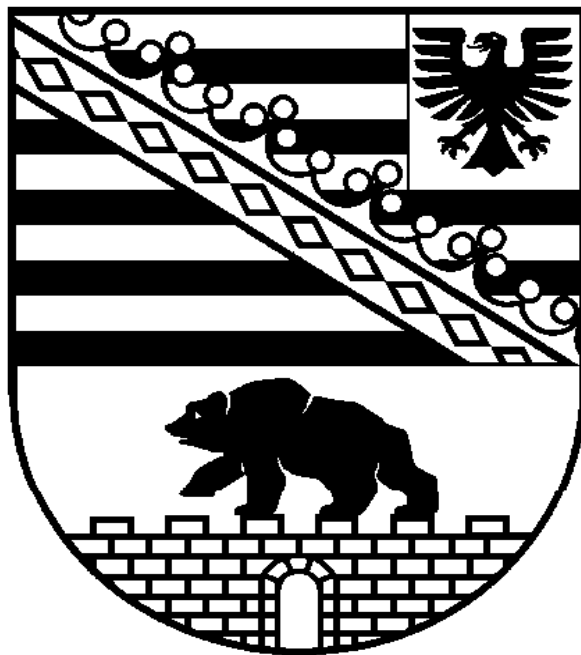


# **Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt**

**Jahresbericht 2007**

**Haushalts- und Wirtschaftsführung  
im Haushaltsjahr 2006**



**Teil 1**

**Denkschrift und Bemerkungen**



# Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>Abkürzungsverzeichnis.....</b>	<b>III</b>
<b>Tabellenverzeichnis.....</b>	<b>V</b>
<b>Abschnitt A – Grundsatzbeiträge .....</b>	<b>1</b>
1 <b>Uneinheitliche Bewirtschaftung und teilweise zweckwidrige Verwendung der Mittel für die Öffentlichkeitsarbeit der Landesverwaltung.....</b>	<b>1</b>
2 <b>Defizite im Verfahren und beim Nachweis der Wirtschaftlichkeit der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung in der Landesverwaltung.....</b>	<b>24</b>
3 <b>Verfälschte Ergebnisse bei Wirtschaftlichkeitsberechnungen durch Verwendung bundesspezifischer Personalvollkosten- durchschnittssätze für steuerrelevante Entscheidungen.....</b>	<b>39</b>
<b>Abschnitt B – Denkschrift und Bemerkungen.....</b>	<b>45</b>
1 <b>Gefährdung von Einnahmen aus der Versorgungslastenteilung für Beamte.....</b>	<b>45</b>
2 <b>Optimierungspotential bei der Nachversicherung von aus dem Landesdienst ausgeschiedenen versicherungsfrei Beschäftigten .....</b>	<b>50</b>
3 <b>Zu hoher Kostenaufwand für die Arbeitszeiterfassung der Bediensteten bei Dienststellen im Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern .....</b>	<b>58</b>
4 <b>Defizite bei der Pilotierung des Verfahrens „Leistungsvergleich zwischen Finanzämtern“ in der Steuerverwaltung .....</b>	<b>63</b>
5 <b>Verweigerung der Einsichtnahme in Prüfberichte des Landes- prüfungsamtes für Sozialversicherung.....</b>	<b>71</b>
6 <b>Fehlende Transparenz bei der Förderung der Sanierung und des Neubaus von Sportstätten.....</b>	<b>76</b>
7 <b>Unabgestimmte Förderung von Sportstätten, die vom Olympiastützpunkt betreut werden .....</b>	<b>82</b>

8	Keine Vorgaben für den Erhalt von Sportstätten und fehlende Erfolgskontrolle bei der Sportstättenförderung.....	85
9	Unzureichende Vorbereitung und verzögerte Umsetzung von Baumaßnahmen im Rahmen des IZBB-Ganztagsschulprogramms .....	88
10	Nicht transparente Änderung der Beurteilungskriterien bei der Vergabe von Fördermitteln aus dem IZBB-Ganztagsschulprogramm .....	91
11	Nichtbeachtung von Vergabegrundsätzen durch eine kommunale Gesellschaft.....	98
12	Vertragswidriger „Verzicht“ des Landes auf Zinseinnahmen aus dem Darlehensprogramm für kleine und mittlere Unternehmen (KMU).....	103
13	Nicht optimale Finanzierung von Zuwendungen zur Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in den benachteiligten Gebieten.....	109
14	Nicht am Bedarf orientierte Zuweisung von Fördermitteln; mangelhafter Nachweis der Mittelverwendung für Investitionen .....	116
15	Vorfristige Ausreichung von Zuschüssen und unwirtschaftliche Investitionstätigkeit beim Verkehrsprojekt S-Bahn Halle-Leipzig .....	121
16	Nicht zweckentsprechende und unwirtschaftliche Verwendung von Fördermitteln für die Grunderneuerung von Straßenbrücken über Eisenbahnstrecken der DB AG nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG).....	127
17	Unzureichende Umsetzung der Ergebnisse der Brückenprüfungen durch die Verwaltung.....	135
18	Unzulässige Mittelausreichung für Zweckverbände der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung sowie Rückstände bei der Verwendungsnachweisprüfung durch die Bewilligungsbehörde.....	142
19	Aufrechterhaltung der Betätigung des Landes bei der Entwicklungsgesellschaft Seengebiet Mansfelder Land mbH (ESM) nach Wegfall des Landesinteresses.....	149
	Zuständigkeit des Senats .....	153

## Abkürzungsverzeichnis

AZV	-	Abwasserzweckverband
BGBI.	-	Bundesgesetzblatt
BR-Drs.	-	Bundesratsdrucksache
BStBl.	-	Bundessteuerblatt
BVerfGE	-	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
DIN	-	Deutsche Industrie-Norm
EAGFL-G	-	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie
EFRE	-	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EPI.	-	Einzelplan
EU	-	Europäische Union
FH	-	Fachhochschule
HHJ	-	Haushaltsjahr
HS	-	Hochschulen
IT	-	Informationstechnik
KGSt	-	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
LHO	-	Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt
LRH	-	Landesrechnungshof
LT-Drs.	-	Landtagsdrucksache
MBI. LSA	-	Ministerialblatt Land Sachsen-Anhalt
MBV	-	Ministerium für Bau und Verkehr des Landes 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
MW	-	Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Sachsen-Anhalt
PPP	-	Private Public Partnership
RZWas	-	Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von wasserwirtschaftlichen Vorhaben
SGB	-	Sozialgesetzbuch
StK	-	Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt

SVBl.	- Schulverwaltungsblatt Land Sachsen-Anhalt
VbE	- Vollbeschäftigteneinheit
VO	- Verordnung
VOB/A	- Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil A
VOB/B	- Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil B
VV	- Verwaltungsvorschrift
VV-HLSA	- Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Landes Sachsen-Anhalt
ZR-GPL	- Zuordnungsrichtlinien zum Gruppierungsplan

## **Tabellenverzeichnis**

### **Abschnitt A**

Tabelle 1.1:	Ausgaben aus den Titeln der Gruppen 531 und 532.....	3
Tabelle 1.2:	Zuschüsse an die LMG und AMG.....	4
Tabelle 2.1:	Kosten für die KLR-Modellprojekte.....	32

### **Abschnitt B**

Tabelle 13.1:	Jährliche Inanspruchnahme der Haushaltsmittel.....	111
Tabelle 17.1:	Zustandsnoten der Bauwerke.....	136
Tabelle 17.2:	Zustandsnoten nach Bauwerksprüfungen .....	137
Tabelle 17.3:	Entwicklung der Zustandsnoten.....	138





## **Abschnitt A – Grundsatzbeiträge**

### **1 Uneinheitliche Bewirtschaftung und teilweise zweckwidrige Verwendung der Mittel für die Öffentlichkeitsarbeit der Landesverwaltung**

---

Die Haushaltsansätze für Veröffentlichungen und Öffentlichkeitsarbeit werden seit Jahren bei der Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs nicht dem offenkundig niedrigeren Bedarf angepasst. Es ergeben sich Einsparpotentiale bis zu 1 Mio. € jährlich, die bereits bei der Haushaltsaufstellung für den Doppelhaushalt 2008/2009 erschlossen werden sollten.

Gemessen an der Zweckbestimmung und unter Beachtung der Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bewertet der Landesrechnungshof einige Maßnahmen nicht mehr als sachbezogene Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung.

Die Beschaffung und Verteilung von Kleinwerbemitteln im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit bedarf aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit hinsichtlich des Umfangs der Reduzierung. Der Landesrechnungshof bewertet deren Geeignetheit zur Aufklärung und Information der Bevölkerung im Rahmen der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit als gering.

Er hat keine einheitliche Bewirtschaftung der Mittel für Veröffentlichungen und Öffentlichkeitsarbeit festgestellt. Das betrifft zum einen die Abgrenzung und Zuordnung der Ausgaben zwischen den Gruppen 531 (Veröffentlichungen) sowie 532 (Sonstige Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit). Aus Transparenzgründen sowie zur Einhaltung der Kontrollrechte des Parlaments ist die Trennung der Haushaltsansätze für die verschiedenen Zwecke zu gewährleisten.

Zum anderen wurden von einigen Ressorts Ausgaben aus den Mitteln für Öffentlichkeitsarbeit geleistet, die andere Zwecke betreffen und anderen Gruppen zuzuordnen wären. Das betrifft insbesondere die Gruppe 529 (Verfü-

**gungsmittel) hinsichtlich der Zuordnung von Ausgaben für Präsente sowie Bewirtungsaufwendungen und die Gruppe 546/547 hinsichtlich der Durchführung von Konferenzen, Fachtagungen und Teilnahme an Messen.**

**Der Landesrechnungshof schlägt dazu die Erarbeitung von Kriterien und deren Aufnahme in verbindliche Verwaltungsvorschriften vor (ggf. Negativkatalog).**

**Des Weiteren hat der Landesrechnungshof Fehler bei der Handhabung des ermäßigten Steuersatzes für Druckerzeugnisse festgestellt.**

Der Landesrechnungshof prüfte im Jahr 2006 ressortübergreifend die Verwendung der Mittel für Veröffentlichungen (Gruppe 531) und der Sonstigen Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit (Gruppe 532) in den Haushaltsjahren 2002 bis 2005.

Er hat neben den Behörden und Einrichtungen der Landesverwaltung auch die Landesmarketing- und Agrarmarketinggesellschaft in die Prüfung einbezogen.

Nicht einbezogen in die Prüfung wurden die Landesbetriebe sowie die juristischen Personen des öffentlichen Rechts (z. B. Stiftungen), bei denen ebenfalls Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit aus Landesmitteln geleistet wurden.

Schwerpunkte der Prüfung waren im Wesentlichen die zweckentsprechende Verwendung der Mittel für Veröffentlichungen und Öffentlichkeitsarbeit, die sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Mittel, die Beachtung vergaberechtlicher Vorschriften sowie die Beachtung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für Druckerzeugnisse.

Im Prüfungszeitraum hat der Landesrechnungshof neben den Gesamtausgaben für Öffentlichkeitsarbeit in der Landesverwaltung sowie deren Entwicklung, die praktizierten Formen der Öffentlichkeitsarbeit erfasst und einen Vergleich der Öffentlichkeitsarbeit der verschiedenen Ressorts angestellt.

Geprüft wurde weiterhin, wie bei der Bewirtschaftung der Mittel eine Abgrenzung zu anderen Gruppen der Hauptgruppe 5, insbesondere 529 (Verfügunsmittel) und 547 (nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben) vorgenommen wird.

Der Landesrechnungshof hat in 14 (Dienst-)Stellen, darunter die Staatskanzlei und sämtliche Ministerien, örtliche Erhebungen durchgeführt.

## 1 Umfang und Bedarf der Ausgaben für Veröffentlichungen und Öffentlichkeitsarbeit

Die geleisteten Ausgaben für Veröffentlichungen und die Öffentlichkeitsarbeit in der unmittelbaren Landesverwaltung schwankten in den Haushaltsjahren 2002 bis 2005 zwischen ca. 2,9 Mio. und 4,9 Mio. €. Demgegenüber betrugen die Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit im Haushaltsjahr 2006 insgesamt ca. 2,0 Mio. €, für das laufende Haushaltsjahr 2007 sind Mittel in Höhe von ca. 3,6 Mio. € eingeplant.

Die nachfolgende Tabelle 1.1 gibt einen Überblick über die tatsächlich geleisteten Ausgaben aus den Titeln der Gruppen 531 und 532 für die Öffentlichkeitsarbeit in der unmittelbaren Landesverwaltung in den Jahren 2002 bis 2006.

**Tabelle 1.1: Ausgaben aus den Titeln der Gruppen 531 und 532**

I. EPI. / Ressort	HHJ 2002 in €	HHJ 2003 in €	HHJ 2004 in €	HHJ 2005 in €	HHJ 2006 in €	Plan 2007 in €
02 StK	52.009	125.319	71.593	106.975	91.612	115.300
03 MI	119.629	109.500	92.535	97.915	94.521	96.700
04/13 MF	139.174	121.230	125.166	43.284	52.838	160.000
05 MS	71.773	63.854	139.301	419.571	208.602	355.000
06/07 MK	143.852	103.651	85.769	109.025	106.946	133.000
08 MW	525.248	375.797	26.279	76.972	22.507	212.200
09/15 MLU	720.543	509.365	479.518	293.392	258.310	306.000
11 MJ	21.301	13.392	40.372	43.199	39.500	44.000
14 MBV/MLV	68.253	73.913	75.320	76.937	93.727	106.700
Summe I.	1.861.782	1.496.021	1.135.853	1.267.270	968.563	1.528.900
<b>II. nachgeordnete Bereiche / EPI.</b>						
02	64.810	21.402	50.634	45.004	28.118	40.800
03	418.322	205.071	115.764	188.978	200.156	264.600
04/13	0	0	0	251.937	160.374	703.300
05	64.749	65.780	18.105	11.501	13.961	12.600
06	1.429.953	795.208	669.534	724.922	0	475.400
07 HS	529.010	527.996	578.014	414.213	432.747	247.300
08	326.313	291.161	193.598	119.577	107.340	125.400
09/15	177.795	97.066	138.879	114.867	86.273	127.400
11	49.977	56.447	21.362	47.006	47.552	53.500
14	0	698	216	0	0	0
Summe II.	3.060.929	2.060.829	1.786.106	1.918.005	1.076.521	2.050.300
<b>Ist Gesamt I. + II.</b>	<b>4.922.711</b>	<b>3.556.850</b>	<b>2.921.959</b>	<b>3.185.275</b>	<b>2.045.084</b>	<b>-</b>
<b>Plan Gesamt I. + II.</b>	<b>6.030.791</b>	<b>4.888.929</b>	<b>3.847.767</b>	<b>4.242.532</b>	<b>3.129.200</b>	<b>3.579.200</b>

In einigen Ressorts werden zusätzlich Mittel aus weiteren Titeln (z. B. der Gruppe 547) für die Öffentlichkeitsarbeit in Anspruch genommen.

Die Gesamtausgaben des Landes für Veröffentlichungen und Öffentlichkeitsarbeit liegen daher über den in der Tabelle 1.1 genannten Summen.

Für eine Gesamtbetrachtung sind darüber hinaus die Ausgaben in den Beteiligungen des Landes an der Landesmarketing Sachsen-Anhalt GmbH (LMG) mit einem Anteil von 54 v. H. (seit 16. Dezember 2004) sowie an der Agrarmarketinggesellschaft Sachsen-Anhalt mbH (AMG) mit einem Anteil von 25,14 v. H. (seit 10. Juni 2004) zu berücksichtigen. Diese Gesellschaften leisten keine Öffentlichkeitsarbeit im engeren Sinne (hinsichtlich der Politik der Landesregierung), sondern sind mit der Durchführung von Tourismus- und Standortmarketing (LMG)<sup>1</sup> bzw. Agrarmarketing (AMG)<sup>2</sup> betraut.

Das Land leistete im Prüfungszeitraum in nachfolgend dargestelltem Umfang an die LMG jährlich einen Zuschuss zum Ausgleich von Verlusten (Betriebsverlustausgleich, Kapitel 0802, Titel 682 71) und gewährte der AMG bis einschließlich 2003 jährlich einen Zuschuss/Zuwendung als institutionelle Förderung (Kapitel 0902, Titel 686 71):

**Tabelle 1.2: Zuschüsse an die LMG und AMG**

	HHJ 2002 in €	HHJ 2003 in €	HHJ 2004 in €	HHJ 2005 in €	HHJ 2006 in €
<b>AMG<sup>3</sup> - Plan</b>	204.500	212.200	-	-	-
<b>Ist-Zuschuss</b>	<b>192.500</b>	<b>134.100</b>	-	-	-
<b>LMG<sup>4</sup> - Plan</b>	3.880.300	3.797.700	4.592.900	4.392.900	4.482.900
<b>Ist-Zuschuss</b>	<b>3.444.779</b>	<b>3.730.283</b>	<b>4.343.610</b>	<b>4.173.255</b>	<b>4.263.550</b>

Zusätzlich gewährt das Land der LMG und AMG Zuwendungen als Projektförderung, wie z. B. für die Standortkampagne mit dem Slogan „Wir stehen früher auf“ in den Jahren 2005 und 2006. Mit Zuwendungsbescheid vom 22. April 2005 hat das Ministerium der Finanzen der LMG einen Zuschuss von maximal 1.875.000 € als anteilige Finanzierung in Höhe von bis zu 75 v. H. der förderfähigen Gesamtausgaben von bis zu 2,5 Mio. € bewilligt.

<sup>1</sup> Im Prüfungszeitraum war Gegenstand der LMG u. a. die Entwicklung konzeptioneller Strategien für das Außenmarketing und operative Außenmarketingmaßnahmen des Landes Sachsen-Anhalt (Tourismus- und Standortmarketing) sowie der Betrieb und die Weiterentwicklung eines Informations- und Reservierungssystems.

<sup>2</sup> Zweck der AMG ist im Wesentlichen die Information, Beratung und Unterstützung land- und ernährungswirtschaftlicher Unternehmen in Sachsen-Anhalt zur marktorientierten Produktionsgestaltung, Produktdifferenzierung und zum Absatz sowie die Unterstützung beim Aufbau von Marketingsystemen und Marketingverbunden.

<sup>3</sup> Institutionelle Förderung bis 2003 aus dem Kapitel 0902, Titel 686 71 (Titelgruppe 71: Marketing-Maßnahmen betr. die Landwirtschaft)

<sup>4</sup> Landeszuschuss (Betriebsverlustausgleich) Kapitel 0802, Titel 682 71

Darüber hinaus wird teilweise in den Landesbetrieben sowie im Bereich der mittelbaren Landesverwaltung (verselbständigte ausgelagerte Verwaltungsträger), wie z. B. Stiftungen und bei weiteren Beteiligungen des Landes, Öffentlichkeitsarbeit betrieben. So leisteten die 14 öffentlich-rechtlichen Stiftungen des Landes Sachsen-Anhalt im Haushaltsjahr 2005 Ausgaben für Veröffentlichungen und sonstige Öffentlichkeitsarbeit in Höhe von rund 600.000 €.

Nach § 11 Abs. 2 Nr. 2 LHO enthält der Haushaltsplan alle im Haushaltsjahr voraussichtlich zu leistenden Ausgaben (Fälligkeitsprinzip).

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass sowohl bei den obersten Landesbehörden als auch bei den nachgeordneten Bereichen die Mittel für Öffentlichkeitsarbeit regelmäßig seit Jahren in der veranschlagten Höhe nicht benötigt wurden.

In den Haushaltsjahren 2002 bis 2006 wurden Haushaltsmittel für Öffentlichkeitsarbeit in einer absoluten Größenordnung von fast 1,0 Mio. € bis zu über 1,3 Mio. € zu viel eingeplant.

Besonders drastisch war das Missverhältnis zwischen den Planungen und dem eigentlichen Bedarf in den Haushaltsjahren 2003 und 2006. In diesen Jahren betrug der Anteil der zu viel geplanten Mittel bezogen auf den gesamten veranschlagten Haushaltsansatz 2003 über 27 v. H. bzw. über 34 v. H. auf den Haushaltsansatz 2006.

Bei der Bewertung ist zu berücksichtigen, dass beim Vollzug des Haushalts regelmäßig ein geringer Teil der Mittel nicht in Anspruch genommen wird. Die Mittel der Gruppe 532 dürfen im Vollzug grundsätzlich nicht überschritten werden.

Die Haushaltsansätze werden nach Auffassung des Landesrechnungshofes seit Jahren bei der Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs nicht im erforderlichen Umfang dem offenkundig niedrigeren Bedarf angepasst.

**Der Landesrechnungshof erwartet die Beachtung des Fälligkeitsprinzips und empfiehlt, die Höhe der Haushaltsansätze bei der nächsten Haushaltsaufstellung (Doppelhaushalt 2008/2009) dem tatsächlichen Bedarf anzupassen. Der Landesrechnungshof verweist auf Einsparpotentiale in einer Größenordnung von bis zu 1 Mio. € jährlich.**

*In der Stellungnahme der Landesregierung vom 15. August 2007 äußert diese:*

*„Die Feststellungen des LRH können ... in dieser Form nicht akzeptiert werden.“*

*Die Landesregierung führt als Grund für die Differenzen zwischen Haushaltsansatz und Mittelabfluss u. a. die verhängten haushaltswirtschaftlichen Sperren sowie an:*

*„Die betreffenden Titel mussten zum Teil zur Erbringung der Globalen Minderausgabe herangezogen werden, ... die Landesregierung [erkennt daher] in den vom LRH festgestellten jeweiligen Diskrepanzen zwischen der Planung und Bewirtschaftung kein grundsätzliches strukturelles Problem. ...*

*Im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten einer bedarfsgerechten Schätzung werden alle Dienststellen der Landesverwaltung bemüht sein, bei der Veranschlagung der Mittel der Gruppen 531 und 532 weiterhin und im Einzelfall noch stärker als bisher einen strengen Maßstab anzulegen. Das Fälligkeitsprinzip des § 11 Abs. 2 Nr. 2 LHO wird beachtet. Die Ressorts werden dafür Sorge tragen, dass alle betroffenen Dienststellen der Landesverwaltung ihren Bedarf sorgfältig prüfen und ggf. einem erkennbar niedrigeren Bedarf anpassen. Die Landesregierung sieht dagegen zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Veranlassung zu darüber hinausgehenden Maßnahmen. Eine Einsparung von Haushaltsmitteln gegenüber den grundsätzlich unter Anwendung sachgerechter Maßstäbe geschätzten Haushaltsansätzen kann tendenziell auch durchaus als eher positiv bewertet werden. Die Landesregierung führt den gegenüber den Haushaltsansätzen verringerten Abfluss der Ausgabemittel auch auf die gewissenhafte Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 34 Abs. 2 LHO zurück.“*

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Begründung der Landesregierung für die Diskrepanz zwischen Planung und Mittelabfluss mit der Erwirtschaftung der Globalen Minderausgabe kaum zutrifft.

Laut Übersicht über die Erwirtschaftung der Globalen Minderausgabe des Titels 972 01 in der Anlage XIII zur Haushaltsrechnung wurden die nicht abgeflossenen Mittel für Veröffentlichungen und allgemeine Öffentlichkeitsarbeit (Gruppen 531 und 532) tatsächlich nur in folgender Höhe zur Erwirtschaftung der Globalen Minderausgabe herangezogen:

- 2002: 226.723 €
- 2003: 0 €
- 2004: 108.260 €
- 2005: 22.710 €

**Der Landesrechnungshof sieht daher nach wie vor Einsparpotentiale in der o. g. Größenordnung, die bereits bei den Beratungen zum Doppelhaushalt 2008/2009 erschlossen werden sollten.**

## **2 Nicht zulässige Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung**

Die Ausgaben für allgemeine Öffentlichkeitsarbeit, insbesondere die sachbezogene Darstellung der Regierungspolitik, sind gemäß den ZR-GPL der Gruppe 532 bzw. dem Titel 532 01 (Sonstige Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit) zuzuordnen.

Eine konkrete Definition des Begriffs der allgemeinen Öffentlichkeitsarbeit fehlt. Weder in den VV-HLSA noch in den jährlichen Haushaltsführungserlassen des Ministeriums der Finanzen ist klagestellt, welche Maßnahmen insoweit zulässig sind. Nur vereinzelt befinden sich im Haushaltsplan in den jeweiligen Erläuterungen zu den Titeln Hinweise auf konkrete Maßnahmen.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die geprüften Ressorts die Gruppe 532 – Allgemeine Öffentlichkeitsarbeit – sehr unterschiedlich bewirtschaften.

Zur Beurteilung der Frage, welche Maßnahmen als regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit anzusehen sind und somit dafür Ausgaben aus den Titeln der Gruppe 532 geleistet werden können, hat der Landesrechnungshof die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>5</sup>, des Verfassungsgerichtshofes Nordrhein-Westfalen<sup>6</sup> und des Landesverfassungsgerichtes Rheinland-Pfalz<sup>7</sup> herangezogen.

Auch wenn diese Rechtsprechung in erster Linie die Zulässigkeit regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit vor Wahlen betrifft, werden darin insbesondere Zweck und Aufgaben regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit definiert. Darüber hinaus formulierte die höchstrichterliche Rechtsprechung anerkannte Kriterien für deren förmliche und inhaltliche Zulässigkeit.

Ausgehend von den Ausführungen der Verfassungsgerichtsbarkeit zu den Aufgaben regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit und den an diese gestellten inhaltlichen und förmlichen Anforderungen, muss aus Sicht des Landesrechnungshofes eine Maßnahme der Öffentlichkeitsarbeit – unabhängig von der gewählten Form als Broschüre, Anzeige in der Tagespresse, Hörfunk- oder Fernsehspot, Plakat, Veranstaltung für die Öffentlichkeit, Pressekonferenz oder direktes Gespräch mit Journalisten

---

<sup>5</sup> BVerfGE 105, 252.

<sup>6</sup> Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1992, 467 ff.

<sup>7</sup> Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 23. Oktober 2006, Die Öffentliche Verwaltung 2007, S. 161 ff.

etc. – verschiedene Kriterien bezüglich der inhaltlichen als auch der äußeren Form erfüllen.

Die Aufgabe regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit besteht nach Ansicht des Landesrechnungshofes zusammengefasst darin, die Öffentlichkeit über die gegenwärtige und geplante Politik der Landesregierung zu informieren, um die politische Willensbildung in der Bevölkerung zu ermöglichen, den Anspruch auf Information zu befriedigen und auch für sog. unpopuläre Maßnahmen der Regierung zu werben. Öffentlichkeitsarbeit kann auch eine Form des Verwaltungshandelns sein. Im Hinblick auf die äußere Form von Öffentlichkeitsarbeit darf aber insbesondere der Unterhaltungscharakter nicht im Vordergrund stehen.

Darüber hinaus sind bei der Leistung von Ausgaben für Maßnahmen der allgemeinen Öffentlichkeitsarbeit selbstverständlich die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 LHO zu beachten.

Gemessen an diesen Kriterien und unter Beachtung des § 7 LHO bewertet der Landesrechnungshof einige Maßnahmen nicht mehr als sachbezogene Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung.

Eine wesentliche Ursache für die unterschiedliche Bewirtschaftung der Mittel für allgemeine Öffentlichkeitsarbeit liegt nach Ansicht des Landesrechnungshofes an dem bisherigen Fehlen eindeutiger Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik der Gruppe 532 (Sonstige Ausgaben der Öffentlichkeitsarbeit).

Die Auffassung über Aufgaben und Zweck der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung ist bei den Ressorts sehr unterschiedlich. Darüber hinaus fehlen Kriterien zum Inhalt und der Form von Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit.

Die nachfolgend dargestellten Beispiele zeigen deutlich, dass die Erarbeitung solcher Kriterien und deren Aufnahme als verbindliche Verwaltungsvorschriften dringend notwendig sind, um eine einheitliche Handhabung innerhalb der Landesverwaltung zu gewährleisten.

#### Ausgaben für Heilbadbesuche von Journalisten

So hat im Jahr 2002 das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit 146,10 € für jeweils eine Journalistin der Volksstimme und des MDR-Hörfunks den Besuch eines Calci-



umsole-Heilbades in Bad Suderode inkl. je einer Massage, eines Cleopatrabades, eines Mittagessens und eines Kaffeetrinkens sowie einer Anwendung (Qi Gong, Reiki) bezahlt.

Die Ausgaben für den Heilbadbesuch der Journalistinnen sind ein unübliches und nicht geeignetes Instrument der Pressearbeit der öffentlichen Hand, denn es steht offensichtlich nicht die sachbezogene Darstellung der Arbeit des Ministeriums im Vordergrund.

Wenn Journalisten über ein vom Land mit Fördermitteln unterstütztes Projekt berichten sollen, ist es jedenfalls nicht erforderlich, ihnen ein Rundum-Verwöhnprogramm zuzuwenden.

Die Ausgabe war nicht von der Zweckbestimmung der Mittel gedeckt und stellt einen Verstoß gegen § 45 Abs. 1 LHO (Grundsatz der sachlichen Bindung) dar; war mithin nicht zulässig.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass diese Ausgaben aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch aus anderen Titeln des Haushaltsplanes nicht hätten geleistet werden dürfen.

**Der Landesrechnungshof hat die Landesregierung aufgefordert, künftig derartige Mittelverschwendungen zu unterbinden. Die Landesregierung hat die Bewirtschaftung der Mittel für Öffentlichkeitsarbeit unter Berücksichtigung der Aufgaben regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit, nämlich sachbezogener Darstellung der Regierungspolitik, sicherzustellen. Der Landesrechnungshof schlägt dazu zunächst die Erarbeitung von inhaltlichen und förmlichen Kriterien und deren Aufnahme als verbindliche Verwaltungsvorschriften vor (ggf. Negativkatalog).**

**Ferner sind nach Ansicht des Landesrechnungshofes so weit wie möglich konkrete Erläuterungen im Haushaltsplan für die Gruppe 532 erforderlich, in denen bestimmte Instrumente oder auch einzelne Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit – wie Pressearbeit, Mediengestaltung, spezielle (Image-)Kampagnen, öffentliche Informationsveranstaltungen, Internet-Auftritt, Messen und Ausstellungen – benannt sind.**

*In ihrer Stellungnahme hat die Landesregierung „... den Ausführungen des LRH ... grundsätzlich zugestimmt. Die vom LRH aufgestellten Kriterien beinhalten für die Landesverwaltung eine wertvolle Hilfestellung, die in den Ressorts Beachtung finden wird. ...*

*Ob die Landesregierung darüber hinaus den Vorschlag aufgreifen wird, verbindliche Kriterien festzulegen, kann heute ohne weitere Prüfung und Abstimmung noch nicht beantwortet werden. Im Rahmen dieser Prüfung wird auch abzuwägen sein, ob zu entwickelnde Kriterien als Verwaltungsvorschriften zum Gruppierungsplan oder aber unabhängig hiervon (anknüpfend an das Verfassungsrecht) entwickelt werden sollen. ...*

*Der weiteren Forderung des LRH nach möglichst einheitlichen Erläuterungen für die Gruppe 532 kann so wegen der denkbaren zahlreichen bzw. unterschiedlichen Maßnahmen nicht gefolgt werden. Auch eine einheitliche Titelerläuterung würde vermutlich keinen ‚noch stringenteren‘ Mitteleinsatz bewirken. Jedoch fallen die Erläuterungen teilweise zu knapp aus und sollten deshalb im Rahmen der Möglichkeiten aussagekräftiger (umfangreicher) gefasst werden.“*

Der Landesrechnungshof begrüßt diese Ankündigung und wird im Rahmen der Haushaltsberatungen deren Umsetzung weiter verfolgen.

Der Landesrechnungshof weist auf die vergleichbare bei der Gruppe 529 (Verfügun gsmittel) bestehende Problematik der Veranschlagung und Zuordnung von Ausgaben hin. Dort hat das Ministerium der Finanzen im jährlichen Haushaltsführungserlass Regelungen zur Bewirtschaftung der Verfügungsmittel getroffen. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes besteht auch für die Bewirtschaftung der Mittel der Gruppe 532 die Möglichkeit, in den Haushaltsführungserlass Kriterien für die Bewirtschaftung der Ausgaben für allgemeine Öffentlichkeitsarbeit (Gruppe 532) aufzunehmen.

*Zu den Heilbadbesuchen der Journalistinnen führt das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit in der abgestimmten Stellungnahme der Landesregierung aus, „... dass speziell in diesem Fall das ‚Rundum-Verwöhnprogramm‘ hervorragend dazu geeignet war, den Medienvertretern die Erfolge der Tourismuspolitik der Landesregierung äußerst wirklichkeitsnah zu präsentieren. Aus diesem Grund lag es im Interesse des Landes, dass die Journalistinnen das Angebot konkret erleben, um eine entsprechend umfängliche und zutreffende Berichterstattung zu ermöglichen.“*

Der Landesrechnungshof sieht das Handeln des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit, derartige Ausgaben für Journalisten aus Landesmitteln zu finanzieren, nicht nur wegen der Mittelverschwendung als problematisch an.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes kann bei einer solchen Vorgehensweise nicht ausgeschlossen werden, dass hierdurch eine unabhängige und objektive Presseberichterstattung beeinträchtigt werden könnte.

**Der Landesrechnungshof hält es für unverzichtbar, dass die Landesregierung von solchen Praktiken wegen der besonderen Bedeutung der Pressefreiheit Abstand nimmt und solche Handlungen künftig unterlässt.**

#### Ausgaben für Zuwendungen

Ausgaben für Leistungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke – Zuwendungen im Sinne des § 23 LHO – sind nach ZR-GPL der Obergruppe 63 zuzuordnen und daraus zu bewirtschaften.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass das Landeskriminalamt (Kapitel 0320) aufgrund einer Weisung des Ministeriums des Innern in den Jahren 2002 bis 2005 u. a. an verschiedene Vereine (z. B. Landesverband Offene Kanäle, Bildungswerk Sachsen-Anhalt e. V., Interkunst e. V. Berlin, Polizeisportverein Magdeburg 1990 e. V.) aus den Titeln der Gruppe 532 der Titelgruppe 77 bzw. 97 (Landespräventionsrat) Zuwendungen in folgendem Gesamtumfang geleistet hat:

- 2002: 19.961,96 €
- 2003: 3.242,90 €
- 2004: 5.000,00 €
- 2005: 4.270,00 €

Zuwendungen erhielten z. B. der Landesfrauenrat Sachsen-Anhalt e. V. (3.680 € im Jahr 2005 für die Erstellung einer Broschüre für die Opfer häuslicher Gewalt) und die Landesstelle gegen Suchtgefahren im Land Sachsen-Anhalt (2.610 € im Jahr 2003 für die Förderung des Projekts „Elternschule zur Suchtprävention an Schulen Sachsen-Anhalts“).

Für das Projekt „Elternschultüte“ erhielten sowohl das CVJM-Familienzentrum in Halle im Jahr 2004 und der CVJM Landesverband Sachsen-Anhalt e. V. bereits im Jahr 2002 jeweils 5.000 €.

In den Titelgruppen 77 bzw. 97 des Kapitels 0320 sind keine Titel der Hauptgruppe 6 enthalten, aus denen Zuwendungen geleistet werden könnten. Diese Zuwendungsausgaben aus der Gruppe 532 verstoßen ebenfalls gegen den Haushalts-

grundsatz der sachlichen Bindung gemäß § 45 Abs. 1 LHO, insoweit fehlte es an einer haushaltsrechtlichen Ermächtigung (§ 3 Abs. 1 LHO) zur Leistung der Ausgaben.

Darüber hinaus haben das Kultusministerium sowie das Ministerium für Gesundheit und Soziales in Einzelfällen aus Mitteln der Gruppe 532 Zuwendungen geleistet.

**Nach Auffassung des Landesrechnungshofes dürfen aus den Mitteln für allgemeine Öffentlichkeitsarbeit (Gruppe 532) keine Zuwendungen geleistet werden, dafür sind die Obergruppen 63 und 68 vorgesehen.**

**Des Weiteren weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass die finanzielle Unterstützung von Dritten auf dem Zuwendungswege nach §§ 23 und 44 LHO zu erfolgen hat. Dies bedingt, dass die Mittel formell zu beantragen, die Notwendigkeit und Angemessenheit der Förderung zu prüfen und die Verwendung der Mittel sowie die Ergebnisse der geförderten Maßnahmen gegenüber dem Land nachzuweisen sind.**

**Die Landesregierung hat sicherzustellen, dass Zuwendungen ausschließlich aus den dafür vorgesehenen Titeln geleistet werden.**

*Mit Ausnahme des Ministeriums für Gesundheit und Soziales haben alle Ressorts den Feststellungen des Landesrechnungshofes zugestimmt und die zukünftige Beachtung zugesichert.*

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass auch das Ministerium für Gesundheit und Soziales sicherstellt, künftig keine Zuwendungen mehr aus den Titeln der Gruppe 532 zu leisten.**

#### Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für Informationstechnik

Gemäß den ZR-GPL sind sächliche Verwaltungsausgaben den Titeln der Hauptgruppe 51 bis 54 zuzuordnen bzw. dort zu bewirtschaften.

In den Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik ist unter Punkt 3.11 der Allgemeinen Hinweise zum Gruppierungsplan und zum Funktionenplan (AH-GF) bestimmt, dass die Titelgruppe 99 ausschließlich für Informationstechnik zu verwenden ist.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass einige Ressorts vereinzelt andere sächliche Verwaltungsausgaben (Geschäftsbedarf, Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände etc.) sowie Informationstechnik aus Mitteln der Gruppe 532 beschafft haben.

Das Ministerium für Gesundheit und Soziales (Kapitel 0501) hat z. B. im Jahr 2002 aus dem Titel 531 01 den Aufbau eines Tresens im Haus C des Ministeriums (943,95 €) und 2003 die Reparatur eines WC-Sitzes aus dem Titel 532 01 bezahlt. Darüber hinaus hat es im Jahr 2005 aus dem Titel 532 01 einen Fotodrucker, zwei Kameras, Software für einen Camcorder, Zubehör für eine Kamera am Camcorder und Fotosoftware sowie die technische Ausstattung (Plasmabildschirm, DVD-Player) und Hardware für öffentlichkeitswirksame Veranstaltungen (Infokampagne Organspende, Sachsen-Anhalt-Tag, Familientag der Landesregierung) beschafft.

Die Vertretung des Landes Sachsen-Anhalt (Kapitel 0204) beschaffte mit Mitteln aus dem Titel 532 01 in den Jahren 2002 und 2005 Geschenkpapier bzw. -verpackungen für Gastgeschenke und Präsente der Landesvertretung sowie im Jahr 2004 eine Einwegkamera anlässlich des Tages der offenen Tür.

**Der Landesrechnungshof hat die Landesregierung aufgefordert, die Beachtung der Haushaltssystematik bei der Leistung von sächlichen Verwaltungsausgaben sowie der Beschaffung von Informationstechnik zu gewährleisten, insbesondere um so zukünftig die ressortübergreifende Transparenz bei der Beschaffung von Informationstechnik sicherzustellen.**

*Die Landesregierung sichert in ihrer Stellungnahme künftig eine ordnungsgemäße Beachtung der Haushaltssystematik bei der Bewirtschaftung der sächlichen Verwaltungsausgaben und der Ausgaben für Informationstechnik aus den zutreffenden Titeln der Hauptgruppen 51, 54 und der Titelgruppe 99 zu.*

### **3 Verstöße gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit**

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass im Prüfungszeitraum 2002 bis 2005 der Auftragswert der vergebenen Agenturleistungen, wie die Gestaltung des Layouts von Broschüren, Faltblättern etc., bei der überwiegenden Mehrzahl der geprüf-

ten Fälle unterhalb des Schwellenwertes von 200.000 € ohne Umsatzsteuer (§ 2 Nr. 2 Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen [VOF]) lag.

In diesen Fällen ist die VOF nicht anzuwenden. Ebenfalls sind die Bestimmungen der Verdingungsordnung für Leistungen, Teil A – Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen – (VOL/A) nicht anwendbar, da es sich bei Aufträgen zu Werbeagenturleistungen in der Regel um Leistungen handelt, die nicht eindeutig und erschöpfend beschreibbar sind.

Das Fazit zur Anwendung von speziellen Rechtsvorschriften bei der Vergabe von solchen Leistungen ist, dass weder die VOL/A noch die VOF für Auftragsvolumina unterhalb des Schwellenwertes als Rechtsvorschrift anwendbar sind.

Das bedeutet nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht, dass in diesen Fällen Vergaben außerhalb zwingender Rechtsvorschriften erfolgen können. Vielmehr gelten für Werbeagenturverträge auch unterhalb des Schwellenwertes die Bestimmungen der LHO, insbesondere die des § 55 LHO – öffentliche Ausschreibung – und des § 7 LHO – Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Daraus folgt, dass jedes Vergabeverfahren von Wettbewerb und Chancengleichheit der Anbieter geprägt sein muss.

Für die öffentliche Verwaltung muss gelten, dass in jedem Vergabeverfahren „so viel Wettbewerb wie möglich“ zu gewährleisten ist.

Hieraus ergibt sich, dass sich der öffentliche Auftraggeber – unter Berücksichtigung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit – auch beim Vergabeverfahren so zu verhalten hat, dass grundsätzlich alle im Wettbewerb miteinander stehenden potentiellen Anbieter in die Lage versetzt werden, sich um einen öffentlichen Auftrag zu bewerben und ein Angebot abzugeben. Die Verwaltung hat darauf zu achten, dass für alle Bewerber gleiche Wettbewerbsbedingungen bestehen und erhalten bleiben. Sie darf ohne sachliche Gründe keine Bewerber bevorzugen oder benachteiligen.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die geprüften Stellen die Vergabevorschriften bis auf wenige Einzelfälle beachtet haben. Konkret wurden bei der freihändigen Vergabe von Agenturleistungen unterhalb des Schwellenwertes in der Regel auch mehrere Angebote eingeholt. Auch bei der Vergabe z. B. von Druck- und anderen nicht freiberuflichen Leistungen wurden unter Beachtung der erlassenen Ausnahmeregelungen mehrere Angebote vor einer freihändigen Vergabe nach § 3 Nr. 4 Buchstabe p) VOL/A eingeholt.

**Der Landesrechnungshof hat die Landesregierung gebeten, weiterhin sicherzustellen, dass in einem wirtschaftlichen Verfahren – außer in Bagatellfällen – auch unterhalb der Wertgrenze von 200.000 € Werbeagenturverträge im Wettbewerb zu vergeben sind und dies zu dokumentieren ist.**

Bei der Beschaffung von Kleinwerbmitteln (z. B. Luftballons, Kugelschreiber) hat die Verwaltung die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht immer beachtet.

So hat das Ministerium für Gesundheit und Soziales (Kapitel 0501) aus dem Titel 532 01 im Gegensatz zu anderen Ressorts in erheblichem Umfang Kleinwerbmittel für öffentliche Veranstaltungen, Feste (z. B. Tag der offenen Tür, Familientag der Landesregierung, Tag der Begegnung) und für die Imagekampagne zur Familienfreundlichkeit des Landes beschafft. Dabei handelte es sich z. B. um T-Shirts, Bleistifte, Luftballons, elektronische Feuerzeuge, Lineale.

Im Jahr 2002 hatte dieses Ministerium noch keine Kleinwerbmittel beschafft. In den Haushaltsjahren 2003 bis 2005 stiegen die Ausgaben jedoch deutlich an, wie folgende Zahlen dokumentieren:

- 2003 insgesamt 13.955,95 €
- 2004 insgesamt 16.473,71 €
- 2005 insgesamt 98.623,27 €

Im Haushaltsjahr 2005 betrug der Anteil der Ausgaben für Kleinwerbmittel an den Gesamtausgaben des Ministeriums für Gesundheit und Soziales für Öffentlichkeitsarbeit aus dem Titel 532 01 gemessen am Ansatz von 419.325 € rund 23 v. H.

Der Landesrechnungshof sieht die Beschaffung und Verteilung von Kleinwerbmitteln nicht von vornherein als unzulässiges Instrument regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit an. Er bewertet jedoch deren Geeignetheit zur Aufklärung und Information der Bevölkerung als Hauptaufgabe regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit als gering. Deshalb sowie aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sollte sich – soweit nicht komplett auf Kleinwerbmittel verzichtet werden soll – der Umfang der Ausgaben für Kleinwerbmittel in einem angemessenen Rahmen von maximal 5 v. H. der Gesamtausgaben für Öffentlichkeitsarbeit bewegen.

**Der Landesrechnungshof schätzt die Wirkung von Kleinwerbmitteln in Bezug auf eine Verbesserung des Images des Landes als gering ein. Zudem dürfte**

**das vorrangige Ziel von regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit, nämlich der Information der Bevölkerung über die Politik der Landesregierung, mit Kleinwerbmitteln kaum zu erreichen sein.**

*In der o. g. Stellungnahme der Landesregierung legt die Staatskanzlei Folgendes dar:*

*„Der Einsatz von Kleinwerbmitteln ist Bestandteil der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung. Mit Kleinwerbmitteln werden zum Beispiel Internetadressen bekannt gemacht, über die weitergehende Detailinformationen, Serviceangebote etc. der Landesregierung abgerufen werden können. Außerdem tragen qualitativ gute, nützliche und innovative Kleinwerbmittel zu einer positiven Identifizierung der Sachsen-Anhalter mit ihrem Bundesland bei. ...“*

*Das Ministerium für Gesundheit und Soziales ist entgegen der Auffassung des Landesrechnungshofes der Ansicht, dass „...der Einsatz von Kleinwerbmitteln sehr geeignet [ist], um eine breite Öffentlichkeit zu erreichen und Themenschwerpunkte dieses Hauses zu transportieren...“*

**Der Landesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, wie mittels Kleinwerbmitteln umfangreichere „Themenschwerpunkte“ wiedergegeben und eine sachgerechte Darstellung der Landespolitik möglich sein soll. Der Landesrechnungshof hält daher sowie aufgrund des notwendigen wirtschaftlichen und sparsamen Umgangs mit öffentlichen Mitteln an seiner o. g. Auffassung fest.**

#### **4 Fehlende Transparenz und Missachtung der Haushaltssystematik**

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass einige der geprüften Ressorts Ausgaben aus der Gruppe 532 „Sonstige Ausgaben der Öffentlichkeitsarbeit“ geleistet hatten, die andere Zwecke betreffen und daher anderen Gruppen zuzuordnen waren.

Nach den ZR-GPL sind die Haushaltsmittel der Gruppe 529 (Verfügun gsmittel) für außergewöhnlichen Aufwand aus dienstlicher Veranlassung in besonderen Fällen bestimmt.

Das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (Kapitel 0801) hat 2004 aus dem Titel 532 01 verschiedene Bücher und Bildbände (40 Stück „Straße der Romanik“, 10



Stück „Bilderreise Martin Luther“, 10 Stück „Entdeckungsreise durch Sachsen-Anhalt“, 10 Stück „Der geschmiedete Himmel“) im Wert von 1.105,82 € zu Repräsentationszwecken beschafft.

Das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (Kapitel 0802) hat zudem in den Jahren 2002 und 2003 aus dem Titel 547 79 (Titelgruppe 79 – Maßnahmen zur Wirtschaftswerbung/Förderung des Absatzes) fast ausschließlich Ausgaben für die Beschaffung von Repräsentationsmitteln bei der Firma Rotkäppchen Sektkellerei, dem Landesweingut, dem Weingut Pawis, der Feengrotten-Chocolaterie und Gastgeschenken, wie „Halbkugelliqueur“, Bücher „Bildreise Saale Unstrut“, „Romanik“-Krawatten (insgesamt rund 3.600 € in 2002, rund 1.130 € in 2003) geleistet.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes sind Ausgaben für Bücher als Präsente und andere (Gast-)Geschenke grundsätzlich aus Mitteln der Verfügungsfonds zu leisten, weil sie in der Regel außergewöhnlichen Aufwand aus dienstlicher Veranlassung darstellen.

**Der Landesrechnungshof hält für die beschriebenen Zwecke in Einzelfällen eine Zuordnung zum Verfügungsfonds des jeweiligen Ministeriums für sachgerecht. Für größere Beschaffungen von Präsenten wäre auch die zentrale Beschaffung aus dem bei der Staatskanzlei bestehenden Geschenkfonds (529 03) oder dem den jeweiligen Ressorts zugewiesenen Verfügungsfonds der Landesregierung (Titel 529 05) möglich.**

**Die Landesregierung hat sicherzustellen, dass künftig Ausgaben für Präsente und Geschenke weder aus den Mitteln für Öffentlichkeitsarbeit noch aus der Gruppe 547 geleistet werden.**

*In ihrer Stellungnahme stellt die Landesregierung zusammenfassend fest, „... dass die Abgrenzung von Ausgaben der Gruppe 532 zu anderen Gruppen, insbesondere zur Gruppe 529, keinesfalls so klar und einfach ist, wie vom LRH dargestellt. So können etwa Buchpräsente durchaus der Gruppe 532 zugerechnet werden, wenn mit diesen z. B. aufgrund des Buchtitels/Inhaltes Interesse für das Land Sachsen-Anhalt geweckt werden soll. Öffentlichkeitsarbeit darf nicht ausschließlich auf die Darstellung der sachlichen Regierungsarbeit beschränkt werden, wenn auch der Schwerpunkt sicherlich hier anzusiedeln sein dürfte. Ein Verstoß gegen § 45 Abs. 1 LHO wird nicht gesehen, wenn das Dispositiv des Haushaltstitels die entsprechende Ausgabe mit umfasst. Im Bereich der Gastgeschenke und Präsente sowie in ande-*

*ren Bereichen sind die Grenzen zwischen den genannten Gruppen fließend und eröffnen einen Beurteilungsspielraum. Ob die Herausgabe von Verwaltungsvorschriften zur Sicherstellung einer einheitlichen Verwaltungspraxis erfolgt, wird noch zu prüfen sein.“*

**Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, bei der Zuordnung der o. g. Ausgaben im Einzelfall zu differenzieren. Derartige Ausgaben sind nur dann der Gruppe 532 zuzuordnen, wenn die Materialien tatsächlich für Öffentlichkeitsarbeit verwendet werden. Sofern es sich um Geschenke bzw. Präsente handelt, sind diese aus dem jeweiligen Verfügungsfonds zu zahlen.**

#### Ausgaben für Bewirtungen

Weiterhin hat der Landesrechnungshof bei der Prüfung der Mittel für Öffentlichkeitsarbeit Feststellungen zu Ausgaben für Bewirtungen getroffen, die ebenfalls falsch zugeordnet worden waren. Diese Ausgaben waren allerdings auch nicht der Gruppe 532, sondern der Gruppe 529 zuzuordnen.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt (Kapitel 1502, Bereich Umwelt) hat im Jahr 2005 aus dem Titel 547 72 insgesamt Bewirtungsaufwendungen in Höhe von 8.717,78 € geleistet. Zum Beispiel hat das Ministerium 1.015,16 € für ein Catering und 1.508,00 € für die gastronomische Versorgung während eines ADAC-Verkehrsforums gezahlt.

Das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (Kapitel 0802) hat die Auslagen, d. h. Bewirtungskosten, anlässlich mehrerer Gespräche des Staatssekretärs und eines Vertreters der Investitionsbank des Landes Sachsen-Anhalt mit Unternehmern bzw. Investoren in verschiedenen Restaurants und Hotels aus dem Titel 547 79 (Titelgruppe 79 – Maßnahmen zur Wirtschaftswerbung/Förderung des Absatzes) gezahlt (rund 1.500 € in 2002, rund 2.870 € in 2003).

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes können die Ausgaben für Bewirtungen anlässlich der Durchführung von Pressekonferenzen bzw. Pressegesprächen in angemessenem Umfang (d. h. alkoholfreie Getränke und eventuell ein kleiner Imbiss) aus den Mitteln der Gruppe 532 bzw. aus der Gruppe 547 in entsprechenden Titelgruppen geleistet werden.

Dementsprechend können Bewirtungsaufwendungen anlässlich von Pressegesprächen der Minister/innen, der Staatssekretäre/innen sowie der Pressesprecher/innen mit Journalisten/innen aus den Mitteln der Gruppe 532 geleistet werden.

Demgegenüber sind nach Ansicht des Landesrechnungshofes die Ausgaben für regelmäßige Abendessen oder auch Buffets bei Veranstaltungen mit Investoren, Journalisten und Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, die durch den Charakter der Kontaktpflege gekennzeichnet sind, ausschließlich aus den Mitteln der Verfügungsfonds (Gruppe 529) zu leisten.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass aus den Titeln der Gruppe 547 grundsätzlich keine Bewirtungsaufwendungen geleistet werden dürfen. Der Gruppe 547 sind gemäß den ZR-GPL nur sächliche Verwaltungsausgaben zuzuordnen, die nicht auf die Gruppen 511 bis 546 aufgeteilt werden können.

Entsprechend den ZR-GPL sind der Gruppe 546 (alle übrigen sächlichen Verwaltungsausgaben) u. a. Ausgaben für die Betreuung von Delegationen und Besuchergruppen, Orden und Ehrenzeichen sowie Messen und Ausstellungen zuzuordnen, bei denen nicht eindeutig eine Zuordnung zu den Gruppen 511 bis 533 möglich ist.

#### Ausgaben für die Durchführung von Konferenzen und Fachtagungen

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass sowohl aus den Titeln der Gruppe 532 als auch aus der Gruppe 547 Ausgaben, insbesondere für die Durchführung von Konferenzen, Fachtagungen und die Teilnahme an Messen, geleistet werden.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt (Kapitel 1501, Bereich Umwelt) hat beispielsweise aus dem Titel 532 01 im Jahr 2005 die Ausgaben für die Durchführung von Fachtagungen, wie die Durchführung der Konferenz „Nachhaltigkeit Lernen in Sachsen-Anhalt“ (Einladungen, Catering, Fahrkosten, Honorare der Referenten etc., Gesamtbetrag 1.510,05 €) und für die Durchführung der „Europäischen Biomassetage“ (Honorare und Fahrkosten der Referenten, Gesamtbetrag 441,54 €) geleistet. Im Jahr 2002 hat das Ministerium die Ausgaben für Honorare der Referenten auf einer Getreidemarkt-Tagung (Betrag 583,16 €) aus dem Titel 531 03 (jetzt Titel 532 01) geleistet.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes sind die Ausgaben für die Durchführung von Fachtagungen, Konferenzen und die Teilnahme an Fachmessen, die fast aus-

schließlich dem Fachpublikum zugänglich sind und nicht in erster Linie die sachbezogene Darstellung der Landespolitik bezwecken, sondern sich mit branchenbezogenen Fachthemen befassen, nicht aus der Gruppe 532 zu leisten. Die Ausgaben für solche Veranstaltungen sind entsprechend der Haushaltssystematik (ZR-GPL) auch nicht aus der Gruppe 547, sondern aus der Gruppe 546 zu leisten.

### Fazit

Der Landesrechnungshof stellt zusammenfassend fest, dass es keine einheitliche Bewirtschaftungspraxis der Ausgaben für allgemeine Öffentlichkeitsarbeit in Abgrenzung zu den Titeln der Gruppen 546 und 547 gibt.

Infolge dieser Bewirtschaftungspraxis sind die tatsächlichen Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit zum Teil noch höher als der unter 1. ermittelte Betrag.

Diese Praxis verstößt nicht nur gegen die geltende Haushaltssystematik. Vor allem führt sie zum Verlust von Transparenz hinsichtlich der tatsächlichen Ausgabenhöhe für Öffentlichkeitsarbeit. Mithin wird gegen die Haushaltsgrundsätze der Klarheit und Wahrheit sowie ggf. gegen die Regelungen des jeweils geltenden Haushaltsgesetzes zur Deckungsfähigkeit verstoßen, da die Gruppen 529 sowie 532 vom Gesetzgeber bewusst aus der allgemeinen Deckungsfähigkeit der Hauptgruppe 5 herausgenommen wurden.

Der Landtag hat mit der Bewilligung der Mittel bestimmt, in welcher Höhe Ausgaben für einzelne Zwecke getätigt werden dürfen.

Diese parlamentarischen Vorgaben würden unterlaufen werden, wenn die Verwaltung sich nicht an diese Zuordnung hält.

**Der Landesrechnungshof hält es zur Gewährleistung der Haushaltstransparenz für erforderlich, Kriterien als Erläuterungen zur Gruppe 532 festzulegen, um eine ressortübergreifende einheitliche Zuordnung und Bewirtschaftung der Mittel für allgemeine Öffentlichkeitsarbeit, insbesondere in Abgrenzung zu anderen Titeln der Gruppen 529, 546 und 547, zu gewährleisten.**

*Hinsichtlich der Bewirtungsausgaben stimmt die Landesregierung den Feststellungen des Landesrechnungshofes vollständig zu:*

*„Die Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik hinsichtlich des Umgangs mit Ausgaben für Bewirtungen anlässlich von Gesprächen der Minister/Innen, der Staatssekretäre/Innen sowie Pressesprecher/Innen mit Journalisten oder auch mit Investoren werden künftig beachtet.“*

*Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt schließt sich in der abgestimmten Stellungnahme der Landesregierung „... grundsätzlich der Auffassung des LRH an, dass bei einem überwiegendem Anteil der Bewirtungsaufwendungen an den Gesamtausgaben sowie bei dem Unterhaltungscharakter der Veranstaltungen und Feste, die Zuordnung der Ausgaben zur Gruppe 529 erfolgen sollte. Vor diesem Hintergrund könnte es ratsam sein, in den weiteren parlamentarischen Verhandlungen zum HPE 2008/2009 sowie grundsätzlich bei zukünftig zu erstellenden Haushaltsplänen eine Aufstockung der Gruppe 529 und eine entsprechende Reduzierung der Gruppe 532 vorzunehmen.“*

## **5 Beachtung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes**

Gemäß § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 Umsatzsteuergesetz (UStG)<sup>8</sup> in der jeweils im Prüfungszeitraum geltenden Fassung ermäßigt sich die Steuer auf 7 v. H. für die Umsätze aus Lieferungen, die Einfuhr und den innergemeinschaftlichen Erwerb für die in der Anlage 2 bezeichneten Gegenstände.

Die Anlage 2 zu § 12 Abs. 2 Nr. 1 und 2 UStG enthält eine Liste der dem ermäßigten Steuersatz unterliegenden Gegenstände. Darunter fallen insbesondere die Leistungen zur Herstellung von Druckerzeugnissen, sofern keine Werbezwecke im Vordergrund stehen.

Das Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt hatte mit Rundschreiben vom 13. November 1996 alle Beauftragten für den Haushalt auf die Rechtslage zur Umsatzsteuer der Druckerzeugnisse hingewiesen.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat mit Schreiben vom 5. August 2004, Az.: IV B 7 - S 7220 - 46/04, BStBl. I 2004, S. 638, im Ergebnis der Erörterungen mit den obersten Finanzbehörden der Länder für die Anwendung des ermäßigten Steuersatzes auf die nach dem 31. Juli 2004 ausgeführten Umsätze der in der Anlage 2 des UStG bezeichneten Gegenstände konkrete Verwaltungsvorschriften erlassen. Darin sind detaillierte Erläuterungen zur Liste der dem ermäßigten Steuersatz unterliegenden Gegenstände enthalten.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass im geprüften Zeitraum bei dem Druck von Flyern, Informationsbroschüren und anderen Druckerzeugnissen überwiegend der ermäßigte Steuersatz in Höhe von 7 v. H., teilweise aber auch der –

---

<sup>8</sup> § 12 in der Fassung der Bekanntmachung der Neufassung des Umsatzsteuergesetzes vom 9. Juni 1999 (BGBl. I S. 1270, verkündet am 18. Juni 1999).

damals gültige – normale Steuersatz in Höhe von 16 v. H. von den Druckereien bzw. beauftragten Agenturen in Rechnung gestellt und von den Ressorts gezahlt worden ist.

Das Ministerium der Finanzen hat im Jahr 2004 für den Druck der Mittelfristigen Finanzplanung den Umsatzsteuersatz von 16 v. H. an den Auftragnehmer gezahlt (Betrag netto: 2.794,65 €).

Das Ministerium für Bau und Verkehr im Jahr 2005 für den Druck der Broschüre „Sachsen-Anhalt auf dem Weg in die Zukunft“ 16 v. H. Umsatzsteuer gezahlt (Betrag netto: 571,23 €).

Das Ministerium für Gesundheit und Soziales hat 2005 für den Druck des Flyers zum Landeswettbewerb „Kinder- und familienfreundliche Kommune“ 16 v. H. Umsatzsteuer gezahlt (Betrag netto: 337,54 €).

Die Hochschule Merseburg (FH) hat beispielsweise im Jahr 2005 für den Druck eines Falblattes zum Tag der offenen Tür 723,29 € sowie für den Druck eines Studiengang-Flyers 1.589,20 € und eines Falblattes zum Bachelor-Abschluss 307,40 €, jeweils inkl. 16 v. H. Umsatzsteuer, gezahlt.

**Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass durch diese fehlerhafte Handhabung der öffentlichen Hand zwar insgesamt kein finanzieller Nachteil entstanden ist, weil die Umsatzsteuer den öffentlichen Haushalten wieder zugeflossen ist. Gleichwohl ist dem Land Sachsen-Anhalt durch zu viel geleistete Ausgaben ein Schaden entstanden und es wurde gegen Steuerrecht verstoßen.**

**Der Landesrechnungshof hat die Landesregierung um künftige Beachtung gebeten. Das Ministerium der Finanzen sollte gegenüber der Landesverwaltung auf die geltende Rechtslage nochmals ausführlich – ggf. unter Verweis auf den Inhalt des BMF-Schreibens vom 8. Mai 2004 – hinweisen.**

*In der abgestimmten Stellungnahme der Landesregierung haben das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr und das Ministerium der Finanzen die Beachtung des ermäßigten Steuersatzes zugesagt.*

*Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hat nach Kenntnis über die Nichtbeachtung des ermäßigten Steuersatzes sofort Maßnahmen zur Korrektur veranlasst.*

*Die Staatskanzlei weist in der abgestimmten Stellungnahme auf die Schwierigkeiten im Einzelfall bei der Bestimmung des zutreffenden Steuersatzes hin, insbesondere auf die Einordnung der Leistung als selbständige – dem ermäßigten Steuersatz unterliegende – Leistung oder als Teil einer einheitlichen – dem Regelsteuersatz unterliegende – Leistung.*

Der Landesrechnungshof bittet künftig bereits bei der Vertragsgestaltung auf die Vereinbarung des ermäßigten Steuersatzes für Druckerzeugnisse zu achten.

## **2 Defizite im Verfahren und beim Nachweis der Wirtschaftlichkeit der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung in der Landesverwaltung**

---

Seit 1997 sind in der Landesverwaltung verschiedene Modellprojekte zur Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) initiiert und durchgeführt worden, um Erkenntnisse für deren landesweiten Einsatz als ein wesentliches Element der Neuen Steuerungsinstrumente zu gewinnen.

Unzureichende Bedarfsanalysen, ungenaue Zieldefinitionen, oberflächliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und fehlende Erfolgskontrollen haben dazu geführt, dass auch nach über zehn Jahren der modellhaften Einführung der KLR kaum entsprechende Erkenntnisse vorliegen. Nach wie vor fehlt insbesondere eine Strategie des Landes Sachsen-Anhalt zur Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente einschließlich der KLR in der Landesverwaltung.

Die Kosten für die Einführung der KLR in der Landesverwaltung betragen bis Ende 2005 allein im Ministerium der Finanzen und den vom Landesrechnungshof geprüften Modellvorhaben im Bereich des Ministeriums der Justiz und des Statistischen Landesamtes über 8 Mio. €. Der Nachweis eines entsprechenden monetären bzw. nichtmonetären Nutzens gemessen am Aufwand steht bisher aus.

### **1 Vorbemerkungen**

In Anbetracht knapper werdender finanzieller Ressourcen gibt es in der Landesverwaltung Sachsen-Anhalt seit Mitte der 90er Jahre Bestrebungen, durch die Anwendung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente die Effektivität, Bürgerorientierung und die Effizienz bzw. Wirtschaftlichkeit der Verwaltung zu steigern. Zu diesen sog. Neuen Steuerungsinstrumenten zählen insbesondere Zielvereinbarungen, Controlling, dezentrale Budgetverantwortung sowie die KLR.

Die KLR wurde dabei vom Ministerium der Finanzen im Rahmen einer auf Effizienzsteigerung und Modernisierung ausgerichteten Verwaltungsreform als Kernstück der Neuen Steuerungsinstrumente definiert.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Aktenvermerk des Ministeriums der Finanzen vom 4. November 1999, Anlage 2, Seite 1 (Az.: V 25 – 04101-8.2)



Der Landesrechnungshof führt seit 2005 verschiedene Prüfungen zum Thema „KLR in der Landesverwaltung Sachsen-Anhalt“ durch<sup>10</sup>. Mit diesem Grundsatzbeitrag möchte der Landesrechnungshof insbesondere Anregungen und Hinweise für die künftige Verfahrensweise sowie zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit geben, um Fehlentwicklungen und unnötige Kosten zu vermeiden.

Die vom Ministerium der Finanzen erarbeitete Richtlinie „Kosten- und Leistungsrechnung Sachsen-Anhalt (KLR-LSA)“ bildet seit 1999 Rahmen und verbindliche Grundlage für die Einführung einer KLR in der Landesverwaltung Sachsen-Anhalt.<sup>11</sup> Ergänzend ist hiernach das Handbuch zur Standard-KLR des Bundes (Vorschriftensammlung Bundesfinanzverwaltung – VSF H 90 01) anzuwenden.

Eine KLR bildet ab,

- welche Kosten und Erlöse/Leistungen entstehen (Kosten-/Leistungsarten),
- wo die Kosten und Erlöse/Leistungen entstehen (Kosten-/Leistungsstellen) und
- wofür und in welcher Höhe die Kosten und Erlöse/Leistungen entstehen (Kosten-/Leistungsträger)

Kosten, die nicht direkt einzelnen Produkten zugeordnet werden können (sog. „Gemeinkosten“, wie z. B. Kosten der Behördenleitung, der Personalabteilung oder Gebäudemieten) werden über verschiedene Umlageverfahren auf die Produkte verteilt.

Eine KLR in der öffentlichen Verwaltung ist durch verschiedene Besonderheiten geprägt. So erhält – anders als in der Privatwirtschaft – die Verwaltung in der Regel über die Qualität ihrer Leistungen keine Rückmeldung durch den Markt.

In o. a. Handbuch zur Standard-KLR des Bundes wird darauf hingewiesen, dass *„gerade der Qualität und einem damit verbundenen Leistungsstandard [...] eine besondere Bedeutung zu[kommt]. Es kommt daher bei der Produktdefinition auf eine klare und messbare Festlegung an, was unter der Produktqualität im Rahmen der Leistungsrechnung verstanden wird.“*

---

<sup>10</sup> Ministerium der Finanzen, Statistisches Landesamt, Ministerium der Justiz, Landesamt für Verbraucherschutz, Sozialagentur, Landesbereitschaftspolizei, Landesamt für Vermessung und Geoinformation

Die Sozialagentur und das Landesamt für Verbraucherschutz haben noch keine KLR.

<sup>11</sup> Die Richtlinie „Kosten- und Leistungsrechnung Sachsen-Anhalt (KLR-LSA)“ wurde erstmals im Jahr 2004 überarbeitet. Derzeit arbeitet das Ministerium der Finanzen wiederum an einer Neufassung der Richtlinie. Die Stellungnahme des Landesrechnungshofes vom 1. Februar 2007 zum Entwurf der Richtlinie liegt dem Ministerium der Finanzen vor.

Das Ministerium der Finanzen hat in Abstimmung mit der Staatskanzlei 1997 entschieden, vor einem möglichen flächendeckenden Einsatz, die KLR zunächst in einigen Modellprojekten zu erproben und Erfahrungen aus anderen Bundesländern abzuwarten. Dabei stand seitens des Ministeriums der Finanzen die Zielstellung, den Einführungsprozess zu koordinieren, fachlich zu unterstützen, Rahmenvorgaben zu entwickeln und bei der Auswahl einer geeigneten landeseinheitlichen KLR-Software mitzuwirken.<sup>12</sup>

Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes, zum Teil aufgrund von Prüfungen in Vorjahren, wenden das Statistische Landesamt und die Katasterverwaltung (jetzt Landesamt für Vermessung und Geoinformation) eine KLR an, die weitgehend die vorstehend dargestellten Anforderungen erfüllt.

## **2 Ergebnisse der Prüfungen des Landesrechnungshofes**

### **2.1 Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs**

Nach VV Nr. 2.1 zu § 7 LHO ist bei allen Maßnahmen bereits in der Planungsphase im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen eine Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs vorzunehmen. Für die Einführung und den Einsatz der KLR hätte hiernach z. B. ermittelt werden müssen:

- welche Informationen bereits zur Steuerung der Behörde zur Verfügung stehen und an welchen Stellen zusätzlicher Informationsbedarf besteht,
- welche Ebene welchen Bedarf an KLR-Daten besitzt,
- welche konkreten Kosten- und Leistungsinformationen aus einer KLR in welchem Umfang steuerungsrelevant sind und
- welche Genauigkeit der Informationen für die Entscheidungsfindung angestrebt und erforderlich ist.

Das Ministerium der Finanzen hat für sein Projekt „Landesweite Einführung einer KLR“ keine ausreichend detaillierte Analyse durchgeführt. Auch die vom Landesrechnungshof geprüften KLR-Modellbehörden haben für ihre KLR-Projekte in der Regel keine eigenständige und ausreichend detaillierte Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs vorgenommen bzw. hinreichend dokumentiert.

---

<sup>12</sup> Schreiben der Staatskanzlei an das Ministerium der Finanzen vom 3. Februar 1997 und Schreiben des Ministeriums der Finanzen an die Staatskanzlei vom 6. März 1996

Ohne eine solche Analyse besteht u. a. die Gefahr, dass die Daten einer KLR nicht dem tatsächlichen Bedarf entsprechen, d. h. dass mit erheblichem Aufwand sog. „Datenfriedhöfe“ geschaffen oder aber zu wenige bzw. die falschen Daten erhoben werden.

*Das Ministerium der Finanzen hat dazu in seiner Stellungnahme vom 31. Mai 2007 mitgeteilt, dass nach intensiven Erörterungen mit den Ressorts bereits 1999 in der Richtlinie „KLR-LSA“ festgelegt worden sei, dass zukünftig eine stärkere Outputorientierung der Verwaltung angestrebt werden soll. Hierzu sei eine Ergänzung des kameralen Haushaltssystems durch eine KLR notwendig. Aus der Sicht des Ministeriums der Finanzen „durfte diese Analyse ... ausreichend sein, um einen Handlungsbedarf annehmen zu dürfen.“ Eine Umsetzung dieses globalen Leitbildes einer neuen Verwaltungssteuerung könne und müsse in den einzelnen Ressortbereichen mit Blick auf das jeweilige Informationsinteresse erfolgen.*

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes reicht die vom Ministerium der Finanzen angesprochene Analyse nicht aus, um über die Feststellung eines allgemeinen Handlungsbedarfes hinaus konkrete Maßnahmen zur Einführung einer KLR in der Landesverwaltung einzuleiten. Für diese Maßnahmen hätten die jeweilige Ausgangslage und der konkrete Handlungsbedarf vor Genehmigung der Konzepte und im Hinblick auf die Gesamtstrategie wesentlich detaillierter analysiert werden müssen. Dies ist jedoch nicht erfolgt.

*Das Ministerium der Finanzen führt in seiner Stellungnahme vom 31. Mai 2007 weiter aus, dass es aus seiner Sicht einer Landesstrategie erst dann bedarf, „wenn eine Gesamtperspektive für die Instrumente der Neuen Steuerung entwickelt werden muss, weil z. B. verstärkt Budgetierungen vorgenommen werden sollen. Erst in diesem Moment wird ein Instrument der ressortinternen Steuerung, wie die KLR, auch relevant für externe Prozesse.“*

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes handelt es sich bei der Einführung Neuer Steuerungsinstrumente nicht um ausschließlich ressortinterne Prozesse, sondern auch um Fragen der künftigen Steuerung der Landesverwaltung. Dem Ministerium der Finanzen fällt hierbei aufgrund seiner Verantwortung für den Landeshaushalt eine zentrale Bedeutung zu. Im Übrigen hat das Ministerium der Finanzen bereits am 15. Dezember 2005 in einer Sitzung des Ausschusses für Finanzen dargelegt, dass ein Konzept zur Einführung Neuer Steuerungsinstrumente dringend

notwendig sei und es zurzeit ein solches Konzept entwickle. Bis heute liegt dieses nicht vor.

## **2.2 Zieldefinitionen**

Nach VV Nr. 2.1 zu § 7 LHO sind bei allen Maßnahmen bereits in der Planungsphase im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen Ziele, Prioritätsvorstellungen und mögliche Zielkonflikte zu definieren.

Vor der Einführung einer KLR hat jedes Fachministerium dem Ministerium der Finanzen gemäß Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 29. Oktober 1999 ein detailliertes Konzept zur Genehmigung vorzulegen. Dieses Konzept hat u. a. die Ziele einer KLR zu benennen.

Exakte und prüfbare Ziele sind Voraussetzung für eine bedarfsorientierte Ausrichtung und Steuerung der Pilotprojekte und unabdingbar für die nach § 7 Abs. 2 LHO in Verbindung mit VV Nr. 2.2 zu § 7 LHO durchzuführenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen.

Das Ministerium der Finanzen hat – als federführendes Ressort für die Einführung einer KLR in der Landesverwaltung – selbst keine konkreten und prüfbaren Ziele festgelegt, die es mit seinem Projekt „Landesweite Einführung einer KLR“ erreichen wollte. So hat es insbesondere nicht dokumentiert,

- welche Informationen und Erkenntnisse aus den Modellvorhaben für die Entwicklung einer Strategie zur Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente oder
- welche Erkenntnisse für eine Entscheidung zu einer möglichen KLR-Standardsoftware für die gesamte Landesverwaltung

notwendig sind.

Für die geprüften Modellvorhaben wurden die mit der Einführung der KLR angestrebten Ziele ebenfalls nur sehr allgemein formuliert. In den jeweiligen Konzepten sind insbesondere folgende Ziele enthalten:

- Kosten- und Leistungstransparenz,
- Verbesserung der Wirtschaftlichkeit,
- bedarfsgerechte Mittelveranschlagung,
- Schärfung des Kostenbewusstseins,
- interner und externer Kostenvergleich/Benchmarking.

Keine der Modellbehörden hat zu diesen (Ober-)Zielen entsprechende mess- bzw. prüfbare Kennzahlen oder Indikatoren für den eigenen Bereich und den eigenen Bedarf definiert.

Damit haben weder die KLR-Modellbehörden noch das Ministerium der Finanzen die mit der Einführung der KLR verfolgten wesentlichen Ziele so beschrieben, dass die Zielerreichung im Rahmen von Erfolgskontrollen ermittelt werden kann. Auch im weiteren Verlauf des Einführungsprozesses wurde es im Wesentlichen versäumt, die mit der KLR angestrebten Ziele, z. B. auf der Basis begleitender Erfolgskontrollen, zu konkretisieren. Eine zielgerichtete Steuerung der Projekte bzw. ein Projektcontrolling ist damit nur eingeschränkt möglich.

### **2.3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen**

Nach § 7 Abs. 2 LHO sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei allen finanzwirksamen Maßnahmen durchzuführen. Sie sind nach VV Nr. 2 zu § 7 LHO bei der Planung neuer Maßnahmen einschließlich der Änderung bereits laufender Maßnahmen (Planungsphase) sowie während der Durchführung (im Rahmen einer begleitenden Erfolgskontrolle) und nach Abschluss von Maßnahmen (im Rahmen einer abschließenden Erfolgskontrolle) vorzunehmen.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen nach VV Nr. 2 zu § 7 LHO u. a. Aussagen zu folgenden Teilaspekten enthalten:

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

Weder das Ministerium der Finanzen noch die geprüften KLR-Modellbehörden haben entsprechend den Vorgaben der VV zu § 7 LHO Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt.

Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Kabinetttvorlage vom 28. Februar 1996<sup>13</sup> für die ursprünglich geplante landesweite Einführung einer KLR eine grobe Schät-

---

<sup>13</sup> Kabinetttvorlage Nr. 642 des Ministeriums der Finanzen vom 28. Februar 1996

zung der voraussichtlichen Kosten vorgenommen. Danach sollte die landesweite Einführung im Zeitraum von 1996 bis 1999 Kosten von ca. 13,8 Mio. € verursachen. Einen konkreten Nutzen einer landesweiten KLR hat das Ministerium der Finanzen erst 1998 im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsabschätzung – in Anlehnung an eine Schätzung aus einem anderen Bundesland – pauschal mit jährlich 5 v. H. des „KLR-relevanten“ Haushaltsvolumens angegeben.<sup>14</sup>

Dies entspricht nicht den Vorgaben des § 7 LHO für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, weil diese Wirtschaftlichkeitsabschätzung z. B. keine Aussagen:

- zu relevanten Lösungsmöglichkeiten und deren Nutzen und Kosten,
- zur Eignung der einzelnen Lösungsmöglichkeiten und
- zu Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen

enthält.

Das Ministerium der Justiz hat z. B. lediglich auf ein Gutachten für die Landesverwaltung Baden-Württemberg vom 25. August 1997 und die Wirtschaftlichkeitsabschätzung des Ministeriums der Finanzen vom 2. März 1998 verwiesen. Diese enthalten keine Aussagen zur Wirtschaftlichkeit einer KLR speziell im Bereich der Justiz mit seinen Besonderheiten.

Bereits seit 1998 war aufgrund von Berichten aus anderen Bundesländern dem Ministerium der Finanzen und Ministerium der Justiz bekannt, dass die Einführung einer KLR erhebliche Kosten verursachen würde. Dennoch haben weder das Ministerium der Finanzen noch die geprüften Modellbehörden konkrete Angaben zu den bisherigen bzw. den voraussichtlichen Gesamtkosten der Modellprojekte (insbesondere zu den Personalkosten) gemacht sowie eindeutige Kriterien für einen Erfolg bzw. Nutzen der Projekte definiert.

Dies verstößt gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit. Für den Landesrechnungshof ist es nicht nachvollziehbar, weshalb gerade bei einem Projekt, welches zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung beitragen kann und soll, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit unbeachtet bleiben.

---

<sup>14</sup> Vermerk „Landesweite Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR-LSA) - Wirtschaftlichkeitsberechnung“ des Ministeriums der Finanzen vom 2. März 1998. Danach betrug das Haushaltsvolumen 1998 ca. 9,7 Mrd. €, davon seien mindestens 10 v. H. „KLR-relevant“, d. h. 0,97 Mrd. €. Der davon prognostizierte Nutzen von jährlich 5 v. H. beläuft sich demnach auf ca. 48,5 Mio. €.

## **2.4 Erfolgskontrollen**

Erfolgskontrollen dienen nach VV Nr. 2.2 zu § 7 LHO dazu, während der Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) und nach Abschluss (abschließende Erfolgskontrolle) einer Maßnahme ausgehend von der Planung festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung und wirtschaftlich war.

Bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken, sind z. B. zu Zeitpunkten, an denen abgrenzbare Ergebnisse oder Teilrealisierungen einer Maßnahme zu erwarten sind, begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen. Sie liefern vor dem Hintergrund zwischenzeitlich eingetretener ökonomischer, gesellschaftlicher und technischer Veränderungen die notwendigen Informationen für die Entscheidung, ob und wie die Maßnahme effizient und effektiv fortgeführt werden soll.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass bis zum Prüfungszeitpunkt weder vom Ministerium der Finanzen für das Projekt „Landesweite Einführung der KLR“ noch von den für die Modellprojekte zuständigen Behörden für deren KLR-Projekte die vorgeschriebenen Erfolgskontrollen durchgeführt worden sind.

Darüber hinaus hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass die KLR im Bereich des Ministeriums der Justiz von Januar 2003 bis Oktober 2005 auf weitere 13 Dienststellen ausgeweitet wurde, obwohl in den ursprünglichen drei Modellbehörden weder die Kosten noch der Nutzen der KLR erfasst und gegenübergestellt wurden.

Aufgrund der Prüfungsergebnisse des Landesrechnungshofes hat das Ministerium der Justiz die ursprünglich geplante weitere Ausweitung der KLR auf die 16 Amtsgerichte der Landgerichtsbezirke Halle und Magdeburg zum Oktober 2006 bzw. 2007 ausgesetzt, um zunächst eine Evaluierung bzw. begleitende Erfolgskontrollen gemäß VV Nr. 2.2 zu § 7 LHO durchzuführen.

## **2.5 Aufwand/Nutzen**

Weder das Ministerium der Finanzen noch die geprüften KLR-Modellbehörden haben Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen nach § 7 Abs. 2 LHO durchgeführt. Daher hat der Landesrechnungshof selbst den bisherigen Aufwand und den Nutzen der Pilotprojekte anhand der Aktenlage überschlägig ermittelt. Die Untersuchungen des Landesrechnungshofes und deren Ergebnisse können nicht die von der Verwaltung durchzuführenden detaillierten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 Abs. 2 LHO ersetzen.

Aufwand/Kosten

Die geprüften Modellbehörden betreiben einen sehr unterschiedlichen Aufwand für die Einführung und den laufenden Betrieb ihrer KLR.

Den größten Kostenfaktor stellen in jedem Fall die Personalkosten für den Betrieb des KLR-Systems dar. Weitere große Kostenblöcke bilden die – soweit vorhanden – Lizenzgebühren für die KLR-Software sowie die Beratungs- und Schulungskosten.

Der Landesrechnungshof hat für die KLR-Modellprojekte im Ministerium der Justiz und im Statistischen Landesamt folgende Kosten<sup>15</sup> für den Zeitraum von 2000 bis 2005 überschlägig ermittelt:

**Tabelle 2.1: Kosten für die KLR-Modellprojekte**

<b>Kosten (ca.)</b>	<b>Bereich</b>	<b>Ministerium der Justiz</b>	<b>Statistisches Landesamt</b>
		nur für Kostenrechnung der Pilotbehörden	für KLR <u>und</u> Controlling
KLR Software-Lizenzen/Software-service		282.000 €	62.000 €
Schulung/externe Beratung		312.000 €	11.000 €
Personal KLR <sup>a)</sup> (ohne Zeitaufschreibung)		3.740.000 €	370.000 €
<b>Gesamtkosten der Einführung und Durchführung der KLR von 2000 bis Ende 2005</b>		<b>4.334.000 €</b>	443.000 €
<b>laufende jährliche Kosten der Durchführung <sup>b)</sup></b>		<b>1.200.000 €</b>	91.000 €

<sup>a)</sup> Diese Personalkosten stellen überwiegend keine zusätzlichen haushaltswirksamen Ausgaben dar, da die Aufgaben von bereits vorhandenem Personal wahrgenommen werden. Der übrige Geschäftsbereich wird dadurch stärker belastet. Nach Aussagen des Ministeriums der Justiz wäre bei einer Ausweitung der KLR im Geschäftsbereich jedoch zusätzliches Personal erforderlich.

<sup>b)</sup> Die Angaben wurden für das Jahr 2005 ermittelt und gelten bei gleich bleibendem Projektumfang und gleich bleibenden Personalkosten fort.

Der flächendeckende Betrieb der Kostenrechnung im Bereich der Justiz des Landes Sachsen-Anhalt würde nach den o. g. Ermittlungen in der derzeitigen Ausgestaltung insgesamt sogar jährliche Kosten von mindestens 3,1 Mio. € verursachen.

Zusätzlich zu den in den geprüften Modellbehörden für die KLR entstandenen Kosten sind im Ministerium der Finanzen von 1995 bis Ende 2005 Kosten für die Steue-

<sup>15</sup> Bei der Bewertung der Kosten ist zu berücksichtigen, dass die Anzahl, der Aufbau und die Strukturen dieser Behörden nicht übereinstimmen und die KLR-Systeme in den geprüften Modellbehörden sehr unterschiedlich ausgestaltet sind und verschiedene inhaltliche Schwerpunkte aufweisen.



rung und Koordinierung des KLR-Einführungsprozesses sowie für externe Beratungs- und Unterstützungsleistungen in Höhe von ca. 3,3 Mio. €<sup>16</sup> angefallen.

Damit hat die modellhafte Einführung der KLR allein im Ministerium der Finanzen und den vom Landesrechnungshof geprüften Modellvorhaben im Bereich des Ministeriums der Justiz und des Statistischen Landesamtes bis Ende 2005 Kosten in Höhe von über **8 Mio. €** verursacht.

#### Nutzen:

Bei allen Modellvorhaben ist im Ergebnis der KLR eine gewisse „Kostentransparenz“, d. h. Informationen zu den Kosten der erbrachten Leistungen (Produkte) vorhanden.

Eine unmittelbare Auswirkung dieser neuen Qualität der Kostentransparenz auf die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns haben die Verwaltungen gegenüber dem Landesrechnungshof bisher nicht belegt.

Die Prüfungen des Landesrechnungshofes ergaben zudem, dass für Personal- und Sachentscheidungen überwiegend nicht die aufwändig ermittelten Produktkosten, sondern die als Ausgangsbasis für eine KLR erfassten Daten zu den Arbeitszeiten und Leistungsmengen (je Produkt und Bediensteten) verwendet wurden. Diese waren nach Aussage der Verwaltungen praktikabel und ausreichend.

Der Landesrechnungshof hat weiterhin festgestellt, dass die Qualität und die Wirkung der erbrachten Leistungen nicht erfasst werden. Vergleiche von Produkten sind damit nur auf Basis der Kosten möglich, die Qualität der erbrachten Leistungen bleibt jedoch unberücksichtigt. Dies schränkt einen möglichen Nutzen aus den Kosteninformationen weitgehend ein und birgt die Gefahr von strategischen Fehlsteuerungen.

Hinzu kommt, dass aufgrund des hohen Anteils an Fixkosten<sup>17</sup>, der personalrechtlichen Beschränkungen und bereichsspezifischer Besonderheiten, wie z. B. die richterliche Unabhängigkeit und das Legalitätsprinzip im Bereich des Ministeriums der Justiz, die Kosten für das Ressort insgesamt kurz- und mittelfristig nur eingeschränkt beeinflussbar sind.

Über den o. g. nichtmonetären Nutzen hinaus haben die geprüften Modellbehörden, bis auf das Ministerium der Justiz, bisher keinen monetären Nutzen angeben können.

---

<sup>16</sup> davon ca. 1,62 Mio. € Personalkosten, ca. 1,17 Mio. € Zuweisungen für KLR-Modellprojekte und ca. 0,48 Mio. € für externe Beratungs- und Unterstützungsleistungen

<sup>17</sup> Kosten, die in konstanter Höhe anfallen, unabhängig davon, welche Menge von einem Produkt erbracht wird (z. B. Miete, Energie und Personalkosten)

Nach Darstellung des Ministeriums der Justiz hat der Einsatz der KLR bis zum Zeitpunkt der Prüfung des Landesrechnungshofes zur Einsparung von ca. 185.000 € Portokosten geführt. Der Grund sei ein Wechsel zu privaten Zustelldiensten. Der Landesrechnungshof ist jedoch der Auffassung, dass für diese Entscheidung keine KLR notwendig gewesen wäre.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes steht der Nachweis eines entsprechenden monetären bzw. nichtmonetären Nutzens gemessen am Aufwand bisher aus.

## **2.6 Ausgestaltung der KLR-Systeme**

Vor der möglichen Entscheidung über eine landesweite Einführung einer KLR in der Landesverwaltung Sachsen-Anhalt sollten zunächst Erfahrungen hinsichtlich der notwendigen Ausgestaltung der KLR und einer geeigneten KLR-Software im Rahmen von Modellprojekten gesammelt werden.<sup>18</sup>

Um ein zu starkes Auseinanderdriften der Modellprojekte zu verhindern, definierte das Ministerium der Finanzen 1999 in der Richtlinie „Kosten- und Leistungsrechnung Sachsen-Anhalt (KLR-LSA)“ die für alle Modellprojekte bindenden inhaltlichen Rahmenvorgaben zur Einführung einer KLR.

In allen vom Landesrechnungshof geprüften Behörden der KLR-Modellprojekte hat man sich weitestgehend an diese Rahmenvorgaben gehalten. Dennoch hat der Landesrechnungshof im Detail sehr verschiedenartige Herangehensweisen und inhaltliche Unterschiede in den KLR-Systemen der Modellbehörden festgestellt. Dies betrifft z. B.:

- die Arbeitszeiterfassung bzw. die Erfassung der für eine bestimmte Leistung aufgewendeten Arbeitszeit,
- die gewählten inhaltlichen Schwerpunkte (nur Kostenrechnung bzw. Kosten- und Leistungsrechnung) der einzelnen KLR-Systeme,
- die zugrunde gelegten Personalkostensätze oder
- die Verknüpfung der KLR mit anderen neuen Steuerungsinstrumenten (z. B. Controlling, Zielvereinbarung, Budgetierung).

---

<sup>18</sup> Schreiben der Staatskanzlei an das Ministerium der Finanzen vom 3. Februar 1997 und Schreiben des Ministeriums der Finanzen an die Staatskanzlei vom 6. März 1996

Die zum Teil sehr unterschiedliche Herangehensweise und Schwerpunktsetzung der Modellprojekte ist aufgrund der o. g. Zielsetzung aus Sicht des Landesrechnungshofes nachvollziehbar.

Das Ministerium der Finanzen hat bisher keine Auswertung der verschiedenen Modellprojekte vorgenommen. Damit stehen keine verwertbaren Erkenntnisse für das weitere Vorgehen bei der Einführung einer KLR in der Landesverwaltung zur Verfügung und die einzelnen KLR-Modellbehörden arbeiten weiter voneinander isoliert am Ausbau ihres KLR-Systems. Die Modellbehörden profitieren dadurch nicht von den Erfahrungen der anderen Behörden, um z. B. erfolgreiche Elemente gemeinsam weiterzuentwickeln und Fehler zu vermeiden.

*Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme vom 31. Mai 2007 bestätigt, dass aufgrund der unterschiedlichen Vorgehensweise der KLR-Modellvorhaben verschiedenartige Erfahrungen vorhanden sind, deren landesweiter Einsatz ausdrücklich zu prüfen ist.*

### **3 Schlussfolgerungen**

Auch nach über zehn Jahren konzeptioneller Arbeit und modellhafter Einführung der KLR in der Landesverwaltung liegen wegen unzureichender Bedarfsanalysen, ungenauer Zieldefinitionen, oberflächlicher Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und fehlender Erfolgskontrollen kaum entsprechende Erkenntnisse für einen landesweiten Einsatz vor. Nach wie vor fehlt insbesondere eine Strategie des Landes Sachsen-Anhalt zur Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente einschließlich der KLR in der Landesverwaltung.

Für den Landesrechnungshof ist es unverständlich, dass das Ministerium der Finanzen eine Landesstrategie erst dann für nötig erachtet, „wenn eine Gesamtperspektive für die Instrumente der Neuen Steuerung entwickelt werden muss, weil z. B. verstärkt Budgetierungen vorgenommen werden sollen. Erst in diesem Moment wird ein Instrument der ressortinternen Steuerung, wie die KLR, auch relevant für externe Prozesse.“

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes handelt es sich bei der Einführung Neuer Steuerungsinstrumente nicht um ausschließlich ressortinterne Prozesse, sondern auch um Fragen der künftigen Steuerung der Landesverwaltung. Dem Ministerium der Finanzen fällt hierbei aufgrund seiner Verantwortung für den Landeshaushalt eine zentrale Bedeutung zu.

Die Neuen Steuerungsinstrumente können nach Auffassung des Landesrechnungshofes grundsätzlich geeignet sein, Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Verwaltung zu verbessern. Der Aufwand für die Einführung und dauerhafte Nutzung dieser Instrumente muss jedoch stets in einem angemessenen Verhältnis zum möglichen Nutzen stehen.

Die KLR als eines dieser Neuen Steuerungsinstrumente liefert zwar Informationen zu Kosten und Leistungen der Verwaltung, kann aber allein nicht zu einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns beitragen.

Aus diesem Grunde sollte eine KLR von Beginn an nur im Zusammenspiel mit den anderen Neuen Steuerungsinstrumenten, wie z. B. Zielvereinbarung oder Controlling, konzipiert und ggf. eingesetzt werden.

Um „Datenfriedhöfe“ zu vermeiden, muss auch vor der Einführung einer KLR feststehen, wer welche Daten in welchem Detaillierungsgrad benötigt. Voraussetzung dafür ist, dass vor der konkreten Einführung

- eine detaillierte Situations- und Bedarfsanalyse durchgeführt wird und
- die mit einer KLR verfolgten Ziele mit entsprechenden mess- bzw. prüfbareren Kennzahlen oder Indikatoren

definiert werden.

Außerdem müssen bereits während der Planung und der Konzeptionsphase zur Einführung einer KLR die Besonderheiten in einzelnen Bereichen der öffentlichen Verwaltung, die u. a. die steuernden Eingriffe zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit einschränken (z. B. die richterliche Unabhängigkeit oder das Legalitätsprinzip), ausreichend beachtet werden. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen sind so zu dokumentieren, dass sie für Planung und Kontrolle nachvollziehbar sind.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dringend eine umgehende Evaluierung der bisherigen Modellprojekte unter der Federführung des Ministeriums der Finanzen, um die bisherigen Erkenntnisse für die Erarbeitung einer Strategie des Landes Sachsen-Anhalt zur Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente sowie für andere Behörden nutzbar zu machen.

In Anbetracht der bisherigen und der zu erwartenden Kosten ist es zwingend notwendig, dass das Ministerium der Finanzen und die Modellbehörden den Informationsbedarf ermitteln und den notwendigen Umfang einer KLR bestimmen bzw. den

derzeitigen Umfang kritisch überprüfen. In diesem Zusammenhang sollte auch das Ministerium der Finanzen kurzfristig definieren, welche KLR-Informationen der Ressorts es selbst neben dem in den Behörden vorhandenen Bedarf zentral benötigt, um spätere ggf. aufwändige Nacharbeiten in den KLR-Systemen der einzelnen Bereiche zu vermeiden.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen sind von zentraler Bedeutung. Dies gilt besonders bei Modellprojekten, die Erkenntnisse zu weiterreichenden Entscheidungen liefern sollen. Daher sind die Wirtschaftlichkeit bzw. der Aufwand und der Nutzen der verschiedenen in der Praxis zum Einsatz kommenden KLR-Systeme nachzuweisen.

In diesem Zusammenhang sollte auch untersucht werden, ob die mit der KLR verfolgten Ziele mit einem geringeren Aufwand, z. B. durch stärkere Anwendung von Kostenpauschalen, größeren Abrechnungszeiträumen, der Reduzierung von Kostenstellen bzw. Produkten oder produktbezogenem Benchmarking des Personaleinsatzes erreicht werden können.

Nur unter der Voraussetzung, dass Aufwand und Nutzen einer KLR in einem angemessenen Verhältnis stehen, hält der Landesrechnungshof eine Weiterführung und Ausweitung der KLR in der Landesverwaltung Sachsen-Anhalt für sachgerecht.

Die Kosten, die für die Einführung und Durchführung der KLR in den jeweiligen Modellbereichen entstehen, sind im Haushaltsplan nicht transparent. Damit werden auch sachgerechte Entscheidungen des Parlamentes im Rahmen seines Budgetrechtes erschwert. Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass künftig die durch die KLR tatsächlich entstehenden Kosten, insbesondere die Personalkosten – getrennt nach Einführungs- und laufenden Durchführungskosten – gesondert erfasst und transparent im Haushaltsplan dargestellt werden.

**Das Ministerium der Finanzen hat zugesagt, unverzüglich und gemeinsam mit den Pilotbehörden eine Evaluierung der KLR-Modellvorhaben durchzuführen. Darüber hinaus beabsichtigt das Ministerium der Finanzen, die wesentlichen Empfehlungen und Forderungen des Landesrechnungshofes, insbesondere die Notwendigkeit der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und der Evaluation der KLR-Projekte, in die Neufassung der Richtlinie „KLR-LSA“ aufzunehmen.**

Das Ministerium der Justiz hat mitgeteilt, dass es die im Prüfbericht geäußerte kritische Haltung des Landesrechnungshofes zur Anwendung und dem Nutzen der KLR im Bereich des Ministeriums der Justiz wissenschaftlich fundiert analysieren lassen wolle. Hierzu beabsichtige das Ministerium der Justiz einen externen Gutachter mit der Evaluierung des KLR-Projektes der Justiz zu beauftragen. Zu den Kosten dieser externen Begutachtung konnte das Ministerium noch keine Aussagen machen. Mit Ergebnissen sei nicht vor dem 4. Quartal 2007 zu rechnen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

### **3 Verfälschte Ergebnisse bei Wirtschaftlichkeitsberechnungen durch Verwendung bundesspezifischer Personalvollkostendurchschnittssätze für steuerungsrelevante Entscheidungen**

---

Die Personalkosten stellen einen wesentlichen Kostenblock dar. Im Rahmen von steuerungsrelevanten Entscheidungen sind deshalb die Kosteninformationen zu den Personalvollkosten von besonderer Bedeutung.

Die teilweise bisher bei Wirtschaftlichkeitsberechnungen und in Kosten- und Leistungsrechnungen verwendeten Personalkostensätze des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) weichen von den tatsächlichen Personalkosten in der Landesverwaltung Sachsen-Anhalts erheblich ab, teilweise um über 25 v. H. Dies führt zu verfälschten Ergebnissen.

Um nicht auf der Basis fehlerhafter Kosteninformationen zu steuern, sollten – wie in anderen Ländern – landesspezifische Personalvollkostendurchschnittssätze erstellt und deren einheitliche Anwendung durch das Ministerium der Finanzen geregelt werden.

Dabei könnte (methodisch) auf die im Abschlussbericht der Arbeitsgruppe des Ministeriums der Finanzen zur „Übertragung von Förderprogrammen auf die Investitionsbank“ vom 30. November 2006 bereits erarbeiteten Personalvollkostendurchschnittssätze zurückgegriffen werden.

Auch nach Angleichung der „Ost-“ an die „Westbezüge“ besteht im Hinblick auf die Regionalisierung des Tarifrechtes und des Besoldungs- und Versorgungsrechtes der Bedarf, landesspezifische Personalvollkostendurchschnittssätze festzusetzen.

## **1 Ausgangslage**

Die LHO verpflichtet die gesamte Landesverwaltung, bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu beachten und bei allen finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

Bei verschiedenen Berechnungen, insbesondere zur Vorbereitung steuerrelevanter Entscheidungen, kommt der Ermittlung der Personalkosten besondere Bedeutung zu, da sie in der Regel einen hohen Anteil an den Gesamtkosten darstellen. So werden Personalkosten beispielsweise für

- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen,
- die Kosten- und Leistungsrechnung,
- die Festsetzung von Gebühren oder
- Gesetzesfolgenabschätzungen

benötigt.

Um nicht jeweils individuell einen erheblichen Erhebungs- und Berechnungsaufwand zu verursachen und um Ergebnisse vergleichbar(er) zu machen, verwenden die Bundesverwaltung, Landesverwaltungen und auch der Kommunalbereich (KGSt) Personalkostendurchschnittssätze.

## **2 Feststellungen**

In der Landesverwaltung Sachsen-Anhalts dienten den Landesbehörden bis 1999 die per Runderlass des Ministeriums der Finanzen bekannt gemachten Richtsätze zu den Personalkosten für die Bewirtschaftung der Personalausgaben durch Führung von Einspar- und Einstellungskonten („1 von 4-Regelung“) als Orientierungsgröße.

Mangels aktualisierter einheitlicher Vorgaben verwenden die Landesbehörden derzeit unterschiedliche zum Teil voneinander abweichende Personalkostendurchschnittssätze, beispielsweise laubbahngruppenbezogene Durchschnittssätze, Bundessätze ergänzt um fachbereichsspezifische Zulagen, Sätze für die Haushaltsaufstellung.



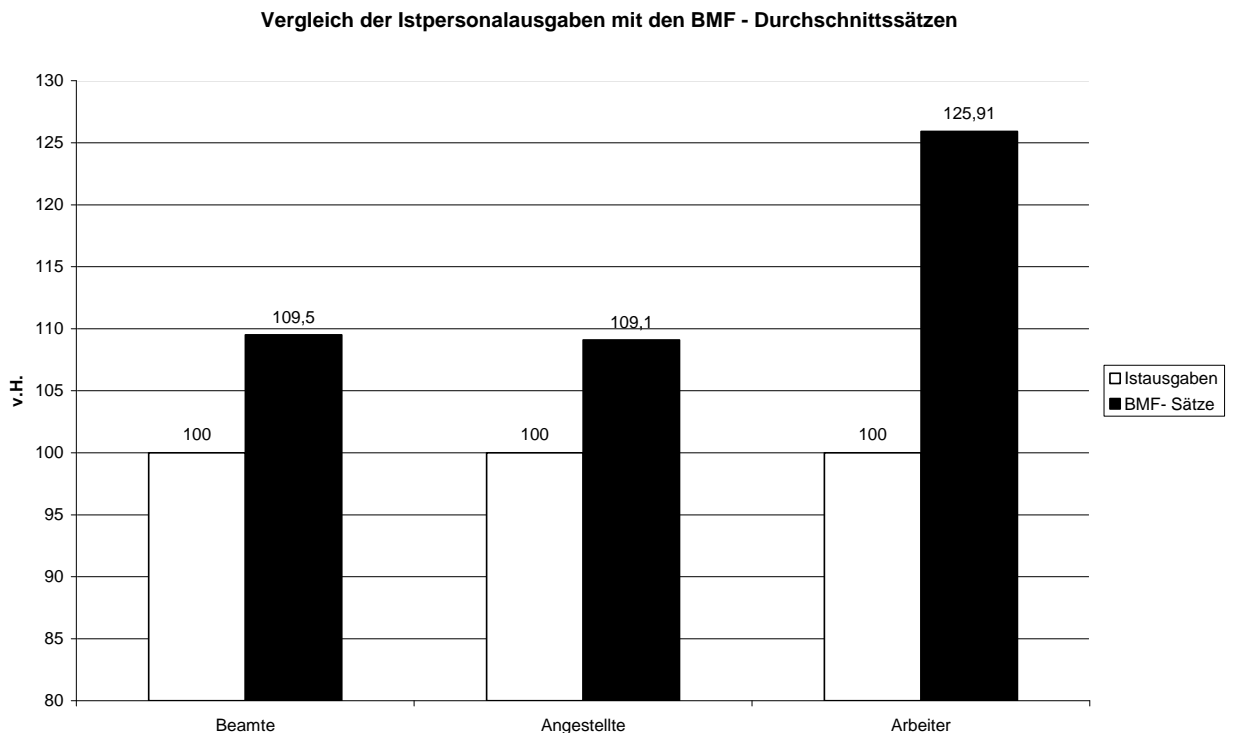
Die vom Landesrechnungshof bei seinen Prüfungen zur Kosten- und Leistungsrechnung untersuchten Dienststellen greifen – auch aufgrund der Festlegungen in der Richtlinie „Kosten- und Leistungsrechnung Sachsen-Anhalt“ des Ministeriums der Finanzen – mangels eigener Standardkostensätze auf die Personalkostensätze für Kostenberechnungen/Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des Bundesministeriums der Finanzen (BMF-Personalkostensätze) zurück, die für die Bundesverwaltung ermittelt worden sind.

So verwenden beispielsweise

- das Statistische Landesamt,
- das Landesamt für Vermessung und Geoinformation sowie
- verschiedene Dienststellen im Geschäftsbereich des Ministeriums der Justiz

bei ihren Kosten- und Leistungsrechnungen diese Personalkostensätze.

Ein differenzierter Vergleich der BMF-Bundessätze mit den tatsächlich in der Landesverwaltung Sachsen-Anhalts entstehenden Personalkosten durch den Landesrechnungshof<sup>19</sup> ergab Folgendes:



<sup>19</sup> Prüfungsmittteilung vom 22. Dezember 2005 an das Statistische Landesamt zur Einführung der KLR

Durch die Verwendung der BMF-Personalkostensätze werden um über 9 v. H. höhere Personalkosten im Vergleich zu den tatsächlichen IST-Personalkosten in der Landesverwaltung ausgewiesen. Im Arbeiterbereich lag die Abweichung sogar bei über 25 v. H.

Das Ministerium der Finanzen hat in einem Schreiben vom 16. Februar 2006 zur Prüfung des Statistischen Landesamtes mitgeteilt, dass eine Verwendung von einheitlichen Landesdurchschnittssätzen anzustreben und für verschiedene Bereiche (Wirtschaftlichkeitsanalysen, Budgetermittlungen etc.) nützlich wäre.

Auch bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen werden teilweise die nicht die tatsächliche Personalkostensituation Sachsen-Anhalts abbildenden Bundessätze verwendet. Hierzu einige Beispiele aus der Prüfungs- und Beratungspraxis:

- Im Wirtschaftlichkeitsnachweis „Planung, Finanzierung, Neubau und Teilbetrieb der JVA Burg als PPP-Projekt“<sup>20</sup> verwenden die Gutachter für die Ermittlung der Personalkosten bei einer Eigenrealisierung durch das Land die „Personalkostensätze, die das BMF für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorgibt.“ Zu hohe verwendete Personalkostensätze für Landesbeschäftigte beeinflussen die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu Lasten der Eigenrealisierung.
- In der „Kostenbetrachtung“ vom 15. Februar 2005 zur Unterbringung des Landesamtes für Vermessung und Geoinformation Sachsen-Anhalt im City Carré in Magdeburg werden Personaleinsparungen mit den zu hohen Personalkostensätzen des BMF in Ansatz gebracht, was die realisierte Lösung wirtschaftlich(er) erscheinen lässt.
- Die „Arbeitsgruppe Polizeiservice“ des Ministeriums des Innern, die eine umfassende Prüfung des Logistikbereiches der Landespolizei vornahm, hat auf die BMF-Personalkostensätze zurückgegriffen.

Insbesondere bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mit langen Vergleichszeiträumen und hohen Kostenvolumina können sich Abweichungen in Millionenhöhe ergeben.

Die Verwendung von nicht die tatsächliche Personalkostensituation in der Landesverwaltung Sachsen-Anhalts abbildenden Bundessätzen verfälscht Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und liefert zum Teil falsche Steuerungsgrundlagen (z. B. in der KLR).

---

<sup>20</sup> Stand: 28. November 2006, S. 14

Die Mehrzahl der Bundesländer (wie Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein) haben bereits Vorgaben zur Verwendung standardisierter Personalkostensätze veröffentlicht, mit denen die tatsächlichen Personalkosten in der jeweiligen Landesverwaltung abgebildet werden.

Neben den Personalkostensätzen sind teilweise weitere Komponenten (Gemein- und Sachkosten) für eine Personalvollkostenbetrachtung enthalten.

### **3            Ausblick**

Die BMF-Personalkostensätze berücksichtigen die durchschnittlichen IST-Personalausgaben aufgrund der Tarif- und Besoldungsrechtslage des Bundes.

Bisher galten einheitliche tarifliche Regelungen für die Beschäftigten des Bundes und der Länder. Für die Beschäftigten des Bundes sind seit Oktober 2005 und für die Beschäftigten der Länder ab November 2006 eigenständige tarifliche Regelungen in Kraft getreten (Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst bzw. Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder). Diese können in der Zukunft zur Zahlung unterschiedlicher, insbesondere leistungsbezogener, Entgeltbestandteile führen.

Auch für den Bereich der Beamten sind in Zukunft durch die im Rahmen der Föderalismusreform vorgenommene Verlagerung der Gesetzgebungskompetenzen für das Besoldungs- und Versorgungsrecht auf die Länder Gesamtbesoldungen in unterschiedlicher Höhe zu erwarten. Derzeit bestehen schon deutliche Unterschiede bei der Gewährung einer Sonderzahlung<sup>21</sup>.

Somit wird die Aussagekraft hinsichtlich der ermittelten Personalkosten (weiter) verfälscht, wenn die Dienststellen weiterhin auf die standardisierten BMF-Personalkostensätze zurückgreifen.

Die Gründe hierfür liegen zum einen in den oben aufgezeigten strukturellen Unterschieden der Bezahlungssysteme des Bundes und des Landes, die keine Vergleichbarkeit der entsprechenden Personalkosten mehr sicherstellen und zum anderen in den festgestellten Abweichungen der IST-Personalkosten des Landes zu den BMF-Personalkostensätzen.

---

<sup>21</sup> Bund: ca. 30 v. H. eines Monatsgehaltes; Sachsen-Anhalt: weitestgehend entfallen

*Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme vom 16. August 2007 mitgeteilt, dass es der Verwendung von landesbezogenen Personalkostensätzen, z. B. für Kostenberechnungen, grundsätzlich positiv gegenüber steht. Zu beachten sei, dass mit dem Verfahren Personalkostenhochrechnung (perso-PKH) der Landesleitstelle für Bezügezahlungen bereits eine dezentral nutzbare Plankostenhochrechnung, die die Personalausgaben der Landesverwaltung auf Basis des originalen Abrechnungsprogramms „KIDICAP 2000“ ermittelt, existieren. Das Ministerium der Finanzen, die Staatskanzlei und das Kultusministerium (einschließlich Hochschulen) könnten bereits zwei Drittel der landesweit erfassten Personalfälle nach dem o. a. Verfahren kostenmäßig hochrechnen. Aufgrund dieser Ausgangssituation könnten ressortorientierte Personalausgaben ermittelt werden, die wesentlich genauer als Landesdurchschnittssätze sind. Da hier jedoch keine Personalnebenkosten enthalten sind, könnte es zweckmäßig sein, auf bereits von einer Arbeitsgruppe ermittelte Durchschnittssätze zurückzugreifen. Im Übrigen gilt dies auch aufgrund der unterschiedlichen Arbeitsplätze in der Landesverwaltung für die Ermittlung einer ressortübergreifenden Sachkostenpauschale.*

#### **4 Schlussfolgerungen**

**Um nicht auf der Basis fehlerhafter Kosteninformationen zu steuern, sollten – wie in anderen Ländern – landesspezifische Personalvollkostendurchschnittssätze erstellt und deren einheitliche Anwendung durch das Ministerium der Finanzen geregelt werden.**

**Für den Bereich der Personalnebenkosten könnte (methodisch) auf die im Abschlussbericht der Arbeitsgruppe des Ministeriums der Finanzen zur „Übertragung von Förderprogrammen auf die Investitionsbank“ vom 30. November 2006 bereits erarbeiteten Personalvollkostendurchschnittssätze zurückgegriffen werden.**

**Vergleichbares gilt für eine landesspezifische Sachkostenpauschale.**

**Entscheidend ist, dass die aktuellen Personalvollkostensätze bekanntgemacht sind und den Ressorts zeitnah zur Verfügung stehen.**

## **Abschnitt B – Denkschrift und Bemerkungen**

Einzelplan	13	- Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel	1350	- Versorgung
Titel	281 01	- Erstattung von Versorgungsbezügen nach § 107 b Beamtenversorgungsgesetz
Haushaltsvolumen (Ist)		- 6.981.565 €

### **1 Gefährdung von Einnahmen aus der Versorgungslastenteilung für Beamte**

---

**Eine Streichung der gesetzlichen Versorgungslastenteilung könnte langfristig zu Einnahmeverlusten in Millionenhöhe und einem erhöhten Verwaltungsaufwand führen.**

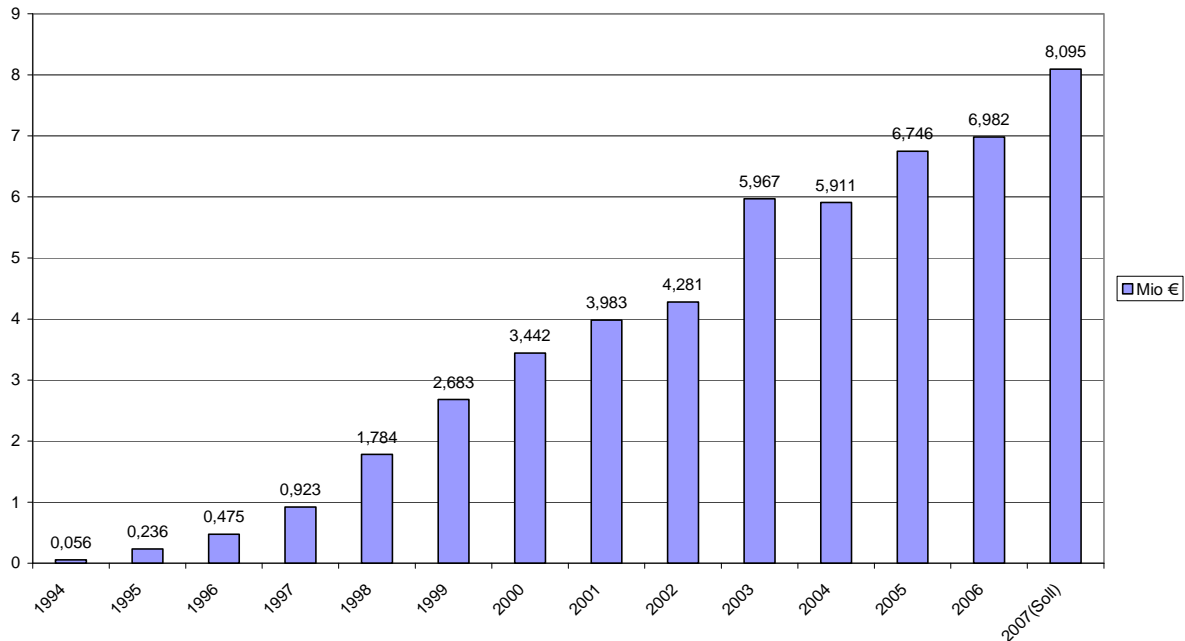
#### **1 Bisherige Rechtslage**

Die derzeit (noch) geltende Versorgungslastenteilungsregelung des § 107 b Beamtenversorgungsgesetz (BeamVG) bestimmt, dass die Beamtenversorgungsausgaben von bei verschiedenen Dienstherrn eingesetzten Beamten anteilig vom abgebenden und aufnehmenden Dienstherrn getragen werden.

Die Versorgungslastenteilungsregelung ist zunächst als finanzielle Hilfe zum Aufbau der öffentlichen Verwaltung in den neuen Ländern und ab 1994 bundesweit eingeführt worden. Das bis dahin geltende Prinzip, dass der letzte Dienstherr die volle Versorgungslast für das gesamte Berufsleben des Beamten zu tragen hatte, hemmte den Dienstherrnwechsel wesentlich und machte ihn bei älteren Beamten und Richtern nahezu unmöglich.

Die fiskalisch und dienstrechtlich sinnvolle Versorgungslastenteilungsregelung führte zu folgenden Einnahmen für den Haushalt des Landes Sachsen-Anhalt.

Einnahmen aus der Versorgungslastenteilung in Mio €



Dadurch, dass weitere Jahrgänge von aus anderen Bundesländern in die Landesverwaltung Sachsen-Anhalts versetzte Beamte in die Versorgungslastenteilung „hineinwachsen“, wäre bei unveränderter Rechtslage ein zusätzlicher Anstieg der Versorgungslastenteilungseinnahmen zu erwarten.

## 2 Rechtslage seit der Föderalismusreform

Mit der Föderalismusreform<sup>22</sup> sind mit Wirkung vom 1. September 2006 die Gesetzgebungszuständigkeiten für Besoldung und Versorgung auf die Länder übergegangen. Für Landesbeamte hat der Bund die Gesetzgebungszuständigkeiten für die Statusrechte und -pflichten<sup>23</sup>.

Am 3. November 2006 hat die Bundesregierung dem Bundesrat den Entwurf des Beamtenstatusgesetzes<sup>24</sup> zugeleitet, mit dem der Bund – entsprechend seiner Kompetenz – einheitlich geltende Regelungen für die Landesbeamten festlegen will.

In § 20 des Gesetzesentwurfes des Bundes ist eine Versorgungslastenteilungsregelung enthalten, wonach – wie bisher – der aufnehmende und der abgebende Dienstherr die Versorgungsbezüge anteilig zu tragen haben.

<sup>22</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006

<sup>23</sup> Artikel 74 Abs. 1 Nr. 27 Grundgesetz

<sup>24</sup> BR-Drs. 780/06

Im Kontext mit der länderübergreifenden Versetzung sollte die Frage der „Tragung“ der Versorgungslasten bereits zum Zeitpunkt des Dienstherrnwechsels geklärt werden.

Für die Bundesratssitzung am 15. Dezember 2006 stellte das Land Bayern den Antrag, die Versorgungslastenteilungsregelung aus Zuständigkeitsgründen zu streichen. Ersatzweise könnte eine Regelung per Staatsvertrag erfolgen. Dem bayerischen Antrag stimmte der Bundesrat mehrheitlich zu.

Auf Nachfrage durch den Landesrechnungshof teilte die Staatskanzlei am 13. März 2007 mit, dass das Land Sachsen-Anhalt für den bayerischen Streichungsantrag gestimmt habe.

Mit Schreiben vom 11. April 2007 hat der Landesrechnungshof dem federführenden Ministerium der Finanzen mitgeteilt, dass eine Zustimmung zur Streichung durch das Land aus finanziellen Gründen nicht nachvollziehbar ist, weil hiermit auf – auch auf perspektivisch – stark steigende Einnahmen verzichtet wird.

*Das Ministerium der Finanzen weist in seiner Stellungnahme vom 1. August 2007 darauf hin, dass nach seiner Auffassung die künftigen Zahlungen aus Versorgungslastenteilung für bereits in der Vergangenheit vollzogene Dienstherrnwechsel **derzeit** nicht infrage stünden, die Zustimmung der Übernahme der Beamten von anderen Dienstherrn erfolge auf der Geschäftsgrundlage der späteren Versorgungslastenteilung nach § 107 b BeamtenVG. Künftige Änderungen könnten daher **grundsätzlich** nur künftige Dienstherrnwechsel und deren Versorgungslastenteilung betreffen.*

Hierzu merkt der Landesrechnungshof an, dass die Einnahmegefährdung für Neufälle unstrittig ist. Für die noch nicht im Ruhestand befindlichen Beamten wird dies auch vom Ministerium der Finanzen nicht ausgeschlossen, worauf die gewählten Formulierungen „derzeit“ und „grundsätzlich“ hinweisen.

Die Bundeszuständigkeit ergibt sich nach der Gesetzesbegründung daraus, dass dies eine Regelung im Kontext der länderübergreifenden Versetzung ist.

Unabhängig davon ist es ein falsches finanzpolitisches Signal, wenn eine vom Dienstrechtsministerium des Bundes entworfene Regelung zugunsten der neuen Länder von Sachsen-Anhalt im Bundesrat zur Disposition gestellt wird.

*Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme vom 1. August 2007 mitgeteilt, dass der Bund nach Umsetzung der Föderalismusreform keine Gesetzgebungskompetenz mehr habe.*

Abgesehen davon, dass der Bund dies grundsätzlich anders sieht, haben auch renommierte Professoren bei der öffentlichen Anhörung zum Beamtenstatusgesetz im Innenausschuss des Bundestages am 19. März 2007 darauf hingewiesen, dass die Übernahme der Versorgungslasten ein ganz wichtiger Punkt der Mobilitätsförderung sei und sie dezidiert der Meinung seien, dass hierfür eine Bundeskompetenz bestehe.<sup>25</sup>

Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie die Landesregierung ohne übergreifende Gesetzesregelung des Bundes eine Versorgungslastenteilung realisieren wird. Es dürfte problematisch sein, anderweitig durch Einzelvereinbarung eine entsprechende Regelung zu schaffen. Neben der Schwierigkeit, die zahlenden Dienstherrn „ins Boot zu ziehen“ wären umfangreiche Vereinbarungen mit dem Bund, den Ländern und ggf. weiteren Dienstherrn (z. B. Gemeinden und Landkreise) erforderlich, wenn Beamte aus deren Geschäftsbereich aufgenommen werden sollen. Dies würde – bei ggf. unterschiedlichen Vereinbarungen – einen erhöhten Verwaltungs- und Vollzugsaufwand verursachen. Des Weiteren würde dies bei einem Scheitern zur vollen Übernahme der Versorgungslast durch den aufnehmenden Dienstherrn auch für Zeiten führen, in denen z. B. Bedienstete, die zum Aufbau der Verwaltung nach Sachsen-Anhalt gewechselt sind, ihre Dienste bei anderen Dienstherrn erbracht haben.

Im Übrigen hält es der Landesrechnungshof für verfassungsrechtlich problematisch, ob per Staatsvertrag Dritte (z. B. Kommunen) verpflichtet werden können.

Außerdem können sowohl individuelle Vereinbarungen als auch Staatsverträge gekündigt werden.

Ohne einheitliche gesetzliche Regelung würde auch ein wichtiges Ziel der Dienstrechtsreform (Steigerung der Mobilität) konterkariert.

**Der Landesrechnungshof hält es aus finanziellen und dienstrechtlichen Gründen (Mobilität) sowie zur Vermeidung von Verwaltungsmehraufwand für zwingend erforderlich, dass sich die Landesregierung nunmehr für die Schaffung**

---

<sup>25</sup> Prof. U. Battis, Protokoll S. 23, Prof. H. A. Wolff, Protokoll S. 33



**einer gesetzlichen Versorgungslastenteilungsregelung einsetzt, beispielsweise durch Zustimmung zu § 20 des Entwurfes der Bundesregierung zum Beamtenstatusgesetz.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	13	- Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel	1302	- Allgemeine Bewilligungen
Titel	422 02	- Nachversicherungen für aus dem Landesdienst ausscheidende Bedienstete
Haushaltsvolumen		- 5.500.000 €

## **2 Optimierungspotential bei der Nachversicherung von aus dem Landesdienst ausgeschiedenen versicherungsfrei Beschäftigten**

---

**Es gibt keine Übersichten über die ohne Versorgung ausgeschiedenen Bediensteten, obwohl dieser Nachweis zur Beitragsüberwachung erforderlich ist.**

**Bei Einbeziehung der Personaldienststellen in die Bearbeitung der Nachversicherungsfälle wäre die Vermeidung von Beitragszahlungen möglich.**

**Durch nicht fristgerecht durchgeführte Nachversicherungen sind vermeidbare Ausgaben in Form von Säumniszuschlägen und erhöhten Nachversicherungsbeiträgen aufgrund der jährlichen Anpassung der Berechnungsgrundlagen in erheblicher Größenordnung (z. B. 2003 allein bei den Säumniszuschlägen rund 141.000 €) entstanden.**

**Die Geltendmachung der Erstattung zu Unrecht entrichteter Beiträge gegenüber dem Rentenversicherungsträger würde zur Senkung der Ausgaben für die Nachversicherung führen.**

**Es gibt Änderungsbedarf im Nachversicherungsrecht hinsichtlich der Prognosebedürftigkeit der Wiederaufnahme einer versicherungsfreien Beschäftigung und des dafür maßgeblichen Zeitraums.**

Der Landesrechnungshof hat in den Jahren 2005/2006 die sachgerechte Durchführung der Nachversicherung der ohne Versorgung ausgeschiedenen versicherungs-

frei Beschäftigten des Landes Sachsen-Anhalt bei der Oberfinanzdirektion Magdeburg, Bezügestelle Dessau, geprüft.

Die Prüfung erstreckte sich auf die in den Jahren 2003 und 2004 realisierten Entscheidungen über die Durchführung oder den Aufschub der Nachversicherung.

## **1 Rechtslage**

Nachversichert werden Personen, die als Beamte oder Richter auf Lebenszeit, auf Zeit oder auf Probe sowie Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst versicherungsfrei beschäftigt sind, wenn sie ohne Anspruch oder Anwartschaft auf Versorgung aus der Beschäftigung ausgeschieden sind oder ihren Anspruch auf Versorgung verloren haben und keine Gründe für einen Aufschub der Beitragszahlung vorliegen.

Dabei handelt es sich u. a. um

- Lehramtsanwärter und Studienreferendare,
- Rechtsreferendare.

Die Nachversicherung erstreckt sich auf den Zeitraum, in dem die Versicherungsfreiheit vorgelegen hat. Die Berechnung der Nachversicherungsbeiträge erfolgt nach den Vorschriften, die im Zeitpunkt ihrer Zahlung für versicherungspflichtige Beschäftigte gelten. In erster Linie bedeutet das, dass die Entgelte dynamisiert werden.

Ein Grund für den Aufschub der Beitragszahlung liegt insbesondere dann vor, wenn sofort oder voraussichtlich innerhalb von zwei Jahren nach dem Ausscheiden erneut eine versicherungsfreie Beschäftigung aufgenommen wird.

## **2 Festgestellte Ergebnisse**

### **2.1 Fehlende Übersichten über die ohne Versorgung ausgeschiedenen Bediensteten**

Aus Gründen der Beitragsüberwachung sind die Arbeitgeber nach der Beitragsüberwachungsverordnung verpflichtet, die ohne Versorgung ausgeschiedenen Bediensteten listenmäßig zu erfassen.

Die zuständige Bezügestelle (Oberfinanzdirektion) hatte keine entsprechenden Übersichten geführt. Auch Aufzeichnungen über erteilte Aufschubbescheinigungen fehlten gänzlich. Eine Kontrolle der vollständigen Bearbeitung der Zahlfälle war der Bezügestelle damit nicht möglich.

Für die Prüfung des Landesrechnungshofes war zur Ermittlung der Fälle, bei denen die Nachversicherung aufgeschoben wurde, ein aufwändiger Abgleich der Haushaltsüberwachungslisten mit einer vom Landesrechnungshof von der Landesleitstelle für Bezügezahlungen bei der Oberfinanzdirektion Magdeburg angeforderten Übersicht über die in den Haushaltsjahren 2003 und 2004 ausgeschiedenen versicherungsfrei Beschäftigten erforderlich.

**Der Landesrechnungshof hat auf die notwendige Führung der Übersichten über die aus einer versicherungsfreien Beschäftigung ausgeschiedenen Bediensteten hingewiesen.**

## **2.2 Notwendigkeit der Einbeziehung der Personaldienststellen**

Nachversicherungsbeiträge werden nicht fällig, wenn ein Aufschubgrund (z. B. erneute Berufung in ein Beamtenverhältnis innerhalb von zwei Jahren) vorliegt.

Um das Vorliegen eines Aufschubgrundes beurteilen zu können, muss die Bezügestelle den Beschäftigten nach seinen weiteren Berufsabsichten befragen.

Die örtlichen Erhebungen ergaben, dass konkrete Hinweise der Bediensteten hierzu häufig in den von den Bediensteten abgeforderten Erklärungen fehlen.

Durch Nutzung des Bezüge-Abrechnungsprogramms KIDICAP könnte jedoch festgestellt werden, ob der Bedienstete z. B. im Anschluss an die versicherungsfreie Beschäftigung wieder in den Landesdienst eingetreten ist, weil entsprechende Daten (wie z. B. Name, Vorname, Anschrift, Dienststelle, Eintritt in und Austritt aus dem Landesdienst) in diesem Programm bereitgehalten werden.

Kann in diesen Fällen durch Rücksprache mit den Personaldienststellen festgestellt werden, ob eine Berufung in das Beamtenverhältnis innerhalb des Prognosezeitraums wahrscheinlich ist, könnte die Nachversicherung wegen Vorliegens eines Aufschubgrundes aufzuschieben sein. In diesen Fällen wären keine Nachversicherungsbeiträge zu zahlen.

Von den Prüfungen des Landesrechnungshofes waren zwölf Bedienstete erfasst, die im unmittelbaren Anschluss an das Beamtenverhältnis auf Widerruf in ein Angestelltenverhältnis zum Land Sachsen-Anhalt und noch innerhalb des im Nachversicherungsrecht maßgeblichen Zeitraums erneut in ein Beamtenverhältnis zum Land Sachsen-Anhalt eingetreten sind. Für diese Fälle hatte die Bezügestelle die Zahlung von Nachversicherungsbeiträgen in Höhe von rund 53.800 € veranlasst, die bei erforderlicher rechtzeitiger Abstimmung nicht angefallen wären.

**Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, grundsätzlich die Personalstellen im Rahmen der Entscheidung über den Aufschub oder die Durchführung der Nachversicherung einzubeziehen.**

### **2.3           Ausgabeanstieg bei verspäteter Zahlung der Nachversicherungsbeiträge**

Die Bezügestelle hat den Nachversicherungsbeitrag bei erforderlicher Nachversicherung spätestens nach Ablauf von drei Monaten nach Beendigung der versicherungsfreien Beschäftigung zu zahlen.

#### **2.3.1         Zahlung von Säumniszuschlägen**

Bei verspäteter Zahlung der Beiträge ist für jeden angefangenen Monat ein Säumniszuschlag zu zahlen.

Die Zahlung von Säumniszuschlägen ist daher nur zu vermeiden, wenn die Entscheidung über die Nachversicherung und die Zahlung des Beitrages bis zum Ablauf der Frist von drei Monaten erfolgen.

In den in die örtlichen Erhebungen einbezogenen Fällen lag die Bearbeitungszeit zwischen dem Zeitpunkt des Ausscheidens des Bediensteten bis zur Durchführung der Nachversicherung (Zahlungsanweisung)

- bei den im Jahr 2003 bearbeiteten 143 Fällen zwischen 8 Tagen und ca. 10 Jahren,
- bei den im Jahr 2004 bearbeiteten 90 Fällen zwischen 5 Tagen und ca. 3 Jahren und 4 Monaten, im Einzelfall aber auch bei 11 Jahren und 3 Monaten.

Im Jahr 2003 zahlte das Land Sachsen-Anhalt für diese Fälle Säumniszuschläge in Höhe von rund 141.000 € und im Jahr 2004 von 3.700 €. In den Haushaltsjahren

2005 und 2006 lagen die zu zahlenden Säumniszuschläge zwischen rund 4.600 € und rund 5.000 €.

Die Reduzierung der Ausgaben für Säumniszuschläge seit dem Haushaltsjahr 2004 gegenüber dem Haushaltsjahr 2003 lässt erkennen, dass die Bezügestelle bereits Maßnahmen zur Sicherstellung einer fristgemäßen Bearbeitung der Nachversicherungsfälle realisiert hat.

**Die Verwaltung hat sicherzustellen, dass künftig die notwendige Fristwahrung bei Durchführung der Nachversicherung erfolgt.**

### **2.3.2 Mehrausgaben aufgrund der geltenden Berechnungsgrundlagen für den Nachversicherungsbeitrag**

Die Nachversicherungsbeiträge sind unter Verwendung des im Jahr der Zahlung gültigen Rentenversicherungsbeitragssatzes zu berechnen. Die der Beitragsberechnung zugrunde liegenden Entgelte aus der Beschäftigung im Nachversicherungszeitraum werden des Weiteren jährlich durch einen Dynamisierungsfaktor angepasst.

Die verspätete Zahlung des Nachversicherungsbeitrages kann daher aufgrund der Erhöhung des Rentenversicherungsbeitragssatzes und des gültigen Dynamisierungsfaktors zu einer höheren Beitragszahlung führen als bei fristgerechter Zahlung.

In 73 der 233 von den örtlichen Erhebungen erfassten nachversicherten Fälle hat die verspätete Durchführung der Nachversicherung aufgrund der Erhöhung des Beitragssatzes und/oder Dynamisierung der Entgelte zu höheren Beitragszahlungen als bei fristgerechter Durchführung der Nachversicherung geführt.

Im Einzelfall sind gegenüber einer fristgerechten Zahlung um bis zu rund 3.200 € höhere Nachversicherungsbeiträge zu zahlen gewesen.

**Die Verwaltung hat sicherzustellen, dass die notwendige Fristwahrung bei Durchführung der Nachversicherung erfolgt.**

### **2.4 Erstattung zu Unrecht entrichteter Beiträge**

Zu Unrecht entrichtete Beiträge sind vom Versicherungsträger grundsätzlich zu erstatten.

Nachversicherungsbeiträge sind zu Unrecht entrichtet, wenn sie trotz Vorliegens eines Aufschubgrundes gezahlt worden sind. Dies könnte der Fall sein, wenn der

aus dem versicherungsfreien Beschäftigungsverhältnis ausgeschiedene Bedienstete an der Entscheidung über die Durchführung der Nachversicherung nicht mitgewirkt hatte und die Bezügestelle dadurch zur Nachversicherung verpflichtet war.

Sieben der bei der Prüfung des Landesrechnungshofes erfassten Fälle, bei denen die Bezügeakten keine Erklärung des Bediensteten über den weiteren beruflichen Werdegang enthielten, waren innerhalb des für den Aufschub der Nachversicherung maßgeblichen Zeitraums erneut in ein Beamtenverhältnis eingetreten. Sofern bereits im Zeitpunkt des Ausscheidens aus der versicherungsfreien Beschäftigung die Aufnahme dieser Tätigkeit feststand, hätte die Rückabwicklung der Beitragszahlung angestrebt werden können. In sechs der aufgezeigten Fälle war der Erstattungsanspruch bereits verjährt.

Die Bezügestelle hatte hier Nachversicherungsbeiträge von insgesamt rund 37.000 € zur Zahlung angewiesen.

**Der Landesrechnungshof hat die Verwaltung aufgefordert, die Möglichkeit der Erstattung zu Unrecht entrichteter Beiträge zu prüfen und, sofern möglich, die Beiträge zurückzufordern. Weiterhin hat der Landesrechnungshof empfohlen, durch Nutzung des Bezüge-Abrechnungsprogramms KIDICAP die Kenntnis über einen erneuten Eintritt in ein versicherungsfreies Beschäftigungsverhältnis im Landesdienst innerhalb des maßgeblichen Zeitraums sicherzustellen.**

## **2.5           Änderungsbedarf im Nachversicherungsrecht**

### **2.5.1       *Aufschub der Nachversicherung nur bei positiver Prognose der Wiederaufnahme einer versicherungsfreien Beschäftigung***

Das Land Sachsen-Anhalt hat in mindestens 11 der 233 von der Prüfung des Landesrechnungshofes erfassten nachversicherten Fälle Nachversicherungsbeiträge in Höhe von rund 48.700 € gezahlt, obwohl diese Bediensteten innerhalb von zwei Jahren erneut eine versicherungsfreie Beschäftigung aufgenommen haben. Die Beitragspflicht resultierte dabei aus der Tatsache, dass die Bezügestelle aufgrund der Angaben der Bediensteten nicht die gesetzlich zur Begründung des Aufschubs der Nachversicherung geforderte positive Prognose abgeben konnte, dass die Bediensteten „voraussichtlich innerhalb von zwei Jahren nach dem Ausscheiden“ erneut eine versicherungsfreie Beschäftigung aufnehmen werden. Trotz Wiederein-

stellung innerhalb des maßgeblichen Prognosezeitraums waren daher in diesen Fällen Nachversicherungsbeiträge zu zahlen.

Die gesetzliche Forderung der Nachversicherung dieser Fälle führt zu einer zusätzlichen Haushaltsbelastung für den Dienstherrn, die der Landesrechnungshof aufgrund der tatsächlichen Aufnahme einer versicherungsfreien Beschäftigung innerhalb des gesetzlich bestimmten Zeitraums nicht für sachgerecht erachtet.

**Der Landesrechnungshof hat empfohlen, eine Änderung des Nachversicherungsrechts dahingehend anzustreben, dass die Nachversicherung nicht von einer Prognose über die Wiederaufnahme einer entsprechenden Beschäftigung abhängig gemacht wird, sondern dass der Ablauf des gesetzlich vorgesehenen Zeitraums für die Wiederaufnahme einer versicherungsfreien Beschäftigung von zurzeit zwei Jahren grundsätzlich abgewartet werden sollte.**

#### ***2.5.2 Zeitraum, innerhalb dessen die Wiederaufnahme einer versicherungsfreien Beschäftigung gesetzlich vorgesehen ist***

Nach derzeitiger Rechtslage kommt es u. a. auf die (Wieder-)Aufnahme einer versicherungsfreien Beschäftigung innerhalb von zwei Jahren an, um die Nachversicherung aufzuschieben.

Der Oberste Bayerische Rechnungshof hatte in seinen Prüfungsfeststellungen zum Verfahren und den Kosten der Nachversicherung der ohne Versorgung ausgeschiedenen Beamten, Richter und sonstigen versicherungsfrei Beschäftigten des Freistaates Bayern vom 3. April 2002 ausgeführt, dass es für aus dem Vorbereitungsdienst ausscheidende Bedienstete oft lange Zeit dauere, bis Voraussagen über die weitere Berufstätigkeit getroffen werden können. Typisches Beispiel sei der Lehrerberuf. Obwohl der spätere Berufsweg der für den Lehrerberuf ausgebildeten Beamten auf Widerruf vorgezeichnet sei, könne dieser Personenkreis zum Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Vorbereitungsdienst noch keine Vorhersage über die Möglichkeit und den Zeitpunkt einer Übernahme in ein versicherungsfreies Beschäftigungsverhältnis abgeben. Im Rahmen der Prüfung sei festzustellen gewesen, dass bis zu einer Wiederverwendung oft ein Zeitraum von drei bis vier Jahren liegt, so dass zu prüfen sei, ob die im Nachversicherungsrecht derzeit angewendeten Fristen sinnvoll seien.



Das Bayerische Staatsministerium der Finanzen hat im Ergebnis der vorgenannten Prüfungsfeststellung die Änderung des Nachversicherungsrechts nachdrücklich unterstützt.<sup>26</sup>

**Der Landesrechnungshof hat ebenfalls empfohlen, die Verlängerung des gesetzlich bestimmten Zeitraums für die Wiederaufnahme einer versicherungsfreien Beschäftigung von zwei auf vier Jahre anzustreben.**

---

<sup>26</sup> s. Nr. 3 des Schreibens des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen an den Präsidenten des Bayerischen Landtags vom 3. November 2003 betreffend den Beschluss des Bayerischen Landtags vom 11. März 2003, Drucksache 14/11842 betreffend Entlastung der Staatsregierung aufgrund der Haushaltsrechnung des Freistaates Bayern für das Haushaltsjahr 2000; Prüfung des Verfahrens und der Kosten der Nachversicherung der ohne Versorgung ausgeschiedenen Beamten, Richter und sonstigen versicherungsfrei Beschäftigten des Freistaates Bayern im Rahmen der Rechnungsprüfung 2002

Einzelplan	03	- Ministerium des Innern
Kapitel	0301	- Ministerium des Innern
	0310	- Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt
	0320	- Landespolizei
Titel	diverse	
Haushaltsvolumen (Kosten)		- 630.000 €

### **3 Zu hoher Kostenaufwand für die Arbeitszeiterfassung der Bediensteten bei Dienststellen im Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern**

---

**Die Erfassung, Berechnung und Kontrolle der Arbeitszeiten der Bediensteten in Dienststellen des Geschäftsbereichs des Ministeriums des Innern verursacht jährliche Kosten in Höhe von 630.000 €. Durch den Einsatz moderner Arbeitszeiterfassungssysteme könnte erheblicher Personalaufwand vermieden werden, was zu Kosteneinsparungen von jährlich bis zu ca. 494.000 € in den geprüften Dienststellen führen würde.**

**Darüber hinaus könnten weitere Kosten eingespart werden, wenn das System für andere Dienstleistungen, z. B. für die Erfassung von zulageberechtigten Arbeitszeiten, eingesetzt würde.**

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2006 im Landesverwaltungsamt und in mehreren Polizeidienststellen die Organisation und Wirtschaftlichkeit der Zeiterfassung der Bediensteten geprüft. Die Zeiterfassung in den Dienststellen erfolgt auf unterschiedliche Art, nämlich manuell, elektromechanisch, elektronisch bzw. elektronisch mit integriertem Workflow<sup>27</sup>.

Abhängig vom eingesetzten System beansprucht die Zeiterfassung einen unterschiedlich hohen Personal- und Kostenaufwand. Im Ergebnis seiner Prüfung zeigt

---

<sup>27</sup> Workflow (Abfolge von Tätigkeiten) - Im Fall der Zeiterfassung erfolgt über das elektronische System die Buchung von Zeiten (Krankheitszeiten, Urlaubszeiten, etc.) und ggf. deren Genehmigung in einer automatisierten vorherbestimmten Abfolge.

der Landesrechnungshof Möglichkeiten auf, sowohl Personal- als auch Sachkosten in beträchtlichem Umfang einzusparen.

## **1 Personal- und Kostenaufwand für die Arbeitszeiterfassung**

In den geprüften Dienststellen hat der Landesrechnungshof die Kosten für die Erfassung, Berechnung und Kontrolle der Arbeitszeiten für die 4.621 Bediensteten, die an der Zeiterfassung teilnehmen, ermittelt. Sie betragen p. a. 630.000 €<sup>28</sup>. Die Kosten je Bediensteten liegen zwischen 29 € beim Landesverwaltungsamt und 451 € in Dienststellen der Polizeidirektion Merseburg.

In den Polizeidienststellen fielen jährliche Kosten von 64 € (elektronische Zeiterfassung) bis 451 € (manuelle Zeiterfassung) je Bediensteten an. Mit der Einführung eines elektronischen Systems zur Arbeitszeiterfassung bei den Polizeidienststellen könnte eine Kostenreduzierung auf die o. g. 64 € jährlich je Bediensteten erreicht werden. In den geprüften Polizeidienststellen ließen sich damit Kosten in Höhe von bis zu 388.000 € einsparen. Weitere Einsparungen in Höhe von 106.000 € wären bei diesen Dienststellen zu erwarten, wenn – wie beim Landesverwaltungsamt – die elektronische Zeiterfassung durch einen Workflow unterstützt wird. Insgesamt ließen sich dann in den geprüften Polizeidienststellen Kosten in Höhe von 494.000 € einsparen.

*Das Ministerium des Innern hat in seiner Stellungnahme vom 24. Mai 2007 ausgeführt, dass es unabhängig von den Feststellungen des Landesrechnungshofes in seinem Dienstgebäude bereits seit April 2006 eine Umstellung auf ein elektronisches Zeiterfassungssystem vorgenommen hat. "Dieses System soll zum 1. August 2007 um einen Workflow ergänzt werden, [...]. Aus der Einführung resultierende überzählige Zeitanteile von VbE werden im Rahmen des Personalentwicklungskonzeptes 2007-2020 über die in der Titelgruppe 96 auszuweisenden Stellen abgebaut."*

*Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme vom 16. Juli 2007 zum Berichtsbeitrag Bedenken hinsichtlich der „Hochrechnung der errechneten Einspa-*

---

<sup>28</sup> Berücksichtigt wurden grundsätzlich bei der Betrachtung der Kosten die Personalkosten, errechnet aus den Jahrespersonalkostensätzen des Jahres 2005 der Arbeitsgruppe des Ministeriums der Finanzen zur „Übertragung von Förderprogrammen auf die Investitionsbank“ sowie die ggf. anfallenden kalkulatorischen Abschreibungen von beschafften Geräten und ggf. anfallende laufende Ausgaben für z. B. Wartungen.

*rung bei den untersuchten Dienststellen auf die gesamte Landesverwaltung“ geäußert, weil hierzu „eine repräsentative Erhebung in der gesamten Landesverwaltung erforderlich gewesen“ wäre.*

Der Landesrechnungshof hat die Feststellungen bei den untersuchten Dienststellen nicht als repräsentative Erhebung für die gesamte Landesverwaltung bewertet. Er will mit seiner Untersuchung bewirken, dass sich die im Untersuchungsbereich ergebenden Einsparungen nicht allein auf den Ressortbereich des Ministeriums des Innern beschränken. Nach seiner Auffassung ist hier ein Handlungsbedarf für die Landesregierung gegeben.

**Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, die Praxis der bestehenden Zeiterfassungssysteme der Dienststellen im gesamten Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern nach dem Maßstab der Wirtschaftlichkeit zu überprüfen, um ggf. durch Umstellungen dieser Systeme Kosteneinsparungen zu erzielen.**

**Der Landesrechnungshof empfiehlt darüber hinaus zu prüfen, ob eine elektronische Zeiterfassung mit Workflow auch in anderen Dienststellen der Landesverwaltung eingeführt werden kann, um auch dort entsprechende Einsparungen zu ermöglichen.**

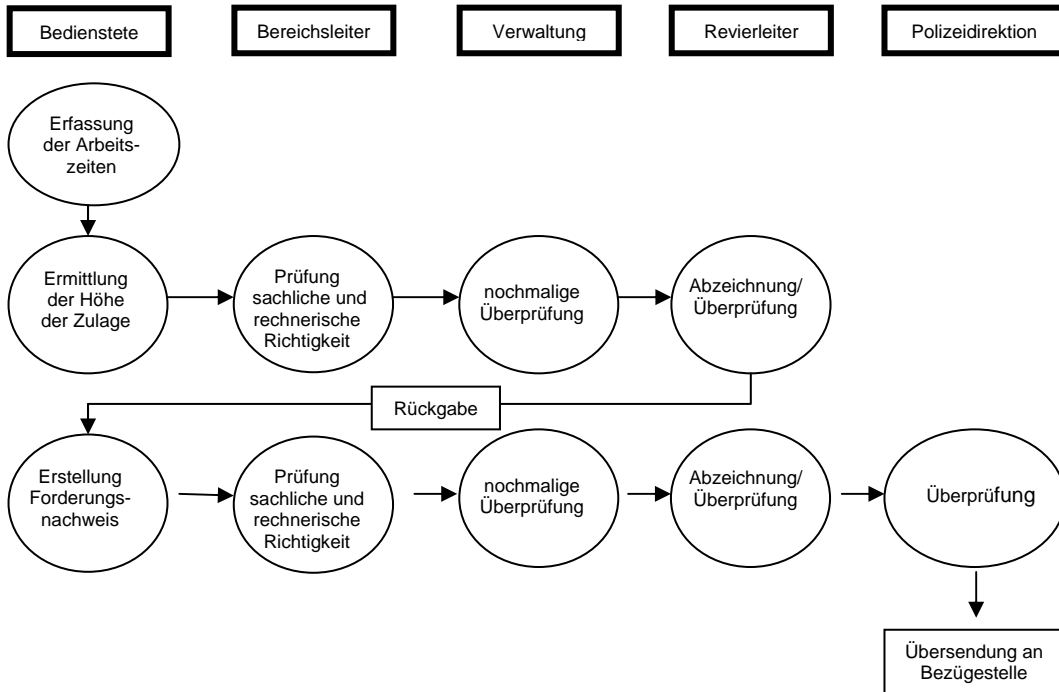
## **2 Erfassung von Arbeitszeiten als Grundlage für Zahlungen für Dienst zu ungünstigen Zeiten an Vollzugsbedienstete der Polizei**

Das Verfahren für die Nachweisführung von zulageberechtigten Arbeitszeiten erfordert einen hohen Personalaufwand und ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes unwirtschaftlich.

Gemäß § 3 Abs. 1 der Verordnung über die Gewährung von Erschwerniszulagen (EZuLV) erhalten Empfänger von Dienstbezügen in Besoldungsgruppen mit aufsteigenden Gehältern und Empfänger von Anwärterbezügen eine Zulage für Dienst zu ungünstigen Zeiten, wenn sie mehr als fünf Stunden im Kalendermonat zum Dienst zu ungünstigen Zeiten herangezogen werden.

Der Landesrechnungshof hat das Verfahren zur Arbeitszeitermittlung im Bereich der Polizeidirektion Dessau bei den dortigen Bediensteten geprüft und folgenden grund-

sätzlichen Ablauf festgestellt. Die ermittelten Zeiten sind Grundlage für die Zahlung von Zulagen für Dienst zu ungünstigen Zeiten an Polizeivollzugsbedienstete.



Der Landesrechnungshof hat für diese dargestellten Bearbeitungsschritte im gesamten Bereich der Polizeidirektion Dessau einen Personalaufwand von 6,39 VbE ermittelt, der Kosten von 381.000 €<sup>29</sup> verursacht. Bezogen auf 100 Bedienstete entspricht das einem Personalaufwand von 0,53 VbE.

Das Landesverwaltungsamt benötigt für die Arbeitsschritte zur bloßen Arbeitszeitermittlung unter Anwendung eines elektronischen Systems nur 0,06 VbE je 100 Bedienstete.

Legt man diesen Wert auch für den Polizeibereich zugrunde, wären – auch unter Berücksichtigung der Besonderheiten des polizeilichen Dienstes im Einsatzbereich – nach Auffassung des Landesrechnungshofes erhebliche Einsparpotentiale möglich.

*Das Ministerium des Innern hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass „gerade für den Einsatzdienst ein Softwaresystem in der Entwicklung und in der Polizeidirektion*

<sup>29</sup> Die Kosten für die Zeiten der Arbeitsschritte, welche durch die Bediensteten erfolgen, hat der Landesrechnungshof aus dem gewichteten Durchschnitt an Hand der Besoldungsstruktur der Polizeidirektion Dessau und den Jahrespersonalkostensätzen des Jahres 2005 der Arbeitsgruppe des Ministeriums der Finanzen zur „Übertragung von Förderprogrammen auf die Investitionsbank“; die Kosten für Führungsaufgaben hat der Landesrechnungshof analog aus dem gewichteten Durchschnitt des gehobenen und höheren Dienstes ermittelt.

*Halle bereits in der Pilotierung“ ist, „welches die Prozesse des bedarfsorientierten Schichtdienstes komplett elektronisch unterstützt und insbesondere die manuelle Bearbeitung für den Dienst zu ungünstigen Zeiten entbehrlich machen soll.“*

**Der Landesrechnungshof begrüßt die Entwicklung eines Softwaresystems für den Einsatzdienst der Polizei. Er erwartet nach einer positiven Pilotierung dieses Systems und insbesondere auch aus wirtschaftlichen Erwägungen seine Einführung im gesamten Einsatzdienst der Polizei.**

**Darüber hinaus empfiehlt der Landesrechnungshof der Landesregierung zu prüfen, ob der Einsatz eines entsprechenden Systems auch in anderen Bereichen der Landesverwaltung (z. B. Justizvollzugsdienst) wirtschaftlich ist.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	04	- Ministerium der Finanzen
Kapitel	0405	- Oberfinanzdirektion
	0406	- Finanzämter
Haushaltsvolumen		- Haushaltswirksame Ausgaben rund 18.000 €
		- Gesamtprojektkosten rund 150.000 €

#### **4 Defizite bei der Pilotierung des Verfahrens „Leistungsvergleich zwischen Finanzämtern“ in der Steuerverwaltung**

---

**Bei der Pilotierung des Verfahrens „Leistungsvergleich zwischen Finanzämtern“ sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen weder vorgesehen noch durchgeführt worden. § 7 Abs. 2 LHO wurde nicht beachtet. Allein im Jahre 2006 sind für die Verfahrenseinführung gegenüber zunächst prognostizierten rund 18.000 € Ausgaben unter Einbeziehung weiterer Projektkosten – insbesondere für bereits vorhandenes Personal und ohnehin anzuschaffende IT-Ausstattung – mindestens 150.000 € Kosten entstanden. Das Verfahren ist trotz bereits langjähriger Entwicklung in anderen Bundesländern noch nicht ohne Schwierigkeiten in der Steuerverwaltung des Landes Sachsen-Anhalt einsatzfähig. Vor allem aufgrund der aufgetretenen technischen Probleme ist es gegenüber der ursprünglichen Planung bereits zu zeitlichen Verzögerungen beim flächendeckenden Einsatz gekommen.**

Bei dem Verfahren „Leistungsvergleich zwischen Finanzämtern“ handelt es sich um ein Verfahren der Neuen Steuerung, das seit 1998 von der Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit den Freistaaten Bayern und Sachsen sowie der Kienbaum Management Consultants GmbH entwickelt worden ist. Mit dem „Leistungsvergleich“ soll eine Abkehr von der bisherigen – auch vom Landesrechnungshof als unzureichend angesehenen – quantitativen Steuerung der Arbeitsprozesse in den Finanzämtern erreicht werden. Dazu sollen die quantitativen statistischen Kennzahlen differenzierter abgebildet und erstmals auch qualitative Indikatoren ausgewiesen werden.

Das Ministerium der Finanzen hat sich im III. Quartal 2004 entschlossen, den „Leistungsvergleich“ einzuführen und im November 2004 einen Kooperationsvertrag mit allen beteiligten Ländern sowie einen Beratervertrag mit der Kienbaum Management Consultants GmbH abgeschlossen. Vor der flächendeckenden Einführung war zunächst eine Pilotierungsphase in drei Finanzämtern vorgesehen, die nach der hierfür erarbeiteten Meilensteinplanung Ende 2006 abgeschlossen werden sollte.

Das Verfahren stellt die Leistungen der Finanzämter anhand von vier Zieldimensionen dar. Hierbei handelt es sich um die „Auftragserfüllung“, die „Wirtschaftlichkeit“ sowie die „Mitarbeiterzufriedenheit“ und die „Kundenzufriedenheit“. Die erfassten und ausgewerteten Daten sollen zum Aufbau eines Controllingverfahrens führen, das in den Abschluss von Kontrakten (Zielvereinbarungen) zwischen Oberfinanzdirektion und Finanzämtern einmünden soll. Die momentan erst für die Arbeitnehmerstellen und gewerblichen Veranlagungsbereiche erhobenen Daten werden in einem Berichtswesen ausgewiesen und in unterschiedlich detaillierter Form den verschiedenen Verwaltungsebenen zur Verfügung gestellt.

Im Ergebnis einer im Jahre 2006 durchgeführten Querschnittsprüfung bei dem Ministerium der Finanzen, der Oberfinanzdirektion und den drei Pilotfinanzämtern Dessau, Bitterfeld und Haldensleben hat der Landesrechnungshof u. a. folgende Feststellungen getroffen:

## **1            Erfolgskontrollen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen**

Das Ministerium der Finanzen und die Oberfinanzdirektion haben Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen in der Meilensteinplanung vom Herbst 2004 weder vorgesehen noch diese bisher durchgeführt.

Nach § 7 Abs. 2 LHO sind zur Umsetzung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit bei allen finanzwirksamen Maßnahmen nicht nur in der Planungsphase, sondern auch während der Durchführung und nach Abschluss angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Zudem sind Erfolgskontrollen als systematisches Prüfungsverfahren vorzusehen. Hierzu sind zunächst die Ausgangslage und der konkrete Handlungsbedarf zu analysieren. Daran anknüpfend sind die Ziele, Prioritätsvorstellungen und die möglichen Zielkonflikte zu definieren.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes haben das Ministerium der Finanzen und die Oberfinanzdirektion eine hinreichend detaillierte Analyse der bestehenden



Defizite und des konkreten Handlungsbedarfs nicht vorgenommen. Die Ziele der Verfahrenseinführung sind bisher nur als Oberziele in allgemein beschreibender Form formuliert worden. Eine Erfolgskontrolle ermöglichen diese nicht.

Die Entscheidung, den „Leistungsvergleich“ – zunächst im Rahmen einer Pilotphase – einzuführen, ist daher maßgeblich dadurch beeinflusst worden, dass das Ministerium der Finanzen davon ausgegangen ist, dass das Verfahren fachlich am weitesten entwickelt ist und den geringsten personellen und sachlichen Aufwand verursachen wird.

Die Verwaltung hat mitgeteilt, dass sie davon ausgehe, dass sie die bestehenden Defizite – wie isolierte Betrachtung erhobener Daten, fehlende Daten und nicht bestehende Verknüpfungen der Daten und fehlende Zieldimensionen – benannt habe. Die Ziele seien eindeutig und nachvollziehbar beschrieben worden. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase seien nicht erforderlich gewesen, da die Verwaltung anfangs davon ausgegangen war, dass es sich um ein reines Transferprojekt im Sinne der bloßen Übernahme eines in anderen Bundesländern bereits eingesetzten Verfahrens handle. Zudem seien Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Anfangsphase unmöglich gewesen.

Der Landesrechnungshof teilt die Auffassung der Verwaltung zur Entbehrlichkeit von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht. Die VV Nr. 2.1 zu § 7 LHO definieren verbindliche Mindeststandards, die auch dann einzuhalten sind, wenn Kosten und Nutzen nicht in Geld auszudrücken sind.

**Der Landesrechnungshof hält es für unerlässlich, die nach § 7 Abs. 2 LHO vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen durchzuführen. Dazu sollte zeitnah eine begleitende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellt werden. Eine weitere Untersuchung ist zum Abschluss der Pilotierung vorzusehen.**

Die Verwaltung hat mitgeteilt, dass sie derzeit prüft, ob eine durch die rheinland-pfälzische Steuerverwaltung erstellte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auf Sachsen-Anhalt übertragbar sei.

## **2 Kostenermittlung**

Für die Pilotierung des „Leistungsvergleichs“ sind in den Haushaltsplänen ab 2005 keine Ausgaben gesondert ausgewiesen worden. Im Rahmen der Entscheidung, den „Leistungsvergleich“ einzuführen, hat die Oberfinanzdirektion lediglich zusätzliche Ausgaben in Höhe von 18.000 € p. a. beim Ministerium der Finanzen beantragt. Eine zusätzliche Mittelbereitstellung wurde durch das Ministerium der Finanzen nicht bewilligt, sondern auf die Möglichkeit der Erwirtschaftung bei anderen Ausgabenbetiteln verwiesen.

Da die Oberfinanzdirektion davon ausgegangen ist, dass im Rahmen der Pilotierung und der nachfolgenden Flächendeckung ausschließlich bereits vorhandenes Personal und ohnehin anzuschaffende IT-Ausstattung eingesetzt werden, sind diese Projektkosten nicht berücksichtigt worden.

Auf Bitte des Landesrechnungshofes hat die Oberfinanzdirektion ihre Kostenermittlung unter Einbeziehung weiterer Projektkosten überarbeitet und allein für 2006 Kosten von 149.037 € ermittelt.

**Bereits die Kosten der Verfahrenseinführung sind unter Einbeziehung der o. g. Projektkosten erheblich höher als ursprünglich veranschlagt. Auch diese Kosten sind in die noch durchzuführenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einzubeziehen. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass das Ministerium der Finanzen künftig auch bei der Einführung neuer Verfahren im Bereich der Steuerverwaltung Projektkosten zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme heranzieht.**

## **3 Zeitliche Verzögerungen bei der Pilotierung**

Während der laufenden Pilotierung haben sich verschiedene Umstände und Schwierigkeiten ergeben, die dazu geführt haben, dass die Meilensteinplanung vom Herbst 2004 nicht mehr aufrechterhalten wird.

Während die im Rahmen der Datenerhebung zur Zieldimension „Mitarbeiterzufriedenheit“ durchzuführenden Mitarbeiterbefragungen wie geplant im Jahre 2005 abgeschlossen werden konnten, ist die Erhebung der Daten zur Außenwirkung der Steuerverwaltung innerhalb der Zieldimension „Kundenzufriedenheit“ verschoben worden. Grund hierfür ist, dass nunmehr eine einheitliche, bundesweite Befragung

durch das Bundeszentralamt für Steuern unabhängig vom „Leistungsvergleich“ durchgeführt werden soll, deren Termin aber noch nicht feststeht.

Weiterhin haben sich bei der technischen Umsetzung des Verfahrens Schwierigkeiten ergeben. Diese resultieren aus der anderen Aufbauorganisation der sachsenanhaltischen Finanzämter im Vergleich zu den Finanzämtern im Freistaat Bayern, der die Verfahrensentwicklung maßgeblich verantwortet. Dadurch ist es bislang in den Arbeitnehmerstellen und für große Teile der gewerblichen Veranlagungsbereiche nicht möglich, die erhobenen statistischen Daten – wie erzielte steuerliche Mehrergebnisse, Bearbeitungszeiten von Steuererklärungen etc. – bezogen auf den einzelnen im Finanzamt tätigen Bediensteten zur Verfügung zu stellen. Dies beeinträchtigt auf Finanzamtsebene die Aussagekraft und die Steuerungsmöglichkeiten des „Leistungsvergleichs“. Die technischen Schwierigkeiten können frühestens 2008/2009 behoben werden.

**Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass grundsätzlich alle im Rahmen der Pilotierung vorgesehenen Einzelmaßnahmen auf ihre Wirkung und Wirtschaftlichkeit hin vor dem Abschluss der Pilotphase untersucht werden müssen. Wird ein Teilbereich herausgelöst oder ergeben sich aufgrund technischer Schwierigkeiten Verzögerungen, sind Zielsetzung und Ablaufplanung der Pilotierung in dokumentierter Form anzupassen.**

Ursprünglich sollte das Kontraktmanagement – im herkömmlichen Sprachgebrauch: Zielvereinbarungssystem – ab dem II. Quartal 2007 pilotiert und mit Beginn des Jahres 2008 für alle Finanzämter eingeführt werden. Hierunter ist die verbindliche Vereinbarung zwischen Oberfinanzdirektion und Finanzämtern über zu erreichende Zielwerte, z. B. über die Höhe der durchschnittlich festzusetzenden Mehrsteuern, die Quote der gegenüber den Angaben der Steuerpflichtigen geänderten Steuerfestsetzungen oder die durchschnittliche Bearbeitungszeit vom Eingang der Erklärung bis zur Erteilung des Steuerbescheids, zu verstehen.

Während der laufenden Prüfung konnten das Ministerium der Finanzen und die Oberfinanzdirektion noch nicht konkret darstellen, in welcher Form das Kontraktmanagement – auch in inhaltlicher Hinsicht – eingeführt werden soll.

Die Verwaltung hat mitgeteilt, dass die inhaltliche Ausgestaltung der Kontrakte bislang nicht möglich gewesen sei, weil die Leistungsvergleichsdaten mindestens über einen Zeitraum von zwei Jahren vorliegen müssten, um konkrete Vereinbarungen

treffen zu können. Die Pilotierung werde daher nach der zum 1. Dezember 2006 erfolgten Ausdehnung der Datenerhebung auf alle Finanzämter um weitere zwei Jahre verlängert.

**Die Zielsetzung und Meilensteinplanung der Pilotierung sind ebenfalls aufgrund der Schwierigkeiten, die sich bei der Pilotierung des Kontraktmanagements ergeben haben, anzupassen.**

**Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollten das Ministerium der Finanzen und die Oberfinanzdirektion die nunmehr zur Verfügung stehenden weiteren zwei Jahre zur Erhebung und Sammlung der Leistungsvergleichsdaten nutzen und die Erfahrungen der Pilotfinanzämter bei der Ausdehnung auf alle Finanzämter auswerten. Angesichts der aus Sicht der Verwaltung positiven Erfahrungen anderer Leistungsvergleichs-Teilnehmerländer sollte in dieser Zeit zusätzlich auch das Kontraktmanagement mit den drei Pilotfinanzämtern, die bereits über einen Vorlauf bei der Datenerhebung verfügen, im Rahmen einer Testphase erprobt werden.**

#### **4 Fazit**

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium der Finanzen und die Oberfinanzdirektion die o. g. Feststellungen bei der Anpassung und Überarbeitung der weiteren Planungen zum Ablauf der Pilotierung berücksichtigen.**

**Der Landesrechnungshof unterstützt das mit dem „Leistungsvergleich zwischen Finanzämtern“ verfolgte Grundanliegen der zunehmenden Qualitätsbewertung in der Steuerverwaltung bei der Erfüllung des gesetzlichen Leistungsauftrages. Allerdings kann derzeit noch nicht abschließend beurteilt werden, ob das Verfahren insgesamt die hohen Erwartungen erfüllen wird.**

**Der dauerhafte Einsatz des Verfahrens kann nur dann gerechtfertigt werden, wenn aufgrund einer abschließenden Evaluierung der Pilotierung und des Ergebnisses von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen belegt ist, dass Aufwand und Nutzen des „Leistungsvergleichs“ in einem angemessenen Verhältnis stehen.**

**Zudem hält der Landesrechnungshof es für geboten, die zukünftig durch den „Leistungsvergleich“ haushaltswirksam verursachten Ausgaben im Einzel-**

**plan 04 zu erfassen und nachvollziehbar darzustellen<sup>30</sup> sowie dieses Verfahren in die noch zu erarbeitende Gesamtstrategie des Landes zur Einführung von Verfahren der Neuen Steuerung einzubeziehen.**

*Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass wegen des nicht darstellbaren nichtmonetären Nutzens des Verfahrens Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen – deren Erstellung nunmehr eingeleitet worden sei – lediglich eine begrenzte Aussagekraft hätten.*

*Zusätzliche Haushaltsmittel in Höhe von 18.000 € habe das Ministerium der Finanzen beantragt. Lediglich die weiteren Projektkosten seien für den Haushalt nicht angemeldet worden. Bei der durch die Oberfinanzdirektion im Jahre 2006 überarbeiteten Kostenermittlung seien erstmals insbesondere Personalkosten einbezogen worden. Diese wären ohnehin angefallen und hätten das Haushaltsbudget nicht erhöht.*

*Zudem hat das Ministerium mitgeteilt, dass trotz der technischen Schwierigkeiten dem Führungspersonal in den Finanzämtern aufgrund des „Leistungsvergleichs“ bereits wesentlich mehr Möglichkeiten als bisher zur Verfügung stünden, um unterschiedliche Bearbeitungsweisen erkennen und auf die interne Aufgabenerledigung Einfluss nehmen zu können.*

Auch der Nutzen und die Kosten, die nicht in Geld auszudrücken sind, müssen im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen berücksichtigt werden (vgl. VV Nr. 2.1 zu § 7 LHO). Die damit verbundenen erhöhten Anforderungen dürfen nicht dazu führen, von der Durchführung der Untersuchungen ganz oder teilweise abzu- sehen. Es ist Aufgabe der Verwaltung, auch für die nichtmonetären Aspekte geeignete, nachvollziehbare und belastbare Bewertungskriterien zu finden, anhand derer das Verwaltungshandeln im Hinblick auf die Beachtung der Haushaltsgrundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit überprüft werden kann.

Die im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführenden Wirtschaftlichkeitskontrollen sollen auch die Frage beantworten, ob eine Maßnahme im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch wirtschaftlich ist bzw. war. Daraus folgt nach Ansicht des Landesrechnungshofes, dass auch sog. „Sowieso-Kosten“, wie z. B. ohnehin anfallende Personalkosten, zu berücksichtigen sind.

---

<sup>30</sup> vgl. Maßgaben zum Abschluss von Beraterverträgen der obersten Landesbehörden und der ihnen nachgeordneten Behörden sowie der Landesbetriebe gem. § 26 Abs. 1 LHO vom 2. November 2004

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass für ihn lediglich ersichtlich ist, dass die Oberfinanzdirektion das Ministerium der Finanzen mit Schreiben vom 1. September 2004 gebeten hat, rund 18.000 € zusätzliche Haushaltsmittel zur Verfügung zu stellen, was vom Ministerium abgelehnt worden ist (vgl. unter 2.). Eine Beantragung durch das Ministerium der Finanzen kann den dem Landesrechnungshof vorliegenden Unterlagen nicht entnommen werden.

Zudem wird im Rahmen des weiteren Ablaufs nachzuweisen sein, worin die vom Ministerium der Finanzen erwähnten erheblich ausgeweiteten Steuermöglichkeiten in den Finanzämtern konkret bestehen und ob diese zu nachhaltigen und messbaren Verbesserungen der Leistungsfähigkeit der Landessteuerverwaltung führen.

**Der Landesrechnungshof hält es für bedenklich, dass das Ministerium der Finanzen bei der Einführung des Verfahrens „Leistungsvergleich“, das mit nichtmonetär zu bewertenden Auswirkungen verbunden ist, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen eine nur eingeschränkte Bedeutung beimisst.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	05	- Ministerium für Gesundheit und Soziales
Kapitel	0516	- Landesprüfungsamt für die Sozialversicherung

## **5 Verweigerung der Einsichtnahme in Prüfberichte des Landesprüfungsamtes für Sozialversicherung**

---

**Der Landesrechnungshof hat die Tätigkeit des Landesprüfungsamtes für Sozialversicherung im Ministerium für Gesundheit und Soziales geprüft. Diesem Landesprüfungsamt obliegt u. a. die Prüfung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung der gesetzlichen Kranken- und Pflegekassen. Als wesentliches Ergebnis seiner Tätigkeit fertigt das Landesprüfungsamt Prüfberichte über seine Feststellungen. Das Ministerium hat dem Landesrechnungshof die Einsicht in diese Prüfberichte des Landesprüfungsamtes verweigert und sie dadurch einer externen Kontrolle entzogen. Durch die Einschränkung der gesetzmäßigen Rechte des Landesrechnungshofes konnte im Rahmen der Prüfung nicht bewertet werden, wie die Verwaltung mit der ihr obliegenden Prüfpflicht über die erheblichen Finanzvolumina<sup>31</sup> u. a. der gesetzlichen Kranken- und Pflegekassen umgeht.**

Mit Prüfungsauftrag vom 21. Januar 2005 hat der Landesrechnungshof dem Ministerium für Gesundheit und Soziales mitgeteilt, zu dem Thema „Ausgestaltung und Effektivität der Kontrolle der Sozialversicherungsträger“ eine Orientierungsprüfung durchzuführen. Gegenstand der Erhebungen sollten im Wesentlichen die Tätigkeit des Landesprüfungsamtes für Sozialversicherung (LPA) sowie u. a. die entsprechenden Einnahmen und Ausgaben für die Haushaltsjahre ab 2002 sein. Als ein Schwerpunkt dieser Prüfung war vorgesehen, zu untersuchen, wie mit den vom LPA selbst erstellten Prüfberichten verfahren wird. Beispielsweise sollte der Frage nachgegangen werden, wie seitens des zuständigen Ministeriums im Rahmen seiner

---

<sup>31</sup> Nach einer Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 23. April 2007 betragen im Jahr 2005 die Gesundheitsausgaben je Einwohner ca. 2.900 €, wovon die gesetzliche Krankenversicherung rund 57 v. H. trug. Die aktuelle Zahl der Mitglieder der in Sachsen-Anhalt ansässigen gesetzlichen Krankenversicherungen liegt nach deren eigenen Angaben derzeit über 800.000. Allein hieraus ergibt sich ein Finanzvolumen von mindestens 1,3 Mrd. €.

Rechtsaufsicht bei vom LPA erhobenen Beanstandungen in Prüfberichten reagiert wird. In Kenntnis des bezüglich der Kassen nicht gegebenen Prüfrechtes des Landesrechnungshofes hat dabei keine Absicht bestanden, eventuelle Feststellungen des LPA durch Erhebungen des Landesrechnungshofes bei den Kassen zu überprüfen.

Dem LPA obliegt neben anderen Aufgaben die Prüfung der Geschäfts-, Rechnungs- und Betriebsführung der landesunmittelbaren Krankenkassen, der bei diesen errichteten Pflegekassen, der Landesverbände der Krankenkassen und der kassenärztlichen bzw. der kassenzahnärztlichen Vereinigung nach § 274 Abs. 1 S. 2 SGB V.

Die Kosten werden gemäß § 274 Abs. 2 SGB V von den zu prüfenden Einrichtungen erstattet. Als wesentliches Ergebnis seiner Tätigkeit erstellt das LPA Prüfberichte über die bei den zu prüfenden Stellen getroffenen Feststellungen. Rechtliche Möglichkeiten zur Durchsetzung ggf. vom Standpunkt der Sozialversicherungsträger abweichender Auffassungen hat das LPA nicht. Festgestellte Rechtsverstöße können allein durch die zuständige Aufsichtsbehörde – das Ministerium für Gesundheit und Soziales – mit den Mitteln der Rechtsaufsicht durchgesetzt werden.

Im Verlauf der örtlichen Erhebungen hat das Ministerium für Gesundheit und Soziales dem Beauftragten des Landesrechnungshofes erbetene Auskünfte erteilt und verschiedene Unterlagen vorgelegt, so wurden z. B. Inhaltsverzeichnisse der vom LPA erstellten Prüfberichte ausgehändigt. Die bereits zu Beginn der Prüfung mündlich erbetene Vorlage bzw. Einsichtgewährung in die Prüfberichte des LPA selbst wurde jedoch verweigert. Ein nachfolgender schriftlicher Austausch von Argumenten änderte an der Entscheidung des Ministeriums für Gesundheit und Soziales nichts. Hauptargument des Ministeriums ist, dass der Landesrechnungshof im Bereich der Kranken- und Pflegeversicherung kein eigenes Prüfrecht habe und ihm daher auch keine Einsicht in die erstellten Prüfberichte zu gewähren sei.

Der Landesrechnungshof beruft sich auf sein Recht zur Einsichtnahme aus § 95 LHO. Diese Bestimmung stellt sicher, dass der Landesrechnungshof die für seine Aufgaben erforderlichen Unterlagen von der gesamten Landesverwaltung erhält. Das LPA ist zweifellos ein Teil der Landesverwaltung, so dass bereits aus der gesetzlichen Regelung ein Anspruch auf Einsichtnahme gegeben ist.

Es ist unstrittig, dass der Landesrechnungshof hinsichtlich der Sozialversicherungsträger kein eigenes Prüfrecht besitzt. Ein solches Prüfrecht wurde zu keiner Zeit vom Landesrechnungshof geltend gemacht. Er benötigt aber die Einsicht in die Prüf-



berichte des LPA, um überhaupt eine Aussage über die tatsächliche Tätigkeit des LPA treffen zu können. Die Feststellungen bzw. Empfehlungen des LPA in seinen Berichten sind das wesentliche Ergebnis seiner Prüftätigkeit. Die bloße Einsicht in die Inhaltsverzeichnisse der Prüfberichte lässt nur eine rein quantitative Bewertung zu. Erst die Einsicht in die Prüfberichte selbst würde eine Aussage über qualitative und inhaltliche Aspekte ermöglichen. Aufgrund des dem Landesrechnungshof gegenüber den Sozialversicherungsträgern fehlenden eigenen Prüfrechtes kann er die Richtigkeit von Feststellungen des LPA, z. B. bei den gesetzlichen Krankenkassen, selbst nicht nachprüfen. Hinzu kommt, dass dem LPA gegen eventuell festgestelltes rechtswidriges Verhalten gesetzlich keine Durchsetzungsmöglichkeiten zugesprochen wurden. Infolgedessen kann der Landesrechnungshof Aussagen zur Effektivität der Kontrolle der Sozialversicherungsträger nur treffen, wenn der weitere Umgang mit diesen Feststellungen innerhalb der Verwaltung – nämlich durch das Ministerium für Gesundheit und Soziales als Rechtsaufsicht – mit in die Betrachtungen einbezogen wird.

Als weiteres Argument gegen die Einsichtgewährung in die Prüfberichte des LPA führt die Verwaltung an, dass ein Zuviel an Prüfung mit der Gefahr versehen sei, zu unverhältnismäßigen Einschränkungen bei den Sozialversicherungsträgern zu führen. Zudem handele es sich hier um Selbstverwaltungskörperschaften, bei denen Grundlage des Prüfsystems die interne Kontrolle durch Selbstverwaltungsorgane selbst sei. Eine weitere Oberaufsicht (durch den Landesrechnungshof) sei vom System nicht vorgesehen, eine Einflussmöglichkeit auf die Selbstverwaltungskörperschaften bestehe für den Landesrechnungshof nicht.

Diese Argumente mögen gegen ein nicht geltend gemachtes Prüfrecht des Landesrechnungshofes bei den Sozialversicherungsträgern sprechen, berühren aber im Kern nicht die Tatsache eines Prüfrechtes hinsichtlich des LPA und dessen Tätigkeit.

Die ablehnende Haltung des Ministeriums für Gesundheit und Soziales gegenüber einer Einsichtnahme in die Prüfberichte des LPA wird aus den nachfolgend genannten Gründen noch unverständlicher.

Der Landesrechnungshof hat u. a. zu der Frage nach eventuellen Widerständen der Verwaltungen gegen Prüfungen im Bereich der Kontrolle der Sozialversicherungsträger einen bundesweiten Erfahrungsaustausch zwischen den Rechnungshöfen

durchgeführt. Danach haben zwölf von sechzehn Bundesländern in diesem Bereich ein Prüfverfahren begonnen, welches in neun Ländern bereits abgeschlossen wurde. In fünf Bundesländern gab es bezüglich der Prüfrechte keine Widerstände, während in sechs Bundesländern zwar zunächst Vorbehalte gegen die Einsicht des jeweiligen Rechnungshofes in die Prüfberichte des LPA bestanden, diese aber später ganz oder teilweise aufgegeben wurden. Allein im Land Sachsen-Anhalt wird dem Landesrechnungshof die Einsichtgewährung in die Prüfberichte des LPA konsequent verweigert und ihm unterstellt, die Sozialversicherungsträger prüfen zu wollen.

Weiterhin ist nach der neuesten Rechtsentwicklung ein umfängliches Prüfrecht des Bundesrechnungshofes bei allen gesetzlichen Krankenkassen, ihren Verbänden und Arbeitsgemeinschaften geschaffen worden (vgl. den ab dem 1. April 2007 in Kraft getretenen § 274 Abs. 4 SGB V), so dass selbst eine Prüfung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung der genannten Sozialversicherungsträger durch einen Rechnungshof nicht mehr systemfremd ist. Vor diesem Hintergrund wird die Verweigerung der Gewährung der Einsichtnahme in die Prüfberichte des LPA und damit der Realisierung des Prüfrechtes des Landesrechnungshofes beim zuständigen Prüfungsamt der Sozialversicherungsträger gänzlich unverständlich.

*Der Landesrechnungshof hat den Entwurf dieses Beitrages dem Ministerium für Gesundheit und Soziales übersandt, um dem Ministerium Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Mit seinem Schreiben vom 18. Mai 2007 hat das Ministerium für Gesundheit und Soziales seine auch bisher vertretene Rechtsauffassung bekräftigt. Zu einer Annäherung der Standpunkte kam es nicht.*

Nach Artikel 41 Abs. 1 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt gehört u. a. zu den Aufgaben des Landtages, über den Landeshaushalt zu beschließen und die vollziehende Gewalt zu überwachen. Der Artikel 98 Abs. 4 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt in Verbindung mit § 88 LHO nennt als Aufgabe des Landesrechnungshofes die Überwachung und Prüfung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes. Die Ergebnisse seiner Prüfung fasst der Landesrechnungshof jährlich für den Landtag in Bemerkungen zusammen. Eine Beschränkung der Prüfrechte des Landesrechnungshofes führt daher auch zu einer Einschränkung der Kontrollrechte des Landtages. Zudem erschwert dieses Vorgehen sachgerechte Entscheidungen im Rahmen des Budgetrechtes des Landtages und bei der Entlastung der Landesregierung gemäß Artikel 97 Abs. 3 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt.

**Der Landesrechnungshof hat das Ministerium für Gesundheit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt aufgefordert, ihm in die für die Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben benötigten Unterlagen zeitnah Einsicht zu gewähren.**

Einzelplan	05	- Ministerium für Gesundheit und Soziales
Kapitel	0521	- Sportförderung
Titel	883 01 893 01	- Förderung von kommunalen und öffentlichen Sportstätten
Haushaltsjahre		- 2000 bis 2005
Haushaltsvolumen		- rund 78,1 Mio. € Fördermittel

## **6 Fehlende Transparenz bei der Förderung der Sanierung und des Neubaus von Sportstätten**

---

**Das Förderverfahren ist nicht transparent. Rechtssicherheit und Gleichbehandlung für alle Fördermittelempfänger sind nicht gewährleistet. Die bestehende Förderrichtlinie wird der aktuellen Fördersituation nicht gerecht. Von rund 78 Mio. € die das Land in den Jahren 2000 bis 2005 als Fördermittel ausgab, erhielten private und sonstige Träger rund 16 Mio. € Die Förderrichtlinie wird nicht einheitlich und durchgehend angewendet. In vielen Fällen weicht die Verwaltung von den Vorgaben der Richtlinie ab.**

Das Ministerium für Gesundheit und Soziales hat im Jahr 1997 die Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung des kommunalen Sportstättenbaus (Förderrichtlinie) zur Vereinheitlichung des Förderverfahrens erlassen und veröffentlicht.

Eine Förderrichtlinie soll die einheitliche Behandlung aller Förderinteressenten nach sachlichen Gesichtspunkten sicherstellen. Insoweit tritt eine Selbstbindung der Verwaltung hinsichtlich des Ermessens bei der Gewährung von Zuwendungen über die Förderpraxis ein. Zudem dient eine Förderrichtlinie der Information der potentiellen Zuwendungsempfänger über die wesentlichen Modalitäten der Förderung.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> vgl. Krämer/Schmidt, FIII S. 1 ff (39. Lieferung)

## 1 Förderverfahren und Förderrichtlinie

Das Land stellte zur Sportstättenförderung Mittel für Investitionen für kommunale Sportstätten und für öffentliche Sportstätten von gemeinnützigen Vereinen und sonstigen Trägern bereit.

Bei der Förderung kommunaler und öffentlicher Sportstätten wird von dieser generell anzuwendenden Richtlinie in vielen Fällen seit Jahren abgewichen. Dies ergibt sich aus den vom Landesrechnungshof geprüften Maßnahmen.

Nach der Richtlinie wird eine Zuwendung im Regelfall in Höhe von bis zu 30 v. H. der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben gewährt. Bei Erfüllung mehrerer Kriterien – wie Mitfinanzierung durch andere Zuwendungsgeber, überregionale Bedeutung und nachgewiesener Sportbedarf sowie Feststellung eines (gesteigerten) besonderen Landesinteresses – kann dieser Anteil bis zu 40 v. H. betragen, bei außergewöhnlicher Finanzschwäche des kommunalen Trägers bei Erfüllung der genannten Voraussetzungen bis zu 70 v. H.

In vielen geprüften Fällen förderte die Verwaltung zu den erhöhten Fördersätzen, obwohl die von der Richtlinie vorgegebenen Kriterien nicht erfüllt waren bzw. eine ausreichende Prüfung und Begründung der Höherförderung anhand der Kriterien nicht vorgenommen wurde oder dokumentiert war.

Spätestens Anfang des Jahres 2003 hat die Bewilligungsbehörde zudem intern<sup>33</sup> neue Fördersätze und Kriterien festgelegt, die sie nicht veröffentlichte. Diese weichen von der Richtlinie ab und überschreiten den durch die Richtlinie vorgegebenen Rahmen (z. B. neue Förderhöchstsätze und Standortkriterien). Ob und wie daneben die Regelungen der Förderrichtlinie weiter angewendet werden (sollen), blieb offen.

Die Förderrichtlinie gilt nur für kommunale Sportstätten. In der Praxis wendet die Verwaltung diese Richtlinie analog auch für private und sonstige Träger an. Daraus ergeben sich insbesondere folgende Probleme:

- Die Förderrichtlinie enthält keine Vorgabe zur Sicherung möglicher Rückforderungsansprüche, da nach der Förderrichtlinie Zuwendungsempfänger die Kommunen sind und die Sportstättenbaumaßnahmen auf kommunalen oder den Kommunen langfristig zur Verfügung stehenden Grundstücken vorgenommen werden sollen (siehe auch das unter 2. aufgeführte Beispiel der Förderung einer privaten Gesellschaft).

---

<sup>33</sup> Schreiben des Ministeriums für Gesundheit und Soziales vom 16. April 2003 über eine Beratung vom 26. Februar 2003 mit den damals zuständigen Dezernatsleitern Sport der Regierungspräsidien

- Andere Regelungen der Förderrichtlinie, z. B. zur möglichen Höherförderung bei außergewöhnlicher Finanzschwäche der Kommune, sind spezifisch auf die kommunale Förderung von Sportstättenbaumaßnahmen zugeschnitten und eignen sich nicht zur Prüfung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung an Vereine und Sonstige.

In der Konsequenz bedarf es bei analoger Anwendung der Richtlinie auf nicht kommunale Träger ergänzender Regelungen im Förderverfahren und in den Bewilligungsbescheiden an Vereine und sonstige Träger, die den Unterschieden zu kommunalen Trägern gerecht werden.

Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass im Verwaltungsvollzug und in Folge knapper Haushaltsmittel gerade in Förderbereichen, in denen freiwillige Leistungen finanziert werden, angemessen reagiert werden muss und sich daraus ein Veränderungsbedarf an den gegebenen Regelungen ergeben kann.

Er verkennt auch nicht, dass der Bewilligungsbehörde bei der Bemessung der Zuwendung ein weites Ermessen gegeben ist. Dies muss aber einzelfallbezogen für jede Fördermaßnahme ausgeübt und ausreichend dokumentiert werden, so dass diese Entscheidung und die Gründe dafür für Dritte nachvollziehbar bleiben.

Die im Rahmen der Prüfung des Landesrechnungshofes festgestellten, dem Verwaltungsvollzug zugrunde liegenden, Förderbedingungen sind nicht dem Adressatenkreis zugänglich und daher nicht transparent.

In vielen Fällen weicht die Bewilligungsbehörde zudem von der Förderrichtlinie und ihren eigenen internen Kriterien ab. Das Förderverfahren ist dadurch uneinheitlich. Für den Landesrechnungshof ist nicht nachvollziehbar, warum die Verwaltung die seit 1997 bestehende Förderrichtlinie nicht an die Verwaltungspraxis angepasst hat.

Nach Aussagen des Ministeriums während der Prüfung des Landesrechnungshofes ist die Überarbeitung der Richtlinie beabsichtigt. Dafür seien aber umfangreiche Vorarbeiten notwendig (z. B. Bedarfsermittlung, Bestandserhebung, demographische Prognosen). Einen konkreten Termin konnte das Ministerium dem Landesrechnungshof – obwohl der Änderungsbedarf seit Jahren bekannt ist – nicht benennen.

Der Landesrechnungshof erachtet es für dringend erforderlich, dass das Ministerium umgehend eindeutige Förderkriterien und Höchstfördersätze festlegt und die einheitliche Anwendung durchsetzt. Bei der Bewilligung von Fördermitteln ist die Förderentscheidung ausreichend zu begründen und zu dokumentieren, insbesondere in Fällen einer beabsichtigten Höherförderung.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass aus Gründen der Gleichbehandlung, Rechtssicherheit und Transparenz für alle Verfahrensbeteiligten zeitnah der Änderungsbedarf an der Förderrichtlinie erfasst und die bestehende Richtlinie unter Einhaltung der üblichen Verfahrensvorgaben förmlich geändert sowie entsprechend durchgesetzt wird.

Darüber hinaus ist es notwendig, im Rahmen der beabsichtigten Überarbeitung der Förderrichtlinie die dargestellten Anwendungsprobleme bei nicht kommunalen Trägern zu berücksichtigen.

## **2 Förderung einer Leichtathletikhalle in Magdeburg**

Die Landesverwaltung hat in einem Fall Fördermittel in Höhe von rund 4,5 Mio. € an eine private Gesellschaft für die Errichtung einer Leichtathletikhalle bewilligt und ausgereicht, ohne dass die Gesamtfinanzierung des Vorhabens gesichert war. Gleichzeitig hat es die Verwaltung – wie in anderen vergleichbaren Fällen – versäumt, Ansprüche des Landes über den Verwendungszeitraum von 25 Jahren abzusichern. Diese können sich aus Rückzahlungsverpflichtungen des privaten Trägers ergeben, wenn gegen die Bedingungen und Auflagen des Zuwendungsbescheides verstoßen wird. Zudem hat die Verwaltung diese Zuwendung aus dem für kommunale Gebietskörperschaften vorgesehenen Fördertitel gezahlt, obwohl es sich nach bestehenden Verträgen eindeutig um ein Fördervorhaben eines privaten Trägers handelt, der auch mindestens 30 Jahre vollverantwortlich alle Rechte und Pflichten für das Objekt wahrnehmen soll.

Die Verwaltung hat im Mai 2005 den Neubau einer Leichtathletikhalle mit Rundlaufbahn und Werferhalle auf dem Gelände des Ernst-Grube-Stadions in Magdeburg gefördert. Der Zuwendungsbescheid sollte nur in Verbindung mit den Förderungen der anderen beteiligten Zuwendungsgeber wirksam werden, darunter eine Förderung aus Bundesmitteln in Höhe von rund 1,3 Mio. €.

Bereits bis Juni 2005 zahlte das Landesverwaltungsamt die Landesmittel in Höhe von rund 4,5 Mio. € aus, ohne dass die Förderung des Bundes verbindlich zugesagt war.

Erst im September 2006 erstellte das Bundesverwaltungsamt einen Zuwendungsbescheid über Fördermittel in Höhe von 1.296.000 €, der gegenüber der Planung um rund 39.000 € reduziert war.

**Damit hat das Land eine Maßnahme in Höhe von rund 7 Mio. € anfinanziert, deren Gesamtfinanzierung über einen langen Zeitraum nicht gesichert war. Daraus folgt ein hohes Risiko für die ordnungsgemäße Durchführung der Maßnahme und den Mitteleinsatz und ist daher unzulässig (vgl. Nr. 1.3 VV zu § 44 LHO).**

Die Förderrichtlinie enthält darüber hinaus keine Vorgaben zur Sicherung möglicher Rückforderungsansprüche. Dies war auch nicht erforderlich, da nach der Förderrichtlinie nur Kommunen Zuwendungsempfänger sind und die Sportstättenbaumaßnahmen auf kommunalen oder den Kommunen langfristig zur Verfügung stehenden Grundstücken vorgenommen werden. Für private Träger wendet die Verwaltung mangels anderer Vorgaben des Ministeriums für Gesundheit und Soziales die Richtlinie für den kommunalen Sportstättenbau analog an.

Im Allgemeinen erfolgt eine Auszahlung von Investitionszuschüssen an privatrechtliche Träger aber erst nach Sicherung möglicher Rückzahlungsverpflichtungen des Trägers durch entsprechende Bürgschaften bzw. die Eintragung einer Grundschuld oder die Gewährung sonstiger banküblicher Sicherheiten. Dies ist besonders von Bedeutung, wenn – wie im geprüften Förderbereich üblich – mit der Bewilligung langfristige Zweckbindungsfristen (hier in der Regel 25 Jahre für Baumaßnahmen und 10 Jahre für Ausstattung) für die mit den Fördermitteln geschaffenen baulichen Anlagen festgelegt werden. Während dieser Zeit besteht eine latente Rückzahlungsverpflichtung für die Zuwendungsempfänger, wenn gegen diese und andere Bestimmungen des Bewilligungsbescheides verstoßen wird.

**Diese Sicherung hat der Zuwendungsgeber – obwohl die Zuwendungen an einen privaten Träger ausgereicht wurden – nicht vorgenommen. Insoweit laufen potentielle Rückforderungsansprüche des Landes aus der Fördermittelvergabe in Höhe von rund 4,5 Mio. € bei Verstößen des Mittelempfängers ge-**



**gen die Bestimmungen des Zuwendungsbescheides möglicherweise ins Leere.**

**Eine erhebliche Anzahl der Verwendungsnachweise war jedoch zum Zeitpunkt der Erhebungen nicht abschließend durch die Verwaltung geprüft, so dass die Verwendung der Mittel auch vom Landesrechnungshof nicht vollständig geprüft werden konnte.**

Nicht nachvollziehbar ist für den Landesrechnungshof in diesem Fall auch, dass die Fördermittel an eine private Gesellschaft aus dem „kommunalen“ Fördertitel gezahlt wurden. Allein diese eine Fördermaßnahme bindet dabei Fördermittel in einer Höhe, die sonst „üblicherweise“ für drei bis vier Jahre für Vereine und Sonstige im entsprechenden Fördertitel bereitgestellt werden. Auch wenn haushaltsrechtlich im Rahmen der Deckungsfähigkeit eine Zuordnung zum kommunalen Titel möglich gewesen wäre, ist durch die falsche Zuordnung ein zu hoher Betrag der Zahlungen an Kommunen ausgewiesen worden. Hier wird – insbesondere auch aufgrund der Größenordnung der Fördermaßnahme – der Eindruck erweckt, es handele sich um eine Sportstätte in „normaler“ kommunaler Trägerschaft. Die Förderung ist an eine private Gesellschaft als Zuwendungsempfänger ausgereicht worden. Diese ist gemäß einem mit der Stadt Magdeburg geschlossenen Überlassungs- und Zuwendungsrahmenvertrag Bauherr, Koordinator, Betreiber und Verwalter der Leichtathletikhalle. Der Gesellschaft ist das Objekt für 30 Jahre per Erbbaurechtsvertrag überlassen worden, d. h. deutlich länger, als die Zweckbindung der Fördermittel reicht. Alle Haftungs- und Versicherungspflichten, wie auch die Pflicht zur Instandhaltung und Instandsetzung, notwendige Umbauten, Schönheitsreparaturen sind der privaten Gesellschaft mit diesem Vertrag auferlegt worden. Lediglich der Nutzungsrahmen ist über ein Nutzungskonzept vertraglich festgeschrieben und bedarf in bestimmten Fällen der Abstimmung bzw. Zustimmung der Stadt Magdeburg.

**Die Auszahlung von Fördermitteln für eine private Gesellschaft hätte aus Sicht des Landesrechnungshofes aus Gründen der Transparenz, Wahrheit und Klarheit des Landeshaushaltes aus dem für Vereine und Sonstige vorgesehenen Titel erfolgen müssen.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	05	- Ministerium für Gesundheit und Soziales
Kapitel	0521	- Sportförderung
Titel	883 01 893 01	- Förderung von kommunalen und öffentlichen Sportstätten
Haushaltsjahre		- 2000 bis 2005
Haushaltsvolumen		- rund 78,1 Mio. € Fördermittel

## **7 Unabgestimmte Förderung von Sportstätten, die vom Olympiastützpunkt betreut werden**

---

**Bei einigen geprüften Fördermaßnahmen sind Mittel für den Nachwuchs- und Spitzensport nicht effektiv eingesetzt worden. Die Verwaltung hat in Verbindung mit dem für die Koordinierung und Steuerung des Leistungssports verantwortlichen Trägerverein des Olympiastützpunktes Magdeburg/Halle Maßnahmen gefördert, deren langfristige Nutzbarkeit nicht gesichert ist. Eine andere Maßnahme war aus sportfachlicher Sicht des Bundes in dieser Form nicht erforderlich. Zudem werden aufwändige vergleichbare Sportanlagen an beiden Standorten des Olympiastützpunktes vorgehalten.**

Die Zuwendungen nach der Förderrichtlinie werden gewährt, wenn ein förderfähiger sportfachlicher Bedarf vorliegt. Kriterien dafür sind u. a. Bevölkerungsentwicklung, Entwicklung des Sportverhaltens, Bedarf der Sportvereine bzw. -verbände und des Leistungssports. Bei der Bedarfsfeststellung ist auch die durchschnittliche Versorgung auf Landesebene angemessen zu berücksichtigen.

Der Olympiastützpunkt betreut schwerpunktmäßig u. a. die Sportarten Leichtathletik und Schwimmen an seinen Standorten in Magdeburg und Halle sowie Wasserspringen in Halle. Er ist eine vereinsübergreifende Betreuungseinrichtung für den Nachwuchs- und Spitzensport. In dieser Eigenschaft übernimmt er Verantwortung für die wissenschaftsorientierte Betreuung, die betriebsbereite Nutzung der Sportstätten für Training und Wettkampf, die auf die Region und den Standort bezogene Koordinati-

on/Steuerung der Leistungssportentwicklung in den Schwerpunktsportarten und für die Anstellung von Trainern.

Bei seiner Prüfung von Maßnahmen der Haushaltsjahre 2000 bis 2005 stellte der Landesrechnungshof fest, dass unter der Koordinierung des Olympiastützpunktes Fördermittel für Sportstätten des Leistungssports nicht immer effektiv eingesetzt wurden. Beispielhaft führt der Landesrechnungshof an:

- Der Bundesstützpunkt für Wasserspringer in Halle, für dessen Instandsetzung und Modernisierung das Land Fördermittel im Rahmen der Generalsanierung im Jahr 1997 zur Verfügung stellte und der nach Auskunft eines Trainers der modernste in Deutschland sein soll, ist aufgrund seines Raumschnittes nicht für Wettkämpfe mit Zuschauerbeteiligung geeignet. In der Elbeschwimmhalle Magdeburg hingegen, in der Wettkämpfe mit Zuschauerbeteiligung stattfinden könnten, entspricht der Sprungturm nach Auskunft der Betreiber nicht den internationalen Wettkampfbedingungen.
- Die Schwimmhallen beider Standorte (Magdeburg und Halle) verfügen über aufwändige Trainingsanlagen für die Wasserspringer. Die am Standort Halle bei einer umfassenden Sanierung im Jahr 1997 fest in das Sprungbecken installierte Bubble- und Kräuselanlage wurde, obwohl als grundsätzlich funktionssicher eingeschätzt, aus sportfachlichen Gründen bereits drei Jahre später für insgesamt rund 52.000 € (davon 26.000 € Landessportfördermittel) umgebaut, da die Anlage nicht den Trainingsanforderungen entsprochen haben soll. Zudem wurde im Jahr 2001 an diesem Standort die Komplettierung einer fest installierten Videoanlage mit Landesfördermitteln in Höhe von rund 82.000 € gefördert, obwohl der Bund die Förderung dieser Maßnahme unter Hinweis auf eine ablehnende sportfachliche Stellungnahme des Deutschen Sportbundes und preiswerterer Alternativen ablehnte. Das Land erhöhte seine ursprüngliche Förderung um rund 17.600 € und die Kommune ihren Anteil um rund 23.600 €, um die Finanzierungslücke in Höhe von rund 41.200 € auszugleichen, die durch die fehlenden Bundesmittel entstand.
- In Halle existiert seit Jahrzehnten ein Strömungskanal für Schwimmer, für den das Land die Erneuerung der Steuerung im Jahr 2001 mit rund 34.000 € (Gesamtausgabe rund 48.000 €) förderte. Weiterhin hat das Land im Rahmen der Sanierung der Elbeschwimmhalle die Errichtung eines neuen Strömungskanals in Magdeburg ebenfalls gefördert. Der Strömungskanal in Halle befindet sich in marodem baulichen Zustand. Die Stadt Halle beabsichtigt den Abriss der

Schwimmhalle und damit auch des Strömungskanals. Die im Bewilligungsbescheid festgelegte Mindestnutzungszeit von zehn Jahren wird nicht erreicht. In diesem Fall (z. B. des Abrisses) wären die Fördermittel anteilig zurückzufordern.

- Ein privater gemeinnütziger Träger eröffnete im Jahr 2006 in Magdeburg eine neue Leichtathletikhalle mit einer 200-m-Rundlaufbahn und einem Werferhaus auf dem Gelände des Ernst-Grube-Stadions. Das Land förderte diesen Neubau mit rund 4,5 Mio. €. Im Bereich Leichtathletik Wurf/Stoss ist bereits am Standort Halle mit öffentlichen Mitteln mit den rechnergestützten Krafttrainingsgeräten Diskus/Speer einer der modernsten Messplätze für Leistungsdiagnostik und direkte Trainingssteuerung entwickelt und aufgebaut worden (siehe auch Beitrag Nr. 6.2 des vorliegenden Jahresberichtes).

**Der Landesrechnungshof stellt nicht die Notwendigkeit der Errichtung und Beschaffung spezialisierter Trainingsgeräte und -anlagen für den Leistungssport in Sachsen-Anhalt infrage. Er hält es aber für zwingend erforderlich, dass der Olympiastützpunkt – als Verantwortlicher für die Koordination und Steuerung des Leistungssports – auch im Hinblick auf die mit dem Bund abgestimmte Förderung, eine am Landesinteresse orientierte Konzentration der Mittel für ausgewählte Schwerpunktsportarten auf einen Standort – Halle oder Magdeburg – prüft.**

**Der Landesrechnungshof hat die Verwaltung aufgefordert, ein mit dem Bund abgestimmtes Konzept zur Entwicklung des Olympiastützpunktes mit seinen Standorten Magdeburg und Halle vorzulegen.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	05	- Ministerium für Gesundheit und Soziales
Kapitel	0521	- Sportförderung
Titel	883 01 893 01	- Förderung von kommunalen und öffentlichen Sportstätten
Haushaltsjahre		- 2000 bis 2005
Haushaltsvolumen		- rund 78,1 Mio. € Fördermittel

## **8 Keine Vorgaben für den Erhalt von Sportstätten und fehlende Erfolgskontrolle bei der Sportstättenförderung**

---

**Bei der Sportstättenförderung des Landes mangelt es an Vorgaben für den Erhalt von mit Fördermitteln errichteten oder sanierten Einrichtungen. Insgesamt fehlt es an einer Bewertung der durchgeführten Förderungen im Rahmen einer Erfolgskontrolle. So existieren keine zentralen Vorgaben über Ausführungsvarianten und das Ausstattungsniveau von Sportstätten, wie z. B. Sporthallen, Stadien, Rundlaufbahnen und Kunststoffrasenplätze.**

### **1 Sanierung des Sanitär- und Umkleidebereiches im Bundesleistungszentrum Magdeburg**

Das Ministerium für Gesundheit und Soziales bewilligte am 24. Juli 2000 der Landeshauptstadt Magdeburg für die Sanierung des Sanitär- und Umkleidebereiches in der Mehrzweckhalle des Ernst-Grube-Stadions im Bundesleistungszentrum (2. Bauabschnitt-weiblich) eine Zuwendung bis zur Höhe von rund 63.000 €.

Die Baumaßnahme wurde in der Zeit vom 2. April 2001 bis 19. Oktober 2001 durchgeführt.

Gegenstand der Sanierung waren die Sanitär- und Umkleidebereiche für Mädchen, Frauen und Personal sowie die beiden Verbinder mit Eingangsbereich. Die Baumaßnahme umfasste die Komplettsanierung der Sanitär- und Duschbereiche, d. h. Erneuerung sämtlicher Installationen und Grundleitungen, Einbau neuer WC- und Duschanlagen mit regulierbarer Lüftung. Nach den dem Landesrechnungshof vorge-

legten Akten hat die Landeshauptstadt Magdeburg die Maßnahme wie geplant ausgeführt.

Bereits am 12. März 2002 beanstandete das Rechnungsprüfungsamt der Landeshauptstadt Magdeburg aufgrund der Ergebnisse einer Objektbegehung bei seiner Prüfung des Verwendungsnachweises u. a., dass sich besonders die Sanitär- und Umkleidebereiche in einem unhaltbaren, desolaten Zustand in Bezug auf Sauberkeit und Hygiene befinden. Dieser Zustand nur wenige Monate nach Abschluss der Sanierungsmaßnahmen bzw. Inbetriebnahme der mit öffentlichem Geld geförderten Anlage hat das kommunale Rechnungsprüfungsamt veranlasst, die Frage nach der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der Förderung zu stellen.

Bei der Ortsbegehung im Juni 2006 – also rund vier Jahre nach der Prüfung des Rechnungsprüfungsamtes – stellte der Landesrechnungshof folgende Mängel fest:

- Feuchtigkeitsflecken in den Duschräumen, Wände mit erheblicher Schimmelbildung,
- Unsauberkeit und ungenügende Pflege der geförderten Einrichtung,
- eine seit der Abnahme nach Auskunft des Hausmeisters nicht funktionsfähige Lüftung,
- Rohrleitungen vor den Lüftungsöffnungen, die die Funktion der Lüftung behindern,
- durch Schmutz zugesetzte Lüfter und
- aus der Wandhalterung gerissene Heizkörper (vermutlich beim Besteigen der Heizkörper als Tritt zur Öffnung der Oberlichtfenster, da diesen Vorrichtungen fehlen, um sie am Boden stehend öffnen zu können).

Dieser Zustand lässt eine Nutzung dem Verwendungszweck entsprechend nicht zu und gefährdet langfristig den Bestand des Gebäudes.

## **2            Erfolgskontrolle**

Die Bewilligungsbehörde hat nach den zuwendungsrechtlichen Vorschriften unverzüglich nach Eingang des Zwischen- oder Verwendungsnachweises zu prüfen, ob der mit der Zuwendung angestrebte Zweck erreicht ist und dabei, soweit in Betracht kommend, eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle durchzuführen.

Gemäß VV Nr. 2.2 zu § 7 LHO sind bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken oder zu Zeitpunkten, an denen abgrenzbare Ergebnisse oder Teilrealisierungen zu erwarten sind, begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen.

Die Erfolgskontrolle umfasst dabei grundsätzlich eine ausreichende Definition des Ziels, eine Zielerreichungskontrolle (Soll-Ist-Vergleich), eine Wirkungskontrolle (Eignung und Ursächlichkeit der Maßnahme für die Zielerreichung) und eine Wirtschaftlichkeitskontrolle (wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Zuwendungen).

Damit wird deutlich, dass die Erfolgskontrolle über die Prüfung des Verwendungsnachweises hinaus geht und das gesamte Bewilligungsverfahren eine solche Kontrolle ermöglichen muss.

Bei den 53 vom Landesrechnungshof geprüften Maßnahmen der Haushaltsjahre 2000 bis 2005 hat die Verwaltung nach eigenen Angaben eine Erfolgskontrolle bei keinem Projekt, weder begleitend noch abschließend, vorgenommen.

Aussagen über die Effektivität, z. B. der ausgewählten Beläge der Sporthallenböden, der Anprallschutzarten in Sporthallen, des Ausstattungsniveaus von Sportstätten, der Beheizungsvarianten in den Sporthallen, der Kunstrasenplätze und Kunstlaufbahnen, geben nach Auffassung des Landesrechnungshofes wertvolle Hinweise für die künftigen Maßnahmen im Sportstättenbau hinsichtlich Planung, Kosten, Qualität, Lebensdauer und Wirtschaftlichkeit. Diese nur im Rahmen einer Erfolgskontrolle zu gewinnenden Erfahrungen sollten sowohl die Bewilligungsbehörde als auch der Zuwendungsempfänger bei künftigen Maßnahmen nutzen.

**Der Landesrechnungshof hat die Verwaltung aufgefordert zu veranlassen, dass die geförderten Sanitäranlagen in einen Zustand versetzt werden, der eine ordnungsgemäße und langfristige Nutzung gewährleistet.**

**Der Landesrechnungshof hält es für dringend geboten, künftig begleitende und abschließende Erfolgskontrollen durchzuführen und die Ergebnisse bei künftigen Förderungen zu berücksichtigen sowie Vorgaben für den Erhalt geförderter Sportstätten in die Bewilligungsbescheide aufzunehmen. Dazu gehört auch die Festlegung von Nutzungsstandards.**

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
Haushaltsjahre		- 2003 bis 2009
Haushaltsvolumen		- 125.874.570 €

## **9 Unzureichende Vorbereitung und verzögerte Umsetzung von Baumaßnahmen im Rahmen des IZBB-Ganztagschulprogramms**

---

**Das Kultusministerium hat im Juni 2004 auf der Grundlage einer Landesprioritätenliste durch Förderzusagen (sog. Globalzusagen) die Mitfinanzierung bei der Errichtung bzw. dem qualifizierten Ausbau von Ganztagschulen zugesagt, ohne dass die erforderlichen Voraussetzungen vollständig vorlagen. Diese Zusagen erfolgten an die Zuwendungsempfänger, ohne dass eine baufachliche Prüfung der Antragsunterlagen erfolgt war.**

Der Landesrechnungshof prüfte u. a. die Planungen von Schulbaumaßnahmen im Rahmen des IZBB-Programms (Investitionsprogramm des Bundes „Zukunft, Bildung und Betreuung“ 2003 bis 2007). Bei seiner Prüfung stellte er fest, dass in nicht wenigen Fällen der Landesbetrieb Bau die baufachlich zu prüfenden Unterlagen erst nach mehrfachen Rückfragen und entsprechenden Ergänzungen bearbeiten konnte. Ursachen der oft mehrfachen Änderungen der Planungsunterlagen waren insbesondere:

1. Den im Juni 2004 erteilten sog. Globalzusagen ging keine baufachliche Prüfung der förderfähigen Ausgaben voraus.



2. Die Antragsteller mussten ihre Planungen nach Erteilung der Globalzusagen überarbeiten, da diese Zusagen in der Regel geringere Fördermittel in Aussicht stellten als beantragt. Sie waren überwiegend von einer Förderung in Höhe von 90 v. H. ausgegangen. Nach Richtlinie des Kultusministeriums (SVBl. LSA 2003, S. 308) werden die Zuwendungen grundsätzlich in Höhe von 90 v. H. der förderfähigen Aufwendungen gewährt.

Die Feststellung der förderfähigen Ausgaben war somit mit zusätzlichem Zeit- und Arbeitsaufwand verbunden und führte zum Teil zu erheblichen Planungsänderungen bei den Fördermittelempfängern. Bei einer Fördermaßnahme führte die Korrektur der Bauunterlagen im Rahmen der Prüfung durch den Landesrechnungshof und Anpassung des Projektes an die aktuellen Verhältnisse sogar zu einer Reduzierung der Baukosten von rund 13 Mio. € auf rund 6 Mio. €. Dadurch konnten zwei weitere Schulen Fördermittel aus dem IZBB-Programm erhalten.

*Das Kultusministerium führte in seiner Stellungnahme zum Jahresbericht Folgendes aus:*

*„Allen für die Förderung ausgewählten Schulträgern übergab das Kultusministerium eine Globalzusage in Höhe der (vom Kultusministerium) vorgesehenen Förderung, die auf Grund der begrenzten Mittel deutlich unter der jeweils beantragten Förderhöhe (des Antragstellers) lag.“*

*Weiterhin erläuterte das Ministerium, dass die Globalzusage des Kultusministers keine Förderzusage im Sinne des Zuwendungsrechts darstellte. Sie stand unter dem Vorbehalt des Ergebnisses der baufachlichen Prüfung und der Erfüllung aller zuwendungsrechtlichen Voraussetzungen. Insofern markierte die Globalzusage das Ende eines Vorprüfungsprozesses.*

*Positiv wurde vom Kultusministerium herausgestellt, dass bei diesem Verfahren kostenintensive Planungen nur für die tatsächlich zu fördernden Schulträger entstanden und die Prüfungskapazitäten des Landesbetriebes Bau auch nur für diese gebunden wurden.*

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass bei dieser Vorprüfung folgende Aspekte vom Kultusministerium außer Acht gelassen wurden:

- Die Auswahl der zu fördernden Schulen erfolgte im Wesentlichen auf der Grundlage der vorgelegten pädagogischen Konzepte.

- Der Abgleich zu bereits in den Vorjahren geförderten Objekten wurde nicht geführt.
- Die Plausibilität der zugrunde gelegten Schulentwicklungsplanung wurde im Hinblick auf die zu fördernden Schulen nur unzureichend durch das Kultusministerium geprüft.

Die Einbindung einer baufachlichen Vorprüfung durch den Landesbetrieb Bau sowie die Beteiligung des Landesverwaltungsamtes bei dem o. a. Auswahlverfahren hätten das Gesamtverfahren optimiert und mehrfache Umplanungen durch die geförderten Schulträger vermieden werden können.

Das eigentliche Zuwendungsverfahren beim Landesverwaltungsamt und dem Landesbetrieb Bau beanspruchte allein den Zeitraum von November 2004 bis September 2006, da die Antragsunterlagen häufig unvollständig und nicht aussagefähig waren.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Verwaltung Fördermittel künftig nur nach vorheriger Prüfung aller Förderkriterien – bei Baumaßnahmen insbesondere baufachlicher Prüfung – zusagt und zeitnah bewilligt.**

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
Haushaltsjahre		- 2003 bis 2009
Haushaltsvolumen		- 125.874.570 €

## **10 Nicht transparente Änderung der Beurteilungskriterien bei der Vergabe von Fördermitteln aus dem IZBB-Ganztagsschulprogramm**

---

**Im Laufe eines Fördermittelverfahrens mit Wettbewerbscharakter hat das Kultusministerium teilweise die ursprünglich prioritären qualitativen Wertungskriterien nachrangig gewichtet. Das Ziel, die Fördermittel für die konzeptionell besten Projekte und dadurch mit dem größtmöglichen Nutzen zu verwenden, wurde nicht vollständig erreicht.**

Mit Wirkung vom 1. Januar 2003 stellte der Bund dem Land auf Basis einer Verwaltungsvereinbarung Finanzhilfen für Maßnahmen der Schulträger zur Umsetzung einer Ganztagsbetreuung von Schülerinnen und Schülern zur Verfügung. Sachsen-Anhalt erhält dadurch insgesamt 125.874.570 € als Anteilfinanzierung zur Projektförderung in Form eines nicht rückzahlbaren Zuschusses bis zu einer Höhe von 90 v. H. der förderfähigen Ausgaben.

Zur Umsetzung des Investitionsprogrammes des Bundes „Zukunft, Bildung und Betreuung“ 2003 bis 2007 (IZBB) erließ das Kultusministerium eine Richtlinie für Schulen in kommunaler und freier Trägerschaft im Land Sachsen-Anhalt (vgl. Runderlass des Kultusministeriums vom 4. September 2003, SVBl. LSA 2003, S. 307 ff.).

Die Auswahl zur Förderung von Ganztagschulen im Rahmen des Investitionsprogrammes erfolgte auf der Basis dieser Richtlinie nach Vorschlägen der Träger der Schulentwicklungsplanung (Landkreise/kreisfreie Städte) und nach Prüfung, Wichtung und Abwägung anhand der vorzulegenden pädagogischen Konzepte mittels eines Kriterienkataloges durch eine eigens dafür einberufene Arbeitsgruppe. Insgesamt wurden für 208 Schulobjekte (ohne Schulen in Landesträgerschaft) Förderanträge eingereicht. Bei Berücksichtigung aller eingereichten Objekte war die Antragslage stark überzeichnet. Der vorgenannte Kriterienkatalog wurde seitens des Kultusministeriums für die Schulformen Grundschule, Sekundarschule/Gymnasium und Förderschule entwickelt, um alle eingereichten pädagogischen Konzepte einer Qualitätsprüfung zu unterziehen und am Ende eine Vergleichbarkeit über ein selbst gewähltes Punktesystem zu erzielen.

Insgesamt konnte das pädagogische Konzept eines Schulobjektes maximal 36 Punkte erreichen, wobei eine Einteilung erfolgte in

1. allgemeine Kriterien - erreichbare Punktezahl: 15                      und
2. antragsspezifische Kriterien - erreichbare Punktezahl: 21.

Mit Sicht auf die zur Verfügung stehenden Investitionsmittel musste die Verwaltung in der Vergabepaxis eine Grenze setzen. Der Auswahlchnitt wurde auf 32 Punkte festgesetzt, den 42 Schulprojekte (darunter 8 freie Träger) sofort erreichten. Damit legte die Arbeitsgruppe fest, welche förderfähigen Vorhaben eine Zuwendung erhalten sollten. Mit dem selbst gewählten Punktesystem wurde allein die Qualität der pädagogischen Konzepte bewertet mit dem Ziel, dass nur die Schulkonzepte mit qualitativ hochwertigen Inhalten eine Förderung erhalten.

Im Ergebnis der Grundbewertung der eingereichten pädagogischen Konzepte wurde eine erste vorläufige Landesprioritätenliste erstellt. Die Arbeitsgruppe stellte fest, dass keine Ausgewogenheit der zu fördernden Schulen sowohl in regionaler und schulformbezogener Hinsicht als auch betreffs der unterschiedlichen Schulträger vorhanden war. Einerseits lagen hoch bewertete pädagogische Konzepte aus Anträgen der Schulen vor, die dem Grunde nach gefördert werden müssten. Andererseits waren nach dieser Auswahl einzelne Landkreise nicht vertreten oder unterrepräsentiert, weil die Qualität der pädagogischen Konzepte in den Anträgen ihrer Schulen zu gering war.

Mit einer Leitungsvorlage vom Kultusministerium wurde daher ein Vorschlag eingebracht, die Prioritätensetzung der Landkreise und kreisfreien Städte stärker in die Wertung einzubeziehen, indem bis zu fünf Zusatzpunkte vergeben werden sollten. Diese Zusatzpunkte hat das Kultusministerium bei den freien Trägern nicht vergeben.

Das vorgeschlagene Zusatzpunktesystem wurde seitens des Kultusministeriums gebilligt und entsprechend auf die Vorschläge der Schulträger angewandt. Darüber hinaus sollten nach Aussagen des Kultusministeriums noch weitere grundsätzliche Zielsetzungen mit der Vergabe der Finanzhilfen verfolgt werden, wie die

- regionale Ausgewogenheit der Förderung über alle Landkreise und kreisfreien Städte,
- vorrangige Förderung von Sekundarschulen als Schwerpunkt,
- Konzentration auf wenige Standorte mit hohem Förderbedarf,
- Ausgewogenheit der Förderung zwischen kommunaler, freier und Landsträgerschaft,
- Eingrenzung auf die Höhe der zur Verfügung stehenden Fördermittel.

Mit weiteren Leitungsvorlagen des Kultusministeriums rückte die Prioritätensetzung der Landkreise und kreisfreien Städte stärker in den Vordergrund. Hierdurch konnten auch Schulen, die für die Bewertung der Qualität der pädagogischen Konzepte nur 27 Punkte erreicht hatten, mit den Zusatzpunkten den Auswahlschnitt von 32 Punkten erreichen. Dadurch wurden bis auf eine Ausnahme alle von den Landkreisen und kreisfreien Städten auf den ersten Platz gesetzten Schulen in die Förderung aufgenommen. Auch nach dieser Auswahl war die Antragslage gegenüber der zur Verfügung stehenden Fördersumme überzeichnet.

**Mit dem Schritt der Zusatzbepunktung aus regionalen Prioritätsgründen wurde das in der eigenen Richtlinie des Landes favorisierte Wettbewerbsprinzip der Förderung der qualitativ besten pädagogischen Konzepte zunächst modifiziert.**

Ausgehend von der anfangs noch qualitätsbezogenen Betrachtung rückte das Kultusministerium immer weiter von diesen qualitativen Maßstäben für die Konzeptbewertung ab.

Überdies wurden Teilmengen von beantragten Schulobjekten aus der Prioritätenliste herausgelöst und nach einer gesonderten Betrachtung bestimmte Förderanträge gestrichen bzw. zugefügt.

So wurden in acht Fällen die Förderanträge von Schulen aus Gründen der Priorität und regionalen Ausgewogenheit gestrichen, darunter von fünf Schulobjekten, deren Konzepte die Verwaltung zuvor mit 33 und 34 Gesamtpunkten (ohne Zusatzpunkte) überdurchschnittlich hoch bewertet hatte und somit hohen Qualitätsanforderungen entsprachen. Neben diesen o. g. fünf qualitativ hochwertigen Schulprojekten wurden noch drei weitere Schulen, deren Bewertung in zwei Fällen mit Zusatzpunkten dem Auswahlchnitt von 32 Punkten entsprachen, aus Gründen der regionalen Ausgewogenheit von der Landesprioritätenliste gestrichen.

Die Schulträger, die aus der Landesprioritätenliste gestrichen wurden, erhielten gleich lautende Ablehnungsbescheide, in denen weder der konkrete Ablehnungsgrund für ihr Schulprojekt noch eine Mitteilung über den Ranglistenplatz und die erreichte Bewertungspunktzahl enthalten waren.

In drei Fällen hat das Kultusministerium dagegen Förderanträge in die Landesprioritätenliste aus bildungspolitischen Erwägungen aufgenommen, obwohl die Bewertungspunktzahl der vorgelegten pädagogischen Konzepte unterhalb des Auswahlchnitts von 32 Punkten lag. Eines dieser Projekte war bereits vorher aufgrund mangelhafter Qualität aus der Prioritätenliste gestrichen worden. Zwei dieser drei pädagogischen Konzepte hatte das Kultusministerium nur mit 22 Punkten bewertet. Auf Nachfrage des Landesrechnungshofes teilte das Kultusministerium mit, dass eine Mindestbewertungspunktzahl von 20 Punkten vorliegen müsste und die Entscheidung zur Förderung dieser Schulprojekte auf zusätzlichen bildungspolitischen Erwägungen beruhte (siehe auch Beitrag Nr. 9 des vorliegenden Jahresberichtes). Allein diese drei Projekte wiesen Fördervolumina in der Globalzusage von 4.674.500 € auf.

Nach der endgültigen durch das Kultusministerium bestätigten Landesprioritätenliste wurden insgesamt 54 Schulobjekte in die Förderung einbezogen, womit das angestrebte Ziel – Verdoppelung der Anzahl der Ganztagschulplätze im Land – erreicht werden kann.

## **Wertung der Auswahl- und Vergabep Praxis der Verwaltung**

In der Umsetzungsrichtlinie des Landes Sachsen-Anhalt ist unter Nr. 6 S. 3 festgelegt, dass Grundlage für die Gewährung der zur Verfügung stehenden Mittel die Qualität der pädagogischen Konzepte der Einzelobjekte sowie die Einhaltung der Bestimmungen der Richtlinie sind. Dementsprechend wird zum Gegenstand der Förderung bei Sekundarschulen unter Nr. 4.3 Abschnitt a) im zweiten Absatz ausgeführt, dass im Interesse eines effektiven Einsatzes der verfügbaren Mittel nicht je Landkreis oder kreisfreier Stadt eine bestimmte oder besonders hohe Anzahl von Ganztagsschulangeboten, sondern beispielhafte Vorhaben von hoher Qualität angestrebt werden sollten. Weiterhin legte das Kultusministerium in verschiedenen Pressemitteilungen zum IZBB -Programm, in öffentlichen Äußerungen sowie in ihren Leitungsvorlagen dar, dass die Qualität der pädagogischen Konzepte für die Auswahl der Ganztagschulen stets höchste Priorität haben sollte.

Nach Erlass der Umsetzungsrichtlinie hat das Kultusministerium die Kriterien für die Förderung schrittweise konkretisiert, indem es zielgerichtet die Landesprioritätenliste auf die Vorgaben des Finanzvolumens und der regionalen und schulträgerbezogenen Ausgewogenheit angepasst hat.

**Anfänglich** stand bei der Anwendung des Kriterienkatalogs für sämtliche Förderanträge die Qualität der pädagogischen Konzepte im Vordergrund. Insofern wurde den inhaltlichen Vorgaben der eigenen Landesrichtlinie entsprochen.

Durch eine **später eingeführte Zusatzbepunktung** nach den Prioritätssetzungen der Landkreise und kreisfreien Städte wurde als zusätzlicher Wertungsgesichtspunkt die regionale Ausgewogenheit durch das Kultusministerium herangezogen. Diese Zusatzpunkte haben jedoch dazu geführt, dass Schulen mit einem Konzept von geringer Qualität Schulen mit einem Konzept höherer Qualität verdrängten.

**Im weiteren Verfahren** prüfte das Kultusministerium nur noch eine bestimmte Anzahl von Schulobjekten und führte eine Auswahl in diesen Teilmengen durch. Entgegen der ursprünglichen Zielsetzung wurde damit das Kriterium der Qualität als nachrangig behandelt.

Darüber hinaus erfolgte durch diese Auswahlmethode von Teilmengen ein Vergleich mit den bereits für die Förderung ausgewählten Schulobjekten nicht mehr. Im Ergebnis führte diese begrenzte Auswahl dazu, dass fünf Schulen mit einem qualitativ

hochwertigen Konzept, deren Punktezahl 33 und 34 umfassten, nicht gefördert wurden, dagegen Schulen, die eine niedrigere Bewertung ihrer Konzepte (12 Schulstandorte mit den Bewertungen von 28 bis einschließlich 30 Punkten) durch das Kultusministerium aufwiesen, in der Förderung verblieben. Das Abstellen auf bildungspolitische Erwägungen durch das Kultusministerium hat sich dahingehend ausgewirkt, dass zumindest zwei Schulobjekte mit einem qualitativ geringwertigen schulischen Konzept (mit 22 Punkten) gefördert wurden.

**Der Landesrechnungshof sieht die Zielsetzung des Kultusministeriums, im Interesse eines effektiven Einsatzes der Fördermittel beispielhafte Vorgaben für hohe Qualität in einem Verfahren mit Wettbewerbscharakter zu entwickeln, für einzelne geförderte Schulobjekte nicht als erreicht an. Eine Ursache für diese Problematik besteht darin, dass die Zuwendungsrichtlinie zu Beginn der Förderung nicht ausreichend konkretisiert war. Das Zurücktreten des Wettbewerbscharakters im Laufe des Förderverfahrens bewertet der Landesrechnungshof auch im Hinblick auf einen effizienten Mitteleinsatz und weitere zukünftige Förderungen als ein grundlegendes Problem.**

*Das Kultusministerium als federführende Verwaltung führte in seiner Stellungnahme zum Jahresbericht wie folgt aus:*

*„Im Rahmen der Verwaltungspraxis hat das Kultusministerium die Kriterien für die Förderung schrittweise konkretisiert, ausgeschärft und den politischen Erfordernissen angepasst. Die hierdurch entstandene Rangfolge der Schulen wurde durch die Zusatzpunkte nach den Einschätzungen der Landkreise und kreisfreien Städte mit einem weiteren Wertungsgesichtspunkt versehen. Diese Zusatzpunkte konnten im Einzelfall zu Verschiebungen führen, aber nur unter qualitativ vergleichbar guten Projekten.“*

*Das Kultusministerium widerspricht im Weiteren der Einschätzung des Landesrechnungshofes, dass die Zielsetzung des effektiven Einsatzes der Fördermittel für einzelne geförderte Schulobjekte nicht erreicht wird und verweist darauf, dass nur Objekte mit vergleichbar guten pädagogischen Konzepten als förderfähig eingestuft wurden. Darüber hinaus stellt das Kultusministerium in Abrede, dass ein Zurücktreten des Wettbewerbscharakters zugunsten regionaler und prioritärer Gesichtspunkte stattgefunden habe.*

Der Landesrechnungshof vertritt nach wie vor die Auffassung, dass entsprechend der vorgenannten Richtlinie nur beispielhafte Vorhaben von hoher Qualität einen



effizienten Einsatz der Mittel garantieren und in zwei Fällen – im Vergleich zu den anderen geförderten Schulprojekten – pädagogische Konzepte eine mittlere Qualität aufwiesen, wobei gleichzeitig Schulprojekte mit weitaus höheren qualitativen Konzepten von der Förderung ausgeschlossen wurden.

Im Ergebnis führte die schrittweise Konkretisierung der Verwaltungspraxis durch das Kultusministerium dazu, dass der Wettbewerb zwischen den Zuwendungsempfängern eingeschränkt wurde.

Einzelplan	08	- Ministerium für Wirtschaft und Arbeit
Kapitel	0802	- Allgemeine Bewilligungen
Titelgruppen	67/69	- GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“/Kofinanzierung des EFRE III
geprüftes Haushaltsvolumen 2000 bis 2005		- 4,0 Mio. €

## **11 Nichtbeachtung von Vergabegrundsätzen durch eine kommunale Gesellschaft**

---

**Bei der Durchführung einer Infrastrukturmaßnahme im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe (GA) „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ hat eine mehrheitlich in kommunalem Eigentum befindliche Entwicklungsgesellschaft als Zuwendungsempfängerin Aufträge nicht diskriminierungsfrei vergeben.**

Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung von Zuwendungen im Rahmen der GA die Vergabe von Aufträgen durch einen im öffentlichen Auftrag handelnden Auftraggeber geprüft.

Eine Gemeinde hat zur Durchführung der Infrastrukturmaßnahme „Wiederherrichtung von brachliegendem Industriegelände“ eine Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH gegründet. Gesellschafter sind die Gemeinde mit 50,2 v. H. und eine private Ingenieurgesellschaft mbH mit 49,8 v. H. Anteile am Stammkapital.

Der Geschäftsführer der Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH der Gemeinde ist gleichzeitig Eigentümer der Ingenieurgesellschaft mbH. Er hat für die kommunale Gesellschaft u. a. zwei Aufträge an seine eigene Ingenieurgesellschaft mbH vergeben, einmal über Ingenieurleistungen zur Projektsteuerung und zum anderen über Ingenieurleistungen zur Planung und Begleitung des Infrastrukturprojektes der Gemeinde.

Auf eine Ausschreibung nach der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) hat die Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH verzichtet, da der Auftragswert des einzelnen Auftrages den Schwellenwert von 200.000 € nicht überschritten hat. Die Gesellschaft hat nach eigener Auswahl drei Unternehmen zur Abgabe eines Angebotes aufgefordert, wobei einer der Bieter die Ingenieurgesellschaft mbH war. Dieser Bieter hat in beiden Fällen das Angebot mit dem niedrigsten Preis eingereicht.

In seiner Vergabeempfehlung hat der Geschäftsführer der Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH die Angebote seiner Ingenieurgesellschaft mbH als die wirtschaftlichsten Angebote eingeschätzt und die entsprechenden Verträge über einen Gesamtwert von 262.470 € zuzüglich 4 v. H. Nebenkosten geschlossen.

## **1 Grundsätze des Vergabeverfahrens**

Die Investitionsbank Sachsen-Anhalt (früher: Landesförderinstitut), die der Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH die Zuwendung bewilligt und ausgezahlt hat, hat in ihrem Zuwendungsbescheid festgelegt, dass der Zuwendungsempfänger sich an die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gebietskörperschaften (ANBest-Gk) zu halten habe. In Nr. 3 dieser Nebenbestimmungen ist festgelegt, dass bei der Vergabe der Aufträge die Vergabegrundsätze anzuwenden sind, die das Ministerium des Innern aufgrund der Gemeindehaushaltsverordnung bekannt gegeben hat.

Die diesbezüglichen Vergabegrundsätze<sup>34</sup> besagen u. a., dass die Auftraggeber verpflichtet sind, für transparente und diskriminierungsfreie Beschaffungsvorgänge sowie einen fairen und lautereren Wettbewerb Sorge zu tragen. Diese Grundsätze gelten für alle Vergabeverfahren unabhängig von der Höhe der zu vergebenden Aufträge.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist die Interessenkollision einzelner Verfahrensbeteiligter ein spezieller Fall der Diskriminierung. Eine solche Interessenkollision liegt hier vor.

---

<sup>34</sup> Runderlass des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit vom 11. Januar 1993, letzte Fassung Runderlass des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit vom 22. November 2006 (MBI. LSA, S. 38)

In Vergaberechtskommentaren wird in diesem Zusammenhang die Meinung vertreten<sup>35</sup>, dass Mitarbeiter oder Organmitglieder eines Auftraggebers bei Entscheidungen in einem Vergabeverfahren für einen Auftraggeber als voreingenommen gelten und nicht mitwirken dürfen, soweit sie bei einem Bieter oder Bewerber als Mitarbeiter oder als Organmitglied tätig sind. Da der Geschäftsführer der Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH gleichzeitig Eigentümer der Ingenieurgesellschaft mbH ist, liegt dieser Fall hier vor und die betreffende Person hätte bei der Vergabeentscheidung nicht mitwirken dürfen. Insoweit hat die Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH keinen diskriminierungsfreien Wettbewerb durchgeführt.

Die Investitionsbank Sachsen-Anhalt als Bewilligungsbehörde hat im Rahmen einer Vergabeprüfung mit Vermerk vom 17. Juni 2004 festgestellt, dass eine EU-weite Ausschreibung der Planungsleistungen des Projektes „Wiederherrichtung von brachliegendem Industriegelände“ nicht erforderlich sei. Dabei hat sie die Interessenkollision der Verträge zwischen Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH und der Ingenieurgesellschaft mbH unberücksichtigt gelassen.

## **2 Vorbeugung vor Korruption**

Das Land Sachsen-Anhalt hat in seiner Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption (Runderlass des Ministeriums des Innern, der Staatskanzlei und der übrigen Ministerien) vom 2. März 1998 im Teil II – Besondere Bestimmungen für das öffentliche Auftragswesen – in Nr. 14 auf die Vermeidung von Interessenkollisionen hingewiesen.

Darin heißt es u. a.:

*„... eine Beteiligung am Wettbewerb für eine Leistung von Unternehmen oder freiberuflich Tätigen, die die Ausführungsplanung erstellt oder die Verdingungsunterlagen ausgearbeitet haben, ist grundsätzlich unerwünscht. Sie ist im Ausnahmefall nur dann zuzulassen, wenn Wettbewerbsvorteile auszuschließen sind.“*

Mit der beschriebenen Verfahrensweise liegt eine Interessenkollision gemäß der betrachteten Verwaltungsvorschrift vor, da der Auftraggeber der Leistung und der Anbieter der Leistung in Personalunion gehandelt haben. Es hat eine wirtschaftliche Verquickung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer bestanden.

---

<sup>35</sup> siehe Ralf Leinemann, Die Vergabe öffentlicher Aufträge, 2. Auflage, S. 4

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass ein Wettbewerbsvorteil im Sinne der oben zitierten Vorschrift für den Bieter, der dann den Auftrag erhielt, bestanden hat.

Nach Nr. 21 des zitierten Erlasses wird kommunalen Gebietskörperschaften und Körperschaften sowie den sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts empfohlen, entsprechend den Bestimmungen dieser Verwaltungsvorschrift zu verfahren. Schon im Jahresbericht 2004, Teil 2, hat der Landesrechnungshof darauf hingewiesen, dass der Runderlass für die Kommunen nicht unmittelbar gilt, dass die Kommunen aber zur Korruptionsvermeidung geeignete Verfahren aufweisen müssen. Nach der Darstellung des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit hatte der Gesellschafter Kommune die Anwendung des Erlasses für die Gesellschaft nicht als verbindlich vorgegeben. Damit findet dieser Erlass für den dargestellten Fall keine unmittelbare Anwendung.

Der öffentliche bzw. im öffentlichen Auftrag handelnde Auftraggeber ist nach den Vorschriften der LHO, insbesondere nach § 7 – Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit – verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass jedes Vergabeverfahren von Wettbewerb und Chancengleichheit der Anbieter geprägt sein muss. Auch unterhalb des Schwellenwertes sind Aufträge im Wettbewerb zu vergeben; dazu zählt auch die Beachtung des Diskriminierungsverbotes.

Dieses Grundprinzip der Vergabe von Leistungen ist im dargestellten Verfahren, das die Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH praktiziert hat, grob verletzt worden.

**In Auswertung des hier betrachteten konkreten Falles der Auftragsvergabe durch eine kommunale Gesellschaft, die Zuwendungen des Landes erhalten hat, muss künftig nach Auffassung des Landesrechnungshofes**

- **die Bewilligungsbehörde gewährleisten, dass ein transparenter Umgang mit öffentlichen Mitteln unter Vermeidung von Wettbewerbsvorteilen für einzelne Bieter sichergestellt wird,**
- **die Kommune dafür Sorge tragen, dass die Vergabegrundsätze bei der Vergabe von Aufträgen – auch durch kommunale Gesellschaften – eingehalten werden und**

- **auf kommunaler Ebene – auch in kommunalen Gesellschaften – nach den Intentionen der Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption verfahren werden.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	08	- Ministerium für Wirtschaft und Arbeit
Kapitel	0802	- Allgemeine Bewilligungen
	0803	- EFRE III
	5280	- Sondervermögen „Förderfonds“
Programmvolumen 2000 bis 2005		- insgesamt 50 Mio. €

## **12 Vertragswidriger „Verzicht“ des Landes auf Zinseinnahmen aus dem Darlehensprogramm für kleine und mittlere Unternehmen (KMU)**

---

**Bei der Förderung von Unternehmen im Rahmen des Darlehensprogramms der KMU hat das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit dem Land zustehende Zinseinnahmen der Investitionsbank Sachsen-Anhalt (IB) überlassen und damit die vorgesehene Transparenz der Kostenerstattung an die IB beeinträchtigt.**

Nach dem Auslaufen des Konsolidierungsprogramms „Impuls 2000“ hat das Land Sachsen-Anhalt auf der Basis des Mittelstandsförderungsgesetzes von 2001 im Rahmen der Mittelstandsinitiative die Richtlinie über die Gewährung von Darlehen an mittelständische und technologieorientierte Unternehmen erlassen. Diese Darlehen sollen im Gegensatz zu den Konsolidierungsdarlehen zu einer nachhaltigen Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit mittelständischer Unternehmen führen.

Die IB ist gemäß Richtlinie die Bewilligungsbehörde für das Darlehensprogramm. Ihr obliegt die vollständige Bearbeitung, Verwaltung und Abwicklung des Förderprogramms. Sie ist damit für die Antragsprüfung, Erstellung der Zuwendungsbescheide, Auszahlung der Fördermittel und Prüfung der Verwendung verantwortlich.

Im Vertrag zwischen dem Land Sachsen-Anhalt und der Norddeutschen Landesbank Girozentrale Mitteldeutsche Landesbank (Landesbank) sowie der IB – Anstalt der Norddeutschen Landesbank Girozentrale – über die Durchführung der Aufgaben der IB vom 23. Februar 2004 ist die Übertragung der bisher vom Landesförderinsti-

tut im Auftrag des Landes wahrgenommenen Aufgaben geregelt. Dazu gehört u. a. die in der Anlage 1 dieses Vertrages unter Punkt 1.1.23 genannte Richtlinie über die Gewährung von Darlehen an mittelständische oder technologieorientierte Unternehmen im Land Sachsen-Anhalt.

Die im Haushalt des Landes vorgesehenen Fördermittel werden der IB auf Antrag vom jeweiligen Fachministerium zur Verfügung gestellt und fließen dem jeweiligen Zweckvermögen, aus dem die Ausreichung der Darlehen erfolgt, zu (§ 9 des o. g. Vertrages).

Gleichzeitig ist in diesem Vertrag im § 10 – Rückflüsse – festgelegt, dass Rückflüsse (Zinsen und Tilgung) des jeweiligen Zweckvermögens von der IB an das Land abzuführen sind, soweit nichts anderes bestimmt ist.

Die IB erhält für die Durchführung von Fördermaßnahmen über die von den Antragstellern erhobenen Gebühren und Entgelte hinaus zur Kostendeckung der eigenen Aufwendungen vom Land eine angemessene Vergütung (§ 16 der Verordnung über die Errichtung der IB vom 30. Dezember 2003), die in den Haushaltsplänen der jeweiligen Ministerien als Kostenerstattung IB veranschlagt wird.

Grundlage dieser Kostenerstattung bildet der Wirtschaftsplan, der jährlich von der IB nach Erträgen und Aufwendungen und nach Treuhand- und Eigengeschäft untergliedert wird.

Im Teil Treuhandgeschäft des Wirtschaftsplanes – Wirtschaftsförderung – ist (unter III. Entgelte / Kostenerstattungen durch das Land) u. a. auch das Förderprogramm Mittelstandsinitiative, zu dem das Darlehensprogramm gehört, benannt, d. h. mit den dort aufgeführten Entgelten sichert die IB auch ihre Kosten für das Förderprogramm Mittelstandsinitiative. Die Aufwendungen der IB für die Bearbeitung des Darlehensprogramms sind demnach vollständig Bestandteil der Kostenerstattung des Landes (veranschlagt im Haushaltsplan Kapitel 08 02, Titel 671 01).

Rückflüsse an Zins und Tilgung aus diesem Programm fließen dem jeweiligen Zweckvermögen zu und sind gemäß § 10 des Investitionsbankvertrages von der IB an das Land abzuführen.



Anders lautende Vereinbarungen, die die IB zur Deckung ihrer Aufwendungen trifft, sind gemäß § 16 der Verordnung über die Errichtung der IB durch öffentlich-rechtliche Verträge zu regeln.

In einem Schreiben vom 19. Juli 2000 an das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit hat die IB (damals: Landesförderinstitut) einen Vorschlag bezüglich der Konditionen der Darlehensvergabe unterbreitet. Zu den Rahmenbedingungen teilt sie u. a. mit:

*„... Neben den Festbeträgen werden für die Bearbeitung und Verwaltung der Darlehen 3 Prozent der jährlich valuierten Darlehensbeträge einbehalten; 0,5 Prozentpunkte davon gehen an die Hausbank ...“*

Das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit hat mit Schreiben vom 21. Juli 2000 diesen Konditionen zugestimmt. Die IB behält danach 50 v. H. der Zinseinnahmen des Darlehensprogramms ein. Im Ergebnis dieser Verfahrensweise hat das Land in den Jahren 2000 bis 2005 auf Zinseinnahmen in Höhe von ca. 800.000 € verzichtet.

Der Landesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, weshalb das Land die ihm zustehenden Zinsen nicht vereinnahmt.

In seiner Stellungnahme vom 26. Oktober 2006 auf die Prüfungsmitteilung des Landesrechnungshofes vom 31. Juli 2006, die den angesprochenen Sachverhalt behandelt, hat das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit mitgeteilt:

*„... Übliche Verwaltungspraxis ist es, diesbezügliche Regelungen im Rahmen der bzw. im Zusammenhang mit den jeweiligen Verwaltungsvorschriften, Dienstleistungsverträgen oder Geschäftsbesorgungsverträgen zu treffen. Das Grundmotiv besteht darin, im Interesse der Haushaltsentlastung die mit der Durchführung eines Förderprogramms verbundenen Bearbeitungskosten möglichst aus den zufließenden Programmerträgen oder durch vom Zuwendungsempfänger gesondert zu entrichtende Entgelte abzudecken ...“*

Im Ergebnis dessen, so teilt das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit mit, werden die Verwaltungskosten zur Durchführung des Darlehensprogramms in hohem Maße abgedeckt.

Inwieweit Mittel des Landes bei der Kostenerstattung an die IB durch den Einbehalt von Zinseinnahmen eingespart werden konnten, hat das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit nicht mitgeteilt.

Laut Wirtschaftsplan der IB werden die Aufwendungen für die Verwaltung des Darlehensprogramms durch die Kostenerstattung des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit gedeckt. Der Landtag hat mit dem Beschluss des Haushaltsplanes auch die Höhe der Kostenerstattung an die IB festgelegt.

Mit der oben beschriebenen zusätzlichen Vereinbarung zwischen dem Ministerium für Wirtschaft und Arbeit und der IB zum Einbehalt von Zinseinnahmen des Darlehensprogramms

- liegt ein Verstoß gegen § 10 des Investitionsbankvertrages vor, nach dem Rückflüsse des jeweiligen Zweckvermögens von der IB an das Land abzuführen sind,
- erhält die IB eine zusätzliche Vergütung, die der Haushaltsgesetzgeber nicht beschlossen hat und die nicht im Haushaltsplan veranschlagt ist,
- werden Zinsen, die dem Land zustehen, nicht vereinnahmt,
- wird die Transparenz der Darstellung der Einnahmen und Ausgaben unterlaufen.

Die Verfahrensweise des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit ist auch nicht mit dem Beschluss des Landtages<sup>36</sup> zum Jahresbericht 2005 des Landesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2004 – Teil 2, Punkt III.5 – Kostenerstattung an die IB – vereinbar. Dieser verlangt eine höhere Transparenz hinsichtlich der Vergleichbarkeit des Wirtschaftsplanes der IB mit den jeweiligen Haushaltstiteln des Haushaltsplanes, aus denen das Land Erstattungen leistet. Dass der IB Zinseinnahmen des Landes überlassen werden, ist weder aus den Wirtschaftsplänen der IB erkennbar noch aus den entsprechenden Haushaltstiteln des Haushaltsplanes. Dem Anliegen des o. g. Beschlusses wird mit der beschriebenen Verfahrensweise nicht entsprochen.

Ergänzend weist der Landesrechnungshof auf einen Beitrag im Jahresbericht 2006, Teil 1, Nr. 8 – Unwirtschaftlichkeit und nicht vorhandene Transparenz bei dem vom Kultusministerium gewählten System der Schulbauförderung ab dem Haushaltsjahr

---

<sup>36</sup> LT-Drs. 5/12/386 B vom 14. Dezember 2006

2000 – hin. In ähnlicher Weise sind hier Zinserträge vom Landesförderinstitut/der IB zur Deckung der Verwaltungskosten verwendet worden.

*Das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit hat in seiner Stellungnahme vom 21. Mai 2007 den vom Landesrechnungshof dargestellten Sachverhalt bestätigt, macht jedoch gegen die Bezeichnung „Verzicht des Landes auf Zinseinnahmen aus dem Darlehensprogramm KMU“ Einwendungen geltend.*

*Das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit führt aus, dass das Land nicht auf Zinseinnahmen verzichtet, sondern dass es diese Einnahmen mit den Mitteln verrechnet, die der IB für ihre Tätigkeiten zustehen.*

*Im Einzelnen heißt es:*

*„... Im Wirtschaftsplan der Investitionsbank sind diese Erträge unter der Position II Verwaltungskostenbeiträge Darlehen ausgewiesen. Insofern deckt die im Haushalt veranschlagte Kostenerstattung das Delta zwischen den Aufwendungen der Investitionsbank Sachsen-Anhalt und den in der Investitionsbank Sachsen-Anhalt verbleibenden Zinseinnahmen ab. Die Praxis des Wirtschaftsministeriums geht somit nicht über den entsprechenden Landtagsbeschluss zum Wirtschaftsplan der Investitionsbank Sachsen-Anhalt hinaus, sondern ist durch diesen Beschluss gedeckt ...“.*

Der Landesrechnungshof kann dieser Darstellung nicht folgen.

Im Wirtschaftsplan der IB werden unter der Position I – Bearbeitungsentgelte – und II – Verwaltungskostenbeiträge – Erträge der IB im Zusammenhang mit dem Treuhandgeschäft – Wirtschaftsförderung – ausgewiesen, die die IB für ihr Tätigwerden selbst erhebt. Unter der Position III ist die Kostenerstattung des Landes dargestellt, die u. a. auch die Aufwendungen der IB für die Durchführung des Darlehensprogramms beinhaltet. Der Haushaltsgesetzgeber muss daher davon ausgehen können, dass alle Aufwendungen des Darlehensprogramms damit erfasst sind.

Die Verfahrensweise des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit, dem Land zustehende Zinseinnahmen der IB in vertragswidriger Weise zu überlassen und hier eine Verrechnung vorzunehmen, widerspricht dem bei der Haushaltsveranschlagung zu wahrenen Bruttoprinzip.

**In Würdigung des hier betrachteten Falles hält es der Landesrechnungshof für erforderlich,**

- **die Vereinbarung vom 21. Juli 2000 zwischen dem Ministerium für Wirtschaft und Arbeit und der IB über den Einbehalt von Zinseinnahmen unverzüglich zu kündigen und künftig derartige Verträge nicht mehr zu schließen und**
- **bei Vereinbarungen zwischen der Verwaltung und der IB die vorherige Zustimmung des Ministeriums der Finanzen einzuholen.**

**Darüber hinaus empfiehlt der Landesrechnungshof, bei Vereinbarungen mit finanziellen Auswirkungen die Beteiligung des Haushaltsgesetzgebers zu prüfen.**

Einzelplan	09	- Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt – Bereich Landwirtschaft –	
Kapitel	0903	- Allgemeine Bewilligungen, Gemeinschafts- aufgabe – Rahmenplan	
Titelgruppe	65	- Ausgleichszulage	
Titel	231 65	- Sonstige Zuweisungen vom Bund zur Ge- währung der Ausgleichszulage	
	683 65	- Ausgleichszulage für bestimmte benachteilig- te Gebiete	
Kapitel	0909	- Erstattungen der EU – EAGFL – Abteilung Garantie, Förderphase 2000 bis 2006	
Titel	271 09	- Erstattungen von der EU im Rahmen der För- derung der Ausgleichszulage	
	683 09	- Ausgleichszulage für bestimmte benachteilig- te Gebiete	
Haushaltsvolumen 2000 bis 2006		- Öffentliche Ausgaben	47,7 Mio. €
		davon: EU (EAGFL-G)	28,5 Mio. €
		Bund (GAK)	11,5 Mio. €
		Land	7,7 Mio. €

### **13 Nicht optimale Finanzierung von Zuwendungen zur För- derung landwirtschaftlicher Betriebe in den benachteilig- ten Gebieten**

---

Das Land hat in der Förderperiode 2000 bis 2006 insgesamt 47,7 Mio. € Ausgleichszulagen an landwirtschaftliche Betriebe in den benachteiligten Gebieten Sachsen-Anhalts ausgezahlt und die dafür vorgesehenen öffentlichen Haushaltsmittel der EU, des Bundes und des Landes nicht immer wirtschaftlich eingesetzt.

**Das Handeln des Landes hat insbesondere durch**

- **eine nicht optimale Nutzung der Finanzierungsbedingungen der EU und des Bundes,**
- **nicht notwendige Förderungen aus der Produktion genommener Flächen und**
- **eine nicht ausreichende Anpassung der Förderrichtlinie an die jährlich zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel**

**zu vermeidbaren Ausgaben für den Landeshaushalt geführt.**

Das Land hat den landwirtschaftlichen Betrieben für die Bewirtschaftung ihrer Flächen in den von der EU anerkannten benachteiligten Gebieten Sachsen-Anhalts jährlich eine Ausgleichszulage in der Form nicht rückzahlbarer Zuwendungen gewährt.

Es sah das erhebliche Landesinteresse darin,

- eine standortgerechte Landbewirtschaftung zu sichern und
- durch die Fortführung der landwirtschaftlichen Bodennutzung die Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaft im ländlichen Raum zu gewährleisten.

Das Land gewährte hierzu die Ausgleichszulage je Hektar für Acker- und Futterflächen, die entsprechend dem Ertragswert des Bodens zwischen 50 bis 180 € je Hektar Futterfläche und 25 bis 90 € je Hektar Ackerfläche variiert.

Es beabsichtigte, mit diesen Zuwendungsbeträgen je Hektar die ständigen natürlichen und wirtschaftlichen Nachteile der Flächen im benachteiligten Gebiet gegenüber den übrigen auszugleichen.

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2006 die Gewährung der Ausgleichszulage, insbesondere für das Antragsjahr 2005, geprüft und hierbei Folgendes festgestellt:

- **Finanzierung der Ausgleichszulage in der Förderperiode 2000 bis 2006**

Die EU kofinanziert die Ausgaben des Landes nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 aus dem EAGFL-G mit 75 v. H. auf der Grundlage des notifizierten Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum (EPLR) Sachsen-Anhalts.

Der Bund und das Land finanzieren den verbleibenden Anteil von mindestens 25 v. H. im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) im Verhältnis 60 v. H. (Bund) zu 40 v. H. (Land).

Somit tragen letztlich der Bund 15 v. H. und das Land 10 v. H. der gesamten öffentlichen Ausgaben der Ausgleichszulage. Der Finanzierungsschlüssel beträgt damit 75 v. H. (EU) zu 15 v. H. (Bund) zu 10 v. H. (Land).

Das Land hat in der Förderperiode 2000 bis 2006 insgesamt 47,775 Mio. € öffentliche Ausgaben (Mittel der EU, des Bundes und des Landes) zur Finanzierung der Ausgleichszulage geleistet.

**Tabelle 13.1: Jährliche Inanspruchnahme der Haushaltsmittel**

HHJ	Ausgaben	Davon:					
	Gesamt	EU (EAGFL-G)		Bund (GAK)		Land (Epl. 09)	
	- Mio. € -	- Mio. € -	- v. H. -	- Mio. € -	- v. H. -	- Mio. € -	- v. H. -
2000	6,614	0,000	0	3,969	60	2,646	40
2001	4,723	3,537	75	0,709	15	0,477	10
2002	4,625	3,467	75	0,695	15	0,463	10
2003*	7,982	5,926	74	1,182	15	0,874	11
2004*	8,742	6,615	76	1,311	15	0,816	9
2005	7,998	5,995	75	1,202	15	0,801	10
2006	7,091	2,962	42	2,478	35	1,652	23
<b>Summe Ist</b>	<b>47,775</b>	<b>28,502</b>	<b>60</b>	<b>11,546</b>	<b>24</b>	<b>7,729</b>	<b>16</b>
<b>Soll</b>	<b>47,775</b>	<b>35,831</b>	<b>75</b>	<b>7,166</b>	<b>15</b>	<b>4,778</b>	<b>10</b>
<b>Abweichung</b>		<b>-7,329</b>	<b>-15</b>	<b>4,380</b>	<b>9</b>	<b>2,951</b>	<b>6</b>

\* Geringfügige Abweichungen vom Finanzierungsverhältnis 75 v. H.:15 v. H.:10 v. H. durch Buchungen nach Abschluss des Haushaltsjahres 2003.

Der Landesrechnungshof stellt hierzu Folgendes fest:

- Das Land hat insbesondere in den Haushaltsjahren 2000 und 2006 den Finanzierungsschlüssel 75 v. H. (EU) zu 15 v. H. (Bund) zu 10 v. H. (Land) nicht optimal genutzt und dadurch im Ergebnis der Förderperiode in Summe mehr Mittel des Bundes- und Landes aus der GAK für die Finanzierung der Ausgleichszulage in Anspruch genommen, und zwar

**2,951 Mio. €** Landesmittel (7,729 Mio. € - 4,778 Mio. €) und

**4,380 Mio. €** Bundesmittel (11,546 Mio. € - 7,166 Mio. €).

- Das Land hat zu Beginn der Förderperiode 2000 bis 2006 die Förderung der benachteiligten Gebiete nicht in den EPLR aufgenommen. Es hatte demzufolge einen entsprechenden Mittelbedarf gegenüber der EU nicht angemeldet, so dass im Haushaltsjahr 2000 keine EU-Mittel zur Finanzierung der Ausgleichszulage zur Verfügung standen.

Es gewährte die Ausgleichszulagen des Jahres 2000 daraufhin nur aus nationalen Mitteln.

- Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat die Förderrichtlinie, insbesondere bei den Regelungen zur Überschreitung des Förderhöchstbetrages von 16.000 € je Betrieb, nicht immer den finanziellen Möglichkeiten des Landes angepasst.

So haben größere landwirtschaftliche Betriebe aufgrund ihrer Flächen- und Arbeitskräfteausstattung bis zu 213.000 € Ausgleichszulage erhalten.

Dies hatte zur Folge, dass die verfügbaren Haushaltsmittel zum Ende der Förderperiode in den Jahren 2005 und 2006 nach Maßgabe des optimalen Finanzierungsschlüssels nicht mehr ausreichten und das Land im Haushaltsjahr 2006 zusätzliche Bundes- und Landesmittel zur Bewilligung der Anträge eingesetzt hat.

Das Land hat abweichend von den gegebenen Finanzierungsbedingungen vermeidbare Mehrausgaben geleistet.

- Die EU hat in der VO (EG) Nr. 1257/1999 bestimmt, dass die Ausgleichszulagen pro Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche zu gewähren sind.

Die Bewilligungsbehörden haben die Mittel jedoch auch für Flächen gewährt, die die landwirtschaftlichen Betriebe nicht mehr für die Produktion genutzt haben.

Beispielsweise hatte ein Zuwendungsempfänger im Antragsjahr 2005 für eine Fläche von 825 Hektar eine Ausgleichszulage in Höhe von rund 33.000 € erhalten, obwohl er sie für das beantragte Jahr nicht mehr für die Produktion nutzte.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hat das Land für das Antragsjahr 2005 rund 650.000 € Ausgleichszulagen für Flächen gezahlt, die ohne



Produktion keine Benachteiligung gegenüber dem nicht benachteiligten Gebiet aufwiesen.

Somit konnte das Land mit diesen Zahlungen den Zweck, nämlich den Ausgleich der wirtschaftlichen Nachteile der Flächen, nicht erzielen.

- **Mittelansatz der neuen Förderperiode 2007 bis 2013**

Gemäß dem Entwurf des EPLR (Stand: 8. Februar 2007) werden in der neuen Förderperiode dem Land für die Ausgleichszulage voraussichtlich insgesamt rund 21,8 Mio. € und durchschnittlich jährlich 3,1 Mio. € zur Verfügung stehen.

Ausgehend vom Haushaltsansatz der alten Förderperiode in Höhe von ca. 8,0 Mio. € jährlich erfordert dieser Mittelansatz nach Maßgabe des Finanzierungsschlüssels eine Reduzierung der Mittel für die Ausgleichszulage um jährlich 4,9 Mio. € (8,0 Mio. € - 3,1 Mio. €).

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt wird insofern die Kriterien für die Gewährung einer Ausgleichszulage in finanzieller Hinsicht im Rahmen einer Förderrichtlinie neu festzusetzen haben.

Der Landesrechnungshof empfiehlt aufgrund der Ergebnisse der Prüfung des Antragsjahres 2005, zukünftig die Förderung ggf. wie folgt zu begrenzen und damit den finanziellen Möglichkeiten des Landes anzupassen:

- Eine weitere Reduktion der Zuwendung, beispielsweise auf den Höchstbetrag von 16.000 € je Zuwendungsempfänger sowie ggf. eine finanzierbare degressive Staffelung der Zahlungen ab einer festzulegenden Flächengröße des Betriebes.
- Einen Förderausschluss von Flächen mit einer landwirtschaftlichen Vergleichszahl über 30, da aufgrund der besseren Ertragslage ein Ausgleich für diese Flächen nicht notwendig ist.

Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes könnte das Land mit diesen begrenzenden Kriterien und der Beachtung des optimalen Finanzierungsverhältnisses den finanziellen Rahmen der neuen Förderperiode von rund 3,1 Mio. € jährlich einhalten.

- **Zuwendungszweck der Ausgleichszulage in der neuen Förderperiode 2007 bis 2013**

Die Zahlungen des Landes sollen primär den Fortbestand der landwirtschaftlichen Bodennutzung gewährleisten.

Die Ressource Boden stellt ein begrenztes Gut dar. Auch bei einer künftigen Reduktion der Zahlungen des Landes zum Ausgleich der standörtlichen Nachteile wird eine land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung künftig weiterhin stattfinden, sofern sie rentabel ist.

Darüber hinaus besteht für die landwirtschaftlichen Betriebe die Möglichkeit, ihre unwirtschaftlichen Flächen unter finanzieller Beteiligung der EU, des Bundes und des Landes aufzuforsten.

Der Landesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass langfristig in den benachteiligten Gebieten des Landes eine Nutzung von landwirtschaftlichen Grenzertragsböden mit öffentlichen Mitteln nicht mehr finanzierbar sein wird.

**Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt empfohlen,**

- **künftig die Finanzierungsbedingungen der EU und des Bundes zu beachten und für das Land optimal zu nutzen,**
- **eine diesbezügliche Beteiligung des Landes nicht zu überschreiten und**
- **zukünftig für die landwirtschaftliche Erzeugung nicht genutzte Flächen von der Förderung auszuschließen.**

*Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt hat hierzu unter der Berücksichtigung besonderer Gegebenheiten in der Förderperiode 2000 bis 2006 Folgendes mitgeteilt:*

*Es hat*

- *aufgrund nicht geplanter EU-Mittel im Haushaltsjahr 2000 den Landwirten im benachteiligten Gebiet dennoch infolge von Trockenheit und „BSE-Krise“ nach Abschluss der Programmplanung (EPLR) eine Ausgleichszulage aus nicht gebundenen GAK-Mitteln gewährt,*
- *im Haushaltsjahr 2006 Zahlungen für die Förderung von Agrarumweltmaßnahmen vorgezogen und aufgrund nicht mehr ausreichend vorhandener EU-Mittel hierfür auch die für die Ausgleichszulage vorgesehenen EU-Mittel genutzt, um*

*die Inanspruchnahme von Optionsmitteln (EU-Mittel, die von anderen Bundesländern nicht benötigt werden) zu ungünstigeren Finanzierungskonditionen der abgebenden Länder möglichst gering zu halten und*

- *daher die für die Gewährung der Ausgleichszulage im Haushaltsjahr 2006 fehlenden EU-Mittel durch „freigewordene GAK-Mittel“ in Höhe von 3,1 Mio. € ersetzt.*

*Mit dieser Verfahrensweise habe das Ministerium aufgrund der o. a. Besonderheiten versucht, einen noch optimalen Einsatz der Haushaltsmittel zu gewährleisten und Belastungen des Landeshaushaltes durch noch nicht verfügbare EU-Mittel zum Beginn der neuen Förderperiode 2007 bis 2013 so gering wie möglich zu halten.*

*Es hat darüber hinaus darauf hingewiesen, dass es*

- *in der neuen Förderperiode die Finanzierungskonditionen optimal nutzen will,*
- *die Förderung aus der Produktion genommener Flächen bereits im Haushaltsjahr 2006 eingestellt und in dem Entwurf der neuen Förderrichtlinie ausgeschlossen hat sowie*
- *„im Ergebnis der Prüfung der Ausgleichszulage die Hinweise des Landesrechnungshofes bei der Erstellung der aktuellen Richtlinie“ beachten werde.*

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	14	- Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	1403	- Verkehr
Titelgruppe	63	- Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs nach dem Regionalisierungsgesetz
Titel	683 63	- Zuschüsse für laufende Zwecke des ÖPNV – insbesondere Schienenpersonennahverkehr (SPNV)
	892 63	- Zuschüsse für Investitionen im öffentlichen Personennahverkehr
Haushaltsjahre		- 2002 bis 2005
Geprüftes Haushaltsvolumen		- rund 25,7 Mio. €

#### **14 Nicht am Bedarf orientierte Zuweisung von Fördermitteln; mangelhafter Nachweis der Mittelverwendung für Investitionen**

---

**Das Land Sachsen-Anhalt reicht an ein Verkehrsunternehmen des Schienenpersonennahverkehrs (Harzer Schmalspurbahnen GmbH) auf der Grundlage eines abgeschlossenen Vertrages Zuwendungen mit dem Ziel aus, dieses Unternehmen als kulturhistorisches und bedeutendes „technisches Denkmal“ sowie als wichtige Touristenattraktion zu erhalten.**

**Bei der Bewilligung und der Abrechnung der Zuwendungen hat der Zuwendungsgeber nicht immer die zuwendungsrechtlichen Grundlagen und die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet.**

Der Landesrechnungshof hat in den Jahren 2005/2006 die Förderung des Verkehrsunternehmens geprüft.

Aus dem Landeshaushalt sind in den Jahren 2002 bis 2005 rund 25,7 Mio. € für laufende Zwecke des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) und Investitionen, darunter rund 5,6 Mio. € für die Erweiterung des Streckennetzes, in Form von Zuweisungen dem Verkehrsunternehmen zur Verfügung gestellt worden.

## **1 Quartalsweise Zuweisung von Fördermitteln**

Die Nahverkehrsservice Sachsen-Anhalt GmbH (NASA) leistet entsprechend dem Vertrag des Landes Sachsen-Anhalt mit dem Verkehrsunternehmen im Auftrage des Landes Sachsen-Anhalt Zuwendungen von jährlich höchstens 5,1 Mio. € als Fehlbedarfsfinanzierung in Form einer institutionellen Förderung. Die Bewilligung erfolgt getrennt nach konsumtiven und investiven Mitteln.

Den konsumtiven Zuschuss in Höhe von 3,55 Mio. € überweist die NASA in vier gleichen Einzelbeträgen von 887.500 € jeweils zur Mitte eines jeden Quartals (15. Februar, 15. Mai, 15. August und 15. November) an den Zuwendungsempfänger.

Bei seiner Prüfung hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass für das Verkehrsunternehmen im ersten und vierten Quartal wegen vergleichsweise geringer Umsätze ein hoher Finanzbedarf (angesichts bestehender Zahlungsverpflichtungen) besteht, während die Quartale zwei und drei hohe Umsatzerlöse bringen und daher bezüglich zusätzlicher Finanzmittel bedarfsschwache Quartale sind.

Der Landesrechnungshof würde die geleisteten Quartalszahlungen dann für erforderlich halten, wenn in den jeweiligen Quartalen tatsächlich Zuschüsse in der gleichmäßigen Höhe für den Betrieb des Verkehrsunternehmens notwendig wären. Bei seiner Prüfung hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass zu den Zeitpunkten der Quartalszahlungen nach der Liquiditätslage des Unternehmens nicht in jedem Fall Zuschusszahlungen notwendig waren.

Dem Verkehrsunternehmen war es sogar mehrfach möglich, unmittelbar nach Erhalt der Quartalszahlungen Wertpapierkäufe zu tätigen, so z. B. im Jahre 2004 am

- 18. August Kauf von Wertpapieren für rund 1,6 Mio. €
- 17. November Kauf von Wertpapieren für rund 0,2 Mio. €

Zum Jahresabschluss 2004 überstiegen die im Jahre 2004 insgesamt in Wertpapieren angelegten Mittel in Höhe von 4,06 Mio. € die vom Land im Jahr gezahlten Zuschüsse in Höhe von 3,55 Mio. €.

Aus der Sicht des Landesrechnungshofes ist es nicht vertretbar, dass das Land Sachsen-Anhalt durch vorzeitiges Überweisen von Fördermitteln bei eigenen Kreditzinsverpflichtungen Unternehmen im Rahmen der hier vorgefundenen Anlagestrategie Zinsgewinne ermöglicht.

Das Verkehrsunternehmen erstellt für die NASA je Quartal als Grundlage für die Auszahlung der Teilbeträge Quartalsberichte.

Der Landesrechnungshof hält diese Berichte für nicht geeignet, den tatsächlichen Mittelbedarf des Verkehrsunternehmens für das kommende Quartal zu ermitteln. Die Berichte beziehen sich auf einen vergangenen Zeitraum und enthalten keine Vorschau; aus ihnen ist nicht ersichtlich, wie sich der Mittelbedarf für das folgende Quartal begründet.

**Der Landesrechnungshof hat die Verwaltung aufgefordert, die Zahlungsmodalitäten an das Verkehrsunternehmen zu überprüfen und in der Zukunft eine zeitlich bedarfsgerechte Mittelzuweisung vorzunehmen. Als Grundlage sollten dafür qualifizierte Quartalsberichte dienen.**

Die Verwaltung hat den Feststellungen und Forderungen des Landesrechnungshofes zugestimmt. Sie hat zugesichert, ab dem Haushaltsjahr 2007 in Abstimmung mit dem Verkehrsunternehmen eine bedarfsgerechte Mittelzuweisung vorzunehmen.

## **2 Ordnungsgemäße Verwendung der ausgereichten Zuwendungen und entsprechender Nachweis**

Die an das Verkehrsunternehmen auf der Grundlage des abgeschlossenen Vertrages ausgereichten Zuwendungen für Investitionen werden im Kapitel 1403, Titelgruppe 63 – Förderung des ÖPNV nach dem Regionalisierungsgesetz (RegG) –, Titel 892 63 – Zuschüsse für Investitionen im ÖPNV – veranschlagt. Im Haushaltsplan hat die Titelgruppe 63 folgende Erläuterung: „Zur Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Nahverkehrsleistungen werden die vom

Bund bereitgestellten Mittel nach den Bestimmungen des Regionalisierungsgesetzes eingesetzt“.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass das Verkehrsunternehmen gegenüber dem Zuwendungsgeber auch Investitionen abgerechnet hat, die nicht immer ausreichend der Zielstellung des § 1 RegG entsprechen (Sicherstellung einer Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr), sondern zum Teil der allgemeinen Förderung des Tourismus dienen.

Dazu einige Beispiele für Investitionen, die in den Jahren 2002 bis 2004 vom Zuwendungsempfänger getätigt wurden:

- Aussichtsplattform in Wernigerode rund 34.000 €
- Historischer Signalmast rund 4.000 €
- Modellbahnanlage Brockenbahn rund 4.000 €
- Virtueller Dampflokführerstand rund 9.000 €
- Umbau einer Fahrkartenanlage, die auch dem Verkauf von Souvenirs und Geschenkartikeln dient rund 82.000 €
- Glasschränke zur Präsentation von Souvenirs rund 7.000 €

Der Landesrechnungshof hält diese Investitionen für das Erreichen des unternehmerischen Zieles des Verkehrsunternehmens durchaus für sinnvoll. Diese Investitionen stehen auch mit der im Ländervertrag festgelegten Zielsetzung – der Förderung des Tourismus – in Einklang. Nach der Auffassung des Landesrechnungshofes sind diese jedoch nicht mit der Aufgabenstellung des Regionalisierungsgesetzes und der Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen vereinbar.

Maßnahmen, die ganz offensichtlich der Förderung des Tourismus allgemein dienen, sollten auch aus den entsprechenden Förderquellen finanziert werden und nicht aus Mitteln, die den öffentlichen Personennahverkehr unterstützen sollen.

**Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte die Verwaltung die Intention des RegG umfassender beachten und nur solche Projekte fördern, bei denen ein sachlich unmittelbarer Zusammenhang mit dem RegG vorhanden ist.**

Die Verwaltung hat den Feststellungen des Landesrechnungshofes grundsätzlich zugestimmt, aber darauf verwiesen, dass die Förderung des Tourismus vom RegG grundsätzlich nicht ausgeschlossen wird.

Die von der NASA in den Zuwendungsbescheiden geforderten Verwendungsnachweise jeweils zum 30. April des Folgejahres werden von dem Verkehrsunternehmen nicht gefertigt. Als Begründung wurde dazu vom Zuwendungsempfänger ausgeführt, dass er den erforderlichen materiellen und zeitlichen Aufwand für die Fertigung von Verwendungsnachweisen für zu groß erachtet und daher darauf verzichtet. Nach Erstellung des Jahresabschlusses wird dieser – als Ersatz für die nicht gefertigten Verwendungsnachweise – der Zuwendungsbehörde übersandt. Damit verbunden wird ein Nachweis aller im Abrechnungszeitraum auf dem Gebiet des Landes Sachsen-Anhalt getätigten Investitionen (außer Projektförderungen) eingereicht. Dieser Nachweis besteht aus einer Auflistung, die die Bezeichnung der Investitionen und die Investitionsbeträge enthält. Der Zuwendungsempfänger differenziert dabei nicht zwischen mit Fördermitteln oder mit Eigenmitteln getätigten Investitionen. Somit ist für den Zuwendungsgeber nicht erkennbar, welche Investitionen konkret mit den ausgereichten Zuwendungen finanziert wurden.

Zu diesem Problemkreis hatte sich der Landesrechnungshof bereits im Jahr 1997 geäußert und bemerkt, dass mit den Regelungen im Ländervertrag zum Nachweis der Mittelverwendung die Bestimmungen der LHO nur unzureichend umgesetzt würden. Der damals festgestellte Mangel, nämlich das Fehlen des Sachberichtes zum Verwendungsnachweis, besteht weiter fort.

**Der Landesrechnungshof hat die Verwaltung aufgefordert, die Regelungen der LHO zum Nachweis der Verwendung von Zuwendungen in der Praxis konsequent umzusetzen.**

Die Verwaltung hat zugesichert, dass der Nachweis der Verwendung der ausgereichten Zuwendungen entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorschriften durchgesetzt werden soll.



Einzelplan	14	- Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	1403	- Verkehr
Titelgruppen	62 und 63	- Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz und Regionalisierungsgesetz
Titel	891 62	- Zuschüsse für Investitionen an öffentliche Unternehmen
	892 63	- Zuschüsse für Investitionen im öffentlichen Personennahverkehr
Haushaltsjahre		- 1996 bis 2006
Geprüftes Haushaltsvolumen		- rund 43,5 Mio. €

## **15 Vorfristige Ausreichung von Zuschüssen und unwirtschaftliche Investitionstätigkeit beim Verkehrsprojekt S-Bahn Halle-Leipzig**

---

**Das Land Sachsen-Anhalt hat an die Deutsche Bahn AG auf der Grundlage eines abgeschlossenen Bau- und Finanzierungsvertrages Zuwendungen mit dem Ziel ausgereicht, die Verkehrsbedingungen im Land Sachsen-Anhalt zu verbessern und damit die Attraktivität des Schienenpersonennahverkehrs zu erhöhen.**

**Beim Abschluss und der Ausführung des Ergänzungsvertrages zum Bau- und Finanzierungsvertrag hat das damalige Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr nicht beachtet, dass der vereinbarte Zuschuss für Planungs- und Bauüberwachungskosten vom Zuwendungsempfänger zum vertraglich festgelegten Auszahlungstermin nicht benötigt wurde. Der Zuwendungsgeber hat bei der Förderung des Projektes nicht immer die zuwen-**

**dungsrechtlichen Grundlagen und die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet.**

Der Landesrechnungshof hat in den Jahren 2006/2007 die Förderung des Baus der S-Bahn Halle-Leipzig geprüft. Neben den Zuschüssen des Landes Sachsen-Anhalt sind in dieses Projekt Fördermittel aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)-Bundesprogramm und des Freistaates Sachsen geflossen.

Aus dem Landeshaushalt sind in den Jahren 1996 bis 2006 rund 43,5 Mio. € für den Ausbau der S-Bahn Halle-Leipzig zur Verfügung gestellt worden.

**1 Planungs- und Bauüberwachungskostenzuschuss**

Zur Regelung der finanziellen Beziehungen beim Bau der S-Bahn Halle-Leipzig haben die Deutsche Bahn AG, das Land Sachsen-Anhalt und der Freistaat Sachsen im Dezember 1996 einen Bau- und Finanzierungsvertrag unterzeichnet. Dieser wurde im Dezember 2000 durch einen Ergänzungsvertrag an die aktuellen Bedingungen angepasst.

In diesem Ergänzungsvertrag haben die Vertragspartner u. a. vereinbart, dass der Freistaat Sachsen und das Land Sachsen-Anhalt je zur Hälfte einen Zuschuss zu den Planungs- und Bauüberwachungskosten in Höhe von insgesamt 7,65 Mio. €, somit jeweils 3,83 Mio. €, tragen. Der Zuschuss war innerhalb von vier Wochen nach Vertragsunterzeichnung auf Abruf der Deutsche Bahn AG zu leisten. Die Auszahlung des Planungs- und Bauüberwachungskostenzuschusses erfolgte durch das Land Sachsen-Anhalt nach Abruf durch die Deutsche Bahn AG noch im Haushaltsjahr 2000 am 29. Dezember 2000.

Der Landesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen festgestellt, dass der im Dezember 2000 ausgezahlte Zuschuss erst ab September 2002 zur Begleichung von Planungs- und Bauüberwachungskosten von der Deutschen Bahn benötigt wurde.

Bis zu diesem Zeitpunkt hatte die Deutsche Bahn AG Fördermittel zur Begleichung von Planungs- und Bauüberwachungskosten gemäß dem bereits 1996 abgeschlossenen Bau- und Finanzierungsvertrag erhalten. Erst als diese Mittel ausgeschöpft

waren (im September 2002), benötigte der Zuwendungsempfänger die im Ergänzungsvertrag vereinbarten zusätzlichen Mittel.

Das damalige Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr hat somit im Dezember 2000 einen Vertrag über die Zahlung von rund 3,83 Mio. € abgeschlossen und diesen Betrag in voller Höhe im Dezember 2000 auch vertragsgemäß ausgezahlt, obwohl bereits bei Vertragsunterzeichnung zu erkennen war, dass die vorgesehene Zuwendung zum Zeitpunkt der vereinbarten Auszahlung vom Zuwendungsempfänger noch nicht benötigt wurde. Dem Land ist dadurch ein beachtlicher Zinsnachteil von rund 400.000 € entstanden.

**Der Landesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, warum das damalige Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr im Ergänzungsvertrag Zahlungen zugesichert und anschließend geleistet hat, die eine Kreditierung der Deutsche Bahn AG darstellen.**

## **2 Förderung eines Brückenbaus**

Entsprechend dem Bau- und Finanzierungsvertrag vom Dezember 1996 sollten an der künftigen S-Bahn-Strecke gelegene Bahnübergänge im Zusammenhang mit der Baumaßnahme nach Maßgabe des Gesetzes über Kreuzungen von Eisenbahnen und Straßen (EKrG) und der 1. Verordnung über Kosten von Maßnahmen nach dem EKrG beseitigt werden. Darüber sollten zwischen den jeweiligen Kreuzungspartnern Einzelvereinbarungen abgeschlossen werden. Sich daraus ergebende Kosten für die Deutsche Bahn AG sind im Sinne des GVFG zuwendungsfähig.

Gemäß einer Anlage zum Bau- und Finanzierungsvertrag wurde von den Vertragspartnern u. a. vereinbart, den bis dahin bestehenden Bahnübergang Großkugel zu beseitigen und dafür eine Straßenüberführung (Brücke) zu bauen.

Beim Abschluss der Einzelvereinbarung zum Bau der Straßenüberführung Großkugel kam es im Jahr 2002 zu bis dahin nicht erwarteten Schwierigkeiten. Der Landkreis als einer der Kreuzungspartner wandte sich gegen die Umwandlung des bestehenden Bahnüberganges in Großkugel in eine Brücke und begründete dies mit

der Haushaltssituation des Landkreises und dem vom Landkreis zu erbringenden Anteil nach dem EKrG für den Neubau der Brücke.

Auch bei einer Besprechung von Projektbeteiligten im April 2003 konnte keine Einigung über die Finanzierungssicherheit der geplanten Brücke erzielt werden. Im Übrigen wurde die Notwendigkeit und Förderfähigkeit des Brückenbaus vom damaligen Landesamt für Straßenbau (LAS) infrage gestellt.

In der Besprechungsniederschrift heißt es dazu: *„Auf der Grundlage der übergebenen Unterlagen zum Entwurf der Kreuzungsvereinbarung und unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Schrankenschließzeiten (wurde von einem unabhängigen Büro im Auftrag der DB PB [DB ProjektBau GmbH] ermittelt) sieht das LAS z.Z. keine Möglichkeit, die Maßnahme mit dem vorliegenden Kostenteilungsschlüssel positiv zu bewerten. Die Ermittlung der Schrankenschließzeiten hat ergeben, dass unter Beachtung der Eisenbahnordnung eine Bahnübergangssicherungsanlage für die Sicherheit und Abwicklung des Verkehrs ausreichend ist.“*

Weiter ist aus dieser Besprechungsniederschrift zu entnehmen, dass zum einen das ehemalige Regierungspräsidium Halle einschätzte: *„Von einem wesentlich größeren Verkehrsaufkommen auf der Straße ist in naher Zukunft nicht auszugehen“*, zum anderen versicherte die DB ProjektBau GmbH, dass den Berechnungen der Schrankenschließzeiten die für 2010 prognostizierten Zugmengen zugrunde liegen.

Durch diese beiden Aussagen wurde die Feststellung des LAS erhärtet, dass eine Bahnübergangssicherungsanlage ausreichend sei. Trotzdem forderte die Deutsche Bahn AG die Einhaltung des Bau- und Finanzierungsvertrages ein, hier die Beseitigung des Bahnüberganges und den Bau einer Straßenüberführung.

Im Mai 2004 war noch keine Kreuzungsvereinbarung für den Bau der Brücke Großkugel unterzeichnet und dadurch der Termin der Inbetriebnahme der S-Bahn gefährdet. Deshalb wurde nun durch die Projektbeteiligten der Ausbau des Bahnüberganges (Bahnübergangssicherungsanlage) vorangetrieben.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass in Großkugel im Jahr 2004 ein Bahnübergang mit Schrankenanlage ausgebaut wurde. Dafür entstanden nach Angaben des projektbetreuenden Unternehmens Ausgaben von rund 240.000 €, die auch vom Land Sachsen-Anhalt mit rund 50.000 € entsprechend dem Bau- und Finanzie-

rungsvertrag zum S-Bahn-Bau gefördert wurden. Der S-Bahn-Betrieb konnte damit planmäßig im Dezember 2004 aufgenommen werden.

Im Rahmen seiner Prüfung hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass die Projektbeteiligten auch nach der Inbetriebnahme der S-Bahn den Abschluss einer Kreuzungsvereinbarung mit dem Landkreis zum Bau der Brücke weiter betrieben haben.

*Das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr hat dem Landesrechnungshof in seiner Stellungnahme vom 28. Juni 2007 mitgeteilt, dass die Kreuzungsvereinbarung zwischenzeitlich von den Kreuzungspartnern unterschrieben und vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung genehmigt sei. Die „Kostenmasse“ würde ca. 5,6 Mio. € betragen.*

Von diesen Kosten tragen die Deutsche Bahn AG, der Landkreis und der Bund je ein Drittel. Dabei sind die Ausgaben der Deutschen Bahn AG im Sinne des Bau- und Finanzierungsvertrages zum S-Bahn-Projekt zuwendungsfähig und somit auch vom Land Sachsen-Anhalt auszugleichen.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes wird hier die Möglichkeit des Überquerens der Bahngleise doppelt gefördert. Zum einen wurde der beschränkte Bahnübergang finanziert (der nach Fertigstellung der Brücke wieder zurück gebaut werden wird) und zum anderen wird der Bau einer Brücke an gleicher Stelle mit öffentlichen Mitteln unterstützt.

**Der Landesrechnungshof hält die Maßnahme des Brückenbaus aus wirtschaftlicher Sicht für nicht notwendig.**

*Außerdem hat das Ministerium in seiner Stellungnahme erklärt, dass der dargestellten Auffassung, eine Bahnübergangssicherungsanlage sei ausreichend, Schrankenschließzeiten zugrunde gelegen hätten, die vor der Aufnahme des S-Bahn-Betriebes ermittelt wurden und die künftige Entwicklung nicht berücksichtigten.*

Dazu merkt der Landesrechnungshof an, dass bei der Entscheidung über den Ausbau der Bahnübergangssicherungsanlage dieser von den Projektbeteiligten als verkehrssichere Alternative für das Überqueren der Bahngleise betrachtet wurde, die DB ProjektBau GmbH von Verkehrsmengen im Jahr 2010 ausgegangen ist und im

Übrigen Ergebnisse neuerer Ermittlungen der Schrankenschließzeiten nach Auskunft des Ministeriums nicht bekannt sind.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	14	- Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel	1405	- Allgemeine Aufgaben des Straßenbaus
Titel	883 02	- Zuweisungen an Gemeinden für die Grunderneuerung von Straßenbrücken
Haushaltsjahre		- 1999 bis 2003
Haushaltsvolumen		- rund 19,3 Mio. €

**16 Nicht zweckentsprechende und unwirtschaftliche Verwendung von Fördermitteln für die Grunderneuerung von Straßenbrücken über Eisenbahnstrecken der DB AG nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)**

---

Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung der Verwendung der Zuwendungen für fünf ausgewählte Straßenbrücken über Strecken der Deutschen Bahn AG (DB AG) der Haushaltsjahre 1999 bis 2003 in fünf Gebietskörperschaften festgestellt, dass die

- Fördermittel zum Teil nicht zweckentsprechend und nicht wirtschaftlich verwendet worden sind,
- Zuwendungsempfänger weder die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel noch die Höhe der förderfähigen Ausgaben durchgängig und prüfbar nachgewiesen hatten,
- Bewilligungsbehörde im Rahmen der Überwachung der Verwendung und der Verwendungsnachweisprüfung nicht immer die gebotenen Widerrufe/Teilwiderufe und die sich daraus ergebenden Rückforderungen vorgenommen hat.

Durch den zum Teil nicht wirtschaftlichen und nicht sparsamen Umgang mit Haushaltsmitteln sind dem Land finanzielle Nachteile entstanden.

**Die Stichprobenprüfungen des Landesrechnungshofes ergaben zu hohe Zahlungen von Fördermitteln in Höhe von ca. 130.000 €**

**Der Landesrechnungshof hat eine vollständige Prüfung der Verwendung der Zuwendungen durch das Landesverwaltungsamt empfohlen, aus der nach Auffassung des Landesrechnungshofes weitere Einsparungen zu erwarten sein dürften.**

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung der Haushaltsjahre 1999 bis 2003 geprüft:

- die Bewilligung der Mittel und die Verwendungsnachweisprüfung durch das Landesverwaltungsamt sowie
- die Planung, die Genehmigung, die Vergabe, die Durchführung und die Abrechnung der nach dem GVFG geförderten Baumaßnahmen bei den Zuwendungsempfängern

Stadt Roßlau: Ersatzneubau der Straßenüberführung „Hohe Straße“ Gleisdreieck in Roßlau, gefördert in Höhe von 1.229.427,25 €,

Stadt Bad Dürrenberg: Ersatzneubau der „Sterlingsbrücke“, gefördert in Höhe von 933.444,67 €,

Altmarkkreis Salzwedel: Ersatzneubau der Straßenbrücke über die DB AG im Zuge der K 1003 bei Riebau, gefördert in Höhe von 566.401,80 €,

Gemeinde Riebau: Ersatzneubau der Straßenbrücke über die DB AG im Zuge der K 1003 bei Riebau; Ortsverbindung Gr. Chüden - Jeebel, gefördert in Höhe von 536.918,44 €,

Landkreis Ohrekreis: Sanierung der Straßenbrücke über die Gleise der DB AG im Zuge der K 1175 bei Loitsche, gefördert in Höhe von 386.996,82 €.

Die geprüften Zuwendungen belaufen sich somit auf insgesamt 3.653.188,98 €.



Im Einzelnen:

- a) Der Landesrechnungshof stellte bei der Prüfung der Unterlagen für die Rechnungslegung (Bauakten), zu denen Rechnungen, Begründungen bei Mengenänderungen von mehr als 10 v. H., Erläuterungen zur Änderung von Ausführungsfristen, Entwurfsunterlagen, Vergabeunterlagen, Vertragsunterlagen, Ausführungsunterlagen, Mengenberechnungen, Aufmaße, Wiege- und Lieferscheine, gemeinsame Vermessungsprotokolle, Unterlagen zur Baustoff- und Bauteilprüfung, Bautagebuch, Bautagesbericht, Abnahmeprotokolle u. a. m. gehören, fest, dass bei keiner der fünf geprüften Baumaßnahmen eine geordnete Zusammenstellung dieser Unterlagen in Form der Bauakte vorhanden war.

Bei der stichprobenweisen Prüfung der Leistungsnachweise für die Abrechnung der Bauleistung im Einzelnen stellte der Landesrechnungshof fest, dass die Abrechnungsunterlagen nicht vollständig korrekt erstellt waren. Das betraf sowohl die Feststellung von Art und Umfang der Leistung nach der Fertigstellung der Leistungen oder Teilleistungen entsprechend dem Bauvertrag als auch die Abrechnungsunterlagen bei den Nachträgen.

Zum Beispiel waren in der Gemeinde Riebau keine Lieferscheine, nur wenige Wiegescheine, einige, nicht vorschriftsmäßig ausgefertigte Aufmaße, keine Abnahmeniederschriften und keine Bauakte vorhanden.

Auch bei den weiteren vier geprüften Baumaßnahmen waren die Aufmaße häufig fehlerhaft, nachträglich oder nicht von Auftragnehmer und Auftraggeber gemeinsam erstellt, nachträglich korrigiert und nicht unterschrieben oder konnten auch auf Nachfrage nicht vorgelegt werden.

Die Behandlung der Rechnungen und das Führen der Bauakten richten sich nach den Vorschriften der §§ 14 und 16 VOB/B.

Nach § 14 VOB/B muss der Auftragnehmer seine Leistungen prüfbar abrechnen und die zum Nachweis von Art und Umfang erforderlichen Mengenberechnungen, Zeichnungen, Änderungen und Ergänzungen des Vertrages und andere Belege beifügen.

Gemäß § 16 VOB/B hat der Auftraggeber Zahlungen nur dann zu leisten, wenn die Leistungen durch eine prüfbare Aufstellung nachgewiesen sind, die eine rasche und sichere Beurteilung ermöglicht.

Somit stellen vollständige und prüffähige zahlungsbegründende Unterlagen eine wesentliche Grundlage für die ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung dar. Dies trifft ebenso für die zuwendungsrechtliche Wertung hinsichtlich der Förderfähigkeit der Ausgaben, der Höhe der Fördermittel und der zweckentsprechenden Verwendung der Zuwendungen zu.

Da die Auftraggeber den Vergütungsanspruch des Auftragnehmers oftmals auf der Grundlage von fehlerhaften, nachträglich oder nicht gemeinsam erstellten bzw. nachträglich korrigierten Aufmaßen verbindlich ermittelten, lag in diesen Fällen keine hinreichende Begründung für Zahlungen des Auftraggebers an den Auftragnehmer vor.

Die Bauausgaben wurden in den geprüften Förderfällen zu 100 v. H. als förderfähige Ausgaben anerkannt.

Das Landesverwaltungsamt hat die Förderhöhe jedoch nach den von den Zuwendungsempfängern vorgelegten zahlungsbegründenden Unterlagen bestimmt.

Damit waren weder die Höhe der Fördermittel noch die zweckentsprechende Verwendung vollständig nachgewiesen.

- b) Bei der stichprobenweisen Prüfung von Änderungen zum Bauvertrag (Nachträge) stellte der Landesrechnungshof als Gründe für die Nachträge Über- und Unterschreitung des Mengenansatzes, Änderung der Leistungen, zusätzliche Leistungen, gestörten Bauablauf und Leistungen fest, die dem Auftraggeber grundsätzlich nicht zuzurechnen waren.

Außerdem gab es bei den Nachträgen, insbesondere bei Unterschreitung des Mengenansatzes, Fälle, bei denen der Auftragnehmer die Leistungen mit höheren Einheitspreisen als im Hauptauftrag ursprünglich vereinbart abgerechnet hatte.

Dazu folgende Beispiele aus den Stichprobenprüfungen bei den Zuwendungsempfängern Stadt Roßlau und Stadt Bad Dürrenberg:

1. Die Stichprobenprüfung von vier der insgesamt 13 Nachträge im Baulos 1 bei der Stadt Roßlau ergab vermeidbare oder dem Auftraggeber nicht zuzurechnende Ausgaben in Höhe von 20.319,92 €. Dies war nach der Auffassung des Landesrechnungshofes auf Mängel bei den Planungs- und Bauvorbereitungsleistungen zurückzuführen.

Es handelt sich um Leistungen wie: Urgelände aufnehmen (Nachtrag Nr. 4), Planungsänderung Stahlträger Überbau (Nachtrag Nr. 5), Stillstandszeiten für Bohrkolonne (Nachtrag Nr. 11) und Mehrkosten infolge gestörten Bauablaufs (Nachtrag Nr. 12).

Diese Ausgaben waren nicht förderfähig. Bei einem Fördersatz von 90 v. H. reduzieren sich die berechtigten Zuwendungen des Landes damit um 18.287,92 €

2. Die Stichprobenprüfung des Landesrechnungshofes zum Nachtrag Nr. 9 – Abbruch Widerlager und Flügel für die Maßnahme „Sterlingsbrücke“ in Bad Dürrenberg – ergab, dass Bauleistungen in Höhe von 2.667,81 € im Nachtrag abgerechnet wurden, die nach dem Hauptauftrag hätten abgerechnet werden müssen.

Danach lag eine Überzahlung an die Baufirma in Höhe von 2.667,81 € vor, die im Verwendungsnachweis als zuwendungsfähig abgerechnet wurde.

Bei einem Fördersatz von 90 v. H. betrogen die zu viel gezahlten Fördermittel 2.401,03 €

Unabhängig davon sind diese Zahlungen in Höhe von 2.667,81 € aus öffentlichen Mitteln ohne Rechtsgrund geleistet worden.

*Hierzu teilte die Bewilligungsbehörde mit Schreiben vom 20. August 2007 u. a. Folgendes mit:*

*„Die unter b) 2. bemängelte Doppelförderung ... lag tatsächlich nicht vor. ... Da es sich hierbei eindeutig um verschiedene Arbeiten handelt, hat auch eine Doppelförderung nicht stattgefunden.“*

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass es sich im vorliegenden Fall um eine Überzahlung aufgrund zu hoher Einheitspreise der Nachtragsvereinbarung handelt.

Der Landesrechnungshof weist insbesondere auf die Vorschriften des § 9 VOB/A in Verbindung mit § 2 VOB/B hin, deren Beachtung die Auftraggeber nicht durchgängig sichergestellt haben.

Nach § 9 Nrn. 6 bis 9 VOB/A ist die Beschreibung der Leistung durch die Darstellung der Bauaufgabe (Baubeschreibung) und ein in Teilleistungen

gegliedertes Leistungsverzeichnis eindeutig und so erschöpfend zu beschreiben, dass

- die Preise sicher und ohne umfangreiche Vorarbeiten berechnet werden können,
- die für die Ausführung der Leistung wesentlichen Verhältnisse der Baustelle zu erkennen sind, um den Bewerber in die Lage zu versetzen, ihre Auswirkungen auf die bauliche Anlage und die Bauausführung hinreichend beurteilen zu können und
- die technischen Anforderungen unter Bezugnahme auf gemeinschaftliche technische Spezifikationen feststehen.

Nach § 2 Nrn. 3, 5 und 6 VOB/B regelt sich die Vergütung bei Über-/Unterschreitung der Mengenansätze, bei der Änderung der Leistung und bei zusätzlichen Leistungen aus Nachträgen.

Bei der Prüfung war insgesamt festzustellen, dass die bis 2004 zuständigen Regierungspräsidien und danach das Landesverwaltungsamt als Bewilligungsbehörden die Ausgaben für Nachträge in allen Fällen zu 100 v. H. als zuwendungsfähige Ausgaben anerkannten, weil sie die Nachträge hinsichtlich der Förderfähigkeit der Ausgaben nicht im Einzelnen überprüft haben und die Bauausgaben im Rahmen der GVFG-Förderung grundsätzlich förderfähig sind.

c) Der Landesrechnungshof stellte im Rahmen der Prüfung der Überwachung der Verwendung durch die Bewilligungsbehörde fest, dass

- die Höhe der gewährten Zuwendungen im Fall „Sterlingsbrücke“ Bad Dürrenberg bei 93,88 v. H. mit 3,88 v. H. (38.595,55 €) über dem Fördersatz lag.

*Die Bewilligungsbehörde teilte hierzu mit:*

*„Der genannte Betrag von 38.595,55 € steht der Stadt Bad Dürrenberg zu:*

*Nach entsprechender Feststellung im Zuge der Verwendungsnachweisprüfung kündigte das LVwA – ohne dass der LRH im Rahmen seiner Prüfung darauf hingewirkt hätte – mit Anhörungsschreiben vom 06.04.2005 gegenüber der Stadt Bad Dürrenberg eine Rückzahlung*

*von Fördermitteln in Höhe von 38.595,61 € sowie Zinsen für nicht fristgerechte Verwendung von Fördermitteln in Höhe von 19.817,30 € an.*

*Gleichzeitig wurde die Stadt Bad Dürrenberg darauf aufmerksam gemacht, dass für die Rückzahlung von Fördermitteln gemäß § 49 a Abs. 3 VwVfG LSA (alte Fassung) Zinsen zu berechnen sind.*

*In der Stellungnahme der Stadt Bad Dürrenberg vom 04.05.2005 machte diese demgegenüber geltend, dass noch eine Rechnung in Höhe von 176.000,00 € für das Vorhaben angefallen sei.*

*Dabei handelte es sich um die Rechnung vom 26.03.2003 (Die Bahn DB Netz AG, R-Nr.: 70 6400 60 0702) über Vorteilsausgleich in Höhe von 176.000,00 €.*

*Diese Ausgaben erkannte das LVwA nach einem Gespräch mit der Stadt als zuwendungsfähig an. Bei zuwendungsfähigen Ausgaben in Höhe von 176.000,00 € ergeben sich Zuwendungen in Höhe von 158.400,00 €.*

*Die Forderung der Rückzahlung von Fördermitteln hatte sich somit erledigt, weil es summarisch nicht zu einer Überzahlung gekommen war.*

*Die geforderten Zinsen in Höhe von 19.817,30 € für nicht fristgerechte Verwendung von Fördermitteln hat die Stadt Bad Dürrenberg am 28.12.2005 eingezahlt.“*

Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass ein Vorteilsausgleich zugunsten der Bahn DB Netz AG grundsätzlich förderfähig sein kann.

Im vorliegenden Fall ist jedoch die entsprechende Rechnung erst nach dem Bewilligungszeitraum (Haushaltsjahre 2000 bis 2002) am 26. März 2003 datiert und der Bewilligungsbehörde gegenüber am 4. Mai 2005 geltend gemacht worden.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes konnte sie aufgrund der Vorlage bei der Bewilligungsbehörde außerhalb des Bewilligungszeitraumes nicht mehr als förderfähig anerkannt werden.

- diese der Stadt Bad Dürrenberg Zuwendungen für die Haushaltsjahre 2000 und 2001 in Höhe von 87.011,65 € für nicht förderfähige Ausgaben aus Planungsleistungen der Leistungsphasen 1 bis 4, für örtliche Bauüberwachung sowie für sicherheitstechnische Prüfungen und Überwachungen bereitstellte und auch der Stadt Roßlau zunächst Fördermittel für sicherheitstechnische Prüfungen und Überwachungen auszahlte.

*Die Bewilligungsbehörde teilte hierzu mit:*

*„In dem konkreten Fall waren die Planungsausgaben der Leistungsphasen 5 bis 9 der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) insgesamt zuwendungsfähig.*

*Die Leistungsphasen 1 bis 4 gehören nicht zu den zuwendungsfähigen Leistungen und wurden auch in dem vom LRH geprüften Vorgang nicht berücksichtigt.“*

Danach hat die Bewilligungsbehörde zu viel gezahlte Fördermittel der Haushaltsjahre 2000 und 2001 für die Leistungsphasen 1 bis 4 in Höhe von 87.011,65 € zuzüglich Zinsen zurückzufordern.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind die Ausgaben für Bauüberwachung und andere Ingenieurleistungen insoweit auch nicht zuwendungsfähig, so sie vor dem 1. Januar 2002 begründet sind. Dies hat die Bewilligungsbehörde im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung zu beachten. Gegebenenfalls zu viel gezahlte Fördermittel sind ebenfalls zurückzufordern.

- der Altmarkkreis Salzwedel im Rahmen des Ersatzneubaus der Brücke im Zuge der K 1003 bei Bahn-km 7,435 auf dem neu errichteten Bauwerk einen Radweg mit Fördermitteln baute, der jeweils mit dem Brückenbauwerk endete. Der Bau eines weiterführenden Radweges ist nach den Angaben des Landkreises in absehbarer Zeit nicht vorgesehen.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Bewilligungsbehörde bisher entstandene und nicht zweckentsprechend verwendete Ausgaben feststellt und zurückfordert.**

**Der Landesrechnungshof hat zu den getroffenen Feststellungen die künftige Beachtung der gesetzlichen Regelungen empfohlen und angeregt, die Zuwendungsempfänger in geeigneter Form auf die Einhaltung der bestehenden gesetzlichen Regelungen hinzuweisen.**

**Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Bewilligungsbehörde den sparsamen Umgang mit den öffentlichen Mitteln konsequent sicherstellt.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen worden.

Einzelplan	14	- Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Kapitel (bis 2004)	1409	- Straßenbau
Titel	731 61	- Instandsetzung, Erneuerung, Um-, Aus- und Neubau und begleitende Radwege
	521 62	- Betrieb, Wartung und Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens
Kapitel (ab 2005)	1413	- Landesbetrieb Bau
Titel	891 01	- Zuschüsse des Landes für Investitionen
Haushaltsjahre		- 2002 bis 2005
Haushaltsvolumen		- 106.335.000 €

## **17 Unzureichende Umsetzung der Ergebnisse der Brückenprüfungen durch die Verwaltung**

---

In Auswertung der Unterlagen der Verwaltung hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass die Ergebnisse der Brückenprüfungen der Haushaltsjahre 2002 bis 2005 in ca. 58 v. H. der durchgeführten Brückenprüfungen aufgrund der festgestellten Zustandsnoten (2,5 bis 4,0) eine kurzfristige bis umgehende Durchführung von Instandsetzungsmaßnahmen erfordern. Eine Vielzahl von Bauwerken weist bereits zum Teil erhebliche Substanzverluste auf.

Die Straßenbauverwaltung hat

- die Ergebnisse der durch die Verwaltung selbst durchgeführten bzw. veranlassten Brückenprüfungen, insbesondere die darin enthaltenen Empfehlungen, nur unzureichend umgesetzt,
- der kontinuierlichen Verschlechterung der Zustandsnoten der Bauwerke in der Mehrheit der geprüften Fälle nicht entgegengewirkt und
- die bedarfsgerechte Finanzausstattung nicht gewährleistet.

**Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass dem Land höhere Ausgaben infolge mangelhafter Bauwerksunterhaltung entstehen werden, die bei bedarfsdeckender Finanzausstattung und spezialisiertem Einsatz des Personals und den damit verbundenen organisatorischen Voraussetzungen vermeidbar wären.**

**Die Verwaltung hat damit die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 LHO nicht beachtet.**

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen einer Prüfung im Jahr 2006 in allen Niederlassungen des Landesbetriebes Bau die zeitnahe und wirtschaftliche Umsetzung der Ergebnisse der von der Verwaltung durchgeführten bzw. veranlassten Brückenprüfungen untersucht.

Im Einzelnen hat der Landesrechnungshof Nachfolgendes festgestellt:

## **1 Zustandsnoten der Bauwerke**

Die Straßenbauverwaltung hat entsprechend der DIN 1076 regelmäßig Bauwerksprüfungen durchzuführen. Im Ergebnis der Bauwerksprüfungen wird auf der Basis der erfassten Schäden vom Programmsystem SIB-Bauwerke (Straßeninformationsbank Teilsystem Bauwerke) automatisiert eine Zustandsnote errechnet, welche den aktuellen Bauwerkszustand dokumentiert und die Grundlage für die Planung und Durchführung von Erhaltungsmaßnahmen bildet.

Die Zustandsnoten der Bauwerke<sup>37</sup> sind unter Berücksichtigung der Schadensauswirkung auf die Standsicherheit, Verkehrssicherheit und Dauerhaftigkeit wie folgt unterteilt und definiert:

**Tabelle 17.1: Zustandsnoten der Bauwerke**

<b>Note</b>	<b>Beschreibung</b>	<b>Notwendige Maßnahmen</b>
1,0-1,4	Sehr guter Bauwerkszustand	Laufende Unterhaltung
1,5-1,9	Guter Bauwerkszustand	Laufende Unterhaltung
2,0-2,4	Befriedigender Bauwerkszustand	Mittelfristige Instandsetzung
2,5-2,9	Noch ausreichender Bauwerkszustand	Kurzfristige Instandsetzung
3,0-3,4	Kritischer Bauwerkszustand	Umgehende Instandsetzung
3,5-4,0	Ungenügender Bauwerkszustand	Umgehende Instandsetzung bzw. Erneuerung

<sup>37</sup> gemäß Nr. 8, Abs. 2 Richtlinie zur einheitlichen Erfassung, Bewertung, Aufzeichnung und Auswertung von Ergebnissen der Bauwerksprüfungen nach DIN 1076 (RI-EBW-Prüf)



In den stichprobenartig ausgewählten 409 Prüfberichten, welche Einfache Prüfungen, Haupt- und Sonderprüfungen der Haushaltsjahre 2002 bis 2005 beinhalten und sich auf insgesamt 262 Bauwerke beziehen, sind die Zustandsnoten der Bauwerke wie folgt angegeben:

**Tabelle 17.2: Zustandsnoten nach Bauwerksprüfungen**

<b>Niederlassung</b>	<b>Zustandsnote nach Bauwerksprüfungen</b>					
	<b>1,0 - 1,4</b>	<b>1,5 - 1,9</b>	<b>2,0 - 2,4</b>	<b>2,5 - 2,9</b>	<b>3,0 - 3,4</b>	<b>3,5 - 4,0</b>
Nord (Stendal)	7	4	28	20	1	3
Süd (Halle)	6	12	32	61	52	48
Ost AS Wittenberg	5	9	9	24	3	0
West (Halberstadt)	9	8	8	10	3	4
Mitte (Magdeburg)	17	4	11	5	2	4
<b>Gesamt:</b>	<b>44</b>	<b>37</b>	<b>88</b>	<b>120</b>	<b>61</b>	<b>59</b>
	<b>409</b>					
<b>Gesamt in v.H.</b>	<b>10,76</b>	<b>9,05</b>	<b>21,52</b>	<b>29,34</b>	<b>14,91</b>	<b>14,42</b>
	<b>100,00</b>					

Eine Vielzahl von Bauwerken weist bereits zum Teil erhebliche Substanzverluste, wie beispielsweise Unterspülungen, Risse in Fahrbahnen und an Bauwerkskörpern, Abplatzungen, Fugenschäden an Gewölben, Ausbrüche am Mauerwerk und Korrosionsschäden auf.

Nach vorstehender Tabelle sind in ca. 59 v. H. der durchgeführten Bauwerksprüfungen, also insgesamt in 240 Bewertungen, (Zustandsnoten 2,5 bis 4,0) unbefriedigende Bauwerkszustände festzustellen, welche kurzfristige bis umgehende Instandsetzungsmaßnahmen bzw. Erneuerungen erfordern.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist für eine wirtschaftliche Beseitigung festgestellter Bauwerksschäden die frühzeitige Einleitung von Instandsetzungsmaßnahmen unerlässlich, weil sich im Anfangsstadium erkannte Schäden in der Regel mit geringem Kostenaufwand beseitigen lassen.

Im Übrigen weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass der Baulastträger für die Sicherheit der Bauwerke verantwortlich ist und für Schäden, die aus vernachlässigtem Unterhalt entstehen, voll haftet.

## 2 Entwicklung der Zustandsnoten der Bauwerke

Die Entwicklung der Zustandsnoten (ZN) der in der Stichprobe enthaltenen Bauwerke im Verlauf von bis zu drei Jahren (Regelzeitraum zwischen zwei Bauwerksprüfungen) ist in nachfolgender Tabelle dargestellt:

Tabelle 17.3: Entwicklung der Zustandsnoten

Niederlassung	Bauwerksprüfungen	Anzahl Bauwerke	Keine Vergleichsbewertung <sup>a)</sup>	Verbesserung der ZN	Gleiche ZN	Verschlechterung der ZN	Verschlechterung der ZN in v. H.
Nord (Stendal)	63	46	2	2	20	22	50,0
Süd (Halle)	211	107	0	17	33	57	53,3
Ost AS Wittenberg	50	36	4	3	7	22	68,8
Mitte (Magdeburg)	43	36	10	2	14	10	38,5
<b>Gesamt:</b>	<b>367<sup>b)</sup></b>	<b>225</b>	<b>16</b>	<b>24</b>	<b>74</b>	<b>111</b>	<b>53,1</b>

a) z. B. wegen Abriss bzw. Ersatzneubau im Erhebungszeitraum

b) 42 Bauwerksprüfungen der Niederlassung West nicht enthalten, weil Vergleichsbewertungen aufgrund nicht durchgeführter Einfacher Prüfungen nicht möglich waren.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Straßenbauverwaltung Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen an den geprüften Bauwerken in ca. 53 v. H. nur unzureichend durchgeführt hat, weil sich die Zustandsnoten bei 111 der Berechnung zugrunde gelegten Bauwerken im Zeitraum von drei Jahren zum Teil erheblich verschlechtert haben.

Durch die kontinuierliche Ausweitung der Schäden an den Bauwerken entstehen dem Land mittelfristig höhere Aufwendungen durch umfangreichere Instandsetzungen bzw. notwendige Ersatzneubauten.

In einigen wenigen Fällen waren Ersatzneubauten in Vorbereitung. Die Straßenbauverwaltung hat deshalb – für den Landesrechnungshof nachvollziehbar – an den betreffenden Bauwerken keine Instandsetzungsmaßnahmen mehr durchgeführt.

Eine fachgerechte und kontinuierliche Unterhaltung und Wartung sowie die rechtzeitige Durchführung von Erhaltungsmaßnahmen sind zur Erreichung einer rechnerischen Nutzungsdauer von ca. 80 bis 100 Jahren je Bauwerk unerlässlich. Dabei ist

die Sicherstellung des aktuellen Substanz- und Gebrauchswertes sowie die Berücksichtigung derzeitiger und künftiger Anforderungen (vgl. Landesverkehrswegeplan) zu beachten.

### **3 Umsetzung der Ergebnisse der Brückenprüfungen**

Im Ergebnis der in den Prüfberichten erfassten Schadensbilder und bewerteten Kriterien der Standsicherheit, der Verkehrssicherheit und der Dauerhaftigkeit ergeben sich Empfehlungen<sup>38</sup> zur Art der Leistung, zur Menge, zu den Schätzkosten, zur Schadensbeseitigung (Frist), zur Projektbezeichnung sowie Bemerkungen.

Der Landesrechnungshof hat bei der Auswertung der 409 Bauwerksprüfungen der Haushaltsjahre 2002 bis 2005 festgestellt, dass diese Empfehlungen durch die Straßenbauverwaltung nicht konsequent umgesetzt wurden.

Nach Feststellungen des Landesrechnungshofes hat zum Beispiel die Niederlassung Ost in den Haushaltsjahren 2002 bis 2005 insgesamt 37 von 41 Empfehlungen nicht vollständig bzw. nicht umgesetzt.

Die Niederlassung Nord hat im gleichen Zeitraum 55 von 59 Empfehlungen nicht vollständig bzw. nicht umgesetzt.

Die Niederlassung Süd hat in diesem Zeitraum 185 von 197 Empfehlungen nicht vollständig bzw. nicht umgesetzt.

In der Niederlassung Mitte stellt sich der Sachverhalt ähnlich dar.

Dadurch ist ein erheblicher Unterhaltungs- und Instandsetzungstau mit einhergehenden Substanzverlusten zu verzeichnen.

Die Straßenbauverwaltung hat durch die nur unvollständige Umsetzung der Ergebnisse der Bauwerksprüfungen den Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit nicht beachtet.

Nach § 7 LHO soll die Ausrichtung jeglichen Verwaltungshandelns nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit die bestmögliche Nutzung der Ressourcen bewirken.

---

<sup>38</sup> gemäß Nr. 5 Richtlinie zur einheitlichen Erfassung, Bewertung, Aufzeichnung und Auswertung von Ergebnissen der Bauwerksprüfungen nach DIN 1076 (RI-EBW-Prüf)

Eine zeitnahe Umsetzung der Ergebnisse der Brückenprüfungen, insbesondere der Empfehlungen, ist Grundvoraussetzung für eine wirtschaftliche, nachhaltige und systematische Erhaltung der Bauwerke. Zeitlicher Verzug bei der Durchführung von Unterhaltungs- und Erhaltungsmaßnahmen führt zu kostenintensiven Schadensausweitungen und zur Ausbildung von Folgeschäden, deren Beseitigung mit höheren finanziellen Aufwendungen verbunden ist.

#### **4 Finanzbedarf zum Unterhaltungsaufwand**

Für die Haushaltsjahre 2002 bis 2005 waren in den Haushalts- bzw. in den Wirtschaftsplänen des Landesbetriebes Bau für Betrieb, Wartung und Unterhalt des sonstigen beweglichen Vermögens für den Bereich Betrieb und Unterhaltung der Landesstraßen 32.658.200 € veranschlagt. Davon waren gemäß den jeweiligen Erläuterungen für den Unterhalt der Brücken und Durchlässe in Baulastträgerschaft des Landes Sachsen-Anhalt insgesamt 2.500.000 € vorgesehen.

Über den tatsächlichen Umfang der hierzu geleisteten Zahlungen innerhalb der Mittelbewirtschaftung hat die Straßenbauverwaltung auf Nachfrage des Landesrechnungshofes keine Angaben machen können.

Die ausgebrachten Erläuterungen in den Haushaltsplänen sind nicht verbindlich. Deshalb kann die Straßenbauverwaltung im Rahmen der Ausführung der Haushaltspläne auch Mittel über den in den Erläuterungen vorgesehenen Betrag von 2.500.000 € hinaus zu Lasten anderer Maßnahmen bzw. unter den vorgesehenen Betrag zugunsten anderer Maßnahmen innerhalb des Gesamtansatzes verausgaben.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass von den vorhandenen erheblichen Mitteln für den Straßenbau nur ein geringfügiger Anteil für den Unterhalt für Brücken verausgabt worden ist.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Straßenbauverwaltung durch Unterfinanzierung bei der Veranschlagung der Haushaltsmittel und nicht zielgerichtete Ausführung der Haushaltspläne den bedarfsgerechten Unterhalt der Brückenbauwerke gefährdet hat.

Darin sieht der Landesrechnungshof die Hauptursache für die kontinuierliche Verschlechterung der Brückenbauwerke.

**Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass**

- **der im Rahmen der Brückenprüfungen ermittelte Unterhaltungsaufwand in der erforderlichen Höhe im Haushaltsplan veranschlagt werden sollte,**
- **der ermittelte Unterhaltungsaufwand kontinuierlich jedes Jahr umgesetzt werden muss, um Mehrausgaben in den Folgejahren zu vermeiden,**
- **die Straßenbauverwaltung die personellen und organisatorischen Voraussetzungen für die notwendigen Unterhaltungsmaßnahmen sicherstellen muss.**

Die Erörterung mit der Verwaltung ist noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	15	- Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt – Bereich Umwelt –
	08	- Ministerium für Wirtschaft und Arbeit
	13	- Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel	diverse	
Titelgruppen/Titel	diverse	
Haushaltsvolumen bis 31. Dezember 2004		- rund 1.564 Mio. € (Mittel der EU, des Bundes und des Landes)

## **18 Unzulässige Mittelausreichung für Zweckverbände der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung sowie Rückstände bei der Verwendungsnachweisprüfung durch die Bewilligungsbehörde**

---

### **Die Bewilligungsbehörden haben**

- **Sanierungs- und Teilentschuldungshilfen in Einzelfällen unzulässigerweise für Investitionen eingesetzt,**
- **mitunter Fördermittel für nicht zuwendungsfähige Ausgaben gewährt sowie**
- **erhebliche Rückstände bei der Prüfung der Verwendungsnachweise zugelassen.**

Das Land Sachsen-Anhalt erklärte in seinem Wassergesetz die Abwasserbeseitigung zur Pflichtaufgabe der Gemeinden in deren eigenem Wirkungskreis.

Zur Lösung dieser Pflichtaufgabe schlossen sich in der Regel mehrere kommunale Gebietskörperschaften auf der Grundlage des Wassergesetzes und des Gesetzes zur Neuordnung der kommunalen Gemeinschaftsarbeit in der Form von Zweckverbänden zusammen.

Das Land gewährt den Zweckverbänden seit 1993 Zuwendungen zur Förderung von wasserwirtschaftlichen Vorhaben, die öffentlichen Interessen dienen und die ohne Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang durchgeführt werden könnten (RZWas 1992<sup>39</sup>; Förderung für Wasserversorgungsanlagen bis zu 75 v. H.; für Abwasseranlagen bis zu 65 v. H.).

Durch Festsetzung nicht kostendeckender Kommunalabgaben, investive Fehlentscheidungen sowie hohe Baupreise, insbesondere im Abwasserbereich, entstand weiterer Handlungsbedarf für die Landesregierung.

Deshalb unterstützte das Land in der Folge die Abwasserzweckverbände durch die Gewährung von Liquiditäts- sowie Zins- und Tilgungshilfen für die Herstellung und Aufrechterhaltung der Entsorgungssicherheit auf dem Abwassersektor. Darüber hinaus eröffnete es die Möglichkeit, den Aufgabenträgern „Teilentschuldungshilfen“ zu gewähren (sog. „Sanierungshilfe-Richtlinie“<sup>40</sup>).

Das Land stellte den Zweckverbänden bis zum 31. Dezember 2004 insgesamt folgende Haushaltsmittel zur Verfügung (Angaben aus Aufstellungen des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt):

Zuwendungen:

- nach der Richtlinie zur Förderung von wasserwirtschaftlichen Vorhaben als zweckgebundene Zuschüsse für

Abwasserentsorgungsanlagen	959,8 Mio. €
Wasserversorgungsanlagen	92,7 Mio. €
Zinszuschüsse zu Darlehen	162,9 Mio. €
  
- nach der „Sanierungshilfe-Richtlinie“ als

Sanierungs- und Liquiditätshilfe	164,6 Mio. €
Umschuldungs- und Teilentschuldungshilfe	184,1 Mio. €

**Gesamt:** **1.564,1 Mio. €**

Auf die Zweckmäßigkeit dieser „Sanierungshilfen“ ist der Landesrechnungshof bereits in seinem Jahresbericht 2004 Teil I, hier: Nr. 21<sup>41</sup> eingegangen und hatte insbesondere empfohlen, dass das Land bei der Unterstützung kommunaler Pflichtauf-

<sup>39</sup> Runderlass des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz vom 7. Januar 1993 (MBI. LSA, S. 690)

<sup>40</sup> Runderlass des Ministeriums des Innern vom 1. Juni 1995 (MBI. LSA, S. 1175)

<sup>41</sup> LT-Drs. 4/68/2454 B vom 11. November 2005

gaben künftig verstärkt darauf dringt, dass die Gemeinden ihre eigenen Möglichkeiten zur Erreichung einer wirtschaftlichen Arbeitsweise ausschöpfen.

Bei seiner erneuten Prüfung im Bereich Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung im Jahr 2005/2006 legte der Landesrechnungshof seinen Schwerpunkt nunmehr auf die Verwendung der öffentlichen Mittel für wasserwirtschaftliche Maßnahmen und stellte dabei u. a. Folgendes fest:

### **Verwendung von Mitteln der Sanierungs- und Teilentschuldungshilfe**

Das Land beabsichtigte, mit dem Erlass der Sanierungshilfe-Richtlinie den Not leidenden Aufgabenträgern der Abwasserbeseitigung Mittel zur Absicherung ihrer Aufgabe sowie zur Abwendung bevorstehender Zahlungsschwierigkeiten zur Verfügung zu stellen.

Gegenstand derartiger Zuwendungen ist die Finanzierung von Zins und Tilgung (Schuldendienstleistungen) von für Bau und Erweiterung von Abwasserbeseitigungsanlagen in Anspruch genommenen Darlehen.

Die Regierungspräsidien haben jedoch z. B. in den Jahren 2001 bis 2003 aus den Mitteln der Sanierungshilferichtlinie auch wasserwirtschaftliche Vorhaben in Höhe von rund 3,9 Mio. € gefördert, die eindeutig dem Programm der RZWas 1992 zuzuordnen sind (z. B. „Ortsnetz Alsleben, 4. Bauabschnitt ... Pumpwerke Gemeinde Gerlebogk ...“).

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hat das Land die Zuordnung der Mittel zu den beiden o. g. Förderprogrammen (Sanierungshilfe-Richtlinie und RZWas 1992) in den Haushaltsplänen abschließend bestimmt und die Zweckbestimmung der entsprechenden Titel eindeutig festgelegt.

Gemäß § 45 LHO dürfen Ausgaben nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck geleistet werden, nämlich im o. g. Fall für Sanierungs- und Teilentschuldungshilfen und nicht zur Förderung wasserwirtschaftlicher Vorhaben.

Das Ministerium und die Regierungspräsidien haben dies nicht immer beachtet, obwohl die Veranschlagung in den Haushaltsplänen eindeutig war. Sie haben damit sowohl den Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit als auch das Budgetrecht des Landtages in diesen Fällen außer Acht gelassen.



## **Fördermittel für nicht zuwendungsfähige Ausgaben**

- *Förderung von Hausanschlüssen*

Der Landesrechnungshof hat u. a. auch die Vergabe von Zuwendungen für Wasserversorgungsanlagen geprüft (Maßnahmen der RZWas 1992).

Das Land hat hier in den Jahren 2000 und 2003 z. B. dem Trink- und Abwasserverband Oschersleben für zwei Maßnahmen im Bereich der Trinkwasserversorgung Zuwendungen in Höhe von 74.137,32 € und in Höhe von 262.000,00 € bewilligt.

- Die Verwaltung hat in beiden v. g. Fällen auch die „Kosten für Grundstücksanschlüsse (Hausanschlüsse und Anschlusskanäle)“ als zuwendungsfähige Ausgaben anerkannt und entsprechende Zuwendungen hierfür gezahlt (hier bei 74.000 € Zuwendungen ca. 20.000 € und bei 262.000 € Zuwendungen ca. 50.000 €).

Die Kosten für Grundstücksanschlüsse (Hausanschlüsse und Anschlusskanäle) sind jedoch entsprechend der Richtlinie nicht zuwendungsfähig (vgl. RZWas 1992 Nr. 2.1.2.1 und Nr. 5.2.2.7).

- Im Rahmen seiner Erhebungen hat der Landesrechnungshof auch die o. g. Vorhaben in Augenschein genommen (Januar 2006) und dabei festgestellt, dass zwei der Wohnblocks mit sieben Hausanschlüssen (der o. g. Bewilligung aus 2003) nicht mehr vorhanden waren.

Die Recherchen des Landesrechnungshofes hierzu ergaben, dass das Stadtentwicklungskonzept der betroffenen Stadt aus dem Jahr 2001 das Gebiet als „Prioritätsgebiet B“ ausweist und vorsieht, bis 2008 insgesamt 245 Wohnungen (d. h. 33 Hausanschlüsse) rückzubauen. Die Stadt erhält auf dieser Grundlage seit 2003

*„... Zuwendungen im Rahmen des Stadtumbaus-Ost zur Aufwertung von Stadtteilen/Stadtquartieren und zum Abriss/Rückbau dauerhaft leer stehender Wohnungen in nach Stadtentwicklungskonzepten umzustrukturierenden Stadtteilen/Stadtquartieren mit vorrangiger Priorität - Programmbereich Abriss/Rückbau“.*

Das Land unterstützt somit sowohl die im Dezember 2003 durchgeführte Maßnahme des Zweckverbandes als auch den Abriss der Gebäude mit Fördermitteln. Es hat letztendlich u. a. in 2003 die Herstellung von 109 Hausanschlüssen gefördert, die zu ca. einem Drittel (33) seit 2001 zum Abriss anstehende Gebäude betrafen.

- *Förderung einer Schmutzwasserüberleitung*

Der Abwasserzweckverband Merseburg beantragte am 22. Dezember 1999 eine Zuwendung entsprechend der RZWas 1992 für eine Schmutzwasserüberleitung zu einer Kläranlage.

Die durchgeführte Baufachliche Prüfung hatte zuwendungsfähige Kosten in Höhe von 582.000 € (1.139.168,14 DM) und einen Fördersatz von 52 v. H. ergeben.

Die Zuwendung hätte somit rund

$$303.000 \text{ € } [(593.000 \text{ DM}); 0,52 \times 582.000 \text{ €}]$$

betragen dürfen.

Der Abwasserzweckverband hat jedoch mit einem vom damaligen Regierungspräsidenten (Regierungspräsidium Halle) unterzeichneten Zuwendungsbescheid vom 6. Oktober 2000 Fördermittel in Höhe von 920.325,39 € (1.800.000 DM) erhalten.

Die Gewährung einer mit ca. 617.000 € (920.000 € - 303.000 €) über dem grundsätzlichen Förderbetrag der RZWas 1992 liegenden Zuwendung ist für den Landesrechnungshof so nicht nachvollziehbar.

Das Land hat sich somit an der Finanzierung nicht zuwendungsfähiger Kosten beteiligt.

Dem Land sind hier in den drei genannten Fällen vermeidbare Mehrausgaben entstanden.

### **Prüfung der Verwendungsnachweise**

Das Landesverwaltungsamt konnte dem Landesrechnungshof bei einer Vielzahl der von ihm geprüften Förderfälle keine Prüfvermerke für die Verwendungsnachweise vorlegen, da es diese Verwendungsnachweise noch nicht geprüft hatte. Der Landesrechnungshof hat daraufhin festgestellt, dass das Landesverwaltungsamt zum Zeitpunkt der Erhebungen (Ende 2005) sog. „Altfälle“ abarbeitete. Es handelt sich hier um ca. 200 Verwendungsnachweise, die die Zuwendungsempfänger der Bewilligungsbehörde spätestens bis zum 31. Dezember 2003 vorzulegen hatten. Diesen Verwendungsnachweisen lagen Bewilligungsbescheide zugrunde, die u. a. aus dem Jahr 1995 datierten und bei denen die Zuwendungsempfänger den Verwendungsnachweis z. B. bis zum 15. Juni 1996 bei der jeweiligen Bewilligungsbehörde einzureichen hatten.

Die Verwaltung hatte in einigen dieser Fälle eine Prüfung der Verwendungsnachweise erst nach mehr als fünf Jahren durchgeführt und bei ca. 50 dieser Vorgänge bis zum Zeitpunkt der Erhebungen noch keine Prüfung vorgenommen.

Bei den geprüften Förderfällen, mit einem Vorlagetermin des Verwendungsnachweises nach dem 31. Dezember 2003, konnte das Landesverwaltungsamt zum Erhebungszeitpunkt die Prüfvermerke nur in Einzelfällen vorlegen.

Die Behörde ist gehalten, die Verwendungsnachweise nach deren Eingang zeitnah und unverzüglich zu prüfen (vgl. VV Nr. 11.1 zu § 44 LHO).

Darüber hinaus dürfen Zuwendungen „durch die Landesverwaltung nur in dem Umfang gewährt werden, wie sie in der Lage ist, die Verwendungsnachweise der Zuwendungsempfänger zeitgerecht zu kontrollieren“ (vgl. Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 11. März 1996, MBl. LSA, S. 773).

Der Landesrechnungshof erkennt an, dass das Landesverwaltungsamt sich der Problematik der „Altfälle“ bereits angenommen hat.

Der Landesrechnungshof hat bereits in seinem Jahresbericht 2003, Teil 1, Nr. 12 die Problematik der Rückstände bei der Verwendungsnachweisprüfung aufgegriffen und hierzu eine ressortübergreifende Lösung angeregt. Die Landesregierung hat hierzu ein Gesamtkonzept zu erstellen (vgl. Protokoll zur 7. Sitzung des Unterausschusses Rechnungsprüfung am 18. April 2007).

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium sowie das Landesverwaltungsamt**

- **künftig das Budgetrecht des Landtages stärker beachten,**
- **die Rückforderung der zu Unrecht gezahlten Fördermittel prüfen sowie**
- **auch diesen Förderbereich in das o. g. zu erstellende Gesamtkonzept einbeziehen.**

**Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die Landesregierung nunmehr entsprechende Maßnahmen ergreift, um die zeitnahe Prüfung der Verwendungsnachweise sicherzustellen.**

**Im Übrigen verweist er in diesem Zusammenhang auch auf die Kontrollfunktion der unteren und oberen Kommunalaufsichtsbehörde im Hinblick auf den**

**wirtschaftlichen Einsatz der öffentlichen Mittel sowie die Erzielung/Beibehaltung sozialverträglicher Gebühren und Beiträge durch die Verbände.**

*Das Ministerium hat zu der Förderung der Schmutzwasserüberleitung mitgeteilt, dass „durch den Einsatz der Fördermittel in dieser Höhe eine sowohl für das Land wie auch den AZV Merseburg zweckmäßige Lösung erreicht werden konnte. Beim Bau einer eigenen Kläranlage durch den AZV Merseburg wären mehr als die tatsächlich für die Schmutzwasserüberleitung bewilligten Zuwendungsmittel erforderlich gewesen und gleichzeitig Kapazitäten in einer vorhandenen Kläranlage ungenutzt geblieben.“*

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	15	- Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt – Bereich Umwelt –
Kapitel	1502	- Allgemeine Bewilligungen
Titelgruppe	78	- Wiederentstehung des Salzigen Sees
Haushaltsvolumen		- 450.000 €

## **19 Aufrechterhaltung der Betätigung des Landes bei der Entwicklungsgesellschaft Seengebiet Mansfelder Land mbH (ESM) nach Wegfall des Landesinteresses**

---

**Das Land Sachsen-Anhalt ist am Stammkapital der ESM mit 40 v. H. beteiligt. Es hat die Beteiligung nicht – wie zugesichert – zum 31. Dezember 2006 mit Wirkung zum 31. Dezember 2007 gekündigt, obwohl seit Jahren kein wichtiges Landesinteresse nach § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO mehr vorliegt.**

**Dadurch entstehen dem Land über das Haushaltsjahr 2007 hinaus Aufwendungen für die Beibehaltung dieser Landesbeteiligung.**

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Land umgehend die Beteiligung an der ESM kündigt.**

Die ESM wurde 1996 mit dem Ziel der „Wiederentstehung des Salzigen Sees“ gegründet. An der Gesellschaft ist das Land mit 40 v. H. beteiligt. Die übrigen Gesellschafter sind Kommunen der Region und der bisherige Landkreis Mansfelder Land. Die Gesellschaft finanziert sich nahezu ausschließlich aus den Zuweisungen der Gesellschafter.

Der Landesrechnungshof hatte im Jahre 2000 entsprechend § 92 LHO die Betätigung des Landes bei der ESM geprüft.

Bereits in dieser Prüfung hatte der Landesrechnungshof erhebliche Zweifel geäußert, in wieweit ein wichtiges Landesinteresse nach § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO vorliegt.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt, das die Gesellschafterrechte für das Land wahrnimmt, hatte damals auf das Volumen und die Bedeutung des Gesamtprojektes verwiesen.

Nachdem absehbar war, dass aus dem Landeshaushalt allein die Durchführung des Projektes „Wiederentstehung des Salzigen Sees“ nicht zu realisieren war, stellte das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt bei der Europäischen Union einen Antrag zur Finanzierung des Vorhabens, der jedoch im September 2003 abgelehnt wurde.

Seit dieser Zeit führt die Gesellschaft Tätigkeiten durch, die nach Ansicht des Landesrechnungshofes weniger im Zusammenhang mit der „Wiederentstehung des Salzigen Sees“ zu sehen sind, als vielmehr im regionalen touristischen Interesse stehen.

Diesen Sachverhalt stellte der Landesrechnungshof auch in einer Mitte 2005 durchgeführten Nachprüfung fest. Der Landesrechnungshof hatte erneut darauf verwiesen, dass kein wichtiges Landesinteresse gem. § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO vorliege, da das mit der Gründung der Gesellschaft ursächlich verfolgte Ziel, die „Wiederentstehung des Salzigen Sees“, als unrealisierbar einzuschätzen war.

Der Landesrechnungshof hatte dem Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt erneut empfohlen, die Beteiligung des Landes an der ESM zu kündigen, damit künftig keine weiteren Aufwendungen für den Landeshaushalt entstehen.

Im Rahmen der Erörterung teilte das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt mit, dass sich die Staatssekretärskonferenz am 22. Mai 2006 mit dem Thema ESM befasst habe. Dabei sei die Staatssekretärskonferenz im Ergebnis dem Vorschlag des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt gefolgt, dass das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt als Gesellschaftervertreter für das Land Sachsen-Anhalt in diesem Jahr (2006) entsprechend dem Gesellschaftsvertrag den Austritt aus der ESM zum 31. Dezember 2007 erklären solle.

Mit Schreiben vom 9. November 2006 teilte das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt dem Landesrechnungshof mit, dass das Ministerium der Finanzen mit Schreiben vom 8. August 2006 sein Einvernehmen zur Kündigung der Landesbetei-

ligung an der ESM erteilt habe. Damit waren die Voraussetzungen, die § 65 Abs. 2 LHO für eine Kündigung nennt, erfüllt.

Nach Auskunft des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt hat dieses die Beteiligung an der ESM nicht – wie angekündigt – zum 31. Dezember 2006 mit Wirkung zum 31. Dezember 2007 gekündigt.

Eine operative Geschäftstätigkeit der ESM ist nicht mehr erkennbar bzw. nicht mehr vorhanden. Eine Mitarbeiterin der ESM wurde bereits an eine andere Organisation „ausgeliehen“. Der Geschäftsführer der ESM ist auch als Geschäftsführer einer weiteren Gesellschaft, die sich mit der Sanierung und Strukturentwicklung im Mansfelder Land beschäftigt, tätig. Der Geschäftsführer hat in einem Pressebericht der Mitteldeutschen Zeitung vom 9. Februar 2007 selbst Zweifel an der Umsetzbarkeit der „Wiederentstehung des Salzigen Sees“ angemeldet. Dies wurde im gleichen Presseartikel auch wissenschaftlich unter Verweis auf die künftige Wasserknappheit für den See begründet. Das Land Sachsen-Anhalt hat im Haushalt künftig nur Mittel für das „Überleben“ der ESM eingestellt. Projektmittel sind nicht mehr enthalten.

**Aufgrund der dargestellten Sachverhalte ist für den Landesrechnungshof die Haltung des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt und des Ministeriums der Finanzen, die Beteiligung des Landes an der ESM nicht – wie zugesagt – zum 31. Dezember 2006 mit Wirkung zum 31. Dezember 2007 zu kündigen, nicht nachvollziehbar. Dadurch entstehen dem Land – neben den Ausgaben in Höhe von 20.000 € im Jahr 2007 – weitere Aufwendungen über den 31. Dezember 2007 hinaus.**

*Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt teilte dem Landesrechnungshof in seiner Stellungnahme zu diesem Beitrag mit, dass die Kündigung der Landesbeteiligung gegenwärtig vorbereitet werde. Die Einplanung von Haushaltsmitteln als Gesellschaftereinlagen sei aber vor dem Hintergrund der Evaluierung aller Landesbeteiligungen durch das Ministerium der Finanzen, deren Abschluss derzeit nicht absehbar ist, auch für das Haushaltsjahr 2008 noch erforderlich.*

Angesichts der im Gesellschaftsvertrag festgelegten Kündigungsfristen geht der Landesrechnungshof davon aus, dass das Land auch über das Haushaltsjahr 2008 hinaus Gesellschaftereinlagen bereitstellen muss.

**Nach Auffassung des Landesrechnungshofes liegt das Landesinteresse seit Ende des Jahres 2003 (Ablehnung der Finanzierung durch die Europäische Union) nicht mehr vor. Insofern ist eine Evaluierung der Gesellschaft nicht notwendig. Eine Kündigung der Beteiligung sollte unverzüglich erfolgen.**



## 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"><li>- Grundsatzangelegenheiten des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens</li><li>- Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen</li><li>- Schuldenverwaltung des Landes</li><li>- Rundfunkangelegenheiten</li><li>- Staatskanzlei und Landtag</li><li>- Übergreifende Angelegenheiten</li><li>- Querschnittsprüfungen und übergreifende Organisationsprüfungen</li><li>- Sonderaufgaben</li></ul>
Abteilungsleiterin 1	Frau Dr. Weiher	<ul style="list-style-type: none"><li>- Steuerverwaltung</li><li>- Arbeit, Gesundheit, Soziales</li><li>- Bildung und Kultur</li><li>- Wissenschaft und Forschung</li><li>- Justiz</li></ul>
Vizepräsident/ Abteilungsleiter 2	Herr Gonschorek	<ul style="list-style-type: none"><li>- Öffentliches Dienstrecht, Personal</li><li>- Inneres</li><li>- Wirtschaft, Technologie, Verkehr</li><li>- Beteiligungen und Vermögen des Landes</li><li>- Informations- und Kommunikationstechnik</li><li>- Sächliche Verwaltungsausgaben – ohne Fachaufgaben</li></ul>

- 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 31. August 2007

Dessau-Roßlau im September 2007



Seibicke  
Präsident