7/2454).

mäßiger als Hauptamt eingerichtet werden sollten. Zudem muss weiterhin geklärt werden, welcher Aufwand pauschal abgegolten werden soll, wenn darüber hinaus weitere Zahlungen hinzukommen.

Die Kammer, deren Regelungen beanstandet wurden, hat diese zwischenzeitlich überarbeitet.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Hinweis auf weitere Prüfungen des Landesrechnungshofes

Der Jahresbericht enthält Ergebnisse ausgewählter Prüfungen. Dabei handelt es sich auch um solche Prüfungen, bei denen die Erörterungen mit der Verwaltung noch nicht abgeschlossen sind.

Eine vollständige Übersicht aller Prüfungsverfahren, die der Landesrechnungshof abgeschlossen hat, teilt er jährlich gemäß § 96 (4) LHO dem Landtag mit.

Die aktuelle Mitteilung über die im Jahr 2017 abgeschlossenen Prüfungsverfahren enthält die LT-Drs. 7/3168 vom 17. Juli 2018.

Insgesamt wurden 70 Prüfungen, davon 15 im kommunalen Bereich, benannt. Neben einer kurzen inhaltlichen Beschreibung des Prüfungsthemas erfolgt ein Hinweis, wenn der Landesrechnungshof die Prüfungsergebnisse in einen Jahresbericht aufgenommen hat.

Zuständigkeit des Senats

Die Beschlüsse des Landesrechnungshofes zum Jahresbericht fasst der Senat. Seine Mitglieder sind federführend für Prüfungsangelegenheiten wie folgt zuständig:

Präsident	Herr Barthel	- Grundsatzangelegenheiten des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens - Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen - Schuldenverwaltung des Landes - Rundfunkangelegenheiten - Staatskanzlei und Landtag - Übergreifende Angelegenheiten - Sonderaufgaben - Sächliche Verwaltungsausgaben – ohne Fachaufgaben
Abteilungsleiterin 1	Frau Dr. Weiher	- Steuerverwaltung - Arbeit, Gesundheit, Soziales - Bildung und Kultur - Wissenschaft und Forschung - Justiz und Gleichstellung - Informations- und Kommunikationstechnik - Sport
Vizepräsident/ Abteilungsleiter 2	Herr Elze	- Öffentliches Dienstrecht, Personal - Bau, Staatlicher Hochbau, Allgemeine Hochbauangelegenheiten - Inneres - Querschnittsprüfungen und übergreifende Organisationsprüfungen
Abteilungsleiter 3	Herr Weihrich	- Raumordnung und Umwelt - Ernährung, Landwirtschaft und Forsten - Straßenbau - Wirtschaft, Technologie, Verkehr - Beteiligungen und Vermögen des Landes
Abteilungsleiter 4	Herr Tracums	- Überörtliche Kommunalprüfung (einschl. Personalprüfung im Bereich Kommunalverwaltung) - Wohnungs- und Städtebau

Redaktionsschluss war am 11. Oktober 2018

Dessau-Roßlau im Oktober 2018

Barthel
Präsident