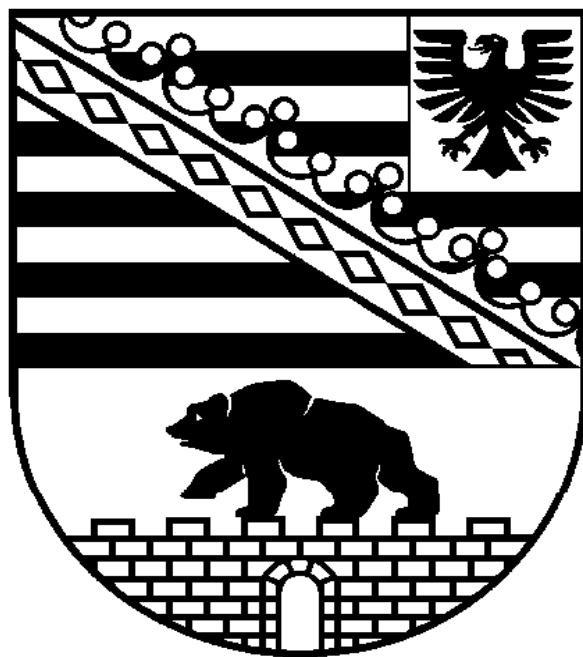


Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Jahresbericht 2006

Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2005



Teil 1

Denkschrift und Bemerkungen

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis.....	III
Tabellenverzeichnis.....	V
Abbildungsverzeichnis.....	VII
Abschnitt A – Grundsatzbeiträge	1
1 Unwirtschaftliches Handeln beim Landesliegenschaftsmanagement.....	1
2 Unzureichende Erhebung von Entgelten für das Parken von privaten Kraftfahrzeugen auf landeseigenen und angemieteten Liegenschaften	32
3 Einsparmöglichkeiten bei den Steuerungs- und Unterstützungs- leistungen (Querschnittsaufgaben) in den Ministerien	46
Abschnitt B – Denkschrift und Bemerkungen.....	59
1 Stellenentwicklung.....	59
2 Mängel bei der Behandlung der Entschädigungen ehrenamtlicher Mitglieder kommunaler Vertretungen und der Abgeordnetenbezüge durch die Finanzämter	72
3 Organisatorische Mängel bei der Besteuerung privater Grundstücksveräußerungsgeschäfte.....	75
4 Defizite im Verfahren zur Förderung von niedrigschwelligen Betreuungsangeboten und Modellvorhaben nach § 45 c SGB XI.....	77
5 Nichtbeachtung der Verfahrensgrundsätze für die Förderung der Jugendpflege und des Jugendsports.....	85
6 Unwirtschaftliche Ermittlung und Gewährung der Landeszuwendung für die Verpflegungsbetriebe des Studentenwerkes Halle	89
7 Zu hohe Eingruppierung von Angestellten und Einreihung von Arbeiterinnen und Arbeitern in verschiedenen Dienststellen im Geschäftsbereich des Kultusministeriums.....	100

8	Unwirtschaftlichkeit und nicht vorhandene Transparenz bei dem vom Kultusministerium gewählten System der Schulbauförderung ab dem Haushaltsjahr 2000	103
9	Unzulässige Mittelausreichung im Rahmen des Hilfsprogramms von Bund und Ländern infolge der extremen Trocken- und Hitzeperiode 2003 („Dürrehilfe“)	110
10	Mangelhafte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landgestütes Sachsen-Anhalt	115
11	Bürgschaften des Landes, insbesondere Bürgschaften zugunsten der gewerblichen Wirtschaft („Landesbürgschaften“)	121
12	Zuweisungen an die Landeshauptstadt Magdeburg für den Wiederaufbau der Sternbrücke	128
13	Versäumnisse bei der Bewilligung und Verwendung von Zuschüssen an öffentliche und private Unternehmen für den Neu- und Ausbau von Omnibusbetriebshöfen durch das Landesverwaltungsamt	135
14	Ausgleichszahlungen gemäß § 45 a Personenbeförderungsgesetz (PBefG) an Verkehrsunternehmen für Einnahmeverluste im Ausbildungsverkehr	140
15	Nicht transparente Haushaltsführung der Landesverkehrswacht e. V.	144
16	Unzureichendes Terminmanagement in der Straßenbauverwaltung	154
17	Bauliche und betriebstechnische Mängel beim Neubau Universitätsbibliothek – Erster Bauabschnitt in der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg	159
18	Unzureichende Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten bei Architektenwettbewerben	165
Abschnitt C – Rundfunkangelegenheiten		175
Prüfungen beim Mitteldeutschen Rundfunk (MDR)		175
Zuständigkeit des Senats		179

Abkürzungsverzeichnis

AGV	- Allgemeines Grundvermögen
ALF	- Amt für Landwirtschaft und Flurneuordnung
ANBest-P	- Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
BAT-O	- Bundesangestelltentarifvertrag-Ost
BB	- Brandenburg
BGB	- Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	- Bundesgesetzblatt
BHO	- Bundeshaushaltsordnung
BW	- Baden-Württemberg
BY	- Bayern
DIN	- Deutsche Industrie-Norm
EStG	- Einkommensteuergesetz
EU	- Europäische Union
FH	- Fachhochschule
GAA	- Gewerbeaufsichtsamt
GSZ	- Geistes- und Sozialwissenschaftliches Zentrum
GuV	- Gewinn- und Verlustrechnung
HE	- Hessen
HGB	- Handelsgesetzbuch
HH	- Haushalt
HOAI	- Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HU-Bau	- Haushaltsunterlage Bau
HVA-B-StB	- Handbuch für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau
IT	- Informationstechnik
LHO	- Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt
LIDAB	- Liegenschaftsdatenbank der Bauverwaltung
LIMSA	- Liegenschafts- und Immobilienmanagement Sachsen-Anhalt
LINFOS	- Liegenschaftsinformationssystem des Landes Sachsen-Anhalt
LT	- Landtag
LT-Drs.	- Landtagsdrucksache
LVerGeo	- Landesamt für Vermessung und Geoinformation
MBI. LSA	- Ministerialblatt Land Sachsen-Anhalt
MF	- Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt
MI	- Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt
MJ	- Ministerium der Justiz des Landes Sachsen-Anhalt

MK	- Kultusministerium des Landes Sachsen-Anhalt
MLU	- Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt
MLV	- Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt
MS	- Ministerium für Gesundheit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt
MV	- Mecklenburg-Vorpommern
MW	- Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Sachsen-Anhalt
NI	- Niedersachsen
NW	- Nordrhein-Westfalen
OFD	- Oberfinanzdirektion
ÖPNV	- öffentlicher Personennahverkehr
PBefG	- Personenbeförderungsgesetz
RdErl.	- Runderlass
RP	- Rheinland-Pfalz
SALEG	- Sachsen-Anhaltinische Landesentwicklungsgesellschaft mbH
SALUS gGmbH	- Betreibergesellschaft für sozialorientierte Einrichtungen des Landes Sachsen-Anhalt
SGB	- Sozialgesetzbuch
SH	- Schleswig-Holstein
SL	- Saarland
SN	- Sachsen
ST	- Sachsen-Anhalt
STK	- Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt
TGr	- Titelgruppe
TH	- Thüringen
TSB	- Talsperrenbetrieb des Landes Sachsen-Anhalt
VbE	- Vollbeschäftigteneinheit
VOB/A	- Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil A
VOB/B	- Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil B
VV	- Verwaltungsvorschrift
VV-GVFG	- Verwaltungsvorschriften zur Durchführung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes

Tabellenverzeichnis

Abschnitt A

Tabelle 1.1	Anzahl der Liegenschaften	5
Tabelle 1.2	Anzahl der Gebäude.....	5
Tabelle 1.3	Vergleich der Mietfläche zum durchschnittlichen Mietpreis	11
Tabelle 1.4	Durch das Land nicht mehr genutzte angemietete Flächen	13
Tabelle 2.1	Gesamtanzahl der Stellplätze (einschließlich in Garagen) Haushaltsjahr 2004.....	34
Tabelle 2.2	Einnahmen aus Vermietung von Stellplätzen an Mitarbeiter und Dritte, Haushaltsjahr 2004	35
Tabelle 2.3	Ausgaben für die Anmietung von Stellplätzen (monatlich/jährlich), Haushaltsjahr 2004.....	36
Tabelle 3.1	Teilaufgabe 1.1 Zentrale strategische/politische Steuerung; Gesamtaufwand/Gesamtausgaben	49
Tabelle 3.2	Einsparpotenziale der Ministerien	52
Tabelle 3.3	Betrachtung der ermittelten Einsparpotenziale je Teilaufgabe	53
Tabelle 3.4	Entwicklung des Anteils der Ministerialverwaltung an der Gesamtbeschäftigtenzahl in der Landesverwaltung	57

Abschnitt B

Tabelle 1.1	Stellenentwicklung in den Landesbetrieben der Jahre 2000 bis 2005	62
Tabelle 1.2	Stellenentwicklung in den Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts sowie in den Stiftungen der Jahre 2000 bis 2005	64
Tabelle 1.3	Stellenentwicklung in den Landesbeteiligungen der Jahre 2000 bis 2005	66
Tabelle 1.4	Gesamtstellenbestand des Landes 2000 und 2005	66
Tabelle 6.1	Geplante Zuwendungen des Landes für die Verpflegungsbetriebe	90
Tabelle 6.2	Warenumsatz Mensen und Cafeterien	92
Tabelle 6.3	Kalkulation der Fertigungskosten des Essens.....	94

Tabelle 6.4	Ermittlung des Landeszuschusses unter Berücksichtigung einer Vollkostenrechnung durch den Landesrechnungshof	98
Tabelle 10.1	Zuschüsse an das Landgestüt Sachsen-Anhalt	116
Tabelle 10.2	Betriebsergebnisse des Landgestütes Sachsen-Anhalt	117
Tabelle 12.1	Anzahl der Linienfahrten pro Tag	130
Tabelle 15.1	Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben der Landesverkehrswacht e. V.	146
Tabelle 16.1	Überschreitungen der Zeiträume bei Straßenbaumaßnahmen.....	155

Abbildungsverzeichnis

Abschnitt A

Abbildung 3.1	Anteil Teilaufgabe 1.1 an Gesamtstellenzahl der Ministerien.....	50
Abbildung 3.2	Anteil der Querschnittsaufgaben an der Gesamtstellenzahl je Ministerium	51
Abbildung 3.3	Entwicklung der Beschäftigtenzahlen in der Ministerialverwaltung	56
Abbildung 3.4	Entwicklung der Beschäftigtenzahlen in der Landesverwaltung	57

Abschnitt B

Abbildung 1.1	Planpersonal der Flächenländer im Jahr 2005 in Stellen/1.000 Einwohner.....	60
Abbildung 1.2	Stellenentwicklung in den Landesbetrieben der Jahre 2000 bis 2006	61
Abbildung 1.3	Stellenentwicklung in den Globalhaushalten der Hochschulen/Fachhochschulen.....	63
Abbildung 1.4	Stellenentwicklung in den Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts sowie in den Stiftungen der Jahre 2000 bis 2005	64
Abbildung 1.5	Stellenentwicklung in den Landesbeteiligungen der Jahre 2000 bis 2006	65
Abbildung 1.6	Entwicklung des Bevölkerungsbestandes des Landes Sachsen-Anhalt	67
Abbildung 1.7	Bevölkerungsentwicklung und Altersschichtung in Sachsen- Anhalt	69
Abbildung 1.8	Einwohner des Landes Sachsen-Anhalt im Jahr 2020 in v. H. der Bevölkerungszahlen von 2004	69
Abbildung 14.1	Vergleich zwischen Einnahmeverlusten durch Rabattierung und Ausgleichszahlungen im Ausbildungsverkehr im Jahr 2003.....	142

Abschnitt A – Grundsatzbeiträge

1 Unwirtschaftliches Handeln beim Landesliegenschaftsmanagement

Bei der Unterbringung von Landesbehörden bestehen noch erhebliche Optimierung- und Einsparpotenziale, u. a. auf Grund z. T. gravierender Schwachstellen bei der Entscheidungsvorbereitung.

Die vom Ministerium der Finanzen und den ehemaligen Dezernaten der Regierungspräsidien bis 2003 als auch durch LIMSA ab 2004 getroffenen bzw. vorgeschlagenen Unterbringungsentscheidungen widersprechen z. T. einem sparsamen und wirtschaftlichen Umgang mit den Haushaltsmitteln des Landes. Das Verfahren zur Erteilung so genannter „Negativatteste“ erfüllt nicht die Anforderungen des Runderlasses des Ministeriums der Finanzen vom 4. August 1993 hinsichtlich einer zweckmäßigen und vollständigen Nutzung der landeseigenen und angemieteten Liegenschaften. Eine wesentliche Ursache dafür ist, dass bis zum heutigen Tag keine vollständige und aussagekräftige Übersicht landeseigener und angemieteter Liegenschaften vorliegt.

Die zum Teil unwirtschaftlichen Entscheidungen bei der Unterbringung der Verwaltung führen für das Land zu finanziellen Schäden in Millionenhöhe. So entstanden allein bei 17 betrachteten Mietverträgen durch Mietabschlüsse zu nicht marktüblichen Preisen über die gesamte Laufzeit rechnerische Mehrausgaben i. H. v. 6,3 Mio. €. Unterbringungsentscheidungen bei noch bestehenden Mietverträgen führen infolge Freizug dieser Flächen allein im Zeitraum vom 1. Januar 2006 bis 31. Juli 2011 zu nicht notwendigen Ausgaben für das Land von rund 1,22 Mio. €.

Den Anforderungen, die an ein Staatliches Immobilienmanagement gestellt werden, wird LIMSA nicht gerecht. Darüber hinaus erfüllt nach Auffassung des Landesrechnungshofes der Landesbetrieb seine derzeitigen Kernaufgaben zum jetzigen Zeitpunkt nicht.

Die vom Landesrechnungshof dargestellten Einzelsachverhalte führen zu weiteren gravierenden finanziellen Schäden für das Land.

Der Landesrechnungshof führte auf der Grundlage der §§ 88 ff. LHO im Zeitraum vom September 2005 bis zum Januar 2006 die Prüfung der Nutzung landeseigener und angemieteter Liegenschaften des Landes Sachsen-Anhalt durch.

Ziel der Prüfung war hierbei die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit bei Unterbringungsentscheidungen der Verwaltung und die damit verbundene Nutzung landeseigener und angemieteter Liegenschaften des Landes Sachsen-Anhalt.

1 Einleitung

Gemäß § 7 LHO sind bei der Ausführung des Haushaltsplanes die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.

Bei anstehenden Unterbringungsentscheidungen bedeutet dies, dass entsprechend VV Nr. 2.4.1 zu § 7 LHO grundsätzlich die Organisationseinheit, die mit der Maßnahme befasst ist, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen hat. Diese Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sollte vorrangig die Nutzung von landeseigenen Liegenschaften zum Inhalt haben und nur im Falle eines wirtschaftlicheren Ergebnisses zur Neuanmietung führen.

Das Verfahren zur Unterbringung von Landesbehörden hatte das Ministerium der Finanzen in einem Runderlass vom 4. August 1993 geregelt. Nach Nr. 1 des Runderlasses war die Unterbringung von Landesdienststellen ressortübergreifend vom Ministerium der Finanzen sowie den Dezernaten 15 der ehemaligen Regierungspräsidien zu bearbeiten. Dadurch sollte sichergestellt werden, dass die landeseigenen Gebäude zweckmäßig und vollständig genutzt sowie bei Anmietung angemessene Mieten vereinbart werden.

Für diese ressortübergreifende Koordinierung nach Nr. 2 des Erlasses sollten die Ressorts so früh wie möglich Mitteilung machen zu:

- freiwerdenden landeseigenen Gebäuden und Räumen,
- freiwerdenden angemieteten Gebäuden und Räumen sowie

- Gebäuden oder Räumen, die zur Unterbringung von Landesbediensteten benötigt werden.

Eine Neuankmietung durfte von den Dienststellen erst dann vorgenommen werden, wenn das Ministerium der Finanzen im Zusammenwirken mit den örtlich zuständigen Regierungspräsidien einen „Negativattest“ ausstellte, d. h. bescheinigte, dass es keine geeigneten Unterbringungsmöglichkeiten im Land zur Verfügung stellen konnte.

Im Zuge der Neuorganisation der Liegenschaftsverwaltung des Landes Sachsen-Anhalt beschloss die Landesregierung am 25. Juni 2003 die Gründung eines Landesbetriebes „Liegenschafts- und Immobilienmanagement Sachsen-Anhalt“ – LIMSA – nach § 26 LHO.

Mit der Gründung des LIMSA zum 1. Januar 2004 ist eine Zentralisierung der Verfügungsbefugnis über alle Grundstücke und Gebäude des Landes unter Auflösung des Ressortvermögens beabsichtigt, um somit im Sinne eines Staatlichen Immobilienmanagements (Public Real Estate Management) die Bereitstellung, Bewirtschaftung und Verwertung öffentlicher Liegenschaften sowie die Unterbringung der Landesbehörden ressortübergreifend zu optimieren. Damit sind die den ehemaligen Dezernaten 15 der Regierungspräsidien Magdeburg, Halle und Dessau sowie dem ehemaligen Referat 54 des Ministeriums der Finanzen zugewiesenen Aufgaben dem Landesbetrieb LIMSA übertragen worden, so auch das Verfahren zum „Negativattest“, d. h. die Bestätigung, dass keine geeigneten Unterbringungsmöglichkeiten in landeseigenen Liegenschaften vorhanden sind.

2 Grundsätzliche Feststellungen

2.1 Unvollständiges Liegenschaftsverzeichnis

Gemäß VV Nr. 2 zu § 64 LHO ist als Nachweis und Übersicht über den Grundbesitz des Landes ein Landesgrundstücksverzeichnis zu führen.

Mehrfach, so mit Erlassen aus den Jahren 1996, 1998 und 1999, hatte das Ministerium der Finanzen die Ressorts aufgefordert, für die Erstellung des elektronischen Liegenschaftsverzeichnisses „LINFOS“ die Daten aller von ihnen und den nachgeordneten Bereichen genutzten Liegenschaften – ob im Eigentum des Landes ste-

hend oder angemietet – den ehemaligen Regierungspräsidien, Dezernat 15, zu übermitteln.

Mit der Gründung des LIMSA wechselte auch ab 1. Januar 2004 die Führung des Liegenschaftsverzeichnisses LINFOS in den Aufgabenbereich des Landesbetriebes.

Der Geschäftsführer des LIMSA erklärte zur Aktualität des Liegenschaftsverzeichnisses, dass die LINFOS-Datenbank nur annähernd auf dem neuesten Stand sei, da die Übermittlung der Daten zu den von den Ressorts und ihren nachgeordneten Bereichen genutzten Liegenschaften an die Dezernate 15 der ehemaligen Regierungspräsidien oft ungenau und unvollständig erfolgt sei und die Daten derzeit im Rahmen der mit den Ressorts abzuschließenden Nutzungsvereinbarungen schrittweise aktualisiert würden.

Bereits 1995 hatte der Landesrechnungshof in einer Prüfung aufgezeigt, dass das Ministerium der Finanzen über kein vollständiges Landesliegenschaftsverzeichnis verfügt. In seiner Stellungnahme zu dieser Prüfungsfeststellung von 1995 verwies das Ministerium der Finanzen auf die Vervollständigung der Liegenschaftsdatenbank in rund ein bis zwei Jahren, d. h. spätestens 1997 hätte ein aktueller Stand erreicht sein müssen.

Im Zuge seiner Erhebungen stellte der Landesrechnungshof fest, dass erhebliche Datenmengen zu den landeseigenen Liegenschaften nicht vorliegen bzw. nicht aktuell sind.

In Auswertung der zur Verfügung stehenden Unterlagen stellt sich die Anzahl der sich im Ressortvermögen befindenden – d. h. von den Ressorts genutzten – Liegenschaften und Gebäude des Landes wie folgt dar:

Tabelle 1.1 Anzahl der Liegenschaften

Ressort	LINFOS¹ Stand: No- vember 2005	LIDAB² Stand: No- vember 2005	LIMSA - Präsen- tation vom 14. Januar 2004	LIMSA - Über- sicht vom 21. Mai 2005	Ressortabfrage des LRH vom September 2005
LT ³	3		3	3	*
STK	3	3	3	3	*
MI	126	125	130	131	114
MF	21	22	29	22	27
MS	4	15	16	12	5
MK	180	246	256	242	166
MW	4	9	9	9	8
MLU	39	385	241	285	49
MJ	64	72	69	65	68
MLV	1	42	33	36	28
LRH ³	2	2	2	2	*
Gesamt	447	921	791	810	

* vom Landesrechnungshof nicht erhoben

Tabelle 1.2 Anzahl der Gebäude

Ressort	LINFOS Stand: No- vember 2005	LIDAB Stand: No- vember 2005	LIMSA - Präsen- tation vom 14. Januar 2004	LIMSA - Über- sicht vom 21. Mai 2005	Ressortabfrage des LRH vom September 2005
LT ³	3		3	3	*
STK	3	4	2	3	*
MI	527	888	530	533	448
MF	27	46	43	28	**
MS	12	110	84	50	17
MK	681	1312	989	985	582
MW	6	22	13	13	8
MLU	144	1041	616	700	165
MJ	260	342	277	261	**
MLV	1	133	75	80	82
LRH ³	3	5	3	3	*
Gesamt	1667	3903	2635	2659	

* vom Landesrechnungshof nicht erhoben

** Ressort hat keine Angaben gemacht

Wie die Gegenüberstellungen zeigen, besteht weder bei der Anzahl der Liegenschaften noch der Anzahl der Gebäude eine annähernde Übereinstimmung

¹ LINFOS – Liegenschaftsinformationssystem des Landes; vom LIMSA geführt.

² LIDAB – Liegenschaftsdatenbank der Bauverwaltung; vom Landesbetrieb Bau geführt.

³ Angaben zum Landtag und Landesrechnungshof wurden nachrichtlich aufgenommen.

zwischen den dem Landesrechnungshof vorliegenden Übersichten, wobei geringfügige Verschiebungen aufgrund der unterschiedlichen Zeitpunkte im Einzelfall erklärbar wären.

Über die unvollständige Anzahl von Liegenschaften und Gebäuden hinaus fehlen in der LINFOS-Datei u. a. folgende Angaben in der Datenbank:

1. zum Ressortvermögen – landeseigene Liegenschaften (s. o. Tabelle):
 - für 48 Liegenschaften die Liegenschaftsgröße,
 - für 189 Flurstücke die Größenangabe,
 - für 13 Flurstücke die Bezeichnung,
 - bei 26 Flurstücken die Aussage, ob das Grundstück bebaut ist,
 - bei 213 Gebäuden die Größe der Nutzflächen sowie
 - bei 377 Gebäuden – davon 235 Verwaltungsgebäuden – Angaben zum baulichen Zustand.

2. zum Allgemeinen Grundvermögen (AGV):

Liegenschaften, die von der Verwaltung nicht mehr genutzt werden, d. h. leergezogen sind, werden in der LINFOS-Datenbank unter „Allgemeinem Grundvermögen“ (AGV) geführt, allerdings erst nach erfolgter Leerstandsmeldung durch die Ressorts. Auch diese Daten sind nicht vollständig elektronisch erfasst, so dass bei Bedarf die Einsichtnahme in die in den Niederlassungen des LIMSA vorhandenen Einzelakten erforderlich ist.

Bei den in der LINFOS-Datei insgesamt aufgelisteten 1.304 Liegenschaften sind 489 Liegenschaften bebaut. Für diese Liegenschaften mit insgesamt 748 Gebäuden – davon 192 Verwaltungsgebäude – enthält die Datenbank

 - bei 224 Grundstücken keine Angaben zu den Flurstücken und deren Größe sowie
 - bei 87 Flurstücken die Größenangabe „0“.
 - bei 601 Gebäuden keine vollständigen Angaben zur Nutzfläche sowie
 - keine Angaben zum baulichen Zustand.

Die dem Landesrechnungshof im Zuge seiner örtlichen Erhebungen vom LIMSA zur Verfügung gestellten LINFOS-Dateien, Stand Februar und April 2005, enthalten z. T. Liegenschaften von Landesbetrieben.

Im Gegensatz dazu beinhaltet die durch LIMSA übermittelte Übersicht – Stand November 2005 – keine Liegenschaften der Landesbetriebe mehr.

Das Ministerium der Finanzen führte hierzu in seiner Stellungnahme vom 23. Juni 2006 u. a. aus, dass sich „die Definition für ein Gebäude ... in LIDAB und LINFOS (unterscheide)“. Darüber hinaus erläuterte das Ministerium, dass LIMSA zwischen Mai 2005 und November 2005 die Liegenschaften des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt, des Kultusministeriums, des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr sowie die Liegenschaften, die zu Landesbetrieben oder Anstalten des öffentlichen Rechts gehören mit „neuen Bezeichnungen“ versehen hat, in deren Folge die Landesbetriebe nicht mehr bei den entsprechenden Ressorts aufgelistet sind. Daraus würde auch die große Diskrepanz zwischen den Angaben in LINFOS und LIDAB resultieren. Gleichwohl sei es erklärtes Ziel des Finanzministeriums, die Zusammenarbeit zwischen den beiden Landesbetrieben LIMSA und Landesbetrieb Bau bei der Pflege der Datenbanken zu verbessern, solange zwei parallele Liegenschaftsdatenbanken geführt werden.

Für den Landesrechnungshof ist nicht nachvollziehbar, warum die Liegenschaften der Landesbetriebe als rechtlich unselbstständiger Teil der Landesverwaltung nicht vollständig in der Datenbank bei den entsprechenden Ressorts enthalten sind und die zu einem früheren Zeitpunkt enthaltenen wieder aus der LINFOS Datenbank entfernt wurden bzw. an anderer Stelle aufgelistet sind. Weiterhin wurden entgegen dem o. a. Erlass des Ministeriums der Finanzen die angemieteten Liegenschaften des Landes nicht systematisch erfasst.

Das Land Sachsen-Anhalt verfügt somit bis zum heutigen Tag nicht über ein vollständiges und aktuelles Liegenschaftsverzeichnis, das sowohl die landeseigenen Liegenschaften als auch die angemieteten Liegenschaften beinhaltet.

Hierdurch fehlen der Landesregierung und dem Landtag wichtige Angaben für die Steuerung der effizienten Unterbringung von Behörden.

Das Ministerium der Finanzen trägt dieser Aussage des Landesrechnungshofes mit seiner Stellungnahme letztendlich Rechnung, indem es hierzu ausführt:

„.....die Bemühungen des LIMSA (werden) in Zukunft auch verstärkt auf die Erstellung eines vollständigen Liegenschaftsverzeichnisses gerichtet sein.“

2.2 Verfahren zur Erteilung des „Negativattestes“

Das Ministerium der Finanzen und auch die Dezernate der Regierungspräsidien haben in der Vergangenheit sowohl bei der Meldung freier Liegenschaften als auch bei der Erteilung des Negativattestes nur einen Abgleich mit dem AGV vorgenommen. Eine Einbeziehung der von Ressorts genutzten und möglicherweise freierwerdenden Liegenschaften erfolgte lediglich, sofern das betreffende Ressort hierzu Angaben lieferte.

Auch der Landesbetrieb LIMSA prüft derzeit nur unter Zuhilfenahme der in den Niederlassungen vorhandenen Einzelakten, ob geeignete Gebäude oder Räume im AGV vorhanden sind.

Die Prüfung, ob geeignete Gebäude oder Räume bei den Ressorts vorhanden sind, die derzeit oder in naher Zukunft zur weiteren Verfügung stehen, führt LIMSA auch zum jetzigen Zeitpunkt nicht durch. Nach Aussage des Geschäftsführers des LIMSA werden derzeit nur die Daten zu Grunde gelegt, die die anfragende Behörde übermittelt, u. a. weil weitere Daten aus den Ressorts nicht vorliegen.

Damit war und ist eine wesentliche Grundlage für ein sparsames und wirtschaftliches Handeln des ehemaligen Referates 54 des Ministeriums der Finanzen und der Dezernate 15 der ehemaligen Regierungspräsidien (bis 2003) sowie des Landesbetriebes LIMSA (ab 2004) nicht gegeben.

Der Abgleich sowohl mit dem AGV als auch mit den von allen Ressorts genutzten Liegenschaften ist aber eine zwingende Voraussetzung, bevor ein „Negativattest“ erteilt werden kann, d. h. dass keine geeignete, bereits vorhandene landeseigene Liegenschaft zur Verfügung steht. Es ist für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar, wieso durch die Verantwortlichen über Jahre hinweg keine erkennbare Verbesserung durchgesetzt wurde.

Das praktizierte Verfahren der Erteilung so genannter „Negativatteste“ bei Unterbringungsentscheidungen durch das Ministerium der Finanzen und die ehemaligen Dezernate der Regierungspräsidien (bis 2003) als auch LIMSA (ab 2004) entspricht nicht den Anforderungen des Runderlasses des Ministeriums der Finanzen vom 4. August 1993. Damit konnte auch das Ziel, bei Unterbringungsentscheidungen eine zweckmäßige und vollständige Nutzung der landeseigenen Gebäude und die damit verbundene sparsame und wirtschaftliche

Verwaltung der Haushaltsmittel zu gewährleisten, nur unzureichend erfüllt werden.

Das Ministerium stimmt in seiner Stellungnahme den Ausführungen des Landesrechnungshofes zu und verweist darauf, dass LIMSA eine Optimierung des Verfahrens dergestalt anstrebt, dass zukünftig alle Ressorts unverzüglich ungenutzte oder freiwerdende Liegenschaften an LIMSA zu melden habe.

2.3 Mangelhafte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Unterbringungsentscheidungen

2.3.1 Allgemeines

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dient bei Umstrukturierungsmaßnahmen von Behörden vor einer Entscheidung als Planungsinstrument und bildet die Grundlage für eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle.

Dabei muss die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die folgenden – in VV Nr. 2.1 zu § 7 LHO genannten – Mindestanforderungen 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 u. a.

Wesentliche Unterbringungsalternativen sind hierbei nebeneinander zu stellen und vergleichend zu bewerten.

Der Landesrechnungshof stellte anhand von ausgewählten Unterbringungsentscheidungen der Verwaltung folgende Schwachpunkte in der Verwaltungspraxis fest:

- Mögliche andere Unterbringungsvarianten (z. B. an einem Standort, auf mehrere Gebäude verteilt) werden nicht ausreichend betrachtet.
- Die angesetzten Erlöse für Veräußerungen ungenutzter Landesliegenschaften sind nicht realistisch. So sind derzeit lediglich rund 25 v. H. des von der Verwaltung bzw. im Auftrag der Verwaltung ermittelten Verkehrswertes am Markt zu erzielen. Auch die zusätzlich anfallenden Kosten bei Leerstand bis zu einer even-

tuellen Veräußerung – wie z. B. Verkehrssicherung – werden bei den dem Landesrechnungshof bekannten Vorgängen nicht berücksichtigt.

- Ressortübergreifende Betrachtungen erfolgen i. d. R. nicht.
- Möglichkeiten der Optimierung von Umzügen innerhalb der Landesverwaltung in Folge von Umstrukturierungsmaßnahmen sind für die einzelne Dienststelle nicht einzuschätzen.
- Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen wie z. B., ob alle erwünschten Synergieeffekte tatsächlich eingetreten sind, die durchgeführte Umstrukturierung dafür ursächlich war und ob die Maßnahme tatsächlich wirtschaftlich ist, sind nicht vorgesehen.

Diese Schwachstellen trugen u. a. dazu bei, dass in der Vergangenheit Entscheidungen getroffen wurden, ohne dass die Landesregierung oder das Parlament über alle notwendigen Informationen verfügte und die z. T. bis in die Gegenwart bzw. auch künftig mit finanziellen Nachteilen für das Land verbunden sind.

Künftig ist sicherzustellen, dass vor Unterbringungsentscheidungen alle Informationen an einer zentralen Stelle vorliegen und eine ressortübergreifende Koordination erfolgt.

Das Ministerium stimmt in seiner Stellungnahme den Ausführungen des Landesrechnungshofes zu.

2.3.2 Einzelsachverhalte

Der Landesrechnungshof stellte im Rahmen seiner Prüfung folgende Einzelsachverhalte zum finanziellen Nachteil des Landes fest:

- Das Land hat teilweise Mietverträge mit überdurchschnittlich hohen Quadratmeterpreisen abgeschlossen, wobei es günstigere Mietkonditionen für vergleichbare Standorte und Zeiträume hätte erzielen können. So ergab die Auswertung bestehender Mietverträge (vorwiegend büroartige Nutzung) für den Zeitraum ab Dezember 2003 bis heute Mietpreiszahlungen u. a. für Magdeburg/Halle von 4,50 € bis 10,74 € je m² Nettogrundfläche, für Dessau 6,87 € bis 10,89 € je m² Nettogrundfläche. Um einer Standortdifferenzierung und unterschiedlicher Gebäudeausstattung Rechnung zu tragen, hat der Landesrechnungshof den Durchschnitt von 30 v. H. der betrachteten Mietverträge mit dem günstigsten Mietpreis gebildet und diesen als Vergleichswert zu Grunde gelegt. Für den Standort Magde-

burg/Halle ergibt dies im vg. Zeitraum einen rechnerischen Vergleichswert von 5,86 € je m² Nettogrundfläche und für Dessau 6,87 € je m² Nettogrundfläche.

Bei der Auswertung von 110 derzeit noch bestehenden Mietverträgen mit vorwiegend büroartiger Nutzung (Abschluss im Zeitraum 1993 bis heute) und den sich daraus ergebenden Jahresmietzahlungen von 13,0 Mio. € ergibt sich ein rechnerisches Einsparpotenzial von rund 3,0 Mio. € pro Jahr.

- Beim Vergleich der Laufzeiten der Mietverträge zeigte sich, dass das Land mehr Fläche mit einer längeren Mietzeitbindung (5 bis 25 Jahre) anmietete, jedoch der durchschnittliche Mietpreis nicht günstiger gegenüber unbefristeten Verträgen mit meist jährlicher Kündigungsmöglichkeit ist. So liegt beispielsweise im Zeitraum von 1997 bis 2001 der durchschnittliche Mietpreis bei unbefristeten Verträgen für Magdeburg/Halle bei 4,86 € je m², bei Verträgen mit Mietzeitbindung von 12 bis 17 Jahren jedoch bei 9,58 € je m².
- Mit der Anmietung größerer Flächen erzielte das Land keinerlei Einsparungen. Die Auswertung ergab, dass die Anmietung größerer Flächen höhere Quadratmeterpreise zur Folge hat. Über einen betrachteten Zeitraum von 1992 bis einschließlich 2005 zeigt sich folgende Tendenz:

Tabelle 1.3 Vergleich der Mietfläche zum durchschnittlichen Mietpreis

	durchschnittlichen Mietpreis in € je m ² bei angemieteten Flächen			
	bis 1.000 m ²	über 1.000 m ² bis 2.500 m ²	von 2.500 m ² bis 5.500 m ²	über 5.500 m ²
Halle/Magdeburg	6,03	6,49	7,77	10,87
Dessau	6,35	-	7,83	10,89
Landkreise	5,01	7,60	7,68	-
Durchschnitt Land	5,44	7,03	7,73	10,88

- Die Vorgaben des Mietrahmens durch das Ministerium der Finanzen – die in Abhängigkeit vom Standort und Nutzwert des Gebäudes die Grenzen der Nettokaltmiete in € je m² und Monat je Nettogrundfläche beschreiben – entsprechen nicht immer marktüblichen Preisen.

So lag z. B. der Mietrahmen des Ministeriums der Finanzen für den Standort Dessau bis zum Jahr 2002 unter den Werten des Mietspiegels für diese Stadt. Ab 2003 stiegen die Werte in den Vorgaben des Ministeriums der Finanzen sprunghaft an, so dass in 2005 eine Differenz zwischen Mietrahmen und Miet-

spiegel von 3,0 € je m² Nettogrundfläche zu verzeichnen ist. Dadurch wurde der Abschluss von Mietverträgen zu nicht marktüblichen Preisen begünstigt.

Allein bei 17 betrachteten Mietverträgen überschritten die Mietkonditionen von sieben Verträgen den jeweiligen Wert des Mietspiegels, wodurch dem Land rein rechnerische Mehrausgaben i. H. v. 6,3 Mio. € über die Gesamtlaufzeit dieser Verträge (Zeitraum der Vertragsabschlüsse zwischen 1995 und 2005) entstanden bzw. entstehen werden.

- Laut Anfrage des Landesrechnungshofes zu den Büroflächen bei den Ressorts umfasst die zur Verfügung stehende Bürofläche je Bediensteten eine Spannweite von durchschnittlich 11,14 m² bis 20,9 m². Die Richtlinie für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes/Landes weist Höchstflächen für Geschäftszimmer der Landesbehörden für die Unterbringung der Mitarbeiter je nach Tätigkeit/Position aus. Für Sachbearbeiter in Einzelzimmern sind 12 m² zulässig. Hier sind noch deutliche Einsparpotenziale vorhanden, insbesondere in Hinblick auf Spitzenwerte von 30 m² bis 56 m² für Büroflächen pro Bediensteten. Dabei liegen die Durchschnittswerte für Büroflächen je Bediensteten in angemieteten Objekten über denen in Landesliegenschaften. Darüber hinaus ergab die Auswertung der Ressortmeldungen 10.000 m² ungenutzte bzw. leerstehende Bürofläche.
- Unter Berücksichtigung der Optimierungsmöglichkeiten bei der Gesamtbetrachtung von
 - Mietpreis pro m² Nettogrundfläche,
 - angemieteter Bürofläche und
 - Anzahl der nutzenden Bediensteten

ergibt sich bei der Auswertung von insgesamt 82 Dienststellen, davon 58 Polizeidienststellen, ein mögliches rechnerisches Einsparpotenzial von 4,78 Mio. € pro Jahr. Das entspricht einem Anteil von 52 v. H der Gesamtjahresmiete dieser Dienststellen.

- Auf Grund geänderter Unterbringungskonzepte wird das Land für leergezogene und ungenutzte Flächen bei weiter bestehenden Mietverträgen nicht notwendige Ausgaben leisten. Die Aufgliederung auf die einzelnen Ressorts sind der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen.

Tabelle 1.4 Durch das Land nicht mehr genutzte angemietete Flächen

Objekt	Res- sort	Jahresmiete	Laufzeit bis	weitere jährliche Ausgaben, z. B.: Verkehrssiche- rung	Ausgaben ab 1. Januar 2006 bis zum Laufzeitende des Mietvertrages
ALF Anhalt in Reinsdorf	MLU	148.166,28 €	31.12.2008	nicht bekannt	444.498,84 €
ehem. GAA Naumburg	MS	71.696,00 €	31.01.2010	377,00 €	294.298,09 €
Kriminalpolizei- liche Bera- tungsstelle in Dessau	MI	18.732,96 €	31.07.2011	nicht bekannt	104.592,36 €
Revierstation Preußlitz	MI	7.976,16 €	31.12.2007	nicht bekannt	15.952,32 €
Teilfläche der City-Wache in Halle	MI	10.162,01 €	30.06.2007	nicht bekannt	15.243,01 €
Polizeistation Groß Ammen- leben	MI	5.817,84 €	14.03.2007	443,87 €	7.566,23 €
Teilfläche Mar- tin-Luther-Uni- versität Halle, Th. Mann Str. 26	MK	29.971,80 €	31.12.2008	nicht bekannt	89.915,39 €
LVerGeo Salzwedel 1	MI	98.628,24 €	31.12.2007	nicht bekannt	197.256,48 €
LVerGeo Salzwedel 2	MI	10.243,20 €	31.12.2006	nicht bekannt	10.243,20 €
LVerGeo Salzwedel 3	MI	21.788,16 €	31.12.2007	nicht bekannt	43.576,32 €
Summe					1.223.142,24 €

Die Unterbringungsentscheidungen bei bestehenden Mietverträgen führen bei keiner weiteren Nutzung dieser Flächen allein im Zeitraum vom 1. Januar 2006 bis 31. Juli 2011 zu nicht notwendigen Ausgaben für das Land i. H. v. rund 1,22 Mio. €.

Der tatsächliche Schaden liegt darüber, da z. B. die kriminalpolizeiliche Beratungsstelle in Dessau nicht mehr benötigt und die Revierstation Preußlitz seit der Polizeistrukturereform 2003 nur noch sporadisch im Rahmen von Bürger-sprechstunden und Unterbringung von Sonderkommissionen genutzt wird. Weitere, in der Übersicht nicht erfasste Leerstände sind nicht auszuschließen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind bei den Unterbringungs-entscheidungen weder der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

noch das Gemeinwohlprinzip – welches alleine schon einen ordnungsgemäßen Umgang mit öffentlichen Geldern erfordert – in ausreichendem Maße berücksichtigt worden.

Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass im Einzelfall auch Unterbringungsentscheidungen, die für einen begrenzten Zeitraum noch Mietzinsen für ein leergezogenes Mietobjekt nach sich ziehen, in der Gesamtbetrachtung wirtschaftlich sein können.

Dabei müssen jedoch die Laufzeit der Mietverträge und die daraus resultierenden Ausgaben in der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung stärker gewichtet werden.

Der Landesrechnungshof hält es für dringend notwendig, dass die Landesregierung Vorschläge entwickelt, um die nicht notwendigen Ausgaben für ungenutzte angemietete Flächen für den Rest der Laufzeit zu vermindern.

2.4 Liegenschafts- und Immobilienmanagement durch LIMSA als Landesbetrieb nach § 26 LHO

2.4.1 Bewertung des Grundvermögens des Landes

Gemäß § 26 LHO haben Landesbetriebe einen Wirtschaftsplan aufzustellen, wenn ein Wirtschaften nach Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplanes nicht zweckmäßig ist.

Gemäß Grundsatzерlass zu den Landesbetrieben nach § 26 LHO⁴ hat der Landesbetrieb bei Anwendung der doppelten Buchführung nach den Regeln des Dritten Buches des Handelsgesetzbuches (HGB) zu bilanzieren. Dieses fordert unter §§ 240 ff. u. a. die Angabe der Vermögenswerte sowohl in der Eröffnungsbilanz als auch in der Abschlussbilanz eines jeden Geschäftsjahres.

Der Vermögenswert einer Liegenschaft wird durch ihren Verkehrswert (Marktwert)⁵ bestimmt. Gemäß § 7 der Wertermittlungsverordnung (WertV) sind zur Ermittlung des Verkehrswertes das Vergleichswertverfahren, das Ertragswertverfahren, das Sachwertverfahren oder mehrere dieser Verfahren heranzuziehen.⁶

⁴ Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 6. Juni 2005 – 21 NHK-04012-10

⁵ vergleiche hierzu § 194 Baugesetzbuch (BauGB) vom 27. August 1997

⁶ WertV vom 6. Dezember 1988

In der 31. Sitzung des Ausschusses für Finanzen am 16. Oktober 2003 erläuterte der Finanzminister die Vorstellungen der Landesregierung zur künftigen Landesimmobilienverwaltung und der damit verbundenen Gründung des Landesbetriebes LIMSA. Er verwies darauf, dass mit der Gründung vom LIMSA gleichzeitig der Übergang des Grundvermögens in den Landesbetrieb verbunden ist und für dessen Eröffnungsbilanz die Bewertung des Grundvermögens Voraussetzung sei. Dabei könne nach dem derzeitigen Erkenntnisstand auf die vorhandenen Datenbanken zurückgegriffen werden, weil dort die Sachwerte aller Grundstücke erfasst seien.

Die vom Land bestellte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft hat diese vorhandenen Liegenschaftswerte als Grundlage für die Bilanz des LIMSA in 2005 nicht anerkannt. Vielmehr müsse LIMSA für alle Liegenschaften, für die Nutzungsvereinbarungen geschlossen werden, für die Bilanzen Verkehrswertgutachten mit den entsprechenden Vermögenswerten vorzulegen. LIMSA hat bislang mit der Aufstellung dieser Verkehrswertgutachten gemäß § 194 BGB den Landesbetrieb Bau beauftragt. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Landesrechnungshof hatte dieser Gutachten für 18 Liegenschaften aufgestellt. Bis Ende Februar 2006 war für weitere zwölf Liegenschaften die Wertermittlung vorzulegen. Damit sind dann rund 1/3 der rund 91 Liegenschaften, mit denen Nutzungsvereinbarungen bestehen, bewertet. Die sukzessive Bewertung der übrigen Landesliegenschaften – rund 700 im Ressortvermögen und rund 480 im AGV – hat nach Aussage des LIMSA noch zu erfolgen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hätten der Sachverhalt und die damit verbundenen Verfahren, welche Liegenschaftswerte in einer Eröffnungsbilanz vorzutragen sind, bei sorgfältiger Vorarbeit, sowohl durch das Ministeriums der Finanzen als auch durch das LIMSA, rechtzeitig, vor Gründung des Landesbetriebes, geklärt werden müssen.

Die Sinnhaftigkeit der Übertragung der Grundstücke auf das LIMSA und die damit verbundene Bewertungen dieser für die Bilanz sowie die daraus entstehenden erheblichen Aufwendungen für die Wertermittlungen der Liegenschaften sind für den Landesrechnungshof nicht erkennbar.

Der Landesrechnungshof weist vorsorglich darauf hin, dass – unter Bezug auf § 63 Abs. 3 LHO⁷ – bei möglichen Veräußerungen von Landesliegenschaften u. U. ein erneutes Verkehrswertgutachten erstellt werden muss, da der Verkehrswert (Markt-

⁷ Nach § 63 Abs. 3 LHO dürfen Vermögensgegenstände nur zu ihrem vollen Wert veräußert werden.

wert) durch den Preis bestimmt wird, der zum Zeitpunkt der Ermittlung im gewöhnlichen Geschäftsverkehr zu erzielen ist. Die für die Bilanz ermittelten Verkehrswerte dürften nach Auffassung des Landesrechnungshofes bei einer späteren Veräußerung von Liegenschaften diese Voraussetzungen nicht mehr erfüllen.

Das Ministerium der Finanzen erklärte in seiner Stellungnahme hierzu Folgendes:

„Mittel- bis langfristig steht ohnehin zu erwarten, dass die Rating-Agenturen ihre Einschätzung der Kreditwürdigkeit eines Landes verstärkt auch auf die nachweisbaren Vermögenswerte stützen werden. Spätestens dann wird das Vorhandensein eines bewerteten Grundvermögens unabdingbare Voraussetzung für ein gutes Rating sein. Die Bewertung des Grundvermögens trägt somit dazu bei, dem Land auch auf Dauer gute Kreditkonditionen zu sichern.

Im Übrigen ist die Bewertung erforderlich, wenn die Länder, wie derzeit die Kommunen, von der Kameralistik zur Doppik übergehen.“

Diese Argumentation ist für den Landesrechnungshof nicht schlüssig. Zum einen hat der Minister der Finanzen – wie o. a. ausgeführt – bereits am 16. Oktober 2003 im Ausschuss für Finanzen auf die in der Datenbank vorhandenen Sachwerte aller Grundstücke hingewiesen, zum anderen steht die Ermittlung der Vermögenswerte nicht im Einklang mit dem vom Ministerium der Finanzen veröffentlichten Runderlass vom 1. März 2006 zu „Grundsätzen für die Ermittlung des Verkehrswertes bei der Veräußerung von landeseigenen Grundstücken“⁸. Danach bestimmt sich der volle Wert im Sinne des § 63 Abs. 3 und § 64 Abs. 3 LHO grundsätzlich nach dem Ergebnis der Ausschreibung. Darüber hinaus entspricht bei einer Ausschreibung das Höchstgebot – auch bei weniger als drei Angeboten – dem Verkehrswert, sofern es das vorhandene, aktuelle (maximal ein Jahr alte) Verkehrswertgutachten um nicht mehr als 30 v. H. unterschreitet.

Die Möglichkeit des Verzichts auf ein Wertgutachten – wie vom Ministerium der Finanzen im veröffentlichten Runderlass vom 1. März 2006 zu „Grundsätzen für die Ermittlung des Verkehrswertes bei der Veräußerung von landeseigenen Grundstücken“ eingeräumt, hält der Landesrechnungshof sowohl hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen auf den Landeshaushalt als auch in Bezug auf mögliche Manipulationen bei Erwerb von landeseigenen Liegenschaften für äußerst bedenklich.

⁸ Ministerialblatt 11/2006 vom 20. März 2006

2.4.2 Staatliches Immobilienmanagement und derzeitige Kernaufgaben vom LIMSA

Die Landesregierung hat mit der Gründung vom LIMSA die Einführung eines zentralen Staatlichen Immobilienmanagement beabsichtigt. Staatliches Immobilienmanagement (Public Real Estate Management) umfasst die Bereitstellung, Bewirtschaftung und Verwertung öffentlicher Liegenschaften mit dem Ziel der Optimierung des Immobilienbestandes.

Darin eingeschlossen sind das Immobilienportfoliomanagement, das durch systematische Planung, Steuerung und Kontrolle des Grundstücksbestandes und der Gebäude Erfolgspotenziale aufbaut und das Facility Management, das durch die Integration von Planung, Kontrolle und Bewirtschaftung bei Gebäuden, Anlagen und Einrichtungen und der damit verbundenen ganzheitlichen und umfassenden Bewirtschaftung von Immobilien über den gesamten Lebenszyklus langfristige Ertragssteuerung und Werterhaltung erzielt. Das beinhaltet u. a. auch

- die Planung von Neubauten,
- das Umsetzen der Planungen, d. h. die Bauausführung,
- die Nutzung und Umnutzung des bestehenden Immobilienportfolios und
- den Abriss bzw. die Verwertung von Anlagen und Gebäuden.

Diesen weit reichenden Anforderungen an ein Staatliches Immobilienmanagement wird LIMSA derzeit nicht gerecht.

Es sind lediglich die Voraussetzungen geschaffen, die Steuerung des Immobilienportfolios sowie die Säulen des kaufmännischen und infrastrukturellen Managements in der Nutzungsphase des Gebäudezyklus abzudecken.

In seiner Stellungnahme weist das Ministerium der Finanzen darauf hin, dass die Umsetzung des Kabinettsbeschlusses vom 25. Juni 2003 und die damit verbundene Übertragung des Ressortvermögens auf LIMSA noch nicht in vollem Umfang erfolgt sei und dass LIMSA mit Anfangsschwierigkeiten zu kämpfen hatte. Das Ministerium erwarte jedoch, dass mit einer weiteren Optimierung der Umsetzung des Kabinettsbeschlusses sich LIMSA in ein effizientes Instrument zur Liegenschaftsverwaltung verwandeln wird.

Für die Bereiche Planung, Erstellung und Abriss/Verwertung von Gebäuden sowie im Bereich des technischen Gebäudemanagements muss sich das LIMSA das Know-how „einkaufen“.

Der Minister der Finanzen erläuterte hierzu in der 31. Sitzung des Ausschusses für Finanzen am 16. Oktober 2003, dass die ordnungspolitische Absicht bestehe, für diese Bereiche längerfristig den Wettbewerb einzuführen, sich jedoch für einige Jahre des Übergangs⁹ der Staatshochbauverwaltung zu bedienen.

Unabhängig von der ebenfalls nach Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu entscheidenden Frage, ob die Beauftragung dieser vg. Bereiche dem Wettbewerb zu unterstellen ist oder eigenes Personal des Landesbetriebes Bau in ausreichender Weise genutzt werden sollte, gibt der Landesrechnungshof für die Bewertung einer effizienten Aufgabenwahrnehmung Nachfolgendes zu bedenken:

- **Zur Beurteilung von Unterbringungskonzepten müssen neben fiskalischen auch baufachliche Gesichtspunkte berücksichtigt werden. Die Hochbauverwaltung hat auf Grund ihrer i. d. R. jährlichen Baubegehung mit den Nutzern zur Feststellung der notwendigen Bauarbeiten umfassende Kenntnisse über den baulichen Zustand der Landesliegenschaften.**
- **Sie ist darüber hinaus die personelle Ressource des Landes, um eine wirtschaftliche und technisch einwandfreie Durchführung von Baumaßnahmen zu gewährleisten. So obliegt die Durchführung von Hochbaumaßnahmen des Landes in der Regel der Hochbauverwaltung¹⁰.**
- **Die Hochbauverwaltung führt dabei als kundiger „Bauherr des Landes“ ohne privatwirtschaftliches Interesse die Kostenfestsetzung und die Kostenkontrolle durch.**

Unter Zugrundelegung der o. a. vorhandenen Voraussetzungen zur Steuerung des Immobilienportfolios und der Durchführung des kaufmännischen und infrastrukturellen Gebäudemanagements kann und muss LIMSA zum jetzigen Zeitpunkt folgende Kernaufgaben umsetzen:

⁹ während der ersten sechs Jahre nach der Gründung vom LIMSA – Aussage des Ministers der Finanzen am 16. Oktober 2003 im Ausschuss für Finanzen

¹⁰ vergleiche Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes/Landes (RB Bau/ RL Bau)

- die vorrangige Nutzung von vorhandenen Landesliegenschaften und Trennung von u. U. teuren Mietobjekten,
- die Nutzung günstiger Mietkonditionen und gleichzeitige Veräußerung von nicht benötigten Landesliegenschaften, wenn dies wirtschaftlicher ist und
- die Einsparung im Personalbereich durch Konzentration des Liegenschaftspersonals umsetzen.

Nur so kann LIMSA eine effiziente Liegenschaftsverwaltung und -nutzung und damit auch optimierte ressortübergreifende Unterbringungsentscheidungen garantieren.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes erfüllt LIMSA diese Kernaufgaben derzeit nicht.

Dies ist aber zwingende Voraussetzung, um die Vermögensinteressen des Landes sachgerecht wahrzunehmen.

Sofern die Aufgaben des Facility Managements unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten nicht im Wettbewerb vergeben werden, ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes ein enges Zusammenwirken von LIMSA und Landesbetrieb Bau unverzichtbar. Der Landesrechnungshof empfiehlt daher zu prüfen, ob die Zusammenarbeit von Liegenschafts- und Hochbauverwaltung ggf. durch organisatorische Änderungen verbessert werden kann, um letztendlich bei Entscheidungen zum Liegenschaftsmanagement unter Berücksichtigung aller Aspekte die insgesamt wirtschaftlichste Lösung für das Land zu finden.

2.4.3 Nutzungsentgelte für landeseigene Liegenschaften

Zur Unterstützung einer effizienten Liegenschaftsverwaltung durch LIMSA und der damit verbundenen Wahrnehmung der Vermögensinteressen des Landes Sachsen-Anhalt führte die Landesregierung mit Erlass des Ministeriums der Finanzen vom 19. Dezember 2003 das Vermieter-Mieter-Modell ein.

Der Minister der Finanzen führte in der 31. Sitzung des Ausschusses für Finanzen am 16. Oktober 2003 aus, dass das ökonomische Herz des gesamten Vorhabens das Vermieter-Mieter-Modell sei. Dadurch entstehe ein Preis für die Nutzung und somit, bis hinunter in die kleinste Einheit, ein Anreiz, nicht benötigte Räume ander-

weitig von anderen Mietern nutzen zu lassen, sodass für nicht benötigte Räume auch keine Mietkosten mehr anfallen würden.

In Umsetzung dieses Vermieter-Mieter-Modells wurde in den Einzelplänen der Ressorts erstmalig mit dem Doppelhaushalt 2005/2006 im Bereich der konsumtiven Ausgaben der Titel 518 20 – Mietzahlungen an LIMSA – ausgebracht. Die Baransätze zum vg. Titel in den jeweiligen Einzelplänen resultieren aus den zwischen dem LIMSA und den Ressorts festgelegten Nutzungsentgelten und sind Bestandteil der Nutzungsvereinbarungen. Gegenwärtig liegen Nutzungsvereinbarungen mit der Staatskanzlei, dem Ministerium der Finanzen, dem Landesrechnungshof und dem Ministerium der Justiz vor. Bis Ende 2007 sollen mit allen Ressorts die Vereinbarungen abgeschlossen sein¹¹.

Die bereits bestehenden Nutzerverträge der vg. Ressorts mit dem LIMSA führen in der Summe der jährlichen Mietzahlungen (Nutzungsentgelte) allein für das Haushaltsjahr 2005 zu Gesamtausgaben i. H. v. 18.946.000 €.

Die Höhe der Nutzungsentgelte wurde auf der Grundlage der derzeit vorhandenen und von den Ressorts genutzten Flächen und des Mietrahmenerlasses für Büroflächen und Stellflächen/Garagen des Ministeriums der Finanzen vom 23. Dezember 2003 ermittelt.¹² Ergänzende Ausführungen zur Mietanpassung bei Flächenreduzierungen sind nicht Bestandteil der Vereinbarungen.

Da diese Mittel zusätzlich zu den bisherigen Ausgaben der Ressorts aus dem Landeshaushalt zur Verfügung gestellt werden, ist für den Landesrechnungshof derzeit der Anreiz zur Reduktion von Flächen bei den Ressorts bei der o. a. Vorgehensweise nicht erkennbar.

Damit stellt sich die Frage, wie dieser Anreiz künftig geschaffen werden soll.

Aus der Vielzahl der Feststellungen hat der Landesrechnungshof nachfolgende, gravierende Einzelfälle ausgewählt, um exemplarisch Abläufe und Entscheidungen bei der Unterbringung von Landesbehörden darzustellen, die zu finanziellen Nachteilen für das Land führten bzw. führen.

¹¹ Staatssekretärskonferenzvorlage vom 13. September 2005

¹² Nutzungs- und Dienstleistungsvereinbarung – Ressort – LIMSA

3 Einzelfeststellungen

3.1 Domplatz 5 – Kauf einer nicht benötigten Liegenschaft

Nach § 63 Abs. 1 LHO sollen „Vermögensgegenstände ... nur erworben werden, soweit sie zur Erfüllung der Aufgaben des Landes in absehbarer Zeit erforderlich sind.“

Das Grundstück Domplatz 5 sollte gemäß Zuordnungsbescheid des Bundes vom 22. Juli 1993 in das Eigentum der Stadt Magdeburg übergehen. Das Land Sachsen-Anhalt klagte daraufhin gegen diesen Zuordnungsbescheid.

Da das Land an einer kurzfristigen Besitzübernahme interessiert war, schloss es unter dem 18. April 1996 mit der Stadt Magdeburg einen notariellen Kaufvertrag. Darin war der Besitzübergang an das Land und die Zahlung des Kaufpreises einschließlich Verzinsung von 6 v. H. bis Kaufpreisfälligkeit nach rechtskräftigem Abschluss des vg. gerichtlichen Verfahrens vereinbart.

Nach den Erhebungen des Landesrechnungshofes sollte diese Liegenschaft u. a. künftiger Sitz des Ministeriums der Finanzen werden.

Dazu erteilte das Ministerium der Finanzen mit Datum vom 10. Oktober 1997 den Planungsauftrag für die Haushaltsunterlage Bau.

Mit Erlass vom 31. März 1998 hatte das Ministerium der Finanzen bereits den Umbau und die Sanierung des Domplatzes, Haus 5 genehmigt und den Auftrag zur Aufstellung der Ausführungs- und Ausschreibungsunterlagen sowie den Bauauftrag erteilt, bevor es mit Schreiben vom 8. Juli 1998 einen Planungs- und Baustopp verhängte. Als Begründung führte das Ministerium den noch ausstehenden Erwerb eines angrenzenden Grundstücks und die ungesicherte Finanzierung an.

Am 23. Mai 2000 beschloss die Landesregierung die Unterbringung des Ministeriums der Finanzen am Editharing 40. Das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit sollte mittelfristig am Domplatz 5 untergebracht werden.

Gemäß Erlass des Ministeriums der Finanzen vom 13. Juni 2000 an das Staatshochbauamt Magdeburg sollte die Planung zur Unterbringung des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit am Domplatz 5 erst in drei bis fünf Jahren erfolgen. Weiterhin

genehmigte das Ministerium der Finanzen die Durchführung einer Kleinen Neu-, Um- und Erweiterungsmaßnahme mit nachfolgender Begründung:

„Da eine sofortige umfassende Herrichtung des Gebäudes 5 mit Hilfe einer Großen Neu-, Um- und Erweiterungsmaßnahme aus Haushaltsgründen nicht gesichert werden kann, ist im Hinblick auf das Ottonenjahr 2001 eine Zwischenmaßnahme für die Sanierung der Fassade dieses an exponierter Stelle der Landeshauptstadt gelegenen Gebäudes dringend notwendig.“

Mit Beschluss der Landesregierung vom 13. April 2004 wurde der Fortführung des Mietvertrages des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit am Standort City-Carrè (ursprüngliche Laufzeit von 2001 bis 2011) bis 2018 zugestimmt. Gleichzeitig erging an LIMSA der Auftrag, u. a. eine wirtschaftliche Nutzung der Liegenschaft Domplatz 5 zu prüfen. Sollte eine wirtschaftliche Nutzung nicht gegeben sein, wäre die Liegenschaft zu veräußern.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass ohne Berücksichtigung der Kosten für den Verwaltungsrechtsstreit sowie für Verkehrssicherung bzw. Ausschreibungen Haushaltsmittel i. H. v. insgesamt rund 3,6 Mio. € für die Liegenschaft Domplatz 5 verausgabt wurden:

LIMSA schrieb das Grundstück Domplatz 5 am 4. Juni 2005 zum Verkehrswert i. H. v. 950.000 € (gemäß Gutachten vom 12. Mai 2005) in der „Volksstimme“ zum Verkauf aus.

Da nur ein Bieter ein Angebot mit einem Kaufpreis von 650.000 € abgegeben hatte, erteilte LIMSA keinen Zuschlag. Eine zweite Ausschreibung ist geplant.

Das Ministerium der Finanzen hat somit ein Grundstück erworben und Haushaltsmittel i. H. v. rund 3,6 Mio. € verausgabt, für das bis zum heutigen Tag – zehn Jahre nach Besitzübergang – keinerlei Nutzung vorgesehen ist.

Das Ministerium der Finanzen nimmt hierzu wie folgt Stellung:

„Zunächst war eine Nutzung der Liegenschaft Domplatz 5 durch den Landtag geplant. ... Mittlerweile existiert in der Landesverwaltung selbst kein Raumbedarf, der durch die Liegenschaft ... gedeckt werden könnte. Deshalb wird derzeit unter Feder-

führung vom LIMSA ein Nutzungskonzept erstellt, das im September 2006 vorgelegt werden soll.“

3.2 Gouvernementsberg 1 – Verkauf einer Landesliegenschaft unter Verkehrswert

Gemäß § 63 Abs. 3 LHO dürfen Vermögensgegenstände ... nur zu ihrem vollen Wert veräußert werden. Nach VV Nr. 9.1 zu § 64 LHO kann die Wertermittlung im Wege der Ausschreibung oder aufgrund von Wertgutachten erfolgen.

Das damalige Dezernat 15 des Regierungspräsidiums Magdeburg führte mit Schreiben vom 16. Oktober 2003 eine Landesbedarfsabfrage u. a. auch für dieses landeseigene Grundstück durch. Das Ergebnis war, dass hierfür kein Landesbedarf bestand.

Bereits vor dieser Landesbedarfsabfrage vom 16. Oktober 2003 war der Verwaltung die Kaufabsicht der SALEG Magdeburg gemäß dem Schreiben vom 29. August 2003 an das Ministerium der Finanzen bekannt.

Auch das Ministerium der Finanzen äußerte seine Verkaufsabsicht an die SALEG in seinem Schreiben an das Dezernat 15 des Regierungspräsidiums Magdeburg vom 29. September 2003.

Der von der Oberfinanzdirektion/Landesbauabteilung (Landesbetrieb Bau) mit Datum vom 29. November 2003 ermittelte Verkehrswert für die Liegenschaft Gouvernementsberg wies einen Betrag i. H. v. 455.000 € aus.

Mit Datum vom 22. März 2004 erhielt nunmehr der Landesbetrieb LIMSA ein Schreiben von der SALEG, die unter Zugrundelegung eines Gegengutachtens – Verkehrswert 244.000 € – ihre Kaufabsicht unterstrich.

Dieser Verkehrswert entsprach rund 54 v. H. des ursprünglichen Wertes des Gutachtens des Landesbetriebes Bau. Zum Gegengutachten nahm der Landesbetrieb Bau am 27. April 2004 u. a. wie folgt Stellung:

„Der Verkehrswert ...aus dem marktangepassten Ertragswert i. H. v. von 244.000 € ... liegt unter dem ... Bodenwert von 289.250 €. Bei einer Berücksichtigung des vor-

handenen Rohbauwertes des Gebäudes kann der vorliegenden Verkehrswert nicht bestätigt werden.“

Am 1. Juni 2004 erhielt das Ministerium der Finanzen das Schreiben eines weiteren Interessenten, der sich mit der Bitte um Mitteilung der Preisvorstellung des Verkäufers um die Liegenschaft bewarb.

Der Geschäftsführer des LIMSA fertigte mit Datum vom 8. Juni 2004 einen handschriftlichen Vermerk zu einer Besprechung mit dem Staatssekretär des Ministeriums der Finanzen und der SALEG an, indem er u. a. darauf verwies, dass die SALEG bei einem Rücktritt oder Ausstieg des Landes aus dem bisher erreichten Verhandlungsstand Geldforderungen für Aufwendungen geltend machen würde, die über 1 Mio. € liegen, und somit eine Rückabwicklung wohl nicht in Betracht käme.

Eine Ausschreibung zur Veräußerung des o. a. Grundstückes gemäß VV Nr. 9.1 zu § 64 LHO nahm LIMSA nicht vor.

Mit Kaufvertrag vom 21. Juli 2004 veräußerte LIMSA das Objekt "Gouvernementsberg" zum Preis von 300.000 € an die SALEG und damit unter dem von der Oberfinanzdirektion/Landesbauabteilung ermittelten Verkehrswert.

Der Landesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, warum die Veräußerung des Grundstückes unter Berücksichtigung des § 63 Abs. 3 Satz 1 i. V. m. VV 9.1 zu § 64 LHO, wonach Vermögensgegenstände nur zu ihrem vollen Wert veräußert werden dürfen, deutlich unter dem ein halbes Jahr zuvor ermittelten Verkehrswert erfolgte. Diese Entscheidung ist umso unverständlicher, da das Land mit 26 v. H. an der SALEG beteiligt ist.

Die Begründung für mögliche Geldforderungen der SALEG bei Ausstieg aus dem bisher erreichten Verhandlungsstand ist den dem Landesrechnungshof vorgelegten Unterlagen nicht zu entnehmen.

3.3 Landesamt für Vermessung und Geoinformation (LVermGeo)

Gemäß § 7 LHO i. V. m. VV Nr. 2.4.1 zu § 7 LHO hat bei anstehenden Unterbringungsentscheidungen die Organisationseinheit, die mit der Maßnahme befasst ist, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen.

Das LVermGeo hat in seinem Unterbringungskonzept vom 15. Februar 2005 für die mit Beschluss der Landesregierung vom 25. Juni 2003 und 23. Dezember 2003 festgelegten Standorte Magdeburg, Dessau und Stendal die geplante Umstrukturierung dargestellt:

Für die ehemaligen Standorte Staßfurt, Wernigerode und Wittenberg stellte der Landesrechnungshof Nachfolgendes fest:

3.3.1 Staßfurt

Die Nebenstelle Staßfurt bleibt aufgrund der langen Mietbindung bis 31. August 2020 bestehen. Es handelt sich hier um eine angemietete Nettogrundrissfläche von 3.056 m² mit einer Hauptnutzfläche von 1.587 m². Gemäß Unterbringungskonzept werden hier nach der Umstrukturierung lediglich 39 Bedienstete, u. a. aus dem Druckereibereich, der Geoinformationsverwaltung beschäftigt sein. Jeder Bedienstete würde dann über eine Hauptnutzfläche von **40,7 m²** verfügen, was die Vorgaben der RL Bau, auf die Nr. 5.2 des Runderlasses des Ministeriums der Finanzen vom 4. August 1993¹³ Bezug nimmt, erheblich überschreitet¹⁴.

Darüber hinaus weist der Landesrechnungshof nochmals darauf hin¹⁵, dass die geplante Verlagerung der Druckerei nach Staßfurt s. E. nicht notwendig ist. Der Landesrechnungshof hat bereits in einer früheren Prüfung eine Vergabe des Druckbereiches an Dritte vorgeschlagen, weil dies kostengünstiger ist.

Der Landesrechnungshof hält aufgrund der sehr geringen Auslastung der Flächen eine effektivere Nutzung des Standortes bis zum Ende des Mietvertrages im Jahr 2020 für dringend notwendig. Auch sollte die Notwendigkeit einer eigenen Druckerei für das LVermGeo, auch unter dem Gesichtspunkt der zunehmenden Digitalisierung der Daten, nochmals geprüft werden.

3.3.2 Wernigerode

Die landeseigene Liegenschaft in Wernigerode, Schlachthofstraße 6 (Bauwerksbaujahr 1999), welche durch das Land erst am 20. Dezember 1999 für 2,45 Mio. € er-

¹³ Unterbringung von Landesbehörden in freiwerdenden landeseigenen Gebäuden oder Räumen sowie durch Anmietung von Gebäuden oder Räumen, Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 4. August 1993, MBl. LSA S. 2107, zuletzt geändert durch Erlass des Ministeriums der Finanzen vom 23. Dezember 2003 (nicht veröffentlicht)

¹⁴ Vergleiche Prüfung zur Unterbringung der Katasterämter und den diesbezüglichen Beitrag des Landesrechnungshofes im Jahresbericht 2001.

¹⁵ Bereits in der gemeinsamen Sitzung des Innenausschusses und des Ausschusses für Finanzen am 14. September 2005 vom Landesrechnungshof angemerkt.

worben wurde, soll freigezogen werden. Als einmaliger Verkaufserlös wurde im o. g. Unterbringungskonzept vom 15. Februar 2005 ein von der Verwaltung ermittelter Verkehrswert i. H. v. 1,7 Mio. € angesetzt. Das LVerGeo merkt in seinem Unterbringungskonzept an, dass der tatsächliche Verkaufserlös weit unter dem ausgewiesenen Verkehrswert liegen kann.

Diesem Unterbringungskonzept stimmte LIMSA zu.

Zum selben Zeitpunkt stand die Verlängerung des Mietvertrages des Finanzamtes in Wernigerode zur Entscheidung. Über das Unterbringungskonzept des LVerGeo vom 15. Februar 2005 hinaus und des damit verbundenen Freizuges der o. a. landeseigenen Liegenschaft in der Schlachthofstraße 6 stimmte LIMSA dennoch einer Verlängerung des Mietvertrages des Finanzamtes Wernigerode bis zum Jahr 2020 und der diesbezüglichen Änderungsvereinbarung mit Schreiben vom 30. Juni 2005 zu. Die von der Oberfinanzdirektion Magdeburg vorgelegte Vergleichsberechnung zur Begründung der Verlängerung des Mietvertrages für das Finanzamt Wernigerode weist für das landeseigene Gebäude in der Schlachthofstraße 6 ebenfalls Mietzahlungen aus.

Diese Entscheidungen vom LIMSA sind für den Landesrechnungshof aus folgenden Gründen nicht nachzuvollziehen.

- **Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind die angesetzten 1,7 Mio. € – wie auch vom LVerGeo in seinem Unterbringungskonzept angemerkt unrealistisch. Der Landesrechnungshof verweist hierzu auf die bisher erfolgten Verkäufe von Landesliegenschaften, bei denen i. d. R. rund 25 v. H. des Verkehrswertes erzielt wurden. Dementsprechend wäre es realistischer gewesen, für das Objekt in Wernigerode lediglich einen Erlös i. H. v. rund 0,4 Mio. € in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu berücksichtigen.**
- **Der Weiterführung eines Mietvertrages, obwohl sich am Standort eine landeseigene Liegenschaft befindet, wäre nach Auffassung des Landesrechnungshofes nur dann zuzustimmen gewesen, wenn es sich um die wirtschaftlichste Lösung handeln würde. Dabei sind zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit für landeseigene Gebäude keine Mietzahlungen in Ansatz zu bringen, da die Mietzahlungen der Ressorts an LIMSA keinerlei Auswirkungen auf den Landeshaushalt haben.**

3.3.3 Wittenberg

Gemäß o. g. Unterbringungskonzept wird die landeseigene Liegenschaft in Wittenberg, Fabrikstraße 1 (Bauwerksbaujahr 1999, Kaufpreis 2,6 Mio. € ohne Grundstück) freigezogen. Das Konzept empfiehlt hier eine Veräußerung nach Ablauf der Zweckbindungszeit Ende 2009. Als einmaliger Erlös wurde ein von der Verwaltung ermittelter Verkehrswert i. H. v. 1,2 Mio. € angesetzt.

Eine Veräußerung vor Ende der Zweckbindungszeit wäre aufgrund der bestehenden Herrichtungsverpflichtung und Nutzungsbindung gegenüber dem Bund¹⁶ mit zusätzlichen Kosten verbunden. Dies bleibt im Unterbringungskonzept unerwähnt.

Da für eine Nachnutzung derzeit kein anderweitiges Interesse besteht, steht diese landeseigene Liegenschaft mit sehr gutem Zustand¹⁷ demnach mindestens vier Jahre leer. Dies wird sich nachteilig auf den baulichen Zustand des Gebäudes auswirken. Bei einem eventuellen Verkauf wäre erfahrungsgemäß lediglich ein Teilbetrag realisierbar.

Die Entscheidung bezüglich des landeseigenen Gebäudes in Wittenberg ist nicht nachzuvollziehen. Das Unterbringungskonzept enthält keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung bezüglich einer Weiternutzung des Wittenberger Objektes.

Der Landesrechnungshof hält es für dringend notwendig, dass im Zuge durchzuführender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen die Standortwahl der Behörden auch dahingehend zu beeinflussen ist, dass verfügbare landeseigene Liegenschaften vorrangig genutzt werden.

3.4 Geistes- und Sozialwissenschaftliches Zentrum (GSZ) der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Die bauliche Entwicklungsplanung der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg sieht die Konzentration der Geistes- und Sozialwissenschaften in der Innenstadt von Halle vor. Als Standorte für das GSZ stehen sowohl ein Neubau am Hallmarkt auf dem Grundstück „Spitze“ als auch die Nutzung von Altbausubstanz in Verbindung mit Neubauten im Bereich August-Bebel-Strasse zur Disposition.

¹⁶ Das Grundstück, auf welchem das ehemalige Katasteramt errichtet wurde, erwarb das Land 1994 verbilligt vom Bund und verpflichtete sich dafür zu Herrichtung und Nutzung als Verwaltungsliegenschaft.

¹⁷ gemäß Angabe des LVerMGeo in der Ressortabfrage

Das Land meldete im Februar 2005 das vg. Bauvorhaben zum 35. Rahmenplan zur Einstufung in die Kategorie II mit Baukosten i. H. v. rund 46 Mio. € an. Bestandteil dieser Anmeldung war u. a. der Hinweis auf die endgültige Standortwahl nach Durchführung eines Standortvergleichs an Hand einer Sachverständigenstudie. Im nunmehr vorliegenden 35. Rahmenplan gibt der Wissenschaftsrat lediglich die Planungskosten von 3,0 Mio. € frei. Von einem Votum zur Aufnahme der Baumaßnahme sieht er angesichts des frühen Planungsstandes ab und bittet, zur Ausbauplanung des GSZ im Kontext der Entwicklungsplanung der Hochschule Stellung zu nehmen.

In der Machbarkeitsstudie zur Standortuntersuchung vom 30. September 2005¹⁸ wurden zur Bewertung der beiden Standorte alle relevanten Aspekte in drei großen Komplexen – so genannten drei Säulen – mit unterschiedlicher Gewichtung zusammengefasst:

1. Säule (Leitidee, Funktion, Organisation etc.) mit einem prozentualen Anteil von 40 v. H.,
2. Säule (Kosten, Unterhalt etc.) mit einem prozentualen Anteil von 40 v. H. sowie
3. Säule (Städtebau, Genehmigungen etc.) mit einem prozentualen Anteil von 20 v. H.

Die als Grundlage für die Studie notwendigen Daten wie z. B.:

- aktuelle Aufstellung über die Flächenanforderung im GSZ,
- Angaben über flächenbezogene Studienplätze,
- geforderte Stellplätze,
- Stellungnahme der Fachämter der Stadt Halle sowie
- Angaben zu angefallenen Betriebskosten der Martin-Luther-Universität in Halle

arbeitete die Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg den Verfassern der Studie zu.

Die Studie kommt in ihrer Auswertung zu dem Ergebnis,

„... dass beide Standorte mit dem GSZ hochwertig bebaubar sind. ...

¹⁸ Projektbeteiligte: Kultusministerium, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Architekten und Stadtplaner

Im Gesamtzusammenhang zeigt sich, dass der Standort Bebelstrasse im Sinne der Nachhaltigkeit der Favorit sein kann. Funktional/organisatorisch sind Spitze und Bebelstrasse (1. Säule) insgesamt gleichwertig, wobei die Spitze unter dem Gesichtspunkt des Leitbildes für das GSZ der Favorit ist. ... In den Investitionskosten (2. Säule) ist die Bebelstrasse deutlich günstiger, unter dem Aspekt der Betriebskosten kann eine Neubaulösung keinen Boden gut machen. In der 3. Säule ist die Bebelstrasse im Sinne einer konzentrierten Hochschule auf zwei Innenstadtzentren – Uniplatz und Bebelstrasse – ... dem Standort Spitze überlegen. ...

Wir (empfehlen) die Verfolgung des Standortes Bebelstrasse für weitere bauliche Aktivitäten zur Schaffung eines Geistes- und Sozialwissenschaftlichen Zentrums an der Martin-Luther-Universität Halle.“

Die Kostenaufstellung zu den Investitionskosten schließt – in Abhängigkeit von den untersuchten Varianten für den jeweiligen Standort – für das Bauvorhaben Spitze mit rund 56 Mio. €, für das Bauvorhaben am Bebelcampus mit rund 44 Mio. € bis 48,7 Mio. € ab.¹⁹

Eine nach Vorlage der Standortstudie veränderte Zielsetzung der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, die nunmehr eine vollständige Umsetzung der Inhalte eines GSZ nur in einem hundertprozentigen Neubau sieht, führte in einer Stellungnahme der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg vom 14. November 2005 zu einem Kostenvergleich, der die Kosten für den Standort Bebelstrasse auf 51 Mio. € erhöhte. Dabei wurde die GSZ – Fläche im Verhältnis 90 v. H. Neubau und 10 v. H. Altbausanierung aufgeteilt. Die Varianten der o. a. Standortanalyse gingen ursprünglich von einer Aufteilung zwischen 60 v. H. bzw. 79 v. H. Neubaupläche und 40 v. H. bzw. 21 v. H. Altbaunutzung aus. Eine solche, gegenüber der Standortstudie geänderte Vorgabe soll u. E. die Präferenz des Standortes Spitze bekräftigen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes muss bei Standortentscheidungen primär die Wirtschaftlichkeit im Vordergrund stehen. Hierbei sind neben der Höhe der Investitionskosten auch die Nachnutzungsmöglichkeiten für die leergezogenen landeseigenen Liegenschaften in eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung einzubeziehen. Sofern es zutrifft, dass das Investitionsvolumen am Standort Spitze über den in der

¹⁹ Die Kosten für die Ersteinrichtung sind darin nicht enthalten.

Studie für den Campus Bebelstrasse ausgewiesenen Baukosten liegt, sind städtebauliche Aspekte und Nutzerwünsche nachrangig zu betrachten.

Die Immobilienpreise sind laut einer Studie des Instituts für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen im Raum Halle/Leipzig seit Mitte der neunziger Jahre um rund 40 v. H. gesunken²⁰, so dass eine wirtschaftliche Vermarktung der relevanten Gebäude in der Bebelstrasse kaum möglich sein wird.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass Struktur- und Standortentscheidungen der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg zu einem Leerzug von innerstädtischen, bisher universitär genutzten Gebäuden führten und führen. Allein der Umzug der Landwirtschaftlichen Fakultät nach Heide-Süd ist mit dem Freizug von rund zehn landeseigenen Liegenschaften mit insgesamt rund 15.000 m² Hauptnutzfläche verbunden. Weitere Liegenschaften werden mit der Konzentration von Natur-, Geistes- und Sozialwissenschaften freigesetzt. Mit der Wahl des Standortes Spitze für das GSZ würde die Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg weitere rund 5.500 m² Hauptnutzfläche in Landesliegenschaften freiziehen.

Der Landesrechnungshof hält es für dringend notwendig, bei der Umsetzung des Bauvorhabens und der damit verbundenen Standortwahl die wirtschaftlichste Lösung zu wählen. Dabei ist die geringstmögliche Belastung des Landes mit Haushaltsmitteln ebenso zu berücksichtigen wie die bereits in den landeseigenen Liegenschaften vorhandenen Flächen.

Der Landesrechnungshof hält es im Ergebnis seiner Prüfung, insbesondere im Hinblick auf die gravierenden Einzelfälle, für unerlässlich, dass im Sinne der sachgerechten Wahrnehmung der Vermögensinteressen des Landes und eines wirtschaftlichen Liegenschafts- und Immobilienmanagements nachfolgende Grundvoraussetzungen zu schaffen sind:

- **Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen generell vor Unterbringungsentscheidungen und auf der Grundlage aller relevanten Aspekte, das schließt u. a. den Ansatz realistischer Verkaufserlöse für landeseigene Liegenschaften ein,**
- **Vervollständigung und Aktualisierung des Liegenschaftsverzeichnisses des Landes als Basis zur Steuerung der effizienten Unterbringung der Behörden,**

²⁰ Architektenstudie vom 30. September 2005

- Erarbeitung eines Konzeptes mit dem Ziel der vorrangigen Nutzung der Landesliegenschaften bei der Unterbringung von Landesbehörden sowie
- ein enges Zusammenwirken vom LIMSA und Landesbetrieb Bau unter dem Aspekt der Anforderungen an ein Staatliches Immobilienmanagement.

Darüber hinaus erwartet der Landesrechnungshof die Prüfung der Notwendigkeit zur Übertragung des Liegenschaftsvermögens auf LIMSA, insbesondere im Hinblick auf die damit verbundene Bewertung für die Bilanz sowie die daraus entstehenden erheblichen Aufwendungen für die Wertermittlung.

Beim Abschluss von Mietverträgen sind künftig

- marktübliche Preise zu Grunde zu legen,
- die Richtwerte für Dienstzimmer von Bediensteten des Landes je nach Tätigkeit/Position nicht zu überschreiten und
- verstärkt unbefristete Mietverträge mit jährlicher Kündigungsmöglichkeit abzuschließen, um flexibler auf veränderte Rahmenbedingungen reagieren zu können.

Für effiziente Unterbringungsentscheidungen muss die Landesregierung sicherstellen, dass alle Ressorts umfassende und vollständige Informationen zum Liegenschaftsbestand und -bedarf an LIMSA weiterleiten.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

2 Unzureichende Erhebung von Entgelten für das Parken von privaten Kraftfahrzeugen auf landeseigenen und angemieteten Liegenschaften

Ausgehend von einer Gesamtzahl der Stellplätze ohne Dienstkraftfahrzeuge von rund 16.600 erheben die einzelnen hausverwaltenden Dienststellen für rund 1.500 Stellplätze von den Bediensteten ein Entgelt für das Parken der privaten Kraftfahrzeuge auf landeseigenen und angemieteten Liegenschaften. Das ergibt eine Summe von rund 220.000 € jährlich und entspricht einem Anteil von lediglich 9 v. H. Dabei sind zwischen den Geschäftsbereichen erhebliche Unterschiede zu verzeichnen.

Selbst wenn es nur gelingt, im Durchschnitt 5 € pro Monat von den Bediensteten für die Nutzung von Stellflächen zu erheben, würden sich rein rechnerisch Einnahmen von rund 1 Mio. € jährlich für den Landeshaushalt ergeben.

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2005 in einer Querschnittsprüfung die Erhebung von Entgelten für das Parken von privaten Kraftfahrzeugen auf landeseigenen und angemieteten Liegenschaften geprüft. In diese Prüfung hat er alle Geschäftsbereiche der Landesverwaltung einschließlich der Landesbetriebe einbezogen.

1 Rechtsgrundlagen

Eine Verpflichtung des Landes zur Bereitstellung von Stellplätzen für die privaten Kraftfahrzeuge der Beschäftigten des Landes ist weder aus der Fürsorgepflicht des Dienstherrn für die Beamtinnen und Beamten (§ 79 Beamtengesetz des Landes Sachsen-Anhalt) noch aus der gesetzlichen Fürsorgepflicht des Arbeitgebers für die Angestellten sowie Arbeiterinnen und Arbeiter (insbesondere § 619 Abs. 1 BGB) herzuleiten.

Andererseits ist in § 52 LHO festgelegt, dass den Angehörigen des öffentlichen Dienstes Nutzungen und Sachbezüge nur gegen angemessenes Entgelt gewährt und i. V. m. § 63 Abs. 5 LHO grundsätzlich nur zu ihrem vollen Wert überlassen werden dürfen. Ausnahmen können nur durch das Ministerium der Finanzen zugelassen werden.

In Umsetzung dieses Grundsatzes hat das Ministerium der Finanzen die Erhebung von Entgelten für das Parken von privaten Kraftfahrzeugen auf landeseigenen und angemieteten Liegenschaften mit Runderlass vom 26. September 2001, veröffentlicht im MBl. LSA Nr. 45/2001, Seite 884 f., geregelt.

Danach ist die Überlassung von Parkraumflächen auf landeseigenen und angemieteten Liegenschaften unter folgenden Voraussetzungen zulässig:

- Die Leitung der hausverwaltenden Dienststelle entscheidet nach einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (§ 7 Abs. 2 LHO), ob von den Bediensteten ein Mietzins für die Überlassung von Kraftfahrzeugstellplätzen des Landes erhoben wird.
- Sie hat dabei insbesondere die Standortgegebenheiten, die bauliche Beschaffenheit der Parkplatzflächen und das Ergebnis der Kosten-Nutzen-Rechnung bei der Entscheidung zu berücksichtigen.
- Der monatliche Mietzins richtet sich nach den ortsüblichen Preisen für die Anmietung von Kraftfahrzeugstellplätzen.

Im Weiteren wird mit dem Runderlass das Muster eines mit den Bediensteten abzuschließenden Mietvertrages veröffentlicht.

Eine unterschiedliche Behandlung zwischen landeseigenen und angemieteten Liegenschaften wird in dem Runderlass nicht vorgenommen.

2 Ausgangslage

Im Haushaltjahr 2004 verfügte das Land über rund 20.350 Stellplätze auf angemieteten und landeseigenen Stellflächen. Der größte Teil der zur Verfügung stehenden Stellplätze wird durch Mitarbeiter des Landes genutzt, rund 3.700 Plätze werden für die Dienstkraftfahrzeuge vorgehalten, ein geringer Anteil steht zur Nutzung durch Besucher zur Verfügung.

In der nachfolgenden Tabelle wird der Anteil der einzelnen Geschäftsbereiche – getrennt nach landeseigenen und angemieteten Flächen sowie für Dienst- und Privatkraftfahrzeuge – dargestellt.²¹

Tabelle 2.1 Gesamtanzahl der Stellplätze (einschließlich in Garagen) Haushaltsjahr 2004

Einzelplan	Stellplätze für Dienstkraftfahrzeuge		Stellplätze für Privatkraftfahrzeuge (einschließlich Besucher)		
	angemietet	landeseigen	angemietet	landeseigen	
01	0	5	0	4	
02	4	8	3	35	
03	89	379	293	972	
03/Polizei	349	2.014	78	3.211	
04	20	86	91	1.026	
05	0	62	10	371	
06/07	0	51	0	544	
06/07 ²²	2	85	23	6.159	
08	9	21	237	2	
09/15	11	287	73	811	
11	38	65	892	1.418	
14	17	120	68	308	
Gesamt	539	3.183	1.768	14.861	20.351

Ausgehend von der Gesamtzahl der Stellplätze ohne Dienstkraftfahrzeuge (rund 16.650) erheben die einzelnen hausverwaltenden Dienststellen für rund 1.500 Stellplätze ein Entgelt, das entspricht einem Anteil von lediglich 9 v. H.

Die von den Mitarbeitern zu zahlende monatliche Miete liegt dabei zwischen 2,20 € (Landgericht Stendal) und 25 € (Ministerium der Justiz) für landeseigene Stellplätze und bis zu 30,68 € (Ministerium für Wirtschaft und Arbeit) für angemietete Stellplätze.

Die Einnahmen betragen rund 18.400 € monatlich (220.000 € jährlich). Die Aufteilung ergibt sich aus der nachfolgenden Übersicht:

²¹ Der Landesrechnungshof erhebt seit 1. Juli 2002 für das Abstellen von privaten Kraftfahrzeugen der Bediensteten auf der landeseigenen Liegenschaft ein Entgelt. Der Landtag verfügt nur über Parkflächen für Dienstkraftfahrzeuge.

²² staatliche Hochschulen des Landes Sachsen-Anhalt und Universitätskliniken

Tabelle 2.2 Einnahmen aus Vermietung von Stellplätzen an Mitarbeiter und Dritte, Haushaltsjahr 2004

Einzelplan	Einnahmen (monatlich)	Anzahl der Stellplätze gegen Entgelt
01	0 €	0
02	610 €	35
03	1.440 €	85
03/Polizei	0 €	0
04	8.476 €	766
05	131 €	3
06/07	142 €	5
06/07 ²³	1.002 €	121
08	3.640 €	119
09/15	9 €	4
11	2.912 €	297
14	60 €	3
	18.422 €	1.438
jährlich	221.064 €	

Einzelpläne 05, 06/07: nur Einnahmen aus der Vermietung an Dritte, nicht von Mitarbeitern

Das Land hatte im Haushaltsjahr 2004 insgesamt rund 2.300 Stellplätze angemietet, davon werden rund 600 Stellplätze von den Vermietern ohne eine gesondert ausgewiesene Stellplatzmiete zur Nutzung überlassen. Rund 540 aller angemieteten Stellplätze werden für Dienstkraftfahrzeuge genutzt. Die nachfolgende Tabelle macht deutlich, in welchem Umfang und mit welchem monatlichen und jährlichen Aufwand die einzelnen Geschäftsbereiche Stellplätze angemietet hatten.

²³ staatliche Hochschulen des Landes Sachsen-Anhalt und Universitätskliniken

Tabelle 2.3 Ausgaben für die Anmietung von Stellplätzen (monatlich/jährlich), Haushaltsjahr 2004

Einzelplan	Ausgaben (monatlich)			
	Gesamtanzahl angemieteter Stellplätze	Stellplätze für Dienstkraftfahrzeuge	Stellplätze für Privatkraftfahrzeuge (Mitarbeiter und Besucher)	Gesamtausgaben
01	0	0 €	0 €	0 €
02	7	1.164 €	0 €	1.164 €
03	382	4.306 €	12.015 €	16.321 €
03/Polizei	427	7.565 €	769 €	8.334 €
04	111	0 €	2.162 €	2.162 €
05	10	0 €	0 €	0 €
06/07	0	0 €	0 €	0 €
06/07 ²⁴	25	0 €	0 €	0 €
08	246	351 €	3.753 €	4.104 €
09/15	84	41 €	0 €	41 €
11	930	2.757 €	21.562 €	24.319 €
14	85	60 €	20 €	80 €
		16.244 €	40.281 €	56.525 €
jährlich	2307	194.928 €	483.372 €	678.300 €

Für die Anmietung der Stellplätze, die sich sowohl in Garagen und Tiefgaragen als auch ohne Überdachung zu ebener Erde befinden, zahlte das Land im Haushaltsjahr 2004 rund 680.000 €, davon allein für Stellflächen für die Dienstkraftfahrzeuge rund 195.000 €.

3 Wesentliche Feststellungen

Aus den Übersichten wird deutlich, dass das Land für das Vorhalten landeseigener sowie angemieteter Stellplätze Entgelte nur im Umfang von rund 220.000 € jährlich erhebt. Allein der Aufwand für das Anmieten von Stellplätzen für private Kraftfahrzeuge (ohne Dienstkraftfahrzeuge, nur Mitarbeiter und Besucher) beträgt rund 480.000 € jährlich. In dieser Betrachtung ist der Aufwand für den Bau und die Unterhaltung von Stellplätzen bei landeseigenen Liegenschaften noch nicht einmal enthalten. Nach Erfahrungen des Landesrechnungshofes aus Prüfungen von Abrechnungsunterlagen durchgeführter Bauvorhaben ist für die Herrichtung eines landeseigenen Stellplatzes von einem durchschnittlichen Aufwand in Höhe von mindestens 1.200 € auszugehen.

²⁴ staatliche Hochschulen des Landes Sachsen-Anhalt und Universitätskliniken

Zwischen den Geschäftsbereichen bestehen erhebliche Unterschiede.

Einzelne Behörden hatten sich bis zum Zeitpunkt der Erhebungen des Landesrechnungshofes noch nicht mit der Umsetzung des Runderlasses des Ministeriums der Finanzen befasst (zum Beispiel Landesverwaltungsamt – hier das ehemalige Amt für Versorgung und Soziales Magdeburg, Halberstädter Straße).

In einigen Geschäftsbereichen gibt es sowohl entgeltpflichtige Stellplätze als auch solche, die den Mitarbeitern unentgeltlich überlassen werden. Dazu gehören die Geschäftsbereiche des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit sowie das Ministerium der Justiz. Im Geschäftsbereich des Kultusministeriums bestand Entgeltpflicht nur für Dritte. Im Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern wurden nur in wenigen Einzelfällen von Bediensteten Entgelte erhoben (Landesverwaltungsamt, Halle, Ernst-Kamieth-Straße). Im Bereich des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt wird lediglich durch die Nationalparkverwaltung Hochharz (Wernigerode) eine Jahresgebühr von den Mitarbeitern verlangt. Im Geschäftsbereich des Ministeriums für Gesundheit und Soziales wird weder für landeseigene noch für angemietete Stellflächen von den Mitarbeitern ein Entgelt erhoben.

Lediglich im Geschäftsbereich des Ministeriums der Finanzen erfolgt die Vergabe von Stellplätzen an Bedienstete durchgängig nur gegen Entgelt.

Die von den hausverwaltenden Dienststellen zur Begründung für die Nichterhebung eines Entgeltes nachfolgend dargestellten Argumente sind dabei sehr vielschichtig und nicht immer das Ergebnis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Vielmehr spielen z. T. sachfremde Erwägungen und unbewiesene Annahmen eine Rolle. Die hier von den jeweiligen Dienststellen aufgeführten Begründungen beziehen sich dabei gleichermaßen auf landeseigene wie auf angemietete Stellflächen.

- Einige Behörden mit einer großen Anzahl von Außendienstmitarbeitern befürchten einen Motivationsverlust bei den Mitarbeitern, wenn ein Entgelt erhoben würde.

Z. B. führt das Landesamt für Verbraucherschutz – Standort Halberstadt an, dass Dienstkraftfahrzeuge nicht in ausreichender Anzahl zur Verfügung stehen, so dass die Mitarbeiter das private Kraftfahrzeug zur Erfüllung der dienstlichen Aufgaben nutzen müssen. Nach Auffassung der Behördenleitung ist die Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes davon abhängig, dass die Mitarbeiter ihre privaten

Kraftfahrzeuge für die Erledigung der Dienstaufgaben nutzen. Damit ist die Erhebung eines Entgeltes nicht zumutbar.

- Bei der Beurteilung der Standortgegebenheiten werden günstige Parkplatzbedingungen im Behördenumfeld genauso wie sehr angespannte Parkplatzbedingungen als Argument für die Nichterhebung von Entgelten benannt.

Mit der ausreichenden Anzahl von unentgeltlichen Parkmöglichkeiten im näheren Umfeld begründen z. B. das Ministerium für Gesundheit und Soziales, das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr sowie das Kultusministerium die unentgeltliche Überlassung der im Zuge der Gebäudesanierung hergerichteten Stellplätze auf den Liegenschaften der Turmschanze Nord und Süd in Magdeburg. Mit der gleichen Begründung argumentiert das Landesverwaltungsamt am Standort Dessau, Kühnauer Straße, wo 148 der im Jahr 1994 neu hergerichteten Parkplätze den Mitarbeitern unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden.

Im Gegensatz dazu wird am Standort Halle, Willy-Lohmann-Straße und Dessauer Straße vom Landesverwaltungsamt die sehr angespannte Parkraumsituation im Umfeld zur Begründung auf den Verzicht der Erhebung von Entgelten angeführt.

- Für die meisten Dienststellen ist die ablehnende Haltung der Mitarbeiter an einer Vermietung Grund genug, von einer entsprechenden Entgelterhebung abzusehen.

So hat z. B. das Landeshauptarchiv Sachsen-Anhalt für die Liegenschaften der Abteilungen Dessau und Merseburg aus Mangel an Interesse der Bediensteten an gebührenpflichtigen Stellplätzen eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht durchgeführt.

- Einzelne Behörden beurteilen den baulichen Zustand vorhandener Stellflächen als nicht den DIN-Vorschriften entsprechend und halten deshalb die Umsetzung des Runderlasses für nicht möglich.

Z. B. führt das Amt für Landwirtschaft und Flurneuordnung Süd als Grund für den Verzicht auf die Erhebung von Gebühren den desolaten baulichen Zustand der Flächen und damit notwendige Investitionsausgaben für deren Herrichtung vor einer Vermietung an die Bediensteten an.

- Aus Sicht vieler Dienststellen ist die Erhebung von Parkplatzentgelten wegen sozialer Aspekte, wie gestiegene Anzahl so genannter „Weitfahrer“, auf Grund von Umstrukturierungen in der Landesverwaltung nicht angezeigt.

Z. B. waren für das Statistische Landesamt Halle ausschließlich die veränderten Standortgegebenheiten und die damit im Zusammenhang stehenden Veränderungen im sozialen Umfeld der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Weitfahrer) ausschlaggebend, auf eine Erhebung von Parkplatzentgelten zu verzichten.

Das Amt für Landwirtschaft und Flurneuordnung Mitte gab im Zusammenhang mit Umstrukturierungsmaßnahmen im Jahr 1996 den Bediensteten die Zusage, dass „... ausreichend und selbstverständlich kostenfreie Parkplätze für alle Bediensteten am Standort Halberstadt zur Verfügung stehen würden“.

- Nach Auffassung einiger Dienststellen sind die Verwaltungsausgaben, die bei der Erhebung der Entgelte für das Parken von privaten Kraftfahrzeugen anfallen würden, höher als die zu erzielenden Einnahmen.

Das Ministerium des Innern führt zur Begründung der unentgeltlichen Überlassung von Stellplätzen der landeseigenen Liegenschaft Magdeburg, Halberstädter Straße den hohen Aufwand für eine Bewirtschaftung wegen zahlreicher Besonderheiten an. Dazu gehören nach seiner Auffassung z. B., dass sich im Gebäude das Lage- und Führungszentrum der Landesregierung und die zentrale Postaustauschstelle der Ministerien befinden. Die Besonderheiten sind jedoch bereits durch eine relativ hohe Zahl von vorgehaltenen Plätzen für Dienstkraftfahrzeuge berücksichtigt.

- In mehreren Geschäftsbereichen will der nachgeordnete Bereich seine Entscheidung in Abhängigkeit von der obersten Landesbehörde treffen.

Z. B. hat das ehemalige Amt für Versorgung und Soziales in Magdeburg, Halberstädter Straße (jetzt im Geschäftsbereich des Landesverwaltungsamtes) auf zentrale Vorgaben von Seiten des im Jahr 2002 noch zuständigen Ministeriums für Gesundheit und Soziales gewartet.

- Für zahlreiche Behörden kommt, wenn Entgelt erhoben werden soll, nur eine personengebundene Zuweisung von Parkflächen in Frage.

Z. B. würde das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt in Magdeburg, Olvenstedter Straße bei Erhebung eines Entgeltes von der bisher praktizierten Mehrfachvergabe eines Stellplatzes absehen und eine personengebundene Zuordnung vornehmen. Überlegungen zur Mehrfachvergabe von Stellflächen bei einem reduzierten Entgelt wurden nicht angestellt.

- In einigen Behörden werden angemietete Stellflächen zwar gegen Entgelt für Landesbedienstete zur Nutzung überlassen, jedoch deckt dieses nicht die Ausgaben, die das Land für deren Anmietung aufwenden muss.

So mietet z. B. das Amtsgericht in Bernburg Stellplätze für je 19,55 € pro Monat an, den Bediensteten werden jedoch nur 6 € pro Monat in Rechnung gestellt.

- In die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen werden auch Vermutungen über die mögliche Außenwirkung entgeltpflichtiger Stellplätze für die Mitarbeiter einbezogen.

Z. B. hat das Landesverwaltungsamt - hier das ehemalige Landesamt für Versorgung und Soziales in Halle, Neustädter Passage, die Befürchtung geäußert, dass das Ansehen der Behörde dadurch Schaden nimmt, dass Mitarbeiter, weil Gebühren erhoben werden, auf die unentgeltlichen Parkplätze des Wohngebiets ausweichen könnten.

- Einzelne Behörden haben z. T. unter Verzicht auf eigene Berechnungen die Praxis der Stadtverwaltung übernommen.

Z. B. werden durch die Naturparkverwaltung Drömling in Oebisfelde deshalb keine Gebühren von den Landesbediensteten verlangt, weil auch die Stadt Oebisfelde keinerlei Gebühren für das Parken im Stadtgebiet erhebt.

- Einige Behörden verweisen auf besondere Gegebenheiten des Dienstbetriebes.

Z. B. begründet die Abteilung 5 – Verfassungsschutz – des Ministeriums des Innern in Magdeburg die unentgeltliche Überlassung damit, dass dem Personal „... aus dienstlichen Gründen zur Abtarnung der Zugehörigkeit zum Verfassungsschutz“ diese Flächen zur Verfügung stehen müssten. Der Parkplatz ist zwar vom öffentlichen Verkehrsraum abgetrennt und nur für die Bediensteten zu befahren,

jedoch kann die gesamte Parkplatzfläche – und somit auch die privaten Kraftfahrzeuge und deren polizeiliches Kennzeichen – von außen unproblematisch eingesehen werden. Damit ist die vom Ministerium des Innern angestrebte „Abtarnung“ nicht gegeben.

Der Landesrechnungshof hat sich mit den nicht immer nachvollziehbaren Argumenten ausführlich auseinandergesetzt. Im Ergebnis seiner Prüfung gibt er die folgenden Empfehlungen.

4 Schlussfolgerungen

**Der Landesrechnungshof hält die Erhebung von Entgelten sowohl bei landeseigenen als auch bei angemieteten Liegenschaften entsprechend dem Rund-
erlass des Ministeriums der Finanzen für notwendig und in den meisten
Dienststellen des Landes mit geringem organisatorischem Aufwand für real-
sierbar.**

**Nach Auffassung des Landesrechnungshofes können in die Wirtschaftlich-
keitsuntersuchungen nichtmonetäre Überlegungen, wie z. B. Außenwirkung
der Behörde, Parkplatzsituation im Umfeld, Interesse der Bediensteten, zwar
bei der Entscheidung über die Höhe der Entgelte und damit in die Gesamtbe-
wertung einbezogen werden. Diese Gründe rechtfertigen jedoch keinen voll-
ständigen Verzicht auf die Erhebung von Entgelten.**

**Für durch das Land angemietete Stellflächen, die durch Mitarbeiter genutzt
werden können, ist die Höhe des Entgeltes so festzulegen, dass grundsätzlich
die Ausgaben der Anmietung dieser Plätze vollständig gedeckt werden. Bei
Neuanmietungen ist entsprechend zu verfahren.**

**Können für angemietete Stellflächen keine die Anmietung deckenden Entgelte
von den Bediensteten erhoben werden, sollte das Land solche Anmietungen
kündigen.**

**Für angemietete Stellflächen, für die im Mietvertrag keine gesonderte Miete
ausgewiesen ist bzw. die der Vermieter „unentgeltlich“ überlässt, ist von den
Mitarbeitern ein angemessenes Entgelt zu erheben.**

Bei den landeseigenen Stellplätzen ist bereits bei der Entscheidung über die Bauplanung von Stellflächen die Möglichkeit der Entgelterhebung zu berücksichtigen. Ansonsten sollte auch in diesen Fällen auf die gesonderte Herrichtung von Parkplatzflächen aus Mitteln des Landes verzichtet werden.

Die Erhebung einer Stellplatzgebühr ist nach Ansicht des Landesrechnungshofes auch realisierbar, wenn:

- die Parkplatzfläche nicht vom öffentlichen Verkehrsraum durch Schranken, Bügel o. Ä. abgetrennt ist,
- die Stellflächen bauliche Besonderheiten aufweisen (z. B. geschotterte oder unbefestigte Flächen).

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist die Erhebung der Entgelte grundsätzlich mit geringem organisatorischem Aufwand zu realisieren und zeitnah sicherzustellen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt – wie bereits von einigen Dienststellen praktiziert –, das von den Landesbediensteten zu entrichtende Entgelt über die Bezügestelle direkt vom Lohn, der Vergütung bzw. der Besoldung einzubehalten. Die dazu notwendigen Abtretungserklärungen sollten Voraussetzung für den Abschluss entsprechender Mietverträge sein.

Der Landesrechnungshof empfiehlt weiterhin, die gesamte Bewirtschaftung der Stellflächen (angemietete und landeseigene) mittelfristig dem Landesbetrieb für Liegenschafts- und Immobilienmanagement Sachsen-Anhalt (LIMSA) zu übertragen. Dies schließt auch den Abschluss der entsprechenden Verträge mit den Bediensteten ein. Damit ist auch eine für das Land einheitliche Vorgehensweise umsetzbar. Das gilt insbesondere für Standorte, an denen eine Konzentration von Landesbehörden zu verzeichnen ist (insbesondere in den Städten Magdeburg, Halle und Dessau).

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die Einnahmen sowie Ausgaben für Stellflächen transparent und vollständig im Haushaltsplan dargestellt werden und empfiehlt dem Ministerium der Finanzen, über die Umsetzung des Runderlasses in der Landesverwaltung im Rahmen der Haushaltsberatungen gegenüber dem Ausschuss für Finanzen zu berichten. Der Landesrechnungs-

hof sieht insoweit auch eine besondere Verantwortung des Ministeriums der Finanzen bei der Umsetzung des Runderlasses in der gesamten Landesverwaltung.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die obersten Landesbehörden neben der Wahrnehmung der „Vorbildfunktion“ die Umsetzung des Runderlasses im nachgeordneten Bereich konsequent überwachen und im Rahmen der jährlichen Haushaltsaufstellung die diesbezüglichen Einnahmen ermitteln.

Selbst wenn es nur gelingt, im Durchschnitt 5 € pro Monat von den Bediensteten für die Nutzung von Stellflächen zu erheben, würden sich rein rechnerisch Einnahmen von rund 1 Mio. € jährlich für den Landeshaushalt ergeben.

Für Landesbetriebe – als rechtlich unselbständigen Teil der Landesverwaltung – gelten die vorgenannten Schlussfolgerungen und Empfehlungen entsprechend.

Der Landesrechnungshof hat den staatlichen Hochschulen und Universitätskliniken des Landes empfohlen, die Erhebung von Parkplatzgebühren in eigener Zuständigkeit unter Beachtung des Runderlasses des Ministeriums der Finanzen sowie der vorgenannten Schlussfolgerungen/Empfehlungen zu regeln. Der Landesrechnungshof hat weiterhin dem Kultusministerium empfohlen, sich im Rahmen der jährlichen Haushaltsberatungen über den Stand der Umsetzung und die Höhe der Einnahmen berichten zu lassen.

Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme für die Landesregierung vom 12. Juni 2006 zu den allgemeinen Feststellungen des Landesrechnungshofes zum Ausdruck gebracht, dass

- *der Anteil der vermieteten Stellplätze im Verhältnis zur Gesamtzahl der für die Bediensteten zur Verfügung gestellten Parkplätze noch nicht so groß ist, wie es wünschenswert wäre,*
- *die Ermittlung der Plausibilität einzelner Begründungen ressortintern stattfindet,*
- *zu erwarten ist, dass nach erfolgter Überprüfung der Ressorts die Quote der entgeltlich an Bedienstete überlassenen Stellplätze steigen wird,*

- die Übertragung der Parkraumbewirtschaftung an LIMSA zum jetzigen Zeitpunkt wegen fehlender Personalressourcen nicht möglich ist.

Die Ressorts haben in ihren Stellungnahmen zu den Einzelfeststellungen der Prüfungsmitteilung sehr unterschiedlich reagiert.

So hat das Ministerium der Justiz in einzelnen Bereichen (z. B. Amtsgericht Bitterfeld, Landgericht Stendal) die Höhe der Entgelte bereits neu festgesetzt.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt teilt dagegen lediglich mit, dass im Geschäftsbereich eine grundsätzliche Überprüfung der Erhebung von Entgelten mit dem Ziel durchgeführt wird, ein vergleichbares Vorgehen sicherzustellen.

Auch das Ministerium für Gesundheit und Soziales führt gegenwärtig eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch, die die Hinweise des Landesrechnungshofes berücksichtigen soll.

Ergebnisse liegen für beide Ministerien noch nicht vor.

Das Ministerium des Innern hat in seiner Stellungnahme zu den Einzelfeststellungen des Landesrechnungshofes u. a. für das Statistische Landesamt mitgeteilt, dass es an der entgeltfreien Überlassung von angemieteten Parkplätzen (monatlich zu je 25,56 €) an Bedienstete weiterhin festhalten will. Eine Änderung des Verfahrens soll frühestens mit der anstehenden Entscheidung über den künftigen Standort des Landesamtes erfolgen.

Die Stellungnahmen verdeutlichen die unterschiedliche Herangehensweise der Ressorts. Während sich einige Ministerien (z. B. Ministerium der Justiz) konstruktiv mit den Empfehlungen zur Umsetzung des Runderlasses des Ministeriums der Finanzen auseinandergesetzt haben und Änderungen in Einzelfällen bereits erfolgt sind, wird in den anderen Geschäftsbereichen die bisherige Praxis zunächst fortgesetzt. Ob im Ergebnis der angekündigten erneuten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der Anteil entgeltpflichtiger Kraftfahrzeugstellplätze für die Bediensteten steigt, bleibt abzuwarten.

Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, dass bereits zur Haushaltsaufstellung 2007 die Einnahmen sowie Ausgaben für Stellflächen im

Haushaltsplan transparent und vollständig dargestellt werden. Er erwartet, dass das Ministerium der Finanzen seiner besonderen Verantwortung bei der Umsetzung des Runderlasses in der gesamten Landesverwaltung gerecht wird und im Rahmen der Haushaltsberatungen über die Umsetzung berichtet.

Nur so kann nach Auffassung des Landesrechnungshofes ein Vorgehen nach einheitlichen Maßstäben in der Landesverwaltung erreicht werden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

3 Einsparmöglichkeiten bei den Steuerungs- und Unterstützungsleistungen (Querschnittsaufgaben) in den Ministerien

Bei einer Benchmarkinguntersuchung der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen hat der Landesrechnungshof erhebliche Unterschiede im Personaleinsatz für einzelne Teilaufgaben zwischen den Ministerien festgestellt.

Bei den acht untersuchten Ministerien werden rund 31 v. H. des Gesamtpersonalbestandes (618 Stellen) für Querschnittsaufgaben eingesetzt.

Bei einer Orientierung an den jeweils drei „besten Ministerien“ könnten rechnerisch 111 Vollbeschäftigteneinheiten (18 v. H. des hierfür eingesetzten Stellenbestandes) eingespart werden, von denen 100 Vollbeschäftigteneinheiten bisher noch nicht in der Titelgruppe 96 als „Einsparpersonal“ veranschlagt sind.

Wenn alle aufgezeigten rechnerischen Einspar- und Optimierungspotenziale realisiert werden, könnten alleine an Personalausgaben rund 4,6 Mio. € jährlich eingespart werden. Einschließlich der mit den Personalkosten verbundenen Sachkosten sind insgesamt rund 6,5 Mio. € jährlich rechnerisch einsparbar.

1 Ziel der Untersuchung

Der Landesrechnungshof hat die Querschnittsaufgaben, die die Ministerien für ihr eigenes Haus und für den nachgeordneten Bereich wahrnehmen, untersucht. Unter Querschnittsaufgaben (Steuerungs- und Unterstützungsleistungen) sind solche Aufgaben zu verstehen, die die Erledigung der eigentlichen Fachaufgaben steuern oder unterstützen, z. B. Presse-/Öffentlichkeitsarbeit, Organisationsangelegenheiten, Innerer Dienst (Hausmeister, Bibliothek, Schreibdienste etc.), Haushaltsangelegenheiten und EDV-Angelegenheiten. In seiner Untersuchung hat der Landesrechnungshof auch Ergebnisse des Projektes „Aufgabenkritik in der Landesverwaltung“ vom 11. November 2005 sowie eines Gutachtens zur „Zusammenführung aller zent-

ralisierbaren Rechenzentrumsdienstleistungen“ einbezogen und hieraus Handlungsempfehlungen erarbeitet.

Ziel der Untersuchung war es, den Ministerien Unterschiede in der Personalausstattung offen zu legen sowie mögliche Ursachen für die Unterschiede aufzuzeigen. Außerdem sollten die für die Querschnittsaufgaben ermittelten Kennzahlen zumindest Anhaltspunkte für eine zukünftige aufgabenbezogene Personalbemessung sein. Der vorgenommene Benchmarkingvergleich zeigt auch Möglichkeiten und Handlungsempfehlungen für Optimierungen und Einsparungen auf. Überproportionale Ausstattungsumfänge müssen Anlass dafür sein, mit dem „besten Ministerium“ Kontakt aufzunehmen, um von seiner Aufbau- und Ablauforganisation zu lernen.

2 Vorgehensweise und Methodik

Benchmarking ist eine Form des Leistungsvergleiches, in der die jeweiligen eigenen Ausstattungsumfänge den Ergebnissen des „besten Vergleichspartners“ gegenübergestellt werden, um von dem Besten zu lernen. Dadurch können Unterschiede transparent gemacht werden. Die Qualität der Aufgabenwahrnehmung war nicht Gegenstand der Untersuchung. Belastbare quantifizierbare Qualitätsparameter (z. B. Anteil der erfolgreichen Rechtsbehelfe) konnten von den Ressorts nicht genannt werden. Von den Häusern genannte subjektive nur wörtlich beschreibbare „Maßstäbe“ (z. B. Wichtigkeit der Presseerklärung/des Politikfeldes) waren nicht quantifizierbar.

Für Querschnittsaufgaben ist die Anwendung des Benchmarking-Verfahrens besonders geeignet, da diese in allen Ministerien – anders als die Fachaufgaben, die nur länderübergreifend vergleichbar sind, – einen vergleichbaren Inhalt aufweisen.

Der Landesrechnungshof hat einen einheitlichen Aufgabenkatalog erarbeitet, in dem er die Querschnittsaufgaben detailliert beschrieben und abgegrenzt hat. Die Untersuchung erfolgte unter Berücksichtigung eines aufgabenbezogenen Ansatzes, so dass der Personaleinsatz für Querschnittsaufgaben unabhängig von der organisatorischen Zuordnung der Aufgabenerledigung innerhalb der Ministerien betrachtet wurde. Der Landesrechnungshof beteiligte die Ressorts bereits frühzeitig – in der Konzeptionierungsphase – und mehrfach in der Erhebungsphase der Benchmarkinguntersuchung. So hat er u. a.:

- den Aufgabenkatalog und die methodische Vorgehensweise am 12. April 2005 im Interministeriellen Arbeitskreis Organisation vorgestellt und einer kritischen Diskussion unterzogen. Das Ziel der Beteiligung aller Ministerien vor Beginn der Untersuchung bestand darin, mögliche methodische, inhaltliche und sachliche Anregungen und Hinweise in die Gestaltung der Erhebungsunterlagen einfließen zu lassen, auch um in allen Ministerien von den gleichen Annahmen und Datengrundlagen ausgehen zu können. Die daraufhin vorgetragenen Anregungen, Hinweise und Bedenken hat der Landesrechnungshof in 27 Fällen aufgegriffen und seine Erhebungsunterlagen entsprechend angepasst und modifiziert.
- den ersten Entwurf des Berichtes der Zentralstelle für Organisation in der Landesverwaltung beim Ministerium des Innern und den Ministerien am 24. März 2006 zugeleitet.
- Gespräche auf der Basis des 1. Entwurfes mit allen Ministerien geführt, in denen sowohl Fragen der Methodik, der Verifizierung der jeweiligen Daten als auch der Bewertung der Ergebnisse erörtert wurden. Im Ergebnis mussten sechs von acht Ressorts die von ihnen übermittelten Daten in 131 Fällen korrigieren.

Des Weiteren erfolgte eine zusätzliche dreimalige Behandlung im interministeriellen Arbeitskreis „Organisation“.

Der Aufgabenkatalog gliederte sich in 35 Teilaufgaben der folgenden Aufgaben-
gruppen:

- Zentrale Steuerung,
- Presse-/Öffentlichkeitsarbeit,
- Rechts-/Justiziarangelegenheiten,
- Organisationsangelegenheiten,
- Innerer Dienst,
- Haushaltsangelegenheiten,
- EDV-Angelegenheiten.

Bei der Abfrage der Personalkapazitäten hat der Landesrechnungshof zusätzlich unterschieden, ob die Aufgaben für das eigene Haus oder für den nachgeordneten Bereich wahrgenommen werden. Die ermittelten Personalkapazitäten je Teilaufgabe wurden in Bezug zu weiteren erhobenen Bezugsgrößen (z. B. Mitarbeiterzahl, Anzahl von Haushaltstiteln) gesetzt und daraus Relationskennzahlen gebildet (z. B. ein Bote ist rechnerisch für 50 Beschäftigte zuständig).

Der Landesrechnungshof hat Einsparvorschläge nur bei mathematischer Korrelation der Bezugsgrößen gemacht.

Den Nachweis eines mathematischen Zusammenhangs zwischen den gewählten Bezugsgrößen hat der Landesrechnungshof anhand einer Korrelationsanalyse geführt. **Nur für Teilaufgaben, bei denen ein ausreichender mathematischer Zusammenhang feststellbar war, erfolgte die Berechnung von rechnerischen Einsparpotenzialen.**

Ein solcher ausreichender mathematischer Zusammenhang ist wegen großer Ausstattungsunterschiede so bei der Teilaufgabe 1.1 nicht feststellbar. Dieser Bereich ist deshalb aus den Einsparbetrachtungen ausgeklammert worden, wie das nachfolgend dargestellte Beispiel der Teilaufgabe 1.1 „Zentrale strategische/politische Steuerung“ zeigt:

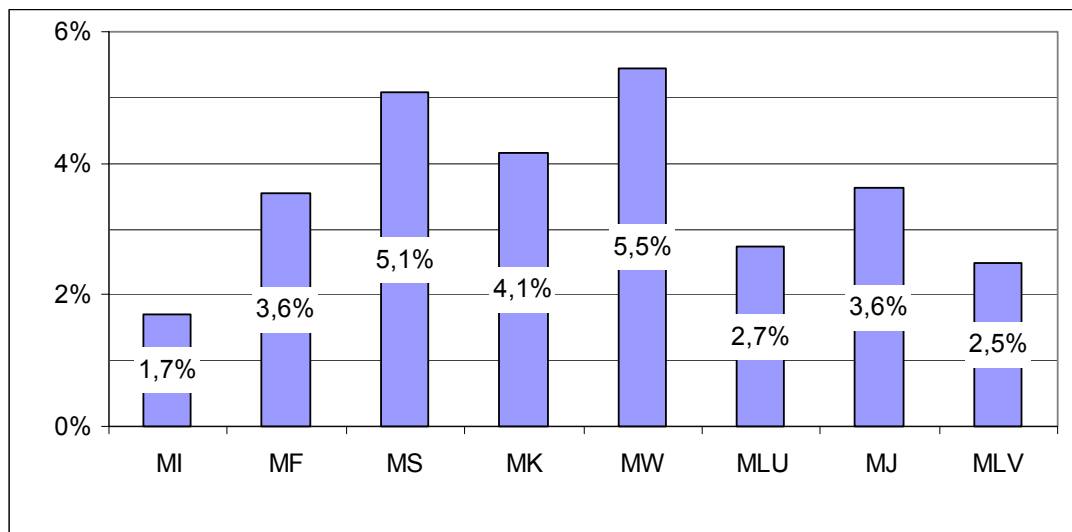
Die Ministerien setzen zur Erledigung dieser Teilaufgabe (Leitungsaufgaben, Planungen, Steuerung und Koordinierung von Projekten, Kabinetts- und Parlamentsangelegenheiten) folgendes Personal ein:

Tabelle 3.1 Teilaufgabe 1.1 Zentrale strategische/politische Steuerung; Gesamtaufwand/Gesamtausgaben

Ministerium	Personalaufwand gesamt in Vollbeschäftigteneinheiten	Personalausgaben gesamt nach Durchschnittssätzen
Ministerium des Innern	4,78	232.000 €
Ministerium der Finanzen	7,71	435.000 €
Ministerium für Gesundheit und Soziales	11,54	658.000 €
Kultusministerium	11,57	642.000 €
Ministerium für Wirtschaft und Arbeit	12,70	714.000 €
Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt	10,35	476.000 €
Ministerium der Justiz	5,50	280.000 €
Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr	4,90	262.000 €
Summen:	69,05	3.702.000 €

Die nachfolgende Grafik verdeutlicht den stark unterschiedlichen prozentualen Anteil des Personalaufwandes für diese Teilaufgabe im Vergleich zur Gesamtstellenzahl des jeweiligen Ministeriums.

Abbildung 3.1 Anteil Teilaufgabe 1.1 an Gesamtstellenzahl der Ministerien



Da das Benchmarking eine Orientierung am „Besten“ ist, hätte zur Ermittlung des rechnerischen Einsparpotenzials der Bestwert (wirtschaftlichster Personaleinsatz für eine Teilaufgabe) herangezogen werden müssen. Der Landesrechnungshof hat hierfür aus methodischen Gründen den Mittelwert der drei besten Kennzahlenwerte herangezogen. Dadurch wurde vermieden, dass sich nicht auszuschließende Erfassungsunschärfen für den Bestwert auch in den Berechnungen der Optimierungspotenziale (unverhältnismäßig) niederschlagen.

Neben dem Verzicht auf die zahlenmäßige Einbeziehung von Optimierungsvorschlägen in das rechnerische Einsparpotenzial bei nicht ausreichender mathematischer Korrelation führt dies zu rechnerisch geringeren Einsparbeiträgen.

Für den Bereich Informationstechnik hat der Landesrechnungshof Betreuungsrelationen eines Gutachtens eines Beratungsunternehmens vom Dezember 2005 zu Grunde gelegt, das aktuell diesen Bereich betrachtet hat. Der Landesrechnungshof hat für Teilbereiche (z. B. Fahrer für Minister und Staatssekretäre – unabhängig von der Anzahl der Bediensteten) eine Grundlast²⁵ berücksichtigt, obwohl eine Aufgabenbündelung ohne Grundlast möglich ist, siehe Beispiel unter 3.3.

²⁵ Personaleinsatz unabhängig vom mathematisch ermittelten Bedarf

3 Gesamtergebnis

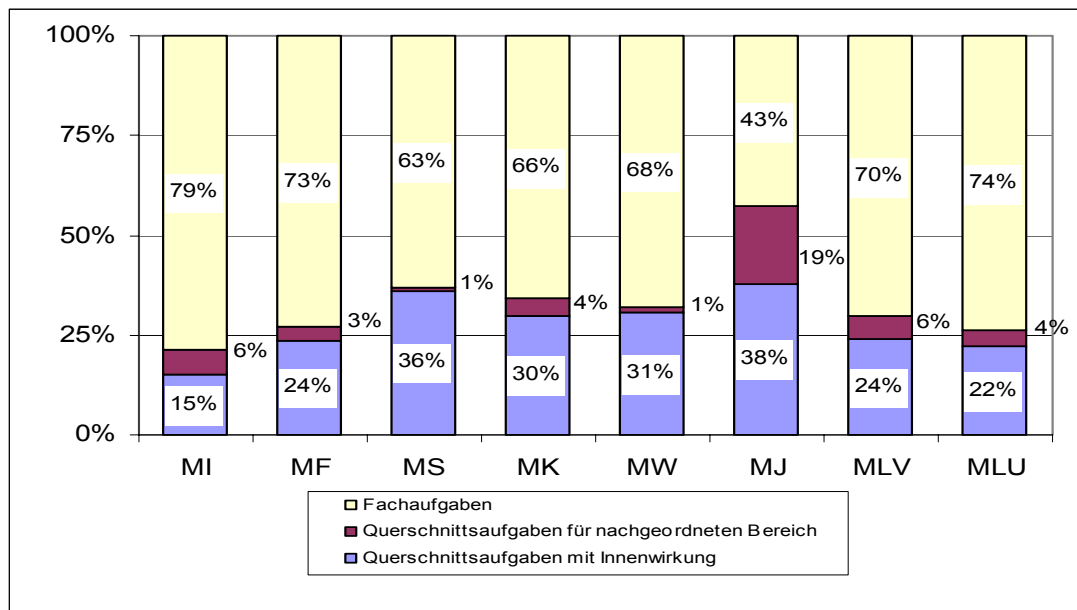
3.1 Gesamtpersonalaufwand für Steuerungs- und Unterstützungsleistungen

Insgesamt setzten die Ministerien zum Erhebungsstichtag 1. Januar 2005 für Querschnittsaufgaben 618 Vollbeschäftigteneinheiten²⁶ von insgesamt 1.966 Stellen ein. Dies entspricht einem Anteil von 31 v. H. des Gesamtpersonalbestandes. Nach Durchschnittssätzen betragen die Personalausgaben hierfür rund 26,3 Mio. €.

3.2 Anteil der Querschnittsaufgaben und Umfang der Aufgabenwahrnehmung für den nachgeordneten Bereich

Der nachfolgenden Darstellung kann je Ministerium der Anteil der Querschnittsaufgaben (getrennt nach Querschnittsaufgaben für das eigene Haus und den nachgeordneten Bereich) an der Gesamtstellenzahl entnommen werden:

Abbildung 3.2 Anteil der Querschnittsaufgaben an der Gesamtstellenzahl je Ministerium



Die Darstellungen zeigen, dass der Umfang der Wahrnehmung von Steuerungs- und Unterstützungsleistungen bezogen auf die zu erledigenden Fachaufgaben in den Ministerien wesentlich differiert. Die Spannweite reicht von einem Fachaufgabenanteil von 79 v. H. (Ministerium des Innern) bis 43 v. H. (Ministerium der Justiz).

²⁶ Der tatsächlich für Querschnittsaufgaben eingesetzte Personalaufwand ist höher, da individuelle Aufgabenanteile für Querschnittsaufgaben unter 10 v. H. durch die Anwendung der Kappungsgrenze nicht erhoben wurden.

Deutlich wird auch, dass die Aufgabenwahrnehmung für den nachgeordneten Bereich stark variiert. Er reicht von 1 v. H. (Ministerium für Gesundheit und Soziales) bis 19 v. H. (Ministerium der Justiz). Das Ministerium der Justiz nimmt in vergleichsweise hohem Umfang Aufgaben für den nachgeordneten Bereich wahr.

3.3 Rechnerische Einsparpotenziale

Der Landesrechnungshof ermittelte in seiner Untersuchung ein rechnerisches Gesamteinsparpotenzial von rund 111 Vollbeschäftigteneinheiten. Dies entspricht einem Anteil von 18 v. H. aller für Querschnittsaufgaben der Ministerien eingesetzten Vollbeschäftigteneinheiten. Dieses Einsparpotenzial verteilt sich wie folgt auf die Ministerien:

Tabelle 3.2 Einsparpotenziale der Ministerien

Ministerium	MI	MF	MS	MK	MW	MLU	MJ	MLV
Absolutes Einsparpotenzial in Vollbeschäftigteneinheiten	6,1	4,3	17,4	29,8	18,0	12,4	13,5	9,6
Prozentuales Einsparpotenzial im Bereich der Querschnittsaufgaben in v. H.	10,2	7,4	20,7	31,3	24,0	12,5	15,4	16,5

Ließen sich alle aufgezeigten Einsparpotenziale realisieren, so wären damit alleine bei den Personalausgaben Einsparungen in Höhe von rund 4,568 Mio. € jährlich verbunden. Die jährliche einsparbare Personalkostensumme²⁷ (inklusive Versorgungszuschlag für Beamte, Personalverwaltungskosten) beträgt rund 5,207 Mio. €. Berücksichtigt man auch die mit der Beschäftigung von Personal verbundenen Sachkosten (kalkulatorische Miete, Verbrauchsmittel, Büroausstattung)²⁸ ließen sich bei einer tatsächlichen Realisierung des dargestellten Einsparpotenzials insgesamt Personal- und Sachkosten in Höhe von rund 6,532 Mio. € jährlich einsparen.

Die Betrachtung der ermittelten Einsparpotenziale je Teilaufgabe ergibt folgende Übersicht:

²⁷ Personalausgaben zuzüglich Versorgungszuschlag gemäß VV Nr. 6.1.10 zu § 6 BeamtVG für den auf Beamte entfallenden Anteil an der Erledigung von Querschnittsaufgaben (= 41,9 v. H.) und zuzüglich Kosten i. H. v. 644,01 € je Vollbeschäftigteneinheit (Durchschnittskosten der Personalverwaltung; vorläufig ermittelter Wert einer im Ministerium der Finanzen eingesetzten Projektgruppe)

²⁸ Sachkostenpauschale i. H. v. 11.931 € für Standardarbeitsplatz je Vollbeschäftigteneinheit gemäß Durchschnittssätze des Bundesministeriums der Finanzen (Rundschreiben vom 8. November 2005; GZ: IIA3-H1012-10-11/05)

Tabelle 3.3 Betrachtung der ermittelten Einsparpotenziale je Teilaufgabe

Teilaufgabe	tatsächlicher Stelleneinsatz - VbE -	Einsparpotenzial absolut - VbE -	Einsparpotenzial in Relation zum tatsächli- chen Stelleneinsatz
Presse-/Öffentlichkeitsarbeit	35,0	8,2	23,4 v. H.
Leitungsaufgaben Organisation	19,2	3,5	18,2 v. H.
Aufbau-/Ablauforganisation	27,3	2,7	9,9 v. H.
Dienstposten/ Arbeitsplatzbewertung	3,0	1,2	40,0 v. H.
Sicherstellung Dienstbetrieb	8,0	3,1	38,8 v. H.
Poststelle	12,6	3,5	27,8 v. H.
Botendienst	19,3	4,2	21,8 v. H.
Bibliothek	9,9	3,3	33,3 v. H.
Druck-/Kopierstelle/Materialverwaltung	8,7	3,0	34,5 v. H.
Fuhrpark	36,8	10,1	27,4 v. H.
Schreib-/Assistenzdienst/Vor- zimmerkräfte	132,6	25,8	19,5 v. H.
Leitungsaufgaben Bereich HH/HH- Planung/HH-Vollzug	83,0	31,7	38,2 v. H.
Beteiligungsverwaltung	11,2	3,4	30,4 v. H.
IT/Systemverwaltung Standard	24,0	7,5	31,3 v. H.
<i>verbleibende restliche Teilaufgaben</i>	<i>187,4</i>		
Summe	618,0	111,2	

Bei einer Reihe von Aufgabenbereichen hat der Landesrechnungshof auch in Übereinstimmung mit den Ergebnissen des Projektes „Aufgabenkritik in der Landesverwaltung“²⁹ die Überprüfung einer zentralen (ressortübergreifenden) Wahrnehmung von Teilaufgaben angeregt. Diese angezeigte Aufgabenbündelung bzw. ressortübergreifende Konzentration von Aufgaben kommt insbesondere dann in Betracht, wenn der nach Durchführung des Benchmarking verbleibende Soll-Personalbestand eines Ministeriums für eine einzelne Teilaufgabe, nur noch einen Stellenbruchteil aufweist. Insoweit hat der Landesrechnungshof für folgende Teilaufgaben die Überprüfung einer Aufgabenbündelung bzw. Konzentration empfohlen:

- Reisekostenbearbeitung³⁰,
- Bibliotheken,
- Hausmeisterdienste³¹,
- Druckereidienstleistungen (standortbezogen),
- Postdienste,

²⁹ 3. Bericht der Projektgruppe an die Landesregierung vom 11. November 2005

³⁰ Kurzfristig könnte die Bearbeitung von Auslandsreisekosten ressortübergreifend zentral organisiert werden.

³¹ Soweit noch nicht über den Landesbetrieb LIMSA realisiert.

- Fahrdienste einschließlich Kurierfahrten,
- Beteiligungsverwaltung,
- Beschaffungen/Vergabe,
- Telefonabrechnung,
- IT-Infrastruktur und Systemverwaltung für Standardanwendungen.

Weiterhin sollten Überlegungen zur Privatisierung einzelner Teilaufgaben in Betracht gezogen werden. So sind beispielsweise in einigen Ministerien bereits Aufgaben der Poststelle, des Botendienstes, der Altaktenarchivierung und des Kurierdienstes auf externe private Dienstleister übertragen worden. Der Landesrechnungshof stellte bei einem Vergleich der Gesamtkosten (Personal- und Sachkosten) für die externe Dienstleistung mit den Personalausgaben der übrigen Ministerien die Wirtschaftlichkeit der externen Durchführung der entsprechenden Leistungen fest.

Positiv hervorzuheben ist, dass einzelne Ressorts (z. B. Ministerium für Gesundheit und Soziales, Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, Kultusministerium) auf freiwilliger Basis bereits Aufgabenkooperationen realisiert haben. Durch beispielgebende Maßnahmen haben einzelne Ministerien Teilaufgaben wirtschaftlich organisiert. Bisher schon erfolgreich realisierte Aufgabenkooperationen (z. B. in den Bereichen Bibliotheken, Fahrdienste) könnten auf andere Bereiche ausgeweitet werden.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig in einer Wirtschaftlichkeitsberechnung die Varianten

- Beibehaltung der Aufgaben in der bisherigen Organisationsform,
- gebündelte Aufgabenwahrnehmung in Landesregie und
- Privatisierung

mit dem Ziel der Realisierung der wirtschaftlichsten Variante zu vergleichen.

4 Stellungnahme der Ressorts

Das Ministerium des Innern hat am 7. Juli 2006 die vorläufige Stellungnahme der Landesregierung übermittelt. Darin wird zunächst festgestellt, dass

die Landesregierung und der Landesrechnungshof darin übereinstimmen, dass die Landesverwaltung künftig noch effizienter werden muss, um den in der aktuellen Haushaltssituation und der mittelfristigen Finanzplanung begründeten Einsparvorgaben gerecht zu werden. Insofern bieten Methoden wie die Aufgabenkritik und das Benchmarking Möglichkeiten einer Selbstkontrolle der Verwaltung. Aus den Erfahrungen dieser beiden Instrumente sind konkrete Handlungsempfehlungen für die organisatorische und aufgabenbezogene Untersetzung von Stelleneinsparungen abzuleiten.

Die Landesregierung zieht folgendes Fazit:

Der Landesrechnungshof hat im Bereich der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen in den Ministerien ein rechnerisches Einsparpotenzial von 111 Vollbeschäftigteneinheiten ermittelt, welches nunmehr zu analysieren ist. Die Landesregierung wird – unabhängig von der im Einzelfall und grundsätzlich zu kritisierenden Methode und dem gewählten Verfahren – im Ergebnis dieses Prozesses bis zum Abschluss des Haushaltsaufstellungsverfahrens 2007 die davon realisierbaren Einsparpotenziale durch (zusätzliche) Stellenausweisungen in die Titelgruppe 96 der Ministerialkapitel ausweisen. Ausgehend von dem rechnerischen Einsparpotenzial wird dabei zunächst einer Berücksichtigung der seit dem Stichtag bereits vorgenommenen und in diesem Haushaltsjahr noch vorgesehenen Einsparungen sowie – mit Bezug zu den betreffenden Aufgaben – bereits in der Titelgruppe 96 ausgewiesenen Stelleneinsparungen erforderlich sein.

Daneben werden die aufgezeigten Einsparpotenziale unter dem Blickwinkel der methodischen-inhaltlichen Kritikpunkte der betroffenen Ressorts zu beleuchten sein. Ein wesentlicher Aspekt wird zudem die organisatorische Umsetzbarkeit sein, insbesondere wenn die benannten Einsparmöglichkeiten auf Stellenanteilen beruhen. Dabei bedarf die Bestimmung der Stellenwertigkeiten besonderer Prüfungen.

Auch die Möglichkeiten zur personalwirtschaftlichen Realisierbarkeit müssen berücksichtigt werden, d. h. der für den Abbau der Titelgruppe 96 vorgegebene Zeit-

raum muss beachtet und der künftige Stellenbedarf muss hinsichtlich seiner künftigen Wertigkeiten und der personellen Anforderungen bestimmt werden.

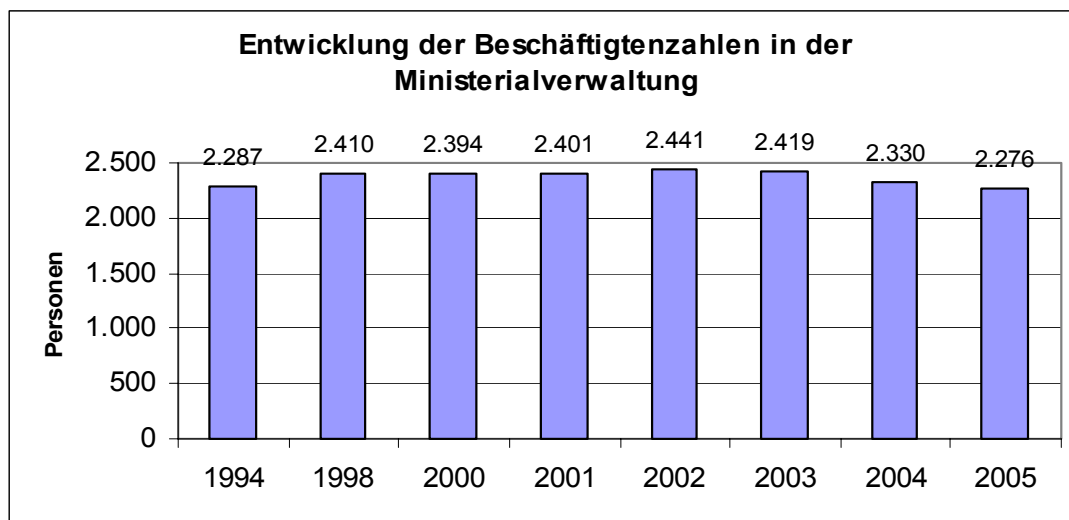
Im Ergebnis wird von einer deutlich geringeren Anzahl an wegfallenden Stellen auszugehen sein. Ungeachtet dessen bietet der Bericht des Landesrechnungshofes wertvolle Hinweise für die Bemessung und organisatorische Begründung von Stelleneinsparungen in den obersten Landesbehörden, die durch die Ergebnisse der ressortübergreifenden Aufgabenkritik und deren Fortsetzung differenziert zu untersetzen und fortzuschreiben sein werden.

5 Bisherige Personalentwicklung und Einsparbeschlüsse

5.1 Bisherige Personalentwicklung

Seit 1994 hat sich der Personalbestand der Ministerien (Kopfzahlen) wie folgt entwickelt³²

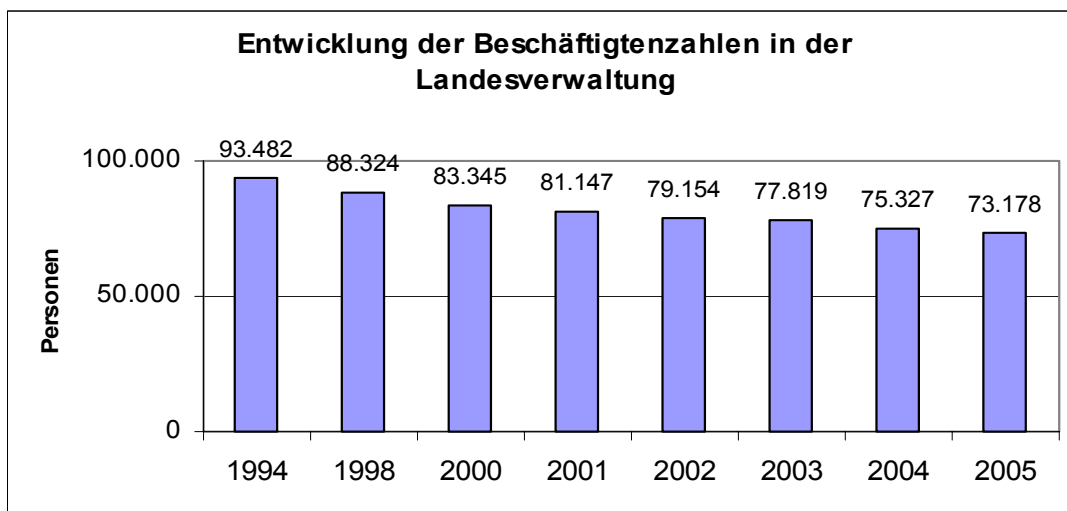
Abbildung 3.3 Entwicklung der Beschäftigtenzahlen in der Ministerialverwaltung



Die Entwicklung in der übrigen Landesverwaltung stellt die nachfolgende Grafik dar:

³² Personalstandsstatistik des Statistischen Landesamtes, Abweichungen zur Vollbeschäftigteneinheiten-Anzahl (1966) resultieren aus der Nichteinbeziehung der Staatskanzlei und der Kopfbahlbeachtung.

Abbildung 3.4 Entwicklung der Beschäftigtenzahlen in der Landesverwaltung



Prozentual ergibt sich folgende Entwicklung des Anteils der Ministerialverwaltung an der Gesamtbeschäftigtenzahl in der Landesverwaltung.

Tabelle 3.4 Entwicklung des Anteils der Ministerialverwaltung an der Gesamtbeschäftigtenzahl in der Landesverwaltung

1994	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005
2,4 v. H.	2,7 v. H.	2,9 v. H.	3,0 v. H.	3,1 v. H.	3,1 v. H.	3,1 v. H.	3,1 v. H.

In der Ministerialverwaltung ist im Jahr 2005 in etwa genauso viel Personal beschäftigt wie 1994, während in der Gesamtverwaltung eine Personalrückführung um 21,7 v. H. erfolgte.

5.2 Einsparungen von 300 Stellen in der Ministerialverwaltung

Auch um dieser Entwicklung entgegenzusteuern, hat die Landesregierung am 9. August 2002 und 30. September 2003 beschlossen, 300 Stellen in der Ministerialverwaltung abzubauen.

Nach Darstellung der Landesregierung sind 235 Stellen realisiert³³. Die Anrechnung von Aufgabenverlagerungen auf andere Bereiche (nachgeordnete Bereiche, Landesbetriebe) ist keine tatsächliche Einsparung.

³³ Bericht der Staatskanzlei und des Ministeriums der Finanzen an den Ausschuss für Finanzen zum Stellen- und Personalabbau in der Landesverwaltung Sachsen-Anhalt von 2002 bis 2006

6 Realisierung von Einsparpotenzialen

Im Haushaltsplan 2006 sind insgesamt noch 69.298,3 Stellen ausgewiesen³⁴. Nach der Koalitionsvereinbarung soll bis Ende 2011 ein Gesamtstellenbestand von maximal 55.000 Stellen erreicht werden. Dies entspricht einer Stellenrückführung von 21 v. H.

Auch vor dem Hintergrund der erforderlichen tatsächlichen Realisierung der Gesamteinsparziele muss die Landesregierung die aufgezeigten Einspar- und Optimierungspotenziale analysieren. Die Ministerien sollten getrennt nach Teilaufgaben mit dem „besten“ Vergleichspartner Kontakt aufnehmen, um von seiner Aufbau- und Ablauforganisation zu lernen und dadurch tatsächliche Einsparungen zu erwirtschaften. Bisher schon erfolgreich realisierte Aufgabenkooperationen (z. B. in den Bereichen Bibliotheken, Fahrdienste) könnten auf andere Bereiche ausgeweitet werden.

Entsprechend der Zusage der Landesregierung sind die realisierbaren zusätzlichen Einsparungspotenziale bis zum Ende der parlamentarischen Beratungen zum Haushalt 2007 in der Titelgruppe 96 auszuweisen.

³⁴ Planpersonal im Kernhaushalt: 50.078, Titelgruppe 96: 5.815, übrige Titelgruppen: 347, Landesbetriebe, Globalhaushalte der Hochschulen und Anstalten des öffentlichen Rechtes für die Krankenversorgung: 13.058,3

Abschnitt B – Denkschrift und Bemerkungen

Einzelpläne		– alle
Hauptgruppe	4	– Persönliche Verwaltungsausgaben

1 Stellenentwicklung

Durch den starken Anstieg der Ausgliederungen sind mittlerweile fast 25 v. H. des Gesamtstellenbestandes (über 18.000 Stellen) aus dem Kernhaushalt ausgegliedert.

Die Verlagerung von Planstellen und Stellen in ausgegliederte Bereiche stellt keine tatsächliche Einsparung dar, insbesondere dann, wenn das Land die Finanzierungslast trägt.

Durch Bevölkerungsrückgänge entsteht ein zusätzlicher rechnerischer Personalarückführungsbedarf in der „Kernverwaltung“ von über 8.000 Stellen bis 2020.

1 Stellenbestände

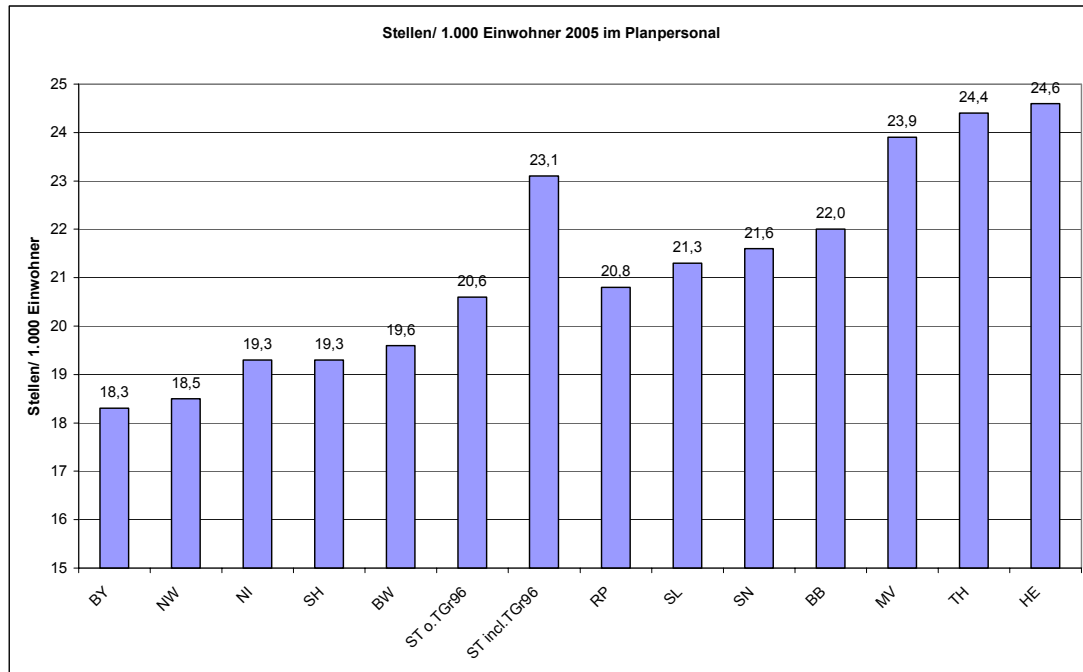
1.1 Stellenbestand des Landes im Planpersonal im Jahr 2005 im Vergleich

Der erforderliche Personalbestand in der Landesverwaltung hängt auch von der Nachfrage der Bürger nach Verwaltungsdienstleistungen ab. Die Kennzahl Stellen/1.000 Einwohner ist ungeachtet der in den Länderhaushalten festzustellenden „Ausgliederungstendenzen“ deshalb ein Maßstab, um Stellenausstattungen zu vergleichen, da die Schwerpunktbereiche Schulen/Polizei/Justiz und Finanzverwaltung im Stellenbestand des Planpersonals abgebildet sind.

Stellen bilden durch die Entscheidungen des Landtages als Haushaltsgesetzgeber des Weiteren die Handlungsermächtigung für die Personaldienststellen zur Personalbewirtschaftung.

In den Flächenländern sind 2005 folgende Stellen/Planstellen für Beamte, beamtete Hilfskräfte, Anwärter, Angestellte und Arbeiter je 1.000 Einwohner in den Länderhaushalten ausgebracht³⁵:

Abbildung 1.1 Planpersonal der Flächenländer im Jahr 2005 in Stellen/1.000 Einwohner



Unter Einbeziehung aller 6.099 (2006: 5.815) in der Titelgruppe 96 veranschlagten noch abzubauenen Stellen ergibt sich im Kernhaushalt für 2005 ein Bestand von 57.531 Planstellen/Stellen im Planpersonal, was einer Kennzahl von 23,1 Stellen/1.000 Einwohner entspricht. Vergleichend kann dies jedoch nur bewertet werden, wenn die (zwischenzeitlichen) Ausgliederungen in

- sonstige Titelgruppen,
- Landesbetriebe,
- Globalhaushalte,
- Körperschaften,
- Anstalten,
- Stiftungen und
- Landesbeteiligungen

mit berücksichtigt werden.

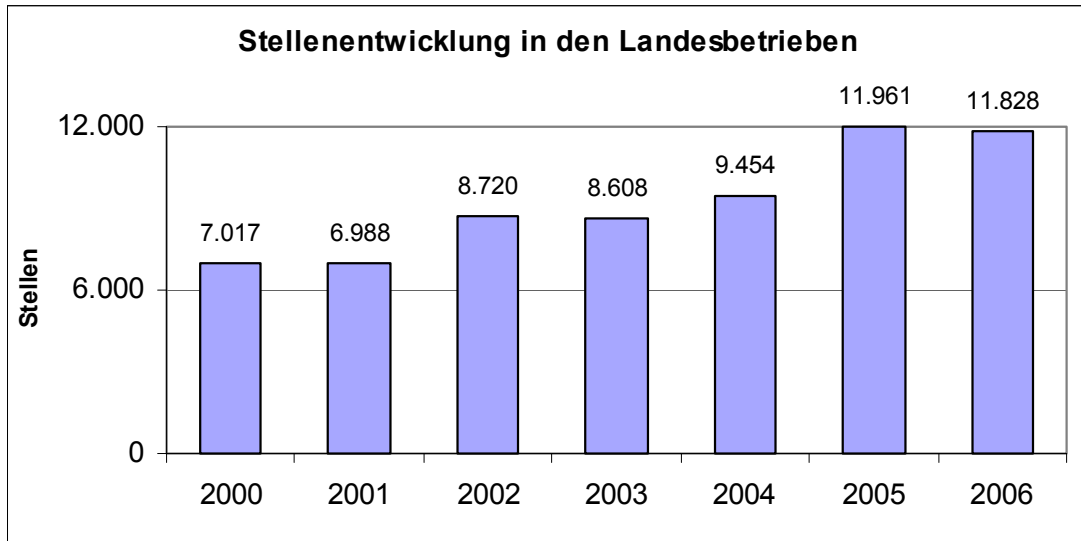
³⁵ Einwohnerzahlen zum 31. Dezember 2005, (Personalsoll A in Bayern und Sachsen) ohne Landesbetriebe und sonstige ausgegliederte Bereiche

1.2 Entwicklung der Stellenbestände in ausgegliederten Bereichen

1.2.1 Stellenentwicklung in Landesbetrieben

Die Anzahl der Stellen in den Landesbetrieben hat sich seit 2000 wie folgt entwickelt³⁶:

Abbildung 1.2 Stellenentwicklung in den Landesbetrieben der Jahre 2000 bis 2006



Im Einzelnen war die Stellenentwicklung Folgende:

³⁶ Angaben gemäß LT-Drs. 4/2373 zuzüglich Stellen des Landesbetriebes Bau

Tabelle 1.1 Stellenentwicklung in den Landesbetrieben der Jahre 2000 bis 2005

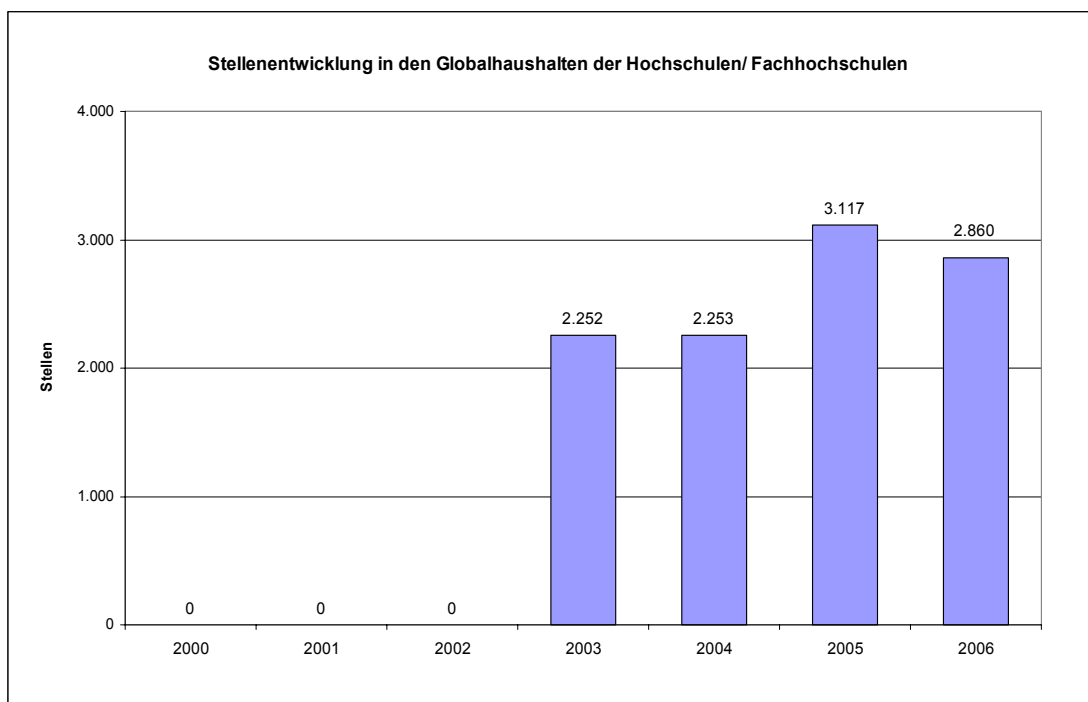
Kapitel – Bezeichnung	2000	2001	2002	2003	2004	2005
0345 – Landesinformationszentrum				47	88	88
0506 – Landesamt für Verbraucher- schutz					634	704
0507 – Sozialagentur						79
0605 – Universitätsklinikum der Martin- Luther-Universität Halle-Wittenberg	3.321	3.307	3.338	3.338	3.333	3.333
0608 – Universitätsklinikum der Otto- von-Guericke-Universität Magdeburg	3.516	3.502	3.552	3.474	3.468	3.456
0811 – Landeseichamt			52	52	52	54
0812 – Landesmaterialprüfamt	88	88	80	72	66	59
0958 – Landesweingut Kloster Pforta	22	23,5	23,5	23,5	22,5	22,5
0960 – Landesanstalt für Landwirtschaft und Gartenbau – Ackerbau- und Pflan- zenproduktion Bernburg	5	5	5	5	5	5
0960 – Landesanstalt für Landwirtschaft und Gartenbau – Tierproduktion Iden	43,5	42	41	41	40	38
0960 – Landgestüt	21	20,5	20,5	20,5	20,5	18,5
0980 – Landesforstbetrieb			1.267	1.194	1.159	1.100
1105 – Landesbetrieb für Beschäftigung und Bildung der Gefangenen						138
1321 – LIMSA					48	59
1413 – Landesbetrieb Bau						2.299
1503 – Landesbetrieb für Hochwasser- schutz und Wasserwirtschaft			341	341	518	508
Summe Stellen:	7.017	6.988	8.720	8.608	9.454	11.961

Seit 2000 gab es einen Anstieg um 4.944 Stellen.

1.2.2 Stellenentwicklung in den Globalhaushalten der Hochschu- len/Fachhochschulen

Seit dem Jahr 2003 werden die Stellen der Hochschulen und Fachhochschulen nicht mehr im Kernhaushalt, sondern in den zu Grunde gelegten Wirtschaftsplänen der Globalhaushalte ausgewiesen. Die Stellenanzahl in den Globalhaushalten der Hochschulen, die keine Landesbetriebe nach § 26 LHO sind, hat sich seit dem Jahr 2000 wie folgt entwickelt:

Abbildung 1.3 Stellenentwicklung in den Globalhaushalten der Hochschulen/Fachhochschulen



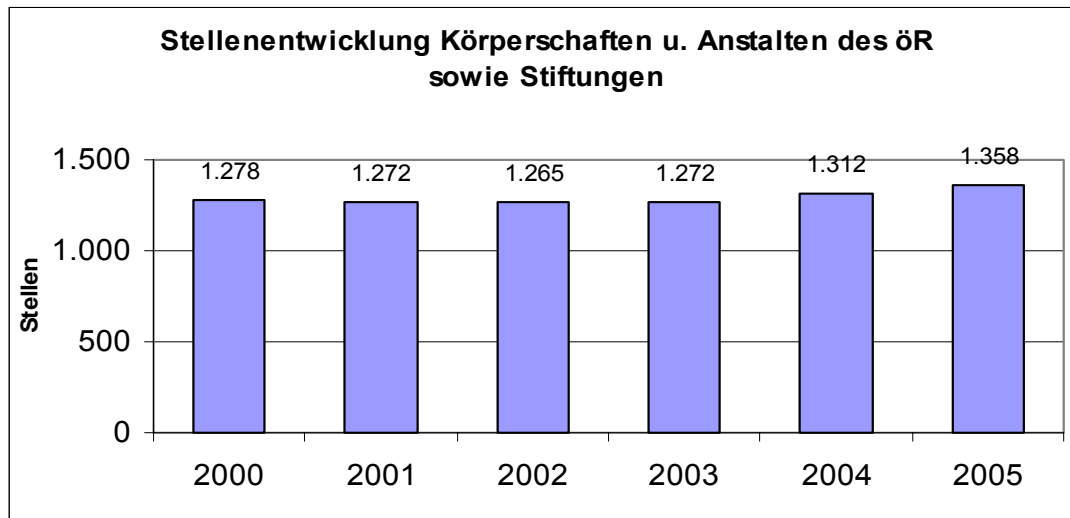
Der Stellenbestand in den Globalhaushalten hat sich seit 2000 im Vergleich zu 2005 somit um über 3.000 Stellen erhöht.

1.2.3 Stellenentwicklung in den Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des Landes

Die Anzahl der Stellen in Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts sowie Stiftungen hat sich seit 2000 wie folgt entwickelt³⁷:

³⁷ Angaben gemäß LT-Drs. 4/2359

Abbildung 1.4 Stellenentwicklung in den Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts sowie in den Stiftungen der Jahre 2000 bis 2005



Im Einzelnen gab es folgende Entwicklung:

Tabelle 1.2 Stellenentwicklung in den Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts sowie in den Stiftungen der Jahre 2000 bis 2005

Bezeichnung	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Landesanstalt für Altlastenfreistellung	34	35	36	36	36	34
Talsperrenbetrieb	49	49	57	64	67	66
Stiftung Klimaschutz	0	0	0	0	0	0
Stiftung Umwelt u. Naturschutz	3	3	3	3	2	2
Studentenwerk Halle	245	238	209	207	196	199
Studentenwerk Magdeburg	125	121	121	122	130	132
Kulturstiftung Dessau/Wörlitz	96,5	96,5	98,5	98,5	98,5	104,5
Stiftung Dome und Schlösser	37	37	37	37	37	73,75
Leibniz-Institute	443	443	446,5	446,5	446,5	446,5
Stiftung Bauhaus	57,5	56	55	55	55	55
LEUCOREA	6	9	10	10	10	10
Vereinigte Domstifter Merseburg/Naumburg	19	21	21	21	21	22
Stiftung Kloster Michaelstein	32	30	34	35	33	33
Stiftung Luthergedenkstätten	36	36	36	36	36	36
Stiftung Schulpforta	2	2	2	2	2	2
Franckesche Stiftungen	93	95	99	99	99	99
Stiftung Moritzburg					43	43
Summe Stellen:	1.278	1.272	1.265	1.272	1.312	1.358

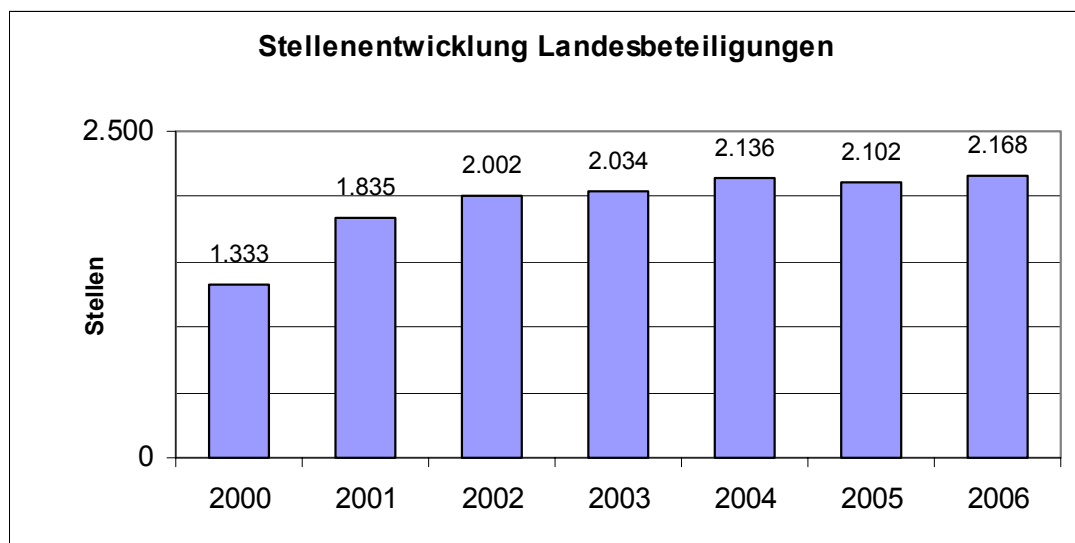
Zu bemerken ist, dass die Aufstellung der Landesregierung nicht vollständig ist. Beispielsweise fehlen hier die Investitionsbank und die Tierseuchenkasse.

Seit dem Jahr 2000 kam es zu einem Anstieg um 80 Stellen.

1.2.4 Stellenentwicklung in den Landesbeteiligungen

Die Anzahl der Stellen in den Landesbeteiligungen, bei denen das Land 50 bis 100 v. H. der Gesellschafteranteile hält, hat sich seit 2000 wie folgt entwickelt³⁸:

Abbildung 1.5 Stellenentwicklung in den Landesbeteiligungen der Jahre 2000 bis 2006



Im Einzelnen war die Entwicklung Folgende:

³⁸ Angaben gemäß LT-Drs. 4/2357, Das Ministerium der Finanzen geht in seiner Stellungnahme vom 17. August 2006 von einem höheren Stellenbestand in den Landesbeteiligungen aus.

Tabelle 1.3 Stellenentwicklung in den Landesbeteiligungen der Jahre 2000 bis 2005

Bezeichnung	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Lotto-Toto GmbH Sachsen-Anhalt	88	92	92	92	92	92
IBG Beteiligungsgesellschaft Sachsen-Anhalt GmbH	8	11	11	12	15	15
Spielbanken Sachsen-Anhalt GmbH	73	72	71	70	69	69
Nahverkehrsservice Sachsen-Anhalt GmbH	22	22	23	21	21	21
Wirtschaftsförderungsgesellschaft für das Land Sachsen-Anhalt	25	22	19	17	18	15
Landesmarketing Gesellschaft für das Land Sachsen-Anhalt	9	11	12	17	19	19
Staatliche Textil- und Gobelinmanufaktur Halle mbH	21	18	15	11	11	11
Historische Kuranlagen und Goethe-theater Bad Lauchstädt GmbH	23	24	25	26	26	26
Forstdienstleistungs- und Landschaftspflege GmbH Sachsen-Anhalt		60	62	61	61	50
Mitteldeutsche Sanierungs- und Entsorgungsgesellschaft mbH			120	121	118	114
Landgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH	96,6	92,34	99,04	97,03	102,9	112
Brockenhaus GmbH	6	6	6	6	6	6
SALUS gGmbH	961,04	1404,4	1446,84	1482,93	1577,57	1551,93
Summe Stellen:	1.333	1.835	2.002	2.034	2.136	2.102

Seit dem Jahr 2000 hat es im Vergleich zu 2005 einen Anstieg um 769 Stellen gegeben.

1.2.5 Zusammenfassende Betrachtung der Ausgliederungen

In der Gesamtbetrachtung haben sich die Stellenbestände wie folgt entwickelt:

Tabelle 1.4 Gesamtstellenbestand des Landes 2000 und 2005

	2000	2005
Kernhaushalt inklusive Titelgruppen	75.081	57.880
Landesbetriebe	7.017	11.961
Globalhaushalte der Hochschulen	0	3.117
Körperschaften, Anstalten, Stiftungen	1.278	1.358
Landesbeteiligungen	1.333	2.102
Summe:	84.709	76.418
Summe der Ausgliederungen:	9.628	18.538

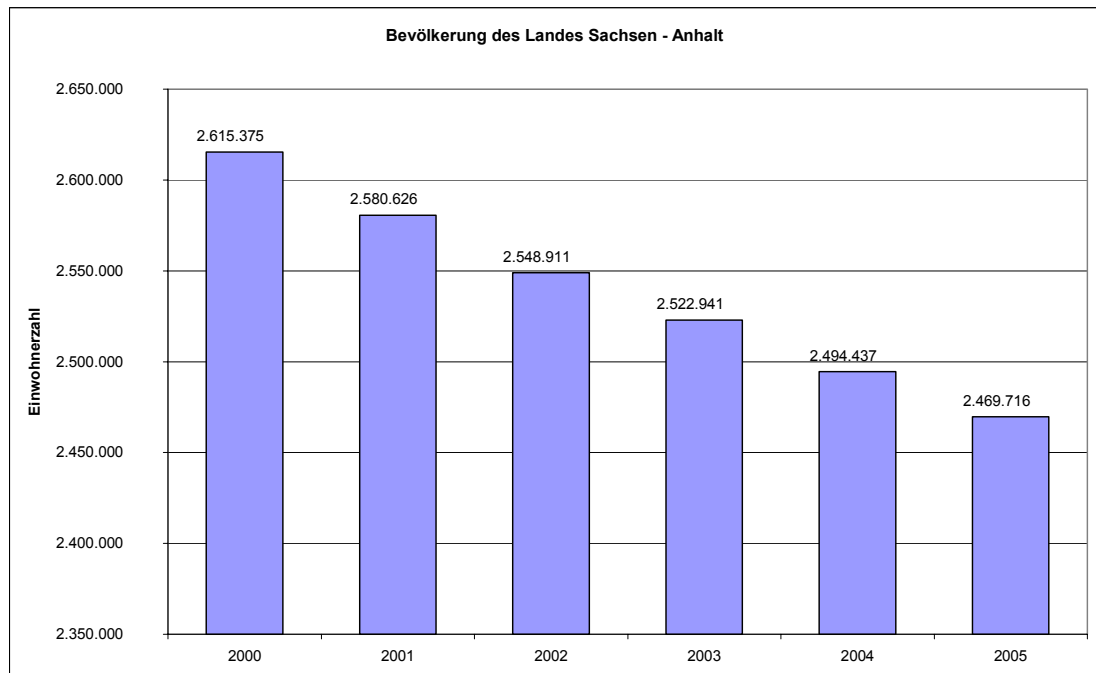
Der Anteil des in Landesbetrieben, Globalhaushalten, Körperschaften, Anstalten, Stiftungen und Mehrheitsbeteiligungen des Landes ausgegliederten Personals hat sich von 11 v. H. (2000) auf 24 v. H. (2005) erhöht. Mittlerweile ist damit fast jede vierte Personalstelle ausgegliedert. Künftige erforderliche Personalbedarfsberechnungen sollten sich daher auch auf ausgegliederte Bereiche erstrecken, insbesondere wenn der Landeshaushalt mit diesen Bereichen durch Zahlung von Investitionszuschüssen, Betriebskostenzuschüssen, Ausreichung von Darlehen, Übernahme von Verlustausgleichen usw. verbunden ist.

1.3 Künftiger Stellenbedarf und demographische Entwicklung

Da der notwendige Personalbestand in der Landesverwaltung wesentlich von der Nachfrage der Bürger nach Verwaltungsdienstleistungen abhängt, ist der Bevölkerungsbestand in Sachsen-Anhalt ein wesentlicher Einflussfaktor für den Stellenbedarf.

Seit dem Jahr 2000 hat sich der Bevölkerungsbestand nach Angaben des Statistischen Landesamtes wie folgt entwickelt:

Abbildung 1.6 Entwicklung des Bevölkerungsbestandes des Landes Sachsen-Anhalt



Für den Zeitraum bis zum Jahr 2020 prognostiziert das Statistische Landesamt³⁹ selbst unter der Zugrundelegung optimistischer Annahmen, wie z. B.:

- Anstieg der Geburtenziffern⁴⁰,
- Reduzierung der Sterbewahrscheinlichkeiten,
- Anstieg der Lebenserwartungen und
- Abschwächung der Wanderungsverluste⁴¹

einen Bevölkerungsbestand im Jahr 2020 im Land Sachsen-Anhalt von 2.055.585 und somit einen Bevölkerungsrückgang gegenüber dem Jahr 2005 von über 414.000 Personen.

Bei Zugrundelegung der Zielgröße der Landesregierung von 21,6 Stellen/1.000 Einwohner⁴² im Kernhaushalt für die unmittelbaren staatlichen Aufgaben der Landesverwaltung resultiert allein hieraus ein zusätzlicher rechnerischer Bedarfsrückgang bis 2020 von über 8.000 Stellen.

Da im Haushaltsjahr 2005 im Kernhaushalt 51.432 Planstellen/Stellen veranschlagt sind (ohne Planstellen/Stellen der Titelgruppe 96) und dies einer Kennzahl von 20,6 Stellen/1.000 Einwohner entspricht, bedarf es seitens der Landesregierung einer Klarstellung, welche Bereiche mit ausgelagerten Planstellen/Stellen, zu den unmittelbaren staatlichen Aufgaben der Landesverwaltung zu rechnen sind.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass auf Grund der ab 2002 vorgenommenen verstärkten Ausgliederungen die Zielzahl mindestens auf 20,6 Stellen/1.000 Einwohner im Kernhaushalt angepasst werden muss.

Bedarfsreduzierend kommt hinzu, dass sich die „Altersschichtung“ der Bevölkerung ändert.

Nach Berechnungen des Statistischen Landesamtes werden sich die Anteile der Altersgruppen wie folgt verschieben:

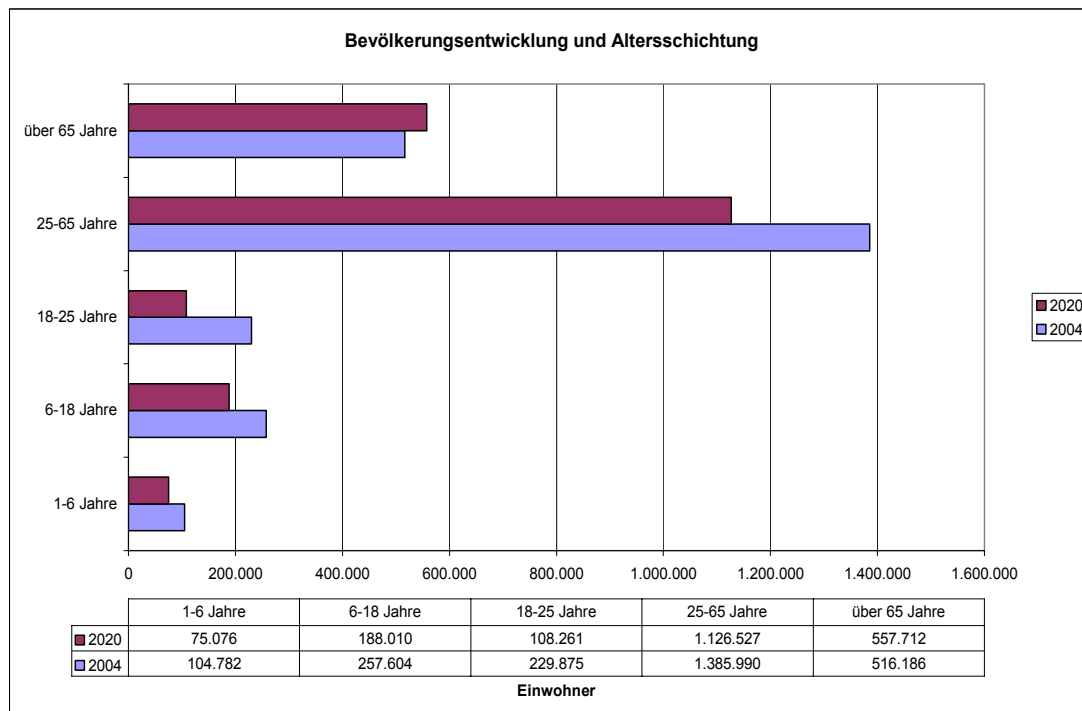
³⁹ 2. Regionalisierte Haushaltsprognose vom Januar 2006

⁴⁰ Lebendgeborene je Tausend Frauen, Anstieg von 1230 (Ist 2002) auf 1400

⁴¹ von 19.173 (Ist 2002) gestaffelt auf 2.750 (2020)

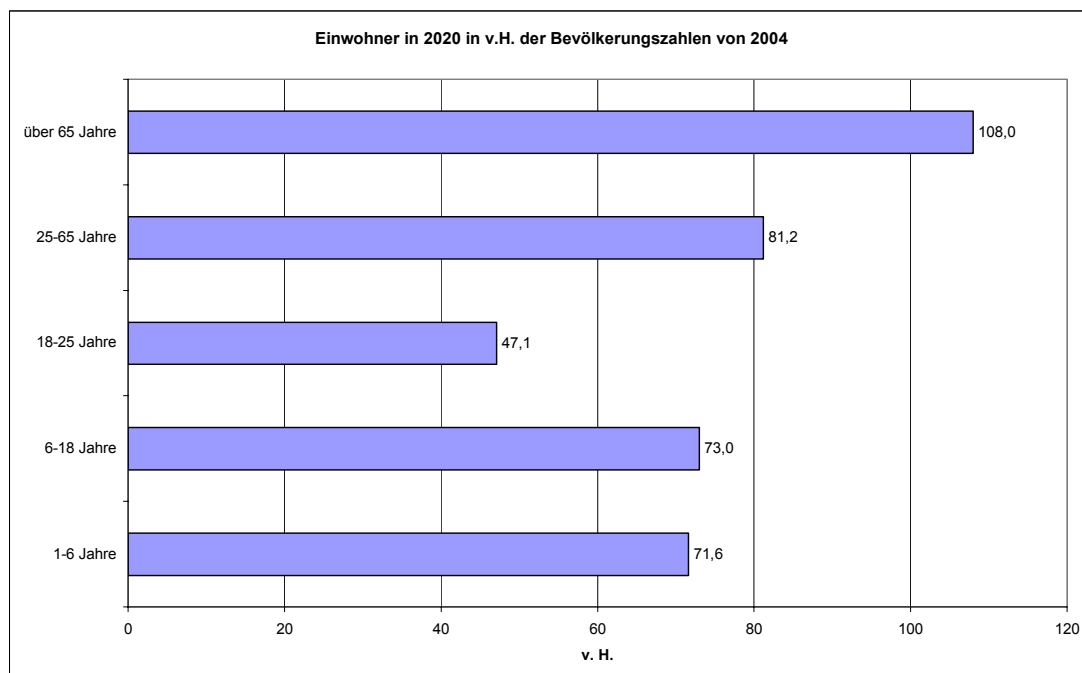
⁴² Kabinettsbeschluss vom 9. August 2002

Abbildung 1.7 Bevölkerungsentwicklung und Altersschichtung in Sachsen-Anhalt



Wenn man die jeweilige Bevölkerungssumme der Altersgruppe 2004 gleich 100 setzt, entwickeln sich die Altersgruppen im Jahr 2020 wie folgt:

Abbildung 1.8 Einwohner des Landes Sachsen-Anhalt im Jahr 2020 in v. H. der Bevölkerungszahlen von 2004



Da das Land im Schwerpunktbereich Schulen und Hochschulen weit über 50 v. H. des Gesamtstellenbestandes (einschließlich der in den Globalhaushalten ausgewie-

senen Stellen) vorhält und in diesem Bereich sich die Zahl der „Nachfrager“ (Schüler bzw. potentielle Studenten) aus Sachsen-Anhalt um 27 bzw. 53 v. H. reduziert, wird deutlich, dass es zu **zusätzlichen** Einsparnotwendigkeiten und Einsparmöglichkeiten kommen muss.

Hiervon sind auch die anderen Schwerpunktbereiche (Polizei, Justiz, Finanzämter) betroffen.

Mit entscheidend für den Personalbedarf ist u. a. der durch die Bevölkerung verursachte Aufgabenbestand.

Eine wesentliche Einflussgröße für den Personalbedarf ist daher die Bevölkerungsentwicklung. Erforderliche differenzierte Personalbedarfsberechnungen sollten daher perspektivisch auch die künftige demographische Entwicklung berücksichtigen. Die Ergebnisse sollten durch zusätzliche Stellenausweisungen in der Titelgruppe 96 verankert werden.

Darauf aufbauend sollten Personalentwicklungskonzepte erstellt werden, die u. a. Folgendes beinhalten:

- 1. die perspektivische Entwicklung des Personal-Ist-Bestandes,**
- 2. die Ermittlung der personalwirtschaftlichen Handlungsnotwendigkeiten durch einen nach Jahresscheiben durchgeführten Vergleich des Personal-Ist-Bestandes mit dem Personal-Soll-Bestand (Personalbedarf) und**
- 3. eine Darstellung, mit welchen personalwirtschaftlichen Maßnahmen der Personal-Ist-Bestand an den Personal-Soll-Bestand (Personalbedarf) angepasst wird. Dabei sollten auch qualitative Aspekte (benötigte Qualifikation und hierzu erforderlicher Fortbildungsbedarf) berücksichtigt werden.**

Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme vom 17. August 2006 darauf hingewiesen, dass die Landesregierung noch in diesem Jahr ein Personalentwicklungskonzept vorlegen wird, das die Anregungen des Landesrechnungshofes in der erforderlichen Weise berücksichtigt. Damit will sie die im Koalitionsvertrag getroffene Vereinbarung des jährlichen Abbaus um 2.000 Planstellen/Stellen, um-

setzen, um bis Ende 2011 einen Gesamtstellenbestand im Haushalt, in den Wirtschaftsplänen und in den Titelgruppen von maximal 55.000 Planstellen/Stellen zu erreichen. Die Umsetzung von Personal aus dem Landeshaushalt, in Eigengesellschaften, in Betriebe nach § 26 LHO, Globalhaushalte oder Anstalten und Stiftungen des Landes wertet sie dabei nicht als Personalabbau. Sie stimmt mit dem Landesrechnungshof überein, dass künftig erforderliche Personalbedarfsberechnungen auch auf ausgliederte Bereiche zu erstrecken sind.

Einzelplan	04	– Ministerium der Finanzen
Kapitel	0406	– Finanzämter
Haushaltsjahre		– 2002 bis 2004

2 Mängel bei der Behandlung der Entschädigungen ehrenamtlicher Mitglieder kommunaler Vertretungen und der Abgeordnetenbezüge durch die Finanzämter

Die Entschädigungen, die ehrenamtliche Mitglieder kommunaler Vertretungen erhalten, stellen Einnahmen aus sonstiger selbständiger Tätigkeit und keine Abgeordnetenbezüge dar. Zudem sind steuerfreie Beträge zu berücksichtigen. Insbesondere die Zahlungen, die ehrenamtliche Mandatsträger erhalten haben, sind fehlerhaft behandelt worden.

Die ehrenamtlichen Mitglieder kommunaler Vertretungen haben die erhaltenen Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder in ihrer Jahressteuererklärung anzugeben. Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2005 im Rahmen einer Querschnittsprüfung bei fünf Finanzämtern festgestellt, dass die Steuerpflichtigen die ihnen im Rahmen ihres Mandats zugeflossenen Mittel häufig unzutreffend als Abgeordnetenbezüge (§ 22 Nr. 4 Einkommensteuergesetz – EStG) erklärt haben, obwohl diese Bezüge Einkünfte aus sonstiger selbständiger Tätigkeit (§ 18 Abs. 1 Nr. 3 EStG) darstellen.

Soweit diese Zahlungen dazu bestimmt sind, entstandenen Aufwand abzugelten, sind sie nicht mit in die Ermittlung der Einkünfte des jeweiligen Mandatsträgers einzubeziehen. Übersteigen die gezahlten Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder nicht die in der Kommunalbesoldungsverordnung für das Land Sachsen-Anhalt genannten Grenzen, sind sie daher steuerfrei, mindestens jedoch in Höhe von 154 € monatlich⁴³.

⁴³ R 13 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 Lohnsteuerrichtlinien i. V. m. OFD Magdeburg vom 11. Januar 2002 – S 2121 – 14 – St 223

Diese Regelungen sind von den Finanzämtern nicht durchgängig beachtet worden. Sofern ehrenamtliche Mitglieder kommunaler Vertretungen die an sie gezahlten Gelder als Abgeordnetenbezüge erklärt haben, sind diese Angaben meist ungeprüft übernommen worden. In einigen Fällen wurden die steuerfreien Beträge nicht oder in unzutreffender Höhe angesetzt. Dadurch ist es zu überhöhten Steuerfestsetzungen zu Ungunsten der Steuerpflichtigen gekommen.

Demgegenüber sind Leistungen, die auf Grund des Abgeordnetengesetzes, des Europaabgeordnetengesetzes oder der entsprechenden Gesetze der Länder gezahlt werden, als sonstige Einkünfte (§ 22 Nr. 4 EStG) in der Steuererklärung anzugeben. Der Landesrechnungshof hat während der Querschnittsprüfung 62 Fälle mit der Besteuerung von Bezügen nach den vorgenannten Gesetzen geprüft und auch hier Fehler der Finanzämter festgestellt.

Nach § 2 der Mitteilungsverordnung⁴⁴ sind die an die Abgeordneten geleisteten Zahlungen dem Finanzamt mitzuteilen, in dessen Bezirk der Steuerpflichtige seinen Wohnsitz hat. In allen durch den Landesrechnungshof eingesehen Fällen lagen die Mitteilungen vor. Die Finanzämter haben sich jedoch weitgehend darauf beschränkt, die Angaben in der Steuererklärung mit denen der Mitteilung dem Betrage nach abzugleichen. Eine inhaltliche Überprüfung hat weitgehend nicht stattgefunden, wodurch es in Einzelfällen zu Bearbeitungsfehlern gekommen ist. Beispielhaft seien Folgende genannt:

- Zahlungen an ausgeschiedene Abgeordnete (Übergangsgelder, Altersentschädigungen etc.) sind sowohl zu Gunsten als auch zu Ungunsten des jeweils Betroffenen fehlerhaft behandelt worden, weil Steuervergünstigungen⁴⁵ nicht oder zu Unrecht gewährt worden sind.
- Soweit Abgeordnete anderweitige Zahlungen erhalten haben, die auf die Abgeordnetenentschädigung anzurechnen sind, ergibt sich deren Höhe ebenfalls aus dem Inhalt der vorliegenden Mitteilungen. Gleichwohl ist nicht immer geprüft worden, ob diese Beträge auch bei einer anderen Einkunftsart in der Steuererklärung angegeben worden sind, was zu Steuerausfällen führen kann.
- Schließlich wurde der Abzug von Werbungskosten zugelassen, obwohl § 22 Nr. 4 Satz 2 EStG bestimmt, dass durch die steuerfreie Aufwandsentschädigung

⁴⁴ BGBl. Teil I 1993, S. 1554, zuletzt geändert am 23. Dezember 2003 (BGBl. Teil I 2003, S. 2848, 2900)

⁴⁵ insbesondere Versorgungsfreibetrag nach § 19 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 EStG und Tarifiermäßigung nach § 34 EStG

sämtlicher durch das Mandat veranlasster Aufwand abgegolten ist und daher nicht zusätzlich steuermindernd geltend gemacht werden kann.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Finanzämter die Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder, die ehrenamtlichen Mitgliedern kommunaler Vertretungen gezahlt werden, durchgängig nach den geltenden Vorschriften und Verwaltungsanweisungen behandeln müssen. Auch wenn die steuerliche Auswirkung im Einzelfall gering ist, muss zukünftig eine gleichmäßige Besteuerung gewährleistet und sichergestellt werden, dass die Bezüge der ehrenamtlichen Mandatsträger nicht einer unzutreffend hohen Steuer unterworfen werden.

Die Finanzverwaltung sollte in diesem Zusammenhang und zur Beseitigung der ebenfalls festgestellten Defizite bei der Besteuerung der Abgeordnetenbezüge verstärkt interne Fortbildungsmaßnahmen durchführen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind abgeschlossen.

Einzelplan	04	– Ministerium der Finanzen
Kapitel	0406	– Finanzämter
Haushaltsjahre		– 2002 bis 2004

3 Organisatorische Mängel bei der Besteuerung privater Grundstücksveräußerungsgeschäfte

Der Gewinn oder Verlust aus der Veräußerung von privaten, nicht zu eigenen Wohnzwecken genutzten Grundstücken oder grundstücksgleichen Rechten ist als privates Veräußerungsgeschäft der Besteuerung zu unterwerfen, sofern Anschaffung und Veräußerung innerhalb einer Frist von zehn Jahren erfolgt sind. Veräußerungsanzeigen, mit denen die Besteuerung sichergestellt werden soll, sind durch die Finanzämter nicht mit der gebotenen Sorgfalt weitergeleitet, bearbeitet und ausgewertet worden. Dadurch sind Steuerausfälle möglich.

Private Grundstücksveräußerungsgeschäfte wurden bis zum Jahre 1998 nur dann nicht besteuert, wenn seit der Anschaffung mindestens zwei Jahre vergangen waren. Durch die Verlängerung dieser sog. „Spekulationsfrist“ auf zehn Jahre ab dem 1. Januar 1999 hat sich der Anwendungsbereich dieses Besteuerungstatbestandes (§ 22 Nr. 2 i. V. m. § 23 Abs. 1 Nr. 1 EStG) erheblich erweitert. Der vollständigen Erfassung der Grundstücksveräußerungsgeschäfte durch die Finanzämter kommt daher eine gewachsene Bedeutung zu.

U. a. zu diesem Zweck verpflichtet § 18 Grunderwerbsteuergesetz (GrEStG) die Gerichte, Notare und Behörden, dem für die Festsetzung und Erhebung der Grunderwerbsteuer zuständigen Finanzamt alle Rechtsvorgänge anzuzeigen, die unmittelbar oder mittelbar mit der Änderung der Eigentumsverhältnisse an einem Grundstück zusammenhängen. Dieses Finanzamt hat wiederum Ausfertigungen der Veräußerungsanzeige an die Finanzämter weiterzuleiten, die für die Besteuerung sowohl des Grundstücksveräußerers als auch des -erwerbers (Wohnsitzfinanzämter) zuständig sind.

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung in fünf Finanzämtern im Jahre 2005 Fälle geprüft, in denen private Grundstücksveräußerungen bei der Bearbeitung der Einkommensteuererklärungen erfasst worden sind. Lediglich in 60 v. H. dieser Fälle fanden sich die entsprechenden Veräußerungsanzeigen in den Einkommensteuerakten. In den übrigen 40 v. H. haben die Finanzämter erst mit der Abgabe der Steuererklärung von den privaten Grundstücksveräußerungsgeschäften Kenntnis erlangt.

Wegen der fehlenden Veräußerungsanzeigen können aber nicht nur steuerlich erhebliche Sachverhalte verspätet ausgewertet werden, sondern es besteht auch die Gefahr, dass steuerpflichtige private Veräußerungsgeschäfte bei Grundstücken von den Finanzämtern nicht erkannt werden.

Der Landesrechnungshof hat die Ursachen für das Fehlen der Veräußerungsanzeigen in den Steuerakten untersucht und festgestellt, dass die hierzu bestimmten Ausfertigungen der Veräußerungsanzeigen von Grunderwerbsteuerstellen, wie vorgesehen, an die jeweils zuständigen Wohnsitzfinanzämter weitergeleitet werden. Verantwortlich für deren Fehlen in den Steuerakten sind demnach organisatorische Defizite zum einen bei der Weiterleitung der eingehenden Veräußerungsanzeigen innerhalb der Finanzämter und zum anderen bei der Zuordnung zu den entsprechenden Steuerakten.

Der Landesrechnungshof hat die Finanzverwaltung aufgefordert, in Zukunft sicherzustellen, dass die für die Besteuerung der Grundstücksveräußerer und -erwerber zuständigen Finanzämter frühzeitig und vollständig von privaten Grundstücksveräußerungsgeschäften Kenntnis erlangen. Dazu ist die korrekte Weiterleitung der Veräußerungsanzeigen erforderlich. Nur so kann verhindert werden, dass Veräußerungsanzeigen über steuerlich erhebliche Sachverhalte verspätet ausgewertet werden. Auch der Gefahr, dass aufgrund nicht vorliegender Veräußerungsanzeigen und fehlender Angaben der Steuerpflichtigen in den Steuererklärungen eine Besteuerung gänzlich unterbleibt, kann so wirksam begegnet werden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	05	–	Ministerium für Gesundheit und Soziales	
Kapitel	0509	–	Sonstige Soziale Leistungen	
Titelgruppe	66	–	Förderung von Maßnahmen der Altenhilfe	
Haushaltsvolumen	2003	– Soll		331.000 €
		Ist	rund	19.500 €
	2004	– Soll		331.000 €
		Ist	rund	156.000 €
	2005	– Soll		331.000 €
		Ist	rund	205.000 €

4 Defizite im Verfahren zur Förderung von niedrigschwelligen Betreuungsangeboten und Modellvorhaben nach § 45 c SGB XI

Bei der Förderung von niedrigschwelligen Betreuungsangeboten fehlt ein entsprechendes Konzept, welches landesspezifische Ziele und Kriterien zur Vergabe der Fördermittel bestimmt.

Darüber hinaus erfolgte die Bemessung der Höhe der Aufwandsentschädigung für ehrenamtliche Betreuungspersonen ohne nachvollziehbaren Bezug zu tatsächlich entstandenem Aufwand.

Eine Koordinierung und ein Erfahrungsaustausch hinsichtlich der im Land Sachsen-Anhalt geförderten Modellvorhaben zu entsprechenden Förderungen anderer Bundesländer fanden bisher nicht statt.

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2006 das Verfahren zur Förderung von niedrigschwelligen Betreuungsangeboten und von Modellvorhaben nach § 45 c Sozialgesetzbuch – Pflegeversicherung – SGB XI im Land Sachsen-Anhalt geprüft.

1 Rechtliche Rahmenbedingungen und Inhalte der Förderung

Die Spitzenverbände der Pflegekassen fördern derzeit gemäß § 45 c Absatz 1 SGB XI den Auf- und Ausbau von niedrigschwelligen Betreuungsangeboten sowie von Modellvorhaben zur Erprobung neuer Versorgungskonzepte und Versorgungsstrukturen insbesondere für demenzkranke Pflegebedürftige mit jährlich 10 Mio. € bundesweit. Dieser Zuschuss ergänzt nach § 45 c Absatz 2 SGB XI eine entsprechende Förderung zur Weiterentwicklung der Versorgungsstrukturen für Pflegebedürftige mit erheblichem allgemeinem Betreuungsbedarf durch das jeweilige Land oder die jeweilige kommunale Gebietskörperschaft in gleicher Höhe. Das mögliche Gesamtfördervolumen pro Jahr beträgt somit 20 Mio. € bundesweit.

Die von den Pflegekassen bereitgestellten Mittel werden nach dem Königsteiner Schlüssel⁴⁶ auf die Länder verteilt.

Die Ausgaben zur Förderung der Betreuungsangebote und Modellvorhaben im Land Sachsen-Anhalt betrugen

2003	19.451 €,
2004	156.052 €,
2005	205.193 €.

Mit niedrigschwelligen Betreuungsangeboten ist vorgesehen, ein Netz gemeindenahe, flexibler, unbürokratischer und an den Bedürfnissen der Betreuten und Pflegenden orientierten Hilfen und Versorgungsangebote zu schaffen. Diese kostengünstigen Betreuungsangebote sollen pflegenden Angehörigen den Zugang zu „Hilfen von außen“ erleichtern und den Bedarf zwischen häuslicher Versorgung und professioneller Tagespflege decken⁴⁷.

Im Rahmen niedrigschwelliger Betreuungsangebote im Sinne des § 45 c Abs. 3 SGB XI übernehmen ehrenamtlich Helfende unter pflegefachlicher Anleitung die Betreuung der Pflegebedürftigen in Einzelbetreuung, in Gruppen oder im häuslichen Bereich, entlasten pflegende Angehörige und beraten diese unterstützend.

⁴⁶ Dieser Schlüssel wird nach den Bevölkerungszahlen und den Steueraufkommen der Bundesländer von der Bund-Länder-Kommission jährlich neu berechnet und dient allgemein als Aufteilungsmaßstab zwischen Bund und Ländern für Zuschüsse und Kosten. Der Anteil für Sachsen-Anhalt betrug beispielsweise im Jahr 2005 3,07811 v. H.

⁴⁷ Vergleiche Begründung zum Entwurf des § 45c SGB XI, BT-Drs. 14/6949, S. 16 ff.

Gefördert werden

- Aufwandsentschädigungen für die ehrenamtlichen Betreuungspersonen und
- die Personal- und Sachkosten, die aus der Koordinierung und Organisation der Hilfen und der fachlichen Anleitung, Schulung und Fortbildung der Helfenden sowie der kontinuierlichen fachlichen Begleitung und Unterstützung durch Fachkräfte entstehen.

Die Förderung von Modellvorhaben hat die Erprobung neuer Versorgungskonzepte und Versorgungsstrukturen insbesondere für demenzkranke Pflegebedürftige zum Ziel. Dabei sollen vor allem Möglichkeiten einer stärker integrativ ausgerichteten Versorgung Pflegebedürftiger ausgeschöpft und in einzelnen Regionen Möglichkeiten einer wirksamen Vernetzung aller für die Pflegebedürftigen erforderlichen Hilfen zur Verbesserung ihrer Versorgungssituation erprobt werden. Die Modellvorhaben sind auf ambulante Versorgungsangebote ausgerichtet, können jedoch vor allem unter dem Aspekt der Vernetzung auch stationäre Angebote einbeziehen.

Zur Umsetzung der Regelungen des § 45 c SGB XI hat das Land Sachsen-Anhalt die Pflegebetreuungs-Verordnung (PflBetrVO) vom 13. März 2003 erlassen.

Die Sozialagentur Sachsen-Anhalt in Halle ist zuständige Behörde für das förmliche Verfahren zur Anerkennung und zur Förderung von niedrigschwelligen Betreuungsangeboten und Modellvorhaben.

Nach Mitteilung der Verwaltung werden derzeit auf Bundesebene konkrete Überlegungen angestellt, das Pflegeversicherungsgesetz zu ändern. Dabei könnten Inhalte aus der jetzigen Förderung der niedrigschwelligen Betreuungsangebote für Demenzkranke von neuen bundesgesetzlichen Regelungen betroffen sein. In Abhängigkeit davon wird das Land Sachsen-Anhalt entscheiden müssen, ob es die vorhandene Pflegebetreuungs-Verordnung überarbeitet und verlängert oder weiterhin erforderliche Aufgaben in der Pflegekonzeption des Landes und im Seniorenpolitischen Konzept 2020 berücksichtigt.

2 Fehlende Entwicklung eines Förderkonzeptes

Die Länder sind der Teil einer Kofinanzierungsgemeinschaft, dem die inhaltliche Ausgestaltung und Entwicklung der Förderung der niedrigschwelligen Betreuungsangebote und Modellvorhaben nach § 45 c SGB XI obliegt.

Die Sozialagentur hat als Grundlage für die Abwicklung des Anerkennungs- und Förderverfahrens die "Grundsätze für die Anerkennung/Förderung niedrigschwelliger Betreuungsangebote bzw. Modellvorhaben" vom 23. Juli 2003 festgelegt. Diese beziehen sich allerdings nur auf die Inhalte des § 1 PflBetrVO (Anerkennungsvoraussetzungen) und des § 2 PflBetrVO (Verfahren der Anerkennung), nicht aber darauf, welche auf das Land bezogenen Ziele mit der Förderung der Angebote erreicht werden sollen und auf welche Weise dies geschehen soll.

Zur Entwicklung der vorgesehenen Förderung ist es nach Auffassung des Landesrechnungshofes notwendig, dass das Land ein Konzept erarbeitet, nach dem die Ziele und die Wege zur Verwirklichung der Förderung nachvollziehbar und kontrollierbar dokumentiert sind.

Darin sollten

- **Eckpunkte formuliert werden, die einen effektiven Einsatz der durch den Königsteiner Schlüssel nach oben begrenzten Finanzmittel ermöglichen,**
- **aktenkundig nachvollziehbare Definitionen bzw. dem Landesinteresse folgende Interpretationen zu den vom Gesetzgeber im § 45 c SGB XI formulierten Vorschriften erarbeitet werden und**
- **Festlegungen dazu erfolgen, nach welchen Gesichtspunkten die Fördermittel verteilt werden sollen.**

Insbesondere hält es der Landesrechnungshof für notwendig, Kriterien festzulegen, auf Grund derer entschieden werden kann, wie die Fördermittel effektiv verteilt werden, wenn die Höhe der beantragten Fördermittel das zur Verfügung stehende Haushaltsvolumen überschreitet.

Dies traf nach Aussagen der Verwaltung für 2006 erstmalig zu. Unter anderem sollten Entscheidungen getroffen werden zum Umfang der Förderfähigkeit von Ausgaben zur Koordinierung und Organisation der Hilfen gemäß § 45 c Abs. 3 SGB XI und

zu der Frage, wie viele Fachkräfte für die Fortbildung und Begleitung der ehrenamtlichen Betreuer und für die Koordinierung und Organisation der Hilfen notwendig und damit förderfähig sind.

Nach Auskunft der Sozialagentur soll spätestens 2007 eine Evaluierung der bisherigen Förderung niedrigschwelliger Betreuungsangebote erfolgen. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist eine ordnungsmäßige Auswertung der Erfolge in der Förderung nicht möglich, wenn vorab Festlegungen zu dem beabsichtigten Ziel und dem dafür eingeschlagenen Weg fehlen.

Die Verwaltung hat mitgeteilt, dass eine Überarbeitung der Pflegebetreuungs-Verordnung dann erfolgen wird, wenn bei der auf Bundesebene vorgesehenen Änderung des Pflegeversicherungsgesetzes die Betreuung von Demenzkranken keine ausreichende Berücksichtigung findet. Für den Fall, dass sich eine Modifizierung der Pflegebetreuungs-Verordnung erübrigt, werden die Feststellungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofes Eingang finden in eine zu erstellende Pflegekonzeption und das Seniorenpolitische Konzept 2020 des Landes. Dabei sollen die Erfahrungen der Bundesländer im Rahmen einer Länderumfrage eingeholt und so weit wie möglich genutzt werden.

Der Landesrechnungshof hält es im Ergebnis seiner Prüfung für unerlässlich, dass die Verwaltung Erhebungen dazu anstellt, welcher kurz- und mittelfristige Bedarf an niedrigschwelligen Betreuungsangeboten in den einzelnen Regionen des Landes besteht und entsprechende Schlussfolgerungen für eine effektive Förderung daraus zieht. Eine Einbeziehung der Kommunen, insbesondere der kommunalen Spitzenverbände, zur realistischen Einschätzung des Umfangs der vor Ort vorhandenen Notwendigkeiten und Möglichkeiten zur Nutzung von Angeboten niedrigschwelliger Betreuung Demenzkranker und anderer Pflegebedürftiger ist dafür erforderlich.

Nach Aussagen der Verwaltung ist vorgesehen, im Rahmen der Erarbeitung des Seniorenpolitischen Konzeptes 2020 eine Abstimmung mit der kommunalen Ebene vorzunehmen.

3 Große Schwankungsbreite in der Höhe der Fördermittel pro Betreutem

Der Umfang der Förderung richtet sich im Land Sachsen-Anhalt bislang im Wesentlichen nach den vom jeweiligen Träger deklarierten Aufwendungen. Eigene Kalkulationen zum Umfang und zur Höhe der förderfähigen Ausgaben hat das Land bisher nicht vorgenommen.

Der Landesrechnungshof hat die vom Land seit 2003 bewilligten Zuwendungssummen je Träger mit den von diesen in ihrem Jahresbericht an die Sozialagentur mitgeteilten Zahlen der betreuten Personen ins Verhältnis gesetzt.

Danach liegt die Schwankungsbreite der durchschnittlichen Förderung je Betreutem zwischen rund 240 € und mehr als 5.500 € pro Jahr. Der Mittelwert beträgt rund 1.700 €.

Das Land Sachsen-Anhalt und die Pflegekassen fördern demnach die gleiche Leistung, nämlich die Betreuung von dementen Pflegebedürftigen zur Entlastung der pflegenden Angehörigen nach § 45c SGB XI, je nach Träger mit einem um bis zu 23fach höheren Betrag.

Die Verwaltung hat mögliche Gründe für die große Schwankungsbreite mitgeteilt (z. B. eine große Vielfalt der Betreuungsangebote und unterschiedliche Voraussetzungen der einzelnen Träger). Eigene Berechnungen hat sie nicht vorgenommen.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes sollte die Sozialagentur die bisherige Förderpraxis unter Berücksichtigung der vorstehenden Zahlen und der Erfahrungen anderer Bundesländer analysieren und Schlussfolgerungen für das weitere Förderverfahren ziehen.

Die Verwaltung hat zugesagt, bei einer anstehenden Modifizierung der Pflegebetreuungs-Verordnung, die neue inhaltliche Schwerpunkte zum effektiven Fördermitteleinsatz setzen soll, auch die Erfahrungen anderer Bundesländer mit einfließen lassen.

4 Festlegung der Höhe der Aufwandsentschädigung

Nach § 45 c Abs. 3 Satz 2 SGB XI dient die Förderung der niedrighschwelligen Betreuungsangebote insbesondere auch dazu, Aufwandsentschädigungen für die ehrenamtlichen Betreuungspersonen zu gewähren.

Die Sozialagentur gewährt den Trägern der Betreuungsangebote zur Weitergabe an jede ehrenamtliche Betreuungsperson Aufwandsentschädigungen von bis zu 154 € monatlich (1.848 € jährlich) zuzüglich Fahrkostenerstattung von bis zu 50 € monatlich (600 € jährlich). Dies entspricht einem möglichen maximalen Jahresbetrag von 2.448 € pro ehrenamtlich eingesetzte Betreuungsperson.

Bei der Entscheidung über die Höhe der Aufwandsentschädigung hat sich die Sozialagentur von der Vorschrift des § 3 Nr. 26 Einkommensteuergesetz leiten lassen. Danach sind die Einnahmen aus nebenberuflichen Tätigkeiten als Übungsleiter, Ausbilder, Erzieher, Betreuer oder vergleichbaren nebenberuflichen Tätigkeiten, aus nebenberuflichen künstlerischen Tätigkeiten oder der nebenberuflichen Pflege alter, kranker und behinderter Menschen im Dienst oder im Auftrag einer inländischen juristischen Person des öffentlichen Rechts oder einer unter § 5 Abs. 1 Nr. 9 des Körperschaftssteuergesetzes fallenden Einrichtung zur Förderung gemeinnütziger, mildtätiger, kirchlicher Zwecke bis zur Höhe von insgesamt 1.848 € im Jahr steuerfrei.

Für den Landesrechnungshof ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Verwaltung die Höhe der Aufwandsentschädigung an der Höhe des Steuerfreibetrages bemisst, ohne einen tatsächlichen Aufwandsbezug herzustellen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte die Verwaltung das Verfahren zur Gewährung einer Aufwandsentschädigung ändern und insbesondere die Höhe der bisher gewährten Aufwandsentschädigungen überprüfen. In diesem Zusammenhang wäre auch zu prüfen, inwieweit neben den aus den zusätzlichen Betreuungsbeträgen gemäß § 45 b SGB XI in Höhe von 460 € bereits finanzierten Entgelten für die ehrenamtlichen Betreuer weiterer Entschädigungsbedarf besteht.

Die Verwaltung hat zugesichert, im Rahmen einer Überarbeitung der Pflegebetreuungs-Verordnung bzw. der Erstellung des Pflegekonzeptes die Höhe des Aufwan-

des für die Betreuung zu hinterfragen, und zu prüfen, inwiefern ein differenziertes Verfahren erforderlich ist.

5 Fehlende Koordinierung von Modellprojekten

Nach § 45c Abs. 1 SGB XI werden neben den niedrigschwelligen Betreuungsangeboten auch Modellvorhaben zur Erprobung neuer Versorgungskonzepte und Versorgungsstrukturen insbesondere für demenzkranke Pflegebedürftige gefördert.

Nach einer dem Landesrechnungshof vorgelegten Synopse über die in den einzelnen Bundesländern begonnenen Modellvorhaben werden derzeit in elf Bundesländern mehr als 70 Modellvorhaben gefördert.

Im Land Sachsen-Anhalt sind bis Ende 2005 insgesamt zwei Modellvorhaben anerkannt worden.

Nach Auskunft der Verwaltung gab es bisher keine koordinierenden Kontakte zwischen den einzelnen Bundesländern zu den Inhalten der Modellvorhaben.

Damit besteht nach Auffassung des Landesrechnungshofes die Möglichkeit, dass in mehreren Bundesländern gleichzeitig zu gleichen Themen modellhafte Untersuchungen angestellt und Fördermittel insoweit nicht wirtschaftlich verwendet werden.

Die Verwaltung führt dazu in ihrer Stellungnahme aus, dass *„auf Grund der örtlichen Bedingungen und der unterschiedlichen Trägerstruktur bei der Erprobung von Modellvorhaben ... eine Modellförderung mit gleichen Inhalten ... in den einzelnen Bundesländern nicht auszuschließen“* ist.

Der Landesrechnungshof hat angeregt, bei den anderen Bundesländern Informationen zu den Konzepten und Zielen der dort initiierten Modellvorhaben einzuholen und entsprechende Schlussfolgerungen für künftige Modellprojekte im Land Sachsen-Anhalt zu ziehen. Insbesondere sollte vermieden werden, dass in verschiedenen Bundesländern Modellvorhaben zu gleichen Inhalten durchgeführt werden.

Die Verwaltung hat mitgeteilt, dass die Erkenntnisse aus der genannten Synopse bei der Überarbeitung der Vorschriften für die Betreuung Demenzkranker mit einfließen sollen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	05	– Ministerium für Gesundheit und Soziales
Kapitel	0521	– Sportförderung
Titel	684 02	– Zuschüsse für den Jugendsport
Haushaltsvolumen	2002	– rund 270.000 €
(Ist)	2003	– rund 193.000 €
	2004	– rund 185.000 €

5 Nichtbeachtung der Verfahrensgrundsätze für die Förderung der Jugendpflege und des Jugendsports

Das Ministerium für Gesundheit und Soziales hat Projekte der Jugendpflege und des Jugendsports gefördert, ohne dabei konsequent die von ihm selbst aufgestellten Verfahrensgrundsätze zu beachten.

Zielstellungen und Kennziffern als Grundlage für einen effizienten Mitteleinsatz und für eine abschließende Erfolgskontrolle hat das Ministerium bei der Bewilligung der Projekte nicht festgelegt.

Einzelne Projekte der Kinder- und Jugendarbeit wurden aus unterschiedlichen Titeln von mehreren Stellen der Landesverwaltung bezuschusst, ohne dass dabei eine Abstimmung der unterschiedlichen Zuwendungsgeber untereinander erfolgte.

Die Zuwendungen zur Förderung der Jugendpflege und des Jugendsports werden im Rahmen von Projektförderungen gemäß § 11 SGB VIII in Verbindung mit den vom Ministerium für Gesundheit und Soziales aufgestellten Verfahrensgrundsätzen zur Förderung der Kinder- und Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit sowie des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes gewährt. Auf Grund eines entsprechenden Haushaltsvermerkes beim o. g. Haushaltstitel sind nur Projekte der Jugendarbeit förderfähig. Hierzu gehören z. B. die außerschulische Jugendbildung, die Jugendarbeit in Sport, Spiel und Geselligkeit, arbeitswelt-, schul- und familienbezogene Ju-

gendarbeit, internationale Jugendarbeit, Kinder- und Jugenderholung sowie Jugendberatung. Ziel der Jugendarbeit ist es, Selbstbestimmung, gesellschaftliche Mitverantwortung und soziales Engagement junger Menschen im Sinne von § 1 SGB VIII zu fördern und anzuregen.

Im Ergebnis seiner im Jahr 2004 durchgeführten Prüfung hat der Landesrechnungshof u. a. die folgenden Feststellungen getroffen:

- a) Das Ministerium für Gesundheit und Soziales hat Projekte der Jugendpflege und des Jugendsports ohne konsequente Beachtung seiner eigenen Verfahrensgrundsätze gefördert. Insbesondere bestand die überwiegende Zahl der vom Landesrechnungshof geprüften Projekte aus den Jahren 2002 bis 2004 aus vom Landessportbund bzw. ihm angeschlossener Verbände und Vereine getragenen sportbezogenen Maßnahmen wie Sportwettkämpfe, Leistungsvergleiche und Sportwerbemaßnahmen.

Zwar ist ein Schwerpunkt für Projekte der Jugendarbeit nach § 11 SGB VIII auch „Jugendarbeit in Sport, Spiel und Geselligkeit“. In Abgrenzung zur allgemeinen Sportförderung hat jedoch das Ministerium für Gesundheit und Soziales in seinen internen Unterlagen zur Förderung der Jugendpflege und des Jugendsports klargestellt, dass für Sportarbeit, wie beispielsweise für Training, Wettkämpfe und Klassifizierungen, die Landessportverbände eigenverantwortlich tätig werden.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind für diese Projekte die Sportvereine und Verbände bzw. der Landessportbund im Rahmen ihrer satzungsgemäßen Aufgaben selbst verantwortlich. Reine Sportmaßnahmen oder o. g. Maßnahmen mit überwiegendem Anteil des Sportcharakters entsprechen nicht den hier anzuwendenden Verfahrensgrundsätzen für die Jugendarbeit. Für diese Maßnahmen sind daher grundsätzlich die Mittel aus der Sportförderung des Landessportbundes einzusetzen.

Nach Aussage des Ministeriums für Gesundheit und Soziales ist eine inhaltliche Trennung dieser Förderbereiche nicht immer möglich, da Sportförderung auch immer Jugendarbeit sei. Es führte aber aus, dass es die geeigneten Vorkehrungen treffen wird, damit künftig für die kleineren vereinsbezogenen Maßnahmen Mittel des Landessportbundes eingesetzt werden. Die Mittel aus dem Kapitel

0521, Titel 684 02 werden nach Aussage der Verwaltung künftig für große Maßnahmen mit Modellcharakter verwendet. Insofern ergibt sich eine modifizierte Zielrichtung dieser Förderung, die künftig in präzisierten Förderbedingungen ihren Niederschlag finden wird.

- b) Um eine wirksame Erfolgskontrolle eines Fördervorhabens durchführen zu können, bedarf es neben einer eindeutigen Bezeichnung des Zuwendungszweckes konkreter Vorgaben zu Inhalt, Umfang und Qualität eines Projektes.

Das Ministerium für Gesundheit und Soziales hat die Fördermittel ausgereicht, ohne Zielstellungen bzw. Kennziffern als Bemessungsgrundlage für einen effektiven Mitteleinsatz und Beurteilungsmaßstab für die abschließende Erfolgskontrolle der Jugendsportprojekte festzulegen.

Das Ministerium für Gesundheit und Soziales beabsichtigt, im Rahmen der Übertragung des Förderverfahrens an das Landesjugendamt, die Förderbedingungen zu präzisieren. Die Förderung soll an das bereits im Landesjugendamt praktizierte Verfahren mit Zuwendungsverträgen, welche u. a. konkrete Vorgaben zur Ergebnis-, Prozess- und Strukturqualität eines Projektes beinhalten, angelehnt werden.

- c) Ausgaben für denselben Zweck sollen nicht bei verschiedenen Titeln des Haushaltsplanes veranschlagt werden (vgl. § 17 Abs. 4 LHO).

Sowohl vom Ministerium für Gesundheit und Soziales (aus Kapitel 0521, Titel 684 02) als auch vom Landesjugendamt (aus Kapitel 0517, Titelgruppe 61) und vom Landessportbund (aus Kapitel 0521, Titelgruppe 61) werden Projekte der Kinder- und Jugendarbeit gemäß § 11 SGB VIII gefördert. Einzelne Projekte wurden von mehreren Zuwendungsgebern unabhängig von einander gefördert. Eine ausreichende Abstimmung zwischen den Zuwendungsgebern hat nicht stattgefunden. So wurden beispielsweise die Personal- und Sachkosten des Projekts „Streetbasketball“ im Jahr 2003 sowohl vom Ministerium als auch vom Landesjugendamt aus den jeweiligen Fördertiteln gefördert. Das Projekt „Mädchen“ wurde im Jahr 2003 vom Ministerium bezuschusst. Daneben förderte auch der Landessportbund dieses Projekt.

Als Folge dieser Verwaltungspraxis entsteht ein unnötig hoher Verwaltungsaufwand für die Abwicklung der Förderprojekte. Mangels Abstimmung zwischen den Zuwendungsgebern fehlt es außerdem an einer Gesamtübersicht zur Finanzierung und zum Gesamterfolg eines Projektes.

Das Ministerium für Gesundheit und Soziales hat erklärt, dass das Förderverfahren effizienter gestaltet werden kann. Eine Förderung für denselben Zweck aus verschiedenen Titeln soll künftig nicht mehr erfolgen. Soweit sich Förderzwecke überschneiden, erfolge die Finanzierung künftig grundsätzlich aus einem Haushaltstitel. Mindestens sei beabsichtigt, die Förderung in der Weise abzustimmen, dass nur eine Stelle für das Verfahren gegenüber dem Zuwendungsempfänger zuständig ist.

Da die Förderung vom Ministerium für Gesundheit und Soziales an das Landesjugendamt abgegeben werden soll, vermindert sich künftig die Zahl der möglichen Zuwendungsgeber.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die Landesregierung zukünftig Projekte der Kinder- und Jugendarbeit unter konsequenter Beachtung der eigenen Verfahrensgrundsätze fördert.

Darüber hinaus hält es der Landesrechnungshof für geboten, dass die Landesregierung durch geeignete Maßnahmen sicherstellt, dass gleiche Projekte grundsätzlich aus einem Haushaltstitel und koordiniert durch eine verantwortliche Stelle gefördert werden. Das Förderverfahren sollte insgesamt durch Präzisierung der Förderbedingungen effizienter gestaltet werden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	06	– Kultusministerium – Wissenschaft und Forschung
Kapitel	0621	– Studentenwerke und Ausbildungsförderung
Titelgruppe	64	– Studentenwerk Halle
Titel	685 64	Zuschüsse zum laufenden Betrieb
Haushaltsvolumen	2004	– 4.775.000 €

6 Unwirtschaftliche Ermittlung und Gewährung der Landeszuwendung für die Verpflegungsbetriebe des Studentenwerkes Halle

Die dem Landeszuschuss für Verpflegungsbetriebe jährlich zu Grunde liegende Kostenkalkulation zur Herstellung von Essensportionen für Studenten, Gäste und Bedienstete ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht geeignet und nicht nachvollziehbar. Sie führt zu höheren Landeszuwendungen als unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten tatsächlich notwendig gewesen wären. Aus dem Kalkulationsverfahren ergibt sich nach den Ermittlungen des Landesrechnungshofes, dass die Planansätze für die Höhe der Landeszuwendungen für Verpflegungsbetriebe allein in den Jahren 2004 bis 2006 um insgesamt rund 1,2 Mio. € zu hoch waren. Daneben wären weitere Einsparungen von Landeszuwendungen möglich gewesen, wenn das Studentenwerk seine Eigenmittel zur Deckung des Fehlbedarfs auch tatsächlich eingesetzt hätte.

Im Jahr 2005 hat der Landesrechnungshof die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Studentenwerkes Halle geprüft.

1 Gesetzliche Grundlagen

Das Studentenwerk ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts mit dem Recht auf Selbstverwaltung. Bis zum 31. Dezember 2005 galt das vom Landtag mit Wirkung vom 1. Oktober 1991 beschlossene Gesetz über die Studentenwerke im Land

Sachsen-Anhalt (Studentenwerksgesetz – StuWG), im Weiteren alte Fassung (a. F.). Auf der Grundlage des § 11 Abs. 1 Nr. 3 StuWG a. F. erhielt das Studentenwerk bis einschließlich 2005 zur Erfüllung seiner Aufgaben Zuschüsse des Landes. Das Land gewährte die Zuschüsse in Form von Zuwendungen als institutionelle Förderung für den laufenden Betrieb, und zwar bis zum Jahre 2003 im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung und ab 2004 im Wege der Festbetragsfinanzierung.

Der Landtag von Sachsen-Anhalt beschloss mit Wirkung vom 1. Januar 2006 ein neues Studentenwerksgesetz, im Weiteren neue Fassung (n. F.). Nach § 9 Absatz 1 Satz 2 StuWG n. F. ergehen die Zuschüsse des Landes zukünftig als Globalzuschüsse. Die Höhe und die Kriterien zur Bemessung der Globalzuschüsse werden in einer zwischen dem Kultusministerium und dem Studentenwerk zu schließenden Leistungsvereinbarung festgelegt. Für das Jahr 2006 sind entsprechende Leistungsvereinbarungen noch nicht geschlossen.

2 Zuwendung des Landes für die Verpflegungsbetriebe

Die institutionelle Förderung, die das Kultusministerium auf Grundlage der Wirtschaftspläne bis einschließlich 2005 bewilligte, war auf die im Zuwendungsbescheid angegebenen förderungsfähigen Bereiche aufgeschlüsselt. Der größte Teil entfiel auf den Bereich Verpflegungsbetriebe.

Das Studentenwerk bewirtschaftet an den Hochschulstandorten Halle, Köthen, Dessau, Bernburg und Merseburg insgesamt elf Mensen und drei Cafeterien. Die laut Zuwendungsbescheid geplante Förderung dieser Verpflegungsbetriebe stellt sich seit 2002 wie folgt dar:

Tabelle 6.1 Geplante Zuwendungen des Landes für die Verpflegungsbetriebe

Zuwendungen	2002 Plan laut Zuwen- dungsbe- scheid	2003 Plan laut Zuwen- dungsbe- scheid	2004 Plan laut Zuwen- dungsbe- scheid	2005 Plan laut Zuwen- dungsbe- scheid	2006 Antrag laut Wirtschafts- plan
Verpflegungsbetrie- be insgesamt	2.670.100 €	2.853.700 €	2.898.000 €	2.382.000 €	2.558.900 €
davon - laufender Bedarf - Investitionen	2.478.500 € 191.600 €	2.467.700 € 386.000 €	2.422.600 € 475.400 €	2.092.400 € 289.600 €	2.118.900 € 440.000 €

Gemäß Zuwendungsbescheid ist die Landeszuwendung für den laufenden Bedarf der Verpflegungsbetriebe zweckgebunden zur „Stützung sozialverträglicher Essenspreise für Studierende in Mensen/Nebenmensen“ einzusetzen.

Maßgebend für die Höhe der auf die Verpflegungsbetriebe entfallenden Zuwendung ist der durch das Studentenwerk jährlich ermittelte Fehlbedarf zur Herstellung einer Essensportion für Studierende. Dies erfolgt in Form einer Kalkulation „Ermittlung der Herstellungskosten, des durchschnittlichen Abgabepreises pro Essensportion und der Erlöse für Mensen gesamt“, die das Studentenwerk dem jeweiligen Wirtschaftsplan als Anlage beifügt.

Die vom Studentenwerk jährlich vorgenommene Kalkulation erfolgt auf Basis der geplanten Essensportionen und der für die Kostenstelle Verpflegungsbetriebe geplanten Erträge und Aufwendungen; getrennt nach den Essensteilnehmern (Studenten, Bedienstete und Gäste). Landesweite Regelungen zur Essenspreiskalkulation für Studentenessen gibt es nicht.

Die durch das Studentenwerk seit Jahren in gleicher Weise durchgeführten Kalkulationen sind nach Ansicht des Landesrechnungshofes unter wirtschaftlichen Aspekten nicht nachvollziehbar.

2.1 Allgemeines

Hauptaufgabe der Verpflegungsbetriebe des Studentenwerkes ist es, Studenten mit Essen zu versorgen. Weitere Essensteilnehmer sind Bedienstete, Gäste und die Kinder der vom Studentenwerk betriebenen beiden Kindertageseinrichtungen.

Für statistische Zwecke, vor allem aber auch für Planungs-, Kalkulations- und Abrechnungszwecke erfasst das Studentenwerk Essensportionen. Da es in der Hauptsache vor allem Komponentenessen anbietet, hat es eigene Festlegungen bzw. einen Abrechnungsmodus für die „Essensportion“ getroffen, wie zum Beispiel eine Hauptkomponente plus zwei Nebekomponenten. Die Erlöse aus dem Verkauf dieser Essensportionen erfasst das Studentenwerk in der Kostenstelle „Verpflegungsbetriebe gesamt“ unter dem Warenumsatz „Mensen“. Die Erlöse aus den Essensteilen, die nicht als Essensportionen gezählt werden (Salate, Desserts u. a.) sowie die Erlöse aus den Verkaufsartikeln der Cafeterien (Kaffee, Süßwaren, Bock- und Bratwurst, Suppen usw.) bucht das Studentenwerk in selbiger Kostenstelle unter „Sonstiger Warenumsatz“.

2.2 Fertigungskosten

Bei seinen jährlichen Kalkulationen legte das Studentenwerk für die Fertigung von Mensaessen Aufwendungen in Höhe von 85 v. H. der gesamten Fertigungskosten

der Verpflegungsbetriebe zu Grunde. Die restlichen 15 v. H. Fertigungskosten entfielen auf den „Sonstigen Warenumsatz“ der Verpflegungsbetriebe.

Der Wirtschaftsplan des Studentenwerkes enthält – im Teil Erläuterungen zum Erfolgsplan Verpflegungsbetriebe – dazu stets folgenden Satz:

„In Anlehnung an das Verhältnis der Leistungen werden die anfallenden Herstellungskosten zu 85 v. H. der Essensproduktion zugeordnet.“

Danach und nach Auffassung des Landesrechnungshofes muss der Umsatz der Verpflegungsbetriebe und damit das Verhältnis der Erlöse aus dem Verkauf von Mensaessen zum Gesamtumsatz der Maßstab und Ausgangspunkt dieser Kostenzuordnung sein. Dieses Verhältnis stellte sich im Plan und Ist seit dem Jahr 2002 wie folgt dar:

Tabelle 6.2 Warenumsatz Mensen und Cafeterien

	1	2	3	4	5	6	7
1	Warenumsatz Mensen und Cafeterien	Plan 2002	Ist 2002	Plan 2003	Ist 2003	Plan 2004	Ist 2004
2	Mensen	1.684.700 €	1.778.853 €	2.032.400 €	2.105.587 €	2.253.000 €	2.455.127 €
3	Sonstiger Warenumsatz	527.200 €	526.317 €	694.700 €	598.884 €	680.800 €	669.840 €
4	Gesamt	2.211.900 €	2.304.670 €	2.727.100 €	2.704.471 €	2.933.800 €	3.124.967 €
5	Anteil Umsatz Mensen an Gesamt	76,2 v. H.	77,2 v. H.	74,5 v. H.	77,9 v. H.	76,8 v. H.	78,6 v. H.

Die Erlösentwicklung verdeutlicht, dass im Erhebungszeitraum, also seit dem Jahr 2002, der prozentuale Anteil des Umsatzes Mensaessen am Gesamtumsatz unterschiedlich hoch war – jedoch immer **unter 80 v. H.** lag. Die o. a. tatsächlichen Verhältnisse aus den Jahren 2002 bis 2004 (siehe vorangestellte Tabelle Zeile 5) sind nach Ansicht des Landesrechnungshofes der reale Ausgangspunkt für die weitere Berechnung des Fehlbetrags. Die vom Studentenwerk zu Grunde gelegten Kosten in stets gleicher Höhe von 85 v. H. der Gesamtkosten für Verpflegungsbetriebe sind daher nicht plausibel und nicht nachvollziehbar. Letztlich wird aber auf dieser Grundlage die Höhe der institutionellen Förderung festgestellt.

Bisher hat das Studentenwerk diese „85 v. H.“ nicht schlüssig begründen können. Stattdessen hat es dem Landesrechnungshof drei Berechnungsvarianten auf Basis

der Ist-Kosten und Ist-Erlöse für das Jahr 2004 vorgelegt, die alle verschiedene Bemessungskennziffern zum Inhalt haben.

In der dritten Variante legte das Studentenwerk dem Aufwand zur Herstellung des Mensaessens **geschätzte** Aufwendungen nach Warengruppen zugrunde.

Die sich aus dem geschätzten Aufwand ergebenden Kennzahlen des Studentenwerkes werden damit begründet, dass eine exakte Abrechnung auf Grund der innerbetrieblichen Warenbewegung und der technischen Gegebenheiten so laut Stellungnahme des Studentenwerkes vom 16. Juni 2006 nicht möglich seien.

Diese Berechnungsmethode des Studentenwerkes erachtet das Kultusministerium in seiner Stellungnahme vom 4. Juli 2006 als geeignet, da erst durch die Relativierung der Umsatzzahlen hinsichtlich des gruppenspezifischen Aufwands der gruppenspezifische Kostenanteil an den Gesamtkosten dargestellt werde. Die ungewichtete Bewertung von Erlösen, wie vom Landesrechnungshof vorgenommen, lehnt das Kultusministerium ab. Betriebswirtschaftlich sei eine solche Betrachtung ohne Aussagekraft, da daraus der Aufwand für die Ware nicht hervorgehe.

Im vorliegenden Fall genügen nach Auffassung des Landesrechnungshofes solche auf Schätzung basierende Kennzahlen nur internen Zwecken des Zuwendungsempfängers und stellen keine ausreichend prüfbare Grundlage für den Zuwendungsgeber dar. Die Kennzahlen müssen für die Bemessung einer Zuwendung so gestaltet sein, dass sie auch für den Zuwendungsgeber nachprüfbar und plausibel sind.

In seiner Stellungnahme vom 16. Juni 2006 vertritt das Studentenwerk die Auffassung, dass die Ermittlung der Kosten für die Herstellung von Mensaessen an dem Verhältnis der erzielten Erträge gemessen werden muss.

Bei dieser Betrachtung errechnet das Studentenwerk seine Fertigungskosten aus den Erträgen, die sich aus dem Umsatz und einem Landeszuschuss als feststehende Größe ergeben. Dabei berücksichtigt es nicht, dass der Landeszuschuss gerade auf den Fertigungskosten basiert und insoweit auch Änderungen unterliegen kann. Auch bei einer Festbetragsfinanzierung hat der Zuwendungsgeber die Zuwendungshöhe fortdauernd zu untersuchen und in Abhängigkeit von der jeweiligen Ausgaben- und Einnahmesituation des Zuwendungsempfängers zu bemessen.

Der Landesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass das Studentenwerk in seinen jährlichen Kalkulationen zur Ermittlung der Kosten für die Herstellung von Mensaessen – gemessen am Verhältnis der hier erzielten Umsätze – zu hohe Fertigungskosten zu Grunde legte und dadurch in der Vergangenheit höhere Landeszuwendungen erhielt, als tatsächlich notwendig gewesen wären.

2.3 Kalkulationsmethode

Das Studentenwerk hat bei seiner Kalkulation der Fertigungskosten des Essens für Studenten und für übrige Essensteilnehmer (Gäste und Bedienstete) unterschiedliche Kalkulationsmethoden in Anwendung gebracht; für Studenten die Vollkostenkalkulation und für übrige Essensteilnehmer die Grenzkostenkalkulation. Dies führt dazu, dass die Herstellung des Essens für Studenten teurer als die Herstellung des Essens für übrige Essensteilnehmer ist. Unter Zugrundelegung der Planzahlen und bei Fertigungskosten für das Mensaessen in Höhe von 85 v. H. ermittelte das Studentenwerk für das Jahr 2004 Folgendes:

Tabelle 6.3 Kalkulation der Fertigungskosten des Essens

	Student	übrige (Bedienstete und Gäste)
Wareneinsatz pro Essensportion	0,98 €	0,98 €
Fertigungskosten pro Essensportion	3,41 €	2,21 €
Kosten gesamt pro Essensportion	4,39 €	3,19 €

Das Studentenwerk begründet diese Verfahrensweise damit, dass es die Herstellung der Essen für übrige Teilnehmer als Nebenleistung betrachtet und somit „nach dem Prinzip der Grenzkostenkalkulation auch nur die für diese Leistung entstehenden zusätzlichen Kosten für die Berechnung der Verbraucherpreise zum Ansatz gebracht werden können“. Außerdem leitet es die Grenzkostenkalkulation für das Bedienstetenessen aus der Anwendbarkeit der Kantinenrichtlinien⁴⁸ des Landes ab. Das Studentenwerk gewährt den eigenen Bediensteten vergünstigte Essensabgabepreise. Für die vergünstigten Essensabgabepreise der übrigen Bediensteten erhält das Studentenwerk einen Zuschuss von den Hochschulen von 0,45 € pro Essensportion und von den außeruniversitären Forschungseinrichtungen einen Zuschuss von 0,77 € pro Essensportion.

⁴⁸ MBl. LSA Nr. 43/2002 vom 26. August 2002

Die Ansicht des Studentenwerkes, die Grenzkostenkalkulation ergäbe sich aus der Anwendung der Kantinenrichtlinien und aus dem Vorliegen einer Nebenleistung, kann der Landesrechnungshof aus folgenden Gründen nicht teilen:

- Es ist Aufgabe des Studentenwerkes, **nur** den Studenten ein preisgünstiges Essen zur Verfügung zu stellen. Mit den bisher angewandten unterschiedlichen Kalkulationsmethoden wird aber auch das Essen der Gäste und Bediensteten subventioniert.
- Gemäß Ziffer III Nummer 16 Satz 1 bis 3 der Kantinenrichtlinien sollen lediglich die erzielten Ersparnisse, die sich aus der unentgeltlichen Verfügungsmöglichkeit über die Pachtsache und aus der unentgeltlichen Bereitstellung einzeln benannter Kostenverursacher (z. B. Beleuchtung, Wasser, Strom) ergeben, in die Kalkulation einfließen. Anhaltspunkte, die auf die Durchführung einer Grenzkostenkalkulation schließen lassen, sind daraus nicht erkennbar.
- Die Herstellung von Bediensteten- und Gästeessen ist seit Jahren eine dauerhafte und nicht nur vorübergehend vom Studentenwerk wahrgenommene Aufgabe, die sich auch entsprechend in der Kalkulation niederschlagen muss. Eine Grenzkostenkalkulation kommt für den Landesrechnungshof nur bei Entscheidungssituationen auf kurze Sicht in Betracht, nicht jedoch bei Entscheidungssituationen auf lange Sicht.

In seiner Stellungnahme vom 16. Juni 2006 verweist das Studentenwerk unter Bezugnahme auf bestehende Überkapazitäten der Mensen darauf, dass die Bediensteten und Gäste unverzichtbare Essensteilnehmer seien. Auch das Kultusministerium geht in seiner Stellungnahme vom 4. Juli 2006 davon aus, dass die Essensproduktion allein für die Studierenden die Kapazitäten der bestehenden Mensen überwiegend nicht auslastet. Die zusätzliche Produktion des Essens für Bedienstete und Gäste sei aus betriebswirtschaftlicher Sicht der einzige Weg, um eine wirtschaftliche Auslastung zu gewährleisten. Für diese zusätzlichen Aufgaben sei es zulässig, nur Kosten zu betrachten, die unmittelbar mit dem Produkt entstehen würden. Im Ergebnis lehnt daher das Kultusministerium eine Vollkostenkalkulation ab.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes handelt es sich jedoch bei der Essensproduktion für die Bediensteten und Gäste um eine faktische Dauerleistung des Studentenwerkes, so dass eine Grenzkostenrechnung, die nur für Unternehmensentscheidungen auf kurze Sicht gedacht ist, nicht sachgerecht ist.

Soweit das Studentenwerk für seinen Betrieb Landeszuwendungen erhält, ist es verpflichtet, alle Einnahmemöglichkeiten auszuschöpfen, um diese Landeszuwendungen so gering wie möglich zu halten. Die Verpflichtung, alle Einnahmemöglichkeiten zu nutzen, folgt aus dem Ziel des Studentenwerksgesetzes: „die Eigenverantwortung der Studentenwerke im Umgang mit ihren eigenen Mitteln und den Landeszuschüssen wesentlich zu stärken“⁴⁹.

Mit der Grenzkostenkalkulation kommt es dieser Verpflichtung nicht nach, jedoch mit Anwendung der Vollkostenkalkulation.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes kann unter den gegebenen Umständen für die Preisermittlung aller Essensteilnehmer nur eine Vollkostenkalkulation in Frage kommen. Wäre diese erfolgt, hätten sich beispielsweise für das Planjahr 2004 Fertigungskosten pro Portion für alle Essensteilnehmer in Höhe von 2,93 € – anstatt 3,41 € für studentisches Essen und 2,21 € für übrige Essen – ergeben. Das wäre eine reale Grundlage für die Ermittlung der Zuwendungshöhe gewesen.

2.4 Bewertung der Kalkulation

Anhand der unter 2.2 und 2.3 dargestellten Vorgehensweisen (Fertigungskosten in Höhe von 85 v. H. sowie Grenzkostenkalkulation) ermittelte das Studentenwerk für das Jahr 2004 laut Wirtschaftsplan einen Zuwendungsbedarf für Verpflegungsbetriebe in Höhe von 2.422.600 €.

Demgegenüber ermittelte der Landesrechnungshof, dass für das Jahr 2004 die zu planende Landeszuwendung bei rechnerisch plausibler (77 v. H. Herstellungskosten) und wirtschaftlich sinnvoller Herangehensweise (Vollkostenkalkulation) 1.934.939 € betragen hätte. Das sind rund 487.000 € weniger als das Studentenwerk plante. Bei dieser Vorgehensweise kommt der Landesrechnungshof zu dem Ergebnis, dass die Landeszuwendung für Verpflegungsbetriebe auch für das Jahr 2005 um rund 383.500 € zu hoch geplant war und die Zuwendung laut Wirtschaftsplan 2006 um rund 360.300 € vom Studentenwerk zu hoch beantragt ist.

⁴⁹ Entwurf eines Gesetzes über die Studentenwerke im Land Sachsen-Anhalt (Drs. 4/2365, Begründung)

Für die Jahre 2004 bis 2006 hätten sich bei Berücksichtigung der Feststellungen des Landesrechnungshofes insgesamt rund 1,2 Mio. € Einsparungen ergeben.

3 Einsatz von Studentenwerksbeiträgen zur Deckung des Fehlbedarfs bei der Herstellung von Essen für Studenten

Aus den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit folgt, dass Zuwendungen subsidiär einzusetzen sind, insbesondere dann, wenn die Eigenmittel des Empfängers zur Erreichung des Zweckes nicht ausreichen. So plante das Studentenwerk für das Jahr 2004 zur Kostendeckung des Verpflegungsbereiches insgesamt rund 521.000 € aus Studentenwerksbeiträgen bereitzustellen. Davon sollten laut Wirtschaftsplan im Bereich „Mensen“ neben den Landeszuwendungen rund 316.000 € zur Deckung des Fehlbedarfs für die Herstellung der studentischen Essensportionen eingesetzt werden.

Tatsächlich sind im Jahr 2004 laut Kostenstelle für den Verpflegungsbereich insgesamt rund 326.000 € Studentenwerksbeiträge eingesetzt worden, jedoch nicht für den Bereich Mensen; sie wurden offenbar zur Kostendeckung des sonstigen Verpflegungsbereiches verwandt. Sowohl die verschiedenen Nachkalkulationen durch das Studentenwerk als auch die Berechnungen des Landesrechnungshofes zeigen, dass die Landeszuwendungen zur Deckung des Fehlbedarfs für studentische Essensportionen mehr als ausreichend waren und die geplanten Studentenwerksbeiträge hierfür nicht eingesetzt werden brauchten.

Das Studentenwerk vertritt in seiner Stellungnahme vom 16. Juni 2006 die Auffassung, dass Semesterbeiträge nur im „Notfall“ einzusetzen sind, das heißt, wenn sich im Jahresergebnis zeigt, dass der Umsatz und die Landeszuwendungen zur Deckung des Aufwandes nicht ausreichend sind.

Das Kultusministerium führt in seiner Stellungnahme vom 4. Juli 2006 an, dass es Ziel des Studentenwerkes sei, die Semesterbeiträge so gering wie möglich zum Einsatz zu bringen. Deshalb sei es korrekt, wenn diese Mittel nicht wie geplant eingesetzt würden.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass der Einsatz der Studentenwerksbeiträge Grundlage der Kalkulation im Wirtschaftsplan war, so dass nachträgliche Verminderungen zu Lasten des Landes nicht gerechtfertigt sind. Er kommt zu dem Er-

gebnis, dass unter Berücksichtigung einer **Vollkostenrechnung** und einer **Fehlbedarfsdeckung durch Studentenwerksbeiträge – so wie ursprünglich geplant –** Landeszuwendungen zur Stützung sozialverträglicher studentischer Essenspreise nur in Höhe von 1.668.505 € notwendig gewesen wären. Dazu folgende Übersicht:

Tabelle 6.4 Ermittlung des Landeszuschusses unter Berücksichtigung einer Vollkostenrechnung durch den Landesrechnungshof

	Angaben durch das Studentenwerk pro Portion unter Anwendung der Grenzkosten		Ermittlung durch den Landesrechnungshof pro Portion unter Anwendung der Vollkosten
Student	Wirtschaftsplan 2004	Berechnungsvariante auf Grundlage des kalkulatorischen Ist	kalkulatorisches Ist 2004
Erlöse			
durchschnittlicher Abgabepreis	1,71 €	1,58 €	1,64 €
Aufwendungen			
Wareneinsatz	0,98 €	0,89 €	0,89 €
Fertigungskosten	3,41 €	2,65 €	2,49 €
Summe	4,39 €	3,54 €	3,38 €
Fehlbedarf	2,68 €	1,96 €	1,74 €
Deckung durch Studentenwerksbeiträge	0,31 €	~	0,31 €
notwendiger Landeszuschuss	2,37 €	1,96 €	1,43 €
Anzahl studentischer Essensportionen	1.023.777	1.208.438 ⁵⁰	1.166.787
Landeszuschuss absolut	2.422.600 €	2.369.109 €	1.668.505 €

Der in Spalte 3 ausgewiesene Landeszuschuss in Höhe von 2.369.109 € ist das Ergebnis einer der drei Berechnungsvarianten, die das Studentenwerk dem Landesrechnungshof auf Basis der Ist-Kosten für das Jahr 2004 vorlegte. Dagegen hat das Studentenwerk laut Kostenstellenabrechnung unter Verwendung der Grenzkostenrechnung 2.418.405 € im Jahre 2004 verbraucht. Der Landesrechnungshof ermittelte aber unter Zugrundelegung der Ist-Kosten und entsprechend dem Kalkulationschema im Wirtschaftsplan – so v. g. Tabelle Spalte 4 –, dass nach Einsatz der Studentenwerksbeiträge im Jahre 2004 rund 750.000 € weniger Landeszuwendungen notwendig gewesen wären.

⁵⁰ Das Studentenwerk ist bei seinen Ermittlungen von 1.208.438 studentischen Essensportionen ausgegangen. Es hätte 41.651 Essensportionen für Kindertageseinrichtungen abziehen müssen.

Auch für das Jahr 2003 zeigen die Ist-Ergebnisse, dass der Zuschuss um rund 666.000 € geringer ausgefallen wäre, wenn das Studentenwerk eine Vollkostenkalkulation durchgeführt hätte und die Studentenwerksbeiträge für studentisches Mensaessen eingesetzt worden wären, wie sie der Höhe nach geplant waren.

Bei der Festbetragsfinanzierung, wie sie im Studentenwerk seit dem Jahr 2004 erfolgt, bewilligt der Zuwendungsgeber einen festen Betrag, den er unabhängig von den tatsächlichen Ausgaben auszahlt. Einsparungen wirken sich grundsätzlich allein zu Gunsten des Zuwendungsempfängers aus. Insofern ist vor der Wahl dieser Finanzierungsart eine genaue Prüfung der im Antrag ausgewiesenen Angaben erforderlich. So hat der Zuwendungsgeber vor Bewilligung einer Festbetragsfinanzierung zu beachten, dass eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung des Zuwendungsempfängers gewährleistet ist und eine zu hohe Veranschlagung von Ausgaben zu Gunsten des Zuwendungsempfängers vermieden wird.

Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes hat das Kultusministerium in der Vergangenheit bei der Festlegung der Höhe des Festbetrages eine genaue Prüfung hinsichtlich möglicher Einnahmen und beabsichtigter Ausgaben nicht vorgenommen.

4 Fazit

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die o. g. Feststellungen zu den Verwaltungsbetrieben bei der künftigen Bemessung des zu vereinbarenden Globalzuschusses ab 2007 und bei der künftigen Betriebsführung Berücksichtigung finden. Danach hält der Landesrechnungshof es für dringend geboten, dass

- **die dem zu vereinbarenden Globalzuschuss zugrunde liegenden Bemessungskriterien wirtschaftlich, nachvollziehbar und transparent gestaltet werden und**
- **der zukünftige Globalzuschusses nur in der Höhe bemessen und gewährt wird, wie er nach Ausschöpfung der eigenen Mittel und wirtschaftlichen Möglichkeiten tatsächlich notwendig ist.**

Einzelplan	06/07	– Kultusministerium
Kapitel	0604	– Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
	0611	– Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
	0616	– Hochschule Anhalt (FH)
	0783	– Landesamt für Archäologie
Titel	425 01	– Vergütungen der Angestellten
	426 01	– Löhne der Arbeiter/Arbeiterinnen

7 Zu hohe Eingruppierung von Angestellten und Einreihung von Arbeiterinnen und Arbeitern in verschiedenen Dienststellen im Geschäftsbereich des Kultusministeriums

Die bei Stichproben festgestellte zu hohe Eingruppierung von Angestellten und Einreihung von Arbeiterinnen und Arbeitern in verschiedenen Dienststellen im Geschäftsbereich des Kultusministeriums verursacht Mehrausgaben von rund 225.000 € jährlich.

Der Landesrechnungshof hat seine Eingruppierungsprüfungen auch im Jahr 2005 fortgesetzt und bei

- der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg,
- der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg,
- der Hochschule Anhalt (FH) und
- dem Landesamt für Archäologie Halle

die tarifgerechte Eingruppierung von Angestellten und Einreihung der Arbeiter/Arbeiterinnen geprüft.

Grundlage für die tarifgerechte Eingruppierung und Einreihung ist die aktuelle und tarifgerechte Bewertung der auszuübenden Tätigkeiten.

Zu hohe Eingruppierungen hat der Landesrechnungshof

bei der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg in

- 32 von 143 geprüften Einreihungen der Arbeiter,

bei der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg in

- 4 von 216 geprüften Eingruppierungen der Angestellten
- 14 von 86 geprüften Einreihungen der Arbeiter,

bei der Hochschule Anhalt (FH) Köthen in

- 8 der 24 geprüften Einreihungen der Arbeiter und

beim Landesamt für Archäologie Halle in

- 19 von 77 geprüften Eingruppierungen der Angestellten
- 2 der 6 geprüften Einreihungen der Arbeiter

festgestellt.

Die Fehlerquote variiert bei den genannten Dienststellen zwischen rund 6 v. H. bei der Otto-von-Guericke-Universität und 33 v. H. bei der Hochschule Anhalt (FH).

Negativ ist zu vermerken, dass das Landesamt für Archäologie die Vergütung **aller** Arbeitnehmer **ohne** erforderliche und vorgeschriebene Tätigkeitsbewertung festgelegt hatte. Positiv herauszustellen ist insbesondere die bei der Otto-von-Guericke-Universität vorgefundene Qualität der Tätigkeitsbewertungen.

Die o. g. zu hohen Eingruppierungen und Einreihungen verursachten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen Mehrausgaben in Höhe von insgesamt rund 225.000 € jährlich.

Die wesentlichen Fehlerursachen der zu hohen Eingruppierungen der Angestellten bzw. der zu hohen Einreihungen der Arbeiter/Arbeiterinnen liegen, wie auch bereits bei in Vorjahren durchgeführten anderen Eingruppierungs- und Einreihungsprüfungen festgestellt, in der nicht hinreichenden Beachtung der tariflichen Eingruppierungsmerkmale. Dabei haben die Dienststellen sowohl die Anforderungen an die Tätigkeit als auch an die Ausbildung des Arbeiters bzw. Angestellten fehlerhaft beurteilt.

Die Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg hat die erforderlichen Maßnahmen zur Rückgruppierung bereits weitgehend veranlasst.

Die Martin-Luther-Universität und die Hochschule Anhalt (FH) haben nach Vorlage des Prüfberichtes erste Maßnahmen getroffen, um die Beanstandungen abzuarbeiten und die erforderlichen Schritte einzuleiten.

Die Höhe der Überzahlungssumme kann sich auf Grund zwischenzeitlich geänderter auszuübender Tätigkeiten und einer damit verbundenen Änderung der Eingruppierung/Einreihung und von Überprüfungen im Rahmen der Bearbeitung der Prüfberichte ändern.

Im Bereich der Archäologie erfolgt vor dem Hintergrund der Zusammenlegung zum Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie insbesondere bei geänderten auszuübenden Tätigkeiten eine Überprüfung.

Zu hohe Eingruppierungen/Einreihungen sollten umgehend korrigiert und bei einer (zwischenzeitlichen) Veränderung der auszuübenden Tätigkeiten neue tarifgerechte Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen erstellt werden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	07	– Kultusministerium – Bildung und Kultur –
Kapitel	0730	– Förderung Schulbau, Ausstattung
Titelgruppe	61	– Zuweisungen/Zuschüsse an Träger für den Bau, Umbau und die Erweiterung von Schulen
Titel	623 61	– Schuldendiensthilfen an Gemeinden und Gemeindeverbände
Titel	883 61	– Zuweisung an Träger für den Bau, Umbau und die Erweiterung von Schulen
Haushaltsvolumen		– 8,9 Mio. €

8 Unwirtschaftlichkeit und nicht vorhandene Transparenz bei dem vom Kultusministerium gewählten System der Schulbauförderung ab dem Haushaltsjahr 2000

Das Kultusministerium des Landes hat ab dem Haushaltsjahr 2000 ein neues Verfahren der Schulbauförderung eingeführt, das im Wesentlichen dadurch gekennzeichnet ist, dass die Investitionsbank Sachsen-Anhalt die Zinszuschüsse über privatrechtliche Verträge an die Schulträger ausreicht.

Dieses Verfahren ist unwirtschaftlich und nicht transparent.

Das Land gewährt seine Zuwendungen zu den Ausgaben für Baumaßnahmen und Ausstattungen von Schul- und Schulsportanlagen an Allgemeinbildenden Schulen in öffentlicher und freier Trägerschaft im Rahmen einer Projektförderung und bewilligt sie nach Maßgabe der Richtlinien des Landes zur Schulbauförderung sowie der Verwaltungsvorschriften zu den §§ 23 und 44 LHO in Form einer Anteilfinanzierung.

Von 1997 bis 2000 reichte das Land die Zuwendungen als Schuldendiensthilfe in Höhe des Kapitaldienstes (Zins und Tilgung) für maximal 70 v. H. der zuwendungsfähigen Ausgaben bis zur Höchstgrenze von 0,51 Mio. € (1,0 Mio. DM) pro Jahr aus.

Die Zuwendungsgeber waren hierbei die Regierungspräsidien Magdeburg, Halle und Dessau, die an Hand der Prioritätenliste des Kultusministeriums die Förderung an die jeweiligen Schulträger weitergaben.

Im August 2000 änderte das Land dieses Verfahren. Das Kultusministerium führte hierzu gegenüber dem Landesrechnungshof aus, dass es diese Umstrukturierung in der Schulbauförderung u. a. auf Grund der künftig auf 2,56 Mio. €/Jahr (5,0 Mio. DM/Jahr) begrenzten Haushaltsmittel für die Haushaltsjahre 2000 bis 2004 und deren Bindung an die Jährlichkeit im Landeshaushalt, d. h. die zwingende Verausgabung im laufenden Haushaltsjahr, wählte. Mit Datum vom 8. August 2000 unterzeichnete das Kultusministerium den Zuwendungs- und Geschäftsbesorgungsvertrag mit dem Landesförderinstitut – seit dem 1. März 2004 Investitionsbank – über „die Bewilligung und Weitergabe einer Zuwendung im Rahmen der Schulbauförderung“. Das Land gewährte hierbei die Zuwendungen in Form von Zinszuschüssen zu den durch den Schulträger beim Landesförderinstitut/der Investitionsbank aufgenommenen Darlehen bis zu 100 v. H. der anfallenden Zinsen, höchstens jedoch für einen Zinssatz von 5 v. H. je Jahr.

Der vg. Vertrag beinhaltet u. a., dass das Land die jährliche Zuwendung i. H. v. 2,56 Mio. €/Jahr (5,0 Mio. DM/Jahr) für den Zeitraum von 2000 bis 2004 jeweils in einer Summe für das entsprechende Haushaltsjahr dem Landesförderinstitut/der Investitionsbank zur Verfügung stellt und das Landesförderinstitut/die Investitionsbank diese Summe bis zur Verwendung für fällige Zinszahlungen auf dem Kapitalmarkt zu zinsgünstigen Konditionen anlegt. Die aus der Zwischenanlage erzielten Zinserträge sollen vom Landesförderinstitut/der Investitionsbank zur Deckung der für seine Tätigkeit im Rahmen des Vertrages entstehenden notwendigen Verwaltungskosten verwendet werden und die nicht zur Kostendeckung heranzuziehenden Zinserträge der Aufstockung der Fördermittel dienen.

Auf Grund dieses Vertrages reichte ab August 2000 das Landesförderinstitut Sachsen-Anhalt die Förderung auf der Basis privatrechtlicher Verträge an den jeweiligen Schulträger weiter.

Zu diesem o. a. Verfahren hat der Landesrechnungshof im Rahmen seiner Querschnittsprüfung im Jahr 2005 Folgendes festgestellt:

1 Unzutreffende Information des Parlaments

Das Land hatte dem Landesförderinstitut im Zeitraum von 2000 bis 2002 insgesamt 8,9 Mio. € (17,4 Mio. DM) aus dem Landeshaushalt zur Förderung von Schulträgern zur Verfügung gestellt, und zwar

- in 2000 rund 3,7 Mio. € (7,4 Mio. DM),
- in 2001 rund 2,6 Mio. € (5,0 Mio. DM) sowie
- in 2002 rund 2,6 Mio. € (5,0 Mio. DM).

Mit Kabinettsbeschluss vom 10. Dezember 2002 stellte das Land die Form der aktiven Schulbauförderung ein, so dass keine weiteren Zahlungen in den Folgejahren an das Landesförderinstitut bzw. die Investitionsbank geleistet wurden.

Von den o. a. 8,9 Mio. € (17,4 Mio. DM) sind rund 5,9 Mio. € (11,5 Mio. DM) durch Förderung von Schulträgern gebunden. Von diesen 5,9 Mio. € (11,5 Mio. DM) hat das Landesförderinstitut/die Investitionsbank bis Ende 2004 lediglich rund 740.000 € (1,45 Mio. DM) sukzessive, im Zuge der jährlichen Zinszahlungen, an die Schulträger ausgezahlt.

Die Darstellung in der Haushaltsrechnung 2000 vermittelt hierzu allerdings ein anderes Bild.

So weist diese unter dem Kapitel 0730 „Förderung Schul- und Schulhortbau, Ausstattung“ unter Titelgruppe 61 „Zuweisungen/Zuschüsse an Träger für den Bau, Umbau und die Erweiterung von Schulen und Schulhorten“ eingegangene Rechtsverpflichtungen von jeweils rund 2,6 Mio. € (5,0 Mio. DM) für die Haushaltsjahre 2001 bis 2004, in der Gesamtsumme somit rund 10,2 Mio. € (20 Mio. DM) aus.

Die Darstellung in der Haushaltsrechnung 2000 entspricht somit nicht dem tatsächlichen Stand der eingegangenen Rechtsverpflichtungen gegenüber den Schulträgern, die in der Summe sich nur auf 5,9 Mio. € (11,5 Mio. DM) belaufen.

Gemäß Artikel 97 Abs. 1 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt hat die Landesregierung durch den Finanzminister dem Landtag über alle Einnahmen und Ausgaben sowie die Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen im folgenden Rechnungsjahr Rechnung zu legen. Die Haushaltsrechnung ist somit die Grundlage der parlamentarischen Kontrolle des Haushaltsvollzuges.

Das Kultusministerium hat mit seiner Darstellung in der Haushaltsrechnung 2000 den Eindruck vermittelt, dass die ausgewiesenen Rechtsverpflichtungen zugunsten der Städte und Gemeinden als Schulträger eingegangen worden sind. Tatsächlich handelt es sich hierbei um Rechtsverpflichtungen gegenüber dem Landesförderinstitut/der Investitionsbank.

In seiner Stellungnahme vom 10. April 2006 führt das Kultusministerium hierzu aus, dass „die Notwendigkeit einer klarstellenden Erläuterung in einer Fußnote zu dem Zeitpunkt sowohl vom Ministerium der Finanzen (§ 80 Abs. 3 LHO) als auch vom Kultusministerium nicht gesehen (wurde)“ und verweist hierzu auf die seit dem Haushaltsplan 2001 bei der entsprechenden Haushaltsstelle ausgebrachte Erläuterung.

Diese Erläuterung nimmt u. a. Bezug auf die Inanspruchnahme der im Haushaltsjahr 2000 ausgebrachten Verpflichtungsermächtigung gegenüber dem Landesförderinstitut/der Investitionsbank.

Die Haushaltsrechnung weist die volle Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigung aus. Der Stand der tatsächlich an die Schulträger ausgereichten Fördermittel wird jedoch in der Haushaltsrechnung nicht ersichtlich.

Mit dieser Vorgehensweise hat das Ministerium das Parlament unzutreffend informiert.

2 Wirtschaftlichkeit des Verfahrens

Da lediglich rund 5,9 Mio. € (11,5 Mio. DM) von den o. a. 8,9 Mio. € (17,4 Mio. DM) gebunden waren, standen noch rund 3,0 Mio. € (5,9 Mio. DM) für die Förderung der Schulträger zur Verfügung. Das Kultusministerium beauftragte daraufhin unter dem 4. Dezember 2003 das Landesförderinstitut mit der Übernahme von Aufgaben im Rahmen des Programms „Schuldendiensthilfe“ der Jahre 1997 bis 2000, d. h. des Programms, bei dem im vg. Zeitraum die Regierungspräsidien Zuwendungsgeber waren. Hierzu sollte das Landesförderinstitut „die ab 1. November 2003 fälligen Zahlungen an Schulträger im Rahmen der ‚Schuldendiensthilfe 2003‘“ ausreichen, wobei dem Landesförderinstitut lediglich der Vorgang der Auszahlung oblag.

Die Prüfung der Mittelanforderung und Festlegung der Auszahlungsbeiträge sollte weiterhin bei den Regierungspräsidien bzw. dem Landesverwaltungsamt verbleiben.

In der Folge leistete das Landesförderinstitut/die Investitionsbank in den Haushaltsjahren 2003 und 2004 Zahlungen infolge des Programms „Schuldendiensthilfe“ von insgesamt rund 2,12 Mio. €, so dass per 30. November 2004 der Gesamtbestand der zur Verfügung stehenden Mittel zur Schulbauförderung ab 2000 rund 6,04 Mio. €⁵¹ betrug, wobei allerdings 5,9 Mio. € bereits mit rechtlichen Verpflichtungen gegenüber Schulträgern für die Folgejahre gebunden sind.

Entsprechend dem Vertrag zwischen dem Land und dem Landesförderinstitut vom 8. August 2000 wurden nicht verwendete Zuwendungen am Kapitalmarkt angelegt. Aus der Kapitalanlage resultieren bis einschließlich 2004 Zinserträge i. H. v. 1.426.273,89 €. Im selben Zeitraum sind jedoch Verwaltungskosten des Landesförderinstitutes/der Investitionsbank i. H. v. rund 410.000 € angefallen.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass unter Ansatz der durchschnittlichen Refinanzierungszinssätze der Haushaltsjahre 2000 bis 2004 für die vom Land bereitgestellten Beträge von insgesamt 8,9 Mio. € (17,4 Mio. DM) sich bis 2004 eine Zinslast i. H. v. rund 1,3 Mio. € (2,5 Mio. DM) für den Haushalt des Landes ergibt. Real ist jedoch davon auszugehen, dass die Zinslast im betrachteten Zeitraum höher ist als die erwirtschafteten Zinserträge. Selbst wenn dies außer Acht gelassen wird, ergibt sich unter Abzug der Verwaltungskosten ein finanzieller Nachteil gegenüber den Zinserträgen von rund 300.000 €.

Bei diesem Verfahren kommen die Zinserträge nach Abzug der Verwaltungskosten (rund 410.000 €) zwar dem Verwendungszweck zugute, das Parlament hat aber keine Kenntnis von der tatsächlichen Höhe der Förderung und deren Abweichung gegenüber den Vorgaben des Haushalts. Weiterhin werden die Verwaltungskosten nicht im Haushalt ausgewiesen.

Der Landesrechnungshof hält es nicht für vertretbar, dass das Kultusministerium im Vertrag mit dem Landesförderinstitut eine solche Gestaltung vorgenommen hat. Auch für andere Förderbereiche des Landes werden Zinsen aus Zwischenanlagen – sollten sie anfallen – an den Haushalt abgeführt (z. B. Kapitel 1320, Titel 162 55 „Zinsen aus Zwischenanlagen des Landesförderinstituts Sachsen-Anhalt für Wirtschafts-, Agrar- und Wohnungsbauförderung“). Eine Kostenerstattung an das Landesförderinstitut/die Investitionsbank wird hierbei als Ausgabe veranschlagt (z. B.

⁵¹ (8,9 Mio. € – rund 0,74 Mio. € – 2,12 Mio. €) = 6,04 Mio. €

Kapitel 0802, Titel 671 01 „Kostenerstattung an die Investitionsbank/das Landesförderinstitut“).

Der dem Landesrechnungshof unter dem 28. Oktober 2005 vorgelegte Nachtrag zum Zuwendungs- und Geschäftsbesorgungsvertrag beinhaltet für die Zahlungen im Rahmen des Programms Schuldendiensthilfe (1991 bis 1999) und des Zinszuschussprogramms festgeschriebene Verwaltungskosten der Investitionsbank für die Jahre 2005 i. H. v. 80.000 € und 2006 i. H. v. 75.000 €. Weiterhin wird die Investitionsbank von eventuellen Ansprüchen bei dem Programm Schuldendiensthilfe, die sich auf Grund ungerechtfertigter Zahlungen infolge unvollständiger oder fehlerhafter Unterlagen der Schulträger ergeben, freigestellt.

Damit obliegt dem Landesverwaltungsamt weiterhin die Prüfung des Anspruchs des Zuwendungsempfängers und der damit verbundenen Auszahlungshöhe der Raten. Darüber hinaus muss nunmehr über das Landesverwaltungsamt der finanzielle Abgleich mit der Investitionsbank erfolgen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes entsteht durch dieses Verfahren ein zusätzlicher, erheblicher Zeitaufwand bezüglich der finanziellen Abstimmung zwischen Landesverwaltungsamt und der Investitionsbank.

Das Ministerium widerspricht in seiner Stellungnahme der Bewertung des Landesrechnungshofes, das gewählte Verfahren sei unwirtschaftlich und führt hierzu Folgendes aus:

„Es ist nicht richtig, beim Vergleich von Ertrag und Aufwand einseitig ertragsmindernd die Verwaltungskosten des Landesförderinstitutes/der Investitionsbank zu berücksichtigen, da die Verwaltungskosten zum einen der gesamten Programmabwicklung zuzuordnen sind und nur minimal mit der Erwirtschaftung von Zinserträgen zusammenhängen. Zudem sind ... in der Landesverwaltung ... durch die organisatorische Anbindung dieser Aufgaben an ehemals 4 Sachbearbeiter bei nunmehr 2 Sachbearbeitern ... deutliche Aufwandsreduzierungen zu verzeichnen ...“.

Diese Auffassung wird vom Landesrechnungshof auf Grund der o. a. Sachverhalte nach wie vor nicht geteilt.

In seiner Stellungnahme verweist das Kultusministerium ergänzend, „dass derzeit durch den MF eine umfassende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu den Kosten der Förderverfahren im Bereich der Landesverwaltung (hier Landesverwaltungsamt) und der Investitionsbank durchgeführt wird. ...

Darüber hinaus hat das Kultusministerium in der Schlussklausel des 2. Nachtrages die Weiterführung des Besorgungsvertrages unter den Vorbehalt gestellt, dass durch die Investitionsbank eine ausführliche Kostenkalkulation bis Ende 2006 vorgelegt wird. Sie soll die Grundlage für die weitere Festschreibung der Verwaltungskosten mit dem Ziel weiterer Kostensenkungen bilden.“

Diese Ergebnisse bleiben abzuwarten.

Der Landesrechnungshof hält es für dringend erforderlich, nach Vorlage der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des Ministeriums der Finanzen sowie der Kostenkalkulation durch die Investitionsbank diesen Vertrag unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit und Transparenz zu überprüfen und ggf. zu ändern.

Darüber hinaus sollte das Kultusministerium bei künftigen, finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen (§ 7 Abs. 2 LHO).

Dabei sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht nur in der Planungsphase, sondern auch als Instrument der Erfolgskontrolle einzusetzen. Der Landesrechnungshof hält eine Erfolgskontrolle, insbesondere im Hinblick auf die vorgesehene Übertragung weiterer Förderprogramme auf die Investitionsbank, für erforderlich.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	09	– Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt – Bereich Landwirtschaft	
Kapitel	0905	– Allgemeine Bewilligungen	
Titel	686 01	Zuschüsse im Bereich der Land- und Forst- wirtschaft	
Einzelplan	13	– Allgemeine Finanzverwaltung	
Kapitel	1302	– Allgemeine Bewilligungen	
Titel	681 03	Leistungen zur Beseitigung außerordentlicher Notstände (Katastrophenfonds)	
Haushaltsvolumen	2003	– Ist-Ausgaben	14.501.079,00 €
		davon Bundesmittel	7.250.539,50 €
	2004	– Ist-Ausgaben – Land	271.272,00 €

9 Unzulässige Mittelausreichung im Rahmen des Hilfspro- gramms von Bund und Ländern infolge der extremen Trocken- und Hitzeperiode 2003 („Dürrehilfe“)

Einzelne Zuwendungsempfänger haben die Dürrehilfe erhalten, obwohl eine Existenzgefährdung bei ihnen nicht vorlag bzw. sie die Hilfe überhöht erhalten haben.

Das Land hat mit seinem Handeln nicht hinreichend sichergestellt, dass ausschließlich existenzgefährdete Zuwendungsempfänger die Dürrehilfe erhielten. Das führte zu Mehrausgaben im Landeshaushalt.

Die extreme Trocken- und Hitzeperiode des Jahres 2003 hat vielen landwirtschaftlichen Unternehmen und Betrieben der Aquakultur Schäden zugefügt, die zu einer Existenzgefährdung geführt haben.

Der Bund und einige Länder haben im Jahr 2003 eine Verwaltungsvereinbarung über die Beteiligung des Bundes an den Hilfsprogrammen der Länder zur finanziel-

len Unterstützung landwirtschaftlicher Unternehmen und Betriebe der Aquakultur, die infolge der extremen Trockenheit oder Hitze 2003 in ihrer Existenz gefährdet waren, geschlossen.

Die Europäische Kommission hat die o. a. Verwaltungsvereinbarung notifiziert.

In dieser Verwaltungsvereinbarung ist u. a. Folgendes festgelegt:

- Die Länder konnten den „Betrieben Beihilfen gewähren, in denen die Bruttoerzeugung der betreffenden Kulturart und der Fische um 30 v. H. bzw. in benachteiligten Gebieten um 20 v. H. unter der eines normalen Jahres liegt. ... Die Beihilfe einschließlich etwaiger Versicherungsleistungen darf die Höhe des Schadens nicht übersteigen.“
- „In der Regel wird eine Zinsverbilligung gewährt. Zuschüsse werden nur dann gewährt, wenn das Unternehmen keine Betriebsmitteldarlehen mehr erhalten kann.“

Die Mittel durften nur für betriebliche Maßnahmen eingesetzt werden, die existenzgefährdete Betriebe ergreifen müssen, um den Anschluss an die nächste Produktionsperiode zu finden (z. B. Ankauf von Futter- und Düngemittel).

Zur Finanzierung der Beihilfe legte die Vereinbarung fest, dass sich der Bund an den Hilfsprogrammen der Länder ausschließlich im Haushaltsjahr 2003 mit maximal 50 v. H. der bewilligten Mittel beteiligt.

Das Land Sachsen-Anhalt hat einschließlich der Bundesmittel im Haushaltsjahr 2003 für die Umsetzung dieses Hilfsprogramms Ausgaben in Höhe von

14,5 Mio. €

an die Zuwendungsempfänger ausgezahlt. Im Haushaltsjahr 2004 hat das Land nochmals für das o. g. Hilfsprogramm

271.000 €

auf Grund von sechs Widerspruchsverfahren ausgereicht. Diese Ausgaben hat das Land vollständig aus Landesmitteln finanziert, weil sich der Bund nur im Jahr 2003 an der Hilfsmaßnahme beteiligt hat.

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2005 die Mittelausreichung der Dürrehilfe in Sachsen-Anhalt stichprobenartig geprüft und dabei u .a. Folgendes festgestellt:

- **Zinsverbilligung/Zuschuss**

Die Ämter für Landwirtschaft und Flurneuordnung (ÄLF) haben abweichend vom Regelfall von den 604 Bewilligungen nur rund 2 v. H. der Anträge in Form einer kapitalisierten Zinsverbilligung zu einem Betriebsmittelkredit ausgereicht. Die übrigen Zuwendungsempfänger (98 v. H.) erhielten die Zuwendung als nicht rückzahlbaren Zuschuss.

Die Verwaltungsvereinbarung sah im Regelfall eindeutig die Beihilfegewährung in Form einer Zinsverbilligung zur Aufnahme von Betriebsmitteldarlehen vor. Beihilfen in Form von nicht rückzahlbaren Zuschüssen sollten nur gewährt werden, wenn die Betriebe keine Darlehen erhalten können.

Die ÄLF haben von den Antragstellern überwiegend keinen Nachweis über das Ergebnis der Prüfung der Kreditwürdigkeit durch eine Bank erhalten.

- **Eigenmittel für Investitionsmaßnahmen**

Die ÄLF haben einigen Zuwendungsempfängern wegen ihrer Existenzgefährdung die Dürrehilfe gewährt, obwohl diese im Schadensjahr gleichzeitig umfangreiche Eigenmittel für Investitionsmaßnahmen in ihren Unternehmen einsetzten (auch unter Verwendung von weiteren Fördermitteln des Landes und der Europäischen Union).

Die Zuwendungsempfänger haben somit nicht zweifelsfrei nachgewiesen, dass in ihren Unternehmen eine Existenzgefährdung vorlag und die Förderung aus dem o. g. Nothilfeprogramm gerechtfertigt war.

- **"Verbundene Unternehmen"**

Die Ämter haben einige Zuwendungsempfänger als "Einzelunternehmen" behandelt und an sie die Dürrehilfe ausgereicht, obwohl sie mit anderen Betrieben gemeinsame Unternehmen gebildet hatten (so genannte verbundene Unterneh-

men). Die Ämter verzichteten bei allen der drei vom Landesrechnungshof geprüften verbundenen Unternehmen auf die Abgabe eines gemeinsamen Antrages. Somit war ihnen eine umfängliche Beurteilung der Vermögenslage dieser „Notleidenden“ Unternehmen nicht möglich.

- **Verwendungsnachweisprüfung**

Die Ämter haben sich im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung durch die Zuwendungsempfänger lediglich Ausgaben in Höhe des gewährten Zuschusses gemäß Verwaltungsvereinbarung nachweisen lassen. Auf die Kontrolle der tatsächlichen Erlösausfälle wurde wegen nicht gegebener Vorgaben verzichtet.

Des Weiteren verzichteten sie aus gleichem Grund zumeist auf die Vorlage der Jahresabschlüsse für das Schadensjahr.

- **Vermögensangaben**

Einige Zuwendungsempfänger haben in ihrem Liquiditätsplan zur Antragstellung den Bestand ihrer Bankguthaben und die Existenz eingeräumter Kontokorrentkredite nicht korrekt nachgewiesen und damit einen überhöhten Finanzbedarf geltend gemacht.

Gleichwohl haben die Bewilligungsbehörden diese Angaben der Zuwendungsempfänger zur Ermittlung der Liquiditätslücken anerkannt.

Die Bewilligungsbehörden haben die Angaben der Zuwendungsempfänger in den Anträgen nicht ausreichend prüfen können, so dass die Zuwendungsempfänger einen höheren Anteil der Dürrehilfe erhalten haben.

Das Land hat mit seinem Handeln nicht hinreichend sichergestellt, dass ausschließlich existenzgefährdete Zuwendungsempfänger die Dürrehilfe erhielten. Das führte zu Mehrausgaben im Landeshaushalt.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass landwirtschaftliche Betriebe oft widrigen Witterungsverhältnissen und Naturkatastrophen ausgesetzt sind. Diese Witterungsunbilden stellen für die Betriebe ein "branchentypisches Risiko" dar, das nicht allein durch öffentliche Mittel abzudecken ist.

Die landwirtschaftlichen Betriebe haben zukünftig vielmehr durch eigene Maßnahmen, wie z. B. die Bildung von entsprechenden Rücklagen oder den Abschluss von Versicherungen, Vorsorge zu treffen.

Das Land sollte grundsätzlich von einer alleinigen finanziellen Unterstützung bei der Reduzierung der Schäden absehen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Land

- **die zu Unrecht ausgezahlten Zuwendungen überprüft,**
- **sich nur in besonders begründeten Katastrophensituationen an der Finanzierung der Schadensminderung beteiligt und**
- **eine Beteiligung durch Bund und/oder EU dabei stets vorrangig anstrebt.**

Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme u. a. darauf hingewiesen, „dass auf der Grundlage der Erkenntnisse des Landesrechnungshofes eine Überprüfung des Gesamtverfahrens stattfindet. Weiterhin sollen die Erkenntnisse der Prüfung bei etwaigen zukünftigen Hilfsprogrammen einfließen.“

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	09	– Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt – Bereich Landwirtschaft –
Kapitel	0956	– Landgestüt Sachsen-Anhalt
	0960	– Landesanstalt für Landwirtschaft und Garten- bau
Haushaltsvolumen		
	Zuschüsse 2003	– 634.585 €
	Zuschüsse 2004	– 442.000 €

10 Mangelhafte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landgestütes Sachsen-Anhalt

Das Land unterhält seit dem 1. Januar 1994 ein eigenes Landgestüt in der Form eines § 26 LHO Betriebes. Es reicht an diesen Landesbetrieb seit seiner Gründung jährlich Zuschüsse aus. Eine Vielzahl von Mängeln in der Haushalts- und Wirtschaftsführung führte dazu, dass der Betrieb regelmäßig ein negatives Betriebsergebnis erwirtschaftet hat.

Der Landtag von Sachsen-Anhalt hatte in seiner 25. Sitzung am 5. Dezember 1991 die „Einrichtung des Gestüts Radegast als Landgestüt“ beschlossen und gleichzeitig die Landesregierung beauftragt, das Gestüt Radegast als Landeseinrichtung fortzuführen.

Am 15. Januar 1993 legte der Landtag fest, dass das Landgestüt einschließlich des landwirtschaftlichen Betriebes ab dem 1. Januar 1994 erwerbswirtschaftlich auszurichten (§ 26 LHO - Betrieb) ist.

Die Aufgabenschwerpunkte des Landgestütes Sachsen-Anhalt sind:

- a) Hengsthaltung für die Pferdezucht,
- b) Entwicklung der künstlichen Besamung über die eigene Besamungsstation,
- c) Hengstfohlenaufzucht,

- d) Stationsleistungsprüfungen für Hengste und Stuten,
- e) Integration der Landesreit- und Fahrschule für die reitsportliche Ausbildung von Sportlerinnen und Sportlern und zur Weiterentwicklung von Turniersportlerinnen und Turniersportlern,
- f) Berufsausbildung zur Pferdewirtin und zum Pferdewirt mit Schwerpunkt Zucht und Haltung bzw. Reiten,
- g) Durchführung der überbetrieblichen Ausbildung,
- h) Vermarktung und Ausbildung von Reit- und Fahrpferden,
- i) Durchführung von und Beteiligung an Pferdeveranstaltungen (Präsentationen, Auktionen, Turniere) sowie
- j) Bewirtschaftung des landwirtschaftlichen Betriebes mit Grünland und Ackerbau

(vgl. Erlass des Ministeriums für Landwirtschaft vom 21. Oktober 1999 – 101.1.22-01561,02100/2 „Organisation des Landgestütes Radegast/Prussendorf).

Im Landgestüt Sachsen-Anhalt waren im Jahr

- 2003 21 Bedienstete (auf 20,5 Stellen) zuzüglich 12 Auszubildende und
- 2004 21 Bedienstete (auf 20,5 Stellen) zuzüglich 8 Auszubildende

tätig.

Das Landgestüt Sachsen-Anhalt hat in den Jahren 1999 bis 2004 nachstehende Zuschüsse erhalten:

Tabelle 10.1 Zuschüsse an das Landgestüt Sachsen-Anhalt

Jahr	Zuschüsse⁵² für		Summe
	Liquidität	Investitionen	
1999	479.080,49 €	1.073.712,95 €	1.552.793,44 €
2000	458.117,53 €	306.775,13 €	764.892,66 €
2001	458.117,53 €	86.919,62 €	545.037,15 €
2002	402.724,00 €	255.600,00 €	658.324,00 €
2003	384.585,00 €	250.000,00 €	634.585,00 €
2004	342.000,00 €	100.000,00 €	442.000,00 €
Summe:	2.524.624,55 €	2.073.007,70 €	4.597.632,25 €

⁵² vgl. Haushaltsrechnungen der entsprechenden Jahre

Darüber hinaus konnte das Landgestüt Sachsen-Anhalt die folgenden Betriebsergebnisse aufweisen:

Tabelle 10.2 Betriebsergebnisse des Landgestütes Sachsen-Anhalt

Jahr	Verlust (-) laut Gewinn- und Verlustrechnung	bereinigter Verlust⁵³ (Verlust ./ Liquiditätszuschuss)
1999	- 2.395.580,06 €*	- 1.916.499,57 €
2000	- 821.985,91 €	- 363.868,38 €
2001	- 493.751,20 €	- 35.633,67 €
2002	- 802.368,08 €	- 399.644,08 €
2003	- 768.192,23 €	- 383.607,23 €
2004	- 713.259,85 €	- 371.259,85 €
Summe		- 3.470.512,78 €

* Der hohe Verlust resultiert u. a. aus dem Verkauf der Liegenschaft Radegast und dem damit verbundenen Buchverlust.

Den o. a. Tabellen ist zu entnehmen, dass das Landgestüt Sachsen-Anhalt in den Jahren 1999 bis 2004 durchschnittlich jährliche Zuschüsse

i. H. v. 767.000 €

vom Land erhalten hat. Darüber hinaus hat die Bewirtschaftung des Landgestütes Sachsen-Anhalt in dem o. a. Zeitraum zu durchschnittlichen jährlichen Verlusten

i. H. v. 578.000 €

geführt. Die im o. a. Zeitraum kumulierten bereinigten Verluste betragen rund 3.470.500 €.

Im Rahmen seiner Erhebungen stellte der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt u. a. Folgendes fest:

- Aus dem Aufgabenbereich des Landgestütes Sachsen-Anhalt zählen lediglich die Bereiche Hengsthaltung und Pferdezücht (a) sowie die Stationsleistungsprüfung für Hengste und Stuten (d) zu den hoheitlichen Aufgaben. Die Grundlage hierfür ist jeweils das Tierzuchtgesetz.

⁵³ Korrigiert, da das Landgestüt Sachsen-Anhalt den Liquiditätszuschuss des Landes nicht in der Gewinn- und Verlustrechnung, sondern im Eigenkapital gebucht hat.

Die übrigen Tätigkeiten mögen zwar mit den hoheitlichen Aufgaben im Zusammenhang stehen, sie sind aber weitestgehend dem fiskalischen Bereich zuzuordnen.

- Das Landgestüt Sachsen-Anhalt hat im Rahmen seiner Aufgabenwahrnehmung oftmals nicht die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet.

So hat es beispielsweise ein sieben Monate altes Fohlen erworben, das es elf Monate später auf Grund von „Entwicklungsstörungen“ notschlachten musste. Diese „Entwicklungsstörungen“ hätte das Landgestüt Sachsen-Anhalt bereits beim Kauf des Fohlens erkennen müssen.

- Das Landgestüt Sachsen-Anhalt hat in vielen Aufgabenbereichen auf die Erhebung kostendeckender Entgelte verzichtet.

Beispielsweise hat der Landesrechnungshof der Kostenstelle „Landesreit- und Fahrschule“ (fiskalische Aufgabe) entnommen, dass das Landgestüt Sachsen-Anhalt hier im Jahr 2004 Einnahmen i. H. v. 37.300 € und Ausgaben i. H. v. 71.200 € zugeordnet hat.

Somit ergab sich für diesen Bereich mindestens ein Verlust von rund 33.900 € ohne, dass das Landgestüt Sachsen-Anhalt erkennbare Maßnahmen zur Herstellung der Wirtschaftlichkeit eingeleitet hat.

- Das Landgestüt Sachsen-Anhalt bzw. das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt haben im geprüften Zeitraum mehrmals Teile des Anlagevermögens (Pferde, Grundstücke) veräußert, um die Liquidität des Betriebes im laufenden Geschäftsjahr zu sichern.

So verkaufte das Landgestüt Sachsen-Anhalt beispielsweise im Jahr 2004 drei Hengste des Anlagevermögens zu einem Preis i. H. v. rund 195.000 €.

Solche Veräußerungen stellen einen erheblichen Eingriff in das Vermögen des Landgestütes Sachsen-Anhalt dar. Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist der Verkauf von Anlagevermögen zur Sicherung der Liquidität wenig geeignet, die Wirtschaftlichkeit des Betriebes mittel- und langfristig zu verbessern.

- Das Landgestüt Sachsen-Anhalt hat Aufträge zumeist ohne Berücksichtigung der einschlägigen Vergabevorschriften vergeben.

Beispielsweise hat es im Jahr 2005 ein geländegängiges Dienstkraftfahrzeug zu einem Preis i. H. v. 29.900 € erworben. Es hat hierzu im Vorfeld zwei Firmen zur Angebotsabgabe aufgefordert.

Das Landgestüt Sachsen-Anhalt führte keine Wirtschaftlichkeitsprüfung zu den Varianten Leasing bzw. Kauf durch.

Des Weiteren beachtete es nicht, dass es auf Grund des Auftragsvolumens eine beschränkte Ausschreibung nach öffentlichem Teilnahmewettbewerb gemäß VOL/A hätte durchführen müssen.

Darüber hinaus hat das Landgestüt Sachsen-Anhalt die bestehenden Rahmenverträge des Landes, die auch für Kraftfahrzeuge gelten und günstigere Konditionen zur Folge haben, nicht berücksichtigt.

Das Landgestüt Sachsen-Anhalt hat durch diese Vorgehensweise gegebenenfalls nicht das wirtschaftlichste Angebot ermittelt.

- Das Landgestüt Sachsen-Anhalt führte u. a. im Bereich des Pferdesports Lehrgänge durch und setzte teilweise Honorarkräfte ein. Es verzichtete hierbei auf den Abschluss von Honorarverträgen, in denen neben dem Leistungsumfang, das Honorar und die Erstattung möglicher Nebenkosten zu vereinbaren gewesen wären, und gewährte den Honorarkräften kostenfreie Übernachtung und Verpflegung.

Die Honorarkräfte stellten ihrerseits dem Landgestüt Sachsen-Anhalt ihre Leistungen in Rechnung.

Auf Grund der fehlenden vertraglichen Gestaltung ist eine Transparenz der Honorarabrechnungen so nicht gegeben. Hierbei ist insbesondere nicht ersichtlich, ob die kostenlose Verpflegung und Unterbringung sich auf die Höhe des Honorars ausgewirkt hat.

Es ist davon auszugehen, dass das Landgestüt Sachsen-Anhalt bei der derzeitigen unwirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung auch in den nächsten Jahren

auf Zuschüsse des Landes in entsprechender Größenordnung angewiesen sein wird.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass nicht alle Bundesländer ein eigenes Landgestüt unterhalten. Das Land Thüringen arbeitet beispielsweise im Rahmen der Pferdezucht eng mit dem Freistaat Sachsen zusammen.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist das Vorhalten eines eigenen Landgestütes Sachsen-Anhalt bei Berücksichtigung des geringen hoheitlichen Anteils an den Gesamtaufgaben sowie seiner unwirtschaftlichen Situation zu prüfen.

Im Übrigen hält es der Landesrechnungshof für dringend geboten, die wirtschaftliche Situation des Landgestütes Sachsen-Anhalt zu verbessern. Zur Minimierung der Defizite sollte das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hierbei die Möglichkeit der Zusammenarbeit mit Gestüten anderer Bundesländer prüfen (u. a. mit dem Land Brandenburg), um daraus sich ergebende Synergieeffekte zu nutzen.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt führte in seinen Stellungnahmen u. a. an, dass

- *das Landgestüt zur Verbesserung seiner Wirtschaftlichkeit bei den Pferdekäufen künftig den Fachtierarzt zur Begutachtung des Gesundheitszustandes hinzuzieht,*
- *das Land sich „zur Minimierung der Defizite ... zwischenzeitlich in Prüfung der Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit dem Land Brandenburg (befinde), um sich daraus ergebende Synergieeffekte zu nutzen“ und*
- *das Landgestüt „...zu einer verbesserten Kostendeckung...zwischenzeitlich bereits vergleichbare Gebühren mit den Bundesländern Berlin-Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen“ erhebt.*

Die diesbezüglichen Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	13	– Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel	1325	– Schuldenverwaltung
Titel	111 12	– Gebühren aus der Verwaltung von Bürgschaften
	871 01	– Für die Inanspruchnahme und für Aufwendungen zur Vermeidung von Verlusten aus Bürgschafts-, Gewähr- pp. -verträgen
Haushaltsjahre		– 2000 bis 2004
geprüftes Haushaltsvolumen		– 147.033.905 € (Nettozahlungen aus Bürgschaftsverpflichtungen)

11 Bürgschaften des Landes, insbesondere Bürgschaften zugunsten der gewerblichen Wirtschaft („Landesbürgschaften“)

Das Ministerium der Finanzen hatte 1991 unter Verstoß gegen die vergaberechtlichen Vorschriften einen Mandatarvertrag mit einer privatrechtlichen Gesellschaft geschlossen. Das Land hat auch in der Folgezeit ohne Ausschreibung an dem Vertrag mit dieser Gesellschaft festgehalten.

Verschiedene Regelungen des Vertrages sind mangelhaft.

1 Verstoß gegen Haushaltsrecht und Vergabevorschriften

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen der Prüfung der Bürgschaften des Landes Sachsen-Anhalt festgestellt, dass das Ministerium der Finanzen im Mai 1991 mit der Verwaltung der Landesbürgschaften eine privatrechtliche Gesellschaft ohne Ausschreibung beauftragt hat. Grundlage für den Abschluss des Vertrages waren die positiven Erfahrungen des Bundes sowie der alten Bundesländer mit diesem Vertragspartner.

Das Ministerium der Finanzen hat seitdem keine Kosten-Nutzen-Analyse bzw. kein Preiserkundungsverfahren durchgeführt. Damit sind die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verletzt. Der Auftraggeber kann sich insoweit nicht sicher sein, ob die mit der Gesellschaft getroffene Vergütungsregelung marktgerecht und angemessen ist.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, dass die freihändige Vergabe 1991 gerechtfertigt war, weil kein rechtlich verbindliches Haushaltsrecht des Landes, mithin keine Landeshaushaltsordnung, vorlag. Diese Argumentation lässt jedoch den Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 11. Dezember 1990 unberücksichtigt, in dem zweifelsfrei geregelt ist, dass bis zur Verkündung einer Landeshaushaltsordnung die Vorschriften der Bundeshaushaltsordnung entsprechende Anwendung finden. Damit waren rechtlich verbindlich auch die Vergabevorschriften anzuwenden (§ 55 BHO).

Der Gesellschaft obliegt als Mandatar die Bearbeitung der Anträge auf Gewährung einer Landesbürgschaft, die Vorbereitung der Entscheidungen des Landeskreditausschusses, die Überwachung sowie die Abwicklung Not leidender Kredite. Ferner regelt der abgeschlossene Vertrag die Einbindung des Mandatars bei der Abwicklung von Rahmenplanbürgschaften der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und die Bearbeitung, Prüfung und Mitwirkung bei der Abwicklung der Ausfälle, die das Land auf Grund seiner Rückbürgschaften für die Bürgschaftsbank Sachsen-Anhalt erleidet. Mitarbeiter des Ministeriums der Finanzen begleiten und ergänzen diese Tätigkeiten im Rahmen ihrer generellen Zuständigkeit für alle Bürgschaftsprogramme des Landes.

Insoweit weist das Ministerium der Finanzen zum Verzicht auf die Ausschreibung in seiner Stellungnahme auf besondere Umstände hin, die darin zu sehen sind, dass für die zu vergebende Leistung nur ein Unternehmen in Betracht kommt, das die im Vertrag umfassend umschriebenen Aufgaben auch bewältigen könne. Auch derzeit gäbe es in Magdeburg keine weitere international renommierte Gesellschaft, die vor Ort die notwendigen Ressourcen zur Durchführung der im Mandatarvertrag enthaltenen Aufgaben vorhalte.

Eine Präsenz in Magdeburg ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht erforderlich.

Er ist der Auffassung, dass spätestens anlässlich der ersten Anpassung der Vergütungsregelung im Jahr 1996 eine Ausschreibung der zu vergebenden Leistung – die eindeutig und erschöpfend beschreibbar ist und auch vom Auftragsvolumen her eine Ausschreibungspflicht begründet – hätte erfolgen müssen.

Das Ministerium der Finanzen stellt dar, dass die ursprüngliche Vergabe der Leistungen an die Gesellschaft nach Haushaltsrecht und Verdingungsordnung gerechtfertigt gewesen sei, so dass in der Folgezeit keine Notwendigkeit bestanden habe, (nicht vorhandene) Verstöße gegen diese Normen zu heilen.

Auch die späteren Vertragsänderungen hätten gemäß § 55 LHO keine Ausschreibungspflicht zur Folge, da § 55 LHO eine Pflicht zur Ausschreibung nur beim Abschluss von Verträgen normiere, nicht jedoch bei der Neuregelung der Vergütung, weil eine solche als Möglichkeit bereits im ursprünglichen Vertrag vorgesehen gewesen sei.

Der Landesrechnungshof erkennt nicht, dass eine Ausschreibungspflicht nicht durch die Änderungsbedürftigkeit der Vergütungsregelung an sich begründet ist. Dies entbindet das Land aber nicht von der Verpflichtung gemäß § 55 LHO, auch bereits abgeschlossene unbefristete Verträge regelmäßig neu auszuschreiben, damit die verfügbaren Ausgaben im Rahmen des Wettbewerbs wirtschaftlich und sparsam verwendet werden.

Ferner weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass spätestens seit Veröffentlichung der Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption vom 2. März 1998 („Anti-Korruptionserlass“, MBl. LSA Nr. 13/1998 vom 12. März 1998, S. 472 ff.) geregelt ist, dass bei der Vergabe wiederkehrender Leistungen möglichst unter den Auftragnehmerinnen und Auftragnehmern zu wechseln ist (siehe „Anti-Korruptionserlass“ Teil II: Besondere Bestimmungen für das öffentliche Auftragswesen, Nr. 12, Verfahren bei beschränkter Ausschreibung und Freihändiger Vergabe). Ein unbefristeter Vertrag entbindet die öffentliche Verwaltung nicht, in bestimmten Zeitabständen die zu vergebenden Leistungen neu auszuschreiben bzw. den Auftragnehmer zu wechseln.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, dass das Land beabsichtige, im Zusammenhang mit der Neugestaltung des EU-Wettbewerbsrechts in den Jahren 2008/2009 den Mandatarvertrag auszuschreiben.

2 Mangelhafte Regelungen im Zusammenhang mit einer Beendigung des Mandatarvertrages

Das Land und die beauftragte privatrechtliche Gesellschaft haben den Vertrag auf unbestimmte Zeit geschlossen. Er kann mit einer Frist von einem Jahr zum Jahresende gekündigt werden mit der Maßgabe, dass das Land

„nachgewiesene, angemessene und unvermeidbare – auch unter sozialen Gesichtspunkten – Auslaufkosten, die innerhalb von 12 Monaten nach Beendigung des Vertrages unmittelbar im Zusammenhang mit der Bürgschaftsverwaltung anfallen“

übernimmt. Diese Formulierung lässt es zu, dass die Gesellschaft dem Land erhebliche Kosten, insbesondere Sozialplankosten, bei Beendigung des Vertrages in Rechnung stellt, so dass eine Kündigung des Vertrages den Vertretern des Landes – ohne Sachgrund – erschwert wird.

Das Ministerium der Finanzen hat – ohne nähere Begründung – mitgeteilt, es gehe davon aus, dass die angesprochenen Kosten durch eine flexible Auslaufvereinbarung auf Null reduziert werden könnten.

3 Mehrfache Anpassungen der Vergütungsregelung des Mandatarvertrages

Als Vergütung hatte das Ministerium der Finanzen mit der Gesellschaft zunächst vereinbart, dass dieser sämtliche vereinnahmten Bürgschaftsentgelte – vermindert um die Abführungen z. B. an den Bund – sowie die auf dem Treuhandkonto vereinnahmten Zinsen zustehen.

Eine erste Anpassung der Vergütungsregelung vereinbarten die Vertragspartner am 4. Dezember 1996 rückwirkend zum 1. Januar 1996. Danach stand der Gesellschaft jetzt aus den vereinnahmten Bürgschaftsentgelten ein betraglich festgelegter Sockelbetrag zu. Die diesen Sockelbetrag übersteigenden Bürgschaftsentgelte haben sich Land und Gesellschaft je hälftig geteilt.

Der Vertrag sah von vornherein vor, dass Anpassungen der Vergütungsregelung getroffen werden konnten.

Anpassungen der Vergütungsregelung zum 1. Juli 2000 und zum 1. Juli 2004 beinhalteten jeweils Erhöhungen des vereinbarten Sockelbetrages für die Gesellschaft. Die den Sockelbetrag übersteigenden Bürgschaftsentgelte teilen sich Land und Gesellschaft in einem festgelegten Verhältnis.

Mit diesen Anpassungen hatte sich nach Feststellung des Landesrechnungshofes die Vertragsgestaltung zu Ungunsten des Landes geändert.

Die Vertragsanpassungen waren nach Auffassung des Ministeriums der Finanzen gerechtfertigt, da mit dem Passus im Mandatarvertrag, dass die Vergütungsregelung bei Bedarf angepasst werden kann, ein Rechtsanspruch auf Neuregelung der Vergütung verbrieft sei. Damit seien die jeweiligen Anpassungen der Vergütungsregelung keine Vertragsänderungen, die das Ministerium gesondert hätte begründen müssen. Intern seien die Begründungen für die jeweiligen Neuregelungen in Form von Stellungnahmen dokumentiert.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind die jeweiligen Anpassungen der Vergütungsregelung nicht angemessen. Dies gilt insbesondere, weil die Vergütung nicht nur Tätigkeiten des Mandatars im Zusammenhang mit der Verwaltung und Abwicklung von Landesbürgschaften betrifft, sondern vor allem auch die Abwicklung der Ausfallzahlungen aus der Rückverbürgung der Bürgschaftsbank Sachsen-Anhalt.

4 Mangelnde Transparenz der Höhe der vereinnahmten Bürgschaftsentgelte und der Vergütungszahlungen an den Mandatar in Haushaltsplan bzw. Haushaltsrechnung

Das Land weist Einnahmen aus der Verwaltung von Bürgschaften im Einzelplan 13, Kapitel 1325 unter dem Titel 111 12 aus.

Entgegen dem Wortlaut der Erläuterungen sind in dem Titel einerseits nicht nur Einnahmen aus Entgelten für die Gewährleistungen von Wohnungsbaubürgschaften und Entgelten aus der Verwaltung von Bundesbürgschaften, sondern auch die Bürgschaftsentgelte für die Gewährleistungen von Landesbürgschaften enthalten,

andererseits sind diese Einnahmen um die Vergütung des Mandatars gekürzt. Die Erläuterungen sind damit unzutreffend.

Unter dem Ausgabetitel im Einzelplan 13, Kapitel, 1325 Titel 871 01 veranschlagt und weist das Land die Beträge aus, die es im Rahmen von Inanspruchnahmen aus gewährten Bürgschaften auskehren muss.

Erhaltene Rückzahlungen/Erstattungen aus Sicherheitenverwertungen werden von diesen Ausgaben abgesetzt.

Über die Höhe der ausgereichten Bürgschaften, der Inanspruchnahmen und der Rückerstattungen erstattet das Ministerium der Finanzen dem Landtag separat Bericht.

Die Vergütungszahlungen an den Mandatar werden bislang weder im Haushalt noch in dem o. g. Bericht ausgewiesen.

Bei der Veranschlagung der Einnahmen aus Bürgschaftsentgelten und der Einnahmenreduzierung der mit der Verwaltung der Bürgschaften verbundenen Ausgaben wird nach Meinung des Landesrechnungshofes das in der LHO festgeschriebene Bruttoprinzip (§ 15 LHO) missachtet, wonach Einnahmen und Ausgaben in voller Höhe und getrennt voneinander zu veranschlagen sind. Folge ist, dass nicht erkennbar ist, was das Land die Bearbeitung der Bürgschaften kostet.

Diese Feststellungen treffen auch für den fehlenden Bruttonachweis der Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsvollzug gemäß § 35 LHO zu.

Das Ministerium der Finanzen hat eine Anpassung der Erläuterungen zugesagt und schlägt vor, die Einnahmen künftig bei der Haushaltsrechnung aufzuschlüsseln.

5 Fazit

Der Landesrechnungshof hält es für geboten, bei nächster Gelegenheit eine Ausschreibung der im Zusammenhang mit dem Mandatarvertrag notwendigen Leistungen durchzuführen. Das bedeutet, dass der bestehende Vertrag zum Jahresende 2006 mit Wirkung zum 31. Dezember 2007 zu kündigen ist, unabhängig von der erwarteten Änderung des EU-Rechts.

Vor einer Neuausschreibung der zu vergebenden Leistungen sollte das Ministerium der Finanzen eine Abwägung vornehmen, welche Aufgaben der Bürgschaftsbearbeitung und -verwaltung es zukünftig selbst durchführen will und welche Aufgaben auf einen Mandatar übertragen werden bzw. bleiben sollen. Erst nach dieser Abwägung kann das Land für die extern zu vergebenden Leistungen Vergleichsangebote einholen und die zur Erfüllung der Anforderungen des § 7 Abs. 2 LHO geforderte Wirtschaftlichkeitsberechnung durchführen.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass das Ministerium der Finanzen darlegt, wie durch eine flexible Auslaufvereinbarung die Kosten für das Land tatsächlich auf Null reduziert werden können.

Bei künftigen Vertragsabschlüssen sind die angesprochenen mangelhaften Regelungen, die den Vertretern des Landes eine Vertragskündigung erschweren, zu vermeiden.

Der Landesrechnungshof hat das Ministerium der Finanzen aufgefordert, die Einnahmen und Ausgaben für die Bürgschaften zukünftig entsprechend der einschlägigen Regeln des Haushaltsrechts im Haushaltsplan zu veranschlagen und in der Haushaltsrechnung transparent auszuweisen.

Einzelplan	13	– Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel	1305	– Hochwasserhilfe
Titel	883 71	– Zuwendungen für Investitionen an Gemeinden
Haushaltsjahre		– 2002 bis 2004
geprüftes Haushaltsvolumen		– 7.950.224,46 €
Einzelplan	14	– Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	1403	– Verkehr
Titel	883 69	– Zuwendungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände (Umweltverbund)
	ab 2003 883 64	
Haushaltsjahre		– 2001 bis 2005
geprüftes Haushaltsvolumen		– 6.196.858,00 €

12 Zuweisungen an die Landeshauptstadt Magdeburg für den Wiederaufbau der Sternbrücke

Das Land Sachsen-Anhalt hat den Wiederaufbau der im 2. Weltkrieg zerstörten Sternbrücke in der Landeshauptstadt mit rund 14 Mio. € gefördert, um eine schnelle und attraktive Anbindung des Stadtparks Rotehorn mittels öffentlichen Personennahverkehrs und damit verbunden eine Steigerung der Attraktivität des ÖPNV im Vergleich zum Individualverkehr zu schaffen. Dieses Förderziel wurde mit der Inbetriebnahme der Brücke nicht in vollem Umfang erreicht.

Bei der Bewilligung der Fördermittel für den Wiederaufbau der Sternbrücke hat der Zuwendungsgeber nicht immer die zuwendungsrechtlichen Grundlagen und die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet.

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2005 die Förderung des Wiederaufbaus der Sternbrücke in der Landeshauptstadt Magdeburg durch das Land Sachsen-Anhalt geprüft.

Aus dem Landeshaushalt sind in den Jahren 2001 bis 2005 rund 6,2 Mio. € für den Wiederaufbau der Sternbrücke in Form von Zuweisungen zur Verfügung gestellt worden. Außerdem erhielt die Landeshauptstadt auf Grund der Flutkatastrophe an der Elbe und damit verbundener Schädigungen an der wieder zu errichtenden Sternbrücke in den Jahren 2002 bis 2004 aus der Hochwasserhilfe rund 7,9 Mio. € Zuwendungen.

1 Attraktivität des ÖPNV

Mit Datum vom 19. November 2001 hat das ehemalige Regierungspräsidium Magdeburg den ersten Zuwendungsbescheid für die Maßnahme „Wiederaufbau der Sternbrücke in Magdeburg für den öffentlichen Personennahverkehr“ erlassen. In der Begründung des Bescheides führte das Regierungspräsidium aus, dass durch die ausschließliche Zweckbestimmung der Sternbrücke für den ÖPNV eine schnelle und attraktive Anbindung an den Stadtpark Rotehorn erreicht und die Attraktivität des ÖPNV im Vergleich zum Individualverkehr ebenfalls erhöht wird. In der Nebenbestimmung 2.7. des o. g. Bescheides hat das Regierungspräsidium festgelegt, dass auf Grund der zu avisierenden ÖPNV-Beschleunigung zu gewährleisten ist, dass die Sternbrücke ausschließlich durch den ÖPNV genutzt wird.

Mit dem Antrag auf Förderung des Wiederaufbaus der Sternbrücke hat die Landeshauptstadt Magdeburg Unterlagen beigebracht, die die Notwendigkeit der Maßnahme sowie auch die Bedeutung für den öffentlichen Personennahverkehr innerhalb der Stadt begründen. Der Landesrechnungshof stellte bei seinen Prüfungen fest, dass die tatsächlichen Gegebenheiten nach der Inbetriebnahme der Sternbrücke den Planungen der Stadt aus der Antragstellung entgegenstehen.

1. Die Landeshauptstadt beabsichtigte eine neue Linienführung der Linie 59 vom Hasselbachplatz bis zur Stadtparkstraße, weil der Hasselbachplatz als südlicher Zentrums-knoten ideale Übergangsmöglichkeiten zwischen Straßenbahnlinien, der S-Bahn und der Buslinie zum Stadtpark bietet und damit ein großes Nutzerpotenzial angesprochen wird.

Die im Antrag als optimal dargestellte Linienführung der Buslinie 59 hat die Landeshauptstadt jedoch nicht realisiert. Der in den Planungen als wichtige Übergangsmöglichkeit von anderen Verkehrsträgern in die Linie 59 beschriebene Hasselbachplatz wird durch die Buslinie zum Stadtpark nicht bedient.

2. Zum anderen hat sich die Länge der Fahrstrecke gegenüber der alten Linie 59 (vor Eröffnung der Sternbrücke) erhöht. Damit ist zurzeit die angestrebte optimale Vernetzung der Buslinie 59 mit dem übrigen ÖPNV-Netz der Stadt nicht gegeben.
3. Bei ihren Planungen hatte die Stadt einen Grundtakt von 30 Minuten als sinnvoll erachtet und eingeschätzt, dass dadurch der Werktagsverkehr attraktiver werde. Die Abweichungen in der Fahrplangestaltung zwischen den Angaben aus der Antragstellung und der Situation zum Prüfungszeitpunkt stellen sich wie folgt dar:

Tabelle 12.1 Anzahl der Linienfahrten pro Tag

	Sommerhalbjahr		Winterhalbjahr	
	Montag - Freitag	Samstag/Sonntag	Montag - Freitag	Samstag/Sonntag
Planung	36	42	22	20
August 05	11	22	11	keine Bedienung

4. Nach den Planungen sollten Veranstaltungen im Stadtpark bzw. der Stadthalle mit dem ÖPNV über die Sternbrücke besser erreicht werden. Tatsächlich ist die Anordnung der Fahrten so gestaltet, dass in der Woche vormittags um 08:10 Uhr der letzte Bus Richtung Stadtpark fährt. Die nächste Möglichkeit, den Stadtpark zu erreichen, besteht erst wieder um 15:30 Uhr. An den Wochenenden fährt der erste Bus um 12:05 Uhr und der letzte um 18:30 Uhr. In umgekehrter Richtung ist die Konstellation ähnlich. Die Veranstaltungen im Stadtpark bzw. in der sich auf der Insel befindlichen Stadthalle mit Hilfe des öffentlichen Personennahverkehrs zu besuchen, ist auf Grund der Abfahrzeiten der Busse zum Teil nur eingeschränkt bzw. gar nicht möglich.
5. Der Bebauungsplan Nr. 242-1 „Elbebahnhof/Südliches Stadtzentrum, Teilbereich A“ der Stadt Magdeburg sieht vor, im südlichen Bereich des Plangebietes einen öffentlichen Parkplatz für rund 280 Pkw zu errichten. In der Begründung dazu heißt es u. a. unter 8.4 Grünordnerisches Zielkonzept:

„Rotehorn-Park: Festsetzung eines Parkplatzes unter der Elbebahnbrücke im Zusammenhang mit dem Neubau der Sternbrücke zur Entlastung des Rotehornparks vom Individualverkehr.“

Die Elbebahnbrücken befinden sich in unmittelbarem Anschluss an die Sternbrücke in Richtung Innenstadt. Mit der Errichtung dieses Parkplatzes werden die Besucher des Stadtparks dazu animiert, mit dem Pkw bis direkt vor die Sternbrücke zu fahren und diese dann fußläufig zu überqueren. Damit wird dem Zuwendungszweck, und zwar der verbesserten Nutzung des ÖPNV, direkt entgegengewirkt.

Die dargestellten Umstände führen nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht zur Steigerung der Attraktivität des ÖPNV im Vergleich zum Individualverkehr und tragen somit nicht zur Erfüllung des Zuwendungszweckes bei. Die Beteiligten sollten daher alle Anstrengungen unternehmen, um den angestrebten Zuwendungszweck doch noch zu erreichen.

Der Landesrechnungshof hat die Verwaltung aufgefordert, bei der noch ausstehenden Erfolgskontrolle seine Feststellungen zu berücksichtigen und bei der Beurteilung der Erreichung des Zuwendungszwecks bezüglich des ÖPNV einen engen Maßstab anzulegen.

2 Kostenintensive Natursteinverblendung

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass das ehemalige Regierungspräsidium Magdeburg bei der Bewilligung der Fördermittel für den Wiederaufbau der Sternbrücke die zuwendungsrechtlichen Grundlagen und die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht immer hinreichend beachtet hat.

1. Im Zuwendungsbescheid zum Wiederaufbau der Sternbrücke vom 19. November 2001 weist das Regierungspräsidium Magdeburg in seinen Nebenbestimmungen ausdrücklich darauf hin, dass in diesem Verfahren die Verwaltungsvorschriften zur Durchführung des GVFG (VV-GVFG) analog gelten. Nach den VV-GVFG ist vor der Bewilligung von ÖPNV-Vorhaben die wirtschaftliche Angemessenheit der Maßnahme zu prüfen.

In den vom Landesrechnungshof geprüften Akten waren weder ein Vermerk über die Prüfung des Förderantrages noch über die Prüfung der wirtschaftlichen Angemessenheit der Maßnahme enthalten. Allein die Feststellung im Zuwen-

dungsbescheid, dass bei der Planung des Vorhabens Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet wurden, ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht ausreichend.

2. Der Landesrechnungshof hat zur Beurteilung der Frage, ob der Wiederaufbau der Sternbrücke wirtschaftlich und sparsam geplant wurde, die Bieterangaben aus dem Vergabeverfahren insbesondere zu den Losen Massiv- und Stahlbau ausgewertet. Dabei wurde deutlich, dass bei der Zulassung anderer Bauvarianten als der durch die Landeshauptstadt vorgegebenen Planung erhebliche Preisvorteile erzielt worden wären. Die Zuwendungsempfängerin hätte zum Beispiel

- bei Ausführung als Sichtbeton in Strukturschalung im Vergleich zur geforderten Ausführung als Natursteinverblendung einen Preisvorteil in Höhe von rund 11 v. H. (783.694,96 €) der Angebotssumme (6.982.241,28 €),
- bei Verzicht auf die Gleisvorbereitung für einen nicht geplanten und technisch nicht möglichen Straßenbahnverkehr einen Preisvorteil in Höhe von rund 2 v. H. (59.755,73 €) der Angebotssumme (3.638.944,70 €),
- bei Verwendung einer einfachen Konstruktion in Form eines Kastenträgers anstelle des von der Stadt Magdeburg geforderten Fachwerkträgers einen Preisvorteil in Höhe von rund 19 v. H. (697.753,18 €) der Angebotssumme (3.612.987,04 €)

erzielen können.

Bei eingehender Prüfung hätte die Zuwendungsbehörde (Regierungspräsidium Magdeburg) unter Einbeziehung des Landesamtes für Straßenbau die Möglichkeiten zur wirtschaftlichen und sparsamen Gestaltung der Konstruktion ausschöpfen müssen.

3. Das Regierungspräsidium Magdeburg hat außerdem bereits in seinem Zuwendungsbescheid vom 19. November 2001 Ausgaben resultierend aus denkmalrechtlichen Auflagen als zuwendungsfähig anerkannt (im Bauwerksentwurf waren allein für die Position Natursteinmauerwerk rund 310.000 € kalkuliert), obwohl gemäß Nr. 5.1. VV-GVFG nur Aufwendungen zur betriebs- und verkehrsfertigen Herstellung des Vorhabens zuwendungsfähig sind. Zusätzliche Ausgaben, also Ausgaben die nicht zur betriebs- und verkehrsfertigen Herstel-

lung erforderlich waren, ergaben sich u. a. durch denkmalschutzrechtliche Auflagen bezüglich der Natursteinverblendung der Brücke.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes dient eine solch kostenintensive Natursteinverblendung aus Muschelkalk und Granit nicht der betriebs- und verkehrsfertigen Herstellung einer Brücke. Daher sind entsprechende Aufwendungen nach den VV-GVFG nicht zuwendungsfähig. Außerdem stellt diese Natursteinverblendung, wie weiter oben erläutert, nicht die wirtschaftlichste Variante dar und damit verstößt die Bewilligung entsprechender Zuwendungen gegen das in § 7 LHO festgeschriebene Sparsamkeitsprinzip. Dies gilt umso mehr, als durch die Auswirkungen des Hochwassers 2002 und den damit verbundenen Abriss aller noch vorhandenen Brückenteile eine komplette Neuverblendung der Brücke mit Naturstein erforderlich war und auf der Grundlage der Nachtragsverhandlung zu Kosten von rund 3,4 Mio. € führte.

3 Beschleunigung des Baufortschritts

In den Wiederaufbau der Sternbrücke sollten auch die noch vorhandenen alten Brückenteile einbezogen werden. Durch das Hochwasser der Elbe im Jahr 2002 wurden diese irreparabel geschädigt, der Abbruch war die Folge und somit eine Weiternutzung nicht möglich. Mit Bewilligungsbescheid vom 20. Dezember 2002 erkannte das Regierungspräsidium dies grundsätzlich an und bewilligte neben der Förderung aus ÖPNV-Mitteln zur Verbesserung des ÖPNV aus der Hochwasserhilfe Zuwendungen für den Wiederaufbau der ursprünglich noch vorhandenen Teile der Brücke. Im September 2003 informierte die Landeshauptstadt Magdeburg das Regierungspräsidium über eine nachträglich festgestellte Schadensausweitung auf Grund des Hochwassers vom August 2002. Darüber hinaus beantragte die Stadt u. a. zur Sicherung des Fertigstellungstermins im April/Mai 2005 (Eröffnungsveranstaltung der 1200-Jahrfeier der Stadt Magdeburg) eine Kostenerhöhung durch zusätzliche parallele Leistungen, die eine Beschleunigung des Baufortschritts bewirken sollten, als förderfähig anzuerkennen. Die Höhe dieser Kosten wurde mit rund 239.000 € beziffert. Das Regierungspräsidium Magdeburg erkannte die Mehrleistungen auf Grund der Beschleunigung der Bauzeit als förderwürdig an und bewilligte mit Bescheid vom 11. Dezember 2003 diese in voller Höhe.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes erfasst die Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Wiederherstellung der vom Hochwasser der Elbe geschädigten Infrastruktur in den Gemeinden ebenso wenig den Tatbestand der Be-

schleunigung der Baumaße der Sternbrücke wie den der Herstellung einer 60 Jahre nicht genutzten Brücke. Bei einer Verkehrsverbindung, die über 60 Jahre unterbrochen war, ist es marginal, ob sie vier Monate früher oder später wieder hergestellt wird. Die Landeshauptstadt Magdeburg hat zudem die zusätzlichen Ausgaben in Höhe von rund 239.000 € nicht damit begründet, dass ohne die schnellstmögliche Verkehrsanbindung des Stadtparks an das Stadtzentrum der Stadt oder dem Land erhebliche wirtschaftliche Nachteile entstehen würden, sondern ausschließlich mit dem Eröffnungstermin der 1200-Jahrfeier der Stadt.

Der Mehraufwand von rund 239.000 € für die vorzeitige Herstellung der Brücke, die nur in geringem Maße von Bussen des öffentlichen Personennahverkehrs genutzt wird, steht in keinem Verhältnis zu dem erreichten Zweck der Fertigstellung zum Stadtjubiläum.

Der Landesrechnungshof hält es für unumgänglich, zuwendungsfähige Ausgaben nur nach den gültigen Vorschriften festzusetzen und zu bewilligen.

In der Stellungnahme erklärte das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, dass die Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes erst nach der noch ausstehenden Prüfung des Verwendungsnachweises abschließend beantwortet werden können. In seinen Ausführungen wies das Ministerium darauf hin, dass die Linienführung der Linie 59 seit Dezember 2005 geändert ist und nun über den Hasselbachplatz führt, eine Erhöhung der Fahrgastzahlen und somit eine Verstärkung der Busfrequenz auf dieser Linie jedoch erst dann zu erwarten sei, wenn die Infrastruktur des Stadtparks Rotehorn besser entwickelt ist. Des Weiteren sollte bei der Bewertung der Förderung die besondere Situation nach dem Hochwasser 2002 berücksichtigt werden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	14	– Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	1403	– Verkehr
Titelgruppe	62 (85)	– Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)
	63	– Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs nach dem Regionalisierungsgesetz
Haushaltsjahre		– 2000 bis 2004
geprüftes Haushaltsvolumen		– 1.908.355 €

13 Versäumnisse bei der Bewilligung und Verwendung von Zuschüssen an öffentliche und private Unternehmen für den Neu- und Ausbau von Omnibusbetriebshöfen durch das Landesverwaltungsamt

Bei der Gewährung von Zuschüssen für Zwecke des Neu- und Ausbaus von Omnibusbetriebshöfen hat der Landesrechnungshof in Einzelfällen Verstöße der Bewilligungsbehörde gegen haushalts- und zuwendungsrechtliche Bestimmungen festgestellt.

Bei einem Zuwendungsempfänger hat die Bewilligungsbehörde die erforderliche Grundsuldbestellung zur Sicherung der Interessen des Landes nicht gefordert und Rückforderungen von Fördermitteln wegen teilweise nicht zweckentsprechender Verwendung nicht konsequent durchgesetzt.

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2005 die Zuschüsse an öffentliche und private Unternehmen für den Neu- und Ausbau von Omnibusbetriebshöfen der Jahre 2000 bis 2004 geprüft. In einem Zuwendungsfall bei der Förderung eines Omnibusbetriebes aus dem Jahr 2000 stellte der Landesrechnungshof ein pflichtwidriges Verhal-

ten und Handeln des Landesverwaltungsamtes bei der Bewilligung fest. Das Landesverwaltungsamt hat bezogen auf diesen Förderfall

- den Antrag auf Zuwendung nicht ordnungsgemäß und vollständig geprüft,
- die Zuwendungen nicht nachvollziehbar bewilligt,
- die erforderliche dingliche Sicherung der Grundschild nicht eingefordert und
- ein im Januar 2002 angekündigtes Widerrufsverfahren nicht konsequent verfolgt.

Der Omnibusbetrieb stellte im Jahr 2000 den Antrag auf eine Zuwendung zum Neubau des Betriebshofes (Abstellhalle), ohne entscheidungsrelevante Unterlagen, wie das Antragsformular, eine detaillierte Kostenberechnung bei Hochbauten nach DIN 276, Lagepläne, einen Erläuterungsbericht des Vorhabens und den ÖPNV-Anteil zur Berechnung beizufügen. Dieses geht auch aus dem Schreiben des Landesverwaltungsamtes vom 6. Juli 2000 an den Antragsteller hervor.

Zur Realisierung des Vorhabens erwarb der Omnibusbetrieb im Jahr 2000 ein Grundstück, auf dem er beabsichtigte seinen Omnibusbetrieb zu etablieren, d. h. eine Halle zum Unterstellen der Busse mit integriertem Büro- und Sanitärtrakt. Darüber hinaus beabsichtigte der Zuwendungsempfänger ein Wohnhaus zu errichten.

Das Landesverwaltungsamt stellte bei der Antragsprüfung am 4. Dezember 2000 fest, dass die Antragsunterlagen unvollständig und nur teilweise prüffähig waren und dass

- die Räume für zentrale Betriebsleitung, soziale Verwaltung sowie Parkplätze nicht zuwendungsfähig sind,
- die nicht förderfähigen Grunderwerbskosten sowie die nicht förderfähigen Ausgaben für Wohnhaus, Garten und Nebenanlagen im Antrag ausgewiesen sind,
- der Nachweis der Planungsleistungen fehlt (kein Architekten- und Ingenieurvertrag, keine schriftliche Honorarvereinbarung) und
- die Kostenermittlung nicht der Vorgabe nach der DIN 276 (detaillierte Kostenberechnung bei Hochbauten) entspricht.

Es forderte keine ergänzenden Unterlagen ab und erteilte dennoch am 4. Dezember 2000 einen Zuwendungsbescheid. Dieser enthielt einen vorläufigen Zuwendungsbetrag i. H. v. 101.235,79 €, der nach Vorlage des Verwendungsnachweises auf seine Rechtmäßigkeit geprüft werden sollte.

Für den Landesrechnungshof war im Einzelnen nicht nachvollziehbar, auf welcher Grundlage das Landesverwaltungsamt ohne getrennte Vorlage der Unterlagen für den Betriebshof und das Wohnhaus die zuwendungsfähigen Ausgaben des Betriebshofes ermittelt hat. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass nur bei klarer und eindeutiger Trennung der Maßnahmeteile (Betriebshof/Wohnhaus) und Nachvollziehbarkeit der notwendigen Ausgaben für den Omnibusbetriebshof eine Förderung hätte erfolgen dürfen. Diese eindeutigen Voraussetzungen lagen nicht vor.

Der Omnibusbetrieb forderte zwei Tage nach der Bewilligung im Dezember 2000 die gesamten bewilligten Fördermittel in Höhe von 101.235,79 € ab. Das Landesverwaltungsamt überwies die abgeforderten Fördermittel, obwohl keine dingliche Sicherung im Grundbuch eingetragen und auch – entgegen der Festlegung in den Verwaltungsvorschriften – von der Behörde nicht gefordert war.

In seiner Mittelabforderung am 6. Dezember 2000 gab der Zuwendungsempfänger an, dass er bis 30. November 2000 bereits 102.258,38 € verauslagt habe und bis Ende Januar 2001 weitere 457.206,91 € verausgaben werde. Damit wären die Gesamtausgaben i. H. v. 559.465,29 € geleistet und das Vorhaben hätte als abgeschlossen bewertet werden müssen.

Gemäß Nr. 1.4 ANBest-P zur VV Nr. 5.1 zu § 44 LHO darf die Zuwendung nur insoweit und nicht eher angefordert werden, als sie innerhalb von zwei Monaten nach der Auszahlung für fällige Zahlungen benötigt wird.

Gemäß Nr. 10.4 VV-GVFG soll die Auszahlung der Zuwendung an den Zuwendungsempfänger, der eine Person des Privatrechtes ist, erst erfolgen, wenn die Eintragung der dinglichen Sicherung an vorgesehener Stelle im Grundbuch gesichert ist. Ohne dingliche Sicherung ist eine Auszahlung der Fördermittel nicht zulässig.

Anhand des Ausgabenachweises stellte der Landesrechnungshof fest, dass der Omnibusbetrieb bis Ende Januar 2001 nur Ausgaben i. H. v. 155.170,40 € nachgewiesen hatte, die zudem hauptsächlich mit der Errichtung des Wohnhauses im Zusammenhang standen.

Der Zuwendungsempfänger hat somit die Zuwendung für einen zuwendungsfremden Zweck abgerufen und verwendet. Darüber hinaus hat er auch gegen die zwei Monatsfrist verstoßen.

Das Landesverwaltungsamt kündigte im Januar 2002 einen Widerruf der Zuwendung wegen des fehlenden Verwendungsnachweises an, da dieser seit Juli 2001 hätte vorliegen müssen. Im Antwortschreiben vom 23. Januar 2002 bat der Zuwendungsempfänger, von einem Widerruf des Zuwendungsbescheides abzusehen, da die Baumaßnahme bis heute noch nicht abgeschlossen sei und eine Änderung der Planung erfolgte. Mit dem Bau des Hallenobjektes sei begonnen worden. Eine Reaktion auf dieses Schreiben seitens des Landesverwaltungsamtes erfolgte nicht.

Bei einer Vor-Ort-Besichtigung am 19. April 2005 stellte der Landesrechnungshof fest, dass der Zuwendungsempfänger auf dem im Jahre 2000 zwecks Bebauung mit einer Abstellhalle erworbenen Grundstück dieses nicht für die Errichtung der Abstellhalle genutzt, sondern lediglich das Wohnhaus nebst Außenanlagen errichtet hat.

Mit dem eigentlichen Zuwendungszweck, dem Bau einer Abstellhalle hat der Zuwendungsempfänger erst im Juni 2002 auf einem zusätzlich im Jahr 2001 erworbenen Grundstück begonnen. Für den Kauf des Grundstückes wurden keine Fördermittel beantragt und verwendet.

Das Schreiben des Zuwendungsempfängers vom 23. Januar 2002 an das Landesverwaltungsamt bot ausreichend Anlass, die Erfüllung des Zuwendungszweckes und der Mittelverwendung endgültig und abschließend zu prüfen. Bereits zu diesem Zeitpunkt hätte für die Bewilligungsbehörde die Möglichkeit bestanden, rechtzeitig die nicht zweckentsprechende Verwendung der ausgereichten Fördermittel zu erkennen und den Zuwendungsbescheid zu widerrufen.

Das Nicht-Tätigwerden des Landesverwaltungsamtes bis zum Beginn der Prüfung durch den Landesrechnungshof im Jahr 2005 begünstigte die zweckwidrige Verwendung der Fördermittel, was zweifelsfrei zu einem finanziellen Nachteil für das Land geführt hat. Mehr als drei Jahre interessierte sich der Zuwendungsgeber nicht für seine ausgereichten Fördermittel i. H. v. 101.235,79 €, obwohl ausreichend Anhaltspunkte für einen unzulässigen Umgang mit den Fördermitteln durch den Zuwendungsempfänger vorlagen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Bewilligungsbehörde unverzüglich den Verwendungsnachweis prüft und den Widerruf der Zuwendung zuzüglich Erstattungszinsen geltend macht.

Darüber hinaus hält der Landesrechnungshof es für unverzichtbar, dass die Bewilligungsbehörde künftig ihre Bewilligungs-, Kontroll- und Überwachungsaufgaben wesentlich intensiver wahrnimmt als bisher.

Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hat mitgeteilt, dass noch umfangreiche Recherchen erforderlich sind, um die Prüfung des Verwendungsnachweises abzuschließen. Über das Ergebnis wird unaufgefordert berichtet.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	14	– Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	1403	– Verkehr
Titelgruppen	63 u. 65	– Ausgleichszahlungen im Ausbildungsverkehr aus gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen
Haushaltsjahre		– 2002 und 2003
Haushaltsvolumen		– 61,5 Mio. € (Zahlungen an geprüfte Verkehrsunternehmen)

14 Ausgleichszahlungen gemäß § 45 a Personenbeförderungsgesetz (PBefG) an Verkehrsunternehmen für Einnahmeverluste im Ausbildungsverkehr

Die vom Land geleisteten Ausgleichszahlungen gemäß § 45 a PBefG überstiegen in den Jahren 2002 und 2003 die Einnahmeverluste aus dem Verkauf verbilligter Ausbildungszeitfahrausweise um ein Vielfaches. Die Überzahlung betrug das 1,7- bis 4,8fache (rund 150.000 € bis 3.800.000 €) des Einnahmeverlustes. Allein bei den vom Landesrechnungshof geprüften 17 Verkehrsunternehmen betrug die Überzahlung in den Jahren 2002 rund 19,1 Mio. € und 2003 rund 19,6 Mio. €. Diese indirekte, nicht transparente Subventionierung ist mit dem PBefG nicht vereinbar.

Der Landesrechnungshof hat daher dem Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr empfohlen, eine Änderung des in § 45 a PBefG festgelegten Berechnungsverfahrens auf Bundesebene zu initiieren bzw. die von anderen Bundesländern bereits eingebrachten Initiativen zu unterstützen.

1 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2005 stichprobenartig die Pflichtzahlungen geprüft, die das Land gemäß § 45 a PBefG als Ausgleich an Verkehrsunternehmen

für Einnahmeausfälle bei den verbilligten Zeitkarten des Ausbildungsverkehrs in den Jahren 2002 und 2003 zu leisten hatte.

Von 38 Verkehrsunternehmen, die Ausgleichszahlungen erhalten haben, hat der Landesrechnungshof 17 in die Prüfung einbezogen und damit rund 80 v. H. der ausbezahlten Mittel mit der Prüfung erfasst.

2 Gesetzliche Regelungen

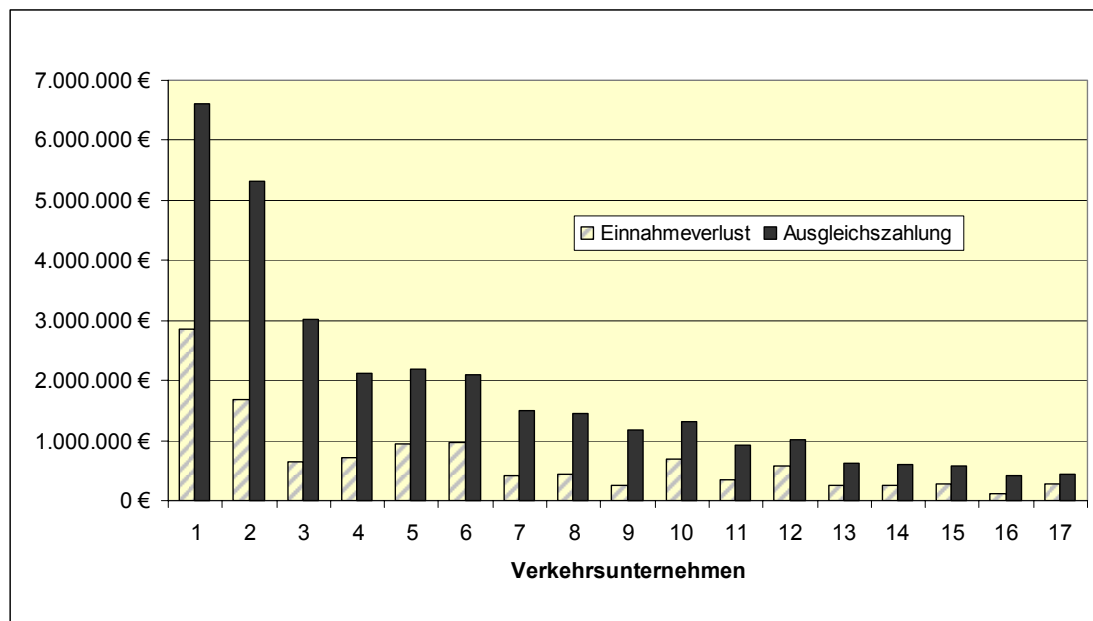
Die Regelung des § 45 a PBefG ermöglicht den Verkehrsunternehmern einen Ausgleich für Verluste aus der Beförderung von Personen mit Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs. Die Einführung des § 45 a PBefG beruht auf der Absicht, den Unternehmen nicht die volle Höhe der Mindereinnahmen aufzubürden, die sich daraus ergibt, dass für Auszubildende besonders preisgünstige Beförderungsentgelte angeboten werden.

Ausgeglichen wird zur Hälfte der Unterschiedsbetrag zwischen Verkaufserlös der verbilligten Zeitfahrausweise (Ist-Einnahmen) und den rechnerisch ermittelten fiktiven Kosten (Sollkosten). Die Sollkosten sind definiert als Produkt aus landesrechtlich festgelegten verkehrsspezifischen Kosten und den im Ausbildungsverkehr geleisteten Personen-Kilometern, die durch Multiplikation der Beförderungsfälle mit der mittleren Reiseweite errechnet werden. Die Berechnungsgrundlagen für die Ermittlung der Personen-Kilometer hat der Bund in der Personenbeförderungsausgleichsverordnung (PBefAusglV) festgelegt.

3 Prüfungsergebnisse

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass bei allen geprüften Verkehrsunternehmen die Ausgleichszahlungen um ein Vielfaches höher sind als die Einnahmeverluste, die durch die in der Regel um 25 v. H. verbilligten Ausbildungszeitfahrausweise im Vergleich zum Allgemeinen Zeitkartentarif verursacht wurden. Die Spanne reichte vom 1,7fachen bis zum 4,8fachen des Einnahmeverlustes. Damit wird auch deutlich, dass die Verkehrsunternehmen in höchst unterschiedlichem Maße von diesen Überzahlungen profitieren.

Abbildung 14.1 Vergleich zwischen Einnahmeverlusten durch Rabattierung und Ausgleichszahlungen im Ausbildungsverkehr im Jahr 2003



Die Überzahlungen haben ihre Ursache in den bundesgesetzlichen Vorgaben des § 45 a PBefG in Verbindung mit der Personenbeförderungsausgleichsverordnung (PBefAusglV) zur Berechnung der pauschalen Sollkosten (fiktive Kosten).

Allein bei den vom Landesrechnungshof geprüften 17 Verkehrsunternehmen betrug die Überzahlung in den Jahren 2002 rund 19,1 Mio. € und 2003 rund 19,6 Mio. €. Sie stellt insoweit eine indirekte, nicht transparente Subventionierung des ÖPNV dar.

4 Schlussfolgerungen

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes geht dies über die Intention des § 45 a PBefG hinaus, wonach die im Ausbildungsverkehr entgangenen Einnahmen auszugleichen sind, die den Verkehrsunternehmen durch die verbilligte Beförderung von Schülern und Auszubildenden entstehen. Der Landesrechnungshof hält deshalb eine Änderung der Ausgleichsregelung für erforderlich.

Ziel einer Neuregelung sollte sein, die Höhe der Ausgleichszahlungen auf die Preisdifferenz zwischen dem Ausbildungstarif und dem allgemeinen Zeitkartentarif zu begrenzen. Das entspricht dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Verkehrsunternehmen mit und ohne Ausbildungsverkehr und hat den Vorteil, das derzeitige komplizierte und verwaltungsaufwändige Verfahren, sowohl in den Verkehrsunternehmen als auch im Landesverwaltungsamt, zu vereinfachen.

Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr empfohlen, eine Änderung des in § 45 a PBefG festgelegten Berechnungsverfahrens auf Bundesebene zu initiieren bzw. die von anderen Bundesländern bereits eingebrachten Initiativen zu unterstützen.

Das Ministerium teilt die Ansicht des Landesrechnungshofes zunächst nicht und hat sich wie folgt dazu geäußert:

Nach den einschlägigen Regelungen sei es ausdrücklich vorgesehen, die Berechnung des Ausgleichsanspruchs nicht an den bei den Unternehmen eingetretenen Rabattierungsverlusten auszurichten, sondern den bei den Unternehmen für die Erbringung der Beförderungsleistungen entstandenen Aufwand (Kosten) als maßgebliche Berechnungsgröße zugrunde zu legen. Eine indirekte Subventionierung des ÖPNV sei auch eine zumindest in Kauf genommene Auswirkung der geltenden Regelungen des § 45 a PBefG und der dazu ergangenen „Verordnung über den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Straßenverkehr (PBefAusglV)“.

Gleichwohl teilte das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr dem Landesrechnungshof mit, dass dessen Empfehlung noch einer tieferen Prüfung bedarf.

Nunmehr hat das Ministerium folgenden aktuellen Sachstand mitgeteilt:

Der Bundesrat hat den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes beschlossen. Den Ländern soll damit die Gelegenheit gegeben werden, eigene inhaltliche Regelungen an Stelle von Bundesrecht zu setzen. Das Land Sachsen-Anhalt werde dann „... eine Regelung anstreben, die den Verkehrsunternehmen die Mehraufwendungen des Ausbildungsverlustes erstattet, aber die Nachteile vermeidet, unter denen die derzeitige Regelung leidet.“

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	14	– Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	1405	– Allgemeine Aufgaben des Straßenbaus
Titel	685 02	– Zuschüsse an Organisationen für Maßnahmen zur Unfallverhütung
Haushaltsvolumen		– 383.500 €

15 Nicht transparente Haushaltsführung der Landesverkehrswacht e. V.

Die Haushaltsführung der Landesverkehrswacht e. V. ist für den Zuwendungsgeber nicht transparent.

Es gibt Doppelstrukturen bei der Verkehrssicherheitsarbeit.

Die ausgereichten Zuwendungen werden teilweise unwirtschaftlich, nicht sparsam und nicht dem Verwendungszweck entsprechend eingesetzt.

Der Zuwendungsempfänger verstößt gegen das Besserstellungsverbot. Alle sechs Mitarbeiter (einschließlich Geschäftsführer) sind in zu hohen Vergütungsgruppen eingruppiert. Damit verbunden sind jährliche Überzahlungen in Höhe von rund 107.900 €.

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2005 die Gewährung und Verwendung der Zuwendung an die Landesverkehrswacht e. V. geprüft. Da die damals zuständige Verwaltung (Technisches Polizeiamt) den Verwendungsnachweis für das Haushaltsjahr 2003 zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht geprüft hatte und der Verwendungsnachweis 2004 bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen nicht vorlag, musste die Prüfung auf das Haushaltsjahr 2002 beschränkt werden. Bei zuwendungsrechtlichen Auswirkungen auf Folgejahre hat der Landesrechnungshof im Einzelfall die Haushaltsjahre 2003 und 2004 in die Prüfung einbezogen.

1 Nicht transparente Haushaltsführung

Das Land Sachsen-Anhalt gewährt gemäß §§ 23 und 44 LHO Zuwendungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke, wenn das Land an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

Damit der Haushaltsgesetzgeber bei der Entscheidung über die Zuwendungshöhe eine transparente Entscheidungssituation hat, sind Übersichten über die Einnahmen und Ausgaben von institutionell geförderten Zuwendungsempfängern als Anlagen dem Haushaltsplan beizufügen.

Zuwendungen zur institutionellen Förderung dürfen erst veranschlagt werden, wenn der Zuwendungsempfänger einen Haushalts- und Wirtschaftsplan vorgelegt hat. Der Plan muss **alle** zu erwartenden Einnahmen, voraussichtlichen Ausgaben sowie einen Organisations- und Stellenplan enthalten. Eine Übersicht über das Vermögen und die Schulden sowie über voraussichtliche Verpflichtungen zu Lasten künftiger Jahre ist als Anlage beizufügen, soweit sich das nicht aus den Bilanzen oder dem Haushalts- und Wirtschaftsplan ergibt.

Die Landesverkehrswacht e. V. realisiert Einnahmen aus diversen Quellen:

- ausgewiesene eigene Einnahmen – bestehend aus Mitgliedsbeiträgen, Spenden und Bußgeldern –,
- nicht ausgewiesene Einnahmen der Landesverkehrswacht e. V. aus gegen Rechnungslegung durchgeführten PKW-Sicherheitstrainings,
- nicht ausgewiesene Einnahmen aus Projektförderungen, u. a. von der Agentur für Arbeit (AB-Maßnahmen), der Deutschen Verkehrswacht, dem Deutschen Verkehrssicherheitsrat und dem Bundesverkehrsministerium,
- ausgewiesene Einnahmen aus Zuwendungen des Landes.

Die tatsächliche Finanzsituation weicht erheblich von der als Entscheidungsgrundlage für den Haushaltsgesetzgeber zur Verfügung stehenden Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben ab, wie die nachfolgende Übersicht zeigt:

Tabelle 15.1 Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben der Landesverkehrswacht e. V.

Bezeichnung	Einnahme Soll 2002 laut Haus- haltsplan 2002	Einnahme Ist 2002 laut Haus- haltsplan 2004	Tatsächliche Erträ- ge 2002 laut Jah- resabschluss	Abweichung GuV zu Soll 2002 laut Haushaltsplan
Einnahmen außerhalb der Landeszuwen- dung	30.700 €	81.436 €	476.421,90 € <i>davon:</i> Agentur für Arbeit 299.844,56 € sonstige Einnahmen 113.736,00 €	+ 445.721,90 €
Landeszuwen- dung	383.500 €	383.500 €	383.500,00 €	0,00 €
Summe	414.200 €	464.396 €	859.921,90 €	+ 445.721,90 €

Im Jahr 2002 erzielte die Landesverkehrswacht e. V. einen Gewinn von 12.929,50 €.

Dabei sind die Ergebnisse von „Finanztransaktionen“ mit der GmbH und damit verbundene Verwendung von Vereinsvermögen (siehe nachfolgend) nicht berücksichtigt.

1.1 Zusätzliche Kosten durch Gründung einer GmbH

Die Landesverkehrswacht e. V. hat 1999 eine GmbH gegründet, die im Wesentlichen die gleichen Aufgaben wahrnimmt wie der Verein selbst. Der Landesrechnungshof hält deshalb die GmbH neben dem e.V. nicht für erforderlich.

Unabhängig hiervon hat die Landesverkehrswacht e.V. das zur Gründung der Gesellschaft erforderliche Stammkapital von 25.564,59 € (50.000 DM) aus dem Vereinsvermögen **bar** eingezahlt. Mit der GmbH-Gründung wurden dem Verein Mittel für dessen eigentliche Aufgabenerfüllung in Höhe von 25.564,59 € entzogen. Da weit über die Hälfte der Ausgaben des Vereins aus zweckgebundenen öffentlichen Mitteln des Landes und des Bundes bestritten werden (2002: rund 81 v. H.), ist das Stammkapital für die Gründung der GmbH letztendlich aus öffentlichen Mitteln bezahlt worden.

Bei der Gewährung von Zuwendungen hat der Zuwendungsgeber auch auf wirtschaftliches Handeln des Zuwendungsempfängers zu achten. Das war hier nicht der Fall.

Im Hinblick auf die durch die Gründung der Gesellschaft entstandenen einmaligen und danach laufenden Kosten (Gründungskosten, zusätzliche Buchhaltungs- und Prüfungskosten, Geschäftsführergehälter) ist die GmbH-Gründung unwirtschaftlich. Eine Wirtschaftlichkeitsberechnung war in den dem Landesrechnungshof zur Verfügung gestellten Akten der Landesverkehrswacht e. V. nicht vorhanden.

Nach der vorgefundenen Aktenlage hat die Landesverkehrswacht **e. V.** das Gehalt des Geschäftsführers der **GmbH** (der zugleich Geschäftsführer des Vereins ist) für Januar bis Juni 2002 in Höhe von insgesamt 8.000 € per Banküberweisung aus dem Vereinskonto dem Konto der GmbH zugeführt. Die Zahlungen erfolgten ohne Rechtsgrund, da der e. V. nicht zur Zahlung verpflichtet war. Diese Zahlungen beinhalten eine zweckwidrige Verwendung von Vereinsvermögen, die zu Lasten der Zuwendung finanziert wurde.

Die Gewinn- und Verlustrechnung 2002 der Landesverkehrswacht e. V. weist Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen in Höhe von 94.315,51 € gegenüber der GmbH aus. Die Landesverkehrswacht e. V. hat die gebuchten Verbindlichkeiten bisher nicht belegen können.

Die GmbH hat seit ihrer Gründung 1999 keine einzige Bilanz zum Handelsregister eingereicht, obwohl dies nach den Vorschriften des HGB jährlich vorgesehen ist.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes wird der Zuwendungsgeber seiner Verantwortung nicht gerecht, wenn er weitere Zahlungen leistet, ohne auf die Vorlage der Bilanzen zu bestehen.

Nach § 44 LHO dürfen Zuwendungen nur bewilligt werden, wenn eine ordnungsgemäße Nachweisführung und wirtschaftliche Haushaltsführung gesichert sind. Der Landesrechnungshof empfiehlt, bis zur Vorlage der Bilanzen der GmbH keine weiteren Zahlungen vorzunehmen. Künftig muss bei der Haushaltsplanaufstellung eine Übersicht in die Erläuterungen aufgenommen werden, die alle Einnahmen und Ausgaben der Landesverkehrswacht e. V. aus allen Quellen umfasst.

1.2 Doppelstrukturen bei der Verkehrssicherheitsarbeit

Zuwendungen dürfen nur vergeben werden, wenn ein **erhebliches** Landesinteresse hierfür besteht. Gründe können sein, dass

- das Land nicht über die entsprechende Fachverwaltung verfügt oder
- die Einschaltung externer Aufgabenträger zweckmäßiger und wirtschaftlicher ist.

Im Landeshaushalt sind sowohl für die Landespolizei (Kapitel 0320, Titelgruppen 61 und 62) als auch für die Landesverkehrswacht e. V. (Kapitel 0320, Titelgruppe 64 bzw. Kapitel 1405) Mittel für die Verkehrssicherheitsarbeit veranschlagt und werden Personal und Sachmittel für die Verkehrssicherheitsarbeit vorgehalten.

Landespolizei

Der Haushaltsgesetzgeber des Landes Sachsen-Anhalt bewilligt jährlich in den Titelgruppen 61 und 62 des Kapitels 0320 Mittel für Verkehrspräventionsaufgaben der Landespolizei. Zu den Aufgaben der Landespolizei gehören nach den Erläuterungen die Verkehrssicherheitsarbeit mit Kindern und Veranstaltungen für die Verkehrssicherheit in den Schulen.

Hierzu betreibt die Landespolizei u. a. eine „eigene“ Polizei-Puppenbühne bei der Polizeidirektion Halle, bei der ständig drei Verkehrspuppenspieler und eine Leiterin, die für Vorbereitungsfragen zuständig ist, beschäftigt sind. Dafür entstehen jährliche Personalausgaben in Höhe von rund 149.000 €⁵⁴.

Landesverkehrswacht

Die Landesverkehrswacht betreibt ebenfalls eine Puppenbühne.

Über die institutionelle Förderung **finanziert das Land** u. a. den Projektleiter „Mobile Puppenbühne“ als Ganztagskraft.

Er bereitet u. a. die mobile Verkehrserziehung mit der Puppenbühne vor.

Die Landesverkehrswacht e. V. kann den „operativen Spielbetrieb“ der „Mobilen Puppenbühne“ nur unter Einbeziehung von ABM-Kräften realisieren. Der jährlich zu

⁵⁴ Berechnet auf der Basis fortgeführter Personalkostendurchschnittssätze für das Jahr 2004 auf Grundlage der Richtsätze gemäß Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 11. Januar 1999 – V1.04043-3/4 (1 von 4 Regelungen)

verzeichnende Rückgang der Förderung von ABM-Kräften bewirkte auch einen rückläufigen Einsatz der „Mobilen Puppenbühne“

- von 197 Einsätzen mit 13.652 Teilnehmern im Jahr 2000
- auf 94 Einsätze mit 4.551 Teilnehmern im Jahr 2003.

Der Landesrechnungshof hält die Finanzierung von Doppelstrukturen für unwirtschaftlich. Er hält es für unumgänglich, alle Aufgabenüberschneidungen/Doppelzuständigkeiten im Verkehrssicherheitsbereich zu erfassen und nach einer durchzuführenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vergleichbare Aufgaben mit dem Ziel von Einsparungen nur noch von einer Stelle wahrnehmen zu lassen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Notwendigkeit und den Umfang der gesonderten Finanzierung eines Projektleiters zu prüfen.

1.3 Zuwendungsverfahren und Verwendungsnachweisprüfung über das Haushaltsjahr 2002

Im Zuwendungsverfahren für das Jahr 2002 stellte der Landesrechnungshof folgende Mängel fest:

- Die Geldbestände der Landesverkehrswacht e. V. sind nicht ordnungsgemäß nachgewiesen. Die von der Landesverkehrswacht e. V. zur Verwendungsnachweisprüfung vorgelegten Bankauszüge weisen um rund 4.760 € höhere Endbestände aus, als in der Bilanz per 31. Dezember 2002 ausgewiesenen sind.
- Nicht zuwendungsfähige Abschreibungen mit einem Betrag von rund 4.600 € sind gefördert worden.
- Es sind nicht förderfähige Ausgaben für freiwillige Versicherungen in Höhe von rund 4.400 € gefördert worden.
- Zuwendungsrechtlich unzulässig sind im Jahr 2002 Rückstellungen in Höhe von rund 8.900 € und Rücklagen für das Jahr 2003 in Höhe von 11.000 € gebildet worden.
- Zuwendungen wurden zweckwidrig verwendet.

Die Landesverkehrswacht hat im Jahr 2002 rund 10.000 € für Bewirtungskosten bei Veranstaltungen einschließlich Übernachtungskosten, für Präsente zu Geburtstagen

von Vorstandsmitgliedern bis hin zur Ausstattung der Weihnachtsfeier der Bediensteten der Landesverkehrswacht e. V. ausgegeben. Hierfür nur einige Beispiele:

- Die Landesverkehrswacht hat im Jahr 2002 Ausgaben anlässlich der Jahrestagung des Vorstandes finanziert, die nicht förderfähig sind. Das betrifft insbesondere Ausgaben für Übernachtungen in einem Hotel in Wörlitz mit Partnern mit einem Betrag von insgesamt 1.344 €, 17 Präsente für 306 € sowie Ausgaben in Höhe von 1.073 € für eine Schlossführung, die musikalische Umrahmung sowie Geschenke und diverse Speisen und alkoholische Getränke.
- 422 € wurden für die Weihnachtsfeier der Geschäftsstelle mit sechs Mitarbeitern ausgegeben.
- Für die nicht förderfähige Besichtigung einer Bunkeranlage und eines Eurocenters wurden 200 € bzw. 300 € verausgabt.
- Weitere Ausgaben im Jahr 2002 in Höhe von 1.500 € betreffen die Finanzierung von Blumen und Präsenten, wobei der Anlass nicht dem Vereinszweck zuzuordnen ist. So hat die Landesverkehrswacht e. V. beispielsweise für ein Vorstandsmitglied, das gleichzeitig im für die Verkehrssicherheitsarbeit zuständigen Fachreferat des zuständigen Ministeriums tätig war, zu einem Jubiläum allein für Blumen, Präsente und Kilometergeld 123,16 € ausgegeben.

Nicht förderfähige Beträge sind zurückzufordern. Sofern eine Rückforderung nicht möglich ist, ist die Schadens- und ggf. Regressfrage zu prüfen.

Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass es dringend notwendig ist, durch geeignete Maßnahmen (z. B. Schulung über das Zuwendungsrecht, stringente Verwendungsnachweisprüfung) die wirtschaftliche und sparsame Verwendung von Fördermitteln durchzusetzen und Interessenkollisionen künftig zu vermeiden.

1.4 Belegführung

Die Belegführung der Landesverkehrswacht e. V., insbesondere über Betankungen der Fahrzeuge des Vereins und den Einkauf von Lebensmitteln, ist nicht ordnungsgemäß. Die haushaltsrechtlich geforderte Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Ausgaben fehlt.

1.5 Personalausgaben

Das Besserstellungsverbot legt eine Obergrenze für unmittelbare und mittelbare personalbezogene Ausgaben des Zuwendungsempfängers fest und gilt für sämtliche mit dem Arbeitsverhältnis zusammenhängende Regelungen und Leistungen, wie beispielsweise:

- Vergütungen und Löhne,
- Aufwandsentschädigungen, Zulagen,
- Genehmigung von Nebentätigkeiten.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass **alle sechs** Mitarbeiter der Landesverkehrswacht e. V. (einschließlich Geschäftsführer) in zu hohen Vergütungsgruppen eingruppiert sind (Fehlerquote: 100 v. H.). Damit verbunden sind jährliche Überzahlungen von insgesamt rund 107.900 €⁵⁵.

Gemäß Beschluss des Landtages vom 11. November 2004 (Landtagsdrucksache 4/49/1864 B) sollte für Gesellschaften, an denen das Land beteiligt ist, die Gesamtvergütung u. a. der Geschäftsführer in der Höhe an der Besoldung entsprechender Ämter ausgerichtet sein. Dabei sollte bei mittelständischen Unternehmen mit behördenähnlicher Struktur und Aufgaben BAT-Ost, Vergütungsgruppe I bzw. die Besoldungs-/Vergütungsgruppe eines Referatsleiters⁵⁶ die Obergrenze bilden.

Selbst wenn man – unter Missachtung des Besserstellungsverbot – die Vergütungsregelungen für die außertariflich beschäftigten Angestellten (Geschäftsführer-Vergütung) nach den Vorgaben des Landtages von Sachsen-Anhalt anwenden würde, wäre die Obergrenze deutlich überschritten.

Der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass andere vergleichbare Länder ihre Geschäftsführer der Landesverkehrswachten nach BAT(-O) Vergütungsgruppe. III/II a vergüten, was der Besoldungsgruppe A 12/A 13 entspricht.

⁵⁵ Berechnet auf der Basis fortgeführter Personalkostendurchschnittssätze für das Jahr 2004 auf Grundlage der Richtsätze gemäß Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 11. Januar 1999 – V1.04043-3/4 (1 von 4 Regelungen).

⁵⁶ B 2

2 Ursachen

Die wesentliche Fehlerursache liegt in der unzureichenden Beachtung der haushalts- und zuwendungsrechtlichen Vorschriften durch den Zuwendungsempfänger. Aber durch zeitnahe und stringente Verwendungsnachweisprüfungen durch die Bewilligungsbehörden (Regierungspräsidium/Technisches Polizeiamt/Landesverwaltungsamt) und eine bessere Zusammenarbeit und Abstimmung der beteiligten Behörden (inklusive Ministerien) hätten Fehler vermieden werden können. Im Übrigen ist für den Landesrechnungshof nicht nachzuvollziehen, weshalb unwirtschaftliche Doppelstrukturen und Reibungsverluste bisher nicht reduziert wurden.

3 Zusammenfassung und Empfehlungen

Der Landesrechnungshof hält die Auflösung der GmbH für unumgänglich.

Mangels umfassender Darstellung der Einnahme- und Ausgabesituation der Landesverkehrswacht e. V. in den Anlagen zum Haushaltsplan des Zuwendungsempfängers fehlt dem Haushaltsgesetzgeber die Transparenz über die Finanzlage der Landesverkehrswacht in ihrer Struktur, die Grundlage für die Festlegung der Zuwendungshöhe ist.

Die tatsächliche Vermögenssituation ist im Haushaltsaufstellungsverfahren darzustellen.

Der Landesrechnungshof hält die Finanzierung von Doppelstrukturen für unwirtschaftlich. Er hält es für unumgänglich, alle Aufgabenüberschneidungen/Doppelzuständigkeiten im Verkehrssicherheitsbereich zu erfassen und nach einer durchzuführenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vergleichbare Aufgaben mit dem Ziel von Einsparungen nur noch von einer Stelle wahrnehmen zu lassen.

Die Überprüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Zuwendungen an die Landesverkehrswacht e. V. ergab in Art und Umfang eine Vielzahl von Feststellungen. Der Landesrechnungshof stellte dabei überwiegend Verstöße gegen die haushaltsrechtlichen und zuwendungsrechtlichen Vorgaben des Landes (Besserstellungsverbot) fest. Ausgaben, die unter Verstoß gegen das Besserstellungsverbot geleistet worden sind, sind nicht zuwendungsfähig und zurückzufordern. Das Ministerium und die zuwendungsgewährende Stelle werden durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen haben, dass die aufgezeigten Mängel bei der Landesverkehrs-

wacht e. V. zeitnah korrigiert, beseitigt und zukünftig vermieden werden. Im Personalausgabenbereich muss zum nächstmöglichen Zeitpunkt im Haushaltsaufstellungsverfahren durch entsprechende ku-Vermerke der Stellenplan angepasst werden.

Die Förderung einer Geschäftsstelle ist kein Selbstzweck, sondern hat letztlich das Ziel, die Durchführung von Projekten, die der Hebung der Verkehrssicherheit und -aufklärung dienen, zu ermöglichen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, um einen höheren Anteil der Landesförderung für die Verkehrssicherheitsarbeit „vor Ort“ und bei den Zielgruppen wirksam werden zu lassen, die Förderung von institutioneller Förderung auf eine Projektförderung umzustellen.

Das Ministerium des Innern hat mit seiner Stellungnahme vom 5. Juli 2006 u. a. mitgeteilt, dass schon mit Beginn des Haushaltsjahres 2005 der Aufgabenbereich wieder dem Geschäftsbereich des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr zugeordnet wurde. Zur Übergabe wurde auch vereinbart, dass die Prüfung der Verwendungsnachweise der Jahre 2002 bis 2004 erfolgte bzw. erfolgt und die Ergebnisse dem Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr zur weiteren Veranlassung (z. B. Rückforderungen) übergeben wurden bzw. werden.

Der Versuch einer Umstellung auf eine nur noch geringfügig anteilige institutionelle Förderung und eine entsprechend direkte Projektförderung im Hinblick auf eine zielgerichtete Verwendung von Steuermitteln, ähnlich wie in anderen Bundesländern gehandhabt, fand in der Kürze keine politische Umsetzungsfähigkeit.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	14	– Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	1409	– Straßenbau
Titel	731 71	– Instandsetzung, Erneuerung, Um-, Aus- und
ab 2003	731 61	Neubau und begleitende Radwege
Haushaltsjahre		– 2002 bis 2004
Haushaltsvolumen		– rund 185,37 Mio. €
Haushaltsvolumen (geprüft)		rund 69,19 Mio. €

16 Unzureichendes Terminmanagement in der Straßenbauverwaltung

Bei der Überprüfung von Fertigstellungsterminen von 114 Straßenbaumaßnahmen der Haushaltsjahre 2002 bis 2004 in den sechs ehemaligen Straßenbauämtern des Landes Sachsen-Anhalt hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass die Auftragnehmer 73 Baumaßnahmen nicht zu den vertraglich vereinbarten Terminen fertig gestellt haben.

Die wesentlichste Ursache für die Überschreitung der vertraglich vereinbarten Fertigstellungstermine war die Vereinbarung von Nachträgen. So hat die Straßenbauverwaltung bei 105 von 114 geprüften Maßnahmen insgesamt 362 Nachträge vereinbart.

Die Straßenbauverwaltung hat in lediglich 14 von 114 geprüften Baumaßnahmen Vertragsstrafen vereinbart und bei fünf Baumaßnahmen mögliche Vertragsstrafen zum Nachteil des Landes nicht erhoben.

Die Verwaltung hat damit die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gem. § 7 LHO nicht ausreichend beachtet. Diese Arbeitsweise hat dazu geführt, dass Mehrausgaben in nicht unerheblicher Höhe entstanden sind.

Im Rahmen einer Querschnittsprüfung hat der Landesrechnungshof das Terminmanagement und die in diesem Zusammenhang stehenden Auswirkungen der Haushaltsjahre 2002 bis 2004 bei 114 Straßenbaumaßnahmen in der Straßenbauverwaltung des Landes geprüft. Wie der Landesrechnungshof feststellte, waren von den geprüften Maßnahmen 73 nicht zu den vereinbarten Terminen fertig gestellt, obwohl die Vertragsfristen regelmäßig im Rahmen der „Besonderen Vertragsbedingungen“ Bestandteil der Bauverträge waren.

Im Einzelnen hat der Landesrechnungshof Folgendes festgestellt:

1 Terminüberschreitung

Die Überschreitungen der Zeiträume der 73 von den o. g. 114 geprüften Straßenbaumaßnahmen sind im Einzelnen in nachstehender Tabelle dargestellt:

Tabelle 16.1 Überschreitungen der Zeiträume bei Straßenbaumaßnahmen

Niederlassung	Überschreitung in Kalendertagen je Baumaßnahme			
	bis 14	15 bis 50	50 bis 100	über 100
Nord (Stendal)	2	3	1	3
Süd AS Halle	5	4	2	2
Süd AS Sangerhausen	2	5	3	2
Ost AS Wittenberg	6	3	2	4
West (Halberstadt)	8	5	1	3
Mitte (Magdeburg)	0	3	1	3
Gesamt:	23	23	10	17
	73			
Gesamt in v. H. (bezogen auf 114 Maßnahmen):	20,18	20,18	8,77	14,91
	64,04			

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die wesentliche Ursache für die Überschreitung der vertraglich vereinbarten Fertigstellungstermine die Vereinbarung von Nachträgen war. Dies wiederum ist begründet im Mangel an qualifiziertem Fachpersonal, ungenügender Leistungsfähigkeit der bauausführenden Firmen und während der Ausführungszeit aufgetretener ungünstiger Witterungsverhältnisse.

Nach Feststellungen des Landesrechnungshofes hat die Straßenbauverwaltung nur ungenügend auf die Einhaltung der vertraglich vereinbarten Fertigstellungstermine gegenüber den Auftragnehmern gedrängt und ist damit ihrer Verantwortung (Abschnitt 3.1 Nr. 6 des HVA B-StB) nicht in jedem Fall nachgekommen. Danach ist

jeder Mitarbeiter der Bauüberwachung für die von ihm zu erfüllenden Aufgaben verantwortlich und haftet entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen und Dienst-anweisungen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Straßenbauverwaltung die vertraglich vereinbarten Fertigstellungstermine gegenüber den Auftragnehmern künftig konsequent durchsetzt.

2 Nachträge

Die wesentliche Ursache für die Überschreitung der vertraglich vereinbarten Fertigstellungstermine war u. a., dass die Straßenbauverwaltung bei 105 der geprüften 114 Maßnahmen insgesamt 362 Nachträge vereinbart hat, d. h. bei lediglich neun Baumaßnahmen hat die Straßenbauverwaltung keine Nachträge vereinbaren müssen.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die 362 Nachträge nicht unerhebliche Steigerungen der Bauausgaben, und zwar i. H. v. insgesamt rund 9,5 Mio. €, das sind 15,5 v. H. der ursprünglich vereinbarten Auftragssumme, zur Folge hatten. Bereits im Jahresbericht 2004 hat der Landesrechnungshof auf die negativen Auswirkungen von Nachträgen bei Straßenbaumaßnahmen der Haushaltsjahre 2001 und 2002 hingewiesen.

Die Straßenbauverwaltung hat also auch noch in den Jahren 2002 bis 2004 die gebotene Sorgfalt beim Umgang mit Haushaltsmitteln vernachlässigt.

3 Vertragsstrafen

Der Landesrechnungshof hat bei der Überprüfung der Bauverträge zwischen der Straßenbauverwaltung und den jeweiligen Auftragnehmern festgestellt, dass von den 114 geprüften Baumaßnahmen lediglich 14 Sanktionen in Form von Vertragsstrafen für das Überschreiten von vereinbarten Fertigstellungsterminen enthalten.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist die Vereinbarung einer Vertragsstrafe ein wirksames Instrument, den jeweiligen Auftragnehmer zur Einhaltung der vertraglich vereinbarten Fristen anzuhalten. Er soll gezwungen werden, seinen Verpflichtungen nachzukommen. Der Auftragnehmer soll zur Vertragstreue angehalten und von Vertragsverletzungen „abgeschreckt“ werden. Andererseits soll es dem

Auftraggeber erspart werden, dass er den Nachweis des entstandenen Schadens für den Einzelfall erbringen muss.

Der Landesrechnungshof erkennt nicht, dass nach § 12 Nr. 1 VOB/A Vertragsstrafen für die Überschreitung von Vertragsfristen nur auszubedingen sind, wenn die Überschreitung erhebliche Nachteile verursachen kann.

Die Prüfungserkenntnisse machen jedoch die Notwendigkeit deutlich, künftig stärker als bisher Vertragsstrafen zu vereinbaren und auch konsequent durchzusetzen.

Darüber hinaus weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass die Verwaltung in insgesamt fünf der geprüften Fälle mögliche Vertragsstrafen i. H. v. rund 44.800 € zum Nachteil des Landes nicht erhoben hat, obwohl diese vereinbart und die bauausführenden Firmen an der vertragsgemäßen Fertigstellung nicht gehindert waren.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Straßenbauverwaltung den finanziellen Nachteil für das Land ermittelt und ggf. die Haftungsfrage prüft.

Im Übrigen weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass die Verwaltung insbesondere durch die Unterlassung der Geltendmachung der vereinbarten Vertragsstrafen eine Verzerrung des Wettbewerbs begünstigt, weil Ausführungsfristen in der Kalkulation eines Bewerbers eine erhebliche Rolle spielen. So wäre der Bieter im Nachteil, der die Kosten der Einhaltung der vereinbarten Fristen in seine Berechnungen einkalkuliert. Bieter, die von der Verwaltungspraxis, fällige Vertragsstrafen nicht geltend zu machen, Kenntnis haben, wären wettbewerbswidrig im Vorteil.

Zusammenfassend stellt der Landesrechnungshof fest, dass die Straßenbauverwaltung die Regularien der VOB/B und des HVA B-StB sowie die in den VV zu § 7 LHO normierten Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht hinreichend beachtet hat.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Straßenbauverwaltung die Einhaltung vertraglich vereinbarter Fertigstellungstermine künftig konsequent umsetzt und daraus resultierende Mehrausgaben für das Land vermeidet.

Auf die konsequente Einhaltung in der VOB/B normierten und im HVA B-StB im Einzelnen ausgeführten Vorschriften für Nachträge zum Bauvertrag bei Straßenbaumaßnahmen weist der Landesrechnungshof erneut hin.

Die Erörterung mit der Verwaltung ist noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	20	– Hochbau
Kapitel	2055	– Kultusministerium – Wissenschaft und Forschung Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
Titelgruppe	65	– Neubau Universitätsbibliothek – 1. Bauabschnitt
Haushaltsvolumen		– 35.954.600 € (einschließlich 1.Nachtrag)

17 Bauliche und betriebstechnische Mängel beim Neubau Universitätsbibliothek – Erster Bauabschnitt in der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg

Die Verwaltung des Landes hat für die Universitätsbibliothek der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg ein Gebäude errichten lassen, das zum Teil nicht unerhebliche bauliche und betriebstechnische Mängel aufweist. Auf Grund des Gebäudekonzeptes sind diese nur mit sehr hohem finanziellen Aufwand zu beseitigen bzw. sind sogar irreparabel. Die Bauverwaltung hat das Gebäude im August 2003 der Universität zur Nutzung übergeben und muss es nunmehr mit einem Aufwand von rund 4,3 Mio. € nachbessern. Hierzu ist eine zeitweise Schließung von Teilbereichen der Bibliothek unumgänglich.

Der Landesrechnungshof hat bei seiner Schwerpunktprüfung festgestellt, dass die Universitätsbibliothek der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg nicht den Erwartungen der Nutzer entspricht. Auf Grund verschiedener Mängel, insbesondere im Bereich der Technischen Ausrüstung, kann das Gebäude nicht wirtschaftlich genutzt werden. Der Landesrechnungshof hat

- das Gebäudekonzept des Architekten
- die Auslegung der Technischen Ausrüstung
- Mängel am Gebäude und
- die Baunutzungskosten

untersucht.

Der Landesrechnungshof stellte im Einzelnen Nachfolgendes fest:

1 Gebäudekonzept des Architekten

Die Ursachen der Mängel resultieren aus dem Gebäudekonzept des Architekten. So verfügt die Bibliothek über Innenräume mit ungewöhnlichen Raumstrukturen.

Die Auswirkungen dieses Gebäudekonzeptes mussten sowohl im Zuge der Planung als auch der Bauausführung durch einen hohen Aufwand für Technische Ausrüstungen egalisiert werden. So verfügt das geprüfte Gebäude über Technische Ausrüstungen, insbesondere Raumluftechnische Anlagen (RLT-Anlagen), die bei vergleichbaren Gebäuden in Halle und auch Magdeburg auf Grund günstigerer baulicher Konstruktionen nicht erforderlich waren.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hat das Preisgericht des Architektenwettbewerbes bereits bei seiner Auswahl nicht die erforderlichen Ansprüche an die Energieeffizienz des Gebäudes beachtet.

Die Verwaltung missachtete bei der weiteren Planung die im Land verbindlich eingeführten Empfehlungen des Arbeitskreises Maschinen und Elektrotechnik staatlicher und kommunaler Verwaltungen (AMEV), wonach

„... bei allen Planungen durch geeignete hochbauliche Maßnahmen dafür Sorge zu tragen ist, dass RLT-Anlagen weitgehend ganz vermieden oder – sofern das aus zwingenden Gründen nicht möglich ist – auf ein Mindestmaß beschränkt werden.

...

RLT-Anlagen dürfen nicht dazu dienen, nachteilige Auswirkungen bautechnisch und bauphysikalisch unzweckmäßiger Bauweisen auszugleichen.“

Wie der Landesrechnungshof feststellte, gelang es den beauftragten Fachplanern nicht, die Auswirkungen der konzeptionell begründeten baulichen Mängel vollständig zu beseitigen. Insbesondere die Planung und Nutzung der RLT-Anlagen wiesen teilweise gravierende Fehler auf. Statt mit einer Verbesserung des Raumklimas war die Nutzung dieser Anlagen mit negativen Nebenwirkungen verbunden und führte zu erhöhten Nutzungskosten.

2 Auslegung der Technischen Ausrüstung

Bei der Prüfung des Bibliotheksgebäudes konnte die Bauverwaltung u. a. auch wesentliche Unterlagen zur Auslegung der Technischen Ausrüstungen nicht vorlegen.

Wie der Landesrechnungshof bei seiner Prüfung feststellte, hat es die Bauverwaltung versäumt, „Leistungen für Thermische Bauphysik“ zu beauftragen.

Gemäß § 77 Abs. 2 der HOAI rechnen zu diesen Leistungen insbesondere:

- „1. Entwurf, Bemessung und Nachweis des Wärmeschutzes nach der Wärmeschutzverordnung und nach den bauordnungsrechtlichen Vorschriften,
2. Leistungen zum Begrenzen der Wärmeverluste und Kühllasten,
3. Leistungen zum Ermitteln der wirtschaftlich optimalen Wärmedämm-Maßnahmen, insbesondere durch Minimieren der Bau- und Nutzungskosten,
4. Leistungen zum Planen von Maßnahmen für den sommerlichen Wärmeschutz in besonderen Fällen,
5. Leistungen zum Begrenzen der dampfdiffusionsbedingten Wasserdampfkondensation auf und in den Konstruktionsquerschnitten,
6. Leistungen zum Begrenzen von thermisch bedingten Einwirkungen auf Bauteile durch Wärmeströme ...“

Unabhängig davon hatte der Architekt selbst für einige Teilleistungen ein Ingenieurbüro für Bauphysik zur „rechnerischen Überprüfung der Wärmeschutzmaßnahmen“ für den winterlichen und sommerlichen Wärmeschutz beauftragt. Das mit der Planung der Technischen Ausrüstung beauftragte Planungsbüro hatte nach Rückfrage des Landesrechnungshofes erklärt, es habe keinen Auftrag und demzufolge gegenüber der Bauverwaltung die Ausstellung eines Energie- oder Wärmebedarfsausweises gemäß § 13 Energieeinsparverordnung (EnEV) verweigert.

3 Mängel am Gebäude

Wie der Landesrechnungshof feststellte, sind Teile des Gebäudes und der Technischen Ausrüstung mangelbehaftet bzw. bereits nach geringer Nutzungszeit vollständig zu erneuern. Die Schäden sind zum Teil so erheblich, dass die Nutzbarkeit des Gebäudes zeitweise nicht mehr sichergestellt werden kann. Hierzu nachfolgende Beispiele:

- Die Dachhaut im Ostbereich über dem 2. Obergeschoss und Südbereich über dem 3. Obergeschoss muss erneuert werden, da sie undicht ist. Folgeschäden sind nicht auszuschließen.
- Die Sprinkleranlage muss vollständig erneuert werden. Die Ursache hierfür ist Lochfraßkorrosion.
- Die Fußbodenheizung im Eingangsbereich musste nach Bruch des Estrichs vollständig erneuert werden.
- Die Beregnungsanlage für die Grünflächen der Außenanlagen unter auskragenden Bauteilen erzielt nicht den geplanten Effekt.

4 Baunutzungskosten

Durch die umfangreiche Technische Ausrüstung ist auch der Aufwand für den Betrieb und die Unterhaltung des Gebäudes unverhältnismäßig hoch. So hat der Nutzer

- insgesamt 26 Wartungsverträge auf Grund der besonderen technischen Ausrüstung für die Funktion und den Erhalt des Gebäudes mit Fachfirmen abzuschließen und
- die Kälteanlage des Gebäudes auf Grund der ungünstigen raumklimatischen Bedingungen ganzjährig zu betreiben. Der zusätzliche Strombedarf ist hierfür erheblich.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass der Landesbetrieb Bau in Auswertung der Prüfungsmitteilung des Landesrechnungshofes erste Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit bei der Nutzung des Gebäudes der Universitätsbibliothek veranlasst hat. Unter Anderem hat die Überprüfung der geplanten Wartungsverträge dazu geführt, dass statt 32 der ursprünglich vorgesehenen Wartungsverträge nunmehr 26 abgeschlossen werden. Außerdem hat die Universität im Jahr 2005 einen um 31 v. H. verminderten Stromverbrauch registriert. Des Weiteren liegt ein aktueller Wärmebedarfsausweis nunmehr vor. Nach Darstellung der Verwaltung sind weitere Maßnahmen geplant.

Bereits während der Prüfung stellte der Landesbetrieb Bau einen ersten Nachtrag zur genehmigten HU-Bau über rund 4,3 Mio. € auf. Dabei hat er die Feststellungen des Landesrechnungshofes zu Mängeln am Gebäude und den Technischen Ausrüstungen berücksichtigt.

Der Ausschusses für Finanzen des Landtages von Sachsen-Anhalt stimmte am 15. Dezember 2005 dem v. g. Nachtrag unter der Maßgabe, „...dass 460.000 € für die Klimaanlage und 65.000 € für den Einbau einer Drehtür bis zur Vorlage des Klimagutachtens qualifiziert gesperrt sind“ zu.

Zur Sicherung der Interessen des Landes hat die Bauverwaltung Regressforderungen gegenüber den Planern und Auftragnehmern angemeldet. Für die Behebung der Mängel muss das Land jedoch in Vorleistung gehen. Ob und in welcher Höhe diese Regressforderungen durchsetzbar sind, hängt vom Ausgang der Rechtsverfahren ab.

Der Landrechnungshof und auch das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr gehen auf Grund von Erfahrungen davon aus, dass ein Großteil der Regressforderungen nicht durchgesetzt werden kann. Nach Ausführungen des Staatssekretärs des Ministeriums für Bau und Verkehr vor dem Finanzausschuss am 15. Dezember 2005 wird es zum Beispiel im Zusammenhang mit der Korrosion der Sprinkleranlage

„... schwierig sein, den für den Schaden ursächlichen Anteil von Planer, ausführender Firma und Bauüberwacher im Einzelnen zu ermitteln, da in solchen Auseinandersetzungen jeder auf die Schuld des anderen verweise.“

Dies dürfte auch für weitere Ursachenermittlungen zutreffen.

Durch den Beschluss in der 88. Sitzung des Ausschusses für Finanzen des Landtages von Sachsen-Anhalt am 15. Dezember 2005 wurde die Verwaltung aufgefordert

„... die angemeldeten Regressforderungen im Einzelnen aufzulisten und deren Erfolgsaussichten zu bewerten. Des Weiteren sollte die Haftung in der Verwaltung geprüft werden.“

Zusammenfassend stellt der Landesrechnungshof fest, dass auch nach Abschluss der Nachbesserungen das Gebäude durch hohe Ausgaben bei der Nutzung des Gebäudes, insbesondere für den Verbrauch von Energie und für die Wartung und Instandhaltung der umfangreichen technischen Anlagen, die unverzichtbar sind, nicht wirtschaftlich sein wird.

Darüber hinaus erwartet der Landesrechnungshof, dass die Bauverwaltung nach Abschluss der Rechtsverfahren unaufgefordert berichtet und ggf. die Haftungsfrage prüft.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	08	– Ministerium für Wirtschaft und Arbeit
Kapitel	0802	– Allgemeine Bewilligungen für den Bereich Wirtschaft
Titelgruppe	67	– Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur
Einzelplan	20	– Hochbau
Kapitel	2055	– Kultusministerium – Wissenschaft und Forschung – Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
Titelgruppen	62	– Neubau Laborgebäude für Verfahrens- und Systemtechnik
	65	– Neubau Universitätsbibliothek – 1. Bauabschnitt
Haushaltsvolumen		– rund 89.148.000 €

18 Unzureichende Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten bei Architektenwettbewerben

Die Bauverwaltungen des Landes und eines Landkreises haben der Aufstellung von HU-Bau bzw. den weiteren Planungen für Zweckbauten Architektenwettbewerbe als Realisierungswettbewerb vorgeschaltet.

Die auf Empfehlung der Preisgerichte vorgenommene Beauftragung der weiteren Planung der Maßnahmen auf Grundlage der prämierten Wettbewerbsentwürfe führte zu unwirtschaftlichen Planungen. Die darauf vorgenommene Realisierung der Gebäude hatte sowohl Mehraufwendungen bei den Investitions- als auch bei den Baunutzungskosten zur Folge.

In einem Fall entstanden Kosten für verlorene Planung in nicht unerheblicher Größenordnung.

Die Preisgerichte haben bei der Bewertung der Wettbewerbsentwürfe einseitig insbesondere städtebaulichen und gestalterischen Gesichtspunkten den Vorrang eingeräumt, jedoch die in der Auslobung des Wettbewerbs festgelegten Beurteilungskriterien zu Investitions- und Folgekosten sowie zur Wirtschaftlichkeit vernachlässigt.

Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung von realisierten Neubaumaßnahmen bzw. einer Haushaltsunterlage Bau (HU-Bau) festgestellt, dass vor der Erstellung von Bauunterlagen für Neubauvorhaben Architektenwettbewerbe nach GRW 95 als Realisierungswettbewerbe vorgeschaltet waren. Grundlage für die Durchführung dieser Wettbewerbe waren die „Grundsätze und Richtlinien für Wettbewerbe auf den Gebieten der Raumplanung des Städtebaues und des Bauwesens“ in der ab 1. Januar 1996 gültigen Fassung (GRW 1995) und die novellierte Fassung vom 22. Dezember 2003.

Zweck und Ziel dieser Wettbewerbe war nach Abschnitt 1.2 der GRW 95, dass für die gestellten Aufgaben durch

„... alternative Vorschläge gute Lösungen entwickelt werden, die den unterschiedlichen Anforderungen, insbesondere der Gestaltung, Wirtschaftlichkeit, Funktionalität und Umwelt in gleicher Weise gerecht werden.“

Eine generelle Regelung, wann bei Landesbaumaßnahmen Architektenwettbewerbe durchgeführt werden müssen, hat das zuständige Ministerium nicht erlassen.

Der Landesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen von zwei ausgeführten Neubaumaßnahmen und den Bauunterlagen für ein geplantes Objekt festgestellt, dass die Preisgerichte die Beurteilungskriterien zur Wirtschaftlichkeit der Investitions- und Folgekosten vernachlässigt hatten.

So waren bei den Baumaßnahmen Mängel bereits durch die Gebäudekonzepte der prämierten Entwürfe der Architektenwettbewerbe impliziert.

Bei der Aufstellung der HU-Bau auf Grundlage der prämierten Entwürfe ist es den Architekten gelungen, die Bauverwaltung von ihren gestalterischen Fähigkeiten zu überzeugen und ihre Ideen weitgehend zu realisieren, ohne dass die Wirtschaftlich-

keit der Bauausführung und die der Gebäudenutzung hinreichend Beachtung fanden.

Der Landesrechnungshof prüfte im Einzelnen Folgendes:

- 1 Im Jahr 2004 die Universitätsbibliothek der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg mit Gesamtbaukosten i. H. v. 35.954.000 € (einschließlich der für den 1. Nachtrag geplanten Kosten i. H. v. 4.293.400 €)
- 2 Im Jahr 2005 die HU-Bau eines geplanten Laborgebäudes für Verfahrens- und Systemtechnik der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg mit Gesamtbaukosten i. H. v. rund 11.811.000 €
- 3 Im Jahr 2002 das Berufsschulzentrum Bitterfeld mit Gesamtbaukosten i. H. v. 37.089.368 €

Die Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes machen die unwirtschaftlichen Planungen, wie nachfolgend aufgeführt, deutlich:

1 Universitätsbibliothek der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg

In einem Realisierungswettbewerb im Jahr 1998 hatte das Land, vertreten durch das seinerzeit zuständige Staatshochbauamt Magdeburg der Oberfinanzdirektion Magdeburg (jetzt Landesbetrieb Bau Niederlassung Mitte), in den Wettbewerbsbedingungen als Kriterien zur Beurteilung der zugelassenen Arbeiten u. a. die

- gestalterische und räumliche Qualität
- Investitions- und Folgekosten, Investitionskostenrahmen und die
- Wirtschaftlichkeit (anhand von Orientierungs-, Kenn- und Planungsdaten, z. B. Bruttogeschossfläche/Hauptnutzfläche; Bruttorauminhalt/Bruttogeschossfläche)

festgelegt. Das Land als Auslober legte weiterhin fest, dass bei der Bewertung der Wettbewerbsentwürfe hohe Maßstäbe in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit in Erstellung und Betrieb des Gebäudes angelegt werden.

Bei seiner Prüfung stellte der Landesrechnungshof fest, dass das Gebäude erhebliche bauliche und betriebstechnische Mängel aufweist. Diese Mängel sind auf Grund

des Gebäudekonzeptes irreparabel bzw. nur mit sehr hohem finanziellem Aufwand zu beseitigen.

Im Rahmen der Wettbewerbsaufgabe sollten alternative Ansätze hinsichtlich des Kühlsystems und umweltverträgliche Lösungen im Bereich der Lüftungstechnik zur Einsparung von Technikflächen und zur Kostenersparnis führen.

Ein „kompaktes Ensemble gleichartiger Nutzung“ sollte alternative Energieversorgungssysteme begünstigen.

Das Gebäude hat eine besondere Architektur mit ungewöhnlichen Raumstrukturen (z. B. einen Brandabschnitt über rund 11.200 m²), die sich auf die Nutzung negativ auswirken. Es verfügt über Technische Ausrüstungen, insbesondere Raumluftechnische Anlagen (RLT-Anlagen), die bei vergleichbaren Gebäuden auf Grund günstigerer baulicher Konstruktionen nicht erforderlich sind.

Nachdem die Bauverwaltung das Gebäude mit einem Bauaufwand i. H. v. rund 31,6 Mio. € im August 2003 der Universität zur Nutzung übergeben hat, muss es nunmehr mit einem Aufwand von rd. 4,3 Mio. € nachgebessert werden.

Der Landesrechnungshof stellt zusammenfassend fest, dass das Preisgericht die vom Auslober geforderten hohen Maßstäbe in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit in Erstellung und Betrieb des Gebäudes bei der Auswahl des 1. Preises unzureichend berücksichtigt hat.

2 Geplantes Laborgebäude für Verfahrens- und Systemtechnik der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg

Zur Erstellung eines Laborgebäudes für Verfahrens- und Systemtechnik war im Jahr 2005 durch den Landesbetrieb Bau Sachsen-Anhalt, Niederlassung Mitte (LBB LSA NLM) ein Architektenwettbewerb nach GRW 95 als begrenzt offener Realisierungswettbewerb vorgeschaltet.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass bei diesem Objekt ein Architektenwettbewerb nicht zwingend vorgeschrieben war, d. h. die Landesverwaltung unter rechtlichen Gesichtspunkten darauf hätte verzichten können. Auch unter Berücksichtigung der geplanten Nutzung und der städtebaulichen Situation war ein Architektenwettbewerb nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht notwendig.

Um eine geeignete Planung zu erhalten, hätte die Verwaltung ein Verhandlungsverfahren gemäß VOF durchführen können. Dies hätte allein im Verfahren eine Zeiterparnis von rund drei Monaten ermöglicht, wobei auch hier mehrere Büros einbezogen und damit unterschiedliche Entwürfe in die Entscheidung eingeflossen wären.

Auf Empfehlung des Preisgerichtes beauftragte die Bauverwaltung das Architekturbüro, welches den 1. Preis erhalten hatte, die HU-Bau auf der Grundlage seines prämierten Wettbewerbsbeitrages aufzustellen.

Diese Bauunterlagen hat der Landesrechnungshof insbesondere im Hinblick auf deren Wirtschaftlichkeit geprüft.

Dabei wurde festgestellt, dass die Realisierung der geplanten Maßnahme durch die gewählte Architektur des Baukörpers erhöhte Investitions- und sehr hohe Baunutzungskosten verursacht hätte, die auf nachstehend beispielhaft aufgeführte Planungsmängel zurückzuführen sind:

- Die Planung wies, bedingt durch ein Atrium (Lichthof) und die damit verbundene Anordnung von Fluren sehr ungünstige Verhältnisse der Nutzfläche (NF) zur Verkehrsfläche (VF) (103,9 v. H. zu 54,7 v. H.) sowie des umbauten Raumes aus.
- Eine seriell umlaufende, sägezahnförmige und raumhohe verglaste Fassade vergrößerte sogar die tatsächlich vorhandene Fassadenfläche um zusätzlich rund 30 v. H. und hatte einen konstruktionsbedingt ungünstigen Wärmedurchgang gegenüber konventionellen Bauteilen.
- Durch die großflächige Verglasung wäre die Einhaltung des sommerlichen Wärmeschutzes nur durch eine Klimatisierung des kompletten Gebäudes möglich.
- Durch die geplante sägezahnförmige Fassade wären Flächen im Bereich der Fassade nur eingeschränkt nutzbar.
- Zur Einhaltung des Brandschutzes wäre im geplanten Atrium separate Brandschutzlüftung notwendig.
- In der Ebene 0 (Erdgeschoss) waren die Funktionsräume für Lüftung, Heizung und Kältetechnik angeordnet. Infolge der vorstehend aufgeführten Sachverhalte mussten die notwendigen raumluftechnischen Anlagen entsprechend dimensioniert werden und benötigen damit relativ große Funktionsflächen. Diese stünden somit nicht als Nutzflächen für z. B. Labor- und Praktikumsräume zur Verfügung.

- Das aus unterschiedlichsten Radien geplante Gebäude hätte zu einem erhöhten Baukosten z. B. bei den Stahlbetondecken, Schächten, einigen Räumen sowie bei zwei Treppen verursacht und darüber hinaus teilweise die Raumzuschnitte ungünstig beeinflusst.

Im Ergebnis der Prüfung des Landesrechnungshofes hat die Bauverwaltung das mit der bereits vorliegenden HU-Bau geplante Vorhaben aufgegeben, zumal auch eine Überarbeitung und damit eine Optimierung des Baukörpers zur Reduzierung der Investitions- und Folgekosten nicht entscheidend möglich war.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass der Landesbetrieb Bau nunmehr dem 2. Preisträger des vorangegangenen Wettbewerbes mit der Aufstellung einer neuen HU-Bau für das o. g. Laborgebäude beauftragt hat, zumal nach dem derzeitigen Kenntnisstand ein wirtschaftlicherer Entwurf zum Zuge kommt.

Nach derzeitigem Stand werden durch diese Verfahrensweise der Bauverwaltung zwar Kosten für verlorene Planung i. H. v. bis zu rund 450.000 € entstehen, diese dürften aber durch nicht unerhebliche Einsparungen zumindest bei dem Betrieb des Gebäudes kompensiert werden.

3 Berufsschulzentrum Bitterfeld

Der Landkreis Bitterfeld hat nach der Durchführung eines Realisierungswettbewerbes im Jahr 1996 für rund 37 Mio. € (72,5 Mio. DM) ein Berufsschulzentrum planen und errichten lassen. Das als Niedrigenergiegebäude konzipierte Objekt sollte als städtebauliches und architektonisches Entwicklungsprojekt im Rahmen der EXPO 2000 in der Korrespondenzregion Dessau/Bitterfeld/Wolfen/Wittenberg Maßstäbe setzen.

Nach Nr. 4.2 des Auslobungstextes für den Realisierungswettbewerb waren folgende Beurteilungskriterien festgelegt:

- „- Entwicklungsziele
- Städtebauliche Gesamtkonzeption
- Raumprogramm und funktionale Anforderungen
- Gestalterische und räumliche Qualität
- Investitions- und Folgekosten, Investitionskostenrahmen
- Ökologische Anforderungen und Umweltverträglichkeit

- Art des Umgangs mit Bestand und Denkmalpflege ...“

Der Landesrechnungshof konnte einer Auswertung des Architektenwettbewerbes eine Zusammenstellung der Kosten nach DIN 276 entnehmen. Danach wies der mit dem 1. Preis prämierte und zur weiteren Planung von dem Preisgericht empfohlene Architektenentwurf die höchsten Gesamtbaukosten aus.

Bei der Prüfung stellte der Landesrechnungshof fest, dass der Primärenergieverbrauch – Fernwärme – in den Jahren 2001 und 2002 erheblich über dem geplanten und im Wärmebedarfsausweis für diese Gebäude ausgewiesenen Verbrauch lag. Einzelne Bauteile hatten bis zu 260 v. H. der berechneten Wärmeenergie benötigt.

Des Weiteren war die Nutzbarkeit der Unterrichtsräume aufgrund unbehaglicher raumklimatischer Bedingungen sowohl im Winter als auch im Sommer beeinträchtigt.

Auch bei dieser Baumaßnahme hat der Landesrechnungshof diverse Mängel wie folgt festgestellt:

- Das Gebäude hat ein ungünstiges Verhältnis des beheizten Gebäudevolumens zur wärmeübertragenden Umfassungsfläche (so genanntes A/V-Verhältnis).
- Die bauphysikalischen Eigenschaften der Gebäude waren unzureichend und fehlerhaft bewertet.
- Erforderliche Zonierungen, insbesondere in den Eingangsbereichen, fehlten bzw. waren fehlerhaft gestaltet.
- Große Teile der Fassaden sind mit einer raumhohen Glasfassade versehen, die zu erhöhten Transmissionswärmeverlusten führt.
- Die Baunutzungskosten waren fehlerhaft ermittelt.

Die vg. Mängel werden erst seit Anfang des Jahres 2003 – also zwei Jahre nach Abschluss der Baumaßnahme und in Auswertung der Ergebnisse der örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes – durch das planende Ingenieurbüro analysiert und sollen, soweit möglich, beseitigt werden.

Der Landkreis wird u. a. auf Grund anhaltender Beschwerden und nachweislich nicht ausreichender Temperaturen besonders kritische Räume mit statischen Heizflächen nachrüsten.

Des Weiteren hat er entschieden, die Kollektorwand (Investitionsvolumen rund 340.000 €) nach Schließung der städtischen Schwimmhalle nicht mehr zu betreiben. Die Umrüstung der Anlage für die Nutzung der Wärmeerträge für das Berufsschulzentrum, wie ursprünglich vorgesehen, würde sich erst nach 80 bis 100 Jahren amortisieren.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass das Preisgericht bei seiner Entscheidung die Beurteilungskriterien zur Wirtschaftlichkeit der Investitions- und Folgekosten unzureichend berücksichtigt hat.

Der Landkreis Bitterfeld bestätigte diese Feststellung und teilte dem Landesrechnungshof unter dem 30. Mai 2006 – also rund fünf Jahre nach Abschluss der Baumaßnahme und intensiver Bemühungen des Landkreises zur Optimierung des Betriebes des Berufsschulzentrums – mit, dass durch das Preisgericht

„... die Probleme der laufenden Bewirtschaftung und Unterhaltung sowie die Wirtschaftlichkeit der Bauausführung einschließlich die Nutzerbelange ... völlig ignoriert wurden.“

4 Fazit

Die unter 1 bis 3 aufgeführten, sich kostenerhöhend auf die Investitions- und Folgekosten auswirkenden Mängel waren nach Auffassung des Landesrechnungshofes im Wesentlichen bereits in der durchgeführten Vorprüfung der Wettbewerbsarbeiten und durch die Preisgerichte erkennbar bzw. hätten erkannt werden können und müssen.

Nach Abschnitt 5.5 Vorprüfung, Absatz 6 der GRW 95 waren schon die Vorprüfer verpflichtet, dem Preisgericht die wesentlichen funktionalen und wirtschaftlichen Merkmale der Wettbewerbsarbeiten aufzuzeigen und auf Gesichtspunkte aufmerksam zu machen, die das Preisgericht nach ihrer Auffassung zu übersehen droht.

Die Bauverwaltung als Auslober des Wettbewerbes hat es bei den vg. Vorhaben während der Vorprüfung der Wettbewerbsbeiträge und insbesondere bei der Prä-

mierung der Preisträger sowie bei der Auswahl des zur Ausführung kommenden Wettbewerbsbeitrages versäumt, ausreichend auf die Wirtschaftlichkeit der Wettbewerbsentwürfe, also auf optimale Investitions- und Folgekosten zu achten.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes haben die Vertreter der Bauverwaltung des Landes Sachsen-Anhalt und des Landkreises in den Preisgerichten, die in den GRW 95 und auch in den Auslobungsunterlagen vorgegebenen Beurteilungskriterien zu den Investitions- und Folgekosten sowie zur Wirtschaftlichkeit nicht ausreichend in die Bewertung der Wettbewerbsbeiträge einfließen lassen.

Mit dieser Verfahrensweise haben die Vertreter des Landes Sachsen-Anhalt/des Landkreises im Preisgericht die wirtschaftlichen Interessen nur unzureichend vertreten und damit die Grundlage für unwirtschaftliche Planungen und Ausführung der Baumaßnahmen geschaffen.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist eine mögliche Ursache für die unwirtschaftlichen Planungen, dass die Vertreter in den Preisgerichten nicht alle Beurteilungskriterien insbesondere hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit gleich bewerten, sondern die Preisgerichte auch auf Grund ihrer Zusammensetzung, vordergründig städtebauliche und architektonische Gesichtspunkte in die Entscheidung einfließen lassen.

In den vg. Fällen sind durch die Verfahrensweise der Verwaltung dem Land und dem Landkreis finanzielle Mehraufwendungen, z. B. durch verlorene Planungs-, erhöhte Investitions- und Folgekosten in erheblicher Größenordnung entstanden bzw. werden künftig noch entstehen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, dass künftig verstärkt zur energetischen Bewertung der vorgeschlagenen Lösungen sachverständige Berater bereits in der Vorprüfung die Auswertung dieser Daten vornehmen und das Preisgericht entsprechend beraten. Damit würde das Kriterium der Energieeffizienz neben den anderen entscheidungsrelevanten Kriterien, wie Städtebau, Funktionserfüllung und allgemeine Wirtschaftlichkeit, in die Gesamtwertung verstärkt einfließen.

Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, dass zukünftig bei der Durchführung von Wettbewerben bereits die Preisgerichte verstärkt auf die Wirtschaftlichkeit achten sollten. Dieses bedingt, dass die Preisgerichte in ausreichender Anzahl mit den entsprechenden Fachkräften besetzt sind.

Architektenwettbewerbe sollten zukünftig nur noch bei größeren und städtebaulich exponierten Vorhaben durchgeführt werden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung zu den geprüften Baumaßnahmen sind noch nicht abgeschlossen.

Abschnitt C – Rundfunkangelegenheiten

Prüfungen beim Mitteldeutschen Rundfunk (MDR)

1 Allgemeine Information über Prüfungen beim MDR

Nach § 35 Abs. 1 des Staatsvertrages über den Mitteldeutschen Rundfunk (MDR-StV) prüfen die Rechnungshöfe des Landes Sachsen-Anhalt und der Freistaaten Sachsen und Thüringen gemeinsam die Haushalts- und Wirtschaftsführung des MDR.

Dem jeweiligen Rechnungshof ist nach der Prüfungsvereinbarung der Rechnungshöfe der am MDR-StV beteiligten Länder vom 18. Februar 1992 eingeräumt, die Landesfunkhäuser nach regionalen Gesichtspunkten eigenständig zu prüfen.

Grundlage der Prüfungen für den Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt sind § 35 MDR-StV sowie die §§ 89 bis 99, 102, 103 und 111 Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt.

2 Aktuelle Prüfungen beim MDR

2.1 Prüfung von Beteiligungsgesellschaften des MDR

Die Rechnungshöfe haben in den Jahren 2003 bis 2005 Prüfungen in ausgelagerten Unternehmensbeteiligungen des MDR durchgeführt. Hierbei handelt es sich insbesondere um sechs Gesellschaften, an denen der MDR mit mindestens 51 v. H. beteiligt ist.

Die Rechnungshöfe haben die einzelnen mittelbaren Beteiligungen auf der Grundlage der Vereinbarung zwischen dem MDR und den Rechnungshöfen der MDR-Staatsvertragsländer vom 5. Februar 2002 geprüft.

Prüfungen wurden bei folgenden Gesellschaften durchgeführt:

- DREFA Immobilien Management GmbH

Die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung wurden dem Landtag des Landes Sachsen-Anhalt mit Drucksache 4/2328 vom 2. August 2005 zugeleitet.

- Media City Atelier GmbH und Media Mobil GmbH

Die Prüfung wurde unter der Federführung des Sächsischen Rechnungshofes durchgeführt. Die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung wurden dem Landtag des Landes Sachsen-Anhalt mit Drucksache 5/161 vom 18. Juli 2006 zugeleitet.

- Media & Communication Systems GmbH (MCS) in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen

Die Prüfung der drei bei den jeweiligen Landesfunkhäusern vorhandenen Gesellschaften wurde unter der Federführung des Thüringer Rechnungshofes durchgeführt. Nach Abschluss des Prüfverfahrens wird der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt den Ministerpräsidenten über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung unterrichten, der diese seinerseits dem Landtag mitteilt.

Im Zusammenhang mit den Prüfungen der Unternehmensbeteiligungen halten es alle Rechnungshöfe des Bundes und der Länder für erforderlich und geboten, den Rechnungshöfen ein entsprechendes Prüfungsrecht bei den unmittelbaren und mittelbaren Mehrheitsbeteiligungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten einzuräumen.

Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben in diesem Zusammenhang auf der Konferenz am 26. bis 28. September 2005 in Bamberg folgenden Beschluss gefasst:

1. Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder begrüßt grundsätzlich die in der Stellungnahme der Bundesregierung vom 6. Mai 2006 an die Generaldirektion Wettbewerb der EU-Kommission mitgeteilte Absicht der Länder, ein einheitliches Prüfungsrecht der Rechnungshöfe entsprechend der Regelung in § 30 des ZDF-Staatsvertrages bei allen Beteiligungsgesellschaften für alle Rundfunkanstalten vorzusehen.

Um jedoch eine wirkungsvolle und transparente externe Finanzkontrolle der Rundfunkanstalten und ihrer Beteiligungsgesellschaften zu gewährleisten, ist es erforderlich, für alle Rechnungshöfe das Recht zur Unterrichtung der Landesparlamente sowie zur Veröffentlichung ihrer Prüfungsergebnisse entsprechend dem Haushaltsrecht sicherzustellen.

2. Die Konferenz empfiehlt den Ländern darüber hinaus, in den Rundfunkstaatsverträgen und den Rundfunkgesetzen Regelungen zu treffen, nach denen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten
 - neue Beteiligungen nur eingehen dürfen, wenn die Prüfungsrechte der Rechnungshöfe in den Gesellschaftsverträgen oder Satzungen festgelegt sind,
 - bestehende Beteiligungen aufgeben werden müssen, wenn ein solches Prüfungsrecht nicht in angemessener Frist eingeräumt wird.
3. Ungeachtet dessen erwarten die Rechnungshöfe schon jetzt von den Intendanten der Rundfunkanstalten, dass sie – soweit noch nicht geschehen – dafür sorgen, dass die staatsvertraglich bzw. gesetzlich festgelegten Prüfungsrechte der Rechnungshöfe umgehend in die Gesellschaftsverträge oder Satzungen ihrer Beteiligungsgesellschaften aufgenommen werden.

2.2 Prüfung der Personalaufwendungen des MDR

Der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt hat die Personalaufwendungen der Jahre 2002 bis 2005 des MDR im Rahmen einer gemeinsamen Prüfung der drei am Staatsvertrag des MDR beteiligten Rechnungshöfe geprüft. Schwerpunkte der Prüfung waren

- die Entwicklung der Personalaufwendungen,
- die Entwicklung des Stellenplans sowie
- der Tarifvertrag zur Altersteilzeitvereinbarung des MDR.

Nach Abschluss des Prüfverfahrens wird der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt den Ministerpräsidenten über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung unterrichten, der diese seinerseits dem Landtag mitteilt.

2.3 Aktuelle Prüfungen beim MDR

Derzeit führen die Rechnungshöfe der MDR-Staatsvertragsländer folgende weitere Prüfungen durch:

2.3.1 Vergleichende Prüfung der Landesfunkhäuser

Unter der Federführung des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt werden die Rechnungshöfe zunächst mit der vergleichenden Prüfung der drei Landesfunkhäuser des MDR beginnen. Als Schwerpunkte sind ein Vergleich der Betriebskosten, die Verwendung der von den Landesmedienanstalten zurückgeführten Rundfunkgebühren sowie die Prüfung der Aufwendungen für die Fernsehproduktionen der regionalen Nachrichten vorgesehen. Die Ergebnisse und ggf. Maßnahmen des MDR-internen Projektes „Landesfunkhaus-Vergleich“ werden in diesem Zusammenhang berücksichtigt.

2.3.2 Online-Angebot des MDR

Gegenstand der vorgesehenen Prüfung ist das Online-Angebot des MDR einschließlich der mit dem Internet zusammenhängenden Funktionalitäten. Neben dem unmittelbar mit der Anstalt selbst im Zusammenhang stehenden Online-Angebot sollen auch die Zulieferungen des MDR für die ARD sowie sonstige vom MDR im Auftrag der ARD bestrittene Angebote in die Prüfung einbezogen werden.

Diese Prüfung wird in Abstimmung der drei Rechnungshöfe vom Thüringer Landesrechnungshof durchgeführt.

2.3.3 Operative Geldgeschäfte des MDR

Die Prüfung umfasst die mittel- und langfristigen Geldanlagen des MDR in den Geschäftsjahren 2001 bis 2005. Die Prüfung erfolgt auch im Hinblick auf die im Jahr 2001 durchgeführte Untersuchung der Finanzanlagen des MDR, bei der die Rechnungshöfe die Finanzanlagenpolitik des MDR als öffentlich-rechtliche Anstalt als zu gewagt, d. h. zu riskant, eingestuft hatten. Die Prüfung wird in Abstimmung der drei Rechnungshöfe vom Sächsischen Rechnungshof durchgeführt.

Zuständigkeit des Senats

Die Beschlüsse des Landesrechnungshofes zum Jahresbericht fasst der Senat.
Seine Mitglieder sind federführend für Prüfungsangelegenheiten wie folgt zuständig:

Präsident	Herr Seibicke	<ul style="list-style-type: none">- Grundsatzangelegenheiten des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens- Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen- Schuldenverwaltung des Landes- Rundfunkangelegenheiten- Staatskanzlei und Landtag- Übergreifende Angelegenheiten- Querschnittsprüfungen und übergreifende Organisationsprüfungen- Sonderaufgaben
Abteilungsleiterin 1	Frau Dr. Weiher	<ul style="list-style-type: none">- Steuerverwaltung- Arbeit, Gesundheit, Soziales- Bildung und Kultur- Wissenschaft und Forschung- Justiz
Vizepräsident/ Abteilungsleiter 2	Herr Gonschorek	<ul style="list-style-type: none">- Öffentliches Dienstrecht, Personal- Inneres- Wirtschaft, Technologie, Verkehr- Beteiligungen und Vermögen des Landes- Informations- und Kommunikationstechnik- Sächliche Verwaltungsausgaben – ohne Fachaufgaben

Abteilungsleiter 3 Herr Elze

- Raumordnung und Umwelt
- Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
- Bau, Straßenbau, Staatlicher Hochbau,
Allgemeine Hochbauangelegenheiten

Abteilungsleiter 4 Herr Tracums

- Überörtliche Kommunalprüfung
- Wohnungs- und Städtebau

Redaktionsschluss war der 22. August 2006.

Dessau im August 2006

A handwritten signature in cursive script, appearing to read 'Seibicke'.

Seibicke
Präsident